

فصلنامه علمی- پژوهشی تاریخ اسلام و ایران دانشگاه الزهراء(س)
سال بیست و ششم، دوره جدید، شماره ۳۱، پیاپی ۱۲۱، پاییز ۱۳۹۵

تحلیل اصلاحات ارضی ایران (دهه ۱۳۴۰) بر مبنای روش‌شناسی ساختار- کار گزار^۱

طهماسب علیپوریان^۲

احد نوری اصل^۳

حیدر شهریاری^۴

تاریخ دریافت: ۹۴/۴/۳

تاریخ تصویب: ۹۵/۱/۲۹

چکیده

برنامه اصلاحات ارضی، که از دهه چهل آغاز گشت و تا قبل از انقلاب سه مرحله را پشت سر گذراند، موضوعی است که می‌توان ابعاد مختلف آن را از منظرهای متفاوت بررسی نمود: از حیث اقتصادی به جهت برهم‌زدن شیوه تولید سنتی، از نظرگاه جامعه‌شناختی به علت تغییر در بافت و سلسله‌مراتب قدرت در جامعه روستایی و در نتیجه مهاجرت روستاییان به شهرها و شکل‌گیری جامعه توده‌ای (یکی از منابع مهم انقلاب

۱. شناسه دیجیتال (DOI): 10.22051/HII.2016.2516

۲. استادیار رشته علوم سیاسی دانشگاه رازی؛ t.alipour@razi.ac.ir

۳. دانشجوی دکتری علوم سیاسی دانشگاه رازی؛ ahad.nuori@gmail.com

۴. فارغ‌التحصیل دکتری علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی؛ he.shahriari@gmail.com

اسلامی)، و از دیدگاه تاریخی به سبب شکل‌گیری مرحله نوینی در تاریخ معاصر ایران. با این حال اصلاحات ارضی به‌رغم داشتن موفقیت‌هایی در آن مقطع، به اهداف مورد نظر نائل نیامد. حال سؤال مطرح شده آن است که چرا اصلاحات ارضی با وجود موفقیت‌های فراوان به اهداف مطلوب خود نرسید؟ فرضیه مورد نظر آن است که فقدان بسترهای فرهنگی-اجتماعی (یا ساختارها) و نیز عدم همکاری مناسب کارگزاران (یعنی مالکان، دهقانان و شاه) باعث گردید تا برنامه اصلاحات ارضی با وجود موفقیت‌هایی به اهداف مطلوب نرسد. پژوهش حاضر با استفاده از روش و نظریه ساختار-کارگزار (ساخت‌یابی) نشان می‌دهد که ضعف کناکش دو سطح ساختار (عدم آمادگی شرایط فرهنگی-اجتماعی) و کارگزار (عدم همکاری مالکان، دهقانان و شاه) موجب شد برنامه اصلاحات ارضی به اهداف مطلوب نرسد.

واژگان کلیدی: اصلاحات ارضی، ساختار-کارگزار، بسترهای فرهنگی-اجتماعی، شاه، دهقانان و مالکان.

مقدمه

یکی از رویدادهای مهمی که در تاریخ حیات سیاسی حکومت پهلوی تحت فشار آمریکا صورت گرفت و مبدأ حرکتی برای شکل‌گیری انقلاب اسلامی و سقوط رژیم شاه گردید، «انقلاب سفید» بود. جان اف. کندی پس از استقرار در کاخ سفید، طرح و برنامه‌های ویژه‌ای را که برای ایران تدوین کرده بود، به شاه ابلاغ کرد. این برنامه که به طرح «روستو-کندی» در جهان شهرت یافت، بعدها با نام «انقلاب سفید» در ایران اجرا شد. مهم‌ترین بخش این برنامه، که در منشوری شش ماده‌ای اعلام شده بود، «اصلاحات ارضی» لقب گرفت. اصلاحات ارضی مجموعه عملیاتی بود که هدف از آن تغییر ساختار یک کشور و یا چند ناحیه از طریق اصلاح روابط اجتماعی به منظور تأمین شرایط لازم جهت استفاده از فنون زراعی و افزایش تولیدات کشاورزی است. به عبارت دیگر، اصلاحات ارضی عبارت است از تغییرات اساسی در میزان و نحوه مالکیت اراضی، خصوصاً اراضی

کشاورزی و مراتع، به منظور افزایش بهره‌وری عمومی جامعه. این اصلاحات برطبق این نظریه شکل گرفت که نظام‌های مالکیت ارضی سنتی مانع توسعه اقتصادی می‌شود، لذا این اصلاحات راهی است برای رفع نقایص چنین نظام‌هایی. در ایران نیز برنامه اصلاحات ارضی اجرا گردید و هرچند با موفقیت‌های فراوانی همراه بود لکن با توجه به اهداف اجرایی و برنامه‌آزپیش تعیین‌شده آن به اهداف مطلوب نرسید. در مرحله اول و دوم اصلاحات، مالکان با واگذار کردن صوری املاک به فرزندان و همسرانشان و مکانیزه جلوه‌دادن املاکشان از تقسیم شدن ممانعت به عمل آوردند و هم قیمت مورد نظر خود را به کشاورزان تحمیل نمودند. در مرحله سوم نیز شرکت‌های زراعی، علی‌رغم ضعف‌های اجرایی و مدیریتی دارای مشکلاتی همچون عدم مشارکت کشاورزان، سوءاستفاده‌های بیشتر مدیران محلی و دولتی در این شرکت‌ها بودند و... از این رو در مراحل مختلف اجرای برنامه فوق کاستی‌ها و موانع مختلفی بر سر راه پریچ و خم آن وجود داشت و به اجرای موفقیت‌آمیز برنامه لطمه می‌زد. البته شایان ذکر است که بررسی مدعای فوق در این مقاله نه از منظر حکومت جمهوری اسلامی و نه از سوی مخالفان است بلکه بر مبنای همان اهداف تعریف‌شده در برنامه اصلاحات ارضی و مراحل مختلف اجرای آن می‌باشد... حال پرسشی که مطرح می‌شود و پژوهش حاضر نیز به دنبال پاسخ بدان است این است که «چرا برنامه اصلاحات ارضی در ایران به اهداف مطلوب و مورد نظر نرسید؟» در این راستا فرضیه مطرح‌شده بدین صورت است که ...

فقدان بسترهای فرهنگی و اجتماعی (ساختارها) و نیز عدم همکاری مناسب کارگزاران (یعنی مالکان، دهقانان و شاه) باعث گردید تا برنامه اصلاحات ارضی با وجود کسب موفقیت‌ها در بسیاری از جنبه‌ها به اهداف مطلوب نرسد. به عبارت دیگر، نبود ساختارهای مناسب برای اجرای اصلاحات ارضی و عدم تعامل مناسب عوامل انسانی درگیر در این برنامه، دست به دست هم داد تا برنامه اصلاحات ارضی مطابق با برنامه‌آزپیش تعیین‌شده به سرانجام نرسد.

با اینکه موضوع مورد مطالعه یک موضوع تاریخی است، اما برای آنکه نتایج حاصل از مطالعه حاضر بتواند به مطالعات بعدی کمک کند، تلاش بر آن است تا با نگاه تحلیلی و

علمی و با استفاده از نظریه و روش «ساختار-کارگزار» (یا همان ساخت‌یابی: هم‌نظریه هست و هم‌روش) ریشه‌ها و علل نرسیدن اصلاحات ارضی در ایران به اهداف مطلوب مورد بررسی قرار گیرد. همچنین می‌بایست خاطر نشان کرد که مسئله فوق در بسیاری از کتب و مقالات از جمله: «تحولات اجتماعی در روستاهای ایران» نوشته لهسایی زاده، تاریخ اقتصاد سیاسی ایران، نوشته کاتوزیان، تاریخ سیاسی-اجتماعی ایران نوشته ازغندی و... مورد بررسی قرار گرفته است، اما آنچه در این نوشته‌ها مشاهده می‌شود عمدتاً بررسی تاریخی و فاقد چارچوب نظری منسجم است و اگر هم رویکرد تحلیلی-علمی به این مسئله وجود دارد عمدتاً رویکردی کلان (رویکردهای اقتصادی، سیاسی و فرهنگی) می‌باشد. از این روی بررسی علل و عوامل موفقیت یا ناکامی برخی از جنبه‌های برنامه فوق در قالب روش و نظریه‌های مرسوم علمی دید و نگاهی عمیق به مخاطب می‌دهد و آن را با مسائلی از این دست، که جزء مهم و لاینفک تاریخ معاصر ایران است، آشنا می‌سازد. از سوی دیگر، روشی را که در این تحقیق اتخاذ شده است می‌توان به ریشه‌یابی بسیاری از مباحث مربوط به اصلاحات ارضی و نیز برخی از حوادث تاریخی دیگر در ایران تعمیم داد. براساس این نظریه (یعنی ساختار-کارگزار)، و برخلاف نظریه‌های ساختارگرا و کارکردگرا، هم ساختارهای اجتماعی سیاسی و هم کارگزار در تعاملی دوسویه پدیده‌های اجتماعی را شکل داده یا تغییر و تعدیل می‌کنند.

در این راستا، مقاله حاضر از سه گفتار تشکیل یافته است:

گفتار اول: چارچوب نظری تحقیق و کلیات تحقیق

گفتار دوم: ساختارها به مثابه بسترهای فرهنگی و اجتماعی اجرای برنامه اصلاحات ارضی

گفتار سوم: کارگزاران به مثابه رعایا و دهقانان، مالکان و شاه

ساخت‌یابی بحث عوامل و در نهایت نتیجه‌گیری

گفتار اول: چارچوب نظری و کلیات تحقیق

بررسی تحلیلی اصلاحات ارضی در ایران و علل ناکامی آن، نیازمند مروری کلی تاریخیچه آن و ادبیات موضوع از یک سو و چارچوب نظری آن از سوی دیگر است؛ لذا در این

گفتار ضمن بررسی نظریه ساختار - کار گزار به عنوان چارچوب نظری تحقیق، مراحل مختلف اصلاحات ارضی در ایران نیز مورد بررسی قرار می گیرد.

الف) چارچوب نظری: ساختار-کار گزار

قبل از پرداختن به نظریه ساختار-کار گزار، به طور مختصر به ساختارگرایی و سپس کار گزار گرایی به عنوان دو نظریه متفاوت و متضاد اشاره خواهد شد و پس از آن به نظریه ساختار-کار گزار (یعنی کوشش‌هایی که در جهت ادغام دو نظریه ساختارگرایی و کار گزار گرایی در قالب نظریه ساخت یابی صورت گرفته) پرداخته خواهد شد.

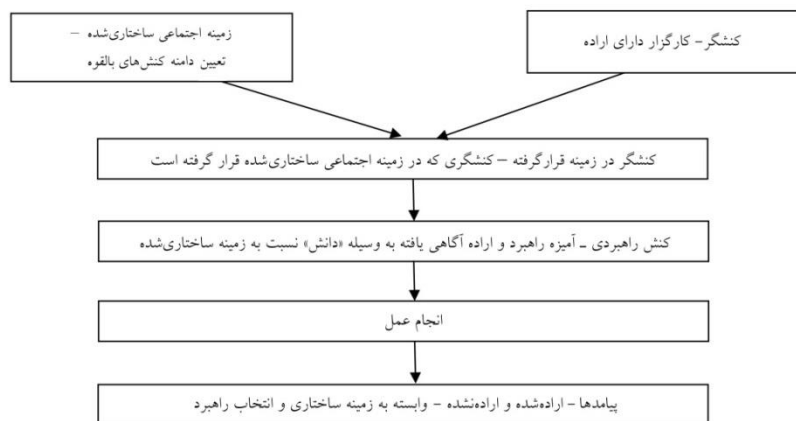
ساختارگرایی: دیدگاه ساختارگرا در رابطه ساختار/کار گزار، برتری را به ساختار می دهد و در پی آن است تا حوادث و فرایندهای سیاسی و اجتماعی را براساس عملکرد ساختارهای اجتماعی و سیاسی تبیین کند. به طور خلاصه دو برداشت کلی از این نظریه وجود دارد: الف) متأثر بودن شناخت و معرفت انسان از ساختارهای اجتماعی، سیاسی و فرهنگی؛ یا به عبارت دیگر، شناخت و معرفت انسان معلول، و ساختارهای اجتماعی، اقتصادی و... علت است (آرون، ۱۳۷۷: ۱۷۴). همچنین به گفته آلتوسر، در هر جامعه سه سطح ساختاری وجود دارد: سیاسی، اقتصادی و ایدئولوژیک؛ این سه سطح «شکل‌بندی اجتماعی» ساختارها را پدید می آورند و بر دیگر پدیده‌ها تأثیر می گذارند (کرایپ، ۱۳۷۸: ۲۰۰). ب) ساختارمند بودن زبان (چه به صورت عینی و ذهنی) و تأثیر این ساختارمندی بر نحوه اندیشیدن انسان (باطنی، ۲۵۳۶: ۸۳). از این رو، ساختارگرایی همانا نظریه‌ای است که به نبود اختیار انسان در مقابل قوانین آهنین اجتماعی، سیاسی و... اشاره دارد.

اراده گرایی: اراده گرایی دقیقاً در مقابل ساختارگرایی قرار دارد. اگر ساختارگرایی تبیین از خارج باشد، اراده گرایی تبیینی خودی یا از داخل است که بر نهادهای اجتماعی، کارگزاری انسانی و بافت غنی تعامل اجتماعی و سیاسی تمرکز دارد؛ یعنی ساختارها را به مثابه محصول کنش ارادی تصور می کند (مارش و استوکر، ۱۳۸۸: ۳۱۲). از آنجا که اراده گرایی در مقابل ساختارگرایی قرار دارد، هر دوی این دیدگاه‌ها، نگاهی ساده و

تک‌علتی به رابطه ساختار و کارگزار دارند. این درحالی که است نظریه ساخت‌یابی به روشی زیبا و خلاقانه‌ای این دو را ترکیب ساخته و خود را از نقادان‌های مختلف روشی رها نیده است.

- نظریه ساخت‌یابی (ساختار-کارگزار)

این نظریه که توسط آنتونی گیدنز مطرح شده، در تلاش است تا تمایز ساختار و کارگزار در دیدگاه‌های ساختارگرایی و اراده‌گرایی را نفی کرده و بر تعامل این دو مفهوم و رابطه دیالکتیکی آن‌ها تأکید کند. برخلاف نظریه‌های فوق، گیدنز معتقد است هر دو نظریه به خطا می‌روند، چرا که پدیده‌های اجتماعی نه رابطه خطی با یکدیگر دارند و نه علت وقوع آن‌ها یک پدیده است، بلکه اغلب پدیده‌های اجتماعی علت‌های گوناگون دارند؛ بنابراین نقطه شروع بحث گیدنز دخیل دانستن ساختار و کارگزار در تبیین پدیده‌های اجتماعی است، بدون این که یکی را تعیین‌کننده دیگری بدانند. در واقع در این نظریه تعامل بین کارگزار و ساختار باعث قرار گرفتن کنشگر در زمینه فعالیت شده و نتایج عمل او ناشی از کنش فردی او و زمینه‌های ساختاری عمل فرد می‌باشد. چارچوب اصلی این نظری به شکل زیر می‌باشد:



بنابراین به نظر گیدنز، ساختار و کارگزار دو روی یک سکه‌اند که بین آن‌ها وابستگی متقابل و ارتباط درونی برقرار است.

در این زمینه، گیدنز به دو مفهوم ساخت یابی و دوگانگی ساختار اشاره می کند. مفهوم ساخت یابی، ایده وابستگی متقابل و ارتباط درونی را مطرح می سازد و مفهوم دوگانگی ساختار به معنی این است که ساختارهای اجتماعی ساخته کارگزاری انسان هستند ولی در عین حال، ابزار و وسیله این ساخت نیز هستند. به عبارت دیگر دوگانگی ساختاری به نحوه ارتباط کارگزار و ساختار اشاره دارد. بر این اساس ساختارهای اجتماعی از یک جهت واسطه وقوع کنش های کارگزاران هستند و یا به عبارتی شرایط عمل کارگزاران را فراهم می کنند و از طرفی نیز خودشان به وسیله همان کنش ها بازسازی می شوند. به نظر او جامعه شناسی معمولاً ساختار را نوعی ویژگی مقیدکننده یا تعیین کننده حیات اجتماعی می داند؛ اما در واقع ساختار، چاره ساز نیز هست (کرایب، ۱۳۷۸: ۱۴۳).

ب) مروری بر اصلاحات ارضی در ایران

در سال های ۱۳۳۰ جمعیت روستایی ایران (دو سوم جمعیت ایران) به سه طبقه عمده تقسیم می شد:

۱. دهقانان خرده مالک و زمینداران کوچک

۲. نسق داران و خانواده های اجاره دار (رعیت)

۳. روستاییان بی زمین (خوش نشین)

در واقع ۱۰۰ خاندان زمین دار، خوانین زمین دار عشاير و چند صد خانواده تقریباً مالک ۲/۳ (دو سوم) اراضی کشاورزی بودند. سهم اراضی خالصه و اوقاف ۷۵۰۰۰۰ و زمین دار کوچک و دهقانان خرده مالک هریک ۱/۵ (یک پنجم) کل اراضی را تشکیل می داد. اکثریت این طبقه زمین دار را اربابان تشکیل می دادند که در شهرهای ولایتی زندگی می کردند و زمین دار غایب محسوب می شدند که به تبع آن این امر منجر به حضور مباشران می شد که این ها نیز به استعمار دهقانان می پرداختند (اشرف، ۱۳۸۷: ۱۵۳).

بنابراین، وضعیت روستاییان و مالکان زمین دار در ایران آن زمان، حاکی از وجود نوعی شکاف اجتماعی گسترده بود که در یک طرف آن جمعیت روستاییان گسترده بی زمین قرار داشتند و در طرف مقابل اندک زمین دارانی بودند که با تقویت قدرت مالی و اجتماعی خویش، نه تنها سلطه خود را بر روستاییان تشدید می کردند بلکه در پی نفوذ سیاسی خود

در نظام سیاسی و فشار بر حکومت برای پیگیری اهداف جاه‌طلبانه خود بودند. این وضعیت را می‌توان در حضور گسترده این قشر در مجلس و شمار نمایندگان با پشتوانه مالکان زمین‌دار ملاحظه کرد.^۱

از این روی هدف اصلاحات ارضی به لحاظ ساختاری نمی‌توانست چیزی مگر موارد ذیل باشد تا برخی از مشکلات جامعه را حل، و شکاف حاصل از آن را پر نماید:

۱. افزایش بازار خرید روستاییان و توسعه بازارهای واقعی برای تولیدات صنعتی.
۲. افزایش بهره‌وری کشاورزی و به‌کارگیری نیروی مازاد در صنایع شهری (خلیجی، ۱۳۸۱: ۸۰ و ۸۱).
۳. جلب دولت‌کندی
۴. نابود کردن پایگاه قدرت طبقه زمین‌دار (ملوک‌الطوایفی) (سرلک، ۱۳۸۴: شماره ۲۱۱ و ۲۱۲).
۵. کسب حمایت دهقانان از رژیم خود
۶. تحت‌الشعاع قرار دادن نیروهای مخالف شهری اعم از جبهه ملی و گروه‌های چپ‌گرا (اشرف، ۱۳۸۷: ۲۱۶).

اما در یک سطح کلان‌تر و ساختاری‌تر اهداف اصلاحات ارضی را می‌توان به‌طور کلی به دو هدف خارجی و داخلی تقسیم نمود:

در سطح خارجی در واقع در شرایط جنگ سرد و نظام دوقطبی، کشورهای مختلف از جمله ایران در راستای محدود کردن شوری و جلوگیری از جنبش‌های سوسیالیستی در کشورهای جهان سوم دست به اجرای یک رشته برنامه‌های عمرانی زدند و کمک‌های مالی کردند. یکی از این برنامه‌ها در ایران اصلاحات ارضی بود که در ابتدا مورد اعتراض شاه نیز بود. در واقع آمریکا به دلیل کودتای ۱۳۳۷ در کشور عراق و شدت گرفتن تبلیغات شوروی، در صدد بود تا کشورهای کمتر توسعه‌یافته را به اجرای اصلاحات ارضی معتدل جهت مقاومت و پایداری در برابر پیشروی کمونیسم ترغیب کند (رجبی، ۱۳۷۱: ۱۷۱).

۱. دو سوم نمایندگان مجلس را از سال‌های اولیه ۱۳۰۰ تا دهه ۳۰ را زمینداران تشکیل می‌دادند که لایحه‌هایی را که به مالیات بر درآمد، مالیات بر اراضی، برنامه‌های سودآوری عمومی و اصلاحات ارضی ارتباط داشت رد می‌کردند (احمد اشرف و علی بنو عزیزی، طبقات اجتماعی، دولت و انقلاب در ایران: ۱۳۸۷).

از این رو به دنبال گزارش‌های سازمان سیا مبنی بر لزوم اصلاحات در ایران، فشارهای آمریکا بر ایران افزایش یافت. این سازمان در نوامبر ۱۹۵۸ طی گزارشی اعلام کرد که اگر شاه یک برنامه اصلاحات را آغاز نکند سرنگون خواهد شد. در این گزارش تأکید شده بود که باید به شاه فشار آورد تا به منظور جلوگیری از پیروزی کمونیست‌ها در ایران این اقدامات را انجام دهد (گازیوروسکی ۱۳۷۳: ۲۲۰). در این راستا کندی کمتر از یک ماه بعد از اعلام ایده «اتحاد برای پیشرفت» نگرانی خود را از ثبات سیاسی ایران تحت حکومت پهلوی، که می‌توانست آن کشور را به دامان شوروی سوق دهد، اعلام کرد (بیل، ۱۳۷۱: ۲۱۷) و سپس تصمیم گرفت جهت انجام اصلاحات اجتماعی بر ایران فشار آورد. به طوری که شاه بعدها این فشارها را کودتا علیه خود نامید و گفت: «از نظر او پیام‌کننده کم‌ویش یک کودتای آمریکایی علیه وی بوده است» (همان: ۲۲۵). اما شاه که به شدت از اقدامات امنیتی و گسترش شعارهای اصلاح طلبانه کندی به وحشت افتاده بود، در سفری به آمریکا موفق شد اعتماد مقامات کاخ سفید را به خود جلب کرده، شخصاً زمام حرکت‌های اصلاحی پیشنهادی آمریکا را به عهده گیرد. وی در پایان این سفر به دولت آمریکا اطمینان داد که در تلاش است با توسعه یک حکومت مردم بر مردم به فعالیت‌های اصلاحاتی خود اساس و پایه محکمی ببخشد (همان: ۲۲۸). در این باره روزنامه اطلاعات نوشت: شاهنشاه اطمینان یافتند که آمریکا پشتیبانی سیاسی و نظامی خود را از ایران ادامه خواهند داد و پرزیدنت کندی نیز اطمینان یافت که شاهنشاه متحد استوار است که تصمیم قاطع به اصلاحات اقتصادی-اجتماعی دارد (بهنود، ۱۳۷۴: ۴۴۷).

اما در سطح داخلی، حکومت محمدرضا پهلوی پس از کودتای ۲۸ مرداد با فقدان مشروعیت در بیشتر سطوح حاکمیت روبه‌رو بود. تلاش برای بازسازی حیثیت رژیم و افزایش محبوبیت محمدرضا پهلوی و استقرار هرچه مستحکم‌تر نظام سیاسی مستقر هدف اصلی به حساب می‌آمد.

آبراهامیان به شمار اعتصابات اشاره دارد که حد فاصل سال‌های ۳۴ تا ۳۶ و ۳۹ در تهران و دیگر شهرهای بزرگ کشور به وقوع پیوسته است. مثلاً تعداد اعتصابات کارگری در سال‌های ۳۴ تا ۳۶ از سه مورد بیشتر نبود اما در سال‌های ۳۶ به بعد این رقم به عدد ۲۰ رسید (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۳۵۸).

بنابراین هرچند حل مسئله زمینداری و تحدید مالکیت بزرگ‌مالکان از دوره قبل از پهلوی همواره مطرح بوده است (لمبتون، ۱۳۶۲: ۳۲۸-۳۲۳)، اما به صورت خاص طرح برنامه اصلاحات ارضی در کشور از سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم در ایران مطرح شد. در واقع، همان‌گونه که در سطور فوق مطرح گردید، در آن سال‌ها به دلیل شرایط سیاسی اجتماعی خاص به اجرا درنیامد. در سال‌های بعد، دولت اقدامات ناقصی را برای فروش و یا واگذاری زمین‌های دولتی انجام داد و تصویب‌نامه‌های دیگری نیز به منظور تغییر مناسبات زمینداری در سال‌های ۱۳۳۱ مطرح کرد که براساس آن‌ها مالکان و ادار می‌شدند ده درصد از سهم مالکانه خود را به رعایا و اگذار کنند و ده درصد دیگر را به صندوق واریز نمایند که به منظور توسعه روستایی به وجود آمده بود. اما این تصویب‌نامه‌ها در سال ۱۳۳۴ به نفع مالکان اصلاح شد که براساس آن سهم مالکان به صندوق توسعه روستایی به پنج درصد تقلیل یافت و در همین سال قانونی نیز جهت فروش بیشتر زمین‌های خالصه وضع گردید، ولی چون زمین‌های مرغوب به زمینداران بانفوذ و افراد دولتی فروخته شد عملاً آنچه به زارعان رسید ارزش چندانی نداشت (لهسایی‌زاده، ۱۳۶۹: ۱۵۰-۱۴۹).

از این رو بود که طرح اصلاحات ارضی راه‌حلی برای مشکلات فوق در نظر گرفته شده بود. طرح اولیه اصلاحات ارضی در زمان نخست‌وزیری دکتر اقبال، یعنی ۲۴ اسفند ۱۳۳۸ تسلیم مجلس شد؛ اما به دلیل مخالفت آیت‌الله بروجردی با این اصلاحات و اجرایی‌نشدنش تا زمان تشکیل کابینه دکتر امینی صحبتی از اجرای آن به میان نیامد (روحانی، ۱۳۶۰: ۹۴ و مدنی، ۱۳۶۱: ۵۸۵). این قانون با توجه به جو حاکم بر مجلس و مخالفت زمین‌داران و مالکان بزرگ و صاحب‌نفوذ به تصویب نرسید. اجرای اصلاحات ارضی به خصوصت بیشتر زمین‌داران و کارفرمایانی منجر شد که انجام این اصلاحات و تأسیس نظام مالیاتی را به زیان خود می‌دیدند (آوری، ۱۳۷۱: ۱۱۸-۱۱۴). اما مجدداً اصلاحات ارضی توسط کابینه علی‌امینی و وزیر کشاورزی او، حسن ارسنجان، پیشنهاد شد و شورای وزیران با گذراندن تصویب‌نامه‌ای به اصلاح و توسعه قانون اصلاحات ارضی مصوب ۲۴ اسفند ۱۳۳۸ پرداخت و در ۱۹ دی ماه ۱۳۴۰ قانون اصلاحات ارضی را شامل ۳۵ ماده به تصویب هیئت دولت رسانید تا به مرحله اجرا درآید.^۱ باری، اصلاحات ارضی

۱. برای آگاهی بیشتر رجوع شود به؛ اصلاحات ارضی در ایران، اطلاعات و روابط عمومی وزارت کشاورزی، ۱۳۴۰.

- طبق قانون اصلاحات ارضی در ۲۰ دی ۱۳۴۰ و تصویب نامه‌ها و الحاقیه‌هایی که تا پایان اصلاحات در سال ۱۳۵۱ به آن اضافه شد- سه مرحله را طی کرده است (ازغندی، ۱۳۸۳: ۱۸۳).

۱- مرحله اول از ۱۳۴۱ آغاز شد. هدف مرحله اول محدود نمودن اراضی مالکان عمده بود که در چارچوب قوانین اصلاحات ارضی زمین‌های تحت مالکیت زمینداران بزرگ به میزان یک ده شش دانگ کاهش می‌یافت. در اجرای مرحله اول قانون ۲۱۶۴۳ ده و مزرعه شش دانگی و کمتر از شش دانگ (۱۷۱۴۳ ده و ۴۵۰۰ مزرعه شش دانگ و کمتر از شش دانگ) از مالکان خریداری به زارعان مربوط واگذار شد. با اجرای مرحله اول حدود ۲۹۶ هزار خانوار در شکل کلی یا جزیی از نسق زراعتی را مالک شدند. ۸۵۰ هزار خانوار کشاورز هم مشمول این اصلاحات نشدند (تجدد، ۱۳۸۷: ۵۱).

اگرچه مرحله اول اصلاحات ارضی، قدرت سیاسی و اجتماعی مالکان و زمین‌داران بزرگ را در هم ریخت (ازغندی، ۱۳۸۳: ۱۸۴-۱۸۳)، اما از آنجایی که براساس ماده ۲ لایحه قانونی اصلاحات ارضی دی‌ماه ۱۳۴۰ در مرحله اول حداکثر مالکیت کشاورزی هر شخص در تمام کشور یک ده شش دانگ بود، لذا بسیاری از مالکان با قریب‌الوقوع بودن اصلاحات ارضی، بخشی از املاک خود را به فرزندان و همسرانشان واگذار کردند و آنها را از تقسیم مصون نگه داشتند (میک، ۱۳۵۸: ۷۰).

۲- مرحله دوم در ۱۳۴۳/۵/۳ آغاز گردید، مالکان مجاز بودند با توجه به عرف محل حداکثر ۳۰ تا ۵۰ هکتار از اراضی مکانیزه را برای خود نگه دارند و در مورد بقیه زمین‌ها به یکی از شیوه‌های زیر عمل کنند (تجدد، ۱۳۸۷: ۵۲):

الف. اجاره زمین به زارع: اجاره به صورت نقدی بود و براساس متوسط درآمد ۳۰ ساله (قبل از اجرای قانون) صورت می‌گرفت. ب. فروش اراضی به زارعان که بهای آن به صورت توافقی تعیین می‌گردید. ج. تقسیم به نسبت بهره مالکانه. د. تشکیل واحد سهامی زراعی. و. خرید حق ریشه‌ای زارع.

در این مرحله، تکلیف املاکی تعیین شد که مشمول مقررات مرحله اول نشده بود، اما در همین مرحله (به گفته لمبتون درباره اراضی مکانیزه) مالکان وظیفه‌شناس توانستند با

سوء تفسیر از قانون با یک‌بار شخم زمین با تراکتور آن را به مثابه اراضی مکانیزه معرفی نمایند (سوداگر، ۱۳۵۸: ۷۶)؛ در نتیجه در بسیاری جاها با خرید یک تراکتور و گذاشتن آن در مزارع آن را مکانیزه می‌نامیدند.

۳- مرحله سوم نیز که از واپسین روزهای سال ۱۳۴۶ آغاز شد با هدف بهره‌برداری کامل از منابع کشاورزی و برطرف کردن اصلاحات ناشی از اجرای دو مرحله قبلی به وجود آمد و شرکت‌های سهامی زراعی، خانه‌های فرهنگ روستایی، شرکت‌های تعاونی و بانک تعاون در همین مرحله ایجاد شد (تجدد، ۱۳۸۷: ۵۲). هدف از اجرای مرحله سوم، رفع نقص‌ها و ضعف‌های دو مرحله قبل بود تا مناسبات ارباب-رعیتی به کلی از میان برده شود؛ از این رو دو راه‌حل به مالکان پیشنهاد شد: الف) زمین زراعی بین مالک و اجاره‌داران به نسبت بهره مالکانه متداول تقسیم شود؛ ب) زمین زراعی براساس نرخ‌های که دولت تعیین می‌کرد به زارعان فروخته شود. اما در این مرحله با افزایش بهای دهات به نسبت مرحله اول روبه‌رو می‌شویم زیرا مالکان با استفاده از مستثنیات قانون مرحله اول یک ده‌شش‌دانگ را که معمولاً آبادترین ده بود برای خود نگه داشته بودند و از سوی دیگر کارمندان اصلاحات ارضی در سال‌های اولیه، تحت فشار افکار عمومی روستاییان تحت نفوذ مالکان قرار نداشتند، اما با فروکش کردن آتش اصلاحات ارضی، به تدریج مأمورین تحت تأثیر مالکان قیمت را افزایش دادند. موضوع دیگر این بود که چون در مراحل بعدی اصلاحات ارضی نحوه تعیین بهای زمین به صورت توافقی بین رعیت و مالک انجام می‌شد، در نتیجه مالک قیمت خود را به زارع تحمیل می‌کرد که این خود مانعی برای پیشبرد اصلاحات ارضی بود (سوداگر، ۱۳۵۸: ۶۶). از سوی دیگر، در مرحله سوم به دلیل اشتباه اداره ثبت بسیاری از کشاورزان که در مرحله اول زمین دریافت کرده بودند مجدداً به آن‌ها زمین تعلق گرفت و در نتیجه کشاورزان بسیاری در این میان بی‌زمین ماندند (majd, 1987: 843).

در مجموع هر چند اصلاحات ارضی توانست بافت و ساختار اجتماعی و اقتصادی روستاها (که اکثریت جمعیت ایران را تشکیل می‌دادند) را تغییر دهد و به برخی از اهداف کلی اولیه نائل آید اما در اجرای آن کاستی‌های فراوانی وجود داشت.

با نگاهی به یکی از نتایج کلی اصلاحات ارضی می‌توان دلیل این ناکامی و ابعاد مختلف طرح مزبور را مشاهده کرد. به گفته پرواند آبراهامیان مورخ برجسته ایرانی، پیش از اصلاحات ارضی، کشاورزان مستقل کمتر از ۵ درصد روستاییان را تشکیل می‌دادند ولی پس از اصلاحات ارضی ۷۶ درصد روستاییان را تشکیل دادند. اگرچه اصلاحات ارضی تعداد روستاییان صاحب زمین را بسیار افزایش داد، اما زمین کافی در اختیار اکثر آنان قرار نداد که بتوانند کشاورزانی نه حتی مرفه بلکه خوداتکا شوند. از ۲۸۰۰۰۰۰ خانوار روستایی که در سال ۱۳۵۱ زمین دریافت کردند، ۱۸۵۰۰۰۰ (۶۵ درصد) خانوار صاحب زمین‌هایی زیر پنج هکتار - دو هکتار کمتر از حداقل زمین لازم در بسیاری از نواحی برای ایجاد معیشت مناسب - بودند. فقط ۶۰۰۰۰۰ خانوار، که بیش از ۱۷ درصد جمعیت روستایی را تشکیل نمی‌دادند، زمین کافی از ده تا پنجاه هکتار دریافت کردند (آبراهامیان، ۱۳۸۵: ۳۹۲). همچنین طبقه مزدوران روستایی نیز که جمعاً به بیش از ۱۱۰۰۰۰۰ خانوار می‌رسید، اصلاحات شامل آن‌ها نگردیده بود و از راه کار شبانی، کارگر ساختمانی در روستا، کار در شهرهای صنعتی مجاور و مزدوری در کارخانه‌های کوچک متعدد کار می‌کردند (آبراهامیان، ۱۳۸۵: ۳۹۳).

این موارد و بسیاری از دلایل و شواهد دیگر را می‌توان به آمار فوق افزود که نشان‌دهنده عدم جامعیت، نارسایی و ناکامی بخش مهمی از برنامه اصلاحات ارضی بوده است. از این رو در ادامه ابتدا به ساختارها (یا زمینه‌های) عدم توفیق اصلاحات ارضی، سپس به عوامل یا کارگزاران درگیر در طرح مزبور پرداخته خواهد شد و در آخر هم با تلفیق دو عامل فوق به عنوان نتیجه نهایی عدم موفقیت کامل اصلاحات ارضی مطرح خواهد شد.

گفتار دوم: ساختارها و اصلاحات ارضی

ناکامی اصلاحات ارضی به لحاظ ساختاری ناشی از علل مختلفی بود که در ذیل به آن‌ها اشاره خواهد شد.

به لحاظ فرهنگی و تاریخی: مسئله‌ای که مطرح می‌شود آن است که جامعه روستایی

ایران در هنگام اجرای برنامه اصلاحات ارضی آمادگی کافی نداشت. به عبارت دیگر، آنچه در عمل پیاده می‌شد طرح و پروژه‌ای بود که عادات زندگی هزار ساله روستاییان را یک‌شبه به هم می‌ریخت و رسم، سبک و طریقه زندگی آنان را از بیخ و بن نابود می‌کرد. روستاییان در طول قرن‌ها در جامعه‌ای با مالکیت سنتی زیر یوغ اربابان و فئودال‌ها زندگی کرده بودند و به آن سبک زندگی عادت داشتند. خوب یا بد بودن چنین سبکی یک چیز است و از آن برون آمدن چیز دیگر؛ که در صورت تحقق دومی نیازمند تمرین، ممارست و کار فرهنگی و از همه مهم‌تر یافتن جایگزین بهتر برای پر کردن خلأ ناشی از نابود شدن فئودال‌ها و ارباب می‌بود. از آن رو بود که بدون در نظر گرفتن و مهیا کردن شرایط برون‌رفت از سبک زندگی قدیم، برنامه اصلاحات ارضی به اجرا گذاشته شد تا مشکلات را از بین ببرد ولی به نتایج غیرقابل پیش‌بینی منجر گردید.

در این راستا در نظر نگرفتن بستر مناسب برای انتقال شیوه و سبک تولید سنتی به مدرن را هم می‌بایستی در همین چارچوب مد نظر قرار داد. دلیل اینکه عملکرد شیوه سنتی تولید، به‌رغم همه مشکلات، بهتر از نظام‌های مدرن بوده این است که شرکت‌های زراعی و کشت و صنعت‌ها - شرکت‌هایی که در مرحله دوم برنامه اصلاحات ارضی برای کمک به اجرا و پیشرفت اصلاحات ارضی به وجود آمده بودند - هر دو (در سطوح مختلف) ساخته‌هایی بودند ناجور و غیرتاریخی که بدون هیچ زمینه قبلی در چارچوب اجتماعی معینی قرار داده شدند.

شرکت‌های زراعی اغلب برخلاف میل با خلع مالکیت و راندن هزاران دهقان از روستاهای مختلف تأسیس شد، سپس این دهقانان به نیروی کار مهاجر این کارخانه‌ها بدل شدند که رئوسشان تکنوکرات‌های خارجی‌ای بودند که حتی زبان کارگزارانشان را نیز نمی‌فهمیدند، چه رسد به آگاهی از تاریخ اقتصاد سیاسی و یا تکنولوژی کشاورزی در ایران. اگر بپذیریم که تلاش برای برپایی واحدهای تولیدی سنتی به سبک روستاهای ایران در کالیفرنیا با شکست مطلق روبه‌رو خواهد شد، باید به همان روشنی پذیرفت که کاربرد غیرنقادی نهادها و تکنولوژی کالیفرنیایی در کشاورزی ایران با شکست رقت‌باری روبه‌رو خواهد شد (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۳۶۱-۳۶۰).

به لحاظ اجتماعی و سیاسی: اصلاحات ارضی که می‌رفت این شکاف طبقاتی را ترمیم و اصلاح نماید و مانع از عواقب اجتماعی - سیاسی آن شود نه تنها نتوانست این امر را پیش ببرد بلکه مضر به حال کشاورزی و نیروهای فعال در این بخش شد. از جمله تأثیرات منفی این اصلاحات بر رعایا و دیگر نیروهای اجتماعی عبارت بود از:

۱- برآمدن بورژوازی بزرگ کشاورزی و بقای کشاورزی تجاری: در واقع اصلاحات ارضی به دگرگونی‌های بنیادی ساختار اجتماعی و مناسبات طبقاتی انجامید و طبقه زمین‌دار قدیمی را از میان برداشت و در هر بخش دولتی و خصوصی رشد کشاورزی تجاری را ترغیب کرد. تنها مزیت این دگرگونی عاید حکومت شد، چرا که از این طریق نه تنها رقبای سنتی خود یعنی مالکان را از بین برد بلکه توانست عایداتی از طریق کشاورزی تجاری نصب خود گرداند.

۲- برقراری سلطه حکومت بر مناطق روستایی و ظهور یک خرده‌بورژوازی حکومتی در کشاورزی (اشرف، ۱۳۸۷: ۲۵۷-۲۵۶). حکومت با تصاحب بسیاری از املاک زمین‌داران به یک حکومت مالک و زمین‌دار تبدیل شد. تملک حکومت بر زمین‌ها به شیوه‌های مختلفی صورت می‌گرفت؛ برای مثال املاک مالکین و اشخاصی که در اجرای قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۳۴۰/۱۰/۱۹ به دلیل بی‌آبی مفرط و سایر دلایل خشک و بی‌حاصل تشخیص داده شد و مشمول تقسیم نگردید، می‌بایست ظرف پنج سال برای آبادانی آن اقدام و از سازمان‌های ذیربط گواهی عمران دریافت می‌کردند. در غیر این صورت ملک از ید آنها خارج و در اختیار دولت قرار می‌گرفت (وزارت تعاون و امور روستاها ۱۳۴۶: ۹۹ و ۳۲۶).

۳- این اصلاحات علاوه بر دگرگونی در الگوی مالکیت، باعث تغییرات مهمی در جمعیت کشور شد؛ درحالی‌که در اوایل دهه ۱۳۴۰ در حدود ۳۰ درصد از جمعیت ایران در شهرها زندگی می‌کردند، در سال ۱۳۵۴ این رقم به ۴۵ درصد رسید. شاه بسیاری از ثروتمندان زمین‌دار را با خودش دشمن کرد با این امید که در عوض، پشتیبانی کشاورزان را جلب کند (میلانی، ۱۳۸۰: ۱۸۹).

۴- کنترل قیمت محصولات کشاورزی مانند گندم، افزایش جمعیت، مهاجرت روستاییان بی‌زمین به شهرها، بی‌توجهی دولت به مازاد محصولات کشاورزی برای تأمین غذا، صادرات و تأمین درآمد، به دلیل استفاده از عواید نفت از مهم‌ترین مسائلی بود که سطح محصولات کشاورزی را دچار افت کرد (ازغندی، ۱۳۸۳: ۲۵۴).

علاوه بر این، شرکت‌هایی که در فرایند اصلاحات ارضی برای بهبود معیشتی رعایا احداث شده بودند، اشکالاتی نیز داشتند. این شرکت‌ها بیشتر از اینکه به حال رعیت و کشاورز سودمند باشند برای عموم مفید بودند. در واقع نبود تعاونی‌های مستقل، که حاصل فعالیت مستقیم کشاورزان باشد، باعث شکل‌گیری تعاونی‌های حکومتی شده بود که تنها به فکر پر کردن کیسه حکومت بودند. از جمله عمده‌ترین این اشکالات عبارت بود از:

۱. در سازمان اصلی این شرکت‌ها نمایندگان دهقانان آزادشده نقشی نداشتند.
۲. فقط شعبه‌های نفت را افتتاح کردند.
۳. اجرای دستورات اداری مرکزی در تعاونی‌ها توسط کارمندانی که خود را از گروه خرده‌بورژوازی شهری بود انجام می‌شد که هیچ‌آشنایی با مشکلات روستاییان نداشتند.
۴. مدیران محلی که از میان روستاییان مرفه انتخاب می‌شد نقش خاصی جز نقش پادوی مأمورین دولتی را نداشتند.
۵. این شرکت‌ها فقط برای روستاییان صاحب‌زمین باز بود، لذا کارگران کشاورزی عضو آن نبودند.
۶. با وجود این شرکت‌ها باز هم زمینه رباخواری برچیده نشد (میک، ۱۳۵۸: ۱۰۳).

به لحاظ اقتصادی: مسئله رشد قیمت نفت و در نتیجه درآمد و عایدات حاصل از آن را نیز می‌بایست مد نظر قرار داد که به طور جبرآزمیزی اهداف و سیاست اصلاحات ارضی را به انحراف کشاند؛ از جمله: الف) دولت را به تعقیب استراتژی توسعه صنعتی شهری ترغیب کرد، ب) دولت را از مازاد کشاورزی (مواد غذایی، منابع مالی و صادرات) بی‌نیاز کرد، پ) اعتبارات و سرمایه دولتی و غیردولتی را به سوی کشت و صنعت‌ها و

شرکت های زراعی سوق داد، ت) به رشد خودافزای تقاضا برای مواد غذایی و سایر محصولات انجامید. ترکیب و تأثیر متقابل این سیاست ها و رویدادها به نتایج منجر شد: الف) رشد صفر درصد بازدهی کشاورزی که عمدتاً ناشی از بخش کشاورزی مدرن بود، به رغم موقعیت انحصاری اش در دریافت بودجه های کشاورزی و سایر امتیازات دولتی، ب) فقر و ناامنی دهقانان که حاصل آن میزان بالای مهاجرت به شهرهای بزرگ و کوچک بود، پ) بروز کسری فزاینده ای در مواد غذایی که با واردات برطرف نمی شد و به تورم مواد غذایی انجامید. (به گفته کاتوزیان) در یک کلام سیاست کشاورزی رژیم ایران شکستی مطلق و بی عذر و بهانه بود (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۳۵۸).

گفتار سوم: کارگزاران و اصلاحات ارضی

ساختار نظام سیاسی ایران در دوره پهلوی با زیرساخت هایی چون اقتصاد و نهادهای سیاسی رابطه تنگاتنگی داشت، زیرا نظام سیاسی این دوره به اتکای سلطه مطلقه خود عالی ترین قدرت را در جامعه اعمال می کرد و تصمیماتش برای همه خرده نظام ها الزامی بود (میری، ۱۳۷۸: شماره ۱۳۹ و ۱۴۰). اما شاه فاقد شخصیت فرهمند (کاریزمایی) بوده است و در واقع این، گروه های قدرتمند یا همان نخبگان قدرت بوده اند که از طریق بیعت خانوادگی و قبیله ای در روابط داخلی و خارجی بر مردم حکومت می کردند (احمدی، ۱۳۷۸: شماره ۱۳۹ و ۱۴۰). از این روی اصلاحات ارضی می توانست شاه را فردی قدرتمند و مقتدر نشان دهد. بنابراین هدف اولیه اصلاحات ارضی از نگاه شخص شاه نه حل مشکلات اجتماعی بلکه توانمندسازی و بازیابی قدرت خویش و نمایاندن قدرت خویش به اطرافیان و جامعه بود.

اما در سطح کارگزار، ناکامی و عدم اجرای صحیح اصلاحات ارضی به زمین داران و دهقانان هم برمی گردد. زمین داران که به طور کلی اصلاحات ارضی را در تضاد با منافع خویش می دیدند، در ابتدا و سپس در مراحل مختلف اجرای آن کارشکنی می کردند و از هرگونه کوششی در ناکامی آن فروگذار نمی کردند. لذا اجرای اصلاحات ارضی به خصومت بیشتر زمین داران و کارفرمایانی منجر شد که انجام این اصلاحات و تأسیس نظام مالیاتی را به زیان خود می دیدند (آوری، ۱۳۷۱: ۱۱۸-۱۱۴).

اصلاحات ارضی در مرحله اول قدرت سیاسی و اجتماعی مالکان و زمین‌داران بزرگ را در هم ریخت، اما از آنجایی که براساس ماده ۲ لایحه قانونی اصلاحات ارضی دی‌ماه ۱۳۴۰ در مرحله اول حداکثر مالکیت کشاورزی هر شخص در تمام کشور یک ده شش‌دانگ بود، لذا بسیاری از مالکان با قریب‌الوقوع بودن اصلاحات ارضی بخشی از املاک خود را به فرزندان و همسرانشان واگذار کردند و آنها را از تقسیم مصون نگه داشتند. این نوع عملکرد از سوی بسیاری از مالکان در مراحل اصلاحات ارضی نیز رخ داد. در نتیجه در مرحله اول، که رسماً در مهر ماه سال ۱۳۴۳ به پایان رسید، تعداد ۱۶۰۰۰ ده که حدود ۱۹/۵ درصد کل اراضی قابل کشت را در ایران دربر می‌گرفت از مالکان خریداری و به ۷۵۳۴۰۶ رعیت واگذار گردید (بانک مرکزی، گزارش سالانه، ۱۳۴۹).

در مرحله دوم تکلیف برخی املاک تعیین شده بود که مشمول مقررات مرحله اول نشده بودند، لذا مالکان وظیفه‌شناس توانستند با سوءتفسیر از قانون با یک‌بار شخم زمین با تراکتور آن را به مثابه اراضی مکانیزه معرفی نمایند. در واقع در این مرحله مالکان زمین با تقلب و ترفندهای مختلف می‌کوشیدند دولت و کشاورزان را دور بزنند، به طوری که برای دور نگه داشتن مزارع خود از شمول برنامه اصلاحات، سعی کردند آن‌ها را مکانیزه قلمداد کنند. اما مرحله سوم، که بر مبنای فروش زمین‌های اجاره‌ای و واحدهای سهامی زراعی به دهقانان و با هدف رفع مناسبات ارباب - رعیتی و نقص‌ها و ضعف‌های دو مرحله قبل پی‌ریزی شده بود، در این مرحله با افزایش بهای دهات به نسبت مرحله اول روبه‌رو می‌شویم، زیرا مالکان با استفاده از مستثنیات قانون مرحله اول، یک ده شش‌دانگ را که معمولاً آبادترین ده بود برای خود نگه داشته بودند.

اما کشاورزان نیز سهل‌انگاری‌هایی داشتند. در این شرکت‌ها روستاییان به دلیل داشتن روحیه تک‌روی و استقلال، از همکاری با سایرین اجتناب می‌کردند و از سوی دیگر چون این شرکت‌ها را شرکت‌های دولتی می‌دانستند، با سوءظن به آنها می‌نگریستند و در فعالیت‌های آنها شرکت نمی‌کردند. و از آنجایی که مدیران محلی شرکت‌ها را اغلب کشاورزان رده‌بالا و مرفه تشکیل می‌دادند که از این عدم فعالیت کشاورزان خشنود بودند، و خود چون نقش پادویی برای مأمورین دولتی داشتند لذا همراه با آنان در غیاب مشارکت کشاورزان، از بودجه و امکانات مالی که دولت در اختیارشان گذاشته بود نهایت استفاده را می‌کردند.

بدین ترتیب شاه، مالکان و کشاورزان به مثابه کارگزار، هریک به طرق مختلف در ناکامی برنامه اصلاحات ارضی مؤثر واقع شدند، به طوری که اصلاحات نوعی عدم اطمینان در وضعیت مالکیت ایجاد کرد، تا جای که دولت مجبور شد در اول مهرماه سال ۱۳۵۱ خاتمه اصلاحات ارضی را اعلام کند تا به این وسیله مردم از سرمایه‌گذاری در کشاورزی دلسرد نشوند.

اما علاوه بر موارد فوق، یعنی شاه، مالکان و کشاورزان، می‌بایست به شخصیت‌ها و احزاب به عنوان عاملان و کارگرانی که در موفقیت یا عدم موفقیت این برنامه تأثیرگذار بودند، هم اشاره کرد.

جبهه ملی: جبهه ملی درباره اصلاحات ارضی بسیار محتاط عمل کرد، زیرا چند نفر از اعضای شورای عالی جبهه ملی، از مالکان بودند. از سوی دیگر رهبران این جبهه مایل نبودند با اعضای روحانی شورای عالی جبهه - که برخی از آن‌ها مخالف اصلاحات ارضی بودند - اختلاف پیدا کنند (نجاتی، ۱۳۷۱: ۱۷۶).

- محافل چپ‌گرا: استدلال می‌کردند اصلاحات ارضی جز عوام‌فریبی و صحنه‌سازی هیئت حاکمه و اربابانش چیز دیگری نبوده و موجبات تشدید فقر و گرسنگی و دربه‌دری روستاییان را فراهم کرده است (میک، ۱۳۵۸: ۱۰).

در مورد مذهبیین: مخالفت مذهبی بسیار گسترده‌تر و ریشه‌دارتر بود: نخست، رهبران مذهبی هم با اصلاحات ارضی و هم با طرفداری ساختگی شاه از «آزادی زنان» مخالف بودند؛ دوم، رهبران مذهبی محافظه‌کار و روشن‌بین، هر دو، نگران آینده موقوفات بودند که به طور سنتی تنها گونه نسبتاً ایمن مالکیت و یکی از ارکان مهم استقلال مالی جامعه مذهبی محسوب می‌شد؛ سوم، همه آنان پیدایش استبدادی را حس می‌کردند که برخلاف استبداد سنتی ایران قصد داشت خودمختاری رهبری شیعه را، به طریقی مشابه آنچه رضاشاه قبلاً آزموده بود، نابود کند. به همین دلیل بود که قیام مردم در خرداد ۱۳۴۲ از حمایت همه نیروهای ضد استبدادی برخوردار شد (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۳۵۲).

در ابتدای امر دو نفر از رهبران روحانی در قبال تصویب و اجرای اصلاحات ارضی موضع‌گیری کردند. مخالفت آیت‌الله بروجردی نیز ضمنی بود. به گفته حائری، تنها یکی از مراجع تقلید با این قانون مخالفت کرد و او «آیت‌الله سید احمد موسوی خوانساری» بود که اعلامیه صادر کرد (حائری، ۱۳۷۲: ۳۵۳).

البته امام خمینی (ره) نیز با اهداف اصلاحات ارضی، که آن را تقلیدی و الگویی ناقص می‌داند، مخالفت کرد. در واقع امام با اساس تغییرات به شکل صحیح و منطقی مخالفت نمی‌کرد، اما با تئیهایی که در پشت اصلاحات ارضی تصور می‌کرد مخالفت نمود. بنابراین وی از این منظر به اصلاحات ارضی نیز می‌نگریست و آن را پدیده‌ای وارداتی و «تز آمریکا» و «برنامه‌ای برای از بین بردن کشاورزی ایران و تحمیل اقتصاد تک‌محصولی بر جامعه‌ها» می‌دانست (خمینی، ۱۳۶۹، ج ۱: ۱۲۱) که به نوعی «بازار درست کردن برای آمریکا و شعب آمریکا و اذنباب آن» بود (همان: ۶۸) و به وابستگی ایران منجر شد (خمینی، ۱۳۶۹، ج ۲: ۱۳۴؛ ج ۳: ۲۱۵).

تحلیل نهایی: ساخت‌یابی (ساختار-کارگزار) و اصلاحات ارضی

در تحلیل نهایی علل ناکامی اصلاحات ارضی در ایران، بر مبنای مطالب و نوشتارهای مذکور، می‌توان گفت ضعف در ساختارها و بالغ نبودن کارگزارها عوامل مهمی بودند که در ناکامی برخی از جنبه‌های برنامه مؤثر واقع شدند. در سطح ساختاری زمینه‌ها و بستر مناسب برای اجرای برنامه وجود نداشت و به لحاظ فرهنگی و تاریخی جامعه روستایی ایران در هنگام اجرای سیاست اصلاحات ارضی فاقد آمادگی کافی بود. آنچه در عمل پیاده می‌شد طرح و پروژه‌ای بود که عادات زندگی هزار ساله روستاییان را یک‌شبه به هم می‌ریخت و رسم، سبک و طریقه زندگی آنان را از بیخ و بن نابود می‌کرد. روستاییان در طول قرن‌ها در جامعه‌ای با مالکیت سنتی و زیر یوغ اربابان و فئودال‌ها زندگی کرده بودند. از این رو بدون آموزش روستاییان و حتی اربابان اجرای آن طرح به شکست منتهی می‌شد. همچنین دیگر مسائل همچون ساختار اداری و سیاسی کشور، که ذکر آن در این مقاله آمد، نیز مضاف بر علت شد تا طرح مزبور را به هدف مطلوب نایل نگرداند. افزایش رشد قیمت نفت از یک سو و بهره‌برداری از آن در مسائل اقتصادی کشور نیز به طور ناخودآگاه از اهمیت طرح اصلاحات ارضی و بالاخص اهداف آن کاست و روند پیشرفت آن را با مشکل مواجه کرد.

در چنین شرایطی بود که دهقانان، اربابان، شخصیت‌های سیاسی و نیز از همه بیشتر دربار و بالاخص شخص شاه، با توجه به شرایط فوق، سعی در بهره‌وری از آن پروژه به نفع

خود و تا جای ممکن کاستن و زدودن زیان‌های آن از خود بودند. به عبارت دیگر، کارگزاران فوق به جای آنکه تلاش نمایند کاستی‌ها و کمبودهای آن را برطرف نمایند و اجرای آن را به درستی به پیش ببرند، برعکس هر کدام سعی می‌کردند تا در راه رسیدن به اهداف خود آن را تفسیر نموده و به آن عمل کرده یا آن را به طریقی دور بزنند.

اربابان و زمینداران در مراحل مختلف طرح تلاش می‌نمودند تا اصلاحات ارضی را که در عمل زیان به حال خود می‌دیدند با شکست مواجه سازند که ذکر آن در مقاله حاضر آمد. کشاورزان به دلیل به اعتمادی به شرکت‌های سهامی و دیگر مسائل با طرح مزبور در اکثر مواقع و مکان‌ها کار نمی‌کردند. اما مهم‌تر از این‌ها دربار و بالاخص شخص شاه بود که نه تنها در ابتدا با آن مخالف می‌کرد بلکه هدف اجرای طرح از نگاه او نه به وجود آوردن شرایط اجتماعی بلکه نوع نگاه او به مناسبات جهانی از یک سوی و نیز برطرف ساختن موانع داخلی در راه آسان‌نمودن حکمرانی بود.

از سوی دیگر شاه به هیچ عنوان در یک تحلیل ساده‌انگارانه به دنبال تأمین و یا بسط عدالت اجتماعی در جامعه نبود، همان‌گونه که نمی‌توان در هیچ صورت بندی سیاسی و اجتماعی، وی را نماینده موکلین و محافظه‌کاران سنتی وابسته به زمین دانست. او می‌خواست قدرت سیاسی را به انحصار خود درآورد. هم از آن رو که فی‌نفسه خواستار آن بود و هم از آن رو که بتواند به رؤیاهای سطحی ناسیونالیستی و مدرنیستی خود جامه عمل بپوشاند و این نه با یک طبقه قدرتمند مالکان سازگاری داشت و نه با یک قدرت مذهبی مستقل.

بنابراین این‌گونه بود که دو عامل ساختار و کارگزار دست به دست هم داده و در یک ارتباط دوسویه و متقابل، اصلاحات ارضی را به سرمنزل مقصود و مطلوب نرساندند و اجرای آن را با کاستی‌های بسیار مواجهه کردند. به عبارت دیگر، نبود بستر مناسب برای اجرای آن و نیز مخالفت عاملانی که با آن برنامه درگیر بودند باعث شد تا سلسله‌مراتب اداری و نقشه‌ها و مراتب قانونی، که برای اجرای اصلاحات ارضی به وجود آمده بود، تحت تأثیر دو مسئله ساختار و کارگزار به خوبی نتواند مسیر طبیعی اجرای آن برنامه را به جلو ببرد.

باری اصلاحات ارضی اولیه که به منظور توزیع زمین میان اکثریت خانوارهای روستایی طرح شده بود، در ابتدا برای کم کردن مخالفت مالکان تعدیل شد و سپس به منظور ایجاد شرکت‌های زراعی و صنعتی عملاً تغییر جهت داد. ترکیب و تأثیر متقابل این سیاست‌ها و رویدادها همراه با افزایش درآمدهای نفتی و رویکرد توسعه صنعتی حکومت به جای توسعه کشاورزی، به نتایج زیر منجر شد:

الف) رشد صفر درصد بازدهی کشاورزی که عمدتاً ناشی از بخش کشاورزی مدرن بود، به‌رغم موقعیت انحصاری‌اش در دریافت بودجه‌های کشاورزی و سایر امتیازات دولتی
ب) فقر و ناامنی دهقانان که حاصل آن میزان بالای مهاجرت به شهرهای بزرگ و کوچک بود.
پ) بروز کسری فزاینده‌ای در مواد غذایی که با واردات برطرف نمی‌شد و به تورم مواد غذایی انجامید. در یک کلام سیاست کشاورزی رژیم ایران شکستی مطلق و بی‌عذر و بهانه بود (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ۳۵۸).

نتیجه‌گیری

اصلاحات ارضی در ایران، که در دهه ۴۰ در زمان نخست‌وزیری امینی آغاز شد، اگرچه توانست تا حدودی مناسبات مالکیت و رعیت را برهم زند اما به نتایج خوبی نینجامید و آن‌گونه که انتظار می‌رفت به بار ننشست. ذکر دلایل و علل عدم موفقیت اصلاحات ارضی در چارچوب نظریه ساختار-کارگزار می‌تواند درک روشن و واقع‌بینانه‌تری از این مسئله در اختیار ما قرار دهد. در این چارچوب نبود بستر و یا به عبارت دیگر ساختار سیاسی و اجتماعی مناسب برای اجرای این برنامه و نیز عدم همکاری مناسب کارگزاران دخیل در آن و در نتیجه برون‌داد و پیامد حاصل از رابطه متقابل دو سطح مذکور، باعث ناکام‌ماندن طرح مزبور شد. در زمان شروع اصلاحات ارضی به علت دموکراتیک‌نبودن سیستم آموزش و پرورش و متعاقب آن عدم آموزش لازم دهقانان و وجود سیاست‌های غیردموکراتیک، بسترهای فرهنگی و اجتماعی مناسبی برای موفقیت این برنامه در ایران فراهم نبود. به‌علاوه در مراحل مختلف اصلاحات شاهد کارشکنی‌های مالکان و عدم اجرای مناسب برنامه‌ها توسط کارمندان و همراهی نکردن کشاورزان نیز هستیم. مالکان با

واگذار کردن صوری املاک به فرزندان و همسرانشان و مکانیزه جلوه دادن املاکشان با به کار گرفتن تراکتور، از تقسیم شدن ممانعت به عمل آوردند و با رباخواری و رشوه دادن به کارمندان از کاهش بهای املاک خود جلوگیری نمودند و قیمت مورد نظر خود را به کشاورزان تحمیل کردند. در مرحله سوم شرکت‌های زراعی، علی‌رغم ضعف‌های اجرایی و مدیریتی، به علت عدم مشارکت کشاورزان دچار مشکل شدند. کشاورزان با روحیه تک‌روی و عدم همکاری خود و نیز سوءظن نسبت به اموری که متولی‌اش دولت بود، بیش از پیش عملکرد این شرکت‌ها را تضعیف نمودند و راه را برای سوءاستفاده‌های بیشتر مدیران محلی و دولتی در این شرکت‌ها باز گذاشتند. دولت نیز بدون اینکه شرایط و بسترهای اجتماعی و اقتصادی مناسبی را برای چنین طرحی در کشور آماده کند، عمدتاً دنباله‌روی سیاست‌هایی بود که آمریکا برایش طرح کرده بود. دولت در دوره پهلوی با زیرساخت‌هایی چون اقتصاد و نهادهای سیاسی رابطه تنگاتنگی داشت، زیرا نظام سیاسی این دوره به اتکای سلطه مطلقه خود (یعنی سلطه شاهنشاه) عالی‌ترین قدرت را در جامعه اعمال می‌کرد و تصمیماتش برای همه خرده‌نظام‌ها الزامی بود. از این روی بود که سازمان‌ها و مراکز و مراتب قانونی و اداری، مثل شرکت‌های سهامی و تعاونی و...، که برای اجرای آن طرح به وجود آمدند، نتوانستند با موفقیت مسیر طبیعی را طی نمایند.

علاوه بر در نظر گرفتن علل و عوامل ناکامی اصلاحات ارضی، که یکی از وقایع مهم تاریخ معاصر ایران است، نتیجه تحقیق حاضر نیز می‌تواند به تحقیقات و مطالعات بعدی در این زمینه و نیز بسیاری از تحقیقات تاریخی دیگر یاری رساند که ذکر علل و عوامل رخداد یک پدیده را نباید به یک سطح تحلیل (به عنوان مثال ساختار یا کارگزار، مسئله‌ای که جامعه‌شناسان از زمان پیدایش علم جامعه‌شناسی تا کنون بر سر آن به مجادله می‌پردازند) تقلیل داد، بلکه - با توجه به تکرار بودن جامعه ایران از حیث قومی، فرهنگی، اجتماعی و... و نیز نقش نسبی شخصیت‌های بزرگ در بروز حوادث اجتماعی و سیاسی - می‌بایست هر دو سطح تحلیل را برای ریشه‌یابی حوادث تاریخی مدنظر قرار داد؛ و آن گونه که به درستی گفته‌اند «تاریخ چراغ راه آینده است»، این گونه تحقیقات می‌تواند به شناخت مسیر آینده و در نتیجه انتخاب بهترین شیوه برای اجرای برنامه‌های اجتماعی، فرهنگی، سیاسی و اقتصادی کمک شایانی نماید.

منابع و مآخذ

- احمدی، حمید (۱۳۷۸). «نقد کتاب ناکارآمدی نخبگان سیاسی ایران بین دو انقلاب»، *اطلاعات سیاسی - اقتصادی*، فروردین و اردیبهشت - شماره ۱۳۹ و ۱۴۰.
- ارسنجانی، حسن. *اصلاحات ارضی در ایران*. اطلاعات و روابط عمومی وزارت کشاورزی. ۱۳۴۰.
- ازغندی، علیرضا (۱۳۸۳). *ناکارآمدی نخبگان سیاسی ایران بین دو انقلاب*. تهران: نشر قومس.
- اشرف، احمد و علی بنوعزیزی (۱۳۸۷). *طبقات اجتماعی، دولت و انقلاب در ایران*. ترجمه سهیلا ترابی‌فارسانی. تهران: انتشارات نیلوفر. چاپ اول.
- آبراهامیان، یرواند (۱۳۷۷). *ایران بین دو انقلاب*. ترجمه کاظم فیروزمند و نویسندگان. تهران: نشر مرکز.
- آرون، ریمون (۱۳۷۷). *مراحل اساسی سیراندیشه در جامعه‌شناسی*. ترجمه باقر پرهام. تهران: انتشارات علمی و فرهنگی. چاپ چهارم.
- آوری، پیترو (۱۳۷۱). *سلسله پهلوی و نیروهای مذهبی به روایت کمبریج*. ترجمه عباس مخبر. تهران: طرح نو.
- بانک مرکزی، *گزارش سالانه*، ۱۳۴۹.
- بهنود، مسعود (۱۳۷۴). *از سید ضیاء تا بختیار*. تهران: انتشارات جاویدان.
- بیل، جیمز (۱۳۷۱). *عقاب و شیر*. ترجمه مهوش غلامی. تهران: انتشارات کوبه.
- تجدد، حسین (۱۳۸۷). «پیامدهای مثبت و منفی اجرای قانون اصلاحات ارضی در ایران». *مجموعه مقالات نشریه داخلی*. شماره ۵۴: شهریور ماه.
- حائری، عبدالهادی (۱۳۷۲). *آنچه گذشت... نقشی از نیم قرن تکاپو*، تهران: انتشارات معین.

- خاطرات و مبارزات شهید محلاتی (۱۳۷۶). مصاحبه از سید حمید روحانی. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- خلجی، عباس (۱۳۸۱). *اصلاحات آمریکایی و قیام ۱۵ خرداد*. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی. چاپ اول.
- خمینی، روح‌الله (۱۳۶۹). *صحیفه نور*. تهران: سازمان مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی.
- رجبی، محمدحسن (۱۳۷۱). *زندگی‌نامه سیاسی امام خمینی از آغاز تا تبعید*. ج اول. تهران: کتابخانه ملی ج. ا. ا.
- روبین، باری (۱۳۶۳). *جنگ قدرت‌ها در ایران*. ترجمه محمود مشرفی، تهران: انتشارات آشتیانی.
- سرلک، رضا (۱۳۸۴). «اصلاحات ارضی؛ بررسی اوضاع کشاورزی در دوره پهلوی دوم». *مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی*. فروردین و اردیبهشت ۱۳۸۴. شماره ۲۱۱ و ۲۱۲.
- سوداگر، محمدرضا (۱۳۵۸). *بررسی اصلاحات ارضی (۱۳۵۰-۱۳۴۰)*. تهران: مؤسسه تحقیقات اقتصادی و اجتماعی.
- فوزی، یحیی (۱۳۸۰). «رهبران مذهبی و مدرنیزاسیون در دوره پهلوی دوم بررسی مواضع امام خمینی». *مجله متین*. بهار. شماره ۱۰.
- کرایب، یان (۱۳۷۸). *نظریه اجتماعی مدرن از پارسونز تا هابرماس*. ترجمه عباس مخبر. تهران: آگاه.
- گازیوروسکی، مارک (۱۳۷۳). *دیپلماسی آمریکا و شاه*. ترجمه جمشید زنگنه. تهران: نشر رسا.
- لمبتون، ا.ک.س (۱۳۶۳). *مالک و زارع در ایران*. ترجمه منوچهر امیری. تهران: مرکز انتشارات علمی و فرهنگی.

- لهسایی‌زاده، عبدالعلی (۱۳۶۹). *تحولات اجتماعی در روستاهای ایران*. شیراز: انتشارات نوید. چاپ اول.
- مارش، دیوید و جری استوکر (۱۳۷۸). *روش و نظریه در علوم سیاسی*. ترجمه امیرمحمد حاج یوسفی. تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- *مجله حوزه*. دفتر تبلیغات حوزه علمیه قم. ویژه حوزه‌های علوم دینی.
- میری، سید احمد (۱۳۷۸). «تأثیر ساختار نظام سیاسی بر فرهنگ مردم ایران با تأکید بر سال‌های ۱۳۵۷-۱۳۳۲». *اطلاعات سیاسی - اقتصادی*. فروردین و اردیبهشت. شماره ۱۳۹ و ۱۴۰.
- میک، رونالد (۱۳۵۸). *پژوهشی در نظریه‌ی ارزش - کار*. ترجمه‌ی م. سوداگر. تهران: انتشارات پازند.
- میلانی، عباس (۱۳۸۰). *ابوالهول ایرانی «امیرعباس هویدا و معماری ایران»*. ترجمه عبدالرضا هوشنگ مهدوی. تهران: نشر پیکان.
- نجاتی، غلامرضا (۱۳۷۱). *تاریخ سیاسی ۲۵ ساله ایران (از کودتا تا انقلاب)*. ج ۲. تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا. چاپ سوم.
- وزارت تعاون. *مجموعه قوانین و مقررات اصلاحات ارضی*. تهران: انتشارات وزارت تعاون و امور روستاها. ۱۳۴۶.
- وزارت کشاورزی. *اصلاحات ارضی در ایران*. تهران: اداره کل اطلاعات و روابط عمومی. ۱۳۴۰.
- همایون کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۸۶). *اقتصاد سیاسی ایران*. ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی. تهران: نشر مرکز، چاپ سیزدهم.
- Giddens (1979), Anthony, *Central problems Social Theory*, London:MacMillan Press
- Majd (1987), Mohammad Gholi, "Land Reform Policies in Iran", *American Journal of Agricultural Economics* 69, p: 843-48