

بازنگری جریان اصلاحات ارضی
در دههٔ چهل خورشیدی

دکتر اسماعیل شهبازی

دکتر عباس نوروزی



۶۱۳

مرکز چاپ و انتشارات دانشگاه شهید بهشتی

بازنگری جریان اصلاحات ارضی در دههٔ چهل خورشیدی
دکتر اسماعیل شهبازی، دکتر عباس نوروزی

ویراستار: ابراهیم بیگدلی

حروف‌نگار و صفحه‌آرا: سمیرا دهقان

طراح جلد: امیرشاهرخ فریوسفی

ناظر چاپ: صفر ممیزاد

چاپ اول: ۱۳۹۵

شمارگان: ۱۰۰۰

قیمت: ۲۰۰.۰۰۰ ریال

کلیهٔ حقوق برای دانشگاه شهید بهشتی محفوظ است.

سرشناسه:	شهبازی، ابراهیم، ۱۳۹۵ -
عنوان قراردادی:	ایران، قوانین و احکام؛ Iran. Laws, etc
عنوان و نام پدیدآور:	بازنگری جریان اصلاحات ارضی در دهه چهل خورشیدی / اسماعیل شهبازی، عباس نوروزی
مشخصات نشر:	تهران: دانشگاه شهید بهشتی، مرکز چاپ و انتشارات، ۱۳۹۵.
مشخصات ظاهری:	بیست، ۳۲۲ ص. مصور، جدول
فروست:	انتشارات دانشگاه شهید بهشتی؛ ۶۱۳
شابک:	۹۷۸ ۹۶۴ ۴۵۷ ۳۵۰۷
وضعیت فهرست‌نویسی:	فیا
یادداشت:	واژه‌نامه. کتابنامه. نمایه.
موضوع:	اصلاحات ارضی -- ایران؛ Land reform -- Iran؛ اصلاحات ارضی -- تاریخ؛ Land reform -- History؛ اصلاحات ارضی -- قوانین و مقررات -- ایران؛ Land reform -- Law and legislation -- Iran
شناسه افزوده:	نوروزی، عباس
	دانشگاه شهید بهشتی، مرکز چاپ و انتشارات Shahid Beheshti University. Printing & Publishing Center
شماره کنگره:	۱۳۹۵ ش ۹/الف ۱۳۳۳ HD
شماره دیویی:	۳۳۳/۳۱۵۵
شماره کتابشناسی ملی:	۴۳۷۹۳۷۶

کد ناشر ۱۰۰۱۷۳۴

www.pub.sbu.ac.ir
unipress@mail.sbu.ac.ir

فهرست مطالب

.....	سخن آغازین	یازده
.....	پیشگفتار	پانزده
.....	سپاسگزاری	شانزده
.....	مقدمه	هفده

.....	فصل اول: مروری بر نظام‌های زمین‌داری در گذشته ایران و تطوّر آن تا دوران کنونی	۱
.....	مقدمه	۱
.....	دوره هخامنشی	۲
.....	دوره اشکانی	۴
.....	دوره ساسانی	۴
.....	دوران اسلامی	۵
.....	دوره عباسی	۶
.....	دوره سلجوقیان	۷
.....	دوره مغول	۸
.....	دوره صفویه	۹
.....	دوره افشاریه	۱۰
.....	دوره زندیه	۱۰
.....	دوره قاجاریه	۱۱
.....	دوران پهلوی	۲۰
.....	اشکال مالکیت در دوران کنونی و تطوّر آن تا سال ۱۳۵۴ هجری خورشیدی	۲۱
.....	منابع فصل اول	۲۷
.....	پرسش‌هایی برای بحث بیشتر	۲۷

.....	فصل دوم: نظام بزرگ‌مالکی (ارباب-رعیتی)	۲۹
.....	تصویری از وضعیت بزرگ‌مالکی ایران در آستانه اصلاحات ارضی	۲۹
.....	ظلم وارد شده به رعیت‌ها در نظام ارباب-رعیتی	۳۰
.....	منابع فصل دوم	۳۶
.....	پرسش‌هایی برای بحث بیشتر	۳۷

فصل سوم: نظام‌های نَسَق‌بندی..... ۳۹

نظام نَسَق‌بندی ارضی زراعی، پیش از اصلاحات ارضی دههٔ چهل..... ۳۹

تعریف نَسَق زراعی جفت‌گاو- زمین..... ۴۲

اجزای نَسَق زراعی جفت‌گاو- زمین..... ۴۲

نظام غُرفی تقسیم‌بندی ارضی زراعی..... ۴۳

مسئلهٔ خُردی و پراکندگی قطعه‌های ارضی مورد کشت و کار هر خانوار کشاورز در قالب نظام

نَسَق‌بندی سنتی در روستاهای ایران..... ۴۴

ریک‌هایی در جهت رویارویی با خُردی و پراکندگی ارضی..... ۴۸

مجموعه فصل سوم..... ۵۰

پرسش‌هایی برای بحث بیشتر..... ۵۰

فصل چهارم: خیزش دولت و مجلس برای تقسیم ارضی بزرگ‌مالکان..... ۵۳

اصلاحات ارضی در ایران و دولت نادرست آن..... ۵۳

اصلاحات ارضی در ایران و فشار امریکایی‌ها..... ۵۴

تدوین لایحهٔ اصلاحات ارضی در وزارت کشاورزی..... ۶۰

اهتمام دولت منوچهر اقبال به تدوین لایحهٔ اصلاحات ارضی..... ۶۱

تصویب لایحهٔ اصلاحات ارضی در مجلس شورای ملی..... ۶۳

نامهٔ گلابیه‌آمیز شماری خرده‌مالک..... ۷۳

پرسش از دولت از اجرا نشدن قانون اصلاحات ارضی..... ۷۵

نظر وزیر کشاورزی کابینهٔ شریف‌امامی نسبت به اصرحات ارضی..... ۷۸

تحلیلی بر قانون اصلاحات ارضی..... ۷۹

اهتمام دولت شریف‌امامی به اجرای قانون اصلاحات ارضی..... ۷۹

منابع فصل چهارم..... ۸۰

پرسش‌هایی برای بحث بیشتر..... ۸۲

فصل پنجم: تعاون در دههٔ چهل خورشیدی در آستانهٔ اصلاحات ارضی ایران..... ۸۳

مقدمه..... ۸۳

ایجاد تعاونی‌های روستایی به‌مثابه ابزار تقسیم ارضی در ایران..... ۸۵

چگونگی تشکیل شرکت‌های تعاونی..... ۸۶

تشکیل سازمان مرکزی تعاون روستایی..... ۸۷

فقالیت‌های بازاریابی و بازرگانی شرکت‌ها و اتحادیه‌های تعاونی [روستایی]..... ۸۹

نتیجه‌گیری..... ۱۰۲

منابع فصل پنجم..... ۱۰۳

پرسش‌هایی برای بحث بیشتر..... ۱۰۳

فصل ششم: مروری بر اجرای برنامه اصلاحات ارضی ایران در دهه چهل خورشیدی..... ۱۰۵

تاریخچه و هدف‌های اصلاحات ارضی در ایران..... ۱۰۵

الف) تاریخچه..... ۱۰۵

ب) هدف‌های اصلاحات ارضی ایران..... ۱۰۷

مراحل اجرایی لایحه اصلاحی قانون اصلاحات ارضی ایران در دهه چهل خورشیدی..... ۱۰۸

مرحله اول اصلاحات ارضی..... ۱۰۹

مرحله دوم اصلاحات ارضی..... ۱۰۹

مرحله سوم اصلاحات ارضی..... ۱۱۰

مرحله چهارم اصلاحات ارضی..... ۱۱۰

منابع فصل ششم..... ۱۱۱

پرسش‌هایی برای بحث بیشتر..... ۱۱۱

فصل هفتم: اضمحلال نظام «رأب- رعیت» رهبری دکتر سیدحسن ارسنجانی و همکاری‌اش در وزارت

کشاورزی دهه چهل خورشیدی..... ۱۱۳

معرفی دکتر سیدحسن ارسنجانی..... ۱۱۳

اصلاحات ارضی و دولت دکتر علی‌اشرف قوامی..... ۱۲۲

ارسنجانی و رابطه‌اش با دکتر امینی..... ۱۲۳

ارسنجانی و وزارت کشاورزی..... ۱۲۵

تشکیل سازمان اصلاحات ارضی..... ۱۲۷

سخنان تند ارسنجانی و ناراضی‌های مالکان..... ۱۲۸

تبلیغات صورت‌گرفته در مورد اصلاحات ارضی..... ۱۳۰

ارسنجانی و لایحه اصلاحی قانون اصلاحات ارضی..... ۱۳۱

لایحه اصلاحی مصوب دولت و تفاوت‌های مهم آن با قانون اصلاحات ارضی مصوب مجلسین..... ۱۳۶

مقایسه ماده به ماده قانون اصلاحات ارضی و لایحه اصلاحی آن..... ۱۳۷

فصل اول: تعاریف..... ۱۳۸

فصل دوم: حدود مالکیت..... ۱۳۹

فصل سوم: اراضی قابل تقسیم و مقررات مربوط به آن..... ۱۴۳

فصل چهارم: ارزیابی و پرداخت بهای زمین..... ۱۴۶

فصل پنجم: مقررات مربوط به تقسیم و تحویل اراضی..... ۱۵۰

فصل ششم: مقررات مربوط به اراضی تقسیم‌شده..... ۱۵۲

فصل هفتم: روابط زارع و مالک..... ۱۵۳

فصل هشتم: مقررات مالی	۱۵۶
فصل نهم: مقررات مربوط به کمک‌های فنی و حمایت کشاورزان و زارعین	۱۵۸
تنقیذ لایحه اصلاحات ارضی توسط مجلسین	۱۶۱
دفاع ارسنجانی از مشروع بودن لایحه	۱۶۳
آموزش کارکنان اصلاحات ارضی	۱۶۳
قیمت‌گذاری اراضی زراعی دهات برای خرید از عمده‌مالکان	۱۶۴
ایابی بهای املاک تقسیم‌شده	۱۶۶
آر به نامه اصلاحات ارضی در مراغه	۱۶۷
هاری دیگر دستگاه‌ها در اجرای برنامه اصلاحات ارضی	۱۷۰
شتا، در اجرای برنامه اصلاحات ارضی	۱۷۱
ایجاد انبوه ده مالکان	۱۷۲
انتقال اسناد مالکیت در اوقات نیمه‌شب	۱۷۳
اصلاحات ارضی و مخدعان کین آن	۱۷۳
تشکیل شرکت‌های تعری	۱۸۱
تأکید بر منابع محلی	۱۸۴
اصلاحات ارضی و دستگاه امنیتی کشور	۱۸۴
ارسنجانی و دولت غلم	۱۸۵
اصلاحات ارضی و ترفیع موقعیت وزارت کشاورزی و کارکنان آن	۱۸۸
مرگ مهندس ملک عابدی	۱۹۰
برگزاری کنگره شرکت‌های تعاونی روستایی	۱۹۴
پرداخت سهام به‌جای وجه نقد به مالکان	۱۹۸
نظارت بر عملیات اصلاحات ارضی	۱۹۸
برکناری ارسنجانی از وزارت کشاورزی	۱۹۹
اصلاحات ارضی و تلاش مروّجان کشاورزی	۲۰۲
اصلاحات ارضی و کجروی برخی کارکنان	۲۰۸
اصلاحات ارضی و تحریف تاریخ	۲۰۸
شمار کشاورزان مشمول اصلاحات ارضی	۲۰۹
اصلاحات ارضی و پایداری تولید محصولات کشاورزی	۲۱۰
منابع فصل هفتم	۲۱۳
پرسش‌هایی برای بحث بیشتر	۲۱۵

فصل هشتم: توفان‌های پس از تقسیم اراضی و چالش‌های جریان اصلاحات ارضی	۲۱۷
اصلاحات ارضی و اضمحلال نظام پادشاهی	۲۱۷

۲۱۹.....	غفلت از خوش‌نشینان و کارگران کشاورزی
۲۲۰.....	ورود به اراضی وقف
۲۲۱.....	سهم ناچیز کشاورزان از زمین
۲۲۱.....	خرد بودن و پراکندگی اراضی کشاورزی
۲۲۲.....	بی‌توجهی به توانمندسازی شرکت‌های تعاونی
۲۲۵.....	کوتهای در ایجاد صنایع جانبی در حاشیه روستاها
۲۲۶.....	نادیده‌انگاشتن کبوترخانه‌ها
۲۲۶.....	اصلاحات ارضی و اسکان عشایر
۲۲۷.....	شمول اراضی کشاورزان تهیدست
۲۲۸.....	منابع عمل هشتم
۲۲۹.....	پرسش: بی‌برای بحث بیشتر

۲۳۱.....	کتابنامه
۲۳۷.....	پیوست‌ها
۲۳۷.....	پیوست یک: قانون اصلاحات ارضی
۲۵۲، ۱۳۴۰ دی‌ماه ۱۹.....	پیوست دو: قانون اصلاحی قانون اصلاحات ارضی مصوب هیئت‌وزیران در ۱۹ دی‌ماه ۱۳۴۰
۲۶۵.....	پیوست سه: حکایتی از جریان قانون "تسلیم ارضی" دهه چهل
۲۹۵.....	پیوست چهار: معرفی زنده‌یاد دکتر حسین ملک
۲۹۸.....	پیوست پنج: پراکندگی و دوری قطعات زمین‌های زراعی
۳۰۳.....	واژه‌نامه فارسی-انگلیسی
۳۱۱.....	واژه‌نامه انگلیسی-فارسی
۳۱۹.....	نمایه

سخن آغازین

در عالم پندارهای خود در دوران نوجوانی و در پی دیدگاه‌های بعدی در دوران جوانی و اشتغال و افتخار خدمت در جامعه‌های روستایی و عشایری در ایران، همواره آرزو داشتم که هر ایرانی در دوران زندگی خود، برگه‌ای مستند از مالکیت این سرزمین را در دست داشته باشد. و یا به بیانی دیگر، همان گونه که به صرف زاده شدن از یک زوج رسمی ایرانی، هر نوزاد از لحظه پس از تولد، به ورثه این و مذهب، زبان، قوم و قبیله، اوضاع اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی والدین خود، دارای سچال یا شناسنامه‌ای رسمی، گویای ملیت و تابعیت ایرانی خود می‌شود، این نوزاد ایرانی در غیر این حال، صاحب سند مالکیت جزئی از سرزمین ایران ولو در حد و یا به میزان جزئی از یک بر مربع ز گستره یک میلیون و ششصد و چهل و هشت هزار و یکصد و هشتاد و چهار کیلومتر مربع (۱۶۴۸۱۸۰۰) ایران زمین هم بشود. تا نه تنها به اعتبار عرقِ ملی و ندای باطنی، ضمن ارائه شناسنامه، اسامی ملی و گذرنامه خود، که این بار با ارائه «سند مالکیت» سهمی از ایران، نه تنها اقدام به اثبات هویت ملی خود که ادعای مالکیت و صاحب آب و خاک بودن خود را هم به همگان اعلام دارد، بیش از پیش در حفظ و حراست از زادگاه خود بکوشد و به عبارتی، در همه طول زندگی در ایران و یا حتی در خارج از ایران، همواره مدعی راستین و همیشه پایدار مالکیت بخشی از ایران به عنوان «ملکِ طلق» خود بوده و به آن مفتخر باشد.

از اواسط سال یکهزار و سیصد و سی و نه که در هیئت مأموران برویت به همراه همکاران در آماربرداری‌های پیش درآمد اجرای قانون اصلاحات ارضی مصوب مجلس شورای ملی وقت همکاری داشتم، به سبب برخورد با واقعیات و کسب تجربه بیشتر و در نتیجه، با کمی تعدیل در پندارها و دیدگاه‌های پیشین خود، چنین برداشتم که مگر می‌شود به کسی روستایی و عشایری اطلاق کرد و حفاظت و بهره‌برداری از منابع طبیعی کشور را به آنان سپرد و آنان را مالک آن منابع شناخت؟ و حال آنکه آنان همواره، نسل اندر نسل موظف و مکلف و گاهی ناچار و محکوم بوده‌اند که به طور دائم برای بهره‌برداری و نگهداری و حراست از آن منابع از دل و جان بکوشند. و در عوض، داستان جانکاه اینکه این منابع حیاتی جامعه (زمین و آب، جنگل، مرتع، آبخیز، آبخوان و ...) اغلب به کسانی تعلق داشته باشد که به دور از کشتزار و روستا و

عرصه‌های طبیعی بوده و ساکن کلان شهرها و چه بسا که بعضی از آنان هر از چندی در خارج از کشور هم به سر برده و برای گردآوری سهم مالکانه به ایران می‌آمدند، که متأسفانه در بسیاری از مناطق پهنه ایران زمین این شیوه، صورت اصلی مسئله در دوران برقراری و تداوم نظام ارباب و رعیتی در هزاران آبادی و ده و دهکده و روستا و قریه و قصبه برای قاطبه مردم ایران بود. و از این رو در فرایند حل آن، اقدام برای اجرای قانون تازه به تصویب رسیده اصلاحات ارضی در ایران، هر جوان ایرانی را برمی‌انگیزانید تا پشتیبان و خواهان همکاری و در صورت امکان، پذیرا و آماده خدمت در اجرای این قانون باشد.

دیری نیاید که به‌رغم تلاش‌های زیاد مأموران مربوط، وزارت کشاورزی آن روز به سبب پیچیدگی‌های اجتماعی، اقتصادی، سیاسی به‌ویژه فرهنگی و نیز، فشارهای جورواجور عمده مالکان صاحب نفوذ در نهادهای قوای کشوری، از اجرای این قانون در همان آغاز کار وامانده و وزیران مسئول، بارها را اجرای آن سر باز زدند. تا در نتیجه فشار افکار عمومی و در آستانه بیداری توده‌های روستایی سرانجام کابینه‌ای متفاوت بر سرکار آمد و وزیری حقوقدان و بسیار متفاوت‌تر با دیگر وزیران کشاورزی، خان کشاورزی کشور را برای اجرای قانون اصلاحات ارضی در دست گرفت.

در این مرحله، به دنبال پندارها و دیدگاه‌های دوران نوجوانی و جوانی خود، این بار این پندار و دید بر من چیره شد، که اگر نه برای احراز مالکیت «ذره» از خاک ایران به توسط هر «زاده ایرانی»، که دست‌کم برای احراز مالکیت هر فرد کشاورز ایرانی که در شرایطی ویژه در هر جای ایران روی زمین کار می‌کند و محصول کشاورزی تولید می‌کند، می‌باید یک سند مالکیت داد و وی را از قید و بند نظام جاری ارباب و رعیتی رها کنید.

وزیر حقوقدان کشاورزی که پیشینه کارشناسی تعاون روستایی را در کارنامه حرفه‌ای خود داشت، در اوائل دهه چهل، با مشاورت اعضای دولت و همکاری کارشناسان وزارت کشاورزی، مبتکر و عامل اصلاح قانون مصوب مجلسین و تبدیل آن در قالب یک لایحه قانونی شد. و همین لایحه قانونی مصوب هیئت وزیران در ۱۹ دی‌ماه ۱۳۴۰ بود که راه زمین‌دار شدن میلیون‌ها روستایی صاحب نسق و سهم‌بر و اجاره‌دار و ... در ایران آن روز را گشود. و به حق، کشاورزان روستایی را مالک اراضی تحت کشت و کار خود کرد. و بدین‌سان، بخش نخستین برنامه اصلاحات ارضی ایران را که همانا «تقسیم اراضی» باشد بنیان نهاد و از این راه کشاورزان، مالک و صاحب سند مالکیت اراضی مورد کشت و کار خود شدند.

ولی از فردای روزی که کشاورزان ایرانی مالک و صاحب سند مالکیت اراضی مورد

کشت و کار خود شدند، این امید هم در بین آنان نضج گرفت و به صورت یک نیاز همگانی اشاعه یافت که در پی «تقسیم اراضی»، بنا به ضرورت می‌باید فرایند اصلاح و بهبود و توسعه کشاورزی و آبادانی روستاها نیز بنیانگذاری و اجرائی شود. تا توسعه همه‌جانبه و متوازن ایران به‌عنوان کشوری مبتنی بر منابع طبیعی تجدیدپذیر (و نه وابسته به منابع تجدیدنپذیری چون نفت و گاز)، ضمن تلاش خستگی‌ناپذیر در جریان احیاء منابع طبیعی ایران زمین، پیشرفت سرافرازانۀ خود را پی‌گیرد.

و امروزه، افزون بر تقسیم اراضی دههٔ چهل و اجرای پروژه‌های مکمل اصلاحات ارضی در دهه‌های بعدی، اگرچه می‌توانیم مدعی مالک و صاحب سند مالکیت اراضی مورد کشت و کار کشاورزان سخت‌نوش در سراسر کشور باشیم ولیکن، هرگز نمی‌توانیم ادعا کنیم که اراضی کشورمان حاصل خیزتر، آب‌تر، قنات‌هایمان پرآب‌تر، روستاهایمان پرجمعیت‌تر و زندگی روستائیشانمان پررنگ‌تر شده است. زیرا آنچه پس از بالغ بر نیم سده بی‌توجهی به روستاها و همزمان، غفلت از حراست و نگهداری بهره‌برداری از منابع طبیعی پایهٔ تولید در کشاورزی خود، و روبه‌رو شدن با بی‌رونی کار، تشام‌زنی و تحلیل تدریجی روستاها و اضمحلال اقتصاد روستایی، اینک برای چندمین بار - که امید است آخرین بار باشد - توجه‌مان معطوف به بهره‌برداری بهینه و نگهداری و حراست پایدار اراضی پایهٔ تولید در کشاورزی و در عین حال، آبادانی روستاهایمان شده که هم اکنون به آن رری آورده‌ام. ان‌شاءالله... که دیر نشده باشد! بلکه کشاورزان امروز بتوانند سند زمین‌هایی حاصل‌خیز و معمار و بهره‌ور را به فرزندان خود که کشاورزان فرداها خواهند بود واگذارند.

امام‌علی شهبازی

پاییز ۱۳۹۰