

## تأثیر سیاست‌های دولت پهلوی بر نهادینه‌نشدن فرهنگ مشارکت عمومی در عرصه حفاظت محیط‌زیست (۱۳۲۱-۱۳۵۷)

مهدی رفعتی‌پناه مهرآبادی<sup>۱</sup>

### چکیده

یکی از مهم‌ترین عوامل موفقیت دولت در اجرای سیاست‌های محیط‌زیستی، مشارکت عمومی فعال و مؤثر مردم است. به همین جهت در این پژوهش، با تحلیل سیاست‌های محیط‌زیستی دولت ایران به خصوص تحلیل قوانین موضوعه محیط‌زیستی و نگاهی به رویکرد برنامه‌های عمرانی پنج‌گانه پیش از انقلاب ۱۳۵۷، به سهم دولت و تأثیر سیاست‌هایش بر کاهش مشارکت عمومی و فقر فرهنگ مشارکت در امر حفاظت محیط‌زیست پرداخته می‌شود. براساس فرضیه این پژوهش، دولت پهلوی به دلیل تلاش برای استفاده از توان قضایی، تقنینی و نظام اداری در حال گسترش خود، درصدد انجام تمام امور مربوط به حفاظت محیط‌زیست بود و همین امر مانع حضور مردم در حفاظت محیط‌زیست می‌شد. بنابراین در پاسخ به این سؤال که دولت پهلوی چه نقشی در عدم مشارکت عمومی فعال در حفاظت محیط‌زیست داشته است، نشان خواهیم داد که در ایران به دلیل سيطرة دولت استبدادی و تمامیت خواه، غلبه مدل نهادی سیاست‌گذاری و رویکرد دستوری برنامه‌ریزی توسعه با استفاده از قانون‌گذاری‌های متکی بر راهکارهای انتظامی - انضباطی، عرصه برای حضور فعال مردم در حفاظت از محیط‌زیست هر روز تنگ‌تر می‌شد و همین عوامل از تبدیل مسائل محیط‌زیستی به مسئله‌ای اجتماعی آن‌گونه که در غرب رخ نمود، جلوگیری کردند. واژه‌های کلیدی: سیاست‌های محیط‌زیستی، دولت پهلوی، برنامه‌ریزی توسعه، قانون‌گذاری محیط‌زیستی، فرهنگ مشارکت عمومی.

۱. عضو هیئت‌علمی پژوهشکده تحقیق و توسعه علوم انسانی (سمت) (mahdirafati62@gmail.com)

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۴/۱۹ تاریخ تأیید: ۱۳۹۷/۱۰/۲۹

## مقدمه

مسئله محیط‌زیست به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مسائل پیش‌روی انسان معاصر، جایگاهی ویژه را در سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌های دولتی به خود اختصاص داده است. این جایگاه ویژه به تلاش برای بررسی مسائل محیط‌زیستی از زوایای گوناگون منجر شده است و به همین جهت برخی بحث تاریخی را راهی برای فهم این دست از مسائل و ریشه‌های آنها به‌شمار می‌آورند. در حقیقت، امروزه پژوهشگران و سیاست‌گذاران عرصه حفاظت محیط‌زیست دریافته‌اند که بدون در نظر گرفتن ریشه‌های اجتماعی، فرهنگی و تاریخی مسائل محیط‌زیستی، امکان اتخاذ سیاست‌های حفاظتی و اجرای موفق آنها وجود نخواهد داشت؛ بنابراین، در پژوهش‌های انجام‌شده، ضمن توجه به مسائل مرتبط با عرصه‌های فنی و تکنیکی، شاهد پژوهش‌های گوناگون میان‌رشته‌ای مانند اقتصاد محیط‌زیستی، جامعه‌شناسی محیط‌زیستی، الهیات محیط‌زیستی و تاریخ محیط‌زیست هستیم.

از سوی دیگر، یکی از مهم‌ترین عواملی که به دولت‌ها در اجرای موفق سیاست‌های حفاظت محیط‌زیست کمک می‌کند، حضور و مشارکت مؤثر عمومی است و این امر زمانی محقق می‌شود که مسائل محیط‌زیستی و مسائل اجتماعی به‌صورت بافت درهم‌تنیده‌ای درآیند و این مسئله به مسئله‌ای اجتماعی تبدیل شود. با توجه به این مطالب و با فرض اینکه در ایران هنوز فرهنگ مشارکت عمومی نهادینه نشده است و مردم همراهی چندانی با سیاست‌های دولت برای حفاظت از محیط‌زیست نشان نمی‌دهند، در این پژوهش، از طریق تحلیل محتوای قوانین محیط‌زیستی، به تأثیر سیاست‌های دولت ایران بر عدم مشارکت عمومی در عرصه حفاظت محیط‌زیست در دوره پهلوی دوم (۱۳۰۴-۱۳۵۷) پرداخته می‌شود. به همین جهت، با استفاده از مدل نهادی سیاست‌گذاری، به سؤالات زیر پاسخ داده خواهد شد: ۱. روند قانون‌گذاری‌های محیط‌زیستی در ایران بر چه مبنای و با چه نگاهی بوده است؟ ۲. نوع نگاه حاکمیت به برنامه‌ریزی توسعه و رابطه آن با قانون‌گذاری‌های محیط‌زیستی چه بوده است؟ در نهایت روند سیاست‌گذاری‌های محیط‌زیستی در ایران پیش از انقلاب و تأثیر آن بر عدم مشارکت مردم در عرصه حفاظت محیط‌زیست را تحلیل خواهیم کرد.

### بحث نظری

بحث از دخالت دولت در حیطه‌های مختلف جامعه و نحوه تدوین سیاست‌ها با ماهیت دولت، سازوکار و نحوه عملش پیوندی تنگاتنگ دارد. زیست‌قدرت فوکویی که عبارت از سیطره قدرت بر زندگی است، به نحوی در پیوند با همین مسئله قرار می‌گیرد. مقصود از زیست‌قدرت، دستیابی به انسان به منزله موجودی زنده است؛ به طوری که امر زیستی زیر کنترل دولت قرار گرفته یا دست‌کم گرایشی به کنترل دولتی امر زیستی به وجود آمده است،<sup>۱</sup> اما حکم‌راندن در معنای فوکویی آن شامل ترفندهای مختلف و شیوه‌های ممکن برای راهبری انسان‌ها، جهت‌دهی رفتارها و محدودکردن کنش‌ها و واکنش‌ها نمی‌شود، بلکه وی به دنبال بررسی شیوه معقول حکومت‌کردن به بهترین شکل و درعین حال تأمل در خصوص بهترین شیوه ممکن حکومت‌کردن است.<sup>۲</sup> فوکو در جست‌وجوی این مسئله که چگونه دولت می‌تواند خود را حفظ کند، به سراغ الگوهای می‌رود که از گذشته تا امروز برای انجام این کار ایجاد شده‌اند. بر این مبنا، فوکو از نوعی تنظیم درونی عقلانیت حکومتی سخن می‌راند. از دید وی، اگر زمانی حکومت این تنظیم درونی را کنار گذاشت و از مرزهای تعیین شده فراتر رفت، دچار عدم مشروعیت نمی‌شود و از ذات خود جدا و از حقوق بنیادین خویش محروم نمی‌ماند. حکومتی که این محدودیت را نادیده بگیرد بی‌عرضه و بی‌کفایت تلقی می‌شود؛ چرا که از عهده انجام امور به طرز مناسب بر نمی‌آید.<sup>۳</sup> از نظر فوکو، کل مسئله نقد درونی خرد حکومتی به این مربوط می‌شود که چگونه نباید بیش‌ازحد حکومت کرد؟ این بار نه با سوءاستفاده از حاکمیت، بلکه حکومت افراطی و زیاده از حد مخالفت می‌شود و با ارجاع به حکومت افراطی و زیاده از حد، یا درهرحال تعیین مرز آنچه برای حکومت زیاد از حد است، سنجش عقلانیت عمل حکومتی امکان‌پذیر خواهد بود.<sup>۴</sup> فوکو ابزار فکری و نوع محاسبه یا شکل عقلانیتی که خود-محدودسازی خرد حکومتی را امکان‌پذیر

۱. میشل فوکو، (۱۳۹۱)، *تولد زیست‌سیاست*، ترجمه رضا نجف‌زاده، تهران: نشر نی، مقدمه، ص. ۱۹.

۲. همان، ص. ۱۰.

۳. همان، ص. ۲۲.

۴. همان، ص. ۲۵.

ساخت، اقتصاد سیاسی می‌داند و نه قانون. او معتقد است که اقتصاد سیاسی کردارهای حکومتی را برحسب آثار آنها در نظر می‌گیرد نه برحسب سرچشمه‌هایشان. به بیان واضح‌تر، اعمال دولت نه برحسب حقانیتش، بلکه برحسب آثارش بررسی می‌شود؛ بنابراین، موفقیت یا شکست جای مشروعیت یا عدم مشروعیت را گرفته است. از دید فوکو دولت یعنی موفقیت.<sup>۱</sup>

با کنارهم نهادن بحث فوکو و مدل‌های تحلیل سیاست‌گذاری می‌توان میزان موفقیت دولت ایران را در عرصه محیط‌زیست بررسی کرد. در این زمینه به نظر می‌رسد مدل نهادی سیاست‌گذاری برای تحلیل سیاست‌های دولت پهلوی، مدلی کارآمد است. این مدل نشان می‌دهد که دولت پهلوی با جای‌گیری در قالب مدل نهادی سیاست‌گذاری آنقدر از برداشت فوکو از حکومت به‌مثابه موفقیت و «خود-محدودسازی» فاصله گرفت که دیگر نمی‌توان آن را دولتی موفق در عرصه محیط‌زیست به‌شمار آورد.

#### مدل نهادی سیاست‌گذاری

به‌طور کلی، در مدل نهادی، فعالیت‌های سیاسی پیرامون نهادهای حکومتی معینی مانند مجلس، ریاست‌جمهوری، دادگاه‌ها، دیوانسالاری‌ها، ایالت‌ها، شهرداری‌ها و... متمرکز است. سیاست‌گذاری عمومی به‌وسیله این نهادها، به‌طور اقتدارآمیزی تعیین، اعمال و اجرا می‌شود. همچنین در این مدل، ارتباط میان سیاست‌گذاری عمومی و نهادهای حکومتی بسیار نزدیک است. نهادهای حکومتی، سه ویژگی مشخص به سیاست‌گذاری عمومی می‌دهند: نخست، دولت به سیاست‌ها مشروعیت می‌بخشد. به‌طور کلی، سیاست‌های حکومتی به‌عنوان الزامات قانونی ای‌قلمداد می‌شود که وفاداری شهروندان را کنترل می‌کند. مردم ممکن است سیاست‌های گروه‌ها و انجمن‌های دیگر در جامعه مانند شرکت‌ها، سازمان‌های صنفی، انجمن‌های مدنی و... را مهم و الزامی قلمداد کنند، اما تنها سیاست‌های حکومتی واجد الزامات قانونی هستند. دوم، سیاست‌های دولتی دارای عمومیت است. فقط سیاست‌های حکومتی همه افراد جامعه را دربرمی‌گیرد، سیاست‌های گروه‌ها و سازمان‌های

۱. همان، ص. ۲۸.

دیگر تنها قسمتی از جامعه را شامل می‌شود. در نهایت، این تنها دولت است که انحصار اعمال زور در جامعه را دارد و تنها دولت می‌تواند به طور مشروع، ناقضان سیاستش را به زندان محکوم کند. مجازات‌هایی که گروه‌ها یا سازمان‌های دیگر می‌توانند در جامعه وضع کنند، بسیار محدودند، اما حکومت به گستردگی توان انجام آن را دارد. این مسئله دقیقاً در راستای توانایی حکومت برای کنترل وفاداری همه شهروندانش است. حکومت با تصویب سیاست‌ها، کل جامعه را اداره می‌کند و کاربرد مشروع اعمال زور را به انحصار خود درمی‌آورد تا افراد و گروه‌ها تشویق شوند ترجیحات خودشان را در قالب سیاست‌ها وضع کنند. به این ترتیب، ساختار نهادی حکومت ممکن است پیامدهای خاصی داشته باشد و نتایج خاصی را تسهیل و از نتایج دیگر جلوگیری کند.<sup>۱</sup>

#### دولت مطلقه شبه‌مدرن و برنامه‌ریزی دستوری

محمدرضاشاه در «پاسخ به تاریخ»، سیاست داخلی دولت پهلوی را الهام‌گرفته از سه اصل «مشارکت»، «عدم تمرکز» و «توسعه و تحکیم هرچه بیشتر دموکراسی» می‌داند. آنچه از گفتار وی برمی‌آید، مشارکت و مردم‌سالاری در معنایی متفاوت با آن چیزی است که به حضور حداکثری مردم بر مبنای انتخابات آزادانه و بهره‌مندی از حقوق سیاسی فردی و اجتماعی اطلاق می‌شود. دموکراسی و مشارکت از دید محمدرضاشاه و بر مبنای آرزوی وی، تنها از رأس هرم قدرت آغاز می‌شود:

آرزوی من آن بود که ملت ایران هرچه بیشتر در امور عمومی و اقتصادی شریک و سهیم باشد و می‌کوشیدم تا از طریق به‌ثمررساندن 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.<sup>۲</sup>

اما چنین آرزویی و تحقق چنین سیاستی در زمینه حفاظت محیط‌زیست نه تنها به

---

۱. تامس دای، (۱۳۸۷)، «مدل‌های تحلیل سیاست‌گذاری عمومی»، ترجمه سویل ماکویی، فصلنامه مطالعات راهبردی، س. ۱۱، ش. ۱، صص. ۴۵-۴۶.

۲. محمد رضا پهلوی، (بی‌تا)، پاسخ به تاریخ، بی‌جا: بی‌نا، ص. ۱۸۸.

مشارکت منجر نشد که نتایجی عکس نیز به دنبال داشت؛ چنانکه پس از تصویب لایحه «حفظ و گسترش فضای سبز» در مجلس شورای ملی (۱۳۵۲) و درحالی که این لایحه در مجلس سنا در حال رسیدگی بود، عده ای سعی کردند تا قبل از تصویب نهایی لایحه، به منظور استفاده و سودجویی به قطع درختان دست بزنند. روزنامه اطلاعات در خبری نوشت: «به دنبال تقدیم لایحه حفظ و گسترش فضای سبز به مجلس شورای ملی، عده ای از باغداران شهرستان خرم آباد با ملاحظه اینکه پس از تصویب لایحه و در صورت قطع درخت، مشمول مجازات خواهند شد، شروع به قطع درختان باغ های خود نموده و تاکنون خسارات قابل توجهی به فضای سبز شهر وارد آورده اند... براساس این گزارش، بین تاریخ ۲۳ الی ۲۸/۰۴/۱۳۵۲ جمعاً حدود ۹۶۴۵۰ اصله درخت... قطع شده است.»<sup>۱</sup> در اصفهان نیز اتفاقاتی نظیر خرم آباد رخ داد و برخی از باغداران دست به قطع درختان زدند.<sup>۲</sup>

همچنین طبق تحقیقی که درباره نقش زن ایرانی در حفاظت محیط زیست - احتمالاً در سال های منتهی به انقلاب ۵۷ - انجام گرفته، تصریح شده است که زن ایرانی نقش چندانی در حفاظت محیط زیست ندارد. این پژوهش، ناآگاهی زنان ایرانی را از عوامل تخریب محیط زیست توسط آنان تلقی می کند و یکی از مهم ترین اقدامات لازم برای کاستن از این نقش منفی را افزایش میزان آگاهی زنان می داند.<sup>۳</sup> در این پژوهش نشان داده می شود که آب آشامیدنی و مصرفی در بخش های زیادی از کشور سالم نبودند و حدود نیمی از جمعیت شهری کشور از آب لوله کشی بهره مند نشده بودند. این وضع در روستاها اسفبارتر بود و فقط ۷ درصد اهالی از آب لوله کشی برای شرب استفاده می کردند. زنان مورد بررسی معتقد بودند که آب آشامیدنی آنها تمیز نیست و ۱۳ درصد زنان از وضع بهداشتی آب هیچ اطلاعی نداشتند. پژوهش مزبور وضع حمام روستاها را رضایت بخش ندانسته است؛ چرا که تنها ۳۰ درصد از روستاهای مورد بررسی، دارای حمام بهداشتی (دوش) بودند و ۹

۱. روزنامه اطلاعات (۱۳۵۲)، ش ۱۴۱۶۲، شنبه ۶ مرداد، ص. ۹.

۲. روزنامه اطلاعات (۱۳۵۲)، ش ۱۴۱۹۴، دوشنبه ۱۲ شهریور، ص. ۱۷.

۳. فاطمه فرمانفرمایان با همکاری سازمان حفاظت محیط زیست، (بی تا)، زن ایرانی و محیط زیست، بی جا: بی نا، صص. ۷-۸.

درصد نیز حمام غیربهداشتی (خزین‌های) داشتند و حدود ۶۰ درصد روستاها نیز به‌کلی فاقد حمام برشمرده شده‌اند.<sup>۱</sup> این گزارش نشان می‌دهد تنها در ۱۵ درصد از روستاها از روش دفن بهداشتی زباله استفاده می‌شد و سایرین با ریختن زباله در کوچه و گوشه و کنار ده یا حیاط خانه، محیط را آلوده می‌کردند. نتایج نشان داد شهرها هم وضعیتی چندان بهتر از روستاها نداشتند و ۴۲ درصد از جمعیت شهرنشین، زباله‌هایشان را به مأموران شهرداری تحویل می‌دادند و دیگران زباله‌ها را یا به کوچه و خیابان و زمین‌های اطراف می‌ریختند یا به رودخانه‌ها سرازیر می‌کردند.<sup>۲</sup>

به‌راستی آیا تخطی از قانون «حفظ و گسترش فضای سبز»، قطع درختان و تخلیه زباله‌ها در محل‌های سکونت را باید ناشی از ناکارآمدی سیاست‌های داخلی دولت پهلوی به حساب آورد؟ چرا و چگونه ممکن است شکافی این‌چنین عمیق بین نظر و عمل پیش آید؟ اگر هر یک از دو مورد فوق را بدون در نظر گرفتن دیگری بیان کنیم، از سویی باید محمدرضاشاه را پادشاهی متعهد به فراهم کردن زمینه مشارکت عمومی از طریق تمرکززدایی و استقرار دموکراسی به حساب آوریم و از سوی دیگر، ایرانیان را باید افرادی قانون‌شکن که هیچ احترامی به قانون نمی‌گذارند و فقط به سود شخصی توجه دارند، قلمداد کنیم، اما کنارهم گذاشتن موارد بالا ما را با این پرسش روبه‌رو می‌کند که چرا به‌رغم سخنان محمدرضاشاه، چنین برخوردی از جانب مردم صورت می‌گیرد.

همان‌طور که محمدرضاشاه بیان کرده است، الگوی جلب مشارکت عمومی در ایران، برخلاف بسیاری از کشورهای دموکراتیک، الگویی مبتنی بر دخالت مستقیم دولت و از بالا به پایین بود. در ذهن شاه، راه شرکت مردم و حضور فعالشان در عرصه‌های عمومی و اقتصادی، ایجاد سازمان‌های دولتی و الزام نهادهای مختلف به تلاش در این زمینه بود. به همین جهت، دولت ایران طی دو دهه منتهی به انقلاب ۱۳۵۷، با تشکیل نهادها و سازمان‌هایی مانند سپاه بهداشت، پیشاهنگی، لژیون خدمتگزاران بشر و مواردی از این دست، سعی بر افزودن بر مشارکت عمومی در عرصه‌های مختلف اجتماعی از جمله

۱. همان، ص. ۱۰.

۲. همان، ص. ۱۱.

محیط‌زیست داشت. به سخن دقیق‌تر، دولت پهلوی با عطش خود برای «حکومت کردن بیش‌ازحد» و با اعتقاد به سیاست‌گذاری نهادی و استفاده از رویکرد دستوری برنامه‌ریزی توسعه، سعی می‌کرد مشارکت اجتماعی را آن‌گونه که خود می‌خواست، مهندسی کند و از ابزار حقوق و قانون‌گذاری به‌عنوان بازوان پر قدرت خود در مشروعیت‌بخشی به فعالیت‌هایش بهره‌بردار؛ بنابراین، تحلیل قوانین محیط‌زیستی می‌تواند پاسخ درخوری برای مسئله این پژوهش به‌شمار آید.

پس از جنگ جهانی دوم، دولت ایران به‌منظور ترمیم شکاف اقتصادی و بهبود زندگی اجتماعی برنامه‌های عمرانی را تدوین و اجرا کرد.<sup>۱</sup> هدف اصلی این برنامه‌ها، انتقال کامل جامعه ایران از لحاظ اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی از یک کشور عقب‌مانده با درآمد سرانه، بهداشت و آموزش پایین به کشوری توسعه‌یافته در مرز کشورهای غربی بود.<sup>۲</sup> این نوع برنامه‌ریزی، نه تنها در ایران که در بسیاری از کشورهای جهان و به روش‌های مختلفی مانند متمرکز و دستوری (قانونی و الزامی)، ارشادی، و شیوه مختلط دستوری-ارشادی به اجرا درآمد.<sup>۳</sup> در حالی که در بسیاری از کشورها مانند مالزی، هندوستان، چین و کره جنوبی، این نوع از برنامه‌ریزی همواره با رویکردی ارشادی یا مختلط اجرا شد، اما در ایران، رویکرد دولت به تدوین و اجرای برنامه‌های عمرانی همواره دستوری بود. دولت در تلاش بود تا خود متولی امور گوناگون شود و با ایجاد سازمان‌ها و نهادهای مختلف، اهداف و برنامه‌های خود را به پیش برد. این وضعیت نه فقط در تدوین برنامه‌ها، بلکه در اجرای آنها و حتی در قانون‌گذاری‌ها کاملاً مشهود است. در حقیقت دولت سعی کرد از طریق قانون‌گذاری، نهادها و سازمان‌های مورد نظر خود را ایجاد کند و با گنجاندن راهکارهایی برنامه‌ریزی‌های خود را عملی سازد. از آنجا که قانون‌گذاری ابزاری مشروعیت‌بخش برای دولت به حساب می‌آمد، تلاش دولت بر آن بود تا با گنجاندن راهکارهای انتظامی- انضباطی در قوانین، استفاده از ابزار زور و قوه قهریه را برای پیشبرد

۱. احمد آل‌یاسین، (۱۳۹۳)، *تاریخچه برنامه‌ریزی توسعه در ایران*، تهران: سمر، ص. ۲۴.

۲. سعید لیلانز، (۱۳۹۲)، *موج سوم تجدیدسازی آمرانه در ایران*، تهران: نیلوفر، ص. ۲۴.

۳. *تاریخچه برنامه‌ریزی توسعه در ایران*، ص. ۲۶.



اهداف دولت مشروعیت بخشد.

اگر قانون‌گذاری را یکی از ابزارهای مهم دولت برای اعمال سیاست‌هایش به حساب آوریم، ارائه تحلیلی از راهکارهای به‌کاررفته در قوانین ضروری است. در تحلیل قانون‌گذاری‌های محیط‌زیستی و میزان اثربخشی آنها در حفظ و حراست از محیط‌زیست، توجه به یک عامل ضروری می‌نماید. باید دقت داشت که مهم‌ترین وظیفه قوانین محیط‌زیستی، حفاظت از محیط‌زیست و منابع طبیعی است؛ بنابراین، قانون‌گذار در فرایند وضع قوانین، ضمن تلاش برای داشتن رویکردی مشخص، باید از راهکارهای حفاظتی حداکثر استفاده را ببرد و مهم‌تر از آن، درصدد استفاده متوازن و متناسب از راهکارهای حفاظتی برآید. به‌طورکلی، راهکارهای حفاظتی را به سه دسته به شرح زیر تقسیم می‌کنند:

۱. راهکارهای اجتماعی-اقتصادی: این دسته از راهکارها برای تأمین نیازهای اجتماعی و اقتصادی انسان‌هاست تا با تأمین نیازها، اقدام تخریبی کاهش یابد. در حقیقت، قانون‌گذار تلاش می‌کند تا در متن قانون مواردی را مطرح کند تا در حد امکان آنچه مورد نیاز مردم است، تأمین شود؛ زیرا مردم به‌ویژه در روستاها و همچنین عشایر برای صدها سال در طبیعت زندگی کرده‌اند و از آن بهره‌برده‌اند و زندگی اینان با طبیعت پیوسته است. بدین ترتیب، قانون‌گذار باید در وضع قوانین به این امر دقت کند. ۲. راهکارهای آموزشی-ترویجی: این دسته شامل راهکارهایی برای آموزش مسائل مربوطه است تا دخالت انسان در طبیعت همراه با آگاهی باشد و انسان با دخالت آگاهانه در طبیعت، زمینه حفظ محیط‌زیست را فراهم آورد. این دسته از راهکارها با آموزش تمامی اقشار جامعه به خصوص از طریق آموزش‌های همگانی و در مدرسه و دانشگاه یا از طریق رسانه‌ها، طیف گسترده‌ای از مردم را با لزوم حفظ محیط‌زیست و اهمیت آن برای زندگی انسان آشنا می‌کند. ۳. راهکارهای انضباطی-انتظامی: این دسته از راهکارها برای جلوگیری از آلودگی و تخریب محیط‌زیست توسط کسانی است که با وجود اعمال روش‌های دسته اول و دوم، درصدد تخریب و آلودگی محیط‌زیست برمی‌آیند.<sup>۱</sup>

۱. تقی شامخی، (۱۳۹۰)، قوانین و مدیریت منابع طبیعی (جنگل‌ها و مراتع)، تهران: دانشگاه تهران، صص.

متأسفانه در ایران غلبه مدل نهادی سیاست گذاری به اتخاذ رویکرد دستوری در برنامه ریزی توسعه منجر شد و این دو با هم به تصویب قوانینی در حیطه حقوق محیط زیست ایران انجامیدند که در آنها، ضمن تصریح بر تأسیس سازمان‌ها و نهادهای متولی امر محیط زیست، غلبه راهکارهای انتظامی-انضباطی را در راهکارهای حفاظتی مسلم پنداشته شده بود؛ بنابراین، در ادامه با نگاهی به قوانین پایه‌ای محیط زیستی، به اثبات مطلب فوق پرداخته خواهد شد.

### جنگل‌ها و مراتع

مروری بر قوانین مربوط به مدیریت، حفاظت، احیا و بهره‌برداری از جنگل‌ها به خوبی نشان می‌دهد که تقریباً تمامی قوانین این حیطه، مرتبط با تأسیس، تشکیل و ایجاد سازمان‌ها، مؤسسات و نهادهای متولی امور جنگل و مرتع، حیطه وظایف و نحوه عمل آنها یا ارائه راهکارهای حفاظتی بر مبنای غلبه راهکارهای انتظامی-انضباطی می‌شوند.

اولین قانون مستقل مربوط به جنگل‌ها با عنوان «قانون راجع به جنگل‌ها»، شامل ۱۸ ماده، در سال ۱۳۲۱ به تصویب رسید. این قانون، وزارت کشاورزی را مسئول مراقبت، حفظ، احیا و بهره‌برداری از جنگل‌ها می‌دانست. حدود نیمی از مواد این قانون به ارائه راهکارهای انتظامی-انضباطی می‌پرداخت و یک ماده به راهکارهای اقتصادی-اجتماعی اختصاص یافت. این در حالی بود که هیچ ماده یا تبصره‌ای به راهکارهای آموزشی و ترویجی تخصیص نیافته بود.<sup>۱</sup> قانون دوم، «لایحه قانونی راجع به جنگل‌ها و مراتع کشور» نام گرفت و در سال ۱۳۳۸ به تصویب رسید. این قانون ناظر به تأسیس سازمان جنگلبانی و حیطه وظایف آن بود. از مواد ۲۸ گانه این قانون، ۱۱ ماده به راهکارهای انتظامی-انضباطی و ۱ ماده به راهکارهای اقتصادی-اجتماعی پرداختند و هیچ ماده‌ای به راهکارهای آموزشی-ترویجی اختصاص داده نشد.<sup>۲</sup> در سال ۱۳۴۲ «تصویب نامه قانونی

۱. مجموعه قوانین و مقررات سال‌های ۱۳۲۱-۱۳۳۰، (۱۳۸۸)، ج ۴، تهران: روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران، ص. ۲۸.

۲. مجموعه قوانین سال ۱۳۳۹، صص. ۲۷۵-۲۸۸.

حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع»، در ۲۴ ماده به تصویب رسید. براین اساس، سازمان جنگلبانی مسئول حفظ، احیا و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع شد. از مجموع مواد این قانون، ۵ ماده به راهکارهای انتظامی-انضباطی و دو ماده به راهکارهای اقتصادی-اجتماعی اختصاص یافت. همچنین به نظر می‌رسد ماده ۱۰ این قانون به راهکارهای آموزشی-ترویجی می‌پرداخت.<sup>۱</sup> کامل‌ترین قانون مربوط به جنگل‌ها و مراتع در تاریخ ایران یعنی «قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» در سال ۱۳۴۶ با ۶۷ ماده به تصویب رسید. این قانون سازمان جنگلبانی را مسئول حفظ، احیا و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع می‌دانست و حیطه وظایف و نحوه عمل آن را بیان می‌کرد. مانند قوانین پیشین، غلبه راهکارهای انتظامی-انضباطی در این قانون مشهود بود و حدود ۱۲ ماده به این راهکار توجه داشتند.<sup>۲</sup> تعداد ۳ ماده نیز به راهکارهای اقتصادی-اجتماعی

۱. مجموعه قوانین سال ۱۳۴۲، صص. ۸۸-۹۵.

۲. به‌عنوان نمونه مواد زیر را می‌توان ذکر کرد: ماده ۴۲ - تهیه چوب و هیزم و زغال و بریدن و ریشه‌کن کردن درختان و نهال‌ها در منابع ملی شده... جنگلی بدون موافقت کتبی سازمان جنگلبانی ممنوع است. این قبیل فرآورده‌ها به نفع سازمان جنگلبانی ضبط می‌شود و متخلف به پرداخت جریمه از یکصد تا یک هزار ریال نسبت به هر درخت یا هر مترمکعب هیزم یا زغال و به حبس تأدیبی تا شش ماه محکوم خواهد شد. ماده ۴۳ - بریدن و ریشه‌کن کردن بوته‌ها و خارها و درختچه‌های بیابانی و کویری و کوهستانی در مناطق کویری و بیابانی ممنوع است. متخلف به حبس تکدیری تا ده روز یا پرداخت غرامت تا ۲۰۱ ریال محکوم و در صورت تکرار به هر دو مجازات محکوم خواهد شد. ماده ۴۴ - چرانیدن بز در جنگل‌ها و مراتع و مناطقی که از طرف سازمان جنگلبانی تعیین و آگهی شده است ممنوع و متخلف به پرداخت غرامت از ده تا یکصد ریال برای هر رأس بز محکوم می‌شود. ماده ۴۵ - آتش‌زدن نباتات در مزارع و باغات داخل یا مجاور جنگل بدون اجازه و نظارت مأموران جنگلبانی ممنوع است. در صورتی که در نتیجه بی‌مبالاتی حریق در جنگل ایجاد شود مرتکب به حبس تأدیبی از دو ماه تا یک سال محکوم خواهد شد. ماده ۴۶ - هر کس مبادرت به کت‌زدن یا روشن کردن آتش در تنه درخت جنگلی نماید، به حبس تأدیبی از سه ماه تا یک سال و برای هر درخت که کت یا پی‌زده و یا در آن آتش روشن کرده باشد، به پرداخت جریمه نقدی از یکصد ریال تا یک هزار ریال محکوم خواهد شد. ماده ۴۷ - هر کس در جنگل عمداً آتش‌سوزی ایجاد نماید، به حبس مجرد از سه تا ده سال محکوم خواهد شد. ماده ۴۸ - حمل چوب و هیزم و زغال حاصله از درختان جنگلی در تمام نقاط کشور به‌استثنای داخله شهرها بدون تحصیل پروانه حمل از سازمان جنگلبانی ممنوع است و چنانچه مرتکب فاقد پروانه بهره‌برداری باشد، طبق قانون مجازات

می‌پرداختند و ماده ۳۷ نیز آموزشی-ترویجی بود.<sup>۱</sup>

در سال ۱۳۴۶، همه سازمان‌ها و نهادهای متولی امر منابع طبیعی در یک وزارتخانه ادغام شدند و وزارت منابع طبیعی تأسیس شد. با تأسیس این وزارتخانه، «قانون اصلاح قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع» در سال ۱۳۴۸ برای تعیین وظایف این وزارتخانه به خصوص در عرصه جنگل‌ها و مراتع به دلیل ادغام و حل‌شدن سازمان جنگلبانی در وزارتخانه جدید تصویب شد.<sup>۲</sup> به عبارتی، از آنجا که سازمان‌های متولی منابع طبیعی و محیط‌زیست، مدام در حال تغییر و تحول بودند، قوانین حقوقی مرتبط با آنها نیز همواره در حال دگرگونی و اصلاح بود. به سخن دقیق‌تر، غلبه مدل نهادی سیاست‌گذاری و تمرکز دولت بر ایجاد نهادها و روزآمد کردن آنها برای سیطره هرچه بیشتر بر جامعه و مقررات آن، چاره‌ای برای دولت و نظام حقوقی باقی نمی‌گذاشت که به صورت مستمر در حال قانون‌گذاری و تغییر قوانین باشند؛ قوانینی که ناظر به تأسیس سازمان‌ها،

---

مرتکبین قاچاق تعقیب خواهد شد. در صورتی که دارای پروانه بهره‌برداری باشد، فقط عین مال به سود سازمان جنگلبانی ضبط می‌شود. حمل چوب و هیزم و زغال از شهرها به دهات مجاور در حدود مصرف شخصی مجاز است. حدود این اجازه در آیین‌نامه اجرایی این قانون تعیین خواهد شد. ماده ۴۹ - استفاده از کوره زغال موجود یا احداث کوره زغال جدید در جنگل یا مجاور آن مستلزم داشتن پروانه از سازمان جنگلبانی است و متخلف به یک ماه تا شش ماه حبس تأدیبی محکوم خواهد شد. ماده ۵۰ - به منظور احیای جنگل‌های سوخته و منابع ملی که بی‌رویه بهره‌برداری و مخروبه گردیده و همچنین توده‌های جنگلی مذکور در تبصره ۲ ماده دوم قانون ملی‌شدن جنگل‌ها، سازمان جنگلبانی مکلف است با انتشار آگهی و نصب تابلو حدود آنها را تعیین و قرق اعلام کند و تا مدتی که سازمان جنگلبانی مقتضی بداند، هرگونه دخل و تصرف ممنوع است. متخلف از جهت قطع اشجار طبق مقررات این قانون تعقیب و برای چرای دام به پرداخت غرامت برای هر رأس دام در روز از یازده تا یک صد ریال و خسارت وارد به منابع ملی قرق شده محکوم خواهد شد. همچنین مباشر عمل مجرم محسوب است، مگر اینکه سبب اقوی از مباشر باشد. ماده ۵۱ - هیچ‌یک از کارکنان سازمان جنگلبانی اعم از فنی یا اداری حق ندارند مستقیماً یا با واسطه در معاملات محصولات جنگل که جنبه تجارت داشته باشد شرکت نمایند. در صورت تخلف به حبس تأدیبی از یک ماه تا شش ماه محکوم خواهند شد. ماده ۵۲ - علامت ویژه جنگلبانی علامت رسمی دولتی است و تقلیدکننده جاعل محسوب و طبق ماده ۹۹ قانون مجازات عمومی تعقیب خواهد شد.

1. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/96108>, (accessed Feb 8, 2016).

۲. مجموعه قوانین سال ۱۳۴۸، صص. ۳۷۱-۳۷۳.

تأثیر سیاست‌های دولت پهلوی بر نهادینه‌شدن فرهنگ مشارکت عمومی در عرصه ... | ۶۵

مؤسسات و نهادهای متولی امر محیط‌زیست، تغییر حیطه وظایف آنها، ادغام آنها در هم یا جدایی‌شان از یکدیگر بود.

در همین راستا، در این دوره با تصویب قانون «تشکیل مؤسسه تحقیقات منابع طبیعی»، مؤسسه‌ای جدید علاوه بر سازمان‌ها و مؤسسات قبلی در سال ۱۳۴۸ ایجاد شد<sup>۱</sup> و سپس در سال ۱۳۴۹، به منظور کمک به اصلاح و عمران مراتع، «قانون صندوق عمران مراتع» ناظر به تشکیل این صندوق، به تصویب رسید.<sup>۲</sup> درست یک سال پس از تشکیل صندوق عمران مراتع، دولت تصمیم گرفت تا وزارت منابع طبیعی را منحل و با وزارت کشاورزی ادغام کند. به همین جهت «قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی» در سال ۱۳۵۰ به تصویب رسید. این قانون نه تنها در سازمان وزارت کشاورزی و منابع طبیعی تغییراتی ایجاد کرد، بلکه براساس تبصره ۲ ماده ۱، برای حفظ، احیا و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع، سازمان جنگل‌ها و مراتع تشکیل شد. گذشته از آن، براساس ماده ۴، سازمان شکاربانی و نظارت بر صید به سازمان حفاظت محیط‌زیست تبدیل شد؛<sup>۳</sup> بنابراین با تصویب یک قانون، عملاً چندین سازمان دچار تغییر در حیطه وظایفشان شدند. در حقیقت این تغییرات را باید نتیجه منطقی نگاه کلان به سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی‌های دولتی و غلبه مدل نهادی سیاست‌گذاری دانست.<sup>۴</sup>

در سال ۱۳۵۲، قانون «حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه درخت» به تصویب رسید. این قانون مانند قوانین قبلی، ناظر بر حفظ محیط‌زیست به کمک سازمان‌ها و نهادهای دولتی مانند وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و نیز شهرداری‌ها بود. دو ماده از این قانون به اعمال راهکارهای انتظامی - انضباطی می‌پرداخت و هیچ ماده یا تبصره‌ای به راهکارهای دیگر اختصاص نیافت.<sup>۵</sup>

۱. همان.

۲. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/96564>, (accessed Feb 8, 2016).

۳. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/96762>, (accessed Feb 8, 2016).

۴. مجموعه قوانین سال ۱۳۵۳، صص. ۷۶-۸۲.

۵. مجموعه قوانین سال ۱۳۵۲، صص. ۱۷۷-۱۸۱.

نظام حقوق محیط‌زیست ایران که در پیچ‌وخم‌های مدل نهادی سیاست‌گذاری و رویکرد دستوری برنامه‌ریزی، همواره قوانین مختلفی تصویب می‌کرد که ناظر به تأسیس سازمان‌ها و نهادهای مختلف با تأکید بر راهکارهای انتظامی بود، با هر تغییر در سازمان‌های دولتی ناچار قوانین جدیدی در ارتباط با تغییر وظایف و حیطه عمل سازمان‌ها تدوین می‌کرد. تصویب قوانین متعدد نیز به تورم قوانین و در نتیجه تداخل حیطه وظایف سازمان‌ها می‌انجامید.

#### شکار و حفاظت از حیوانات

در سال ۱۳۳۵، با تصویب «طرح قانونی راجع به شکار»، قانون شکار به‌عنوان اولین سازمان مستقل به‌منظور حفظ نسل انواع شکار و نظارت بر اجرای مقررات مربوط به آن ایجاد شد. در بدو امر با نگاه به‌عنوان قانون فوق، این تصور پیش می‌آید که با مجموعه‌ای مدون از مواد و تبصره‌های قانونی سروکار داریم که به‌منظور مدیریت صحیح شکار و گونه‌های جانوری انواع راهکارهای حفاظتی را پیشنهاد می‌کنند، اما توجه به مواد این قانون، خواننده را متوجه خواهد کرد که این قانون بیشتر در ارتباط با کانون شکار و حیطه وظایف آن است. به‌علاوه در این قانون، از مجموع راهکارهای سه‌گانه حفاظتی، تنها به راهکارهای انتظامی - انضباطی توجه شد و ماده ۵ این قانون و تبصره‌های سه‌گانه آن، به راهکار انتظامی - انضباطی تخصیص یافتند.<sup>۱</sup> علاوه بر قانون فوق، «آیین‌نامه قانون شکار» با ۳۹ ماده در سال ۱۳۴۲ به تصویب رسید. از مجموع مواد ۳۹‌گانه این آیین‌نامه، تنها ماده ۲۰ به راهکارهای آموزشی - ترویجی می‌پرداخت. ۶ ماده نیز به راهکارهای انتظامی - انضباطی اختصاص دارد.<sup>۲</sup> دومین قانون مهم در مورد شکار، «قانون شکار و صید» مصوب سال ۱۳۴۶ است. این قانون ۳۱ ماده‌ای، به‌طور کلی شبیه قانون سال ۱۳۳۵ بود و حفظ و حمایت و تکثیر حیوانات قابل‌شکار و صید را به سازمان شکاربانی و نظارت بر صید واگذار کرد. در این قانون، تمرکز قانون‌گذار بر اعمال راهکارهای انتظامی - انضباطی بود و

۱. مجموعه قوانین سال ۱۳۳۵، صص. ۱۶۶-۱۶۷.

۲. مجموعه قوانین سال ۱۳۴۲، صص. ۲۱۷-۲۲۴.

تأثیر سیاست‌های دولت پهلوی بر نهادینه‌شدن فرهنگ مشارکت عمومی در عرصه ... | ۶۷

۱۰ ماده از این قانون به این دست از راهکارها اختصاص یافت. به نظر می‌رسد ماده ۸ این قانون در ارتباط با راهکارهای اقتصادی-اجتماعی بود و بندهای ح، خ، د و ن به راهکارهای آموزشی-ترویجی نظر داشتند.<sup>۱</sup> با تصویب «قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست» در سال ۱۳۵۳، تمامی امور مربوط به جانوران وحشی و آبزیان آب‌های داخلی در حیطه وظایف سازمان حفاظت محیط‌زیست به‌شمار آمد.

قوانین مصوب شکار و صید نشان می‌دهند که تمامی این قوانین در ارتباط با سازمان‌های متولی امر محیط‌زیست بودند و در حقیقت منعکس‌کننده مدل نهادی سیاست‌گذاری دولت به حساب می‌آیند. همچنین تعداد زیاد راهکارهای انتظامی-انضباطی نیز بیانگر تمایل دولت به استفاده از ابزار زور و قوه قهریه برای اعمال سیاست‌هایش و متقاعدکردن مردم به پذیرش آنهاست.

## آب‌ها

از زمان تصویب «قانون اجازه تأسیس بنگاه آبیاری»<sup>۲</sup> تا سال ۱۳۵۷ می‌توان گفت تمامی قوانین مرتبط با مدیریت، حفاظت و بهره‌برداری از آب‌ها، ناظر بر تأسیس سازمان‌ها و مؤسسات و وزارتخانه‌های مرتبط با این امر بود؛ به‌عنوان نمونه، در سال ۱۳۴۲ «قانون راجع به تأسیس وزارت آب و برق» به تصویب رسید. این وزارتخانه وظیفه داشت تا بر نحوه استفاده از منابع آب کشور و شیوه جاری‌سازی ساختن فاضلاب شهری و صنعتی نظارت کند،<sup>۳</sup> اما با سیاست‌های دولت در بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی، آب برخی از چشمه‌سارها و کاریزها در یزد و اردکان به‌خاطر پایین‌رفتن سفره‌های آب‌های زیرزمینی خشکید. بدین ترتیب، دولت تصمیم گرفت قانونی برای حراست از آب‌های زیرزمینی تصویب کند. به همین جهت در سال ۱۳۴۵، «قانون حفظ و حراست منابع آب‌های زیرزمینی کشور» در ۱۵ ماده از تصویب مجلس گذشت. این قانون، حفظ و حراست از منابع آب زیرزمینی را برعهده وزارت آب و برق گذاشت. این در حالی است که هیچ یک

1. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/96050>, (accessed Feb 8, 2016).

2. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/93667>, (accessed Feb 10, 2016).

3. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/95490>, (accessed Feb 10, 2016).

از راهکارهای سه‌گانه در این قانون به‌کار گرفته نشده بود.<sup>۱</sup> این روند حتی پس از تصویب «قانون آب و نحوه ملی‌شدن آن» در سال ۱۳۴۷ نیز ادامه پیدا کرد. با اینکه دولت، این منبع مهم را ملی اعلام کرد، باز هم مسئولیت همه حوزه‌های حفظ و بهره‌برداری از این ثروت ملی و احداث و اداره تأسیسات توسعه منابع آب را به یک سازمان دولتی یعنی وزارت آب و برق واگذار کرد. همچنین دولت از راهکارهای سه‌گانه حفاظتی، بیشترین تأکید را بر راهکارهای انتظامی - انضباطی داشت. به همین جهت، فصل هشتم این قانون به تخلفات و جرائم اختصاص یافت.<sup>۲</sup> سپس در سال ۱۳۵۳، وزارت نیرو به‌جای وزارت آب و برق مسئول اداره امور مربوط به آب در کشور شد و بدین‌سان بار دیگر، در جریان تغییرات مداوم و بی‌پایان تغییر سازمان‌ها، این سازمان جای سازمانی دیگر را با همان نگاه و رویکرد گرفت.<sup>۳</sup>

جدول ۱ به‌عنوان خلاصه‌ای از وضعیت قوانین محیط‌زیستی نشان می‌دهد در قوانین پایه‌ای مربوط به محیط‌زیست (\*)، غلبه با راهکارهای انتظامی - انضباطی است؛ چنانکه در ۸ قانون پایه‌ای (\* که در مجموع ۲۲۵ ماده قانونی را دربرمی‌گیرد، از مجموع ۶۵ ماده‌ای که به راهکارهای حفاظتی اختصاص یافته‌اند، ۵۲ ماده به راهکارهای انضباطی - انتظامی، ۸ ماده به راهکارهای اقتصادی - اجتماعی و ۵ ماده به راهکارهای آموزشی - ترویجی اختصاص یافته است و بقیه قوانین نیز ناظر به تأسیس سازمان‌های مختلف یا تغییرات تشکیلاتی هستند.

۱. مجموعه قوانین سال ۱۳۴۵، صص. ۴۴-۴۸.

۲. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/96242>, (accessed Feb 10, 2016).

۳. <http://rc.majlis.ir/fa/law/show/97194>, (accessed Feb 10, 2016).



تأثیر سیاست‌های دولت پهلوی بر نهادینه‌شدن فرهنگ مشارکت عمومی در عرصه ... | ۶۹

جدول ۱. قوانین محیط‌زیستی ایران ناظر به تشکیل سازمان‌های مختلف و به‌کارگیری

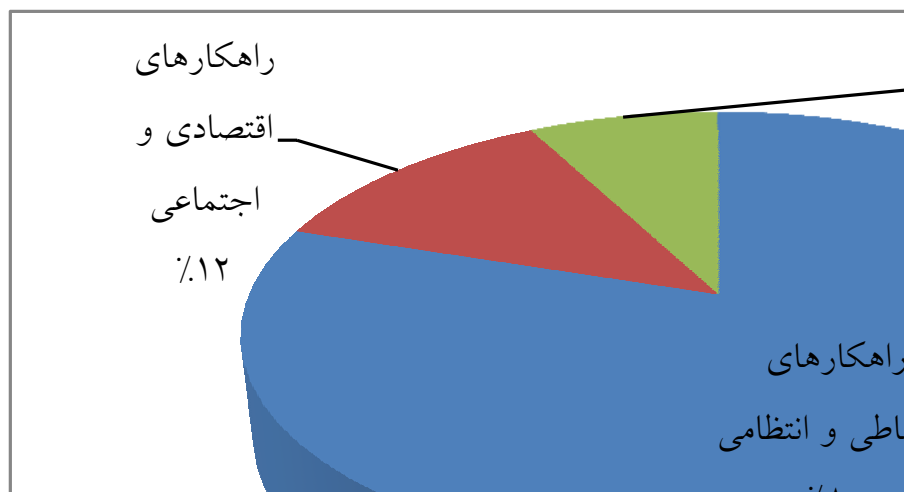
راهکارهای حفاظتی

عنوان قانون	تعداد مواد	سازمان تشکیل‌شده	تعداد مواد مرتبط با راهکارهای اجتماعی اقتصادی	تعداد مواد مرتبط با آموزش ترویجی	تعداد مواد مرتبط با راهکارهای انضباطی انتظامی
قانون راجع به جنگل‌ها *۱۳۲۱	۱۸	وزارت کشاورزی- سازمان جنگلبانی	۱	-	۹
لایحه قانونی جنگل‌ها و مراتع کشور *۱۳۳۸	۲۸	تأسیس سازمان جنگلبانی	۱	-	۱۱
قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها *۱۳۴۶	۶۷	سازمان جنگلبانی	۳	۱	۱۲
قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی ۱۳۵۰		وزارت کشاورزی و منابع طبیعی، سازمان حفاظت محیط‌زیست، سازمان جنگل‌ها و مراتع	-	-	-

عنوان قانون	تعداد مواد	سازمان تشکیل شده	تعداد مواد مرتبط با راهکارهای راهکارهای راهکارهای	تعداد مواد مرتبط با راهکارهای آموزشی ترویجی	تعداد مواد مرتبط با راهکارهای انضباطی انتظامی
قانون حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه درخت ۱۳۵۲	۱۲	شهرداری‌ها و وزارت کشاورزی و منابع طبیعی	۲	-	۳
آیین‌نامه مربوط به قانون حفظ و گسترش فضای سبز و جلوگیری از قطع بی‌رویه درخت ۱۳۵۳	۶	شهرداری‌ها	-	-	۲
طرح قانونی مربوط شکار *۱۳۳۵	۷	تأسیس کانون شکار ایران	-	-	۱
آیین‌نامه قانون شکار ۱۳۴۲	۳۹	کانون شکار ایران	۱	۱	۶
قانون شکار و صید *۱۳۴۶	۳۱	تأسیس سازمان شکاربانی و نظارت بر صید	۱	۱	۱۰
قانون حفاظت و بهسازی محیط‌زیست * ۱۳۵۳	۲۱	تأسیس سازمان	-	۱	۳

تأثیر سیاست‌های دولت پهلوی بر نهادینه‌شدن فرهنگ مشارکت عمومی در عرصه ... | ۷۱

عنوان قانون	تعداد مواد	سازمان تشکیل‌شده	تعداد مواد مرتبط با راهکارهای اجتماعی اقتصادی	تعداد مواد مرتبط با راهکارهای آموزشی ترویجی	تعداد مواد مرتبط با راهکارهای انضباطی انتظامی
		حفاظت محیط‌زیست	-	۲	۵
آیین‌نامه جلوگیری از آلودگی هوا ۱۳۵۴ *	۳۸	سازمان حفاظت محیط‌زیست	-	۲	۵
قانون حفظ و حراست از آب‌های زیرزمینی ۱۳۴۵ *	۱۵	وزارت آب و برق	۲	-	۱
قانون آب و نحوه ملی‌شدن آن ۱۳۴۷	۶۶	وزارت آب و برق	۳	-	۴



نمودار ۱. درصد استفاده از راهکارهای سه‌گانه حفاظتی در هشت قانون پایه‌ای مربوط به حفاظت محیط‌زیست

## نتیجه‌گیری

در ایران، به دلیل سیطره دولت استبدادی و تمامیت‌خواه، غلبه مدل نهادی سیاست‌گذاری و رویکرد دستوری برنامه‌ریزی توسعه با استفاده از قانون‌گذاری‌های متکی بر راهکارهای انتظامی-انضباطی، عرصه برای حضور فعال مردم در امر حفاظت محیط‌زیست هر روز تنگ‌تر می‌شد. دولت از طریق ایجاد سازمان‌ها و نهادهای مختلف سعی در اداره و سامان‌دادن به امور مختلف از جمله محیط‌زیست داشت. دولت ایران با استفاده از پشتوانه قدرت عمومی خود به‌همراه قانون‌گذاری‌های مختلف و با کمک ابزار زور و غلبه قهری، سعی در قبولاندن برنامه‌های مختلف و سیاست‌های خود به مردم داشت. در مسئله حفاظت از محیط‌زیست، تمامی امور در دست سازمان‌های مختلف قرار داده شده بود و این سازمان‌ها با کمک پرسنل اداری خود و همچنین تشکیل یگان‌های مسلح و به یاری قوانین متعددی که در زمینه حفاظت به تصویب رسیده بود، تمامی مراحل حفظ، احیا و بهره‌برداری از محیط‌زیست و منابع طبیعی را به‌عهده داشتند و بنابراین هیچ نمودی از مشارکت مردمی و امکان آن نمی‌توان یافت. به عبارت روشن‌تر، دولت ایران با اتکا به مدل نهادی سیاست‌گذاری، به این توهم دچار شده بود که در امر حفاظت محیط‌زیست بدون مشارکت مردمی و فقط با پشتوانه نهادها، سازمان‌ها و قوانین متعدد قادر خواهد بود که به موفقیت دست یابد، اما آفت برنامه‌ریزی دستوری و نادیده‌انگاشتن نقش مردم در کنار سیطره همه‌جانبه دولت بر بخش‌های مختلف جامعه و روند نوسازی نامتوازن، توسعه ناپایدار، «نهادسازی ناقص» و مدرنیزاسیون‌گزینشی، زمینه مناسبی برای ایجاد و گسترش معضلات محیط‌زیستی فراهم کرده بود.

دولت پهلوی بدون توجه به نیازهای اجتماعی-اقتصادی جامعه، اقدام به تدوین و اجرای سیاست‌های محیط‌زیستی به صورتی نامتوازن می‌کرد. در بیشتر قانون‌گذاری‌ها، تمرکز قانون‌گذار بر اعمال راهکارهای انضباطی-انتظامی بود و از گنجاندن راهکارهای اقتصادی-اجتماعی و آموزشی-ترویجی غفلت کرده بود؛ به‌نحوی که در هشت قانون پایه‌ای مربوط به حفاظت و بهره‌برداری از محیط‌زیست، حدود ۸۰ درصد از مواد مرتبط با راهکارهای حفاظتی، به راهکارهای انضباطی-انتظامی اختصاص یافته بودند و بنابراین،

تأثیر سیاست‌های دولت پهلوی بر نهادینه‌شدن فرهنگ مشارکت عمومی در عرصه ... | ۷۳

دولت در وضع قوانین محیط‌زیستی، به‌جای توجه به شرایط اجتماعی و اقتصادی جامعه و در نظر گرفتن بافت روستایی جامعه ایرانی که بسیاری از نیازهای اقتصادی خود را از زمین و طبیعت برآورده می‌کردند، دست به قانون‌گذاری می‌زد و با گنجاندن مواد مختلف مربوط به مجازات خاطیان، سعی در تحمیل این قوانین به مردم داشت. این در حالی است که استفاده از راهکارهای اجتماعی-اقتصادی و در نظر گرفتن نیازهای مهم اقتصادی و اجتماعی قشرهایی که با قوانین محیط‌زیستی سروکار پیدا می‌کردند در کنار ارائه راهکارهای آموزشی و ترویجی می‌توانست به فراهم‌شدن مشارکت عمومی بینجامد؛ بنابراین، طبیعی بود که با چنین رویکردی در قانون‌گذاری، مشارکت لازم از سوی مردم جهت اجرای قوانین فراهم نشود. در حقیقت تمایل محمدرضا شاه در رأس هرم دولت پهلوی و جهت‌گیری سیاست‌های دولتی برای اعمال بیش‌ازحد حاکمیت، به مداخله دولت در همه ابعاد جامعه منجر شد و دیگر مجال برای نظارت جدی بر امور باقی نمی‌ماند و همین امر دولت پهلوی را دولتی ناکام و ناموفق نشان می‌داد. در حقیقت، عدم بهره‌گیری دولت پهلوی و در رأس آن شخص شاه از خرد نقد درونی حکومت و ارزیابی میزان اثربخشی اقدامات و برنامه‌های دولتی در اقتصاد سیاسی ایران، به ضعف سیستم خودنظارتی و در نتیجه آشفتگی و بی‌نظمی در نظام اداری و اجرایی انجامید و برای التیام چنین زخمی بود که در قوانین، چاره‌ای جز بهره‌گیری از صورت‌کیفری ضمانت اجرا باقی نماند. طبیعی است که با چنین رویکردی در قانون‌گذاری، مشارکت لازم از سوی مردم برای اجرای قوانین محیط‌زیستی فراهم نمی‌شد.

### منابع و مآخذ

- آلیاسین، احمد، (۱۳۹۳)، *تاریخچه برنامه‌ریزی توسعه در ایران*، تهران: سمر.
- پهلوی، محمدرضا، (بی‌تا)، *پاسخ به تاریخ*، بی‌جا: بی‌نا.
- دای، تامس، (۱۳۸۷)، «مدل‌های تحلیل سیاست‌گذاری عمومی»، ترجمه سویل ماکویی، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، س. ۱۱، ش. ۱، صص. ۴۳-۷۴.
- *روزنامه اطلاعات*، ش. ۱۴۱۶۲، شنبه ۶ مرداد ۱۳۵۲.
- *روزنامه اطلاعات*، ش. ۱۴۱۹۴، دوشنبه ۱۲ شهریورماه ۱۳۵۲.
- شامخی، تقی، (۱۳۹۰)، *قوانین و مدیریت منابع طبیعی (جنگل‌ها و مراتع)*، تهران: دانشگاه تهران.
- فرمانفرمائیان، فاطمه، با همکاری سازمان حفاظت محیط‌زیست (بی‌تا)، *زن ایرانی و محیط‌زیست*، بی‌جا: بی‌نا.
- فوکو، میشل، (۱۳۹۱)، *تولد زیست‌سیاست*، ترجمه رضا نجف‌زاده، تهران: نشر نی.
- لیلانز، سعید، (۱۳۹۲)، *موج دوم تجدد امرانه در ایران*، تهران: نیلوفر.
- *مجموعه قوانین سال ۱۳۳۵*، نشریه روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران، (۱۳۳۵)، بی‌جا: روزنامه رسمی.
- *مجموعه قوانین سال ۱۳۳۹*، نشریه روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران، (۱۳۳۹)، بی‌جا: روزنامه رسمی.
- *مجموعه قوانین سال ۱۳۴۲*، نشریه روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران، (۱۳۴۲)، بی‌جا: روزنامه رسمی.
- *مجموعه قوانین سال ۱۳۴۵*، نشریه روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران، (۱۳۴۵)، بی‌جا: روزنامه رسمی.
- *مجموعه قوانین سال ۱۳۴۸*، نشریه روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران، (۱۳۴۸)، بی‌جا: روزنامه رسمی.
- *مجموعه قوانین سال ۱۳۵۲*، نشریه روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران، (۱۳۵۲)، بی‌جا: روزنامه رسمی.
- *مجموعه قوانین سال ۱۳۵۳*، نشریه روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران، (۱۳۵۳)، بی‌جا: روزنامه رسمی.

تأثیر سیاست‌های دولت پهلوی بر نهادینه‌شدن فرهنگ مشارکت عمومی در عرصه ... | ۷۵

- مجموعه قوانین سال ۲۵۳۶، نشریه روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران، (۲۵۳۶)، بی‌جا: روزنامه رسمی.

- مجموعه قوانین و مقررات سال‌های ۱۳۲۱-۱۳۳۰، (۱۳۸۸)، ج ۴، تهران: روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.

-<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/96108>, (accessed Feb 8, 2016).

-<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/96564>, (accessed Feb 8, 2016).

-<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/96762>, (accessed Feb 8, 2016).

-<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/96050>, (accessed Feb 8, 2016).

-<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/93667>, (accessed Feb 10, 2016).

-<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/95490>, (accessed Feb 10, 2016).

-<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/96242>, (accessed Feb 10, 2016).

-<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/97194>, (accessed Feb 10, 2016).

