

Evaluation of environmental policy in Iran with the approach of discourse analysis (third government to twelfth government)

Mahshid Talebi ^{*1}, Amir Maleki ²

¹ Assistant Professor of Sociology Department, Islamic Azad University, Science and Research Branch, Tehran, Iran

² Member of the Faculty of Social Sciences, Payam Noor University, Tehran, Iran



10.22080/SOD.2023.25768.1012

Date Received:

22 July 2023

Date of sent to Review:

29 July 2023

Date Revised:

26 August 2023

Date Accepted:

22 September 2023

Keywords:

environment, development programs, The seventh development program, government, discourse analysis.

Abstract

Environment is one of the interdisciplinary topics that can be explained and investigated in different dimensions and from different angles. One of the most important aspects is the dominant discourse of every government, which leads to the formulation of plans and guidelines and determines the implementation process of policies. In fact, environmental policies have long been included in policies, programs proposed by governments, and the text of statesmen's speeches. The Islamic Republic of Iran is not an exception to this rule, and since the 1350s, it has always put instructions and laws in this regard on its agenda. However, these programs have not always improved and evolved over time, and over time, governments have taken different stances on environmental policy based on the discourses that dominate their policies. One of the methods of understanding the dominant environmental discourse of the governments is the analysis of the dominant programs and approaches in this regard. This research, using the discourse analysis approach, tries to explore the documents and development programs and dominant policies in each of the governments after the Islamic Revolution of Iran. (3rd to 12th government) to understand the importance of environment in different periods. The results showed that there has been a transition from the explanation of a single factor in the understanding of environmental issues, however, environmental policies and practices have been derived from the type of political discourse that governs the government.

* **Corresponding Author:** Mahshid Talebi

Address Islamic Azad University, Science and Research Branch, Tehran, Iran

Email: mahshid.talebi@srbiau.ac.ir

ارزیابی سیاست‌گذاری محیط زیستی در ایران با رویکرد تحلیل گفتمان (دولت سوم تا دولت دوازدهم)

مهشید طالبی صومعه‌سرائی^{۱*}، امیر ملکی^۲

^۱ استادیار گروه جامعه‌شناسی، دانشگاه آزاد، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران
^۲ دانشیار گروه علوم اجتماعی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران

doi 10.22080/SOD.2023.25768.1012

چکیده

محیط زیست از جمله موضوعات بین رشته‌ای است که در ابعاد مختلف و از زوایای گوناگون قابل شرح و بررسی است. از مهم‌ترین این وجوه، گفتمان مسلط بر هر دولت است که منجر به تدوین برنامه‌ها و دستورالعمل‌ها شده و روند اجرایی‌شدن سیاست‌ها را مشخص می‌کند. در حقیقت سیاست‌های زیست-محیطی دیر زمانی است که در سیاست‌گذاری‌ها، برنامه‌های پیشنهادی دولت‌ها و متن سخنرانی‌های دولت‌مردان قرار گرفته است. جمهوری اسلامی ایران نیز از این قاعده مستثنی نبوده و از دهه ۱۳۵۰ شمسی همواره دستورالعمل‌ها و قوانینی را در این رابطه در دستورکار خود قرار داده است. با این وجود این برنامه‌ها در گذر زمان همواره روند رو به بهبود و تکامل نداشته و در گذر زمان دولت‌ها بر اساس گفتمان‌های مسلط بر سیاست‌گذاری خود موضع‌گیری متفاوتی نسبت به سیاست‌گذاری زیست‌محیطی داشته‌اند. یکی از روش‌های شناخت گفتمان مسلط محیط زیستی دولت‌ها تحلیل برنامه‌ها و رویکردهای مسلط در این رابطه است این پژوهش با استفاده از رویکرد تحلیل گفتمان تلاش دارد تا با کنکاش در اسناد و برنامه‌های توسعه و سیاست‌های غالب در هر یک از دولت‌های بعد از انقلاب اسلامی ایران (دولت سوم تا دوازدهم) به فهم اهمیت جایگاه محیط زیست در دوره‌های مختلف بپردازد. نتایج نشان داد که گذار از تبیین تک عاملی در شناخت مسائل محیط زیستی رخ داده است با این وجود سیاست‌ها و عملکرد محیط زیستی برگرفته از نوع گفتمان سیاسی حاکم بر دولت بوده است.

تاریخ دریافت:

۳۱ تیر ۱۴۰۲

تاریخ ارسال به داوری:

۰۷ مرداد ۱۴۰۲

تاریخ اصلاح:

۰۴ شهریور ۱۴۰۲

تاریخ پذیرش:

۳۱ شهریور ۱۴۰۲

کلیدواژه‌ها:

محیط زیست؛ برنامه‌های توسعه؛ برنامه هفتم؛ دولت؛ تحلیل گفتمان.

* نویسنده مسؤؤل: مهشید طالبی صومعه‌سرائی

آدرس: گروه جامعه‌شناسی، دانشگاه آزاد، ایمیل: mahshid.talebi@srbiau.ac.ir

واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران

مقدمه

اولریش بک^۱ (۱۳۹۲) در کتاب خود با عنوان «جامعه در مخاطره جهانی» اذعان کرده است که امروزه بحث طبیعت و محیط زیست در هر محفلی حتی تا محافل وزرا نیز کشیده شده است و همگی به نوعی خطرات تخریب آن را می‌دانند؛ اما با وجود این همچنان مفهوم محیط زیست مبهم است و به طور دقیق کسی نمی‌داند چه چیز باید حفظ شود و هر کس از طبیعت دارای تصویری است. در حقیقت طبیعت به خودی خود طبیعت نیست بلکه یک مفهوم، هنجار، یا اتوپیاست. لذا آن تعاریف پنهان و دال‌های نهفته‌ای که پشت مشاجرات متخصصان وجود دارد اثر تعیین‌کننده‌ای بر سیاست‌های محیط زیستی دارد. در این شرایط گفتمان مسلط یک تعریف را متصلب کرده و استانداردهای حفاظت از محیط زیست را تعیین می‌کند. در حقیقت از نظر بک، در جوامعی که با مخاطرات مواجه هستند، جنگ نه بر سر نزاع طبقاتی و ... بلکه جنگ بر سر تعیین تعاریف و استانداردهاست. در این شرایط استاندارد و مضرات را کسانی تعریف می‌کنند که دارای قدرت بیشتری باشند. لذا زبان به‌مثابه ابزار سیاست‌ورزی و سیاست‌گذاری نقش مهمی در مدیریت زیست‌بوم ایفا می‌کند. امروزه با مشهود شدن پیامدهای دستیابی بیش از حد بر منابع محیط زیستی، حفاظت از محیط زیست از قالبی فانتزی و لوکس خارج و به امری حیاتی در سیاست‌گذاری‌ها بدل شده است. چنانچه در میان برنامه‌ها، قوانین و سیاست‌گذاری‌ها توسط دولت‌های مختلف این توجهات نمایان شده است. چنانچه آنتونی گیدنز دولت را مهم‌ترین رکن در حفاظت از محیط زیست دانسته و نقش تنظیم‌گری به آن می‌دهد (گیدنز، ۱۳۹۴). با وجود این، افرادی چون بک نیز به دخالت دولت‌ها در محیط زیست مشکوک بوده و آن‌ها را تنها دنبال‌کننده منافع سیاسی و اجتماعی می‌دانند که برای

رسیدن بدان منابع را به خدمت می‌گیرند (بک، ۱۳۹۳).

ایران نیز از جمله کشورهایی است که در متن قوانین و برنامه‌های خود از دیرباز جایگاه ویژه‌ای برای حفظ و بهبود محیط زیست قائل بوده است. در این زمینه از اصل پنجاهم قانون اساسی باید نام برد که می‌گوید: «در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل‌های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می‌گردد؛ از این رو، فعالیت‌های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیر قابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است» (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸). همچنین ایران علاوه بر قانون اساسی و برنامه‌های توسعه، در سطح جهانی نیز به مسأله محیط زیست توجه نموده و تاکنون ۱۸ معاهده بین‌المللی را در زمینه محیط زیست رسماً پذیرفته است. با وجود این سابقه، فرض بر این است که اهمیت محیط زیست در دوران مختلف به شکلی متفاوت بوده و بر حسب گفتمان مسلط بر هر دوره سیاسی، برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری در مسیر تحقیق پایداری محیط زیستی متغیر است. لذا در این تحقیق با توجه به موضوع پژوهش به بررسی گفتمان محیط زیستی در دولت‌های (موسوی، هاشمی، خاتمی، احمدی‌نژاد و روحانی) پرداخته خواهد شد تا از این طریق تغییرات سیاست‌گذاری محیط زیستی در دولت‌های بعد از انقلاب اسلامی (دولت سوم تا دوازدهم) در ایران مشخص شود.

پیشینه پژوهشی و تئوریک

ادعا بر این است که امر بی‌تاریخ نمی‌تواند وجود داشته باشد مگر در وضعیتی خیالی و یا در وضعیتی ادعایی. مسأله‌مندی امری تاریخی است و در درون تاریخ ساخته می‌شود. مواجهه با مشکلات محیط زیستی و شناخت علل ایجاد آن نیز تنها در بستری تاریخی و با روش‌شناسی تاریخی قابل ردیابی است.

¹ Ulrich Beck

مورد انتقاد جامعه‌شناسان محیط زیستی قرار گرفته بود، نقد از الگوهای جامعه‌شناسی آمریکایی بود.

چنانچه ساتن (۱۳۹۲: ۴۵) بیان داشت که در جامعه‌شناسی آمریکایی، تعامل انسان و محیط به نفع انسان و مبتنی بر الگویی واحد از توسعه برای همه جهان بدون لحاظ محدودیت‌های هر جامعه بوده است. آن‌ها احتمال پیشرفت و رشد بی‌پایان از طریق توسعه علمی و تکنولوژیکی را پذیرفتند، به‌گونه‌ای که محدودیت‌های محیط زیستی، مانند کم‌آبی و تغییرات آب و هوایی را انکار می‌کردند (اروین، ۱۳۹۳: ۳۸).

با وجود این تقریباً از دهه ۷۰ میلادی توجه به مسأله محیط زیست در متون علوم اجتماعی نیز پدیدار شد. می‌توان گفت جامعه‌شناسی در سال ۱۹۹۰ یعنی با فاصله بیست سال از شروع مطالعات محیطی، به مسأله اکولوژیکی^۳ پرداخت و در سال ۱۹۹۶ به صورت یک درس دانشگاهی، از جمله در کشور آلمان ارائه شد و دانش نقد رشد اقتصادی بدون لحاظ پایداری به‌شدت فعال شد. برای نمونه آرنه ناس با ایده بوم‌شناسی عمیق در مقاله جریان محیط زیستی عمیق و طولانی در ۱۹۷۳، هاردین با مقاله «تراژدی منابع عام» در سال ۱۹۶۸ به تبعات فزونی جمعیت پرداخت، دیوید پیرس با نظریه اقتصاد سبز در کتاب «دنیای بیکران، اقتصاد، محیط زیست و توسعه پایدار» که در سال ۱۳۷۷ نیز به فارسی ترجمه شد، راشل کارسون با کتاب معروف «بهار خاموش» در ۱۹۶۲، پل ارلیش با کتاب «بمب جمعیت» در سال ۱۹۷۸، مارکوزه در کتاب «انسان تک ساحتی» که در ۱۹۶۴ به رشته تحریر درآورد، ارنست شوماخر با کتاب معروف «کوچک زیباست» در ۱۹۷۰، بیل مک‌گین با کتاب «پایان طبیعت» در ۱۹۸۰، جان بلامی فاستر در رویکرد مارکسیسم بوم‌شناسانه، کارل پولانی در کتاب «دگرگونی بزرگ» در ۱۹۴۴، اورلیش بک با کتاب «جامعه در مخاطره جهانی»، جان اوری در کتاب «تغییرات آب و هوا و

تبیین تاریخی مبتنی بر رویکردی انتقادی-گفتمانی برای گذر از ظاهر شرایط فعلی مشکلات محیط زیستی و درک علل موجه در بطن تاریخ است. با این رویکرد به گفته گریندل^۱، فهم سیاست‌های سیاستی^۲ در طول تاریخ که در قالب یک گفتمان که بر مدیریت محیط زیستی اثر گذاشته است قابل تشریح است. بر مبنای این روش مهم‌ترین عملی که صورت می‌گیرد، شناسایی فضای تخصص و غیریت‌سازی بین گفتمان‌های مختلف موجود در عرصه اجتماعی و سیاسی است. «در هر جامعه‌ای معمولاً تعدادی از گفتمان‌هاست که در وضعیت غیریت‌سازی و تخصص قرار دارند، در چنین شرایطی یکی از گفتمان‌ها، خصلتی هژمونیک یافته و گفتمان‌های دیگر را سرکوب نموده یا حداقل آن‌ها را در حاشیه قرار می‌دهد» (بهروزی لک، ۱۳۸۶: ۴۰). این وضعیت گفتمانی را در رابطه با مفاهیم و موضوعات خاصی چون محیط زیست نیز می‌توان بررسی و تشریح کرد.

هنگامی که «دهه محیط زیستی» ۱۹۷۰ توسط روز زمین افتتاح شد، جامعه‌شناسان خود را بدون هیچ‌گونه بدنه تئوریکی و تحقیقاتی از رابطه بین جامعه و محیط زیست یافتند. این موضوع زمانی پررنگ‌تر شد که با کنکاش در میراث جامعه‌شناسی مشخص می‌شود که یا هر کدام از پیشگامان کلاسیک جامعه‌شناسی- امیل دورکیم، کارل مارکس، ماکس وبر- تنها به‌طور ضمنی و تلویحی به ابعاد محیط زیستی پرداخته‌اند (صالحی و پازوکی‌نژاد، ۱۳۹۶: ۳۴). با وجود این بی‌توجهی به محیط زیست در آثار کلاسیک‌های جامعه‌شناسی، اما در دهه‌های اخیر جامعه‌شناسان با تأسی از میراث انتقادی کلاسیک‌های جامعه‌شناسی مسائل محیط زیستی را برآمده از کنش اجتماعی و سیاسی در نظر گرفته و تفاوتی بین مسائل محیط زیستی با دیگر مسائل اجتماعی ندیدند. یکی دیگر از مواردی که به‌شدت

³ Ecological

¹ Grindle (1977, and subsequent work)

² Politics of policy

دنبال آن حکمرانی پایدار، رشد چشمگیری یافت. در اصل خطرات و بحران‌های ناشی از حاکمیت تفکر فن‌سالارانه، موجب شد تا مسؤولیت جدیدی برای دولت تعریف شود و نتیجه آن، ظهور پارادایم‌هایی با محوریت پایداری نظیر پارادایم پایداری و مدیریت و سیاست‌گذاری بر محوریت توسعه پایدار است. این رویکرد جدید، موجب شد تا مسؤولیت‌های جدیدی برای دولت برای حفاظت از محیط زیست تعریف شود (ابراهیم‌پور: ۱۹).

برای مثال برنامه‌ریزی توسط دولت برای رسیدن به پایداری در نظریات آنتونی گیدنز دارای جایگاهی شامخ است. گیدنز در جدیدترین کتاب خود با عنوان «سیاست‌های مقابله با تغییرات آب‌وهوا» معتقد به وجود «دولت تضمین‌کننده‌ای^۱» است که مروج همگرایی موجود میان مسائل محیط زیستی بحرانی چون آلودگی هوا، تغییر آب و هوا و بحران آب از یک طرف و سایر مسائل مهم سیاسی از طرف دیگر باشد (گیدنز، ۱۳۹۴: ۱۵۳). جان اوری در شرح نظریه محیط زیستی گیدنز بیان داشته است که در رابطه با نقش دولت، هرچه جامعه‌ای فقیرتر و نابرابری‌هایش بیشتر باشد، انعطافش کمتر خواهد بود» (اوری، ۲۰۰۹: ۲۹). این در حالی است که اورلیش بک برخلاف گیدنز، معتقد است این هراس‌ها هستند که سبب تنظیم سیاست‌ها، قانون و سیاست‌های عمومی مبتنی بر پایداری می‌شوند و به این علت، هراس‌ها مرتبط با مسائل امنیتی می‌شوند. از نظر بک در جامعه در مخاطره (از جمله در مواجهه با مخاطرات محیط زیستی) «ستیز پیرامون تخصیص بدی‌ها» است که ناشی از سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی برای توزیع مشکلات محیط زیستی از جمله جیره‌بندی آب، منع خودرو تک سرنشین و ... است. لذا نوع مشارکت محیط زیستی در این جوامع با جوامع کم مخاطره‌تر متفاوت است.

در مجموع می‌توان چنین بیان داشت که الگوهای مختلفی در جامعه‌شناسی برای فهم و حل مسائل

جامعه»، آنتونی گیدنز (۱۳۹۴) در کتاب «سیاست‌های مقابله با تغییرات آب و هوا» و دیگران به زوایای مختلف مسأله ارزش‌های محیط زیست پرداختند.

در میان این آثار الگوهای مختلفی وجود دارد. برای مثال کاتون و دان‌لاپ، پارادایم محیط زیستی جدید را مطرح کردند. این پارادایم جدید، طرفدار رویکردی است که کمتر انسان‌مدارانه (متمایل به بشر) و بیشتر بوم‌مدارانه (بشر فقط یکی از گونه‌های ساکن بر روی زمین است) می‌باشد (صالحی و پازوکی‌نژاد، ۱۳۹۵). در الگویی مشابه نیز آلن ایروین با گذار از رویکردهای معافیت بشر، بحث هم‌ساختاری را مطرح کرده و آن را فرآیند دوجانبه‌ای از موجودات اجتماعی و طبیعی می‌داند. هدف این دیدگاه، فرارفتن از دوگانگی طبیعت/ فرهنگ یا ربط دادن طبیعت و جامعه به هم در جامعه‌شناسی محیط زیست است (صالحی: ۲۰۱۰). در رویکردهای عمیق‌تر و ساختارگرایانه‌تری می‌توان به پارادایم عدالت محیط زیستی و نظریه واقع‌گرایی انتقادی اشاره داشت. واقع‌گرایان انتقادی، می‌گویند زمانی که ما انسان‌ها تغییری در محیط زیست بدهیم، محیط هم به نوبه خود بر ما تأثیر خواهد گذاشت. به اعتقاد واقع‌گرایان، تمامی کنش‌های انسانی در زمینه‌های از پیش موجود اتفاق می‌افتند و عواملی چون فرهنگ، قوانین، هنجارها یا توازن قدرتی که در این زمینه وجود دارد، پیامدهای هر کنشی را شکل و باز شکل می‌دهند (صالحی: ۲۰۱۰).

در همین دوران جامعه مدنی نیز دیوان‌سالاری-های توسعه را به چالش کشیده شدند. به‌عنوان مثال در دهه ۱۹۹۰ جنبش‌های اجتماعی بسیاری علیه سدسازی به وجود آمد که متوقف شدن احداث یک سد بزرگ و لغو تعدادی دیگر از پروژه‌های سدسازی انجامید (مولینگا، ۲۰۰۹: ۳۴۵-۳۳۵).

ورود بحث محیط زیست در علوم اجتماعی و سیاسی با طرح مبحث موضوع حکمرانی خوب و به

¹ Ensuring state

گفتمان تجلی خود را در قالب سیاست‌گذاری اجتماعی نشان خواهد داد.

در ایران نیز در اسناد بالادستی نظام بر اهمیت محیط زیست تصریح شده است. برای مثال علاوه بر اینکه در اصل پنجاهم قانون اساسی بر حفاظت از محیط زیست و توسعه پایدار تأکید شده است، در بخش‌هایی از سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی نیز بر محیط زیست و حفاظت از آن اشاره شده است (نگاه کنید به گزارش شماره ۲۵۰ مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۴). همچنین قوانین دائمی و خاص مرتبط با محیط زیست از سال ۱۳۴۱ تاکنون در کشور وجود داشته است. بعد از چرخش‌های محیط زیستی جامعه جهانی به سمت پایداری و همچنین عضویت ایران در بسیاری از کنوانسیون‌ها همچون کنفرانس ۱۹۷۲ استکهلم، کمیسیون محیط زیست و توسعه ۱۹۸۷ و کنفرانس ریو ۱۹۹۲ و با مشاهده آثار مخرب توسعه نامتوازن بر محیط زیست، توجه به توسعه از منظر سیاست‌گذاری و در برنامه‌ریزی‌ها در دستورکار قرار گرفته شد.

برای تحقق این اهداف کلان و اجرای قوانین نیز، سیاست‌گذار معمولاً در قالب برنامه‌های میان‌مدت و کوتاه‌مدت تلاش می‌کند تا امکان تحقق آن‌ها را فراهم سازد. سیر تحول در این برنامه‌ها بر حسب رویکردهای سیاست‌گذاران، اهداف استراتژیک ملی و ... در طول زمان تغییراتی را از سر گذرانده است. این پژوهش درصدد تحلیل گفتمان محیط زیستی چهار دولت پس از انقلاب بر مبنای برنامه‌های توسعه و طرح‌ها و لوایح محیط زیستی دولت‌هاست تا به فهم عملکرد هر دولت در حوزه محیط زیست دست یافته شود. در ادامه به تفصیل به هر یک از دوره‌های مذکور پرداخته خواهد شد.

محیط زیست در گفتمان دفاع مقدس

گفتمان دفاع مقدس در دوران بعد از انقلاب در زمان اوج فعالیت‌های توسط منافقین و سایر گروه‌ها در مسیر تضعیف موقعیت داخلی نظام و شروع جنگ تحمیلی شکل گرفت. با توجه به شرایط سیاسی و

محیط زیستی تعریف شده است. سپس محیط زیست در علوم اجتماعی همراه با توسعه سیاست‌گذاری عملی همراه شد و هم‌زمان با توسعه دانش اجتماعی محیط زیستی، سیاست‌گذاران نیز در برنامه‌های خود توجه به این موارد را گنجانده‌اند. این امر در ایران نیز مشهود است. چنانچه از دهه ۱۳۵۰ توجه به محیط زیست در قوانین و برنامه‌های سیاستی ایران نمود یافته است. بر اساس این، این نوشتار در پی آن است که با ارائه تحلیلی از جایگاه مسائل زیست‌محیطی در برنامه‌ریزی‌های کلان در ایران، به شرح آن‌ها پرداخته و بر علل و دلایل ناکارآمدی سیاست‌های محیط زیستی در ایران توجه داشته باشد. پرسشی که در این جا پیش می‌آید این است که با توجه به گفتمان‌های مسلط بر هر دولت در دوران بعد از انقلاب اسلامی ایران (دولت سوم تا دوازدهم)، محیط زیست در برنامه‌ها و اسناد توسعه و سایر اسناد بالادستی چه جایگاهی دارد؟ کابست تجارب دولت‌های مختلف در حوزه محیط زیست چگونه در برنامه هفتم توسعه امکان‌پذیر است؟

روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش، بر اساس پارادایمی که در آن روش به تناسب پرسش‌ها و داده‌های تحقیق انتخاب می‌شود (فلیک، ۱۳۹۰: ۱۶)، مبتنی بر رهیافت کیفی است. برای تحلیل و تفسیر داده‌های کیفی نیز از روش تحلیل گفتمان استفاده شده است. نورمن فرکلاف بر این باور است که برای داشتن تحلیلی جامع از گفتمان، باید سطوح تحلیل-توصیفی، تفسیری و تبیینی را بر گفتمان اعمال کرد. در این پژوهش تحلیل الگوهای محیط زیستی بر مبنای تحلیل گفتمان فرکلاف و ادبیات ارنستو لاکلاو و شانتال موف انجام شده است.

تحلیل داده‌ها

در تحلیل گفتمان محیط زیستی در هر دولت، توجه به بستر و متن اجتماعی لازم است؛ چراکه در هر دولت، علاوه بر رویه آن دولت، بافت و بستر آن جامعه و ایدئولوژی‌های حاکم بر هر دوره بر نحوه گفتمان دولت‌مردان تأثیر دارد و در نتیجه این

جهت‌گیری‌ها و سیاست‌های کلی دولت، گسترش تحقیقات و تربیت نیروی انسانی ماهر، گسترش فعالیت‌ها جانبی جهت افزایش درآمد روستانشینان و عشایر، تغییر ساخت اقتصادی شهرها، جلوگیری از رشد شهرهای بزرگ و سیاست‌های اسکان جمعیت، افزایش و بهره‌وری از ظرفیت‌های موجود، بهره‌گیری و نگهداری ماشین‌آلات، گسترش صادرات غیرنفتی، تأکید بر گسترش و تعمیق برنامه‌ریزی، حفاظت از محیط زیست (روزنامه اطلاعات، شنبه ۸ شهریور ۱۳۶۵).

در این دوره سیاست‌های کلی توسعه بر مبنای اولویت به توسعه کشاورزی و افزایش درآمد روستانشینان و عشایر و فقرزدایی و حمایت از مستضعفین بود. در همین دوران در راستای حمایت از قشر مستضعفان و همچنین کشاورزان، قانون توزیع عادلانه آب (۱۳۶۱) تدوین شد. در بخش‌های مختلفی از این قانون بر حمایت از کشاورزان و حق‌آبه‌بران تأکید شده است (نگاه کنید به ماده ۴۴ قانون توزیع عادلانه آب).

در ماده ۶ و ۴۶ این قانون مسائل محیط زیستی در رابطه با مسأله آلودگی آب و اطلاع‌دادن به سازمان حفاظت محیط زیست مورد توجه قرار گرفته است.

در مجموع از فضای گفتمانی حاکم در این دوران چنین برمی‌آید که بازسازی و نوسازی زیربنایی و تولیدی به همراه رشد اقتصادی با تمرکز بر خودکفایی محصولات استراتژیک کشاورزی در اولویت مرکزی دوران دفاع مقدس بوده و با توجه به شرایط حاکم بر کشور مباحث محیط زیستی محدود بوده است. برای فهم بهتر مفاهیم گفتمانی موجود در دوره مذکور بر اساس الگوی فرکلاف در جدول شماره ۱ به توصیف آن پرداخته شده است.

اجتماعی کشور، از گفتمان دولت‌های سوم و چهارم پس از انقلاب تحت عنوان گفتمان دفاع مقدس یاد می‌شود که با گرایش مبتنی بر آرمان‌های انقلاب عدالت‌خواهی، مساوات‌طلبی و مردم‌گرایی را در دستور کار داشته و لذا در حوزه اقتصاد بر مسئولیت‌گسترده دولت و رشد غیر سرمایه‌داری تأکید کرده و بر محدودیت حقوق مالکیت خصوصی و ممنوعیت سرمایه‌گذاری خارجی با تمرکز بر خودکفایی اصرار می‌ورزید. از این رو بود که با گذار از آشوب‌های سال نخست بعد از انقلاب در ایران با استناد به اصل چهل و سوم قانون اساسی ضرورت برنامه‌ریزی و سمت‌وسوی حرکت‌ها با اهداف و برنامه‌های جدید دولتی دارای اهمیت چشمگیری گردید و از سال ۱۳۶۰ برنامه‌ریزی به‌طور جدی در دستور کار دولت قرار گرفت. با این حال اولین برنامه میان‌مدت توسعه کشور با تأخیر هشت ساله بنا به مجموعه شرایط کشور مانند جنگ و درآمد پایین، نهایتاً در سال ۱۳۶۸ تدوین شد (صفری شالی، ۱۳۹۲: ۱۸۸).

در شرایط بحران اقتصادی، رکود و بیکاری در زمان جنگ مباحث محیط زیستی در دستور کار دولت نبود. چنانچه موسوی نخست وزیر وقت در رابطه با هدف‌ها و جهت‌گیری‌های کلان و سیاست‌های کلی آینده دولت در سخنرانی خود در شهریور ۱۳۶۵ هیچ جایگاهی را به محیط زیست در برنامه‌های خود نمی‌دهد و حتی در سخنرانی‌هایی نیز که اشاره به محیط زیست می‌شد، این بعد از توسعه در مرکزیت توجه دولت وقت قرار نداشت. برای مثال روزنامه اطلاعات در تاریخ ۸ شهریور ۱۳۶۵ در بیان سیاست‌های کلی توسعه کشور که در قالب سیاست‌گذاری موقتی و فصلی، جایگزین استراتژی اصلی گردید، در کنار رشد اقتصادی، مفاهیم محیط زیستی را مطرح می‌کند؛

جلوگیری از مصرف‌گرایی و تأکید بر سرمایه‌گذاری و توسعه کشاورزی به‌عنوان محور اصلی در

جدول شماره ۱. مفاهیم گفتمانی در دولت دفع مقدس

واژگان مرکزی	مستضعفین، بازسازی، کشاورزان و عشایر، گودنشینان، اقتصاد خودکفا، فقرزدایی، توسعه کشاورزی
واژگان سلبی	وابستگی، ظلم، تخریب، نابرابری
قطب‌بندی‌ها	آزادی انسان در برابر اسارت فقر، آزادی از استعمار در برابر وابستگی، شکاف عمیق بین فقیر و غنی
مفاهیم محیط زیستی	جلوگیری و کنترل آلودگی صنایع
جان کلام رویکرد محیط زیستی	سلطه به محیط زیست در راستای خودکفایی، فقرزدایی و بهره‌برداری در دستورکار نیست. عدم نظر گرفتن توان اکولوژیکی در مسیر توسعه کشاورزی

لذا برای حل مشکلات کشور اجرای سایت‌های تثبیت اقتصادی مورد توجه قرار گرفت.

بشیریه (۱۳۹۴) معتقد است در این دوران به لحاظ سیاسی راست سنتی مسلط بود که به طور کلی هوادار تعدیل اقتصادی، مالکیت خصوصی، عدم دخالت گسترده دولت در اقتصاد و خصوصی‌سازی اجرای بسیاری از برنامه‌های دولتی بود.

در همین رابطه با شروع دوران ریاست جمهوری هاشمی رفسنجانی و حاکم شدن گفتمان لیبرالیسم سازندگی، تدوین اولین برنامه توسعه با تأخیری بیش از یک دهه پس از انقلاب در دستور کار قرار گرفت و ماحصل آن تصویب و اجرایی شدن برنامه اول توسعه در یک ماده واحد و ۵۲ تبصره در مدت ۵ ساله سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۲ در کشور بود که برنامه‌ها، سیاست‌های کلی، اهداف اقتصادی و اجتماعی در طول دوره با هدف سیاست «تعدیل اقتصادی» برای از میان بردن تدریجی سوبسیدها، اجرای برنامه خصوصی‌سازی، واقعی کردن قیمت‌ها و افزایش مالیات بود.

در رابطه با توسعه اقتصادی و افزایش تولید مدنظر هاشمی اما هیچ برنامه ارزیابی برای توان اکولوژیکی در نظر گرفته نشده بود. این در حالیست که وی سرمایه‌گذاری‌های عظیم زیربنایی چون احداث نیروگاه‌ها، پتروشیمی و صنایع مادر و همچنین توسعه سدسازی‌ها را الویت برنامه‌های

براساس روش‌شناسی فرکلاف، در تبیین اجتماعی شرایط باید خاطرنشان ساخت که مهم‌ترین مسأله اجتماعی دولت دفاع مقدس رسیدن به عدالت مردم‌گرایانه از طریق رفع شکاف فقیر و غنی با اقتصاد کنترلی و حمایتی از بخش آسیب‌پذیر بود که توسعه کشاورزی و بهره‌کشی از محیط زیست را لاجرم می‌کرد. لذا نتایج حاصل از تحلیل گفتمان دولت دفاع مقدس حاکی از آن است که دال شناور محیط زیست ذیل دوران جنگ و تحریم در قالب نشانه مرکزی «عدالت مردمی مبتنی بر بهره‌کشی محیط زیستی» مسدود و در مفصل‌بندی این گفتمان، نظام معنایی متشکل از دال‌های اصلی «توسعه کشاورزی»، «رسیدن به خودکفایی در تولید محصول»، «حمایت از مستضعفین و کشاورزان»، «حذف سرمایه‌داری و خصوصی‌سازی» شکل گرفته است.

محیط زیست در گفتمان سازندگی

در اواخر سال ۱۳۷۱ یعنی زمان تدوین دومین برنامه توسعه، موفقیت قابل توجهی در اجرای پروژه‌های عمرانی به دست آمده بود. اما اقتصاد با چند مشکل بزرگ روبه‌رو بود. از جمله افزایش حجم نقدینگی، تورم، افزایش دیون خارجی و کاهش قیمت نفت. همچنین متأثر از شرایط اقتصادی، شرایط سیاسی نیز متفاوت شده بود و گروه‌های مختلف سیاسی برای اداره کشور دیدگاه‌های متفاوتی ارائه می‌کردند.

دیدگاه‌های نوینی که در سطح بین‌المللی در ارتباط با مقولات محیط زیست مطرح بود، تدوین شد؛ زیرا مقارن با تدوین این برنامه، کنفرانس سران زمین در ریودوژانیرو (۱۹۹۲ میلادی) برگزار و موضوعها و مسایل نوینی در ارتباط با محیط زیست و توسعه مطرح شد که این موضوعها به نحوی در برنامه توسعه بازتاب یافت. ایران نیز در کنفرانس شرکت کرده و دولت در این دوره در حوزه بین‌المللی مسایل محیط زیست نیز تا حدودی مشارکت کرد.

در مجموع در برنامه دوم توسعه، استفاده از توانمندی‌ها و مزیت‌های نسبی مناطق در اتخاذ سیاست‌های منطقه‌ای کشاورزی، جلوگیری از تخریب بی‌رویه منابع طبیعی، حفظ و احیاء و بهره‌برداری مناسب از منابع تجدیدشونده، ایجاد پوشش جنگلی برنامه‌ریزی در زمینه گسترش صنایع تکمیلی دامی و کشاورزی و ... مورد توجه قرار گرفت. نکته حائز اهمیت در برنامه دوم توسعه این است که در سال ۱۳۷۷ دفتر محیط زیست و توسعه پایدار تأسیس گردید (دفتر محیط زیست و توسعه پایدار کشاورزی، ۱۳۸۳) که تا حدودی توجه به شاخص‌های کشاورزی پایدار جزو اهداف کیفی آنها قرار گرفت.

علی‌رغم برنامه‌های محیط زیستی دولت سازندگی، وجود بندها و تبصره‌های محیط زیستی در این دوران، حضور ایران در کنفرانس ریو و همچنین توجه به وضعیت محیط زیستی برنامه‌های استانی بیش از قبل اما برنامه‌های محیط زیستی دولت هاشمی رفسنجانی در حاشیه قرار داشت. چنانچه در برنامه اول توسعه حتی علی‌رغم تخریب بخش وسیعی از مناطق طبیعی جنوب و غرب کشور و همچنین بهره‌برداری از منابع طبیعی، به جهت جنگ تحمیلی و نیاز مبرم در آن برهه از زمان، متأسفانه محیط زیست به جایگاه و اهمیتی که بایستی در برنامه‌های توسعه برخوردار باشد، دست نیافت، به نحوی که حتی در هدفها و سیاست‌های کلی برنامه اول به مقوله محیط زیست و منابع طبیعی توجه نشد و تنها در خط و مشی‌های برنامه،

خود قرار داده است که به دلیل گستره اثر این برنامه‌ها، ارزیابی‌های محیط زیستی آنها لحاظ نشد.

حتی با وجود اینکه کشور بعد از ملی شدن نفت در سال ۱۳۳۲ با افزایش درآمدهای نفتی سبب توسعه کشاورزی، چرای بی‌رویه مراتع، جنگل‌زدایی، ساخت مسکن و تأمین سوخت، راه‌اندازی صنایع و رشد شهرنشینی، افزایش گازهای ناشی از احتراق ناقص انواع آلاینده‌ها، افزایش مواد پلاستیکی، آلاینده‌های سمی مختلفی روبه‌رو شده و همه این‌ها افت محیط زیست را تشدید کرده بود، به دنبال آن نیز جنگ تحمیلی نیز، باعث بروز معضلات محیط زیستی برای ایران شد. با این وجود محیط زیست در برنامه اول جایگاهی مرکزی نداشته و تنها از میان ۸ شورای بخشی در برنامه اول، شورای آب و کشاورزی و شورای برنامه‌ریزی انرژی مستقیماً با مباحث محیط زیستی در ارتباط بودند. در این برنامه، تنها تبصره ۱۳ مستقیماً به امر حفاظت از محیط زیست می‌پردازد که مبتنی بر جلوگیری و کنترل آلودگی صنایع آلوده‌کننده است. این تبصره با لحاظ مالیات و یارانه بر عملکرد بازار و عوارض خارجی درصدد کنترل عوارض محیط زیستی بر اقتصاد بوده است. تبصره ۱۳ بعدها به عنوان بند "د" ماده ۴۵ قانون وصول برخی از درآمدهای دولت و مصرف آن در موارد معین به صورت قانون دائمی درآمد. تبصره سیزده به دلیل معافیت مالیاتی که برای صنایع، کارخانجات و کارگاه‌ها ایجاد می‌کند، می‌توان جزء قوانین تشویقی برنامه اول ذکر کرد که از جمله مزایای این تبصره می‌باشد (دبیری و همکاران: ۱۳۸۶).

قانون برنامه دوم توسعه، مشتمل بر ۳ فصل بود. استراتژی اصلی برنامه دوم توسعه تثبیت دستاوردهای برنامه اول توسعه و ایجاد ثبات در روندهای اقتصادی کشور و کاهش بار سنگین تحولات اقتصادی بر جامعه بود.

اما برنامه دوم توسعه مربوط به سال‌های ۷۴-۷۸ بود، در شرایطی متفاوت‌تر از برنامه اول توسعه و با

در طرح «سیاست تعدیل اقتصادی» در دوران سازندگی در رابطه با نحوه مصرف انرژی و سوبسیدهای متعلق به آن، هاشمی چنین مطرح می‌کند که پرداخت سوبسید به انرژی عین ناعدالتی است و نیاز به تعیین ارزش واقعی این منابع برای مصرف درست است. وی در تحلیف ششمین دوره ریاست جمهوری سال ۱۳۷۲ در این رابطه می‌گوید:

در قالب عدالت اجتماعی ضد عدالت عمل می‌کنیم، آیا سوخت مصرفی ما با عدالت اجتماعی سازگار است؟ چه کسی می‌تواند از آن دفاع کند. هم‌اکنون روزانه ۲ میلیون بشکه نفت و گاز مصرف می‌کنیم که با قیمت فعلی ۱۲ تا ۱۴ میلیارد دلار از هزینه نسل آینده را می‌بلعد، بسیاری از روستانشینان و محرومان شهرهای ما، میزان سوخت مصرفیشان با سوخت مصرفی طبقات متوسط و بالا قابل مقایسه نیست و اختلاف آن نیز رقم بالایی است. حال اگر سوبسید به طبقات مختلف مردم به طور مساوی پرداخت می‌شد عدالت مخدوش نمی‌شد و اعتلای کشور آسیب می‌دید ولی حالا اعتلا و عدالت هر دو آسیب می‌بینند. یعنی کسی که روزانه حداقل ۱۰۰ لیتر سوخت مصرف می‌کند، با کسی که روزانه ۵ لیتر نیز مصرف نمی‌کند از سوبسید مساوی برخوردارند و این عدالت نیست، از این رو اگر من جای آقایان شورای نگهبان بودم، از این قوانین ضد عدالت جلوگیری می‌کردم.

هاشمی در این سخنرانی ناعادلته را تنها در بستر مصرف‌کننده منابع طبیعی در نظر می‌آورد نه عدالت محیط زیستی و مضرات سوخت‌های فسیلی برای محیط زیست. با وجود این، عدالت در سوبسیدها و تعیین حسابداری سوخت و ارزش واقعی آن بر حسب تقاضا، به طور غیرمستقیم بر نحوه بهره‌برداری و مصرف و در نهایت محیط زیست تأثیرگذار خواهد بود.

در ادامه تبیین رویکرد محیط زیستی در گفت‌وگو سازندگی را بررسی می‌کنیم.

آن هم به جهت نیل به دیگر اهداف تا حدودی و به صورت کلی حفاظت محیط زیست مورد توجه قرار گرفت.

در این دوره که دوران سازندگی محسوب می‌شد و بیشترین تمرکز دولت بر اجرای طرح‌های عمرانی و احداث سد و توسعه کشاورزی بود، توجه چندانی به ابعاد و عوارض توسعه شتابان به خصوص توسعه‌ای که سنگینی آن بر دوش منابع طبیعی کشور بود نشد. در حقیقت نیاز به توسعه و آبادانی در آن دوران، مجال بررسی و کار کارشناسی را به توسعه‌گران نمی‌داد.

دادن وجهی اخلاقی به بهره‌برداری از منابع محیط زیستی علی‌الخصوص آب که در متن سیاست‌های دولت وقت نیز مشهود است، از ویژگی‌های مهم دوران مدرن بوده است. چنانچه مولینگا (۲۰۰۹) نیز معتقد است که با آغاز قرن ۲۱ سرمایه‌گذاری‌های عمومی در بخش آب مرسوم شد و دولت‌ها با اشتیاق به «آبیاری علمی» و با شعار «خیر جمعی» در این دوران خواستار «افسار زدن و رام کردن» رودخانه‌ها شدند، تا بدین‌وسیله بتوان «بیابان‌ها را به باغ و بستان» تبدیل کرد. به زعم مولینگا طرفداران آبیاری دستخوش آرمان آبادانی و با شعار «بگذار بیابان‌ها شکوفا شوند» بودند. جذبه‌ای که با متصور کردن باغ‌های باشکوه در بیابان القا می‌شد. در این سخنرانی نیز همان‌طور که مشهود است، توسعه منابع آبی به درکی اخلاقی از پیشرفت گره زده شده است. براساس این طرز تفکر توسعه منابع آبی نمودی از خیر جمعی افراد، توسعه‌دادن سطح زیرکشت و بیابان‌زدایی است.

لذا با وجود اینکه در اهداف کلان دولت وقت، توسعه پایدار و حفظ محیط زیست مورد توجه قرار گرفت، اما علی‌رغم این ملاحظات زیست‌محیطی، الگوی توسعه رشد اقتصادی و نوسازی همچنان تداوم یافت و محیط زیست در عمل مورد بی‌توجهی قرار گرفت (قالیباف و همکاران: ۲۳).

توسعه، اما در عمل شاخص‌های محیط زیستی پیاده‌سازی نشده و بدون لحاظ توان محیط زیستی توسعه اقتصادی بر مبنای الگوهای سازه‌ای و عمرانی در محور سیاست‌ها و عملکرد اجرایی دولت تعریف شد. برای فهم بهتر مفاهیم گفتمانی موجود در دوره مذکور بر اساس الگوی فرکلاف در جدول ۲ به توصیف آن پرداخته شده است.

از فضای گفتمانی حاکم در این دوران چنین برمی‌آید که سازندگی و توسعه سریع عمرانی و اقتصادی در فضای بعد از جنگ تحمیلی بدون لحاظ توان اکولوژیک در دستور کار قرار داشته است. در حقیقت در این دوره حتی با وجود عضویت ایران در مجامع بین‌المللی محیط زیستی و بسیاری از کنوانسیون‌های بین‌المللی در این رابطه و لحاظ شدن بندهای محیط زیستی در برنامه‌های اول و دوم

جدول شماره ۲. توصیف گزاره‌های گفتمانی دولت سازندگی

واژگان کانونی	افزایش تولید، سرمایه‌گذاری، سرمایه خارجی، انرژی، سدسازی
واژگان سلبی	شیوه جاهلیت، ناآگاهی، تخریب انقلابی، تروریسم اقتصادی، آلودگی آب
قطب‌بندی‌ها	بازسازی در برابر خرابی‌های جنگ، حل شکاف غنی و فقیر ناشی از افزایش تولید، سوبسید عادلانه در برابر سوبسید غیرمنطقی
مفاهیم محیط زیستی	بهره‌برداری اصولی از منابع، استفاده بهینه از منابع طبیعی کشور، رعایت ملاحظه زیست-محیطی در کلیه فعالیت‌ها، آلودگی آب، ناعادلانه بودن سوبسید انرژی
جان کلام رویکرد محیط زیستی	وجه اخلاقی و ارزشی دادن به بهره‌برداری از منابع زیست‌محیطی در راستای رسیدن به رفاه و آبادانی، نگرشی منفعت‌طلبانه بر محیط زیست برای توسعه و خودکفایی، عدم درک توان اکولوژیک در راستای افزایش تولید کشاورزی و گسترش سدسازی.

توجه به پیامدهای محیط زیستی
احداث سدهای زیاد

- ناعادلانه دانستن ارائه سوبسید غیرمنطقی به انرژی و هدفمندسازی آن در جهت مصرف بهینه

- برنامه‌های تنبیهی و تشویقی در رابطه ممانعت از ایجاد آلودگی محیط زیستی کارخانجات در راستای برنامه خصوصی-ساز و مسؤلیت‌پذیری محیط زیستی صنایع

بر اساس آن چه ذکر شد می‌توان دال مرکزی گفتمان سازندگی را محرومیت‌زدایی اقتصادی نامتناسب با توان اکولوژیک در نظر گرفت که در کنار مفاهیمی چون آبادانی و بیابان‌زدایی، توسعه مدیریت عمرانی و سازه‌ای، رسیدن به خودکفایی کشاورزی و توسعه کشاورزی مفصل‌بندی کرد.

سایر مقولات در گفتارهای رئیس دولت و برنامه‌های توسعه‌ای دولت با تمرکز بر جان کلام متن که تأکید بر ضروریات تولید بدون لحاظ توان اکولوژیک است، قابل درک است. چنانچه بحث منطقی کردن یارانه را در راستای خصوصی‌سازی تولید مطرح کرده و آنجا که آن را معیاری برای هدررفت انرژی دانسته است، بر نحوه توزیع ثروت از طریق گفتمان اقتصادی دولت خود تمرکز دارد که مبتنی بر دولت بازارگرا و سیاست تعدیل اقتصادی است.

در مجموع در تفسیر گفتمان محیط زیستی دولت سازندگی می‌توان به طور خلاصه به موارد زیر اشاره داشت؛

- توسعه کشاورزی (برای نمونه به زعم ایشان از خوزستان تا اراک با سد کرخه سرتاسر مزارع کشاورزی شود) برای رسیدن به توسعه بدون لحاظ برنامه الگوی کشت متناسب با اقلیم و بدون

محیط زیست در گفتمان اصلاح طلبی

دوره اصلاحات از خرداد ۱۳۷۶ آغاز و تا سال ۱۳۸۴ مصادف با ریاست جمهوری سیدمحمد خاتمی بوده است. این دوران با تقاضا برای آزادی‌های سیاسی و اجتماعی همراه بوده و در این دوران بر مشارکت قانونی تأکید شد. توسعه در دولت خاتمی فراتر از توسعه اقتصادی بود و توسعه انسانی و اجتماعی را نیز مد نظر داشت. چنانچه حتی در طرح اقتصادی موسوم به «سامان‌دهی اقتصادی» به تقدم عدالت اجتماعی و صیانت از مردم و گروه‌های کم‌درآمد از سوی دولت و تأکید به پرداخت یارانه‌ها و کمک به تأمین معاش و حفظ قدرت خرید مردم داشت (صفری شالی: ۲۷۶). خاتمی در سخنرانی‌های خود بارها بر توسعه متوازن تأکید دارد. تکیه بر مفهوم توسعه همه‌جانبه و پایدار در مقایسه با دو دولت قبلی که بدین ترتیب این دولت خود را با آن‌ها غیریت‌سازی می‌کند، بنا به گفته خاتمی از ویژگی‌های بارز دولت اصلاحات بود.

خاتمی در بسیاری از سخنرانی‌های خود مانند سخنرانی اولین سالگرد ۲ خرداد، عدالت را در بستری جدید از مفاهیم چون توسعه اجتماعی و توسعه پایدار معنادار می‌بیند. یا در آذر ۱۳۷۷ در زمان ارائه لایحه برنامه سوم توسعه به مجلس مکرراً بر مفهوم توسعه همه‌جانبه موزون تأکید دارد (فاضلی و کردونی، ۱۳۸۸). یکی از مهم‌ترین مباحث مورد نظر خاتمی در اینجا قرار دادن دوقطبی در قالب بهره‌مندی از مواهب مادی-معنوی طبیعی در برابر اخلال در برخورداری انسان از طبیعت است.

در حقیقت توسعه همه‌جانبه و پایدار در مقایسه با دو دولت قبلی که بدین ترتیب این دولت خود را با آن‌ها غیریت‌سازی می‌کند، بنا به گفته رئیس دولت اصلاحات یکی دیگر از ویژگی‌های متون دوره اصلاحات است (صفری شالی: ۲۹۳). در حقیقت خاتمی به توسعه به معنای به حداکثر رساندن ظرفیت‌های اقتصادی نمی‌نگرد؛ بلکه با رد راهبردهای محدودنگرانه به توسعه، ضمن تأکید بر ارتقای اخلاقیات و مشارکت به حفظ توأمان حرمت

انسان و محیط زیست تأکید دارد. به همین دلیل جایگاه محیط زیست در برنامه سوم توسعه نسبت به برنامه‌های گذشته از وزن بیشتری برخوردار شد. برای مثال یکی از این سیاست‌های پیشگیرانه محیط زیستی مبنی بر این بود که از ۷ شورای فرابخشی، شورای اختصاصی آمایش سرزمین و محیط زیست پیش‌بینی شد. همچنین در نظام برنامه‌ریزی برنامه سوم پیش‌بینی گردید که در هر استان کشور، یک کمیته برنامه‌ریزی تشکیل گردد و مجموعه این کمیته‌ها زیر نظر شورای آمایش سرزمین و محیط زیست که یک شورای فرابخشی است، فعالیت کنند. اما در این برنامه، وظایف کمیته‌های برنامه‌ریزی استان‌ها مشخص نشد.

همچنین در این دوران برای اولین بار قوانین و احکام محیط زیستی به صورت مجموعه‌ای از مواد قانونی ارائه شده و یک فصل مجزا در برنامه توسعه (فصل ۱۲)، تحت عنوان سیاست‌های محیط زیستی ایجاد شد. همچنین برخی از مواد و موارد در دیگر فصول (مواد قانونی ۱۷، ۶۱، ۸۵، ۱۲۲، ۱۳۴ و ۱۳۷) نیز که شامل برنامه‌های عمرانی و توسعه‌ای بودند، تلویحاً موکول و منوط به رعایت ارزیابی‌های محیط زیستی شدند.

در ماده ۱۰۴ توجه به آلودگی هوا، بهره‌وری پایدار از منابع طبیعی، مشارکت مردمی در حفاظت از محیط زیست و توانمندسازی سازمان حفاظت محیط زیست برای اولین بار مطرح شد. در حقیقت بند ب ماده ۱۰۴ را می‌توان تلاش در جهت ایجاد باورهای افراد جامعه در مسیر اهمیت برای حفظ محیط زیست قلمداد نمود.

بند "ج" ماده ۱۰۴ نوع نگاه به مسایل محیط زیستی در قوانین کشور تغییر می‌کند. به موجب قوانین دائمی، اولین راه حل و تقابل با منابع آلاینده ثابت مانند کارخانجات و کارگاه‌ها پس از ابلاغ اخطاریه و عدم رفع آلودگی، صدور دستور توقف فعالیت منبع مذکور یا به اصطلاح متداول و مرسوم، پلمپ و تعطیلی کارخانجات و کارگاه‌ها است، اما، مطابق بند ج ماده ۱۰۴ تعطیلی کارخانه آخرین راه

در برنامه چهارم توسعه که در آن ۱۶ ماده قانونی در بخش محیط زیست و آمایش سرزمین و ۱۶ ماده قانونی مرتبط یا محیط زیست در سایر بخش‌ها تعبیه شده بود، به دلایل مختلف از جمله غفلت از بندهای محیط زیستی نتوانست سرعت تخریب محیط زیست کشور و معضلات محیط زیستی را کنترل کند. در این برنامه برخلاف برنامه‌های گذشته به مقوله آموزش، دولت سبز، اطلاع‌رسانی، مدیریت زیست‌بوم و هزینه‌های محیط زیستی توجه شده بود که متأسفانه در همین موارد یادشده با بیشترین مشکلات مواجه شد.

در مجموع برای اولین بار بحث آمایش سرزمین و توجه به توان اکولوژیکی در برنامه‌های توسعه مطرح شد که دربرگیرنده محور دوم قانون برنامه چهارم توسعه با عنوان «حفظ محیط زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای» بوده و توجه به اشاعه فرهنگ و اخلاق محیط زیستی و سازگاری توسعه با محیط زیست که بخشی از رویکردهای مهمی در توسعه پایدار هستند، می‌شود. تعداد موارد اصلی قانون برنامه چهارم در زمینه حفظ محیط زیست به ۱۵ ماده و یک تبصره می‌رسد، ضمن آنکه مواد دیگر نیز در همین قانون به محیط زیست ارتباط پیدا می‌کند، که در برخی موارد اهمیت آن‌ها، کمتر از مواد فصل پنجم نمی‌باشد. تعداد مواد مرتبط نیز بالغ بر چهارده ماده است (۳۶، ۳۴، ۳۲، ۳۱، ۲۲، ۲۰، ۱۷، ۱۴، ۳، ۱۳۵، ۱۴۰، ۱۱۷، ۷۲ و ۴۳).

توصیف فضای گفتمان محیط زیستی دولت اصلاحات

با توجه به مباحث مطرح‌شده می‌توان گفت دال مرکزی گفتمان محیط زیستی در دوران اصلاحات مبتنی بر توسعه متوازن و مبتنی بر پایداری بوده است. چنانچه هم در بندهای برنامه توسعه سوم و چهارم و هم در سخنان رئیس‌جمهور وقت این موضوع مشهود است. در ادامه برای فهم فضای گفتمانی دولت اصلاحات در رابطه با محیط زیست به توضیح این موارد در قالب جدول شماره ۳ پرداخته شده است.

حل و اقدام محسوب می‌شود و طی این مدت، منابع آلاینده و مخرب محیط زیست می‌بایست جریمه‌ای متناسب با خسارات وارده را به محیط زیست تقبل نموده و به دولت بپردازند. این تغییر نشان از این داشت که برخلاف سیاست‌های محیط زیستی در برنامه‌های گذشته که بیشتر انفعالی و واکنشی بود، این برنامه به سمت رویکرد پیشگیرانه و عاملیتی-محور و نوعی نگرش پیش از برنامه‌ریزی و ارزیابی محیط زیستی پیش رفت.

در این برنامه، به لحاظ مطالعات مرتبط با آمایش سرزمین مطالعات آغاز شده از برنامه دوم توسعه تداوم یافت. نتایج این مطالعات در بهار ۱۳۷۹ تدوین شد و با ارائه مجموعه مطالعات مرحله اول شامل «نظریه پایه توسعه ملی» و «دیدگاه بلندمدت توسعه فضایی کشور» به هیأت محترم وزیران، نخستین گام خود را به سوی تدوین سند آمایش سرزمین برداشت. تدوین نظریه پایه توسعه ملی که اصلی‌ترین خطوط و جهت‌گیری‌های توسعه کشور را ترسیم می‌کرد، از آن جا ضرورت یافت که در فقدان یک سند چشم‌انداز برای توسعه کشور خلأ وجود اسناد بالادست توسعه را پر کند. با ارائه نظریه پایه توسعه ملی در هیأت دولت و تأکید دولت بر ادامه مطالعات، مجموعه رهیافت‌های «نظریه پایه توسعه ملی» در جلسات «شورای آمایش سرزمین سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی» نهایی و مبنای مطالعات آمایش سرزمین در مرحله تفصیلی شد. نتایج این مطالعات در دوران انتهایی برنامه سوم به صورت سند نهایی آمایش سرزمین تدوین و منتشر شد (جهانگرد؛ ۱۳۹۵: ۱۲۹).

در برنامه چهارم توسعه نیز که در دوره خاتمی تدوین شد، فصل دوم قانون برنامه‌ای تحت عنوان «حفظ محیط زیست، آمایش سرزمین و توازن منطقه‌ای» بوده و با توجه به تأکید بر اصول و مبانی توسعه پایدار، تکامل یافته‌تر از برنامه سوم بود. سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه و مواد ۵۸ تا ۷۱ در فصل پنجم نیز تحت عنوان «حفظ محیط زیست» است.

جدول شماره ۳. توصیف فضای گفتمان محیط زیستی دولت اصلاحات

واژگان کانونی	توسعه موزون و همه‌جانبه، حقوق و مسؤولیت شهروندی، حفظ محیط زیست با در نظر گرفتن توازن منطقه‌ای، آمایش سرزمین و توان اکولوژیک.
واژگان سلبی	دیکتاتوری و آنارشیزم، توسعه اقتصادی مخرب، جهل و بی‌سوادی.
قطب‌بندی- ها	توسعه همه‌جانبه در برابر توسعه اقتصادی، تواندی در برابر ضعف، آزادی در برابر دیکتاتوری، بهره‌مندی از مواهب مادی-معنوی طبیعی در برابر اخلاص در برخورداری انسان از طبیعت.
مفاهیم محیط زیستی	بهره‌برداری پایدار از منابع با لحاظ توان بالقوه محیط زیستی، حفظ روند رشد تولیدات با حفظ پایداری، کاهش آلودگی زیست‌محیطی، ارزیابی محیط زیستی طرح‌ها و پروژه‌ها، نزدیک شدن به شاخص‌های استاندارد زیستی جهانی، تدوین اصول توسعه پایدار، برآورد ارزش‌های اقتصادی و هزینه‌های زیست‌محیطی، حمایت از سرمایه‌گذاری محیط زیستی، مدیریت پسماند، اجرای مدیریت سبز، آموزش محیط زیستی.
جان کلام رویکرد محیط زیستی	توجه بر شاخص‌های توسعه پایدار و عدالت اکولوژیک، نگرشی توسعه متوازن بر محیط زیست و اقتصاد، درک توان اکولوژیک در راستای افزایش تولید.

تصلب معنایی شده بود، منجر به این شد که در نهایت گفتمان اصلاح‌طلبی در مقابله با گفتمان اصول‌گرا منجر به ناکارآمدی دال‌ها و مفاهیم شود. در حقیقت از دوره تصلب معنایی گفتمانی در این دوره بود که این نظام معنایی نتوانست دال‌های شناور و مؤثر بر افکار عمومی را جلب کرده و لذا گفتمان اصول‌گرا به راحتی نتوانست از این حوزه معنایی بر ضد اصلاح‌طلبان استفاده کند و با بهره‌گیری از این دال‌های شناور و سرگردان در حوزه گفتمان‌گونگی و جذب و مفصل‌بندی آن‌ها، گفتمان رقیب خود را به حاشیه راند (صفری شالی: ۳۷۳).

گفتمان اصول‌گرایی دال‌های اقتصادی چون فقرزدایی، رفع بیکاری، عمران و آبادانی که در گفتمان اصلاح‌طلبی و ذیل عنوان توسعه سیاسی کم‌رنگ شده بودند، شکل تازه‌ای بخشیده و با ارائه دال‌های جذابی مبتنی بر رفع مشکلات اقتصادی مردم و نشان دادن ناکارآمدی نظام معنایی اصلاح‌طلبان، افکار عمومی را با خود هم‌سو سازند.

در مجموع می‌توان گفت در گفتمان اصلاحات با مدیریت خاتمی برنامه‌های توسعه متوازن و توسعه پایدار در الویت قرار داشت که اتخاذ سیاست‌های مشارکتی، ارزیابی بسیاری از پروژه‌های عمرانی از وجه محیط زیستی را به دنبال داشت. دال مرکزی توسعه متوازن و مبتنی بر پایداری در کنار مفاصلی چون آگاهی محیط زیستی، توجه به توان اکولوژیکی در سیاست‌های توسعه‌ای و بحث آمایش سرزمینی در این دوران متصلب شده و ترسیمی از فضای گفتمانی دوران را نشان می‌دهد. شایان ذکر است که پررنگ شدن مفهوم محیط زیستی در این گفتمان نیز به دلایل زیادی برآمده از فضای گفتمانی محیط زیستی جهانی و توجه به مباحث حکمرانی پایدار و حکمرانی خوب در جهان بود.

محیط زیست در گفتمان عدالت‌محور احمدی نژاد

از آنجایی که بعد از سال ۱۳۸۲ هیچ تغییری در نظام معنایی گفتمان اصلاح‌طلبی ایجاد نشده و به طور مرتب این گفتمان خود را تکرار کرده و منجر به

شرکت‌های ارائه‌دهنده آب و فاضلاب و برق و گاز در برابر خسارت آن شرکت‌ها بود. بر اساس این قطب-بندی طی این لایحه، واژگان کانونی مبتنی بر حامل-های انرژی، یارانه، سیاست‌های تشویقی و حمایتی، توانمندسازی، اصلاح، حمایت، تولید و توسعه بود و در مقابل واژگان سلبی چون نوسان در قیمت‌های انرژی، خسارت و زیان، عدم صحت اطلاعات، حذف و کاهش وجود دارد. جان کلام لایحه، هدفمندکردن یارانه‌ها، واقعی کردن حامل‌های انرژی بود تا افراد بر حسب مصرف هزینه پرداخت کنند. به طوری که در مقدمه توجیهی لایحه، هدف این لایحه اصولی از جمله تحقق عدالت و مدیریت مصرف، تخصیص بهینه منابع را شامل شده است.

در حقیقت اگرچه حفاظت محیط زیستی از اهداف اولیه هدفمندسازی یارانه‌ها نبود و وجه اصلی این برنامه منوط به برقراری عدالت اقتصادی برای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر بود، اما چون حجم یارانه‌های پرداختی برای حفظ بهتر محیط زیست، بسیار اندک و در مقابل حجم یارانه‌های مخرب محیط زیست بسیار بالا بوده است، لذا این چشم‌انداز وجود داشت که لایحه هدفمند شدن یارانه‌ها وضعیت شاخص‌های محیط زیستی را در بلندمدت بهبود خواهد بخشید. به طوری که امید می‌رفت در بخش آلودگی‌های زیست‌محیطی، مصرف منابع آلوده‌کننده از جمله حامل‌های انرژی، کود و سموم شیمیایی کاهش یافته، به دلیل افزایش قیمت آب تقاضا نیز منطقی‌تر شده و ادامه این روند موجب تقویت منابع آبی شود. همچنین افزایش قیمت حامل‌های انرژی موجب توسعه انرژی پاک و کم‌هزینه چون انرژی خورشیدی و بادی گردد و به پایداری محیط زیست کمک کند. در مجموع فارغ از نتیجه لایحه مذکور می‌توان گفت هدفمندسازی یارانه به عنوان یکی از نشانه‌های مفصل‌بندی شده دولت احمدی‌نژاد بوده و محیط زیست نیز در قالب این نشانه مسدود شده است.

علاوه بر این لایحه، نه تنها فصل ششم قانون برنامه پنجم توسعه که در این دوران تدوین شد، با

با روی کار آمدن احمدی‌نژاد و استقرار گفتمان عدالت‌محور بر عرصه سیاسی و اجتماعی کشور، شاهد بازتولید گفتمان انقلاب و ظهور اصول‌گرایی مجدد با دال برتر اعتقاد به اسلام ناب محمدی و دال‌های شناور اعتقاد به مردم‌سالاری دینی، پیشرفت، شایسته‌سالاری، پایبندی به وحدت کلمه و ساده‌زیستی در طول حیات نظام جمهوری اسلامی بودیم که بر حول دال مرکزی عدالت به سیله دال-های چهارگانه: عدالت‌گستری، مهرورزی، خدمت-رسانی و پیشرفت و تعالی مادی و معنوی مفصل-بندی شده بود (کاظمی، ۱۳۸۹: ۱۵۱) که تمام سیاست‌گذاری‌های دولت را تحت‌الشعاع قرار می-داد.

این دولت عمده مشکلات را نه در حوزه سیاسی که در نگرش اقتصادگرایانه می‌دید. آن هم با داعیه اقتصاد عدالت‌محور اسلامی، یعنی اقتصادی که نه دولتی و نه سرمایه‌داری، بلکه اقتصادی مردم‌مدار است. برنامه پنجم که توسط این دولت پیشنهاد شد نیز رشد عدالت محور را مد نظر داشته و به نام برنامه پیشرفت و عدالت تغییر نام داد.

در این دوران بر مبنای تغییرات در نظام یارانه‌ها، دولت لایحه‌ای تحت عنوان «لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها» را تدوین و در زمستان ۱۳۸۷ به مجلس ارائه داد. از آنجاکه ایران یکی از بارزترین ارقام یارانه انرژی را به شهروندان پرداخت می‌کند و بخش بزرگی از بودجه را به آن اختصاص می‌دهد، هدفمند کردن یارانه‌ها کاری ضروری است که چنانچه کارشناسانه صورت گیرد و درست اجرا شود، می‌تواند اثر چشمگیری بر عرصه‌های گوناگون اقتصادی و اجتماعی و محیط زیستی داشته باشد. آن لایحه که عمدتاً بر حذف پنج‌ساله کلیه یارانه‌های انرژی معطوف بوده است، در نهایت با ۱۶ ماده و ۱۶ تبصره در اواخر سال ۱۳۸۸ تصویب شد.

قطب‌بندی‌های گفتمانی طرح هدفمندی یارانه‌ها مبتنی بر تقابل مدیریت قیمت انرژی در مقابل نوسان قیمت انرژی بود. پرداخت یارانه نقدی در برابر پرداخت یارانه غیر نقدی، جبران خسارت

محیطی برنامه‌های چهارم و پنجم توسعه، در عمل به اجرا در نیامدند.

روزنامه آرمان در تاریخ ۱۸ تیر ۱۳۹۴ در گزارشی از سفر محدود احمدی‌نژاد به فیروزکوه نقل می‌کند که محمود احمدی‌نژاد، تأکید داشت منابع آبی کشور قابل برداشت است:

«چه کسی گفته است بیلان سفرهای آبی در این منطقه و کشور منفی است؟ هرکس بخواهد می‌تواند هر حجم آبی که لازم داشت را از چاه‌های زیرزمینی پمپاژ کند. مناطق ممنوعه یعنی چی؟ این دکان وزارت نیرو است، هر کس هر جا توانست، چاه حفر کند».

به موازات این حرف مجلس با چراغ سبز رئیس‌جمهور طبق قانون تعیین تکلیف چاه‌های فاقد پروانه، به چاه‌های آب کشاورزی فعال فاقد پروانه که قبل از پایان سال ۱۳۸۵ حفر گردیده و توسط وزارت نیرو یا دستگاه‌های تابعه شناسایی شده باشند، مجوز داده شد. یعنی به برداشت‌کنندگان غیرمجاز آب مشروعیت داد و آن را قانونمند کرد.

در حقیقت در این دوران اکولوژی در خدمت مردم‌مداری بوده و حفاظت از آن معنادار نبود. چنانچه طبق گزارش اجلاس جهانی اقتصاد داووس که در رابطه با عملکرد زیست‌محیطی کشورها تهیه و منتشر می‌شود و انتشار گزارش سالانه شاخص عملکرد محیط زیستی (EPI) که وضعیت محیط زیست در کشورها را بررسی می‌کند، جایگاه ایران در بین ۱۶۳ کشور جهان در سال ۲۰۰۶ (۱۳۸۵) یعنی در ابتدای دولت احمدی‌نژاد حدود ۵۳ بوده، اما در سال ۲۰۰۸ (۱۳۸۸) با ۱۴ پله نزول به رتبه ۶۸ و در سال ۲۰۱۰ (۱۳۹۰) تنزل آن به رتبه ۷۸ رسیده است. گزارش سال ۲۰۱۲ شاخص عملکرد محیط زیستی همچنین عنوان می‌کند ایران در بین کشورهای آسیایی از رتبه ۸ به رتبه ۲۱ و در حوزه خاورمیانه از رتبه ۴ به رتبه ۹ نزول کرده است. سقوط ۶۴ پله‌ای ایران در شاخص محیط زیستی در فاصله زمانی ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۲ بزرگ‌ترین سقوط یک کشور در

نام توسعه منطقه‌ای به توسعه پایدار و محیط زیست در قالب هفت ماده (مواد ۱۸۷ تا ۱۹۳) و ۱۶ موضوع مهم محیط زیستی توجه کرده است، بلکه در ماده‌های ۱۲۳، ۱۳۴، ۱۳۵، ۱۳۸، ۱۳۹ و ۱۴۰ در بخش‌های دیگر این برنامه نیز بر حفاظت از محیط زیست پرداخته شده است. در این برنامه بر حفاظت، احیا و بهره‌برداری پایدار از منابع، آگاهی-رسانی عمومی، جلوگیری از شکار بی‌رویه، مدیریت پسماند، مدیریت یکپارچه سواحل، ارزیابی محیط زیستی پروژه‌ها، خوداظهاری، کاهش آلودگی هوا، کاهش حجم پسماندهای ورودی به محل‌های دفن، شناسایی کانون‌های انتشار ریزگردها و مهار آن، کنترل و کاهش میزان انتشار گازهای گلخانه‌ای، ممنوعیت بهره‌برداری صنعتی و معدنی از تالاب‌های داخلی، مدیریت یکپارچه تالاب‌های کشور توجه شده است.

با وجود تمام بندهای مهم محیط زیستی در برنامه توسعه در دولت احمدی‌نژاد، با این حال دولت نهم در ابتدای کار خود، در تیرماه ۱۳۸۶، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور را منحل نمود و کلیه مسؤولیت‌ها و اختیارات آن به دو معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی و معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی منتقل شد. در همین تاریخ، شوراهای عالی حفاظت محیط زیست نیز منحل و در کمیسیون امور زیربنایی ادغام شدند. براساس قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست، شورای عالی محیط زیست به عنوان بالاترین مرجع تصمیم‌گیری درباره مسائل زیست‌محیطی کشور شناخته می‌شود. گرچه این گونه عنوان می‌شد که این شورا فعالیت خود را در کمیسیون امور زیربنایی دولت دنبال می‌کند، اما در واقع این کمیسیون شکل بسیار تنزل یافته موضوع بود و نمی‌توانست کارکردی راهبردی داشته باشد (ابتکار، ۲۰۱۳: ۱). برنامه آمایش سرزمین نیز که شالوده آن بررسی توان اکولوژیک هر منطقه است، با انحلال سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، متوقف ماند (مخدوم، ۲۰۱۵) و موارد زیست-

بوم‌گرایانه به نفع کمک به قشر کشاورزان بوده است. در همین زمینه توسعه روستایی و مسکن مهر و موارد دیگر نیز ناشی از گفتمانی اقتصادی است که گفتمان محیط زیستی را دنباله‌رو اهداف مردم-مدارانه می‌کند.

با توجه به مباحث مطرح‌شده می‌توان گفت دال مرکزی گفتمان محیط زیستی در دوران عدالت‌محور مبتنی بر در نظر گرفتن محیط زیست به‌مثابه ابزار بهره‌مندی مردم‌گرایانه بود. در ادامه برای فهم فضای گفتمانی دولت اصلاحات در رابطه با محیط زیست به توضیح این موارد در قالب جدول ۴ پرداخته شده است.

شاخص عملکرد زیست‌محیطی محسوب می‌شود (گزارش EPI به نقل از یزدی و همکاران، ۱۳۸۹). این آمارها بیانگر این است که با وجود توسعه‌یافتن مباحث محیط زیستی در برنامه‌های توسعه دولت احمدی‌نژاد، اما شاخص‌های عملکردی محیط زیست در ایران نشان از سقوط هر روزه وضعیت محیط زیستی در کشور دارد.

در مجموع می‌توان گفت در این دولت هدف نه حفاظت از محیط زیست بلکه هدفمندی در مسیر کاهش بار فقر اقتصادی در حاشیه‌ماندگان بوده است. چنانچه مجوز چاه به چاه‌های غیر مجاز حفر شده از قبل سال ۱۳۸۵ نشان از عدم روحیه زیست-

جدول شماره ۴. توصیف فضای گفتمان محیط زیستی دولت عدالت‌محور

واژگان کانونی	عدالت، بهره‌برداری، هدفمندی یارانه‌ها، توسعه
واژگان سلبی	بی‌توجهی به مردم، هدر رفت انرژی، اشرافی‌گری
قطب‌بندی‌ها	مردم‌مداری در برابر تخبه‌سالاری، استقلال در برابر وابستگی، هدفمندی یارانه‌ها در برابر پرداخت یارانه، انقلابی‌گری در برابر اشرافی‌گری
مفاهیم محیط زیستی	هدفمندی یارانه‌ها، بهره‌برداری از منابع آب بدون لحاظ توان هیدرولوژیک، کاهش آلودگی محیط زیستی، لغو شورای آمایش سرزمین، افت شاخص‌های استاندارد زیستی جهانی، حمایت از سرمایه‌گذاری بدون لحاظ شاخص محیط زیستی.
جان کلام رویکرد محیط زیستی	محیط زیست به مثابه ابزار عدالت گسترده به نفع مردم، نگرشی منفعت‌طلبانه بر محیط زیست برای توسعه، در نظر گرفتن توزیع عادلانه بدن لحاظ شاخص عدالت اکولوژیک.

پایداری، هدفمندسازی یارانه‌ها متصلب شده و ترسیمی از فضای گفتمانی دوران را نشان می‌دهد.

محیط زیست در گفتمان اعتدال‌گرای روحانی

با چرخش گفتمانی دولت احمدی‌نژاد در دومین دوره ریاست جمهوری، نه‌تنها اصلاح‌طلبان بلکه بسیاری از اصول‌گرایان نیز مفاهیم متصلب شده عدالت‌طلبی آرمان‌گرایانه دولت مذکور را ناکآمد دانستند. آشوب‌های سیاسی و اجتماعی سال ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹ نیز در عرصه اعتماد نهادی و سیاسی شکاف ایجاد کرده و بحران‌های محیط زیستی چون خشک-

در مجموع می‌توان گفت در گفتمان عدالت‌محور احمدی‌نژاد، رویکردهای مردم‌مدارانه و نگاه کوتاه-مدت به توسعه، جایگزین پایداری زیست‌بوم شد. در این دوران طرح‌های زودبازده در الویت قرار داشت که بر هم زدن چرخه اکولوژیک و افت شاخص‌های جهانی حفاظت محیط زیستی را به دنبال داشت. لذا در این دوران دال مرکزی بهره‌برداری از اکولوژی به نفع مردم‌مداری سیاسی در پیوست با مفاصلی چون توسعه روستایی، منحل شدن شورای آمایش سرزمین اخذ مجوزهای بهره‌برداری از منابع محیط زیستی بدون لحاظ

جای خود را به رویکردی تک‌گویانه و غیرتعاملی داد. چنانچه در جلسه ۲۴ شورای آب، به استانداران در مورد اعتراضات حقابه‌داران هشدار داده است و اطاعت قاطع مردم از مصوبات را خواستار شده است.

علاوه بر این در تدوین برنامه ششم توسعه که توسط این دولت تدوین شد، اهمیت بخش حفاظت از منابع محیط زیستی در مقایسه با برنامه‌های قبلی توسعه کم‌رنگ بوده است. این در حالیست که همان‌طور که ذکر آن رفت دولت روحانی در بسیاری از شعارهای انتخاباتی خود حفاظت از منابع محیط زیستی را بسیار مورد توجه قرار داده بوده است. چنانچه توسعه و بهره‌برداری از منابع آب و خاک در برنامه مورد توجه قرار گرفته بود.

می‌توان گفت در دولت روحانی قطب‌بندی‌های گفتمانی دارای تغییرات و گسست درون‌گفتمانی مختلفی بین دوره اول و دوم بوده است. چنانچه در دوره او مبتنی بر شعارهای انتخابی سیاست دولت بر محوریت زیست‌محیطی‌ترین دولت تعریف شده بود. اما در دوره دوم سیاست‌ها عمدتاً مبتنی بر بهره‌برداری از منابع محیط زیستی با هدف توسعه زودبازده اقتصادی بوده است. بر اساس این قطب‌بندی واژگان کانونی در دوره دوم مبتنی بر انتقال بین حوضه‌ای آب از خلیج فارس به سمنان، توسعه کشاورزی، ممانعت از ارزیابی زیست‌محیطی طرح‌های توسعه بوده و لذا گفتمان محیط زیستی در دولت اول کم‌رنگ شد.

بحث و نتیجه‌گیری

همان‌طور که نشان داده شد، طی تحولات گفتمانی مختلف در سیاست‌های ابلاغی و اجرایی دولت‌های بعد از انقلاب، مفاهیم و بندهای محیط زیستی رشد قابل توجهی هم به لحاظ کمی و کیفی داشته است. همچنین حرکت در دو جهت در این برنامه‌ها مشهود بود، یکی حرکت از رویکرد پس از حدوث بحران برای احیا و جبران به سمت رویکرد قبل از بحران که مبتنی بر ارزیابی پیش از اعمال برنامه‌های عمرانی و

شدن دریاچه ارومیه و زاینده‌رود تنازعات اجتماعی و سیاسی را در سطح جامعه و حاکمیت افزایش داده بود. در این شرایط بود که زمینه برای پذیرش دیدگاهی میانه‌رو و متمایل بر طرد گفتمان پیشین فراهم شد.

در گفتمان اعتدال‌گرایی حسن روحانی، با نقد سیاست‌های دولت قبلی تمرکز خود را دال‌هایی چون احیاء برجام و بهبود روابط بین‌المللی، دال‌های اجتماعی چون نخبه‌گرایی، اهمیت به حقوق شهروندی، ارتباط بین صنعت و دانشگاه، برابری جنسیتی و همچنین دال‌های زیست‌بوم‌گرایانه چون احیاء منابع طبیعی، رودخانه‌ها و دریاچه‌های خشک شده، محیط زیستی‌ترین دولت، دیپلماسی آب قرار داد.

مسائل محیط زیستی در دولت مذکور در مصوبات شورای عالی نیز پررنگ بوده است. به‌گونه‌ای که از سال ۱۳۹۲ تا سال ۱۳۹۸، تعداد ۳۲ جلسه شورای عالی آب برگزار شد. با این وجود سیاست‌گذاری دولت یازدهم و دوازدهم در منابع محیط زیستی از جمله آب در ابتدای کار دولت بر مبنای حفظ توسعه پایدار و محدودکردن بهره‌برداری از این منابع بوده است. چنانچه حتی در بسیاری از مصوبات اولیه دولت در شورای عالی آب بر حذف و یا محدودسازی طرح‌های توسعه منابع آب اشاره شده و یا قواعدی سفت و سخت برای اخذ مجوز توسعه منابع آب در نظر گرفته است. تا جایی که برخورد قانونی با برداشت غیر مجاز آب، مصوب شورای امنیت ملی نیز شده و طرح تعادل بخشی منابع آب زیرزمینی مصوب جلسه پانزدهم شورای عالی آب به عنوان مهم‌ترین سیاست توسعه پایدار دولت در نظر گرفته شد. با وجود این از دوره‌ای به بعد نه‌تنها بهره‌برداری از منابع محیط زیستی تسهیل شد، بلکه ارزیابی منفی محیط زیستی از طرح‌های توسعه توسط اعضای شورا به انتقاد گرفته شد (برای مثال نگاه کنید به مصوبات جلسه ۲۵ و ۱۸ شورای عالی آب). همچنین رویه مشارکتی و تعاملی سیاست‌های زیست‌محیطی در ابتدای کار

برای مثال با وجود توجه به محیط زیست و پایداری در برنامه اول، اما توسعه سدسازی و انتقال آب از اولویت‌های اصلی این برنامه بود. چنانچه تنها در دوران هاشمی تعداد سدهای احداثی به بیش از ۶۰۰ مورد رسید (این در حالیست که تا قبل از انقلاب تعداد سدها ۱۳ سد بوده و در برنامه پنجم عمرانی نیز احداث سد مخزنی ممنوع اعلام شد). آن چه از بررسی مفاد برنامه‌های توسعه در دولت پنجم و ششم نمایان است، در نظر گرفتن بهره‌برداری از منابع محیط زیستی به عنوان راهکاری برای رسیدن به بهشت موعود توسعه است.

یکی از مهم‌ترین مسائل در گفتمان‌های محیط زیستی دولت‌ها، الگوگیری از استانداردهای بین‌المللی در هر دوره است. چنانچه در گفتمان سازندگی با روی کار آمدن گفتمان لیبرالیسم اقتصادی در سطح جهانی و لزوم تصدی‌گری در اقتصادی خصوصی‌سازی رونق زیادی داشت. این در حالی است که در دولت قبلی اقتصاد کینزی و تمرکز بر دولت رفاه بر سیاست‌های بین‌المللی مسلط بود و لذا بر اصل ۴۳ و مخالفت با خصوصی‌سازی تأکید شده بود. با این حال با توسعه یافتن مفهوم حکمرانی خوب و لزوم تمرکززدایی از دولت مورد تأکید بود. در این شرایط در حوزه منابع آب مدیریت حوضه‌ای به میریت استانی تبدیل شد و رقابت بر سر بهره‌برداری هر استان از منابع آب در قالب تراژدی اشتراک افزون گشت. امری که در نهایت منجر به افت شدید منابع آب سطحی و زیرزمینی و بسیاری از پیامدهای محیط زیستی شد.

غیرواقع‌گرایانه بودن بسیاری از دال‌های مفهومی در سیاست‌های گفتمانی دولت‌ها برای حفاظت از منابع محیط زیستی یکی از دلایلی بوده است که تحلیل گفتمان سیاست‌های محیط زیستی دولت‌ها را تنها در سطح گفتار و شعار مد نظر قرار داده و مبتنی بر ارزیابی عملکرد نبوده است. برای نمونه برنامه‌های حفاظت از فرونشست زمین همچون احیای ۲۵ درصد از حجم سفره طی ۵ سال در برنامه‌های بعدی منجر به دور از دسترس قرار گرفتن

توسعه‌محور، یا در رویکرد آمایش سرزمینی مسائل محیط زیستی است. با این وجود در رویکرد پیش از بحران به مسائل محیط زیستی نیز حضور جامعه مدنی و بدنه جایی برای مشارکت در تعریف مسائل و مشکلات محیط زیستی کم‌رنگ است. این دیدگاه تنها تا حدی در گفتمان اصلاحات با دال مرکزی توسعه متوازن قابل رصد بود. از جهت دوم گفتمان‌ها از رویکرد منفعت‌طلبانه و نگاه ابزاری به محیط زیست به سمت نگاه بوم‌گرایانه حرکت کردند. اما در رویکرد بوم‌گرایانه که از مهم‌ترین ارکان حکمرانی پایدار است، همنهشتی عوامل فنی و اجتماعی از مهم‌ترین شروط است که ضعف این رویه در گفتمان دولت‌ها (در گفتمان اصلاحات این رویکرد جایگاه بهتری دارد) قابل ردگیری است.

در مجموع می‌توان گفت جایگاه حفاظت محیط زیست در سیاست‌های گفتمانی دولت‌ها از عدم مصداق در گفتمان دفاع مقدس و در قالب یک امر عمومی، تا دولت اصلاحات و ذیل آمایش سرزمین مطرح شد. ضمن اینکه موضوع آب به عنوان موضوع ویژه به برنامه اضافه شد. اما در گفتمان عدالت‌محور با حذف حوزه آمایش سرزمین از سیاست‌های کلی و تسهیل بهره‌برداری از منابع محیط زیستی مواجه هستیم.

در گفتمان‌های محیط زیستی دولت‌های بعد از انقلاب، رویکرد حفاظت از منابع محیط زیست در کنار رویکرد خودکفایی و توسعه که حتی با وجود تشدید بحران کماکان در سیاست‌گذاری پررنگ است، نتوانسته راهگشا باشد. تا جایی که می‌توان گفت سیاست حفاظت از منابع تنها در حد شعار در بسیاری از برنامه‌ها باقی مانده است. بر این مبناست که مسائل در سیاست‌گذاری محیط زیستی به شکل مزمن درآمده و همواره تکرار می‌شود.

همان طور که ذکر شد، این تعارضات و ناهم‌سویی تنها در بین دولت‌ها و برنامه‌های توسعه مشهود نیست، بلکه درون هر دولت و داخل هر برنامه نیز این تعارضات را می‌توان رصد کرد. چنانچه

تاریخ اقتصاد سیاسی (نحوه تخصیص بودجه) و تاریخ اجتماعی و فرهنگی (همکاری اجتماعی بهره‌برداران) است که بر پایداری منابع محیطی شکل داده است. در بسیاری از موارد دولت‌مردان در ذیل عدالت‌طلبی در بهره‌برداری از اکولوژی، به بازتوزیع منابع و حمایت از قشر آسیب‌پذیر بدون توجه به حجم منبع آسیب‌پذیر می‌پردازند که نه تنها وابستگی اقتصادی به دولت را ایجاد، بلکه به دلیل نبود شرایط جایگزین برای اقتصاد معیشتی، حتی در شرایط بحران منابع محیط زیستی نیز وابستگی به منابع را تشدید می‌کند.

برای بهبود تدوین برنامه هفتم توسعه برای حفظ پایداری منابع محیط زیستی تدوین سیاستی برای ارزیابی انتقادی برنامه و عملکرد دولت در اجرای برنامه حفاظت و توسعه منابع توسط نهادی مستقل از دولت (برای مثال نهاد دانشگاهی یا بخش خصوصی) برای شناساندن ناهم‌سویی‌های بودجه با برنامه حفاظت و پایداری منابع محیط زیستی در مقایسه با برنامه توسعه منابع محیط زیستی می‌تواند راهگشا باشد.

گذار از الگوهای وارداتی توسعه و لحاظ شاخص‌های بین‌المللی بدون در نظر گرفتن توان اکولوژی کشور از مهم‌ترین ضعف‌های سیاست‌گذاری محیط زیستی در هر دولت بوده است. برای فهم بستر بومی توسعه و حکمرانی متناسب محیط زیستی توجه به بسیاری از ابعاد غیر فنی در مدیریت منابع محیط زیستی از منظر علوم انسانی و اجتماعی که گره‌گشای علت بسیاری از ناکارآمدی‌های برنامه‌ریزی‌های فنی و مهندسی هستند، راهکاری مفید برای پایداری منابع خواهد بود. برای مثال بررسی جامعه‌شناسی حقوق یا اقتصاد محیط زیست در ایران از مهم‌ترین عواملی هستند که در یک سیر تبیین تاریخی بسیاری از حلقه‌های مفقوده ایجاد مسائل محیط زیستی را از طریق آن‌ها می‌توان معنادار ساخته و در زمان تدوین برنامه توسعه در بخش محیط زیست به کار گرفت. این حوزه‌های غیر فنی بیانگر این است که مدیریت

برنامه‌های حفاظتی خاک و آب در عمل شد. چنانچه تعبیر کمی برنامه تصویر شده برای احیای آبخوان در طی دوره پنج‌ساله، این خواهد بود که طی پنج سال نه تنها شش میلیارد متر مکعب از برداشت‌ها کسر شود (برای رسیدن به بیلان صفر)، بلکه حداقل ۲۵ میلیارد متر مکعب (برای احیای حداقل ۲۵ درصد از بیلان منفی کل) به آبخوان تزریق گردد (یعنی رقمی معادل یک‌چهارم کل منابع آب تجدیدپذیر کشور).

سال ۱۴۰۱ آخرین سال اجرایی شدن برنامه ششم توسعه است و طبق قاعده موجود در این سال باید لایحه قانون برنامه هفتم توسعه از طرف دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود. همان طور که در تحلیل سیاست‌های دولت‌های قبلی و برنامه‌های توسعه تدوین شده توسط آن‌ها نشان داده شد، این برنامه‌ها و سیاست‌ها عمدتاً در مسیر رفع چالش‌های محیط زیستی نبوده است. در حقیقت آن چه در گفتمان‌های دولت‌ها و به دنبال آن برنامه‌ریزی‌های سیاستی آن‌ها مشهود است، اهداف متناقض و نبود هدف جامع و مسأله‌محوری ناهم‌سو در برنامه‌ها بوده است که در بسیاری از موارد در درون گفتمان یک دولت نیز تناقض عملکردی را ایجاد کرده است. چنانچه در برنامه پنجم و ششم و دولت یازدهم و دوازدهم این موضوع به وضوح نمایان است.

در رابطه با استفاده از تجارب گذشته برای تدوین برنامه هفتم توسعه با توجه به نوع گفتمان مسلط بر دولت فعلی، باید در نظر داشت که به دلیل شدت آسیب‌ها به منابع محیط زیستی در کشور، دیگر نمی‌توان مدیریت منابع محیط زیستی را صرفاً در پوسته عینی و فنی آن و در چارچوب توسعه اقتصادی بدون لحاظ حفاظت و پایداری در نظر گرفت. تعریف بودجه بیشتر برای حفاظت از منابع محیط زیستی به نسبت توسعه این منابع دولت‌ها و نهادها را متمایل به انجام این امر خواهد کرد. زیرا شرط اولیه در تحقق مدیریت پایداری منابع محیط زیستی حکایت از تلاقی توأمان مصرف معقول و حفاظت گسترده دارد که پای‌گیری آن برآمده از

تبیین تک عاملی در شناخت مسائل محیط زیستی مانند تبیین رفتارشناسانه (صرفه‌جویی نکردن)، اقلیم‌شناسانه (خشک‌سالی) و یا تبیین فنی امری حیاتی بوده و برآیند آن نشان می‌دهد که حوزه مدیریت منابع محیط زیستی حوزه تعامل دولت به معنای وسیع آن (بخش حاکمیتی، قوه مجریه، قوه قضاییه و قوه مقننه) و ملت است.

و حکمرانی منابع محیط زیستی به‌عنوان یک فرآیند همیشگی و در حال تغییر و تکوین است که باید از طریق بسترشناسی آن، همچون فرآیندی مستمر و تاریخی درک شود تا ریشه و علت ناکامی‌ها در برنامه‌ریزی مشخص گردد.

آن چه از ارزیابی عملکرد دولت در حوزه محیط زیست می‌توان برداشت کرد، این است که گذار از

منابع

- ابراهیم‌پور، حبیب. (۱۳۸۷). بررسی و مطالعه حکومت‌داری در ایران با رویکرد طراحی الگوی حکمرانی پایداری (رساله دکتری) تهران: دانشگاه علامه طباطبایی.
- اروین، آلن. (۱۳۹۳). جامعه‌شناسی و محیط‌زیست (چاپ اول). ترجمه صادق صالحی. بابلسر: انتشارات دانشگاه مازندران.
- اوری، جان. (۱۳۹۳). جامعه و تغییر آب و هوا. ترجمه صادق صالحی، تهران: مرکز نشر دانشگاهی.
- بشیریه، حسین. (۱۳۹۴). موانع توسعه سیاسی در ایران، (چاپ هشتم)، تهران: انتشارات گام نو.
- بک، اورلیش. (۱۳۹۲). جامعه در مخاطره جهانی، ترجمه محمدرضا مهدی‌زاده، تهران: انتشارات کویر.
- بهروزی لک، غالمرضا. (۱۳۸۶). جهانی شدن و اسلام سیاسی در ایران، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- جهانگرد، اسفندیار. (۱۳۹۵). تخصیص نامناسب منابع و رشد اقتصادی ایران؛ رویکرد داده-ستانده، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، ۲۱ (۶۹).
- دبیری، فرهاد؛ عباسپور، مجید؛ مکنون، رضا؛ آزادبخت. (۱۳۸۶). جایگاه محیط زیست در قوانین برنامه‌های پس از انقلاب در ایران، علوم و تکنولوژی محیط‌زیست، شماره ۱، صفحات ۱۰۰-۸۷.
- ساتن، فیلیپ دبلیو. (۱۳۹۲). درآمدی بر جامعه‌شناسی محیط زیست؛ ترجمه صادق صالحی؛ تهران: سمت.
- صالحی، صادق و پازوکی‌نژاد، زهرا. (۱۳۹۶). جامعه و تغییرات آب و هوا. تهران: پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات.
- صفری شالی، رضا. (۱۳۹۲). بررسی گفتمان عدالت اجتماعی در دولتهای بعد از انقلاب اسلامی (رساله دکتری) تهران: دانشگاه علامه طباطبائی.
- فاضلی، نعمت‌الله و کردونی، روزبه. (۱۳۸۸). رفاه و گفتمان سازندگی، فصلنامه علوم اجتماعی، شماره ۴۱، صص ۱۶۱-۱۲۵.
- فلیک، اووه. (۱۳۹۰). درآمدی بر روش تحقیق کیفی، ترجمه هادی جلیلی، نشر نی.
- کازمی، اخوان (۱۳۸۹) گفتمان عدالت در دولت نهم. مجله معرفت سیاسی، ۱ (۲).
- گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس. (۱۳۹۴). جایگاه محیط زیست در برنامه‌های توسعه کشور، کد موضوعی، ۲۵۰. شماره مسلسل: ۱۴۵۵۵.
- قالیباف. محمداقرا؛ اطاعت، جواد؛ حسین، محمدی؛ موسوی، زهرا. (۱۳۹۶). برنامه‌های توسعه در ایران و مشکلات زیست‌محیطی دریاچه ارومیه. مجله پژوهش‌های جغرافیای سیاسی، ۲ (۱). ۱-۲۹.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی. (۱۳۵۸).

گیدنز، آنتونی. (۱۳۹۴) سیاست‌های مقابله با تغییرات آب و هوا. (صادق صالحی و شعبان محمدی، مترجمان). تهران: نشر آگه.

Mollinga, Peter P. (2008), Water, Politics and Development: Framing a Political Sociology of Water Resources Management, *Water Alternatives* 1(1): 7-23.

Roy, K.C. and Tisdell, C.A. (1998). Good governance in sustainable

development, *international Journal of Social Economics*, vol, 25.

UNDP, (2000). What is the good governance, at PAPP list of projects contact us, online at

<http://www.Papp.Undp.org> governance/about. Htm