

The role of environmental policies of the Pahlavi government in the alienation of the society from the environment

Mahdi rafatipanah mehrabadi¹ 

1. Associate professor of the department of historical and environmental studies, the organization for researching and composing university textbooks in the Islamic science and the humanities, Tehran, Iran.

Abstract

considering the importance of public participation and the active presence of people in the success of measures related to environmental protection, this article, using the historical research method, tries to analyze the environmental policies of the Iranian government, especially in connection with authoritarian modernization, institutional model of policy-making and a punitive approach in environmental laws will address the contribution of the Pahlavi government and the impact of its policies on the reduction of public participation in environmental protection and, in a sense, the alienation of people from the environment. The findings of the research show that in Iran, due to the dominance of the authoritarian government, the dominance of the institutional model of policy-making and the imperative approach of development planning and because of using legislations relying on Punitive solutions, the arena for people's active participation in environmental protection was shrinking. these factors prevented environmental issues from becoming social issues.

Article Info

Article type: Research

Received: August 26, 2025

Received in revised from:

September 28, 2025

Accepted: October 19, 2025

Published online: June 20, 2026

Keywords:

environmental policies, Pahlavi government, alienation from the environment, authoritarian modernization, public participation.

•Corresponding author:

rafatipanah@samt.ac.ir



Cite this article: rafatipanah mehrabadi, M. (2026). The role of environmental policies of the Pahlavi government in the alienation of the society from the environment. Biquarterly Tarikhname-ye Enghelab, 8 (1), 143-166.

<https://doi.org/10.22034/te.2024.200505>

نقش سیاست‌های محیط زیستی دولت پهلوی در بیگانگی جامعه از محیط زیست

مهدی رفعتی پناه مهرآبادی^۱

۱. استادیار گروه مطالعات محیطی و تاریخی، پژوهشکده تحقیق و توسعه علوم انسانی (سمت)، تهران، ایران.

چکیده

اطلاعات مقاله

با توجه به اهمیت مشارکت عمومی و حضور فعال مردم در موفقیت اقدامات مرتبط با حفاظت از محیط زیست، این مقاله با استفاده از روش تحقیق تاریخی می‌کوشد ضمن تحلیل سیاست‌های محیط زیستی دولت ایران، به‌ویژه در پیوند با تجددسازی آمرانه، الگوی نهادی سیاست‌گذاری و رویکرد تنبیهی در قوانین محیط زیستی، به بررسی سهم دولت پهلوی و تأثیر سیاست‌های آن بر کاهش مشارکت عمومی در حفاظت از محیط زیست و به یک معنا، بیگانگی مردم با محیط زیست بپردازد. همچنین پژوهش حاضر درصدد پاسخ‌گویی به این پرسش است که دولت پهلوی چه نقشی در عدم مشارکت فعال عمومی در حفاظت از محیط زیست داشته است؟ یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که در ایران، به دلیل سیطره دولت اقتدارگرا، غلبه الگوی نهادی سیاست‌گذاری و رویکرد دستوری در برنامه‌ریزی توسعه، همراه با قانون‌گذاری‌های متکی بر راهکارهای انتظامی - انضباطی، عرصه برای حضور فعال مردم در حفاظت از محیط زیست روزبه‌روز تنگ‌تر می‌شد. این عوامل مانع از تبدیل مسائل محیط زیستی به یک مسئله اجتماعی شدند. از آنجا که دولت پهلوی در پی بهره‌گیری از توان قضایی، تقنینی و نظام اداری خود برای مدیریت تمامی امور مرتبط با حفاظت از محیط زیست بود، توانست از ظرفیت نیروهای مردمی در این عرصه بهره‌مند شود.

نوع مقاله: پژوهشی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۶/۰۴

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۰۷/۰۶

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۷/۲۷

تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۰۳/۳۰

صفحات: ۱۶۲-۱۳۹

کلیدواژه‌ها:

سیاست‌های محیط زیستی، دولت پهلوی، بیگانگی از محیط زیست، تجددسازی آمرانه، مشارکت عمومی.

* نویسنده مسئول:

rafatipanah@samt.ac.ir



استناد: رفعتی پناه مهرآبادی، مهدی (۱۴۰۵). نقش سیاست‌های محیط زیستی دولت پهلوی در بیگانگی جامعه از محیط زیست.

دوفصلنامه تاریخ نامه انقلاب، ۸ (۱)، ۱۶۲-۱۳۹. <https://doi.org/10.22034/te.2024.200505>

مقدمه

امروزه مشارکت عمومی به عنوان یکی از پایه های اصلی حفاظت از محیط زیست شناخته می شود. با این حال، داده های موجود نشان می دهند که در ایران پیش از انقلاب ۱۳۵۷، زمینه لازم برای مشارکت عمومی در این عرصه فراهم نشد و ایرانیان از دانش، نگرش و مهارت های محیط زیستی کافی برخوردار نبودند. به عنوان نمونه، عدم آگاهی مردم و فقدان مشارکت آنان در حفاظت از گونه های جانوری، یکی از مهم ترین موانع پیش روی قانون شکار (تأسیس ۱۳۳۵) (مجموعه قوانین سال ۱۳۳۵، ۱۳۳۵، ص. ۱۶۶) به شمار می رفت (ر.ک. به: فیروز، ۱۳۹۲، ص. ۱۳۸). به همین ترتیب، پس از تصویب لایحه حفظ و گسترش فضای سبز در مجلس شورای ملی (۱۳۵۲) و پیش از تصویب آن در مجلس سنا، برخی شهروندان در شهرهایی چون خرم آباد و اصفهان کوشیدند تا پیش از تصویب نهایی این لایحه، برخی درختان را - عمدتاً با انگیزه سودجویی - قطع کنند (روزنامه اطلاعات، ۱۳۵۲/۵/۶، ص. ۹؛ ۱۳۵۲/۶/۱۲، ص. ۱۷). همچنین طرح پاک سازی کرانه های دریای شمال که در شهریور ۱۳۵۴ از سوی سازمان حفاظت محیط زیست به اجرا درآمد (سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۵۴، صص. ۹-۱۰)، نشان داد که عدم توجه مردم، علت اصلی وجود زیاله در حوزه های مازندران (۶۴ درصد)، چالوس (۶۱ درصد) و گیلان (۶۰ درصد) بوده است (سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۵۴، صص. ۹-۱۰). بر اساس نتایج این طرح، عامل اصلی آلودگی محیط زیست، کمبود آگاهی و مشارکت عمومی مردم عنوان شد (سازمان حفاظت محیط زیست، ۱۳۵۴، ص. ۴۰). افزون بر این، نتایج پژوهشی که در سال ۱۳۵۶ درباره وضعیت آموزش و حفاظت محیط زیست در مدارس ابتدایی انجام شد، نشان داد که میزان آگاهی دانش آموزان از مسائل محیط زیستی کمتر از حد متوسط و در حدود ۴۲ درصد بوده است.

این پژوهش نشان داد که به رغم برخورداری دانش آموزان از سطحی از آگاهی، آنان در عمل از به کارگیری این آگاهی ها ناتوان اند یا آن ها را به اجرا نمی گذارند (میردامادی و دیگران، ۱۳۸۹، ص. ۲۰۴). همچنین بر اساس پژوهشی که درباره نقش زنان ایرانی در حفاظت از محیط زیست انجام شد، مشخص گردید که زنان ایرانی نقش قابل توجهی در این عرصه ایفا نمی کنند. این پژوهش، فقدان آگاهی محیط زیستی را از مهم ترین عوامل

تخریب محیط‌زیست توسط زنان دانسته است (فرمانفرمایان، بی‌تا، صص. ۷-۸)؛ بنابراین بیگانگی جامعه با محیط‌زیست را می‌توان یکی از مهم‌ترین موانع مشارکت عمومی در عرصه حفاظت از محیط‌زیست دانست. بیگانگی در اینجا عمدتاً به معنای «غیریت» در نظر گرفته شده است؛ بدین معنا که جامعه قادر به تشخیص رابطه‌ای مستقیم میان خود و محیط‌زیست نیست و در نتیجه، آسیب به محیط‌زیست را نه آسیبی مستقیم به خود، بلکه صرفاً صدمه‌ای به «دیگری» تلقی می‌کند که هیچ‌گونه نسبت و پیوندی با او ندارد. هرچند این بیگانگی دلایل مختلف اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی دارد، تمرکز این مقاله بر سهم دولت در شکل‌گیری آن است؛ زیرا دولت کامل‌ترین و گسترده‌ترین نظام اداری را در اختیار دارد. نظام اداری، هرچند بسط نوع خاصی از رفتارهای تأسیسی را ممکن می‌سازد، در عین حال می‌تواند به بزرگ‌ترین مانع در برابر ظهور و بروز گروه‌ها و افرادی تبدیل شود که با گفتمان حاکمیت همسو نیستند. در حوزه محیط‌زیست، این وضعیت به تحمیل سیاست‌ها و قوانینی می‌انجامد که بیش از آنکه در راستای اهداف و منافع گروه‌ها و افراد مرتبط با محیط‌زیست باشند، در خدمت منافع نظام حاکم قرار می‌گیرند. پیامد چنین وضعیتی، عدم همراهی مردم با سیاست‌های دولتی و سازوکارهای اداری است که به نوبه خود نوعی تضاد میان مردم و محیط‌زیست ایجاد می‌کند. در این معنا، محیط‌زیست به عرصه‌ای برای تنازع میان دولت و مردم تبدیل می‌شود. مقصود از «بیگانگی» در این مقاله، همین وضعیت است.

عطف به مطالب پیش گفته، این پژوهش با بهره‌گیری از روش تحقیق تاریخی و بررسی اسناد آرشیوی، اسناد برنامه‌ای و گزارش‌های مربوط، می‌کوشد به این پرسش پاسخ دهد که سیاست‌های دولت ایران در دوره پهلوی چگونه زمینه‌های بیگانگی جامعه با حفاظت از محیط‌زیست و طبیعت را فراهم کردند.

۱. پیشینه پژوهش

در باب سیاست‌های محیط‌زیستی دولت پهلوی تاکنون آثار معدودی منتشر شده است. به‌عنوان نمونه، تقی شامخی در اثری با عنوان قوانین و مدیریت منابع طبیعی به تحلیل راهکارهای حفاظتی در قوانین مربوط به جنگل‌ها و مراتع پرداخته، اما توجه چندانی به

دلایل بیگانگی جامعه با محیط زیست نداشته است. در کنار این آثار، می‌توان از کتاب توسعه و تخریب یاد کرد که به تفصیل سیاست‌های محیط‌زیستی دولت پهلوی را بررسی کرده و درصدد تبیین دلایل عدم شکل‌گیری جنبش‌های محیط‌زیستی در ایران پیش از انقلاب ۱۳۵۷ بوده است. همچنین مقاله‌ای با عنوان «سیاست‌های محیط‌زیستی و تضاد اجتماعی در ایران (مطالعه موردی حیات وحش و گونه‌های جانوری)» (۱۴۰۰) منتشر شده است که به‌طور مشخص بر حیات وحش و گونه‌های جانوری تمرکز دارد و سایر ابعاد این موضوع را مورد توجه قرار نداده است. بدین ترتیب، تاکنون پژوهشی که به‌صورت متمرکز به نسبت میان سیاست‌های محیط‌زیستی دولت پهلوی و بیگانگی جامعه با محیط زیست پرداخته باشد، انجام نشده است.

۲. الگوی نهادی سیاست‌گذاری و بی‌توجهی به مشارکت عمومی

بخشی از مسئله محیط‌زیست در دولت پهلوی به ماهیت این دولت در قالب دولت «مطلقه شبه‌مدرن» بازمی‌گردد، دولتی که در پرتو شکل‌گیری و بسط نهادهای دیوانسالارانه، تمرکز قدرت در دست شاه، سلطه دربار و ارتش مدرن پدیدار شده بود (میراحمدی و جباری نصیر، ۱۳۸۹، ص. ۱۷۹). وضع و اجرای قوانین از طریق نظام قضائی و بوروکراسی وابسته به حاکم منجر به افزایش کنترل و تمرکز دولت بر اقتصاد، اجتماع، نهادهای سیاسی و مدنی، وسایل ارتباطی، اطلاعاتی و دستگاه‌های آموزشی شده بود. تمرکز قدرت در دربار و شخصی شدن آن در دولت پهلوی ضمن اینکه مانع از نهادینگی قدرت در حوزه‌های حقوقی و قضائی گردید (نقیب‌زاده، ۱۳۷۹، ص. ۱۲۶)، حوزه دخالت دولت در امور اقتصادی، نظارت مالی و تمرکز اقتصادی شاه و دربار را موجب شد (میراحمدی و جباری نصیر، ۱۳۸۹، ص. ۱۸۸). نتیجه اینکه در دوره محمدرضا شاه کمتر نشریه و روزنامه‌ای را می‌توان یافت که اجازه اعتراض یا نقد سیاست‌های دولت به‌خصوص نظرات محمدرضا شاه را داشته باشد (به‌عنوان نمونه ر.ک. به: علم، ۱۳۷۹، ج ۵، ص. ۴۶). شیوه اتخاذ تصمیمات مهم مملکتی بیشتر متکی بر تصمیمات فردی به‌خصوص از سوی شخص شاه بود (ر.ک. به: مجیدی، ۱۳۸۱، ص. ۱۱۶).

تأثیر ماهیت دولت پهلوی بر برنامه‌ریزی‌های عمرانی، به تدوین برنامه‌هایی دستوری انجامید. تحلیل قوانین برنامه‌های عمرانی سوم، چهارم و پنجم با استفاده از «دستور زبان نهادی»^۱ نشان می‌دهد که ماهیت تمرکزگرایی دولت پهلوی چگونه در قوانین این برنامه‌ها بازتاب یافته و دولت را به‌عنوان عامل و فاعل اصلی در مرکز برنامه‌ریزی قرار داده است. بر این اساس، تمامی مسئولیت‌های برنامه‌ها، از تدوین تا اجرا، بر عهده سازمان‌ها، وزارتخانه‌ها، مؤسسات و نهادهای دولتی قرار گرفت و بدین ترتیب، مجالی برای کنش جمعی مردم باقی نماند. در واقع، تدوین و تصویب قوانین برنامه با چنین رویکردی، خود پیامد ماهیت بوروکراتیک، نهادی و تمرکزگرایی دولت بود. در هیچ‌یک از ۱۱۱ گزاره نهادی موجود در این سه قانون، از سازمان‌های مردم‌نهاد یا نهادهای غیردولتی به‌عنوان جزء اسنادی یا فاعل یاد نشده است. در این قوانین، ۱۱ بار از دولت، ۵۹ بار از سازمان برنامه، ۱۴ بار از وزارتخانه‌ها، دستگاه‌های اجرایی، شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و ۲۷ بار نیز از سایر نهادهای دولتی نام برده شده است (رفعتی‌پناه، ۱۴۰۱، صص. ۱۷۹-۱۹۹).

آنی‌ترین نتیجه چنین نگاهی، درگیر شدن دولت در حوزه‌های مختلف، کنار گذاشتن نیروهای بالقوه مردمی و طرد مشارکت عمومی است. این رویکرد، هنگامی که با مسئله حفاظت از محیط زیست مواجه می‌شود، در عرصه قانون‌گذاری به تدوین قوانینی می‌انجامد که بر کنشگری تام و تمام دولت و غلبه رویکرد تنبیهی در ضمانت اجرا استوارند. همچنین غلبه الگوی نهادی سیاست‌گذاری موجب شده بود که بخش عمده قوانین مصوب مرتبط با محیط زیست در ایران یا در راستای تحقق این الگو و ناظر بر تأسیس سازمان‌های محیط‌زیستی و نهادهای متولی اداره منابع طبیعی، تعیین حدود وظایف آن‌ها و چگونگی عملکردشان باشد، یا در جهت تقویت برنامه‌ریزی دستوری، از طریق اختصاص مواد متعدد قانونی به راهکارهای انضباطی - انتظامی عمل کند. بررسی شماری از قوانین پایه‌ای محیط‌زیستی، گویای این وضعیت است.

مروری بر قوانین موضوعه مربوط به مدیریت، حفاظت، احیا و بهره‌برداری از جنگل‌ها نشان می‌دهد که بخش عمده این قوانین به تأسیس سازمان‌ها، مؤسسات و نهادهای متولی

امور جنگل و مرتع اختصاص داشته و تأکید اصلی آن‌ها نیز بر راهکارهای انتظامی - انضباطی بوده است. برای مثال، «قانون راجع به جنگل‌ها» (مصوب ۱۳۲۱ ش) مشتمل بر ۱۸ ماده بود. این قانون، وزارت کشاورزی را مسئول مراقبت، حفظ، احیا و بهره‌برداری از جنگل‌ها معرفی کرده است. از میان مواد این قانون، تنها یک ماده به راهکارهای اقتصادی - اجتماعی اختصاص یافته و هیچ ماده یا تبصره‌ای به راهکارهای آموزشی - ترویجی پرداخته است (مجموعه قوانین و مقررات سال‌های ۱۳۲۱-۱۳۳۰، ۱۳۸۸، ج ۴، ص. ۲۸).

به همین ترتیب، «لایحه قانونی راجع به جنگل‌ها و مراتع کشور» (مصوب ۱۳۳۸) عمدتاً به تأسیس سازمان جنگلبانی و تعیین حدود وظایف آن محدود می‌شد. از ۲۸ ماده این قانون، ۱۱ ماده به راهکارهای انتظامی - انضباطی و تنها یک ماده به راهکارهای اقتصادی - اجتماعی اختصاص داشت. همچون قانون ۱۳۲۱، در این قانون نیز هیچ ماده‌ای به راهکارهای آموزشی - ترویجی اختصاص نیافته بود (مجموعه قوانین و مقررات سال ۱۳۳۹، صص. ۲۷۵-۲۸۸).

در سال ۱۳۴۲، «تصویب‌نامه قانونی حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» در ۲۴ ماده به تصویب رسید. بر اساس این قانون، سازمان جنگلبانی مسئول حفظ، احیا و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع شناخته شد و با ملی شدن جنگل‌ها، وظیفه نظارت بر این امر نیز به مسئولیت‌های آن افزوده گردید. از مجموع مواد این قانون، ۵ ماده به راهکارهای انتظامی - انضباطی، ۲ ماده به راهکارهای اقتصادی - اجتماعی و تنها یک ماده به راهکارهای آموزشی - ترویجی اختصاص داشت (مجموعه قوانین سال ۱۳۴۲، ۱۳۴۲، صص. ۹۵-۸۸).

«قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» (مصوب ۱۳۴۶) نیز سازمان جنگلبانی را مسئول حفظ، احیا و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع دانست. این قانون، همانند قوانین پیشین، بر راهکارهای انتظامی - انضباطی تأکید داشت؛ به گونه‌ای که از مجموع ۶۷ ماده آن، ۱۲ ماده به این دسته از راهکارها اختصاص یافته بود. در مقابل، تنها ۳ ماده به راهکارهای اقتصادی - اجتماعی پرداخته و ماده ۳۷ را نیز می‌توان در زمره راهکارهای آموزشی - ترویجی قرار داد (مرکز پژوهش‌های مجلس، قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع).

در سال ۱۳۴۶، تصمیم گرفته شد سازمان‌ها و نهادهای متولی منابع طبیعی در یک وزارتخانه ادغام شوند. این امر با تصویب «قانون تشکیل وزارت منابع طبیعی» (۱۳۴۶) تحقق یافت. در پی تأسیس این وزارتخانه، «قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» نیز در سال ۱۳۴۸ به تصویب رسید (مجموعه قوانین سال ۱۳۴۸، ۱۳۴۸، صص. ۷۸-۸۷). در همان سال، «قانون تشکیل مؤسسه تحقیقات منابع طبیعی» به تصویب رسید و بدین ترتیب سازمانی جدید به مجموعه نهادهای متولی منابع طبیعی افزوده شد (مجموعه قوانین سال ۱۳۴۸، ۱۳۴۸، صص. ۳۷۱-۳۷۳). همچنین در سال بعد (۱۳۴۹)، به منظور کمک به اصلاح و عمران مراتع، «قانون صندوق عمران مراتع» به تصویب رسید (مرکز پژوهش‌های مجلس، بی تا، قانون صندوق عمران مراتع).

با این حال، تنها یک سال پس از تشکیل صندوق عمران مراتع، دولت تصمیم گرفت وزارت منابع طبیعی را منحل و آن را با وزارت کشاورزی ادغام کند. از این رو، «قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی» در سال ۱۳۵۰ به تصویب رسید. بر اساس تبصره ۲ ماده ۱ این قانون، سازمان جنگل‌ها و مراتع و بر اساس ماده ۴ آن، سازمان حفاظت محیط زیست تشکیل شدند (مرکز پژوهش‌های مجلس، بی تا، قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی). بدین سان، سازمان‌های متولی منابع طبیعی و محیط زیست در این دوره پیوسته در معرض تغییرات ساختاری قرار داشتند؛ تغییراتی که به نوبه خود، اصلاح و بازنگری مداوم قوانین و مقررات مرتبط را نیز به دنبال داشت.

در سال ۱۳۳۵ به دنبال تصویب «طرح قانونی راجع به شکار»، قانون شکار ایجاد شد. این قانون به مانند بسیاری از قوانین دیگر تنها به راهکارهای انتظامی - انضباطی توجه داشت، چنان که ماده ۵ این قانون و تبصره‌های سه گانه آن، به راهکار مذکور پرداختند (مجموعه قوانین سال ۱۳۳۵، صص. ۱۶۷-۱۶۶). از آن پس «آیین نامه قانون شکار» در سال ۱۳۴۲ به تصویب رسید. این آیین نامه در حقیقت جایگزین آیین نامه اجرائی قانون شکار مصوبه ۱۳۳۸ گردید. از مجموع مواد ۳۹ گانه این آیین نامه، تنها ماده ۲۰ به راهکارهای آموزشی - ترویجی پرداخته است؛ این در حالی است که فصل ششم این

آیین نامه به تخلفات و مجازات تخصیص یافته است؛ بنابراین از مجموع ۳۹ ماده این آیین نامه ۶ ماده به راهکارهای انتظامی - انضباطی اختصاص دارد (مجموعه قوانین سال ۱۳۴۲، صص. ۲۲۴-۲۱۷). «قانون شکار و صید» (مصوب سال ۱۳۴۶) به عنوان دومین قانون در عرصه حیات وحش، سبب تأسیس سازمان شکاربانی و نظارت بر صید شد. در این قانون تمرکز قانون گذار بر اعمال راهکارهای انتظامی - انضباطی است، به نحوی که ۱۰ ماده از این قانون به راهکارهای مزبور اختصاص یافته است. همچنین ماده ۸ قانون فوق در ارتباط با راهکارهای اقتصادی - اجتماعی بوده و بندهای ح، خ، د، ذ به راهکارهای آموزشی - ترویجی پرداخته اند (مرکز پژوهش های مجلس، بی تا، قانون شکار و صید). بدین ترتیب، قانون گذاری محیط زیست ایران که در پیچ و خم های مدل نهادی سیاست گذاری و رویکرد دستوری برنامه ریزی افتاده بود، همواره به تصویب قوانین مختلفی روی می آورد که ناظر به تأسیس سازمان ها و نهادهای مختلف با تأکید بر راهکارهای انتظامی بودند. غلبه مدل نهادی سیاست گذاری ضمن افزایش روزافزون سازمان ها و نهادهای دولتی به منظور عملی کردن سیاست های دولت نتیجه دیگری را در پی داشت: افزایش تعداد کارمندان دولت و گسترش نظام دیوانسالاری ایران. دولت از طریق قانون گذاری بر تعداد سازمان ها و به تبع آن کارمندان خود می افزود و در نتیجه منجر به گسترش دیوانسالاری نه تنها در ارتباط با محیط زیست و منابع طبیعی که در تمام بخش های جامعه می شد. متعاقباً این وضعیت سبب ایجاد دو مشکل اساسی در نظام اداری کشور شده بود: از یک سو افزایش تعداد سازمان ها باعث تداخل وظایف و رقابت بین آن ها و از سوی دیگر منتج به فرجه شدن نظام اداری کشور گردیده بود. هر چه که نظام اداری فربه تر و بزرگ تر می شد، به همان اندازه کندتر و ناکارآمدتر به نظر می رسید. در مورد مشکل اول، می توان به رابطه قانون شکار با وزارت کشاورزی، تداخل وظایف این دو نهاد با هم و عدم همراهی وزارت کشاورزی با مأموران قانون شکار اشاره کرد (فیروز، ۱۳۹۲، ص. ۱۲۹). نمونه دیگر این مسئله را می توان در ارتباط بین برنامه چهارم و تغییرات گسترده در وزارت کشاورزی جستجو کرد. این تغییرات باعث نارضایتی برخی از سیاستمداران شده بود. چنان که جمشید آموزگار به عنوان وزیر دارایی از تداخل وظایف وزارتخانه تحت امرش با وزارتخانه تولیدات کشاورزی و کالاهای مصرفی و انتقال بخشی از سازمان ها و شرکت های تابعه این وزارتخانه به وزارت

جدیدالتأسیس اظهار نارضایتی کرده و حتی با مجیدی که به‌عنوان وزیر این وزارتخانه برگزیده شده بود، درگیری پیدا کرد (مجیدی و دیگران، ۱۳۸۱، صص. ۴۱۶-۴۱۴). مشکل دوم ناشی از الگوی نهادی سیاست‌گذاری، گسترش روزافزون نظام اداری و دیوانسالاری بود. به نظر می‌رسد هرچه ساختار اداری کشور فربه‌تر می‌شد، ضمن کاهش اتکای دولت به مردم، از کارایی و چابکی آن نیز کاسته می‌شد. این وضعیت تا آنجا پیش رفت که اعتراض شخص شاه را نیز برانگیخت. محمدرضا شاه در جلسه ۸ دی‌ماه ۱۳۴۹ که با حضور فرح، نخست‌وزیر هویدا، خداداد فرمانفرمایان، رئیس سازمان برنامه و وزیران کابینه برای بررسی برنامه پنجم عمرانی برگزار شد، ضعف نظام اداری را یکی از مهم‌ترین کاستی‌های کشور برشمرد:

خاطر من هست دو سال سه سال و چهار سال تمام من به بعضی از مسئولین امور خودمان می‌گفتم که آقا می‌گویند یک بذر خارجی هست که خوب است بروید پیدا کنید... کسی برای پیدا کردن این بذر نمی‌رفت. می‌گویند دویست، دویست و پنجاه نمونه درخت اکالیپتوس در دنیا هست بروید آن‌ها را بیاورید... برای اینکه درخت‌های اکالیپتوسی هست که در باتلاق مثل پمپ آب عمل می‌کند... خیلی از زمین‌های شوره‌زار را به‌وسیله درخت‌های اکالیپتوس می‌توانند کنترل بکنند و شوریش را کم بکنند. هرچه گفتم سه چهار سال یکدانه نمونه‌اش را برای من نیاوردند نشان بدهند و این همان سنگینی است که به آن اشاره کردم... هرچه قدر در گشتی و در هالتر ما طالب سنگین وزن هستیم، در ادارات ما باید به عکس سبک و چابک باشند از لحاظ رفتار البته. از لحاظ قطر شکم نه (سازمان برنامه، بی‌تا، صص. ۳۸-۳۷).

سخنان محمدرضا شاه درباره نظام اداری و انتقادهای او از این دیوانسالاری کند، نتیجه منطقی نگرش وی به اداره کشور، اعتقادش به تمرکز قدرت سیاسی و اتکایش به سازمان‌ها و نهادهای متعدد بود. این رویکرد، عملاً راهی جز افزایش شمار سازمان‌ها، گسترش تشکیلات اداری و در نتیجه فربه‌تر شدن دیوانسالاری پیش روی دولت پهلوی باقی نگذاشته بود.

بررسی قوانین محیط‌زیستی در ایران عصر پهلوی نیز این وضعیت را تأیید می‌کند. قانون‌گذاری‌های محیط‌زیستی، تحت تأثیر رویکرد دستوری و غلبه نهادگرایی، عمدتاً معطوف به تأسیس نهادهای جدید و مبتنی بر راهکارهای انتظامی - انضباطی بودند. در قوانین پایه‌ای مرتبط با محیط‌زیست نیز غلبه با این دسته از راهکارهاست؛ به گونه‌ای که در ۸ قانون پایه‌ای، مشتمل بر ۲۲۵ ماده قانونی، از مجموع ۶۵ ماده‌ای که به راهکارهای حفاظتی اختصاص یافته‌اند، ۵۲ ماده (۸۰ درصد) به راهکارهای انتظامی - انضباطی، ۸ ماده (۱۲ درصد) به راهکارهای اقتصادی - اجتماعی و تنها ۵ ماده (۸ درصد) به راهکارهای آموزشی - ترویجی اختصاص یافته است. سایر قوانین نیز عمدتاً ناظر بر تأسیس سازمان‌های جدید یا اعمال تغییرات در ساختارهای تشکیلاتی بوده‌اند.

افزون‌براین، غلبه برنامه‌ریزی دستوری و الگوی نهادی سیاست‌گذاری بر برداشت محمدرضا شاه از دموکراسی نیز تأثیرگذار بود. در تلقی او، دموکراسی نه بر حق تعیین سرنوشت، برابری شهروندان در حق رأی، دسترسی به اطلاعات و گردش آزاد آن، کنترل دستور کار عمومی، مشورت با شهروندان، نظرسنجی‌های عمومی، ابتکارات شهروندی و مشارکت مردم در فرایند سیاست‌گذاری استوار بود، بلکه بیشتر به معنای اجرای سیاست‌هایی تلقی می‌شد که بدون سنجش نظر و خواست عمومی تدوین شده بودند. وی در کتاب پاسخ به تاریخ، سیاست داخلی خود را مبتنی بر سه اصل مشارکت، عدم تمرکز و توسعه و تحکیم هرچه بیشتر دموکراسی معرفی می‌کند. باین‌حال، برداشت او از مشارکت نیز عمدتاً در چهارچوب سازمان‌ها و نهادهای دولتی تعریف می‌شد و جلب مشارکت عمومی را از مجرای همین نهادها ممکن می‌دانست:

سیاست داخلی ما از سه اصل الهام می‌گرفت: مشارکت، عدم تمرکز و توسعه و تحکیم هر چه بیشتر دموکراسی. آرزوی من آن بود که ملت ایران هرچه بیشتر در امور عمومی و اقتصادی شریک و سهیم باشد و می‌کوشیدم تا از طریق به ثمر رساندن انقلاب سفید به این هدف نائل شویم. خانه‌های انصاف، شوراهای داوری، شوراهای ده، شهر و استان، شهرداری‌ها و استانداری‌ها عوامل تحقق سیاست جلب مشارکت عمومی بودند (پهلوی، بی‌تا، ص. ۱۸۸).

بنابراین الگوی جلب مشارکت عمومی در ایران، برخلاف کشورهای دموکراتیک، الگویی بود بر اساس دخالت مستقیم دولت در امور، الگویی که در یک سلسله مراتب اداری و اجرائی از بالا به پایین شکل گرفته و عمل می‌کرد. در ذهن شاه، راه مشارکت مردم و حضورشان در عرصه‌های اجتماعی، اقتصادی و محیط زیستی از طریق تشکیل سازمان‌های دولتی و الزام نهادهای گوناگون به تلاش در این زمینه امکان‌پذیر بود. به همین دلیل دولت ایران طی دو دهه منتهی به انقلاب ۱۳۵۷، با ایجاد نهادها و سازمان‌هایی مانند پیشاهنگی، سپاه بهداشت، خانه‌های انصاف، لژیون خدمتگزاران بشر، شوراهای ده و ...، سعی به افزودن بر مشارکت عمومی مردم در عرصه‌های مختلف از جمله محیط زیست داشت، امری که با ذات دموکراسی جور در نمی‌آمد. تسلط الگوی نهادی، دموکراسی مدنظر شاه را نیز نهادی کرده بود و سبب ایجاد سازمان‌های دولتی متعددی برای گسترش دموکراسی مدنظر شاه شده بود. شگفت آنکه کوان هریس^۱ و اریک هوگلند^۲ با بررسی برنامه‌های دولت پهلوی در زمینه سوادآموزی و اصلاحات ارضی به نتیجه یکسانی دست یافتند. هریس مشکل اصلی بخش رفاه روستایی در زمان انقلاب سفید را عدم درک دولت مرکزی از خصوصیات زندگی روزمره در روستاها می‌داند (هریس، ۱۳۹۸، ص. ۱۳۷) و هوگلند معتقد است که نه در تدوین و نه در اجرای پروژه‌های مربوط به اصلاحات ارضی از روستائیان نظرخواهی شد و لذا جلب حمایت عملی و اقناع آن‌ها در زمینه مزایای ادعایی این برنامه‌ها دشوار بود (هوگلند، ۱۳۹۲، ص. ۱۳۵).

بررسی سیاست‌های دولت در ارتباط با برخی از مقولات محیط زیستی، امکان فهم بهتر وضعیت فوق را مهیا خواهد کرد. همان‌گونه که پیش از این ذکر شد، در سال ۱۳۳۵ با تصویب «قانون شکار» سازمان مستقلی به نام «کانون شکار» به وجود آمد. ایجاد مناطق حفاظت‌شده از اولین و بنیادی‌ترین اقدامات کانون شکار بود. نخستین منطقه حفاظت‌شده، «آلمه وایشکی»، واقع بین بجنورد و گنبد کابوس، در مرداد ۱۳۳۶ ایجاد شد (فیروز، ۱۳۹۲، ص. ۱۲۹). جزیره قیون داغ، در دریاچه ارومیه، نیز در سال ۱۳۳۹ جزء

1. Kevan Harri

2. Eric J Hooglund

مناطق حفاظت شده منظور گردید. پس از آنکه زیست شناس آلمانی، ورنر ترنزه^۱، در بیشه های کنار رودهای دز و کرخه موفق به کشف گوزن زرد (در سال ۱۳۳۶) دو منطقه مذکور در آذرماه ۱۳۳۹ حفاظت شده اعلام شدند. سرانجام با گذشت کمتر از پنج سال از تأسیس قانون شکار مناطق مختلفی در فهرست مناطق حفاظت شده قرار گرفتند.

در تاریخ ۱۶ خرداد ۱۳۴۶ «قانون شکار و صید» به عنوان دومین قانون مرتبط با حیات وحش به تصویب رسید. این قانون حفظ، حمایت و تکثیر حیوانات قابل شکار و صید را بر عهده سازمان شکاربانی و نظارت بر صید گذاشت. ایجاد پارک های وحش، مناطق حفاظت شده و قرق های سلطنتی و خصوصی نیز یکی از سیاست های اصلی سازمان مذکور بود، چنان که تا شهریور ۱۳۴۶، ۲۲ منطقه و رودخانه مورد حفاظت قرار گرفتند (ساکما، ۲۹۳-۷۱۱۹۳) و متعاقباً تا پایان برنامه چهارم (۱۳۵۱)، ۸ پارک حیات وحش، ۲۹ منطقه حفاظت شده و چهار منطقه ممنوعه ایجاد شد. بدین ترتیب، تا پایان برنامه چهارم، حدود ۴/۶۰۰/۰۰۰ هکتار از مساحت کل کشور مورد حفاظت قرار گرفت (گروه برنامه ریزی امور آبزیان و حیوانات وحشی، بی تا، ص. ۲۵).

نتیجه اقدامات مذکور را می توان در گزارش عبدالرضا پهلوی به مجمع عمومی شورای جهانی (تهران فروردین ۱۳۵۳) شکار دید. در این اجلاس، عبدالرضا پهلوی اعلام کرد که نژاد گوزن زرد ایرانی و یوزپلنگ آسیایی از خطر انقراض نجات یافته است. وی همچنین ادامه داد که «در نتیجه اعمال قوانین و مقررات شکار و صید بسیاری از انواع حیوانات وحشی در معرض خطر انقراض مانند آهو، پلنگ، گورخر، قوچ، میش، بز کوهی و گراز از خطر انقراض نجات یافته اند...» (روزنامه اطلاعات، ۱۹ / ۱ / ۱۳۵۳، ص. ۱۲) گزارش عبدالرضا پهلوی نشان می دهد که تا آغاز همین سال، ۱۲۵ نوع پستاندار، ۴۸۵ نوع پرند، ۲۱۵ نوع ماهی در خلیج فارس و ۵۴ نوع در دریای مازندران شناخته و ثبت گردیده بودند. همچنین بنابر ادعای عبدالرضا پهلوی، در ۵۴ منطقه تحت حفاظت تا آن زمان ازدیاد نسل حیوانات وحشی چشمگیر بود و در شماری از مراتع نیز جمعیت حیوانات شُمدار به حدی رسیده بود که برای حفظ تعادل و توازن بین جمعیت جانوران

وحشی و تولید خوراک ناگزیر می‌بایست دست به انتخاب و تقلیل تعداد آن‌ها می‌زدند (روزنامه اطلاعات، ۲۱/ ۱/ ۱۳۵۳، ص. ۱۳).

به‌رغم ادعاهای عبدالرضا پهلوی، آمارهای موجود در مورد تخلف از قانون شکار و صید نشان می‌دهد که در عرصه مشارکت عمومی نتایج رضایت‌بخشی به دست نیامده بود. به‌نحوی که هر سال نسبت به سال قبل یا سال‌های پیشین میزان تخلف از قانون و شکارهای غیرقانونی افزایش محسوس پیدا می‌کرد. مثلاً آمار تخلفات از قانون شکار و صید در سال ۱۳۵۴ نشان‌دهنده افزایش تعداد تخلفات، ضرر و زیان مطالبه شده، ضرر و زیان وصول شده، محکومیت بدوی و محکومیت قطعی نسبت به سال ۱۳۵۳ است. همچنین تعداد پرونده‌ها و مکاتبات مربوط به امور متخلفین از قانون شکار و صید در سال ۱۳۵۵ برابر با ۴۰۰۰ پرونده بوده است (ساکما، سند ۷-۳۶۷).

به نظر می‌رسد دلیل این امر انعکاس ماهیت دولت پهلوی در سیاست ایجاد مناطق حفاظت‌شده باشد. این مسئله سبب شده بود که از یکسو، اداره مناطق حفاظت‌شده به‌وسیله سازمان مرکزی صورت گیرد، طرح‌ریزی و مدیریت مناطق مزبور به‌صورت انتزاعی و فارغ از واقعیات محسوس و ملموس اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی انجام بگیرد و در مدیریت آن‌ها، اراضی پیرامونی نقشی نداشته باشند. نتیجه اینکه مناطق حفاظت‌شده به‌صورت جزایری درآمدند که هیچ ارتباط مشخصی با مناطق مجاور خود نداشتند و به‌وسیله کارشناسان سازمان و با اتکا به قدرت بازدارندگی پاسگان‌های سازمان اداره می‌شدند. همچنین بودجه مناطق حفاظت‌شده از بودجه بخش عمومی دولت و از طریق مالیات و پول نفت تأمین می‌شد (مجنونیان، ۱۳۹۳، ج ۱، ص. ۸۱).

از سوی دیگر باید خاطر نشان کرد که مناطق حفاظت‌شده بدون در نظر گرفتن پیوستگی و وابستگی اجتماعی و اقتصادی روستائیان و عشایری که برای قرن‌ها با آن‌ها پیوند داشتند، ایجاد گردیدند و همین امر منجر به تضاد عشایر و روستائیان با محیط زیست و سیاست‌های دولتی این عرصه می‌شد. تبدیل دشت ارژن به ذخیره گاه زیست کره ارژن از سوی دولت (سال ۱۳۴۹)، بدون در نظر گرفتن وضعیت مردم این منطقه از طریق تصرف و خرید املاک و زمین‌های آنان، مثال بارزی از این وضعیت است (ساکما، ۱۰۷۹۰-۲۲۰: ۳۵۰-۹۰۹۰).

تجربه نشان داده است در انتخاب مناطق حفاظت شده مادامی که فرایند احقاق حقوق مردم به گونه‌ای عادلانه‌ای انجام نگیرد، امکان حفاظت در درازمدت وجود نخواهد داشت. در ایجاد مناطق حفاظت شده همواره توجه به مناسبات فرهنگی - اقتصادی دیرینه جوامع با این مناطق و شناخت حقوق مردم ضروری است و در صورتی که نیاز به قطع وابستگی آن‌ها وجود داشته باشد، برای تضمین حفاظت، جبران حقوق آن‌ها اجتناب‌ناپذیر می‌نماید؛ چراکه مرزهای قانونی و قراردادی بدون حمایت مردم هیچ‌گونه نقشی نمی‌توانند داشته باشند و قوانین فی‌النفسه قادر به تغییر عادات، سنن و مناسبات مردم با مناطق نیستند و امکان ندارد سد حائلی بین منطقه مورد نظر و اراضی پیرامونی ایجاد کرد و پیوندهای دیرپای آن‌ها را قطع نمود. از آنجا که در ایران تعارض‌های بین استفاده سنتی مردم با موجودیت مناطق هیچ‌گاه به‌طور ریشه‌ای حل نشد و همواره بر پایه توان نیروی اجرائی خاتمه داده می‌شد، به محض شکستن حصار حفاظتی در سال ۱۳۵۷ مردم تعارض خود را با موجودیت این مناطق از طریق تخریب آن‌ها تسویه حساب کردند (مجنونیان، ۱۳۹۳، ج ۱، ص. ۱۵۱).

سیر تطور حقوق آب‌ها در ایران بعد از مشروطه نشان از ورود بطنی و آرام دولت به عرصه حقوق آب دارد، به گونه‌ای که دولت به‌مرور توانست تمام حقوق آب‌ها را به نفع خویش مصادره نماید. پیش از این در تاریخ ایران نه دولت از چنان اقتداری برخوردار بود که قادر باشد به‌عنوان نماینده همه مردم، خود را مالک مطلق آب‌ها بداند و نه تمامی آب‌ها، عمومی و متعلق به همه مردم شمرده می‌شد؛ اما ورود ایران به دوران معاصر سبب شد که دولت خود را مالک همه آب‌ها بداند.

اولین صورت‌بندی حقوقی برای استفاده از آب، در «قانون مدنی» (۱۳۰۷ ش) ایجاد شد. قانون مدنی، صرفاً به مناسبات و روابط موجود در مدیریت آب‌ها که عمدتاً بر مبنای فقه اسلامی در طی قرون شکل گرفته بود، شکل حقوقی بخشید و تقریباً هیچ تغییری در این مناسبات ایجاد نکرد. اصلی‌ترین مشخصه مواد مرتبط با آب در قانون مدنی، به رسمیت شناخته شدن حق افراد در مالکیت آب بود. افراد به‌واسطه حيازت و آبادانی یا قرار گرفتن چشمه در زمین، صاحب آب می‌شدند (ماده ۴۷ و ۴۸). بخش اصلی قوانین مرتبط با آب در قانون مدنی، ذیل قسمت «در احیای اراضی موات و حيازت اشیاء مباحه» آمده است

که این امر، موضوع ارتباط آب، حيازت و مباحات را در دیدگاه تدوین کنندگان برجسته می‌سازد. در ماده ۱۵۹ قانون مدنی سازوکار مالکیت، مبتنی بر حق تقدم تخصیص که در فقه با عنوان قاعده «سبق» معروف است، به رسمیت شناخته شد. باین حال، در ماده ۱۵۶ به موضوع حق هم‌جواری نیز اشاره شده است. مطابق با این ماده نزدیکی به منبع آب می‌تواند در صورت فقدان اثبات حق تقدم، مبنای تخصیص قرار گیرد. حقوق آب در قانون مدنی، تداوم موضوع آب در فقه شیعی و اسلامی بود. چنان‌که همانند فقه شیعه در ماده ۱۴۷ آبادانی و حيازت زمین مباح و در ماده ۱۴۸ احیاء نهر در زمین مباح را موجب مالکیت (زمین و نهر) می‌داند. در ماده ۱۵۰ قانون مدنی، حتی نوع مالکیت جمعی و مشاع نیز به رسمیت شناخته شده است. در هیچ کجای مواد قانون مدنی درباره آب، دولت نقشی ندارد و ازاین‌رو، دولت در عرصه آب مطلق العنان قلمداد نمی‌شد و فقط در ماده ۵۹۴ در حد حل نزاع بین «شرکا» حاکم و نه دولت، جهت حل اختلاف می‌توانست ورود نماید. دلیل این امر هم آن‌چنان‌که اشاره شد، بنای قانون مدنی بر قواعد شرعی و عرفی‌ای بود که برای چندین قرن مناسبات آب را در ایران تشکیل می‌دادند. نه فقط مالکیت خصوصی آب، بلکه مالکیت عمومی در فقه شیعی مورد توجه قرار گرفته بود و قانون مدنی صرفاً در پی باز تنظیم آن مناسبات بود.

پس از قانون مدنی، وضع قوانین مختص به آب نیز، در دستور کار قرار گرفت. در قوانین ایران پیش از انقلاب ۱۳۵۷، دو قانون اصلی مرتبط با آب وجود دارد که پایه و اساس تقریباً همه فعالیت‌های مرتبط با آب هستند و چهارچوب قانونی آب را تعیین می‌کنند. این قوانین عبارتند از «قانون اجازه تأسیس بنگاه آبیاری» (مصوب ۱۳۲۲/۲/۲۹) و «قانون آب و نحوه ملی کردن آن» (مصوب ۱۳۴۷/۴/۲۷). درحالی‌که موارد مرتبط با آب در قانون مدنی، عموماً ناظر به مالکیت آب توسط افراد است، رویکرد بقیه قوانین مصوب مجلس شورای ملی درباره آب، سلب این مالکیت است، ازاین‌رو، تعارض ذاتی بین قوانین مصوب مجلس با قانون مدنی در خصوص آب وجود دارد.

براین اساس، سه نوع دارایی عمومی شامل «مشترکات»، «مباحات» و «انفال» در فقه امامیه قابل تفکیک است. از این سه نوع دارایی، انفال با بحث حاکمیت در پیوند قرار می‌گیرد و در نهایت می‌تواند به بهانه‌ای برای دولت جهت دخالت در برخی از مناسبات

مربوط به منابع طبیعی و محیط زیست تبدیل شود. مسئله مهم در این مورد به مالکیت انفال بازمی گردد. مالکیت انفال در زمان غیبت، به موضوعی مناقشه برانگیز تبدیل شده است. بخشی از فقها معتقدند در زمان غیبت، انفال در اختیار همه است و مالکیت خصوصی بر آن ممکن است. بنابر نظر فقهای مشهور، انفال در زمان غیبت از مباحات محسوب می گردد و حسب مورد، مشمول قاعده احیا یا حیازت خواهد بود. در صورتی که برخی از فقها، انفال را در دوران غیبت، متعلق به حکومت اسلامی دانسته و مالکیت خصوصی بر آن را به رسمیت نمی شناسند (بشیری و دیگران، ۱۳۹۴، صص. ۱۰۷-۱۰۸).

به علاوه تشتت آرا بر سر تلقی آب ها به عنوان انفال، مشترکات یا مباحات، سبب تفکیک بین آب ها می شود. عده معدودی از فقهای متقدم، صرفاً دریاها را به عنوان انفال شناسایی کرده اند و اکثر علمای متقدم، به هنگام بیان مصادیق انفال، به هیچ عنوان متعرض مبحث آب ها نشده اند و در سوی دیگر، عده معدودی از فقهای متأخر، صرفاً با تعرض به دریاها و نه حتی اقسام آب، آن را جزء انفال می دانند و رودها را نیز بدان افزوده اند (بشیری و دیگران، ۱۳۹۴، ص. ۱۰۶)؛ اما عموم فقها در به رسمیت شناختن مالکیت خصوصی بر بخشی از آب ها هم عقیده اند. افزون بر این، در فقه شیعه، آب ها به سه دسته تقسیم شده اند: ۱. دریاها: مشهور بین فقهاست که دریاها از جمله مشترکات و مباحات محسوب می شود و همه حق استفاده از آن را دارند. ولی از مجموع روایات انفال استفاده می شود، که دریاها جزو انفال است. ۲. شطها، رودها، نهرا، چشمه ها که این گونه آب ها را برخی فقها از مشترکات شمرده اند. ۳. آب های زیرزمینی، آب هایی که با کار و عمل استخراج شود، مانند حفر چاه و قنات (ذوالفقاری، ۱۳۹۵، ص. ۲۵). بدین ترتیب، موضوع مالکیت خصوصی آب ها و عدم دخالت حکومت در موضوع آب - به جز در آرای برخی از فقها - امری پذیرفته شده در فقه شیعی به حساب می آمد که با اقتدارگرایی دولت شبه مدرن پهلوی چندان جور در نمی آمد و شاید چندان جای تعجب نداشته باشد که با قانون «آب و نحوه ملی کردن آن» در سال ۱۳۴۷ به یک باره تمام مناسبات سنتی رنگ باختند و شیوه جدیدی پدیدار شد که بر مبنای آن مالکیت خصوصی بر آب ها از بین رفت.

در قانون مدنی (مواد ۱۴۸، ۱۴۹، ۱۵۰) نظریه ای که بخشی از آب های سطحی را جزو مباحات می دانست، مبنا قرار گرفت. بنابراین آب های سطحی، جزو مباحات محسوب شده

و مالکیت خصوصی بر آن‌ها از طریق احیا امکان‌پذیر بود. در خصوص آب‌های زیرزمینی نیز، در ماده ۳۹ بر قاعده مالکیت بر هر آنچه در زیرورو و بالای زمین قرار دارد، صحه گذارده شد.

قانون «اجازه تأسیس بنگاه آبیاری» مصوب ۱۳۲۲ گام مهمی در جهت تسلط دولت بر مدیریت منابع آب به شمار می‌رود. هدف دولت از تدوین و تصویب این قانون، توسعه و اصلاح امور آبیاری کشور از طریق تأسیس بنگاه آبیاری بود. فرض قانون این بود که مشکلات گوناگونی در امر کشاورزی و آبیاری وجود دارد که با ورود دولت، اصلاح و برطرف خواهد شد و تصور می‌شد با اجرای طرح‌های عظیم آبیاری، می‌توان به رشد و توسعه دست یافت.

در ویرایش اول قانون مزبور، هنوز مفاد قانون مدنی که مالکیت خصوصی آب را به رسمیت می‌شناخت مبنای عمل بود. به همین جهت بر اساس ماده اول، بنگاه آبیاری (و در واقع دولت) نظارت در امور آبیاری کشور را با رعایت مفاد قوانین مدنی، عهده‌دار شد. این نظارت، ناظر به تأسیسات آب‌های سطحی بوده و اشاره‌ای به نظارت بر آب‌های زیرزمینی نشده بود. تأسیسات آب‌های سطحی نیز، بر اساس شرایط زمانه وضع قانون، فقط صرف فعالیت‌های کشاورزی می‌گردید و چون به کار شرب نمی‌آمد، طبعاً خارج از نظارت دولت قلمداد می‌شد. دومین وظیفه‌ای که در قانون مزبور برای بنگاه (دولت) در نظر گرفته شد، انجام خدمات فنی و اجرایی، در امور آبیاری بود. در مواد ۴ و ۵، فعالیت‌های فنی، شامل تهیه نقشه و انجام مطالعات برای اجرای طرح‌های امور آبیاری بود و دولت عملاً نقش مهندسی منابع آب را برای خود قائل شد و در نقش مهندس مشاور، زمام امور مهندسی آب را در دست گرفت. در این میان، آب‌های زیرزمینی نیز، علاوه بر تأسیسات آب‌های سطحی، در حیطه بررسی‌های فنی بنگاه قرار گرفت. سومین وظیفه بنگاه آبیاری در (ماده ۱۱)، تأمین مالی طرح‌های آبیاری بود.

دولت با تأسیس صندوق‌هایی، حقه‌بران را موظف می‌کرد متناسب با میزان حقه‌بانه خود، سهمی سالانه پرداخت کنند تا منابع مالی این صندوق‌ها برای اجرای طرح‌های آبیاری به کار گرفته شود. مقرر شده بود دارایی‌های گردآوری‌شده صرف تعمیر نه‌رها، بندها، قنات‌ها و سایر تأسیسات آبی شود. چهارمین وظیفه بنگاه آبیاری، بر اساس ماده ۹،

تأسیس شرکت‌های مجری طرح‌های آبیاری و زهکشی بود. این شرکت‌ها با سرمایه دولت و تحت مدیریت آن تأسیس می‌شدند. پس از پایان مأموریت، سهام دولت در این شرکت‌ها می‌توانست به افراد واگذار شود یا دولت سهام سایر شرکا را خریداری کند. پنجمین وظیفه بنگاه آبیاری، تعیین قیمت آب بود. افزون بر این، آخرین اختیار اعطاشده به این بنگاه، تنظیم مقررات مربوط به آبیاری به شمار می‌رفت.

اصلی‌ترین سازوکار دولت برای تصاحب منابع آب، مشارکت در امر احداث تأسیسات آبی بود؛ اما سازوکار قانونی دیگری نیز برای این امر تعبیه شده بود. بر اساس ماده ۱۳ قانون اجازه تأسیس بنگاه آبیاری، قنات‌هایی که نیاز به تعمیر داشتند، ولی مالکین آن‌ها اقدام به تعمیر نمی‌کردند سلب مالکیت می‌شدند.

در اصلاحیه قانون مزبور در سال ۱۳۳۴، دامنه اختیارات دولت گسترش یافت و مواد متعددی درباره تملک زمین‌ها و مستحقات مرتبط با فعالیت‌های بنگاه آبیاری به قانون پیشین افزوده شد. بر اساس ماده ۳ «قانون اصلاح قانون تأسیس بنگاه آبیاری و امور مربوط به آبیاری کشور»، دولت مسئولیت نظارت بر منابع آبی فاقد مالک یا مالکان مشخص را نیز بر عهده گرفت. همچنین مطابق ماده ۵، اجرای سدها و بهره‌برداری از آب‌های سطحی و بر اساس ماده ۱۰، احداث هرگونه تأسیسات آبیاری از سوی مردم، منوط به اخذ مجوز و تصویب بنگاه آبیاری شد؛ حال آنکه در ماده ۵ قانون اولیه، افراد در این زمینه مختار بودند و الزامی به کسب مجوز وجود نداشت.

در ۱۳۴۷ با تصویب قانون ملی کردن آب‌ها سرانجام دست دولت برای تسلط بر همه موضوعات مرتبط با آب باز شد. ماده اول این قانون تکلیف همه آب‌ها، اعم از سطحی و زیرزمینی را، روشن ساخت. براین اساس «کلیه آب‌های جاری در رودخانه‌ها، انهار طبیعی، دره‌ها، جویبارها و هر مسیر طبیعی دیگر اعم از سطحی، زیرزمینی و همچنین سیلاب‌ها، فاضلاب‌ها، زه‌آب‌ها، دریاچه‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی، چشمه‌سارها، آب‌های معدنی و منابع آب‌های زیرزمینی» ملی و متعلق به عموم اعلام و وزارت آب و برق نیز مسئولیت حفظ و بهره‌برداری از آب‌ها، احداث و اداره تأسیسات توسعه منابع آب را عهده‌دار شد. بر طبق این قانون استفاده از منابع آب موقوف به تحصیل پروانه مصرف از وزارت آب و برق گردید و بنابراین صدور پروانه مصرف مفید آب منحصراً متعلق به وزارت آب و

برق گردیده و صدور اسناد رسمی راجع به حقایق ممنوع اعلام شد (مرکز پژوهش‌های مجلس، بی‌تا، قانون آب و نحوه ملی شدن آن).

قانون ملی شدن آب‌ها، ابزاری بود برای دولت جهت سیطره بیشتر بر شئون جامعه. با تصویب این قانون سازوکار و نظامات سابق مدیریت و بهره‌برداری از آب‌ها جای خود را به سازمان‌های جدید داد و افراد مؤثر در نظام‌های قبلی، که عموماً از مردم بودند، جای خود را به مهندسان، تکنوکرات‌ها و کارمندان دولت دادند. در قانون سال ۱۳۴۷ هیچ نشانی از نهادهایی که طی قرن‌ها متولی امر آب در کشور بودند، وجود نداشت. این در حالی است که در قوانین پیشین مربوط به مدیریت و بهره‌برداری از آب‌ها مانند قانون مدنی (مصوب ۱۸ اردیبهشت ۱۳۰۷ ش) انواع حقوق و مالکیت فردی و جمعی آب به رسمیت شناخته شده بود و دولت نیز دخالت چندانی در این مهم نمی‌کرد. حتی در قانون «اجازه تأسیس بنگاه مستقل آبیاری» مفادی از قانون مدنی که مالکیت خصوصی آب را به رسمیت می‌شناخت، مبنای عمل قرار گرفت و دولت نظارت در امور آبیاری کشور را با رعایت مفاد قوانین مدنی، عهده‌دار شد. بر این اساس دولت بیشتر ناظر به تأسیسات آب‌های سطحی بوده و بر آب‌های زیرزمینی نظارتی نداشت. تأسیسات آب‌های سطحی نیز، بر اساس شرایط زمانه و وضع قانون فقط صرف فعالیت‌های کشاورزی می‌شد و چون جهت شرب استفاده نمی‌گردید، تبعاً خارج از نظارت دولت به حساب می‌آمد؛ اما با تصویب قانون سال ۱۳۴۷ دست دولت برای تسلط بر همه موضوعات مرتبط با آب باز شد.

ماده اول این قانون، تکلیف همه آب‌های کشور، اعم از سطحی و زیرزمینی را روشن ساخت. کلیه آب‌ها، ثروت ملی و متعلق به عموم مردم شمرده شدند. در حقیقت، «ملی» کردن در ساحت قانون به معنی «دولتی» کردن بود. شاه مبنای نظری ملی کردن آب‌ها را «مطابق با مصالح عالی‌ه ملی» و همگام «با روح و مفهوم تعالی اسلامی» می‌دانست (پهلوی، ۱۳۴۵، ص. ۵۸). به همین جهت از دید محمدرضا شاه ضرورت داشت که «دولت، سیاست درازمدتی را در مورد اصول حاکم بر برنامه‌های توسعه منابع آب، با توجه به اینکه در کلیه قوانین موضوعه و همه اقداماتی که به عمل می‌آید، اساس کار، توزیع هرچه عادلانه‌تر ثروت ملی و استفاده افراد از مواهب و منابع طبیعی، به تناسب نیاز مشروع و اندازه تلاش و کار آن‌ها باشد، در نظر گیرد و به مورد اجرا درآورد» (پهلوی،

۱۳۴۵، ص. ۶۰؛ اما آنچه اتفاق افتاد عملاً نه در جهت مصالح ملی و توزیع عادلانه ثروت، بلکه در جهت سیطره بیشتر دولت پیش رفت. در این قانون، مالکیت‌های قبلی آب به اجازه استفاده‌ای که دولت در اختیار فرد قرار می‌داد، تبدیل شد. از آن پس کلیه حقابه‌های سابق از موضوعیت افتاد و ناگهان همه دارایی‌های آبی مردم به دولت واگذار گردید و در عوض دولت، اجازه استفاده از آب را با شروطی به افراد برگرداند. نتیجه این امر چنین شد که از سویی، اجازه‌ها تحت شرایط متعددی از جمله عدم استفاده و مانند آنچه در مواد ۵ و ۶ و ۳۷ آمده است، می‌توانست تغییر داده شده یا حتی لغو گردد و از سوی دیگر، این اجازه‌ها، بدون نظر دولت قابل انتقال به غیر نبود (ماده ۱۳) و عملاً تمام مشخصه‌های مالکیت فردی، از جمله تصرف در مال را از دست داده بود.

نتیجه‌گیری

وجود دولتی اقتدارگرا و متمرکز موجب شده بود که الگوی غالب سیاست‌گذاری در ایران، الگوی نهادی سیاست‌گذاری باشد؛ الگویی که اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های دولت را از طریق ایجاد و گسترش سازمان‌ها و نهادهای متعدد دنبال می‌کرد. این وضعیت، در کنار ماهیت اقتدارگرایی دولت، به غلبه رویکرد دستوری در برنامه‌ریزی توسعه انجامید. ترکیب اقتدارگرایی، سیاست‌گذاری نهادی و برنامه‌ریزی دستوری نیز به تدوین و تصویب قوانینی منجر شد که عمدتاً بر راهکارهای انتظامی - انضباطی استوار بودند.

دولت با ایجاد سازمان‌ها و نهادهای گوناگون می‌کوشید امور مختلف، از جمله حفاظت از محیط‌زیست را مدیریت و سامان‌دهی کند. در عمل، دولت با اتکا به اقتدار عمومی، قانون‌گذاری و سازوکارهای اجرایی خود، در صدد اجرای سیاست‌ها و برنامه‌هایش بود. در حوزه محیط‌زیست نیز مسئولیت حفظ، احیا و بهره‌برداری از منابع طبیعی و محیط‌زیست به سازمان‌های دولتی واگذار شد و این سازمان‌ها با بهره‌گیری از ساختار اداری، نیروهای اجرایی، یگان‌های حفاظتی و پشتوانه قوانین مصوب، متولی تمامی مراحل حفاظت و بهره‌برداری شدند. در چنین ساختاری، جایگاه مشارکت مردمی بسیار محدود بود و سازوکار مؤثری برای جلب و سامان‌دهی آن پیش‌بینی نشده بود. بر این اساس، دولت پهلوی بر این فرض استوار بود که می‌توان صرفاً با تکیه بر نهادها، سازمان‌ها

و قوانین، بدون مشارکت فعال جامعه، اهداف حفاظت از محیط‌زیست را محقق کرد. با این حال، پیامدهای برنامه‌ریزی دستوری، نادیده گرفتن نقش مردم، گسترش مداخله دولت در عرصه‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی، نوسازی نامتوازن، توسعه ناپایدار، نهادسازی ناقص و مدرنیزاسیون گزینشی، زمینه مساعدی برای شکل‌گیری و گسترش مسائل محیط‌زیستی فراهم ساخت.

دولت پهلوی غالباً بدون توجه کافی به شرایط و نیازهای اجتماعی و اقتصادی جامعه، سیاست‌های محیط‌زیستی را تدوین و اجرا می‌کرد. در بخش مهمی از قوانین محیط‌زیستی، تأکید قانون‌گذار بر راهکارهای انتظامی - انضباطی بود و راهکارهای اقتصادی - اجتماعی و آموزشی - ترویجی سهم اندکی داشتند. چنان‌که در هشت قانون پایه‌ای مرتبط با حفاظت و بهره‌برداری از محیط‌زیست، حدود ۸۰ درصد مواد مرتبط با راهکارهای حفاظتی به تدابیر انتظامی - انضباطی اختصاص یافته بود. در نتیجه، قانون‌گذاری محیط‌زیستی بیش از آنکه بر اقناع اجتماعی، آموزش عمومی و توجه به نیازهای اقتصادی گروه‌های درگیر با منابع طبیعی استوار باشد، بر کنترل و ضمانت‌های اجرایی تأکید داشت. این در حالی بود که بهره‌گیری از راهکارهای اقتصادی - اجتماعی، توجه به نیازهای معیشتی و اجتماعی گروه‌های ذی‌نفع و گسترش برنامه‌های آموزشی و ترویجی می‌توانست زمینه مشارکت عمومی را در حفاظت از محیط‌زیست تقویت کند. از این رو، می‌توان نتیجه گرفت که غلبه رویکرد نهادی و دستوری در سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری محیط‌زیستی، یکی از عوامل مؤثر در محدود ماندن مشارکت عمومی و شکل‌گیری نوعی بیگانگی جامعه با مسئله حفاظت از محیط‌زیست در دوره پهلوی بوده است.

منابع

- بشیری، عباس و دیگران (۱۳۹۴). نظام حاکم بر حقوق کاربردی آب. تهران: جنگل.
- پهلوی، محمدرضا شاه (بی‌تا). پاسخ به تاریخ. بی‌جا: بی‌نا.
- پهلوی، محمدرضاشاه (۱۳۴۵). انقلاب سفید. تهران: کتابخانه سلطنتی پهلوی.
- ذوالفقاری، یوسف (۱۳۹۵). حقوق آب. تهران: مجد.
- رفعتی پناه، مهدی (۱۴۰۱). تحلیل قانون‌گذاری توسعه در ایران با استفاده از روش دستور زبان نهادی (۱۳۴۱-۱۳۵۶). تاریخ ایران، ۱۵(۲)، ۱۷۹-۱۹۹.
- https://journals.sbu.ac.ir/article_102788.html
- رفعتی پناه مهرآبادی، مهدی (۱۴۰۲). توسعه و تخریب. تهران: شیرازه کتاب ما.
- رفعتی پناه مهرآبادی، مهدی (۱۴۰۰). سیاست‌های محیط‌زیستی و تضاد اجتماعی در ایران: (مطالعه موردی حیات وحش و گونه‌های جانوری). مطالعات تاریخ فرهنگی، ۱۳ (۴۷)، ۳۹-۶۳. https://www.chistorys.ir/article_203592.html
- روزنامه اطلاعات (۱۳۵۲/۵/۶) شماره ۱۴۱۶۲.
- روزنامه اطلاعات (۱۳۵۲/۶/۱۲)، شماره ۱۴۱۹۴.
- روزنامه اطلاعات (۱۳۵۳/۱/۱۹)، شماره ۱۴۳۷۳.
- روزنامه اطلاعات (۱۳۵۳/۱/۲۱)، شماره ۱۴۳۷۵.
- سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران (ساکما)، سند ۲۹۳-۷۱۱۹۳.
- سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران (ساکما)، سند ۷-۳۶۷.
- سازمان اسناد و کتابخانه ملی جمهوری اسلامی ایران (ساکما)، سند ۹۰۹۰-۳۵۰.
- سازمان برنامه (بی‌تا). فرمایشات شاهنشاه در جلسه تاریخی روز هشتم دیماه ۹۴۳۱ و گزارش امیر عباس هویدا نخست‌وزیر و خداداد فرمانفرمائیان مدیر عامل سازمان برنامه. بی‌جا: سازمان برنامه.
- سازمان حفاظت محیط زیست (۱۳۵۴). طرح پاکسازی کرانه‌های دریای شمال. تهران: سازمان حفاظت محیط زیست.

- شامخی، تقی (۱۳۹۰)، قوانین و مدیریت منابع طبیعی و جنگلها و مراتع، تهران: دانشگاه تهران.
- علم، امیر اسدالله (۱۳۷۹). یادداشت‌های علم. ویرایش علینقی عالیخانی، تهران: کتابسرا.
- فرمانفرمائیان، فاطمه با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست (بی‌تا). زن ایرانی و محیط زیست. بی‌جا: بی‌تا.
- فیروز، اسکندر (۱۳۹۲). خاطرات اسکندر فیروز: دو دهه تلاش برای حفظ طبیعت و محیط زیست ایران. تهران: تدبیر روشن.
- گروه برنامه‌ریزی امور آبزیان و حیوانات وحشی (بی‌تا). آبزیان و حیوانات وحشی در دوران برنامه عمرانی پنجم. گروه برنامه‌ریزی امور آبزیان و حیوانات وحشی، بی‌جا.
- مجموعه قوانین سال ۱۳۳۵ (۱۳۳۵). روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران. بی‌جا: روزنامه رسمی.
- مجموعه قوانین سال ۱۳۳۹ (۱۳۳۹). روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران. بی‌جا: روزنامه رسمی.
- مجموعه قوانین سال ۱۳۴۲ (۱۳۴۲). روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران. بی‌جا: روزنامه رسمی.
- مجموعه قوانین سال ۱۳۴۸ (۱۳۴۸). روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران، بی‌جا: روزنامه رسمی.
- مجموعه قوانین و مقررات سال‌های ۱۳۲۱-۱۳۳۰ (۱۳۸۸). تهران: روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
- مجنونیان، هنریک (۱۳۹۳). مناطق حفاظت شده. تهران: دی نگار.
- مجیدی، عبدالمجید (۱۳۸۱). خاطرات عبدالمجید مجیدی. ویراستار حبیب لاجوردی، تهران: گام نو.
- مجیدی، عبدالمجید، فرمانفرمائیان، خداداد و گودرزی، منوچهر (۱۳۸۱). توسعه در ایران. تهران: گام نو.

- مرکز پژوهش‌های مجلس (بی‌تا). «قانون آب و نحوه ملی شدن آن».
<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/96242?keyword>
- مرکز پژوهش‌های مجلس (بی‌تا). «قانون شکار و صید».
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/96050>
- مرکز پژوهش‌های مجلس (بی‌تا). «قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی».
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/96762>
- مرکز پژوهش‌های مجلس (بی‌تا). «قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع».
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/96108>
- مرکز پژوهش‌های مجلس (بی‌تا). «قانون صندوق عمران مراتع».
<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/96564>
- میراحمدی، منصور و جباری نصیر، حسن (۱۳۸۹). الگوی نظری دولت مطلقه و پیدایی دولت شبه مدرن در ایران. علوم سیاسی، ۶(۱)، ۱۶۷-۱۹۹.
<http://noo.rs/AXa3w>
- میردامادی، مهدی، باقری‌ورکانه، عباسعلی و اسمعیلی، سمیه (۱۳۸۹). بررسی میزان آگاهی دانش آموزان متوسطه شهر تهران از حفاظت محیط زیست. علم و تکنولوژی محیط زیست، ۱۲(۱)، ۲۰۱-۲۱۶.
<https://civilica.com/doc/1291462>
- نقیب زاده، احمد (۱۳۷۹). دولت رضاشاه و نظام ایلی. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- هریس، کوان (۱۳۹۸). انقلاب اجتماعی: سیاست و دولت رفاه در ایران. ترجمه محمد رضا فدایی، تهران: شیرازه کتاب ما.
- هوگلند، اریک (۱۳۹۲). زمین و انقلاب در ایران (۱۳۴۰-۱۳۶۰). ترجمه فیروزه مهاجر، تهران: شیرازه کتاب ما.