

## فصلنامه علمی برنامه‌ریزی منطقه‌ای

سال ۹، شماره پیاپی ۳۶، زمستان ۱۳۹۸

شاپای چاپی: ۶۷۳۵-۲۲۵۱ - شاپای الکترونیکی: ۷۰۵۱-۲۴۲۳

<http://jzpm.miau.ac.ir>

مقاله پژوهشی

# ارزیابی تطبیقی بر ساز و کارهای مدیریت زمین در مناطق آزاد مطالعه موردی: چین، امارات متحده عربی و ایران<sup>۱</sup>

آرش صادقیان<sup>۲</sup>: پژوهشگر دکتری شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر، تهران، ایران  
ناصر برک‌پور: استاد گروه شهرسازی، دانشکده معماری و شهرسازی، دانشگاه هنر، تهران، ایران

پذیرش: ۱۳۹۸/۲/۲۰

صص ۱-۱۶

دریافت: ۱۳۹۷/۵/۲۰

### چکیده

امروزه مناطق آزاد اقتصادی یکی از ابزارهای نظام نئولیبرالیسم برای تحقق راهبرد برون‌گرا در پارادایم جهانی شدن، بر بستر اقتصاد سیاسی فضا و از اصلی‌ترین کانون‌های تمرکز حضور سرمایه‌گذاران محسوب می‌شود. حضور سرمایه در این مناطق منجر به توسعه کالبدی سریع‌تر این مناطق و نواحی شهری آنها نسبت به دیگر حوزه‌ها گردیده است؛ که این امر ضرورت توجه به برنامه‌ریزی و مدیریت کاربری زمین در توسعه مناطق آزاد را افزایش داده است. بر این اساس هدف تحقیق حاضر، ارزیابی ساز و کارهای مدیریت زمین در مناطق آزاد با توجه به سه نمونه چین، امارات متحده عربی و ایران می‌باشد. روش تحقیق توصیفی-تحلیلی و مبتنی بر مطالعات اسنادی و همچنین پیمایش است. جهت تفسیر از تحلیل محتوا و تحلیل سلسله‌مراتبی (AHP)، استفاده شده است. نتایج تحلیل مقایسه‌ای در ایران و کشورهای امارات متحده عربی و چین نشان می‌دهد که اطمینان از کالبد زیستی، تحلیل تقاضای سرمایه‌گذاری و تأمین زیرساخت‌ها بر اساس طرح‌های بالادست از مهم‌ترین اصول مؤثر بر مدیریت کاربری زمین می‌باشد. ویژگی اصلی نظام مدیریت کاربری زمین در مناطق آزاد، مدیریت پایدار و یکپارچه منابع زمین است. در این راستا، ابعاد محیطی، اجتماعی و اقتصادی باید به دقت مورد ارزیابی قرار گیرد.

**واژه‌های کلیدی:** مناطق آزاد، مدیریت کاربری زمین، مناطق آزاد ایران، مدیریت یکپارچه.

<sup>۱</sup> . این مقاله مستخرج از رساله دکتری، آقای «آرش صادقیان» با عنوان «تحلیل الگوی رشد شهری و اثرات آن بر جامعه محلی در مناطق آزاد ایران، مورد پژوهی: سه منطقه آزاد ایران» با راهنمایی «دکتر ناصر برک‌پور» در دانشگاه هنر تهران می‌باشد.

<sup>۲</sup> . نویسنده مسئول: [arash.sadeghian@yahoo.com](mailto:arash.sadeghian@yahoo.com) ۹۱۲۶۲۲۱۴۷۱

## مقدمه:

در ساختار تئولیرال امروزی اقتصادی جهان، کارآفرینان کسب و کار و سرمایه‌گذاران در نواحی مختلف متمرکز گردیده‌اند که مناطق اقتصادی از جمله مناطق آزاد یکی از اصلی‌ترین کانون‌های تمرکز حضور آنها است. حضور سرمایه منجر به توسعه سریع‌تر این مناطق و نواحی شهری پیرامون آنها شده است. در این بین سرمایه‌گذاران در این مناطق سیاست‌ها، ضوابط و طرح‌ها را به دلیل تأثیرات بر ارزش‌های مالی به دقت بررسی می‌کنند. آنها در بازار خریداران و فروشندگان فعالیت می‌کنند که به وسیله طرح‌های عمومی و برنامه‌های حاکمیتی تحت تأثیر قرار می‌گیرند، اما با آنها هدایت نمی‌شوند (Norton, 2017: 22). در این مناطق، حاکمیت‌ها مسئولیت ایجاد زیرساخت‌های مورد نیاز از جمله راه‌ها، آب، برق و غیره را بر عهده می‌گیرند. اگرچه این زیرساخت‌ها به تنهایی موجب هدایت توسعه نمی‌شوند، بلکه برای تولید توسعه به وجود می‌آیند (Zeng, 2015: 65). در این میان، برنامه‌ریزی کاربری زمین در توسعه مناطق آزاد معمولاً تحت تأثیر بازار زمین و محدودیت‌هایی نظیر نوع، مکان، زمان و تراکم ساخت و ساز و برنامه‌ریزی زیرساخت‌ها قرار دارد (Chen and de Medici, 2009: 38). برنامه‌ریزی کاربری زمین در این مناطق باید تلاش کند فرآیند تغییر زیرساخت‌ها را در ارتباط با اهداف شهری به نحوی هدایت کند که هم به عنوان مدیر رشد و هم به عنوان مدیر تغییرات آتی عمل نمایند (Kim Ng and Tang, 2014: 95). در نتیجه برنامه‌ریزی کاربری اراضی و مدیریت آن در مناطق آزاد، نقش عمده‌ای در توسعه این مناطق ایفا می‌کنند و بررسی عوامل مؤثر بر مدیریت آن به صورت نظری و با بهره‌مندی از تجارب جهانی، اهمیت می‌یابد. تحقیق حاضر در پی آن است تا با روشی توصیفی-تحلیلی، به بررسی تطبیقی برنامه‌ریزی و مدیریت کاربری زمین در مناطق آزاد سه کشور ایران، امارات متحده عربی و چین بپردازد و الزامات و عوامل اصلی مؤثر بر ساز و کارهای موجود مدیریت کاربری زمین در آنها را استخراج و ظرفیت تحقق آن را در مناطق آزاد ایران سنجش نماید. بر این اساس پرسش اول در این خصوص بدین صورت مطرح می‌شود که عوامل اصلی مؤثر بر ساز و کار مدیریت کاربری زمین شهری در مناطق آزاد چیست و چه تفاوت‌هایی در مناطق آزاد مورد مطالعه دارد؟ پرسش دوم نیز بیانگر آن است که بهینه‌سازی ساز و کارهای مدیریت کاربری زمین در توسعه کالبدی این مناطق نیازمند چه اقداماتی خواهد بود؟

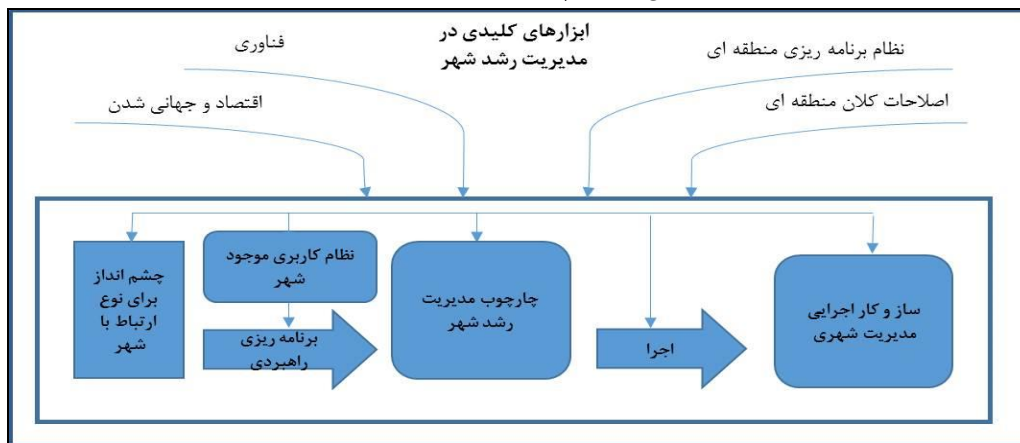
## مبانی نظری پژوهش:

**مدیریت کاربری زمین:** مدیریت زمین بخشی از مدیریت شهری بوده و هسته کانونی برنامه‌ریزی توسعه شهری را تشکیل می‌دهد. در واقع مدیریت کاربری زمین به معنای تمام کارکردهای همبسته با زمین به عنوان یک منبع محیطی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است (Meshkini et al, 2015: 3) و شامل نظام تصرف زمین، اجرای سیاست زمین، عملکرد زمین و اصلاح مجدد آن می‌شود. این مدیریت از طریق اتخاذ سیاست‌های برنامه‌ریزی و مقررات کاربری زمین در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی، اجرای مقررات کاربری زمین و مدیریت منازعات کاربری اراضی حاصل می‌شود (Edward et al, 2014: 7). از دیدگاه نظری مدیریت زمین شهری به سه نظام توسعه، مالکیت و کاربری زمین تقسیم می‌شود (Han, 2009: 76). از دیدگاه نهادی نیز مدیریت کاربری زمین شامل اطلاعات سیاست زمین، چارچوب قانونی، مدیریت منابع، ترتیبات اداره زمین و مدیریت اطلاعات زمین می‌شود (Edward et al, 2014: 94).

مدیریت کاربری زمین در ابعاد مختلف مطرح می‌شود. نظریه‌های صرفاً کالبدی در زمینه مدیریت کاربری زمین، الگوهای ناکامی از محتوای آن را فراهم می‌آورند (Bach, 2011: a.66). نظریه‌های اقتصادی سیاسی از دیدگاه افرادی چون رادل (۱۹۸۹) نظام مدیریت کاربری زمین را به شکل تلاش‌هایی برای سازماندهی فضای شهری به منظور خدمت‌رسانی به نیازهای اجتماعی-فرهنگی توصیف می‌کند (Edward et al, 2016: 12). وی همچنین رویکرد اقتصادی-سیاسی را به صورت افزودن دو متغیر گمشده، توصیف می‌کند: تأثیر منافع سیاسی قدرتمند (مانند توسعه‌دهندگان در مقابل گروه‌های ذی‌نفع سازمان‌یافته) و برجستگی تضادهای مدیریت کاربری زمین که با تفاوت‌ها میان مکان‌ها شکل می‌گیرد (مانند نواحی توسعه یافته جدید در برابر نواحی روستایی). آنها بر خلاف نظریه‌پردازان و مؤلفان مارکسیست، به جای فشار بازار بر فشار سیاسی تأکید می‌کنند (Edward et al, 2016: 34). علاوه بر این نظریه‌های اقتصاد بازار نیز ارتباط میان مالکان زمین، خریداران و توسعه‌دهندگان را در زمینه ارزش یافتن زمین توصیف می‌کنند. همچنین نظریه‌های کلاسیک اقتصادی، ساختار فضایی را با استفاده از رابطه کارایی بازار در زمینه تخصیص فضا به کاربران، بر اساس رابطه عرضه و تقاضا در یک سیستم متعادل شرح می‌دهند (Echenique, 1975: 453).

<sup>1</sup> - Raddle

مدیریت کاربری زمین با اهداف متنوعی صورت می‌گیرد. این اهداف با یکدیگر کنش متقابل دارند و یا در رقابت با یکدیگر هستند. بنابراین برنامه‌ریزی و مدیریت تمام اراضی در یک رفتار یکپارچه حاصل می‌شود. یکپارچگی باید در سطوح مختلف انجام شود و تمام عوامل (اثرات مسائلی از قبیل بازار زمین، تغییرات بستر جهانی، رقابت اقتصادی برای فضا، تعادل زیست‌محیطی و تفاسیر متعددی از این که چگونه تغییرات کاربری زمین شکل می‌گیرد و اینکه این تغییرات چه تأثیراتی به همراه خواهد داشت) در نظر گرفته شود. همچنین موضوعاتی چون نظام برنامه‌ریزی منطقه‌ای، اصلاحات کلان، فن‌آوری‌های نوین دسترسی، موضوعات اقتصادی و جهانی شدن به عنوان ابزارهای بیرونی مدیریت کاربری زمین به شمار می‌روند (Chen & de Medici 2009). از منظر درونی نیز چشم‌انداز آتی توسعه شهری، نظام کاربری زمین موجود، برنامه‌های راهبردی کلان بخش‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی چارچوب مدیریت کاربری زمین را تشکیل می‌دهد (Williamson and Thin, 2011: 29). (شکل شماره ۱).



شکل ۱- چارچوبی برای مدیریت کاربری زمین، مأخذ: (Williamson and Thin, 2011)

## مناطق آزاد:

در سال‌های اخیر توسعه مناطق اقتصادی نظر بسیاری از محققان را به خود جلب کرده است (Von Claus Knoth, 2000: 56). مفهوم مناطق اقتصادی، به صورت گسترده در رابطه با «توسعه محدوده‌های جغرافیایی» با قوانین خاص و متفاوت دیده می‌شود؛ «مناطق آزاد تجاری»، «مناطق ویژه اقتصادی»، «مناطق آزاد صنعتی»، «مناطق ویژه اقتصادی جامع»، «پارک‌های صنعتی»، «مناطق محصور»، «مناطق آزاد توریستی» و «مناطق پردازش صادرات مجدد». آنچه که امروزه به عنوان مناطق اقتصادی نام برده می‌شود، ترکیبی از سیاست‌های اجتماعی-اقتصادی مدرن از مناطق صادراتی سابق است که از فضایی صرفاً برای تولید و صادرات به مکانی برای محل زندگی و ابتکار و توسعه فرهنگی تبدیل شده است و به عنوان بخشی از پارادایم توسعه شهری جدید عمل می‌کند. (Bach, 2011: b). سیاست ایجاد مناطق اقتصادی به عنوان ابزاری برای اصلاحات ساختاری تدریجی و انتقال آن به اقتصاد کلان کشورها می‌باشد (Bhattacharya, 2011: 84). این مناطق پدیده‌هایی هستند که در آن یک منطقه در جهت رشد اقتصادی و با استفاده از راهبرد استقلال قانونی از دولت‌ها و ایجاد یک جهان‌شهر توسعه می‌یابد (Cross, 2012: 15).

استرلینگ توجه به توسعه‌های شهری به معنای برنامه‌ریزی و مدیریت توان‌های محیطی با ترکیب مؤلفه‌های انسانی و اجتماعی و زمان را به عنوان افق جدید برای برنامه‌ریزی این مناطق برشمرده است (Easterling, 2008: 31). بیچ<sup>۳</sup> به نیاز به بررسی در حوزه تحقیق رشد شهرها و تغییرات فرم شهرها در مناطق آزاد به صورت گسترش خود سازمان یافته<sup>۴</sup> اشاره کرده و نسل سوم مناطق آزاد را مطرح می‌کند که با نظریه رشد شهرها و تغییرات کاربری و فرم آنها ترکیب می‌شود از ظهور شهر پایدار پشتیبانی می‌کند (Bach, 2011: a). همچنین از دیدگاه آکینسی و کریتل<sup>۵</sup>، مناطق آزاد نوعی پارادایم جدید توسعه با هدف فراهم نمودن توسعه اقتصادی همراه با امنیت اقتصادی، نظم

<sup>1</sup> - Comprehensive Special Economic Zone

<sup>2</sup> - Fencing Areas

<sup>3</sup> - Easterling

<sup>4</sup> - Bach

<sup>5</sup> - Self - Organisation expansion

<sup>6</sup> - Akinici and Crittle

اجتماعی- فضایی برای شهرها با مفاهیم انباشت سرمایه محسوب می‌شوند (Akinci and Crittle, 2008: 95). در چارچوب مفهومی انباشت سرمایه در شهرهای واقع در مناطق آزاد، تضاد همیشگی مطلوبیت انباشت سرمایه در شهر و نحوه توسعه متوازن مطرح گردیده است، که آیا مناطق آزاد با فلسفه وجود خود که افزایش سرمایه گذاری است می‌تواند با اهداف توسعه شهرها- آسایش شهروندان، عدالت اجتماعی و کیفیت زندگی- همخوانی داشته باشد و یا خیر؟ نکته کلیدی در تسلط سیاست‌های نئولیبرالی سرمایه‌گذاری این مناطق بر رشد متوازن شهرهای آنها است و این امر لزوم برنامه‌ریزی مناسب و پیش‌بینی اتفاقات آتی را مشخص می‌نماید. با توجه به مطالعات، پیش‌بینی مطلوب از روند مناسب نظام مدیریت کاربری زمین در مناطق آزاد دشوار است و این امر نیازمند مطالعه در کشورهای مختلف می‌باشد که در ادامه بررسی ساز و کارهای مرتبط با آنها مورد مطالعه قرار گرفته است.

با توجه به ویژگی‌های منحصر به فرد مناطق اقتصادی، ساز و کار عملکرد مدیریت کاربری زمین در مناطق آزاد پیچیده و تحت تأثیر عوامل بسیاری قرار دارد و همین موضوع باعث تمایز آن با دیگر شهرها است (Ding and Lichtenberg, 2011: 22). فرآیند برنامه‌ریزی کاربری زمین در این مناطق باید بر اساس سیاست‌های کاربری زمین شهری یعنی ارزیابی تقاضا، شرایط بازار، ارتباطات، زیرساخت، زنجیره تأمین، نیازمندی‌های کار و زمین صورت بگیرد (Chen, 2009: 17). مولفه‌های اصلی مؤثر در فرایندهای برنامه‌ریزی توسعه مناطق آزاد از دیدگاه دینگ و لیچنتبرگ (۲۰۱۱) به شرح شکل ۵ است.



شکل ۲- ابعاد اصلی اثر گذار در فرآیندهای برنامه‌ریزی توسعه مناطق آزاد- مأخذ: (Ding and Lichtenberg, 2011)

بر این اساس، چارچوب نظری این تحقیق تحت تأثیر مدل مفهومی دینگ و لیچنتبرگ (Ding and Lichtenberg) جهت سنجش عوامل مؤثر، با استفاده از نظرات ژنگ (Zeng) و آکینچی و کریتل (Akinci and Crittle) شاخص‌های زیر استخراج شده است که عبارتند از: توجه به تحلیل تقاضا و سرمایه‌گذاری در برنامه‌های توسعه (طرح جامع) و کاربری زمین، اطمینان از کالبد زیستی مناسب با رعایت اصول حفاظت برای آیندگان، تأمین زیرساخت‌های توسعه هماهنگی با نظام طرح کالبدی بالادست، انعطاف در برنامه‌های توسعه کالبدی (طرح جامع) بر اساس سیاست‌های نظریه‌های نوین، شفافیت ضوابط برنامه‌های کاربری زمین و مقررات اجرایی، چارچوب نهادی با اطمینان از اجرای رویکرد یکپارچه نگر (اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی) در برنامه‌ریزی کاربری زمین، دسترسی به اسناد مدیریت کاربری زمین و نهایتاً ساز و کار مشارکت فعال اجتماعات محلی و سرمایه‌گذاران در تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه زمین.

**جدول ۱- عوامل اصلی مؤثر بر ساز و کار مدیریت کاربری زمین در مناطق آزاد**

تحلیل تقاضا و سرمایه‌گذاری در برنامه‌های توسعه (طرح جامع) و کاربری زمین
اطمینان از کالبد زیستی مناسب با رعایت اصول حفاظت برای آیندگان
تأمین زیرساخت‌های توسعه هماهنگی با نظام طرح کالبدی بالادست
انعطاف در برنامه‌های توسعه کالبدی (طرح جامع) بر اساس سیاست‌های نظریه‌های نوین
شفافیت ضوابط برنامه‌های کاربری زمین و مقررات اجرایی
چارچوب نهادی با اطمینان از اجرای رویکرد یکپارچه نگر (اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی) در برنامه‌ریزی کاربری زمین
دسترسی به اسناد مدیریت کاربری زمین
ساز و کار مشارکت فعال اجتماعات محلی و سرمایه‌گذاران در تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه زمین

منبع: نگارندگان با نگاه (Akinci and Crittle, 2008) Zeng (2015)

<sup>1</sup> Ding and Lichtenberg

## روش تحقیق:

روش این پژوهش به صورت توصیفی-تحلیلی با استدلال قیاسی است و در دسته پژوهش‌های کاربردی قرار دارد. جهت تحلیل، ابتدا ضمن شناخت سه نمونه موردی و مطالعات اسنادی، نحوه مدیریت کاربری زمین از مدارک جمع آوری شده مورد شناخت قرار گرفته است. سپس با روش دلفی (بررسی نظر متخصصین) بر اساس تحلیل سلسله‌مراتبی، شاخص‌های تعریف شده (عوامل مؤثر بر مدیریت کاربری زمین در مناطق آزاد ایران) رتبه بندی و امتیاز دهی شده است. ابزار سنجش در تحلیل صورت گرفته داده‌های مربوط به پرسشنامه دریافت نظرات متخصصین با جامعه نمونه گیری آماری ۳۰ نفر از متخصصین و مسئولین مناطق آزاد حاصل شده است. تحلیل داده‌ها با استفاده از نرم‌افزارهای *Spas Statics 23* و *Expert Choice 2012* صورت گرفته است و نتایج آن با استفاده از نرم‌افزار *Excel 2017* خروجی گرفته شده است.

## محدوده‌های مورد مطالعه:

## ساز و کار مدیریت زمین در مناطق آزاد چین:

مناطق آزاد چین به عنوان موفق ترین مناطق آزاد جهان و مراکز اصلی تحول اقتصادی چین به شمار می‌روند. این مناطق اولین بار در سال ۱۹۸۰ توسط دولت چین برای حل مشکلات اجتماعی-اقتصادی ناشی از سیستم اداری مرکزی در آن زمان، طراحی شدند. این طرح‌ها شامل برنامه‌های مرتبط با مدیریت زمین از جمله طرح‌های راهبردی کلان و خرد، طرح جامع و امکان‌سنجی نظام کاربری زمین، پایدارسازی اقتصادی و بازارهای هدف، تأمین زیرساخت‌ها و پذیرش فن‌آوری‌های نوین و پایداری زیست‌محیطی بوده است (Farole, 2011: 45). نیاز چین به مکانیسم‌های بازار آزاد به این معنا نبود که این کشور می‌تواند از برنامه‌ریزی دولتی صرف‌نظر کند و فلسفه "دست نامرئی" را در پیش گیرد. اما چین نوع دیگری از برنامه‌ریزی را اجرا کرد که کمتر شناخته شده است. تجارب این کشور نشان می‌دهد که نهادهای منطقه‌ای و ملی نقش مهمی در موفقیت آنها داشته‌اند و در سطوح بالا از این مناطق حمایت کرده‌اند. در سال‌های اولیه حمایت در این مناطق از طریق ایجاد زیرساخت‌های اساسی چون بزرگراه، فرودگاه، تأمین آب و برق و غیره توسط دولت مرکزی بوده است (Zeng, 2015: 11). با بررسی و ارزیابی نقش مناطق اقتصادی چین از منظر برنامه‌های کالبدی توسعه زمین (جدول ۱) ملاحظه می‌گردد که در دهه ۱۹۸۰ هدف توسعه سریع ارتباطات اقتصادی داخل کشور، ورود سرمایه‌گذاری خارجی در فعالیت‌های صنعتی در برنامه ششم ۵ ساله و رئیس کلی برنامه‌های اجتماعی-اقتصادی می‌باشد. این روند در سال‌های اخیر به گسترش مناطق اقتصادی در محدوده‌های شهری و کنترل نظام کاربری زمین در آنها و گسترش مناطق اقتصادی دانش محور تغییر یافته است (Kim and Tang, 2014: 49)

## جدول ۲- روند تغییرات نظام برنامه‌های مدیریت کاربری زمین در مناطق آزاد چین

سال	ویژگی برنامه‌ها	اسناد بالادست
دهه ۱۹۸۰	- توسعه سریع ارتباطات اقتصادی داخلی - فرایند ورود سرمایه‌گذاری خارجی فعالیت‌های صنعتی	- ششمین برنامه ۵ ساله - رئیس کلی برنامه‌های اجتماعی-اقتصادی - نسل اول طرح‌های جامع مناطق اقتصادی
دهه ۱۹۹۰	- اقتصاد صادرات محور از طریق جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی - بازسازی اقتصادی به سوی توسعه با تکنولوژی بالا	- هفتمین و هشتمین برنامه ۵ ساله - دومین برنامه طرح جامع مناطق - گزارش جامع اصلاح نسل دوم طرح‌های جامع
دهه ۲۰۰۰	- گسترش کنترل نظام برنامه‌ریزی مانند کنترل مناطق در محدوده‌های شهری - نیاز به ساخت مجدد مناطق در برابر رقابت مونتاز در چین و اقتصاد جهانی	- نهمین و دهمین برنامه های ۵ ساله - نسل سوم برنامه‌های طرح جامع مناطق - رئیس نظام توسعه مناطق توسط دولت‌های محلی
دهه ۲۰۱۰	- گسترش مناطق اقتصادی دانش محور - گسترش مناطق اقتصادی به عنوان مناطق جامع با همه فعالیت‌های شهری	- یازدهمین و دوازدهمین برنامه‌های ۵ ساله - نسل چهارم برنامه‌های طرح جامع مناطق

مآخذ: (Kim and Tang, 2014)

ویژگی شاخص طرح‌های جامع نسل چهارم این مناطق، ارائه طرح ساختاری برای این مناطق از طریق طرح‌های منعطف با حداکثر ایجاد زیرساخت بیرونی جهت بارگذاری مورد تقاضا و حفاظت از محیط‌زیست در تمامی تصمیم‌گیری‌ها می‌باشد. در ساز و کار اجرای طرح‌ها امکان تغییرات کاربری از طریق کمیسیون اداره (حاکمیتی) منطقه آزاد که قدرت تعیین و تغییر کاربری زمین را دارد، فراهم شده است (Chen, 2009: 37). زمانی که طرح سرمایه‌گذار از منظر توجیه‌پذیری مورد تأیید قرار گرفت، کمیسیون اداره منطقه با سرمایه‌گذار جهت

واگذاری زمین مذاکره می‌کند. در این مرحله درخواست‌های متقاضی با ضوابط از منظر مکان‌یابی و ساخت و ساز بررسی شده و در صورتی- که مغایر باشد، در کمیسیون مربوطه طرح گردیده و در صورت تأیید، ضوابط جدید را تصویب می‌نمایند. این امر نهایت دسترسی به اسناد مدیریت کاربری زمین را برای سرمایه‌گذاران و امکان مشارکت فعال آنها در اجرای برنامه‌های توسعه زمین را به دنبال داشته است ( Zeng, ۲۰۱۵: ۹). با تعیین محل طرح، نوع کاربری و مدت استفاده تعیین و قرارداد بهره‌برداری از زمین وضع می‌شود. به طور کلی مدت استفاده از زمین و قیمت آن، ابعاد اساسی قوانین استفاده از زمین است. در این کشور تمامی اراضی متعلق به دولت بوده و هرگونه مسئله زمین بیشتر از اینکه مرتبط با نوع استفاده باشد، مرتبط با مدت استفاده و هزینه استفاده از آن است. مدت استفاده از زمین در مناطق اقتصادی معمولاً ۲۵ ساله بوده که این زمان با توجه به نوع ماهیت عملکرد مورد استفاده از جمله تجاری، آموزشی و غیره، تغییر می‌کند. این فرایند بر اساس ساختار نهادی هر منطقه کنترل و اجرا می‌شود (شکل شماره ۲). شایان ذکر است ساختار پیش‌بینی شده برای هر منطقه توانسته است سیاست‌ها و راهبردهای در نظر گرفته شده را به صورت مدیریت یکپارچه به اجرا درآورد.



شکل ۲ - ساز و کار مدیریت کاربری زمین در مناطق آزاد چین، مأخذ: (Barbieri and Polio, 2015).

### ساز و کار مدیریت زمین در مناطق آزاد امارات متحده عربی:

مناطق آزاد تجاری امارات متحده عربی به دلیل نحوه توسعه و رویکرد خاص منطقه‌ای به عنوان یک فرصت و قوت برای این کشور به شمار می‌روند. یکی از دستاوردهای قابل توجه مناطق آزاد این کشور در دهه گذشته، توسعه سریع صنعتی بوده است. از سال ۱۹۹۰ دبی به عنوان پیشگام مناطق آزاد امارات در جهت تنوع بخش‌های اقتصادی حرکت نمود و در این راستا برنامه توسعه شهری خوبی را پیش‌بینی نمود. امارات متحده عربی مرکز توزیع بین‌المللی در سطح منطقه‌ای است و در دو دهه گذشته با رشد عظیم شهری مواجه بوده است. حاکمیت مناطق آزاد با استفاده از ایجاد زیرساخت اساسی توانسته است نسبت به جذب سرمایه در این مناطق اقدام نماید. سرمایه‌های کلان بازار مستغلات در پروژه‌های بزرگ این شهر به عنوان سیمای ساخت و ساز و مستغلات بر رشد بخش‌های غیر نفتی اقتصاد شهر موثر بوده است (Shaw, 2016: 77). در این کشور هر منطقه توسط یک حاکمیت مجزا که مرتبط با دولت مرکزی است اداره می‌شود و این نهاد تمامی مجوزهای لازم برای فعالیت را در محدوده آن منطقه صادر می‌نماید. در مناطق آزاد امارات نیز واگذاری زمین به صورت اجاره و یا واگذار قطعی می‌باشد که هر کدام دارای شرایط و میزان سرمایه‌گذار حداقلی می‌باشند. در امارات بیش از ۴۰ منطقه آزاد وجود دارد که بیشترین آن دبی با بیش از ۲۵ منطقه آزاد و شارجه با ۸ منطقه آزاد می‌باشد (Böhmer and Farid, 2010: 55).

اصولاً نظام مدیریت کاربری زمین و قوانین مرتبط در جستجوی ایجاد هماهنگی بین ارتباط استفاده کنندگان کاربری و جامعه شهری در جهت شفافیت وضعیت نحوه استفاده از زمین برای صاحبان آنها است (Norton, 2017: 63). اما در امارات حاکم مربوطه از بین گزینه‌های ارائه شده در طرح‌ها در مورد چگونگی استفاده از زمین تصمیم‌گیری می‌کند. با وجود طرح‌های بالادست توسعه (راهبردی و جامع) به خصوص در زمینه‌های حمل و نقل، تأسیسات زیربنایی و... مناطق آزاد امارات فاقد مدیریت کاربری زمین به صورت منطقه‌بندی هستند (Shaw, 2016: 6). از همان ابتدا حاکمیت این مناطق آزاد کاربری زمین خود را بر اساس خواست توسعه سرمایه‌گذاری ساخت و ساز تنظیم نمودند تا وابستگی اقتصادی خود را کاهش دهند. بر همین اساس دولت خود به بزرگ‌ترین توسعه‌دهنده برای پروژه‌های بزرگ



سرمایه‌گذاری تبدیل شد (برای مثال بزرگ‌ترین پروژه‌های دوبی متعلق به حاکم دبی است و سه پروژه بزرگ نیز توسط موکلین وی هدایت می‌شود). لذا مناطق آزاد امارات به انعطاف‌پذیری مقرر و ضوابط مدیریت کاربری زمین برای کنترل استفاده از زمین و چگونگی ساخت و ساز تا اوایل دهه ۲۰۰۰ احتیاج داشت (Böhmer and Farid, 2010: 28). اما بحران مالی اواسط این دهه در اقتصاد نئولیبرال در حال توسعه مانند امارات متحده عربی، منجر به اختلال در نظام املاک و مستغلات این مناطق شد و حاکمیت این مناطق به این موضوع پی بردند که نظام مدیریت کاربری زمین می‌توانست به ایجاد پایایی نحوه استفاده از زمین و ارزش مداوم‌تر مستغلات منجر گردد. در همین زمان این سوال نیز پیش آمد در عین عدم ایجاد نظام دقیق کنترلی مدیریت کاربری زمین، مناطق آزاد چگونه می‌توانند مدیریت کاربری زمین با اطمینان از ماندگاری بهره اقتصادی آن داشته باشند؟. پاسخ به این موضوع در طرح ساختاری دبی ۲۰۲۰ داده شد. اگر چه مناطق آزاد امارات از کنترل کاربری زمین به شکل معمول استفاده نمی‌کنند، اما پارچوب کلی برای مقررات استفاده از زمین باید تصویب و به صورت شفاف در دسترس همگان قرار گیرد. زیرا اگر مناطق آزاد مایل به جذب سرمایه‌گذاران خارجی باشند، باید برنامه آتی توسعه خود را که مورد نیاز سرمایه‌گذاران برای ورود به منطقه است، مشخص نمایند. این طرح ساختارها و ضوابط کلی نظام مدیریت کاربری زمین را پیشنهاد داده و با تعیین آستانه‌های تغییرات بعدی، تغییرات را بر عهده نهاد تخصصی حاکمیتی به نام شورای عالی شهرسازی این کشور می‌گذارد. این ساختار نهادی تلاش می‌کند با ایجاد مدیریت یکپارچه نسبت به برنامه‌ریزی کاربری زمین اقدام نماید (Dubai Municipality, 2012: 11). این راه حل حاکمیت را مجاز به تأمین مقررات مدیریت کاربری ویژه زمین و تأمین هزینه‌های اقتصادی توسعه مناطق - تازمانی که باعث بر هم خوردن و آسیب رساندن ابعاد زیست‌محیطی نشود - می‌نماید. البته منتقدان آن نیز اشاره می‌کنند که تمامی نهادهای تخصصی نیز ممکن است توجیه‌کننده درخواست‌های حاکمیت برای توسعه‌دهندگان پروژه‌های بزرگ قرار گیرند (Shaw, 2016: ۵). شکل ۳ بیانگر نظام تصویب طرح‌های مدیریت کاربری زمین در مناطق آزاد کشور امارات است.

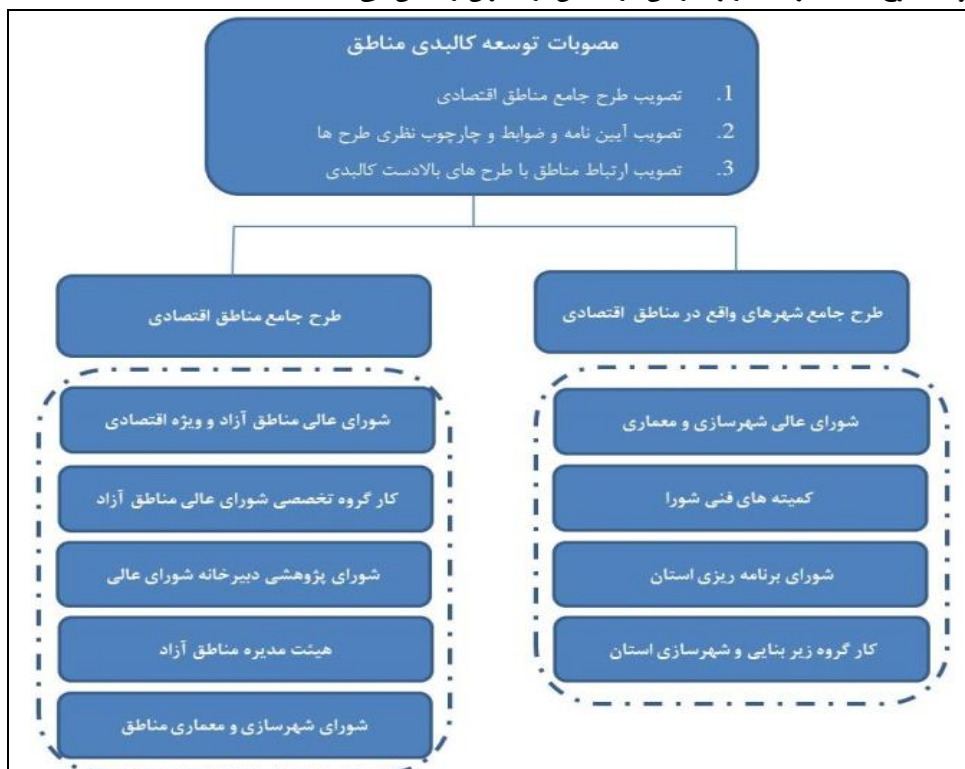


شکل ۳ - نظام تصویب طرح مدیریت کاربری زمین و وظایف بخش‌های مختلف در مناطق آزاد امارات متحده عربی - مأخذ: (Shaw, 2016).

### ساز و کار مدیریت زمین در مناطق آزاد ایران:

مناطق آزاد ایران از سال ۱۳۷۲ و بر اساس قانون چگونگی اداره مناطق آزاد ایران شکل گرفته‌اند، که اشکال مختلفی از توسعه را در کشور رقم زده‌اند، اما تاکنون مناطق آزاد کشور ایران به ایجاد زیرساخت‌های اساسی توسعه دست نیافته‌اند، این در حالی است که رشد جمعیتی و توسعه کالبدی مناطق آزاد بسیار سریع‌تر از دیگر شهرهای ایران است. نظام مدیریت کاربری زمین مناطق آزاد، بر اساس ماده ۲۴ قانون چگونگی اداره مناطق آزاد و ماده ۸ آیین نامه نحوه استفاده از زمین و منابع ملی، بر اساس طرح جامع و تصویب شورای عالی مناطق آزاد رقم می‌خورد. استثناسازی مرجعیت تصویب طرح‌های مدیریت کاربری زمین، یعنی شورای عالی مناطق آزاد به جای شورای عالی شهرسازی و معماری در جهت توجه تفاوت اصول مدیریت کاربری زمین در این مناطق نسبت به دیگر نقاط کشور همچون تأکید بر اثرگذاری عوامل اقتصادی و سرمایه‌گذاری در مدیریت کاربری زمین می‌باشد. از منظر دیگر با استناد به تبصره ماده ۸ آیین‌نامه فوق‌الذکر، سازمان‌های مناطق آزاد به عنوان حاکمیت اصلی نظام مدیریت کاربری زمین می‌تواند تا زمان تصویب طرح جامع (به عنوان برنامه هدایت توسعه کالبدی) بر اساس آیین‌نامه‌های داخلی و نقشه‌های کاربری زمین تهیه شده نسبت به ارائه مجوز بارگذاری زمین اقدام نماید و در این راستا شورای شهرسازی و معماری این مناطق نسبت به تغییرات کاربری زمین در این خصوص اقدام نموده است. این امر نیز به عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای مناطق آزاد برای انعطاف‌پذیری مدیریت کاربری زمین بر حسب میزان تقاضا تا به امروز نقش‌آفرینی کرده است. به نحوی که تا امروز سازمان‌های مناطق آزاد جهت استفاده از این امر سعی به عدم تصویب طرح جامع خود نموده‌اند، به گونه‌ای که از ۷ منطقه آزاد ایجاد شده تنها ۲ منطقه آزاد (پس از گذشت ۲۴ سال از شکل‌گیری آنها) دارای طرح جامع مصوب می‌باشند (*Secretariat of the Free and Special Zones Council, 2016: 55*).

ساز و کار نظام مدیریت کاربری زمین بیشتر مناطق آزاد ایران بر اساس موارد فوق بدین سان بوده است که مدیریت طرح و برنامه یا شهرسازی سازمان‌های اداره این مناطق نسبت تهیه طرح‌های کلان یا خرد (جامع، تفصیلی، موضعی و موضوعی) اقدام نموده و پس از تایید آنها توسط هیئت مدیره این مناطق و در برخی موارد دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد نسبت به اجرایی نمودن آنها اقدام می‌کنند. این چارچوب آسیب‌هایی از جمله عدم شفافیت ضوابط و مقررات کاربری زمین، عدم همخوانی تصمیمات مقطعی با برنامه‌های بلند مدت، عدم توجه به اصول زیست‌محیطی و ابعاد دیگر زیستی کالبد، عدم رعایت سلسله مراتب‌ها در تصویب طرح شهرها واقع در مناطق به دنبال دارد. شکل ۴ نظام تصویب طرح‌های مدیریت کاربری زمین در مناطق آزاد ایران را نشان می‌دهد.



شکل ۴- نظام تصویب طرح‌های مدیریت کاربری زمین در مناطق آزاد ایران، مأخذ: نگارندگان، ۱۳۹۷



## یافته‌های پژوهش:

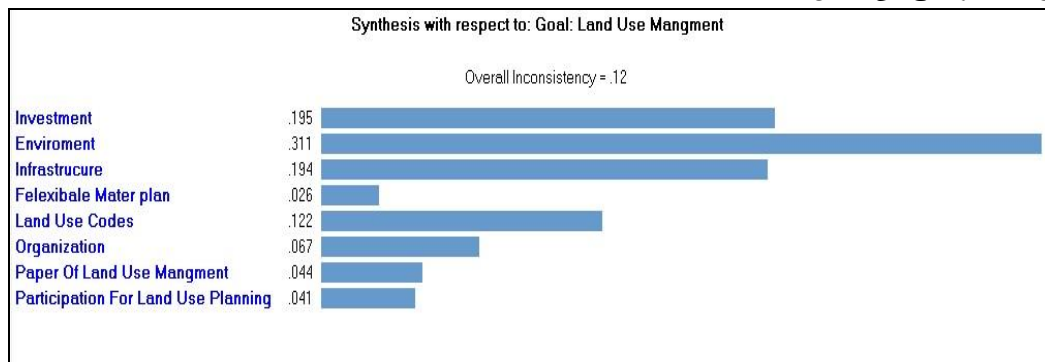
با مطالعه تجربیات سه محدوده فوق، تکامل مفهوم مدیریت کاربری زمین در مناطق اقتصادی، در سه دوره متفاوت شناسایی می‌گردد. در دوره اول، مدیریت کاربری زمین فقط به صورت ابزاری برای افزایش رشد اقتصادی بود و در دوره دوم، به‌عنوان عامل نظام بخشی بر تداخل عملکردها و کاربری‌ها قلمداد می‌شد. در دوره سوم، مفهوم مدیریت کاربری زمین برای توسعه گسترده‌تر و شامل همه انواع رشد در جهت توسعه انواع فعالیت‌های مناطق اقتصادی شهرها گردیده است. با بررسی اصول مدیریت تغییر کاربری زمین در مناطق آزاد، اصول و الزاماتی که در هریک از کشورهای نام برده برای بهینه ساختن فرآیند به کار گرفته می‌شود، استخراج شده است. (جدول ۲).

جدول ۲- تحلیل مقایسه‌ای عوامل اصلی مؤثر بر مدیریت کاربری زمین در مناطق آزاد تحقیق

عوامل اصلی مؤثر بر ساز و کار مدیریت کاربری زمین در مناطق آزاد	مناطق آزاد امارات متحده عربی	مناطق آزاد چین	مناطق آزاد ایران
توجه به تحلیل تقاضا و سرمایه‌گذاری در برنامه‌های توسعه (طرح جامع) و کاربری زمین	✓	✓	✓
اطمینان از کالبد زیستی مناسب با رعایت اصول حفاظت برای آیندگان		✓	✓
تامین زیرساخت‌های توسعه هماهنگی با نظام طرح کالبدی بالادست	✓	✓	
انعطاف در برنامه‌های توسعه کالبدی (طرح جامع) بر اساس سیاست‌های نظریه‌های نوین	✓		✓
شفافیت ضوابط برنامه‌های کاربری زمین و مقررات اجرایی	✓	✓	
چارچوب نهادی با اطمینان از اجرای رویکرد یکپارچه نگر (اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی) در برنامه‌ریزی کاربری زمین	✓	✓	
دسترسی به اسناد مدیریت کاربری زمین	✓	✓	
ساز و کار مشارکت فعال اجتماعات محلی و سرمایه‌گذاران در تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه زمین		✓	

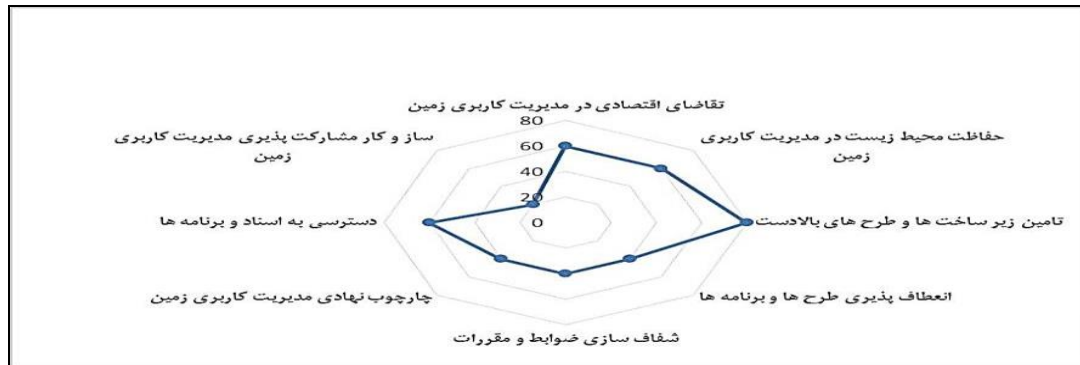
منبع: نگارندگان، ۱۳۹۷.

با توجه به جدول فوق می‌توان نتیجه گرفت که در مناطق آزاد در کشور چین، به استثنای انعطاف در برنامه توسعه کالبدی، تمامی شاخص‌های تعریف شده در مدیریت این مناطق تأثیرگذار هستند، در ارتباط با کشور امارات نیز شرایط به صورت نسبی است. اما با توجه به اسناد و قوانین موجود در کشور ایران، تنها به تحلیل تقاضا و سرمایه‌گذاری در برنامه‌های توسعه، اطمینان از کالبد زیستی و انعطاف در برنامه‌های توسعه کالبدی توجه شده است این بیانگر ضرورت بازنگری و تحلیل اساسی در ساز و کار مدیریت کاربری زمین در مناطق آزاد ایران می‌باشد. در این راستا، با اتکا به روش دلفی (نظر متخصصین مدیریت توسعه کالبدی مناطق آزاد شامل مدیران شهرسازی و معاونین عمرانی مناطق آزاد و مدیران سیاست‌گذار این حوزه در دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد ویژه اقتصادی ایران)، روند و ساز و کار مدیریت کاربری زمین از طریق روش تحلیل سلسله مراتبی (AHP) ارزیابی شده است. شایان ذکر است بیشتر متخصصین مدیریت کاربری زمین در شرایط فعلی مناطق آزاد ایران را فاقد شرایط مناسب دانسته‌اند. یافته‌های حاصل از پرسش‌نامه بیانگر آن است که اطمینان از کالبد زیستی (۰/۳۱۱) و تحلیل تقاضای سرمایه‌گذاری (۰/۱۹۵) و تامین زیرساخت‌های توسعه با هماهنگی نظام طرح‌های کالبدی بالادست (۰/۱۹۴) بیشترین تأثیر را در مدیریت کاربری زمین در این مناطق دارند. همچنین انعطاف‌پذیری در برنامه‌های توسعه کالبدی بر اساس سیاست‌های نظریه‌های نوین (۰/۲۶) و ساز و کار مشارکت سرمایه‌گذاران و افراد بومی (۰/۴۱) تأثیر کمتری در مدیریت کاربری زمین مناطق آزاد ایران دارند. شکل ۶ بیانگر نتایج این تحلیل است.



شکل ۶- ضرایب اهمیت عوامل اصلی اثر گذار بر مدیریت کاربری زمین در مناطق آزاد ایران - منبع: نگارندگان، ۱۳۹۷.

تدقیق موضوع با بررسی مقایسه اهمیت بر اساس شاخص‌های آماری ترتیبی نیز صورت گرفته است که مؤید همین نتیجه می‌باشد. در گام بعدی، میزان اثرگذاری هر یک از عوامل اشاره شده و میزان نقش‌آفرینی آن در مدیریت کاربری مناطق آزاد ایران مورد بررسی قرار گرفته است. بر این اساس تامین زیرساخت‌ها و طرح‌های بالادست و تقاضای اقتصادی و حفاظت محیط زیست از عوامل اصلی به کار گرفته شده در این رابطه می‌باشند. این امر نشان‌دهنده این موضوع است که تغییرات در چارچوب نهادی و ساز و کارهای قانونی باید با اجرای رویکرد یکپارچه‌نگر با تاکید بر حوزه‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری، زیست‌محیطی و توسعه زیرساخت‌ها در برنامه ریزی مدیریت کاربری زمین اطمینان حاصل نمایند (شکل ۷). شایان ذکر است بازنگری در قوانین مدیریت کاربری زمین به گونه‌ای که منجر به کاهش انعطاف‌پذیری طرح‌ها و برنامه‌ها نشود، ضروری است.



شکل ۷ - سنجش میزان اثر گذاری عوامل اصلی بر مدیریت کاربری زمین مناطق آزاد - منبع: نگارندگان، ۱۳۹۷.

پس از تحلیل وضعیت عوامل اصلی اثرگذار، نسبت به تحلیل قابلیت‌ها و موانع به کارگیری این عوامل در ایران از نظر متخصصین و دست‌اندرکاران موضوع پرداخته شده است. (جدول شماره ۳).

جدول ۳ - بررسی قابلیت‌ها و موانع به کارگیری عوامل اصلی مدیریت کاربری زمین در مناطق آزاد ایران

عوامل مؤثر بر نظام مدیریت کاربری زمین مناطق آزاد	قابلیت‌ها	موانع
۱ اثر تقاضای سرمایه‌گذاری در برنامه‌های توسعه (طرح جامع) و کاربری زمین	تسهیل در فرآیند جذب سرمایه‌گذار راهنمایی مناسب برای سرمایه‌گذاری‌ها امکان تحقق بیشتر برنامه‌های توسعه عامل انگیزشی برای جلب و جذب سرمایه‌گذار	تداخل و تعارض با اصول شهرسازی و زیست‌محیطی قوانین و مقررات غیر شفاف و نظارت‌های دست و پاگیر عدم توانایی سازمان‌های مناطق آزاد در استفاده از تقاضای سرمایه‌گذاری در مدیریت کاربری زمین
۲ برنامه کالبدی متناسب با کالبد زیستی با رعایت اصول حفاظت برای آیندگان	تلاش برای برنامه‌ریزی با توجه به اصول توسعه پایدار توسط سازمان‌های مناطق آزاد اراده جمعی در حفاظت از محیط‌زیست مناطق	محدودیت در جذب منابع و سرمایه ضعف ساختارهای نظارتی بازدارنده
۳ تامین زیرساخت توسعه و هماهنگی با نظام طرح کالبدی بالادست	جذب سرمایه بخش خصوصی برای مشارکت در زیرساخت‌های اساسی یکپارچگی زیرساخت‌ها و تشکیل شبکه کارکردی پیوسته تسریع و تسهیل در تحقق برنامه‌های توسعه	هزینه بالا و محدودیت منابع در تامین زیرساخت فاصله برنامه‌ریزی مدیریت کاربری زمین با طرح‌های کالبدی ملی عدم امکان اجرا با توجه به کلی‌نگری طرح‌های فرادست
۴ انعطاف در برنامه‌های توسعه کالبدی (طرح جامع) بر اساس سیاست‌های نظریه‌های نوین	اولویت‌بندی برنامه‌های توسعه متناسب ساختار نهادی منعطف جهت به‌کارگیری راهبردها و سیاست‌های نوین	احتمال آشفتگی و عدم هماهنگی تصمیمات
۵ شفاف‌سازی ضوابط برنامه‌های کاربری زمین و مقررات اجرایی	استفاده از فرصت قوانین مناطق آزاد و تسهیلات قانونی آنها ساختار نهادی مناطق آزاد با فرآیندها و بوروکراسی زائد کمتر	قوانین و مقررات مربوط به محرمانه بودن رقابت برای اجرای ضوابط دارای منافع اقتصادی در طرح‌ها
۶ تغییرات در چارچوب نهادی اطمینان از اجرای رویکرد یکپارچه‌نگر (اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی) در برنامه ریزی کاربری زمین	امکان ایجاد رویه یکپارچه با توجه به حاکمیت قانونی سازمان‌های مناطق آزاد مشخص شدن متولی مشخص برای اقدامات	دستگاه‌های نظارتی به عنوان عامل محدودکننده
۷ ایجاد ساز و کار مشارکت فعال اجتماعات محلی و سرمایه‌گذاران در تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه زمین	امکان برگزاری جلسات با مشارکت جوامع بومی در تصمیمات و نظر سنجی ایجاد حس تعلق مکانی در جامعه محلی و همراهی در جهت طرح‌های توسعه علاقه مردم بومی در مشارکت‌کننده	موضع جوامع بومی در برابر تغییرات و عدم اعتماد آنها به حاکمیت‌ها کمبود قوانین حمایت‌کننده بومیان عدم تخصص اجتماعات بومی

منبع: نگارندگان، ۱۳۹۷.

**جمع‌بندی:**

هدف اصلی این پژوهش، ارزیابی ساز و کارهای مدیریت زمین در مناطق آزاد بود. در این راستا مطالعه تجارب موفق مناطق آزاد تجاری در چین و امارات و مقایسه آن با مناطق آزاد تجاری ایران (از طریق تحلیل محتوا) و در جهت پاسخ به پرسش اول (عوامل مؤثر بر مدیریت کاربری زمین)، نشان داد که در هر سه تجربه عوامل مؤثر همچون در نظر گرفتن تحلیل تقاضا و سرمایه‌گذاری در برنامه‌های توسعه (طرح جامع) و کاربری زمین، اطمینان از کالبدی زیستی مناسب با رعایت اصول حفاظت برای آیندگان و تامین زیرساخت‌های توسعه هماهنگی با نظام طرح کالبدی بالادست، لحاظ شده‌اند. در حالی که در تجربه ایران بر خلاف دو کشور مذکور به شفافیت ضوابط برنامه‌های کاربری زمین و مقررات اجرایی، چارچوب نهادی با اطمینان از اجرای رویکرد یکپارچه نگر (اقتصادی، اجتماعی و زیست محیطی) در برنامه‌ریزی کاربری زمین، دسترسی به اسناد مدیریت کاربری زمین و ساز و کار مشارکت فعال اجتماعات محلی و سرمایه‌گذاران در تهیه و اجرای برنامه‌های توسعه زمین توجه نشده است و این بیانگر نیاز به تعمق و تفکر بیشتر نسبت به مناطق آزاد تجاری در جهت دستیابی به موفقیت می‌باشد. جهت دستیابی به پرسش دوم مبنی بر اقدامات لازم جهت بهینه‌سازی مدیریت کاربری زمین در مناطق آزاد ایران از دیدگاه متخصصان مرتبط استفاده شد، نتایج با تحلیل سلسله مراتبی نشان داد که اطمینان از کالبد زیستی، تحلیل تقاضای سرمایه‌گذاری و تأمین زیرساخت‌ها بر اساس طرح‌های بالادست از مهم‌ترین عوامل مؤثر بر مدیریت کاربری زمین می‌باشد که در حال حاضر نیز در مدیریت کاربری زمین مناطق ایران تا حدی مورد توجه است، اما نیاز به تأکید بیشتر وجود دارد.

همچنین ویژگی اصلی نظام مدیریت کاربری زمین در مناطق اقتصادی، مدیریت پایدار و یکپارچه منابع زمین است که باعث تشویق توسعه می‌شود. در انجام چنین هدفی، مسائل محیطی، اجتماعی و اقتصادی باید به دقت مورد ارزیابی قرار گیرد. به رغم وجود قوانین و ساختار اداری مرتبط با مدیریت یکپارچه در مناطق آزاد، به دلیل عدم توجه بسیاری از دستگاه‌ها به پذیرش تغییرات و کاهش اختیارات، هنوز تفکر غالب در زمینه مدیریت یکپارچه شهری به طور کامل محقق نگردیده است و رهیافت نوین در این زمینه چون پایش و نظارت و اعمال برنامه‌ریزی کلان در همه سطوح مغفول گردیده است. نکته مهم در این موضوع تقاضای کسب و کار است که باید به آن توجه شود. کارایی عملکرد مناطق بر اساس تشویق مشارکت بخش خصوصی (همچون چین و امارات) در پروژه‌های زیرساختی و عمومی ضروری است. در چنین مواردی، شرکای بخش خصوصی می‌توانند در برنامه‌ریزی، مدیریت و حتی ارائه زیرساخت‌ها و خدمات خاص کمک کنند. پژوهش‌های مدیریت کاربری زمین در تحلیل توسعه کالبدی و خلأ آن در مناطق اقتصادی ایران زمانی اهمیت بیشتری می‌یابد که منطق شکل‌گیری ساختار مناطق در ارتباط با سرمایه‌گذاری اهمیت می‌یابد و باید در انواع شرایط اقتصادی ایران بازخوانی و تدوین مجدد گردند و از ملزومات تحقیق‌های آتی می‌باشد.

**سپاسگزاری:**

از تمامی معاونین، مدیران و کارشناسان سازمان های مناطق آزاد اروند، ارس، کیش، قشم، چابهار و انزلی و دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد به ویژه آقای دکتر آهنگران که در ارائه نظرات خود در این پژوهش، بنده را یاری نمودند، سپاسگزاری می‌نمایم.

**References:**

1. Secretariat of the Free and Special Zones Council, (2016), *Strategic Document for Iran Free Zones*, Tehran.
2. Edward J. Kaiser, David R. Godschalk, and F. Stuart Chapin, Jr (2014), *Urban Land Use Planning*, Translated by: Farshad Razvan and Manouchehr Tabibian, University of Tehran, First Edition, Tehran
3. Edward J. Kaiser, David R. Godschalk, and F. Stuart Chapin, Jr (2016), *Urban Land Use Planning*, Translated by: Nasser Barakpour et al., Tehran Center for Studies and Planning, Tehran.
4. Meshkini, Abolfazl et al. (2015) *Institutional Approach to Urban Land Management*, Arad Publishers, First Edition, Tehran.
5. Akinci, G and Crittle, G (2008) *Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development*, The World Bank, Washington DC.
6. Bach, J (2011.a) *Shenzhen: City of Suspended Possibility*, *International Journal of Urban and Regional Research* 35(2):414- 420.
7. Bach, J (2011.b) *Modernity and The Urban Imagination in Economic Zones*, *Theory Culture Society* 28(2):98.

8. Barbieri, E, and Pollio, C (2015) *Industrial Development and Manufacturing in Chinese Territories: The Contribution of Special Economic Enclaves Policies*, MET Working papers.
9. Bhattacharya, A.K (2011) *The Rise of Special Economic Zones in India*, [http:// business.rediff.com/slide-show/2010/may/19/slide-show-1-the-rise-of-special-economic-zones-in-india.htm#contentTop](http://business.rediff.com/slide-show/2010/may/19/slide-show-1-the-rise-of-special-economic-zones-in-india.htm#contentTop).
10. Böhmer, A and Farid, N (2010) *Investment Policies and Promotion*, working Paper, Amman.
11. Chen, X and de' Medici, T (2009) *The Instant City Coming of Age: China's Shenzhen Special Economic Zone in Thirty Years*, Center for Urban and Global Studies Trinity College, Hartford, Connecticut.
12. Cross, J (2012) *Dream Zones: Promise and Loss in India's Economic Enclaves*, Berghahn, New York.
13. Ding, A and, Lichtenberg (2011) *Land and Urban Economic Growth In China*, *Journal Of Regional Science*, 51(2): 299–317.
14. Dubai Municipality (2012) *Dubai 2020 Urban Master plan Forward* /[https:// www. dm.gov.ae/wps/wcm/connect](https://www.dm.gov.ae/wps/wcm/connect).
15. Echenique, M, (1975) *Urban Development Models: Fifteen Years of Experience in Urban Development Models*, the Construction Press.
16. Easterling, K (2008) *Zone in Urban Transformation*, Ruby Press, Berlin.
17. Farole, T (2011) *Special Economic Zones in Africa: Comparing Performance and Learning from Global Experiences*, The International Bank for Reconstruction and Development/ The World Bank /[www.worldbank](http://www.worldbank.org).
18. Han, J (2009) *More Deregulation Planned for Free Economic Zones*, Korea Times. [http://www.koreatimes.co.kr/www/news/biz/2009/11/123\\_20661.html](http://www.koreatimes.co.kr/www/news/biz/2009/11/123_20661.html)
19. Kim Ng, K and Tang (2014) *The Role of Planning in the Development of Shenzhen, China: Rhetoric and Realities*, *Eurasian Geography and Economics*, 45(3):190-211.
20. Norton, R (2017) *Using Content Analysis to Evaluate Local Master Plans and Zoning Codes*, *Land Use Policy*, 25:432–454.
21. Shaw, B (2016) *Land Use in Dubai*, University of Chicago Law School Chicago Unbound, Law School International Immersion Program Papers, 23.
22. Williamson, I and Ting, L (2011) *Land Administration and Cadastral Trends: A Framework for Re-engineering*, *Computers, Environment and Urban Systems*, 25(4–5): 339-366.
23. Von Claus Knoth, E (2000) *Special Economic Zones and Economic Transformation: the Case of the People's Republic of China*, Konstanz University, PhD Thesis.
24. Zeng, Douglas Zhihua (2015) *Global Experiences with Special Economic Zones: Focus on China and Africa*, World Bank Policy Research Working Paper 7240. Washington, DC.

Research Paperm

## ***Evaluation of Land Management Process in Free Zones, Case Studies: China, United Arab Emirates and Iran***

**Arash Sadeghian<sup>1</sup>:** *PhD. Student, Architecture and Urban studies Campus, University of Art, Tehran, Iran*  
**Naser Barakpoor:** *Professor in Urban Studies, Architecture and Urban studies Campus, University of Art, Tehran, Iran*

Received: 2018/8/11

PP: 13- 16

Accepted: 2019/5/10

### **Abstract**

Free economic zones are one of the tools of the neoliberalism system to realize the outsourcing strategy in the paradigm of globalization and one of the main focuses of investor presence. The presence of capital in these areas has led to a more rapid physical development of these areas and their surrounding urban areas than other areas which has increased the necessity of noticing at the of planning and managing land use in the development of free zones. The purpose of the present study is to evaluate land management mechanisms in free zones according to three samples of China, UAE and Iran. The method of this research is descriptive - analytical and based on documentary studies as well as survey. In order to interpretation Content Analysis and Hierarchical Analysis Process (AHP) have been used. The results of a comparative analysis in Iran and the UAE and China show that being sure about providing infrastructure (rated above 80), investment demand analysis and physical environment (rated above 60%) are the most important principles affecting It is land use management. The main feature of land use management system in free zones are sustainable and integrated management of land resources. In Iran's Experience Contrary to the experiences of both China and the UAE, the transparency of land use regulations and executive regulations has not been addressed by the institutional framework of an integrated approach to land use planning and the mechanism of active involvement of local communities and investors in the preparation and implementation of land development plans. This reflects the need for more reflection and thinking in order to achieve the goals of the Free Zones.

**Keywords:** *Free Zones, Land Use Management, Iranian Free Zones, Integrated Management.*

### **Extended Abstract**

#### **Introduction:**

Today, Free Economic Zones are one of the tools of the neoliberalism system to realize the outsourcing strategy in the paradigm of globalization based on the political economy of space and one of the main centers of focus for investors. The presence of capital in these areas has led to a more rapid physical development of these areas and their surrounding urban areas than other areas which has increased the necessity of noticing at the of planning and managing land use in the development of free zones. So this study wants to do the comparative investigation on planning and management of land use in three free zones of Iran, United Arab Emirates and China and extract of efficient factors

<sup>1</sup>. Corresponding Author's: Email: arash.sadeghian@yahoo.com, Tel: +989126221471

on current mechanism land use management by descriptive – analytical method and based on documental studies and survey. Based on it, the first question rises as what are the main effective factors on mechanism of urban land use management in free zones and how are they differenced? The second question is: what does optimization of land use management mechanism in physical development of these zones need to implement?

In theoretical studies section it found that land use management has various goals. These goals have interaction and compare with each other. So planning and managing the whole land use is done in the shape of integrated activity. Integration should be in different levels and consider the whole factors (effects of issues such as land market, global change, economic comparativeness for space, environmental balance and different interpretations of emerging changes in land use and effects of them). On the other hand, free zones are a kind of new development paradigm with the goal of providing economic development and economic security, socio-spatial order for cities with the concept of capital accumulation. With regard to unique properties of economic zones, the mechanism of land use management function in free zones is complicated and affected by many factors that is the reason of their differences from the other cities. Based on theatrical studies, theatrical framework of this study is affected by Ding and Lichtenberg and eight measures are defined to measure the effective factors: consideration to demand analysis and investment in development plans (comprehensive plans) and land use, confidence to appropriate biophysics with regard to conservation principles for future, providing development infrastructure that is harmonious with upstream physical plans system, flexibility in physical development plans based on new theory policies, transparency in regulation of land use and implementation, institutional framework with confidence to integrated approach (economic, social and environmental) in land use planning, access to land use management document and mechanism of active participation of communities and investors in preparing and implementation of land development plans.

#### **Methodology:**

The study on free zones in china showed that the main property of these zones are presenting structural plans through flexible plans with maximum outer infrastructure to response to the demand and conservation of environment in all decisions. Implementation mechanism of these plans allows land use change by free zone's official commission of that can determine and change the land use.

#### **Results and discussion:**

In Emirates free zones, one of the main achievements is rapid industrial development. The authority of them can attract capital by infrastructure provision. However, each zone has separated authority and land use management is independent and zones lack integrated regional management.

The experience of free zones in Iran show that land use management mechanism is in the way that organization of plan management or planning, prepare and implement the plans after approving by upstream organizations. This framework has many weak points such as lack of transparency in land use regulations, lack of harmony between short decisions and long term plans, lack of hierarchy in approving the plans. Studying the successful experiences of free zones in China and Emirates and comparing them to Iranian ones (by context analysis) to response to the first question (effective factors of land use management) showed that in all cases, there are consideration to demand analysis and investment in development plans (comprehensive plans) and land use, confidence to appropriate biophysics with regard to conservation principles for future, providing development infrastructure that is harmonious with upstream physical plans system, while unlike China and Emirates, in Iran there are no flexibility in physical development plans based on new theory policies, transparency in regulation of land use and implementation, institutional framework with confidence to integrated approach (economic, social and environmental) in land use planning, access to land use management document and mechanism of active participation of communities and investors in preparing and implementation of land development plans and it needs to think deeply about free zones to reach to success. In order to response to second question, we used experts' opinions in Iran, the results based on AHP showed that confidence to biophysics and demand analysis and investment in development



*plans (comprehensive plans) and land use and providing infrastructure based on upstream plans are the most important effective factors that should be highlighted.*

**Conclusion:**

*This study also showed that the main property in land use management system in free zones is sustainable and integrated land resource that encourage development. In this regard, environmental, social and economic issues should be analyzed carefully. In spite of regulations and official structure in integrated management of free zones, still there is no urban integrated management due to lack of accepting changes. The main point is the job opportunity. Efficiency of zones' function based on encouraging private sector, participation like China and Emirates is necessary in public and infrastructure projects. In this case, private partners can help in planning, management and even infrastructure and services. So in order to realization of integrated and sustainable land use management in free zones of Iran, future studies are needed.*

