



نقش اراضی خالصه، مستحده و ساحلی در تولید و کارآفرینی

* اباذر اشتری مهرجردی

* استادیار گروه مطالعات علم و فناوری موسسه مطالعات فرهنگی و اجتماعی، تهران، ایران.

ashtari@iscs.ac.ir

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۲/۰۶

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۱۱/۰۶

چکیده

این مقاله بر آن است که با بررسی چالش های حقوقی و اجرایی اراضی خالصه، مستحده و ساحلی، پیشنهادهایی در جهت بهره گیری در تولید و کارآفرینی ارائه نماید. نظام ثبتی ایران با وجود آن که نظامی منسجم است و قابلیت ایجاد امنیت حقوقی را دارد با نیازها و منافع جامعه، تولید و کارآفرینی هماهنگ نیست و منجر به چالش هایی در این زمینه گردیده است، فلذا مستلزم اصلاحاتی جهت کارایی بهتر آن می باشد تا بسیاری از اختلاف نظرها در خصوص مقررات ثبتی املاک که ناشی از عدم توجه به نوع نظام ثبتی ایران است، پایان دهد. این مقاله از نظر هدف توسعه ای و از نظر روش نهادی، تطبیقی و تاریخی می باشد. داده ها با روش کتابخانه ای گردآوری و به صورت استنباطی و با روش منطق استقرایی ربایشی تحلیل شده است. بنابراین این پژوهش سعی دارد تا چالش های حقوقی اراضی را مورد بررسی و کنکاش قرار داده، تا زیرساخت های ثبتی که اهداف و سیاست های آن در همه کشورها از اهمیت ویژه ای برخوردار است را به سمت و سوی بهتری در این راستا سوق دهد. مهمترین یافته ها حاکی از آن است که با وجود صراحت قانونی در تعریف دستگاه های مجاز، نهادهایی هستند که در قالب قانون خدمات قرار گرفته اما مجاز به تملک نباشند. همچنین، در مورد واگذاری اراضی ملی به اشخاص حقیقی (مانند کارآفرینان)، علیرغم وجود قوانین مرتبط، رویه قضایی (مانند دیوان عدالت اداری) گاهی مانع از واگذاری به اشخاص حقیقی می شود.

واژه های کلیدی: اراضی خالصه، اراضی مستحده، اراضی ساحلی، تولید و کارآفرینی.

نوع مقاله: علمی

۱- مقدمه و طرح مساله

زمین در ادبیات اقتصاد کلاسیک، در کنار کار، سرمایه و کارآفرینی، به عنوان یکی از چهار عامل اصلی تولید شناخته می شود. در این نگرش، زمین عمدتاً به مثابه منبعی طبیعی، نسبتاً منفعل و محدود در نظر گرفته می شود که بستر فیزیکی فعالیت های تولیدی و منشأ بسیاری از مواد اولیه است. با این حال، تحولات چند دهه اخیر در حوزه های اقتصاد نهادی، اقتصاد منطقه ای، جغرافیای اقتصادی و ادبیات کارآفرینی، نشان داده است که زمین صرفاً یک «پس زمینه فیزیکی» برای تولید نیست، بلکه دارای ای استراتژیک و تا حد زیادی «برساخته ای نهادی و فضایی» است که می تواند به طور مستقیم و غیرمستقیم فرایند تولید و کارآفرینی را شکل دهد.

از یک سو، ویژگی های عینی و مادی زمین - همچون موقعیت جغرافیایی، اقلیم، کیفیت خاک، دسترسی به منابع آب و انرژی، همجواری با بازارهای مصرف و مراکز شهری، و پیوند با شبکه های حمل و نقل و زیرساختی - الگوی استقرار فعالیت های تولیدی و نوع فرصت های قابل تصور برای کارآفرینان را تعیین می کند. بدین معنا، بسیاری از ایده های کارآفرینانه، به ویژه در حوزه های کشاورزی، صنایع تبدیلی، گردشگری، لجستیک و انرژی های تجدیدپذیر، ماهیتاً «مکان مند» و «زمین محور» هستند و بدون درک ظرفیت ها و محدودیت های سرزمینی، قابل فهم و تحلیل نیستند. از سوی دیگر، زمین واجد بُعدی نهادی و حقوقی است که به صورت تعیین کننده بر امکان پذیری و چگونگی فرایند

نویسنده عهده دار مکاتبات: اباذر اشتری مهرجردی Ashtari@iscs.ac.ir

مستحده»، باید گفت این اراضی به زمین‌هایی گفته می‌شود که در نتیجه خشک شدن آب دریاها، دریاچه‌ها یا تغییر بستر رودخانه‌ها ایجاد می‌شوند [۲۲]. همچنین «اراضی ساحلی» زمین‌هایی هستند که در مجاورت حریم دریاها، دریاچه‌ها یا اراضی مستحده قرار دارند و از نظر حقوقی، بسته به موقعیت، تابع یکی از انواع مذکور به‌شمار می‌آیند [۳۶]. به طور کلی، اراضی خالصه، مستحده و ساحلی شامل زمین‌هایی هستند که به دولت تعلق دارند و خرید و فروش آن‌ها صرفاً با اجازه دولت امکان‌پذیر است. در نظام حقوقی ایران، اراضی خالصه از دیرباز وجود داشته و در منابع تاریخی با عنوان «خالصات» از آن‌ها یاد شده است. برای اداره این املاک، نهادی تحت عنوان دیوان خالصات تشکیل شد که وظیفه نظارت بر املاک دولتی را بر عهده داشت [۸].

فروش و واگذاری اراضی خالصه در ایران بر اساس قانون فروش خالصات مصوب ۳۰ آبان ۱۳۳۴ صورت می‌گیرد [۱۶]. بر این اساس، شرط تملک اراضی و املاک خالصه، مستحده و ساحلی، رعایت تشریفات قانونی مصوب دولت است. به موجب این مقررات، پس از تعیین محدوده مورد تملک، پرونده به کمیسیون ماده ۱۲ وزارت مسکن و شهرسازی ارجاع می‌شود و در صورت تأیید قانونی و شرعی، به ذی‌نفع اعلام می‌گردد که روال تملک انجام شده است.

با وجود اقدامات حقوقی و اجرایی صورت‌گرفته (که در این مقاله بدان خواهیم پرداخت)، به نظر می‌رسد نظام ثبتي ایران هنوز در زمینه اراضی خالصه، مستحده و ساحلی با چالش‌ها و خلأهای متعددی جهت بهره‌برداری در حوزه تولید و کارآفرینی روبه‌روست. این مقاله که به روش توصیفی-تحلیلی و تاریخی و از طریق مطالعه کتابخانه‌ای انجام شده است، می‌کوشد تا ضمن بررسی مبانی فقهی و حقوقی این اراضی، چالش‌ها، موانع و خلأهای موجود در فرآیند تملک و ثبت آن‌ها و کاربرد آنها را در تولید و کارآفرینی تبیین نماید.

کارآفرینی اثر می‌گذارد. نظام حقوق مالکیت، شفافیت و استحکام اسناد، قابلیت وثیقه‌گذاری، سهولت یا دشواری نقل‌وانتقال و تغییر کاربری، و نیز سیاست‌های حاکم بر تخصیص و قیمت‌گذاری زمین، همگی می‌توانند زمین را به ابزاری تسهیل‌گر برای تأمین مالی، کاهش عدم قطعیت و مدیریت ریسک در کسب‌وکارهای نو تبدیل کنند یا برعکس، آن را به منبع رانت، سفته‌بازی و مانعی ساختاری بر سر راه کارآفرینان بدل سازند. در بسیاری از اقتصادها، به‌ویژه اقتصادهای در حال توسعه، نابرابری در دسترسی به زمین و کارکرد رانت‌جویانه آن، به بازتولید نابرابری فرصت‌های کارآفرینانه در سطوح فردی و منطقه‌ای انجامیده است.

با وجود اهمیت بدیهی و چندلایه زمین در فرایند تولید و کارآفرینی، مرور ادبیات نشان می‌دهد که در بسیاری از پژوهش‌ها، زمین یا به‌صورت عنصری ثابت و بدیهی در حاشیه تحلیل باقی مانده، یا صرفاً در قالب متغیر «کاربری اراضی» و «مکان استقرار» به‌طور محدود مورد توجه قرار گرفته است. به بیان دیگر، پیوند میان «کارکردهای اقتصادی، نهادی و فضایی زمین» و «مراحل مختلف فرایند کارآفرینی» - از شناسایی فرصت و طراحی مدل کسب‌وکار تا تأمین مالی، استقرار، رشد و خلق ارزش افزوده - کمتر به‌صورت نظام‌مند و یکپارچه واکاوی شده است.

در فرهنگ لغت، واژه‌ی «خالصه» به معنای ملک متعلق به دولت یا خاندان سلطنتی آمده است [۵]. در اصطلاح حقوقی نیز خالصه به املاک دولتی گفته می‌شود؛ املاکی مانند ابنیه، باغ‌ها، زمین‌های دایر و بایر، اراضی مسلوب‌المنفعه، کویری، باتلاقی و منابع آبی نظیر قنوات و چشمه‌هایی که درآمد آن‌ها به خزانه دولت واریز می‌شد [۱۶]. این املاک دارای سه منشأ اصلی بودند: رقبات نادری، خالصه‌های محمدشاهی و رقبات ناصری. عمده‌ترین گونه‌های خالصه را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد: خالصه‌های انتقالی (که برای مدت محدود به بهره‌بردار واگذار می‌شدند)، خالصه‌های تیولی (که به تیول‌داران در مقابل تعهدات نظامی داده می‌شدند) و خالصه‌های دیوانی (که توسط دولت به زارعان واگذار می‌گردید و حقوق دولتی از آن‌ها اخذ می‌شد) [۱۷]؛ [۲۴]. در تعریف «اراضی

۲- چارچوب مفهومی

الف) انواع و حدود اراضی

۱- اراضی خالصه

طبق تبصره ۲ ماده ۱ قانون راجع به واگذاری زمین به تحصیل کرده‌های کشاورزی (مصوب ۱۳۳۸/۱۰/۲۲)، خالصه نقطه مقابل مشترکات و اموال عمومی، مال غیرمنقولی است که دولت آن را مانند یک مالک خصوصی، مالک می‌گردد [۳۵]؛ [۱۶]. سابقاً به املاک شاهی (اعم از زمین، باغ، قلاع، مراتع، جنگل‌ها، معادن و شیلات و غیره) معروف بود که پس از مشروطه، جزئی از املاک دولت محسوب شد [۲۲]. به عبارت دیگر، خالصه در ایران به زمین‌ها و مراتع و املاک دولتی و حکومتی گفته می‌شد که با توجه به سیاست‌های حکومتی در راستای اصلاحات اراضی و احیای اراضی، مد نظر قانون‌گذار قرار داشته‌اند [۳۰]؛ [۲۶]. با توجه به وسعت بالای این اراضی اعم از قراء، مزارع، باغ‌ها، قنوت دائر و بائر و مستغلات و ابنیه که ملک دولتی و متعلق به شاهان، حکمرانان و والیان مناطق مختلف کشور محسوب می‌شده و پس از قانون اصلاحات اراضی می‌بایست به اشخاص حقیقی و حقوقی واگذار می‌شد، در قانون خالصه به تفصیل به شرح تقسیم و فروش املاک خالصه پرداخته شده است [۳۸]؛ [۱۶].

تفاوت املاک خالصه و املاک عمومی (نظیر خیابان‌ها، پارک‌ها و میدان‌های عمومی) در شمول قانون بر آن‌ها است. بر خالصه، حقوق خصوصی و قانون مدنی حاکم است؛ حال آنکه بر املاک عمومی قانون مدنی حاکم نیست [۲۹]؛ [۳۴].

به همین دلیل، نمی‌توان نسبت به املاک عمومی، تقاضای ثبت داد، در صورتی که پذیرش تقاضای ثبت املاک خالصه از نظر برخی دکترین حقوقی بلااشکال است، هرچند این دیدگاه خالی از مناقشه نیست [۱۵]؛ [۲۱].

املاک خالصه، املاکی بود که مالکیت آن در اختیار دولت قرار داشت. مبدأ پیدایش آن در ایران به زمان تشکیل دولت‌های منطقه‌ای و مرکزی بازمی‌گردد و این املاک به شرح زیر قابل تقسیم است [۲۲]؛ [۱۹].

الف) خالصجات تیولی: این نوع خالصجات از طرف حکومت (پادشاه) به استانداران، حکام نظامی و سایر اشخاص خاص در مقابل دریافت وجوهی به عنوان مالیات یا تهیه سرباز برای مدتی معین یا به صورت موروثی واگذار می‌شد.

ب) خالصجات انتقالی: املاکی بود که از طرف دیوان با حق انتقال به اشخاص واگذار می‌گردید.

ج) خالصجات دیوانی: خالصجاتی بود که در تصرف کامل دیوان قرار داشت و در سال‌های نخست مشروطیت برخی از آن‌ها به اشخاص فروخته شد. این امر به‌ویژه در مناطق کرمان، سیستان و بلوچستان، خوزستان و نواحی مرزی رخ داد.

۲- اراضی ساحلی

مطابق بند ب ماده یک قانون اراضی مستحده و ساحلی مصوب ۱۳۵۴، اراضی ساحلی پهنه ای است با عرض مشخص از اراضی مجاور دریا و دریاچه‌ها یا خلیج که حداقل از یک سو به کنار دریا یا دریاچه متصل باشد. در خصوص ثبت اراضی ساحلی مطابق بند ۲۷۱ مجموعه بخشنامه ثبتی، دعوت از نماینده وزارت کشاورزی و حضور وی را الزامی می‌داند شاید بدین علت است که حضور نماینده مذکور به دلیل تفکیک اراضی مجاور ساحلی از اراضی مستحده ساحلی بوده است. [۱۶]؛ [۳۰].

۳- اراضی مستحده

بر طبق بند الف ماده یک قانون اراضی مستحده و ساحلی مصوب ۱۳۵۴، واژه «اراضی مستحده» اینگونه تعریف شده: اراضی مستحده عبارت است از زمین‌هایی که در نتیجه پایین رفتن سطح آب یا هر نوع جریان آب در کرانه‌های دریا و جزایر یا در نتیجه پایین رفتن آب یا خشک شدن تالاب‌ها ظاهر و ایجاد می‌شوند. این اراضی متعلق به دولت محسوب و مطابق بند ۲۷۱ م.ب.ث تقاضای ثبت آن از هیچکس پذیرفته نمی‌شود. [۳۰]؛ [۱۹].

۳- روش تحقیق

این پژوهش از نظر هدف، از نوع توسعه‌ای-کاربردی است؛ زیرا نتایج حاصل از آن می‌تواند در اصلاح و بهبود سیاست‌ها و ساختارهای حقوقی و ثبتی مرتبط با اراضی

مورد استفاده قرار گیرد. از نظر ماهیت و روش پژوهش، این مطالعه در زمره تحقیقات نهادی با رویکرد تطبیقی-تاریخی قرار دارد. در این چارچوب، تلاش شده است تا سیر تحول نهادهای حقوقی مرتبط با اراضی و نظام ثبت در ایران و برخی کشورها مورد تحلیل تطبیقی قرار گیرد تا نقاط قوت، ضعف و تجارب قابل انتقال شناسایی شوند. داده‌های این تحقیق از طریق مطالعه اسنادی و کتابخانه‌ای گردآوری شده‌اند. منابع مورد استفاده شامل قوانین و مقررات ملی و بین‌المللی، اسناد تاریخی، مقالات علمی، کتب تخصصی، و گزارش‌های سازمان‌های حقوقی و ثبتی بوده است. روش گردآوری داده‌ها به صورت نظام‌مند و مبتنی بر تحلیل محتوای منابع مکتوب انجام گرفته است تا دقت و جامعیت داده‌ها تضمین شود. تحلیل داده‌ها با بهره‌گیری از روش استنباطی و منطق استقرایی-ربایشی^۱ صورت گرفته است؛ بدین معنا که ابتدا با استخراج مفاهیم، نظریه‌ها و رویه‌های حقوقی از منابع مختلف، مبانی نظری و تجربی تحقیق تبیین شده، سپس با استنتاج منطقی و تطبیق آنها در بستر تاریخی و نهادی، الگوی تحلیلی پژوهش ارائه گردیده است. به این ترتیب، هدف نهایی پژوهش بررسی و تبیین چالش‌های حقوقی مرتبط با اراضی و نظام ثبت است تا از رهگذر تحلیل تطبیقی و تاریخی، راهکارهایی برای بهبود زیرساخت‌های ثبتی و تحقق اهداف سیاست‌های حقوقی در این حوزه پیشنهاد شود. بر همین اساس، در بخش‌های بعدی، به تبیین سیر تاریخی، مبانی حقوقی، و تحلیل تطبیقی نهادهای ثبتی و مالکیتی پرداخته خواهد شد تا تصویر جامعی از تحولات و چالش‌های موجود ارائه شود.

۴- یافته‌های پژوهش

چالش‌های حقوقی و اجرایی اراضی خالصه، مستحدثه و ساحلی در این بخش چالش‌ها و ملاحظات قانونی را در سه دسته اصلی طبقه بندی کرده ایم که در ابتدا بطور کلی مطرح و در ادامه، مفصل خواهیم پرداخت:

۱. محدودیت‌های کاربری و منطقه‌بندی^۲
مهم‌ترین ابزار قانونی که دولت‌ها برای کنترل توسعه استفاده می‌کنند، مقررات منطقه‌بندی است. این قوانین، کاربری مجاز زمین را بر اساس طرح‌های جامع شهری و منطقه‌ای مشخص می‌کنند و برای کارآفرینان محدودیت‌های جدی ایجاد می‌کنند:

• **عدم انطباق کاربری فعلی و مورد نیاز:** یک کارآفرین ممکن است یک انبار یا کارگاه را در منطقه‌ای که قبلاً صنعتی بوده خریداری کند، اما به دلیل بازنگری در طرح‌های توسعه شهری، کاربری آن منطقه به مسکونی یا تجاری تغییر یافته باشد. در این حالت، کارآفرین باید مراحل اداری طولانی و پرهزینه "تغییر کاربری" را طی کند یا فعالیت خود را محدود سازد.

• **محدودیت در تراکم و ارتفاع:** قوانین ساختمانی و کاربری، حداکثر میزان ساخت و ساز (تراکم) و ارتفاع مجاز بر روی زمین را تعیین می‌کنند. این امر مستقیماً بر مقیاس‌پذیری سرمایه‌گذاری کارآفرین، به‌ویژه در بخش املاک، ساخت و ساز، و انبارداری، تأثیر می‌گذارد. کارآفرین باید سرمایه‌گذاری خود را طوری برنامه‌ریزی کند که در چارچوب این محدودیت‌ها (مثلاً سطح اشغال مفید) باقی بماند.

• **اثر بر قیمت زمین:** مناطقی که کاربری‌های با ارزش اقتصادی بالاتر (مانند تجاری یا گردشگری) در آنها مجاز است، قیمت زمین به شدت بالاتری دارند. این امر ورود کارآفرینان جدید و کم‌سرمایه را به این مناطق بسیار دشوار می‌سازد و به طور ناخواسته به نفع سرمایه‌گذاران بزرگ عمل می‌کند.

۲. چالش‌های دسترسی مستقیم (تملك و واگذاری دولتی)

همانطور که در خلاصه قبلی اشاره شد، دولت مالک بخش قابل توجهی از اراضی است و نحوه دسترسی کارآفرینان به این زمین‌ها حیاتی است:

• **فرآیند تملك و جابه‌جایی:** اگر زمین مورد نیاز یک کارآفرین (به عنوان مثال برای احداث یک کارخانه تولیدی) در مسیر یک پروژه عمومی قرار گیرد، فرآیند تملك دولتی می‌تواند منجر به جابه‌جایی اجباری کارآفرین شود. اگرچه حق غرامت وجود دارد، اما این فرآیند باعث اختلال در زنجیره تأمین، از دست دادن مشتریان محلی و تأخیر در برنامه توسعه می‌شود که جبران آن دشوار است.

2. Zoning Regulations

1. Inductive-Deductive Reasoning

بازرگانی و در ۱۳۴۱ به وزارت اقتصاد، و در ۱۳۴۵ به وزارت دارایی و بالاخره در سال ۱۳۵۲ به وزارت راه و ترابری انتقال یافت.) مطابق قانون مذکور: توسعه، تکمیل، اداره و نظارت بر امور بندر و توسعه کشتیرانی، در تمام بندر، لنگرگاه ها، ترعه ها، دریاچه ها، رودخانه های قابل کشتیرانی و آب های ساحلی کشور و همچنین تنظیم و اجرای مقررات مربوط که به تبع شامل آباد کردن اراضی مستحدثه و حریم در ارتباط بندر نیز بوده، بر عهده این سازمان قرار گرفت چنانکه مطابق بند های ۲۱ و ۲۲ فهرست ضمیمه این قانون (وظایف سازمان) صدور اجازه تأسیس اسکله و سایر تأسیسات و تجهیزات ضمن تصویب طرح مربوط با داشتن حق نظارت در اجراء و بهره برداری و همچنین صدور اجازه تأسیس دفتر، خانه ملوانان، رستوران و انبار و سایر تأسیسات لازم به درخواست متقاضیان صلاحیت دار، بر عهده سازمان مزبور قرار گرفت. سازمان اختیار دار شد با توجه به امکانات خود در بندر، زمین برای تأسیسات مزبور از طریق اجاره واگذار نماید.

بعدها و با تصویب قانون اراضی مستحدثات ساحلی مصوب ۱۳۵۴/۴/۲۹ اولین قانون جدی در این باره تصویب شد. در ماده ۱ قانون اصطلاح "اراضی مستحدث" به زمینهایی که در نتیجه پایین رفتن سطح آب یا هر نوع جریان آب در کرانه های دریا و دریاچه ها و جزایر یا در نتیجه پایین رفتن آب یا خشک شدن تالابها ظاهر و یا ایجاد می شود. اطلاق می گردد و "اراضی ساحلی": پهنه ای با عرض مشخص از اراضی مجاور دریا و دریاچه ها یا خلیج که حداقل از یک سو به کنار دریا یا دریاچه یا خلیج متصل باشد. تعریف می شود. و "تالاب"، اعم از اراضی مرداب، باتلاق یا آب بندان طبیعی که سطح آن در حداکثر ارتفاع آب از پنج هکتار کمتر نباشد. و "حریم"، قسمتی از اراضی ساحلی یا مستحدث است که یک طرف آن متصل به آب دریا یا دریاچه یا خلیج یا تالاب باشد، توصیف میشود. مطابق مواد ۳ و ۴ قانون مذکور کلیه اراضی مستحدث کشور (علیالاطلاق) و نیز اراضی ساحلی دریای عمان و خلیج فارس و دریاچه رضاییه (که تا تاریخ تصویب قانون به نام اشخاص در دفتر املاک به ثبت نرسیده باشد) متعلق به دولت اعلام شده است و اشخاص حق تقاضای ثبت آنها را ندارند و در صورتی که نسبت به اراضی مذکور از ناحیه اشخاص تقاضای ثبت شده باشد، در مورد اراضی مستحدث مطلقاً و در مورد اراضی ساحلی هرگاه منجر به ثبت ملک به نام متقاضی در دفتر املاک نشده باشد، درخواست ثبت داده شده باطل می شود، و ادارات ثبت مکلفند تقاضای ثبت این قبیل اراضی را صرفاً از وزارت کشاورزی و منابع طبیعی (فعلاً وزارت جهاد کشاورزی) و نیرو و یا سایر سازمانهای دولتی متصرف با تأیید وزارت مذکور

• **واگذاری اراضی ملی و دولتی:** یکی از معضلات مورد اشاره در متن اصلی، نحوه واگذاری اراضی دولتی (مانند اراضی ملی یا منابع طبیعی) به اشخاص حقیقی یا حقوقی غیردولتی برای اهداف تولیدی بود. در بسیاری از موارد، قوانین اجازه واگذاری مشروط را می دهند، اما روبه های اجرایی و تصمیمات قضایی (مانند آرای دیوان عدالت اداری) گاهی این واگذاری ها را به چالش می کشند. کارآفرینانی که روی این زمین ها سرمایه گذاری می کنند، با ریسک ابطال یا پس گرفتن زمین مواجه هستند، زیرا هدف اصلی واگذاری باید همسو با منافع عمومی و قوانین بالادستی باشد.

• **انحصاری بودن تملک:** در نظام حقوقی ایران، تملک قهری بیشتر معطوف به دستگاه های اجرایی تعریف شده است. این امر ممکن است کارآفرینانی که زمین های آن ها برای پروژه های توسعه ای غیردولتی (اما دارای منفعت عام) مورد نیاز است را در موقعیت ضعف قرار دهد، زیرا نهاد خصوصی مستقیماً قدرت عمومی تملک را ندارد.

۳. ملاحظات حقوقی و محیطی

علاوه بر قوانین شهری، مقررات خاص دیگری نیز بر استفاده از زمین حاکم هستند:

• **قوانین محیط زیست:** کارآفرینانی که فعالیت های تولیدی پرخطر (مانند صنایع شیمیایی، دباغی یا معادن) راه اندازی می کنند، باید تأییدیه های زیست محیطی دریافت کنند. این تأییدیه ها ممکن است مستلزم رعایت حریم های خاص (دور از رودخانه ها، مناطق حفاظت شده یا سکونتگاه ها) باشند که دسترسی کارآفرین به زمین های مطلوب از نظر موقعیت تجاری را محدود می سازد.

• **حقوق اشخاص ثالث:** حتی در صورت مالکیت زمین، کارآفرین باید حقوق اشخاص ثالث را در نظر بگیرد. مثلاً، حق عبور (ارتفاق) برای تأسیسات عمومی (لوله گاز یا برق) که از زمین عبور می کنند، می تواند دامنه استفاده کارآفرین از ملک خود را محدود سازد.

• **مالکیت و اسناد رسمی:** پیچیدگی های ثبت اسناد، اختلافات مالکیت، و وجود اراضی مشترک یا موقوفه، می تواند زمان برترین چالش حقوقی برای یک کارآفرین در هنگام خرید زمین و اخذ مجوزهای ساخت باشد.

شاید اولین قانون که در مورد اراضی مستحدث ساحلی، مقرراتی را بنا گذارد ماده واحده قانون اجازه تأسیس سازمان بندر و کشتیرانی مصوب ۴ خرداد ۱۳۳۹ بود که بر اساس آن، سازمان بندر و کشتیرانی تحت نظارت وزارت گمرکات و انحصارات به وجود آمد (بعدها تشکیلات این سازمان در ۱۳۴۰ به وزارت

املاک نسبت به تفکیک و تعیین حدود اراضی مورد مالکیت خود اقدام کنند. و بر اساس ماده ۲ آیین نامه ادارات ثبت اسناد و املاک مکلفند در موقع تفکیک اراضی ساحلی متعلق به اشخاص به منظور حفظ منافع دولت در اراضی مستحدث و ساحلی و منابع ملی شده و اراضی مشمول مقررات اصلاحات ارضی قوانین مربوط به اراضی مستحدث و ساحلی و ملی شدن جنگلها و مراتع کشور و اصلاحات ارضی را مورد توجه قرار دهند. و بالاخره ماده ۳ همان آیین نامه ضابطه عمران و بهره برداری متناسب از اراضی انتقال یافته به اشخاص در مورد انواع زراعت باغبانی دامداری و دامپروری و پرورش طیور و آب زیان و ساختمانی و غیره را موکول به تشخیص کمیسیون مندرج در ماده ۱۲ قانون دانسته و کمیسیون باید تشخیص دهد که پیشرفت عملیات انجام یافته در جهت عمران و بهره برداری طوری است که تا قبل از پایان سه سال و در شرایط عادی نتایج مطلوب متناسب با وضع زمین تأمین شود یا خیر؟

ب (قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۶/۱۲/۱۳۶۱ مجلس شورای اسلامی، با تأکید بر اصل ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در اولین ماده از قانون، در ماده ۲ اراضی ساحلی و اراضی مستحدثه که در اثر پایین رفتن سطح آب دریاها و دریاچه ها و یا خشک شدن مردابها و باتلاق ها پدید آمده باشد را در اختیار حکومت جمهوری اسلامی ایران دانسته است لیکن در قسمت اخیر ماده ملاک احیاء و تصرفات مالکانه افراد نسبت به این قبیل اراضی را تا تاریخ تصویب لایحه قانونی نحوه احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی (۲۶/۲/۱۳۵۹) ذکر کرده است که بدین ترتیب به نظر میرسد با توجه به مؤخرالتصویب بودن قانون توزیع عادلانه آب و صراحت آن، قانون اراضی مستحدث و ساحلی مصوب ۲۹/۴/۱۳۵۴ از این نظر (تفویذ تصرفات مالکانه و شرعی افراد در فاصله ۵۴ و ۵۹ و قبل از سال ۵۴) و نیز به لحاظ تفویض بعضی وظایف به وزارت نیرو در خصوص اراضی مورد بحث نسخ جزئی کرده است. در تبصره ۳ ماده ۲ قانون ایجاد هر نوع اعیانی و حفاری و دخل و تصرف در حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه ها اعم از طبیعی و یا مخزنی جز با اجازه وزارت نیرو ممنوع اعلام شده است. و همچنین در ماده ۴ قانون صدور اجازه بهره برداری یا واگذاری بهره برداری از شن و ماسه و خاک رس حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه ها منوط به کسب موافقت قبلی وزارت نیرو شده است.

پ (همچنین با تصویب قانون چگونگی اداره مناطق آزاد تجاری صنعتی مصوب ۱۳۷۲/۶/۷ و اصلاحات و تصویب قوانین بعدی و نیز تصویب آیین نامه نحوه استفاده از زمین و منابع ملی در مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران

بپذیرند و ماده ۷ قانون موصوف، حریم منابع مذکور ولو آنکه متصرفین این قبیل اراضی، اسناد مالکیت گرفته باشند. را در زمره مشترکات عمومی محسوب نموده که از ناحیه اشخاص خصوصی قابل تملک و تصرف نمی باشد. ولی استفاده از حریم مزبور برای ایجاد تأسیسات ضروری دولتی که جنبه اختصاصی نداشته باشد با رعایت مقررات آیین نامه اجرایی این قانون و تصویب هیات وزیران مجاز دانسته شده است.

پس از پیروزی انقلاب، با تصویب اصل ۴۵ ق.ا.ج.ا.ا، انفال و ثروت های عمومی از قبیل زمین های موات و رها شده، دریاها، دریاچه ها، رودخانه ها و سایر آب های عمومی، کوه ها، دره ها، جنگل ها، نزارها، بیسه های طبیعی، مراتعی که حریم نیست، و... در اختیار حکومت اسلامی قرار گرفت تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. و تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک بر عهده قانون عادی قرار گرفت و با تصویب و اجرای مقررات زیر مواجه هستیم:

الف (بند "ط" ماده ۱ قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۲۵/۶/۱۳۵۸، اراضی ساحلی را زمینهایی تعریف می کند: «که در مجاورت حریم دریا و دریاچه و یا اراضی مستحدثه قرار دارد و بر حسب مورد در حکم یکی از انواع اراضی موات و دایر و بایر است.

بر اساس ماده ۱۹ همان قانون، اراضی ساحلی در حکم موات را اراضی دانسته است که در آنها هیچ احیاء و اقدام عمرانی انجام نشده و به صورت طبیعی باقیمانده است. این قبیل اراضی را قانونگذار از آن دولت می داند و ادارات ثبت مکلف شده اند تا حریم و اراضی مستحدثه و آباد را با رعایت قانون اراضی مستحدث و ساحلی از اراضی دایر و بایر و منابع ملی تفکیک کند.

همچنین ماده ۱۹ قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت... مالکین و متقاضیان ثبت یا اشخاصی که اراضی بایر ساحلی را در اختیار داشته ولی مالکیت اراضی رسماً به آنها منتقل نشده بود را مکلف نموده تا ظرف سه سال از تاریخ تصویب قانون نسبت به عمران و بهره برداری متناسب از آن اقدام کنند، در غیر این صورت اراضی احیاء نشده موجود مطابق ماده ۹ قانون در اختیار وزارت کشاورزی و عمران روستایی قرار میگرفت تا با تصویب هیأت وزیران برای استفاده عمومی اختصاص داده شود.

همچنین ماده ۱ آیین نامه اجرایی ماده ۱۹ قانون نحوه واگذاری و احیاء اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸/۰۹/۲۸ شورای انقلاب جمهوری اسلامی ایران، صاحبان اراضی ساحلی که در آنها اقدامات عمرانی انجام نیافته است را مکلف کرده بود تا از طریق ادارات ثبت اسناد و

در تاریخ ۱۳۸۴/۱۱/۱۲ به وسیله شورای عالی مناطق آزاد تجاری صنعتی جمهوری اسلامی ایران (با توجه به اختیارات تفویضی هیأت وزیران)، مطابق مواد ۴ الی ۷ و ۱۵ و ۱۶ این آیین نامه اراضی در اختیار سازمان مناطق آزاد در حکم اموال دولتی تلقی و سازمان به نمایندگی از طرف دولت همان اختیارات و وظایف و حقوق وزارتخانه های ذیربط را داراست. چنان که مطابق ماده ۵ کلیه حقوق مربوط به اراضی مشمول قانون زمین شهری و قانون ملی شدن جنگل ها و مراتع کشور و نیز قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع کشور و قانون اراضی مستحدهات و ساحلی، واقع در محدوده هر منطقه از طریق سازمان مناطق آزاد اعمال می شود. و حسب ماده ۶ ادارات ثبت اسناد و املاک مربوط، در دفتر املاک، اراضی دولتی را به نام دولت و به نمایندگی سازمان منطقه آزاد مربوط تنفیذ و اخبار می نماید و اسناد صادره قبلی را بر این اساس اصلاح خواهد نمود. و همچنین کلیه اختیاراتی که در رابطه با تجاوز و تصرف و تخریب اراضی دولتی و ملی و اراضی ساحلی و حریم آن براساس قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع کشور مصوب سال ۱۳۴۸ و اصلاحات بعدی آن و قانون اراضی مستحدهات و ساحلی مصوب سال ۱۳۵۴ به وزارتخانه های مسئول محول شده و غیره و نیز اختیارات خاصی که در این مورد به سایر نهادهای دولتی محول گردیده است، از تاریخ تصویب آیین نامه در محدوده مناطق آزاد به سازمان تفویض می شود. (ماده ۱۵) و واگذاری بهره برداری از منابع ملی به اشخاص حقیقی و حقوقی با رعایت کلیه قوانین موضوعه در این مورد، در اختیار این سازمان می باشد. (ماده ۱۶)

ت) و بالاخره ناکارآمدی قوانین مصوب و اجرا نکردن همین میزان مقررات ناقص که باعث تصرفات غیر مجاز و مخربانه و ساخت و سازهای غیراصولی خصوصی و عمومی در سواحل کشور (خاصه دریای خزر) گردید به نحوی که به نظر می رسید دیگر در شمال کشورمان ساحلی برای مردم و گردشگران معمولی باقی نماند، از این رو قانونگذار وادار شد تا به منظور آزادسازی حریم دریای خزر بدواً به تصویب بند هـ ماده ۱۰۴ برنامه سوم توسعه مبادرت ورزد. سپس و جدی تر ماده ۶۳ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۳ تصویب گردید. در قانون اخیرالتصویب با تأکید بر لزوم اعمال مدیریت

یکپارچه سواحل و رعایت ضوابط و استانداردهای زیست محیطی و لزوم بررسی و بازبینی حریم دولت موظف گردید تا پایان سال اول برنامه چهارم، به منظور ساماندهی و جلوگیری از آلودگی و تخریب سواحل، با اولویت دریای خزر، طرح جامع ساماندهی سواحل را که متضمن اقدام های ضروری همچون تعیین و آزادسازی حریم، استقرار یکپارچه، مدیریت یکپارچه سواحل، ضوابط و استانداردهای زیست محیطی و دریانوردی، صیادی و آبی پروری بازبینی و اصلاح و تکمیل قوانین و مقررات را همراه با تعیین مسئولیت دستگاه های ذیربط در زمینه سیاست گذاری اجرا و نظارت تدوین کند. و همچنین تبصره ذیل ماده بالا دولت را موظف کرد تا کلیه وزارتخانه ها و مؤسسات دولتی را به شکلی ساماندهی کند که تا پایان برنامه چهارم، عقب نشینی ۶۰ متر حریم دریا صد درصد انجام شود.

آیین نامه اجرایی ماده (۶۳) قانون برنامه چهارم توسعه به تصویب هیأت دولت رسیده و طی شماره ۵۱۷۲۲/ت ۳۶۴۱۰ هـ - ۱۳۸۶/۴/۶ به همه دستگاه های ذیربط ابلاغ شده است. در ماده ۱ آیین نامه مناطق ساحلی مشمول، شامل پهنه های ساحلی دریای خزر در استانهای گیلان، مازندران و گلستان و پهنه های ساحلی خلیج فارس و دریای عمان در استانهای خوزستان، بوشهر، هرمزگان و سیستان و بلوچستان و پهنه های ساحلی سایر دریاچه های کشور اعلام شده است. و در ماده ۲ طرح جامع ساماندهی سواحل به صورت آرمانی تعریف و بازبینی، اصلاح و تکمیل قوانین و مقررات و استقرار مدیریت یکپارچه بر اساس اقدامات مشروح در آیین نامه بر عهده وزارت مسکن و شهرسازی گذارده شده که باید ظرف یکسال تهیه و به تأیید کارگروه موضوع ماده ۳ برسد. در بند ب از ماده ۲ وزارت جهاد کشاورزی موظف است شده است ظرف چهار ماه معیارهای تعیین حریم دریا را (با اولویت دریای خزر)، با همکاری وزارتخانه های نیرو، کشور، دادگستری، مسکن و شهرسازی و راه و ترابری و سازمانهای حفاظت محیط زیست و مدیریت و برنامه ریزی کشور مشخص و به کار گروه موضوع ماده (۳) این آیین نامه ارائه نماید.

۵- فرآیند تملک اراضی در ایران جهت بهره گیری در فرایند کارآفرینی

تملك قهری اراضی عملی است که بر اساس حقوق عمومی، مقام دارای صلاحیت، در چارچوب قانون و برای تأمین منافع عمومی، مالکیت اموال غیرمنقول اشخاص را با پرداخت بها یا معوض به خود منتقل می‌سازد. این اختیار یک قدرت عمومی است که صرفاً با مجوز قانونی قابل اعمال بوده و قانون باید به صورت شفاف، اشخاص صالح و مورد/موضوع تملک را تعیین کند تا از سوءاستفاده جلوگیری شود. یکی از اصول اساسی تملک قهری، محدودیت در هدف استفاده است؛ زمینی که برای یک هدف خاص (مانند حفاظت ساحلی) تملک می‌شود، نباید برای اهداف دیگر (مانند ایجاد تفرجگاه) مورد استفاده قرار گیرد، حتی از طریق قرارداد. کلیه این اقدامات تنها در صورتی معتبر است که در جهت منافع عامه باشد.

اصطلاح «مرجع تملک» به نهاد اعمال‌کننده این قدرت اشاره دارد. این اختیار معمولاً به ادارات دولتی، حکومت‌های محلی و اشخاص عمومی با وظایف قانونی (مانند شرکت‌های خدمات‌رسان) اعطا می‌شود. در ایران، مطابق ماده ۱ «لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای «دستگاه‌های اجرایی» شامل وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها و بانک‌ها داده شده است. این دستگاه‌ها باید عهده‌دار اجرای بخشی از برنامه سالانه کشور باشند. این تعریف، امکان شمول مؤسسات عمومی غیردولتی را محدود می‌سازد، هرچند شهرداری‌ها به صورت جداگانه تصریح شده‌اند. اهداف مورد نظر برای تملک قهری بسیار گسترده است و شامل کاربردهای حمل و نقلی (جاده‌ها، راه‌آهن)، ساخت ساختمان‌های عمومی (مدارس، بیمارستان‌ها، مسکن عمومی) و صنایع عمومی (آب، برق، گاز) می‌شود، اگرچه فهرست آن‌ها انحصاری نیست و نیازهای عمومی جدید نیز می‌تواند موجب تملک شود. در راین میان فرآیند تملک قهری شامل شش مرحله اصلی است:

۱. برنامه‌ریزی: تعیین و انتخاب زمین مناسب توسط مرجع تملک و مشخص کردن دقیق محل و اندازه مورد نیاز.

۲. آگهی: انتشار اطلاعیه برای اطلاع مالکان و ساکنان، تشریح هدف تملک و دعوت از افراد متأثر برای ارائه نظرات و ادعاهای خسارت.

۳. تقویم و تسلیم ادعاها: بررسی ادعاهای مالکان و تعیین غرامت معادل، که ممکن است شامل مذاکره باشد.

۴. پرداخت غرامت: پرداخت پول یا جایگزینی زمین به جای زمین تملک شده.

۵. تصرف و تملک: پس از پرداخت غرامت، دولت مجاز به تصرف فیزیکی زمین می‌شود.

۶. تجدیدنظر: فراهم کردن فرصت اعتراض به مالکان نسبت به تصمیم، فرآیند یا میزان غرامت تعیین شده.

در نظام حقوقی ایران، آغاز فرایند تملک و خرید قهری منوط به وجود طرح مصوب، تأمین اعتبار و اعلام رسمی وجود طرح از طریق آگهی عمومی و ابلاغ به مالک و تشریفات ثبتی است. مطابق ماده یک قانون لایحه قانونی نحوه خرید و تملک سازمانها و شرکتها و موسساتی که شمول قانون نسبت به آنها مستلزم ذکر نام است در صورتی که به آراضی و ابنیه و مستحدثات و تاسیسات متعلق به اشخاص حقیقی و یا حقوقی نیاز داشته باشد می‌تواند مورد نیاز را مستقیماً و یا به وسیله هر سازمان خاصی تملک نماید، با تامل در این ماده و دیگر مواد منعکس در لایحه قانونی نحوه خرید می‌توان دریافت که موضوع تملک به مفهوم حق مالکیت است و آنچه که مورد تملک واقع می‌شود مالکیتی است که یک شخص نسبت به یک مال دارد که این مالکیت می‌تواند ناظر به عین یا منفعت باشد. (قانون نحوه خرید و تملک اراضی و املاک، ۱۳۵۸).

تملك املاک باید بر مبنای اصولی باشد که به افراد جامعه اطمینان کافی در جهت حمایت از حقوقشان را بدهد و بر اساس آن اصول قانونگذار می‌بایست ضمانت اجرایی که تضمین‌کننده خسارت وارده به متأثرین از تملک از سوی مراجع متملك است را فراهم نماید. [۲۷].

قواعد تملک باید محدودیت معقولی بر روی قدرت دولت‌ها جهت تملک قهری زمین ایجاد کنند تا بدین وسیله مانع سوء استفاده از قدرت و فساد برخی مراجع متملك گردد. ممکن است دولت نسبت به زمین‌های خصوصی نیاز پیدا کند و بدون پرداخت غرامت کافی آن زمین را به تصرف خود درآورد یا اینکه زمینی که از حالت دایر خارج



شده و تا زمانی که در وضعیت دایر و در تصرف مالک بوده ولی مالک به ناچار اقدام به تغییر وضعیت زمین به دلیل تغییرات آب و هوایی نموده و همین اقدام وی سبب شده که مرجع ناظر، زمین را از تصرف مالک خارج و در زمره اراضی ملی قرار دهد؛ چنین تصرفاتی نیز نباید به گونه ایی باشد که جای اعتراض را از مالک سلب نماید و یا اعتراض وی جنبه تشریفاتی به خود گیرد و در مراحل پایانی نتیجه ایی عاید وی نشود و در صورتی که مستحق تادیه خسارت بیشتر بوده و یا اینکه اقداماتی که بر روی زمین به دلیل شرایط ایجاد شده فوق الاشاره انجام شده، با تصرف و تملک دولت منجر به خسارت جبران ناپذیری گردد و عواقبی چون دلسرد شدن سرمایه گذاران و تضعیف بازار زمین و کاهش انگیزه مردم در داشتن املاکشان را در پی داشته باشد.

بنابراین اهدافی را که دولت در تملک قهری اراضی در سر می پروراند نباید موجب اضرار به غیر و سلب حسن نیت افراد جامعه نسبت به حکومت اسلامی گردد بلکه می بایست ضمن جلوگیری از سوء استفاده قدرتهای اجرایی، با مدیریت و برنامه ریزی و حتی در صورت نیاز به املاک خصوصی، می بایست از عنوان مشارکت مردمی استفاده نموده تا بتواند به بهترین نحو به اهداف خود که همان ایجاد رفاه و آسایش و حفظ نظم عمومی است، جامه عمل بپوشاند. [۱۳].

مطابق با قانون لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت،

می بایست سلسله اقداماتی انجام شود که قبل از انجام آن، ضرورت ایجاد آن مورد سنجش قرار گرفته و باید به تایید و تصویب بالاترین مقام اجرایی دستگاه اجرایی اجرا کننده طرح برسد. بنابراین به طور کل فرایند تملک و اجرای آن طی مراحل ذیل و بر طبق قوانین مربوطه مورد اشاره صورت خواهد گرفت. [۱۵].

۶- وجود طرح مصوب

باید توجه داشت که طرح عمومی و عمرانی با طرح شهری با وجود اشتراک لفظ، تفاوت دارند. طبق بند ۱۰ ماده ۱ قانون برنامه و بودجه کشور مصوب ۱۳۵۱، طرح عمرانی، «مجموعه عملیات و خدمات مشخصی است که بر اساس مطالعات توجیهی فنی و اقتصادی یا اجتماعی که توسط

دستگاه اجرایی انجام می شود؛ طی مدت معین و با اعتبار معین برای تحقق بخشیدن به هدفهای برنامه عمرانی پنج ساله به صورت سرمایه گذاری ثابت شامل: هزینه های غیرثابت وابسته در دوره مطالعه و اجرا و یا مطالعات اجرا می گردد و تمام یا قسمتی از هزینه های اجرای آن از محل اعتبارات عمرانی تأمین می شود و به سه نوع انتفاعی و غیرانتفاعی و مطالعاتی تقسیم می گردد.» بنابراین در یک طرح اعم از عمرانی یا عمومی و یا نظامی حسب مورد باید اولاً: کلیه مراحل از شروع تا پایان، مشخص و معین شده باشد، ثانیاً: این مراحل براساس مطالعات و کارهای کارشناسی، برنامه ریزی شده باشد و با توجه به هدفی که در اجرای طرح دنبال می شود، توجیه پذیر باشد و ثالثاً: مدت آن مشخص و اعتبار آن نیز تعیین شده و به تصویب بالاترین مقام اجرایی رسیده باشد؛ در حالی که طرح مصوب شهری صرفاً نحوه استفاده از اراضی و منطقه بندی مربوطه و نوع کاربریها و ضوابط حاکم بر ساخت و ساز در آن را معین می کند (ویژه و حجتی، ۱۳۹۲: ۱۲۴). در این خصوص باید به نظریه شماره ۷/۴۰۲۹ مورخ ۲۹/۶/۱۳۷۷ اداره حقوقی قوه قضاییه در پاسخ به این سؤال که «آیا وجود طرح به معنی تصویب طرح جامع یا هادی شهر است یا خیر؟»، توجه کرد. اداره حقوقی قوه قضاییه در نظریه مذکور چنین اظهار کرده است: «وجود طرح به معنی تصویب طرح جامع یا هادی نیست.» منظور از وجود طرح در نظریه فوق، طرح مصوب شهری نیست و مقصود از اجرای طرح، طرح عمرانی و تملک است.» (ویژه و حجتی، ۱۳۹۲: ۱۲۵)

۷- تأمین اعتبار

یکی از لوازم اساسی تصویب هر طرحی، پیش بینی منابع مالی مورد نیاز برای اجرای طرح است. در بخش پایانی ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ آمده است: برای اجرای طرح باید «اعتبار آن قبلاً به وسیله «دستگاه اجرایی» یا از طرف سازمان برنامه و بودجه تأمین شده باشد» و در این صورت، «دستگاه اجرایی» می تواند خریداری و تملک کند. طبق ماده ۱۸ قانون محاسبات عمومی، «تأمین اعتبار عبارت است از اختصاص دادن تمام یا قسمتی از اعتبار مصوب برای هزینه معین»؛ بنابراین «منظور از تأمین اعتبار آن

نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ و نیز تبصره ۴ قانون نحوه تقویم ابنیه، املاک و اراضی مورد نیاز شهرداریها مصوب ۱۳۷۰ به لزوم «اعلام دستگاه اجرایی» اشاره کرده اند. بخش پایانی فراز اول ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک ۱۳۶۷ نیز «اعلام رسمی وجود طرح» را مطرح کرده است؛ به همین ترتیب، قانون حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری مصوب ۱۳۸۹ مقرر داشته است که: «... طرح‌های مصوب به نحو مطلوب و مناسب به ساکنان و مالکان اطلاع رسانی... شود.»

به باور برخی، اطلاع رسانی به مالکان، می‌تواند جلوه‌های از اصل مشارکت و همچنین «حکمرانی خوب» توصیف شود [۲۴]؛ اما آگاهی شهروندان و اطلاع اشخاص ذیحق از وجود طرح و فرایند اجرای آن، به مفهوم مشارکت عمومی نیست و صرفاً به منظور آگاهی شهروندان و نیز مالک یا ذینفع متأثر از رأی از طرح است. طبق اصل مشارکت عمومی، شهروندان می‌بایست در کلیه تصمیمات اداری به ویژه تصمیماتی که بناست به طور مشخص حقوق خصوصی اشخاص و نیز سرنوشت اجتماعی شهروندان را تحت تأثیر قرار دهد، مشارکت داشته باشند. همانطور که بیان شد؛ در نظام حقوقی ایران در خصوص اطلاع رسانی و اعلام رسمی طرح جهت تملک بدین صورت است که صرفاً دستگاه اجرایی ملزم به اعلام رسمی طرح به مالک یا مالکین و صاحبان سایر حقوق قانونی از طریق ابلاغ کتبی و انتشار در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار و آگهی در محل است.

باید توجه داشت که در ایران، اعلام رسمی وجود طرح فقط دو ثمره و اثر قانونی دارد: اول آن که برای مالک تکلیف ایجاد می‌کند که در فرایند تملک، با دستگاه تملک کننده، همکاری و تعامل داشته باشد و نهایتاً نسبت به انجام معامله و انتقال رسمی ملک اقدام کند. به هرحال، عدم اقدام مالک موجب توقف عملیات تملک نمی‌شود. دوم این که برای دستگاه مجری طرح، این تکلیف را ایجاد

است که می‌بایست مبلغی که باید صرف خرید ملک و پرداخت به اشخاص ذیحق شود، وجود داشته باشد. [۲۴]. در خصوص تأمین اعتبار دستگا‌های مشمول قانون محاسبات عمومی با توجه به اصل سالانه بودن بودجه باید اعتبار مربوط به تملک املاک هر سال در بودجه سال قبل در نظر گرفته شود [۲۴]. در مورد شهرداریها که مشمول قانون محاسبات عمومی نیستند نیز باید برنامه و عملیات اجرایی طرح به تصویب شورای شهر برسد و در بودجه سالانه شهرداری پیش بینی شود. طبق ذیل ماده ۶۸ قانون شهرداری اصلاحی ۱۳۴۵، بودجه عمرانی شهرداری در هر سال مالی باید حداقل ۴۰ درصد بودجه سالانه باشد.

در آرای دیوان عدالت اداری نیز به مساله تأمین اعتبار برای اجرای طرح اشاره شده است. از جمله در رأی شماره ۹۱۸ مورخ ۱۳۸۴/۰۴/۱۱ شعبه چهارم تجدیدنظر که برای اجرای قانون نحوه خرید سه شرط را لازم دانسته است: ۱ - طرح مورد نظر برای اجرای برنامه های عمومی، عمرانی، نظامی باشد ۲ - مورد نیاز باشد ۳ - بودجه آن تأمین شده باشد.

علاوه بر این، ماده ۱۱ آیین نامه اجرایی قانون زمین شهری در رابطه با تملک زمین های بایر و دایر مقرر می دارد: « برای تملک زمین های بایر و دایر از سوی دولت و شهرداریها و کلیه دستگاههایی که طبق قانون حق خرید و تملک دارن رعایت ضوابط زیر ضروری است:

- ۱- دستگاه تملک کننده دارای طرح مصوب بوده و اعتبار خرید زمین نیز تأمین شده باشد.
- ۲ - بالاترین مقام اجرایی دستگاه تملک کننده نیاز به تملک زمین را تأیید نماید.
- ۳ - وزارت مسکن و شهرسازی عدم امکان تأمین زمین مناسب را از زمینهای موات و دولت در آن شهر اعلام نموده باشد.
- ۴- در شهرهایی که دارای طرح های مصوب شهری است، کاربری زمین مورد نیاز منطبق با طرح باشد.

۸- اطلاع رسانی و اعلام رسمی طرح

یکی دیگر از مقدمات تملک و اجرای طرح، این است که مالک و صاحبان حقوق عینی املاک واقع در محدوده طرح از وجود طرح و فرآیند تملک آگاه شوند. تبصره ۲ ماده ۴، تبصره ۳ ماده ۵، همچنین ماده ۸ لایحه قانونی



اجرای آن مورد تشخیص واقع نشود. بالاترین مقام اجرایی در وزارتخانه‌ها، وزیر است و در شهرداریها، شهردار است. در مورد شرکت‌های دولتی و نهادها و سایر دستگاههایی که مجاز به تملک هستند، در هر مورد بایستی به اساسنامه قانونی و یا قانون تأسیس این سازمانها مراجعه کرد.» [۳۶]. مطابق دادنامه شماره ۱۴۰۳ مورخ ۳۰/۱۱/۱۳۸۶ هیأت عمومی دیوان، تصرفات بیش از نیاز دستگاه، باطل اعلام شده است. در این رأی، شعبه یاد شده با استناد به ماده ۱ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ و با این استدلال که شهرداری بیش از میزان نیاز خود اقدام به تملک کرده است؛ رأی به بطلان تصرفاتی داد که بیشتر از میزان نیاز شهرداری بوده است.

این مرحله از فرایند تملک در ایران، مشابه «تأیید دستورنامه خرید» از سوی بالاترین مقام اجرایی دستگاه تملک کننده در حقوق انگلستان است؛ با این تفاوت که در حقوق انگلستان، این مرحله پس از اعمال حق اعتراض مالک به اساس طرح، محقق می‌شود؛ اما در حقوق ایران، تا این بخش از فرایند؛ مالک یا شخص متأثر از طرح، امکان اعتراض به اساس طرح را از طریق سازوکار اداری ندارد.

۵- تشریفات ثبتی و تملک اراضی

تبصره ۲ ماده ۲ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی مقرر داشته «اداره ثبت اسناد و املاک محل مکلف است محل وقوع و وضع ثبتی ملک را با توجه به نقشه ارائه شده، ظرف حداکثر ۱۵ روز از تاریخ استعلام پاسخ دهد.» طبق این تبصره، اداره ثبت مکلف است محل وقوع و وضع ثبتی ملک را در مهلت ۱۵ روز، از تاریخ استعلام دستگاه اجرایی تعیین کند. دستگاه اجرایی برای تملک محدوده موردنظر باید از اداره ثبت اسناد و املاک محل استعلام کند. این استعلام با هدف تعیین دقیق محل وقوع ملک و وضعیت ثبتی آن صورت می‌گیرد. در واقع دستگاه اجرایی در فرآیند تملک، نیازمند شناسایی مالک یا مالکان و تعیین دقیق محدوده املاک مورد نظر جهت تملک است و مطابق گواهی اداره ثبت هویت مالکان روشن می‌شود و محدوده دقیق املاک نیز معین می‌شود [۱۵]؛ اما فرصت مقرر برای مرجع تملک، در ماده واحده اصلاحی

می‌کند که با رعایت مواعد مقرر در قوانین، اقدام به تملک و پرداخت غرامت ملک کند.

بنابراین به منظور جلوگیری از وقفه یا تاخیر در اجرای طرح چنانکه مالک ظرف یکسال از تاریخ اعلام دستگاه اجرایی به یکی از انحاء مقرر در تبصره دو ماده چهار لایحه قانونی نحوه خرید و تملک مصوب ۵۸ مراجعه نکند یا از انجام معامله استنکاف ورزد برای بار دوم نیز به مالک اعلام و پس از انقضاء ۱۵ روز مهلت مجدد ارزش تقویمی ملک که طبق نظر هیات کارشناسی و مطابق با قوانین محاسبه گردیده به صندوق ثبت محل تادیه و از طریق دادستانی یا نماینده مالک سند به نام دولت منتقل و ظرف یکماه نسبت به تخلیه و خلع ید اقدام خواهد نمود.

۹- تشخیص ضرورت اجرای طرح

یکی دیگر از مقدمات تملک و اجرای طرح در ایران، تشخیص ضرورت اجرای طرح مصوب از سوی بالاترین مقام اجرایی دستگاه اجرایی است. ماده ۲ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ مقرر می‌دارد: «برنامه‌های مذکور در ماده یک شامل برنامه‌هایی است که اجرای آن به موقع برای امور عمومی و امنیتی دستگاه اجرایی لازم و ضروری باشد. ضرورت اجرای طرح باید به تأیید و تصویب بالاترین مقام اجرایی دستگاه اجرایی برسد.» همچنین مطابق ماده واحده قانون تعیین وضعیت املاک ۱۳۶۷: «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات، سازمان‌ها... مکلف می‌باشند در طرحهای عمومی یا عمرانی که ضرورت اجرای آن توسط وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی با رعایت ضوابط مربوطه تصویب و اعلان شده باشد... طبق قوانین مربوطه اقدام نمایند.» مطابق قوانین فوق، صرف وجود طرح نمی‌تواند توجیه کننده تملک باشد؛ بلکه می‌بایست ضرورت اجرای طرح نیز به تصویب وزیر یا بالاترین مقام دستگاه اجرایی رسیده باشد. موضوع تهیه و تصویب طرح (وجود طرح مصوب) و تصویب ضرورت آن، دو مقوله متفاوت هستند؛ «چراکه برای اجرای هر برنامه‌ای اعم از عمومی، عمرانی و نظامی باید طرح مصوب وجود داشته باشد و این موضوع ضرورتاً با تملک پیوستگی ندارد.» [۲۴]. ممکن است طرحی در مراجع صالح و قانونی به تصویب رسیده باشد؛ اما ضرورت

۱۰. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

زمین، چه به عنوان خاک حاصلخیز برای تولید مواد غذایی، چه به عنوان بستر زیرساختی برای تکنولوژی‌های نوین، و چه به عنوان یک دارایی استراتژیک برای توسعه املاک، ستون فقرات تمام فعالیت‌های تولیدی و کارآفرینی محسوب می‌شود.

هدف این مقاله، ارائه چارچوبی تحلیلی برای فهم چندبعدی نقش و کارکرد زمینهای غیر قابل استفاده در دست دولت، در فرایند تولید و کارآفرینی است؛ چارچوبی که زمین را نه تنها به‌عنوان عامل فیزیکی تولید، بلکه به‌مثابه منبع فرصت‌های کارآفرینانه، وثیقه نهادی برای تأمین مالی، و بستر فضایی شکل‌گیری شبکه‌های تولید، نوآوری و زنجیره‌های ارزش در نظر می‌گیرد. بر پایه این چارچوب، مقاله کوشیده با تکیه بر ادبیات نظری اقتصاد و کارآفرینی و نیز تجربه‌های عملی در سطح منطقه‌ای/ملی، نشان دهد که چگونه بازانديشي در سياست‌ها و نهادهاي مرتبط با زمين، مي‌تواند به ارتقاي کارآيي توليد، گسترش کارآفريني مولد و پيشبرد اهداف توسعه پايدار کمک کند.

در اقتصاد کلاسیک، زمین در کنار کار و سرمایه، یکی از عوامل بنیادین تولید تلقی می‌شود. ریکاردو با طرح مفهوم «رانت زمینی»، زمین را به دلیل کمیابی، ناهمگنی و عدم تحرک فضایی آن، واجد جایگاهی ویژه در تحلیل‌های توزیع درآمد معرفی می‌کند. در این چارچوب، تفاوت بهره‌وری اراضی مختلف، به شکل‌گیری رانت می‌انجامد؛ رانت به‌مثابه درآمدی مازاد که نه ناشی از کار و سرمایه‌گذاری جدید، بلکه حاصل برتری طبیعی یا مکانی زمین نسبت به سایر قطعات است. این تحلیل اگرچه معطوف به کشاورزی است، اما از منظر کارآفرینی نیز حائز اهمیت است؛ زیرا نشان می‌دهد که «کیفیت» و «موقعیت» زمین، به‌خودی‌خود نوعی مزیت یا عدم‌مزیت برای فعالیت‌های تولیدی و کارآفرینانه ایجاد می‌کند. در رویکرد نئوکلاسیک، زمین معمولاً در کنار سایر نهاده‌ها در تابع تولید گنجانده می‌شود و اهمیت تحلیلی آن تا حدی در قالب یک نهاده همگن و قابل‌جانیشینی با سرمایه تقلیل می‌یابد. تمرکز بر تعادل‌های بازار و قیمت‌های نسبی، موجب شده است که بُعد «مکانی» و «نهادی» زمین در بسیاری از مدل‌های کلان، کم‌رنگ شود. با این حال، ویژگی‌های متمایز زمین - به‌ویژه عدم تحرک جغرافیایی و ناهمگنی کیفی - همچنان آن را از سایر نهاده‌ها متمایز

۲۲/۱/۱۳۸۰ قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداریها، ۱۸ ماه است و مطابق رأی شماره ۴۸۹ مورخ ۲/۷/۱۳۸۵ هیأت عمومی دیوان عدالت اداری: «در صورت عدم اجرای طرح مصوب در مهلت مقرر قانونی، طرح در مقام اعمال حقوق مالکانه منتفی و کأنلم یکن بوده و مفید استحقاق اشخاص به احداث حسب مورد بنای مسکونی، تجاری و یا اداری، بدون ذکر طرح و لزوم اجرای آن از طرف مالک است»

۱- مصرحات حکم مقرر در ماده یک لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸ و همچنین مقررات قانون تعیین وضعیت املاک واقع در طرح‌های دولتی و شهرداریها مصوب ۱۳۶۷ مبین جواز تملک اراضی و ابنیه اشخاص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی در حد نیاز شهرداری در جهت اجرای برنامه‌های عمومی و عمرانی شهری بر اساس طرحها و نقشه‌های مصوب مراجع و مقامات ذیصلاح است و تمسک به قوانین فوق‌الذکر به منظور تملک اراضی و ابنیه زائد بر آن که تابع احکام قانون مدنی است؛ وجاهت قانونی ندارد و نظر به اینکه ماده ۲۴ قانون نوسازی و عمران شهری مصوب ۱۳۴۷ با اصلاحیه بعدی و ماده ۸ لایحه قانونی فوق‌الاشعار منصرف از مورد است، بنابراین دادنامه‌های شماره ۱۸۰۸ و ۱۸۰۷ و ۱۸۰۶ مورخ ۱۳/۸/۱۳۸۲ شعبه ششم بدوی، شماره ۶۸۳ مورخ ۲۶/۵/۱۳۸۱ شعبه دوم تجدیدنظر، شماره ۹۱۸ مورخ ۱۱/۴/۱۳۸۴، شعبه چهارم تجدیدنظر مبنی بر ورود شکایت شاکیان به خواسته ابطال تملک اراضی خارج از محدوده طرح‌های مصوب موافق اصول و موازین قانونی است. این رأی به استناد بند ۲ ماده ۱۹ و ماده ۴۳ قانون دیوان عدالت اداری برای شعب دیوان و سایر مراجع ذیربط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است مطابق قوانین تملک در ایران به ویژه لایحه قانونی نحوه خرید و تملک مصوب ۱۳۵۸، اساس تملک، توافق است و تملک و تصرف قهری ملک، صرفاً در موارد عدم پذیرش بهای تعیین شده از سوی ذینفع و استنکاف یا اختلافات مالکیت، مجهول بودن مالک، رهن یا بازداشت ملک، فوت مالک و هر وضعیتی که انجام معامله قطعی ممکن نشود، مصداق می‌یابد. همچنین طبق تبصره ۲ ماده ۳ لایحه مذکور، در صورت توافق بر روی بهای ملک، دستگاه تکلیف دارد ظرف ۳ ماه اقدام به خرید کند.

۱۱- پیشنهادات

- قبل از اینکه اراضی بلا تکلیف مورد طعمه زمین خواران و کلاهبرداران واقع شود، و قبل از اینکه افراد واجد شرایط متقاضی آن باشند خود دولت در واگذاری و تعیین تکلیف این اراضی برای حوزه تولید و کارآفرینی پیش قدم شود و با استفاده از طرح های متنوع و سرمایه گذاری سرمایه داران، در زمینه های کشاورزی، دامپروری و یا غیر کشاورزی و غیره اقدامات مفید و موثر انجام دهد.
- نظارت و اداره و تعیین تکلیف اراضی خالصه و مستحده و ساحلی بر مبنای اصول و قواعد خاص استوار گردد که امکان تقاضای زمین به جهت کار آفرینی چه برای اشخاص حقیقی و چه برای اشخاص حقوقی در شرایط یکسان و برابر مقرر گردد.
- قبل از اینکه روستائیان مورد طعمه زمین خواران و کلاهبرداران و یا مورد سوء استفاده برخی قدرتهای اجرایی و یا قدرتهای مالی واقع شوند و زمینهای زراعی آنان را که دیگر قابل کشت و زرع نمی باشد و به حالت بایر تغییر وضعیت پیدا کرده با قیمت ناچیز مورد معامله قرار دهند، مراجع مربوطه در اصطلاح پیش دستی کرده و کشاورزان و ساکنین بومی منطقه را نسبت به چنین شرایطی آگاه نموده و با نظارت و یک مدیریت حساب شده در صورتیکه شرایط و اوضاع احوال ایجاب می کند کشاورزان و بومیان را برای تولید ثروت و اشتغال از طریق کارآفرینی توانمند کنند.

می کند و همین ویژگیها، برای تحلیل فرایند کارآفرینی مبتنی بر مکان، اهمیت دارد.

اقتصاد نهادگرا، زمین را نه فقط به عنوان منبع طبیعی، بلکه به مثابه «دارایی نهادی» مورد توجه قرار می دهد. در این دیدگاه، کیفیت نهادها - به ویژه شفافیت و استحکام حقوق مالکیت - نقشی تعیین کننده در انگیزه سرمایه گذاری و کارآفرینی دارد. بر اساس این رویکرد، زمین هنگامی می تواند به موتور محرک فعالیت های کارآفرینانه بدل شود که الف: حقوق مالکیت بر آن تعریف و تضمین شده باشد؛ یعنی مرزهای مالکیت مشخص، قابل ثبت و دفاع پذیر باشد. ب: قابلیت وثیقه گذاری و تبدیل به دارایی مالی را داشته باشد؛ به گونه ای که کارآفرین بتواند از آن برای دسترسی به اعتبار و کاهش ریسک استفاده کند و ج: انتقال و تغییر کاربری آن با هزینه های مبادله معقول و قابل پیش بینی همراه باشد؛ نه با عدم قطعیت حقوقی، فساد اداری و رانت جویی.

در فقدان این شرایط، زمین به جای آن که نقش «وثیقه نهادی» برای کارآفرینی ایفا کند، به منبع نااطمینانی، تعارض و رانت تبدیل می شود. این نکته، به ویژه در اقتصادهای در حال توسعه که در آنها تنوع شکل های مالکیت (خصوصی، دولتی، وقفی، عمومی) و ضعف نظام ثبت و نقشه برداری وجود دارد، اهمیت دوچندان می یابد.

منابع

۱. ابراهیمی، محمد حسین، (۱۳۸۲)، نظام اقتصاد اسلامی، جلد پنجم، قم: نشر تامین، چاپ اول.
۲. اشتری مهرجردی، ابذر، امامی، مونا (۱۴۰۳). سنخ شناسی زنان کارآفرین اجتماعی بر مبنای صورت بندی نظام ارزش های شخصی؛ مورد مطالعه: زنان کارآفرین اجتماعی شهر تهران. پژوهشنامه زنان شماره ۴۹.
۳. امامی، مونا، خادیمان، طلیعه، اشتری مهرجردی، ابذر، (۱۴۰۱). سنخ بندی ارزش های کارآفرینانه (مورد مطالعه: زنان کارآفرین اجتماعی شهر تهران) دوفصلنامه صنعت و دانشگاه شماره ۵۷.
۴. اشتری مهرجردی، ابذر (۱۴۰۱)، پیدا و پنهان استارت آپها: درآمدی بر چالشها و امکان تحقق استارت آپها با نظر به آموزش عالی، نشر موسسه مطالعات فرهنگی اجتماعی. تهران.
۵. اشتری مهرجردی، ابذر (۱۴۰۲)، پیدا و پنهان نوآوری های اجتماعی: تبیین گفتمان های سه گانه دولتی، دانشگاهی و کارآفرینی، نشر موسسه مطالعات فرهنگی اجتماعی. تهران.
۶. اصفهانی، سید حسن، (۱۳۸۵)، وسیله النجاه، جلد دوم، تهران: انتشارات رضویه، چاپ پنجم.
۷. امامی، محمد، (۱۳۸۵). کلیات حقوق مالی، تهران: نشر میزان، چاپ اول.

۸. امین، سید حسن، (۱۳۸۵)، دیوان استیفاء، تهران: نشر دفتر پژوهش‌های فرهنگی، چاپ اول.
- ۹- امینی، اعظم، (۱۳۸۵)، مالیات در اسلام، تهران: مرکز پژوهش‌های صدا و سیما، چاپ اول.
۱۰. انصاری، ولی الله، (۱۳۸۷)، کلیات حقوق اداری، تهران: نشر میزان، چاپ اول.
۱۱. ایمانی علی و قطمیری، (۱۳۸۸)، قانون اساسی در نظام حقوقی کنونی، تهران: نشر نامه هستی، چاپ اول.
۱۲. آقایی بناتی، علی و شریعتی، شهرام، (۱۳۸۶)، مجموعه کامل قوانین و مقررات بخش معدن و صنایع معدنی ایران، تهران: نشر آموزش و تحقیقات صنعتی ایران، چاپ اول.
۱۳. بخشی، لطفعلی، (۱۳۸۹)، آشنایی با مالیه عمومی، تهران: نشر اقتصاد فردا، چاپ اول.
۱۴. بشیری عباس و همکاران، (۱۳۹۲)، شرایط فنی و ضوابط قانونی انواع حریم در حقوق کاربردی ایران، تهران: انتشارات جنگل، چاپ دوم.
۱۵. بهشتیان، سید محسن، (۱۳۸۷)، بررسی نظم حاکم بر حقوق مالکانه در برابر طرح های عمومی شهرداری، تهران: انتشارات طرح نوین، چاپ دوم.
۱۶. تفکریان، محمود، (۱۳۹۸)، حقوق ثبت اسناد، تهران: انتشارات نگاه بینه.
۱۷. جامه بزرگ، محمد، (۱۳۶۹)، تملک اراضی توسط دولت و شهرداریها، تهران: انتشارات برزین مهر.
۱۸. حبیبی، محمدحسن، (۱۳۸۷)، «ملاک تمیز انفال و نسبت آن با سایر عناوین مالکیت عمومی»، مجله حقوق خصوصی، شماره ۱۵.
۱۹. حسن زاده، بهرام، (۱۳۹۰)، حقوق تحلیلی اراضی و املاک، تهران: انتشارات جنگل، چاپ دوم.
۲۰. درخشانی مسعود، (۱۳۷۳)، ملاحظاتی در مفاهیم و نقش مالیات در اقتصاد اسلامی، تهران: انتشارات معاونت امور اقتصادی و دارایی، چاپ اول.
۲۱. رازانی، محمد علی، (۱۳۸۷)، نظام حکومت اسلامی، جلد اول، تهران: نشرمام، چاپ اول.
۲۲. راوندی، مرتضی، (۱۳۷۶)، تاریخ اجتماعی ایران، تهران: نشر امیرکبیر، جلد پنجم، چاپ چهارم.
۲۳. رحمانی، محمد، (۱۳۸۵)، «انفال از منظر فقه شیعی و سنی»، مجله طلوع-فلسفه، کلام و اسلام، شماره ۱۳ و ۱۴.
۲۴. زرگوش، مشتاق، (۱۳۹۱)، حقوق اداری؛ تمک املاک، شبه تملک ها و سلب مالکیت از سرمایه‌ها توسط دولت"، تهران: نشر میزان، چاپ اول.
۲۵. سالارنصری، حسین علی، (۱۳۸۰)، «حقوق مالی»، مجله حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۳۹.
۲۶. سالاری، مصطفی، (۱۳۹۱)، تحصیل و تملک اراضی توسط دولت، تهران: نشر دادگستر، چاپ اول.
۲۷. سجادی سیدمحسن، (۱۳۹۱)، «نقش انفال در مالیات‌های اسلامی»، مجموعه مقالات دومین همایش مالیات‌های اسلام و متعارف و ارتباط متقابل آنها، نشریه دانشگاه مفید.
۲۸. شاحیدر، عبدالکریم، (۱۳۸۰)، «اصول حاکم بر حقوق مالیاتی»، مجله حقوقی و قضایی دادگستری، شماره ۳۵.
۲۹. شعبانلو، داود، (۱۳۹۲)، گزیده آرای شعب دیوان عدالت اداری، تهران: انتشارات جنگل، چاپ اول.
۳۰. شمس، احمد، (۱۳۸۹)، نظام حقوقی اراضی ملی شده، تهران: نشر دادگستر، چاپ چهارم.
۳۱. صانعی، مهدی، (۱۳۸۰)، انفال و آثار آن در اسلام، قم: نشر دفتر تبلیغات اسلامی، چاپ اول.
۳۲. طباطبائی مدرس، حسین، (۱۳۶۲)، زمین در فقه اسلامی، جلد دوم، تهران: دفتر فرهنگ نشر اسلامی، چاپ اول.
۳۳. علوی، محمود، (۱۳۸۵)، «تشریح ماده ۹ لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک»، نشریه قضاوت، شماره ۴۶.
۳۴. فراهانی فرد، سعید، (۱۳۸۵)، «بهره برداری از منابع طبیعی در نظام اقتصاد اسلام»، مجله اقتصاد اسلامی، سال ششم.
۳۵. کاتوزیان، ناصر، (۱۳۸۲)، اموال و مالکیت، تهران: نشر میزان، چاپ ششم.
۳۶. کامیار، غلامرضا، (۱۳۸۹)، حقوق شهری و شهرسازی، تهران: انتشارات مجد، چاپ چهارم.
۳۷. گیلک حکیم آبادی، محمد تقی، (۱۳۸۱)، «آیا نظام مالیاتی ایران اسلامی است؟»، فصلنامه تخصصی اقتصاد اسلامی، سال دوم شماره ۷.
۳۸. میرزایی، علیرضا، (۱۳۹۲)، تملک اراضی توسط دولت و شهرداری‌ها، تهران: انتشارات بهنامی، چاپ سوم.

