




دوره دوازدهم، شماره ۴  
(شماره پیاپی: ۴۲)  
زمستان ۱۳۹۷

# واکاوی سازوکارهای حکمرانی منابع مشاع و ارائه دلالت‌هایی نهادی برای خط‌مشی‌گذاری؛ مطالعه موردی استحصال گیاهان دارویی مرتعی ایران

علیرضا چیت‌سازیان  
محسن باقری نصرآبادی  دانشجوی دکتری معارف اسلامی و مدیریت دولتی و عضو مرکز رشد دانشگاه امام صادق (ع)، تهران

## چکیده

یکی از منابع ارزش‌آفرین اقتصادی کشور مراتع گیاهان دارویی است. این مزیت سبب شده که برداشت از این مراتع مورد توجه برداشت‌کنندگان و دست‌اندرکاران دولتی قرار گیرد. مشکل سوداگری‌های برخی برداشت‌کنندگان و روند رو به اضمحلال مراتع از یک سو و در حاشیه قرار گرفتن اهالی بومی روستاها برای استحصال مراتع باعث شد که «روایت سازوکارهای حکمرانی منابع مشاع در بخش گیاهان دارویی مرتعی» به عنوان مسئله اصلی این مقاله مورد توجه قرار گیرد. برای ارائه روایتی دقیق از سازوکارهای حکمرانی منابع مشاع مرتعی ضمن مرور قوانین و مقررات این حوزه و بررسی اسناد مرتبط، با ۲۰ نفر از دست‌اندرکاران دولتی و برداشت‌کنندگان در این بخش نیز مصاحبه شد. مشخص شد که در وضع موجود، حکمرانی منابع مرتعی با محوریت و تمرکز دولتی صورت می‌گیرد و رویه واگذاری آنها به افراد برای برداشت از طریق طرح مرتع‌داری، سازوکار مزایده و دریافت بهره مالکانه، پایداری اقتصادی و معیشتی را برای بهره‌برداران ایجاد نمی‌کند. درس‌آموزی از الگوهای موفق در حکمرانی منابع مشاع با تأکید بر مدیریت غیرمتمرکز و مردمی مراتع در کشورهای دنیا، مؤید آن است که بازتعریف حقوق مالکیت برای برداشت‌کنندگان بومی و طراحی قواعد کنش جمعی متناسب با بافت فرهنگی و ویژگی‌های زیست‌بوم هر منطقه، نقش مهمی در شکل‌گیری حکمرانی صحیح منابع مشاع دارد. استحصال این منابع از طریق سازوکارهای مردمی و چندمرکزی علاوه بر جلوگیری از مهاجرت روستایی سبب می‌شود که چرخه کامل بهره‌گیری از مرتع که شامل احیاء، تولید و نگهداشت آنها است نیز بدون هزینه دولتی و توسط خود مردم صورت گیرد.

**واژگان کلیدی:** حکمرانی منابع مشاع، سازوکار کنش جمعی، حقوق مالکیت، گیاهان دارویی مرتعی، قواعد نهادی

 مسئول مکاتبات: mbagherinasr@gmail.com

فرم پیشنهادی به نویسندگان محترم مقالات برای ارجاعات بعدی به این مقاله:

چیت‌سازیان، علیرضا و باقری نصرآبادی، محسن. (۱۳۹۷). واکاوی سازوکارهای حکمرانی منابع مشاع و ارائه دلالت‌هایی نهادی برای خط‌مشی‌گذاری؛ مطالعه موردی استحصال گیاهان دارویی مرتعی ایران. بهبود مدیریت، ۱۲(۴)، ۹۹-۱۲۰.

## ۱- مقدمه

تولید گیاهان دارویی یکی از محورها و مزیت‌های اصلی کشور در تولید ثروت و کسب درآمدهای ارزی است به نحوی که روند صادرات این محصول طی سال‌های گذشته افزایش یافته و طبق پیش‌بینی‌ها به ۳/۵ میلیارد دلار تا سال ۱۴۰۴ می‌رسد [۱۶]. حجم تجارت جهانی گیاهان دارویی در سال‌های اخیر از مرز ۱۰۰ میلیارد دلار گذشته و بر اساس پیش‌بینی بانک جهانی تا سال ۲۰۵۰ به ۵۰۰۰ میلیارد دلار خواهد رسید. در این میان سهم ایران از بازار گیاهان دارویی جهان بسیار محدود و بیشتر مربوط به فروش آنها به صورت خام و فرآوری نشده است. با این حساب درصد پائینی از اقتصاد کشور به این بخش ویژه و حیاتی اختصاص یافته است. با توجه به مزیت رقابتی جدی اقلیمی ایران و تنوع گونه‌های گیاهان دارویی که بسیاری از آنها اختصاصی کشورمان است می‌توان تحولی جدی در تولید و صادرات این بخش ایجاد کرد [۶].

به حسب نوع کاشتی که منجر به تولید گیاهان دارویی می‌شود گیاهان دارویی به سه دسته مرتعی، دیم و زراعی تقسیم می‌شوند. گیاهان دارویی مرتعی به صورت خودرو در مراتع رشد می‌کنند و نیاز به مراقبت و آبیاری ندارند. در گیاهان دارویی زراعی تمام مراحل کشت، مراقبت، آبیاری و نهایتاً برداشت توسط انسان صورت می‌گیرد. در گیاهان دارویی دیم کاشت و مراقبت آن توسط انسان صورت می‌گیرد اما این مزارع نیاز به آبیاری توسط انسان ندارد و به صورت دیم و طبیعی سیراب می‌شوند [۳].

یکی از منابع اصلی تأمین گیاهان دارویی، مراتع کشور است. گونه‌های مرتعی گیاهان دارویی به صورت خودرو در مراتع رشد می‌یابند. برای برخی از آنها امکان اهلی‌سازی و کاشت با مداخله انسانی مقدور شده است. بسیاری از گونه‌های مرتعی گیاهان دارویی، موارد بومی و اختصاصی ایران هستند که دارای ارزش اقتصادی قابل توجهی نیز می‌باشند و نگاه‌های بسیاری را هم به خود جلب کرده‌اند. سالانه پنج میلیون تن تولیدات مرتعی اعم از گیاهان دارویی و علوفه‌ای از عرصه‌های منابع طبیعی کشور برداشت می‌شود که از این میزان محصول حدود چهار هزار تن گیاهان دارویی مرتعی به خارج از کشور صادر می‌شود [۷].

در تقسیم‌بندی که استرم و استرم [۲۷] از منبع و کالا ارائه می‌دهند آنها به چهار دسته کالاهای عوارضی<sup>۱</sup>، خصوصی<sup>۲</sup>، عمومی<sup>۳</sup> و مشاع<sup>۴</sup> تقسیم می‌شوند. منابع و مواهب طبیعی مانند جنگل، آبریزان دریایی و مراتع نمونه‌هایی از منابع مشاع محسوب می‌شوند. کالاهای مشاع کاهش‌پذیر بوده و مصرف افراد سبب محرومیت دیگران می‌گردد و از سوی دیگر به سختی می‌توان انتفاع عموم از آن را محدود کرد (جدول ۱).

ویژگی خاص این نوع کالاها سبب شده که حکمرانی بهره‌گیری صحیح از آن به عنوان معمای برای صاحب‌نظران اقتصاد مطرح می‌شود [۲۸]. معمایی که از آن با عنوان سواری مجانی<sup>۵</sup> و انحصاری شدن<sup>۶</sup> یاد می‌شود و به این اشاره دارد که چگونه می‌توان ضمن بهره‌گیری اقتصادی و بهره‌ور از این منابع، نوعی انحصار، ویژه‌خواری و بی‌عدالتی در استفاده از آنها به وجود نیاید. از سوی دیگر باید ضمن رعایت عدالت بین‌نسلی، این منابع به شکل پایدار باقی مانده و ضمن برداشت صیانتی امکان بهره‌گیری نسل‌های بعدی نیز حفظ شود.

- 1- Toll goods
- 2- Private goods
- 3- Public goods
- 4- Common pool goods
- 5- The free riding problem
- 6- Excludability

## جدول (۱) چهار نوع کالای اساسی

کاهش‌پذیری در کالای استفاده‌شده			
زیاد	کم		
کالاهای خصوصی	کالاهای عوارضی	کم	سختی انحصاری نمودن و محدود کردن منتفعین بالقوه
منابع مشاع	کالاهای عمومی	زیاد	

یکی از سازوکارهایی که طی سده اخیر در کشور برای سازماندهی بهره‌گیری از منابع مشاع تدوین شده ورود و نظارت مستقیم دولت در بهره‌گیری از منابع مشاع است به نحوی که خود دولت مستقیماً این منابع را استحصال و یا آنها را از طریق سازوکارهایی رسمی به بخش خصوصی واگذار می‌کند.

شکل‌گیری این نوع از حکمرانی، ریشه در تاریخ داشته و تشدید ورود و نظارت مستقیم دولت نیز ریشه در تشکیل دولت مدرن در ایران دارد. مجموع شرایط اقتصادی و سیاسی در طول زمان باعث شد که مدیریت و استفاده از این منابع مشاع و از جمله مراتع، از دسترسی و مالکیت عمومی خارج و تحت اداره بخش دولتی قرار گیرد. شروع حرکت ایجاد دولت مدرن از زمان پهلوی اول، چتر سلطه دولت بر امور مختلف از جمله منابع طبیعی را افزایش داد [۱]. در حالی که تا پیش از آن، مالکیت منابع در انحصار دولتی نبود و حتی کشاورزانی که مالک زمین زراعی نبودند انتظار داشتند حق بهره‌برداری از آن زمین‌ها را طی دوره حیات برای خود حفظ و آن را به ورثه‌شان منتقل کنند [۱]. با دولتی شدن منابع مشاع، کشاورزان و اهالی بومی روستاها دست‌شان از دخل و تصرف مستقیم در مراتع بومی کوتاه شد.

پس از وقوع انقلاب اسلامی با هدف جلوگیری از حرکتهای سودجویانه از منابع طبیعی، مسیر اداره دولتی این منابع همچنان ادامه یافت. در این مسیر دولتی شدن اداره جنگل مساوی با توزیع عادلانه تعبیر و تفسیر و بر آن پافشاری می‌شد. در حالی که به اذعان خبرگان، این سازوکار در تحقق این مهم چندان موفق نبوده است. از سوی دیگر اداره دولتی منابع مرتعی در بخش گیاهان دارویی مسائل و چالش‌هایی را به همراه داشته و بهره‌گیری از سازوکارهایی همچون مزایده منجر به نوعی انحصار در برخی واگذاری‌ها گردیده است [۸]. گسترش سیطره دولتی در این بخش به تدریج مشارکت مردم اعم از اهالی روستاها و سایر بومیان در برداشت و احیاء این بخش را کم کرده است. این معضل موجب شده روستائیان به سبب عدم امکان بهره‌گیری از مواهب الهی در منطقه زیست خود، دست به مهاجرت‌های گسترده به سمت شهرها بزنند و حتی برخی مواردی که روستاها وابسته به مراتع گیاهان دارویی بوده‌اند به کل از سکنه خالی شوند<sup>۱</sup>.

هدف این مقاله شناسایی وضعیت موجود حکمرانی منابع مرتعی گیاهان دارویی در کشور و ارائه دلالت‌هایی جهت بهبود سازوکارهای موجود حکمرانی منابع مشاع مرتعی از خلال درس‌آموزی از تجربه سایر کشورهاست. برای پاسخ به این سؤالات در این مقاله ابتدا به معرفی چارچوب (IAD) به عنوان چارچوب اصلی تحلیل نهادی پرداخته می‌شود. در ادامه با مرور تحقیقات مشابه در سایر کشورها، نمایی از وضعیت حکمرانی منابع مشاع در

۱- مصاحبه با دکتر محسن ابراهیم‌پور، عضو هیأت‌علمی پژوهشکده اقتصاد کشاورزی

سایر کشورها ارائه می‌دهیم. در بخش بعد معرفی اجمالی روش‌شناسی مورد استفاده در پژوهش بیان و به تحلیل داده‌های حاصل از مرور اسناد و متون مصاحبه‌ها و ترسیم الگوی حکمرانی منابع مشاع مرتعی با توجه به قواعد نهادی و حقوق مالکیت پرداخته می‌شود.

## ۲- تحلیل نهادی؛ ابزاری برای فهم نظام حکمرانی

فهم پیش‌بینی، تنظیم و کنترل روابط میان کنشگران در عرصه‌های مختلف، کاملاً تحت تأثیر فهم ما از نهادهای اجتماعی است. نهادهای اجتماعی چه به عنوان نظامات و قواعد بیرون از افراد معنابخشی شده باشند و یا به عنوان عادات ذهنی پایدار و شناخت‌های مشترک شده شناخته شوند یکی از عناصر کلیدی مؤثر بر رفتار افراد در موقعیت‌های مختلف هستند. شاید بتوان در تعریفی ساده نهادها را به عنوان نرم‌افزار سازماندهی تعاملات انسانی ترجمه نمود. در تعریفی که الینور استرم ارائه می‌دهد نهادها مجموعه‌ای از توصیه‌هایی هستند که افراد برای ساماندهی تمام اشکال تعاملات تکراری و ساختاریافته در زندگی روزمره استفاده کرده و به کار گرفته‌اند [۲۶]. بر این اساس فهم محتوای نهادی، ابزار مناسبی برای پیش‌بینی و کنترل کنش افراد در نقش‌های مختلف اجتماعی است.

نظریه‌پردازان مختلفی در خصوص چیستی و ابعاد نهاد به بحث پرداخته‌اند که یکی از آنها الینور استرم است. استرم [۲۶] مبتنی بر سال‌ها تحقیق در این حوزه، الگوی جامعی را برای کالبدشکافی و فهم محتوای نهادها با عنوان چارچوب تحلیل و توسعه نهادی<sup>۲</sup> (IAD) ارائه کرده است. وی در این الگو تلاش داشته با در نظر گرفتن تنوع موقعیت‌ها و ناظر به مسئله منابع مشاع و قواعد شکل‌دهنده موقعیت‌های کنش در نهادها به بحث و نظریه‌پردازی در این زمینه بپردازد. از آنجا که مسئله مورد توجه استرم، حکمرانی منابع مشاع و معماری سواروی مجانی بوده با طرح این موضوع در رساله دکتری خود تا پایان عمرش یعنی ۲۰۰۹ عمده تحقیقات خود را در این حوزه متمرکز نمود. بحث‌ها و نوآوری‌های استرم مبنای تحلیل در این مقاله قرار گرفته است. این الگو از نظر گستردگی و وسعت، الگوی کلان و گسترده‌ای محسوب می‌شود و به این دلیل تمرکز این مقاله صرفاً بر روی قواعد و حقوق مالکیت است.

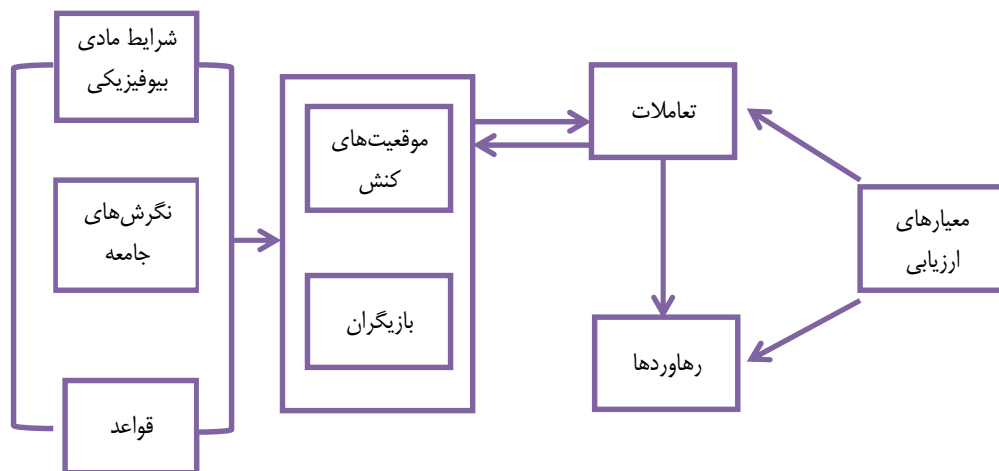
### ۲-۱) چارچوب تحلیل و توسعه نهادی (IAD)

چارچوب تحلیل و توسعه نهادی را می‌توان به عنوان محصولی از نگاه نهادگرایی جدید دانست. این مدل ضمن اینکه تلاش دارد تا برداشت از نهاد به عنوان یک موجودیت غامض و غیرقابل فهم را اصلاح نماید از طریق پیوند فهم نهادی با تصمیم و خطمشی، تحلیل و طراحی‌ای برای مداخلات در شرایطی که تنوعی از موقعیت‌های اقتصادی-سیاسی حاکم است ارائه کند. این چارچوب به منظور ارزشیابی اثربخشی خطمشی‌ها و همچنین طراحی خطمشی‌های جدید نیز به کار گرفته می‌شود [۲۸]. چارچوب مذکور همانند نقشه‌ای است که در آن مجموعه‌ای از موقعیت‌ها، متغیرها و افراد را به سمت الگویی از تعاملات و پیامدها رهنمون می‌سازد. در چارچوب تحلیل نهادی نقطه تمرکز، ناحیه کنش است که شامل موقعیت‌ها و کنشگران است. در واقع از آنجا که رویکرد نهادگرایی همچون کامونز [۱۹] مبنای تحلیل‌های استرم است «واحد تحلیل مبادله» برای او مهم شده

1- Institutional Analysis

2- Institutional Analysis and Development

و با توسعه عینک نگاه خُرد به مبادله انسانی، مجموع موقعیت و کنشگران فعال در آن موقعیت را به عنوان نقطه کانونی مدل معرفی نماید. وی معتقد است ناحیه کنش در خلاء شکل نگرفته و مجموعه‌ای از متغیرهای برون‌زا - شامل شرایط مادی و بیوفیزیکی، شرایط فرهنگی و نگرش‌های جامعه و قواعد رسمی و غیررسمی - بر هسته اصلی نهادها که همان ناحیه کنش است اثر دارد و محقق نهادی برای فهم شکل‌گیری تعاملات در چارچوب نهادها بایستی آن متغیرهای برون‌زا را به خوبی فهم نماید. از سوی دیگر پویایی‌های درون ناحیه کنش منجر به شکل‌گیری تعاملاتی در بین کنشگران شده و این تعاملات رهاوردهایی را برای آنها به همراه می‌آورد. چارچوب ارائه‌شده توسط استرم در شکل ۱ به تصویر کشیده شده است.



شکل (۱) چارچوب تحلیل نهادی

در این الگو هسته اصلی نهادها که همان ناحیه کنش هستند تحت تأثیر متغیرهای برون‌زا تعریف می‌شوند و تبعاً با تغییر و تحول در این متغیرها می‌توان سازوکارها و پویایی‌های درونی نهادها را بهبود داد. همانگونه که توضیح داده شد سه عامل اصلی شامل قواعد نهادی، ماهیت جهان فیزیکی و شرایط اجتماعی بر ناحیه کنش اثرگذار هستند که در ادامه به معرفی و تحلیل آنها خواهیم پرداخت [۲۱].

## ۲-۱-۱) قواعد نهادی<sup>۱</sup>

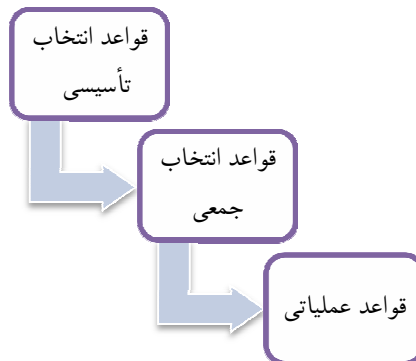
قواعد نهادی شامل مجموع هنجارها، رویه‌ها و فرآیندهای رسمی و غیررسمی است که در سازمان یا عرصه مورد نظر حاکم است. قواعد نهادی در واقع زمینه‌ای است که فعالیت‌ها و اقدامات در آن جاری و ساری است و بنابراین خود این قواعد، جهت‌دهنده، هدایت‌کننده و سازنده است. فهم قواعد در عمل و اینکه چه فعالی (یا پیامدهایی) ضروری، ممنوع یا مجاز هستند بسیار لازم است. ده‌ها هزار قاعده جزئی در ساختاربخشی به یک ناحیه کنش پیچیده به کار رفته است. قواعد محدودیت‌ساز هستند و تعیین می‌کنند که بازیگر برای کنش در یک موقعیت معین باید به چه اصول و تنظیماتی پایبند باشد [۲۶].

در چارچوب تحلیل و توسعه نهادی، قواعد به عنوان مجموعه‌ای از دستورالعمل‌هاست که موجب خلق یک موقعیت کنش انسانی در بافت یک محیط زیستی می‌گردد. در این نگاه، قواعد نقشی مشابه ژن‌ها دارند. ژن‌ها

ترکیب می‌شوند تا یک فنوتیپ بسازند و قواعد ترکیب می‌شوند تا ساختار یک موقعیت کنش را بازتولید کنند. در این فضا حقوق مالکیت بازیگران در موقعیت‌های گوناگون، نتیجه مجموعه‌ای زیرمبنایی از قواعد مورد استفاده در این موقعیت است و این قواعد هستند که با ساخت حقوق مالکیت، کنش بازیگران یک عرصه نهادی را تنظیم می‌نمایند [۲۶]. بر این اساس، گونه‌شناسی‌ها و طبقه‌بندی‌های متنوعی از قواعد ارائه شده‌اند که در ادامه با توجه به هدف و سطح تمرکز پژوهش به برخی از آنها می‌پردازیم.

در یک تقسیم‌بندی، قواعد به دو دسته قواعد رسمی که به صورت قانونی و ساختاری شکل یافته و قواعد غیررسمی که شامل سیستم ارزشی، نمادها، الگوهای شناختی و هنجارهای رفتاری است تقسیم می‌شوند [۲۲]. در یک تقسیم‌بندی دیگر اما قواعد در سه سطح انتخاب تأسیسی، انتخاب جمعی و عملیاتی قابل بررسی هستند [۲]:

- قواعد عملیاتی: این قواعد مستقیماً بر تصمیمات روزانه‌ای که بازیگران در هر مجموعه‌ای می‌گیرند تأثیر می‌گذارد. این قواعد ممکن است نسبتاً به سرعت تغییر کنند.
- قواعد انتخاب جمعی: این قواعد بر فعالیتهای عملیاتی و نتایج از طریق اثرشان بر تعیین اینکه چه کسی شایسته بازیگر بودن است و چه قواعد به خصوصی برای تغییر قواعد عملیاتی استفاده می‌شوند تأثیر می‌گذارند.
- قواعد انتخاب تأسیسی: این قواعد بر فعالیتهای انتخاب جمعی از طریق تعیین اینکه چه کسی شایسته بازیگر بودن است و چه قواعدی برای شکل دادن به مجموعه قواعد انتخاب جمعی استفاده می‌شود اثرگذار هستند (شکل ۲).



شکل ۲) قواعد انتخاب تأسیسی، جمعی و عملیاتی

این طبقه‌بندی از قواعد، رابطه تولید قواعد با یکدیگر را نشان می‌دهد. به این معنا که قواعد انتخاب تأسیسی منجر به شکل‌گیری قواعد انتخاب جمعی شده و آنها نیز منجر به شکل‌گیری قواعد عملیاتی می‌گردند.

## ۲-۱-۲) انواع حقوق مالکیت

قواعد بهره‌برداری از منابع مشاع، ریشه در حقوق مالکیتی دارد که البته این حقوق مالکیت خود بر اساس قواعد تأسیسی و فراتأسیسی هر جامعه تعیین می‌شود. شناخت این حقوق کمک می‌کند تا بتوان فهم بهتری از زمین بازی و تعامل‌هایی داشته باشیم که در ناحیه کنش صورت می‌گیرد. در تحلیلی که استرم در مورد بررسی حقوق مالکیت منابع مشاع انجام داده [۲۵] با توجه به میزان اقتدار افراد در تعیین میزان بهره‌گیری خود و دیگران از منابع مشاع، پنج گونه حق مالکیت را پیشنهاد نموده است:

- ← حق دسترسی<sup>۱</sup>: حق ورود و لذت بردن بدون برداشت از منطقه
- ← حق برداشت<sup>۲</sup>: حق ورود همراه با امکان برداشت از منابع منطقه
- ← حق مدیریت<sup>۳</sup>: حق مدیریت و تنظیم فضای داخلی منطقه و مدیریت منابع
- ← حق انحصار<sup>۴</sup>: حق تعیین اینکه چه کسی دسترسی داشته باشد و چگونگی انتقال آن حق (به عبارتی تعیین می‌کند که چه کسی می‌تواند از حق مدیریت برخوردار باشد)
- ← حق انتقال و واگذاری<sup>۵</sup>: امکان فروش و یا واگذاری انحصار را در اختیار دارد و معین می‌کند چه کسی باید از حق انحصار برخوردار باشد.

### ۳- شکل‌گیری مشارکت و کنش جمعی در حکمرانی منابع مشاع

همانگونه که توضیح داده شد الگوی حکمرانی منابع مشاع یکی از معماهایی است که حاکمیت‌ها با آن مواجه هستند. از یک سو دولت‌گرایی به عنوان یک راهکار اطمینان‌بخش مطرح شده و از سوی دیگر تکیه به الگوی بازارمحور بودن حکمرانی این منابع از سوی جریان اصلی دانش اقتصاد مطرح گردیده است. البته همانطور که توضیح داده شد عدم بهره‌وری حکمرانی دولت‌ها بر منابع مشاع و شکل‌گیری نوعی ویژه‌خواری در واگذاری‌ها، عملاً این سازوکار را ناکارآمد نموده است.

طراحی سازوکارهای کنش جمعی در ادامه مسیر تمرکززدایی از مدیریت دولتی و جلب مشارکت عموم مردم ضروری است. مارشال کنش جمعی را به عنوان اقدامی توسط یک گروه به طور مستقیم یا از طریق یک سازمان برای جلب منافع مشترک افراد تعریف کرده است [۲۳]. مینزن آن را به عنوان یک اقدام مشترک افراد برای هدفی مشترک جهت دستیابی به پیامدهایی که وابسته به افراد است تعریف می‌کند [۲۴]. طبق این تعاریف یک سری ویژگی‌هایی در هر کنش جمعی مشترک است که شامل این موارد هستند: درگیر شدن گروهی از مردم، منافع مشترک و نیز اقدام داوطلبانه و مشترک برای اقلان آن منافع مشترک [۳۰]. کنش جمعی در فرم‌ها و حوزه‌های مختلف شامل توسعه نهادها، بسیج منابع، فعالیت‌های هماهنگ و اشتراک اطلاعات، توصیف و طراحی می‌شود و در صورتی که به خوبی طراحی شود ارزش افزوده قابل توجهی را ایجاد می‌کند [۲۹]. در ادامه، تجربه پژوهش‌هایی که به بررسی مشارکت در حکمرانی منابع مشاع پرداخته‌اند بررسی شده است.

### ۳-۱) سیر تحولات در حکمرانی مراتع

مراتع کشور تا قبل از ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، مانند سایر اراضی به صورت غیردولتی توسط عشایر، خان‌ها و کدخدایان روستاها اداره می‌شد. از مراتع به طور سنتی استفاده‌های مختلفی از جمله برای چرای دام و برداشت گیاهان دارویی به منظور مصارف طبی صورت می‌گرفته است. در سال ۱۳۳۸ نگاشتی قانونی مشتمل بر ۲۸ ماده و ۲۲ تبصره در حوزه منابع جنگلی و مرتعی به تصویب هیأت وزیران رژیم پهلوی رسید و مدتی بعد آئین‌نامه اجرایی سازمان مربوطه مصوب شد. اولین ضابطه قانونی بعد از ملی شدن جنگل‌ها و مراتع - که در حقیقت مادر

1- Access  
2- Withdrawal  
3- Management  
4- Exclusion  
5- Alienation

مصوبات اصلی در عرصه مرتع بوده است - در مهر سال ۱۳۴۲ به تصویب می‌رسد و در آن الزام بهره‌برداران مراتع به دریافت پروانه بهره‌برداری از سازمان جنگل‌بانی ظرف مدت یک سال مطرح می‌گردد [۴].

قانون تأسیس وزارت منابع طبیعی در سال ۱۳۴۶ به تصویب رسید و در ادامه آن در سال ۱۳۴۸ مؤسسه تحقیقات منابع طبیعی به منظور تحقیق و مطالعه و تمرکز بر تحقیقات مربوط به منابع طبیعی ایجاد شد. همچنین صندوق عمران مراتع برای کمک به عمران و اصلاح مراتع، تسهیل اسکان تدریجی عشایر و تأمین تسهیلات اجرای طرح‌های مرتعداری در سال ۱۳۴۹ تأسیس شد. نهایتاً در سال ۱۳۵۱ تشکیلات ستادی سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور به تصویب سازمان امور اداری و استخدامی کشور رسید.

ساختار و تشکیلاتی که تا پیش از پیروزی انقلاب اسلامی شکل گرفته بود بدون تغییر خاصی پس از آن باقی ماند و با هدف جلوگیری از حرکت‌های سودجویانه از منابع طبیعی، مسیر حکمرانی دولتی بر منابع مشاع ادامه یافت. در این مسیر دولتی شدن اداره جنگل مساوی با توزیع عادلانه تعبیر و تفسیر و بر آن پافشاری می‌شد. در سال ۱۳۶۶ عنوان سرچنگلداری کل در استان‌ها به اداره کل منابع طبیعی تغییر یافت. در سال ۱۳۶۹ سازمان جنگل‌ها و مراتع ذیل مجموعه وزارت جهاد سازندگی قرار گرفت و رئیس سازمان به عنوان معاونت وزارت جهاد سازندگی تعیین شد تا اینکه در سال ۱۳۷۹ وزارتخانه‌های جهاد سازندگی و کشاورزی ادغام و وزارت جهاد کشاورزی تشکیل شد. به این ترتیب رئیس سازمان جنگل‌ها و مراتع کشور در پست سازمانی به عنوان معاون وزیر جهاد کشاورزی تعریف شد.<sup>۱</sup>

در مجموع با توجه به سیاست‌های حکمرانی مرتع که از قبل از انقلاب آغاز و تا پس از آن ادامه داشت افزایش تعداد بهره‌برداران از مراتع برای برداشت محصولات مختلف، چرای دام و البته ورود و استفاده غیراصولی از مراتع سبب شد که سازمان‌های مربوطه از جمله سازمان «جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری» نظارت و کنترل بهره‌برداری از مرتع را تشدید و طرح‌های مختلفی را به منظور کاهش روند بهره‌برداری از مراتع کشور اجرا کند. به برخی از این طرح‌ها و اثرات ناشی از آنها در ادامه اشاره می‌شود:

◀ طرح مرتعداری: این طرح از دهه هفتاد در کشور اجرا شده است. البته قبل از انقلاب نیز به صورت محدود اجرا شده ولی از سال ۱۳۷۰ و با ادغام سازمان جنگل‌ها و مراتع در جهاد سازندگی سابق با شتاب بیشتری دنبال گردید. طرح‌های تهیه‌شده پس از تصویب توسط ادارات کل منابع طبیعی استان‌ها، ضمن ثبت در دفاتر اسناد رسمی برای یک دوره ۱۵ ساله به مجریان واگذار می‌گردد. در این طرح افراد دارای حق بهره‌برداری در مراتع مربوطه، تعیین و ضمناً ظرفیت و محدودیت‌های مرتع برای بهره‌برداری در قالب کسب‌وکار گیاهان دارویی، چرای دام (همراه با تعیین زمان ورود و خروج دام) و سایر بهره‌برداری‌ها تعیین می‌شود. دارنده پروانه مرتعداری موظف می‌شود که موارد ذکرشده در طرح را رعایت کند و در صورت عدم رعایت، اداره کل منابع طبیعی می‌تواند با متخلف برخورد نمایند. از جمله مشکلات این طرح عدم هماهنگی بین مجریان طرح، نارسایی‌های قواعد حقوقی، تعدد مجریان و عدم شناخت اهداف طرح است [۴].

◀ طرح تعدیل مرتع: طبق مصوبات قانونی، صرفاً کسانی امکان بهره‌برداری از مراتع را دارند که دارای پروانه چرای دام یا طرح مرتعداری باشند. پس از مدتی علاوه بر اینکه پروانه‌های متعددی برای چرای دام صادر شد

۱- پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور (به‌روزرسانی ۱۵/۱۰/۹۷): <http://www.frw.org.ir>



صاحبان پروانه‌ها نیز مازاد بر ظرفیت مرتع، دام وارد عرصه‌های مرتعی می‌کردند. طبق یکی از برنامه‌های الزامی سازمان جنگل‌ها و مراتع، دام‌های مازاد باید از مراتع خارج و قسمتی از نیازهای غذایی کشور از طریق تولید دام به روش پرورابندی تأمین شود. اما مشکل این طرح آن است که تولید دام در قالب پرورابندی با این محدودیت مواجه است که بسیاری از نهاده‌های اصلی دامپروری، وارداتی است و کشور در این زمینه وابستگی شدید دارد [۴].

◀ واگذاری برخی مراتع در قالب مزایده: در حال حاضر برخی از مراتع که دارای ظرفیت تولید و برداشت گیاهان دارویی هستند در قالب مزایده به بهره‌برداران داوطلب واگذار می‌شود. این بهره‌برداران که معمولاً غیربومی هستند موظفند صرفاً در بازه زمانی معینی به برداشت محصولات گیاهان دارویی و صنعتی همچون باریجه، آنغوزه، آویشن و ... بپردازند. از اشکالات این طرح آن است که بهره‌برداران به دلیل هزینه‌های گزافی که در قالب مزایده یا بهره مالکانه پرداخته کرده‌اند حداکثر فشار را بر مراتع برای برداشت بیشتر وارد و موجب نابودی مراتع می‌شوند.

سازوکاری که در کشور طی سده اخیر برای سازماندهی بهره‌گیری از منابع طبیعی به کار گرفته شده، ورود و نظارت تدریجی، فراگیر و مستقیم دولت در بهره‌گیری از منابع مشاع است در حالی که پیش از آن بسیاری از زمین‌ها، خواه به صورت مرتع، جنگل و یا زمین زراعی در اختیار اربابان هر منطقه بوده و با تنظیم‌گری‌های خاص خود به سامان آن منابع می‌پرداختند. آنها در نهادی به اسمی «ارباب-رعیت» ضمن اینکه از منافع موهبات خدادادی برخوردار می‌شدند با کمک عشایر، کشاورزان و اهالی بومی در حفظ و احیاء منابع نیز کوشا بودند. در برخی موارد خراج یا مالیاتی را نیز به حاکمان دولتی پرداخت می‌کردند. تصمیمات مدیریت مراتع و حل و فصل اختلافات مربوط به آن نیز بر عهده کخدایان بوده است. قبل از ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، مدیریت بیش از ۷۰٪ منابع مرتعی بر اساس چنین ساختاری بوده است [۴]. با از بین رفتن خرده‌نظام‌های اجتماعی و اقتصادی ناظر به حکمرانی سنتی مراتع و جایگزین شدن تدریجی نظام‌های جدید مرتعداری، اکنون ناکارآمدی سیاست‌های جدید مشخص شده است. در صورتی که نظام کارآمدی با محوریت جوامع بومی و محلی شکل بگیرد حیات مراتع بیش از پیش دچار بحران خواهد شد. برای آشنایی بیشتر با تجربیات جهانی، به مرور و بررسی برخی نظام‌های مدیریتی می‌پردازیم.

### ۳-۲) مرور پژوهش‌های گذشته: بازخوانی تجربیات مشارکت در حکمرانی منابع مشاع

برای بررسی وضعیت موجود یکی از گام‌های اساسی این پژوهش، مرور تجربیات مشابه سایر کشورها در زمینه حکمرانی منابع مشاع مرتعی و جنگلی است تا شناخت لازم برای مقایسه عناصر اصلی ایجاد شود.

#### • شورای منطقه‌ای کمان در هند و نپال

شورای کمان<sup>۱</sup> در ۱۹۳۱ با مشارکت جوامع و دولت به منظور حفظ و نگهداری منابع تشکیل شد. در این چارچوب روستائیان اختیار داشتند که قواعد خاصی را برای استفاده روزانه خود وضع کنند. مدیریت این روستائیان بر جنگل‌ها تحت ساختاری شورایی شکل یافت. قریب ۳۰۰۰ شورا به طور رسمی حدود یک‌چهارم جنگل‌ها را در کمان، مدیریت و کنترل می‌کردند. این شوراها همچنین وظیفه داشتند چارچوبی را برای مدیریت جنگل تهیه کنند و ساکنان بومی هر منطقه می‌توانستند شورای مورد نظر خود را انتخاب کنند. آنها در یک فرآیند مردم‌سالار

1- Kumaon in India

بین ۵ تا ۹ نفر به اضافه رهبر شورا را انتخاب می‌کردند [۱۷].

• مدیریت مشترک جنگل در هند<sup>۱</sup>

مدیریت مشترک جنگل با هدف مدیریت بهتر جنگل‌ها از طریق همکاری بین دپارتمان جنگل و جوامع روستایی، تغییر مهمی در راهبرد محافظت محیطی در هند بوده است [۱۷]. سازوکار اولیه برای تمرکززدایی، کمیته‌های حفاظت جنگل در سطح روستا است. اعضاء این کمیته‌ها در هند محصولات جنگلی غیر از چوب را به دست می‌آورند. بیش از ۵۳۰۰۰ کمیته حفاظت از جنگل در هند وجود دارد که تقریباً ۱۸٪ جنگل‌ها را حفاظت می‌کنند. نمی‌توان ارزیابی دقیقی از این موضوع داشت که چه میزان از پیشرفت در این بخش مربوط به این سازوکار است هر چند که برخی دسترسی‌ها برای روستائیان بهبود یافته و از کنترل شدید دولت بر برداشت آنها نیز کاسته شده است.

• انجمن جنگل‌بانی در نپال

تا سال ۱۹۹۹ حدود ۸۵۰۰ گروه محلی کاربر جنگل (شامل یک میلیون خانواده) شکل گرفت. این جمعیت ۱۰٪ کل جنگل‌های نپال را پوشش می‌دادند. ماهیت حقوق مالکیت این گروه‌ها، به شکل متصرف<sup>۲</sup> بوده یعنی آنها قادرند از محصولات استفاده کنند آنها را در بازار خرید و فروش کنند نحوه استفاده را مدیریت کنند و قواعد سطح کنش جمعی را نیز ایجاد کنند.

• پارک‌ها و برنامه مردمی جنگل در نپال

تجربه دیگر در مورد کشور نپال اما در ارتباط با مناطق حفاظت‌شده، پارک‌های طبیعی و برنامه‌های مردمی است که با سه هدف دنبال می‌شده است: تلاش برای توسعه استفاده از منابع پارک توسط مالکانی که در مجاورت آن هستند؛ طراحی سازوکارهای جبران‌کننده برای جوامع محلی که پیشتر به آن منابع جنگلی تکیه داشته‌اند و همچنین تلاش جهت خلق مشوق‌هایی که جمعیت‌های محلی را برای تغییر اقدامات خود در مناطق حفاظت‌شده ترغیب کند [۱۷]. آنچه در این میان حائز اهمیت بوده تولید منافع ارزشمند برای جوامع روستایی‌ای است که در حاشیه جنگل قرار دارند.

• الگوی کشور آلبانی

بر مبنای تحلیل عمیق الگوها و کاربردهای محلی، یک کنش جمعی روستامحور در آلبانی شکل یافته که قالب‌های مختلفی را متناسب با استفاده‌های مالکیت عمومی و خصوصی شکل داده است. قالب‌های تخصیص‌یافته، طیفی از دسترسی آزاد تا انحصار در استخراج، مدیریت و حق انتقال را به افراد می‌دهد. این تخصیص‌ها بین افراد یا ساختارهای جمعی مانند خانواده، طایفه، روستا و ... توزیع می‌شود. به این ترتیب سرزمین را می‌توان به پنج ناحیه از حیث نفوذ و مدیریت تقسیم کرد که سه مورد اول تحت نفوذ و سیطره روستا هستند و مرزهای مدیریت جمعی را ایجاد می‌کنند [۱۸]:

■ ناحیه اول: زمین اصلی خانه‌ها به علاوه باغ‌ها و زمین‌های کشاورزی خصوصی است که متعلق به هر خانواده است.

■ ناحیه دوم: منطقه مجاور روستا که شامل دسترسی‌های عمومی است اما حقوق استفاده از آن به طوایف

1- Joint Forest Management in India  
2- proprietor

مختلف یا حتی خانواده‌های مختلف طوایف در روستا واگذار و بین آنها تقسیم شده است. جمع‌آوری علوفه، هیزم، زغال و بلوط از این مناطق به طور مستقیم در اختیار طوایف خان‌ها قرار گرفته و حق فروش آن را نیز دارند اما مراتع و جمع‌آوری گیاهان دارویی و معطر آنها در اختیار همه روستائیان است.

■ ناحیه سوم: نواحی نزدیک به روستا با دسترسی عمومی و استفاده برای همه ساکنان آن. در این ناحیه همه روستائیان اجازه دارند از هیزم، زغال و بلوط و همچنین مراتع و گیاهان دارویی برداشت کنند.

■ نواحی چهار و پنج: نواحی دوردست از روستا که به طور مستقیم توسط روستائیان استفاده و مدیریت نشده است.

جدول ۲ جزئیات مدل‌های فوق را در سه محور اصلی سیاست‌های بالادستی، کنش جمعی و حقوق مالکیت به همراه پیامدهای نهایی آنها بررسی کرده است.

جدول ۲) تنوع نهادی در تمرکززدایی، حقوق مالکیت و پیامدهای آن [۱۷]

انجمن جنگل کمان (منطقه‌ای در هند)	مدیریت مشترک جنگل هند	جامعه جنگل‌بانی نپال	پارک‌ها و برنامه مردمی نپال	الگوی مدیریت جنگل آلبانی	محورهای مورد مقایسه
بدون فشار اعطاء‌کنندگان، منافع زیاد بازیگران دولتی در تمرکززدایی	فشارهای زیاد اعطاء‌کنندگان، منفعت بازیگران دولتی در تمرکززدایی	فشارهای زیاد اعطاء‌کنندگان، منفعت بازیگران دولتی در تمرکززدایی	فشارهای زیاد اعطاء‌کنندگان برای تهیه برنامه، نبود رقابت بین‌بخشی	منفعت بازیگران دولتی در تمرکززدایی	ماهیت سیاست‌های بالادستی درباره تمرکززدایی (سطح تأسیسی)
سطح بالای بسیج محلی، تنش با دپارتمان درآمد ارضی در دولت	فشار اعطاء‌کنندگان موجب تلفیق برخی منافع دولتی و حکومتی، سطح پائین کنش جمعی بومیان موجب تلفیق منافع برخی بازیگران دولتی	فشار اعطاء‌کنندگان و کنش جمعی محدود بومیان موجب تلفیق منافع دولتی، ظهور برخی جریان‌ها علیه تمرکززدایی	فقدان کنش جمعی در سطح محلی، ارتباط کم با سطح بالای سیاست‌ها	سطح بالای بسیج محلی	ماهیت سطح میانی؛ کنش جمعی و روابط آن با سیاست‌های بالادستی
واگذاری به گروه‌های محلی، وجود برخی محدودیت‌ها	واگذار به گروه‌های محلی، وجود برخی محدودیت‌ها	واگذاری به گروه‌های محلی، نااطمینانی‌های آینده	واگذار به گروه‌های محلی، محدودیت بسیار	واگذاری به گروه‌های محلی طبق اولویت‌بندی	انواع حقوق حق برداشت

ادامه جدول ۲) تنوع نهادی در تمرکززدایی، حقوق مالکیت و پیامدهای آن [۱۷]

محورهای مورد مقایسه		الگوی مدیریت جنگل آلبانی	پارک‌ها و برنامه مردمی نپال	جامعه جنگل‌بانی نپال	مدیریت مشترک جنگل هند	انجمن جنگل کمان (منطقه‌ای در هند)
انواع حقوق	حق مدیریت	واگذاری به گروه‌های محلی طبق اولویت‌بندی	عدم دسترسی این حق برای گروه‌های محلی	واگذاری به گروه‌های محلی، وجود برخی محدودیت‌ها	واگذاری به گروه‌های محلی، محدودیت‌های معنادار در اجرا، مداخله فعال دپارتمان جنگل	واگذاری به گروه‌های محلی، وجود برخی محدودیت‌ها، نظارت محدود دپارتمان جنگل
	حق انحصار	واگذاری به گروه‌های محلی طبق اولویت‌بندی	عدم دسترسی این حق برای گروه‌های محلی	واگذاری به گروه‌های محلی، وجود برخی محدودیت‌ها	واگذاری به گروه‌های محلی، وجود برخی محدودیت‌ها	واگذاری به گروه‌های محلی
	حق انتقال	حق محدود برای گروه‌های محلی	عدم دسترسی این حق برای گروه‌های محلی	حق محدود برای گروه‌های محلی	حق محدود برای گروه‌های محلی	عدم دسترسی این حق برای گروه‌های محلی
	پیامدها، مشارکت و الگوهای تمرکززدایی در استفاده از منابع	سطح بالای تمرکززدایی و مشارکت طبق طیف‌بندی	تقریباً فقدان تمرکززدایی، مشارکت محدود، نهادینه‌سازی محدود و الگوی استفاده محلی به مانند قبل	سطح بالایی تمرکززدایی و مشارکت، این تمرکززدایی استفاده از منابع را محدود و در برخی موارد موقعیت منبع را ارتقاء می‌دهد	سطح متوسط تمرکززدایی و مشارکت، این تمرکززدایی استفاده از منابع را محدود و در برخی موارد موقعیت منبع را ارتقاء می‌دهد	سطح بالایی تمرکززدایی و مشارکت، این تمرکززدایی استفاده از منابع را محدود و موقعیت منبع را ارتقاء می‌دهد

۴- روش‌شناسی پژوهش

روش‌شناسی پژوهش ارائه‌رندی است که محقق از فرآیند شکل‌گیری مسئله تا رسیدن به پاسخ طی کرده است. در این قسمت ضمن بیان روایت مسیر پژوهش به معرفی اجمالی راهبرد و ابزارهای تحلیل و گردآوری داده‌ها پرداخته می‌شود.

۴-۱) رویکرد پژوهش

رویکردی که برای مسئله مدنظر انتخاب شده از نوع کیفی بوده است. مسیر پژوهش کیفی نه در مسیری تعریف‌شده بلکه با رفت و برگشت‌های مارپیچی در تعیین دقیق مسئله و گردآوری و تحلیل داده‌ها است. البته این امر از جمله نقاط قوت چنین پژوهش‌هایی است چرا که پژوهشگر وادار می‌شود تا بر کلیت فرآیند پژوهش و گام‌های آن دقت و تأمل لازم را داشته باشد [۲۰].

## ۴-۲) راهبرد پژوهش

مسئله این پژوهش متمرکز بر یک مطالعه موردی بحث‌انگیز است که در ادامه آن یک بافت یا محیط خاص بررسی شده است. می‌توان گفت که راهبرد پژوهش، مطالعه موردی است. در این راهبرد پژوهشگر از طریق گردآوری داده‌های تفصیلی و عمیق از مآخذ اطلاعاتی چندگانه (مشاهدات، مستندات، مصاحبه‌ها و گزارش‌ها) به بررسی یک یا چند مورد محدود می‌پردازد و توصیفی از مضمون‌های مبتنی بر مورد ارائه می‌دهد [۱۳]. برای رسیدن به روایتی قابل اتکاء، از فرآیند کثرت‌گرایی<sup>۱</sup> یا سه‌سویی‌سازی استفاده شده است. به عبارتی سعی شده از زوایای مختلف به این مسئله نگریسته شود تا همه ابعاد آن دیده شود. کثرت‌گرایی هم با انتخاب مشاهده‌گران مختلفی که ابعاد متنوع موضوع را پوشش می‌دهند و هم در شیوه مطالعه، به کار گرفته شده که به معنای ترکیب داده‌ها و سبک‌های پژوهشی است [۱۵]. همچنین در این پژوهش به ارائه شرحی منصفانه، صادقانه و متعادل از زندگی اجتماعی در حوزه مسئله مورد نظر که گویای اصالت و روایی اصل کار است پرداخته شده و شرحی تفصیلی از چگونگی درک و احساس کنشگران در این بخش ارائه شده است [۱۵].

## ۴-۳) فنون گردآوری داده‌ها

پژوهشگر سعی کرده علاوه بر حضور در ناحیه کنش مورد نظر و ارتباط با کنشگران آن، از منابع دست اول در این زمینه استفاده کند: قوانین ناظر به حفاظت از جنگل‌ها و مراتع، مستند ویژه جشنواره گیاهان دارویی، سند ملی و نقشه راه گیاهان دارویی و طب سنتی، پایان‌نامه‌ها، مقالات پژوهشی و گزارش‌های رسمی. به علاوه از حدود ۲۰ مصاحبه نیمه‌ساختاریافته نیز برای شناخت وضع موجود استفاده شده است. بنابراین ابزار جمع‌آوری داده در این پژوهش را می‌توان مطالعه کتابخانه‌ای، تحلیل اسناد و مصاحبه کیفی دانست. برای تحلیل داده‌ها از چهارچوب نهادی IAD استفاده شده و روایت‌های ناظر به تحلیل وضع موجود ارائه شده‌اند. در نهایت نیز با استفاده از تجربیات کشورهای دیگر، دلالت‌هایی برای خط‌مشی‌گذاری منابع مرتعی پیشنهاد شده است.

## ۵- تجزیه و تحلیل داده‌ها

### ۵-۱) روایت وضع موجود حکمرانی گیاهان دارویی مرتعی در ایران

این بخش روایتی است از بررسی مستندات و مصاحبه‌های صورت‌گرفته که سعی شده با ارائه طبقه‌بندی، انسجام روایت حفظ شود. مسائل و وضعیت‌ها در ذیل هر عنوان تفکیک شده‌اند تا امکان بررسی و شناخت بهتر حاصل شده و مفهوم‌سازی صورت گیرد. به این معنا که با تفسیر و تحلیل سازه‌ها یا داده‌های خامی که از مصاحبه‌ها یا مستندات به دست آمده، مفاهیم نظری حاصل می‌شود. با توجه به اینکه روایت‌های مفهومی، حاصل داده‌های متعددی هستند امکان اینکه برای همه آنها ارجاع صورت گیرد وجود نداشته و تنها برای برخی موارد ارجاعات ذکر شده است.

### ۵-۱-۱) حقوق مالکیت در بخش گیاهان دارویی مرتعی

#### ۵-۱-۱-۱) حق دسترسی (برای بازدیدکننده)

حق دسترسی در مراتع گیاهان دارویی به معنای ورود به این مراتع برای همه افراد آزاد است و از این بابت

محدودیتی وجود ندارد مگر آنکه زمینه از بین رفتن این مراتع را فراهم کند.

#### ۵-۱-۱-۲) حق برداشت (برای کاربر مقتدر)

طبق تبصره ۷ ماده ۲ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۴۶، «بهره‌برداری در قالب طرح و به صورت انبوه از فرآورده‌های فرعی جنگلی و مرتعی ملی شده از قبیل باریجه، کتیرا، آنگوزه و سقز مستلزم اخذ مجوز لازم از وزارت کشاورزی است و اولویت بهره‌برداری با رعایت اصول فنی با دارندگان پروانه چرای دام و بهره‌برداران جنگلی و مرتعی در هر منطقه خواهد بود». از سوی دیگر، اصل ۴۸ قانون اساسی عدالت منطقه‌ای را در بهره‌برداری از منابع طبیعی مدنظر قرار داده و تأکید کرده «در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد. به طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم را در دسترس داشته باشد». این دو قانون برای برداشت و بهره‌برداری اولویت را در اختیار افراد بومی قرار می‌دهد و بر اساس اصل ۴۸ بایستی برای هر منطقه امکان بهره‌گیری از منابع خود را ایجاد نمود. البته این حق منحصر به افراد بومی نبوده لیکن حق اولویت با آنها است.

طبق تبصره یک ماده ۲۵ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع که واگذاری حق استفاده از پروانه مرتع به دیگری و یا دریافت وجه مالی به عنوان واگذاری پروانه را ممنوع و مستوجب مجازات دانسته است بنابراین استفاده از این مراتع باید صرفاً مورد استفاده ذیحقان اصلی قرار گیرد.

#### ۵-۱-۱-۳) حق مدیریت (برای مدعی مقتدر)

بر اساس قوانین، حق مدیریت این منابع بر عهده دولت (از طریق سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری) است و این سازمان موظف به حفظ و حراست از آنها می‌باشد. در ماده ۲۲ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع به شرایط حفظ و حراست از جنگل‌ها و مراتع پرداخته شده و تمامی وظایف مربوط به آن را بر عهده سازمانی به نام گارد مسلح جنگل در سازمان جنگل‌بانی قرار داده است.

طبق تبصره ۷ ماده ۲ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۴۶، در ازاء مدیریت و صیانت از مراتع این سازمان بهره‌مالکانه دریافت می‌نماید. بر اساس این قانون بهره‌مالکانه فرآورده‌های یادشده با توجه به نرخ که سالانه به وسیله وزارت مذکور (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری) اعلام می‌گردد از متقاضی دریافت و به حساب خاصی در خزانه‌داری کل واریز می‌شود.

#### ۵-۱-۱-۴) حق انحصار (برای متصرف)

قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب سال ۱۳۴۶ به این موضوع اشاره دارد. در این قانون تعاریفی از جنگل و مرتع و اراضی جنگلی مطرح شده است. طبق ماده ۲ قانون مذکور، «حفظ و احیاء و اصلاح و توسعه و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی، ملی شده و متعلق به دولت و بر عهده سازمان جنگل‌بانی ایران است». همانطور که مشخص است این قانون حقوق مختلف ناظر به برداشت، مدیریت و سایر موارد مربوطه و جایگاه‌های مختلف را مشخص کرده است. در این قانون جایگاه‌های مختلف بهره‌بردار، مدیریت و واگذاری و نظارت مراتع و حدود انحصار بازیگران مشخص شده است.

#### ۵-۱-۱-۵) حق انتقال (برای مالک کل)

در اصل ۴۵ قانون اساسی اینگونه بیان شده است: «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا

رهاشده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نزارها، بیشه‌های طبیعی و مراتعی که حریم نیست ... در اختیار حکومت اسلامی است تا طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند». بنابراین موارد اشاره‌شده در اختیار حاکم اسلامی است که بر اساس مصالح، نحوه بکارگیری آنها را مشخص کند. البته حاکم نیز این اختیار را به دستگاه‌های قانونی واگذار کرده تا این منابع با توجه به روال‌های قانونی، مورد استفاده و بهره‌برداری قرار گیرند.

## ۵-۲) قواعد نهادی

در این قسمت به تفکیک هر یک از سه سطح انتخاب تأسیسی، انتخاب جمعی و عملیاتی، قواعد بخش اداره منابع مرتعی تشریح می‌شود. به سبب اینکه قبلاً و در بخش حقوق مالکیت، قوانین پشتیبان این قواعد ذکر شد در اینجا تنها به ذکر قواعد مربوطه اکتفاء می‌شود.

### ۵-۲-۱) سطح عملیاتی

در سطح عملیاتی برای بخش مراتع گیاهان دارویی، قوانینی در خصوص نحوه حفاظت، احیاء و بهره‌برداری از مراتع تصویب شده است.

● قاعده اولویت بهره‌برداری از منابع جنگلی و مرتعی: «بهره‌برداری مستلزم اخذ مجوز لازم از وزارت کشاورزی است و اولویت بهره‌برداری با رعایت اصول فنی با دارندگان پروانه چرای دام و بهره‌برداران جنگلی و مرتعی در هر منطقه خواهد بود. بهره‌مالکانه فرآورده‌های یادشده با توجه به نرخ که سالانه به وسیله وزارت مذکور اعلام می‌گردد از متقاضی دریافت و به حساب خاصی در خزانه‌داری کل واریز می‌شود». طبق این قاعده افراد محلی به عنوان یکی از بازیگران در مدیریت و انحصار مراتع نقشی ندارند و کلیه این حقوق برای دولت است. واگذاری حق استفاده از پروانه مرتع به دیگری و یا دریافت وجه مالی به عنوان واگذاری پروانه نیز ممنوع و محکوم به مجازات است.

● قاعده حفظ و حراست از جنگل و مرتع: تمامی وظایف مربوط به حفظ و حراست از جنگل‌ها و مراتع بر عهده سازمان جنگل‌ها و مراتع است. امکانات مادی و لجستیکی مربوط به حفظ نیز از محل اجرای قوانین جنگل‌ها و مراتع تأمین می‌شود.

● قاعده طرح بهره‌برداری: هر ساله طرح بهره‌برداری از مناطق در اداره کل منابع طبیعی و آب‌خیزداری هر استان تدوین می‌شود. این طرح تعیین می‌کند که امکان و میزان برداشت از مراتع هر منطقه چگونه است. طرح‌های بهره‌برداری را اداره کل استان با همکاری هسته فنی که مسئول این کار است تدوین می‌کنند اما مطالعه این مراتع توسط بخش خصوصی صورت می‌گیرد. از حیث قواعد رسمی در این بخش، به منظور بهره‌برداری تنها می‌توان مراتع را در اختیار مرتع‌داران و افراد محلی قرار داد.

● قاعده نظارت دولت بر شیوه استحصال از مراتع: در خصوص شیوه برداشت از گیاهان مرتعی قواعد خاصی وجود دارد که باید با نظارت ناظر و کارشناس اداره منابع طبیعی صورت گیرد. اگر مرتع‌دار یا برداشت‌کننده بیش از اندازه مجاز از مرتع برداشت کند و به این ترتیب به مرتع آسیب بزند مورد مجازات و جریمه قانونی قرار می‌گیرد. هر چند در این فرآیند نظارت کارشناسان منابع طبیعی وجود دارد اما این نظارت‌ها به نحوی نیست که ضامن بقاء و پایداری مرتع باشد.

● قاعده بهره‌مالکانه: برداشت‌کننده موظف است در عوض برداشت از مرتع مبلغی را تحت عنوان بهره‌مالکانه

به حساب دولت واریز کند. این نرخ معادل ۱۵٪ ارزش محصولی است که برداشت می‌شود. طبق قانون این مبلغ باید به منظور صیانت و احیاء مراتع مورد استفاده قرار گیرد.

● قاعده واگذاری برداشت مراتع در قالب مزایده: فرآیند واگذاری مراتع در قالب مزایده صورت می‌گیرد. به این نحو که برای مراتعی که جزء طرح‌های بهره‌برداری قرار گرفته افرادی که بیشترین قیمت را اعلام کنند در مزایده برنده شده و مرتع برای برداشت در اختیارشان قرار می‌گیرد. این فرآیند اگر در شرایط عدم تقارن اطلاعاتی صورت گیرد تنها کسانی که از قدرت مالی بهتر و بیشتری برخوردار هستند امکان برنده شدن در این مزایده‌ها را دارند.

● قاعده اولویت در برداشت: دولت به طور معمول برداشت را در اختیار افراد با تجربه‌ای که دارای تخصص ضمنی هستند قرار می‌دهد. البته در روستاها فرهنگ ریش‌سفیدی و شناخت مبتنی بر اعتماد هم در اولویت واگذاری مؤثر است. یعنی ترجیح بر این است که این مراتع در اختیار افراد شناخته‌شده و دارای سابقه قرار گیرد و نه کسانی که تازه با کار برداشت از مرتع آشنا شده‌اند.

### ۵-۲-۲) سطح انتخاب جمعی

در سطح انتخاب جمعی سازوکارها به خوبی تعریف نشده و این خلاء عامل ایجاد برخی مشکلات یا تصمیم‌گیری‌های مقطعی و ناقص بوده است. در برخی موارد محدود، رفع مسائل به شکل‌گیری شورا منوط و وظایفی برای آنها در نظر گرفته شده تا آن مسائل در یک سازوکار انتخاب جمعی مرتفع و به نتیجه برسند.

● قاعده حفظ و صیانت مراتع به طور جمعی: برداشت از مراتع باید به صورت صیانتی صورت گیرد. برای این مهم مقرر شده که پس از برداشت از یک مرتع مشخص در یک سال، آن مرتع چند سال به حالت استراحت باقی مانده تا خود را بازیابی کند. نهادهای مربوط به این حوزه همچون سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری؛ ستاد توسعه علوم و فناوری گیاهان دارویی و نیز سازمان محیط زیست به طور سالانه جلسات مشترکی را برای ارزیابی وضعیت مراتع کشور و احیاء این منابع برگزار می‌کنند. هر کدام از این نهادها با عنوان بازیگران مختلف در این موقعیت کنش دارای کنشگری و اختیارات قانونی خاصی هستند که وابسته به دیگری است. به عنوان مثال سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری در حوزه واگذاری مراتع دارای نفوذ و اختیار است اما درخصوص اصول فنی برداشت از مراتع ستاد توسعه علوم و فناوری گیاهان دارویی از اثرگذاری فنی و علمی بیشتری برخوردار است.

● شوراهای محلی: در موارد محدودی تصمیم‌گیری در خصوص شیوه واگذاری مراتع به شوراهای روستایی واگذار شده است. این شوراهای تصمیم می‌گیرند که مراتع را چگونه و به چه کسانی واگذار کنند. البته به دلیل هزینه‌های بسیار بالای واگذاری مراتع که معمولاً در قالب مزایده صورت می‌گیرد این منابع معمولاً در اختیار اهالی خود روستاها قرار نمی‌گیرد و آنها همچنان محروم باقی می‌مانند.

### ۵-۲-۳) سطح انتخاب تأسیسی

● قاعده تعیین ثروت‌های عمومی و اختیارات حکومت اسلامی: قانون اساسی جمهوری اسلامی بالاترین سطح اسناد قانونی کشور است. دو اصل به طور خاص مرتبط با مالکیت و تصدی و برداشت از مراتع است که در سطح تأسیسی تبیین می‌شود. به دلیل حساسیت جملات عین اصول بیان می‌شود. در اصل ۴۵ اینگونه بیان شده است: «انفال و ثروت‌های عمومی از قبیل زمین‌های موات یا رهاشده، معادن، دریاها، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها و سایر



آب‌های عمومی، کوه‌ها، دره‌ها، جنگل‌ها، نیزارها، بیشه‌های طبیعی و مراتعی که حریم نیست ... در اختیار حکومت اسلامی است تا بر طبق مصالح عامه نسبت به آنها عمل نماید. تفصیل و ترتیب استفاده از هر یک را قانون معین می‌کند» [۱۰]. این اصل حق مالکیت مراتع را در اختیار حکومت اسلامی دانسته ولی در مورد برداشت از آنها مسکوت است.

● قاعده رعایت عدالت منطقه‌ای در توزیع درآمدهای عمومی: اصل ۴۸ قانون اساسی عدالت منطقه‌ای را در توزیع درآمدهای عمومی مدنظر قرار داده است: «در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور، باید تبعیض در کار نباشد به طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم را در دسترس داشته باشد» [۱۰]. بر اساس این قاعده، بایستی امکان برداشت از منابع مرتعی، متناسب با ظرفیت هر منطقه برای آن فراهم شود.

● قاعده اختیار تمام دولت در واگذاری حق استحصال: همانطور که توضیح داده شد طبق ماده یکم قانون «ملی شدن جنگل‌ها و مراتع» مصوب سال ۱۳۴۱، کلیه جنگل‌ها و مراتع از تاریخ تصویب این قانون جزء اموال عمومی محسوب و متعلق به دولت است اما جهت استحصال «سازمان جنگل‌بانی مجاز است بهره‌برداری از منابع فوق را رأساً عهده‌دار و یا با انعقاد قراردادهای لازم به اشخاص واگذار کند» [۱۱]. اولین قانونی که به طور رسمی موضوع ملی شدن یا به تعبیر دقیق‌تر دولتی شدن جنگل‌ها و مراتع را مطرح می‌کند مربوط به این سند است. همچنین تمام حقوق پنج‌گانه به دولت واگذار شده و تنها برخی حقوق برداشت قابل انتقال به دیگران خواهد بود.

● قاعده حفظ، احیاء و بهره‌برداری از مراتع: طبق قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶ «حفظ و احیاء و اصلاح و توسعه و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی ملی‌شده متعلق به دولت و بر عهده سازمان جنگل‌بانی ایران است» [۱۲]. طبق این قاعده دولت خود مستقیماً مسئول حفظ، احیاء و اصلاح جنگل‌ها و مراتع است و مسئولیتی در این خصوص بر عهده مردم و نهادهای مردمی قرار داده نشده است.

## ۶- بحث و نتیجه‌گیری

در شکل‌گیری ناحیه کنش استحصال محصولات مرتعی، این مجموعه قوانین و آئین‌نامه‌ها هستند که زمین‌بازی را تعریف می‌کنند. بر این اساس اما در سطوح انتخاب تأسیسی، انتخاب جمعی و عملیاتی و نیز حقوق پنج‌گانه، فرصت کنشگری در اختیار مردم و اهالی روستاها قرار نگرفته و تقریباً همه حقوق برای دولت تنظیم شده است. هر چند دولتی شدن با هدف جلوگیری از سودجویی، زمین‌خواری و یکه‌تازی برخی افراد سودجو بوده اما سازوکار دولتی کردن راه‌حل بهینه‌ای نیست. در این سال‌ها نه تنها سودجویی فرصت‌طلبان پایان نیافته بلکه حیات مراتع نیز با چالش‌هایی جدی مواجه شده است. در توزیع حقوق مالکیت و مشارکت دادن افراد حتی با گسترش طرح‌های مرتع‌داری بلندمدت (تا ۳۰ سال) نیز احساس امنیت پایدار از لحاظ شغلی و اقتصادی چندان برای بهره‌بردار حاصل نمی‌شود. تا زمانی که افراد حقوق مالکیت را به صورت حداکثری در اختیار نداشته باشند انگیزش لازم برای ورود و بهره‌برداری ایجاد نمی‌شود. قوانین تأسیسی و متناظر آن قواعد در سطوح کنش جمعی و عملیاتی نیازمند اصلاح و بازنگری جدی هستند. در جدول ۳ بر اساس بررسی اسناد بالادستی، مساجله‌ها و مشاهده‌های میدانی صورت‌گرفته وضعیت سه رکن حقوق مالکیت، تمرکززدایی و کنش جمعی به

تفکیک ارائه شده است.

### جدول ۳) وضعیت مالکیت و کنش جمعی در بخش مراتع گیاهان دارویی در ایران

مراتع گیاهان دارویی	محورهای مورد ارزیابی
واگذاری کامل مالکیت به دولت طبق قانون اساسی، منافع زیاد بازیگران دولتی در تمرکز برای مدیریت و انحصار این حوزه، رقابت بین نهادهای دولتی	ماهیت سیاست‌های بالادستی درباره تمرکززدایی (سطح تأسیسی)
ضعف کنش جمعی در سطح محلی و فقدان صنف یا نهاد جمعی مؤثر، ارتباط ضعیف کنش‌های جمعی با سطح بالای سیاست‌ها	ماهیت سطح میانی، کنش جمعی و روابط آن با سیاست‌های بالادستی
واگذاری به مرتع‌داران یا شوراهای روستاها، عمدتاً استفاده از مزایده برای واگذاری مراتع	حق برداشت
عدم دسترسی این حق برای گروه‌های محلی، مدیریت مطلق سازمان متولی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری)	حق مدیریت
انحصار کامل دولتی، نظارت مجلس	حق انحصار
در اختیار حاکمیت اسلامی، عدم امکان انتقال مالکیت	حق انتقال
تمرکزگرایی شدید، مشارکت محدود در برداشت، تمرکزگرایی عامل بی‌عدالتی در مالکیت و برداشت، رو به نابودی رفتن مراتع	پیامدها، مشارکت و الگوهای تمرکززدایی در استفاده از منابع

سازوکاری که در این سال‌ها عملاً در ایران حکمرانی این منابع را پیش برده در کشاکش بین حاکمیت دولتی و حاکمیت بازاری بوده است. به این معنا که حقوق برداشت و استحصال در ید قدرت دولت بوده و هر ساله از طریق سازوکار بازاری مزایده در میان چند برداشت‌کننده محدود واگذاری انجام شده است. یکی از اشکالات این سازوکار توزیع نامناسب درآمد و سود بین کارفرما و کارگر است. بر خلاف روشی که در برداشت از مراتع غالب است و کارفرما یا صاحب سرمایه کارگرانی را برای برداشت از مراتع اجیر می‌کنند این سبک از حیث نظام توزیعی اسلامی، ناعادلانه است چرا که کارگر مالک محصول خویش است و نباید تنها با پرداخت اجرت به او در حش اجحاف کرد [۵]. از این رو روندی که بهره‌برداران برای برداشت از مراتع اجرا می‌کنند و در آن کارگران را اجیر می‌کنند خلاف مصلحت است.

بر اساس مطالعاتی که مرور شد فارغ از رویکرد دولت‌محور یا بازارمحور، رویکرد سومی نیاز است تا با استفاده از آن راهکاری نو برای خروج از معمای منابع مشاع داشته باشیم. راهکاری که بتواند جانب عدالت را رعایت کند و بهره‌وری را نیز افزایش دهد. تجربه الگوهای این حوزه نشان می‌دهد که طراحی و راه‌اندازی سیستم‌های چندمرکزی با مدیریت مستقل و خودسازمان‌یافته برای پایداری در استفاده از این منابع ضروری است [۲]. تجربیات کشورهای مختلفی که این مسیر را پیموده‌اند گواهی بر این مدعاست که باید زمینه‌های نهادی بازگرداندن حقوق مالکیت این منابع به صاحبان اصلی خود یعنی آحاد مردم فراهم شود. بر این اساس در ادامه پیشنهاداتی برای بهبود فضای حکمرانی این حوزه در کشور بر اساس اصل واگذاری و افزایش مشارکت مردمی ارائه می‌شود.

طبق نظر برخی پژوهشگران، مراتع جزء انفال به حساب می‌آیند و در اختیار امام معصوم و نائب امام است. بنابر روش اقطاع که در سیره پیامبر و ائمه بوده آنها می‌توانند انفال و از جمله مراتع را به کسانی که توانایی

بهره‌برداری و آباد کردن آن را دارند واگذار کنند. برخی نیز مراتع را جزء مباحات عامه محسوب می‌کنند یعنی استفاده از آن عمومی و برای همه آزاد است مگر اینکه استفاده نامناسب باعث تخریب این منابع عمومی شود [۷]. در هر کدام از دو حالت ذکرشده، در شرایطی که استفاده نادرست و افراطی از این منابع موجب نابودی آنها شود ورود و مداخله حاکم اسلامی الزامی است. فارغ از اینکه مالکیت این منابع به عنوان انفال در اختیار امام معصوم است اما امکان و اجازه برای استفاده از آن در زمان غیبت به ولی فقیه واگذار شده است. ولی فقیه بنا به جایگاهی که دارد از این حق برخوردار است که این مراتع را برای بهره‌برداری و احیاء به دیگران واگذار کند [۸]. حاکم نظام اسلامی برای رعایت مصالح نظام مسلمین و طبق اصول ذیل، استفاده از این منابع را به دولت اسلامی واگذار کرده است [۱۴]:

✧ توزیع منابع از جمله منابع مشاع مرتعی به نحوی باشد که موجب فراگیر شدن عدالت شود و رضایت تعداد بیشتری از افراد جامعه حاصل شود.

✧ منافع نسل‌های آینده در نظر گرفته شود.

✧ بهره‌برداری بهینه همراه با کارایی از منابع صورت گیرد به نحوی که ضامن بقاء این منابع نیز باشد.

بر اساس تجربه موفق سایر کشورها، آنچه به عنوان انگیزاننده اولیه برای تحول در بخش مدیریت مراتع لازم است واگذاری حقوق بیان‌شده شامل حق برداشت، مدیریت و انحصار به مردم و شوراهای محلی است تا خودشان مستقیماً این بخش را سامان دهند و نهادهای دولتی باید تنها خط‌مشی‌های کلی این بخش را تنظیم کنند [۱۷]. به این ترتیب به میزانی که فرد یا نهاد از موقعیت اثرگذاری و تکلیف بیشتری در ناحیه کنش برخوردار است درجه حق او نیز بالاتر است. از سوی دیگر تعیین اینکه امکان برداشت از چه مناطقی فراهم و یا طرح برداشت برای چه مناطقی آزاد است ارائه اطلاعات به شفاف و بدون ایجاد سوءاستفاده اطلاعاتی برای افرادی خاص ضروری است. همچنین تعیین دقیق این امر که مردم محلی و بومی و افراد غیربومی هر کدام به چه شکل امکان برداشت از مراتع را دارند نیازمند بازنگری است.

همانطور که اگرال [۱۷] اشاره می‌کند وقتی کاربران محلی کنترل و نظارتی بر انتخاب‌های سطح تأسیسی و جمعی مرتبط با طراحی قواعد و مدیریت منابع مشاع ندارند تأثیر تمرکززدایی نیز محدود خواهد بود. برای ایجاد اثر، دولت‌ها نیاز دارند اجازه دهند که کاربران محلی و نماینده‌های آنها حداقل حقوق مدیریت منابع و تصمیم‌گیری درباره استفاده منابع و انحصار آن را دارا باشند و هم‌زمان اصلاحات تمرکززدایی و آرایش حکمرانی متناسب آن نیز تدبیر شود [۱۷]. به عبارت دیگر، نقشی که هم‌اکنون در قسمت واگذاری مراتع بر عهده سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری است به صورت مستقیم یا غیرمستقیم و در قالب شوراهای مردم واگذار شود. به این وسیله شوراهای توانمند می‌شوند و می‌توانند از این فرصت برای پیشرفت و ارتقاء روستاها استفاده کنند. در جدول ۴ رؤس حقوق و اصلاحات مورد نیاز در لایه کنش جمعی پیشنهاد شده است.

استفاده از ظرفیت شکل‌های تخصصی مردم‌نهاد برای آموزش و ایجاد توانمندی در بدنه مردمی و نهادی روستاها و مناطق کمتر توسعه‌یافته امری بسیار راهبردی است. این تشکلهای بدون ورود به مرحله تصدی‌گری در این مناطق وظیفه دارند همیار مردم، شوراهای و سایر نهادها برای ارتقاء نگرش، مهارت و سایر توانمندی‌ها به صورت تخصصی در بخش گیاهان دارویی مرتعی باشند. نهادهای مذکور هم می‌توانند در شکل‌گیری کنش جمعی به خصوص در مناطقی که مراتع به صورت خرده‌پا تقسیم شده مؤثر باشند. در این خصوص تجربه بنه‌ها

که از سابق در فضای روستایی کشور ما ریشه‌دار بوده گویای این موضوع است. بنه، نهادی برای همیاری در حوزه‌های کشاورزی، دامداری و ... بوده که با الگویی بومی به رفع مسائل اهالی هر منطقه کمک می‌کرده است [۹].

**جدول ۴) پیشنهادات پژوهش در محورهای میزان حقوق مالکیت، تمرکززدایی و کنش جمعی**

محورهای مورد مقایسه	دلالت‌های نهادی پیشنهادی نسبت به مراتع	
ماهیت سیاست‌های بالادستی درباره تمرکززدایی (سطح تأسیسی)	حاکم اسلامی در نقش خط‌مشی‌گذار و تسهیلگر، ایجاد منافع بازیگران دولتی در تمرکززدایی، حذف مجادله و رقابت بین بخش‌های دولتی	
ماهیت سطح میانی، کنش جمعی و روابط آن با سیاست‌های بالادستی	تشکیل نهادهای کنش جمعی در سطح محلی مانند اصناف یا شوراها با شایستگی‌های اثرگذاری	
انواع حقوق	حق برداشت	لحاظ اولویت واگذاری به ترتیب مرتع‌داران روستایی، نهادهای مردمی (شورا و تعاونی) و افراد متخصص غیربومی
	حق مدیریت	در اختیار کامل شوراهای محلی، اصناف و نهادهای مردمی
	حق انحصار	در اختیار نهادهای دولتی با نظارت و مشارکت شوراهای محلی
	حق انتقال	در اختیار حکومت اسلامی با نظارت مجلس
پیامدها، مشارکت و الگوهای تمرکززدایی در استفاده از منابع	مشارکت فراگیر در برداشت و استحصال، تسهیل عدالت توزیعی در مالکیت و برداشت، بهبود روند احیاء و نگهداشت مراتع	

## منابع

## References

- [1] آبراهامیان، پرواند. (۱۳۹۰). **تاریخ ایران مدرن**. تهران: نشر نی.
- [2] استرم، الینور. (۱۳۹۴). **فهم تنوع نهادی**. تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق
- [3] پروری‌نژادی، قاسم. (۱۳۹۶). **توسعه کشت گیاهان دارویی گامی در جهت تحقق اقتصاد مقاومتی، تولید و اشتغال**. <http://www.irna.ir/fa/News/> به تاریخ ۹۶/۱۰/۲۰.
- [4] اسکندری، نگهدار؛ عزیزاده، عسگر و مهدوی، فاطمه. (۱۳۸۷). **سیاست‌های مرتع‌داری در ایران**. تهران: انتشارات پونه.
- [5] سرآبادانی تفرشی، حسین و پیغامی، عادل. (۱۳۹۶). **تبیین مفهومی نظریه عدالت اجتماعی در اندیشه شهید صدر**. نقد و نظر، ۸۶، ۳۵-۶.
- [6] شورای عالی انقلاب فرهنگی. (۱۳۹۲). **سند ملی گیاهان دارویی و طب سنتی**.
- [7] غیبی، فریبرز (رئیس مرکز جنگل‌های خارج از شمال سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری). <http://frw.org.ir> به تاریخ ۹۶/۱۲/۵.
- [8] فراهانی‌فرد، سعید. (۱۳۸۵). **بهره‌برداری از منابع طبیعی در نظام اقتصادی اسلام**. اقتصاد اسلامی، ۲۱(۶)، ۴۴-۱۱.
- [9] فرهادی، مرتضی. (۱۳۷۳). **فرهنگ یاریگری در ایران (درآمدی بر مردم‌شناسی و جامعه‌شناسی تعاون، جلد اول)**. مرکز نشر دانشگاهی.
- [10] قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- [11] قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع کشور، مصوب سال ۱۳۴۱.
- [12] قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، مصوب سال ۱۳۴۶.
- [13] کرسول، جان. (۱۳۹۴). **پویش کیفی و طرح پژوهش؛ انتخاب از میان پنج رویکرد (روایت‌پژوهی، پدیدارشناسی، نظریه داده‌بنیاد، قوم‌نگاری، مطالعه موردی)**. ترجمه دانایی‌فرد، حسن و کاظمی، حسین. تهران: انتشارات صفار.
- [14] ملائی، روح‌الله و رجایی، سید محمدکاظم. (۱۳۹۴). **اصول حاکم بر اختیارات حاکم اسلامی در توزیع منابع طبیعی**. معرفت، ۲۱۸(۲۴)، ۴۷-۶۲.
- [15] نیومن، ویلیام لارنس. (۱۳۸۹). **شبهه‌های پژوهش اجتماعی: رویکردهای کمی و کیفی**. ترجمه دانایی‌فرد، حسن و کاظمی، سید حسین. مهربان نشر.
- [16] یوسفی آذر، پیمان (مشاور وزیر کشاورزی). نشست پویش ملی گیاهان دارویی. <https://www.ilnanews.com> به تاریخ ۹۶/۹/۲۱.
- [17] Agrawal, A., & Ostrom, E. (2001). **Collective Action, Property Rights, and Decentralization in Resource Use in India and Nepal**. Sage Publications.
- [18] Bernard, C., Crouteix, O. A., Lerin, F., & Lopez, R. (2014). **Forests and Pastures' Devolution Process in Albania: A Sustainable Management of Mediterranean Commons?** Montpellier (France): *Ciheim-Iamm*.
- [19] Roger, J. (1934). **Institutional Economics**. New York: *The Macmillan Company*.
- [20] Flick, U. (1998). **An introduction to qualitative research**. Thousand Oaks, CA: *Sage*.
- [21] Kiser, L., & Ostrom, E. (1982). **The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches**. In *Strategies of Political Inquiry*, ed. Elinor Ostrom, 179-222. Beverly Hills, CA: *Sage*.
- [22] Knoepfel, P., Corinne, L., Frédéric V. & Hill, M. (2007). **Public policy analysis**. *Policy press*.
- [23] Marshall, G. (1998). **A dictionary of sociology**. *Oxford University Press*, New York
- [24] Meinen-Dick, R., Di Gregorio, M., & McCarthy, N. (2004). **Methods for studying collective action in rural development**. *Agric Syst*, 82(3), 197-214.

- [25] Ostrom, E. (2003). **How types of goods and property rights jointly affect collective action.** *Journal of theoretical politics*, 15(3), 239-270.
- [26] Ostrom, E. (2005). **Understanding institutional diversity.** *Princeton University Press.*
- [27] Ostrom, E., & Ostrom, V. (1977). **Public Goods and Public Choices.** In *Alternatives for Delivering Public Services*, ed. E. S. Savas, 7-49. Boulder, Colo.: *Westview Press.*
- [28] Olson, M. (1965). **The Logic of Collective Action.** *Harvard University Press.*
- [29] Poteete, A., & Ostrom, E. (2003). **In pursuit of comparable concepts and data about collective action.** *CAPRI working paper.* Washington DC: *International Food Policy Research Institute.* Available at: <http://www.capri.cgiar.org/pdf/capriwp29.pdf>.
- [30] Vanni, F. (2014). **Agriculture and Public Goods**, 147, *Springer Science.*

---

**Analyzing Governance Mechanisms of Common Pool Resources and Advising Institutional Indications for Policy Making: Case Study on Pasture Medicinal Herbs of Iran**

**Alireza Chitsazian<sup>1</sup>, Mohsen Bagheri Nasrabadi<sup>2\*</sup>**

1- Asistant Professor, Faculty of Islamic Teaching and Management, Imam Sadiq University, Tehran, Iran

2- Ph.D Student in Public Administration & Researcher in Roshd Center, Imam Sadiq University, Tehran, Iran

**Abstract**

One of the most valuable economic sources in the country is the pastures of the medicinal herbs. The problem of the traits of some harvesters and the growing extermination of pasture on the one hand and the marginalization of native villagers for pastures harvesting led to pay attention to "narrative of the mechanisms of governing the resources of the pastures medicinal plants" as the main issue of this article. In order to provide a precise narrative of the governance of "common pool" resources while reviewing the laws and regulations of this area, reviewing relevant documents, and interviews was conducted with 20 civil servants and harvesters in this section. As a result of the research, it became clear that in the current situation, the management of pasture resources is in the hands of the government and the procedure for assigning them to individuals for withdrawal takes place through the mechanism of the auction and receiving the property interest. Learning by successful patterns in governance of common pool resources with an emphasis on decentralized and native management of pastures in the world countries confirms the important role of redefining property rights for native harvesters and designing collective action rules tailored to the cultural context and biological features in Each region. Extraction of these resources by metacentric mechanisms, in addition to preventing rural migration, will lead to a full cycle of exploitation of the pasture, including the restoration, production and maintenance of them, without additional expenditure by native people.

**Keywords:** Governance of "Common Pool" Resources, Collective Action Mechanism, Property Rights, Pasture Medicinal Plants, Institutional Rules

---

\* Corresponding Author: mbagherinasr@gmail.com