

## **Analyzing the Qualitative Content of Spatial Policies of Rural Development in Iran's Post Islamic Revolution**

**Seyed Ali Badri<sup>1\*</sup>, Mohammad Reza Rezvani<sup>2</sup>, Parvin Khodadadi<sup>3</sup>**

1- Dep. of Human Geography, Faculty of Geography, University of Tehran, Tehran, Iran

2- Dep. of Human Geography, Faculty of Geography, University of Tehran, Tehran, Iran

3-Dep. of Human Geigraphy, Faculty of Geography, University of Tehran, Tehran, Iran

### **Abstract**

An integrated approach to the key elements of rural spatial policy-making -including places, people and activities- in the formulation of laws, programs and policies; promotes sustainable rural development. Lack of integrated vision, while having a sectorial approach, in the process of formulating rural development programs in Iran, has caused serious challenge to the sustainable development of these areas. The aim of this paper is analyzing the qualitative content of spatial policies of rural development in Iran. The present paper is a fundamental research in terms of nature; and a developmental research, in terms of purpose. Data analyzing method in this paper is based on qualitative-content-oriented Analysis. Spatial policy subjects, include place-based policies, physical sustainable development, and the institutionalization of sustainable development policies. These categories include 11 indicators (subcategories), constituting the conceptual framework of the research. Qualitative-content Analysis of spatial policies, based on the 11 indicators or sub-categories of the research, 143 codes were obtained, after extracting the unit of meaning, compressing the sentences, and encoding. These codes were categorized in different categories (categories and indicators), respecting their conceptual and thematic relationship. Results showed that of total of 143 codes extracted, the index of planning nature, budgeting, and making Sustainable Development National Strategy, with 21 codes (14.68%) ranked in the first; three indicators of economic dimensions, physical-infrastructure dimensions, and coordination of sectors and Different levels (national and local), ranked the second place with 18 codes (12.58%); and finally the indicator of backwarded-regions protection, with 15 codes (10.48%) ranked the third place. Therefore, the orientation of spatial policies for rural development is towards planning and budgeting factors, physical-infrastructure dimensions, economic, and backwarded regions supporting, while the share of social and environmental factors and the participation of NGOs and the private sector in the formulation of these policies, is little. The Innovational aspect of this paper is its comprehensive analysis of policy-making documents - including five-year development plans, general policies of these plans, general laws and system policies (33 related documents)- using spatial policy indicators.

**Key Words:** Policy-making, Spatial policies, Rural development, Qualitative-content analysis.

فصلنامه علمی برنامه‌ریزی فضایی (جغرافیا)

سال نهم، شماره اول، (پیاپی ۳۲)، بهار ۱۳۹۸

تاریخ وصول: ۹۷/۰۸/۰۴ تاریخ پذیرش: ۹۷/۱۱/۱۳

صص: ۲۴-۱

## تحلیل محتوای کیفی سیاست‌های فضایی توسعه روستایی کشور پس از انقلاب اسلامی

سیدعلی بدری<sup>۱\*</sup>، محمدرضا رضوانی<sup>۲</sup>، پروین خدادادی<sup>۳</sup>

۱- دانشیار، گروه آموزشی جغرافیای انسانی، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲- استاد، گروه جغرافیای انسانی، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران، تهران، ایران

۳- دانشجوی دکتری، گروه آموزشی جغرافیای انسانی، دانشکده جغرافیا، دانشگاه تهران، تهران، ایران

### چکیده

نگرش یکپارچه به عناصر کلیدی سیاست‌گذاری فضایی روستایی شامل مکان‌ها، مردم و فعالیت‌ها در تدوین قوانین، برنامه‌ها و سیاست‌ها موجب توسعه پایدار روستایی می‌شود. نبود نگرش یکپارچه و بخشی‌نگری در فرایند تدوین برنامه‌های توسعه روستایی در ایران موجب شده است توسعه پایدار این مناطق با چالشی جدی مواجه شود. هدف مقاله حاضر، تحلیل محتوای کیفی سیاست‌های فضایی توسعه روستایی کشور است. مقاله حاضر به لحاظ ماهیت از نوع پژوهش‌های بنیادی و به لحاظ هدف از نوع پژوهش‌های توسعه‌ای است. روش تحلیل داده‌ها مبتنی بر تحلیل محتوای کیفی جهت‌دار است. مقوله‌های سیاست‌گذاری فضایی شامل سیاست‌های مکان‌محور، توسعه پایدار کالبدی و نهادینه‌شدن سیاست‌های توسعه پایدار است. این مقوله‌ها شامل ۱۱ شاخص یا زیرمقوله می‌شوند که چهارچوب مفهومی پژوهش را تشکیل می‌دهند. برای تحلیل محتوای کیفی سیاست‌های فضایی براساس شاخص‌های ۱۱ گانه پژوهش، پس از استخراج واحد معنا، فشردگی جملات و رمزگذاری، تعداد ۱۴۳ رمز به دست آمد. این رمزها در طبقات مختلف (مقوله‌ها و شاخص‌ها) با توجه به ارتباط مفهومی و موضوعی قرار گرفتند. نتایج نشان داد از ۱۴۳ رمز استخراج‌شده، شاخص ماهیت برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و تدوین استراتژی ملی توسعه پایدار با ۲۱ رمز (۱۴/۳۸ درصد) در رتبه نخست، سه شاخص ابعاد اقتصادی، ابعاد زیربنایی - کالبدی و هماهنگی بخش‌ها و سطوح مختلف (ملی و محلی) به‌طور مشترک با ۱۸ رمز (۱۲/۵۸ درصد) در رده دوم و شاخص حمایت از مناطق عقب‌مانده با ۱۵ رمز (۱۰/۴۸ درصد) در رده سوم قرار دارند؛ بنابراین جهت‌گیری تدوین سیاست‌های فضایی توسعه مناطق روستایی به سوی عوامل برنامه و بودجه‌ریزی، ابعاد زیربنایی - کالبدی، اقتصادی و حمایت از مناطق عقب‌مانده است؛ درحالی‌که سهم عوامل اجتماعی، زیست‌محیطی و مشارکت سازمان‌های غیردولتی و بخش خصوصی در تدوین این سیاست‌ها اندک است. نوآوری پژوهش، تحلیل جامع اسناد سیاست‌گذاری شامل برنامه‌های توسعه پنج‌ساله، سیاست‌های کلی این برنامه‌ها، قوانین و سیاست‌های کلی نظام (تعداد ۳۳ سند مرتبط) با استفاده از شاخص‌های سیاست‌گذاری فضایی است.

**واژه‌های کلیدی:** سیاست‌گذاری، سیاست‌های فضایی، توسعه روستایی، تحلیل محتوای کیفی.

## مقدمه

سیاست‌گذاری به‌مثابه وظیفه‌ای قدیمی، ولی تخصص و حرفه‌ای جدید مطرح است (پورعزت، ۱۳۸۷: ۹۲). تمرکز اصلی در سیاست‌گذاری، بررسی تعامل دولت با جامعه در مراحل شناخت و فهم مسئله، طراحی و شکل‌دهی، اجرا، ارزیابی، اصلاح و تغییر سیاست است (دانش‌فرد، ۱۳۸۹: ۱۱). در مطالعات سیاست‌گذاری دو رویکرد عمده تشخیص داده می‌شود: در رویکرد اول که به آن تجزیه و تحلیل سیاست می‌گویند، در مطالعه و بررسی سیاست‌ها، محتوای آنها مدنظر قرار می‌گیرد؛ اما در رویکرد دوم فرایند و مسیری بررسی می‌شود که در نهایت به سیاست‌ها می‌رسد (الوانی و صرافی‌زاده، ۱۳۸۰: ۱۱۸).

سیاست‌گذاری روستایی جزئی از سیاست عمومی جوامع است. از دیدگاه توماس دای<sup>۱</sup> سیاست عمومی عبارت است از آنچه حکومت برای انجام‌دادن یا ندادن انتخاب کرده است. این تعریف با تأکید لاسول<sup>۲</sup> بر دو عنصر مهم سیاست تکمیل می‌شود: اهداف سیاست (خواسته‌ها و انتظارات) و ابزار سیاست (تکنیک‌های تحقق اهداف) (Howlett, 2011: 26).

سیاست‌گذاری توسعه روستایی<sup>۳</sup> به جنبه‌هایی از اقدامات دولتی گفته می‌شود که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم بر ماهیت توسعه اقتصادی، اجتماعی و کالبدی در نواحی روستایی تأثیر می‌گذارد. عناصر کلیدی در سیاست‌گذاری فضایی روستایی شامل مکان‌ها، مردم<sup>۴</sup> و فعالیت‌ها<sup>۵</sup> هستند. برای اینکه سیاست‌های فضایی توسعه روستایی مؤثر واقع شود، باید سه بعد معین زندگی روستایی (مردم، مکان و فعالیت‌های اقتصادی) با هم یکپارچه شوند (Freshwater, 2007: 53).

سرمایه‌گذاری در سرمایه‌های قلمرویی<sup>۶</sup> (شامل سرمایه‌های طبیعی، اجتماعی، انسانی و کالبدی) و ظرفیت‌سازی منطقه‌ای<sup>۷</sup>، مهم‌ترین سنگ‌بنای رویکرد مکان‌محور در توسعه روستایی است (Vargas, 2010: 69; Van der Ploeg et al, 2008: 3). در این رویکرد توجه به حمایت از رویکردی کل‌نگر به جای رویکردی بخشی‌نگر است. این رویکرد کل‌نگر تلاش می‌کند مؤلفه‌های مختلفی را شناسایی کند که در اقتصاد محلی نقش دارند؛ همچنین تأکید بر فرصت‌های اقتصادی<sup>۸</sup>، تغییر جهت سیاست‌ها بر پایه برابری به سمت کارایی و سرمایه‌گذاری<sup>۹</sup> از دیگر ویژگی‌های آن است (Freshwater and trapasso, 2014: 480; Markey et al, 2008: 339).

در ایران چهار سطح مدیریتی برای سیاست‌گذاری وجود دارد که در پیوند تنگاتنگ با هم جامعه را مدیریت می‌کنند: ۱- سطح ابرسیاست‌ها (رهبری نظام و ستادهای تخصصی ایشان)؛ ۲- سطح سیاست‌ها (دولت به مفهوم سه قوه یا مدیریت سیاسی)؛ ۳- سطح راهبردهای سیاستی (مدیریت دولتی)؛ و ۴- سطح راهبردهای بنگاهی (مدیریت

<sup>1</sup> Thomas Dye

<sup>2</sup> Lasswell

<sup>3</sup> Rural development policy

<sup>4</sup> places

<sup>5</sup> people

<sup>6</sup> activities

<sup>7</sup> Investments in territorial capital

<sup>8</sup> regional capacity building

<sup>9</sup> economic opportunity

<sup>10</sup> efficiency and investment

بخش خصوصی)؛ به بیان دیگر سطح نخست سیاست‌های کلان را تدوین، سطح دوم در پرتو آنها سیاست‌های عمومی را وضع، سطح سوم ضمن دخالت در تدوین سیاست‌ها در عمل آنها را اجرا و سطح چهارم در کنار مدیریت دولتی به تحقق اهداف کلان کشور در پرتو تدوین راهبردهای بنگاهی کمک می‌کند (دانایی‌فرد، ۱۳۸۸: ۱۴۲-۱۴۱).

مسئله توسعه روستایی در ایران همیشه جایگاهی محوری در نظام سیاست‌گذاری کشور داشته است؛ به بیان دیگر در سال‌های پس از پیروزی انقلاب با وجود انگیزه‌های قوی در زمینه کاهش محرومیت روستاهای کشور به دلیل ضعف چهارچوب نظری نظام سیاست‌گذاری روستایی، نبود راهبرد مدون، انطباق‌نداشتن فعالیت‌های روستایی با یکدیگر و موازی‌کاری دستگاه‌های اجرایی و یکپارچه‌نبودن عناصر کلیدی سیاست‌گذاری روستایی (مردم، مکان و فعالیت‌ها)، روند توسعه و عمران روستاها براساس انتظار تحقق نیافته است (زاهدی و همکاران، ۱۳۹۱: ۹). حاکمیت نگاه بخشی در فرایند سیاست‌گذاری کشور و نبود دیدگاه کل‌نگر سبب شده است بخش‌های مختلف و شهرها و روستاها، هریک جزیره‌ای عمل کنند و به اصل مکمل‌بودن مکان‌ها توجه چندانی نشود (پورطاهری و همکاران، ۱۳۹۰: ۱۰۱)؛ از این رو تمرکز بر مکان‌ها به جای بخش‌های اقتصادی، یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های سیاست‌گذاری روستایی و الزامات تحقق توسعه متوازن و شکوفایی قابلیت‌های اقتصادی نقاط جغرافیایی کشور براساس نگاه آمایشی است. در این نگاه بدون تعصب بخشی، قابلیت‌های اقتصادی یک یا مجموعه‌ای از مکان‌های جغرافیایی براساس معیارهایی مانند ایجاد اشتغال، ارزش افزوده، تخریب‌نشدن محیط زیست و منابع طبیعی و تقویت سرمایه اجتماعی مطالعه، شناسایی و براساس آن، فعالیت‌های اقتصادی به نحوی طراحی و اجرایی می‌شوند که در سطح مکان یا مکان‌های یادشده، بیشترین هم‌افزایی ممکن بین فعالیت‌های اقتصادی مربوط روی دهد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵: ۱۷)؛ بنابراین هدف مقاله حاضر، تحلیل محتوای کیفی سیاست‌های فضایی توسعه روستایی کشور پس از انقلاب اسلامی است و در این راه، تحلیل محتوای سطوح اول و دوم سیاست‌گذاری فضایی توسعه روستایی کشور مبنای پژوهش قرار دارد؛ به بیان دیگر با تحلیل محتوای کیفی سطح ابرسیاست‌ها (شامل سیاست‌های کلی نظام و سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور) و سطح راهبردهای سیاستی (شامل قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور و قوانین همیشگی مصوب مجلس شورای اسلامی)، پژوهش حاضر در پی پاسخگویی به این پرسش است که جهت‌گیری تدوین سیاست‌های فضایی توسعه مناطق روستایی در اسناد سیاست‌گذاری توسعه روستایی کشور (سیاست‌های کلی نظام، قوانین و سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور و قوانین همیشگی مصوب مجلس شورای اسلامی) چگونه است.

### پیشینه پژوهش

درباره تحلیل محتوای برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه روستایی کشور پژوهش‌های متعددی انجام شده است که به نتایج بعضی از آنها اشاره می‌شود.

فتح‌اللهی و همکاران (۱۳۹۶) معتقدند به بعد زیست‌محیطی عمران روستایی در قوانین همه برنامه‌ها کمتر از ابعاد اجتماعی و اقتصادی توجه شده است.

افتخاری و همکاران (۱۳۹۵) در پژوهش خود نشان دادند توجه به مقوله حقوق شهروندی روستایی به صورت مستقیم یا غیرمستقیم در برنامه‌ها بسیار اندک و از برنامه اول تا پنجم به لحاظ فراوانی اهداف، سیاست‌ها و اقدامات از روندی تکاملی برخوردار بوده است.

همچنین افتخاری و همکاران (۱۳۹۲) در مقاله‌ای دیگر نتیجه گرفتند با وجود افزایش توجه به توسعه پایدار روستایی در برنامه‌های پس از انقلاب، این توجه براساس ساختار مدل تعالی سازمانی در همه ابعاد کمتر از میانگین است و این حاکی از آن است که در برنامه‌ها عناصر توانمندساز در باور سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان برای نهادینه کردن پایداری به درستی شناخته نشده است.

رحیمی و توسلی (۱۳۹۱) اشاره کردند در برنامه‌های توسعه روستایی و توسعه کشاورزی به توسعه ساختارها و نمودهای فیزیکی توجه شده است و با اصل قرارداد اهداف عملکردی، انسان‌ها و مردمان روستایی در کانون توجه قرار نگرفته‌اند.

امیدی (۱۳۹۱) نیز معتقد است برنامه‌ریزی در ایران به لحاظ روش و فرایند تدوین اجتماعی نشده است و اهداف اجتماعی به منزله ابزاری برای رشد اقتصادی و کاهش پیامدهای منفی ناشی از چنین رشدی مدنظر قرار داشته‌اند.

ازکیا و دیباجی فروشانی (۱۳۹۵) نتیجه گرفتند الگوی مشارکت در برنامه‌های توسعه روستایی پس از انقلاب حالت هدایت شده از بیرون دارد و همچنین عدول از اجرای برنامه‌های مصوب، محدودشدن به بعضی اقدامات اجرایی و اجرای طرح‌های گذشته با وجود تغییر در محتوای برنامه‌ها، از دیگر ویژگی‌های آن است.

شورتل و وارنر (۲۰۱۰) معتقدند سیاست‌های توسعه روستایی اتحادیه اروپا بیشتر بر دربرگیری اجتماعی<sup>۱</sup> تأکید داشته است؛ اما این سیاست‌ها در آمریکا بر رقابت‌پذیری اقتصادی<sup>۲</sup> تکیه دارد (Shortall and Warner, 2010: 576).

ریمر و برت بر ظهور نظام اجتماعی منطقه‌گرایی جدید تأکید دارند که انعطاف‌پذیرتر، متنوع‌تر و با ساختاری افقی‌تر نسبت به منطقه‌گرایی قدیم است و ذی‌نفعان مختلفی در نظام حکمروایی سیاست‌گذاری روستایی دخالت دارند (Reimer and Brett, 2013: 274).

### مبانی نظری پژوهش

سیاست‌گذاری، فرایندی به معنی توالی متقابل مراحل و رویدادهاست. با توجه به چنین دیدگاهی، فرایند سیاست‌گذاری گسترش یافتن در بستر فضا و زمان، ترکیب‌کردن اقدامات، اهداف، تصمیمات و همچنین نبود تصمیم‌سازی، پیامدهای آن در جامعه و نداشتن نظام سیاسی تعریف می‌شود (De Marchi et al, 2016: 19).

<sup>1</sup> Social inclusion

<sup>2</sup> economic competitiveness

سیاست‌گذاری فضایی، مفهومی چندبعدی و پیچیده است و در پژوهش‌های دانشگاهی کمتر به آن توجه شده است. ویلیامز<sup>۱</sup> در سال ۱۹۹۶ بین برنامه‌ریزی فضایی<sup>۲</sup> و سیاست فضایی<sup>۳</sup> تمایز قائل شده است. او برنامه‌ریزی فضایی را روش و طرز کاری تعریف کرده که بر تخصیص فعالیت‌ها در فضا در آینده اثرگذار است یا آن را تنظیم و اجرای سیاست فضایی در هر مقیاس جغرافیایی دانسته است؛ اما سیاست‌های فضایی دربرگیرنده همه سیاست‌ها با هدف تأثیرگذاری بر تصمیمات مکانی و کاربری زمین یا توزیع فعالیت‌ها در هر مقیاس جغرافیایی است (Cheshire, 2017: 13). این رویکردهای سیاستی گوناگون و ابزارهایی که با آنها سیاست‌ها به اجرا درمی‌آیند، هرکدام منطق فضایی مختلفی دارند. مفهوم منطق فضایی<sup>۴</sup> را نظریه‌پردازان مختلف به کار برده‌اند؛ شامل لوییز آلبرشت<sup>۵</sup> (۲۰۰۴)، مانوئل کاستلز<sup>۶</sup> (۲۰۰۰) و هانری لوفور<sup>۷</sup> (۱۹۹۱). هدف آنها مفهوم‌سازی درونمایه فضایی در فرایندهای اجتماعی مختلف است؛ برای نمونه مانوئل کاستلز منطق فضایی چشم‌انداز روستایی را با فضای جریان‌های<sup>۸</sup> زنجیره کالاهای جهانی مقایسه می‌کند.

به‌طور کلی دو دیدگاه برای سیاست‌گذاری توسعه روستایی وجود دارد: بخشی و فضایی. بیشتر دولت‌ها به‌طور سنتی دیدگاه بخشی توسعه را ترجیح می‌دهند؛ یعنی وزارتخانه‌های دولتی و سیاست‌های آنها در امتداد بخش‌ها سازماندهی می‌شوند که در آن وزارتخانه‌های مختلف هر یک مسئول بخش‌های خود هستند؛ برای نمونه وزارت کشاورزی، وزارت کار، وزارت راه و ترابری و مانند آنها. نتیجه رویکرد بخشی در عرصه‌های توسعه روستایی این بود که وزارتخانه‌های مختلف دولتی بیشترین تأثیر را بر نواحی روستایی بر جای گذاشتند؛ برای نمونه وزارت کشاورزی به‌طور تاریخی بیشترین مسئولیت را در توسعه روستایی بر عهده داشته است. هرچند ماهیت توسعه روستایی بیشتر فضایی و چندبخشی است؛ بنابراین توسعه روستایی بیشتر نیازمند سیاست‌های فضایی است تا بخشی (OECD, 2003: 231).

با توجه به تغییرات اساسی در زمینه سیاست‌گذاری روستایی، کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) به دنبال گسترش راهبردی چندبخشی<sup>۹</sup> و مکان‌محورند که هدف آن، شناسایی و بهره‌برداری از ظرفیت‌های توسعه متنوع در نواحی روستایی است. این راهبرد «پارادایم جدید روستایی»<sup>۱۰</sup> نام دارد. این پارادایم متکی بر دو اصل است: الف- تمرکز بر مکان‌ها به جای بخش‌ها؛ ب- تمرکز بر سرمایه‌گذاری به جای یارانه‌ها (OECD, 2006: 13).

<sup>1</sup> Williams

<sup>2</sup> spatial planning

<sup>3</sup> spatial policy

<sup>4</sup> spatial logic

<sup>5</sup> Albrechts

<sup>6</sup> Castells

<sup>7</sup> Lefevrve

<sup>8</sup> space of flows

<sup>9</sup> multi - sectoral

<sup>10</sup> New rural paradigm

بحث سیاست‌گذاری در بیشتر مواقع درباره‌ی تمایز میان رویکردهای مردم‌محور<sup>۱</sup> و مکان‌محور<sup>۲</sup> در چرخش است. سیاست‌های مردم‌محور متضمن تقویت سرمایه‌های انسانی و فراهم‌کننده‌ی کمک به خانوارها برای بهبود وضعیت اشتغال افراد فقیر است. سیاست‌های مردم‌محور بیشتر به صورت غیرفضایی تدوین می‌شوند؛ مانند نظام مالیات بر درآمد یا اجرای طرح کمک‌هزینه‌ی آموزشی برحسب سرانه؛ اما سیاست‌های مکان‌محور با هدف بهبود رقابت‌پذیری مکان‌های محروم با این فرض شکل گرفته‌اند که منجر به بهبود وضعیت ساکنان می‌شوند (Olfert and Partridge, 2010: 149).

تسلط مفهوم مکان در زمینه‌ی توسعه‌ی روستایی بازتابی از پژوهش دورین مسی<sup>۳</sup> به سال ۱۹۸۴ است که ترکیبی از دارایی‌ها، جمعیت و تاریخچه‌ی نواحی روستایی را به رسمیت می‌شناسد. این چرخش نظری در طیف وسیعی از موضوعات پژوهشی روستایی نمایان است؛ شامل پساتولیدگرایی<sup>۴</sup>، نقش رقابت‌پذیری<sup>۵</sup> در نظام اقتصادی جدید و پذیرش دیدگاه قلمرویی به جای بخشی در سیاست‌های توسعه‌ی روستایی (Markey, 2010: 8). چهار عنصر کلیدی رویکرد مکان‌محور در سیاست‌گذاری توسعه‌ی روستایی شامل تمرکز بر مقیاس قلمرویی (مکانی) ویژه، راهبرد توسعه‌ی درون‌زا بر پایه‌ی منابع محلی، نظام حکمروایی چندسطحی و تمرکز بر سرمایه‌گذاری به جای یارانه‌دادن است (Mantino, 2011: 12).

یکی از مهم‌ترین ابعاد سیاست‌های مکان‌محور در توسعه‌ی روستایی، بعد مکانی توسعه یا به بیان دیگر توسعه‌ی کالبدی است. توسعه‌ی کالبدی حاصل سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی جوامع و دولت‌هاست؛ به بیانی کالبد روستا فقط بعد فیزیکی آن نیست؛ بلکه برآمده از کنش‌ها و واکنش‌های اقتصادی و اجتماعی است. منظور از توسعه‌ی کالبدی، بهبود محیط و بستر زیست انسان با هدف تخصیص بهینه‌ی فضا به فعالیت‌های گوناگون به منظور ایجاد بهترین حالت تعادل در میان عناصر چهارگانه‌ی انسان، فرم، فضا و فعالیت است. بر این مبنا توسعه‌ی کالبدی مناطق روستایی، بستر مناسبی برای توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی و تأمین شرایط لازم به منظور تبدیل مناطق روستایی به محیط‌هایی امن برای فعالیت و سکونت است. در این راستا تدوین سیاست‌های توسعه‌ی کالبدی سکونتگاه‌های روستایی همسو با سیاست‌های کلان توسعه، گامی در مسیر رسیدن به اهداف یادشده است (فیروزنیا و همکاران، ۱۳۸۹: ۳۴).

مؤلفه‌ها و سازنده‌های اصلی توسعه‌ی کالبدی سکونتگاه‌های روستایی در بستر توسعه‌ی پایدار به‌طور مستقیم و غیرمستقیم از عوامل محیطی، اقتصادی و اجتماعی متأثر می‌شوند. بدین ترتیب متناسب با ابعاد توسعه‌ی پایدار روستایی، شاخص‌های توسعه‌ی کالبدی سکونتگاه‌های روستایی در سه بعد محیطی - کالبدی، اقتصادی - کالبدی و اجتماعی - کالبدی سازمان‌یابی شده‌اند (پورطاهری و همکاران، ۱۳۹۰: ۳۷). با توجه به مطالب مطرح‌شده، چهارچوب مفهومی تدوین سیاست‌های فضایی توسعه‌ی پایدار کالبدی مناطق روستایی به شرح جدول زیر است:

<sup>1</sup> people-based

<sup>2</sup> place-based

<sup>3</sup> D. Massey

<sup>4</sup> post-productivism

<sup>5</sup> competitiveness

جدول- ۱: چهارچوب مفهومی تدوین سیاست‌های فضایی توسعه پایدار کالبدی مناطق روستایی

مؤلفه‌های سیاست‌گذاری فضایی	زیرمقوله/ شاخص
تمرکز بر مکان‌ها به جای بخش‌ها (سیاست‌های مکان‌محور)	۱- رقابت‌پذیری مناطق روستایی
	۲- تأکید بر مقیاس قلمرویی
	۳- هدف‌گذاری سیاستی برای مداخله عمومی در قلمروهای ویژه
	۴- حمایت از مناطق عقب‌مانده
توسعه کالبدی (تعامل عناصر انسان، فرم، فضا و فعالیت)	۱- حفظ و بهبود دارایی‌های طبیعی (تولید غذا، انرژی زیستی و استخراج مواد خام، فراهم‌سازی خدمات اکوسیستم مانند جذب کربن و حفاظت از زیستگاه) و ارتقای آنها (بعد زیست‌محیطی)
	۲- پاسخ به تغییرات اجتماعی، تسهیل دسترسی‌ها و توسعه منابع انسانی (مهارت‌ها و آموزش نیروی کار و سرمایه فرهنگی و اجتماعی) به منظور ایجاد جوامع سالم و متکی به خود (بعد اجتماعی)
	۳- حمایت از فعالیت‌های اقتصادی جدید و نیز تقویت فعالیت‌های اقتصادی موجود و همیاری فعالانه برای ایجاد ثروت و دارایی‌های منطقه‌ای و محلی (بعد اقتصادی)
	۴- تأکید بر تسهیل توسعه راهبردی برای تهیه و تدارک کاربری زمین لازم، خدمات رفاهی و سرمایه‌گذاری در اموال غیرمنقول و بادوام یا ساختارهای ساخته‌شده مانند مسکن روستایی، زیرساخت‌های حمل‌ونقل و ارتباطات (بعد زیربنایی و کالبدی)
نهادینه‌شدن سیاست‌های توسعه پایدار	۱- توجه به ماهیت برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و تدوین راهبرد ملی توسعه پایدار
	۲- لزوم هماهنگی بخش‌ها و ارتباط سطوح مختلف (ملی و محلی) در زمینه توسعه پایدار و تدوین سازوکار سازماندهی و یکپارچگی
	۳- توجه به مشارکت مردم، سازمان‌های غیردولتی و بخش خصوصی در توسعه پایدار

منبع: یافته‌های پژوهش

## روش‌شناسی پژوهش

مقاله حاضر به لحاظ ماهیت از نوع پژوهش‌های بنیادی و به لحاظ هدف از نوع پژوهش‌های توسعه‌ای است. روش تجزیه و تحلیل داده‌ها در این مقاله مبتنی بر تحلیل محتواست. پژوهش حاضر، سیاست‌های کلی نظام، قوانین و سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور و قوانین مصوب مجلس را به‌مثابه اصلی‌ترین اسناد سیاست‌گذاری برای واکاوی شاخص‌های سیاست‌های فضایی توسعه روستایی به صورت هدفمند برگزیده است. در این پژوهش به دلیل اهمیت شکل ظاهری و تولید اعداد و ارقام و تفسیر ذهنی محتوای داده‌های آن برای ارائه توصیف و تفسیر موضوع، روش تحلیل محتوای کیفی به کار رفته است؛ همچنین برای بیان آماری مؤلفه‌های پژوهش از روش تحلیل محتوای کمی استفاده شده است. عینیت نتایج این روش را یک فرایند رمزگذاری نظام‌مند تضمین می‌کند که با سه رهیافت متفاوت به دست می‌آید (Hsiu and Shannon, 2005: 45): تحلیل محتوای عرفی یا قراردادی که در آن هدف، شرح یک پدیده است؛ تحلیل محتوای جهت‌دار که در آن نظریه از پیش موجود به تمرکز بر پرسش‌های پژوهش، تعیین طرح رمزگذاری اولیه و ارتباط بین رموزها کمک می‌کند، و تحلیل محتوای تلخیصی که با شناسایی و کمی‌کردن واژه‌ها یا مضامین ویژه موجود در متن با هدف فهم چگونگی کاربرد این واژه‌ها یا محتوای آنها در متن آغاز می‌شود.



از آنجا که این پژوهش با رویکرد قیاسی برمبنای نظریه سیاست‌گذاری فضایی پیش می‌رود و رویکرد تحلیل محتوای جهت‌دار به دنبال معتبرکردن و گسترش دادن مفهومی چهارچوب نظری است، به‌منزله رویکرد اصلی پاسخ به پرسش پژوهش انتخاب شد؛ زیرا تحلیل محتوا با رویکرد جهت‌دار نسبت به دیگر روش‌ها از فرایند نظام‌مندتری برخوردار است.

برای تفسیر معانی پنهان و آشکار متون اسناد سیاست‌گذاری توسعه روستایی کشور (شامل ۴ دسته سیاست‌های کلی نظام، قوانین همیشگی مصوب مجلس شورای اسلامی، قوانین و سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور) با رویکرد تحلیل محتوای جهت‌دار براساس شاخص‌های مدل مفهومی پژوهش، مجموعه‌ای از عبارات و جملات که ارتباطی از معانی مشابه و یکسان داشتند به‌مثابه واحد معنا تقسیم‌بندی شدند؛ به گونه‌ای که نه به اندازه‌ای وسیع باشند که معنای متفاوتی را دربرگیرند و نه بسیار کوچک باشند که به مطالب ناقص بینجامند.

در گام بعدی، جملات مشابه در قالب عبارتی برمبنای نقاط مشترک فشرده و سپس برای یک یا چند فشرده‌گی مشترک، یک رمز در نظر گرفته شد. برای افزایش سطح اعتماد به نتایج، کارشناسان متخصص در حوزه برنامه‌ریزی روستایی (تعداد ۶ نفر از میان استادان و دانشجویان دکتری)، مرحله رمزگذاری را چندین بار تکرار و اصلاح کردند. سه گروه متفاوت (گروه‌های دوفره به سرپرستی استادان) در سه نوبت این مرحله را اجرا کردند که سبب اصلاح زیرمقوله‌ها/ زیرشاخص‌ها و جای‌گذاری رمزهای به‌دست‌آمده شد.

در گام نهایی، رمزها در گروهی از مضامین که در یک وجه اشتراک دارند و با استفاده از نظریه مبنایی پژوهش (پارادایم جدید روستایی و رویکردهای سیاست‌گذاری فضایی، سیاست‌های مکان‌محور و توسعه کالبدی) و چهارچوب مفهومی پژوهش (جدول ۱) مقوله‌بندی شدند. بر این اساس مقوله‌های متناظر با شاخص‌ها و زیرمقوله‌های متناظر با زیرشاخص‌های سیاست‌گذاری فضایی پژوهشگر ساخته تعیین شدند؛ سپس با بررسی فراوانی و نحوه توزیع واحدهای معنا در هر یک از شاخص‌ها، میزان توجه اسناد سیاست‌گذاری کشور (۳۳ سند مرتبط با توجه به جدول ۲) به سیاست‌های فضایی توسعه روستایی کشور ارزیابی شد.

جدول- ۲: اسناد سیاست‌گذاری توسعه روستایی کشور پس از انقلاب اسلامی

نام سند	نوع سند
سیاست‌های کلی برنامه اول توسعه	قوانین و سیاست‌های کلی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور
قانون برنامه پنج‌ساله اول توسعه ۱۳۷۲ - ۱۳۶۸	
سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه	
قانون برنامه پنج‌ساله دوم توسعه ۱۳۷۸ - ۱۳۷۴	
سیاست‌های کلی برنامه سوم توسعه	
قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه ۱۳۸۳ - ۱۳۷۹	
سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه	سیاست‌های کلی نظام
قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه ۱۳۸۸ - ۱۳۸۴	
سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه	
قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه ۱۳۹۴ - ۱۳۹۰	
سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه	سیاست‌های کلی نظام
قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه ۱۴۰۰ - ۱۳۹۶	
سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی ۱۳۹۱/۹/۲۹	
سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۱	
سیاست‌های کلی شهرسازی، مصوب ۱۳۸۹/۱۱/۲۶	سیاست‌های کلی نظام
سیاست‌های کلی مسکن، مصوب ۱۳۸۹/۱۱/۲۵	

نام سند	نوع سند
سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، مصوب ۱۳۹۲/۱۱/۲۹	
سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی، مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۱۴	
سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۸۴/۳/۱	
سیاست‌های کلی محیط زیست، مصوب ۱۳۹۴/۸/۲۶	
سیاست‌های کلی نظام برای پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه، مصوب ۱۳۸۴/۲/۳	
قانون اعطای تسهیلات بهسازی و بازسازی مسکن روستایی به روستاهایی که به شهر تبدیل می‌شود؛ مصوب ۱۳۷۸/۲/۲۵	قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی
قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها، مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۲۸	
قانون احکام همیشگی برنامه‌های توسعه کشور، مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰	
قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه، مصوب ۱۳۹۶/۶/۲۱	
قانون الزام دولت به توسعه متوازن روستایی، مصوب ۱۳۸۴/۹/۲۳	
قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی، مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۶	
قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران، مصوب ۱۳۷۵/۳/۱	
قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور، مصوب ۱۳۷۷/۴/۱۴	
قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن، مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵	
قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته، مصوب ۱۳۹۳/۷/۳۱	
قانون بهینه‌سازی آب شرب شهری و روستایی، مصوب ۱۳۹۴	
قانون هوای پاک، مصوب ۱۳۹۶	

گردآوری و دسته‌بندی: نگارندگان

### معرفی محدوده پژوهش

در سرشماری سال ۱۳۹۵ روستاهای ایران ۲۰۷۳۰۶۲۵ نفر جمعیت (۲۶ درصد جمعیت کشور) داشته‌اند. استان‌های سیستان و بلوچستان، گلستان و هرمزگان به ترتیب با ۵۲، ۴۷ و ۴۵ درصد جمعیت روستایی، بیشترین میزان روستانشینی را در کشور داشته‌اند. از سوی دیگر استان‌های قم، تهران و البرز به ترتیب با ۵، ۶ و ۷ درصد جمعیت روستایی، کمترین میزان روستانشینی را در کشور به خود اختصاص داده‌اند. تعداد آبادی‌های کشور در سرشماری اخیر ۶۲۲۸۴ آبادی دارای سکنه و میزان رشد جمعیت روستایی کشور در دوره ۱۳۹۰-۱۳۹۵ حدود ۶۸/۰ درصد بوده است؛ در حالی که در همین بازه زمانی میزان رشد مناطق شهری کشور ۹۷/۱ درصد است (معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم ریاست جمهوری، ۱۳۹۵).

از منظر موقعیت و شناسایی گونه‌های مختلف استقرار روستاها در ایران عواملی نظیر شرایط اقلیمی، پستی و بلندی زمین، منابع آب و سایر عوامل طبیعی، عوامل مؤثر بر شکل‌گیری فضاها و روستایی و نحوه استقرار آنها شناخته شده‌اند. برپایه آمارهای موجود، نزدیک به ۵۰ درصد روستاهای کشور در فضای کوهپایه‌ای، ۱۷ درصد در ارتفاعات کوهستانی و ۱۳ درصد در دشت‌ها استقرار یافته‌اند و سایر روستاها نیز پیرو عوارض طبیعی و به ترتیب

اهمیت در محیط‌های اکولوژیک رودخانه‌ای، کویری، ساحلی، حاشیه دریایچه‌های داخلی، جزیره‌ای و بندری واقع شده‌اند (احمدیان و محمدی، ۱۳۸۸: ۵۳).

با نگاهی به جایگاه روستا در نظام سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی کشور ملاحظه می‌شود با وجود اهمیت و جایگاه مناطق روستایی در فرایند توسعه کشور، چه از نظر استقرار در بیش از ۵۰ درصد پهنه سرزمین و چه از نظر کارکرد اقتصادی - تولیدی مانند میزان اشتغال ۸۷/۴ درصد (بیش از متوسط کشوری ۸۵/۲ درصد) و میزان مشارکت اقتصادی ۳۹/۵ درصد (بیش از متوسط کشوری ۳۸/۱ درصد)، سهم ۲۶ درصدی از ارزش افزوده بخش‌های مختلف اقتصادی و کمک به امنیت غذایی با تولید ۹۳ درصد محصولات کشاورزی، این مناطق از جایگاه پذیرفته‌ای در زمینه‌های مختلف مانند رفاه و کیفیت زندگی روستاییان، بهبود محیط زیست، تنوع اقتصادی و شغل، بهره‌وری تولید و نیروی کار بهره‌مند نیستند (معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم ریاست جمهوری، ۱۳۹۵). یکی از دلایل این وضعیت، نبود سیاست‌های جامع در زمینه توسعه روستایی است. در حالی که سیاست‌های کلی بخش صنعت، کشاورزی، اشتغال، تولید، محیط زیست و شهرسازی کشور تدوین و تصویب شده، مناطق روستایی ایران بدون سیاست‌های کلی توسعه است و مقوله روستا و توسعه روستایی در سیاست‌گذاری‌ها، قوانین و برنامه‌های مختلف به صورت پراکنده و بخشی بیان شده است (مؤسسه عالی آموزش پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۱: ۲۴). در نتیجه نقش و جایگاه جامعه روستایی در فرایند توسعه ملی تعریف و تبیین و اقدام خاصی برای تدوین چشم‌انداز توسعه روستایی کشور انجام نشده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۶).

### تجزیه و تحلیل یافته‌های پژوهش

برای تفسیر معانی پنهان و آشکار اسناد بررسی شده با رویکرد تحلیل محتوای کیفی جهت‌دار بر اساس شاخص‌های چهارچوب مفهومی پژوهش، پس از استخراج واحد معنا، فشردگی جملات مشابه در قالب یک عبارت و رمز‌گذاری، تعداد ۱۴۳ رمز استخراج شد که در طبقات مختلف (مقوله‌ها و شاخص‌ها) با توجه به ارتباط مفهومی و موضوعی قرار گرفت (جدول ۳).

جدول ۳- جدول ارتباط میان رمزها و مقوله‌ها/ شاخص‌ها

مؤلفه	زیرمقوله / زیرشاخص	رمز
تمرکز بر مکان‌ها به جای بخش‌ها (سیاست‌های مکان‌محور)	۱- رقابت‌پذیری مناطق روستایی	توسعه خوشه‌ها و زنجیره‌های کوچک و متوسط رقابت‌پذیری منطقه‌ای خوشه‌های کسب‌وکار و نواحی صنعتی روستایی بنگاههای اقتصادی روستایی تکمیل زنجیره تولید و رقابت‌پذیری اصلاح و تکمیل زنجیره‌های تولید صنعتی سهم‌بری عادلانه عوامل در زنجیره تولید و مصرف استفاده کارآمد از قابلیت‌ها و مزایای کشور روستا به‌مثابه کانون تولید و ارزش‌آفرینی

مؤلفه	زیرمقوله / زیرشاخص	رمز
		تقسیم کار ملی و خلق مزایای جدید جغرافیای مزایای متنوع مناطق اولویت‌بندی مزایای نسبی استان
	۲- تأکید بر مقیاس قلمرویی	کاهش نابرابری بین روستا و شهر تقویت شهرهای کوچک در اتصال با روستاها تقویت روستاهای مرکزی و ایجاد روستاشهرها تقویت روابط و پیوندهای روستایی - شهری تأکید بر مجموعه روستایی توسعه منطقه‌ای درون‌زا توسعه موزون فضاها و فعالیت‌های روستایی ایجاد شبکه به هم پیوسته مناطق اسکان و فعالیت توسعه منطقه‌ای و جوان‌سازی بافت جمعیتی مناطق روستایی افزایش جمعیت و فعالیت در مناطق کم‌تراکم تبادل‌های منطقه‌ای موضوعات مکان‌محور در مناطق روستایی
	۳- هدف‌گذاری سیاستی برای مداخله عمومی در قلمروهای ویژه	مهاجرت معکوس به روستا اسکان عشایر توسعه هماهنگ جزایر و سواحل کشور توسعه هماهنگ مناطق مرزی کشور استقلال روستاهای واقع در حریم شهرها تسهیل تبدیل روستاهای حریم به شهر
	۴- حمایت از مناطق عقب‌مانده	تثبیت جمعیت عشایر و ایجاد اشتغال مولد در روستاها توسعه روستاهای محروم و ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای انجام طرح‌های عمرانی در روستاهای محروم توسعه خوداشتغالی در روستاهای محروم تعیین ضریب محرومیت روستاها انتشار سرمایه‌گذاری ملی و فراملی در توسعه مناطق پیرامونی تهیه طرح‌های توسعه روستایی مناطق کمتر برخوردار رشد شاخص‌های برخورداری عشایر توجه به مناطق و روستاهای محروم سرمایه‌گذاری دولتی در مناطق کمتر توسعه یافته ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه یافته تعیین مناطق غیربرخوردار توسط دولت مشوق‌های اشتغال‌زایی در مناطق غیربرخوردار معافیت‌های مالیاتی واحدهای تولیدی در مناطق غیربرخوردار تعادل‌های منطقه‌ای و رفع تبعیض ناروا در مناطق کشور
توسعه کالبدی (تعامل عناصر)	۱- حفظ و بهبود دارایی‌های طبیعی (تولید غذا، انرژی زیستی و استخراج مواد خام، فراهم‌سازی	مدیریت پسماند روستایی امنیت غذایی

مؤلفه	زیرمقوله / زیرشاخص	رمز
انسان، فرم، فضا و فعالیت)	خدمات اکوسیستم مانند جذب کربن و حفاظت از زیستگاه) و ارتقای آنها (بعد زیست محیطی)	آثار و پیامدهای تغییر اقلیم در پهنه سرزمین پایداری زیست بوم با مشارکت مردمی رعایت شاخص‌های زیست محیطی در قوانین و طرح‌های توسعه مقابله با بیابان‌زایی و خشکسالی کمربند سبز روستایی برای مقابله با گردوغبار جمع‌آوری آب باران در نواحی روستایی پربارش و استفاده دوباره از آن جداسازی آب شرب از سایر مصارف در روستاهای پرجمعیت
	۲- پاسخ به تغییرات اجتماعی و تسهیل دسترسی‌ها و توسعه منابع انسانی (مهارت‌ها و آموزش نیروی کار و سرمایه فرهنگی و اجتماعی) به منظور ایجاد جوامع سالم و متکی بر خود (بعد اجتماعی)	آموزش فنی و حرفه‌ای روستاییان آموزش تسهیلات روستایی ساماندهی و بهسازی روستاها با رویکرد توانمندسازی ارتقای سطح درآمد و زندگی روستاییان و کشاورزان ارتقای آموزش و بهره‌وری نیروی کار بهبود شاخص‌های توسعه انسانی
	۳- حمایت از فعالیت‌های اقتصادی جدید و نیز تقویت فعالیت‌های اقتصادی موجود و همیاری فعالانه برای ایجاد ثروت و دارایی‌های منطقه‌ای و محلی (بعد اقتصادی)	آماده‌سازی سرزمین برای ایجاد فرصت‌های شغلی جدید افزایش بهره‌وری و اشتغال روستاییان با رویکرد مشارکتی ایجاد اشتغال روستایی با روش‌های بومی و محلی افزایش تولید ثروت متناسب با استعداد مناطق اقتصاد دانش‌بنیان و نظام ملی نوآوری افزایش تولید، اشتغال و بهره‌وری افزایش تولید کالاهای اساسی و خدمات راهبردی بسترسازی توسعه اشتغال و تولید در روستاها ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی ارتقای شاخص‌های توسعه و ارائه خدمات نوین روستایی کارآفرینی روستایی توسعه صنایع دستی روستایی صادرات‌گرا صندوق‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر توسعه کارآفرینی اشتغال‌زایی روستایی و توسعه اقتصاد صادرات‌محور ایجاد مجتمع‌های کشاورزی تشکیل شرکت‌های تعاونی تولیدی توسعه پایدار روستاها و مناطق کشاورزی با تنوع تولیدات
	۴- تأکید بر تسهیل توسعه راهبردی برای تهیه و تدارک کاربری زمین لازم، خدمات رفاهی و سرمایه‌گذاری در اموال غیرمنقول و بادوام یا ساختارهای ساخته شده مانند مسکن روستایی، زیرساخت‌های حمل و نقل و ارتباطات (بعد زیربنایی و کالبدی)	توسعه خدمات عمرانی و زیربنایی سطح‌بندی خدمات و تجهیز فضاهای روستایی کشور تهیه طرح‌های هادی و تعیین محدوده روستاها بهسازی و نوسازی ساختار کالبدی روستا تهیه و اجرای طرح‌های روستایی با اعتبارات استانی طرح‌های ایمن‌سازی روستایی مشارکتی بهسازی و بازسازی بافت‌های فرسوده و مسکن روستایی

رمز	زیرمقوله / زیرشاخص	مؤلفه
<p>بهسازی راه‌های روستایی                      بهسازی یا نوسازی بافت                      مدیریت زمین و تأمین مسکن روستایی                      برنامه‌ریزی جامع مسکن روستایی                      تسهیلات بهسازی و بازسازی مسکن برای روستا - شهرها                      تعیین محدوده روستا و کنترل ساخت‌وساز                      بهسازی و نوسازی مسکن روستایی و حفظ بافت ارزشمند                      شناسایی اراضی مستعد توسعه کالبدی در روستاها                      تعیین و تصویب محدوده روستاهای بدون طرح هادی                      تعیین محدوده روستا با طرح هادی                      افزایش ضریب ایمنی ساخت‌وسازهای روستایی</p>		
<p>سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی راهبردی روستایی متمرکز                      سیاست‌گذاری برای کاهش نامتعادلی درون‌استانی                      چشم‌انداز بلندمدت توسعه فضایی کشور                      راهبردهای بلندمدت توسعه و توزیع فضایی بخش‌های مختلف                      نظریه پایه و سازمان فضایی توسعه استان                      منطقه‌بندی کشور براساس آمایش سرزمین                      تصویب سند آمایش سرزمین ملی و استانی                      تصویب طرح‌های توسعه در چهارچوب سیاست‌های آمایشی                      تعیین جایگاه روستاها در اقتصاد ملی                      تعیین پیوست «توسعه روستایی» در لایحه بودجه                      توزیع درآمدها و هزینه‌ها توسط دولت میان استان‌ها                      توزیع درآمدهای نفتی برای اجرای برنامه‌ها                      تغییر نقش دولت از بنگاهداری به سیاست‌گذاری                      سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه متوازن روستایی                      تعیین سهم سرانه روستائینان از بودجه ملی                      توزیع منابع بین روستاها براساس شاخص‌های ملی                      ایجاد سامانه ملی نظارت بر نحوه اعطای تسهیلات                      تعیین جهت‌گیری‌های توسعه بلندمدت استان                      تشکیل شورای عالی آمایش سرزمین                      نظارت بر اجرای نظام راهبردی توسعه سرزمین                      تأمین منابع پایدار توسعه روستایی</p>	<p>۱- توجه به ماهیت برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و تدوین راهبرد ملی توسعه پایدار</p>	<p>نهادینه‌شدن                      سیاست‌های                      توسعه پایدار</p>
<p>سازماندهی فضایی                      سازماندهی دوباره و حذف فعالیت‌های موازی دستگاه‌ها                      هماهنگی‌های بخشی - منطقه‌ای                      کوچک‌سازی دولت                      کوچک‌سازی دولت و حذف دستگاه‌های موازی                      واگذاری فعالیت‌های دستگاه‌های دولتی</p>	<p>۲- لزوم هماهنگی بخش‌ها و ارتباط سطوح مختلف (ملی و محلی) در زمینه توسعه پایدار و تدوین سازوکار سازماندهی و یکپارچگی</p>	

مؤلفه	زیرمقاله / زیرشاخص	رمز
		<p>واگذاری وظایف به نهادهای محلی</p> <p>واگذاری وظایف و اختیارات به استان‌ها و شهرستان‌ها</p> <p>یکپارچه‌سازی توسعه روستایی و کشاورزی</p> <p>تفویض اختیارات به سطوح پایین‌تر و تمرکز امور سیاست‌گذاری</p> <p>نقش ملی و فرامرزی مناطق</p> <p>مدیریت یکپارچه طرح‌های توسعه شهری و روستایی</p> <p>اجرای برنامه ملی آمایش سرزمین در سطوح مختلف</p> <p>توسعه پایدار و یکپارچه کشاورزی و روستایی</p> <p>محلی کردن فرایند برنامه‌ریزی توسعه روستایی</p> <p>تعیین الگوی مدیریت آبادی‌ها</p> <p>سیاست‌های منطقه‌ای</p> <p>تمرکززدایی و توسعه درون و برون‌گرای منطقه‌ای</p>
	۳- توجه به مشارکت مردم، سازمان‌های غیردولتی و بخش خصوصی در زمینه توسعه پایدار	<p>حمایت از مؤسسات غیردولتی تأمین‌کننده اعتبارات خرد</p> <p>حمایت از سرمایه‌گذاری مردمی و خصوصی در روستاها</p> <p>صندوق توسعه اشتغال روستایی</p> <p>تأسیس دهیاری برای اداره امور روستاها</p> <p>مشارکت در تهیه طرح‌های روستایی</p> <p>تبیین و اجرای سیاست‌های دولت توسط شوراهای روستا</p> <p>اعطای تسهیلات به طرح‌های غیردولتی روستایی</p> <p>اتکای دهیاری بر درآمد ساخت‌وساز و عوارض</p>

منبع: یافته‌های پژوهش

**فراوانی مقوله‌ها و زیرمقاله‌ها:** به منظور انطباق مقوله و شاخص‌ها (شاخص‌های استخراج‌شده از مبانی نظری پژوهش) با رمزهای به‌دست‌آمده از تحلیل محتوای اسناد، فراوانی هرکدام از رمزها شناسایی و محاسبه شدند. توزیع فراوانی یافته‌های به‌دست‌آمده از متن اسناد براساس هریک از مقوله‌ها و شاخص‌ها در جدول زیر ارائه شده است:

جدول- ۴: توزیع شاخص‌های سیاست‌های مکان‌محور در اسناد سیاست‌گذاری روستایی کشور

مقاله	شاخص		شاخص	مقاله
	فراوانی	درصد		
۳۱/۴۶	۴۵	۲۶/۶	۱۲	رقابت‌پذیری مناطق روستایی
		۲۶/۶	۱۲	تأکید بر مقیاس قلمرویی
		۱۳/۳	۶	هدف‌گذاری سیاستی برای مداخله عمومی در قلمروهای ویژه
		۳۳/۳	۱۵	حمایت از مناطق عقب‌مانده
		۱۰۰	۴۵	مجموع
				تمرکز بر مکان‌ها به جای بخش‌ها

منبع: یافته‌های پژوهش

### ۱- مقوله تمرکز بر مکان‌ها به جای بخش‌ها (سیاست‌های مکان‌محور)

برای بررسی مقوله تمرکز بر مکان‌ها به جای بخش‌ها از ۴ زیرمقوله یا شاخص استفاده شده است. همان‌طور که جدول (۴) نشان می‌دهد بیشترین فراوانی مربوط به شاخص حمایت از مناطق عقب‌مانده با ۳۳/۳ درصد و در رده بعدی شاخص‌های رقابت‌پذیری مناطق روستایی و تأکید بر مقیاس قلمرویی هرکدام با ۲۶/۶ درصد و در نهایت شاخص هدف‌گذاری سیاستی برای مداخله عمومی در قلمروهای ویژه با ۱۳/۳ درصد است.

به‌طورکلی مقوله سیاست‌های مکان‌محور از کل تعداد ۱۴۳ رمز استخراج شده، تعداد ۴۵ رمز یعنی ۳۱ درصد را به خود اختصاص داده و در میان سه مقوله پژوهش با فاصله اندکی در رتبه سوم قرار گرفته است. این امر نشان می‌دهد طیف وسیعی از سیاست‌های توسعه روستایی کشور مبتنی بر سیاست‌های مکان‌محور است. البته توزیع شاخص‌های مکان‌محور هم جالب توجه است؛ به‌طوری‌که شاخص حمایت از مناطق عقب‌مانده بیشترین سهم را به خود اختصاص داده است. تحلیل‌ها نشان می‌دهد در دهه‌های اخیر زمان، هزینه و انرژی زیادی صرف حمایت از مناطق عقب‌مانده و ایجاد تعادل‌های منطقه‌ای در کشور شده است. پس از آن شاخص‌های تأکید بر مقیاس قلمرویی و رقابت‌پذیری مناطق روستایی قرار می‌گیرند. در مجموع شاخص‌های مرتبط با مقیاس قلمرویی به دنبال منطقه‌ای کردن توسعه روستایی با تقویت روابط و پیوندهای روستایی - شهری هستند.

### ۲- مقوله توسعه کالبدی (تعامل عناصر انسان، فرم، فضا و فعالیت)

برای بررسی مقوله توسعه کالبدی از ۴ زیرمقوله یا شاخص استفاده شده است. همان‌طور که جدول (۵) نشان می‌دهد بیشترین فراوانی مربوط به شاخص‌های بعد زیربنایی - کالبدی و اقتصادی به‌طور مساوی با ۳۵/۲ درصد و در رده بعدی شاخص بعد زیست‌محیطی با ۱۷/۶ درصد و در نهایت شاخص بعد اجتماعی با ۱۱/۷ درصد است.

جدول- ۵: توزیع شاخص‌های توسعه کالبدی در اسناد سیاست‌گذاری روستایی کشور

مقوله	شاخص		شاخص	مقوله
	فراوانی	درصد		
۳۵/۶	۵۱	۱۷/۶	۹	بعد زیست‌محیطی
		۱۱/۷	۶	بعد اجتماعی
		۳۵/۲	۱۸	بعد اقتصادی
		۳۵/۲	۱۸	بعد زیربنایی - کالبدی
		۱۰۰	۵۱	مجموع

منبع: یافته‌های پژوهش

یکی دیگر از مقوله‌های سیاست‌گذاری فضایی، توسعه کالبدی است. توسعه کالبدی در واقع تعامل و تعادل عناصر چهارگانه انسان، فرم، فضا و فعالیت در یک مکان یا منطقه روستایی است. به‌طورکلی مقوله توسعه کالبدی از کل تعداد ۱۴۳ رمز استخراج شده، تعداد ۵۱ رمز یعنی ۳۵/۶ درصد را به خود اختصاص داده و در میان سه مقوله پژوهش در رتبه نخست قرار گرفته است. توسعه کالبدی ابعاد مختلفی دارد. تحلیل‌ها نشان می‌دهد بعد زیربنایی -



کالبدی و بعد اقتصادی بیشترین سهم و وزن را در اسناد سیاست‌گذاری توسعه روستایی کشور دارند؛ به بیان دیگر عمده تلاش‌ها برای توسعه، پیشرفت و ایجاد اشتغال در نواحی روستایی در گروه اتخاذ سیاست‌های کالبدی - زیربنایی و اقتصادی بوده است. در این رابطه باید از نقش بنیاد مسکن انقلاب اسلامی یاد کرد که تهیه و اجرای طرح‌های هادی، بهسازی، بازسازی و ساماندهی کالبدی نواحی روستایی را بر عهده داشته است. همچنین رویکرد حاکم بر توسعه روستایی در دهه اول و دوم پس از پیروزی انقلاب اسلامی، عمران روستایی با ایجاد زیربناهای توسعه مانند راهسازی، شبکه آبیاری و آب آشامیدنی، برق‌رسانی و مانند آن بوده است. در سال‌های اخیر نیز به دنبال مهاجرت‌های گسترده و خالی از سکنه‌شدن روستاها و تخریب زیربناهای تولیدی در نواحی روستایی، سهم سیاست‌های اقتصادی برای ایجاد اشتغال و تولید در این نواحی فزونی یافته است؛ اما ابعاد زیست‌محیطی و اجتماعی توسعه کالبدی سهم اندکی از رمزهای استخراج‌شده را به خود اختصاص داده‌اند.

### ۳- مقوله نهادینه‌شدن توسعه پایدار

برای بررسی مقوله نهادینه‌شدن توسعه پایدار از ۳ زیرمقوله یا شاخص استفاده شده است. همان‌طور که جدول زیر نشان می‌دهد بیشترین فراوانی مربوط به شاخص توجه به ماهیت برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و تدوین راهبرد ملی توسعه پایدار با ۴۴/۶ درصد و در رده بعدی شاخص لزوم هماهنگی بخش‌ها و ارتباط سطوح مختلف (ملی و محلی) در زمینه توسعه پایدار با ۳۸/۲ درصد و در نهایت شاخص توجه به مشارکت مردم، سازمان‌های غیردولتی و بخش خصوصی در زمینه توسعه پایدار با ۱۷/۱ درصد است.

جدول- ۶: توزیع شاخص‌های نهادینه‌شدن توسعه پایدار در اسناد سیاست‌گذاری روستایی کشور

مقوله	شاخص		مقوله
	فراوانی	درصد	
نهادینه‌شدن توسعه پایدار	۴۷	۴۴/۶	توجه به ماهیت برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و تدوین راهبرد ملی توسعه پایدار
		۳۸/۲	لزوم هماهنگی بخش‌ها و ارتباط سطوح مختلف (ملی و محلی)
		۱۷/۱	توجه به مشارکت مردم، سازمان‌های غیردولتی و بخش خصوصی
		۱۰۰	مجموع
۳۲/۸			

منبع: یافته‌های پژوهش

نهادینه‌شدن توسعه پایدار یا توسعه پایدار نهادی، یکی از ابعاد اصلی سیاست‌گذاری فضایی است. به‌طور کلی مقوله نهادینه‌شدن توسعه پایدار از کل تعداد ۱۴۳ رمز استخراج‌شده، تعداد ۴۷ رمز یعنی ۳۲/۸ درصد را به خود اختصاص داده و در میان سه مقوله پژوهش در رتبه دوم قرار گرفته است. برای نهادینه‌شدن توسعه پایدار نیاز به نظام برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی مدون، هماهنگی بخش‌ها و ارتباط سطوح مختلف و در نهایت مشارکت مردم و سازمان‌های غیردولتی در روند برنامه‌ریزی و مدیریت است؛ اما نگاهی به تحلیل‌ها نشان می‌دهد عمده رمزهای استخراج‌شده (تعداد ۲۱ مورد) مربوط به برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی است؛ به بیان دیگر نظام برنامه‌ریزی متمرکز در ایران و درآمدهای حاصل از صادرات مواد خام باعث شده است تعداد زیادی از مواد و بندهای برنامه‌ها و

سیاست‌های توسعه روستایی مبتنی بر برنامه و بودجه‌ریزی از بالا به پایین شکل بگیرد. این امر موجب شده است نقش سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی در فرایند نهادینه‌شدن توسعه پایدار کم‌رنگ شود (تعداد ۸ رمز استخراج‌شده از اسناد مختلف).

### تحلیل محتوای استخراج‌شده از اسناد سیاست‌گذاری توسعه روستایی

به‌طورکلی ۱۴۳ رمز از اسناد سیاست‌گذاری توسعه روستایی استخراج و با ۱۱ شاخص به‌دست‌آمده از مبانی نظری پژوهش مقایسه و بررسی تحلیلی شد. این ۱۱ شاخص در سه مقوله تمرکز بر مکان‌ها به جای بخش‌ها (سیاست‌های مکان‌محور)، توسعه کالبدی (تعامل عناصر انسان، فرم، فضا و فعالیت) و نهادینه‌شدن توسعه پایدار جای می‌گیرند. وضعیت هر یک از شاخص‌ها با توجه به تعداد جملاتی که به آنها ارجاع داده شده، در جدول (۷) موجود است. برای پاسخگویی به پرسش پژوهش و روشن‌شدن جهت‌گیری تدوین سیاست‌های فضایی توسعه مناطق روستایی، هرکدام از شاخص‌ها تشریح می‌شود.

جدول-۷: توزیع شاخص‌های سیاست‌گذاری فضایی توسعه پایدار روستایی در اسناد سیاست‌گذاری

شاخص‌ها	تعداد	درصد
رقابت‌پذیری مناطق روستایی	۱۲	۸/۳۹
تأکید بر مقیاس قلمرویی	۱۲	۸/۳۹
هدف‌گذاری سیاستی برای مداخله عمومی در قلمروهای ویژه	۶	۴/۱۹
حمایت از مناطق عقب‌مانده	۱۵	۱۰/۴۸
بعد زیست‌محیطی	۹	۶/۲۹
بعد اجتماعی	۶	۴/۱۹
بعد اقتصادی	۱۸	۱۲/۵۸
بعد زیربنایی - کالبدی	۱۸	۱۲/۵۸
ماهیت برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و تدوین راهبرد ملی توسعه پایدار	۲۱	۱۴/۶۸
لزوم هماهنگی بخش‌ها و ارتباط سطوح مختلف (ملی و محلی)	۱۸	۱۲/۵۸
مشارکت مردم، سازمان‌های غیردولتی و بخش خصوصی	۸	۵/۶۰
جمع کل	۱۴۳	۱۰۰

منبع: یافته‌های پژوهش

۱- رقابت‌پذیری مناطق روستایی: به‌طورکلی در بین ۱۱ شاخص بررسی‌شده، شاخص رقابت‌پذیری مناطق روستایی، تعداد ۱۲ رمز یا به بیانی ۸/۳۹ درصد را به خود اختصاص داده است. این شاخص بیشتر در برنامه ششم توسعه کشور (تعداد ۳ رمز) و تا حد بسیار کمی در برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه کشور (هرکدام ۱ رمز) گنجانده شده است. این موضوع نشان‌دهنده توجه به اهمیت و اولویت رقابت‌پذیری منطقه‌ای در فصل عمران و توسعه روستایی برنامه‌های پنج‌ساله توسعه کشور در سال‌های اخیر است؛ زیرا شاخصی جدید به شمار می‌آید. همچنین این شاخص در سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه کشور (۱ رمز)، سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت

از کار و سرمایه ایرانی مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۱۴ (۱ رمز)، سیاست‌های کلی آمایش سرزمین مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۱ (تعداد ۲ رمز)، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ۱۳۹۲/۱۱/۲۹ (تعداد ۲ رمز) و نیز قانون احکام همیشگی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ (۱ رمز) آمده است؛ بنابراین آن دسته از سیاست‌های کلی نظام که از سال ۱۳۹۰ به بعد تصویب شده‌اند، به این شاخص توجه داشته‌اند. شاخص رقابت‌پذیری مناطق روستایی فقط در یک قانون آمده است که این موضوع از توجه سیاست‌های کلی نظام و برنامه‌های توسعه کشور یا به بیان دیگر نگرش سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی - و نه قانونگذاری - به این شاخص حکایت دارد.

**۲- تأکید بر مقیاس قلمرویی:** به مانند رقابت‌پذیری مناطق روستایی، شاخص تأکید بر مقیاس قلمرویی، تعداد ۱۲ رمز یا به بیانی ۸/۳۹ درصد را به خود اختصاص داده است. این شاخص بیشتر در قانون برنامه اول توسعه کشور (۴ رمز)، قانون برنامه سوم توسعه کشور (۱ رمز)، قانون برنامه پنجم توسعه کشور (۳ رمز)، برنامه ششم توسعه کشور (۱ رمز)، سیاست‌های کلی برنامه سوم توسعه کشور (۱ رمز)، سیاست‌های کلی آمایش سرزمین مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۱ (تعداد ۲ رمز) آمده است؛ بنابراین شاخص تأکید بر مقیاس قلمرویی بیشتر در برنامه‌های توسعه کشور تکرار شده و حاکی از توجه برنامه‌ریزان به کاهش نامتعادلی‌ها و تقویت پیوندهای میان شهر و روستا در یک بافت قلمرویی است.

**۳- هدف‌گذاری سیاستی برای مداخله عمومی در قلمروهای ویژه:** این شاخص تعداد ۶ رمز یا به بیانی ۴/۱۹ درصد را به خود اختصاص داده است. این شاخص بیشتر در قانون برنامه پنجم توسعه کشور (۲ رمز)، سیاست‌های کلی آمایش سرزمین مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۱ (تعداد ۲ رمز) و قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها ۱۳۸۴/۱۰/۲۸ (۲ رمز) آمده است؛ بنابراین بر این شاخص به نوعی در برنامه‌های توسعه کشور، سیاست‌های کلی نظام و قوانین همیشگی کشور به‌طور مساوی تأکید شده و هدف آن، توجه به قلمروهای ویژه مانند مناطق عشایری، مرزی، سواحل کشور و روستاهای واقع در حریم شهرهاست.

**۴- حمایت از مناطق عقب‌مانده:** این شاخص تعداد ۱۵ رمز یا به بیانی ۱۰/۴۸ درصد را به خود اختصاص داده است. این شاخص بیشتر در قانون برنامه اول توسعه کشور (۱ رمز)، قانون برنامه دوم توسعه کشور (۴ رمز)، برنامه چهارم توسعه کشور (۱ رمز)، قانون برنامه ششم توسعه کشور (۲ رمز)، سیاست‌های کلی برنامه دوم توسعه (۱ رمز)، سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه (۱ رمز)، سیاست‌های کلی آمایش سرزمین مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۱ (۱ رمز)، قانون احکام همیشگی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ (۳ رمز) و قانون استفاده متوازن از امکانات کشور برای ارتقای سطح مناطق کمتر توسعه‌یافته مصوب ۱۳۹۳/۷/۳۱ (۱ رمز) استخراج شده است؛ بنابراین طیف وسیعی از سیاست‌ها صرف محرومیت‌زدایی در برنامه‌های توسعه کشور به‌ویژه برنامه دوم توسعه شده است.

**۵- بعد زیست‌محیطی توسعه پایدار کالبدی:** شاخص زیست‌محیطی تعداد ۹ رمز یا به بیانی ۶/۲۹ درصد را به خود اختصاص داده است. این شاخص بیشتر در قانون برنامه ششم توسعه کشور (۱ رمز)، سیاست‌های کلی نظام برای پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه مصوب ۱۳۸۴/۲/۳ (۱ رمز)، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ۱۳۹۲/۱۱/۲۹ (۱ رمز)، سیاست‌های کلی محیط‌زیست مصوب ۱۳۹۴/۸/۲۶

(۳ رمز)، قانون هوای پاک مصوب ۱۳۹۶ (۱ رمز) و قانون بهینه‌سازی آب شرب شهری و روستایی مصوب ۱۳۹۴ (۲ رمز) وجود دارد.

با وجود توجه قوانین و سیاست‌های کلی نظام به محیط زیست روستایی، در برنامه‌های توسعه کشور به موضوع مهم و حساس محیط زیست روستایی کم‌توجهی شده است؛ از سوی دیگر توجه به این شاخص مهم در سال‌های اخیر با عمیق‌تر شدن بحران‌های زیست‌محیطی در قالب قوانین و سیاست‌های کلی نظام صورت گرفته است.

**۶- بعد اجتماعی توسعه پایدار کالبدی:** این شاخص تعداد ۶ رمز یا به بیانی ۴/۱۹ درصد را به خود اختصاص داده است. این شاخص بیشتر در قانون برنامه پنجم توسعه کشور (۱ رمز)، قانون برنامه ششم توسعه کشور (۲ رمز)، سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه (۱ رمز) و سیاست‌های کلی آمایش سرزمین مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۱ (تعداد ۲ رمز) وجود دارد. نتایج نشان می‌دهد به بعد اجتماعی توسعه پایدار روستایی در قوانین، سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه کشور بی‌توجهی و فقط در سال‌های اخیر به این شاخص مهم در سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه کشور کمی توجه شده است.

**۷- بعد اقتصادی توسعه پایدار کالبدی:** این شاخص تعداد ۱۸ رمز یا به بیانی ۱۲/۵۸ درصد را به خود اختصاص داده است. این شاخص بیشتر در قانون برنامه چهارم توسعه کشور (۲ رمز)، قانون برنامه پنجم توسعه (۵ رمز)، قانون برنامه ششم توسعه (۱ رمز)، سیاست‌های کلی برنامه اول توسعه (۱ رمز)، سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی مصوب ۱۳۹۱/۹/۲۹ (۱ رمز)، سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی مصوب ۱۳۹۱/۱۱/۱۴ (۱ رمز)، سیاست‌های کلی آمایش سرزمین مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۱ (۱ رمز)، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ۱۳۹۲/۱۱/۲۹ (۴ رمز)، قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مصوب ۱۳۹۶/۶/۲۱ (۱ رمز) و قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ (۱ رمز) وجود دارد. طی سال‌های اخیر در برنامه‌های توسعه به شاخص‌های اقتصادی با هدف ایجاد اشتغال و تقویت تولیدات توجه خاصی شده است. همچنین سیاست‌های کلی نظام نیز رهنمودهای کلی در این زمینه ارائه می‌دهند.

**۸- بعد زیربنایی - کالبدی توسعه پایدار کالبدی:** این شاخص تعداد ۱۸ رمز یا به بیانی ۱۲/۵۸ درصد را به خود اختصاص داده است. این شاخص بیشتر در قانون برنامه دوم توسعه کشور (۱ رمز)، قانون برنامه سوم توسعه کشور (۱ رمز)، قانون برنامه پنجم توسعه کشور (۲ رمز)، قانون برنامه ششم توسعه کشور (۴ رمز)، سیاست‌های کلی نظام برای پیشگیری و کاهش خطرات ناشی از سوانح طبیعی و حوادث غیرمترقبه مصوب ۱۳۸۴/۲/۳ (۱ رمز)، سیاست‌های کلی شهرسازی مصوب ۱۳۸۹/۱۱/۲۶ (۱ رمز)، سیاست‌های کلی مسکن مصوب ۱۳۸۹/۱۱/۲۵ (۲ رمز)، قانون اعطای تسهیلات بهسازی و بازسازی مسکن روستایی مصوب ۱۳۷۸/۲/۲۵ (۱ رمز)، قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۲۸ (۳ رمز)، قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن مصوب ۱۳۸۷/۲/۲۵ (۲ رمز) وجود دارد.

۹- ماهیت برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و تدوین راهبرد ملی توسعه پایدار: این شاخص با تعداد ۲۱ رمز یا به بیانی معادل ۱۴/۶۸ درصد در میان شاخص‌های ۱۱ گانه بیشترین میزان را به خود اختصاص داده است که نشان از اهمیت برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و تدوین راهبردهای بلندمدت توسعه پایدار در کشور دارد. این شاخص بیشتر از قانون برنامه چهارم توسعه کشور (۵ رمز)، قانون برنامه ششم توسعه کشور (۵ رمز)، سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۳/۱ (۱ رمز)، سیاست‌های کلی شهرسازی مصوب ۱۳۸۹/۱۱/۲۶ (۱ رمز)، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ (۵ رمز)، قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مصوب ۱۳۹۶/۶/۲۱ (۲ رمز) و قانون الزام دولت به توسعه متوازن روستایی مصوب ۱۳۸۴/۹/۲۳ (۲ رمز) استخراج شده است.

۱۰- لزوم هماهنگی بخش‌ها و ارتباط سطوح مختلف (ملی و محلی): این شاخص تعداد ۱۸ رمز یا به بیانی ۱۲/۵۸ درصد را به خود اختصاص داده است. این شاخص بیشتر در قانون برنامه اول توسعه کشور (۱ رمز)، قانون برنامه سوم توسعه کشور (۲ رمز)، قانون برنامه چهارم توسعه کشور (۳ رمز)، قانون برنامه پنجم توسعه کشور (۱ رمز)، قانون برنامه ششم توسعه کشور (۴ رمز)، سیاست‌های کلی آمایش سرزمین مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۱ (۲ رمز)، سیاست‌های کلی شهرسازی مصوب ۱۳۸۹/۱۱/۲۶ (۱ رمز)، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ۱۳۹۲/۱۱/۲۹ (۱ رمز)، قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور مصوب ۱۳۹۵/۱۱/۱۰ (۲ رمز)، قانون تشکیل وزارت جهاد کشاورزی مصوب ۱۳۷۹/۱۰/۶ (۱ رمز) وجود دارد.

۱۱- مشارکت مردم، سازمان‌های غیردولتی و بخش خصوصی: شاخص مشارکت مردم، سازمان‌های غیردولتی و بخش خصوصی تعداد ۸ رمز یا به بیانی ۵/۶۰ درصد را به خود اختصاص داده است. این شاخص بیشتر در قانون برنامه سوم توسعه کشور (۳ رمز)، قانون تعاریف محدوده و حریم شهر، روستا و شهرک و نحوه تعیین آنها مصوب ۱۳۸۴/۱۰/۲۸ (۱ رمز)، قانون حمایت از توسعه و ایجاد اشتغال پایدار در مناطق روستایی و عشایری با استفاده از منابع صندوق توسعه ملی مصوب ۱۳۹۶/۶/۲۱ (۱ رمز)، قانون تشکیلات، وظایف و انتخابات شوراهای اسلامی کشور و انتخاب شهرداران مصوب ۱۳۷۵/۳/۱ (۲ رمز) و قانون تأسیس دهیاری‌های خودکفا در روستاهای کشور مصوب ۱۳۷۷/۴/۱۴ (۱ رمز) وجود دارد. شاخص یادشده اهمیت ویژه‌ای در توسعه پایدار روستایی در سطح محلی دارد؛ اما درصد اندکی را در برنامه‌ها، قوانین و سیاست‌ها به خود اختصاص می‌دهد.

### نتیجه‌گیری

به‌طورکلی دو دیدگاه برای سیاست‌گذاری توسعه روستایی وجود دارد: بخشی و فضایی. هرچند ماهیت توسعه روستایی بیشتر فضایی و چندبخشی است؛ بنابراین توسعه روستایی بیشتر نیازمند سیاست‌های فضایی است تا بخشی. با توجه به تغییرات اساسی در زمینه سیاست‌گذاری روستایی، هدف سیاست‌های فضایی، شناسایی و بهره‌برداری از ظرفیت‌های توسعه متنوع در نواحی روستایی است؛ بنابراین سیاست‌های فضایی بر دو اصل متکی هستند: الف- تمرکز بر مکان‌ها به جای بخش‌ها؛ ب- تمرکز بر سرمایه‌گذاری به جای یارانه‌ها.

هدف مقاله حاضر، تحلیل محتوای کیفی سیاست‌های فضایی توسعه روستایی کشور است. روش تجزیه و تحلیل داده‌ها در این مقاله مبتنی بر تحلیل محتوای کیفی جهت‌دار است. نتایج نشان داد از مجموع ۱۴۳ رمز استخراج شده از اسناد سیاست‌گذاری توسعه روستایی (شامل ۳۳ سند مرتبط)، شاخص ماهیت برنامه‌ریزی، بودجه‌ریزی و تدوین راهبرد ملی توسعه پایدار با تعداد ۲۱ رمز (۱۴/۶۸ درصد) در رتبه نخست، سه شاخص ابعاد اقتصادی، ابعاد زیربنایی - کالبدی و لزوم هماهنگی بخش‌ها و سطوح مختلف (ملی و محلی) به‌طور مشترک با تعداد ۱۸ رمز (۱۲/۵۸ درصد) در رده دوم و شاخص حمایت از مناطق عقب‌مانده با تعداد ۱۵ رمز (۱۰/۴۸ درصد) در رده سوم قرار دارند؛ بنابراین جهت‌گیری تدوین سیاست‌های فضایی توسعه مناطق روستایی (پاسخ به پرسش پژوهش) به سمت عوامل برنامه و بودجه‌ریزی، ابعاد زیربنایی - کالبدی، اقتصادی و حمایت از مناطق عقب‌مانده است؛ درحالی‌که سهم عوامل اجتماعی و زیست‌محیطی و مشارکت سازمان‌های غیردولتی و بخش خصوصی در تدوین این سیاست‌ها اندک است؛ بنابراین احکام زیر به‌مثابه نتایج نهایی تحلیل محتوای اسناد استخراج شده است:

۱- درآمدهای حاصل از صادرات مواد خام باعث شده است تعداد زیادی از مواد و بندهای برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه روستایی مبتنی بر برنامه و بودجه‌ریزی از بالا به پایین شکل گیرد؛

۲- بیشتر تلاش‌ها برای توسعه، پیشرفت و ایجاد اشتغال در نواحی روستایی در گرو اتخاذ سیاست‌های کالبدی - زیربنایی و اقتصادی و محرومیت‌زدایی بوده است؛

۳- شاخص‌های اجتماعی، زیست‌محیطی و مشارکت سازمان‌های غیردولتی و بخش خصوصی سهم اندکی در تدوین سیاست‌های فضایی توسعه روستایی کشور دارند.

مرور پیشینه نیز نتایج به‌دست‌آمده را تأیید می‌کند؛ به‌طوری‌که بیشتر پژوهش‌های انجام‌شده (ازکیا و دیاجی فروشانی، ۱۳۹۵؛ امیدی، ۱۳۹۵؛ افتخاری و همکاران، ۱۳۹۵؛ افتخاری و همکاران، ۱۳۹۲؛ فتح‌اللهی و همکاران، ۱۳۹۶) اشاره می‌کنند که به ابعاد اجتماعی و زیست‌محیطی و نیز مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی در قوانین و برنامه‌ها کمتر توجه شده است.

درنهایت با توجه به یافته‌های به‌دست‌آمده پیشنهادهای زیر مطرح می‌شود:

۱- لزوم توجه جدی و به‌کارگیری ظرفیت‌ها و دارایی‌های سازمان‌های مردم‌نهاد، بخش خصوصی و ساکنان روستایی در فرایند تدوین و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های توسعه روستایی کشور؛

۲- اولویت‌دادن سیاست‌گذاران و برنامه‌ریزان به ابعاد و شاخص‌های زیست‌محیطی و اجتماعی هم‌وزن با شاخص‌های کالبدی و اقتصادی در فرایند تدوین سیاست‌های توسعه روستایی کشور؛

۳- ضرورت اتخاذ راهبردی ملی و فرابخشی برای وابستگی کمتر مواد و بندهای قوانین، برنامه‌ها و سیاست‌های توسعه روستایی به بودجه ملی حاصل از درآمدهای نفتی و صادرات مواد خام؛

۴- تدوین برنامه‌های توسعه روستایی در چهارچوب سیاست‌های مکان‌محور و رویکرد قلمرویی.

## منابع

- ۱- احمدیان، رضا، محمدی، حمید، (۱۳۸۸)، بافت‌شناسی روستایی کشور، معیارهای عام شکل‌گیری عناصر کالبدی روستایی، انتشارات بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، چاپ اول، تهران، ۳۰۳ ص.
- ۲- ازکیا، مصطفی، دیباجی فروشانی، شکوه، (۱۳۹۵)، نقد برنامه‌های توسعه روستایی در ایران، مطالعات و تحقیقات اجتماعی ایران، ۵ (۱)، دانشگاه تهران، ۱۲۵-۱۰۳.
- ۳- افتخاری، عبدالرضا، دینانی، لیلا و افتخاری، احسان، (۱۳۹۵)، تحلیل محتوایی حقوق شهروندی روستایی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، نشریه برنامه‌ریزی و آمایش فضا، ۲۰ (۲)، دانشگاه تربیت مدرس، ۲۰۵-۱۹۱.
- ۴- افتخاری، عبدالرضا، سجاسی قیداری، حمدالله، صادقلو، طاهره، (۱۳۹۲)، تحلیل محتوایی جایگاه توسعه پایدار روستایی در برنامه‌های توسعه روستایی ایران، نشریه برنامه‌ریزی و آمایش فضا، ۲۰ (۲)، دانشگاه تربیت مدرس، ۲۰۵-۱۹۱.
- ۵- الوانی، مهدی، صراف‌زاده، اصغر، (۱۳۸۰)، تحلیل عوامل مؤثر بر شکل‌گیری خط‌مشی‌های عمومی در جمهوری اسلامی ایران و ارائه الگوی بهینه، فصلنامه مطالعات مدیریت، ۱ (۳۰)، دانشگاه علامه طباطبایی، ۱۳۲-۱۱۷.
- ۶- امیدی، رضا، (۱۳۹۱)، تحلیل برنامه‌های عمران و توسعه ایران از منظر مؤلفه‌های برنامه‌ریزی اجتماعی، فصلنامه علمی پژوهشی برنامه و بودجه، ۱۴ (۴)، مؤسسه آموزش عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۱۴-۹۷.
- ۷- پورطاهری، مهدی، افتخاری، عبدالرضا و بدری، سید علی، (۱۳۹۰)، راهبردها و سیاست‌های توسعه کالبدی سکونتگاه‌های روستایی، انتشارات بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، چاپ اول، تهران، ۱۷۶ ص.
- ۸- پورعزت، علی‌اصغر، (۱۳۸۷)، مبانی دانش اداره دولت و حکومت، انتشارات سمت، چاپ اول، تهران، ۵۶۸ ص.
- ۹- دانایی‌فرد، حسن، (۱۳۸۸)، روش‌شناسی تدوین خط‌مشی ملی کارآفرینی کشور، نشریه توسعه کارآفرینی، ۲ (۶)، دانشگاه تهران، ۱۵۵-۱۲۵.
- ۱۰- دانش‌فرد، کرم‌الله، (۱۳۸۹)، فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، چاپ اول، تهران، ۴۰۸ ص.

- ۱۱- رحیمی، منیژه، توسلی، فردوس، (۱۳۹۱)، بررسی نقش و جایگاه توسعه روستایی در برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، چهارمین همایش علمی سراسری دانشجویی جغرافیا، تهران، [https://www.civilica.com/Paper-IGSCUT04-IGSCUT04\\_075.html](https://www.civilica.com/Paper-IGSCUT04-IGSCUT04_075.html)
- ۱۲- زاهدی، محمدجواد، غفاری، غلامرضا و ابراهیمی لویه، عادل، (۱۳۹۱)، کاستی‌های نظری برنامه‌ریزی توسعه روستایی در ایران، پژوهش‌های روستایی، ۴ (۱۲)، دانشگاه تهران، ۱-۲۴.
- ۱۳- فتح‌اللهی گلام‌بحری، سعدی، کلانتری، خلیل و امیری، علی، (۱۳۹۶)، تحلیل محتوای قوانین عمران روستایی در برنامه‌های توسعه اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مجله تحقیقات اقتصاد و توسعه کشاورزی ایران، ۱ (۲-۴۸)، دانشگاه تهران، ۷۷-۶۷.
- ۱۴- فیروزنیا، قدیر، افتخاری، عبدالرضا و بدری، سید علی، (۱۳۸۹)، چشم‌انداز و نظام مدیریت برنامه‌ریزی توسعه کالبدی نواحی روستایی ایران، انتشارات بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، چاپ اول، تهران، ۲۴۰ صفحه.
- ۱۵- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۹۵)، اظهارنظر کارشناسی درباره «طرح جامع توسعه و عمران روستایی کشور»، شماره ثبت ۱۷۲، شماره مسلسل ۱۵۰۶۹.
- ۱۶- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، (۱۳۸۶)، گزارش تحلیلی طرح تأسیس سازمان توسعه روستایی (بند الف ماده ۱۹ برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ا.)، مؤسسه توسعه روستایی ایران، گزارش منتشرشده محدود.
- ۱۷- معاونت توسعه روستایی و مناطق محروم ریاست جمهوری، (۱۳۹۵)، سند توسعه روستایی، تهران، انتشارات کوشا.
- ۱۸- مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، (۱۳۸۱)، همایش چالش‌ها و چشم‌انداز توسعه روستایی، دفتر ۲۴، محور توسعه روستایی، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، تهران.
- 19- Albrechts, L., (2004). **Strategic (spatial) planning re-examined**, Environment and Planning B, Planning and Design, Vol 31, Pp 743-758.
- 20- Castells, M., (2000). **The rise of the network society**, Wiley Blackwell, second edition Oxford, 656 p.
- 21- Cheshire, P., (2017). **Identifying principles for spatial policy: levels of intervention**, Last assessed (8/1/2017), [www.apdr.pt/siteRPER/numeros/RPER13/13.4.pdf](http://www.apdr.pt/siteRPER/numeros/RPER13/13.4.pdf).
- 22- De Marchi, G., Lucertini, G., and Tsoukiàs, A., (2016). **From evidence-based policy making to policy analytics**, Ann Oper Res 236: Netherlands, Pp 15-38.
- 23- Freshwater, D., (2007). **Rural Development and the Declining Coherence of Rural Policy: An American and Canadian Perspective**, Paper prepared for the conference, Public Policy and Rural Development – An EU/US Comparison, Wye, UK, June 2007.



- 24- Freshwater, D., and Trapasso, R., (2014). **The Disconnect Between Principles and Practice: Rural Policy Reviews of OECD Countries**, Growth and Change, Vol 45, No 4, Wiley-Blackwell, Pp 477–498.
- 25- Howlett, T., (2011), **Designing Public Policy: Principles and instruments**, Routledge, First edition, London and New York, 236 p.
- 26- Hsiu, F.H., & Shannon, S.E., (2005). **Three Approaches to Qualitative Content Analysis**, Journal of Qualitative Health Research, 15 (9), Sage publication, Pp 75-93.
- 27- Lefevrve, H., (1991). **The social production of space**, Wiley Blackwell, first edition, Oxford, 464 p.
- 28- Mantino, F., (2011). **Developing a Territorial Approach for the CAP**, Discussion Paper: Institute for European Environmental Policy, Pp 1- 45.
- 29- Markey, S., (2010). **Primer on Place-Based Development**, Simon Fraser University, Canada, 7 p.
- 30- Markey, S., and Halseth, G., Manson. D., (2008). **Closing the Implementation Gap: A Framework for Incorporating the Context of Place in Economic Development Planning**, Local Environment, Vol 13, No 4, Taylor & Francis, Pp 337-351.
- 31- Massey, D., (1984). **Spatial divisions of labour: Social structures and the geography of production**, Methuen, First edition, New York, 384 p.
- 32- OECD, (2003). **The Future of Rural Policy: from scrotal to place-based policies in rural areas**, OECD publishing, first edition, Paris; 248 p.
- 33- OECD, (2006). **The New Rural Paradigm: Policies and Governance**, OECD Rural Policy, Reviews, Paris, OECD publishing, first edition, Paris, 176 p.
- 34- Olfert and Partridge, (2010). **Best Practices in Twenty-First-Century Rural Development and Policy**, Growth and Change, Vol 41, No 2 (June 2010), Wiley-Blackwell, Pp 147–164.
- 35- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), (2003). **the Future of Rural Policy: from scrotal to place-based policies in rural areas**, Paris; 248 p.
- 36- Reimer and Brett, (2013). **Scientific Knowledge and Rural Policy: A Long-distant Relationship**, Sociologia Ruralis, Vol 53, Number 3, European Society for Rural Sociology.
- 37- Shortall and Warner, (2010), **Social Inclusion or Market Competitiveness? A Comparison of Rural Development Policies in the European Union and the United States**, Social Policy & Administration, Vol 44, No 5, Pp 575–597.
- 38- Van der Ploeg, J.D., van Broekhuizen, R., Brunori, G., Sonnino, R., Knickel, K., Tisenkops, T., Oostindie, H., (2008). **Towards a framework for understanding regional rural development**, In: van der Ploeg, J.D., Marsden, T. (Eds.), *Unfolding Webs: the Dynamics of Regional Rural Development*, Van Gorcum, Assen.
- 39- Vargas, S, (2010). **Rural development and bioenergy: an alternative approach**, In Y. Khwaja (Ed.), *The BEFS Analysis for Peru. Supporting the Policy Machinery in Peru*, Food and Agriculture Organisation (FAO), Rome (2010), Pp 67–76.