فهرست مطالب

عنوان	صفحه
مقدمه	۱
فصل اول: زمینهٔ تاریخی طرح مسئله	۷
ردپای اکولوژیک	۷
عملکرد محیط زیستی	۱۴
ایران در بحران اکولوژیک	۲۰
بیگانگی از محیط زیست در تاریخ معاصر ایران	۳۳
فصل دوم: دولت؛ یک چهارچوب تحلیلی	۴۶
دولت وبری، دولت میگدالی	۴۶
الگوی نهادی سیاست‌گذاری، ماهیت دستوری برنامه‌ریزی	۵۱
سلسله‌مراتب اجباری از بالا به پایین	۵۷
عقل‌گرایی اداری	۶۱
قانون‌گذاری بر مبنای رویکرد تنبیهی ضمانت اجرا	۶۸
فصل سوم: دولت پهلوی و محیط زیست	۷۴
تجددسازی آمرانه و عدم توجه به پیامدهای محیط زیستی آن	۷۴
الگوی نهادی سیاست‌گذاری و بی‌توجهی به مشارکت عمومی	۹۰
تأثیرپذیری از پارادایم بین‌المللی حفاظت محیط زیست بدون فراهم بودن زمینه‌های آن	۱۲۴
فصل چهارم: برنامه‌ریزی و قانون‌گذاری محیط زیستی در دوره جمهوری اسلامی	۱۳۳
زمینه تاریخی: تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه	۱۳۳
محیط زیست در قوانین موضوعه	۱۴۱
قانون اساسی	۱۴۱
فصل پنجم: توسعهٔ مبتنی بر کشاورزی، تلاش برای استقلال غذایی و کم‌توجهی به ...	۱۵۲
عدم آگاهی و ضعف مشارکت مردمی مهم‌ترین مسئله حفاظت	۱۵۲

عنوان	صفحه

کشاورزی محور توسعه ۱۵۴
به حاشیه راندن حفاظت محیط زیست ۱۵۷
تناقض در برنامه ۱۶۲
فصل ششم: محیط زیست در سایهٔ سازندگی، ضرورت افزایش تولید ناخالص داخلی و کاهش ... ۱۷۲
سیاست خودکفایی غذایی و به حاشیه رفتن محیط زیست ۱۷۳
حفاظت محیط زیست در سایهٔ دغدغه رشد تولید ناخالص داخلی ۱۷۹
توسعهٔ ناپایدار کشاورزی و هدر رفت آب‌ها ۱۸۳

فصل هفتم: ماهیت ناپایدار توسعه در برنامهٔ دوم (۱۳۷۴ـ۱۳۷۸) ۱۸۹
حفاظت محیط زیست در سایهٔ تلاش دولت برای کاستن از نرخ تورم و کنترل نقدینگی ۱۸۹
کنفرانس ریو و گنجاندن اصطلاح توسعه پایدار در برنامه‌ای ناپایدار ۱۹۳

فصل هشتم: برنامهٔ سوم توسعه (۱۳۷۹ـ۱۳۸۳): دولت اصلاحات و محیط زیست ۲۰۵
کم‌توجهی به محیط زیست در سیاست‌های ابلاغی ۲۰۵
ارتقای جایگاه محیط زیست در قانون برنامهٔ سوم ۲۰۸
تأکید بر برنامه‌ریزی دستوری به رغم ادعای کاهش تصدی‌گری دولت ۲۱۰
برنامهٔ سوم و لاینحل ماندن مسائل لاینحل محیط زیستی ۲۱۴

فصل نهم: برنامهٔ چهارم (۱۳۸۴ـ۱۳۸۸): چشم‌انداز توسعه و به حاشیه رانده شدن محیط زیست ۲۲۵
محیط زیست و چشم‌انداز ۱۴۰۴ ۲۲۵
قانون برنامه و محیط زیست ۲۲۸
معضلات اجتماعی و اقتصادی و به حاشیه رفتن محیط زیست ۲۳۲

فصل دهم: عدم تحقق عدالت اجتماعی- محیط زیستی در دوران برنامه‌های ... ۲۳۹
سرانه مصرف و شدت انرژی در ایران ۲۳۹
حرکت به سمت سیاست تنظیمی انرژی ۲۴۵
سیاست تنظیمی افزایش سالانهٔ قیمت انرژی و نتایج تبعی آن ۲۴۹
تخصیص یارانه‌های انرژی و افزایش بی‌عدالتی ۲۵۹

فصل یازدهم: آموزش رسمی محیط زیست در ایران ۲۷۴
آموزش محیط زیستی در اسناد برنامه‌ای ۲۷۷
روش‌شناسی تحلیل محتوای کتاب‌های درسی ۲۸۱
محیط زیست در حاشیه: نقش اندک حفاظت محیط زیست در محتوای آموزشی ۲۸۳
ادراک محیط زیستی به‌مثابه امری تجربی و نه انسانی و اجتماعی در کتاب‌های درسی ۲۸۷
تکیه بر بُعد دانش و غفلت از ابعاد نگرش و مهارت ۲۸۹

عنوان	صفحه
بی‌توجهی به آلودگی‌های محیط زیستی در کتاب‌های درسی	۲۹۲
فلسفهٔ آموزش در ایران و تأثیرش بر آموزش محیط زیستی	۲۹۶
فصل دوازدهم: سازمان‌های مردم‌نهاد محیط زیستی در ایران	۳۰۹
ناتوانی سازمان‌های مردم‌نهاد محیط زیستی در ارتباط با جامعه	۳۰۹
صورت‌بندی تضاد دولت و سازمان‌های مردم‌نهاد محیط زیستی در ایران	۳۱۲
از نادیده‌انگاری تا تسلط قانونی بر سازمان‌های مردم‌نهاد توسط دولت	۳۱۸
نتیجه‌گیری	۳۴۲
کتابنامه	۳۴۶
اسناد	۳۶۱
منابع انگلیسی	۳۶۱
سایت‌های اینترنتی	۳۶۳

تقدیم به:

روان پاک شهدای محیط‌بان
به روان پاک و اهورایی شهید ناصر پیروی
به تمامی کسانی که پاسدار آب، خاک و محیط زیست میهنشان هستند

مقدمه

برنامه‌های عمرانی (پیش از انقلاب) و برنامه‌های توسعه (پس از انقلاب) را می‌توان به‌مثابه چشم‌اندازهایی میان‌مدت تلقی کرد که با هدف‌گذاری‌های غالباً پنج‌ساله، خطوط کلی سیاست‌ها و مجموعه اقداماتی را ترسیم می‌کردند که برای تحقق اهداف از پیش تعیین‌شده طراحی و تدوین شده بودند. تحقق این اهداف، طبعاً مستلزم مجموعه‌ای از اقدامات تقنینی، اجرایی و قضایی بود و به این ترتیب، هم در مرحله طراحی و هم در فرایند اجرای برنامه‌های عمرانی- توسعه‌ای، کل نظام حاکمیتی درگیر می‌شد. هر یک از ارکان حاکمیت، متناسب با حوزه مسئولیت و وظایف قانونی خود، در جهت پیشبرد این برنامه‌ها اقدام می‌کردند. از این منظر، برنامه‌های مزبور دست‌کم در سطح نظری، مسیر حرکت کشور و جهت‌گیری‌های کلان آینده را تعیین می‌کردند. با این‌حال، باید توجه داشت که بخش قابل توجهی از پیامدها و نتایج این برنامه‌ها، نه صرفاً به اهداف مصوب، بلکه به رویکرد مسلط برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران در فرایند تدوین و اجرای آن‌ها وابسته بود.

به نظر می‌رسد برنامه‌های عمرانی- توسعه‌ای در گذشته، بر رویکردی دستوری و از بالا به پایین استوار بوده و در چهارچوب سلسله‌مراتب اجباری، مبتنی بر سیاست‌گذاری نهادی و در پرتو عقلانیت اداری طراحی و عملیاتی می‌شدند. در چنین الگویی، اتکای اصلی بر بوروکراسی فربهٔ دولتی قرار داشت و مشارکت عمومی، کنش جمعی و شکل‌گیری سلسله‌مراتب همدلانه اجتماعی مجال چندانی نیافت. این ویژگی، در حوزه‌های اجتماعی، فرهنگی و به‌طور خاص در عرصه حفاظت از محیط زیست و بهره‌برداری از منابع طبیعی، پیامدهای قابل توجهی برجای گذاشت. چنان‌که می‌توان گفت این رویکرد یکی از عوامل مؤثر در شکل‌گیری و تداوم بیگانگی جامعه با مسئله حفاظت از محیط زیست و طبیعت در بازه زمانی مورد بررسی این پژوهش بوده است.

مفهوم «بیگانگی» در این پژوهش، عمدتاً در معنای «غیریت‌سازی» به کار رفته است؛ بدین معنا که جامعه قادر به تشخیص رابطه‌ای مستقیم، عینی و وجودی میان خود و محیط زیست خویش نبود. در این چارچوب، آسیب به محیط زیست نه به‌مثابه آسیب به خود، بلکه به عنوان لطمه به «غیری» تلقی می‌شد که هیچ نسبت ارگانیکی با فرد یا جامعه نداشت. افزون بر

این، در پرتو برخی سیاست‌های دولتی، نوعی احساس تعارض میان منافع فردی یا کوتاه‌مدت اقتصادی با حفاظت از محیط زیست شکل گرفت؛ تعارضی که در نهایت به ترجیح منافع زودبازده فردی بر منافع همگانی و تقویت نوعی خودمحوری اجتماعی انجامد. هرچند این بیگانگی ریشه‌ها و علل متنوع اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی و سیاسی دارد، تمرکز اصلی اثر حاضر بر سهم دولت در تولید و بازتولید این وضعیت است.

از این منظر، بیگانگی جامعه از محیط زیست را می‌توان در رفتارها و سیاست‌های دولت جست‌وجو کرد؛ چراکه دولت کامل‌ترین و منسجم‌ترین شکل نظام اداری را در اختیار دارد و این نظام اداری، ابزاری مؤثر برای ترویج گفتمان مسلط حاکمیتی و به حاشیه راندن گفتمان‌های رقیب به شمار می‌رود. هرچند نظام اداری به بسط نوعی رفتار تأسیسی خاص می‌انجامد، اما هم‌زمان می‌تواند به بزرگ‌ترین مانع بروز، ظهور و تثبیت گروه‌ها و کنشگرانی بدل شود که با گفتمان رسمی حاکم هم‌سویی ندارند. در حوزه محیط زیست، این وضعیت به تحمیل سیاست‌ها و قوانینی منجر شد که بیش از آنکه در راستای منافع گروه‌های محلی، بومیان، بهره‌برداران سنتی منابع طبیعی، کشاورزان و سایر ذی‌نفعان مستقیم محیط زیست باشد، در خدمت منطق و منافع نظام حاکم عمل می‌کرد. یکی از پیامدهای چنین وضعیتی، عدم همراهی اجتماعی با سیاست‌های دولتی و شکل‌گیری نوعی تعارض میان مردم و محیط زیست بود؛ به‌گونه‌ای که محیط زیست به عرصه‌ای برای تنازع میان دولت و جامعه بدل شد. مراد از بیگانگی در این پژوهش، دقیقاً ناظر به همین فرایند است.

بر این اساس، هدف اصلی اثر حاضر آن است که نشان دهد سیاست‌های دولت ایران در فاصله سال‌های ۱۳۵۰ تا ۱۳۹۰ چگونه و از چه مسیرهایی به بیگانگی جامعه از حفاظت محیط زیست و طبیعت انجامید. پاسخ به این پرسش، جز از طریق ایجاد نوعی لایه‌بندی زمانی‌ـ تاریخی و انجام برش‌های موضوعی ممکن نیست. از این‌رو، ابتدا مهم‌ترین حوزه‌ها و متغیرهایی که به عنوان عوامل بیگانگی شناسایی شده‌اند، به‌صورت برش‌های موضوعی مستقل مورد توجه قرار گرفته، سپس هر یک از این برش‌ها در بستر توالی تاریخی خود تحلیل شده‌اند. موضوعاتی همچون ماهیت دولت، شیوه قانون‌گذاری، نحوه تدوین برنامه‌های عمرانی‌ـ توسعه‌ای، آموزش محیط زیستی، سیاست‌گذاری انرژی و نقش سازمان‌های مردم‌نهاد، از جمله محورهایی هستند که در این پژوهش به‌صورت تاریخی بررسی شده‌اند.

در فصل نخست، زمینه تاریخی طرح مسئله محیط زیست در ایران بررسی شده است. در این فصل تلاش شده نشان داده شود که وضعیت عمومی محیط زیست ایران چگونه در

یک روند تاریخی، به‌طور مستمر رو به وخامت نهاده و در نهایت بـه شـکل‌گیـری بحـران‌هـا و حتی فاجعه‌های محیط زیستی انجامیده است. همچنین، بیگانگی ایرانیان از محیط زیست با اتکا به داده‌های تاریخی و نتـایج پـژوهش‌هـایی کـه بـه‌ویـژه در دهـه‌هـای ۱۳۷۰، ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰ در حوزه سنجش دانش، نگرش و مهارت‌های محیط زیستی انجـام شـده‌انـد، مـورد واکـاوی قـرار گرفته است. هرچند حجم و جزئیات این داده‌ها ممکن است برای خواننده خسته‌کننده بـه نظـر برسد، اما پرداختن به آن‌ها برای عینیت‌بخشی بـه مفهـوم بیگـانگی از محـیط زیسـت در ایـران، اجتناب‌ناپذیر است.

فصل دوم، که مـی‌تـوان آن را زیرسـاخت نظـری اثـر بـه شـمار آورد، بـا طـرح برخـی دیدگاه‌ها و یافته‌های نظری درباره ماهیت دولت و تأثیر آن بر جامعه، چارچوبی تحلیلـی بـرای بررسی رابطه دولت و محیط زیست و پیامدهای آن در قالب بیگـانگی فـراهم مـی‌آورد. بـدون اتکا به چنین چارچوبی، فهم رابطه دولت با محیط زیسـت در ایـران امکـان‌پـذیر نخواهـد بـود. فصل سوم به‌طور اجمالی به رابطه دولت پهلوی با محیط زیست می‌پردازد. از آنجا که پـیش‌تـر در کتاب *توسعه و تخریب* به‌تفصیل به سیاسـت‌هـا و وضـعیت محـیط زیسـت در دوره پهلـوی پرداخته‌ام، در این فصل صرفاً خلاصه‌ای از آن مباحث ارائه شده است؛ به‌ویژه از آن‌رو که فهم وضعیت محیط زیست و سیاست‌های محیط زیستی در ایـران پـس از انقـلاب، بـدون توجـه بـه میراث دوره پهلوی، اگر نگوییم ناممکن، دست‌کم ناقص خواهد بود.

از فصل چهارم به بعد، تمرکز کتاب بر دوره جمهوری اسلامی قرار دارد. فصل چهارم، ضمن ارائه زمینه‌ای تاریخی از شکل‌گیری و تثبیت جمهوری اسلامی، به تحلیـل قـوانین محـیط زیستی مصوب در این دوره اختصاص یافته است. فصول پنجم تا نهم، جایگاه محیط زیست در برنامه‌های اول تا چهارم توسعه را بررسی می‌کنند و نشان می‌دهند کـه چگونـه حاشـیه‌ای‌بـودن مسئله محیط زیست در بستر توسعه‌ای ناپایدار و نامتوازن، به تخریب محیط زیست و بی‌توجهی اجتماعی نسبت به آن دامن زد. فصل دهم به سیاست انرژی در ایران پس از انقلاب مـی‌پـردازد و آن را در دو بُعد افزایش سالانه قیمت انرژی و تخصیص یارانه‌ها بررسی می‌کند. به دلیل تأثیر مستقیم سیاست انرژی بر فقر، نابرابری‌هـای اقتصـادی، اجتمـاعی و محـیط زیسـتی، ایـن حـوزه بستری مناسب برای تحلیل بیگـانگی جامعـه از محـیط زیسـت فـراهم مـی‌آورد؛ بـه‌ویـژه آنکـه گسترش فقر رابطه‌ای مستقیم با تخریب محیط زیست و تشدید بیگانگی انسان از طبیعت دارد.

در فصل یازدهم، به دلیل اهمیت آموزش در شکل‌گیـری نگـرش‌هـای محـیط زیسـتی، آموزش رسمی محیط زیست در ایران بررسی شده است. داده‌هـای اصـلی ایـن فصـل از طریـق

بازخوانی کتاب‌های درسی مقاطع پنجم ابتدایی و سوم راهنمایی در دهه‌های ۱۳۶۰، ۱۳۷۰ و ۱۳۸۰ گردآوری شده است. برای پرهیز از افزایش حجم اثر و ملال خواننده، از ارائه گسترده جداول تحلیل محتوا اجتناب شده و به درج گزیده‌ای از داده‌ها در متن بسنده شده است. علاقه‌مندان می‌توانند برای مطالعه تفصیلی‌تر به مقالات منتشرشده در حوزه تاریخ آموزش محیط زیست، از جمله آثار نگارنده، مراجعه کنند. فصل پایانی نیز به بررسی رابطه دولت و سازمان‌های مردم‌نهاد محیط زیستی اختصاص دارد و نشان می‌دهد که دولت ایران چگونه به‌تدریج، از طریق وضع و اصلاح قوانین، در جهت کنترل، هدایت و وابسته‌سازی این سازمان‌ها گام برداشته است.

در پایان، لازم می‌دانم از تمامی کسانی که در پیشبرد این اثر مرا یاری رساندند، صمیمانه قدردانی کنم. از استاد ارجمند جناب آقای دکتر محمدعلی اکبری که با سعه‌صدر، راهنمایی‌های دلسوزانه و توصیه‌های علمی خود نقش مهمی در ارتقای این اثر داشتند، سپاسگزارم. همچنین از دوست گرامی جناب آقای دکتر زهیر صیامیان به دلیل همراهی و راهنمایی‌هایی مستمر در تدوین طرحنامه اثر، و از استاد گران‌قدر جناب آقای دکتر کریم سلیمانی دهکردی به خاطر ارزیابی طرحنامه و ارائه دیدگاه‌های راهگشا تشکر می‌کنم. قدردان زحمات مسئولان و کارکنان کتابخانه سازمان حفاظت محیط زیست، به‌ویژه جناب آقای ملکی و همکاران ایشان، و نیز کتابخانه سازمان پژوهش و برنامه‌ریزی آموزشی، به‌ویژه سرکار خانم دکتر عینی، سرکار خانم الوندی و سرکار خانم قهرمانی هستم. این بزرگواران به‌خصوص سرکار خانم الوندی در طول دوره حدود شش ماهی که کراراً برای مطالعه و بررسی کتاب‌های مقاطع ابتدایی و راهنمایی به این کتابخانه مراجعه می‌کردم، همواره با خوش‌رویی پذیرای مزاحمت‌هایم بودند. از مسئولان و کارکنان محترم کتابخانه سازمان برنامه و بودجه که به واقع مخزنی بی‌نظیر برای پژوهش در تاریخ معاصر ایران به شمار می‌رود، خاضعانه سپاسگزارم. همچنین از جناب آقای دکتر حمید هوشنگی و جناب آقای دکتر نوراله نعمتی به خاطر نقدها و پیشنهادهای ارزشمندشان در کرسی ترویجی مرتبط با این اثر، و از جناب آقای دکتر حسن زندیه که زحمت ارزیابی نهایی کتاب را بر عهده گرفتند، تشکر می‌نمایم.

در زمانی که این اثر مراحل نهایی خود را طی می‌کرد و هنوز به چاپ نرسیده بود، استاد گران‌قدر و فرهیخته، جناب آقای دکتر کریم سلیمانی دهکردی، دار فانی را وداع گفتند. ایشان افزون بر ارزیابی طرحنامه این اثر، راهنمای رساله دکتری اینجانب بودند و سهمی تعیین‌کننده در شکل‌گیری نگاه پژوهشی، دقت روشی و پرورش حساسیت‌های نظری

بنده داشتند. بی‌تردید، حق علمی و اخلاقی ایشان بر گردن من بزرگ و ماندگار است. این کتاب را، با نهایت احترام و قدردانی، ادای دینی ناچیز به مقام علمی و انسانی آن استاد فقید می‌دانم و یاد و نامشان را گرامی می‌دارم.

همچنین بر خود لازم می‌دانم یاد خواهر عزیزم، مرضیه، را که در سال گذشته (۱۴۰۳) چشم از جهان فروبست، در این اثر زنده نگه دارم. فقدان او ضایعه‌ای سنگین در زندگی شخصی من بود و هم‌زمانی این اندوه با فرایند نگارش و تکمیل این کتاب، بر دشواری‌های کار افزود. با این همه، یاد او، صبوری‌اش و پیوند عاطفی عمیقی که میان ما برقرار بود، همواره نیرویی پنهان اما مؤثر برای ادامه مسیر فراهم آورد. این کتاب، در سکوت، حامل بخشی از آن اندوه و یادگار آن پیوند است.

در پایان، از همسر عزیزم که با وجود همه مرارت‌ها، دشواری‌ها و تلخی‌های روزگار، محیطی آرام و امن برای پیشبرد این پژوهش فراهم آورد، صمیمانه سپاسگزارم.

صبرتان مأجور و سعی‌تان مشکور باد