

The Transformation of Iran's Legal and Political Water Regime (1928–1982): From Hydraulic State to State Hydraulics¹

Mahdi Rafatipanah Mehrbadi² 

Received: 2025/08/25
Accepted: 2025/11/20

Abstract

This article employs Karl Wittfogel's *hydraulic state* framework and Michel Foucault's concept of *biopolitics* to analyze the evolution of the legal and political structures governing water management in Iran. The main objective is to examine how, between the enactment of the Civil Code in 1928 and the consolidation of the Law on Equitable Water Distribution in 1982, the Iranian state transformed from a limited regulator to the exclusive actor in the water sector, leading to the emergence of what may be termed "state hydraulics." The findings indicate that, while Wittfogel's classical theory emphasizes the role of irrigation networks in concentrating political power, Iran's historical experience reveals that the transition to a modern state cannot be adequately explained by technical or engineering mechanisms alone; rather, it must be understood more effectively within a biopolitical framework. In this sense, water legislation in Iran functioned not only as an instrument for organizing natural resources, but also as a mechanism for producing and reproducing state authority at the territorial scale. Through the enactment of laws such as the *Nationalization of Waters Law* (1968) and the *Law on Equitable Water Distribution* (1982), the state became the sole owner and regulator of water resources, establishing a centralized and technocratic structure of water governance. This concentration resulted in the gradual elimination of customary water rights, the marginalization of local knowledge, the weakening of community participation, and the predominance of a security-oriented discourse in water governance. Throughout this process, the article uses Wittfogel's theory not as a historical model, but as a comparative and critical framework to demonstrate that the logic of power concentration through water management in modern Iran has been reproduced not solely through technical engineering, but through legal and biopolitical mechanisms.

Keywords: Hydraulic state, Bio-politics, State hydraulics, Hydro-bureaucracy, Water management.

Introduction

Water has historically played a foundational role in shaping political power, legal institutions, and patterns of social organization in arid and semi-arid regions. In Iran,

1. DOI: 10.22051/hii.2025.52044.3059

2. Assistant professor, department of historical and environmental studies, the institute for research and development in the humanities (SAMT), Tehran, Iran.

Email: rafatipanah@samt.ac.ir

ISSN: 2008-885X/Online ISSN: 2538-3493

where water scarcity has long structured agricultural production, settlement patterns, and local governance, water has never been a purely technical or environmental matter; rather, it has consistently functioned as a political and legal resource intertwined with authority and sovereignty. Despite this centrality, much of the contemporary discussion on Iran's water crisis has focused on environmental degradation, technical mismanagement, or climate change, while underestimating the historical and legal processes through which the state gradually consolidated control over water resources.

This article argues that the modern Iranian state's relationship with water should be understood as a process of juridical and political transformation rather than as a simple functional response to scarcity. Focusing on the period between 1928 and 1982, the study examines how Iranian water law evolved from a pluralistic system rooted in Islamic jurisprudence (*fiqh*) and local customary practices to a centralized, state-controlled legal regime. During this transformation, water shifted from being treated as a locally governed common resource to becoming an object of national sovereignty and bureaucratic regulation.

The central research question of this article is how and through what mechanisms the Iranian state transformed its role in water governance—from a relatively limited supervisory authority into the exclusive owner, regulator, and distributor of water. The article also examines which political rationalities underpinned this transformation and how it reshaped relationships between the state, local communities, and ecological systems.

Theoretically, the article engages critically with Karl Wittfogel's concept of the "hydraulic state", arguing that the Iranian experience cannot be fully explained by infrastructural determinism alone. Instead, the study introduces the concept of "state hydraulicism" to describe the specifically modern configuration in which legal codification, bureaucratic expansion, and technocratic expertise converge to produce a form of hydropolitical power. Drawing on Michel Foucault's notion of biopolitics, the article conceptualizes modern water law not merely as a regulatory framework but as a technology of governance through which the state manages life, production, and territory.

Methodology

This study employs a historical-analytical and interdisciplinary approach, combining legal history, political theory, and critical water studies. The primary sources are Iranian water-related legislation, including the Civil Code of 1928, the Law on the Establishment of the Irrigation Agency (1943, amended in 1955), the Nationalization of Water Resources Act of 1968, and the Fair Water Distribution Act of 1982. These legal texts are analyzed not only as normative rules but also as institutionalized expressions of state rationality and power.

In addition to legislative materials, the research draws on archival documents, development plans, and secondary literature in Persian and English addressing Iranian environmental history, political ecology, and state formation. Methodologically, the article employs discourse analysis to examine how water was framed in legal texts—as private property, public utility, national resource, or strategic asset—and how these framings evolved over time.

The analytical framework is informed by Foucauldian governmentality, which enables an understanding of law as a technique of governance rather than a neutral legal instrument. Through this perspective, water legislation is interpreted as part of a broader apparatus that seeks to regulate populations, reorganize agricultural

production, and discipline space. Comparative insights from hydraulic state theory are used to contextualize the Iranian case while avoiding geopolitical determinism.

The historical narrative is organized into distinct phases, allowing for a systematic examination of continuity and rupture in water governance. This periodization highlights how gradual legal changes culminated in a qualitative transformation of the state's relationship to water and society.

Discussion & Results

The study's findings indicate that the transformation of Iran's water regime occurred through three major historical phases, each marked by a reconfiguration of legal authority and political rationality.

The first phase, initiated by the enactment of the Civil Code in 1928, preserved much of the pre-modern water order. Water rights were largely governed by Islamic jurisprudence and local customs, emphasizing concepts such as *ihya* (revival of land), prior appropriation, and communal access. During this period, the state primarily acted as an adjudicator of disputes rather than as a direct manager of water resources. Legal pluralism prevailed, and water governance remained embedded in local social relations.

The second phase began with the establishment of the Irrigation Agency in the 1940s and accelerated during the postwar development era. Here, the state entered the domain of water infrastructure and planning, justifying intervention through discourses of modernization, agricultural productivity, and national development. While private water rights were not immediately abolished, they were increasingly subordinated to technical oversight, licensing systems, and bureaucratic supervision. Engineers and technical experts became dominant actors in decision-making processes, signaling the rise of technocratic water governance.

The third and most decisive phase began with the Nationalization of Water Resources Act of 1968. This law fundamentally changed Iran's hydropolitical landscape by declaring all surface and groundwater resources to be national property. In practice, nationalization acted as state monopolization, eliminating traditional ownership structures and replacing them with state-issued permits and quotas. The Fair Water Distribution Act of 1982 further strengthened this framework by granting extensive coercive and regulatory powers to the Ministry of Energy.

The analysis reveals that these legal changes created a centralized "hydro-bureaucracy" characterized by hierarchical control, exclusion of local knowledge systems, and limited accountability. From a biopolitical perspective, water law became a tool for the state to regulate agricultural labor, rural livelihoods, and settlement patterns. Instead of promoting ecological sustainability, the legal system enabled large-scale extraction and infrastructural expansion, increasing long-term environmental vulnerability.

Conclusion

This article demonstrates that the modern Iranian water crisis cannot be fully understood without recognizing the historical evolution of water law as part of state formation. Between 1928 and 1982, water governance in Iran shifted from a decentralized, community-based system to a centralized, state-dominated regime rooted in legal abstraction and technocratic control. This transformation was not an inevitable response to scarcity but a politically constructed process shaped by legal reforms, bureaucratic expansion, and developmentalist ideology.

The concept of "state hydraulics" proposed in this article captures the specificity

of this transformation by emphasizing the role of law and governance in producing hydropolitical power. Unlike classical hydraulic state theory, which foregrounds infrastructural necessity, state hydraulicism highlights the juridical and discursive dimensions through which water becomes an object of sovereignty and biopolitical management.

The study concludes that contemporary challenges in Iranian water governance—including ecological degradation, social conflict, and institutional rigidity—are deeply rooted in this historical trajectory. Addressing these challenges requires not only technical solutions but also a critical reassessment of the centralized legal rationality that has governed water for over half a century. Greater attention to legal pluralism, local participation, and ecological limits may offer alternative pathways toward more sustainable and just water governance.

References

- Amir Khosravi, Babak (2023), *Government in Iran: A Critique of Karl Marx's Theory of Asiatic Production*, Tehran: Akhtarān. [in Persian]
- Amiri, Hadi, Kamali, Mohammad Mehdi and Moghadam, Vahid (2016). Water Policy Strategy in Iran: Applying Institutional Grammar Tool in Reforming the Fair Water Distribution Law. (e103324). *Economic Strategy*, 5(19), e103324.
- Bakhtiari, M., Abadian, H. and Yousefifar, S. (2014). The Kadkhoda Position in Rural Community of Qajar Period. *History of Islam and Iran*, 24(22), 47-71. doi: 10.22051/hii.2014.793.
- Bashiri, Abbas et al. (2015). *The system governing practical water rights*. Tehran: Jangal-Javardan. [in Persian]
- Collection of laws and regulations of the Program Organization and some other laws and regulations (?)*, Tehran: Planning Organization. [in Persian]
- Collection of Laws of 1345* (1966), Official Gazette of the Imperial State of Iran, Tehran: Official Gazette.
- Foucault, Michel (2012). *The Birth of Biopolitics*, translated by Rezā Najafzādeh, Tehran: Ney. [in Persian]
- Hojjati, Mohsen (2018), "A Study of Water Resources Management Policies in California in the Past 50 Years and Its Comparison with the Iranian Example", Master's Thesis, supervised by Dr. Karim Soleimani Dehkordi, Faculty of Literature and Humanities, Shahid Beheshti University. [in Persian]
- Hosseini Abari, Seyyed Hossein (1998). "Traditional Management of Zayandeh Rūd: A Discussion on Native Iranian Knowledge", *Journal of the Faculty of Literature and Humanities, University of Isfahan*, 2 (15). pp. 101-120.
- Iskandar Beīg Turkmān (2003). *Tārīk-e 'Ālam Ārā-ye 'Abbāsī*. edited by Iraj Afshār. Tehran: Amīr Kabīr. [in Persian]
- Lambton, Ann Katharine Swynford (1998). *Landlord and peasant in Persia: a study of land tenure and land revenue administration*. translated by Manouchehr Amiri, Tehran: 'Elmī va farhangī. [in Persian]
- Mirjafari, H., Allahyari, F., Behniea, A. A. and Cheraghi, Z. (2009). Investigating the theory of the origin of aqueducts in Iran. *History of Islam and Iran*, 19(2), 79-102. doi: 10.22051/hii.2014.736
- Miri, Moslem (2024). *Fundamentals of the Iranian Governance System*. Tehran: Majd. [in Persian]
- Mostafavi, Seyyed Mohammad Kazem (2000). *al-Qawā'id Mī'a Qā'ida al-Feqhīya*. Qom: Daftare Enteshārāt-e Islāmī. [in Arabic].
- Nabavi, S. H. , mostafaie, S. and Ershad, F. (2022). Iranian scholars' encounter with

- the theory of "Oriental Despotism", with a look at pre-modern Iran A study in "field historiography". *Cultural Studies & Communication*, 18(67), 11-38.
doi: 10.22034/jcsc.2021.135390.2213
- North Sea Coast Cleanup Plan (1975). Tehran: Environmental Protection Organization. [in Persian]
- Pahlavī, Mohammad Rezā Šāh (1966). *Enqelābe Sefīd*. Tehrān: Pahlavi Royal Library. [in Persian]
- Planning Organization (1959). *Measuring the Progress and Performance of Iran's Second Seven-Year Development Plan*. Tehrān: Planning Organization.
- Rafatipanah Mehrabadi, M. (2017). The Impact of Agricultural Policies of Iran's State on the Use of Groundwater through Developmental Programs (1984-1978). *History of Islam and Iran*, 27(35), 105-128.
doi: 10.22051/hii.2017.15954.1397
- Shamekhi, Taghi (2011). *Laws and Management of Natural Resources (Forests and Rangelands)*, Tehran: University of Tehran. [in Persian]
- Tahamī, Morteza (2010). *Irrigation and Water Supply in Ancient Iran*. Tehrān: Be'sat. [in Persian]
- Takmil Homayoun, Naser (2021), *Water and Tehran Water Supply and Irrigation System*, Tehran: Daftare Pažūhešhāye Farhngī. [in Persian]
- Talebi Soumeh-Saraei, Mahshid (2024). *A Century of Water Governance in Iran*. Tehran: Kherad Sorkh.[in Persian]
- Vali, Abbas (2002). *The Evolution of Iranian Feudalism*. Translated by Hassan Shams Avari, Tehran: Markaz . [in Persian]
- Water Magazine (1956), *Independent Irrigation Agency*, fourth and fifth issues, second volume, January.
- Wittfogel, Karl Augus (2011). *Oriental despotism: a comparative study of total power*. Translated by Mohsen Salasi. Tehran: tāles. [in Persian].
- Zarei, M. E. and Soltanmoradi, Z. (2016). A Survey on the Relevance Between Political Stability and Water Management in the Safavid Isfahan. *History of Islam and Iran*, 26(31), 99-120. doi: 10.22051/hii.2016.2517
- Zolfaqari, Yousef (2016). *Water Rights*, Tehran: Majd. [in Persian]
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/93667>, (accessed 5 August 2025).
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/94744>, (accessed 5 August 2025).
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/97937>, (accessed 5 August 2025).
<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/96242?keyword>, (accessed 21 Nov, 2024).
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/90679>, (accessed 5 August 2025).





پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرہنگی
پرتال جامع علوم انسانی

فصلنامه علمی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء (س)
سال سی و پنجم، دوره جدید، شماره ۶۵، پیاپی ۱۵۵، بهار ۱۴۰۴
مقاله علمی - پژوهشی
صفحات ۷۵-۴۵

تحول نظام حقوقی و سیاسی آب در ایران (۱۳۶۱-۱۳۰۷): از دولت هیدرولیک تا هیدرولیک دولتی^۱

مهدی رفعتی پناه مهرآبادی^۲

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۶/۰۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۸/۲۹

چکیده

این مقاله، با بهره‌گیری از چارچوب نظری دولت هیدرولیک کارل ویتفوجل و زیست-سیاست فوکو، به تحلیل تطور ساختارهای حقوقی و سیاسی مدیریت منابع آب در ایران می‌پردازد. هدف اصلی، بررسی این پرسش است که چگونه دولت ایران در فاصله زمانی میان تصویب قانون مدنی ۱۳۰۷ تا تثبیت قانون توزیع عادلانه آب در ۱۳۶۱، از یک ناظر محدود به یک فاعل انحصاری در حوزه آب بدل شد و چگونه این فرایند به تشکیل آنچه «هیدرولیک دولتی» می‌نامیم، منجر گردید. براساس یافته‌های پژوهش، درحالی‌که نظریه کلاسیک ویتفوجل بر نقش شبکه‌های آبیاری در تمرکز قدرت سیاسی تأکید دارد، تجربه تاریخی ایران نشان می‌دهد که گذار به دولت مدرن با مداخله در سازوکارهای فنی و مهندسی توضیح‌پذیر نیست، بلکه به نحو مؤثرتری باید در چارچوب زیست-سیاست فهم شود. در این معنا قانون‌گذاری آبی در ایران، نه صرفاً ابزاری برای سامان‌دهی منابع طبیعی، بلکه ابزاری برای تولید و بازتولید اقتدار دولتی در مقیاس سرزمینی بوده است. با تصویب قوانینی همچون قانون ملی شدن آب‌ها (۱۳۴۷) و قانون توزیع عادلانه آب (۱۳۶۱)، دولت به مالک و تنظیم‌گر انحصاری منابع آبی بدل شد و ساختاری تمرکزگرا و فن‌سالار بر سیستم حکمرانی آب حاکم شد. این تمرکز، پیامدهایی چون حذف تدریجی

۱. شناسه دیجیتال (DOI): 10.22051/hii.2025.52044.3059

۲. استادیار گروه مطالعات تاریخی و محیطی پژوهشکده تحقیق و توسعه علوم انسانی (سمت)، تهران، ایران:
rafatipناه@samt.ac.ir

حقوق عرفی، نادیده گرفتن دانش بومی، تضعیف مشارکت محلی و تسلط گفتمان امنیتی بر آب را در پی داشته است. در این مسیر، مقاله از نظریه ویتفولگ نه به عنوان الگویی تاریخی، بلکه به منزله چارچوبی مقایسه‌ای و انتقادی بهره می‌گیرد تا نشان دهد که منطق تمرکز قدرت از طریق مدیریت آب، در ایران مدرن نه صرفاً بر پایه مهندسی فنی بلکه در قالبی حقوقی و زیست-سیاستی بازتولید شده است.

کلیدواژه‌ها: دولت هیدرولیک، زیست-سیاست، هیدرولیک دولتی، هیدروبروکراسی، مدیریت آب.

مقدمه

در تحلیل رابطه میان دولت و منابع طبیعی در جوامع تاریخی، آب همواره جایگاهی مرکزی داشته است. در میان نظریه‌های کلاسیک، مفهوم «دولت هیدرولیک یا آبسالار» که نخستین بار توسط ویتفولگ مطرح شد، یکی از تأثیرگذارترین چارچوب‌ها در فهم چگونگی تمرکز قدرت سیاسی در جوامعی است که حیاتشان به شبکه‌های آبیاری و کنترل منابع آبی وابسته است. ویتفولگ دولت هیدرولیک یا آبسالار را دولتی مدیریت‌کننده می‌داند که به عنوان «مدیر ساخت و سازهای آبسالارانه و ساخت و سازهای عظیم دیگر، اجازه نمی‌دهد که نیروهای غیردولتی به گروه‌های مستقل تبدیل شوند و آن اندازه نیرومند شوند که بتوانند به عنوان سنگ تعادل و نظارت بر دستگاه دولت عمل کنند» (ویتفولگ، ۱۳۹۱: ۸۹).

بدین نحو، وی استدلال می‌کند که نیاز به سازماندهی، مهندسی و توزیع آب در اقلیم‌های خشک به تمرکز قدرت و شکل‌گیری دولت‌هایی اقتدارگرا انجامید، دولت‌هایی که هیچ قدرت متعادل‌کننده نهادی، اجتماعی یا فرهنگی آن‌ها را مهار نمی‌کرد (همان: ۲۰۲). این نظریه هر چند با انتقاداتی روبه‌رو شده است، همچنان الهام‌بخش پژوهش‌هایی است که به تلاقی قدرت سیاسی، مهندسی آب و زیست اقلیم می‌پردازند. باین حال تجربه تاریخی ایران نشان می‌دهد که روابط میان دولت و آب، تنها در چارچوب مدل‌های کلاسیکی چون «دولت هیدرولیک» قابل تبیین نیست. اصولاً در ایران معاصر می‌توان وضعیتی را مشاهده نمود که بر مبنای آن دولت نه فقط از طریق کنترل آب اعمال قدرت می‌کند، بلکه بحران‌های آبی نیز به ابزارهایی برای مداخلات دولت، بازتعریف مرزهای اقتدار و بازتولید مشروعیت آن تبدیل می‌شود.

به سخنی، در ایران معاصر دولت به منابع آب صرفاً به عنوان ابزاری برای افزایش بهره‌وری زمین نمی‌نگریست، بلکه آن را به عنوان ابزار قدرت در نظر می‌آورد، ابزاری که برای دولت

امکان پیشبرد طرح‌های توسعه‌ای، ایجاد صنایع جدید، پیشرفت اقتصادی و بالاتر از همه امکان کنترل اجتماعی و تسلط بر ابژه انسانی را فراهم می‌آورد، وضعیتی که در این مقاله از آن تحت عنوان گذار از «دولت هیدرولیک (آبسالار)» به «هیدرولیک دولتی» یاد می‌شود.

به‌واقع، مقاله حاضر بر این نکته تأکید دارد که نظریه ویتفوجل، هرچند به‌خوبی منطبق تمرکز قدرت از مسیر مدیریت آب را توضیح می‌دهد، در مورد ایران مدرن تنها به‌صورت مقایسه‌ای و انتقادی قابل استفاده است. در ایران، گذار از مدیریت عرفی و محلی آب به تمرکز حقوقی و نهادی، در دوره ۱۳۰۷ تا ۱۳۶۱ رخ می‌دهد؛ از تصویب قانون مدنی تا قانون توزیع عادلانه آب. این دوره به‌درستی می‌تواند دوره گذار از «دولت هیدرولیک» به «هیدرولیک دولتی» دانسته شود؛ گذار از مرحله‌ای که دولت به‌واسطه مهندسی آب قدرت می‌گیرد، به مرحله‌ای که خودِ منطق آبی، سازنده گفتمان دولت می‌شود.

این مقاله با هدف تحلیل تحول مفهومی و تاریخی مزبور، در گام نخست به بررسی بنیادهای نظری مدل دولت هیدرولیک و نقدهای وارد بر آن می‌پردازد و سپس با استفاده از رهیافت‌هایی چون «زیست-سیاست»^۱ فوکویی، تلاش می‌کند تا به فهم پیچیدگی‌های سیاست آبی در ایران نزدیک شود. به همین جهت با اتکا بر شواهد تاریخی، گذار ایران از وضعیت پیشامدرنی دولت آبسالار، به مدیریت متمرکز آب در دوره پهلوی و جمهوری اسلامی را توضیح می‌دهد.

مفروض مقاله این است که دولت در ایران معاصر نه فقط آب را مدیریت می‌کند، بلکه از طریق مداخله در منازعات آبی، ایجاد تأسیسات و سازه‌های آبی (سدها، کانال‌های آبیاری)، طرح‌های انتقال بین حوضه‌ای، ایجاد «هیدرو بروکرسی»^۲ ای که از طریق سازمان‌های بروکراتیکی نظیر وزارت نیرو، آب و برق، بنگاه‌های آبیاری و... عمل می‌کنند و شکل‌دهی به گفتمان راه‌حل‌های تکنیکی و فنی، خود را بازتولید و تقویت می‌کند. به عبارتی هیدرولیک نه‌تنها ابزاری برای دولت‌سازی، بلکه بستر تداوم و بازآفرینی دولت نیز هست. این روند در کنار پیامدهای محیط زیستی، به افزایش نابرابری‌های فضایی، منازعات اجتماعی و وابستگی بیشتر به سازوکارهای اقتدارگرایانه در مدیریت منابع آب منجر شد.

به‌دلیل اهمیت مسئله آب در ایران، تا کنون آثار مختلفی در باب این موضوع انتشار یافته است. در این زمینه می‌توان به کتاب یک قرن حکمرانی آب در ایران اشاره کرد. این اثر به بررسی تحولات مفهوم و الگوهای حکمرانی آب در ایران طی یک قرن اخیر می‌پردازد و تحولات حکمرانی آب در ایران پیش از انقلاب اسلامی، تغییرات در قوانین و مدیریت آب و

چرخش گفتمانی از حکمرانی مشارکتی به حکمرانی دولتی و تحولات حکمرانی آب در ایران بعد از انقلاب می‌پردازد (طالبی صومعه‌سرای، ۱۴۰۱). به همین صورت باید از کتاب‌های دیگری چون آب و نظام آب‌رسانی و آبیاری در تهران (تکمیل همایون، ۱۴۰۰)، آبیاری و آب‌رسانی در ایران باستان (تهامی، ۱۳۸۹) و مبانی نظام حکمرانی آب در ایران (میری، ۱۴۰۳) نام برد. این آثار و آثار مشابه هر چند به جنبه‌های مختلف مدیریت و حکمرانی تاریخی آب در ایران پرداخته‌اند، اصولاً توجهی به مسئله زیست-سیاست نشان نداده‌اند. به همین دلیل پژوهش حاضر از این حیث دارای نوآوری است.

چارچوب نظری

تحلیل رابطه دولت و منابع آب در بستر تاریخی و سیاسی ایران، نیازمند فهم نظریه‌هایی است که به قدرت به‌عنوان امری فراتر از سازوکارهای نهادی می‌اندیشند و به بنیان‌های گفتمانی، زیست-سیاستی و فضایی اقتدار توجه دارند. پس تکیه صرف به مفهوم «دولت هیدرولیک یا آبسالار» ویتفوگل امکان تبیین وضعیت را فراهم نخواهد آورد. با این‌همه، به‌عنوان نقطه عزیمت بحث می‌توان به آن توجه نشان داد.

کارل ویتفوگل در اثر مشهورش، *استبداد شرقی*، استدلال می‌کند که در جوامع آسیایی به‌ویژه در مناطقی که کشاورزی وابسته به شبکه‌های پیچیده آبیاری است، دولت‌هایی با ساختار اقتدارگرایانه شکل می‌گیرند. این دولت‌ها که وی تحت عنوان «دولت هیدرولیک یا آبسالار» از آن‌ها یاد می‌کند، با اتکا به قدرت مهندسی و سازماندهی منابع آب (ویتفوگل، ۱۳۹۱: ۵۷-۵۶)، امکان تمرکز قدرت سیاسی و سرکوب استقلال محلی از طریق کاربرد خشونت و ارعاب را به دست می‌آورند (همان: ۲۲۵-۲۲۲). علوم انسانی و مطالعات فرهنگی به تعبیر وی، «مهندس قدرت مانند یک ببر، باید وسایلی برای خردکردن قربانیانش داشته باشد و مستبدان در حکومت‌های مبتنی بر مدیریت ارضی، از این وسایل به اندازه کافی در اختیار دارند» (همان: ۲۲۵). او معتقد است حاکمان آبسالار نظارت مهارنشده‌ای را بر ارتش، نیروی انتظامی و ضداطلاعات اعمال می‌کنند و «زندانبانان، شکنجه‌گران، جلادان و همه ابزارهای ضروری برای گرفتن، ازکارانداختن و نابود ساختن یک مظنون را در اختیار دارند» (همان).

هرچند که شاید نظریه استبداد شرقی ویتفوگل با برخی از جوامع آسیایی منطبق باشد، به نظر می‌رسد در ارتباط با ایران چنین نظریه‌ای خالی از اشکال نیست. برخی از منتقدان باور دارند که برخلاف نظریه ویتفوگل مبنی بر وجود دولت متمرکز آبسالار، در ایران پیشامدرن

اصولاً با ساختی متکثر از دولت روبه‌رو بوده‌ایم (ولی، ۱۳۸۰: ۶-۱۵) و متذکر می‌شوند که مالکیت دولتی تنها مقوله مالکیت زمین و شکل عام آن در ایران نیست، چراکه اشکال دیگری از مالکیت همچون زمین‌های وقفی و خصوصی نیز وجود داشته است (همان: ۴۰).

به‌واقع، مسئله اینجاست که در تاریخ ایران عمدتاً، و نه همیشه، زمین از اهمیت اولیه برخوردار بوده و آب در جایگاهی ثانوی قرار داشته است. دلیل این امر هم به اقتصاد سیاسی‌ای باز می‌گردد که دولت‌ها در تاریخ ایران بر مبنای آن عمل می‌کردند. در این معنا، دولت همواره با استفاده از مالیات‌های زمین (رک. لمتون، ۱۳۷۷: ۹۱ و ۷۴ و ۷۴) و نیز عواید حاصل از زمین‌های دولتی (همان: ۱۶۴)، بر درآمدهای خود می‌افزود و بدین‌گونه امکان پرداخت حقوق و مستمری اتباع و کارکنانش و نیز به‌خدمت‌گرفتن نیروی نظامی قابل‌اتکا فراهم می‌آمد (برای نمونه رک. همان: ۱۴۰-۱۳۸).

در کنار این امر شاهان، با در اختیار قراردادن مناطقی از کشور به امرا در قالب، اقطاع (همان: ۸۴-۸۳) یا تیول (همان: ۲۱۹)، ضمن گسترش حیطه اعمال قدرت خودشان، وفاداری فرماندهان و امرای لشکری را می‌خریدند و در عین حال از این امر به‌عنوان عاملی برای توازن قدرت بین امرا بهره می‌جستند. بنابراین افزایش سطح زیر کشت، افزایش بهره‌وری زمین و در نتیجه افزایش محصول سه هدف اساسی دولت‌ها در ارتباط با زمین بود. طبعاً رسیدن به اهداف مزبور بدون آبرسانی منظم و مستمر غیر ممکن بود. به همین جهت آب برای دولت‌های ایرانی از اهمیت برخوردار می‌شد، اما این امر به‌منزله دخالت در نحوه مدیریت آب نبود. مدیریت آب عمدتاً و نه همیشه، در اختیار جامعه قرار داشت و دولت به‌عنوان ناظر و قاضی عمل می‌کرد.

با این حال باید توجه داشت که گاه در برخی مناطق، دولت مستقیماً مدیریت منابع آب را در اختیار داشت و به همین جهت در ساختار مدیریتی آب برخی از مناطق کشور از جمله رودخانه زاینده‌رود عصر صفوی، سلسله‌مراتبی وجود داشت که در رأس آن ابتدا دولت و سپس دیوان آبیاری و آنگاه میراب قرار داشت (حسینی ابری، ۱۳۷۷: ۱۰۵؛ زارعی و سلطانمرادی، ۱۳۹۵: ۱۱۳-۱۱۰) افزون بر این دولت در وضعیت‌های حادی که می‌توانست به مشکلات انسانی گسترده منجر شود به‌صورت مستقیم در مدیریت آب دخالت می‌کرد. نمونه بارز این امر تلاش غازان خان برای آبادی اراضی (همان: ۱۸۱-۱۷۴) و نیز کوشش‌های شاه عباس اول برای اتصال آب کوه‌رنگ به زاینده‌رود است (اسکندر بیگ ترکمان، ۱۳۸۲: ۳/۹۴۹-۹۵۹).

برخی دیگر از منتقدان نظریه استبداد شرقی، معتقد به وجود کلیشه‌هایی هستند که الزاماً نمی‌توانند در مورد ایران درست باشند، کلیشه‌هایی چون کلیشه یکجانشینی / کوچ‌نشینی، کلیشه تمرکز و قدرت مرکز، و کلیشه شرق-غرب. از دید اینان، کلیشه‌های مزبور سبب امتناع شده

است (نبوی و دیگران، ۱۴۰۱: ۱۹-۲۰). به همین نحو باید به نقد بابک امیرخسروی بر نظریه «شیوه تولید آسیایی» مارکس اشاره کرد. وی تأکید می‌کند که این نظریه تصویری ایستا، یک‌جانبه و اروپامحور از جوامع شرقی ارائه می‌دهد و تاریخ پویای ایران و شرق را به شکلی نادرست در قالب «استبداد آبسالار» و فقدان تحول درونی خلاصه می‌کند.

به باور او، برخلاف فرض مارکس، دولت‌های آسیایی همواره آن‌چنان مقتدر و متمرکز نبوده‌اند و قدرت محلی ایلات و قبایل نقش تعیین‌کننده‌ای در ساختار سیاسی داشته است. همچنین در ایران اشکال متنوع مالکیت زمین همچون تیول، وقف، خالصه و مالکیت خصوصی وجود داشت و نمی‌توان آن را صرفاً به «مالکیت جمعی» یا «دولتی» فروکاست.

امیرخسروی بر این نظر است که نظریه مارکس، مبارزات اجتماعی، جنبش‌های دهقانی و تحولات سیاسی و اقتصادی ایران را نادیده گرفته و با ذات‌گرایی شرق را «فاقد تاریخ» و نیازمند دخالت تمدن غرب معرفی کرده است؛ برداشتی که بعدها در خدمت نگاه استعماری و شرق‌شناسانه قرار گرفت (امیرخسروی، ۱۴۰۲).

نتیجه این که نظریه ویتفولگ امکان تبیین دقیق رابطه دولت و منابع آب در ایران را تا دوره مدرن مهیا نمی‌کند. به‌واقع نظریه دولت هیدرولیک چندان با دوران باستان و قرون میانه ایران قابل انطباق نیست و تنها می‌تواند به ساختارهای نهادی و متمرکزی نظر داشته باشد که عمدتاً با پیدایش دولت مدرن در ایران پدیدار گشتند. این در حالی است که نظریه‌های متأخر از جمله «زیست-سیاست» فوکو در پیوند با نظریه دولت هیدرولیک، افق‌های تازه‌ای برای فهم رابطه قدرت و آب می‌گشایند. فوکو نشان می‌دهد که قدرت مدرن نه فقط از راه اجبار، بلکه از طریق اداره زندگی، مدیریت بدن‌ها و تنظیم جمعیت عمل می‌کند.

در این معنا، زیست-سیاست فوکویی عبارت می‌شود از سیطره قدرت بر زندگی و دستیابی آن به انسان به‌منزله موجودی زنده، به‌طوری که امر زیستی تحت کنترل دولت قرار گرفته و دست‌کم، گرایشی به کنترل دولتی امر زیستی به وجود آمده باشد (فوکو، ۱۳۹۱: نوزده). فوکو توضیح می‌دهد که منظور از زیست-سیاست تلاشی است که برای عقلانی‌سازی مسائل پیش روی حکومت از جمله سلامت، بهداشت، اقتصاد و... صورت می‌گیرد (همان: ۴۲۵). هدف حکومت و آنچه فوکو خرد حکمرانی می‌نامد، کنترل جامعه و استواری دولت است. از دید فوکو، حکمرانی عبارت است از آرایش امور به‌نحوی که دولت، مستحکم، ماندگار و ثروتمند شود و در مواجهه با هر آنچه ممکن است نابودش کند، استوار گردد. به همین دلیل باید از عقلانیتی بهره‌گیر که به‌موجب آن می‌توان دولت را تعیین بخشید و به‌منزله واقعی‌تی خاص و مستقل یا نسبتاً مستقل متمایزش کند (همان: ۱۷-۱۳).

وی توضیح می‌دهد که پیش از شکل‌گیری نظام لیبرال، در این فرایند قانون، در کنار ارتش و اقدام قضایی، مبنایی بود برای هر کسی که می‌خواست به نحوی گسترش بی‌حد و حصر مصلحت دولت را در بعد داخلی حاکمیت تجسم بخشد. به‌واقع از دید فوکو حکومت بر پایه قانون و مصلحت می‌تواند مداخله کند (همان: ۷۰) و این مداخله را به‌عنوان امری لازم بازنمایی کند، امری که نه تنها لازم بلکه سودمند نیز هست. بدین ترتیب ادعای سودمندی اقدام دولت و اعمال حاکمیت، دست دولت را برای مداخله در امور باز می‌گذارد و بر همین مبنا دولت دست به مداخله می‌زند و امکان کنترل انسان و بدن‌های انسان را به دست می‌آورد؛ چراکه اقتصاد سیاسی کردارهای حکومتی را بر حسب آثار آن‌ها در نظر می‌گیرد و نه بر حسب سرچشمه‌هایشان (همان: ۲۸). در این چارچوب آب تنها یک منبع طبیعی نیست، بلکه بخشی از رژیم دانایی قدرتی است که از طریق آن، دولت به تنظیم زندگی، سلامت و امنیت جامعه می‌پردازد.

در اینجا آب ابزاری می‌شود برای اعمال قدرت و بازتوزیع فضا و منابع، نه صرفاً اقدامی فنی و نتیجتاً پروژه‌های آبی می‌توانند کارکردهای سیاسی و ایدئولوژیک بیابند. به‌واقع دولتی‌کردن آب‌ها و گذار از دولت هیدرولیک به هیدرولیک دولتی به دولت این امکان را می‌دهد که نه فقط از آب به‌عنوان ابزاری برای اعمال قدرت، بلکه به‌عنوان بستری برای بازتولید گفتمان دولت بهره‌گیرد. گذار از دولت هیدرولیکی به هیدرولیک دولتی به معنای حرکت از ساختارهای مهندسی‌شده قدرت به گفتمان مهندسی قدرت است. در این گذار دولت نه فقط حاکم بر آب، بلکه متشکل از منطق‌های آبی است.

به‌واقع آنچه در این گذار به وقوع می‌پیوندد نه صرفاً «مدیریت» آب، بلکه «حکمرانی» آن است و در این حکمرانی، دولت از طریق قوانین، مجوزها، مالکیت عمومی و گفتمان‌های امنیتی، ساختاری از اقتدار را حول آب بازتولید می‌کند، به این فرایند «هیدرولیک دولتی» گفته می‌شود، یعنی وضعیتی که در آن دولت، قدرت خود را نه فقط از کنترل فیزیکی آب، بلکه از تنظیم حقوقی، فنی و نهادی آن کسب می‌کند.

درعین‌حال باید متذکر شد که این دو اصطلاح نه متقابل مطلق، بلکه متوالی و تداخلی‌اند: دولت هیدرولیک مرحله تمرکز قدرت از طریق آب است و هیدرولیک دولتی مرحله تثبیت و بازتولید قدرت از طریق آب. بر همین اساس، در متن مقاله توضیح داده شده است که قانون سال ۱۳۴۷ نقطه تلاقی این دو منطق است؛ جایی که هم‌زمان دولت آبسالار تثبیت می‌شود و منطق زیست-سیاستی کنترل و تنظیم حیات جمعی از طریق آب آغاز می‌گردد.

بررسی تاریخی - حقوقی

درک تحولات حقوقی مرتبط با آب در ایران نیازمند تحلیل قوانین نه فقط به مثابه ابزارهای تنظیم روابط، بلکه به مثابه فنون حکمرانی در چارچوب گفتمان دولت مدرن است. بر مبنای چارچوب نظری مقاله، قوانین آبی، نه صرفاً اسناد حقوقی، بلکه نمودهایی از چرخش دولت از جایگاه «ناظر» به موقعیت «فاعل انحصاری» به شمار می‌روند. همین چرخش است که در قالب «هیدرولیک دولتی» بازنمایی می‌شود، مفهومی که در آن، دولت از طریق مهندسی حقوقی، مهندسی فنی و گفتمان توسعه‌ای، حاکمیت را نه فقط بر آب، بلکه بر بدن‌ها، فضاها و مناسبات اجتماعی مستقر می‌کند.

۱. قانون مدنی ۱۳۰۷

سیر تطور حقوق آب‌ها در ایران بعد از مشروطه نشان از ورود بطئی و آرام دولت به عرصه حقوق آب و به یک معنا گذار از دولت هیدرولیک به هیدرولیک دولتی دارد، به گونه‌ای که دولت به مرور توانست تمام حقوق آب‌ها را به نفع خویش مصادره نماید. پیش از این در تاریخ ایران نه دولت از چنان اقتداری برخوردار بود که قادر باشد به عنوان نماینده همه مردم، خود را مالک مطلق آب‌ها بداند و نه تمامی آب‌ها، عمومی و متعلق به همه مردم شمرده می‌شد؛ اما ورود ایران به دوران معاصر سبب شد که دولت خود را مالک همه آب‌ها بداند. دولت، در ابتدا، به عنوان نهادی جهت یاری‌رساندن به مدیریت منابع آب وارد این عرصه شد؛ اما به مرور توانست با تدوین و تصویب قوانین مختلف نقش خود را بیشتر کرده و کنترل، مدیریت و مالکیت آب‌ها را به دست آورد.

نخستین صورت‌بندی رسمی حقوق آب در ایران در قالب قانون مدنی ۱۳۰۷، همچنان در چارچوب نظم پیشامدرنی و عرفی قرار داشت. این قانون برخلاف آنچه ویتفوجل در باب دولت هیدرولیک صورت‌بندی می‌کند، هنوز دولت را به مثابه مهندس و مالک آب در نظر نمی‌گرفت، بلکه در قالب فقه شیعی آن را ناظری محدود در حل منازعات می‌دانست. بر این مبنای آب‌ها جزء مباحات شمرده می‌شدند و مالکیت خصوصی یا جمعی براساس قواعد احیاء، حیازت و تقدم، شکل می‌گرفت. در این مرحله دولت فاقد قدرت انحصاری بر منابع آب بود و به تعبیر فوکو هنوز «عقلانیت حکمرانی» به معنای مدرن آن در حوزه آب شکل نگرفته بود. این مرحله را می‌توان با نظمی پیشازیست - سیاستی برابر دانست، جایی که دولت هنوز در موقعیت فاعل زیست - سیاستی قرار ندارد و بدن‌ها، جمعیت و منابع طبیعی در قالب شبکه‌های محلی و غیرمتمرکز سامان می‌یابند.

به‌واقع، قانون مدنی صرفاً به مناسبات و روابط موجود در مدیریت آب‌ها که عمدتاً بر مبنای فقه اسلامی در طی قرون شکل گرفته بود، شکل حقوقی بخشید و تقریباً هیچ تغییری در این مناسبات ایجاد نکرد. اصلی‌ترین مشخصه مواد مرتبط با آب در قانون مدنی، به رسمیت شناخته شدن حق افراد در مالکیت آب بود. افراد به‌واسطه حيازت و آبادانی یا قرارگرفتن چشمه در زمین، صاحب آب می‌شدند.^۱ بخش اصلی قوانین مرتبط با آب در قانون مدنی، ذیل قسمت «در احیا اراضی موات و حيازت اشیا مباحه» آمده است که این امر موضوع ارتباط آب، حيازت و مباحات را در دیدگاه تدوین‌کنندگان برجسته می‌سازد. در ماده ۱۵۹ قانون مدنی سازوکار مالکیت، مبتنی بر حق تقدم تخصیص که در فقه با عنوان قاعده «سبق» معروف است، به رسمیت شناخته شد. باین‌حال در ماده ۱۵۶ به موضوع حق هم‌جواری نیز اشاره شده است.

مطابق با این ماده نزدیکی به منبع آب می‌تواند در صورت فقدان اثبات حق تقدم، مبنای تخصیص قرار گیرد. حقوق آب در قانون مدنی، تداوم موضوع آب در فقه شیعی و اسلامی بود. چنان که همانند فقه شیعه در ماده ۱۴۷ آبادانی و حيازت زمین مباح (مصطفوی، ۱۴۲۱ق: ۲۸۰)^۲ و در ماده ۱۴۸ احیا نهر در زمین مباح را موجب مالکیت (زمین و نهر) می‌داند. در ماده ۱۵۰ قانون مدنی، حتی نوع مالکیت جمعی و مشاع نیز به رسمیت شناخته شده است. در هیچ کجای مواد قانون مدنی درباره آب، دولت نقشی ندارد و ازاین‌رو، دولت در عرصه آب مطلق‌العنان قلمداد نمی‌شد و فقط در ماده ۵۹۴ در حد حل نزاع بین «شراک» حاکم و نه دولت، جهت حل اختلاف می‌توانست ورود نماید (مرکز پژوهش‌های مجلس، قانون مدنی ۱۳۰۷). دلیل این امر هم آن‌چنان که اشاره شد، بنای قانون مدنی بر قواعد شرعی و عرفی‌ای بود که برای چندین قرن مناسبات آب را در ایران تشکیل می‌دادند. نه فقط مالکیت خصوصی آب، بلکه مالکیت عمومی در فقه شیعی مورد توجه قرار گرفته بود و قانون مدنی صرفاً در پی بازتنظیم آن مناسبات بود. درحقیقت قانون مدنی هنوز تحت سلطه نظام پیشامدرن بود، نظمی که در آن دولت بیشتر ناظر عرفی فقهی به حساب می‌آمد تا حاکم زیست-سیاستی؛ لذا دولت هنوز به وضعیت «هیدرولیک دولتی» درنیامده است و در وضعیت گذار قرار دارد.

پس از قانون مدنی، وضع قوانین مختص به آب نیز، در دستور کار قرار گرفت. در قوانین

۱. مثلاً ماده ۱۴۷ و ۱۴۸.

۲. مراد از مباحات (یا مباحات عام یا مباحات اصلی) که بخشی از مشترکات به‌شمار می‌روند، ثروت‌های طبیعی است که مالک خاص ندارند و عموم مردم در حق استفاده کردن از آن‌ها مشترک‌اند و هیچ مانع شرعی برای بهره‌برداری یا تملک آن‌ها به شکل متعارف وجود ندارد؛ مانند اموال گمشده، آب‌ها، مراتع، گیاهان، شکارهای خشکی و دریایی و معادن زمینی و دریایی.

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

براین اساس سه نوع دارایی عمومی شامل «مشترکات»^۱، «مباحات» و «انفال»^۲ در فقه امامیه قابل تفکیک است. از این سه نوع دارایی، انفال با بحث حاکمیت در پیوند قرار می‌گیرد و در نهایت می‌تواند به بهانه‌ای برای دولت جهت دخالت در برخی از مناسبات مربوط به منابع طبیعی و محیط‌زیست تبدیل شود. مسئله مهم در این مورد به مالکیت انفال باز می‌گردد. مالکیت انفال در زمان غیبت، به موضوعی مناقشه‌برانگیز تبدیل شده است. بخشی از فقها معتقدند در زمان غیبت، انفال در اختیار همه است و مالکیت خصوصی بر آن ممکن است. بنابر نظر فقهای مشهور، انفال در زمان غیبت از مباحات محسوب می‌گردد و حسب مورد، مشمول قاعده احیا یا حیزت خواهد بود (بشیری و دیگران، ۱۳۹۴: ۱۰۷). در صورتی که برخی از فقها، انفال را در دوران غیبت، متعلق به حکومت اسلامی دانسته و مالکیت خصوصی بر آن را به رسمیت نمی‌شناسند (همان: ۱۰۸).

به علاوه تشتت آرا بر سر تلقی آب‌ها به عنوان انفال، مشترکات یا مباحات، سبب تفکیک بین آب‌ها می‌شود. عده معدودی از فقهای متقدم، صرفاً دریاها را به عنوان انفال شناسایی کرده‌اند و اکثر علمای متقدم، به هنگام بیان مصادیق انفال، به هیچ عنوان متعرض مبحث آب‌ها نشده‌اند و در سوی دیگر، عده معدودی از فقهای متأخر، صرفاً با تعرض به دریاها و نه حتی اقسام آب، آن را جزء انفال می‌دانند و رودها را نیز بدان افزوده‌اند (همان: ۱۰۶)؛ اما عموم فقها در به رسمیت شناختن مالکیت خصوصی بر بخشی از آب‌ها هم عقیده‌اند. افزون بر این در فقه شیعه،

۱. منظور از «مشترکات» چیزهایی است که همه مردم در استفاده از آن‌ها به طور مساوی، شریک هستند و حق دارند که با رعایت مقررات، از آن‌ها بهره‌برداری نمایند. مشترکات عبارت‌اند از ۱. راه‌ها و جاده‌ها، خیابان‌ها و کوچه‌های غیر بن بست؛ ۲. مساجد و مشاهد مشرفه؛ مثل حرم امامان و امام‌زادگان؛ ۳. مدارس، نسبت به افرادی که دارای شروط تحصیل در آن باشند؛ ۴. کاروان‌سراها و زائرسراها یا هر محلی که برای سکونت موقت مسافران وقف شده باشد؛ ۵. آب رودخانه‌ها و چشمه‌های طبیعی؛ ۶. معدن‌های ظاهری که نیازی به استخراج ندارد.

۲. انفال در اصطلاح فقهای امامیه، اموالی است که به پیامبر و پس از او، به جانشینان ایشان اختصاص دارد و آنان این اموال را به هر نحو که به مصلحت بدانند به مصرف می‌رسانند.

آب‌ها به سه دسته تقسیم شده‌اند: ۱. دریاها: مشهور بین فقها است که دریاها از جمله مشترکات و مباحات محسوب می‌شود و همه حق استفاده از آن را دارند. ولی از مجموع روایات انفال استفاده می‌شود، که دریاها جزو انفال است؛ ۲. شط‌ها، رودها، نهرها، چشمه‌ها که این‌گونه آب‌ها را برخی فقها از مشترکات شمرده‌اند؛ ۳. آب‌های زیر زمینی، آب‌هایی که با کار و عمل استخراج شود، مانند حفر چاه و قنات^۱ (ذوالفقاری، ۱۳۹۵: ۲۵).

بدین ترتیب موضوع مالکیت خصوصی آب‌ها و عدم دخالت حکومت در موضوع آب - به‌جز در آرای برخی از فقها- امری پذیرفته شده در فقه شیعی به حساب می‌آید و شاید چندان جای تعجب نداشته باشد که با قانون «آب و نحوه ملی کردن آن» در سال ۱۳۴۷ به یک‌باره تمام مناسبات سنتی رنگ باختند و شیوه جدیدی پدیدار شد که بر مبنای آن مالکیت خصوصی بر آب‌ها از بین رفت و جالب‌تر این که پس از انقلاب ۱۳۵۷ و با تصویب قانون «توزیع عادلانه آب» در سال ۱۳۶۱، بر خلع مالکیت خصوصی آب صحنه گذاشته شد.

در قانون مدنی (مواد ۱۵۰ و ۱۴۹ و ۱۴۸) نظریه‌ای که بخشی از آب‌های سطحی را جزو مباحات می‌دانست، مبنای قرار گرفت. بنابراین آب‌های سطحی، جزو مباحات محسوب شده و مالکیت خصوصی بر آن‌ها از طریق احیا امکان‌پذیر بود. در خصوص آب‌های زیرزمینی نیز، در ماده ۳۹ بر قاعده مالکیت بر هر آنچه در زیرورو و بالای زمین قرار دارد، صحنه گذارده شد.

۲. قانون اجازه تشکیل بنگاه آبیاری ۱۳۳۴-۱۳۲۲: ورود دولت به عرصه مهندسی حقوقی

و فنی آب

به نظر می‌رسد، قانون «اجازه تأسیس بنگاه آبیاری» مصوب ۱۳۲۲ گام مهمی در جهت تسلط دولت بر مدیریت منابع آب و نقطه آغاز گذار به دولت هیدرولیک (آبسالار) بود. در چارچوب این قانون دولت ضمن ایفای نقش نظارتی، وظایفی نظیر مطالعه، طراحی و اجرای طرح‌های آبیاری، قیمت‌گذاری آب، تأسیس شرکت‌های دولتی آبرسانی و در مواردی سلب مالکیت از صاحبان قنات‌ها را به عهده گرفت. هدف دولت از تدوین و تصویب این قانون، توسعه و اصلاح امور آبیاری کشور از طریق تأسیس بنگاه آبیاری بود. فرض قانون این بود که مشکلات گوناگونی در امر کشاورزی و آبیاری وجود دارد که با ورود دولت، اصلاح و برطرف خواهد شد و تصور می‌شد با اجرای طرح‌های عظیم آبیاری، می‌توان به رشد و توسعه دست یافت، این همان چیزی است که فوکو از آن به سودمندی و آثار کردار حکومتی یاد می‌کند، جایی که

۱. برای بررسی خاستگاه قنات و پیوند آن با تاریخ، فرهنگ و جامعه ایرانی (رک. میرجعفری و دیگران، ۱۳۸۸: ۱۰۲-۷۹).

اقتصاد سیاسی اعمال دولت را نه بر اساس مشروعیتشان، بلکه بر اساس آثارشان ارزیابی می‌کند.

این قانون حداقل شش وظیفه را برای بنگاه آبیاری تعریف کرد. در ویرایش اول قانون مزبور، هنوز مفاد قانون مدنی که مالکیت خصوصی آب را به رسمیت می‌شناخت مبنای عمل بود. به همین جهت براساس ماده اول، بنگاه آبیاری (و در واقع دولت) نظارت در امور آبیاری کشور را با رعایت مفاد قوانین مدنی، عهده‌دار شد. این نظارت، ناظر به تأسیسات آب‌های سطحی بوده و اشاره‌ای به نظارت بر آب‌های زیرزمینی نشده بود. تأسیسات آب‌های سطحی نیز، براساس شرایط زمانه وضع قانون، فقط صرف فعالیت‌های کشاورزی می‌گردید و چون به کار شرب نمی‌آمد، طبعاً خارج از نظارت دولت قلمداد می‌شد.

دومین وظیفه‌ای که در قانون مزبور برای بنگاه (دولت) در نظر گرفته شد، انجام خدمات فنی و اجرایی، در امور آبیاری بود. در مواد ۴ و ۵، فعالیت‌های فنی، شامل تهیه نقشه و انجام مطالعات برای اجرای طرح‌های امور آبیاری بود و دولت عملاً نقش مهندسی منابع آب را برای خود قائل شد و در نقش مهندس مشاور، زمام امور مهندسی آب را در دست گرفت. در این میان، آب‌های زیرزمینی نیز، علاوه بر تأسیسات آب‌های سطحی، در حیطه بررسی‌های فنی بنگاه قرار گرفت.

سومین وظیفه بنگاه آبیاری (در ماده ۱۱)، تأمین مالی طرح‌های آبیاری بود. دولت با تأسیس صندوق‌هایی، حقاچه‌بران را موظف به پرداخت سهمی سالیانه، متناسب با حقاچه‌شان کرد تا منابع مالی این صندوق‌ها برای اجرای طرح‌های آبیاری به کار گرفته شود. مقرر شده بود که دارایی‌های جمع‌آوری شده، صرف تعمیر نهرها، بندها و قنات‌ها و تأسیسات آبی گردد. چهارمین وظیفه بنگاه آبیاری (در ماده ۹) تأسیس شرکت‌های اجرای طرح‌های آبیاری و زهکشی بود. این شرکت‌ها با سرمایه دولت و البته با مدیریت آن تأسیس می‌شدند. در پایان مأموریتشان سهم دولت در آن‌ها می‌توانست توسط افراد خریداری شود یا این که دولت، اقدام به خرید سهام افراد شریک نماید. پنجمین وظیفه بنگاه آبیاری قیمت‌گذاری آب بود. آخرین اقتدار داده شده به بنگاه، حق تنظیم مقررات آبیاری بود (مرکز پژوهش‌های مجلس، قانون اجازه تشکیل بنگاه آبیاری، ۱۳۲۲).

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

نتیجه این که در این دوره، دولت بیش از آن که در پی تملک آب‌ها باشد، تلاش کرد تا از طریق تدوین سیاست‌های کلی، مدیریت و برنامه‌ریزی منابع آب، مطالعات آب‌شناسی، بررسی میزان بارندگی، آبدهی رودخانه‌ها و حجم سفره آب‌های کشور امکان و توان منابع آبی کشور را برای افزودن بر سطح زیر کشت، حرکت به سوی توسعه کشاورزی و در نتیجه رشد اقتصادی تخمین زند؛ بنابراین، با شروع برنامه عمرانی اول (۱۳۳۴-۱۲۳۷)، تلاش‌های دولت جهت شناسایی منابع آب به‌عنوان یکی از نخستین گام‌های لازم جهت موفقیت سیاست‌گذاری‌های این بخش از منابع طبیعی آغاز گردید. بعد از شروع برنامه اول، بنگاه مستقل آبیاری، تعدادی ایستگاه آب‌شناسی برای اندازه‌گیری آبدهی رودخانه‌ها و سنجش میزان بارندگی کشور تأسیس نمود (نشریه آب، ۱۳۳۵: ۵۹-۵۱).

در زمینه مدیریت، کنترل و حفاظت از آب‌ها، تا اسفند ۱۳۲۹ برای مطالعه آب‌ها و توان آن‌ها در غرب، فارس، کرمان، بلوچستان و بنادر جنوب گروه‌هایی فرستاده شدند و برطبق گزارش‌های هیئت‌های اعزامی، پروژه سد بندی بمپور و باهوکلالت بلوچستان از لحاظ فنی و اقتصادی قابل قبول تشخیص داده شد و بنابراین پروژه‌های اجرایی و ساختمانی آن تهیه گردید. درخصوص آب‌های زیرزمینی، از آنجا که در این دوران وضع سفره‌های آب زیرزمینی در نقاط مختلف کشور مشخص نشده بود و درباره مسائل مربوط به آن از قبیل افزایش یا کاهش سطح آب‌های زیرزمینی در طول چند سال و خواص قشرهای آبدی مانند ضریب نفوذپذیری یا غیره اطلاعات مدونی تهیه نشده بود؛ لذا قسمت آبیاری سازمان در نظر گرفت با تجهیز و اعزام دو گروه حفاری آزمایشی این‌گونه اطلاعات را در نقاط مختلف کشور به دست آورد (مشرف نفیسی: ۳۱).

با این‌همه در ویرایش اصلاحی قانون بنگاه آبیاری، مصوب سال ۱۳۳۴، بسط ید دولت افزایش یافته و مواد متعددی درخصوص استملاک زمین‌ها و مستحقات مرتبط با فعالیت‌های بنگاه آبیاری، به قانون قبلی افزوده شد. در ماده ۳ قانون اصلاح قانون تأسیس بنگاه آبیاری و امور مربوط به آبیاری کشور، دولت متکفل نظارت بر منابع آبی‌ای که مالک یا مالکین خاصی نداشت، نیز شد. همچنین در ماده ۵ اجرای سد و برداشت از آب‌های سطحی، و در ماده ۱۰ هر نوع تأسیسات آبیاری توسط مردم به اجازه و تصویب بنگاه آبیاری موقوف شد حال آن که در ماده ۵ ویرایش اولیه، افراد «مخیر» به چنین امری بودند (مرکز پژوهش‌های مجلس، قانون اصلاح قانون بنگاه آبیاری و امور مربوط به آبیاری کشور، ۱۳۳۴).

بدین ترتیب اگر قانون سال ۱۳۲۲ نقطه آغاز گذار به دولت هیدرولیک بود، قانون سال ۱۳۳۴ عملاً به تثبیت چنین دولتی یاری رساند. از منظر فوکویی این گام را می‌توان آغاز

شکل‌گیری عقلانیت حکمرانی در حوزه آب دانست. دولت با استناد به عقلانیت فنی و تکنولوژیک، خود را کارگزار توسعه معرفی کرد و مشروعیت مداخلات خود را نه بر پایه حقوق الهی یا عرفی، بلکه بر مبنای منافع عمومی، کارایی و مدیریت بهینه منابع طبیعی بنا نهاد. این همان لحظه‌ای است که به تعبیر فوکو، قدرت وارد بدن زیستی جامعه می‌شود: دولت شروع به مدیریت آب برای تنظیم بدن‌های انسانی، بهره‌وری کشاورزی و استقرار نظم فضایی نوین می‌کند. در اینجا مفهوم دولت آبسالار ویتفوگل قابل تطبیق می‌نماید، اگر چه قدرت دولت در این مرحله هنوز تمام عیار نیست، پایه‌های اقتدارگرایی مبتنی بر مهندسی آب؛ از خلال نهادهایی چون بنگاه مستقل آبیاری در حال شکل‌گیری است.

پیامد تاریخی این امر آن بود که برای نخستین بار، مالکیت سنتی قنات‌ها به دولت منتقل شد و پروژه‌های بزرگی مانند سد کرج در همین چارچوب اجرایی گردید (تکمیل همایون، ۱۴۰۰: ۲۳۱). همچنین نتیجه تغییرات مزبور، شروع اقدامات دولت برای کنترل منابع آبی از طریقی چون ایجاد سازه‌های آبی بزرگ، طرح‌های انتقال آب و تدوین سیاست‌هایی برای ایجاد چاه‌های عمیق و نیمه‌عمیق بود. از آنجاکه یکی از هدف‌های برنامه‌های عمرانی به‌منظور توسعه اقتصاد کشور، توسعه کشاورزی بود؛ برای افزودن بر سطح زیر کشت کشاورزی دو روش جهت استفاده بیشتر از آب‌ها به‌منظور فوق مورد توجه قرار گرفت:

یکی از راه‌های توسعه اراضی کشاورزی، ایجاد سدهای بزرگ بود؛ راه دوم حفر چاه‌های عمیق و کم‌عمق، احداث قنات‌های جدید یا لایروبی قنات‌های قدیمی جهت تأمین آب مورد نیاز توسعه اراضی قابل کشت بود (سازمان برنامه، ۱۳۳۸: ۲۸). راه اول که ایجاد سدهای بزرگ بود، از دید تهیه‌کنندگان برنامه در «بسیاری از مواقع مقرون‌به‌صرفه» نبود. اینان عقیده داشتند که با اتمام ساختمان سدهایی که در برنامه‌های عمرانی کشور پیش‌بینی شده بود، بیش از ۵ درصد به سطح اراضی قابل کشت افزوده نخواهد شد، لذا حفر چاه‌های عمیق و کم‌عمق و احداث قنات‌های جدید و لایروبی قنات‌های قدیمی روشی دیگری جهت تأمین آب مورد نیاز و توسعه اراضی قابل کشت به حساب می‌آمد که در مقایسه با سدهای بزرگ به مراتب کم‌هزینه‌تر و عملی‌تر بود (همان: ۲۹).

بنابراین سیاست حفر چاه‌های عمیق و کم‌عمق به مرحله اجرا در آمد و تصادفی نیست که یکی از بندهای فصل کشاورزی برنامه عمرانی دوم به «وام برای امور قنایی و چاه‌های عمیق» با اعتباری معادل ۱۰۰۰ میلیون ریال اختصاص یافته است (مجموعه قوانین و مقررات سازمان برنامه و بعضی قوانین و مقررات دیگر، بی‌تا: ۱۳). همچنین در برنامه آبیاری سازمان برنامه در طول برنامه دوم مبلغ ۳۵۲ میلیون ریال جهت وام برای قنات‌ها و چاه‌های عمیق تخصیص

یافت (سازمان برنامه، ۱۳۳۸: ۳۸). درحقیقت، این دوران شروع سیاست حفر چاه‌های عمیق در ایران به شمار می‌رود که به‌مرور منجر به کاهش حجم آب‌های زیرزمینی و خالی‌شدن سفره‌های آب‌های مزبور شد، امری که دولت با استفاده از آن و از طریق تصویب قانون «قانون حفظ و حراست منابع آب‌های زیرزمینی کشور» خود را به‌عنوان حل‌کننده مسئله به شمار آورد (مجموعه قوانین سال ۱۳۴۵: ۴۴). بدین‌سان در این دوره دولت توانست خود را به‌عنوان عامل اساسی در توسعه اقتصادی و کشاورزی معرفی نماید و خودش را در قالب اصلی‌ترین عامل بهره‌بردار آب و حافظ آن تثبیت کند و به اقدامات خود مشروعیت بخشد.

۳. قانون ملی کردن آب‌ها ۱۳۴۷: تثبیت دولت هیدرولیک و زایش هیدرولیک دولتی

در ۱۳۴۷ با تصویب قانون ملی‌کردن آب‌ها سرانجام دست دولت برای تسلط بر همه موضوعات مرتبط با آب باز شد. ماده اول این قانون تکلیف همه آب‌ها، اعم از سطحی و زیرزمینی را، روشن ساخت. بر این اساس «کلیه آب‌های جاری در رودخانه‌ها، انهار طبیعی، دره‌ها، جویبارها و هر مسیر طبیعی دیگر اعم از سطحی، زیرزمینی و همچنین سیلاب‌ها، فاضلاب‌ها، زه آب‌ها، دریاچه‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی، چشمه‌سارها، آب‌های معدنی و منابع آب‌های زیرزمینی» ملی و متعلق به عموم اعلام و وزارت آب و برق نیز مسئولیت حفظ و بهره‌برداری از آب‌ها، احداث و اداره تأسیسات توسعه منابع آب را عهده‌دار شد و بنابراین موظف گردید با تعیین هیئت‌های سه نفری پروانه مصرف مفید با قید حجم آب قابل تحویل برای امور کشاورزی، صنعتی و مصارف شهری را برای دارندگان حقاچه یا مصرف‌کنندگان صادر کند. اعضای هیئت‌های سه‌نفره برای تعیین میزان مصرف مفید آب جهت امور کشاورزی، صنعتی یا مصارف شهری مرکب از دو نفر کارشناس به انتخاب وزارت آب و برق و یک نفر کارشناس به انتخاب وزارت کشاورزی بودند.

برطبق این قانون استفاده از منابع آب موکول به تحصیل پروانه مصرف از وزارت آب و برق گردید و بنابراین صدور پروانه مصرف مفید آب منحصراً متعلق به وزارت آب و برق گردیده و صدور اسناد رسمی راجع به حقاچه ممنوع اعلام شد (مرکز پژوهش‌های مجلس، قانون آب و نحوه ملی‌شدن آن، ۱۳۴۷). قانون ملی‌کردن آب وظایف متعددی را بر عهده وزارت آب و برق قرار داده بود. بر این مبنا عملاً این وزارتخانه (دولت) تمامی مناسبات مربوط به مدیریت منابع آب را در دست خود قرار داد:

۱. مهارکردن سیلاب‌ها و ذخیره‌نمودن آب رودخانه‌ها در مخازن سطحی و زیرزمینی؛
۲. تنظیم و توزیع آب با ایجاد شبکه‌های آبیاری و لوله‌کشی؛

۳. استخراج و استفاده مفید از آب‌های زیرزمینی و معدنی؛
 ۴. شیرین کردن آب‌شور در مناطق لازم؛
 ۵. جلوگیری از شور شدن آب‌های شیرین؛
 ۶. بارور کردن ابرها؛
 ۷. نظارت بر کیفیت و کمیت مصارف آب و بررسی کلیه منابع آب‌های کشور؛
 ۸. ایجاد تأسیسات آبیاری و تأسیس شرکت‌ها، سازمان‌های آبیاری و هیئت‌های اجرایی و کمیته‌های حفاظت آب در نواحی و مناطق مختلف؛
 ۹. نظارت بر آب‌ها به طور مستقیم یا غیرمستقیم و جیره‌بندی آب در خشکسالی.
- همچنین وزارت آب و برق اجازه ایجاد سازمان پلیس مسلح آب برای استقرار نظم و اجرای قانون ملی شدن آب در نواحی مورد نیاز را پیدا کرد (همان).
- قانون ملی شدن آب‌ها درست به‌مانند قانون ملی کردن جنگل‌ها و مراتع، ابزاری بود برای دولت جهت سیطره بیشتر بر شئون جامعه. با تصویب این قانون سازوکار و نظامات سابق مدیریت و بهره‌برداری از آب‌ها جای خود را به سازمان‌های جدید داد و افراد مؤثر در نظام‌های قبلی، که عموماً از مردم بودند، جای خود را به مهندسان، تکنوکرات‌ها و کارمندان دولت دادند. در قانون سال ۱۳۴۷ هیچ نشانی از نهادهایی که طی قرن‌ها متولی امر آب در کشور بودند، وجود نداشت. این در حالی است که در قوانین پیشین مربوط به مدیریت و بهره‌برداری از آب‌ها مانند قانون مدنی (۱۳۰۷) (مرکز پژوهش‌های مجلس، قانون مدنی، ۱۳۲۲) انواع حقوق و مالکیت فردی و جمعی آب به رسمیت شناخته شده بود و دولت نیز دخالت چندانی در این مهم نمی‌کرد. حتی در قانون «اجازه تأسیس بنگاه مستقل آبیاری» مفادی از قانون مدنی که مالکیت خصوصی آب را به رسمیت می‌شناخت، مبنای عمل قرار گرفت و دولت نظارت در امور آبیاری کشور را با رعایت مفاد قوانین مدنی، عهده‌دار شد. براین اساس، دولت بیشتر ناظر به تأسیسات آب‌های سطحی بوده و بر آب‌های زیرزمینی نظارتی نداشت. تأسیسات آب‌های سطحی نیز، بر اساس شرایط زمانه وضع قانون فقط صرف فعالیت‌های کشاورزی می‌شد و چون جهت شرب استفاده نمی‌گردید، تبعاً خارج از نظارت دولت به حساب می‌آمد؛ (مرکز پژوهش‌های مجلس، قانون اجازه تأسیس بنگاه آبیاری، ۱۳۲۲) اما با تصویب قانون سال ۱۳۴۷ دست دولت برای تسلط بر همه موضوعات مرتبط با آب باز شد.
- ماده اول این قانون، تکلیف همه آب‌های کشور، اعم از سطحی و زیرزمینی را روشن ساخت. کلیه آب‌ها، ثروت ملی و متعلق به عموم مردم شمرده شدند. در حقیقت، «ملی» کردن در ساحت قانون به معنی «دولتی» کردن بود. شاه مبنای نظری ملی کردن آب‌ها را «مطابق با

مصالح عالیّه ملی» و همگام «با روح و مفهوم تعالی اسلامی» می‌دانست (پهلوی، ۱۳۴۵: ۵۸). به همین جهت از دید محمدرضا شاه ضرورت داشت که «دولت، سیاست درازمدتی را در مورد اصول حاکم بر برنامه‌های توسعه منابع آب، باتوجه‌به این که در کلیه قوانین موضوعه و همه اقداماتی که به عمل می‌آید، اساس کار، توزیع هرچه عادلانه‌تر ثروت ملی و استفاده افراد از مواهب و منابع طبیعی، به تناسب نیاز مشروع، و اندازه تلاش و کار آنها باشد، در نظر گیرد و به مورد اجرا در آورد» (همان: ۶۰).

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

همچنین با سپردن مدیریت آب به دولت، عملاً توسعه جغرافیایی بخش‌های کشاورزی، صنعت و شرب نیز در دست دولت قرار گرفت. هرکجا که دولت مصمم می‌شد آبی را تأمین نماید، شرایط رشد فراهم می‌گشت و هر کجا آبی تأمین نمی‌گشت، از مسیر توسعه بیرون می‌افتاد (حجتی، ۱۳۹۷: ۱۳۳-۱۳۰).

درحقیقت، با تصویب قانون سال ۱۳۴۷، دولت ایران فراتر از دولتی آبسالار ظاهر شد، چراکه براساس منطق ویتفوگل، تمرکز قدرت در دست دولت در نتیجه نیاز به مدیریت منابع آب است، اما آنچه در این قانون و پس از آن به وقوع پیوست، چیزی نبود جز تملک منابع آبی، شکل‌گیری «هیدرولیک دولتی»، سازماندهی فنی از سوی دولت، مداخلات زیست-سیاستی و بازتعریف مالکیت و مشروعیت. بدین ترتیب، دولت آبسالار ایران با استفاده از این قانون و با بهره‌گیری از فناوری‌های سدسازی، شبکه‌های آبیاری، و طرح‌های انتقال آب بین‌حوضه‌ای، می‌توانست نه تنها منابع طبیعی بلکه الگوهای توسعه، امنیت غذایی، و حتی ساختارهای سیاسی را نیز مهندسی کند. این مداخله همه‌جانبه عمدتاً بدون در نظر گرفتن ساختارهای اجتماعی و فرهنگی بومی صورت می‌گرفت و منجر به «هیدروبروکراسی»^۱ می‌گردید. در این معنا، ساختار

بوروکراتیک و متمرکزی شکل گرفت که تصمیم‌گیری‌های آبی را در دستان نهادهای فنی - مهندسی دولتی متمرکز می‌کرد و عملاً سایر صداها و دیدگاه‌ها - به‌ویژه جوامع محلی - را به حاشیه می‌راند.

حذف منصب کدخدا در سال ۱۳۵۴ نمونه‌ای از همین روند بود (بختیاری و دیگران، ۱۳۹۳: ۶۶-۶۵). هیدروبروکراسی ایرانی با نهادهایی نظیر وزارت نیرو، شرکت‌های آب منطقه‌ای و سازمان‌هایی از این دست شناخته می‌شود؛ نهادهایی که اخذ تصمیم را بر پایه «تکنولوژی» قرار می‌دادند، اما پاسخ‌گویی اجتماعی نداشتند. چنین ساختاری از نظر علمی نه «دانش‌محور» بلکه «تکنوکراتیک» بود، چراکه دیدگاه‌های بدیل را حذف یا سرکوب می‌کرد. یکی از پیامدهای مهم دولت هیدرولیکی و هیدرولیک دولتی در ایران، حذف مشارکت عمومی و نادیده‌گرفتن دانش‌های بومی و سنتی بود.

تصمیم‌گیری درباره پروژه‌هایی نظیر سدسازی، انتقال آب، یا تغییر الگوی کشت، بدون مشارکت جوامع ذی‌نفع صورت می‌گرفت. نتیجه چنین روندی، افزایش تعارضات اجتماعی، بروز نابرابری در دسترسی به آب و بی‌اعتمادی گسترده میان دولت و مردم بود (طرح پاک‌سازی کرانه‌های دریای شمال، ۱۳۵۴، ۱-۲). در عین حال، به‌جای آن‌که مدیریت منابع آب بر پایه اعتماد اجتماعی، تعلق به مکان و ظرفیت‌های بومی باشد، بر پایه انکار و کنترل بود؛ وضعیتی که پایداری زیست‌بوم‌ها و تاب‌آوری جوامع محلی را به خطر می‌اندخت. در نگاه فوکویی تصویب قانون سال ۱۳۴۷ مرحله ظهور زیست-سیاست آبی در ایران بود، یعنی همان لحظه‌ای که آب به بُعدی از حکمرانی دولتی بدل می‌شود و دولت از طریق ابزارهای فنی (پروانه‌ها، سدها، شبکه‌های آبیاری) حقوقی (ملی‌سازی، منع مالکیت خصوصی) به تنظیم زندگی، تولید، توسعه و کنترل بدن‌های فردی و جمعی دست می‌زند و به تعبیر فوکو، همان لحظه‌ای است که دولت بر زندگی فرمان می‌راند.

از سوی دیگر این قانون نشانگر شکلی نوین از حاکمیت است که در این مقاله با عنوان «هیدرولیک دولتی» معرفی شده است که بر مبنای آن قدرت از دل مهندسی حقوقی، تولید گفتمان‌های فنی، تملک دانش تخصصی و حذف بدیل‌های بومی و عرفی شکل می‌گیرد. در این وضعیت، دولت نه فقط حاکم بر آب، بلکه متشکل از منطق آبی می‌شود، یعنی خود را در دل سیاست آبی سامان می‌بخشد. هیدرولیک دولتی از این منظر، قدرتی چندوجهی است: فنی، حقوقی، ایدئولوژیک و فضایی. در اینجا آب صرفاً فقط یک منبع طبیعی نیست، بلکه بستر حیات دولت و زبان حاکمیت است.

۴. قانون توزیع عادلانه آب ۱۳۶۱: تداوم عقلانیت مهندسی و تثبیت هیدروبروکراسی
در اواخر سال ۱۳۶۱ (۱۶ اسفندماه) قانون «توزیع عادلانه آب» به تصویب مجلس رسید. همان‌طور که پیش از این آورده شد، با وجود وضع قوانین و چارچوب‌های شرعی و عرفی مرتبط با آب در تاریخ ایران، اصلی‌ترین تحول در قوانین آب به قانون «آب و نحوه ملی کردن» (مصوب ۱۳۴۷) بازمی‌گردد. در این قانون، آب از دایره مباحات خارج شد و در زمره ثروت‌های عمومی قرار گرفت و نتیجتاً به مانند قانون ۱۳۴۷ به استحکام «دولت هیدرولیکی»، «هیدرولیک دولتی» و «هیدروبروکراسی» منجر شد.

درست به مانند قانون سال ۱۳۴۷، قانون «توزیع عادلانه آب» باتکیه بر اصل ۴۵ قانون اساسی و محسوب‌داشتن تمامی آب‌ها شامل «دریاها، آب‌های جاری در رودها و انهار طبیعی و دره‌ها و هر مسیر طبیعی دیگر اعم از سطحی و زیرزمینی و سیلاب‌ها و فاضلاب‌ها و زه‌آب‌ها و دریاچه‌ها و مرداب‌ها و برکه‌های طبیعی و چشمه‌سارها و آب‌های معدنی و منابع آب‌های زیرزمینی» به عنوان مشترکات، آن را در حیطه قدرت حکومت اسلامی قرار داد. به عبارتی این قانون را می‌توان تأیید قانون سال ۱۳۴۷ به حساب آورد. به علاوه همان‌طور که برخی از پژوهش‌ها متذکر شده‌اند (امیری و دیگران، ۱۳۹۵: ۸۷)، این قانون بیش از آن که دغدغه حفاظت و حراست از آب‌های کشور را داشته باشد، بر کنترل و نظارت دولتی تأکید داشت. این تمرکز بر نظارت دولتی نمونه‌ای از آن چیزی است که فوکو عقلانیت حکمرانی می‌نامد، مداخله‌ای نه برای حفاظت به معنای محیط زیستی، بلکه برای کنترل، تنظیم و مهندسی حیات اجتماعی از منظر دولت.

به علاوه، قانون مزبور بیشتر به دنبال تقسیم آب و تعیین تکلیف چاه‌های غیرمجاز بود؛ چراکه بر اساس قانون ملی کردن آب، چاه‌های غیرمجاز به هیچ وجه نمی‌توانستند مجوز بهره‌برداری کسب کنند درحالی‌که تبصره ماده ۳ قانون توزیع عادلانه آب، صاحبان کلیه چاه‌هایی را که در گذشته بدون اجازه وزارت نیرو حفر شده بودند، اعم از این که چاه مورد بهره‌برداری قرار گرفته یا نگرفته بود، به مراجعه به وزارت نیرو و اخذ پروانه بهره‌برداری موظف کرد. درحقیقت این قانون را می‌توان فراخوانی دانست برای کسانی که پیش از انقلاب یا در سال‌های اول انقلاب -تا سال تصویب این قانون- مبادرت به حفر چاه‌های غیرمجاز کرده بودند تا عمل غیرقانونی خود را قانونی کنند و طبعاً تصادفی نیست که میزان چاه‌های عمیق و نیمه‌عمیق کشور از رقم ۵۸۸۹۸ حلقه در سال آبی ۱۳۵۴-۱۳۵۵ به رقم ۱۶۴۴۲۳ حلقه در سال آبی ۱۳۶۴-۶۵ رسید (رفعتی‌پناه مهرآبادی، ۱۳۹۶: ۱۲۴).

این قانون به مانند قانون سال ۱۳۴۷ اختیارات و وظایف بسیار گسترده‌ای را به دولت داد و

تمام امور مرتبط با مدیریت، بهره‌برداری و حفاظت از آب‌ها را بر عهده وزارت نیرو نهاد. تعیین «پهنای بستر و حریم» رودخانه‌ها، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی، مخازن، تأسیسات آبی و کانال‌های عمومی آبرسانی، آبیاری و زه‌کشی اعم از سطحی و زیرزمینی به وزارت نیرو واگذار شد. ایجاد هر نوع «اعیانی و حفاری و دخل و تصرف» در بستر رودخانه‌های طبیعی، کانال‌های عمومی و مسیل‌ها، مرداب، برکه‌های طبیعی و نیز در حریم قانونی سواحل دریاها و دریاچه‌ها اعم از طبیعی و مخزنی مگر با اجازه وزارت نیرو ممنوع شد (ماده ۲) استفاده از منابع آب‌های زیرزمینی از طریق حفر هر نوع چاه، قنات و توسعه چشمه در تمام نقاط کشور صرفاً با اجازه و موافقت وزارت نیرو امکان‌پذیر گردید. صدور پروانه حفر و بهره‌برداری از چاه‌ها و نیز تهیه و نصب کنتور اندازه‌گیری آب استخراجی از چاه به این وزارتخانه محول شد و در نهایت قانون، «تخصیص و اجازه بهره‌برداری از منابع عمومی آب برای مصارف شرب، کشاورزی، صنعت و سایر موارد» را منحصرأً با وزارت نیرو دانست (ماده ۲۱). بدین ترتیب نگاه قانون توزیع عادلانه آب به مدیریت، بهره‌برداری و حفاظت از این منبع طبیعی کاملاً دولتی و متکی بر نهادهای دولتی نظیر وزارت نیرو بود، به نحوی که در متن این قانون ۷۱ مرتبه از وزارت نیرو نام برده شده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، قانون توزیع عادلانه آب، ۱۳۶۱).

امیری و دیگران در مقاله‌ای با عنوان «بررسی راهبرد سیاست‌گذاری آب در ایران»، انحصار دولت بر منابع آب و به عبارتی دولتی کردن آب را با استفاده از مدل «دستور زبان نهادی»^۱ در بررسی مقایسه‌ای بخش آب‌های زیرزمینی در قانون «توزیع عادلانه آب» و پیش‌نویس «قانون جامع آب» نشان می‌دهد که در این قانون بیشترین تکلیف بر عهده وزارت نیرو نهاده شده است و به عبارتی این وزارتخانه بازیگر عمده محسوب می‌گردد. در این قانون «دولت به‌عنوان یک کارگزار خیرخواه، توانا و کاملاً مطلع است که صرفاً به دنبال اجرای قوانین و برکنار از هر نوع منفعت‌طلبی شخصی یا حزبی است؛ اما نگاه به بهره‌برداران و حفارها کاملاً منفی، به این معنا است که آن‌ها به دنبال منافع شخصی خود هستند و این موضوع منجر به تراژدی منابع مشترک می‌شود. این نوع نگاه موجب شده است، حوزه اختیارات وزارت نیرو بسیار گسترده تعریف شود و هیچ‌کس برای نقش فعال بهره‌برداران برای استفاده پایدار از منابع آب زیرزمینی به کمک کنش جمعی وجود نداشته باشد؛ حال آن که مدیریت موفق آب‌های زیرزمینی نیازمند تسهیل کنش‌های جمعی بهره‌برداران است» (امیری و دیگران، ۱۳۹۵: ۱۰۴).

افزون بر این، تحلیل قانون فوق براساس راهکارهای سه‌گانه اقتصادی-اجتماعی، آموزشی-

ترویجی و انتظامی-انضباطی نشان می‌دهد که رویکرد قانون‌گذار در این قانون تکیه بر ضمانت‌تنبیهی اجرای قانون، راهکارهای انتظامی-انضباطی یا انجام اقداماتی با استفاده از قوه قهریه بوده است. نمونه این امر را در تبصره ۴ ماده ۲، تبصره ماده ۳، ماده ۱۳، ماده ۲۵، ماده ۳۰، ماده ۳۷ و ماده ۴۵ می‌توان دید؛ این در حالی است که هیچ راهکاری به‌منظور آموزش و ارشاد در نظر گرفته نشده است (رک. شامخی، ۱۳۹۰: ۲۹۴-۲۹۳).

بدین ترتیب قانون سال ۱۳۶۱، نه تنها هیچ تحول بنیادینی در قانون سال ۱۳۴۷ به وجود نیاورد، بلکه عملاً به تثبیت «دولت هیدرولیکی»، «هیدرولیک دولتی» و «هیدروبروکراسی» منجر شد. همین مسئله بعدها در برنامه‌های توسعه به دولت اجازه برنامه‌ریزی، مدیریت و بهره‌برداری از منابع آبی را داد تا دولت از طریق ایجاد شبکه‌های آبیاری، انتقال آب بین حوضه‌ای، دادن پروانه‌های غیرمنطقی حفر چاه‌های عمیق و نیمه‌عمیق و سدسازی‌های پرشمار بتواند برنامه‌های بلندپروازانه‌ای برای بهره‌برداری و بسیج آب‌های سطحی و زیرزمینی به اجرا در آورد، برنامه‌هایی که برای افزایش سطح زیر کشت، دستیابی به استقلال غذایی و غلبه بر مشکلات اقتصادی از جمله بیکاری و کاهش درآمد سرانه طراحی می‌شدند.

از نظر مفهومی این قانون نه نوآوری، بلکه تحکیم همان نظم «هیدرولیک دولتی» بود. در این نظام، عقلانیت فنی-مهندسی از طریق نهادهای بروکراتیک نظیر وزارت نیرو، شرکت‌های آب منطقه‌ای و هیئت‌های حفاظت از منابع آب، بر دانش عرفی، مشارکت محلی و حافظه تاریخی چیره شد. هیدروبروکراسی‌ای شکل گرفت که تصمیم‌گیری را در قالب دستورالعمل‌های تخصصی تنظیم می‌کرد و هرگونه کنش خارج از منطق دولتی را تهدید برای نظم دانسته و طرد می‌نمود. مهم‌تر آن که در این قانون با تأکید بر ابزارهای انتظامی و قهری برای اجرای قانون، عقلانیت انضباطی‌ای که فوکو توصیف می‌کند به‌طور کامل در عرصه آب مستقر شد: دولت نه تنها توزیع‌کننده آب، بلکه ضابط، قاضی، مهندس و حافظ نظم آبی گردید.

نتیجه‌گیری

تحلیل تاریخی و حقوقی سیاست آبی در ایران نشان می‌دهد که دولت نه فقط به‌عنوان ناظری بر منابع طبیعی، بلکه به‌مثابه فاعلی گفتمانی و زیست-سیاستی وارد میدان آب شد. آنچه در بطن این تحول روی داد، نه یک فرایند صرفاً قانونی یا فنی، بلکه بازآفرینی اقتدار دولتی از طریق آب بود؛ پدیده‌ای که این مقاله با عنوان «هیدرولیک دولتی» در تلاش برای توضیح آن برآمد. برخلاف تصور ویتفولگ از «دولت هیدرولیک» که در آن تمرکز قدرت سیاسی نتیجه ضرورت‌های مهندسی و آبیاری است، تجربه ایران مدرن (به‌ویژه از دهه ۱۳۲۰ به بعد) نشان

می‌دهد که قدرت، آب را چونان فرصتی می‌داند که با بهره‌گیری از ابزارهای حقوقی، تکنولوژیک و بروکراتیک، می‌تواند آن را به میدان بسط اقتدار خود بدل سازد. تصویب قوانینی مانند قانون ملی‌کردن آب‌ها (۱۳۴۷) و قانون توزیع عادلانه آب (۱۳۶۱) نه صرفاً پاسخ به بحران‌های آبی، بلکه لحظه‌هایی تعیین‌کننده در تولید نظم دولتی نوین هستند که از خلال مالکیت، تنظیم و بازتوزیع آب، قدرت را بازتعریف می‌کنند. در این چارچوب، آب دیگر فقط منبعی طبیعی برای کشاورزی یا صنعت نیست، بلکه به‌مثابه امر زیستی-سیاسی جایگاه بنیادینی در منطق حکمرانی دولت می‌یابد. دولت از طریق آب، نه تنها بدن‌های انسانی و فضاها را جغرافیایی را کنترل می‌کند، بلکه هویت خود را نیز بازتولید می‌نماید. بدین ترتیب، آنچه از آن به‌عنوان «هیدرولیک دولتی» یاد می‌شود، صرفاً شکل تکامل‌یافته‌ای از دولت هیدرولیک نیست، بلکه فرمی از دولت‌سازی است که بر مهندسی زندگی، فضا و مشروعیت مبتنی است. درعین حال باید توجه داشت که مفهوم «هیدرولیک دولتی» نه نفی مطلق دولت هیدرولیک، بلکه تحول آن در سطحی گفتمانی و زیست-سیاستی است؛ تحولی که با تمرکز نهاد‌های بروکراتیک و حذف دانش‌های محلی، دولت را به سوژه‌ای شکل‌گرفته درون منطق آب بدل می‌سازد.

تحول از قانون مدنی (۱۳۰۷) به قوانینی چون ملی‌شدن آب‌ها و قانون توزیع عادلانه آب در حقیقت مسیر گذار از دولت ناظر به دولت حکمران را نشان می‌دهد؛ دولتی که از طریق تولید رژیم دانایی، تولید مقررات فنی و کنترل بروکراتیک توانسته است حق تصرف در منابع آبی را از جوامع محلی، مالکان سنتی و حق‌آبه‌داران سلب کرده و به خود واگذار کند. بدین‌سان، برخلاف تصور ویتفوگل از «دولت هیدرولیک» که در آن تمرکز قدرت سیاسی نتیجه ضرورت‌های مهندسی و آبیاری است، تجربه ایران مدرن نشان می‌دهد که تمرکز قدرت از خلال سازوکارهای حقوقی و زیست-سیاستی تحقق یافته است. از این منظر، سال ۱۳۴۷ نقطه عطفی است که در آن «دولت هیدرولیک» تثبیت و «هیدرولیک دولتی» زاده می‌شود. این گذار تا تصویب قانون توزیع عادلانه آب در ۱۳۶۱ کامل می‌شود، زمانی که دولت نه تنها مدیر آب، بلکه فاعل گفتمانی قدرت در بستر آبی است.

بنابراین صورت‌بندی هیدرولیک دولتی پیشنهادی در این مقاله نه صرفاً یک برچسب مفهومی، بلکه کوششی است برای بازاندیشی در پیوند میان دولت، طبیعت و سیاست. در جهانی که منابع روزبه‌روز به ابزارهای حکمرانی و تقابل بدل می‌شوند، فهم سازوکارهای مداخلاتی چون هیدرولیک دولتی، برای تحلیل وضعیت ایران و نیز بازاندیشی در مسیرهای بدیل توسعه و حکمرانی ضروری است.

فصلنامه علمی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء(س)، سال ۳۵، شماره ۶۵، بهار ۱۴۰۴ / ۷۳

دوره	وضعیت آب	نوع مداخله دولت	چارچوب نظری قابل تطبيق
پیش از ۱۳۰۷	عرفی - فقهی	ناظر	دولت غیر هیدرولیک
۱۳۰۷-۱۳۲۲	قانون گذاری مقدماتی	ورود تدریجی دولت به حوزه آب	آغاز شکل گیری عقلانیت حکمرانی
۱۳۲۲-۱۳۴۷	قانون گذاری و مهندسی فنی	دولت هیدرولیک	تمرکز فنی قدرت
۱۳۴۷-۱۳۶۱	دولتی سازی تام	هیدرولیک دولتی	عقلانیت زیست-سیاستی



منابع

- اسکندر بیگ ترکمان. (۱۳۸۲). *تاریخ عالم‌آرای عباسی*. به تصحیح ایرج افشار. تهران: امیرکبیر.
- امیر خسروی، بابک. (۱۴۰۲). *دولت در ایران: تقدی بر نظریه تولید آسیایی کارل مارکس*. تهران: اختران.
- امیری، هادی و دیگران. (۱۳۹۵). «راهبرد سیاست‌گذاری آب در ایران: کاربرد دستور زبان نهادی در اصلاح قانون توزیع عادلانه آب». *راهبرد اقتصادی*. ۵(۱۹). ۸۳-۱۰۹.
- بختیاری، محمد؛ آبدیان، حسین؛ یوسفی‌فر، شهرام. (۱۳۹۳). «منصب کدخدا در جامعه روستایی دوره قاجار». *تاریخ اسلام و ایران*. ۲۴(۲۲). ۷۱-۴۷.
- بشیری، عباس و دیگران. (۱۳۹۴). *نظام حاکم بر حقوق کاربردی آب*. تهران: جنگل-جاوردان.
- پهلوی، محمدرضا شاه. (۱۳۴۵). *انقلاب سفید*. تهران: کتابخانه سلطنتی پهلوی.
- تکمیل همایون، ناصر. (۱۴۰۰). *آب و نظام آبرسانی و آبیاری تهران*. تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- تهامی، مرتضی. (۱۳۸۹). *آبیاری و آبرسانی در ایران باستان*. تهران: بعثت.
- حجتی، محسن. (۱۳۹۷). *بررسی سیاست‌های مدیریتی منابع آب در کالیفرنیا در ۵۰ سال گذشته و مقایسه آن با نمونه ایران*. پایان‌نامه کارشناسی ارشد. دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه شهید بهشتی.
- حسینی ابری، سید حسین. (۱۳۷۷). «مدیریت سنتی زاینده‌رود: بحثی در دانش بومی ایران». *دانشکده ادبیات و علوم انسانی*. دانشگاه اصفهان. ۲(۱۵). ۱۰۱-۱۲۰.
- ذوالفقاری، یوسف. (۱۳۹۵). *حقوق آب*. تهران: مجد.
- رفعتی پناه مهرآبادی، مهدی. (۱۳۹۶). «تأثیر سیاست‌های کشاورزی دولت ایران بر بهره‌برداری از آب‌های زیرزمینی در دوران برنامه‌های عمرانی». (۱۳۵۷-۱۳۲۷). *تاریخ اسلام و ایران*. ۲۷(۳۵). ۱۰۵-۱۲۸
- <https://doi.org/10.22051/hii.2017.15954.1397>
- زارعی، محمد ابراهیم؛ سلطانمرادی، زهرا. (۱۳۹۵). «بررسی ثبات سیاسی با مدیریت آب در اصفهان صفوی». *تاریخ اسلام ایران*. ۲۶(۳۱). ۹۹-۱۲۰.
- <https://doi.org/10.22051/hii.2016.2517>
- سازمان برنامه. (۱۳۳۸). *سنجش پیشرفت و عملکرد برنامه عمرانی هفت‌ساله دوم ایران*. بی‌جا. سازمان برنامه.
- شامخی، تقی. (۱۳۹۰). *قوانین و مدیریت منابع طبیعی (جنگل‌ها و مراتع)*. تهران: دانشگاه تهران.
- طالبی صومعه‌سرای، مهشید. (۱۴۰۱). *یک قرن حکمرانی آب در ایران*. تهران: خرد سرخ.
- طرح پاکسازی کرانه‌های دریای شمال. (۱۳۵۴). تهران: سازمان حفاظت محیط زیست.
- فوکو، میشل. (۱۳۹۱). *تولد زیست-سیاست*. ترجمه رضا نجف‌زاده. تهران: نی.
- لمتون، ا. ک. اس. (۱۳۷۷). *مالک و زارع در ایران*. ترجمه منوچهر امیری. تهران: علمی و فرهنگی.
- مصطفوی، سید محمدکاظم. (۱۴۲۱ق). *القواعد-مائه قاعدة الفقهیه*. قم: دفتر انتشارات اسلامی.
- مجموعه قوانین و مقررات سازمان برنامه و بعضی قوانین و مقررات دیگر. (بی‌تا). تهران: سازمان برنامه.

فصلنامه علمی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء(س)، سال ۳۵، شماره ۶۵، بهار ۱۴۰۴ / ۷۵

مجموعه قوانین سال ۱۳۴۵. (۱۳۴۵). نشریه روزنامه رسمی کشور شاهنشاهی ایران. بی جا: روزنامه رسمی.

مرکز پژوهش‌های مجلس. «قانون اجازه تأسیس بنگاه آبیاری» (۱۳۲۲). قابل دسترس در: <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/93667>, (accessed 5 August 2025).

مرکز پژوهش‌های مجلس. «قانون اصلاح قانون تأسیس بنگاه آبیاری و امور مربوط به آبیاری کشور». (۱۳۳۴). قابل دسترس در:

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/94744>, (accessed 5 August 2025).

مرکز پژوهش‌های مجلس. «قانون مدنی». (۱۳۰۷). قابل دسترس در:

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/97937>, (accessed 5 August 2025).

مرکز پژوهش‌های مجلس. «قانون آب و نحوه ملی شدن آن». قابل دسترس در:

<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/96242?keyword>, (accessed Nov 21, 2024).

مرکز پژوهش‌های مجلس. «قانون توزیع عادلانه آب». (۱۳۶۱). قابل دسترس در:

<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/90679>, (accessed 5 August 2025).

میرجعفری، حسین و دیگران. (۱۳۸۸). «بررسی نظریه خاستگاه قنات در ایران». *تاریخ اسلام و ایران*. ۱۹(۲): ۱۰۲-۷۹.

<https://doi.org/10.22051/hii.2014.736>

میری، مسلم. (۱۴۰۳). *مبانی نظام حکمرانی ایران*. تهران: مجد.

نشریه آب. (۱۳۳۵). بنگاه مستقل آبیاری. ۲(۴): دی ماه.

نبوی، سید حسین؛ ارشاد، فرهنگ؛ مصطفایی، سورن. (۱۴۰۱). «مواجهه صاحب نظران ایرانی با نظریه استبداد شرقی. با نگاهی به ایران پیشامدرن. مطالعه‌ای در تاریخ نگاری میدانی». *مطالعات فرهنگی و ارتباطات*. ۱۸(۲): ۳۸-۱۱.

<http://noo.rs/oCOa4>

ولی، عباس. (۱۳۸۰). *تکامل فنودالیزم ایرانی*. ترجمه حسن شمس آوری. تهران: نشر مرکز.

وینفولگ، کارل آگوست. (۱۳۹۱). *استبداد شرقی: بررسی تطبیقی قدرت تام*. ترجمه محسن ثلاثی. تهران: ثالث.