



Challenges in the Formation and Development of a Legal System for Urban Agriculture

Farhang Faghih Larijani *

Assistant Professor, Department of
Public Law, University of
Mazandaran, Babolsar, Iran

Elaheh Amani Vamarzani

LLM, Environmental Law,
University of Mazandaran,
Babolsar, Iran

1. Introduction

Urban agriculture is closely related to both natural and urban environments. Economically, socially, and environmentally, urban agriculture serves as a unique component of the city, with its regulation depending on legal, economic, social, and cultural factors. In the legal history of Iran, urban laws and regulations have recognized agricultural activities; however, due to the predominance of rural agriculture and a traditional understanding of the field, urban agriculture has not been viewed as a critical area of concern and has not been addressed independently within the legal system. According to Article 4 of the Law on Definitions and Regulations of Administrative Divisions, agriculture is classified as an urban

* Corresponding Author: f.larijani@umz.ac.ir

How to Cite: Faghih Larijani, F. & Amani Vamarzani, E., "Challenges in the Formation and Development of a Legal System for Urban Agriculture", The Quarterly Journal of Public Law Research, Vol. 26, No. 84, (2024), 229-260.

Doi: [10.22054/QJPL.2024.74847.2915](https://doi.org/10.22054/QJPL.2024.74847.2915)

profession within the definition of *city*. Nevertheless, the legislators have not enacted a comprehensive law specifically for urban agriculture, nor have they explicitly included it in the legal definitions of urban lands, and zones, or other relevant urban laws. Cities, characterized by legal limits and specific geographical boundaries, include agriculture among various activities. Despite the differences in the fabric of cities, there exists a legal basis and background necessary for the formation of urban agriculture. In certain cases, such as holding agricultural exhibitions in cities, there have been direct references to promote agricultural activities in urban settings. However, over time, as cities have evolved and diversified, other land uses have become more pronounced. The economic inefficiency of agricultural activities compared to manufacturing, industrial, and construction sectors has contributed to a decline in urban agriculture. Despite the adverse development processes and significant destruction of urban agricultural foundations, agricultural uses have not entirely vanished from contemporary cities. An independent legal system, supported by specialized administrative institutions and laws, exists to maintain, strengthen, and develop agriculture in areas outside cities, particularly in rural regions. However, whether such a framework exists within cities remains uncertain. The present study aimed to address whether an independent legal system is in place within urban areas to recognize, maintain, and develop urban agriculture. The study hypothesized that one of the primary challenges in this field is the lack of compatibility and coordination between existing laws and the requirements for maintaining and developing urban agriculture. Additionally, the lack of a dedicated legal system to support and develop urban agriculture contributes to these issues. Furthermore, economic incentives, the lack of transparency, and the multitude of authorities have accelerated the degradation of agricultural land and hindered the development of urban agriculture.

2. Literature Review

Although several studies have been conducted in other disciplines concerned with urban agriculture, the legal aspects of urban agriculture have largely been overlooked in the legal literature in Iran, particularly from a public law perspective. There is thus a significant gap in the legal literature on urban agriculture.

3. Materials and Methods

The present study relied on a descriptive–analytical approach to address the challenges surrounding the formation and development of urban agriculture. The data was collected through a library research method, which involved reviewing laws, regulations, and relevant interdisciplinary studies in the field of urban agriculture.

4. Results and Discussion

The findings revealed several legal challenges to the formation and development of urban agriculture, including the multiplicity of laws and regulations, the multitude of administrative authorities, the unfavorable punitive or criminal approach to preserving agriculture, the shortcomings in urban development plans, and an overly permissive administrative mechanism for changing the use of urban agriculture. In addition, the lack of reliance on sustainable income sources in urban management, the practice of generating revenue by repurposing agricultural land, and the economic and livelihood challenges faced by citizens were found as significant financial and economic obstacles.

5. Conclusion

In Iran, while urban laws and regulations emphasize the importance of preserving agricultural and garden uses within cities, the

fragmented nature of the legal system has led to significant legal and economic challenges that hinder its efficiency. To improve the current situation, it is essential to draft and enact coherent laws and regulations for the preservation and development of urban agriculture, establish a single authoritative body responsible for urban agriculture in the urban zone, and implement stricter legal restrictions on the conversion of agricultural land use. In addition, providing legal incentives (e.g., tax exemptions and fee exemptions), offering financial support, and giving technical advisory services can help promote the development of urban agriculture.

Keywords: Urban Agriculture, Agricultural Lands, Urban Environment, Municipality, Garden





چالش‌های شکل‌گیری و توسعه نظام حقوقی کشاورزی شهری

فرهنگ فقیه لاریجانی *  استادیار گروه حقوق عمومی دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران

الهه امانی وامرزانی  دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق محیط زیست دانشگاه مازندران، بابلسر، ایران

چکیده

کشاورزی شهری به‌عنوان یک فعالیت انسانی ارتباط تنگاتنگی با محیط طبیعی و محیط زیست شهری دارد و جزء بی‌بدیل یک شهر از منظر اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی است که انتظام بخشیدن به آن به عوامل حقوقی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بستگی دارد. اگرچه در پیشینه حقوقی ایران، در قوانین و مقررات شهری به فعالیت کشاورزی اشاره شده است، اما به دلیل غلبه کشاورزی روستایی و تلقی سنتی از کشاورزی، «کشاورزی شهری» به‌عنوان فعالیتی در مخاطره قلمداد نشده و مورد توجه مستقل نظام حقوقی قرار نگرفته است. پرسش مقاله این است که آیا در شهرها نظام حقوقی مستقلی برای شناسایی، حفظ و توسعه کشاورزی وجود دارد؟ این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی ضمن پاسخ به پرسش یاد شده به چالش‌های شکل‌گیری و توسعه کشاورزی شهری می‌پردازد که طبق بررسی این مقاله، شامل تعدد و تکرر قوانین و مقررات و تعدد مراجع اداری متولی، رویکرد تنبیهی و کیفی نامطلوب به حفظ کشاورزی، کاستی‌های طرح‌های توسعه و عمران شهری و سهولت سازکار اداری تغییر کاربری کشاورزی شهری می‌شود. همچنین عدم اتکا به منابع درآمدی پایدار در مدیریت شهری، رویکرد کسب درآمد از تغییر کاربری اراضی کشاورزی و مشکلات اقتصادی و معیشتی شهروندان در زمره چالش‌های مالی-اقتصادی قرار دارند.

واژگان کلیدی: کشاورزی شهری، اراضی زراعی، محیط زیست شهری، شهرداری، باغ.

مقدمه و تبیین موضوع

کشاورزی شهری از ابتدای تاریخ بشر بوده است و یکی از قدیمی‌ترین دستکاری‌های انسان در طبیعت محسوب می‌شود. غالباً کشاورزی از مشخصه‌های بارز محیط روستایی محسوب می‌شود؛ اما نباید از نظر دور داشت که خود یکی از عوامل اساسی تشکیل شهرها بوده است. در حقیقت، کشاورزی و در پی تحولاتی که در آن رخ داد و نیز دستیابی به مازاد تولید محصولات زراعی، سرآغاز شهرنشینی بود. با این حال به‌زعم برخی نظریه‌پردازان، شهر؛ مصنوعی‌ترین زیستگاهی است که تا به امروز بشر در آن زندگی کرده است و محیطی کاملاً متفاوت از زندگی روستایی است؛^۱ اما باید توجه داشت که اگرچه کشاورزی به‌عنوان فعالیت غالب روستاییان نمود پیدا کرده، اما همواره در محیط شهری نیز وجود داشته و شهرنشینی نتیجه مستقیم موفقیت در امر کشاورزی بوده است. کشاورزی و تولید محصولات زراعی در شهرها قدمتی به اندازه خود آن دارد. اگرچه ادبیات تاریخی جامعی در مورد کشاورزی شهری وجود ندارد؛ اما از قدیم در بسیاری از شهرها و اطراف آن رایج بوده است.^۲

بدون تردید در گذشته کشاورزی برای تامین غذای بشر انجام می‌شد؛ اما امروزه دیگر این توافق وجود ندارد که کشاورزی صرفاً فعالیتی برای تولید غذا است.^۳ در این راستا، کشاورزی شهری در ارتباط با طبیعت و به‌عنوان بخشی از اکوسیستم شهر که نقشی فراتر از تولید غذا و غنی‌سازی اوقات فراغت دارد، مصداق می‌یابد. در حقیقت فراسوی کارکردهای تفریحی و اشکال سنتی و پراکنده کشاورزی در شهرها، می‌توان آن را یکی از ضروریات شهری تلقی نمود که با پاسداری از اراضی زراعی شهر، از گسترش نامطلوب شهرها جلوگیری می‌کند. از همین‌رو نهادهای محلی به طور فزاینده‌ای حمایت از

1. William Fielding Ogburn, *Social Characteristics of Cities: A Basis for New Interpretations of the Role of the City in American Life* (Chicago: The International City Managers' Association, 1937) at 3.

2. François Mancebo, "Urban Agriculture, Commons and Urban Policies: Scaling Up Local Innovation", *Challenges in Sustainability*, Vol. 4, No.1, (2016), at 13.

۳. احمد عابدی سروسرستانی و منصور شاه‌ولی، «نقش ترویج کشاورزی در ارتقای اخلاق زیست‌محیطی کشاورزان»،

فصلنامه اخلاق در علوم و فناوری، دوره ۴، شماره‌های ۱ و ۲، (۱۳۸۸)، ص ۱۲۱.

کشاورزی شهری را در دستور کار خود قرار داده‌اند و از آن به‌عنوان ابزاری برای بهبود سلامت، امنیت و رفاه شهروندان استفاده می‌کنند.^۱

از دیرباز کشاورزی شهری در اشکال گوناگون خود مانند کشاورزی در حاشیه شهرها، باغچه‌های خانگی، باغ‌های داخل شهر و فضاها، آپارتمانی به صورت سنتی و پراکنده رواج داشته است.^۲ لازم به ذکر است در ماده ۴ قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری مصوب ۱۳۶۲ نیز کشاورزی به‌عنوان یکی از مشاغل ساکنان شهری ذیل تعریف شهر گنجانده شده است. با این حال، مقنن نه تنها قانونی جامع در خصوص کشاورزی شهری وضع نکرده، حتی صراحتاً آن را ذیل تعاریف قانونی مربوط به اراضی و سایر قوانین شهری جای نداده است. در پیشینه تقنینی ایران، قانون مربوط به اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۳۹، «کشاورزی» را تعریف کرده است، اما در زمان تصویب این قانون، «کشاورزی شهری» مفهومی مستقل از کشاورزی و زراعت در مفهوم کلی آن نبوده است؛ در ماده ۱ این قانون، کشاورزی؛ «تولید محصول به وسیله عملیات زراعی و همچنین دامداری و تولید محصولات حیوانی» تعریف شده و مفهوم مجزایی برای «کشاورزی شهری» در نظر گرفته نشده است. ماده ۵ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶، صرفاً اراضی کشاورزی و آیش را مصادیق اراضی دایر شهری می‌داند. قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴، در بند ۷ ماده ۴۵، «تشریک مساعی شهرداری با ادارات و بنگاه‌های مربوط برای دایر کردن نمایشگاه‌های کشاورزی و هنری و بازرگانی و غیره» از وظایف انجمن شهر شمرده شده است. ماده ۹۸ قانون شهرداری، نقشه جامع شهرسازی را شامل منطقه کشاورزی نیز دانسته است که به شناسایی و تمایز منطقه و پهنه‌ای مستقل با فعالیت متمرکز کشاورزی در شهرها اشاره دارد. در تبصره ۳ الحاقی به ماده ۹۹ در سال ۱۳۷۲، شهرداری مکلف شده است بخشی از عوارض وصولی

1. Becky Lundberg Witt, "Urban Agriculture and Local Government Law, Realities and Solutions", Journal of Law and Social Change Vol. 16, No. 3, (2013), at 221.
2. David D Mkwambisi et al., "Urban Agriculture and Poverty Reduction: Evaluating How Food Production in Cities Contributes to Food Security, Employment and Income in Malawi", Journal of International Development, Vol. 23, No. 2, (2011), at 183.

از حریم استحفاظی را برای تامین آب آشامیدنی و کشاورزی روستاهای واقع در حریم شهرها صرف نماید.^۱

با توجه به مستندات قانونی یاد شده در پیشینه قانونگذاری ایران، شهرها به عنوان محلی با حدود قانونی و محدوده جغرافیایی مشخص و دارای سیمایی خاص از نظر بافت ساختمانی، اشتغال و سایر عوامل، «کشاورزی» را نیز در انواع گوناگون فعالیت‌های خود جای داده‌اند؛ بنابراین، بستر و جواز قانونی لازم برای شکل‌گیری کشاورزی شهری وجود داشته و در برخی موارد مانند «دایر کردن نمایشگاه‌های کشاورزی در شهرها»، اشاراتی مستقیم نیز به تقویت فعالیت کشاورزی در شهرها شده است. اما به مرور زمان و با تغییر چهره شهرها، پر رنگ شدن سایر کاربری‌های اراضی و عدم صرفه اقتصادی فعالیت کشاورزی نسبت به سایر فعالیت‌های تولیدی، صنعتی و عمرانی، این فعالیت در شهرها رو به کاهش گذاشته است. علی‌رغم فرآیند توسعه نامطلوب شهرها و تخریب گسترده بنیان‌های کشاورزی شهری، کاربری کشاورزی در شهرهای کنونی به طور کلی از بین نرفته است. با توجه به اینکه نظام حقوقی مستقل شامل نهادهای اداری تخصصی و قوانین حمایتی برای حفظ، تقویت و توسعه کشاورزی در خارج از شهرها و به‌ویژه محیط‌های روستایی وجود دارد، پرسش پژوهش این است که آیا در شهرها نیز نظام حقوقی مستقلی برای شناسایی، حفظ و توسعه کشاورزی وجود دارد؟ این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی ضمن پاسخ به پرسش یاد شده به چالش‌های شکل‌گیری و توسعه کشاورزی شهری می‌پردازد. قوانین و مقررات و نهاد متولی مستقل، زیربنای فعالیت‌های کشاورزی شهری است، اما پیش‌بینی قوانین ناکارآمد بدون در نظر گرفتن سایر مولفه‌های حاکم نه تنها در مقام حمایت و توسعه کشاورزی شهری بر نمی‌آید، بلکه خود به‌عنوان مانعی عظیم بر سر راه توسعه و حفاظت از کشاورزی شهری قرار می‌گیرد. همچنین خاطرنشان می‌شود به‌طور کلی ابعاد

۱. به موجب ماده ۱ قانون تشکیل شرکت‌های آب و فاضلاب مصوب ۱۳۶۹ «ایجاد و بهره‌برداری تأسیسات مربوط به توزیع آب شهری» در زمره وظایف این شرکت‌ها قرار گرفت و از صلاحیت شهرداری‌ها خارج شد. طبق ماده ۲۱ قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱ نیز تخصیص و بهره‌برداری از منابع عمومی آب برای مصارف شرب، کشاورزی و صنعت در صلاحیت وزارت نیرو قرار گرفت.

حقوقی کشاورزی شهری در ادبیات حقوقی ایران مورد بحث قرار نگرفته و خلاء ادبیات حقوقی در این زمینه مشهود است.

فرضیه مقاله این است که ریشه بسیاری از چالش‌های این حوزه در عدم تناسب و هماهنگی قوانین و مقررات با حفظ و توسعه فعالیت کشاورزی شهری و عدم شناسایی نظام حقوقی مستقل برای حمایت و توسعه آن است. از سویی دیگر، انگیزه‌های اقتصادی، عدم شفافیت یا تعدد متولیان کشاورزی شهری، به روند تخریب اراضی زراعی و عدم توسعه کشاورزی شهری دامن زده است. به دلیل غلبه کشاورزی روستایی و تلقی سنتی از کشاورزی، تمرکز نهادهای متولی از جمله وزارت جهاد کشاورزی بر خارج از شهرها بوده و همچنین قوانین و مقررات مربوط به حفاظت و توسعه کشاورزی روستایی در واکنش به چالش‌هایی که متوجه آن بوده است، توسعه یافته‌اند. اما «کشاورزی شهری» چون فعالیتی در مخاطره قلمداد نشده، مورد توجه مستقل نظام حقوقی و سیاستگذاری قرار نگرفته است. اگر چه در پیشینه قانونگذاری ایران به امر کشاورزی توجه شده، اما از لحاظ نهادی و سازمانی، متولی خاصی نداشته و قوانین و مقررات ویژه‌ای برای آن تصویب نشده است و قوانین و مقررات فعلی حوزه کشاورزی شهری به صورت پراکنده ذیل قوانین متعدد دیگر آمده‌اند.

در این مقاله پس از تبیین مفهوم کشاورزی شهری، به چالش‌های حقوقی فراروی آن پرداخته می‌شود که مانع از شکل‌گیری یک نظم حقوقی منسجم و مستقل می‌شوند. چالش‌های مذکور شامل تعدد نهادهای متولی و تکثر قوانین و مقررات حاکم، رویکرد نامطلوب تنبیهی و کیفری و کاستی‌های طرح‌های توسعه شهری، عدم توسعه متوازن کشاورزی شهری در آنها و سهولت سازکار اداری تغییر کاربری اراضی کشاورزی شهری می‌شود. در بخش بعدی به چالش‌های مالی و اقتصادی فراروی کشاورزی شهری پرداخته می‌شود که کاستی‌های منابع مالی و درآمدی شهرداری‌ها، رویکرد کسب درآمد از تغییر کاربری و مشکلات اقتصادی و معیشتی شهروندان را در بر می‌گیرد.

۱. مفهوم کشاورزی شهری

به‌طور کلی می‌توان «کشاورزی شهری» را به معنای پرورش، تهیه و توزیع غذا از طریق کشت گیاهان و دامپروری در داخل و اطراف شهر دانست. به عبارت دقیق‌تر، «کشاورزی

شهری به فعالیتی اطلاق می‌شود که به پرورش میوه، گیاهان، سبزیجات و دامپروری در شهر می‌پردازد. فرآیندی است که با بسیاری از فعالیت‌های مکمل مانند تهیه و توزیع غذا، جمع‌آوری و بازیافت ضایعات غذا و آب باران و آموزش، سازماندهی و به کارگیری ساکنان محلی همراه است.^۱ در مفهوم گسترده، کشاورزی شهری فعالیت‌های متنوعی را در بر می‌گیرد که شامل پرورش میوه، گیاهان و حیوانات در قلمرو شهر می‌شود.^۲

کشاورزی شهری را به عنوان یکی از سیستم‌های اقتصادی و زیست محیطی شهر می‌توان اینگونه تعریف کرد: «فعالیتی است که در داخل یا حومه یک شهر یا کلانشهر قرار دارد و به رشد یا پرورش، تولید و توزیع انواع محصولات غذایی و یا غیر غذایی، استفاده مجدد از منابع انسانی و مادی، محصولات و خدمات موجود می‌پردازد و به نوبه خود منابع انسانی و مادی، محصولات و خدمات را تا حد زیادی برای آن منطقه شهری تامین می‌کند».^۳ با توجه به تعاریف ارائه شده، غالباً در تبیین و تعریف مفهوم کشاورزی شهری به کشاورزی حومه شهری نیز اشاره شده است. در حالی که مفهوم کشاورزی شهری و حومه شهری در یکدیگر خلط شده است و محدوده و موقعیت مکانی وجه اصلی تمایز آن محسوب می‌شود. در حقیقت کشاورزی گاه به دلیل غلبه فرهنگ شهری به حاشیه شهرها رانده می‌شود، اما باز هم در چارچوب کشاورزی شهری قرار می‌گیرد.

«بدون شک رشد شهرها و امکانات شهرنشینی مانند جاده‌ها و کمربندی‌های شهری و تخریب فیزیکی مناظر کشاورزی که در بسیاری از نقاط ایران مشاهده می‌گردد، عامل تخریب بسیاری از مناظر کشاورزی است که نمونه‌های آن نابودی بسیاری از اراضی کشاورزی طی سال‌های اخیر در کلانشهر تهران، اصفهان و مشهد است...^۴ شاید یکی از دلایل نابودی کشاورزی در شهرها این باشد که برای سالیان طولانی متخصصین و

1. Nevin Cohen, et al., Five Borough Farms: Seeding the Future of Urban Agriculture in New York City (New York: Design Trust for Public Space, 2012) at 13.

2. Witt, op.cit. at 221.

3. Luc JA Mougeot, "Urban Agriculture: Definition, Presence, Potentials and Risks, and Policy Challenges", Cities Feeding People Series; Rept. 31, (2000), at 10.

۴. در این مورد مقالات مختلفی از جمله مقاله «گسترش افقی شهر مشهد در چند دهه اخیر و تأثیر آن بر منابع خاک»، فرهودی و همکاران (۱۳۹۲) و مقاله «توسعه کشاورزی در حومه شهر بخش مرکزی شهر اصفهان»، (فرهودی، ۱۳۷۶)

را می‌توان برشمرد.

برنامه‌ریزان شهری، کشاورزی را فعالیتی روستایی قلمداد کرده و جایگاهی برای آن در منظر شهری قائل نبوده‌اند. برخی نیز هویت کشاورزی را در گرو فاصله داشتن از مناطق شهری می‌دانند.^۱

۲. چالش‌های حقوقی فراروی کشاورزی شهری

در قلمرو شهری، علی‌رغم اینکه برخی قوانین و مقررات از جمله قانون شهرداری به «کشاورزی شهری» و وظایف شهرداری و سایر نهادها در مورد آن اشاره کرده‌اند، اما به تدریج نه تنها «کشاورزی شهری» به عنوان مفهومی مستقل مورد توجه قرار نگرفت، بلکه از حوزه مدیریت شهری نیز خارج شد و قوانین شهری متأخر اساساً به این مقوله توجهی نکرده‌اند. در قانون تغییر نام وزارت آبادانی و مسکن به مسکن و شهرسازی مصوب ۱۳۵۳ در تعریف «طرح جامع شهر»، منطقه‌بندی حوزه کشاورزی در شهرها نیز پیش‌بینی شده است. در جزء الف بند ۱ ماده ۳ قانون مذکور، «تعیین محل شهرها و مراکز جمعیت آینده با توجه به عوامل محدود کننده از قبیل کمبود منابع آب و استفاده‌های مختلف از زمین با رعایت اولویت برای مصارف کشاورزی از طریق تهیه طرح جامع سرزمین» پیش‌بینی شده است که مشترکاً به وسیله وزارت مسکن و شهرسازی و وزارت کشاورزی تهیه می‌گردد. مستندات یاد شده نشانگر آن است که در دهه پنجاه شمسی، در تصویب قوانین مربوط به شهرسازی و مقررات زیر مجموعه آن، فعالیت کشاورزی شهری به صورت برجسته‌ای لحاظ شده بود. اما متعاقباً در سایر قوانین و مقررات شهری، رویکرد عمران و توسعه به سمت و سوی ساخت و ساز شهری و اصلاح معابر و خیابان‌ها و توسعه کالبدی شهر گرایش یافت و «کشاورزی شهری» به عنوان فعالیتی خاص و قابل توجه در شهر، به تدریج از حوزه سیاست‌گذاری و تقنینی رخت بربست.

بنابراین امروزه در حوزه کشاورزی شهری با مجموعه‌ای از هنجارهای پراکنده حقوقی مرتبط با ضوابط و کیفیت کشاورزی شهری روبه‌رو هستیم. از مجموع قوانین، آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، طرح‌ها و برنامه‌های شهری درمی‌یابیم که انسجام و شفافیت نظام حقوقی

۱. مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهری و روستایی، «بررسی وضعیت کشاورزی شهری در ایران و جهان، مزایا و چالش‌ها»، سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، (۱۴۰۰)، ص ۸.

کشاورزی شهری، در سطوح تقنینی و برنامه‌ریزی با خلاءهای اساسی مواجه است که در ادامه مقاله به مهم‌ترین چالش‌های حقوقی پرداخته می‌شود.

۲-۱. تعدد نهادهای متولی و تکثر قوانین و مقررات حاکم

صیانت از اراضی زراعی به‌عنوان یکی از پیش‌شرط‌های توسعه کشاورزی شهری محسوب می‌شود. چرا که در بسیاری از موارد، حفظ فعالیت کشاورزی در شهرهایی که پیشینه زراعی دارند، نسبت به توسعه و ترویج آن اولویت و تقدم دارد. تغییر کاربری کشاورزی در شهرها، اگرچه در قوانین و مقررات با ممنوعیت همراه بوده است؛ اما به نظر می‌رسد نظام حقوقی آن به دلیل عدم انسجام و تعدد مراجع و نهادهای اداری متولی و عدم حمایت کیفری از فعالیت کشاورزی در «محدوده شهرها» در قالب شناسایی جرم یا تخلف، اثرگذار نبوده است.

طبق ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴، صرفاً در خارج از محدوده شهرها یعنی حریم شهرها و خارج از آن^۱، تغییر کاربری اراضی زراعی، جرم شناخته شده و کاربری کشاورزی مورد حمایت کیفری قرار گرفته است. در محدوده شهرها وزارت جهاد کشاورزی صلاحیت تشخیص و پیگیری نداشته و اساساً تغییر استفاده اراضی با کاربری کشاورزی، جرم نیست. با توجه به اینکه در محدوده شهرها، منطقه یا پهنه کشاورزی در طرح‌های عمران و توسعه شهر مانند طرح جامع و تفصیلی پیش‌بینی شده است، صرف تغییر کاربری کشاورزی تخلف نیز محسوب نمی‌شود. بلکه فقط در مواردی که در اراضی با کاربری کشاورزی، ساخت و ساز فاقد پروانه یا مغایر با مفاد پروانه صورت پذیرد، تخلف ساختمانی محسوب می‌شود و قابل رسیدگی و صدور حکم در کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری خواهد بود. علاوه بر این، اراضی با کاربری کشاورزی در محدوده شهرها از طریق کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی معماری و شهرسازی، قابل تغییر کاربری به انواع استفاده‌های دیگر است.

۱. در محدوده روستاهای دارای طرح هادی نیز با توجه به تبصره ۵ ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، ضوابط طرح هادی حاکم بوده و تغییر کاربری اراضی زراعی جرم نیست.

با توجه به اینکه طبق قانون تعاریف محدوده و حریم شهر و روستا مصوب ۱۳۸۴، شهر از محدوده و حریم تشکیل می‌شود و نظارت بر ساخت و ساز در هر دوی این قلمروها بر عهده شهرداری است،^۱ در زمینه تشخیص کاربری کشاورزی (و تغییر آن) و پیگیری و رسیدگی به آن با تعدد مراجع اداری و تکثر قوانین و مقررات حاکم مواجهیم. نظم حقوقی سختگیرانه در حریم شهرها و خارج از آن و نظم حقوقی منعطف و سهل گیرانه در محدوده شهرها، دوگانگی پدید می‌آورد که راه دست‌اندازی به زمین‌های مرغوب زراعی در محدوده شهری و تهدید کشاورزی شهری راه هموار کرده است.

لازم به ذکر است لایحه قانونی حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها مصوب ۱۳۵۸ و با اصلاحات ۱۳۸۸، بر حفظ کاربری باغ‌ها در محدوده شهرها تمرکز دارد^۲ و به فعالیت کشاورزی یا زراعی در مفهوم خاص آن اشاره‌ای ندارد. طبق این قانون، شورای اسلامی شهر به عنوان مرجع تشخیص باغ‌های شهری در محدوده شهر تعیین شده و در آیین‌نامه اجرایی آن، مقررات حاکم بر تعیین مصادیق و ضوابط باغ‌ها مقرر شده است.

با این توضیحات، کشاورزی حومه شهری که به واسطه کارکرد و موقعیت مکانی‌اش در حریم شهر قرار می‌گیرد، از نظر تشخیص و حفاظت اما از حوزه صلاحیت شهرداری خارج و در صلاحیت جهاد کشاورزی قرار دارد. در نتیجه همانطور که گفته شد، در حقیقت با نوعی پراکندگی در صلاحیت نهادهای متولی کشاورزی مواجه هستیم که امر مدیریت کشاورزی شهری را دو تکه کرده است؛ این در حالی است که فعالیت کشاورزی شهری به عنوان یکی از اجزای اساسی پهنه‌بندی سبز شهری شناخته می‌شوند که نهاد مدیریت شهری می‌بایست برای آن یک سیاست اختصاصی تدوین و اجرا نماید.^۳

۱. مواد ۲ و ۳ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر و روستا و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴.

۲. طبق نص قانون حفظ و گسترش فضای سبز، قانون مذکور شامل محدوده و نیز حریم می‌شود. اما با توجه به قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، تشخیص باغ در حریم شهرها و نیز خارج از آن در صلاحیت وزارت جهاد کشاورزی و بر اساس معیارهای آن مرجع است. به همین دلیل آیین‌نامه اجرایی قانون حفظ و گسترش فضای سبز، به تشخیص باغ صرفاً در محدوده شهر تصریح دارد و تشخیص باغ در حریم همچنان در صلاحیت وزارت جهاد کشاورزی است.

3. Tjeerd Deelstra & Herbert Girardet, Urban Agriculture and Sustainable Cities, Book Chapter: *Growing Cities, Growing Food, Urban Agriculture on the Policy*

همچنین در ماده ۲ قانون تعاریف محدوده و حریم شهر و روستا مصوب ۱۳۸۴، در تعریف حریم و توسعه موزون شهرها، اولویت با «حفظ اراضی کشاورزی و باغات و جنگل‌ها» قرار داده شده است. این امر نشانگر آن است که کشاورزی شهری با رویکرد حفظ وضع موجود مورد توجه قانون قرار گرفته است. اما طبق تبصره ۱ ماده ۳ همان قانون، «روستاهایی که در حریم شهرها واقع می‌شوند مطابق طرح هادی روستایی دارای محدوده و حریم مستقل بوده و شهرداری شهر مجاور حق دخالت در ساخت و ساز و سایر امور روستا را ندارد.» استثناء نمودن روستاهای داخل در حریم از حوزه صلاحیت شهرداری و شناسایی آنها به مثابه جزیره‌هایی مستقل از شهرداری، به تعدد مراجع اجرایی و نظارتی دامن می‌زند و برای تحقق هدف حفظ اراضی کشاورزی در حریم شهرها چالش می‌آفریند.

۲-۲. رویکرد نامطلوب کیفری و تنبیهی به کشاورزی شهری

همانطور که اشاره شد در حریم شهرها و خارج از حریم شهر و روستا، تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها جرم‌انگاری شده است و با تشخیص و ارجاع وزارت جهاد کشاورزی در دادرها به آن رسیدگی می‌شود. اما در محدوده شهرها و همینطور روستاهای دارای طرح هادی، تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها تابع قوانین و مقررات مستقل خود بوده و جرم‌انگاری نشده است. چنانچه باغ‌ها را نیز در زمره کشاورزی شهری در نظر بگیریم، صرفاً درختان مورد حمایت کیفری قرار گرفته‌اند و تغییر کاربری باغ‌ها به صورت مستقل جرم‌انگاری نشده است. طبق ماده ۴ قانون حفظ و گسترش فضای سبز، هر کس درختان را عالماً و عامداً و برخلاف قانون مذکور قطع یا موجبات از بین رفتن آنها را فراهم آورد، علاوه بر جبران خسارت وارده، به جزای نقدی و در مورد بیش از سی اصله درخت به حبس تعزیری از شش ماه تا سه سال محکوم می‌شود. با این وصف، علاوه بر عدم پیش‌بینی

مجازات برای تغییر کاربری باغ در محدوده شهر، این قانون سایر اشکال کشاورزی را در بر نمی‌گیرد.^۱

اگر به تفکیک باغ از کشاورزی شهری قائل باشیم، در واقع کاربری کشاورزی به معنای اخص آن صرفاً در قالب طرح‌های توسعه و عمران شهر مانند طرح جامع و تفصیلی مورد شناسایی قرار می‌گیرند. در نتیجه، حمایت قانونی از آنها در چارچوب ضوابط و مقررات ساخت و ساز مفهوم می‌یابد. در صورتی که کاربری زمینی در محدوده شهر کاربری کشاورزی تعیین شود، در خصوص تفکیک و ساخت و ساز، ضوابط دستورالعمل ماده ۱۴ قانون زمین شهری مصوب ۱۳۷۴ حاکم است. بر این مبنا در صورتی که مالک این اراضی بدون پروانه یا بر خلاف مفاد پروانه اقدام به عملیات عمرانی و ساخت و ساز نماید، مرتکب تخلف ساختمانی شده است و کمیسیون ماده ۱۰۰ قانون شهرداری می‌تواند رای به قلع بنا یا تخریب مستحذات صادر نماید. از بین بردن بناهای احداثی سازکاری تنبیهی ناظر بر بعد از تبدیل و تغییر کاربری است و عدم اتخاذ رویکرد پیشگیرانه در این خصوص خود به تخریب اراضی مرغوب دامن خواهد زد. همچنین قلع و قمع بنای احداثی بدون جابجایی و انتقال مصالح ناشی از آن موجب تضعیف خاک و در طولانی مدت سبب تخریب آن خواهد شد. بنابراین با توجه به اینکه تغییر کاربری اراضی کشاورزی صرفاً در قالب تخلفات ساختمانی قابل رسیدگی و نظارت است و با توجه به آلودگی ناشی از تخریب بنا (با فرض اجرای رای)، به نظر می‌رسد اقدامات تنبیهی پیش‌بینی شده سودمند نبوده و نظام حاکم بر حفظ کاربری کشاورزی و باغ در شهرها کارآمد نباشد.

از نظر کیفی، به نظر می‌رسد مجازات‌های تعیین شده در ماده ۴ با جرم ارتكابی مناسب نباشد. چراکه جزای نقدی اندک و حبس تعزیری، به گونه‌ای نیست که بتواند بازدارندگی

۱. با توجه به اینکه ماده ۶ قانون حفظ و گسترش فضای سبز مصوب ۱۳۵۹ بوده و ماده ۴ قانون مذکور در سال ۱۳۸۸ و موخر بر آن با توجه به ماده ۶۸۶ قانون مجازات اسلامی اصلاح شده است، در خصوص جرم قطع درخت یا فراهم کردن موجبات آن، ماده ۴ حاکم می‌باشد. تبصره ۱ ماده ۶ نیز در خصوص جرم «از بین بردن باغ و تفکیک و خانه‌سازی در آن» وضع حکم نموده است که «جرم تغییر کاربری باغ و اراضی کشاورزی» اعم از آن است. البته در مواردی که «قطع درخت از طرف مالکین بنحوی باشد که باغی را از بین ببرد و از زمین آن بصورت تفکیک و خانه‌سازی استفاده کند» حکم تبصره ۱ ماده ۶ همچنان به قوت خود باقی بوده و لازم‌الاجرا است. عنصر مادی جرم اخیر شامل اجتماع دو فعل است: ۱- از بین بردن باغ از طریق قطع درخت ۲- استفاده از زمین به صورت تفکیک و خانه‌سازی.

کافی از قطع درختان ایجاد نماید و کارآمدی حمایت کیفری را به چالش می‌کشد. ضمناً ضمانت اجرای کیفری نامطلوب این لایحه که خود در سلسله مراتب هنجارهای حقوقی در جایگاه پایین‌تری قرار می‌گیرد، بدون اتخاذ رویکرد پیشگیرانه، نمی‌تواند نقش پررنگی در حمایت از کشاورزی شهری و حتی در حمایت کیفری از درختان موضوع این لایحه داشته باشد. بنابراین هر چند مداخله کیفری در امر حمایت از کشاورزی شهری می‌تواند از یک سو مطلوب و از سوی دیگر نامطلوب باشد؛^۱ به نظر می‌رسد رویکرد مطلوب این است که نظم حقوقی مبتنی بر «خسارت» تقویت شود؛ اما با توجه به اینکه باغ‌های شهری جز در موارد «فضای سبز عمومی و باز» در مالکیت خصوصی اشخاص قرار دارد، اصول و قواعد مربوط به مالکیت برای محاسبه و دریافت خسارت مناسب که با ضرر وارد شده به محیط زیست برابری کند، مانع یا محدودیت ایجاد می‌کند و این امر همچنین رویه قضایی را در این زمینه محافظه کار می‌کند. شهرداری‌ها نیز با استفاده از اختیار وضع عوارض محلی از سوی شوراها و اختیار قانونی مندرج در تبصره ۳ ماده ۵ آیین‌نامه اجرایی قانون اصلاح قانون حفظ و گسترش فضای سبز مصوب ۱۴۰۱/۶/۱۷ شورای عالی استان‌ها، عوارض قطع درخت وضع و وصول می‌نمایند که به عنوان منبع درآمدی به شمار رفته و توان بازدارندگی ندارد.

۲-۳. کاستی‌های طرح‌های توسعه شهری و عدم توسعه متوازن کشاورزی شهری در آنها

ضوابط و مقررات طرح‌های شهری در قالب طرح‌های جامع و تفصیلی، ابزار قانونی هدایت و کنترل توسعه شهری هستند. به موجب قوانین موضوعه در ایران، طرح‌های توسعه شهری مهم‌ترین ابزار ساماندهی و توسعه کالبدی شهرها هستند که صدور مجوزهای عمرانی بر اساس این طرح‌ها انجام می‌شود.^۲ کاربری و نوع استفاده از زمین و ساختمان‌ها که بر اساس طرح‌های مصوب شهری تعیین می‌شود، توسعه و تغییرات فیزیکی شهر را باید با توجه به

۱. شیرین شیرازیان و محمد شهری، «نقش ضمانت‌های حقوقی و کیفری در حمایت از فضای سبز خصوصی شهری»،

علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره ۲۳، شماره ۱، (۱۴۰۰)، ص ۱۲۰.

۲. محمدرضا شریاری و همکاران، «سنجش و ارزیابی میزان تحقق‌پذیری طرح جامع شهری صفاشهر»، جغرافیا و روابط

انسانی، دوره ۳، شماره ۴، (۱۴۰۰)، ص ۱۲۲.

نیازها و مقتضیات اجتماعی، اقتصادی و کالبدی شهرها طراحی کند. از این رو کشاورزی شهری به عنوان جزئی از قلمرو شهر از منظر کیفی و کمی می‌بایست متناسب با بعد فیزیکی و شرایط اکولوژیکی شهرها و همچنین نیازهای آن جامعه در طرح‌های توسعه شهری پیش‌بینی شده باشد. «زمین‌های زراعی را نباید صرفاً به عنوان یک کاربری ساده از زمین که تنها با مولفه‌های توسعه شهری همسو است در نظر گرفت، بلکه به عنوان بخش پویا و زنده‌ای از منظر شهری است و به نظارت و سرپرستی مداومی نیاز دارد».^۱

مکان‌یابی کاربری‌های شهری یکی از جنبه‌های مدیریت شهری است. انواع کاربری‌های شهری به نسبت سطح خدماتی آنها و آثاری که از نظر عملکردی بر محیط اطراف می‌گذارند می‌بایست با فضاها مرتبط باشند. «در حالی که در طرح‌های توسعه شهری تاکیدات، صرفاً بر بخش حمل و نقل و برنامه‌ریزی است و به سایر حوزه‌های تخصصی از جمله طراحی شهری توجه نشده است؛ از این رو می‌بایست خاطرنشان کرد این الگوهای شهری پاسخگوی موضوعات اساسی مانند حفاظت از محیط زیست، حفاظت از میراث فرهنگی و تاریخی، مدیریت اقتصادی و اجتماعی و ... نیستند».^۲ بدین خاطر «با وجود گذشت چند دهه از تهیه و اجرای طرح‌های توسعه شهری، توفیق چندانی در زمینه توسعه شهری حاصل نشده است؛ چرا که سیاست‌های زمین شهری بدون توجه به برنامه آمایش سرزمینی و غالباً به منظور تنظیم بازار مسکن و زمین صورت گرفته‌اند».^۳ بنابراین اگر چه در قوانین شهری ضمن تنظیم مقررات مربوط به عمران و ساخت و ساز، به ضرورت حفظ اراضی کشاورزی و باغ‌ها اشاره می‌شود، اما بر تقویت و توسعه این فعالیت‌ها در شهر تمرکز ندارند. در نتیجه، طرح‌ها و برنامه‌های توسعه و عمران شهر، فاقد نظام جامع حمایتی از فعالیت کشاورزی شهری‌اند.

1. Kimisato Oda et al., "Urban Agriculture as a Sustainability Transition Strategy for Shrinking Cities? Land Use Change Trajectory as an Obstacle in Kyoto City, Japan", Sustainability, (2018), Vol. 10, No. 4, at 11.

۲. فرهاد سلطانی آزاد، «طراحی شهری و جایگاه آن در سلسله مراتب طرح‌های توسعه شهری»، فصلنامه مدیریت شهری و روستایی، شماره ۹، (۱۳۸۱)، ص ۴۵.

۳. ابوالفضل مشکینی و مهدی نورمحمدی، «نقدی بر مدیریت زمین شهری کشورهای در حال توسعه (مطالعه موردی: ایران)»، پژوهش‌های جغرافیای انسانی، دوره ۵۰، شماره ۴، (۱۳۹۷)، ص ۸۱۸.

وضع دقیق نحوه استفاده از زمین‌های شهری و مساحت دقیق برای هر یک از کاربری‌های شهری، میزان تراکم‌های ساختمانی و ... در قالب طرح تفصیلی انجام می‌شود. در حقیقت طرح تفصیلی تنظیم برنامه‌های مفصل و جزئی مناطق شهری و طراحی آنهاست و طرح‌های فرادست مانند طرح‌های جامع و برنامه‌های آمایش سرزمین، خط‌مشی کلی را معین می‌سازند و به جزئیات نمی‌پردازند. از این‌رو ماهیت طرح‌های تفصیلی به گونه‌ای است که سازکاری جزئی برای مدیریت، کنترل و نظارت بر فضاها و شهر محسوب می‌شود. با وجود اینکه این طرح‌ها می‌بایست مطابق با مقتضیات هر شهر باشند، اما نقش کشاورزی شهری با وجود کارکردهای اقتصادی-اجتماعی و زیست‌محیطی آن در این طرح‌ها نادیده انگاشته شده است. در ضوابط طرح تفصیلی شهر تهران، جز موارد اندک به کاربری کشاورزی اشاره نشده است.^۱ علاوه بر کاستی‌های برنامه‌ریزی، در خصوص شهرهای بزرگ می‌توان علت اصلی را در افزایش قیمت زمین نیز جستجو کرد. افزایش غیر واقعی قیمت اراضی و مستغلات، منجر به رکود بخش تولید محصولات کشاورزی و گرایش به سمت تغییر کاربری اراضی شده است. چرا که «سرمایه‌گذاری در مسکن و ساختمان‌سازی ساده‌ترین راه برای کسب سود و منفعت بیشتر به شمار می‌آید».^۲

یکی دیگر از عوامل نارسایی و ضعف طرح‌های توسعه شهری، مسئله رویکرد سنتی به «مالکیت خصوصی» افراد است که در قوانین موضوعه کشور ما حقی مشروع و قانونی تلقی می‌شود.^۳ موضوع مالکیت زمین و اعمال محدودیت‌های استفاده از آن در جهت تامین منافع عمومی، مسأله‌ای است که در کلیت نظام حقوقی ایران و نیز برنامه‌های آمایش سرزمین و طرح‌های توسعه شهری در رابطه با کشاورزی شهری نادیده انگاشته شده است. به بیانی دیگر، سهولت در تغییر کاربری زمین بدون توجه به اقتضائات اجتماعی و

۱. در دو بند به ضوابط مربوط به تبدیل زمین‌های کشاورزی و باغ‌های با مالکیت خصوصی اشاره و همچنین به ضوابط و محدودیت‌های ساخت و ساز در آنها تصریح شده است. در بند ۱۴ با عنوان حفاظت از میراث طبیعی شهر، به ذکر ضرورت رعایت قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها تاکید شده است.

2. Colin Marx & Emily Kelling, "Knowing Urban Informalities", Urban Studies 56, No. 3, (2019), at 494.

۳. محمدمهدی عزیزی و سینا شهاب، «به‌عنوان سازوکار TDR کاربرد انتقال حقوق توسعه (تحقق‌پذیری طرح‌های توسعه شهری (نمونه موردی: شهر کاشان))»، فصلنامه علمی-پژوهشی مطالعات شهری، دوره ۱، شماره ۴، (۱۳۹۱)، ص

زیست محیطی منطقه بر اساس اعمال حق مالکیت سبب از بین رفتن بسیاری از اراضی زراعی در شهرها شده است. بنیان مالکیت خصوصی، مبانی فقهی آن و قانون اساسی و سنت حقوقی و قضایی ایران است. در نتیجه رویکرد انتفاع مطلق از مایملک و آثار مالکیت خصوصی، به یکی از مشکلات مدیریت شهری بدل شده است که سوء آثار اعمال این حق بر حوزه کشاورزی شهری نیز مشهود است. به نظر می‌رسد می‌توان با توجه به اینکه حفظ و توسعه کشاورزی شهری و حفاظت از محیط زیست، متعلق حقوق و منافع عمومی است، می‌توان به فهم جدیدی از مالکیت خصوصی دست یافت؛ اگرچه در قانون مدنی بر اساس قاعده فقهی «تسلیط» و احترام به مالکیت خصوصی تاکید شده است؛ اما با تکیه بر قاعده «لا ضرر»، می‌توان محدودیت‌های قابل ملاحظه‌ای بر اعمال حق مالکیت به سود منافع اجتماعی مقرر نمود.^۱

از دیگر کاستی‌های برنامه‌ریزی شهری در زمینه حفظ و توسعه کشاورزی شهری، فقدان هماهنگی و انسجام بین طرح‌های شهری با اسناد فرادست و سیاست‌های ابلاغی است. نظام مدیریت شهرها بر مبنای طرح‌های توسعه و عمران از جمله طرح جامع و تفصیلی است. طرح تفصیلی شهر به عنوان طرح فرودست طرح جامع، اجرایی شدن اهداف و راهبردهای کلان را در مقیاس خرد امکان‌پذیر می‌نماید؛ بنابراین باید از انسجام کافی در پیاده‌سازی طرح جامع در زمینه ساخت و ساز، کاربری، شبکه‌های ارتباطی، حمل و نقل شهری برخوردار باشد.^۲ طرح‌های شهری، ابزار قانونی و فنی مداخله در امور شهرها است و باید در نظر داشت که شهر، محیط بسته‌ای نیست که از محیط‌های اطراف خود جدا باشد. بنابراین نمی‌توان برای هر شهر مستقل از محیط پیرامونش برنامه‌ریزی کرد. تهیه طرح‌های شهری به خودی خود نمی‌تواند راه حل توسعه کشاورزی شهری باشند مگر اینکه با طرح‌های فرادست و سایر قوانین و مقررات یکپارچگی و هماهنگی داشته باشند. به عنوان مثال در بند ۱ بخش شهرسازی سیاست‌های کلی نظام مصوب ۱۳۸۹، علاوه بر رعایت چارچوب طرح آمایش سرزمین و معیارهای زیست محیطی بر «مراقبت از منابع آب و خاک

۱. ناصر کاتوزیان، دوره مقدماتی حقوق مدنی: اموال و مالکیت (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۴) صص ۹۹-۱۱۳.

۲. بهناز امین‌زاده و سمیه رودکی، ارائه روش تلفیقی برای ارزیابی طرح‌های تفصیلی شهری (مطالعه موردی: طرح تفصیلی منطقه ۶ شهرداری شیراز)، هویت شهر، دوره ۱۱، شماره ۱، (۱۳۹۶)، ص ۳۴.

کشاورزی» نیز تاکید شده است. ضوابط طرح‌های تفصیلی همانطور که اشاره شد اصولاً بر محور مفاهیم و واژگان کلیدی یاد شده تهیه و تصویب نشده‌اند و بر مقوله «توسعه کالبدی و ساخت و ساز» تمرکز دارند.^۱

۴-۲. سهولت سازکار اداری تغییر کاربری کشاورزی شهری

قوانین از جمله قانون تأسیس شورای عالی معماری و شهرسازی، تعیین نحوه استفاده از زمین‌های شهری را به طرح‌های توسعه شهری واگذار نموده است. غالباً به واسطه طرح‌های توسعه شهری، بخش‌های عظیمی از اراضی زراعی و باغات به صورت قانونمند به سایر کاربری‌ها تخصیص می‌یابد.^۲ بجز مواردی که در تهیه و تنظیم طرح شهری از زمین‌های کشاورزی و باغ به سایر کاربری‌ها تخصیص می‌یابد، تغییر کاربری کشاورزی از طریق کمیسیون ماده ۵ قانون تأسیس شورای عالی معماری و شهرسازی نیز صورت می‌گیرد که به ریاست استاندار در سازمان مسکن و شهرسازی استان تشکیل می‌شود.

سه وظیفه عمده‌ای که برای کمیسیون ماده ۵ می‌توان برشمرد، بدین ترتیب است: بررسی و تصویب طرح‌های تفصیلی، اعمال تغییرات جزئی و موردی در طرح تفصیلی و بررسی و تصویب تغییر کاربری اراضی و املاک پیشنهادی شهرداری. طرح‌های تفصیلی شهری پس از تصویب کمیسیون مذکور و ابلاغ آن توسط شورای اسلامی شهر، مبنای عمل در شهرداری قرار خواهد گرفت. در طول اجرای طرح تفصیلی بنا به هر دلیلی که نیاز به تغییر در طرح تفصیلی باشد، شهرداری با ارائه دلایل و مستندات خود به این کمیسیون و اخذ نظر کمیته فنی کمیسیون ماده ۵ اقدام می‌کند.^۳ بر این اساس، هرگونه

۱. به عنوان مثال در ضوابط طرح تفصیلی شهر تهران مصوب ۱۳۹۱ صرفاً سه بار کلمه «کشاورزی» ذکر شده است. در یکی از این موارد نیز در تبصره ۱ جزء ۵ بند ۱۴ آمده است: «تبدیل و تغییر کاربری اراضی کشاورزی (کشت و آیش) داخل محدوده شهر، در صورت واگذاری به شهرداری و رعایت ضوابط پهنه مربوطه، مشروط به اینکه سهم شهرداری حداقل ۷۰ درصد جهت تبدیل به فضای سبز عمومی و خدمات هفتگانه باشد، بلامانع است.» در حالی که اصطلاح «ساخت و ساز» ۸۲ بار در ضوابط طرح تکرار شده است که نشان دهنده تمرکز طرح‌ها بر سایر مفاهیم است.

۲. محمد رحیم رهنما و مجتبی روستا، «تحلیل تغییر کاربری و چگونگی حفظ و نگهداری فضای سبز (باغ‌ها) شهر جهرم در راستای توسعه پایدار»، فصلنامه تحقیقات جغرافیای، دوره ۲۸، شماره ۲، (۱۳۹۲)، ص ۱۱۴.

۳. شهاب عباس‌زاده، آشنایی با کمیسیون ماده ۵ (تهران: راه‌دان، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور، ۱۳۹۱) ص ۹۵.

تغییری در برنامه‌های توسعه شهری ابتدا از طریق شهرداری و در نهایت کمیسیون ماده ۵ استان صورت می‌گیرد. اگر این تغییرات نقشه‌های تفصیلی، در اساس طرح جامع شهری موثر باشد باید به تایید شورای عالی شهرسازی و معماری ایران یا مرجع تعیین شده از طرف شورای عالی برسد. کمیسیون مذکور یکی از ارکان مدیریت شهری است که در قالب قوانین و مقررات می‌تواند کاربری‌ها را کنترل نماید. اما در عمل با نقشی که طرح‌های تفصیلی به کمیسیون ماده ۵ بخشیده است، هیچ ناممکنی در ساخت و ساز حتی در اراضی زراعی وجود نخواهد داشت.^۱ لازم به ذکر است که در شهر تهران، طبق قانون اصلاح قانون تأسیس شورای عالی معماری و شهرسازی مصوب ۱۳۸۸، دبیرخانه کمیسیون در شهرداری تشکیل و شهردار تهران رییس آن خواهد بود؛ اختیار گسترده شهرداری در کمیسیون ماده ۵، موجب می‌شود که تغییرات طرح تفصیلی و به‌طور کلی مصوبات کمیسیون تابعی از سیاست‌ها و رویکردهای شهرداری تهران شود.

به موجب بند ۶ مصوبه ضوابط جلوگیری از افزایش محدوده شهرها مصوب ۱۳۷۸/۰۸/۱۰ شورای عالی شهرسازی و معماری، تغییر کاربری اراضی زراعی، باغ‌ها دارای کاربری کشاورزی و باغداری در طرح‌های مصوب شهری برای مقاصد شهری به کلی ممنوع شده است. اما پس از تصویب این مصوبه، در موارد متعددی کمیسیون ماده ۵ در خصوص تغییر کاربری اراضی کشاورزی تصمیم‌گیری کرده است که در برخی موارد که مصوبه شامل مقرراتی بوده، در هیات عمومی دیوان عدالت اداری ابطال شده است.^۲ علاوه بر این، تقابل منافع عمومی و مالکیت خصوصی شهروندان در استفاده و تعیین نوعیت اراضی زراعی و رویکرد اقتصادی متولیان کشاورزی شهری بر تصمیم‌گیری نهادهای مدیریتی و اجرایی تاثیر می‌گذارد. به عبارت دیگر، نظام حقوقی با واگذاری نحوه استفاده از اراضی به طرح‌های جامع و تفصیلی شهری و سازکار اداری پیش‌بینی شده در کمیسیون ماده ۵، دست شهرداری را برای تغییر کاربری اراضی شهری باز گذاشته است.

۱. آوا دهقانی و ابراهیم توفیق، «تبارشناسی نظم تهران امروز با محوریت نقش کمیسیون ماده پنج»، مجله جامعه‌شناسی ایران، دوره ۱۸، شماره ۲، (۱۳۹۶)، ص ۲۰.

۲. از جمله دادنامه شماره ۱۱۲۶ مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۲ مبنی بر ابطال بند ۸ مصوبه کمیسیون ماده ۵ استان آذربایجان غربی که کاربری کلیه اراضی مزروعی و باغات (دایر و غیر دایر) را علی‌رغم هرگونه طرح کاربری بر اساس طرح جامع شهر تبریز به‌عنوان فضای سبز تثبیت کرده بود.

علاوه بر این ضرورت‌های ناشی از تولید مسکن و تولید سرپناه به‌ویژه در اطراف و حاشیه شهرها نیز بر تقویت این وضعیت اثر گذاشته است. «اگرچه به واسطه مصوبات این کمیسیون زمینه ایجاد شهرک‌های مسکونی در مناطق خدماتی شهر فراهم شده است، اما در نهایت نه تنها باعث کمبود خدمات منطقه‌ای و شهری شده بلکه زمینه‌ساز تخریب اراضی زراعی و باغات شهری در مسیر توسعه شهرک‌ها بوده است»^۱.

۳. چالش‌های مالی و اقتصادی فراروی کشاورزی شهری

چالش‌های پیش روی حفظ و توسعه کشاورزی شهری صرفاً دلایل و زمینه‌های حقوقی ندارد و راهکارهای آن نیز صرفاً حقوقی نخواهد بود. دسته‌ای از این مشکلات و کاستی‌ها جنبه‌های مالی و اقتصادی دارند و ممکن است زمینه‌های اصلی مسائل حقوقی باشند. مشکلات مالی و اقتصادی هر دو سوی رابطه یعنی دستگاه‌ها و نهادهای عمومی و دولتی صلاحیتدار و شهروندان و اشخاص خصوصی را تحت تاثیر قرار می‌دهد؛ با توجه به اینکه در حفظ و توسعه کشاورزی شهری بار عمده مداخلات بر عهده نهادهای عمومی و دولتی مانند شهرداری و وزارت جهاد کشاورزی است، منابع مالی هر دوی این نهادها و نیز مشکلات معیشتی و اقتصادی شهروندان، عمده‌ترین چالش‌های مالی و اقتصادی کشاورزی شهری قلمداد می‌شوند.

۳-۱. کاستی‌های منابع مالی شهرداری‌ها و حفظ و توسعه کشاورزی شهری

وابستگی بودجه شهرداری‌ها به منابع ناپایدار کاستی اصلی این نهاد در مدیریت اراضی شهری و بالاخص اراضی کشاورزی است. طبق ماده ۲۹ قانون آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها مصوب ۱۳۴۶ شامل عوارض، بهای خدمات، درآمدهای حاصله از وجوه و اموال شهرداری و کمک‌های مالی دولت می‌شود. به‌جز عوارض ملی که به صورت متمرکز به موجب قانون مالیات بر ارزش افزوده مصوب ۱۴۰۰ وصول و بین شهرداری‌ها توزیع می‌شود، عوارض محلی مصوب شوراهای اسلامی شهر نیز می‌تواند منبعی پایدار به شمار رود. اما به موجب بند الف ماده ۲ قانون درآمد پایدار شهرداری‌ها و دهیاری‌ها مصوب ۱۴۰۱، تصویب

۱. اکبر رحیمی، «سیاست‌های زمین شهری و تاثیر آن بر توسعه شهر تبریز»، فصلنامه آمایش محیط، دوره ۱۳، شماره ۴۸، (۱۳۹۹)، ص ۱۲۲.

عوارض محلی منوط به تصویب نهایی وزیر کشور شده است که موجب محدودیت ابتکار محلی در وضع عوارض می شود. قانون مذکور، استفاده از برخی ابزارهای تامین مالی برای تامین درآمد پایدار برای شهرداری ها پیش بینی کرده است که هنوز آثار عملی و اجرایی آن پدیدار نشده است. در وضعیت فعلی با کاستی هایی که در منابع درآمدی پایدار شهرداری ها وجود دارد، «بیشترین منبع درآمدی شهرداری ها مربوط به فروش تراکم و اخذ جریمه های مالی ناشی از تخلفات ساختمانی بوده است».^۱

به موازات خودکفایی مالی شهرداری ها و کاهش کمک های مالی دولت، حوزه وظایف شهرداری ها در برخی زمینه ها از جمله حفاظت محیط زیست و حفظ و توسعه کشاورزی شهری افزایش یافت یا اهمیت بیشتری پیدا کرد. از این رو فروش تراکم، تغییر کاربری و اخذ جریمه های تخلفات ساختمانی به عنوان منابع مالی سهل الوصول مورد توجه قرار گرفت و زمینه ساز ایجاد رویکرد اقتصادی شهرداری ها به ضوابط و مقررات شهری گردید.^۲ از نظر برخی، «سیاست فروش تراکم مازاد در جهت قانونی کردن ساخت و سازهای غیرقانونی و خلاف برنامه های جامع و تفصیلی در ازای دریافت جریمه برای تامین اعتبارات لازم شهرداری، شهر را به کالایی قابل معامله و با ارزش اقتصادی تبدیل کرده است».^۳ وابستگی بودجه شهرداری به منابع غیرپایدار، اهمیت درآمد حاصل از عوارض پروانه های ساختمانی و جریمه های تخلفات ساختمانی و همگامی قوانین و مقررات ناکارآمد شهری در حوزه کشاورزی با آن، بستر لازم برای تغییر کاربری اراضی کشاورزی در محدوده و حریم شهرها را فراهم می کند.^۴ در نتیجه به طور مشخص، با وجود کاستی های یاد شده در منابع درآمدی شهرداری ها، نه تنها موجب توسعه فعالیت کشاورزی در شهرها نمی شود، بلکه در حفظ وضع موجود نیز ناتوان خواهد بود.

۱. کرامت اله زیاری و همکاران، «مطالعه و شناخت منابع مالی و ارائه راهکارهایی برای بهبود پایداری درآمد شهرداری ها، مورد پژوهش؛ شهرداری شهر مهاباد»، دو فصلنامه مدیریت شهری، دوره ۱۱، شماره ۳۱، (۱۳۹۲)، ص ۱۰۹.

۲. غلامرضا کامیار، حقوق شهری و شهرسازی (تهران: انتشارات مجد، ۱۳۸۵) ص ۱۶۰.

۳. دهقانی و توفیق، همان، ص ۱۶.

۴. به عنوان نمونه شهرداری ها برای کسب درآمد در قالب توافقات با مالکان و نیز عوارض تغییر کاربری، پیشنهاد تغییر کاربری های کشاورزی پیش بینی شده در طرح تفصیلی را به کمیسیون ماده پنج ارسال می کنند و با تصویب کمیسیون ماده پنج کاربری زمین های مذکور تغییر می یابد.

۲-۳. وزارت جهاد کشاورزی و رویکرد کسب درآمد از تغییر کاربری

وزارت جهاد کشاورزی با رسالت تامین امنیت غذایی مردم کشور، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی، نظارت، انجام امور پژوهشی، آموزشی، مروجی و حمایتی از بخش کشاورزی را عهده‌دار است. وزارت جهاد کشاورزی به موجب قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها مصوب ۱۳۷۴ و اصلاحیه بعدی آن، در اراضی زراعی خارج از محدوده شهرها و روستاها، وظیفه حفظ و مراقبت از کاربری زراعی و باغ را دارد. در مورد شهرها، همانطور که توضیح داده شد، دامنه صلاحیت وزارت جهاد کشاورزی صرفاً ناظر بر اراضی حریم یا همان پیرامون شهر است که الحاق آتی آن به محدوده متصور و محتمل است. علاوه بر این در این قسمت، وزارت جهاد کشاورزی فقط مرجع تشخیص کاربری کشاورزی و باغ و همین‌طور مرجع پیگیری کیفی نقض این کاربری‌هاست؛ اما مرجع صدور پروانه ساختمانی و رسیدگی به تخلف ساختمانی، شهرداری و کمیسیون ماده صد آن است. در نتیجه صرف نظر از تداخل وظایف بین این دو نهاد که به آن اشاره شد، ممکن است این شرایط زمینه موافقت وزارت جهاد کشاورزی با تغییر کاربری در قبال اخذ عوارض را تقویت کند.

مطابق با تبصره ۲ ماده ۲ قانون اصلاح قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها، مرجع تشخیص اراضی زراعی و باغ‌ها، وزارت جهاد کشاورزی است و نظر سازمان جهاد کشاورزی استان برای مراجع قضایی به منزله نظر کارشناسان رسمی دادگستری است. همچنین صلاحیت تشخیص موارد ضروری تغییر کاربری اراضی زراعی و باغی، یکی از مهم‌ترین وظایفی است که به موجب قانون مزبور به عهده جهاد کشاورزی قرار گرفته است. به عبارت دیگر، تغییر کاربری اراضی زراعی تابع مقررات خاص و بر عهده کمیسیون مذکور در تبصره ۱ ماده ۱ قانون مذکور و به ریاست وزارت جهاد کشاورزی است.

اخذ عوارض ناشی از تغییر کاربری حتی با وجود تصریح قانون به ممنوعیت تغییر کاربری اراضی زراعی در غیر موارد ضروری، به روند تغییر کاربری اراضی زراعی دامن زده است. در واقع آنچه سبب شده است جهاد کشاورزی نتواند به عنوان یک نهاد متولی کشاورزی شهری به خوبی ایفای نقش نماید، ماده ۲ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها است. وفق این ماده، ۸۰٪ قیمت روز اراضی و باغ‌هایی که طبق مقررات این قانون

مجاز تغییر کاربری می‌گیرند - با احتساب ارزش زمین پس از تغییر کاربری - بابت عوارض از مالکان، وصول و به‌خزانه‌داری کل کشور واریز می‌گردد. جهاد کشاورزی که مسئول اجرای این قانون است، ۸۰ درصد این مابه‌التفاوت را از فردی که می‌خواهد تغییر کاربری دهد به‌عنوان عوارض دریافت می‌نماید که همین موضوع سبب رقابت بین دستگاه‌ها جهت جذب منابع حاصل از تغییر کاربری و در نتیجه تشدید آن می‌شود.^۱

۳-۳. مشکلات اقتصادی و معیشتی شهروندان

همانطور که پیش‌تر اشاره شد، افزایش قیمت زمین پس از تغییر کاربری از کشاورزی به مسکونی و صنعتی سبب شده است تا به زمین به‌عنوان یک کالا برای سرمایه‌گذاری دیده شود. افزون بر این، عدم صرفه اقتصادی فعالیت کشاورزی در شهرها، سبب عدم تمایل نیروی کار فعال به انجام کار در این حوزه شده است. «برای مثال، منطقه ۹ شهرداری اصفهان که از زمین‌های زراعی مرغوبی برخوردار است و با وجود کوشش‌های بسیار در راستای حفاظت از آن، این اراضی به دلیل مطالبات شهروندان به تغییر کاربری آن در معرض نابودی و تخریب قرار گرفته‌اند».^۲ با وجود اینکه کشاورزی یک فعالیت اقتصادی موجد اشتغال و نیز عاملی برای توسعه اقتصادی شهری است، اما به دلیل عدم صرفه اقتصادی این فعالیت نسبت به سایر فعالیت‌های عمرانی و تولیدی، سبب کاهش تمایل شهروندان به این حرفه و فعالیت شده است. به عبارت دقیق‌تر، کشاورزی شهری از عملکرد اقتصادی حاکم بر شهر تاثیر می‌پذیرد و تا زمانی که سود حاصل از فعالیت‌های کشاورزی کم باشد، شهروندان تمایلی به انجام کشاورزی در اراضی زراعی خود ندارند.

علاوه بر این، مخاطرات طبیعی و انسانی بخش کشاورزی، تهدیدی جدی است که سبب عدم اطمینان شغلی کشاورزان می‌شود. سرمایه‌گذاری در کشاورزی به دلیل ماهیت مخاطره آمیز بودن آن که غالباً ناشی از شرایط ناپایدار طبیعت و تغییرات جوی است،

۱. حجت ورمزیاری، تحلیل سیاست‌ها و رهیافت‌های حفاظت از اراضی کشاورزی، «ماهنامه دانش غذا و کشاورزی»، پیاپی ۱۲۶، (۱۳۹۳)، ص ۳۶.

۲. سحر ندایی طوسی و همکاران، «علل و موانع نهادی تبدیل رویکرد انتقال حقوق توسعه TDR به سیاست توسعه شهری با تاکید بر مورد پژوهشی (مطالعه موردی: منطقه ۹ شهرداری اصفهان)»، برنامه‌ریزی توسعه کالبدی، دوره ۵، شماره ۲، (۱۳۹۹)، ص ۱۳.

امنیت شغلی این حرفه را با چالشی اساسی روبه‌رو می‌سازد. بنابراین با توجه به شرایط اقتصادی کنونی کشور ما، کم بودن درآمد حاصل از فعالیت‌های کشاورزی نسبت به سایر فعالیت‌های عمرانی و خدماتی و مواجهه با خطرات بالقوه کشاورزی شهری، نگهداری از اراضی زراعی و باغات به خصوص برای اقشار کم‌درآمد جامعه دشوار خواهد بود. بدین خاطر که به درست یا غلط می‌تواند چنین تصویری برای آنان ایجاد کند که پرداختن به کشاورزی در املاک آنان ممکن است ارزش املاکشان را به خطر بیندازد.^۱ بنابراین پیش‌بینی مشوق‌های قانونی علاوه بر سازکارهای حفظ و مراقبت، می‌تواند اثر حقوقی تکمیلی داشته باشد. «تضمین عدم کاهش ارزش اقتصادی زمین و حمایت‌های مالی در قالب بیمه محصولات زراعی، تخصیص یارانه‌های مالی به کشاورزان و صاحبان املاک علی‌الخصوص به اقشار کم‌درآمد جامعه ضروری است. چرا که تضمین این حق برای آنان به منزله امنیت شغلی، غذایی و حق تامین مسکن و سرپناه است».^۲

نتیجه‌گیری

اگر چه ممکن است کشاورزی شهری برای توسعه ساخت و ساز در شهرها محدودیت‌هایی به وجود آورد، اما نباید از نظر دور داشت که کشاورزی شهری مقوله‌ای فراتر از دسترسی به زمین است و در بسیاری از شهرها از سالیان دور وجود داشته است. از این رو کشاورزی شهری، به عنوان بخشی از اکوسیستم شهری، باید بتواند نظام حقوقی ویژه خود را که شامل نهاد و سازمان صلاحیت‌دار واحد، قوانین و مقررات منسجم برای حفظ و توسعه کشاورزی شهری و ارائه مشوق‌ها و امتیازات قانونی خاص می‌شود، داشته باشد. در ایران اگرچه قوانین و مقررات شهری به صورت پراکنده به ضرورت حفظ کاربری و استفاده کشاورزی و باغ در شهرها تاکید دارند، اما چالش‌های حقوقی و مالی - اقتصادی پیش‌روی این نظم حقوقی پراکنده، موجب ناکارآمدی آن شده است. چالش‌های حقوقی یاد شده، تعدد و کثرت قوانین و مقررات و تعدد مراجع اداری متولی، رویکرد تنبیهی و کیفری نامطلوب به

1. Cubi Ackerman, et al., The Potential for Urban Agriculture in New York City (New York: Urban Design Lab, Earth Institute, Columbia University, 2012) at 34.

۲. فاطمه رستگاری‌پور و فاطمه محمودی، «بررسی عوامل موثر بر تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی شهرستان تربت

حیدریه»، فصلنامه علمی اقتصاد کشاورزی و توسعه، دوره ۲۹، شماره ۳، (۱۴۰۰)، ص ۲۲.

حفظ کشاورزی، کاستی‌های طرح‌های توسعه و عمران شهری و سهولت سازکار اداری تغییر کاربری کشاورزی شهری را شامل می‌شود. از جمله چالش‌های مالی-اقتصادی نیز عدم اتکا به درآمد پایدار در مدیریت شهری، رویکرد کسب درآمد از تغییر کاربری اراضی کشاورزی و مشکلات اقتصادی و معیشتی شهروندان است. به نظر می‌رسد تدوین، تنظیم و تصویب قوانین و مقررات منسجم برای حفظ و توسعه کشاورزی شهری، شناسایی نهاد متولی واحد در قلمرو شهر اعم از محدوده و حریم، ایجاد محدودیت قانونی بیشتر برای تغییر کاربری اراضی کشاورزی از راهکارهای حقوقی بنیادین برای اصلاح وضع موجود به شمار می‌رود. برای توسعه کشاورزی شهری نیز پیش‌بینی مشوق‌های قانونی از جمله معافیت‌های مالیاتی و بخشودگی عوارض، حمایت‌های مالی و ارائه مشاوره برای توسعه فنی کشاورزی شهری می‌تواند راهگشا باشد.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

ORCID

Farhang Faghih



<https://orcid.org/0000-0003-4969-6857>

Larijani

Elaheh Amani



<https://orcid.org/0009-0007-9842-7414>

Vamarzani

منابع

کتاب‌ها

- عباس‌زاده، شهاب، آشنایی با کمیسیون ماده ۵ (تهران: راه‌دان، انتشارات سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور ۱۳۹۱).
- کاتوزیان، ناصر، دوره مقدماتی حقوق مدنی: اموال و مالکیت (تهران: نشر میزان، ۱۳۸۴).
- کامیار، غلامرضا، حقوق شهری و شهرسازی (تهران: انتشارات مجد، ۱۳۸۵).

مقاله‌ها

- امین‌زاده، بهناز و سمیه رودکی، «ارائه روش تلفیقی برای ارزیابی طرح‌های تفصیلی شهری (مطالعه موردی: طرح تفصیلی منطقه ۶ شهرداری شیراز)»، هویت شهر، دوره ۱۱، شماره ۱، (۱۳۹۶).
- دهقانی، آوا و ابراهیم توفیق، «تبارشناسی نظم تهران امروز با محوریت نقش کمیسیون ماده پنجم»، مجله جامعه‌شناسی ایران، دوره ۱۸، شماره ۲، (۱۳۹۶).
- رحیمی، اکبر، «سیاست‌های زمین شهری و تاثیر آن بر توسعه شهر تبریز»، فصلنامه آمایش محیط، دوره ۱۳، شماره ۴۸، (۱۳۹۹).
- رستگاری‌پور، فاطمه و فاطمه محمودی، «بررسی عوامل موثر بر تغییر کاربری زمین‌های کشاورزی شهرستان تربت حیدریه»، فصلنامه علمی اقتصاد کشاورزی و توسعه، دوره ۲۹، شماره ۳، (۱۴۰۰).
- رهنما، محمدرحیم و مجتبی روستا، «تحلیل تغییر کاربری و چگونگی حفظ و نگهداری فضای سبز (باغ‌ها) شهر جهرم در راستای توسعه پایدار»، فصلنامه تحقیقات جغرافیای، دوره ۲۸، شماره ۲، (۱۳۹۲).
- زیاری، کرامت‌اله و همکاران، «مطالعه و شناخت منابع مالی و ارائه راهکارهایی برای بهبود پایداری درآمد شهرداری‌ها، مورد پژوهش؛ شهرداری شهر مهاباد»، دو فصلنامه مدیریت شهری، دوره ۱۱، شماره ۳۱، (۱۳۹۲).
- سلطانی آزاد، فرهاد، «طراحی شهری و جایگاه آن در سلسله‌مراتب طرح‌های توسعه شهری»، فصلنامه مدیریت شهری و روستایی، شماره ۹، (۱۳۸۱).
- شهریاری، محمدرضا و همکاران، «سنجش و ارزیابی میزان تحقق‌پذیری طرح جامع شهری صفا شهر»، جغرافیا و روابط انسانی، دوره ۳، شماره ۴، (۱۴۰۰).
- شیرازیان، شیرین و محمد شهپری، «نقش ضمانت‌های حقوقی و کیفری در حمایت از فضای سبز خصوصی شهری»، علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره ۲۳، شماره ۱، (۱۴۰۰).
- عابدی سروستانی، احمد و منصور شاه‌ولی، «نقش ترویج کشاورزی در ارتقای اخلاق زیست‌محیطی کشاورزان»، فصلنامه اخلاق در علوم و فناوری، دوره ۴، شماره‌های ۱ و ۲، (۱۳۸۸).

- عزیزی، محمد مهدی و سینا شهاب، «به عنوان سازوکار TDR کاربرد انتقال حقوق توسعه (تحقق پذیری طرح های توسعه شهری (نمونه موردی: شهر کاشان))»، فصلنامه علمی - پژوهشی مطالعات شهری، دوره ۱، شماره ۴، (۱۳۹۱).
- مشکینی، ابوالفضل و مهدی نورمحمدی، «نقدی بر مدیریت زمین شهری کشورهای در حال توسعه (مطالعه موردی: ایران)»، پژوهش های جغرافیای انسانی، دوره ۵۰، شماره ۴، (۱۳۹۷).
- ندایی طوسی، سحر و همکاران، «علل و موانع نهادی تبدیل رویکرد انتقال حقوق توسعه TDR به سیاست توسعه شهری با تاکید بر مورد پژوهشی (مطالعه موردی: منطقه ۹ شهرداری اصفهان)»، برنامه ریزی توسعه کالبدی، دوره ۷، شماره ۲، (۱۳۹۹).
- ورمزیاری، حجت، «تحلیل سیاست ها و رهیافت های حفاظت از اراضی کشاورزی»، ماهنامه دانش غذا و کشاورزی، پیاپی ۱۲۶، (۱۳۹۳).

References

Books

- Ackerman, Cubi et al., *The Potential for Urban Agriculture in New York City*, (New York: Urban Design Lab, Earth Institute, Columbia University, 2012).
- Cohen, Nevin et al., *Five Borough Farms: Seeding the Future of Urban Agriculture in New York City* (New York: Design Trust for Public Space, 2012).
- Deelstra, Tjeerd & Herbert Girardet, *Urban Agriculture and Sustainable Cities*, Book Chapter: Growing Cities, Growing Food, Urban Agriculture on the Policy Agenda, Deutsche Stiftung fur Internationale Entwicklung (DSE), (Germany: Zentralstelle fur Ernährung und Landwirtschaft, Feldafing, 2000).
- Ogburn, William Fielding, *Social Characteristics of Cities: A Basis for New Interpretations of the Role of the City in American Life* (Chicago, IL: The International City Managers' Association, 1937).

Articles

- Mancebo, François, “Urban Agriculture, Commons and Urban Policies: Scaling Up Local Innovation”, *Challenges in Sustainability*, Vol. 4, No. 1, (2016).
- Marx, Colin & Emily Kelling, “Knowing Urban Informalities”, *Urban Studies* 56, No. 3, (2019).
- Mkwambisi, David D et al., “Urban Agriculture and Poverty Reduction: Evaluating How Food Production in Cities Contributes to Food security, Employment and Income in Malawi”, *Journal of International Development*, Vol. 23, No. 2, (2011).
- Mougeot, Luc JA, “Urban Agriculture: Definition, Presence, Potentials and Risks, and Policy Challenges”, *Cities Feeding People Series*; rept. 31, (2000).
- Oda, Kimisato et al., “Urban Agriculture as a Sustainability Transition Strategy for Shrinking Cities? Land Use Change Trajectory as an Obstacle in Kyoto City, Japan”, *Sustainability*, Vol. 10, No. 4, (2018).
- Witt, Becky Lundberg, “Urban Agriculture and Local Government Law, Realities and Solutions”, *Journal of Law and Social Change*, Vol. 16, No. 3, (2013).

In Persian

Books

- Abbaszadeh, Shahab, *Familiarity with the Article 5 Commission* (Tehran: Rahdan: Organization of Municipalities and Villages of the Country Publications, 1979). [In Persian]
- Kamyar, Gholamreza, *Urban Law and Urban Planning* (Tehran: Majd Scientific and Cultural Association Publications, 2006). [In Persian]
- Katouzian, Naser, *Preliminary Course of Civil Law for Property and Possession* (Tehran: Mizan Publication, 2005). [In Persian]

Articles

- Abedi Sarvestani, Ahmad & Mansour Shah Vali, "The Role of Agricultural Extnsion in Enhancing Environmental Ethics Among Farmers", Journal of Ethics in Science & Technology, Vol. 4, No, 1-2, (2009). [In Persian]
- Aminzade, Behnaz & Somayeh Roodaki, "An Integrated Method for Assessments of Detailed Plans by Using Plan Process Result (PPR) and Process Policy-Plan Program Implementation (PPIP) (Case Study: Region 6 of Shiraz Detailed Plan)", Journal of Hoviatshahr, Vol. 11, No. 1, (2017). [In Persian]
- Azizi, Mohammad Mehdi & Sina Shahab, "The Use of Transfer of Development Rights (TDR) as an Implementation Mechanism of Urban Development Plans (Case Study: Kashan City, Iran)", Journal of Motaleate Shahri, Vol. 1, No. 4, (2012). [In Persian]
- Dehghani, Ava & Ebrahim Towfigh, "Genealogy of Contemporary Tehran's Order: With an Emphasis on the Role of commission of the Fifth Article", Journal of Iranian Sociological of Association, Vol. 18, No. 2, (2017). [In Persian]
- Meshkini, Abolfazl & Mehdi Nourmohammadi, "A Critique of Urban Land Managment in Developing Countries (Case Study: Iran)", Journal of Human Geography Research, Vol. 50, No. 4, (2019). [In Persian]
- Nedae Tousi, Sahar et al., "Institutional Causes and Obstacles of Converting Transfer of Development Rights (TDR) Approach to Urban Development Policy (Case Study: District 9 of Isfahan Municipality)," Journal of Physical Social Planning, Vol. 7, No. 2, (2020). [In Persian]
- Rahimi, Akbar, "Urban Land Policies and Their Impact on the Development of Tabriz", Journal of Environmental Based Territorial Planning, Vol. 13, No. 48, (2020). [In Persian]
- Rahnama, Mohammad Rahim & Mojtaba Roosta, "Analysis of Change in Land Use and Maintaining and Preserving Green Spaces (Gardens) of

the Jahrom City for a Sustainable Development”, Journal of Geographical Researches, Vol. 28, No. 2, (2013). [In Persian]

- Rastegaripour, Fateme & Fateme Mahmoudi, “Studr of Effective Factors on Agriculture Land Use Change in Torbat Heydarieh City”, Journal of Agricultural Economics and Development, Vol. 29, No. 3 (115), (2021). [In Persian]
- Shahriyari, Mohammadreza et al., “Measurement and Evaluation of the Realization Rate of the Comprehensive Urban Plan of Safashehr”, Journal of Geography and Human Relations, Vol. 3, No. 4, (2021). [In Persian]
- Shirazian, Shirin & Mohammad Shahpari, “The Role of Legaland Criminal Safeguards in Supporting Private Urban Green Space”, Journal of Environmental Science and Technology, Vol. 23, No. 1, (2021). [In Persian]
- Soltani Azad, Farhad, “Urban Design and its Place in the Hierarchy of Urban”, Journal of Urban and Rural Management, Vol. 9, (2002). [In Persian]
- Urban and Rural Study and Planning Center, “Assessing the Status of Urban Agriculture in Iran and the World, Benefits and Challenges”, Municipalities and Rural Organization. (2021). [In Persian]
- Varmazyari, Hojat, “Analysis of Policies and Approaches on Maintenance of Agricultural Lands”, Science of Nutrition and Agriculture Journal, No. 126, (2014). [In Persian]
- Ziari, Keramat Allah et al., “Study and Identifying of Financial Resources and Strategies for Sustainable Income for Municipalities; A Case Study Municipality of Mahabad City”, Journal of Urban Management, Vol. 11, No. 31, (2013). [In Persian]

استناد به این مقاله: فقیه لاریجانی، فرهنگ و امانی وامرزانی، الهه، «چالش‌های شکل‌گیری و توسعه نظام حقوقی کشاورزی شهری»، پژوهش حقوق عمومی، دوره ۲۶، شماره ۸۴ (۱۴۰۳)، ۲۲۹-۲۶۰.

Doi: 10.22054/QJPL.2024.74847.2915



The Quarterly Journal of Public Law Research is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial 4.0 International License