



تحلیل نظام حکمروایی و سیاست‌گذاری  
توسعه نواحی روستایی ایران

دانشگاه اصفهان

تألیف و گردآوری

دکتر حمید برقی، دکتر یوسف قنبری

اعضای هیئت علمی دانشگاه اصفهان

علی افشاری پور و نسیم حسین زاده سورشجانی



عنوان و نام پدیدآور	: تحلیل نظام حکمروایی و سیاست‌گذاری توسعه نواحی روستایی ایران/ تالیف و گردآوری حمید برقی... [و دیگران]
مشخصات نشر	: اصفهان: دانشگاه اصفهان، ۱۴۰۳
مشخصات ظاهری	: ۱۳۹ ص. مصور، جدول
فروست	: انتشارات دانشگاه اصفهان؛ ۰۷۶۰.
شابک	: 978-600-110-228-8
وضعیت فهرست‌نویسی	: فیپا
یادداشت	: تالیف و گردآوری حمید برقی، یوسف قنبری، علی افشاری پور، نسیم حسین‌زاده‌سورشجانی
موضوع	: عمران روستایی -- ایران -- سیاست دولت Rural development -- Government policy -- Iran توسعه پایدار -- ایران Sustainable development -- Iran روستاها در توسعه -- ایران *Villages in development -- Iran عمران روستایی -- سیاست دولت Rural development -- Government policy روستاها در توسعه *Villages in development
شناسه افزوده	: برقی، حمید، ۰۱۲۴۶ -
شناسه افزوده	: دانشگاه اصفهان University of Isfahan
رده بندی کنگره	: HN۶۷۰/۲
رده بندی دیویی	: ۳۰۷/۱۴۱۲۰۹۵۵
شماره کتابشناسی ملی	: ۹۵۷۰۴۷۸

عنوان کتاب: تحلیل نظام حکمروایی و سیاست‌گذاری توسعه نواحی روستایی ایران  
تألیف و گردآوری: حمید برقی، یوسف قنبری، علی افشاری پور و نسیم حسین‌زاده سورشجانی  
ویراستار ادبی: کامران شهبازی  
ناشر: دانشگاه اصفهان  
نوبت چاپ: اول، بهار ۱۴۰۳  
شمارگان: ۱۰۰۰  
ناظر فنی: رضا نیکبخت  
چاپ و صحافی: دانشگاه اصفهان  
قیمت: ۱/۵۰۰/۰۰۰ ریال



### تمامی حقوق نشر برای ناشر محفوظ است

#### مراکز فروش کتاب

اصفهان: دانشگاه اصفهان، چاپخانه دانشگاه، تلفن: ۰۳۱-۳۷۹۳۲۱۸۵ و ۰۳۱-۳۷۹۳۲۰۹۲  
پُست الکترونیکی: [press@res.ui.ac.ir](mailto:press@res.ui.ac.ir) فروش الکترونیکی کتاب: <https://press.ui.ac.ir>  
- میدان آزادی، خیابان دانشگاه، فروشگاه کتاب دانشگاه اصفهان تلفن: ۰۳۱-۳۷۹۳۲۰۶۸  
تهران: میدان انقلاب، خیابان شهید لبافی‌نژاد، بین ۱۲ فروردین و اردیبهشت، پلاک ۲۳۸  
مؤسسه کتابیران، مرکز پخش کتاب‌های دانشگاهی، تلفن: ۰۲۱-۶۶۴۹۴۴۰۹ و ۰۲۱-۶۶۴۱۱۱۷۳

## فهرست مطالب

أ	مقدمه
۱	فصل اول: تعاریف و کلیات
۱	مقدمه
۲	روستا
۲	حکروایی
۳	حکروایی روستایی
۴	حکروایی فضایی
۵	مدیریت محلی
۸	سیاست‌گذاری
۸	توسعه
۹	توسعه روستایی
۱۱	سیاست‌های توسعه
۱۱	توسعه پایدار روستایی
۱۷	مدیریت روستایی
۲۱	فصل دوم: اصول حکروایی و سیاست‌گذاری در نواحی روستایی
۲۱	مقدمه
۲۲	سیاست‌گذاری برای مدیریت نواحی روستایی
۲۳	نگاه جدید به حکروایی و سیاست‌گذاری روستایی
۲۴	اصول حکروایی و سیاست‌گذاری نواحی روستایی
۲۷	۱- قانون‌محوری
۲۷	۲- مسئولیت‌پذیری
۲۸	۳- پاسخ‌گویی
۲۸	۴- شفافیت
۲۹	۵- اجماع‌محوری (توافق جمعی)
۳۰	۶- مشارکت
۳۰	۷- عدالت‌محوری
۳۰	۸- کارایی و اثربخشی
۳۲	ابعاد حکروایی
۳۴	شاخص‌های حکروایی
۳۷	۱- حکروایی خوب
۴۰	۲- حکروایی بد

۴۰	.....	کاربرد مدل‌های سیاست‌گذاری عمومی در برنامه‌ریزی روستایی
۴۳	.....	ارتباط سیاست‌گذاری و آینده‌پژوهی
۴۴	.....	آینده‌پژوهی و جغرافیا
		<b>فصل سوم: تجارب حکمروایی و سیاست‌گذاری نواحی روستایی در جهان و جایگاه آن در</b>
۴۷	.....	اسناد بالادستی قبل و بعد از انقلاب اسلامی
۴۷	.....	مقدمه
۴۸	.....	وضعیت حکمروایی و مدیریت محلی در جهان
۴۸	.....	تجارب حکمروایی و سیاست‌گذاری نواحی روستایی در جهان
۵۰	.....	الگوهای حکمروایی و سیاست‌گذاری روستایی در جهان
۵۰	.....	۱- الگوی حکمروایی و سیاست‌گذاری روستایی کشور هندوستان
۵۱	.....	۲- الگوی حکمروایی و سیاست‌گذاری روستایی کشور چین
۵۳	.....	۳- الگوی حکمروایی و سیاست‌گذاری روستایی کشور استرالیا
۵۳	.....	۴- الگوی حکمروایی و سیاست‌گذاری روستایی کشور تایلند
۵۴	.....	۵- الگوی حکمروایی و سیاست‌گذاری روستایی کشور کره جنوبی
۵۷	.....	الگوهای حکمروایی و مدیریت محلی در جهان
۵۷	.....	۱- مدل شورا- شهردار
۵۸	.....	۲- مدل رهبری جمعی
۵۸	.....	۳- مدل رهبری توسط کمیسیون
۵۹	.....	۴- مدل شورا- مدیر
۶۰	.....	آموزه‌های اساسی از تجارب عملی رهیافت حکمروایی روستایی در جهان برای مدیریت روستایی
۶۳	.....	حکمروایی و مدیریت محلی در ایران
۶۳	.....	۱- مدیریت محلی تا پیش از مشروطیت
۶۴	.....	۲- از مشروطیت تا جنگ جهانی دوم
۶۵	.....	۳- از جنگ جهانی دوم تا اصلاحات ارضی
۶۶	.....	۴- از اصلاحات ارضی تا انقلاب اسلامی
۶۷	.....	۵- پس از انقلاب اسلامی تاکنون
۷۱	.....	جایگاه نظام حکمروایی و سیاست‌گذاری نواحی روستایی در اسناد بالادستی
۷۴	.....	شوراهای اسلامی
۷۵	.....	۱- شوراها در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۷۶	.....	۲- وظایف شوراها
۷۹	.....	دهیاری
۸۰	.....	وظایف دهیاری‌ها در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۸۲	.....	ارتباط متقابل شورا و دهیاری
۸۳	.....	حکمروایی در برنامه‌های توسعه ایران
۸۵	.....	حکمروایی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۸۷	.....	فصل چهارم: مکتب‌ها و نظریات مرتبط با حکمروایی و مدیریت محلی

۸۷	مقدمه
۸۷	مکتب‌ها و نظریات مرتبط با حکمروایی و مدیریت محلی
۸۷	۱- نگرش سیستمی
۸۹	۲- نظریه اقتضایی
۹۰	۳- نظریه مبارزه پویا
۹۱	۴- نظریه نهادگرایی یا نهادسازی
۹۲	۵- نظریه مدیریت مشارکتی
۹۳	۶- نظریه توانمندسازی روستایی
۹۵	۷- نظریه توسعه ظرفیتی
۹۶	۸- نظریه مدیریت محیطی و مدیریت راهبری
۹۹	رویکردهای سنجش حکمروایی محلی
۹۹	۱- رویکرد جامع ارزیابی حکمروایی محلی
۹۹	۲- رویکرد مبتنی بر نظر شهروندان
۹۹	۳- رویکردهای مبتنی بر نظر نهادهای حکومتی و دولتی
	فصل پنجم: بازیگران مدیریت روستایی در سطوح مختلف و نقش آن‌ها در نظام حکمروایی و سیاست‌گذاری نواحی روستایی
۱۰۱	مقدمه
۱۰۱	مقدمه
۱۰۳	۱- دولت و نقش آن در فرآیند حکمروایی محلی
۱۰۳	۲- نقش بخش خصوصی در فرآیند مدیریت محلی
۱۰۴	۳- نقش مردم در فرآیند حکمروایی محلی
	فصل ششم: عوامل بازدارنده و پیش‌برنده تحقق نظام حکمروایی و سیاست‌گذاری خوب در نواحی روستایی
۱۰۷	مقدمه
۱۰۷	مقدمه
۱۰۸	عوامل بازدارنده و پیش‌برنده تحقق نظام حکمروایی و سیاست‌گذاری خوب در نواحی روستایی
	تحلیل حکمروایی و نظام سیاست‌گذاری در ایران و بررسی چالش‌های سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در نواحی روستایی
۱۱۲	۱- روستائیت
۱۱۶	۲- تاریخمندی
۱۱۷	۳- محیط به‌مثابه عامل مؤثر و فرم حاصل از سیاست‌ها
۱۱۸	۴- نقش فرهنگ در سیاست‌گذاری و مدیریت نواحی روستایی
۱۱۸	۵- تأثیر و اهداف اقتصادی سیاست‌ها
۱۱۸	۶- جایگاه مشارکت در سیاست‌گذاری و مدیریت جوامع روستایی
۱۱۹	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۱۲۱	منابع و مآخذ
۱۲۷	منابع و مآخذ

## فهرست شکل‌ها

- شکل ۱-۱: ابعاد یا محورهای توسعه پایدار..... ۱۳
- شکل ۲-۱: مؤلفه‌های توسعه پایدار روستایی..... ۱۶
- شکل ۳-۱: چالش‌های توسعه پایدار روستایی در ایران..... ۱۶
- شکل ۴-۱: مؤلفه‌های مدیریت مطلوب..... ۲۰
- شکل ۱-۲: اصول حکمروایی و سیاست‌گذاری..... ۲۶
- شکل ۲-۲: اصول و مؤلفه‌های حکمروایی خوب روستایی..... ۳۱
- شکل ۳-۲: هرم کنش‌گران حکمروایی خوب..... ۳۸
- شکل ۴-۲: سیاست‌گذاران روستایی..... ۴۳
- شکل ۵-۲: عوامل مؤثر، سیاست‌گذاری مدیریت روستایی..... ۴۶
- شکل ۱-۳: حکمروایی روستایی در هندوستان..... ۵۱
- شکل ۲-۳: حکمروایی محلی در چین..... ۵۲
- شکل ۳-۳: الگوی حکمروایی و سیاست‌گذاری روستایی کشور استرالیا..... ۵۳
- شکل ۴-۳: الگوی حکمروایی و سیاست‌گذاری روستایی کشور کره جنوبی..... ۵۵
- شکل ۵-۳: ساختار شورا- شهردار..... ۵۷
- شکل ۶-۳: سیستم کمیسیون..... ۵۹
- شکل ۷-۳: ساختار شورا- مدیر..... ۶۰
- شکل ۸-۳: هرم قدرت مدیریت محلی پس از مشروطیت..... ۶۶
- شکل ۹-۳: ساختار مدیریت محلی در مناطق روستایی پس از انقلاب اسلامی..... ۶۸
- شکل ۱۰-۳: وظایف مشترک شوراهای اسلامی و دهیاری‌ها..... ۸۳
- شکل ۱-۶: شبکه مضامین بسترها و چالش‌های سیاست‌گذاری برای مدیریت نواحی روستایی..... ۱۲۰

## فهرست جدول‌ها

- جدول ۱-۱: سبک‌های مدیریت در جهان ..... ۱۸
- جدول ۱-۲: مؤلفه‌های حکمروایی خوب از دیدگاه سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی، پژوهشگران و صاحب‌نظران ..... ۲۶
- جدول ۲-۲: شاخص‌های حکمروایی از نظر پژوهشگران داخلی ..... ۳۶
- جدول ۳-۲: شاخص‌های حکمروایی از نظر پژوهشگران خارجی ..... ۳۶
- جدول ۴-۲: خصوصیات و ویژگی‌های حکمروایی خوب ..... ۳۹
- جدول ۱-۳: دستگاه‌های اداری متولی مدیریت توسعه روستایی در برخی کشورها ..... ۵۶
- جدول ۲-۳: شرح ویژگی‌های مدیریت محلی ..... ۶۸
- جدول ۳-۳: عوامل اجرایی و ویژگی مدیریت روستایی پیش از انقلاب مشروطیت تا پس از پیروزی انقلاب اسلامی ..... ۶۹
- جدول ۴-۳: وظایف دهیار بر اساس قانون اساسی ..... ۸۱
- جدول ۵-۳: فراوانی و توزیع واحدهای معنایی قانون اساسی بر اساس شاخص‌های حکمروایی ..... ۸۶
- جدول ۱-۶: عوامل پیش‌برنده و بازدارنده تحقق نظام حکمروایی و سیاست‌گذاری مدیریت‌های چهارگانه در مناطق روستایی ایران ..... ۱۱۰
- جدول ۲-۶: مفاهیم پایه‌ای، مضامین سازمان‌دهنده و مضمون فراگیر پژوهش ..... ۱۱۵

انتشارات دانشگاه اصفهان



## مقدمه

وجود چالش‌های متعدد مانند مهاجرت، فقر، بی‌عدالتی اجتماعی، مسائل اقتصادی و مشکلات زیست‌محیطی در نواحی روستایی، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، از دیرباز پژوهشگران حوزه‌های مختلف از جمله جغرافیا را برای رفع این مشکلات و توسعه نواحی روستایی از جنبه‌های مختلف به‌فراوان واداشته است. حکومت‌ها و دولت‌ها با استفاده از نتایج این پژوهش‌ها، برای رفع مشکلات روستاها تصمیم‌هایی می‌گیرند که «سیاست‌گذاری» نامیده می‌شود. اجراکننده این تصمیم‌ها در نواحی روستایی، مدیران روستاها هستند و یکی از اساسی‌ترین محورهای تحلیل مسائل روستایی، توجه به ساختار و جایگاه مدیریت در این جوامع است. در واقع، روستا به‌مثابه یک عرصه زیستی و یک واحد اجتماعی، از نهاد و سازمان و مدیریت برای اجرای سیاست‌ها بی‌نیاز نیست. هدف این سیاست‌گذاری‌ها که در قالب طرح‌های توسعه و برنامه‌های بخشی در کشور اجرا شده‌اند، دستیابی به توسعه پایدار در نواحی روستایی از جنبه‌های مختلف است.

در سال‌های اخیر، مباحث مربوط به حکمروایی به مفهوم «توسعه یکپارچه روستایی» (IRD) توجه داشته است. این الگو بر هماهنگی اقدامات و تصمیمات مختلف دولت در سطوح ملی و محلی در زمینه‌های مختلف تأکید می‌کند. تصمیم‌هایی را که نهادهای تصمیم‌گیرنده، مانند شوراهای اسلامی، مجلس و دولت در مقام سیاست‌گذار می‌گیرند، «سیاست» و فرآیندی را که طی آن مراحل مطالعه، برنامه‌ریزی و تصمیم‌گیری به اجرا در محیط روستا منجر می‌شود، «سیاست‌گذاری» می‌نامند.

به اعتقاد بسیاری از پژوهشگران، در کشورهای در حال توسعه هنوز هم در برنامه‌های بلندپروازانه پیشرفت کمی به سمت اقدامات واقعاً مؤثر صورت گرفته است؛ اما در بسیاری از کشورها، دیدگاه‌ها در مطالعات روستایی از توجه به زیرساخت‌ها و عقب‌ماندگی نواحی روستایی به سمت توجه به هویت‌های محلی خاص هر روستا به مرور زمان تغییر یافته است.

رویکردها یا دیدگاه‌های مدیریت روستایی متناسب با نوع جهان‌بینی در جوامع متفاوت بوده است. برای نمونه در کشورهای با دیدگاه سوسیالیستی (شرقی) و نگاه برابر در تقسیم ثروت و منابع، برای برنامه‌ریزی‌های از بالا و سیاست‌گذاری از بالا به پایین اقدام شده و در جوامع با دیدگاه سرمایه‌داری (غربی) در سیاست‌گذاری اصل رقابت و کسب سود بیشتر و توسعه بیشتر روستاها مدنظر بوده است. در سال‌های اخیر، دیدگاهی با عنوان حکمروایی خوب برای سیاست‌گذاری و مدیریت جوامع روستایی مطرح شده که به جنبه‌های عدالت‌محور، مشارکت مردم و بخش خصوصی، ارائه مشاوره به مردم در زمینه اجرای سیاست‌ها، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری مدیران، شفافیت و کارایی اثربخش سیاست‌ها توجه دارد.

مدیریت روستایی در کشور، با وجود همه پیشرفت‌ها، همچنان با مشکلاتی از جمله نبود ساختارهای مناسب اداری و تشکیلاتی و تجربه اندک دهیاران در مدیریت روستا دست به گریبان است. تفاوت‌های محیطی، اجتماعی و اقتصادی نواحی روستایی و ویژگی‌های خاص جوامع روستایی در زمان‌ها و مکان‌های متفاوت، باید با شناخت ویژگی‌های هر روستا ترکیب شده و متناسب با این ویژگی‌ها برای اداره نواحی روستایی اقدام کرد؛ بنابراین، مسئله اصلی‌ای که پژوهشگران را به انجام این پژوهش ترغیب کرد، تحقق نیافتن اهداف سیاست‌های ملی در نواحی روستایی است: مانند شش برنامه توسعه پنج‌ساله که پس از انقلاب در کشور اجرا شده‌اند. این کتاب بر اساس نیاز کارشناسان، مدیران و دانشجویان رشته توسعه روستایی، توسعه کشاورزی و ترویج، در مقاطع کارشناسی ارشد و دکتری به‌عنوان منبع دروس «تحلیل نظام حکمرانی و سیاست‌گذاری توسعه نواحی روستایی، حکمروایی و مدیریت نهادها و محلی در نواحی روستایی» تدوین شده است. امید است که علاوه بر جامعه دانشگاهی، سایر علاقه‌مندان نیز از آن بهره‌مند شوند.

این کتاب در شش فصل تنظیم شده است. در فصل نخست: تعاریف و کلیات؛ فصل دوم: اصول حکمروایی در نواحی روستایی؛ فصل سوم: تجارب حکمروایی و سیاست‌گذاری نواحی روستایی در جهان و جایگاه آن در اسناد بالادستی قبل و بعد از انقلاب اسلامی؛ فصل چهارم: مکتب‌ها و نظریات مرتبط با حکمروایی و مدیریت محلی؛ فصل پنجم: بازیگران مدیریت روستایی در سطوح مختلف و نقش آن‌ها در نظام حکمروایی و سیاست‌گذاری نواحی روستایی؛ فصل ششم: عوامل بازدارنده و پیش‌برنده تحقق نظام حکمروایی و سیاست‌گذاری خوب در نواحی روستایی و شناسایی چالش‌های سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی در نواحی روستایی ایران و همچنین جمع‌بندی و نتیجه‌گیری و بررسی و تحلیل آمده است.

از استادان و صاحب‌نظران ارجمند تقاضا می‌شود تا با همکاری، راهنمایی و پیشنهادهای اصلاحی خود، ما را در راستای اصلاح کتاب حاضر و تدوین دیگر آثار مورد نیاز جامعه دانشگاهی یاری دهند.

# فصل اول

## تعاریف و کلیات

### مقدمه

با توجه به جایگاهی که روستا (حضور در بیش از ۵۰ درصد پهنه سرزمین) و روستانشینی (سهم ۲۸/۶ درصدی از ارزش افزوده بخش‌های مختلف اقتصادی در سال ۱۳۹۱)، از جمله کمک به رشد اقتصادی، کنترل نرخ تورم، امنیت غذایی (تولید ۹۳/۵ درصد محصولات کشاورزی) و افزایش نرخ اشتغال و فعالیت (۲۹ درصد شاغلین کشور در سال ۱۳۹۳) دارد، توجه به توسعه روستایی به عنوان قاعده نظام سکونت و فعالیت ملی نقش مهمی در توسعه ملی ایفا می‌کند. زیرا توسعه پایدار سرزمین در گرو پایداری نظام روستایی به عنوان زیرنظام تشکیل دهنده نظام سرزمین است و پایداری فضاهاى روستایی در ابعاد مختلف می‌تواند نقش مؤثری در توسعه منطقه‌ای و ملی داشته باشد.

بنابراین، ضرورت مدیریت راهبردی توسعه روستایی برای جامعه روستایی ایران که در حال گذار بوده و با تغییرات اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و حتی بوم‌شناختی مواجه است، بیش از پیش احساس می‌شود تا تغییرات برنامه‌ریزی‌شده را با توجه به تغییرات جهانی (محیط خارجی) و تحولات سرزمینی (محیط داخلی) در راستای نهادینه کردن حق توسعه‌یافتگی انسان‌ها و مکان‌ها (عدالت انسانی و مکانی) ساماندهی کند. از این رو، در این فصل به بررسی تعاریف و مفاهیم راهبردی در مدیریت روستایی پرداخته می‌شود.

## روستا ۱

روستا پهنه‌ای جغرافیایی و واحد برنامه‌ریزی با هویت خاص مکانی است. معیشت اکثر سکنه آن از دادوستد متقابل بین عوامل تجدیدپذیر طبیعی و رفتار انسان حاصل می‌شود. روستا دارای نقش اصلی کشاورزی، دامداری، دام‌پروری، باغداری و نیز پاره‌ای صنایع و خدمات وابسته است. سکونتگاه‌های کوچک و بزرگ و همگن واقع در روستا، هر یک دارای نام و نقشی جداگانه هستند و جایگاه مشخص و نقش تکامل‌دهنده خاص خود را در مجموعه‌های منطقه‌ای دارند. در حقیقت، روستا یک ده یا سکونتگاه معدنی، تفریحی یا کالایی فروشی نیست (حسینی ابری، ۱۳۸۷).

در تعریف دیگر، روستا عبارت است از فضایی اجتماعی که در آن، با توجه به تراکم نسبی ناچیز جمعیت، نوع خاصی از فعالیت‌های اقتصادی عمدتاً فعالیت‌های کشاورزی غلبه دارد (سعیدی، ۱۳۸۴).

بنابراین، در یک تعریف جامع می‌توان گفت: روستا فضایی جغرافیایی با ساختار منسجم و متشکل از محیط طبیعی، انسانی و اقتصادی است که در محدوده خارج از فضاهای شهری قرار دارد. روستا کارکرد معینی دارد و دارای شوره معیشت مبتنی بر فعالیت‌های مرتبط با محیط جغرافیایی است.

## حکمروایی ۲

حکمروایی مجموعه‌ای از اقدامات فردی و نهادی، عمومی و خصوصی برای برنامه‌ریزی و اداره مشترک امور است. همچنین، فرآیند مستمری از ایجاد تعادل بین منافع متفاوت و متضاد است که در قالب اقدامات مشارکتی و سازگار حرکت می‌کند و شامل نهادهای رسمی و ترتیبات غیررسمی و سرمایه اجتماعی شهروندان است.

در واقع، حکمروایی شامل نهادهای رسمی و نظام‌هایی است که برای تضمین و رعایت قانون، قدرت یافته‌اند و همچنین، قرارهای غیررسمی را که مردم و نهادها بر سر آن توافق کرده‌اند یا می‌اندیشند که به نفعشان است، در برمی‌گیرد (عربشاهی، ۱۳۸۳).

در تعریفی دیگر، حکمروایی مربوط به سنت‌ها و نهادهایی است که توسط مقامات در یک کشور اجرا می‌شوند و شامل

1- Village

2- Governance

الف) فرآیندی است که دولت‌ها آن را انتخاب، نظارت و جایگزین می‌کنند.  
 ب) ظرفیت دولت برای مؤثر ساختن و اجرای سیاست‌های صحیح.  
 ج) اقدام شهروندان و دولت برای مؤسساتی که بر تعاملات اقتصادی و اجتماعی میان آن‌ها تأثیر می‌گذارد (کافمن<sup>۱</sup> و همکاران، ۲۰۲۱).

بنابراین، می‌توان گفت حکمروایی فرآیند مستمری است که از طریق آن، منافع متعارض یا گوناگون می‌توانند باهم سازگار شوند و اقدام جمعی برای منفعت و مصلحت عمومی صورت گیرد. دولت‌ها به جای آنکه به تنهایی، مسئولیت کامل اداره جامعه را در تمام سطوح آن برعهده بگیرند، باید در کنار مردم، بخش خصوصی و نهادهای مردمی، به عنوان یکی از نهادهای مسئول در اداره جامعه محسوب شوند. با این تعبیر، حکومت نقش تسهیل‌کننده و زمینه‌ساز توسعه جامعه را در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی ایفا می‌کند. با ورود جامعه مدنی به عرصه تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری، جریان مدیریت در تمام سطوح (ملی، منطقه‌ای و محلی) از حالت اقتدارگرایانه، به فرآیندی مردم‌سالار و مشارکتی تبدیل می‌شود.

### حکمروایی روستایی<sup>۲</sup>

حکمروایی روستایی عبارت است از فرآیند همه ارکان دخیل بر مدیریت روستایی، با تمام سازوکارهایی که با آن‌ها بتوان به سوی تعالی و پیشرفت روستا و مردم روستایی حرکت کرد. به عبارت دیگر، حکمروایی روستایی همانا به اجرا درآوردن تصمیمات و سیاست‌های مردم روستایی، همسو با منافع خودشان است که درعین حال، با نافع ملی، منطقه‌ای و محلی نیز سازگار است (افتخاری و همکاران، ۱۳۹۰).

بنابراین، می‌توان گفت حکمروایی روستایی رویکردی است که در پی مشارکت روستائینشان و تصمیم‌گیری خود مردم روستا در طرح‌ها و برنامه‌های اجرایی و توسعه‌ای برای مردم روستاست. حکمروایی روستایی نقش مدیریتی در روستا و تصدی‌گری‌های قبلی دولت در جامعه روستایی را به خود مردم روستا و نهادهای مدنی و اجتماعی آن‌ها واگذار می‌کند و در پی محدود نمودن قدرت سنتی سلسله‌مراتبی از بالا به پایین و تغییر آن به سوی تصمیم‌های جمعی است. حکمروایی روستایی در این زمینه با بازیگران دیگر (دولت و بخش خصوصی) وارد مذاکره می‌شود.

1- Kaufmann

2- Rural Governance

## حکمروایی فضایی

سابقه سیاست عملی از ارسطو تا ماکس وبر نشان می‌دهد که سیاست در گذشته غالباً متعلق به دولت و حکومت بوده است. از دهه ۱۹۷۰ میلادی، افزایش هزینه‌ها و مخارج بالای دولت به‌عنوان یکی از علل افزایش تورم در مدل اقتصاد کینزی معرفی شد و از این رو، کاهش مخارج عمومی و ثبات سهم دولت از تولید ناخالص ملی، به‌مثابه یکی از گزینه‌های مقبول قلمداد شدند که اتخاذ این سیاست زمینه‌ساز ظهور مفهوم حکمروایی فضایی شد. در این الگو، به تمرکززدایی و واگذاری وظایف و مسئولیت‌های سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی به نیروها و نهادهای اجتماعی و لزوم تقسیم قدرت توجه می‌شود (هاسل<sup>۱</sup>، ۲۰۱۲). در واقع، حکمروایی به معنای اثرگذاری همه ارکان اجتماعی بر مدیریت فضا است که در طی این فرآیند، فقط نهادهای حکومتی اختیار تصمیم‌گیری نداشته و نهادهای عمومی، غیردولتی و خصوصی توان اثرگذاری بر هدایت تغییرات فضای جغرافیایی را دارا هستند (لاله‌پور، ۱۳۸۶).

حکمروایی با شکل‌گیری ذعالاته نهادهای اجتماعی و از رهگذر چانه‌زنی با حکومت موجودیت می‌یابد و دال بر مفهومی کثرت‌باورانه برای رسیدن به تعادل و پایداری در فضای جغرافیایی است.

در حکمروایی فضایی، با حضور فعال کنشگران مختلف اجتماعی در فرآیند برنامه‌ریزی، الگوها و تجربیات محلی به‌منزله راهکار فرهنگی و اجتماعی برای حل معضلات به کار گرفته می‌شود و به‌واسطه عدم برجستگی ایدئولوژی‌های سیاسی، جامعه‌پذیری روند مستقلاً از حکومت‌ها طی می‌کند. بنابراین، فرآیند حکمروایی فضایی سبب‌ساز تنوع، همبستگی و کنش متقابل میان گروه‌ها، بازیگران و سازمان‌ذی‌نفع است و موجب پیچیدگی آن می‌شود (توکلی‌نیا و شمس‌پویا، ۱۳۸۰).

در این راستا، دولت محیط سیاسی و قانونی را فراهم آورده و نیروها و نهادهای اجتماعی غیروابسته به حاکمیت، سازوکارهای توسعه بومی را زمینه‌سازی می‌کنند. بدیهی است سرمایه اجتماعی عاملی ضروری برای پایداری و ثبات سیاسی-اقتصادی در چارچوب فرآیند حکمروایی است.

بنابراین، حکمروایی فضایی مشتمل بر مطالعه رابطه بین تجارت و سیاست، حل تنش‌ها و ایجاد سازگاری میان نیروهای اجتماعی مختلف در یک قلمرو فضایی در چارچوب الگوهای

1- Hassall

حکمروایی دمکراتیک است. افزون‌تر شدن اهمیت این رویکرد در مدیریت فضا، ناشی از واگذاری هرچه بیشتر وظایف و اختیارات دولت به بخش غیردولتی است. این فرآیند موجب تعاملی شدن هرچه بیشتر اعمال قدرت، توزیع اختیارات فضاسازی در میان نیروهای مختلف اجتماعی و سبب سازگاری نظری و فلسفی هرچه بیشتر این رویکرد با انگاره پسا ساختارگرایی شده است.

### مدیریت محلی<sup>۱</sup>

طبق تعریف ونکاترانجایا، مدیریت محلی عبارت است از اداره امور یک مکان مانند روستا، شهر یا هر ناحیه‌ای کوچک‌تر از ایالت، توسط سازمانی به نمایندگی از ساکنین محلی که از استقلال فراوانی برخوردار است. این سازمان بخشی از درآمد حاصله از وصول مالیات را صرف ارائه خدمات به امور محلی ساکنین می‌کند و از خدمات دولتی متمایز است. از نظر گوخال نیز مدیریت محلی، مدیریت مکان خاصی توسط اهالی محلی از طریق نمایندگان منتخب آن‌هاست (شارما، ۲۰۰۴).

بنابراین، مدیریت محلی نوعی مدیریت مشارکتی بوده و در جهان امروزی، یکی بهترین، کارآمدترین و مطمئن‌ترین شیوه‌های مدیریتی است. مدیریت محلی با استفاده از توان، ظرفیت و قابلیت‌های بالفعل محلی، در انجام وظایف و آوردن مطالبات به شهروندان کمک می‌کند تا از حقوق شهروندی برخوردار شده و زندگی رضایت‌مندی داشته باشند و از مزایای کارآمدی یک حکمروایی خوب در روستا بهره‌مند شوند و با پیمودن مسیر درست توسعه، از نتایج توسعه پایدار مانند رفاه، امنیت، نشاط، عدالت اجتماعی، کماز انسانی و آسایش مادی و معنوی برخوردار شوند.

شواهد تاریخی نشان می‌دهد که از دیرباز، سازمان‌های محلی در اشکال مختلف وجود داشته‌اند و در واقع بستری را فراهم آورده‌اند تا مدیریت‌های محلی اعمال مدیریت کنند و همچنین به نیاز خودگردانی گروه‌های انسانی پاسخ دهند. امروزه، پس از هزار سال حاکمیت نظام‌های حکومتی فئودالی، سلطنتی و دموکراسی، شوراها و روستایی و شهری در قالب نظام اداره محلی قدرت را در دست گرفته‌اند. واژه Village به معنی روستا نیز از ریشه Villa است؛ واژه‌ای رومی به معنی گروهی کوچک از محلات که دارای قدرت و استحکام کم است. از این رو،

1- Local management

2- sharma

نمی‌توان خاستگاه مدیریت‌های محلی را به کشور یا ملتی خاص نسبت داد؛ اما آنچه مسلم است اداره امور محلی قدمت زیادی دارد (قدیری معصوم، طالقانی، کوهستانی، ۱۳۹۲).

در تعریفی دیگر، می‌توان گفت: مدیریت محلی عبارت است از فرآیندی که موجب می‌شود تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت و مقررات‌گذاری درباره بخشی از امور ملی و محلی در چارچوب قانون اساسی و سیاست‌های کلی حکومت مرکزی به نهادها و سازمان‌های محلی در هر سطحی از فضای جغرافیایی (شهر، روستا، بخش شهرستان و استان) واگذار شود (هاشمی و بوچانی، ۱۳۹۱).

بازیگران اصلی مدیریت محلی، مردم روستا و برنامه‌ریزانی هستند که تحت تأثیر پروژه‌های روستایی قرار می‌گیرند. همچنین، سیاستمداران طرف‌کلیدی هر پروژه‌اند. نقش سیاستمداران در دموکراسی، بیان خواسته‌های عوام است و در واقع نماینده مردم هستند. تحلیل‌گران روستایی باید به آن‌ها پاسخ‌گویند؛ بنابراین، نقش طراحان و مدیران، تهیه بهترین مدارک عینی و صحیح برای سیاستمداران است تا تصمیم مناسب را بگیرند. در برخی مواقع، نتیجه نهایی با اختیارات محلی به دست می‌آید که ممکن است با بهترین انتخابی که یک متخصص تشخیص می‌دهد، مغایرت داشته باشد. تحلیل‌گران تا حدودی قابلیت پیش‌بینی دارند و در تحلیل‌ها هر عاملی را که نامساعد است، اصلاح می‌کنند. به لحاظ مدیریتی، مدیریت محلی نمی‌تواند جدا از نیروی سیاسی‌ای باشد که از آن ناشی می‌شود (تاپیادور<sup>۱</sup>، ۲۰۰۸).

فلسفه اساسی شکل‌گیری مدیریت محلی عبارت است از نابادینه‌سازی و تحقق مشارکت مردمی در مدیریت امور مربوط به خود (بدری و موسوی، ۱۳۸۸). در نگرش جدید توسعه، هویت محلی زیربنای مدیریت محلی و مدیریت محلی ابزار اصلی توسعه پایدار روستایی به شمار می‌روند. بر این اساس، رهیافت مدیریت محلی که بر توانمندسازی جامعه محلی و نقش مستقیم و فعال آن‌ها در فرآیند توسعه همکاری بخش دولتی و سازمان‌های غیردولتی تأکید دارد، یک روش مناسب به شمار می‌رود (رحمانی فضل‌ی، صادقی و علی‌پوریان، ۱۳۹۳). بنابراین، به منظور تحقق پیشرفت و توسعه پایدار و همه‌جانبه، مدیریت محلی واقعیتی انکارناپذیر است و حکومت مرکزی ناگزیر از به رسمیت شناختن و ایجاد آن‌ها در سطح محلی به عنوان جزء ساختاری حاکمیت ملی است. ولی با توجه به نحوه و مدل حکومت و اداره کشور و مؤلفه‌های جغرافیایی، تاریخی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی، کارکرد و حوزه

1- Tapiador



مأموریت مدیریت و سازمان محلی در کشورهای مختلف تفاوت‌های اساسی وجود دارد. کارکردهای مدیریت محلی تابع صلاح‌دید دولت مرکزی است و قبض و بسط قدرت مدیریت محلی را در کنترل خود دارد. قلمروهای کارکردی وظایف حکومت یا مدیریت محلی در طیفی از امور سیاسی، امنیتی و قضایی تا امور خدماتی یا وظایف صرف نظارتی قرار می‌گیرد. به عبارت دیگر، در حکومت و مدیریت‌های محلی قدرتمند، علاوه بر وظایف خدماتی، اقتصادی و اجتماعی به وظایف سیاسی، امنیتی و قضایی نیز می‌پردازند و در مراحل فرآیندی از مرحله تشخیص و تصمیم‌گیری تا اجرا و نظارت و بازخورد در امور محلی دخالت می‌کنند (حافظ‌نیا و کاویانی‌راد، ۱۳۸۳).

اقتداربخشی، توانمندسازی و نهادینه کردن مدیریت محلی سبب بهبود مؤلفه‌ها و شاخص‌های مشارکت، برابری، شفافیت، پاسخگویی، حاکمیت، قانون، وفاق‌گرایی، اثربخشی و کارایی، تعمیق بیش‌تر راهبردی، پایداری، امنیت، حضور مدنی، تمرکززدایی و درنهایت کاهش هزینه‌های مالی دولت مرکزی در سطح ملی می‌شوند (برکپور و اسدی، ۱۳۸۸). درحالی‌که در حکومت و مدیریت محلی ضعیف در سیستم‌های مرتبط و متمرکز، قلمرو وظایف آن‌ها به امور خدماتی و عمرانی سطحی محدود می‌شود و به لحاظ فرآیندی نیز در اموری در حد تشخیص و پیشنهاد به سازمان‌های حکومتی دخالت می‌کنند. بنابراین، حکومت و مدیریت محلی در حالت اول در جایگاه واقعی و متنادار خود قرار گرفته و عمل می‌کند (حافظ‌نیا و کاویانی‌راد، ۱۳۸۳).

توسعه مدیریت محلی در ایران یکی از مطمئن‌ترین راه‌های رسیدن به اهداف، آرمان‌ها و مطلوب‌های انقلاب اسلامی، قانون اساسی و سند چشم‌انداز است؛ تاکتیک مدیریت محلی موفق‌ترین و برترین تاکتیک مدیریت برای رسیدن به این اهداف و اجرای برنامه‌های راهبردی ایران است. بنابراین، در حوزه مدیریت و برنامه‌ریزی شهری ماده ۱۳۶ و در حوزه مدیریت و برنامه‌ریزی روستایی بند ۲ ماده ۱۳۷ قانون برنامه سوم به امر مدیریت محلی توجه شده و در سایر قوانین نیز پشتوانه‌های مالی تفویض و واگذاری اموری که جنبه محلی دارد به سازمان‌ها و نهادهای محلی شهرداری‌ها و دهیاری‌ها پیش‌بینی شده است.

سیاست‌گذاری<sup>۱</sup>

سیاست‌گذاری به فرآیند تصمیم‌گیری و ایجاد خط‌مشی جدید گفته می‌شود که به‌ویژه از سوی دولت یا احزاب سیاسی یا افراد مؤثر اتخاذ می‌شود (دیکشنری کمبریج). همچنین، به تدوین ایده‌ها یا برنامه‌هایی که یک سازمان یا دولت، به‌عنوان مبنا برای تصمیم‌گیری استفاده می‌کند، سیاست‌گذاری می‌گویند. به‌طور کلی، می‌توان سیاست را تصمیمی پایا توصیف کرد که از سوی یک منبع دارای اقتدار، مانند دولت، شرکت یا رئیس خانواده اتخاذ می‌شود (ملک‌محمدی، ۱۳۹۴: ۱۸۳). به اعتقاد بسیاری از محققان، سیاست‌گذاری یک فرآیند اجتماعی شامل ارتباط بین بسیاری از افراد در سازمان‌های مختلف است و این تعامل‌ها توسط سایر تصمیم‌گیرندگان و شرایطی محدود می‌شود که منعکس‌کننده ویژگی‌های گسترده‌تر اجتماعی‌ای هستند که محیط را شکل می‌دهد (استیونسون<sup>۲</sup> و همکاران، ۲۰۰۰).

بنابراین، می‌توان این تصمیمات را که توسط نهادهای تصمیم‌گیر مانند مجلس، دولت، وزارتخانه‌ها و نهادهای استانی گرفته می‌شود (سیاست‌گذاران)، سیاست حکومت‌ها و فرآیندی را که طی مراحل مطالعه، برنامه‌ریزی، تصمیم و درنهایت منجر به اجرا در محیط روستا می‌شود، سیاست‌گذاری نامید.

توسعه<sup>۳</sup>

پس از جنگ دوم جهانی در ادبیات پژوهشی رشته‌های مختلف، به اصطلاح توسعه اشاره شد و در ابتدا، بیشتر رشد اقتصادی یا افزایش تولید ناخالص داخلی، سرمایه‌گذاری و افزایش سود و درآمد مورد نظر بود؛ جوامعی که در این زمینه‌ها وضعیت خوبی داشتند، توسعه‌یافته معرفی شدند. می‌توان گفت توسعه فرآیند افزایش انتخاب مردم، گسترش مشارکت دموکراتیک، تواناسازی مردم برای تصمیم‌گیری در شکل‌دهی فضای زیست‌خویش، افزایش رفاه و خوشبختی، گسترش فرصت‌ها و ظرفیت‌های بالقوه، تواناسازی همه مردم به‌ویژه زنان، فقرا، کشاورزان خرده‌پا و... برای ساماندهی فضای زیست خود و تواناسازی برای انجام کار گروهی است (رکن‌الدین افتخاری، ۱۳۹۴).

توسعه در لغت به معنای رشد تدریجی در راستای پیشرفته‌تر شدن، قدرتمندتر شدن و حتی بزرگ‌تر شدن آمده است (ضرابی و موسوی‌نور، ۱۳۹۴: ۱۱۴). توسعه عبارت است از ارتقای

1- Policy-making

2- Stevenson

3- Development

ظرفیت‌های اجتماعی در راستای رفع نیازهای محسوس جامعه، افزایش بهره‌برداری از امکانات و قابلیت‌های اجتماعی به منظور رشد و تعالی جامعه (برقی و قنبری، ۱۳۹۴). تلاش پسا ساختارگرایان و تحولاتی که در معنا و مفهوم توسعه صورت گرفت، باعث شد تا اولاً توسعه به معنای روندی انباشتی، تجمیعی و تک‌خطی تصور نشود و ثانیاً از اصول ثابت و مشخص توسعه که بتوان بر سر آن به اجماع رسید، ساختار شکنی شود. به عبارتی، امروزه می‌توان به رابطه میان گفتمان و توسعه اندیشید. بنابراین، می‌توان توسعه را چنین تعریف کرد: توسعه عبارت است از توسعه انسان به‌عنوان یک فرد و یک موجود اجتماعی با هدف آزادی و شکوفایی او. توسعه باید عامل ارضای نیازها باشد که با از میان بردن فقر آغاز می‌شود. توسعه باید بومی و متکی به فرد، یعنی هماهنگ با محیط و متکی به نیرو و توان جامعه‌ای باشد که پیشبرد امر توسعه را به عهده می‌گیرد. همچنین، توسعه به معنای ارتقای کمی و کیفی زندگی اجتماعی و اقتصادی و انسانی‌تر شدن زندگی و روابط اجتماعی افراد در زمان و مکان است. انسان عامل توسعه است و باید هدف آن نیز در فرآیند توسعه باشد و از این رو، توسعه اثری فراگیر و چندبعدی است که تمام جنبه‌های زندگی آنان را دربرمی‌گیرد.

### توسعه روستایی<sup>۱</sup>

در مطالعات جغرافیای انسانی و به‌طور مشخص جغرافیای روستایی، در مورد پیشرفت در جوامع روستایی از جنبه‌های مختلف اجتماعی، اقتصادی و محیطی یا توسعه این نواحی، مطالب بسیاری از سالیان گذشته تاکنون مطرح شده است. بیشتر این تعاریف بر مبنای نوع جهان‌بینی یا نوع نگاه اندیشمندان به مسائل انسانی و محیطی و اقتصادی است. برای مثال، طرفداران تفکر برنامه‌ریزی برای همه مردم و تقسیم منابع به شکل مساوی در جامعه، تعریف متفاوتی نسبت به طرفداران اقتصاد آزاد و کسب سود بر مبنای رقابت دارند. در مجموع، شاید بتوان توسعه روستایی را این‌گونه تعریف کرد که توسعه روستایی فرآیندی چندبعدی است و موضوع آن بهبود و ارتقای کیفیت زندگی اقشار فقیر و آسیب‌پذیر اجتماع روستایی است؛ یا فرآیندی است که با بهره‌گیری از سازوکارهایی چون برنامه‌ریزی، سازمان‌دهی، تقویت خوداتکایی فردی و جمعی و ایجاد دگرگونی مناسب در ساختارهای ذهنی و اجتماعی روستاییان، تلاش می‌کند تا در آن‌ها قدرت، توان و بهره‌گیری از قابلیت‌ها و منابع در اختیارشان را تقویت کند تا به‌واسطه آن بتوانند وضعیت موجودشان را به وضعیت مناسب و

1- Rural development

مطلوب‌تری تغییر دهند. می‌توان چنین گفت که تحقق این توسعه نیازمند دگرگونی در ساختارهای مختلف نهادی، فنی، شخصیتی و ارزشی است (ازکیا، ۱۳۸۴).

همچنین، از دیدگاه صاحب‌نظران مختلف، در نگرش جدید توسعه روستایی از جمله مدیریت توسعه روستایی بر نکات کلیدی زیر تمرکز می‌شود

- جامعیت فرآیند توسعه روستایی (اقتصادی، اجتماعی، بوم‌شناختی)

- مردم‌گرایی، مشارکت و درون‌زایی

- آزادی انتخاب و برابری در دسترسی به فرصت‌ها

- رسیدن به هدف نهایی انسان یعنی رضایت از زندگی

- توانمندسازی، ایجاد ظرفیت جدید، احترام به اطلاعات و دانش بومی، افزایش آگاهی‌ها

و اطلاعات

- ایجاد تغییرات آرام در دیدگاه‌ها، ارزش‌ها، شیوه مصرف و غیره با شیوه‌ای مدیریتی و

اداری

- ایجاد ارتباط و پیوند کارآمد درون‌گروهی بین کنشگران توسعه و مردم محلی و به

مخاطره نینداختن کیفیت محیط زیست (عزیزی و حاجتی، ۱۳۹۶: ۲۳).

الگوی نوسازی که زمانی بر سیاست‌ها، تئوری و عمل مسلط بود، با الگوی جدید توسعه روستایی جایگزین شده است. توسعه روستایی به‌عنوان یک فرآیند چندسطحی با بازیگران متنوع و چندوجهی، با ریشه در سنت‌های تاریخی تحلیل می‌شود و در همه سطوح یک گسست اساسی با نوسازی را نشان می‌دهد. از نظر اقتصادی، طیف وسیعی از محصولات جدید خدمات و اشکال کاهش هزینه‌ها از مفاهیم جدید توسعه روستایی است.

بنابراین، توسعه روستایی تا حد زیادی یک فرآیند خودمختار و خودمحور است و در ادامه روند آن، توسعه کشاورزی همچنان نقشی اساسی را بازی می‌کند؛ اگرچه ممکن است نقش کشاورزی به‌سرعت و به‌خوبی به سایر نقش‌ها (صنعت، خدمات، گردشگری و...) تغییر کند.

در نهایت توسعه روستایی، فرآیند توسعه دادن و استفاده از منابع طبیعی و انسانی، تکنولوژی، تسهیلات زیربنایی، نهادها و سازمان‌ها، سیاست‌های دولت و برنامه‌ها به‌منظور تشویق و تسریع رشد اقتصادی در مناطق روستایی در راستای ایجاد شغل و بهبود کیفیت زندگی روستایی برای ادامه زندگی و پایداری حیات است.