

# اصلاحات ارضی جمهوری اسلامی ایران

حسین بیگی نسوان

فارغ التحصیل کارشناسی ارشد علوم سیاسی  
دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

از جمله شرایطی که امروزه برای نیل به «توسعه» در نظر گرفته می شود، یکی هم پرداختن به امر مهم «اصلاحات ارضی» می باشد، که از حیث نظری و تجربی دارای مؤیدات بسیاری می باشد. اهمیت «اصلاحات ارضی» تا بدانجاست که گروهی دست یابی به توسعه را بدون پرداختن به آن، غیر ممکن می دانند و معتقدند که، تا مسئله «الگوی مالکیت» و «شیوه بهره برداری از آن» مورد بازنگری جدی قرار نگیرد، امکان تحقق عینی توسعه وجود ندارد. اصلاحات ارضی، با ایجاد یک دگرگونی بنیادین در ارتباط با «مالکیت ارضی»، زمینه مساعد برای رشد و توسعه را فراهم نموده و بستر تحقق عدالت اجتماعی و حاکمیت روابط انسانی در جامعه را به دنبال دارد.

با رجوع به تاریخ کشورهای توسعه یافته نیز می توان برای این مدعا شواهد تجربی قابل توجهی پیدا کرد، به طوری که در ژاپن موتور محرکه توسعه اقتصادی کشور - که پس از انقلاب میسجی در حقیقت آغاز شده بود - را اصلاحات ارضی اعمال شده در فردای جنگ جهانی دوم شکل می دهد. در انگلستان «جنبش محصور کردن مراتع و اراضی»<sup>۱</sup> عمومی را داریم که به تضعیف هر چه بیشتر نظام فئودالی در این کشور منجر

1. Enclousure morement.

شده است. حتی در شوروی (سابق) مشاهده می شود که پس از انقلاب اکتبر، اصلاحات ارضی مورد توجه قرار گرفته و برای توسعه کشور، اعمال می گردد. گذشته از موارد تجربی-تاریخی، بسیاری از نظریه پردازان توسعه نیز از نقطه نظر تئوریک بر اهمیت اصلاحات ارضی به عنوان پیش شرط اساسی جهت رشد و توسعه، توافق دارند. «پیتر دورنر» اصلاحات ارضی را زمینه ساز افزایش بهره وری و تولید دانسته که در نتیجه آن توزیع عادلانه تر درآمد، انگیزه های تازه برای رضایت و سرمایه گذاری افزونتر بوجود می آید.<sup>۱</sup> کمیسیون اقتصادی امریکای لاتین (اکلا)<sup>۲</sup> اصلاحات ارضی را شرط اولیه و لازم برای پیشرفت کشاورزی روستایی دانسته است<sup>۳</sup> و از نظر «میردال» اصلاحات ارضی کلید توسعه است.<sup>۴</sup> همچنین براساس گزارش سازمان خواربار و کشاورزی جهانی (F.A.O) در سال ۱۹۷۰ در بسیاری از مناطق جهان جنوب، اصلاحات ارضی شرط اولیه توسعه شناخته شده است.<sup>۵</sup> اگرچه در مفهوم اصلاحات ارضی اتفاق نظری وجود ندارد اما غالباً این اصطلاح در مورد تقسیم زمین به نفع زارعین کم زمین یا بدون زمین بکار می رود. طبق تعریف جامعتر، هرگونه بهبودی که در وضعیت کشاورزی جدید حاصل شود اصلاحات ارضی خوانده می شود.<sup>۶</sup>

تاریخ اصلاحات ارضی در ایران، به اوائل دهه چهل برمی گردد که پیامدهای بسیاری را به دنبال داشت. ما در اینجا نخست به بررسی اجمالی تحولات این دهه می پردازیم و متعاقب آن مسئله اصلاحات ارضی پس از انقلاب اسلامی را طرح می نمایم. ضرورت این بحث تاریخی از آنجا ناشی می شود که، برای درک اهمیت اصلاحات ارضی در جمهوری اسلامی، بررسی موانع موجود بر سر راه دست اندرکاران انقلابی کشور و در نهایت ارزیابی دقیق دستاوردهای حاصله از این روند و اطلاع از وضعیت مالکیت ارضی در دوران ستم شاهی ضروری و لازم است.

۱. اصلاحات ارضی و توسعه اقتصادی: پیتر دورنر، ترجمه احمد کریمی، تهران: امیرکبیر، ۱۳۵۶، ص ۲.
2. Economic commission For Latin America (ECLA).
۳. توسعه اقتصادی در جهان سوم: مایکل تودارو، ترجمه غلامعلی فرجادی، تهران: برنامه و بودجه، ۱۳۶۴، ص ۴۵۳.
۴. درام آسیایی، پژوهش درباره فقر ملتها: گونار میردال، ترجمه منوچهر امیری تهران: امیرکبیر، ۱۳۶۶، ص ۲۰۰.
۵. توسعه اقتصادی در جهان سوم: پیشین، ص ۴۵۳.
۶. اصلاحات ارضی و عملکرد آن در چند منطقه: بانک مرکزی، تهران: بانک مرکزی، اداره بررسیهای اقتصادی. ۱۳۶۵، صص ۱-۲.

سوالی که در این نوشتار به دنبال پاسخ گویی آن می‌باشیم این است که: «کیفیت اصلاحات ارضی در جمهوری اسلامی چگونه بوده است؟» و برای این منظور ضمن پرداختن به تاریخچه اصلاحات ارضی در جمهوری اسلامی، بیان و شرح ضوابط قانونی مصوب جمهوری اسلامی در این خصوص و بررسی شرایط اجتماعی آن روز، به دست آوردهای حاصله و کاستی‌های احتمالی این اصلاحات اشاره خواهیم کرد.

### الف: اصلاحات ارضی سال ۱۳۴۱ و پیامدهای آن

اصلاحات ارضی سال ۱۳۴۱ ایران، ناشی از برخوردهای بین‌المللی در ارتباط با ساخت اقتصادی و اجتماعی داخلی بوده است. در پایان نیمه اول قرن حاضر، شکل خاصی از اقتصاد بین‌المللی بنام «وابستگی جدید» (New dependence) بر اساس سرمایه‌گذارهای شرکت‌های چند ملیتی در کشورهای پیرامونی مسلط گردید<sup>۱</sup> و در پی آن در سالهای پس از جنگ جهانی دوم بر سرعت این تحولات افزوده شد. کمکهای ایالات متحده امریکا در این سالها به رژیم شاه و بکارگیری آن در جهت توسعه سرمایه‌داری ایران، به این وابستگی‌ها افزود. در همین سالها قشری از سرمایه‌داران پدید آمدند که در پی کودتای ۲۸ مرداد و اجرای برنامه‌ها و توسعه صنعتی ایران پس از سالهای دهه ۳۰، توانستند بیش از پیش گسترش نمایند.

طبقه سرمایه‌دار جدید، شروع به سرمایه‌گذاری در بخشهای صنعتی کرد که نیاز به گسترش هرچه بیشتر بازارهای داخلی، مواد خام و کارگر ارزان داشت. در چنین شرایطی، ساخت و بافت کشاورزی سنتی ایران که بر نظام ارباب-رعیتی استوار بود، می‌بایست دگرگون می‌شد؛ چون این روابط مانعی بر سر راه گسترش سرمایه‌داری بود. انجام اصلاحات ارضی از سوی دولت، در حقیقت گام مؤثری بود در جهت تأمین این هدف که منجر به تحکیم قدرت طبقات جدید شد؛ چرا که نظام سرمایه‌داری در این مرحله از تحول خود، خواهان گسترش و ایجاد اقتصاد دهقانی است تا در فرصت مناسب این نظام را در نظام‌های بهره‌برداری جدید و سرمایه‌داری ادغام نماید و اصلاحات ارضی این زمینه را برای آنها فراهم آورد. توضیح آنکه: یکی از دستاوردهای اصلاحات ارضی ایران، گسترش بهره‌برداری خرده مالکی و دهقانی بود و دولت سعی

۱. تحولات اجتماعی در روستاهای ایران: عبدالعلی لهسایی‌زاده، شیراز: نوید، ۱۳۶۹، ص ۱۵۰.

کرد تا از این طریق بخش روستایی را در مسیر تحولات اقتصادی شهری قرار دهد. «فرد هالیدی» (Fred Halliday) در این خصوص می نویسد: «در اکثر کشورهای سرمایه داری، در مرحله معینی دولت مداخله کرد تا بخش روستایی را در مسیر بقیه اقتصاد قرار دهد و این را بویژه با تغییر الگوی مالکیت زمین در روستاها انجام داد. اصلاحات ارضی به معنای اخص همین است: دگرگونی در مالکیت توسط دولت به منظور تشویق رشد بازار داخلی و ساخت سرمایه داری در روستا»<sup>۱</sup>.

البته در کشور ایران، اولاً اصلاحات ارضی به صورت کامل به اجرا درنیامد و ثانیاً اجرای ناقص آن هم در راستای یک تحول سرمایه دارانه وابسته صورت گرفت. البته نقش عوامل سیاسی در اجرای اصلاحات ارضی ۱۳۴۱ را نیز نباید نادیده گرفت.

در آغاز دهه ۶۰ میلادی، در امریکا با انتخاب کندی، حزب دمکرات قدرت را بدست گرفت. این حزب برای کشورهای تحت نفوذ خود طرحی نو ریخت که یکی از بندهای آن، انجام برنامه اصلاحات ارضی در این کشورها بود.<sup>۲</sup> هدف اساسی از اجرای این طرح، علاوه بر مشروعیت بخشیدن به حکومتهای وابسته و معرفی رهبران آن به عنوان چهره اصلاح طلب و مترقی، کنترل توده های ناراضی روستایی و جلوگیری از خطر بروز شورش و یا احیاناً انقلاب از سوی آنان بود. لذا مشاهده می شود در کشورهای مختلف برنامه های اصلاحی مختلفی، طرح و اجرا می شوند. از آن جمله می توان به برنامه «اصلاحات ارضی» ایران اشاره داشت که در دهه چهل و طی سه مرحله تا اوایل دهه ۵۰ به اجرا درمی آید.

مرحله اول با تصویب قانون اصلاحات ارضی، اقدامات جهت اجرای آن از اوایل دهه چهل تحت نظر «علی امینی» آغاز شد و رسماً در مهرماه ۱۳۴۳ به پایان رسید. نتیجه آنکه: تعداد ۱۶۰۰۰ ده که حدود ۱۹/۵٪ کل اراضی قابل کشت در ایران را در برمی گرفت، از مالکان خریداری و به ۷۵۳۴۰۶ رعیت واگذار شد.<sup>۳</sup> در این مرحله، علیرغم محدود شدن مالکیت های بزرگ، تعداد زیادی از مالکین به انحاء مختلف، از

۱. دیکتاتوری و توسعه سرمایه داری در ایران: فرد هالیدی، ترجمه فضل الله نیک آئین، تهران: امیرکبیر، ۱۳۵۸، صص ۹۷-۹۶.

۲. جهت اطلاع بیشتر رجوع کنید به: واحدهای تولید گروهی: مشاع. مهدی طالب، تهران: دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران، ۱۳۶۴، صص ۱۱۴.

۳. گزارش سالیانه ۱۳۴۹ بانک مرکزی، .

توزیع زمینهای تحت تصرفشان طفره رفتند. به طور کلی مرحله اول قانون اصلاحات ارضی تنها حدود ۲۰٪ از خانوارهای روستایی را در بر گرفت.<sup>۱</sup>

با برکناری علی امینی، که در پی مذاکرات شاه با رهبران کاخ سفید و تضمین اجرای سیاستهای آنان در ایران، از سوی شاه رخ داد، محمدرضا پهلوی خود شخصاً نظارت بر اجرای قانون اصلاحات ارضی را به عهده گرفت؛ از این زمان به بعد تبصره های مختلفی به قانون اضافه گردید که در مجموع به نفع مالکان بود. بر این اساس مالکین راه فرارهایی از قانون یافتند تا به این طریق از تقسیم اراضی خود جلوگیری کنند. بر طبق قانون، مالکین می توانستند اراضی را به خویشاوندان خود منتقل کنند یا اینکه اراضی مکاتیزه از شمول قانون خارج بود. همین امر باعث شد تا بسیاری از مالکین با خریدن چند دستگاه تراکتور و بیرون راندن دهقانان از زمینهای خود، زمینها را واجد شرایط قانون جلوه دهند و از تقسیم آن جلوگیری به عمل آورند. «بر طبق مواد الحاقی به قانون اصلاحات ارضی، مالک می توانست تا ۵۰۰ هکتار از اراضی خود را تا مادامی که آن را با تراکتور شخم زده و از کارگر کشاورز استفاده می کرد، از قانون اصلاحات ارضی مشنا کند»<sup>۲</sup>.

طبق آمار ۱۱۰۰ ده به علت آنکه کاملاً با وسایل ماشینی زراعت می شده اند، در ردیف مستثنیات اصلاحات قرار گرفتند. ۱۵۰۰ مالک دیگر، مقررره مربوط به باغات میوه را انتخاب کردند و این قضیه نشان می دهد که چرا ناگهان بازده پسته و سیب به نسبت ۶۰٪ در فاصله سالهای ۱۹۶۰ - ۱۹۶۸ افزایش یافت و البته شکی نیست که مالکان دیگری به طرق مختلف و استفاده از فریب و نیرنگ و رشوه دادن به مأموران اصلاحات ارضی، توانستند املاکی را که دیگر به آنان تعلق نداشت، حفظ کنند.<sup>۳</sup> علاوه بر این، بر طبق قانون، مالکین می توانستند یک ده شش دانگ و یا شش دانگ پراکنده در دهات مختلف را به انتخاب برای خود نگه دارند. همین باعث شد تا مالکین پربترین و حاصلخیزترین اراضی را در اختیار گیرند و بدترین و کم آترین آنها را واگذار نمایند.

۱. رجوع کنید به: اقتصادی سیاسی ایران جلد ۲. محمدعلی کاتوزیان، تهران: پایروس، ۱۳۶۶، ص ۲۰۰ به بعد.

۲. تحولات اخیر در نظام های زمینداری و پیدایش نظام های بهره برداری: احمد اشرف، تهران: آموزشگاه خدمات اجتماعی، ۱۳۵۲، ص ۱۰۵.

۳. دیکتاتوری و توسعه: پیشین، صص ۱۲۰-۱۱۹.

مرحله دوم اصلاحات ارضی، از سال ۱۳۴۳ آغاز و تا ۱۳۴۵ ادامه یافت و اکثریت باقی مانده صاحبان نسق را در برمی گرفت. براساس قوانین مرحله دوم حدود ۸۰٪ از انتقالات زمین به ایجاد اجاره داری ختم شد. ۴۰ هزار روستا و ۲۱۹۱۲ مزرعه در این مرحله زیر پوشش اصلاحات قرار گرفت. حدود ۲۲۷۴۹۰ مالک زمینهایشان را به ۱۲۴۶۶۵۲ زارع اجاره دادند. به وسیله اجرای شق دوم این قانون، یعنی فروش زمین به زارع ۵۷۱۶۴ زارع زمین از ۳۲۷۵ مالک خریداری کردند. حدود ۱۵۶۲۷۹ زارع قطعات کوچک زمین بدست آوردند که نتیجه تقسیم ۲۲۶۴۶ مالک در جهت تقسیم زمین بین خود و زارع براساس شق سوم بود.<sup>۱</sup>

مرحله سوم اصلاحات ارضی، در اواخر دهه چهل به منظور پایان بخشیدن به نظام اجاره داری که از مرحله دوم باقی مانده بود، به مرحله اجرا درآمد. فروش زمین به روستاییان و تقسیم زمین طبق روش سنتی تقسیم محصول، که در مرحله دوم اصلاحات شروع شده بود، در تمامی دهات به استثنای مزارع مکانیزه، باغستانها و اراضی اوقاف آغاز گردید. در این مرحله پنج شق مرحله دوم برداشته شد و طبق قوانین این مرحله مالکان مخیر شدند که یکی از دو راه فروش زمین به رعایا و تقسیم آن میان خود و اجاره دادن براساس بهره مالکانه متداول را انتخاب کنند.

این مرحله از اصلاحات ارضی عملاً با خط مشی ها و نوسازی دولت در کشاورزی توأم شد. به طوری که سه بخش مجزاً در این مرحله قابل تفکیک است: ایجاد شرکتهای سهامی زراعی، فروش زمینها و اجاره داری و دست آخر قسمت سوم که تشویق و سرمایه گذاری در شرکتهای کشت و صنعت می باشد. از این قسمت سوم به عنوان مرحله چهارم اصلاحات ارضی نیز یاد می شود. «محمدعلی کاتوزیان» این مرحله را جزئی از اصلاحات ارضی نمی داند بلکه بخشی از استراتژی شبه مدرنیست استبدادی که کشاورزی را مختل کرده است به شمار می آورد.<sup>۲</sup>

اصلاحات ارضی ۱۳۴۱ در ایران، گذشته از دلایلی که منجر به تصویب و اجرای آن شد، تغییراتی را در ساختار ارضی و کشاورزی کشور بوجود آورد. با اجرای این

۱. مسئله ارضی و دهقانان تهیدست در ایران: خسرو خسروی، تهران: نشر بیداری، ۱۳۶۰، صص ۱۶۸-۱۶۷.  
 ۲. اقتصاد سیاسی ایران: پیشین، صص ۱۱۷ به بعد.

اصلاحات، دگرگونی ای در الگوهای مالکیت و نظام های بهره برداری کشاورزی ایجاد گردید که خود زمینه را برای تحولات بعدی در نظام کشاورزی ایران و دگرگونی در ساخت طبقات اجتماعی روستایی فراهم آورد. اما اینکه آیا این دگرگونیها همه در جهت مطلوب پیش رفتند یا خیر؟ سوالی است که به طور کلی می توان جواب منفی بدان داد. بررسی پیامدها و نتایج این تحولات در جامعه روستایی ایران که تا پیروزی انقلاب اسلامی ادامه یافت، حاکی از این است که پاسخ این سوال مثبت نمی تواند باشد. البته اگرچه در ظاهر نظام ارباب-رعیتی اعتبار خود را از دست می دهد، ولیکن اشتباه خواهد بود اگر فکر کنیم که قدرت مالکان نیز به همراه آن کاملاً درهم شکسته است؛ چرا که پس از اتمام اصلاحات، عده زیادی از مالکان بودند که همچنان موقعیت های برتر خود را حفظ کرده، و به طرق قانونی و غیرقانونی از تقسیم اراضی خود، طفره رفته بودند. در ضمن آنهایی هم که به این کار راضی شده بودند با دریافت بهای اراضی خود در بخشهای دیگر اقتصادی سرمایه گذاری کرده بودند و از این طریق به موقعیت ممتاز اقتصادی دست یافته بودند. به عبارت دیگر اگر چه از قدرت سیاسی و اجرایی عمده مالکان کاسته شده بود، لیکن این به معنای انتقال آن به بخش روستایی نبود؛ چرا که روستاییان همچنان در محرومیت بسر می بردند و تنها این دولت بود که از این میان توانسته بود در تمرکز هرچه بیشتر قدرت موفق عمل کند. دولت با تقویت دستگاه بوروکراتیک از طریق بهره برداریهای جدید و نهادها و مؤسسات جدید روستایی، توانست به این مهم نایل آید.

اصلاحات ارضی ۱۳۴۱ اگرچه با شعار «زمین از آن بزرگتر» آغاز شد و قرار بود دارای ماهیت و خصیصه مساوات گرایانه باشد، ولی تصویب قوانین و اجرای آن به نحوی صورت گرفت که توزیع زمینها به شکلی کاملاً ناعادلانه صورت پذیرفت و همین امر موجبات ساخت طبقاتی جدیدی را در روستاها فراهم آورد که مهمترین گروهها و نیروهای این ساخت طبقاتی در آستانه انقلاب اسلامی عبارت بودند از:

۱. بهره برداران بزرگ، متوسط و کوچک تجاری که با بیش از صد هزار نفر در زمینهای بالنسبه آباد به وسعت ۵ تا ۶ میلیون هکتار، ثروت و قدرتی در خور، مشغول زندگی بودند.

۲. گروه کوچکی از دهقانان مرفه و خرده سرمایه داران روستایی که از منزلت

اجتماعی و قدرت اقتصادی نسبتاً خوبی برخوردار بودند.

۳. دهقانان کم زمین و بدون زمین که در قاعده هرم اجتماعی روستایی، با جمعیتی بالغ بر ۱/۵ میلیون نفر از کشاورزان که در تب و تاب صاحب زمین شدن و زمین کافی داشتن بودند.<sup>۱</sup>

در مجموع، اصلاحات ارضی ۱۳۴۱ نتوانست به طور بنیادی مسائل و مشکلات روستا و روستاییان را حل نماید و بسیاری از مشکلات همچنان باقی ماند. به همین دلیل با وقوع انقلاب اسلامی یک بار دیگر مسائل مربوط به زمین و زمینداری در صدر مسائل انقلاب قرار گرفت و تحولاتی را به دنبال داشت.

ب: تحولات ارضی ایران پس از انقلاب اسلامی

تصویب و اجرای اصلاحات ارضی ۱۳۴۱ موجب گردید که جامعه روستایی ایران شدیداً طبقاتی شود؛ بدین معنی که در رأس هرم سلسله مراتب اجتماعی روستا، تعداد اندکی مالکان عمده قرار داشتند و در قاعده آن بخش عظیمی از توده های روستایی تهیدست، و این نشان می دهد که توزیع زمین میان گروه های مختلف روستایی کاملاً ناعادلانه بوده است. نگاهی به آخرین آمارها در خصوص توزیع زمین در سال اول انقلاب، نشان می دهد<sup>۲</sup> که ۱۶۰۱۰۰۰ خانوار، زمینی برابر با ۲/۴۳ میلیون هکتار در اختیار داشتند و در مقابل ۹۵۰۰ خانوار بزرگ مالک ۲/۴۵ میلیون هکتار زمین را در تصرف خود داشتند. با یک جمع بندی ساده می توان نتیجه گرفت که هر خانوار بزرگ مالک به اندازه ۱۷۱ برابر خانوارهای کم زمین، زمین در اختیار داشته اند (بدون احتساب خانوارهای بدون زمین). نتیجه آنکه: در آستانه انقلاب اسلامی، گذشته از خیل روستاییان بدون زمین، حتی میان بهره برداران مالک زمین نیز توزیع بسیار ناعادلانه بود. به طور کلی بهره برداران کشاورزی در این دوران به دو گروه عمده قابل تقسیم اند: گروه اول سرمایه داران ارضی (بهره برداریهای تجاری) و گروه دوم بهره برداریهای دهقانی که خود به سه قشر فقیر، متوسط و مرفه تقسیم می شوند.

پس از پیروزی انقلاب یکی از اصلی ترین مسائل که برای حل مشکلات و

۱. تحولات اخیر: پیشین ص ۲۴.

۲. ضرورت رسیدگی فوری تر به تدوین قانون واگذاری و احیاء اراضی: کمیته تحقیق و پژوهش مجتمع دانشگاهی علوم اداری و بازرگانی، زیتون، شماره ۱۱، اسفند ۶۱، ص ۱۷.



معضلات روستاهای ایران حس می شد، حل مسئله زمین بود تا از این طریق بتوانند دگرگونی های لازم را در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در روستاهای ایران ایجاد نمایند. آن طور که سلطه زورگویان و خوانین که سالیان متمادی بر روستاییان حاکم بودند محو و نابود، و در عرض رابطه یا ضابطه ای بر اساس قسط و عدل اسلامی جایگزین آن مناسبات ظالمانه گردد.<sup>۱</sup> البته دوران پس از انقلاب دارای حساسیتهای ویژه ای بود که در مجموع اجرای چنین تحولی را «ضروری»، «مهم» و «خطیر» می نمود. توضیح آنکه: از یک طرف وجود روحیه انقلابی بالا در میان مردم و دست اندرکاران انقلاب، انجام چنین دگرگونیهایی را سهل می نمود و مقاومت مخالفان را به حداقل ممکن می رساند، و از طرف دیگر عدم وجود یک دیدگاه منسجم و واحد در میان گروههای انقلابی - از دولت موقت گرفته تا دیگر کانونهای تصمیم گیرنده در امر انقلاب - کارشکنی های مخالفان نظام، وجود هرج و مرجهای داخلی و ... تحقق صددرصد و عینی چنین تحولاتی را با مانع و مشکل روبه رو می نمود. نتیجه آنکه می بینیم «اصلاحات ارضی» در مقام وضع و عمل در دو سطح متفاوت عمل می نماید. بدین صورت که علی رغم مشمول قوانین اصلاحات ارضی در مقام وضع، به خاطر مصالح انقلابی و ملی کشور بخشی از آنها عملاً اجرا نگردیده و تنها اصولی چند از «اصلاحات ارضی» توسط شوراهای هفت نفره به اجرا گذارده می شود که در حد خود اصلاحات چشمگیری را به دنبال داشته است.

ج: دیدگاههای مختلف در زمینه مسائل مالکیت ارضی پس از انقلاب اسلامی

با فروپاشی نظام شاهنشاهی، شرایطی پدید آمد تا روستاییان موقعیت را برای مطالبه حقوق خود مناسب تشخیص دهند. بنابراین تعداد زیادی از روستاییان به تصرف اراضی و خلع ید از مالکان غاصب آنها پرداختند.<sup>۲</sup> در این میان زمینداران بزرگ که هنوز در مناطق روستایی باقی بودند، سعی در حفظ اراضی خود داشتند که همین باعث شد تا برخوردهایی میان این دو گروه پدید آید و موجبات بی نظمی و حتی در مواردی قتل و خونریزی را در سطح روستاها فراهم آورد.

به طور کلی اعتراضات روستاییان بر حسب اوضاع و احوال محل متوجه یک یا چند

۱. همان، ص ۱۷.

۲. مبارزه دهقانان اوج می گیرد: نیک آیین، دنیا، شماره ۲، ۱۳۵۸، ص ۲۷-۲۶.

مورد از موارد زیر بود:

۱. مصادره اموال مالکان فراری.
  ۲. مصادره اراضی بهره برداران بزرگ یا حتی متوسط که به دلایل گوناگون میان مالکان و زارعان آنها اختلاف و خصومت وجود داشت.
  ۳. تصرف اراضی جنگلی و مراتع ملی شده.
  ۴. انحلال شرکتهای سهامی زراعی و تعاونی های تولید کشاورزی به وسیله سهامداران و باز پس گیری اراضی متعلق به خودشان.
  ۵. خودداری از باز پرداخت دیون دهقانان بابت اقساط اصلاحات ارضی و اقساط وام به شرکتهای تعاونی، بانکها و رباخواران.<sup>۱</sup>
- سقوط رژیم ستم شاهی، گسترش فعالیتهای انقلابی و نظریه استفاده برخی از گروههای داخلی و یا وابسته به خارج - مثل چپی ها - در ماههای اول پس از پیروزی انقلاب، نوعی بی نظمی را در کشور ایجاد کرده بود، برخوردهای انقلابی و قانونی با مسائل مربوط به زمین را می طلبید. لذا در همین راستا شاهد انجام اقداماتی اندک از سوی دولت موقت می باشیم. از آن جمله تشکیل شورای کشت و تهیه و تصویب قانون ۱۳۵۸/۶/۲۵ (موسوم به لایحه قانونی نحوه واگذاری اراضی در حکومت جمهوری اسلامی) که اگرچه نتایج قابل توجهی را به دنبال داشتند، لیکن قادر به حل بحران اراضی نبوده و عملاً این بحران ادامه یافت و حتی از لحاظی بر شدت آن نیز افزوده شد. طرفین درگیر در این بحران سعی در حفظ منافع خود داشتند؛ به طوری که دهقانان، کشاورزان و خوش نشینان کم زمین و بدون زمین، با ارسال طومارها و انجام راهپیمایی و تظاهرات خیابانی مصرراً خواستار اجرای سریع اصلاحات ارضی و واگذاری زمین شدند و از سوی دیگر مالکان با ارسال شکوائیه های گوناگون به علما و روحانیون و مراجع تقلید به بهانه محترم بودن اصل مالکیت در اسلام و لطایف الحیل، خواهان الغای اصلاحات رژیم گذشته شدند و با شرایط جدید یاد شده نیز در صدد حفظ اراضی خود برآمدند و بهره برداران متوسط و نسبتاً بزرگ تجاری با حمایت دولت موقت در فکر تثبیت موقعیت خویش برآمدند.<sup>۲</sup>

۱. زمین، دهقان، انقلاب، مقاله ای از کتاب مسائل ارضی و دهقانی: احمد اشرف، تهران: آگاه، (۱۳۶۱) ص ۲۷.  
 ۲. تشریح و تبیین قوانین، مقررات اراضی خارج از محدوده قانونی شهرها: محمدتقی محمودزاده، پیام زمین، سال ۲، شماره ۴، ص ۲۱.

دخالت گروه‌های سیاسی چپ و بهره‌برداریه‌های تبلیغاتی از آن، و حتی بروز قیام‌های مسلحانه در کردستان و گنبد و هرج و مرج حاکم بر روستاها، مسئولان انقلاب را بر آن داشت تا در فکر چاره‌ای اساسی برای مسائل مربوط به مالکیت زمین باشند که این خود دیدگاه‌های متفاوتی دربارهٔ مسائل مربوط به مالکیت زمین را پدید آورد:

### ۱. نظریه مالکیت مشروع و محدود (اصلاحات ارضی اسلامی)

این نظریه برای اولین بار در طرح «رضا اصفهانی» - معاون وقت وزارت کشاورزی - مطرح شد. طرح این نظریه به کشاورزان کم‌زمین و بدون زمین امیدهای تازه بخشید و در مقابل عمده مالکان و عده‌ای که از نظر بینش و تفکر اسلامی آن را مردود می‌دانستند، سعی در محکوم کردن آن داشتند، تا اینکه از سوی امام خمینی (ره) سه نفر از فقها مأمور شدند تا با آقای اصفهانی همکاری نمایند و این طرح را مورد بررسی قرار دهند. این طرح در تاریخ ۱۳۵۸/۲/۲۵ بنام «لایحه قانونی اصلاح قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی» در حکومت جمهوری اسلامی ایران، مورد تأیید قرار گرفت و اجرای آن بلا مانع اعلام شد و برای تصویب نهایی به شورای انقلاب ارائه گردید،<sup>۱</sup> که البته با جرح و تعدیلاتی به تصویب رسید.

نظریه مالکیت مشروع و محدود از دو جزء مالکیت «مشروع» و «محدود» پدید آمده بود. در مورد مالکیت مشروع اختلاف زیادی میان مخالفان و موافقان وجود نداشت. بخصوص آنکه اصل ۴۹ قانون اساسی نیز تکلیف آن را روشن کرده و مصادره و استرداد آن را در صورت مجهول بودن مالکان و واگذاری آن به بیت‌المال ضروری دانسته است. اما اصل اختلاف بر سر حکم شرعی محدود کردن مالکیت مشروع است که بر اساس قاعده تسلیط و احکام دیگر فقه اسلامی صورت می‌گرفت.

«آیت ۱ ... مشکینی» یکی از آیات ثلاثه - که خود از تأییدکنندگان نظریه مالکیت مشروع و محدود بود - در اظهار نظری اعلام کرد که «اسلام مالکیت را اصولاً محدود کرده است. اگر چنانچه مالکیت یک فرد سبب اضرار به مالکیت دیگران شود یا سبب مفسده در جامعه باشد همچنین اگر مالکیت شخصی ضرر استثماری برای جامعه داشته باشد، این گونه مالکیت را اسلام محدود می‌کند و به رسمیت نمی‌شناسد. مالکیت

۱. بررسی مسائل مربوط به واگذاری زمین و واحدهای تولید مشاع در گرگان و گنبد: هوشنگ بانکر و دیگران، تهران: وزارت کشاورزی، ۱۳۶۳، ص ۷۲.

محدود است به لاضرر و لاجرح و اینکه وجوه شرعی آن چون خمس و زکات و سایر مالیاتهای آن پرداخت گردد.<sup>۱</sup>

ریشه اختلاف بر سر مالکیت، عمدتاً سه مسئله است:<sup>۲</sup>

۱. عمده این اختلاف مسئله ولایت فقیه است؛ زیرا وقتی گفته شود زمین شخص را که مالک است و زمین را احیا کرده است و از این طریق مالک آن شده است بگیرند و بین عده ای تقسیم کنند، این مسئله مربوط به ولایت فقیه است. ولایت فقیه همانند ولایت پدر نسبت به فرزندان است. علما و فقها طرفدار مالکیت محدود سلطه ولی فقیه، در تشخیص ضرورت و صدور احکام ثانویه را مطرح می نمایند. اما از نظر مخالفان، این مسئله مورد اشکال است. آنان می گویند حاکم شرع این سلطه را ندارد و اینجاست که اختلاف فقهی در مورد مسئله مالکیت پیدا شده است؛ اما از دیدگاه موافقان حاکم شرع این سلطه را دارد، مشروط به اینکه تصرفاتش به صلاح جامعه باشد که صالح جامعه بر صلاح فرد تقدم دارد. به نظر آیت ا... مشکینی در چنین مواردی حاکم شرع این ولایت را دارد که مثلاً از هزار هکتار زمین یک مالک ۹۰۰ هکتار آن را بگیرد و به افراد نیازمند بدهد و ۱۰۰ هکتارش را به خودش واگذار نماید. به نظر آیت ا... مشکینی، طرح اصلاحات ارضی اسلامی مبتنی بر همین ولایت فقیه است. این اختلاف سبب گردید تا وقتی طرح به شهرستانها برود بعضی از علما چون نظرشان این بود که حاکم این ولایت را ندارد، این طرح را برخلاف شرع دانستند.

۲. دومین جنبه اختلاف فقهی میان علما «قاعده لاضرر» است. بر این اساس اگر چنانچه شخصی مالک چیزی بشود مالکیت او مورد قبول است اما اگر مالکیت او موجب ضرر و آسیب به دیگران شود این مالکیت را اسلام محدودی کند. ولی فقیه می تواند با استفاده از این قاعده حکم بر مصادره یا فروش ملک بنماید. قانون اصلاحات ارضی اسلامی با توجه به این قاعده از سوی آیات ثلاثه تهیه و تنظیم شد و مورد تأیید ولی فقیه نیز قرار گرفت.

۳. سومین جنبه اختلاف مربوط به تعریف و تصرف اراضی «بایر» بود. در طرح اصلاحات ارضی آمده بود که اگر زمین مدتی باقی بماند در این صورت زمین را باید پس

۱. مصاحبه با آیت ا... مشکینی، زیتون، شماره ۲، اردیبهشت ۶۰، ص ۱۱.

۲. مصاحبه با آیت ا... مشکینی، کیهان، ۱۴/۱۱/۵۹، ص ۱۰.

بگیرند و به دیگری واگذار نمایند، اما عده‌ای اعتقاد دارند که زمین هر چه قدر بماند به همان مالک متعلق است و زمین او ملکیت از خارج نمی‌گردد و بنابراین کسی حق احیای آن زمین را ندارد.

مخالفان طرح مالکیت مشروع و محدود، اعتقادشان بر این است که مالکیت در اسلام نامحدود است و نمی‌توان به زور و جبر کسی را واداشت تا از مالکیت خود چشم پوشد. معامله‌ای که به جبر و زور متکی باشد فاسد است و در نتیجه این افراد معتقدند مالک یا مالکین اگر به میل و رغبت حاضر به واگذاری و فروش زمین خود نگردند، معامله باطل و زمینی که از او گرفته شود حکم غصب و عایدات و درآمد حاصله آن حرام است.<sup>۱</sup>

### ۲. موضع دولت موقت

همزمان با این حوادث مسئولان اجرایی کشور از جمله دولت موقت و کارشناسان و برنامه‌ریزان آن روز کشاورزی، شدیداً با اقدامات روستاییان در مصادره اراضی و اصولاً تقسیم و تقطیع اراضی مخالف بودند. حتی وزیر وقت کشاورزی لایحه متجاوزین و غاصبین را تهیه و در تاریخ ۵۸/۵/۲ به تصویب شورای انقلاب رساند.<sup>۲</sup> این نوع تفکر و بی‌اعتنایی به خواسته‌ها و به حق روستاییان که سالهای متمادی تحت ستم عمده مالکان قرار داشتند و پس از انقلاب فرصت را مناسب برای مطالبه حق می‌دانستند، باعث گردید تا اقدامات روستاییان در تصرف اراضی عمده مالکان و زمینداران تشدید شود و خود باعث پیچیدگی‌های بیشتر مسئله گردد.

### ۳. طرفداران نظریه مندرج در «بندج»

اولین قانون مربوط به اصلاحات ارضی در بعد از انقلاب، «قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی» در شهریور ماه سال ۱۳۵۸ از تصویب شورای انقلاب گذشت. این قانون اگرچه به شکل مصوبه در آن زمان به اجرا درنیامد، ولیکن بعداً در طی چهار مرحله اصلاح و اجرا گردید. چهارمین اصلاحیه این قانون در تاریخ ۵۹/۱/۲۶ تحت عنوان «لایحه قانونی اصلاح لایحه قانون واگذاری و احیای اراضی در حکومت جمهوری اسلامی ایران» به تصویب رسید و پس از آن در جلسه ۵۹/۲/۲۱ آئین‌نامه

۱. بررسی مسائل مربوط به واگذاری زمین: پیشین، ص ۱۸.  
 ۲. واحدهای تولیدی گروهی: پیشین، ص ۱.

اجرای آن مورد تصویب نهایی شورای انقلاب قرار گرفت و از همان تاریخ اجرای این قانون آغاز شد.

این قانون در واقع نتیجه بررسی طرح رضا اصفهانی، توسط نمایندگان حضرت امام (ره) بود که مورد تأیید آنان قرار گرفت و سپس در شورای انقلاب به تصویب رسید. اصل و اساس این قانون مبتنی بر همان نظریه مالکیت مشروع و محدود بود که اعتقاد به محدودیت اراضی مالکین داشت و در بندهای «ج» و «د» این قانون منعکس شده بود.

طبق ماده ۱ این قانون، اراضی موردنظر به چهار قسم تقسیم شده بود که اراضی بند «ج» عبارت بود از «اراضی بایر که قبلاً دایر بوده و برحسب ملاکهای رژیم قبل ملک اشخاص یا مؤسسات شمرده شده است.» و بند «د» این قانون شامل «اراضی دایر» می شد. در مورد واگذاری این اراضی در ماده ۲ این قانون آمده بود: «در مورد اراضی بند «ج» دولت با رعایت ضوابطی که در مورد اراضی بند «د» خواهد آمد نسبت به صاحبان آنها اولویت داد تا به عمران آن پردازند و اگر اقدام نکردند آنها را در اختیار خود می گیرد تا کشت و بهره برداری در آنها را به افراد واجد شرایط واگذار نماید».

در ماده ۴ قانون، در مورد اراضی بند «د» تصریح شده بود: «اگر مالک شخصاً به امر کشاورزی در آنها اشتغال دارد تا سه برابر تعدادی که عرف محل برای تأمین زندگی کشاورز و خانواده او لازم است در اختیار او می ماند و اگر شخصاً به کشاورزی در آنها اشتغال ندارد و منبع درآمد کافی دیگری برای تأمین زندگی خود و خانواده اش ندارد، فقط تا دو برابر تعداد مزبور در اختیار او می ماند و در مورد بقیه در جاهایی که کشاورزی وجود دارند که فاقد زمین زراعی هستند و جز از راه گرفتن مازاد زمین این گونه مالکان نمی توان آنها را صاحب زمین زراعی کرد، وظیفه این است که مازاد بر حد مذکور را به این گونه زارعین واگذار کنند و اگر به میل خود به این وظیفه عمل ننمایند به مقتضای ولایت به حکم حاکم از آنان گرفته و در اختیار کشاورزان نیازمند گذارده شود، و دولت بهای نسق این زمینها را پس از کسر بدهیهای مالک به بیت المال، به او پردازد».

۱. مجموعه کامل قوانین و مقررات اراضی و اصلاحات ارضی. فرج الله قربانی: تهران: انتشارات دانشور، ۱۳۷۱، صص ۴۱۶-۴۱۴.  
۲. همان.

با تصویب این لایحه در شورای انقلاب، عملاً مسئله محدود کردن مالکیت ارضی در اذهان با بند «ج» مترادف گردید. پس از تصویب این لایحه تبلیغات گسترده‌ای تحت عنوان بند «ج» راه افتاد که حمایت‌های بسیاری از آن در سراسر کشور به عمل آمد. در واقع «این مسئله یک دگرگونی و تحول اساسی در جهت گیری جمهوری اسلامی در ارتباط با مسائل ارضی و کشاورزی ایجاد نمود که با تحولات سیاسی و اجتماعی زمان تصویب آن لایحه ارتباط مستقیم داشت»<sup>۱</sup>.

#### ۴. مخالفان بند «ج»

در کنار حمایت‌های گسترده از بند «ج» در سراسر کشور، متقابلاً مخالفت‌های گسترده‌ای هم بوجود آمد. مخالفان این بند، با طرح این مطلب که اجرای بند «ج» موجب آشوب در بسیاری از مناطق روستایی شده و کاهش تولیدات کشاورزی را به همراه داشته است و این استدلال که چون مجلس شورای اسلامی تشکیل شده است، باید مجلس به عنوان مرجع قانونگذاری و نماینده مردم این بند را مورد تصویب قرار دهد تا قدرت قانونی و اجرایی پیدا کند، و همچنین با عنوان دشواریهای فصل کشت، فشارهای خود را بر مقامات افزودند. این امر کار را به کسب تکلیف از امام خمینی (ره) برای اجرا یا توقف طرح کشاند. امام نیز تصمیم گیری را به نمایندگان خود واگذار کردند و آنان به ادامه اجرای بند «ج» نظر دادند.<sup>۲</sup>

با وجود نظر نمایندگان حضرت امام (ره) مبنی بر ادامه اجرای بند «ج»، بخاطر شرایط ویژه کشور و بخصوص آغاز جنگ تحمیلی عراق علیه جمهوری اسلامی ایران، امام خمینی (ره) طی فرمانی در تاریخ ۵۹/۶/۲۱ دستور توقف اجرای بندهای «ج» و «د» یعنی واگذاری اراضی دایر و بایر را صادر نمودند تا مجلس به آن رسیدگی نماید. با توقف بند «ج» و «د» قانون ۵۹/۱/۲۶ مصوب شورای انقلاب، وظایف هیئت‌های هفت نفره واگذاری زمین، تنها محدود به اجرای بندهای الف و ب، یعنی اراضی موات و مصادره‌ای شد که البته اجرای همین دو بند نیز با مشکلات زیادی همراه بود.<sup>۳</sup>

اجرای مجدد بندهای «ج» و «د» قانون، پس از توقف، منوط به تصویب مجلس

۱. تشریح و تبیین قوانین: پیشین، ص ۴۲.

۲. کیهان ۵۹/۸/۱۴.

۳. مصاحبه با فاضل هرنندی، کیهان ۶۳/۴/۲۴.

شورای اسلامی شد. مجلس نیز کلیات طرح قانونی احیای و واگذاری اراضی مزروعی را در اسفند ۱۳۶۰ از تصویب گذرانید ولی این قانون که در آذرماه سال ۱۳۶۱ از تصویب نهایی مجلس گذشت، مورد تأیید شورای نگهبان قرار نگرفت،<sup>۱</sup> و چون مفاد بندهای «ج» و «د» با روح اسلام مغایر تشخیص داده شد، امیدی هم نمی رفت که قانون پس از اصلاح مجدد در مجلس، در شورای نگهبان تصویب گردد.

د: اقدامات قانونی و نتایج عملی اصلاحات ارضی اعمال شده در جمهوری اسلامی اصلاحات ارضی را از دو زاویه می توان مورد بحث قرار داد: نخست ضوابط قانونی که در این خصوص وضع و اجرا گردیده اند، و دیگری نتایج عملی حاصل آمده از ضوابط مورد تصویب. در مورد نخست مشاهده می شود متعاقب تحولات و حوادث پس از پیروزی انقلاب، ضرورت حل و فصل مسائل مربوط به مالکیت زمینهای اراضی مطابق با موازین شرعی همراه با مقتضیات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جامعه، در چارچوب یک نظام قانونی رخ می نماید، و با توجه به همین الزامات و ضرورتها است که سلسله قوانینی تهیه، تدوین و تصویب می گردند.

قوانین مربوط به واگذاری و تقسیم اراضی در جمهوری اسلامی دودسته اند. اول، قوانینی که قبل از تشکیل مجلس شورای اسلامی در شورای انقلاب به تصویب رسید، این قوانین عبارتند از:

۱. لایحه قانونی نحوه واگذاری اراضی در حکومت جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۵۹/۶/۲۵.
۲. لایحه قانونی نحوه واگذاری و احیای اراضی مصوب ۵۸/۱۲/۸.
۳. لایحه قانونی اصلاح قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی مصوب ۵۸/۱۲/۱۱.
۴. لایحه قانونی اصلاح قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی مصوب ۵۸/۱۲/۲۸.
۵. لایحه قانونی اصلاح قانون نحوه واگذاری و احیای اراضی مصوب ۵۹/۱/۲۶.

۱. بررسی مسائل و مشکلات بخش کشاورزی: وزارت کشاورزی، تهران: وزارت کشاورزی مرکز تحقیقات روستایی و اقتصاد کشاورزی، ۱۳۶۳، صص ۷-۶.



دسته دوم، قوانینی که در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیدند، که مهمترین آن عبارتند از:

۱. طرح قانون کمیسیون کشاورزی مجلس شورای اسلامی (طرح احیا و واگذاری اراضی مزروعی).

۲. قانون واگذاری زمینهای دایر و بایر که بعد از انقلاب به صورت کشت موقت در اختیار کشاورزان قرار گرفته است، مصوب ۱۳۶۵/۸/۸ مجلس شورای اسلامی. در میان این سلسله قوانین دو قانون از اهمیت بیشتری برخوردارند، زیرا این دو قانون به اجرا درآمدند و با اجرای آن، اثرات اقتصادی و اجتماعی بجا ماند و تا حدی نحوه توزیع اراضی و نظام های بهره برداری دگرگون شد. یکی قانون مصوب ۵۹/۱/۲۶ شورای انقلاب که بخشهایی از آن یعنی بندهای «ج» و «د» آن فقط به صورت محدود به اجرا درآمد. دیگری قانون اراضی کشت موقت مصوب ۶۵/۸/۸ مجلس شورای اسلامی که طی اجرای آن تقریباً ۸۰۰ هزار هکتار اراضی کشت موقت میان روستاییانی که در آنها کار می کردند توزیع شد.

اما درخصوص نتایج عملی اصلاحات ارضی، لازم است نگاهی داشته باشیم به عملکرد هیئت های هفت نفره. همان طوری که می دانیم، اجرای قوانین مربوط به اصلاحات ارضی به طور مشخص به عهده این نهاد انقلابی تازه تأسیس گذارده شده است. در اوایل هیئت ها امور تحقیقی را در بیش از ۲۰ هزار روستا به انجام رساندند و سپس کار واگذاری اراضی منابع طبیعی، مصادره ای و اراضی زمینداران بزرگ را که با مدرکهای رژیم گذشته مجوز قانونی نیز داشت، آغاز کرد. واگذاری اراضی زمینداران و مالکین بزرگ از عمده فعالیتهای هیئت ها در بدو تأسیس بود. مقدار زیادی از این اراضی به تصرف روستاییان درآمده بود، و تنها بخش کوچکی از آن به طور قطعی واگذار گردید و بقیه اراضی به صورت کشت موقت در دست روستاییان باقی ماند.

براساس گزارشی که از سوی هیئت ها منتشر شد، کل اراضی واگذاری از سوی آنها تا شهریور ۱۳۶۲، ۶۹۱۶۹۹ هکتار اعلام شد.<sup>۱</sup> (به استثنای اراضی کشت موقت). از این مقدار زمین، درصد بالایی را اراضی موات تشکیل می دادند (حدود

۱. رجوع کنید به: عملکرد هیئت های هفت نفره واگذاری زمین از بدو تشکیل (خرداد ۵۹ تا شهریور ۶۲). ستاد مرکزی هیئت ها و هفت نفره، تهران: ستاد مرکزی.

۷۵٪). در این سالها فعالیتهای هیئت های هفت نفره واگذاری زمین، تنها محدود به تقسیم اراضی بندهای «الف» و «ب» قانون مصوب ۵۹/۱/۲۶ باقی ماند. بندهای الف و ب مربوط به اراضی مصادره ای و موات می شد. اراضی مصادره ای که مقدارشان زیاد نبود که حتی در تقسیم همان مقدار نیز میان هیئت ها و بنیاد مستضعفان اختلافاتی وجود داشت. تنها می ماند اراضی موات که به محدودیت امکانات و کم بودن بازدهی این اراضی فعالیت در احیا و واگذاری آنها چشمگیر نبود. در نتیجه، همین امر باعث شده بود تا توجه بیشتر متوجه اراضی کشت موقت گردد.

درخواستهای متعددی برای تعیین تکلیف این اراضی طرح شد؛ تا اینکه سرانجام در آبان ماه سال ۶۵ قانون واگذاری اراضی کشت موقت به تصویب رسید و تقسیم این اراضی که بالغ بر ۸۰۰ هزار هکتار بود شروع شد. تا این تاریخ، کل اراضی مشمول اصلاحات ارضی بدون احتساب اراضی کشت موقت ۴/۲۲/۶۵۵ هکتار بوده است و با احتساب اراضی کشت موقت که پس از تصویب قانون ۸/۸/۶۵ اراضی کشت موقت واگذاری آن آغاز شد، اراضی مشمول اصلاحات ارضی تا شهریور ماه ۱۳۶۵ به ۴/۲۲/۱۵۰۵ هکتار می رسد.<sup>۱</sup>

باتوجه به آنچه تا به حال در مورد عملکرد هیئت های هفت نفره و واگذاری زمین منتشر شده است، تقریباً ۱/۵ میلیون هکتار زمین اعم از موات، مصادره ای، و اراضی مالکین بزرگ مشمول اصلاحات ارضی شده و تقریباً تعداد ۲۵۰۰۰۰ خانوار روستایی زمین دریافت داشتند. حال اگر این آمارها را با وضعیت ارضی جامعه کشاورزی و روستایی ایران در آستانه پیروزی انقلاب مقایسه کنیم درمی یابیم که علی رغم چشمگیر بودن تحولات اعمال شده، نیاز به اصلاحات، بیشتر از آن چیزی بود که عملاً تحقق یافت.

برای درک بهتر این مطلب کافی است نگاهی داشته باشیم به آمارهای موجود پیرامون وضعیت مالکیت روستاییان در قبل از انقلاب و حجم کارهای اصلاحی پس از پیروزی انقلاب اسلامی. بر این اساس مشاهده می شود که در آستانه انقلاب در جامعه روستایی ایران ۵۰۰ هزار خانوار خوش نشین بدون زمین وجود داشتند و از میان طبقات

۱. فرایند یکپارچه سازی اراضی و توسعه روستایی: عبدالرضا رکن الدین افتخاری، پایان نامه دکتری دانشگاه تربیت مدرس، ص ۳۱۱.

بهره برداری با زمین براساس نتایج آمارگیری سال ۱۳۵۳، حدود یک میلیون خانوار یعنی ۵/۴۲٪ از کل طبقات بهره بردار تنها از یک تا دو هکتار زمین در اختیار داشتند که کل مساحت زمینهای آنها تقریباً ۵/۴٪ کل مساحت اراضی مزروعی را تشکیل می داد. بنابراین می توان گفت: در سالهای پس از انقلاب، حدود ۱/۵ میلیون خانوار مستحق دریافت زمین بوده اند که می بایست براساس قوانین تصویبی به نحوی آنها مشمول قوانین اصلاحات ارضی می شدند. از سوی دیگر در همین سالها ۴٪ از طبقات بهره برداری بالای ۵۰ و ۱۰۰ هکتار بیش از ۲۱٪ اراضی را در اختیار داشته اند در این خصوص توجه به دو نکته ذیل ضروری می نماید:

#### ۱. چگونگی توزیع اراضی میان طبقات بهره بردار

براساس عملکرد هیئت های هفت نفره در سال ۱۳۶۱، یعنی پس از گذشت ۴ سال از پیروزی انقلاب ۲۶۶۰۰۰۰ بهره بردار با زمین در کشور وجود داشتند. از مجموع این طبقات بهره برداری حدود ۵/۳۳٪ کمتر از یک هکتار، ۲۵/۱۵٪ از ۵ تا ۱۰ هکتار، کلاً ۸۷٪ از بهره برداران کمتر از ۱۰ هکتار زمین در اختیار داشتند. متوسط زمین هر بهره بردار که در سال ۱۳۵۳، ۶/۶۲ هکتار و تقریباً برابر با واحد تولید سنتی (جفت) بود (غیر از استانهای گیلان و مازندران) در سال ۱۳۶۱ به ۴/۹۲ هکتار رسید. بنابراین با فشار و تمرکز هرچه بیشتر انسانها بر اراضی مزروعی، بهره برداریها تا حدودی خرد و غیر اقتصادی تر شد و توزیع زمین بین بهره برداران، علی رغم تمامی اصلاحات اعمال شده، هنوز هم کافی نمی باشد،<sup>۱</sup> چرا که در سال ۱۳۶۱ حدود ۱/۸۵٪ کل اراضی در اختیار ۲۹٪ خانوارهای زارعین یعنی ۷۳۴۲۷۴ خانوار بوده است. در حالی که در همین زمان ۹۲/۱۴٪ کل اراضی به ۳۸٪ خانوارهای ملاکان بزرگ که رقمشان به ۹۵۵۳ خانوار می رسد تعلق داشت. البته اگر بخواهیم این آمارها را براساس هر استان بررسی کنیم، توزیع نامناسب زمین را بیشتر مشاهده خواهیم کرد. به عنوان مثال در منطقه شوش دانیال هر کدام از شیوخ به طور متوسط بیش از ۲۳۲ هکتار زمین دارند در حالی که معدل مالکیت زمین هر کدام از خانوارهای کشاورز در این منطقه حدود ۷/۷ هکتار است.<sup>۲</sup>

۱. پژوهشی بر نظام زمینداری، مالکیت ها، نظام بهره داری، شیوه های تولید کشاورزی ایران: عبدالحسین ملکانیان، تهران، وزارت کشاورزی، ۱۳۶۵، ص ۸۲.

۲. نگاهی به ضرورت تعیین تکلیف زمینهای مزروعی: کیهان ۶۷/۱/۹، ص ۵.

به طور کلی در سال ۱۳۶۱ مشاهده می شود که ۷۱/۳٪ از کل بهره برداران ۲۱/۸٪ از کل اراضی را در اختیار داشتند و ۵۸/۰٪ از کل بهره برداران (بهره برداران گروه ۵۰ تا ۱۰۰ هکتار و بیشتر از صد) مقدار زمینی معادل ۱۳/۲٪ از کل اراضی را در اختیار داشتند. به عبارت دیگر، تحول ایجاد شده در این دوران بیشتر ناظر بر خردتر شدن اراضی بین بهره برداران است، به طوری که متوسط اراضی هر فرد از کل اراضی در سال ۱۳۶۱، ۴/۹۲ هکتار است که نسبت به سالهای ۱۳۵۳ و ۱۳۳۹ کاهش قابل توجهی داشته است که خود نشانگر خردتر شدن اراضی در سالهای پس از انقلاب است.

باتوجه به آنچه گذشت برای اینکه توزیع اراضی میان طبقات بهره برداری برابر گردد، احتیاج به اقدامات گسترده تری است.

## ۲. وضعیت گروههای دهقانی پس از انقلاب

در یک نظام قشربندی، افراد برحسب برخورداری از امتیازات اجتماعی و اقتصادی دسته بندی می شوند. البته در هر جامعه این امتیازات بسته به فرهنگ حاکم و ارزشهای مورد قبول، متفاوت است. یک جامعه روستایی نیز قشربندی خاص خود را دارد که براساس میزان برخورداری از ارزشهای موجود، آنها را در طبقات و گروههای مختلف قرار می دهد. مهمترین ارزش موجود در یک جامعه روستایی، میزان مالکیت بر زمین است که خود ارزشهای دیگری همچون ثروت، منزلت و حتی قدرت سیاسی را موجب می شود. برحسب برخورداری از این عامل می توان قشربندی موجود در یک جامعه روستایی را تبیین کرد. بدیهی است هرگونه تغییری در عامل مالکیت می تواند تغییراتی را در قشربندی اجتماعی موجود در جامعه روستایی بوجود آورد. حال با توجه به این مهم و نتایج اصلاحات ارضی انجام شده در جمهوری اسلامی ایران، می توان به تغییراتی که در این هرم حاصل آمده است و قوف پیدا کرد.

### الف: مالکان بزرگ

اگرچه اصلاحات ارضی ۱۳۴۱ از لحاظ سیاسی نوک پیکان حمله خود را متوجه عمده مالکان نمود و موجبات الغای رژیم ارباب و رعیتی را تا حدی فراهم ساخت، اما با توجه به ملاحظاتی که ذکرش رفت. در آستانه انقلاب هنوز هم «عمده مالکان» در جامعه روستایی، قشر عمده و با توانایی های گسترده ای را تشکیل می دادند و در رأس

هرم قشربندی اجتماعی روستا قرار داشتند. مطابق آمارهای موجود معلوم می شود که در سال ۱۳۵۳ جمعیت عمده مالکان به ۲۵۸۸۲ خانوار و اراضی مورد تصرفشان به ۳/۵ میلیون هکتار می رسیده، یعنی چیزی بالغ بر ۲۱/۵٪ از مساحت اراضی مزروعی کشور در دست آنان بوده است.<sup>۱</sup>

در ابتدای پیروزی انقلاب، اراضی این گروه از مالکان عمده به خطر افتاد. به طوری که اگر قانون واگذاری و احیای اراضی به طور کامل اجرا می شد، شاید این گروه زمیندار از هرم قشربندی اجتماعی روستایی ایران بکلی حذف می شدند؛ اما همان طوری که دیدیم، شروع جنگ تحمیلی و مشکلات داخلی دیگر، انجام این مهم را عملاً میسر نساخت. با این حال، در نتیجه تلاشهای بعمل آمده از سوی هیئت های هفت نفره، بیش از ۱/۳ از اراضی مالکان بزرگ تحت پوشش قوانین اصلاحات ارضی قرار گرفت و به نحو موثری وضعیت این گروه را تحت تأثیر قرار داد. نکته مهم دیگری که قابل توجه می نماید، این است که اراضی تحت کنترل دولت را نیز باید در کنار اصلاحات فوق مدنظر داشت که تأثیر بسزایی بر روی قشربندی اجتماعی روستا داشته است.

#### ب: دهقانان

بخش دیگری از نظام قشربندی اجتماعی روستایی ایران را گروه های دهقانان تشکیل می دهد که این قشر خود به چند گروه قابل تقسیم هستند: دهقانان فقیر، متوسط و ثروتمند.

دهقانان فقیر کسانی هستند که تا دو هکتار زمین در اختیار دارند و درآمد حاصل از این مقدار زمین برای تأمین معاش خانواده شان عملاً کافی نمی باشد. بنابراین مشاهده می شود که گروهی از آنان مجبور به انجام کارهایی غیر از کشاورزی می شوند، و یا پس از فروش اراضی خود، راهی شهرها و کار در آنجا می شوند. براساس آمارهای منتشر شده از سوی مرکز آمار ایران در سال ۱۳۶۷، جمعی بالغ بر ۹۷۹ هزار خانوار (۳۹/۶٪ از کل بهره برداران) در این گروه جای داشته اند. بر همین اساس، اراضی تحت اختیار دهقانان فقیر به ۳/۸٪ از کل اراضی مزروعی کشور می رسیده است.

۱. مسئله ارضی و دهقانان نهیدست: پیشین، صص ۲۵-۴۱.

توضیح آنکه مطابق آمارهای موجود از سال ۱۳۵۳ دهقانان فقیر ۴۲/۵٪ از کل بهره برداران را تشکیل می‌داده‌اند که این به معنای وجود کاهش چشمگیر در تعداد خانوارهای این گروه می‌باشد. با این حال، هنوز این گروه جمعیت قابل توجهی از روستاییان را تشکیل می‌دهد، به طوری که حدود یک میلیون خانوار را شامل می‌شوند.

دهقانان بخش، میانی هرم سلسله مراتب روستایی ایران را دهقانان متوسط تشکیل می‌دهند. اینها زمینی از ۲ تا ۱۰ هکتار در اختیار دادند. در سال ۱۳۵۳ جمعیت این گروه بالغ بر یک میلیون خانوار بوده است. اراضی تحت اختیار آنها ۴/۵٪ میلیون هکتار یعنی ۲۸/۵٪ از کل اراضی مزروعی را شامل می‌شود. پس از پیروزی انقلاب اسلامی و در پی اقدامات انجام یافته، به تعداد این گروه از دهقانان افزوده شده است؛ به طوری که جمعیت آنها به ۱/۵ میلیون خانوار و اراضی آنها به ۳۰/۶٪ از کل اراضی کشور بالغ گردیده است. این گروه از دهقانان به علت داشتن قطعه زمینی نسبتاً مناسب و در اختیار داشتن نیروی کار کافی، معمولاً از ثبات بیشتری در میان اقشار روستایی برخوردارند. با تشکیل خانواده دادن پسران عضو خانواده، دهقانان متوسط معمولاً با فشار روبه‌رو می‌شوند، که در بسیاری موارد بهره‌برداری از زمین فشرده‌تر می‌شود و یا در صورت توان مالی، زمینهای دیگری اجاره یا خریداری می‌گردد و در صورت عدم موفقیت، بعضی از اعضای خانوار به مشاغل غیرزراعی روی می‌آورند و بسیار مشاهده می‌گردد که نیروهای جوان از روستا مهاجرت می‌کنند.<sup>۱</sup>

گروه دهقانان ثروتمند، بخش فوقانی این قشر از جامعه روستایی را تشکیل می‌دهند. اینها از ۱۰ تا ۵۰ هکتار زمین در اختیار دارند و معمولاً اقدام به استخدام کارگر کشاورزی می‌نمایند. بعد از انقلاب بر تعداد این گروه نیز افزوده شده است. آنها ۲۰/۹٪ کل بهره‌برداران را با ۴۶/۵٪ کل اراضی مزروعی تشکیل می‌دهند. در مقایسه با سال ۵۳ میانگین اراضی بهره‌برداران این گروه، از ۱۷/۵۲ هکتار به ۱۰/۸ هکتار کاهش یافته است.<sup>۲</sup>

۱. تحولات اجتماعی: پیشین، ص ۱۷۹.

۲. مسئله ارضی و دهقانان تهیدست: پیشین، و نتایج سرشماری کشاورزی در سال ۱۳۶۱ مرکز آمار ایران.

### ج: خوش نشینان

در پایین ترین مراتب اجتماعی روستایی ایران، خوش نشینان قرار دارند. این قشر از جامعه روستایی ایران فاقد زمین زراعی هستند. براساس سرشماری سال ۱۳۵۵ جمعیت روستایی کشور حدود ۳/۵ میلیون خانوار برآورد شده بود، که از این میان یک میلیون خوش نشین بوده اند. اگرچه در نتیجه اصلاحات ارضی پس از انقلاب اسلامی مقداری از این خوش نشینان صاحب زمین شده اند، لیکن به خاطر عمق فاجعه و ظلم بسیاری که در دوران ستم شاهی در حق آنان می شده است، تا رفع کامل این مشکل راه درازی در پیش است. توضیح آنکه، براساس آمارهای موجود از عملکرد هیئت های واگذاری زمین ۲۲۰۰۰۰ خانوار موفق به دریافت زمین شده اند که عموماً هم از خوش نشینان بوده اند. این رقم اگرچه قابل توجه می نماید، لیکن در قیاس با حجم عظیم نیازمندان، بسیار خرد است.

### نتیجه گیری

بدون شک تعیین تکلیف مالکیت ارضی و اتخاذ سیاستهای درست در زمینه توزیع عادلانه اراضی میان طبقات بهره برداری روستایی، یکی از ضرورتهای اجتناب ناپذیر در راه توسعه بخش کشاورزی و تحرك بخشیدن به آن می باشد و تا این مشکل سامان نیابد، نباید انتظار داشت یک تحول بنیادی در جامعه روستایی، و به تبع آن در بخش کشاورزی پدید آید. به گفته «گونار میردال»، در نتیجه این تقسیم مجدد موانع استفاده بهینه تر از نیروی کار که به جهت نظام نابرابری های اجتماعی وجود دارد از میان خواهد رفت.<sup>۱</sup> مسئله مالکیت در بالا بردن کارایی نیروی کار، افزایش سطح زمین های زیرکشت و تولیدات کشاورزی و در نتیجه در برنامه ریزی های بلند مدت کشاورزی از اهمیت زیادی برخوردار است، که این امر از طریق وضع و تصویب و اجرای قوانین انقلابی، مترقی و عادلانه میسر است.

نظر بوجود همین ملاحظات بود که جمهوری اسلامی در راستای تحقق شعار «عدالت اجتماعی اسلامی» اقدام به طرح و اجرای «اصلاحات ارضی» نمود. عمده مشکلات و موانع موجود در این راه عبارت بودند از:

۱. درام آسیایی: پیشین، ص ۲۰۷.

۱. وجود برداشت‌های متفاوت فقهی در مورد جواز یا عدم جواز تصرف اراضی صاحبان زمین.
  ۲. فشارهای مالکان و زمینداران عمده، که به هر طریق ممکن خواهان حفظ منافع خود بودند.
  ۳. نبود تجربه کافی در اعضای هیئت‌های هفت نفره.
  ۴. عدم وجود یک تشکل و سازماندهی منسجم در میان گروه‌های روستایی جهت پی‌گیری امور مربوط به کسب حقوق‌شان.
- علی‌رغم تمامی این مشکلات، نمودار ذیل بیانگر میزان موفقیت اصلاحات ارضی در جمهوری اسلامی می‌باشد و از طرف دیگر نشان می‌دهد که ضرورت پی‌گیری این اصلاحات همچنان وجود داشته و بایستی هرچه زودتر بدان پرداخته شود.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی  
پرتال جامع علوم انسانی