

## رابطه دولت و جامعه روستایی در دوره نوگرایی، نقد سیاست‌گذاری‌های توسعه در ارتباط با جامعه روستایی

محمود جمعه پور\*

تاریخ دریافت: ۹۴/۹/۸

تاریخ پذیرش: ۹۵/۲/۱۱

### چکیده

جایگاه کنونی و وضعیت موجود جامعه روستایی، را می‌توان برآیند روابط کارکردی و عملکردی این جامعه در ارتباط با عوامل بیرونی یعنی دولت و شهر دانست که به دگرگونی نهاد اجتماعی، اقتصادی و تولیدی روستا منجر شده است. در این روند دگرگونی جامعه روستایی سنتی از یک جامعه بسته، خودکفا، خودگردان و تاب آور، مبتنی بر تولید و ارزش کار، همکاری جمعی و نهادهای مشارکتی و محلی به جامعه‌ای غیر سنتی، وابسته، مصرفی، آسیب‌پذیر، بر محور فردگرایی و ارزش پول با نهادهای رسمی تبدیل شده است. ایده این مقاله بررسی و نقد جریان حرکت از جامعه سنتی به جامعه شبه مدرن و ضرورت اصلاح مسیر حرکت به سوی جامعه پایدار اکولوژیک است. این روند در چارچوب رابطه دولت و ملت در قالب مفاهیم حکمروایی محلی، حاکمیت

دولتی و حکمروایی خوب مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. به نظر ما جریان کارکردی و عملکردی جامعه در ارتباط با دولت، جریان انتقال از حاکمیت محلی به حاکمیت دولتی است. برای تغییر وضعیت موجود و ایجاد جامعه مطلوب باید به سوی حکمروایی خوب حرکت کنیم. مبنای نظری این بحث در ایده حکمروایی خوب و دیدگاه‌های اجتماعی و اکولوژیک برای ایجاد جامعه پایدار اکولوژیک است. روش این مقاله بررسی روند و توصیف و تحلیل مبتنی بر آرا و دیدگاه‌های نظری و تجارب عملی است.

**واژه‌های کلیدی:** رابطه دولت و جامعه روستایی، حکمرانی محلی،

حاکمیت دولتی، حکمروایی خوب، توسعه پایدار و اکولوژیک

## مقدمه

با شکل‌گیری دولت مشروطه، جامعه ایران عصر جدیدی را آغاز کرد که از آن به‌عنوان ورود به دوره مدرن یاد می‌شود. هرچند که به‌طور پراکنده جلوه‌هایی از نوگرایی در جامعه ایرانی تا دوره صفویه و نوسازی نیروی نظامی به عقب می‌رود. از یک منظر بزرگ‌ترین تحول در این روند، شکل‌گیری دولت‌شهری در انقلاب مشروطه است که مهم‌ترین ویژگی آن به شمار می‌رود و برای اولین بار در تاریخ ایران شکل می‌گیرد. با شکل‌گیری دولت شبه مدرن در ایران با خاستگاه شهری بسیاری از الزامات و روابط جامعه سنتی دچار دگرگونی می‌شود. باروی کار آمدن حکومت پهلوی و در ادامه، حاکمیت دولت‌شهری تثبیت و تا حدودی از طریق شکل‌گیری نهادهای دولت مدرن تثبیت می‌شود. تغییر خاستگاه دولت و شکل حکومت‌داری و اداره سرزمین، روابط بین دولت و ملت که وجه اصلی آن روستایی بود را از یک سو و روابط میان جامعه اقلیت شهری و اکثریت روستایی از سوی دیگر را وارد مرحله جدیدی نمود که بانظم سنتی شکل‌گرفته در طی قرون و اعصار متفاوت بود و بر مدار گذشته پیش نمی‌رفت. این روند در دهه‌های بعد با شکل‌گیری ایده توسعه ادامه می‌یابد و در قالب برنامه‌های

توسعه به یک فرهنگ و نگرش غالب تبدیل می‌شود. نگرشی که در آن، در چارچوب پارادایم‌های غالب توسعه، گذار از جامعه روستایی به شهری و جامعه کشاورزی به صنعتی راه رسیدن به توسعه تعریف می‌شود. در این رویه قالب که با استمرار خود در طی زمان به فرهنگ سیاست‌گذاری و اداره سرزمین تبدیل می‌شود و به‌مرور بخشی از فرهنگ عمومی را شکل می‌دهد، جایگاه، نقش و عملکرد جامعه روستایی دچار دگرگونی می‌شود.

تحول در رابطه شهر و روستا، تغییر نگرش‌ها به روستا و جامعه روستایی با توجه به‌نظام سیاست‌گذاری، دولت مرکزی و رویه‌های یک‌سویه بالا به پایین در قالب سیاست‌ها و الگوهای توسعه و رانت مرکزیت، همگی در قالب نقش و رابطه دولت و ملت قابل تبیین هستند. رشد نامتوازن شهری و توسعه نابرابر مناطق شهری و روستایی، شهرهای رانتهی و روستاهای حاشیه‌ای کلاً در قالب نقش و عملکرد دولت و نه در یک پویای معمول اقتصادی و اجتماعی تعریف می‌شود. طبیعتاً اصلاح این روند که نمود آن رشد و توسعه نامتعادل و نامتوازن منطقه‌ای و میان جامعه شهری و روستایی است، نیازمند بازنگری و اصلاح نقش و جایگاه دولت ملی و حرکت از تمرکز به‌سوی عدم تمرکز است. در این مقاله از طریق بررسی رویدادها و اقدامات مهم و تأثیرگذار همچون انقلاب مشروطه، برنامه‌های توسعه، اصلاحات ارضی، رویکردهای توسعه و ساختارهای نهادی و اجرایی که همگی نگرش و عملکرد دولت در رابطه با جامعه روستایی را نمایندگی می‌کند، به بررسی رابطه دولت و جامعه روستایی و شکل‌گیری وضعیت موجود می‌پردازیم.

## طرح مسئله

بررسی و تحلیل هرگونه ارتباط و تعامل دوسویه نیازمند شناخت دو سوی رابطه، جریان ارتباطی و نوع روابط میان دو سوی پیوند است. در یک جریان دینامیک و پویا همچنان که دو سوی رابطه دچار دگرگونی می‌شوند، نوع ارتباط و ماهیت آن نیز دچار تغییر

می‌گردد. این قاعده کلی در بررسی رابطه دولت و ملت نیز قابل تعمیم است. ایده این مقاله بررسی رابطه دولت و ملت با تأکید بر بخشی از آن یعنی جامعه روستایی در جریان حرکت از جامعه سنتی به جامعه شبه مدرن و حتی شبه پسا مدرن است. در این جریان دگرگونی هم جامعه و هم دولت، هم نوع رابطه و هم ماهیت رابطه دچار تغییر شده است. این روند را می‌توان در بررسی رابطه دولت و جامعه روستایی به شکل روشن‌تری تبیین کرد. مبنای نظری این تحلیل را می‌توان در ایده حکمروایی تعریف کرد. رابطه دولت و جامعه روستایی را می‌توان انتقال از حکمروایی محلی به حکمروایی ملی یا به تعبیر دقیق‌تر به حکمروایی حاکمیتی و سپس در یک جریان تکاملی از حکمروایی حاکمیتی به سوی حکمروایی تعاملی و دوسویه یا حکمروایی خوب دانست. ما از جامعه سنتی با حکمروایی محلی به جامعه شبه مدرن یا مدرن حاکمیتی انتقال یافته‌ایم و روند تکاملی ایجاب می‌کند که به سوی جامعه مطلوب با حکمروایی خوب حرکت کنیم. در این پویش تاریخی ضمن این که تمامی مؤلفه‌های رابطه دچار تغییر و دگرگونی می‌شوند، عوامل و بازیگران، نقش و جایگاه دو سوی رابطه، مؤلفه‌های تأثیرگذار بر آن از جمله قدرت، سیاست و سیاست‌گذاری، تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری و حتی بستر و زمینه‌ها نیز تغییر می‌کنند. شناخت و تحلیل این روابط به ما برای انتخاب مسیر به سوی آینده مطلوب و اصلاح مسیر به سوی جامعه پایدار و اکولوژیک با حکمروایی خوب کمک می‌کند. جامعه‌ای که خوداتکا، تاب آور، با مقیاس انسانی و هم به معنای زیستی و هم اجتماعی بوم گراست. (جمعه پور ۱۳۹۲) در چنین جامعه پایدار و اکولوژیکی، مفاهیمی همچون توانمندسازی، مشارکت، معیشت پایدار و تاب‌آوری از واژگان اصلی به شمار می‌روند.

### پویش تاریخی

در یک پویش تاریخی به نظر می‌رسد که مطالعه رابطه دولت و جامعه روستایی، نیازمند بررسی برخی از رویدادهای مهم به عنوان نقطه عطف در تبیین این روابط باشد.

رابطه دولت و جامعه روستایی در دوره نوگرایی ... ۴۱

رویدادهای مهم و تأثیرگذاری که در شکل‌گیری روابط و تغییر کارکردهای دو سوی این رابطه و ماهیت روابط نقش مهمی داشته‌اند. در تحلیل روند دگرگونی رابطه دولت و جامعه روستایی، رویدادهایی همچون؛ **انقلاب مشروطه - شکل‌گیری دولت جدید - اصلاحات ارضی - انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی - دوره سازندگی و دوره یارانه نقدی** را می‌توان به‌عنوان نقاط عطف و تأثیرگذار به‌شمار آورد. در این نیم‌رخ زمانی که بیش از یک قرن را به تصویر می‌کشد، جامعه روستایی از یک جامعه سنتی بسته و درون‌گرا به یک جامعه غیر سنتی و برون‌گرا تغییر می‌یابد. همراه با این دگرگونی بسیاری از وضعیت‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی تثبیت‌شده در طی قرون و اعصار از جمله رابطه با شهر و دولت دچار تغییر می‌شود.

### انقلاب مشروطه

روستاهای ایران که در طی قرن‌های متمادی از دگرگونی‌های عمده به دور بودند و در یک وضعیت ثابت نقش خود را ایفا می‌کردند، به تدریج پس از انقلاب مشروطه تحولاتی را پذیرا شدند. از منظر رابطه جامعه روستایی و حکومت، مهم‌ترین اتفاقی که با انقلاب مشروطه روی داد، جایگزینی دولت شهری به‌جای حکومت‌های ایلی و محلی بود. با شکل‌گیری دولت با خاستگاه شهری به‌جای حکومت‌های ایلی، مرکز توجه دولت از اجتماعات ایلی و در وهله بعد جامعه روستایی به جامعه شهری تغییر جهت می‌دهد. (رهنمایی، ۱۳۷۱) این تغییر کانون توجه حکومت یا دولت از روستا به شهر، نقطه آغازی است بر بسیاری از دگرگونی‌ها در رابطه دولت و جامعه روستایی، رابطه جامعه شهری و روستایی، تغییر نقش‌ها و جایگاه اجتماعات شهری و روستایی در پیوند با یکدیگر که به دنبال خود تغییرات زیرساختی، اجتماعی و اقتصادی گسترده‌ای را به همراه داشته است. شاید یکی از اتفاقات مهم در انقلاب مشروطه در ارتباط با جامعه روستایی را بتوان لغو نظام تیول‌داری دانست که وارد ساختن اولین گسست بر پیکره نظام زمین‌داری و مالکیت با سیطره بیش از هزارساله است. (لمپتون، ۱۳۶۲)

ایجاد خلل در نظام مالکیت و زمین‌داری مسلط، سرآغاز تغییرات بعدی در روابط و نظام تولید و به پیروی از آن روابط مالک و زارع، شهر و روستا و حکومت و جامعه است.

### روی کار آمدن دولت نوین:

با روی کار آمدن حکومت پهلوی، شکل‌گیری دولت مرکزی مقتدر و یکپارچه و ایجاد نهادهای دولت مدرن با ماهیت شهری، شهرها به‌عنوان کانون توجه در رابطه دولت و ملت تثبیت می‌شوند و روستاها بیش‌ازپیش به حاشیه رانده می‌شوند. در سایه چرخش کانون توجه دولت از روستا به شهر و ادغام تدریجی ایران در اقتصاد سلطه، به‌مرور وابستگی شهرها به روستاها نیز کمتر شده و جایگاه روستاها به‌عنوان تأمین‌کننده و تولیدکننده مواد غذایی و منابع اولیه تولید کم‌رنگ می‌شود. در این اوضاع چهره روستاها و شیوه زندگی و روابط اجتماعی روستائینان ابتدا به‌آرامی و در ادامه با شتاب فراینده شروع به دگرگونی می‌کند. این تحولات از هنگامی آغاز شد که در دهه‌های آخر قرن گذشته اقتصاد کشور به اقتصاد توانمند و سلطه‌جوی جهانی پیوند خورد و بخش کشاورزی و جامعه روستایی نیز در انطباق و همسازي با اوضاع و احوال جدید که خصوصیات نیمه استعماری داشت در مسیر دگرگونی قرار گرفت. (پاپلی‌یزدی، ۱۳۸۱: ۲) این رویدادها سرآغاز برخی تغییرات ماهیتی در جامعه شهری و روستایی و روابط آنهاست. استقرار حاکمیت و دولت در شهرها تا حدود زیادی تبیین‌کننده دگرگونی شکل و نوع رابطه دولت و جامعه روستایی است. بسیاری از صاحب‌نظران تولید را وجه اصلی روستا و وجه ثانویه شهرها می‌دانند. (مانکلوس، ۱۳۹۲: ۱۷) ورود صنعت ماشینی به کشور و شهر پایه بودن آن‌که از این دوره رواج می‌یابد هم گسترش کارکرد شهرها و هم کانونی شدن شهر و محوریت یافتن آن در رابطه دولت و ملت است. این رخنمون آغازی است بر روند به حاشیه راندن روستاها

و تنزل جایگاه تولیدی، اقتصادی و اجتماعی جامعه روستایی در نظام اقتصادی و اجتماعی ملی.

### اصلاحات ارضی:

روند تحول روابط و جایگاه جامعه روستایی در ارتباط با شهر و دولت باگذشت زمان سرعت بیشتری می‌گیرد. این دگرگونی‌ها که نزدیک به یک قرن به آرامی در جریان بود در دهه‌های بعد و با اصلاحات ارضی شتاب گرفت. صرف‌نظر از عوامل و اهداف، اصلاحات ارضی را می‌توان نقطه عطف در فروپاشی جامعه سنتی روستایی و نظام‌ها و روابط حاکم بر آن دانست. در دهه ۴۰ با اصلاحات ارضی روند تدریجی تحول جامعه سنتی با دخالت عامل بیرونی یعنی دولت بدون در نظر گرفتن شرایط جامعه صورت گرفت که هدف آن نوسازی جامعه و انتقال مصنوعی و شتابان آن به وضعیت مدرن بود. این دخالت بعد از انقلاب مشروطه مهم‌ترین عامل در فروپاشی نظم ریشه‌دار جامعه سنتی و زلزله‌ای در ارکان نظام اجتماعی، اقتصادی استقرار یافته در طی قرون و اعصار به شمار می‌رود. رویدادی که نه تنها باعث دگرگونی در روابط دولت و جامعه روستایی و نقش و جایگاه شهر و روستا گردید، بلکه تحلیل تحولات دهه‌های بعدی از جمله؛ موج شتابان انتقال جمعیت روستایی به شهرها یا مهاجرت از روستا به شهر، رشد سریع شهرها و شکل‌گیری پدیده شهرهای رانتی، بروز مشکلات شهری و روستایی و حتی شکل‌گیری زمینه‌های بروز انقلاب اسلامی بدون توجه به آن نارسا به نظر می‌رسد.

در جریان اصلاحات ارضی طی یک دوره کوتاه، نظام ارباب‌رعیتی از هم پاشید و به جای آن انواع بهره‌برداری‌های دهقانی و نیمه دهقانی شکل گرفت و گسترش یافت. بدین گونه چهره روستاها دگرگون شد، نظام تولید کشاورزی متنوع شد و روابط اقتصادی و اجتماعی تازه‌ای جایگزین روابط کهن گردید، ماشین‌های کشاورزی بیش‌ازپیش به روستاها راه یافت، ترکیب زمین‌داران از فئودالی به سرمایه‌داری تغییر کرد، قشر بندی اجتماعی روستاها پیچیده‌تر شد. نیروهای اجتماعی روستاها تنوع یافت

و رویارویی میان آن‌ها پدیدار شد و مسائل ارضی و دهقانی به صورت یکی از مسائل اجتماعی درآمد. اولویت تأمین منافع سیاسی مجریان اصلاحات ارضی به عنوان مهم‌ترین هدف و دستاورد عمده این برنامه باعث شد که اصلاحات ارضی به جای حرکت در مسیر توسعه روستایی و در نهایت توسعه کشور جنبه سیاسی پیدا کند. (پاپلی‌یزدی، ۱۳۸۱: ۲ به نقل از مابرو، ۱۳۶۱: ۷). نتیجه آن شد که قشر عظیم روستایی تولیدکننده و صاحب نسق به خرده‌مالکان ناتوانی تبدیل شدند که محصولات آن‌ها نه تنها جوابگوی نیازهای روزافزون جامعه در حال رشد مصرف‌کننده شهری نبود بلکه در تأمین نیازها خود نیز ناتوان بودند. این دوره را می‌توان دوره فروپاشی جامعه روستایی سنتی، درون‌گرا، خودگردان، خوداتکا، تاب آور، تولید محور با کمترین وابستگی به دولت و شهر و تبدیل تدریجی آن به جامعه روستایی غیر سنتی، با وابستگی گسترده به دولت و شهر، جامعه مصرفی، آسیب‌پذیر و نیازمند حمایت و دخالت گسترده دولت در تمامی شئون زندگی اجتماعی و اقتصادی آن دانست.

#### برنامه‌های توسعه اقتصادی و اجتماعی:

بخشی از رابطه دولت و ملت را باید در برنامه‌های توسعه اجتماعی و اقتصادی اجرا شده در کشور در طی نزدیک به هفت دهه جستجو کرد. برنامه‌ریزی برای توسعه از یک سو محصول نگاه بیرونی به کشورهای توسعه‌یافته و تلاش سازمان‌یافته برای پیاده‌سازی الگوی توسعه کشورهای صنعتی است، از سوی دیگر نتیجه شکل‌گیری دولت مرکزی مقتدر و تکنوکرات است که با گسترش سهم نفت در اقتصاد ملی، اقتدار آن گسترش می‌یابد. دولتی که برای تأمین منابع مالی خود دیگر به ملت و تولید داخلی وابسته نیست، بلکه منابع مورد نیاز خود را از طریق فروش نفت و وابستگی به بازار جهانی کسب می‌کند. برعکس این ملت است که در نظام اقتصادی وابسته به بازار جهانی، روزبه‌روز به دولت بیشتر وابسته می‌شود. در این روند نقش و کارکردهای



رابطه دولت و جامعه روستایی در دوره نوگرایی ... ۴۵

دولت گسترش یافته و تمام امور و زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی را در بر می‌گیرد.

تهیه برنامه توسعه از ۱۳۱۶ مطرح و در نهایت در ۱۳۲۷ با اجرای برنامه هفت‌ساله اول آغاز می‌شود. مبنای تئوریک برنامه‌های توسعه گرده برداری از تجربه توسعه کشورهای صنعتی است که تبلور نظری آن در نظریه رشد و توسعه اقتصادی روستو منعکس شده است. در واقع نظریه توسعه اقتصادی روستو که بازگوکننده تاریخ توسعه کشورهای صنعتی غربی است را می‌توان منشور و دستورالعمل توسعه در بسیاری از کشورها در حال توسعه دانست. بر طبق چنین دیدگاه‌هایی که بر اساس تجربه کشورهای صنعتی غربی شکل گرفته و به‌عنوان الگوی توسعه مورد تقلید کشورهای در حال توسعه قرار گرفت، عملاً بخش روستایی و کشاورزی به‌عنوان بخش سنتی و ناکارآمد در حاشیه قرار می‌گیرد. نتیجه به‌کارگیری این الگوها افزایش نابرابری و عدم تعادل بین سطوح مختلف جامعه بوده است. بخش عمده‌ای از دلایل توسعه نیافتگی بخش روستایی و ریشه‌دار شدن فقر و محرومیت در آن را باید در ارتباط با الگوهای توسعه‌ای بکار گرفته شده دانست.

در خلال سال‌های دهه ۱۹۵۰ نخستین نظریه‌های بنیانی در مورد توسعه اقتصادی شکل گرفت. از آن پس نوشتارهای مربوط به توسعه اقتصادی، تا حد زیادی تحت نفوذ دو مکتب فکری اصلی قرار می‌گیرند:

۱- نظریه‌های تکامل‌گرایان<sup>۱</sup> مانند روستو<sup>۲</sup> که بویژه در دهه ۱۹۵۰ و اوایل ۱۹۶۰ به‌طور گسترده و سریع رواج یافت.

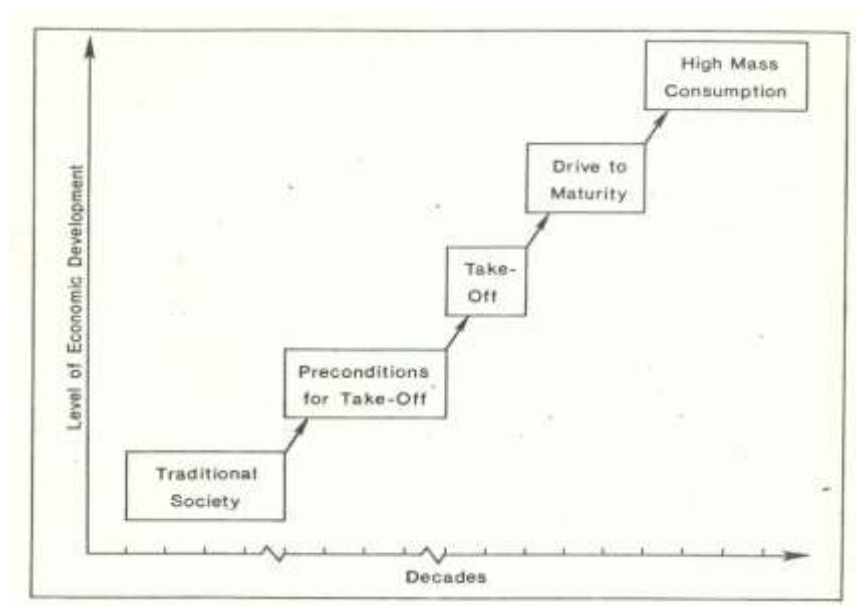
۲- نظریه‌های وابستگی<sup>۳</sup> و قطب‌گرایی فضایی<sup>۴</sup> که مدل‌های مرکز پیرامون<sup>۵</sup> نیز

- 
1. Evolutionists
  2. W.W.Rostow
  3. Dependency
  4. Spatial Polarization
  5. Center – periphery

نامیده می‌شوند (مشاورین DHV هلند، ۱۹۷۹: ۳۲).

روستو تاریخ‌نگار اقتصادی آمریکایی، یکی از نخستین و بانفوذترین پیشگامان مکتب تکامل‌گرایی است. او فرآیند توسعه را به صورت یک سری از مراحل توصیف می‌کند که کلیه کشورها برای رسیدن به توسعه به طور اجتناب‌ناپذیر باید این مراحل را به ترتیب طی کنند. در کتاب مراحل رشد اقتصادی روستو تفسیری را پیرامون مراحل که جوامع مزبور طی کرده و به سطوح امروزی‌شان رسیده‌اند مطرح می‌سازد. وی پنج مرحله را به شرح زیر تشخیص می‌دهد:

- ۱- جامعه سنتی، ۲- مرحله انتقال، ۳- مرحله خیز، ۴- حرکت به سمت بلوغ و
- ۵- عصر مصرف انبوه، (شکل ۱)



شکل ۱- مراحل رشد اقتصادی روستو

هسته مرکزی در نظریه خیز روستو انباشت سرمایه است که از طریق انباشت

رابطه دولت و جامعه روستایی در دوره نوگرایی ... ۴۷

پس اندازها و سرمایه‌گذاری امکان‌پذیر می‌شود. (روستو ۱۹۶۰: ۹) طبق مدل توسعه اقتصادی روستو توسعه‌یافتگی روندی است که جامعه طی آن از جامعه روستایی سنتی با اقتصاد معیشتی و تولید ناکارآمد به جامعه نوین شهری و صنعتی با کارایی بالا و مصرف انبوه انتقال می‌یابد.

مدل روستو برای چند دهه مهم‌ترین و رایج‌ترین الگوی نظری توسعه کشورهای در حال توسعه بود. بدیهی بود که در برنامه‌های توسعه مبتنی بر این رویکرد نظری، بخش روستایی به عنوان بخش حاشیه‌ای و کم‌اهمیت تلقی شود. نتیجه این غفلت در زمانی که دیگر بخش‌های صنعتی، خدماتی و شهری نیز کوشش لازم برای ایجاد توسعه را ندارند، گرفتار شدن در دام توسعه‌نیافتگی و عمیق‌تر شدن وابستگی بود (جمعه پور، ۱۳۸۴). در الگوهای نظری رشد اقتصادی تکامل‌گرایانه مبتنی بر مفهوم دوگانگی، بر نبود فرصت‌های اشتغال در بخش کشاورزی در مقایسه با رشد اشتغال در بخش‌های جدید صنعتی و خدماتی تأکید می‌شود و بخش روستایی به عنوان بخش سنتی، معیشتی و ناکارآمد تلقی می‌گردد. از جمله نظریات معروف در این زمینه مدل دویبخشی لوئیس است که در اواخر دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰ به عنوان نظریه عمومی توسعه در کشورهای جهان سوم پذیرفته شد. برحسب مدل لوئیس اقتصاد از دو بخش تشکیل می‌شود:

الف- بخش معیشتی روستایی سنتی که با بازده تولیدی صفر و یا بسیار پایین کار اضافی مشخص می‌شود.

ب- بخش صنعتی شهری نوین که دارای بازده تولید بالایی است و نیروی کار به تدریج از بخش معیشتی به آن منتقل می‌شود. تأکید اولیه مدل هم بر جریان انتقال نیروی کار و رشد اشتغال به وسیله نرخ تراکم صنعتی در بخش نوین تعیین می‌شود (تودارو، ۱۹۸۱: ۳۸۴).

بنا به تعریف لوئیس بخش مدرن در برابر بخش معیشتی قرار دارد، بخش سرمایه‌داری از سرمایه قابل تولید مجدد استفاده می‌کند و به سرمایه‌دار برای استفاده

از آن پرداخت می‌کند. بخش معیشتی از سرمایه غیرقابل تولید مجدد استفاده می‌کند. تولید محصول سرانه در بخش مدرن از بخش معیشتی بالاتر است. بازدهی نیروی کار در بخش معیشتی تقریباً صفر و یا لاقلاً زیر دستمزد معیشتی است. این پدیده مشخص را به عنوان بیکاری پنهان تعریف می‌کنند، و منظور این است که اگر تعدادی از نیروی کار از بخش کشاورزی به بخش‌های دیگر بروند، نیروی کار باقیمانده، تولیدی به همان میزان و یا بیشتر خواهند داشت. چون در این جوامع هیچ‌گونه مزایای بیکاری وجود ندارد، هزینه بیکاری پنهان یا اشتغال ناکافی بر دوش جامعه کشاورز روستایی است. (Gatac, 1983: 125) چنین رویکردی به توسعه که چارچوب کلی آن در برنامه‌های توسعه اجتماعی و اقتصادی قبل از انقلاب و حتی با شدت و ضعف در برنامه‌های پس از انقلاب در کشور دنبال شده است، رابطه دولت و جامعه روستایی و شهری و نقش و جایگاه روستا در ارتباط با شهر و کارکردهای اجتماعی و اقتصادی را نشان می‌دهد.

در برنامه‌های توسعه اول تا پنجم با توجه به دیدگاه حاکم بر برنامه‌ریزی که مبتنی بر رشد اقتصادی است، سهم بخش کشاورزی و روستایی ناچیز بوده است. در برنامه عمرانی اول تا سوم، عمران روستایی جزء فصل کشاورزی محسوب شده و به صورت مستقل در نظر گرفته نشده است. بالاترین سهم بخش کشاورزی از کل اعتبارات عمرانی هزینه شده در برنامه‌های توسعه مربوط به برنامه دوم با ۳۱/۱ درصد بوده است. که در برنامه‌های سوم تا پنجم کاهش یافته و به ۶/۲ درصد اعتبارات در برنامه پنجم رسیده است. در حالی که نسبت سهم بخش کشاورزی در تولید ناخالص ملی به مراتب بیش از نسبت اعتبار هزینه شده در این بخش بوده است. (جدول شماره ۱)

جدول ۱- سهم بخش کشاورزی از اعتبارات عمرانی کشور (هزینه شده) در برنامه‌های

عمرانی (میلیون ریال)

برنامه‌های عمرانی	کل اعتبارات عمرانی	سهم اعتبار بخش کشاورزی (درصد)	اعتبارات عمران روستایی	سهم عمران روستایی (درصد)	درصد جمعیت روستایی
برنامه اول	۲۱۰۰۰	۲۵	-	-	۷۵
برنامه دوم	۷۰۰۰۰	۳۱/۱	۱۰۸۹	۱/۵۵	۷۰
برنامه سوم	۲۳۰۰۰۰	۲۳/۱	۴۹۳۳	۲/۱۴	۶۴
برنامه چهارم	۵۶۸۰۰۰	۸/۵۸	۱۰۱۰۰	۱/۷۷	۶۰
برنامه پنجم	۳۱۱۸۵۷۰	۶/۲	۶۶۴۰۰	۲/۱	۵۷
جمع کل	۳۹۸۶۵۷۰	-	۸۲۵۲۲	۲/۰۷	-

مأخذ: گزارش عملکرد برنامه‌های پنج‌ساله عمرانی. (جمعه پور، ۱۳۸۴)

برنامه عمرانی سوم هدف مشخصی را در مورد عمران و توسعه روستایی دنبال نمی‌کرد. ولی اجرای این برنامه همزمان بود با اجرای قانون اصلاحات ارضی که دگرگونی اساسی در نظام اجتماعی و اقتصادی روستاها به وجود آورد و قانون تشکیل انجمن‌های ده و اصلاح امور اجتماعی و عمران دهات که خارج از چارچوب برنامه اجرا می‌شدند. از برنامه چهارم فصل مستقلی به‌عنوان عمران و نوسازی روستاها در نظر گرفته شده است. در برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۲-۵۶) گسترش خدمات به روستاها یکی از اهداف عمده در فصل امور اجتماعی تلقی شد. در این برنامه ایجاد حوزه‌های عمران روستایی محور اساسی سیاست استراتژیک عمران روستایی را تشکیل می‌داد. بررسی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه در ارتباط با عمران روستایی نشان می‌دهد که اقدامات حاصل از این برنامه‌ها نتوانستند زمینه توسعه روستایی را فراهم نمایند که دلایل عمده آن را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

۱- جهت گیری اصلی برنامه‌ها که بر محور توسعه جامعه شهری و بخش صنعت قرار داشت.

۲- عدم تعریف مشخص از توسعه روستایی

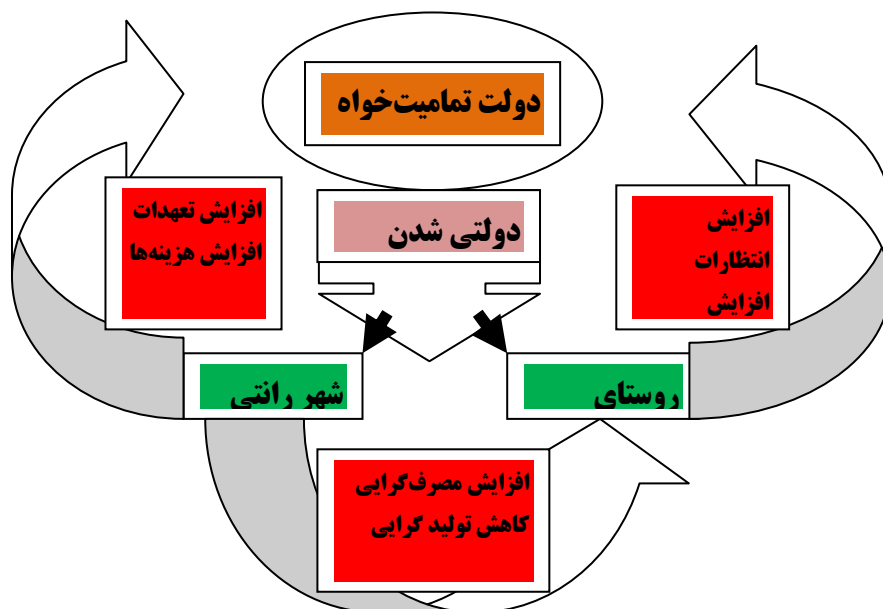
۳- نگرش فیزیکی و شهری نگر به توسعه روستاها که در نهایت منجر به ایجاد ناقص برخی از خدمات رفاهی در روستا می‌گردید.

۴- عدم شناخت دقیق از وضعیت جامعه روستایی

۵- بی‌توجهی به بخش کشاورزی و تولید روستایی

۶- عدم مشارکت مردم در تهیه، تدوین و اجرای برنامه‌ها. (جمعه پور ۱۳۸۴: ۱۸۶).

درعین حال در قالب اجرای برنامه‌های توسعه، دولت وظایف گسترده‌ای را در روستا بر عهده می‌گیرد و روستاها بیش‌ازپیش در تأمین نیازها و اداره امور خود به دولت وابسته می‌شوند. در این فرایند، جریان دوسویه رابطه دولت و جامعه روستایی، به جریان یک‌طرفه وابستگی هر چه بیشتر روستاها به دولت تبدیل می‌شود. جریان دولت تمامیت‌خواه، شهر وابسته و روستای وابسته در نمودار شماره (۱) نشان داده شده است.



**انقلاب اسلامی و جنگ تحمیلی:** بعد از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ برای جبران عوارض اجتناب‌ناپذیر رشد اقتصادی دهه پنجاه که به نابرابری شدید بین جامعه روستایی و شهری انجامیده بود، دولت تعهدات گسترده‌ای در زمینه خدمات اجتماعی در روستاها عهده‌دار شد. در این تعهدات از پرداخت ماهیانه ۳۰۰۰ ریال به روستائیان بالای ۶۰ سال تا گسیل جوانان و نیروهای داوطلب برای کمک به فعالیت‌های زراعی، از توزیع علوفه وارداتی بین دامداران عشایر تا احداث جاده، حمام، مدرسه، توزیع برق، لوله‌کشی آب و سایر امکانات خدماتی و تأمین حداقل نیاز به صورت توزیع سهمیه‌ای مشاهده می‌شود. حتی فعالیت‌هایی که سال‌ها توسط تشکل‌های دهقانی انجام می‌شد، مثل لایروبی انهار و قنات‌ها به تعهدات دولت اضافه شد. پیامد این فعالیت‌ها هزینه سنگین برای جامعه و حرکت تعهدآور و قیم مآبانه دولت بود. افزایش تعهدات دولت در قبال جامعه روستایی و افزایش انتظارات جامعه از دولت در شرایطی که دولت توان پاسخگویی به تمام خواسته‌ها را ندارد، منجر به تأثیر معکوس اقدامات توسعه‌ای و استمرار مهاجرت روستا به شهر می‌شود (جمعه پور، ۱۳۸۴).

در دوره ده‌ساله اول پس از انقلاب (۱۳۵۸-۱۳۶۸) با این که برنامه مدون و مشخص چندساله‌ای وجود نداشت، ولی سیاست‌های مختلف و اهداف متفاوتی در رابطه با بخش کشاورزی و توسعه روستایی دنبال می‌شد. از جمله در سندی که به‌عنوان برنامه پنج‌ساله اول (۱۳۶۲-۱۳۶۶) تنظیم شده بود و به اجرا درنیامد، کشاورزی به دلایل زیر محور توسعه اقتصادی قلمداد شده بود:

- ۱- تأمین مواد غذایی برای ۴۰ میلیون نفر جمعیت (آن زمان)
- ۲- رفع ستم و تبعیض از کشاورزان و عشایر که سهم عظیمی در تولید مواد غذایی دارند.
- ۳- خودکفایی به‌منظور جلوگیری از تحت سلطه قرار گرفتن اقتصاد کشور
- ۴- تغییر ساختار اقتصاد مصرفی به تولیدی در زمینه کشاورزی

## ۵- تغییر جهت منطقی مهاجرت در سطح کشور و بخش‌ها.

می‌توان گفت که هرچند پس از انقلاب حجم فعالیت‌های عمرانی در توسعه روستایی باهدف کاهش فاصله جامعه شهری و روستایی و رفع محرومیت از جامعه روستایی به شدت افزایش یافت، اما به دلیل دیدگاه حاکم بر سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه ملی، پیامد این فعالیت‌ها چیزی غیر از اهداف برنامه‌ریزی توسعه روستایی یعنی کاهش نابرابری بین جامعه شهری و روستایی، کاهش مهاجرت روستاییان به شهرها و خودکفایی در تولید مواد غذایی و ... بود. در حقیقت نداشتن طرح و برنامه دقیق در دوره پس از انقلاب و استفاده از نظریات متعدد توسعه به‌طور همزمان سبب ناهماهنگی در کارها شد. برخی از افراد و گروه‌ها بر اساس یک نظریه توسعه به دنبال تقسیم اراضی (بندج و د) و گروهی دیگر با توجه به نظریه‌ای دیگر به یکپارچه کردن و بزرگ کردن اراضی (بنیاد مستضعفان، آستان قدس رضوی) همت گماشتند. بدین ترتیب پس از پیروزی انقلاب نیز همانند دهه ۱۳۴۰ تضادی آشکار در سیاست‌های کلان کشور به وجود آمد. البته این مسئله به همین جا ختم نمی‌شود به‌طوری که طرح آمایش سرزمین که به‌عنوان برنامه توسعه ایران در ابتدای انقلاب مطرح شد تضادهایی را با برنامه عدالت اجتماعی و توسعه مناطق محروم در برداشت. در این طرح اولویت با مناطق توسعه‌یافته‌تر بود، در حالی که در سوی دیگر طرفداران توسعه مناطق محروم اعتقاد داشتند که اولویت توسعه با مناطق محروم و حاشیه‌ای است. عده‌ای طرفدار ارائه خدمات عمومی و رفاهی به همه روستاها بودند و این امر را در اولویت قرار دادند و عده‌ای دیگر نظر داشتند که می‌بایست بیشتر به خدمات زیرساختی و تولید توجه کرد. مثلاً در دهه ۱۳۶۰ طرفداران نظریه توسعه و گسترش صنایع کوچک در روستاها، صدها کارخانه کوچک از قبیل چتایی بافی، پنیر سازی و غیره را به روستاها بردند، عده‌ای دیگر همزمان تلاش کردند شهرک‌سازی‌ها را توسعه دهند. عده‌ای از صاحب‌نظران معتقدند که یکی از علل عدم توسعه روستایی، فقدان سیاست مشخص مبتنی بر یک نظریه توسعه روستایی است (پاپلی یزدی، ۱۳۸۱: ۴).



تحمیل جنگ هشت‌ساله در دهه اول پس از انقلاب باعث جابجایی گسترده جمعیت روستاهای مناطق جنگی به شهرها، محرومیت بیشتر و وابستگی بیشتر آن‌ها به کمک‌های دولتی شد. هرچند مشارکت گسترده روستاییان در جنگ تحمیلی و نقش کشاورزی در تأمین نیازهای کشور و تولید ناخالص ملی در شرایط جنگی باعث تغییر نگاه دولت به جامعه روستایی ولو به‌طور کوتاه‌مدت شد، اما نبود نظریه پایه و بومی به توسعه، تغییر در جایگاه روستا و رابطه دولت و جامعه روستایی ایجاد نکرد.

#### **دوره سازندگی و پرداخت یارانه‌ها: با پایان یافتن جنگ تحمیلی و ورود ایران**

به دوره سازندگی، تغییر سیاست‌های اقتصادی در راستای ایجاد دولت رفاه، اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری، آزادسازی اقتصادی و چرخش مجدد نگاه دولت به بخش صنعت و شهرها به‌عنوان محور توسعه، مجدداً روستاها را به حاشیه می‌راند. این روند حاشیه‌ای شدن در زمانی که مرزهای جامعه روستایی و شهری فروریخته و جامعه روستایی با مزیت‌های رفاهی بیشتر آشنا شده و انتظار سطح بالاتری از رفاه و کاهش فاصله بین شهر و روستا را دارد، منجر به شکل‌گیری موج جدیدی از مهاجرت گسترده روستا به شهر و تغییر در رابطه دولت، جامعه شهری و روستایی می‌گردد. برنامه‌های اجرا شده در زمینه توسعه روستایی در بیش از دو دهه پس از انقلاب با وجود بهبود شاخص‌های آماری، همانند برنامه‌های قبل، نتوانستند منجر به شکل‌گیری فرایند توسعه در سطح روستاها شوند. تحلیل این روندها بیانگر آن است که اهداف اساسی توسعه روستایی نه تنها محقق نشده‌اند، بلکه روندها وضعیت نامطلوب‌تری را نشان می‌دهند. به نظر می‌رسد مشکل اساسی برنامه‌های توسعه در ارتباط با روستا به موارد زیر مربوط باشد:

- نبودن یک تفکر صحیح در رابطه با توسعه روستایی، واقعیت این است که با وجود تعریف اهداف آرمانی و بلندبالا در ابتدای هر برنامه، تصور برنامه‌ریزان و مدیران از توسعه روستایی در نهایت خود، همانندسازی آن با شهر است.

ارزیابی اهداف برنامه‌ها، طرح‌ها و پروژه‌های اجرا شده این را نشان می‌دهد که یک روستای توسعه یافته از نظر این برنامه‌ها، روستایی است که مانند شهر باشد. اجرای پروژه‌های خدمات‌رسانی، طرح‌های هادی روستایی، طرح ایجاد شهرداری در روستاها و... تأییدی است بر این واقعیت که اساساً تفکری که به تهیه، تدوین و اجرای برنامه‌ها و پروژه‌های توسعه روستایی پرداخته است، در یک چارچوب نظری و به‌دوراز واقعیت‌ها، نیازها و قابلیت‌های جامعه روستایی به طرح، تدوین و اجرای برنامه‌ها پرداخته است. رابرت چمبرز<sup>۱</sup> از برنامه‌ریزان، مدیران اجرایی و صاحب‌نظران توسعه روستایی به‌عنوان مصلحان بیگانه یاد می‌کند که با واقعیت زندگی روستایی بیگانه هستند و تنها از زاویه دید خود به آن می‌نگرند (Chambers, 1997: 16). افزایش هزینه‌های مصرفی خانوارهای روستایی بدون این که در درآمد آن‌ها تغییر قابل‌توجهی رخ داده باشد، بیشتر نتیجه همین نگرش است.

- نبودن یک استراتژی مشخص در زمینه توسعه روستایی که تعریف توسعه، توسعه روستایی و روستای توسعه یافته در آن مشخص باشد. که البته این مشکل در سطح کل برنامه‌های توسعه نیز وجود دارد.
- نبودن یک نگرش جامع نسبت به توسعه روستایی و تفکر انتزاعی و غیر سیستمی به مقوله روستا و توسعه روستایی.
- نبودن یک سازمان واحد و فراگیر متولی توسعه روستایی.
- روند بالا به پایین تهیه، تدوین و اجرای برنامه‌ها و پروژه‌های توسعه روستایی.
- مشارکت نداشتن مردم روستایی در تعیین سرنوشت خویش، نادیده گرفتن شرایط بومی و محلی در برنامه‌های توسعه و عدم توجه به تنوع و تفاوت‌های جمعیتی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی و ارائه نسخه واحد برای همه اجتماعات سرزمین. (جمعه پور ۱۳۸۴: ۱۹۹)

**پرداخت یارانه نقدی:** پرداخت نقدی یارانه در دهه اخیر رویداد مهم دیگری است که در تبیین رابطه دولت و جامعه روستایی از رویدادهای مهم و تأثیرگذار به شمار می‌رود. هرچند موضوع هدفمندی یارانه‌ها از دهه ۶۰ مورد توجه بسیاری از صاحب‌نظران و اقتصاددانان طرفدار برابری و توسعه متعادل از جمله مرحوم دکتر عظیمی بود. اما نحوه اجرای طرح هدفمندی یارانه‌ها تیر خلاصی بود بر پیکر جامعه روستایی. به گونه‌ای که ماهیت تولیدی جامعه روستایی را بیش‌ازپیش تضعیف کرد و جامعه روستایی را به یک جامعه مصرفی وابسته به یارانه و اعانه بگیر دولت تبدیل کرد. در حالی که قرار بود هدفمندی یارانه‌ها به تقویت تولید در روستاها و بخش کشاورزی منجر شود. گسترش مصرف‌گرایی و جایگزینی پول به عنوان ارزش بجای کار به عنوان ارزش، جامعه روستایی را بیش از گذشته از نقش اصلی خود یعنی تولید دورتر و به جامعه مصرفی وابسته به دولت نزدیک‌تر می‌کند.

در مجموع می‌توان گفت که نیمرخ زمانی تحول در جامعه روستایی و گذار از اجتماع بسته، سنتی و درون‌گرا به جامعه‌ای غیر سنتی و برون‌گرا بیشتر با تغییر نقش دولت در ارتباط با جامعه روستایی قابل تبیین است. به گونه‌ای که حاکمیت یا دولت به‌مثابه مهم‌ترین عامل بیرونی بیشترین نقش را در تغییر جامعه روستایی داشته است. در این روند تغییر ماهیت جامعه روستایی از نظر اجتماعی، اقتصادی، نقش‌ها و کارکردها دگرگونی اساسی پذیرفته است. جامعه روستای امروزی تنها از حیث اندازه و ابعاد تبعی آن با شهر تفاوت دارد. در حالی که در بیشتر ابعاد با جامعه شهری همسانی یا همسان‌پنداری در آن شکل گرفته است. در ادامه بحث تغییر ماهیتی، ارتباطی، کارکردی و عملکردی جامعه روستایی در گذار از جامعه سنتی به روستای امروزی در شکل (۱) نشان داده شده است.



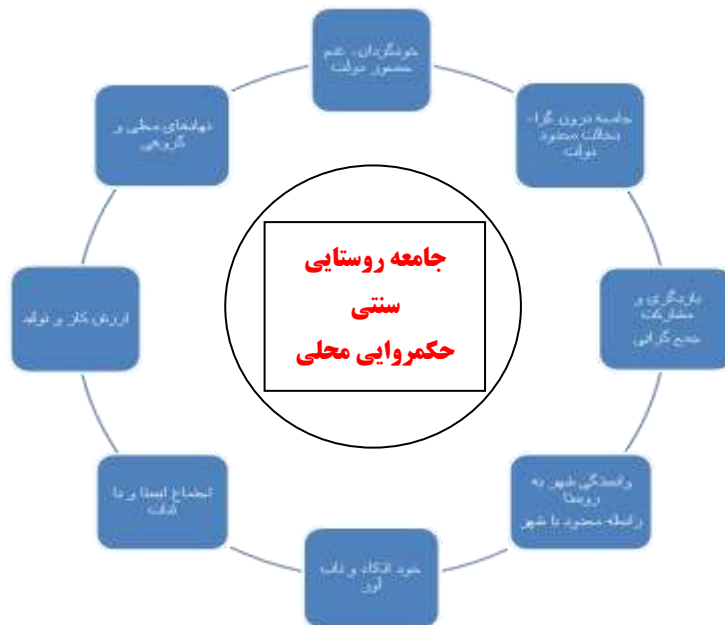
شکل ۱- تغییر ماهیتی جامعه روستایی در گذر از جامعه سنتی به روستای امروزی

چنانچه پیش‌تر اشاره شد، این گذار را در ارتباط با رابطه دولت و جامعه روستایی می‌توان انتقال از حکمروایی محلی به حکومت و در گذار به سوی جامعه مطلوب حرکت از حاکمیت دولتی به سوی حکمروایی خوب توصیف کرد. تغییر ماهیت، نقش و کارکردهای جامعه روستایی در این روند در نمودارهای شماره (۲) و (۳) نشان داده شده است.

**جامعه روستایی سنتی:** جریان روابط کارکردی و عملکردی در جامعه روستایی

سنتی تحت حکمروایی محلی:

- ✓ از لحاظ روابط اقتصادی و تولید: خودکفا و خودگردان، خوداتکا و تاب آور
- ✓ از لحاظ نوع روابط درونی - درون‌گرا، مبتنی بر جمع‌گرایی، مشارکت و نهادهای محلی
- ✓ از لحاظ روابط با شهر، روابط محدود با شهر - روستا دارای استقلال و عدم وابستگی به شهر و شهر وابسته به روستاست. رابطه نسبتاً یک‌سویه،
- ✓ وضعیت اجتماعی و جمعیتی، جامعه ایستا، طبقاتی سنتی، و جمعیتی نسبت ایستا
- ✓ از لحاظ رابطه با دولت، عدم دخالت دولت، حضور بسیار کم‌رنگ، وابستگی محدود روستا به دولت - امنیت کلی - نیاز دولت به روستا به‌عنوان عامل اصلی تولید ناخالص ملی، رابطه نسبتاً یک‌سویه
- ✓ رشد و دگرگونی کند و تدریجی و جامعه با وضعیت باثبات و پایدار



نمودار ۲- ماهیت ارتباطی، کارکردی و عملکردی جامعه روستایی سنتی

جامعه روستایی غیر سنتی: جریان روابط کارکردی و عملکردی در جامعه

روستایی سنتی تحت حکمروایی دولتی:

- ✓ از لحاظ روابط اقتصادی و تولید: غیر خودکفا، ناتوان در اداره خود، وابسته به منابع دولتی، آسیب پذیر
- ✓ از لحاظ نوع روابط بیرونی، برون گرا، مبتنی بر فردگرایی، عدم مشارکت و نهادهای غیر محلی، دولتی و شبه دولتی
- ✓ از لحاظ روابط با شهر، روابط گسترده با شهر - وابستگی روستا به شهر گسترش وابستگی در زمینه های مختلف
- ✓ وضعیت اجتماعی و جمعیتی، جامعه پویا، تحول طبقاتی و افزایش فاصله و تنوع طبقاتی، کاهش جمعیتی و مهاجرت گسترده
- ✓ از لحاظ رابطه با دولت، دخالت وسیع دولت، حضور پررنگ دولت در همه عرصه های زندگی، وابستگی گسترده روستا به دولت در همه زمینه ها، عدم اتکاء و نیاز دولت به روستا به دلیل جایگزینی سایر منابع سرمایه ای و تولیدی - نفت و خدمات - و برعکس
- ✓ رشد و دگرگونی، سریع و شتابان و ناپایدار جامعه



نمودار ۳- ماهیت ارتباطی، کارکردی و عملکردی جامعه روستایی غیر سنتی

### تحلیل وضعیت موجود مسائل روستایی:

بررسی وضعیت موجود جامعه روستایی نشان می‌دهد که عوامل مسائل و مشکلات جامعه روستایی را می‌توان در دودسته عمده دسته‌بندی کرد؛ عوامل درونی و عوامل بیرونی. عوامل درونی کمتر از ۲۰ درصد واریانس مشکلات روستایی را پوشش می‌دهند. مسائلی همچون محدودیت‌ها و شوک‌های محیطی یا ساخت جمعیتی نامناسب روستاها. بیش از ۸۰ درصد واریانس مسائل و مشکلات روستایی به عوامل بیرون از روستا یا نقش و کارکردهای دولت مربوط می‌شود. (جمعه پور، ۱۳۹۴)

مسائلی همچون جایگاه روستا در نظام سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و توسعه، فرایند

تولید، برابری فرصت‌ها در دسترسی به سطح مناسبی از کیفیت زندگی و رفاه اجتماعی، اشتغال، درآمد و مسکن مناسب. در این صورت راه‌حل این مسائل را نیز باید در بیرون از روستا جستجو کرد. عامل بیرونی از دیدگاه صاحب‌نظران حوزه توسعه روستایی و حتی خود روستائینان، دولت یا نوع رابطه دولت و جامعه تلقی می‌شود. بررسی‌های میدانی نشان می‌دهد که روستائیان انتظار دارند که تمام مشکلات آن‌ها توسط دولت حل شود. همچنان که معتقدند منشأ بسیاری از مشکلات روستا نیز عملکرد دولت است. راهکارهای مناسب در جهت برون‌رفت از فرایند مستمر مسائل و مشکلات روستایی بر اساس بررسی‌های انجام شده در شکل (۲) خلاصه شده است. بدیهی است که اجرای راهکارهای مورد اشاره نیازمند تغییر اساسی در ساختارها، فرایندها و زمینه‌های موجود است و دستیابی به این چارچوب می‌تواند معرف یک سکونتگاه مطلوب باشد. در این فرایند نقش و جایگاه دولت در ارتباط با جامعه روستایی دگرگون می‌شود. دولت تسهیلگر و روستای خود اتکاء با توسعه پایدار درون‌زا.



شکل ۲- مکانیزم توسعه پایدار، تغییر در نظام مدیریت روستا و جایگاه روستا

جامعه روستایی توسعه یافته پایدار: روستای توسعه یافته پایدار سکونتگاهی است زیست پذیر، باکیفیت، با مقیاس انسانی، خود اتکاء با هویت، برابر، کارآفرین، با سرمایه اجتماعی بالا، کارآمد، جامعه ای اکولوژیک، هوشمند، با معیشت پایدار، با فرهنگ و معنوی. روستایی که ساکنان زندگی در آن را آگاهانه انتخاب کرده باشند و از زندگی در آن رضایت داشته باشد.

جریان روابط کارکردی و عملکردی در روستای مطلوب



- ✓ از لحاظ روابط اقتصادی و تولید: تولید محور، تولید دانش بنیان، تولید بوم مدار، تاب آور، خود اتکاء. کارآفرین،
- ✓ از لحاظ نوع روابط: پیوند شبکه‌ای در سطوح محلی، منطقه‌ای و ملی، با نهادهای مردمی، بومی و مشارکتی
- ✓ از لحاظ روابط با شهر: پیوند سیستمی بر اساس نقش و کارکردهای سیستمی در یک شبکه سکونتگاهی
- ✓ وضعیت اجتماعی و جمعیتی: جامعه پویا، توانمند، با ساختار جمعیتی متناسب و فعال، با ساختار اجتماعی و فرهنگی منسجم و با منزلت،
- ✓ از لحاظ رابطه با دولت: دولت به‌عنوان تسهیلگر و پشتیبان، دخالت حداقلی، کاهش تصدی‌گری،
- ✓ از لحاظ کیفیت زیستی: جامعه زیست پذیر، با مقیاس انسانی و اکولوژیک، با تنوع نقش‌ها و کارکردهای روزآمد
- ✓ از لحاظ رشد و توسعه: رشد و توسعه متعادل، اکولوژیک و پایدار

نمودار ۳- ماهیت ارتباطی، کارکردی و عملکردی جامعه روستایی توسعه یافته پایدار



نمودار ۴- ماهیت ارتباطی، کارکردی و عملکردی جامعه روستایی مطلوب

حرکت از دولت تمرکزگرا به حکمروایی محلی نیازمند گسستی مهم از وضعیت موجود است که موضوع قابل‌بحثی است (برخی مفسران می‌گویند که "تعصب شهری" همچنان به قوت خود باقی است). اما آنچه که به طرز انتقادآمیزی به‌عنوان "روش سوم" درباره چگونگی رسیدن به حکومت و حکمروایی شناخته‌شده است ما را به این ایده رهنمون می‌کند که برنامه‌ریزی و ارائه خدمات باید مبتنی بر کیفیت فرصت‌ها، رفاه و استانداردها و مشارکت مردم در این فرایند باشد. در حقیقت، این "روش سوم" مبتنی بر ۴ اصل اساسی است که تحلیل باچانان ۱۹۷۲ درباره این موضوع که برنامه‌ریزی باید راجع به چه چیزی باشد را بازگو می‌کند و آن را تحکیم می‌بخشد:

\* ارتقاء "عدالت اجتماعی" و یکسانی ارزش بین شهروندان

\* ایجاد "فرصت‌هایی برای همه" همراه با مفاهیم فضایی آن

\* ارتقاء "مسئولیت‌پذیری اجتماعی" و انتظار از دولت به‌منظور تأمین نیازهای

اساسی (شامل خدمات، رفاه، سلامت و...)

\* کارگروهی و مشارکتی به‌منظور رسیدن به اهداف، که در آن افراد با دولت

مشارکت می‌کنند و به‌طور مؤثری بر نتایجی که بر افراد و جوامع دارد تأثیر می‌گذارند.

(شورت، ۲۰۰۶)

موضوعات کلی همچون عدالت اجتماعی، فرصت‌ها، مسئولیت‌ها و همکاری و

مشارکت مردم در فرایند توسعه یادآور نقش دولت در حل مسائل رویه‌ای در ارتباط با

جامعه روستایی است. به‌عبارت‌دیگر حل اساسی مسائل جامعه روستایی نیازمند

بازنگری در رابطه دولت و ملت و انتقال از حکمروایی حاکمیتی به حکمروایی خوب و

محلی است. مکانیزم شکل‌گیری "حکمروایی محلی" مستقیماً به روند برنامه‌ریزی و

اهداف نظام برنامه‌ریزی مربوط است. حکمروایی خوب محلی نیازمند اصلاح ساختار

سیاست‌گذاری و مدیریتی در رابطه با جامعه روستایی است. در یک فرآیند حکمروایی

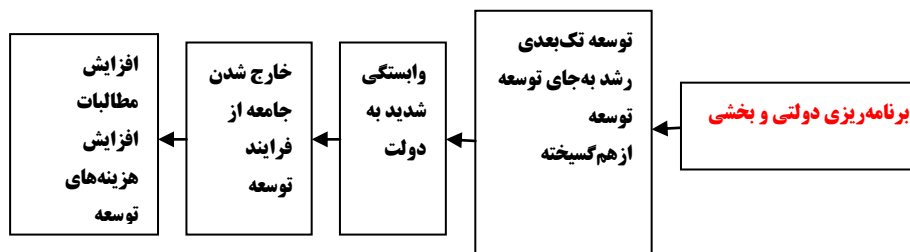
خوب که در آن تعامل منطقی بین دولت و ملت شکل می‌گیرد و جامعه محلی در تعیین

وضع خود مشارکت داده می‌شود، توجه به این موارد ضروری است.

\* ایجاد شناخت از ویژگی‌های خاص و متنوع مناطق روستایی به‌منظور کمک به سیاست و عملکردهای هماهنگ و منسجم

\* مشارکت مؤثرتر ذینفعان و اجتماعات در روند برنامه‌ریزی به‌منظور ایجاد سیاست‌های جدید که واقعیت‌های توسعه فضایی را نشان می‌دهد.

در بیان ارتباط دولت و ملت، حکمروایی ایده جدیدی است که جایگزین مفهوم حکومت می‌شود. یعنی تغییر از سیستم مدیریتی سلسله مراتبی حاکمیت و سیستم مدیریت متمرکز از بالا به پایین، به سیستم حکمروایی که در آن ائتلاف‌های بسیاری در میان طرفین موجود در دولت، بازار و جامعه ایجاد شده است (Kooiman, Jan, 2003). برنامه عمران ملل متحد حکمروایی خوب را کوششی در جهت حاکمیت قانون، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، مشارکت، برابری، کارایی و اثربخشی، پاسخگویی و دیدگاه راهبردی در اعمال قدرت سیاسی، اقتصادی و اداری می‌داند (UNDP, 2002: 2). مؤسسات و سازمان‌های بین‌المللی توسعه، حکمروایی را سیستم پیچیده‌ای از تعاملات بین ساختارها، سنت‌ها، کارکردها و فرایندها می‌دانند که به‌وسیله سه ارزش پاسخگویی، شفافیت و مشارکت مشخص می‌شوند (عظیمی و افتخاری، ۱۳۹۳: ۱۰). روند روابط دولت و ملت در جامعه روستایی حرکت از روابط حکمروایی محلی به روابط حاکمیتی بوده است و برآیند آینده روابط کارکردی و عملکردی بین دولت و ملت در جامعه روستایی حرکت از روابط حاکمیتی به سوی حکمروایی باید باشد. تحقق چنین رویکردی بدون اصلاح ساختاری و سازمانی مناسب در پیوند دولت و جامعه فراهم نخواهد شد. در شرایط حاکمیتی موجود در جامعه روستایی برآیند جریان روابط کارکردی و عملکردی میان دولت و ملت را می‌توان در شکل زیر خلاصه کرد:



### نتیجه گیری

سیستم سیاست گذاری، برنامه ریزی و مدیریت متمرکز و از بالا به پایین به دلیل عدم مشارکت مردم، با واقعیت نیازها و اولویت های زندگی اجتماعی و اقتصادی جامعه فاصله زیادی دارد. برنامه های حاصل از این سیستم، در اجرا با سختی و مقاومت مردم محلی روبرو می شود. در این رویه برنامه ریزی و اجرا، دولت خود متصدی بیشتر امور است و اعتماد به جامعه مدنی پایین و در سطح نازلی قرار دارد. متقابلاً مردم محلی نیز به دلیل عدم درگیر شدن در فرایند تهیه و اجرای برنامه های توسعه و عدم انعکاس نیازهای واقعی آنها در برنامه ها و پروژه های توسعه، نسبت به آن احساس بیگانگی داشته و اغلب در برابر آن مقاومت می کنند. در چنین وضعیتی سیاست ها با مقبولیت و مشروعیت کافی همراه نیست. حکمروایی می تواند این جریان را برعکس کند، یا به افزایش مقبولیت و مشروعیت برنامه های توسعه و رابطه مناسب دولت و ملت منجر شود.

برنامه توسعه سازمان ملل متحد (undp) حکمروایی را رهیافتی برای توانمندسازی جامعه محلی، گسترش دامنه انتخاب و فرصت مشارکت می داند. رهیافت حکمروایی عدالت و برابری را به ارمغان می آورد و برای همگان فرصت دسترسی به خدمات پایه و لازم برای زندگی صحیح و شرافتمندانه را فراهم می سازد. همچنین پایداری و ماندگاری منابع تجدید ناپذیر، امنیت اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی را تأمین می کند (undp, 2002). حکمروایی فرایند رابطه صحیح بین دولت و شهروندان

باهدف به حداکثر رساندن کیفیت زندگی، تأمین نیازهای مادی و معنوی و رضایت‌مندی مادی و معنوی و حمایت از حقوق اساسی و شهروندی است. نارسایی الگوهای موجود و روند زوال روستاها ایجاب می‌کند که روند درونی سازی فرآیند توسعه و حرکت به‌سوی خوداتکایی و خودگردانی هرچه بیشتر، به‌عنوان مؤلفه‌های اصلی سکونتگاه پایدار به‌طورجدی موردتوجه قرار گیرد و از رویه‌های یک‌جانبه‌گرا، تک‌بعدی و قالبی در برخورد با جامعه پرهیز شود. میسرا در انتقاد از رویه حاکم در برنامه‌ریزی توسعه روستایی می‌گوید که منظور از توسعه روستایی تبدیل جوامع روستایی به زندگی شهری که در بعضی موارد به مفهوم مدرنیزاسیون تلقی می‌شود، نباید باشد؛ بلکه باید به دنبال جایگزینی برای الگوی توسعه روستایی و حتی جامعه شهری و صنعتی بود (Misra, 1982). گلنت<sup>۱</sup> و همکاران نیز بر بازناندیشی در تفکر برنامه‌ریزی روستایی تأکید می‌کنند. «لازم است که برنامه‌ریزی روستایی مورد بازننگری قرار گیرد و این بازننگری تفکر در برنامه‌ریزی فضایی، در عملکردهای چند نقشی و ارتباط آن با نواحی شهری است (Gallent, N. et, al. 2008: 28).

وضعیت کنونی سکونتگاه‌های شهری و روستایی و جریان یک‌سویه و متمرکز رابطه دولت و ملت که نمود بارز عدم کارآمدی نظام سیاست‌گذاری و مدیریتی از بالا به پایین دولت و ملت است. عدم تعادل در نظام سکونتگاهی شهری و روستایی و ناکارآمدی تلاش‌های سیاست‌گذاران، برنامه‌ریزان و تصمیم‌گیران در عرصه توسعه جامعه روستایی و شهری پیامد آن است. به نظر می‌رسد که جامعه در این زمینه با بحران جدی روبرو است. بحرانی که جامعه را به‌سوی مشکلات بیشتر، ناکارآمدی، عدم تعادل، پرداخت هزینه بیشتر ناپایداری و کند شدن جریان توسعه سرزمین یا توسعه نامتوازن سوق می‌دهد. دیرپایی این وضعیت نامطلوب، برنامه‌ریزان روستایی، شهری و منطقه‌ای را که خود در شکل‌گیری آن نقش داشته‌اند به‌سوی دیدگاه‌ها و

---

1. Nike Gallent

راه‌های جدید برای برون‌رفت از بحران سکونتگاهی هدایت می‌کند. برنامه‌ریزی در عرصه سکونتگاه‌های شهری و روستایی، نیازمند بازنگری در نگرش‌ها و روش‌های مرسوم است.

حرکت از مدیریت متمرکز سنتی به حکمروایی، یک انتخاب گریزناپذیر برای ایجاد روستاهای توسعه‌یافته پایدار است. در شرایطی که مرزهای تمایز فرهنگی، سطح آگاهی و نیازها و انتظارات جامعه روستایی و شهری از میان برداشته شده یا به سطح قابل‌چشم‌پوشی کاهش یافته است. امروز در سطح جهانی اتفاق‌نظر فزاینده‌ای در این مورد وجود دارد که الگوی حکمروایی خوب برای دستیابی به توسعه پایدار ضروری است. حکمروایی به‌عنوان فرایند رابطه درست و منطقی بین دولت و شهروندان، باهدف بالا بردن کیفیت زندگی، تأمین نیازهای مادی و معنوی، کاهش نابرابری در سطوح مختلف اجتماعی، اقتصادی و فضایی، افزایش رضامندی و حمایت از حقوق اساسی و شهروندی باید در فرایند توسعه از تصمیم‌گیری تا سیاست‌گذاری، تهیه و اجرای برنامه‌ها موردتوجه قرار گیرد.

❖ نقش و جایگاه دولت باید از رابطه حاکمیتی و یک‌سویه، سیاست‌گذاری، برنامه‌ریزی و اجرای بالا به پایین به رابطه مبتنی بر حکمروایی خوب بر اساس اصول: شفافیت، پاسخگویی و مشارکت تغییر نماید.

❖ اساس حرکت از روابط حاکمیتی به حکمروایی، نیازمند اصلاح ساختاری و نهادی در نظام تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی از طریق مشارکت نظام‌مند شهروندان در فرایند اداره امور و تعیین سرنوشت خودشان است.

❖ باید از نگرش دوگانه به شهر و روستا جدا شد و به پیوند ارگانیک و سیستماتیک آن‌ها در چارچوب برنامه‌ریزی فضایی برای سرزمین و ملت یکپارچه، منسجم و برابر، تلاش کرد.

❖ ارتقاء جایگاه و منزلت زندگی روستایی و اعتباربخشی به آن لازمه شکل‌گیری روستاهای پایدار و با هویت است.

رابطه دولت و جامعه روستایی در دوره نوگرایی ... ۶۷

- ❖ تنوع بخشی به نقش های روستایی، ایجاد جامعه خود اتکاء، کارآفرین، توانمند و با معیشتی پایدار لازمه شکل گیری سکونتگاه های زیست پذیر و باکیفیت است.
- ❖ ایجاد سکونتگاه زیست پذیر و باکیفیت، نیازمند زمینه سازی نهادی، سازمانی و فراهم سازی بسترهای قانونی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی است.
- ❖ در چنین فرایندی از توسعه، نقش دولت از کانون تمام قدرت سیاسی، اقتصادی، سیاست گذاری، برنامه ریزی، اجرا و نظارت به عامل بسترساز و پشتیبان توسعه تغییر می کند.
- ❖ ایجاد نهادهای بومی و محلی برای درگیر ساختن و مشارکت فعال شهروندان در فرایند توسعه ضرورتی اجتناب ناپذیر است.

## منابع

- اسکاپ. (۱۹۸۰)، *برنامه ریزی در سطح محلی و توسعه روستایی، راهبردهای جایگزین*، مترجم: عباس مخبر، سازمان برنامه و بودجه، تهران، ۱۳۶۵.
- پاپلی یزدی محمدحسین. (۱۳۸۲)، *نظریه های توسعه روستایی*، تهران: انتشارات سمت.
- تودارو، مایکل. (۱۹۸۱)، *توسعه اقتصادی در جهان سوم*، ترجمه: غلامعلی فرجادی، سازمان برنامه و بودجه، تهران: چاپ چهارم.
- جمعه پور، محمود. (۱۳۷۸)، *بررسی و ارزیابی جایگاه اقتصادی و توسعه بخش روستایی در فرآیند برنامه ریزی توسعه ملی، مجموعه مقالات همایش پنجاه سال برنامه ریزی در ایران*، دانشگاه علامه طباطبائی.
- جمعه پور محمود. (۱۳۸۴)، *مقدمه ای بر برنامه ریزی توسعه روستایی، دیدگاه ها و روش ها*، تهران: انتشارات سمت

- جمعه پور، محمود. (۱۳۸۰)، کاربرد روش ارزیابی سریع مشارکتی PRA در توسعه مشارکت زنان، *مجموعه مقالات کارگاه آموزشی توسعه مشارکت زنان*، تهران: دانشگاه علامه طباطبائی.
- جمعه پور، محمود. (۱۳۹۲)، *برنامه‌ریزی محیطی و پایداری شهری و منطقه‌ای*، تهران: انتشارات سمت.
- جمعه پور، محمود. (۱۳۹۴)، *راهبردهای توسعه مناطق روستایی کشور بر اساس برنامه‌ریزی مشارکتی*، طرح درون دانشگاهی، دانشگاه علامه طباطبائی.
- چمبرز، رابرت. (۱۹۹۷)، *توسعه روستایی، الویت بخشی به فقرا*، مترجم مصطفی ازکیا، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- سازمان برنامه‌بودجه. (۱۳۵۲)، *گزارش عملکرد برنامه چهارم عمرانی کشور* (۴۷ - ۱۳۵۱)، تهران.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی. (۱۳۷۸)، *سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور*، تهران.
- شاریه. ژان، برنارد. (۱۳۷۳)، *شهرها و روستاها*، ترجمه: سیروس سهامی، مشهد: نشر نیکا.
- شقاقی، پژمان. (۱۳۹۰)، *درآمدی بر نظریه آبادی، امنیت و سکونتگاه‌های انسانی در ایران*، نشر پژوها.
- عظیمی آملی، جلال؛ افتخاری رکن‌الدین. (۱۳۹۳)، *حکمروایی روستایی، مدیریت توسعه پایدار*، تهران: انتشارات سمت.
- عظیمی، حسین. (۱۳۶۱)، *توزیع زمین و درآمد در آستانه اصلاحات ارضی*، *مجموعه کتاب آگاه، مسائل ارضی و دهقانی*، تهران: انتشارات آگاه.
- لوئیس، آرتور. سر ویلیام. (۱۳۷۰)، *برنامه‌ریزی توسعه، مبانی سیاست اقتصادی*، ترجمه: مجید ارایی نژاد، تهران: انتشارات امیرکبیر.



رابطه دولت و جامعه روستایی در دوره نوگرایی ... ۶۹

– لمپتون، آ.ک. اس. (۱۳۶۲)، *مالک و زارع در ایران*، ترجمه: منوچهر امیری، چاپ سوم، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.

– مانکلوس خاویر و مانوئل گواردیا. (۱۳۹۲)، *فرهنگ، شهرگرایی و برنامه‌ریزی*، ترجمه: افسانه قره داغی، ناشر اداره کل مطالعات اجتماعی و فرهنگی، شهرداری تهران.

– مشاورین DHV هلند. (۱۳۷۱)، *رهنمودهایی برای برنامه‌ریزی مراکز روستایی*، ترجمه: سید جواد میر، مرکز تحقیقات و بررسی مسائل روستایی، وزارت جهاد سازندگی.

– Gallent Nick, Meri Juntti, Sue Kidd and Dave Shaw. (2008).

*Introduction to rural planning*, published by Routledge, London.

– Koomian, Jan.. (2003). *governing as governance*, London, sage publication.

– Misra, R. p. (1982). *regional development planning*, the IGU regional conference.

– Short, Christopher. (2012). *Balancing nature needs and those of other land use in a multi- functional context*, high value nature conservation site in low land England.

– UNDP, (2002). urban governance index, a tool to measure progress in achieving good urban governance (global campaign on urban governance) available at: www. Unhabitat. Org

– UNDP. (2002). *Deeping Democracy in a fragmented world*, Human Development report, Oxford university press.

