

## دولت پهلوی، اصلاحات ارضی و نظریه توسعه روستو

محمدباقر خرمشاد\* ، محمدجواد موسی نژاد\*\*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۶/۱ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۶/۳/۲۸

### چکیده

اصلاحات ارضی مهم‌ترین برنامه تحول اجتماعی در زمان دولت پهلوی بود که از اوایل دهه ۱۳۴۰ شمسی با جدیت در دستور کار حکومت محمدرضا شاه قرار گرفت. شاه و دولت علی‌امینی که مسئولیت اجرای این طرح عمده را در اختیار داشت، با الهام از افکار مورخ اقتصادی برجسته آن عصر آمریکا یعنی والت ویتمن روستو بدنبال پیاده‌سازی نسخه غربی توسعه در ایران بودند. نظریه پنج مرحله‌ای خیز روستو که مراحل چندگانه‌ای را برای توسعه و رشد کشورها تجویز می‌کرد مدل پیشرفت کشورهای غربی بود و دولت آمریکا برای جلوگیری از سقوط کشورهای جهان سوم در ورطه کمونیسم، از فراگیر شدن این نظریه و عمل به آن در نقاط مختلف جهان حمایت می‌کرد. در این مقاله ضمن بررسی نظریه توسعه روستو و بررسی ارتباط بین این نظریه و توسعه در مناطق روستایی و اصلاحات ارضی، با بهره‌گیری از روش مطالعه موردی به تبیین

---

\* دانشیار علوم سیاسی دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول). mb.khorramshad@gmail.com

\*\* دانشجوی دکتری دانشگاه علامه طباطبائی. mjmmjm2006@yahoo.com

اصلاحات ارضی در ایران خواهیم پرداخت. انجام اصلاحات ارضی در ایران که البته نتایج مختلفی در ابعاد جامعه‌شناختی نیز داشت بر مبنای نظریه توسعه روستو و با جدیت توسط حکومت پهلوی دوم پیگیری شد. استفاده از این نظریه در ایران و کاربست آن در متون اجتماعی و سیاسی و ورود تدریجی آن به ادبیات سیاسی کشور، خود مقدمه‌ای برای توجه به مباحث توسعه بود.

**واژه‌های کلیدی:** روستو، اصلاحات ارضی، دولت پهلوی، توسعه.

#### مقدمه

یکی از رویدادهایی که جایگاه و سرنوشت دهقانان در تاریخ سیاسی ایران را متحول نمود اجرای اصلاحات ارضی در دوران پهلوی دوم می‌باشد. اهمیت این مسئله تا بدانجاست که بسیاری از محققان داخلی و خارجی این مسئله را مورد بررسی و تبیین قرار داده و به تبعات و نتایج آن نیز پرداخته‌اند. توجه به ریشه‌های فکری اصلاحات ارضی و بنیان‌های نظری آن برای شناخت بیشتر و بهتر تحولات اجتماعی و سیاسی جامعه ایرانی قبل از انقلاب و حین انقلاب اسلامی امری ضروری است. اصلاحات ارضی در ایران، برای نخستین بار در جریان جنبش مشروطه در سطح عمومی مطرح شد و جزء برنامه‌های برخی از احزاب این دوره قرار گرفت. چنانچه این امر یکی از اصول اولیه جمعیت اجتماعیون بود که در سال ۱۲۸۶ هـ.ش تشکیل شد. حزب دموکرات نیز که در سال ۱۲۸۷ تشکیل شده بود، اصلاحات ارضی را به‌عنوان یکی از برنامه‌های خود اعلام کرد (Meier, 1980: 23). اما آغاز رسمی این تحول اجتماعی به زمان حکومت محمدرضا پهلوی برمی‌گردد.

به‌طورکلی اصلاحات ارضی در ایران، سه مرحله را پشت سر گذاشت:

۱- مرحله اول با تصویب لایحه قانونی اصلاحات ارضی مصوب دی ۱۳۴۰

شروع و به مدت ۱ سال طول کشید.

دولت پهلوی، اصلاحات ارضی و نظریه توسعه ... ۱۴۷

۲- مرحله دوم با تصویب‌نامه ۱۸ بهمن ۱۳۴۱ شروع و با تصویب‌نامه ۳ اسفند ۱۳۴۳ اجرایی شد.

۳- مرحله سوم از ۱۳۴۷ آغاز و در ۱۳۵۱ به‌طور رسمی پایان یافت.

در تشریح اوضاع ایران در زمان اصلاحات ارضی می‌توان چنین گفت که شاه بعد از کودتای ۲۸ مرداد با فقدان مشروعیت در بیشتر سطوح حاکمیت و همچنین معضلات سیاسی و امنیتی بسیاری دست‌وپنجه نرم می‌کرد. هوگلاند سه عامل را به‌عنوان عوامل داخلی مؤثر در اجرای سیاست اصلاح ارضی مورد توجه قرار داده است که عبارت‌اند از: ۱- بیشتر بزرگ مالکان که به‌طور سنتی بر نواحی زراعی سلطه داشتند، کنار گذاشته می‌شدند و حکومت مرکزی می‌توانست دامنه اقتدار خود را تا روستاها گسترش دهد. برای شاهی که تنها مسئله‌اش به حداکثر رساندن کنترل خود بر دستگاه حکومتی بود، به حداکثر رسیدن قدرت آن حکومت، مسلماً هدف مهمی شمرده می‌شد. ۲- از آنجا که شاه از عدم محبوبیت خویش میان بیشتر طبقات تحصیل‌کرده میانه شهری باخبر بود، برنامه‌ای که او را در نقش پادشاهی اصلاح‌طلب نشان می‌داد که به رفاه مردمش علاقه‌مند است، به کسب وجهه برای او در میان همه گروه‌هایی که حامیان عمده جنبش‌های مخالف او بودند کمک می‌کرد. ۳- کشاورزان که از شاه زمین دریافت می‌کردند به پایه‌های تازه حمایت مردمی برای حکومت او تبدیل می‌شدند (هوگلاند، ۱۳۸۱: ۱۰۱).

علاوه بر متغیرهای داخلی تأثیرگذار بر سیاست‌های رژیم در این برهه، متغیرهای خارجی و در رأس آن، متحدان غربی یعنی آمریکا همواره به‌عنوان یک مهره حیاتی در سرنوشت سیاسی کشور نقش بازی می‌کردند. آمریکا از ابتدای دهه ۱۹۴۰ فعالانه ایران را تشویق و وادار به اصلاحات ارضی نموده بود. علاوه بر این، محمدرضا شاه برای راه‌اندازی بانک عمران در سال ۱۹۵۲ از حمایت کامل آمریکا برخوردار بود. این بانک

باهدف نظارت بر فروش و توزیع زمین‌هایی که به دستور رضاشاه گرفته شده و در تملک محمدرضا شاه باقی‌مانده بود، تأسیس شد. طی دهه ۱۹۶۰ آمریکا حکومت ایران را برای اصلاحات ارضی تشویق کرده بود. در پی فشار آمریکا، هر دو مجلس، قانون جدید اصلاحات ارضی را از تصویب گذرانیدند و به‌موقع در شش ژوئن ۱۹۶۰ به امضای شاه رسید (اصغری، ۱۳۸۸: ۹).

این مقاله در پی پاسخ به این سؤال است که اصلاحات ارضی دوره پهلوی بر اساس کدام نظریه می‌تواند بهتر مورد تبیین و تحلیل قرار بگیرد؟ برای انجام این کار، از روش مطالعه موردی بهره گرفته شده است. بررسی نظریه روستو و تحلیل اصلاحات ارضی در زمان دولت پهلوی به‌عنوان یک مطالعه موردی برای تطبیق یا عدم تطبیق با این نظریه، در دستور کار این نوشتار قرار دارد. به‌این‌ترتیب، در ابتدای این مقاله نظریه پنج مرحله‌ای روستو، مشهور به نظریه خیز، به‌عنوان چارچوب نظری پژوهش در نظر گرفته شده است و سپس اجرا و کاربست این نظریه بر روی اصلاحات ارضی دوره پهلوی مورد توجه قرار گرفته است. فرضیه مقاله عبارت است از این که، آنچه که به‌عنوان اصلاحات ارضی در دهه چهل شمسی در ایران رخ داد، برگرفته از الگویی بود که از سوی مشاور کندی در امور امنیت ملی باهدف جلوگیری از درغلطیدن کشورهای همسوی غرب در اردوگاه شرق تهیه شده بود. در این الگو، روستو مراحل پنجگانه‌ای را برای توسعه کشورهای توسعه‌نیافته توصیه می‌کرد که در صورت اجرا، آن‌ها را به ارزش‌های غربی نزدیک و در نتیجه از ایدئولوژی شرقی مارکسیستی دور می‌کرد. این الگو در ایران توسط شاه به اجرا گذاشته شد.

**الف) چارچوب نظری: نظریه توسعه روستو**

والت ویتمن روستو<sup>۱</sup> را می‌توان پراوازه‌ترین و جنجال‌برانگیزترین صاحب‌نظر در بین صاحب‌نظران توسعه اقتصادی خواند. آرای توسعه‌ای این صاحب‌نظر بیش از همه آرای توسعه‌ای دیگر مورد بحث و جدل‌های موافق و مخالف قرار گرفته است که این، صرف‌نظر از واکنش نسبت به نقش سیاسی روستو و مشاغل دولتی او، می‌تواند بازگوی اهمیت و قابلیت تأثیرگذاری آراء او باشد.

مهم‌ترین بخش آراء توسعه‌ای روستو، نظر او درباره گذار از جامعه سنتی به جامعه صنعتی است که نخستین بار در کتاب «مراحل رشد اقتصادی» بیانیه‌ای غیر کمونیستی، مطرح شد و به مدل پنج مرحله‌ای روستو و یا مدل «توصیف مرحله‌ای رشد» موسوم است. بخش اصلی خدمات روستو در مرکز مطالعات بین‌المللی (MIT) (که همراه با ماکس میلیکان و گروهی از کارشناسان زنده صورت می‌گرفت) معطوف به توجیه منافع آمریکا در فرایند توسعه جهانی و طرح‌ریزی و برنامه‌ریزی برای کمک‌های اقتصادی آمریکا به کشورهای در حال توسعه بود. در این مطالعات چارچوب فکری روستو و همکارانش در (MIT) بر پایه این عقیده استوار بود که «هدف کمک‌های خارجی باید کمک به گسترش جوامعی باشد که بتوانند با حداقل خشونت و خونریزی؛ تغییرات سریع را پذیرا شوند و گرچه نمی‌توان در بدو امر دستیابی به دموکراسی غربی را تضمین کرد، ولی این چنین جوامعی به احتمال زیاد در جهات دموکراتیک تکامل خواهند یافت» (Rostow, 1959: 3-6).

روستو به نقش چندجانبه کشاورزی پویا در تسریع صنعتی شدن اهمیت قائل است و عقیده دارد که این نوین‌سازی زندگی روستایی، ثبات سیاسی و اجتماعی به همراه خواهد داشت.

مطالعات روستو در نهایت منجر به ارائه نظریه رشد اقتصادی شد که در اوایل دهه ۱۹۶۰ به نظریه خیز مشهور بود. اساس نظریه خیز گزارشی بود که روستو در کنفرانس انجمن اقتصادی بین‌المللی در شهر کنستانس در سپتامبر ۱۹۶۰ ارائه داد. در همین سال

---

1. Walt Witman Rostow

با انتشار کتاب مشهورش "مراحل رشد اقتصادی" قبل از هر مسئله‌ای نظر خود را درباره رشد، توسعه و علت آن مشخص کرد. او می‌گوید: «این کتاب نمایشگر راه یک مورخ اقتصادی برای تعمیم مسیر حرکت تاریخ مدرن است. شکل این تعمیم به صورت ارائه مراحل رشد می‌باشد. من کم‌کم به این عقیده رسیده‌ام که کاملاً ممکن است و یا برای منظوره‌های خاص و محدود، گاهی حتی لازم است تاریخ اقتصادی و گاهی هم بعضی از نواحی را به مراحل مختلف تقسیم‌بندی کنیم». نتیجه این کار آن است که هم یک تئوری درباره رشد اقتصادی به دست می‌آوریم و هم یک تئوری کلی‌تری درباره تاریخ مدرن به‌طورکلی عایدمان می‌شود (جیروند، ۱۳۶۸: ۷۲).

## ۱- مراحل پنجگانه رشد اقتصادی

### ۱-۱- مرحله اول: جامعه سنتی

جامعه سنتی یا همان جامعه ابتدایی، از نظر والت ویتمن روستو، جامعه‌ای است که تولید در آن بسیار پایین و اندک می‌باشد. همین تولید پایین مهم‌ترین واقعیت اقتصادی در مورد این جوامع است. بازدهی تولید و تولید سرانه در این جوامع در حد بسیار پایینی است و تولید در قالب یک اقتصاد معیشتی و خودمصرفی صورت می‌گیرد. کشاورزی رایج‌ترین فعالیت و مهم‌ترین منبع درآمد برای مردم و دولت است (Rostow, 1959: 4).

در واقع امتیازات مخصوص در جامعه، درجات مختلف اجتماعی و جایگاه‌های اجتماعی را همین کشاورزی تعیین می‌کند و افراد این جوامع برای رسیدن به درجات بالاتر لازم است از مشکلات بسیار پیچیده‌ای عبور کنند (توسعه اقتصادی از دیدگاه والت ویتمن روستو، نشریه بورس، شماره ۷۵). او در این زمینه می‌گوید:

«اجتماعات ابتدایی و سنتی در دوره معاصر همانند گذشته در حال تغییر و تحول هستند. گسترش جغرافیایی و ازدیاد حجم مبادلات در داخل و بین این جوامع برحسب تحولات، اغتشاشات سیاسی و اجتماعی و تمرکز قدرت در دست حکومت مرکزی و

وضع شبکه ارتباطات و کیفیت نگهداری این شبکه تغییر کرده است. جمعیت در بعضی افزایش و عده‌ای دیگر کاهش یافته، سطح زندگی نیز در پاره‌ای ترقی و در مواردی تنزل نموده است و این نه از نظر تغییر محصول بلکه در اثر کثرت و تناوب جنگ‌ها و شیوع بیماری‌ها بوده است. منابع مولد تا حدودی و به درجات مختلف توسعه یافتند اما همانند کشاورزی قدرت تولید نتوانست از سطح معینی تجاوز کند زیرا جامعه از علوم و تکنیک‌های جدید و استفاده از اصول و روش‌های مبتنی بر تفکرات جدید بی‌اطلاع بوده است» (روستو، ۱۳۴۲: ۱۷).

روستو جامعه قرون وسطای اروپا، کشورهای خاورمیانه و حوزه مدیترانه، چین و به‌طور کلی کلیه اجتماعات قبل از نیوتن را جامعه ابتدایی و سنتی می‌داند. از دیدگاه وی این جوامع در درون خود قابلیت طبقه‌بندی ندارند و نمی‌توان آن‌ها را از جنبه‌های مختلف تفکیک کرد (روستو، ۱۳۴۲: ۱۷). از نظر روستو، به‌صورت خلاصه می‌توان جامعه سنتی را جامعه‌ای با تولید محدود و متناسب با آگاهی‌های عملی و تکنیکی مخصوص به خود دانست. این جامعه، اساس جامعه‌ای کشاورزی است و بر تحول در خانواده یا محور کلان، سازمان می‌یابد و وجه نظر مردم بر اساس نوعی تقدیرگرایی مزمین می‌باشد (ازکیا، ۱۳۷۸: ۴۳).

#### ۱-۲- مرحله دوم: مرحله ماقبل خیز (مرحله مقدماتی)

دومین مرحله رشد، مرحله ماقبل خیز یا همان مقدماتی است که جامعه در حال انتقال از جامعه سنتی به جامعه نوین است. در این مرحله جوامع در حال تحول هستند و شرایط مساعد برای تحول و جهش در حال فراهم شدن است. برای این که جامعه ابتدایی این مرحله را بگذراند بایستی زمینه بهره‌برداری از منابع را به کمک علوم و تکنیک‌های جدید فراهم نماید و از کاهش درآمدها ممانعت نموده و در فناوری پیشی بگیرد تا ترکیب بهره‌ها و انباشت سرمایه حداکثر استفاده را به دست دهد (Rostow, 1959: 5).

روستو اروپای زمان قرون وسطی را برای مثال مطرح می‌کند. در واقع به زعم روستو در این دوران با توجه به این که قرون وسطی پایان یافته، سرزمین‌های جدید کشف شده‌اند و به واسطه انتشار طرز تفکرات جدید علمی و علوم جدید، شرایطی فراهم شده که جامعه بر اساس آن‌ها می‌تواند وارد مرحله تازه‌ای شود. در این جامعه تحولات تدریجی، در طرز تفکرات مردم و سازمان‌ها اتفاق می‌افتد و به تدریج کل جامعه را فرامی‌گیرد (موسوی جهرمی، ۱۳۸۵: ۸۶).

در مجموع به صورت خلاصه می‌توان گفت که از نظر روستو لازمه ورود توسعه به جامعه سنتی وجود برخی عوامل می‌باشد که از جمله آن‌هاست:

الف- رواج این ایده که پیشرفت اقتصادی لازمه رسیدن به رفاه اجتماعی است.

ب- آموزش لاقفل در بخشی از جامعه

ج- به‌کارگیری پس‌اندازها در جهت ایجاد مؤسسات خصوصی و عمومی توسط

آنتروپرونوها

د- ایجاد بانک‌ها و مؤسسات مالی

ه- افزایش سرمایه‌گذاری‌ها و گسترش تجارت

و- استقرار یک قدرت سیاسی مرکزی. یعنی این مرحله، مرحله انتقالی است بین

جامعه سنتی و مرحله بعدی (ازکیا، ۱۳۷۸: ۴۳).

### ۱-۳ مرحله سوم: مرحله خیز و جهش اقتصادی

سومین مرحله در تئوری رشد اقتصادی روستو، مرحله خیز و جهش اقتصادی است. همان‌طوری که آورده‌ایم در دهه ۱۹۶۰ تئوری روستو به فرضیه یا نظریه خیز نیز مشهور بود چرا که مهم‌ترین قسمت نظریه‌اش در واقع همین مرحله است. در این مرحله خاص تفاوت بین جامعه سنتی و توسعه‌یافته مشخص می‌شود. می‌بایست کلیه عوامل مرحله خیز تحقق یابد که در نتیجه آن سرمایه‌گذاری‌ها افزون و



دولت پهلوی، اصلاحات ارضی و نظریه توسعه ... ۱۵۳

بهره‌وری کشاورزی زیادتر می‌شود، شهرها گسترش یافته و مراکز جدید شهری به وجود می‌آید (ازکیا، ۱۳۷۸: ۴۴).

از دید روستو، همان‌گونه که در مقاله "خیز به سوی اقتصاد خودساخته" آورده، مرحله خیز در اصل شامل چند مورد می‌شود: رسیدن به رشد سریع در بخش‌های محدودی از گروه‌ها که تکنیک‌های مدرن در آنجا به‌کارگیری شده‌اند. از نظر تاریخی بخش‌های پیشرو در خیز اقتصادی شامل مواردی چون صنعت کتان و نساجی (در بریتانیا و انگلستان جدید) منابع راه‌آهن (در آمریکا، آلمان، فرانسه، کانادا، روسیه) و منابع چوب و راه‌آهن (در سوئد) می‌شود. فرایند کشاورزی، نفت، واردات صنایع سنگین و استقرار کشتی‌سازی و گسترش سریع در حوزه‌های نظامی کمک فراوانی به موج صنعتی سازی می‌کند (Rostow, 1959: 7-8).

از نظر روستو در خلال این مرحله موارد زیر رخ می‌دهد:

- ۱- به جای مالکیت زمین و ابزار تولید، مالکیت صنایع مطرح می‌شود.
- ۲- اقتصاد صنعتی بر اقتصاد کشاورزی غلبه می‌کند.
- ۳- نرخ پس‌انداز و سرمایه‌گذاری افزایش می‌یابد.
- ۴- منابع جدید گسترش می‌یابد و بر تعداد صاحبان صنایع و سرمایه افزوده می‌شود.
- ۵- انتقال تکنولوژی به بخش کشاورزی صورت می‌گیرد و کشاورزی از شکل معیشتی به کشاورزی تجاری دگرگون می‌شود.
- ۶- تغییرات اساسی در روش تولید ایجاد می‌شود.
- ۷- قدرت سیاسی در دست گروهی متمرکز می‌شود که بالاترین اولویت را به نوسازی جامعه می‌دهند.

- ۸- درآمد صاحبان صنایع و سرمایه افزایش و درآمد مالکان زمین کاهش می‌یابد.
- ۹- جامعه با محیط و اقتصادهای خارج ارتباط پیدا می‌کند و در اثر این ارتباط، تجارت بین‌المللی شکل می‌گیرد (موسوی جهرمی، ۱۳۸۵: ۸۷).

از نظر روستو، مرحله جهش بسیار اساسی است: طی این دوره میزان سرمایه‌گذاری چنان افزایش می‌یابد که تولید سرانه واقعی نیز فزونی می‌گیرد و این افزایش اولیه، تحولات عمیقی در فنون و جریان کسب درآمد ایجاد می‌کند که حجم جدید سرمایه‌گذاری را تداوم می‌بخشد و بدین ترتیب روند افزایش تولید سرانه واقعی دائمی می‌شود...

بنابراین این جهش اقتصادی، مستلزم آمادگی جامعه برای واکنش فعال در برابر امکانات جدید برای فعالیت‌های تولیدی است و احتمالاً نیازمند تحولات نهادی، سیاسی و اجتماعی است، تحولاتی که افزایش اولیه میزان سرمایه‌گذاری را تداوم ببخشند و منجر به پذیرش و جذب ابتکارات نوین شوند (آزاد ارمکی، ۱۳۸۶: ۴۶).

#### ۱-۴ مرحله چهارم: مرحله بلوغ اقتصادی

پس از طی مرحله جهش اقتصادی، جامعه به سوی بلوغ اقتصادی حرکت می‌کند. قبل از هر چیز یادآور می‌شویم که سطح بالای درآمد سرانه و کاربرد تکنولوژی‌ها و پیشرفت‌های فنی جدید در اکثر فعالیت‌های اقتصادی، به عنوان ویژگی‌های اصلی مرحله بلوغ اقتصادی مطرح است (Hunt, 1989: 87).

در مرحله بلوغ جامعه به شناخت فنی جدید دست یافته است و توسعه صنعت فولاد نماد اصلی این دوره است. تغییرات ساختاری در جامعه مانند تغییرات در توزیع نیروی کار، رشد جمعیت شهری، افزایش در نسبت کارگران یقه سفید و تغییر در مسیر رهبری صنعتی از کارآفرین تا مدیران صورت گرفته است. در این مرحله در حوزه سیاسی نیز اتفاقات عمده‌ای صورت می‌گیرد (آزاد ارمکی، ۱۳۸۶: ۴۶ و ۴۷).

در طی مرحله بلوغ اقتصادی که عمدتاً مرحله طولانی است و می‌بایست با تداوم رشد توأم باشد، موارد زیر رخ می‌دهد:

۱- دامنه فعالیت‌های اقتصادی گسترده‌تر می‌شود.

دولت پهلوی، اصلاحات ارضی و نظریه توسعه ... ۱۵۵

۲- پیشرفت‌های فنی و تغییرات تکنولوژی و همچنین بهبود کارایی از بخش‌های پیشرو به سایر بخش‌های اقتصاد منتقل می‌شود. حتی بخش‌های جدیدی به‌عنوان بخش پیشرو مطرح می‌گردند.

۳- شهرنشینی و مشارکت زنان در فعالیت‌های اقتصادی گسترش می‌یابد، به همین سبب شیوه زندگی بیشتر افراد جامعه تغییر می‌کند. تعداد شاغلین در خدمات افزایش می‌یابد.

۴- تعداد کارگران ماهر و نیمه ماهر افزایش می‌یابد.

۵- در جامعه پیشرفت‌های فنی و تکنولوژیکی، در جهت تکامل و پیچیده‌تر شدن گام برمی‌دارند.

۶- امکان انباشت سرمایه به‌سرعت افزایش می‌یابد (موسوی جهرمی، ۱۳۸۵: ۸۹).

در نظریه روستو برای تعیین زمان حدودی این مرحله نیز بحث شده است. روستو شصت سال پس از شروع مرحله جهش و خیز را مرحله بلوغ اقتصادی می‌داند. مرحله‌ای که در آن بهره‌گیری از روش‌های پیشرفته‌تر و دقیق‌تر صنعتی مانند استخراج زغال‌سنگ، صنایع سنگین، آهن و فولاد و صنایع مکانیک نقش مهم و بزرگی را در پیشرفت جامعه ایفا می‌کنند. آلمان، آمریکا و بریتانیا این دو مرحله را در آخر قرن ۱۹ میلادی طی کرده‌اند (Rostow, 1959: 10).

### ۱-۵ مرحله پنجم:

آخرین مرحله تکاملی جوامع به‌سوی توسعه از نظر روستو، مرحله مصرف انبوه یا مرحله مصرف توده‌وار است. در این مرحله مقدماتاً گسترش فناوری مدرن موجب تسریع در سرعت رشد فناوری می‌شود. دوره‌ای که در آن تولید کالاهای مصرفی با دوام و خدمات به‌صورت افزاینده‌ای بخش‌های اساسی و مهم اقتصاد را به خود اختصاص می‌دهند. از نظر روستو ایالات متحده آمریکا، اروپای غربی و ژاپن در این دوره بسر می‌برند (بورس، ۱۳۴۸: ۱۸).

این مرحله ویژگی‌هایی دارد که کاملاً این جوامع را از سایر جوامع متمایز می‌سازد. درآمد حقیقی افراد افزایش یافته و به سطحی می‌رسد که بسیاری از افراد قادرند به‌طور عادی به کالاها و خدماتی که جزء نیازمندی‌های ضروری مانند غذا، مسکن و لباس نیستند، نیز دسترسی داشته باشند. از طرف دیگر کیفیت و ترکیب نیروی کارگر نیز تغییر می‌کند به‌طوری‌که نه فقط نسبت جمعیت شهرنشین به جمعیت کل افزایش می‌یابد بلکه نسبت تعداد کارمندان ادارات و کارگران متخصص و کسانی که برای اقتصاد مصرف، یعنی تنوع تولیدات صنعتی به‌طور کلی اهمیت زیادی قائل می‌شوند به جمعیت کل نیز به‌صورت قابل توجهی بالا می‌رود (Rostow, 1959: 12). چنانچه در مرحله اول یا همان جامعه ابتدایی یا سنتی، دولت به‌صورت دولتی ضعیف و ناتوان بود که مناطق مختلف کشور توسط فئودال‌ها و زمین‌داران اداره می‌شدند. اما در این مرحله که مرحله نهایی جامعه می‌باشد، تحول بنیادی و ذاتی در جامعه رخ داده است و دولت نه به‌عنوان یک نهاد و ساختار حاکم بر مردم بلکه به‌عنوان یک نهاد در خدمت مردم شناخته می‌شود (موسوی جهرمی، ۱۳۸۵: ۹۰).

سؤال اینجاست که آیا جامعه مورد توجه روستو در این مرحله متوقف می‌ماند؟ و این تحول و رشد باز می‌ماند؟ روستو خود به این سؤال پاسخ می‌گوید که در مرحله مصرف انبوه همچنان تولید ادامه دارد، در کنار این که پیشرفت‌های چشمگیری از لحاظ فنی و تکنولوژیکی وجود دارد که آن نیز می‌تواند سبب پیدایش مسیر جدیدی برای رشد گردد (موسوی جهرمی، ۱۳۸۵: ۸۹).

## ۲- توسعه مناطق روستایی در تئوری روستو

روستو به‌طور قاطع اعلام می‌کند که در جریان توسعه، به دو عامل توسعه مناطق روستایی و تشویق و آزادی افراد توجه خاصی باید گردد. او ضمن اشاره به تعریف پروفیسور پرو از توسعه که می‌گوید:

«توسعه اقتصادی عبارت از تغییرات روحی و اجتماعی قوم یا ملتی است که در نتیجه این تغییرات روحی و اجتماعی قدرت تولیدی سیستم اقتصادی در یک جبهه وسیع به طور پیوسته و مداوم افزایش می‌یابد.» این تعریف را می‌پذیرد و خود نیز در تکمیل آن می‌گوید؛ «آمار دقیق نشان می‌دهد که میزان رشد کلی در بسیاری از کشورهای در حال رشد روبه افزایش است ولی این افزایش بیشتر در شهرها و در مراکز صنعتی صورت می‌گیرد تا در نواحی روستایی و مناطق کشاورزی. وظیفه مشترک ما این است که این رشد را در کلیه قسمت‌های کشور گسترش دهیم زیرا کمک به توسعه روستاها تنها یک وظیفه اخلاقی و اجتماعی در مقابل طبقات محروم اجتماعی نیست بلکه شرط لازم برای تسریع و رشد یک اجتماع است. به ویژه در نواحی صنعتی این رشد کلی جامعه مهمی را احراز می‌کند» (ازکیا، ۱۳۷۸: ۵۶).

روستو سپس به نقش‌هایی که بخش کشاورزی در مراحل رشد کشورها ایفا می‌کند اشاره کرده و می‌گوید؛ اول این که کشاورزی باید مواد غذایی کافی و متناسب با افزایش اجتناب‌ناپذیر جمعیت را تولید نماید. این موضوع هنگامی اهمیت خویش را بهتر نشان می‌دهد که به آهنگ افزایش جمعیت سالانه کشورها و جهان توجه کنیم. روستو اصل افزایش جمعیت کره زمین در چند سال آینده را پذیرفته بود و معتقد بود که حداقل جمعیت جهان در سال ۲۰۰۰ میلادی، ۵ میلیارد نفر خواهد بود. به همین جهت تولید مواد غذایی و کشاورزی جهت تأمین منابع موردنیاز زندگی این حجم وسیع از جمعیت جهان امری حساس و ضروری است (روستو، ۱۳۴۲: ۲۲). دوم این که توسعه و رشد کشاورزی سرمایه لازم جهت توسعه در سایر زمینه‌ها را فراهم می‌سازد، بدین معنی که کشاورزی مواد اولیه صنایع را تهیه و همچنین در صورت صادرات محصولات آن، موجب ارزآوری برای کشور می‌شود. روستو معتقد است اگرچه برخی از مواد اولیه مصنوعی مثل پشم و کائوچوی مصنوعی تا حدودی جایگزین مواد اولیه طبیعی شده‌اند ولی مواد طبیعی همچنان اهمیت خود را حفظ کرده‌اند و می‌توانند عامل مؤثری در رشد صنعتی باشند و با استفاده از منابع طبیعی

موجود در کشورهای در حال رشد می‌توانند گام‌هایی استوارتر به سوی پیشرفت و توسعه بردارند (Baran, 1961: 56). مورد سوم این که افزایش درآمد بخش‌های کشاورزی عامل تحرک توسعه در سایر رشته‌ها بوده و می‌تواند باعث ایجاد بازارهایی جهت کودهای شیمیایی و ماشین‌آلات و لوازم کشاورزی باشد.

از دیدگاه روستو با در نظر گرفتن این که عده کثیری از مردم جهان در مناطق روستایی به سر می‌برند باید گفت که رشد و توسعه کلی یک کشور با رشد و توسعه کشاورزی رابطه خاص داشته و با توجه به این امر که ۷۵ درصد مردم در کشورهای توسعه‌نیافته در بخش کشاورزی مشغول به فعالیت هستند، باید گفت مسئله کشاورزی مهم است و بایستی به کشاورزان توجه خاصی مبذول کرد. والت ویتمن روستو علاوه بر توجه خاص به فضای کلی کشاورزی در کشورها، به نقش افراد در کشاورزی نیز اشاره می‌کند. او معتقد است برای ایجاد یک سیستم کشاورزی خوب هیچ راهی وجود ندارد مگر این که میل به ایجاد چنین سیستمی در نهاد کشاورزی وجود داشته باشد و برای آنکه پیشرفت در یک کشور کمتر توسعه‌یافته به صورت موفقیت‌آمیزی انجام شود و سرعت پیشرفت کشورهای توسعه‌یافته نیز کاهش پیدا نکند لازم است که به طبقه کشاورز آزادی‌های وسیع داده شود ولی کار به اینجا ختم نمی‌شود، چرا که برای توسعه اقتصادی لازم است نیرو و استعداد و ظرفیت انسانی میلیون‌ها نفر افراد انسانی بسیج شود. روستو در نظریه خود نقش خاصی برای دولت قائل است اما معتقد است که یک دولت مترقی و انقلابی هر قدر هم مقتدر باشد به تنهایی قادر به اجرای برنامه توسعه و عمران کشور نیست. دولت می‌تواند برنامه تنظیم و امکانات و تجهیزات لازم را تأمین نماید ولی پس از آن فقط باید مردم را آماده کار کرده و آنان را تشویق به انجام فعالیت لازم برای اجرای برنامه‌های عمرانی کشور نماید (Hunt, 1989: 47).

بنابراین روستو که خود یکی از افراد مهم در تعمیم‌سازی ساختار سیاسی و هیئت حاکم آمریکا در زمان جنگ سرد بود، به توسعه عمومی جامعه با محدودیت

دولت اعتقاد داشت و برای توسعه کشورهای جهان سوم برنامه‌هایی را ارائه کرد که در ادامه به تشریح آن‌ها نیز خواهیم پرداخت.

تا اینجا مشخص شد که والت ویتمن روستو نظریه‌پرداز برجسته توسعه در مراحل تحول جوامع از جامعه ابتدایی و سنتی به جامعه با مصرف انبوه، اولاً نقش کشاورزی و توسعه روستایی را نقش مهم می‌داند و معتقد است که در افزایش درآمد ملی سهم بسزایی ایفا می‌کند. ثانیاً معتقد است که دولت باید به‌عنوان محور توسعه قرار گیرد و همه بخش‌های مختلف جامعه را برای نیل به سوی توسعه به حرکت دریاورد. ثالثاً روستو علم و فناوری را بسیار مهم می‌داند و در همه مراحل مورد اشاره خود، سهم بسزایی برای علم و تکنولوژی قائل است.

روستو به چند اصل اساسی که برای کشورهای توسعه‌نیافته مفید واقع می‌گردد، اشاره می‌کند، این اصول عبارت‌اند از:

- ۱- کمک‌های خارجی فقط تا آن حد می‌تواند به حال کشور مفید باشد که به مردم و دولت آن کشور کمک کند تا منابع و امکانات خود را سازمان‌دهی نمایند.
- ۲- تنظیم برنامه‌های ملی لازمه کارهای عمرانی است، زیرا برای این امر هم از لحاظ بسیج امکانات داخلی و هم از لحاظ دریافت کمک‌های خارجی مفید و مؤثر، ضرورت دارد (Rostow, 1959: 15).

### ۳- اصلاحات ارضی و تئوری روستو

قبل از ورود به مقوله اصلاحات ارضی و جایگاه آن در نظریه والت ویتمن روستو باید به طرز و نوع بینش خاص این اندیشمند اشاره کرد. در نظریه خیز روستو کشورهایی به‌عنوان جوامع آرمانی و ایده آل تلقی می‌شوند. آنگاه که می‌گویند ایالات متحده آمریکا، آلمان، انگلستان و ژاپن در مرحله پنجم بسر می‌برند، خود ناشی از این تفکر است (جیروند، ۱۳۶۸: ۷۹).

اشاره به این نکته نیز حائز اهمیت فراوانی است که روستو در زمانی این نظریه و تئوری را داده که در اوج جنگ سرد بوده و رقابت ایدئولوژیکی بین آمریکا و شوروی، همه محافل آکادمیک و مراکز تحقیقاتی را واداشته بود تا بیشتر وقت خود را صرف ارائه راهکارهای مختلف جهت مقابله با نفوذ بلوک مقابل کنند. روستو نیز در اوایل دهه ۶۰ میلادی و در اوج جنگ سرد مشاور رئیس‌جمهور آمریکا بود و بی‌تردید این در مسئله کاربست تئوری این محقق در برخی از کشورهای جهان بی‌تأثیر نبوده است. مرحله خطی پیشرفت و توسعه جوامع از دید روستو نهایتاً به یک جامعه با شیوه غربی منتهی می‌شد که این خود الگویی بود برای این که از افتادن بسیاری از کشورهای جهان‌سومی به ورطه کمونیسم جلوگیری می‌کرد. از دیدگاه روستو کشورهایمانند ایران و کشورهای خاورمیانه، آسیای شرقی، آفریقا و آمریکای لاتین همگی در وضعیت سنتی و ابتدایی بسر می‌بردند و برای حرکت در مسیر توسعه نیازمند برنامه‌ریزی و اصلاحات خاصی بودند.

روستو اعتقاد دارد در مرحله دوم، یعنی مرحله ماقبل خیز، در این کشورها باید اتفاقات خاصی رقم بخورد تا آن‌ها به تدریج به سمت توسعه حرکت کنند. یکی از مهم‌ترین تحولات در جامعه، تحول در بخش کشاورزی است که باید به صورت عمیق صورت گیرد. این تحولات عمیق، از دیدگاه روستو باید به دست یک دولت نیرومند مرکزی صورت گیرد و مهم‌ترین این تحولات عمیق در مقوله کشاورزی، اصلاحات ارضی است.

به اعتقاد روستو در مرحله دوم به واسطه تغییر و تحولاتی که رخ می‌دهد گروه‌های اجتماعی جدیدی در جامعه شکل می‌گیرد که می‌توان به بازرگانان، روشنفکران، نظامیان و دهقانان طیف جدید اشاره کرد. این طیف جدید شکل گرفته با حکومتگران سنتی که حکومت در دست آن‌هاست به تعارض برمی‌خیزند که نتیجه آن برای رشد جامعه بسیار اهمیت دارد. طبقه دهقانانی که به واسطه انجام اصلاحات ارضی در جامعه به وجود می‌آیند، طیفی هستند که به توسعه بازار و تجارت یاری می‌رسانند



دولت پهلوی، اصلاحات ارضی و نظریه توسعه ... ۱۶۱

و در واقع حرکت به سوی توسعه را شتاب می‌بخشند. در نظریه روستو این طیف دهقانان ناشی از اصلاحات ارضی، صنعتگران، بازرگانان و تجار، روشنفکران و نظامیان هستند که در عبور کشور از مرحله‌ای به مرحله دیگر نقش ایفا می‌کنند. به این ترتیب روشن شد که بر طبق تئوری توسعه روستو، جامعه باید ۵ مرحله را طی نماید و در این ۵ مرحله، جامعه برای عبور از مرحله‌ای به مرحله دیگر شاخص‌ها و ویژگی‌های خاصی را خواهد داشت.

روستو در مراحل مختلف تئوری توسعه خود، به توسعه بخش کشاورزی توجه خاصی مبذول داشته است و به طور خاص در مرحله دوم ضمن توجه به تحول در این بخش، از اصلاحات ارضی به عنوان عامل تحول عمیق در این حوزه یاد می‌کند. با وجود این اما وی نسخه جامعی از اصلاحات ارضی را برای همه کشورها ارائه نکرده است، چرا که خود وی اعتقاد داشت که هیچ دستورالعمل صحیح و منحصر به فردی در این مورد وجود ندارد و در این زمینه به مانند سایر امور بشری باید از تجربیات دیگران سرمشق گرفت اما هر ملتی لازم است راهی خاص را که با وضع و امکانات داخلی اش تطابق دارد برای خودش انتخاب کند. علاوه بر این امری که مبرهن است این است که روستو، توسعه در کشورهای صنعتی را لحاظ نکرده، بلکه دغدغه اصلی وی پیشرفت و توسعه در کشورهای جهان سوم بوده است. روستو در مقدمه کتاب خود به این مسئله اذعان می‌کند و می‌گوید؛ «اکنون که این رساله را در دست تألیف دارم نه به ایالات متحده آمریکا بلکه به جاکارتا، رانگون، دهلی نو، کراچی، تهران، بغداد، و قاهره می‌اندیشم» (Rostow, 1960: 3).

### ب) دولت پهلوی و اصلاحات ارضی در ایران

اجرای قانون اصلاحات ارضی مصوب ۱۹ دی ماه ۱۳۴۰ به عنوان مرحله اول اصلاحات ارضی شناخته می‌شود که اجرای آن به عهده سازمان اصلاحات ارضی، که به همین منظور تأسیس شده بود، قرار گرفت. به موجب این قانون هر مالک تنها حق

داشت مالکیت یک روستای شش دانگ از املاک خود را در اختیار داشته باشد و موظف بود سایر زمین‌های خود را به دولت بفروشد. این قانون در حقیقت شامل حال خرده‌مالکان نمی‌شد. مالک در انتخاب روستا یا شش دانگ پراکنده از املاک خود مختار بود. قیمت خرید زمین توسط وزارت کشاورزی و بر اساس مالیات‌هایی که مالک تا ۱۹ دی‌ماه همان سال بابت زمینش پرداخته بود، تعیین می‌شد. مبلغ مالیات‌ها در یک ضریب ارزشی ضرب می‌شد که این ضریب در نواحی مختلف و بسته به نحوه آبیاری، نوع محصول و غیره متفاوت بود (هوگلاند، ۱۳۸۱: ۱۰۷).

پس از خرید زمین حکومت بلافاصله آن را به قیمت خریداری شده به‌علاوه حداکثر ۱۰ درصد اضافه بها بابت هزینه‌های اداری، به زارعان می‌فروخت. زارعان نیز پس از گذشت یک دوره معافیت یک‌ساله، قیمت زمین را در ۱۵ سهم مساوی سالانه، به‌نگام برداشت محصول می‌پرداختند (هوگلاند، ۱۳۸۱: ۱۰۹). مبنای تعلق زمین به کشاورزان، نسق بود. در انتقال املاک به زارعان صاحب نسق، آن‌ها مالک زمینی می‌شدند که در زمان اجرای قانون بر روی آن کشت می‌کردند. در حالتی که زمین به‌جای تعلق به یک فرد صاحب نسق به یک بنه متعلق بود، اعضای بنه مزارعی را که زیر کشت برده بودند بین خود تقسیم می‌کردند (هوگلاند، ۱۳۸۱: ۱۰۹). شرط دیگر واگذاری زمین، عضویت در تعاونی‌های روستایی بود که در قانون اولیه هیچ پیش‌بینی‌ای برای آن نشده بود. به همین سبب در خرداد ۱۳۴۲ مقررات جداگانه‌ای برای تعاونی‌ها وضع شد.

در چنین فضایی قانون مرحله اول اصلاحات ارضی به تصویب می‌رسد:

- در این قانون مبنای تقسیم زمین نسق زراعی گذاشته شد و نیاز به نقشه‌برداری نفی شد.

- هر مالک تنها می‌توانست یک ده شش‌دانگ داشته باشد و مابقی را به دولت

دولت پهلوی، اصلاحات ارضی و نظریه توسعه ... ۱۶۳

می‌فروخت و ۵۰ درصد آن را می‌توانست سهام شرکت‌های دولتی را بخرد.  
- بین قیمت زمین و مالیات پرداختی رابطه برقرار شد. بنابراین کسی اگر مالیات کم می‌پرداخت عملاً ارزش زمینش کاهش می‌یافت که ابتکار مهمی بود.  
- دولت اراضی را به صاحب نسق‌ها می‌داد.

آنچه در این مرحله تصویب و به مرحله اجرا درآمد، به سبب صورت ظاهر قوانین نتوانست منشأ اثر در افزایش حقیقی تولید کشاورزی شود. برخی از این دلایل عبارت‌اند از:

- با توجه به توزیع صاحب نسق‌ها، عملاً ۳۰ درصد از جمعیت روستایی ایران از مواهب اصلاحات ارضی محروم بودند (سوداگر، ۱۳۶۹: ۳۲۸).

- به این افراد، مالکان جدید هم کار واگذار نمی‌کردند چون می‌ترسیدند آن‌ها صاحب نسق شوند، پس با موج مهاجرت شدید از روستا به شهر مواجه شدیم.  
- گرایش به استفاده از تکنولوژی در میان مالکان گسترش یافت چون جانشین نیروی کار می‌شد که می‌توانست مدعی بعدی باشد. در این قانون اراضی تحت کشت مکانیزه از تقسیم معاف شدند (ملک، ۱۳۵۷: ۱۴).

یک سال پس از اجرای نخستین مرحله اصلاحات ارضی، سیاست دولت در این زمینه تغییر کرد. این تغییر از یک‌سو به دلیل مخالفت شاه با ارسنجان‌ی - وزیر کشاورزی وقت - و علی‌امینی - نخست‌وزیر وقت - بود. شاه گمان می‌کرد که این دو درصد کاهش قدرت وی هستند. در سال ۱۳۴۲ ارسنجان‌ی که محبوبیت زیادی میان کشاورزان کسب کرده بود، به سبب مخالفت شاه، مجبور به استعفا شد. مراحل بعدی اصلاحات ارضی بعد از استعفای ارسنجان‌ی بسیار محافظه‌کارانه‌تر از مرحله نخست بود (کدی، ۱۳۸۶: ۲۸۵). پس از تیرماه ۱۳۴۲ اسداله علم - نخست‌وزیر جدید - شاه را متقاعد کرد که برای ایجاد ثبات در روستاها لازم است امنیت مالکین تأمین شده و درعین حال زارعان از حق کشت برخوردار شوند. به همین سبب بند الحاقی به قانون مرحله اول اصلاحات ارضی مورد تصویب قرار گرفت (کدی، پیشین: ۱۱۴).

از سوی دیگر این تغییر رویه به دلیل مخالفت گسترده گروه‌های مختلف مالکان و همچنین نارضایتی روستاییانی بود که زمین‌هایشان مشمول قانون اصلاحات ارضی نشده و هنوز تحت مالکیت اربابان بود. به دلیل پرداخت نکردن بهره مالکانه از سوی این کشاورزان، درگیری‌هایی بین آن‌ها و مالکین پیش‌آمده بود. سرانجام در بهمن‌ماه ۱۳۴۴ با الحاق بندی به قانون قبلی اصلاحات ارضی، مرحله دوم این قانون به مرحله اجرا درآمد. بر اساس این بند الحاقی، ۴ روش برای اداره زمین‌هایی که در مرحله قبل مستثنی شده بود، پیشنهاد شد:

۱. عقد قرارداد اجاره میان زارع و مالک: مالک مال‌الاجاره را به صورت نقدی و سالیانه و بر اساس متوسط عایدی زمین طی ۳۰ ساله قبل از اجرای قانون دریافت می‌کرد. مدت اجاره ۳۰ سال و میزان اجاره در هر ۵ سال قابل تمدید بود.
  ۲. فروش املاک توسط خود مالک به زارعان: در این روش قیمت با توافق طرفین تعیین می‌شد و برخلاف روش اول، نقش دولت در آن محدود بود.
  ۳. تقسیم زمین بین مالک و زارع به نسبت بهره مالکانه: در این روش زمین بر طبق عرفی که در تقسیم محصول رایج بود، تقسیم می‌شد. محصول بر اساس عوامل پنج‌گانه تولید یعنی آب، زمین، بذر، کار و ابزار شخم (گاؤ) بین زارع و مالک تقسیم می‌شد. اگر مالکی بر این اساس دوسوم محصول را با عنوان بهره مالکانه در اختیار می‌گرفت، می‌توانست دوسوم زمین‌ها را نیز برای خود نگه‌داشته و باقی را بین صاحبان نسق تقسیم کند. اگر مالکان این شیوه را برای اداره زمین انتخاب می‌کردند، وظیفه مدیریت تولید، استفاده از ابزار و شیوه‌های تولید نیز به عهده آنان قرار می‌گرفت.
  ۴. تشکیل واحد سهامی زراعی میان مالک و زارع: در این روش مالک و زارعین یک واحد مشترک تولید تشکیل می‌دادند و سهم هر یک از طرفین از محصول، بر اساس میزان دارایی آن‌ها در این واحد زراعی تعیین می‌شد (کدی، ۱۳۸۶: ۱۱۴).
- این ۴ روش صرفاً مربوط به زمین‌هایی بود که محصولشان بر اساس عوامل تولید

دولت پهلوی، اصلاحات ارضی و نظریه توسعه ... ۱۶۵

تقسیم می‌شد. اما اگر مالک برای کشت زمین از تراکتور استفاده کرده و کارگر کشاورزی استخدام می‌کرد، می‌توانست ۵۰۰ هکتار از زمین‌هایش را از شمول این بند الحاقی مستثنی کند. البته اگر مالک سطح بیشتری را نیز زیر کشت مکانیزه می‌برد، باز هم از شمول قانون مستثنی بود (هوگلاند، ۱۳۸۱: ۱۲۴-۱۲۵).

اما برخی دیگر از پژوهشگران هدف اصلی مرحله دوم اصلاحات ارضی را بهبود وضع زارعانی می‌دانند که زمین‌های زیر کشت آن‌ها مشمول قانون مرحله اول نشده است. هدف فرعی این مرحله را نیز حمایت از موقعیت خرده‌مالکانی می‌دانند که در اثر قانون اصلاحات ارضی وضعشان بدتر شده است (خسروی، ۱۳۵۵: ۱۵۲). با مشاهده قوانین و انگیزه‌هایی که برای مرحله دوم اصلاحات ارضی بیان شد، درمی‌یابیم که هدف اصلاحات ارضی در این مرحله قاعده‌مند کردن نظام زمین‌داری موجود بوده است. چرا که از بین ۴ روش پیشنهاد شده، اجاره‌داری بیش از همه مورد توجه مالکان قرار گرفت. در این روش حق مالکیت آن‌ها حفظ شده و به مدت ۳۰ سال فارغ از خشک‌سالی و قحطی از اجاره‌بهای نقدی بهره می‌بردند (هوگلاند، ۱۳۸۱: ۱۲۱)، البته از منافع مربوط به تغییر قیمت محصولات با افزایش تولید تا ۵ سال محروم می‌شدند.

مرحله سوم در سال ۱۳۴۷ آغاز شد که در آن برای مالکان دو گزینه در نظر گرفته شد: یا فروش یا تقسیم و بدین ترتیب در سال ۱۳۵۰ کار اصلاحات ارضی در ایران به اتمام رسید. برای مشکلات نهادی هم اقدام به تأسیس شرکت‌های سهامی زراعی شد شرکت‌های تعاونی روستایی برای توزیع محصولات کشاورزی و برای رفع نیازهای مالی کشاورزان تأسیس شد. در سال ۱۳۵۰ وزارت اصلاحات ارضی منحل شد و وزارت کشاورزی تأسیس شد. روش اجاره‌داری که در حقیقت طی مرحله دوم به زارعان تحمیل شد، به‌مرورزمان نارضایتی آن‌ها را برانگیخت. همزمان با این نارضایتی، توجه به کاهش میزان تولیدات کشاورزی از زمان اجرای برنامه اصلاحات ارضی، ذهن سیاست‌گذاران را به این سمت سوق داد که پایین بودن بهره‌وری کشاورزی ناشی از رایج نبودن کشاورزی مکانیزه است. راه‌حلی که برای این موضوع ارائه شد، کمک

بیشتر به مالک شدن زارعان بود.

به این ترتیب برای از بین بردن مناسبات قبلی، بر اساس اصلاحیه ۲۳ دی ماه ۱۳۴۸ به قانون اصلاحات ارضی، دو راه حل به زارعان پیشنهاد شد: یا زمین زراعی بین مالک و اجاره داران به نسبت بهره مالکانه متداول تقسیم می شد و یا مالک زمین را به قیمتی برابر با ۱۲ سال اجاره به زارع می فروخت (هوگلاند، پیشین: ۱۳۲). ظاهراً هدف از این مرحله اصلاحات ارضی، یکپارچه کردن اراضی، افزایش بهره‌وری کشاورزی، افزایش درآمد زارعان و نیز بالا رفتن سطح زندگی آنها بوده است (ازکیا، ۱۳۶۵: ۱۱۷). برخی محققین نیز هدف مرحله سوم اصلاحات ارضی را بهره‌برداری کامل از منابع کشاورزی کشور و رفع اختلافات متعددی می‌دانند که طی مرحله دوم ایجاد شده بود (خسروی، ۱۳۵۵: ۱۵۲).

تکه تکه شدن اراضی زارعان اتفاقی بود که به سبب نص صریح قانون اصلاحات ارضی در مرحله اول رخ داد. زیرا در این قانون گفته شده بود که زمین‌ها از نظر جنس خاک و دسترسی به آب باید به‌طور یکسان بین کشاورزان توزیع گردد.

در این مرحله قوانینی در خصوص «شرکت‌های سهامی زارعی» که به‌عنوان یکی از راه‌کارهای پیشنهادی برای اداره زمین در مرحله دوم مطرح شده بود، شکل گرفت. از جمله این قوانین می‌توان به قانون شرکت‌های سهامی زراعی مصوب ۱۳۴۶/۱۰/۲۸ اشاره کرد. طبق ماده اول این قانون هدف از تشکیل این شرکت‌ها افزایش درآمد سرانه کشاورزان و فراهم کردن امکانات همه‌جانبه برای به‌کارگیری ماشین‌آلات کشاورزی در تولید محصولات است. آشنایی زارعان با اصول و شیوه‌های جدید کشاورزی، جلوگیری از خرد شدن اراضی به قطعات غیراقتصادی و افزایش سطح زیر کشت از دیگر اهداف این شرکت‌هاست. همچنین این شرکت‌ها می‌توانند زمینه لازم برای به‌کارگیری نیروی کار اضافی روستاها، در قطب‌های کشاورزی و صنعتی کشور را فراهم نمایند (پیشین، ۱۷۵). در این مرحله بیشتر مسئولان با نفی هدف اولیه اصلاحات ارضی، تأکید می‌کردند که اصلاحات ارضی لزوماً به معنی تقسیم زمین‌ها نیست و همه

دولت پهلوی، اصلاحات ارضی و نظریه توسعه ... ۱۶۷

زارعان لزوماً نباید صاحب زمین باشند. به این ترتیب آن‌ها سعی در تشویق زارعان در پیوستن به شرکت‌های سهامی زراعی داشتند (ازکیا، ۱۳۶۵: ۱۱۸).

### ج) نظریه روستو و اصلاحات ارضی در ایران

مراحل مقدماتی توسعه در ایران در اواخر قاجار با شکل‌گیری نهادهای اداری و بوروکراتیک، به‌طور بسیار نامحسوس شروع شد و در دوران پهلوی اول و دوم به‌طور ملموسی شدت یافت. به‌خصوص در زمان پهلوی اول با شکل‌گیری دستگاه‌های بوروکراتیک عریض و طویل، به برنامه‌نوسازی توجه بسیار زیادی شد و در زمان پهلوی دوم با اجرای برنامه‌های نوسازی که عموماً با فشارهای قدرت‌های خارجی برای مقابله با نفوذ بلوک شرق در ایران و باهدف ادغام کردن دستگاه‌ها و ساختارهای سیاسی و اقتصادی درون ایران در نظام سرمایه‌داری، به‌صورت یک برنامه منسجم اصلاحاتی که به حاکمیت ایران تحمیل شد، به اوج خود رسید.

الگوی توسعه پیشنهادی آمریکا برای کشورهای جهان سوم از جمله ایران، در قالب نظریه والت ویتمن روستو صورت گرفت. اگر بگوییم این نظریه تا پایان سلطنت محمدرضا پهلوی و وقوع انقلاب اسلامی در حال تطبیق با اقتصاد و سیاست‌های توسعه در ایران در قالب برنامه‌های عمرانی کشور بوده سخن به‌گراف نگفته‌ایم (هزاوه ای، ۱۳۸۵، ۱۹۳). مایر و سیزر<sup>۱</sup> در کتاب پیشگامان توسعه در مورد این نظریه می‌گویند که این نظریه با اعتقاد به این که تحولات اقتصادی به تحول در ساختارهای اجتماعی منجر خواهد شد و این نیز به‌نوبه خود به تحول در ارزش‌ها و اعتقادات فرهنگی در کشورهای در حال توسعه می‌انجامد، ملاک عمل برای بسیاری از کشورها از جمله در ایران قرار گرفت (مایر و سیزر، ۱۳۶۸: ۳۳۳).

در واقع نظام حاکمیتی غرب، به‌خصوص آمریکا، درصدد ایجاد برنامه‌هایی در کشورهای جهان سوم به‌خصوص ایران بود تا با افزایش حوزه نفوذ خود در این

---

1. Mayer and Sizer

کشورها زمینه را برای ورود نظام سرمایه‌داری در این کشورها فراهم نماید تا بازارهای جدیدی را در منطقه برای ورود سرمایه‌های کشورهای توسعه‌یافته باز کند. بر این اساس، جهت‌گیری‌های اصلی برنامه‌های اول، دوم، سوم، چهارم و پنجم عمرانی در دوره سلطنت محمدرضا پهلوی قابل بازخوانی و فهم بیشتری خواهد بود. اهداف این برنامه‌ها را می‌توان در موارد زیر خلاصه کرد:

- ایجاد طبقه نیرومند سرمایه‌دار
- تصرف حاکمیت به دست این گروه
- اصلاح فرهنگی و دینی
- صنعتی کردن سریع کشور و زمینه‌سازی برای راهبرد جایگزینی واردات
- ترویج ارزش‌های مدرن غربی
- اصلاحات اقتصادی و زیربنایی (رزاقی، ۱۳۷۴: ۱۰۲)

بر این اساس، دستگاه بوروکراتیک و اداری حکومت پهلوی برای اصلاحات بنیادی اجتماعی و اقتصادی و صنعتی کردن کشور در همه ابعاد، دست‌به‌کار شد. با افزایش شتاب دولت در صنعتی سازی، به تدریج طبقه سرمایه‌داری شکل گرفت. این طبقه تا انقلاب اسلامی، نقش برجسته‌ای در تصمیم‌سازی‌های کلان سیاسی کشور ایفاء می‌کرد. همزمان با استقرار صنایع سنگین از قبیل ذوب‌آهن، پالایشگاه و... طبقه کارگران صنعتی که در زمان حکومت رضاشاه شکل گرفته بود، گسترش پیدا کرد و از نظر آمریکایی‌ها، جامعه ایران بر طبق پیش‌بینی جبر تاریخی مارکس، بستر مناسبی برای رشد اندیشه‌های کمونیستی شده بود. اقدامات اصلاحی در حکومت، صرفاً به حوزه اقتصاد و صنعت محدود نماند و به سایر حوزه‌ها از جمله فرهنگی و اجتماعی نیز کشیده شد. پیگیری اجرای اصلاحات ذکر شده در مقاطعی که دولت‌های دموکرات در آمریکا به قدرت می‌رسیدند، از اولویت‌های حکومت پهلوی دوم بود. برای مثال می‌توان به اصلاح ساختار کشاورزی اشاره نمود. اصلاح ساختار کشاورزی در ایران، به‌صورت همزمان در کشورهای هم‌پیمان و متحد آمریکا، توسط آمریکا مبنی بر اصل



دولت پهلوی، اصلاحات ارضی و نظریه توسعه ... ۱۶۹

چهارم ترومن مورد تأکید قرار گرفت. این مسئله با فشار دموکرات‌ها و در قالب برنامه چهارم عمرانی دولت در ایران انجام شد. اصلاح ساختار در حوزه کشاورزی صرفاً به اصل چهارم ترومن محدود نماند و بعدها در قالب برنامه جامع‌تری بانام انقلاب سفید پیگیری شد. به قدرت رسیدن کندی و تغییر فضای سیاسی در آمریکا به تدریج موجب تغییر فضای اصلاحی در ایران شده بود. اصلاحات ارضی در ایران با حمایت آمریکایی‌ها و با پذیرش شرایط صندوق بین‌المللی پول توسط ایران اجرا شد (آبراهامیان، ۱۳۷۷: ۵۲۰).

احمد اشرف<sup>۱</sup> محقق ایرانی نیز در مقاله خود با عنوان از انقلاب سفید تا انقلاب اسلامی، می‌آورد که انقلاب سفید تحت فشار دولت آمریکا از بالا برنامه‌ریزی و اجرا شد. نه دهقانان و نه طبقه متوسط هیچ‌کدام در شروع آن مشارکتی نداشتند. آغاز انقلاب سفید یک انتخاب سیاسی بود که عمدتاً از خارج از حکومت نشأت می‌گرفت و فرایندی بدون طرح و برنامه داشت. وی بازیگران اصلاحات ارضی در ایران را محمدرضا شاه، علی امینی، حسن ارسنجانی و دولت کندی در آمریکا می‌داند (اشرف، ۱۳۸۳: ۱۱۱). اشرف بر این عقیده بود که تحولات سیاسی و اجتماعی کشورهای درحال توسعه و کمتر توسعه‌یافته که به دام کمونیسم می‌افتادند موجب توسل آمریکا به انجام اصلاحات بنیادی در این کشورها شد. کودتای انقلابی ۱۹۵۸ در عراق و حملات تبلیغاتی فزاینده از سوی اتحاد جماهیر شوروی علیه رژیم شاه مهم‌ترین این تحولات بود (اشرف، پیشین: ۱۱۲). در واقع در این شرایط، تحت فشار دولت کندی اصلاحات ارضی در ایران از بالا طرح‌ریزی و اجرا شد. در آغاز اصلاحات ارضی، نه دهقانان از پایین و نه بورژوازی از سطح میانی در آن مشارکت نجستند (Ashraf, 1989: 39). غرب بر این اعتقاد بود که کشورهای کمتر توسعه‌یافته از طریق تحول در بافت سنتی-سیاسی - اقتصادی به سمت توسعه گام بردارند تا جذب کمونیسم نگردند. ایران نیز یکی از مناطقی بود که به واسطه موقعیت ژئوپلیتیکی و همسایگی شوروی سابق خطر

---

1. Ashraf

رشد کمونیسیم در آن شدیداً احساس می‌شد. پس استراتژیست‌های، غرب اصلاحات ارضی و در هم پاشیدن بافت سنتی جامعه را چاره راه تلقی نمودند (عظیمی، ۱۳۸۳: ۴۸).

همزمان رئیس‌جمهور دموکرات آمریکا، کندی نیز در پیامش به کنگره آمریکا در ۱۳۴۰ نقشه جدید دولت آمریکا جهت سرکوبی جنبش‌های آزادی‌خواهانه در کشورهای عقب‌مانده را ترسیم می‌کند و اشاره می‌کند که برای مقابله با این جنبش‌ها دیگر صرفاً پیمان‌های نظامی کافی نیستند و باید به فکر اصلاحات اجتماعی باشیم (باقی، ۱۳۷۰: ۱۶۰). البته برخی از محققان نیز معتقدند که اصلاحات ارضی شاه فقط به سبب فشارهای آمریکا نبوده و جنبه‌های داخلی نیز داشته است. برای مثال محمدرضا پهلوی در دهه ۲۰ شمسی تحت فشار افکار عمومی مجبور شد زمین‌های سلطنتی را به دولت واگذار کند. وی در کتاب پاسخ به تاریخ می‌نویسد: در سال ۱۹۴۱ میلادی با واگذاری اراضی مزروعی خود به دولت، به اقدامی دست زد که انتظار زیادی از آن داشتم. بی‌تردید این اقدام انقلاب کوچکی را موجب می‌شد که ساختار جامعه روستایی را تغییر می‌داد. ولی چون دولت در آن زمان ترجیح می‌داد دست به ترکیب این جامعه نزنند ناچار این زمین‌ها را از دولت پس گرفتم و میان کشاورزان تقسیم کردم (پهلوی، ۱۳۷۱: ۱۷۳). در واقع این‌طور که از آثار محققانی چون لمبتون<sup>۱</sup> (لمبتون، ۱۳۶۲: ۳۲۳-۳۲۸)، کوپاهی (کوپاهی، ۱۳۶۷، ۲۴۲) و چارلز عیسوی<sup>۲</sup> (عیسوی، ۱۳۶۲، ۸۶) برمی‌آید حل مسئله زمین‌داری و اصلاحات ارضی در دوران قبل از پهلوی‌ها هم مطرح بود. اما آنچه مسلم است این است که با توجه به عدم فشارها بر روی حکومت، این قبیل اصلاحات صورت نمی‌گرفت، ولی در دهه ۱۳۴۰ شمسی به‌واسطه تحولات بین‌المللی و تمایلات جدید جامعه آمریکا، در ایران مورد توجه حکومت قرار گرفت.

---

1. Lambton  
2. Isavi

## نتیجه گیری

بنابراین در مجموع می توان گفت مقابله با حوزه نفوذ شوروی و ادغام ساختار اقتصادی و سیاسی ایران در نظام سرمایه داری دو انگیزه مهم آمریکا برای انجام تغییرات اجتماعی ایران بود که با عنوان برنامه انقلاب سفید شاه معروف گشت. مهم ترین محور این برنامه اصلاحات ارضی در ایران بود که ساختار اجتماعی و طبقاتی در ایران را تحت شعاع خود قرار داد و با برهم خوردن نظام طبقاتی در ایران زمینه برای بروز نابسامانی های اجتماعی و سیاسی فراهم گردید به طوری که جامعه روستایی آرام و غیرانقلابی طی یک دوره چندین ساله به نیروهای شهری انقلابی پیوسته و به عنوان توده های اجتماعی در جبهه انقلابی جذب گفتمان های فعال درون اجتماع شهری گردیدند. البته مسئله اصلاحات ارضی در ایران از زمان مشروطه مطرح شد ولی این جریان در دوران پهلوی دوم به شدت بیشتر و تحت فشار نیروهای خارجی به منظور تغییرات بنیادی در جامعه به صورت یک برنامه منسجم اجرایی شد. این برنامه اصلاحی برگرفته از نظریات نوسازی "والت رستو" بود که مراحل سیر تحول در نوسازی اقتصادی را زیربنای یک جامعه توسعه یافته و صنعتی یا به قولی مدرن می دانست. در همان زمان یعنی در اوایل دهه ۱۳۴۰ شمسی مطابق با دهه ۶۰ میلادی، روستو مشاور کندی در امور امنیت ملی و برجسته ترین جامعه شناس در جهان بود. تئوری توسعه و مراحل پنجگانه رشد او در بسیاری از دانشگاه ها و مراکز تحقیقاتی دنیا مورد توجه قرار گرفت و نقشه راه دولت دموکرات کندی جهت انجام اصلاحات در بسیاری از کشورها از جمله ایران شد. اصلاحات ارضی در ایران که بر مبنای این نظریه صورت گرفت دارای ابعاد مختلفی بود و در جنبه های مختلفی کشور را تحت تأثیر خود قرار داد. تبعات سیاسی، اجتماعی و اقتصادی این واقعه جامعه شناختی اگرچه در حوصله این نوشتار نیست اما به لحاظ نظری می توان گفت که استفاده از نظریه روستو در ایران و کاربست آن در متون

اجتماعی و سیاسی و ورود تدریجی آن به ادبیات سیاسی کشور، خود مقدمه‌ای برای توجه به مباحث توسعه بود.

## منابع

- آبراهامیان، یرواند. (۱۳۷۷)، *ایران بین دو انقلاب*، ترجمه: احمد گل محمدی و ابراهیم ولیلایی، نشر نی.
- آزاد ارمکی، تقی. (۱۳۸۶)، *جامعه‌شناسی توسعه اصول و نظریه‌ها*، نشر علم.
- ازکیا، مصطفی. (۱۳۶۵)، *جامعه‌شناسی توسعه، توسعه‌نیافتگی روستایی ایران*، تهران: انتشارات اطلاعات.
- اشرف، احمد و بنوعزیزی، علی. (۱۳۸۷)، *طبقات اجتماعی، دولت و انقلاب در ایران*، ترجمه: سهیلا ترابی فارسانی، تهران: انتشارات نیلوفر.
- اصغری زرگر آبادی، هاجر. (۱۳۸۸)، *اقتصاد سیاسی اصلاحات ارضی؛ مطالعه تطبیقی دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۶۰ در ایران، پایان‌نامه دوره کارشناسی ارشد*، دانشگاه علامه طباطبائی.
- افراسیابی، بهرام. (۱۳۶۴)، *ایران و تاریخ*، تهران: انتشارات زرین.
- اقتصاد بورس. (۱۳۴۸)، *توسعه اقتصادی از دید والت ویتمن روستو*، دوره اول، شماره ۷۵.
- پهلوی، محمدرضا. (۱۳۷۱)، *پاسخ به تاریخ*، ترجمه: حسین ابوترابیان، تهران: نشر زریاب.
- جیروند، عبدالله. (۱۳۶۸)، *توسعه اقتصادی*، تهران: انتشارات مولوی.
- سوداگر، محمدرضا. (۱۳۶۹)، *رشد روابط سرمایه‌داری در ایران*، تهران: انتشارات شعله اندیشه.

دولت پهلوی، اصلاحات ارضی و نظریه توسعه ... ۱۷۳

- خسروی، خسرو. (۱۳۵۵)، *جامعه‌شناسی روستای ایران*، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.

- رزاقی، ابراهیم. (۱۳۷۴)، *الگوی توسعه برونزا و واژگونی نظام شاهی، مجموعه مقالات انقلاب اسلامی و ریشه‌های آن*، معاونت امور اساتید و دروس معارف اسلامی.

- روستو، والت ویتمن. (۱۳۴۲)، *مراحل رشد اقتصادی*، ترجمه: بیژن فرخ، نشریه بورس.

- عظیمی، حسین. (۱۳۸۳)، *مدارهای توسعه‌نیافتگی در اقتصاد ایران*، نشر نی.

- عیسوی، چارلز. (۱۳۸۹)، *تاریخ اقتصادی ایران*، ترجمه: یعقوب آژند، نشر گستره.

- کدی، نیکی. (۱۳۸۶)، *ریشه‌های انقلاب ایران*، ترجمه: عبدالرحیم گواهی، تهران: انتشارات علم.

- کوپاهی، مجید. (۱۳۹۲)، *اصول اقتصاد کشاورزی*، دانشگاه تهران.

- لمبتون، آن. (۱۳۶۲)، *مالک و زارع در ایران*، ترجمه: منوچهر امیری، بنگاه ترجمه و نشر کتاب، تهران.

- مایر و سیرز. (۱۳۶۸)، *پیشگامان توسعه*، ترجمه: علی اصغر هدایتی و علی یاسری، تهران: سمت.

- ملک، حسین. (۱۳۵۷)، *گزارشی درباره نابسامانی‌های کشاورزی مملکت و امکانات مقابله با آنها*، تهران: انتشارات مرکز تحقیقات ایرانی.

- موسوی جهرمی، یگانه. (۱۳۷۹)، *توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی*، تهران: انتشارات دانشگاه پیام نور.

- هزاوه‌ای، مرتضی. (۱۳۸۵)، *تأثیرپذیری سیاست‌های توسعه در ایران از الگوهای مسلط غربی، دو فصلنامه دانش سیاسی*، شماره ۴.

– هوگلاند، اریک. (۱۳۸۱)، *زمین و انقلاب در ایران ۱۳۶۰-۱۳۴۰*، ترجمه: فیروزه مهاجر، تهران: انتشارات شیراز.

- Ashraf, A, Banuazizi. (1980). *Policies and Strategies of Land Reform in Iran, in Land reform: Some Experiences*, KyalaLampur: APDAC.
- Baran, P: Hobsbawm, E.J. (1961). *The Stages of Economic Growth InRostows Theory*, Kyklos 14(2).
- Hunt, Diana. (1989). *Rostow of The Stages of Growth,Economic Theories of Development: An Analysis of Competing Paradigms*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Meier, Gerald M. (1989). *Sequences of Stages, Leading Issues in Economic Development*, New York, Oxford University Press.
- Rostow,W.W. (1960). *The Stages of Economic Growth: A Non – Communist Manifesto*. Cambridge University Press.