



Research Paper

An Evaluation of the Implementation Process and Outcome of Iran's 1961-1971 Land Reform Program: An Anthropological Perspective

Morteza Manshadi ^{1,*}, Reza Sarhaddighahri ²

¹ Associate Professor of Political Science, Faculty of Law & Political Science, Ferdowsi University of Mashhad, Mashhad, Iran

² A PhD Candidate in Political Science, Faculty of Law & Political Science, Ferdowsi University of Mashhad, Mashhad, Iran

Received: 8 September 2020, Accepted: 14 June 2021
© University of Tehran

Abstract

The 1961-1971 land reform in Iran was one of the transformative processes with implications for the contemporary Iranian politics, and the country's economic and social conditions. The initial idea behind the implementation of the new policy was to facilitate the central government's dominating control over all corners of Iranian society even in the remotest provinces from towns to countryside. One of the objectives of the authors has been the analysis of the consequences of the land reform program, which was distinctly successful in putting an end to the usage of such terms as feudal, lord, nobleman, and major landowner. However, one cannot ignore the shortcomings in its implementation, which will be the main focus of the present paper. By emphasizing the issues related to domination and authoritarianism, the existing historical data about the land reform program are collected and analyzed within the framework of the anthropological model of Joel S. Migdal. It is useful to explain the interface between state, and different social actors in all aspects of social practice and life experience.

The anthropology of the state is a transcendence of the tendency in social science research to see the state as an organic, integrated, and separate actor from society. As a result, some analysts have been concerned with the dynamics of the current struggles for domination in societies, where the components of the state have played different roles in almost every aspect of life at various levels. These conflicts are not just about who controls the top leadership positions in the government. Also, these struggles do not always take place between principal social forces (e.g., government, social classes, civil society, etc.) Instead, the struggle for domination is taking place at

* Corresponding Author Email: manshadi@um.ac.ir

different levels and in various areas. Different units of the government are not only connected, but each of them is a social force which interacts with other social forces in collaborative or confrontational manners. Political anthropology emphasizes the pressures faced by the officials at different levels of government. These pressures are wielded at multiple levels depending on the type and degree of government's domination and social actors' resistance. One has to make a distinction between the governmental and the non-governmental actors in order to avoid total concentration on the role of the government agencies at the expense of the other vital components of society which might exert influence in socio-economic and political spheres.

A key objective of the authors is to answer three research questions: 1. What factors led to the failure of the Pahlavi land reform program? 2. Why and to what extent did these factors affect the implementation process of this program? 3. How did the shortcomings of the implementation of the land reform program might be explained by an anthropological perspective to analyze forms of domination of the state? Using Migdal's classification, the shortcomings of the land reform program will be examined at four levels (Trenches, Dispersed Field Offices, Agency's Central Offices, Commanding Heights). In the hypothesis, it is claimed that the sustained power struggle present in a complex network composed of a myriad of national and subnational actors led to a fundamental disruption in the implementation of the land reform program.

This research has been done by an analysis of the official documents which recorded the history of the land reform program in Iran, and a qualitative content analysis of the oral narration of the history of land reform, as well as the memoirs and reports published by the main stakeholders (i.e., politicians, bureaucrats, landowners, farmers) concerning the program. There were clear shortcomings evident at the Migdal's four levels: a) At the level of trenches, due to the power struggles between farmers, landowners and the government; b) At the level of the 'dispersed field offices', including cooperatives and the land reform offices, due to the rival actors striving to get the capability of exerting influence on decision making for the purpose of safeguarding their own personal and/or group interests at the expense of the interests of the society as a whole; c) Conflicts at the level of the 'Agency's Central Office', due to attempts for organizational domination; d) At the highest level of leadership ('Commanding Heights'), the obstacles created due to the Shah's efforts to make himself as the dominant power within the state and to establish political balance in society. These disagreements and conflict of interests recurrently made Iran's political environment fragile, volatile and unpredictable. The reasons for these shortcomings, which hampered the efforts to successfully implement the land reform program in Iran, should not be explored entirely by the application of a government-centered approach. Rather, a comprehensive approach which considers all levels of government from the lowest to the highest strata, as well as the network of the non-governmental stakeholders who were competing for dominance

should be examined for a better understanding of the intricacy of socio-political reality in the pre-revolution state–society relations in Iran.

Keywords: Land Reform, White Revolution, Iran, Anthropology of the State, Mohammad Reza Shah

Declaration of conflicting interests

The authors declared no potential conflicts of interest with respect to the research, authorship, and/or publication of this article.

Funding

The authors received no financial support for the research, authorship, and/or publication of this article.

References

- “Abdolazim Valian” in the *Collection of Oral History of the Iranian Studies Foundation*. (1983) Washington: Bina. [in Persian]
- Abrahamian, Yavand. (2005) *Iran Between Two Revolutions*, trans. Ahmad Golmohammadi and Mohammad Ibrahim Fattahi Velilaei. Tehran: Nay. [in Persian]
- A Collection of Articles on Land and Peasant Issues*. (1982) Tehran: Agah. [in Persian]
- Ahad Noori Asl; Tahmasp Alipuryan; and Heidar Shahriari. (2016, Fall) "Analysis of Agrarian Reform (1960s): Using the Structure- Agent Method," *Journal of History of Islam and Iran* 26, 31: 151-176, <DOI: 10.22051/HII.2016.2516>. [in Persian]
- Alam, Amir Asadullah. (1993) *Alam Notes*, Alinaghi Alikhani, ed. Tehran: Ketabsara, Vol. 1. [in Persian]
- Amid, Mohammad Javad. (2002) *Agriculture, Poverty and Land Reform in Iran*, trans. Seyed Ramin Amini Nejad. Tehran: Nay. [in Persian]
- Amini, Iraj. (2009) *On the Wing of Crisis, Ali Amini's Political Life*. Tehran: Mahi. [in Persian]
- AmirArjomand, Said. (1989) *The Turban for the Crown: The Islamic Revolution in Iran (Studies in Middle Eastern History)*. Oxford: Oxford University Press.
- Arozi, Alireza, ed. (1992) *Memoirs of Abolhassan Ebtehaj*. Tehran: Elmi. [in Persian]
- Arsanjani, Nouredin. (2000) *Dr. Arsanjani in the Mirror of Time*. Tehran: Qatreh. [in Persian]
- Ashraf, Ahmad. (2004) "From the White Revolution to the Islamic Revolution," *Matin Quarterly* 6, 22: 141-109. Available at: http://matin.ri-khomeini.ac.ir/article_66066.html (Accessed on 12 June 1400). [in Persian]
- Avery, Peter; Gavin Hambly and Charles Melville, eds. (1992) *Contemporary History of Iran*, trans. Mohammad Rafiei Mehrabadi. Tehran: Atai, Vol. 3. [in Persian]
- Bill, James Allen. (2008) *The Politics of Iran: Groups, Classes and Modernization*, trans. Ali Morshedizad. Tehran: Akhtaran. [in Persian]

- Dehbashi, Hossein, ed. (2015) *Memoirs of Dr. Alinaghi Alikhani, Economics and Security*. Tehran: National Archives and Library of Iran. [in Persian]
- Ettela'at Newspaper. (1962, November 10), No. 10945. [in Persian]
- . (1962, November 14), No. 10949. [in Persian]
- Evans, Peter B. (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Farahmand, Jalal. (2004) "White Coup 1, Documents of Agrarian Reform," *Iranian Contemporary History*, 8, 31: 247-300. Available at: <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/413049> (Accessed on 12 June 1400). [in Persian]
- Foran, John. (2008) *Fragile Resistance: Social Transformation in Iran from 1500 to the Revolution*, trans. Ahmad Tadayon. Tehran: Rasa. [in Persian]
- Goodarzi, Manouchehr, et al. (2002) *Development in Iran, 1941-1978*. Tehran: Gam-e no. [in Persian]
- Guerrero, Javier Gil. (2018) *The Carter Administration and the Fall of Iran's Pahlavi Dynasty. US-Iran Relations on the Brink of the 1979 Revolution*, trans. Gholamreza Ali Babaei. Tehran: Parseh. [in Persian]
- Halliday, Fred. (1979) *Iran: Dictatorship and Development*, trans. Ali Toloo and Mohsen Yalghani. Tehran: Elm. [in Persian]
- Harvard University Iranian Oral History. (1982) "Amirteymour, Mohammad Ebrahim Interview Recorded by Habib Ladjevardi," *Iranian Oral History Collection*, Middle Eastern Division, Widener Library. Transcript 7, Seq. 162: 20-21. Available at: Persistent Link <https://nrs.harvard.edu/urn-3:FHCL:608997?n=162> (Accessed 24 January 2019).
- Hoagland, Eric J. (2002) *Land and Revolution in Iran, 1960-1990*, trans. Firooz Mohajer. Tehran: Shirazeh. [in Persian]
- Huntington, Samuel P. (1968) *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Karshenas, Massoud. (2003) *Oil, State and Industrialization in Iran*, trans. Yousef Haji Abdolvahab and Ali Asghar Saeedi. Tehran: Game-no. [in Persian]
- Katozian, Mohammad Ali Homayoun. (2014) *The Political Economy of Modern Iran: Despotism and Pseudo-Modernism, 1926-1979*, trans. Mohammad Reza Nafisi and Kambiz Azizi. Tehran: Markaz. [in Persian]
- . (1974) "Land Reform in Iran a Case Study in the Political Economy of Social Engineering," *Journal of Peasant Studies* 1, 2: 220-239, <DOI: <https://doi.org/10.1080/03066157408437885>>.
- Lajevardi, Habib, ed. (1997) *Memoirs of Ali Amini*. Tehran: Goftar. [in Persian]
- . (2001) *Memoirs of Jafar Sharif Emami*. Tehran: Sokhan. [in Persian]
- Land Reform Collection: Includes all Laws, By-Laws, Directives and Approvals of the Land Reform Council*. (1965) Tehran: Majlis (National Assembly) Publishing. [in Persian]
- Lambton, Anne K. S. (2015) *The Persian Land Reform 1962-1966*, trans. Mehdi Ishaqian. Tehran: Amirkabir. [in Persian]

- . (1998) *Landlord and Peasant in Persia: A Study of Land Tenure and Land Revenue Administration*, Manoshehr Amiri, ed. Tehran: Elmi va Farhangi. [in Persian]
- MacRaid, Donald M.; and Avram Taylor. (2004) *Social Theory and Social History*. New York: Palgrave Macmillan.
- Majd, Mohammad G. (1987) "Land Reform Policies in Iran," *Agricultural & Applied Economics Association* 69, 4: 843-848, <DOI: <https://doi.org/10.2307/1242196>>.
- . (2012, February 23) "Land Reform in Iran; Goals and Consequences," trans. Behrang Rajabi. *Doya-ye eghtesad*, 2840. Available at: <https://www.magiran.com/article/2665039> (20 May 2020). [in Persian]
- Migdal, Joel S. (2017) *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*, trans. Mohammad Taghi Delfrooz. Tehran: Kavir. [in Persian]
- . (1988) *Strong Societies and Weak States; State-Society: Relationship and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Myrdal, Gunnar. (1968) *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. New York: Pantheon.
- Najafzadeh, Mehdi. (2018) *The Displacement of Two Revolutions: The Rotations of Religious Affairs in Iranian Society*. Tehran: Tisa. [in Persian]
- Nafisi, Ahmad. (1999) *The Winners are also Losers! Memoirs of Ahmad Nafisi, Former Mayor of Tehran*. Tehran: Elm. [in Persian]
- Nowruzi, Abbas. (2009) "Agricultural Promotion in Iran," *An Oral History: Interview with Dr. Ismail Shahbazi*. Mashhad: Mashhad Jihad University Press. [in Persian]
- Rahmanzadeh Heravi, Mohammad. (2018) *A Look at the Political Economy of Iran, 1960s to 2016*. Tehran: Akhtaran. [in Persian]
- Ranaei, Shahin. (2018) *Land Reform in Kurdistan Province, 1962-1974: The Logic of Settlement, Social Messages and Political Consequences*. Tehran: Shirazeh Ketab-e Ma. [in Persian]
- Rasooli, Morteza. (1998) "Conversation and Memoirs: Plan Organization, Tehran Municipality and the Performance of the Elites of the Second Pahlavi Era; Interview with Ahmad Nafisi," *Quarterly Journal of Contemporary Iranian History*, 2, 8: 247-283. Available at: <https://b2n.ir/z74373> (Accessed on 12 June 1400). [in Persian]
- Rasoulipour, Morteza. (2015) *Interview with Abbas Salwar*. Tehran: Institute for the Study of Contemporary Iranian History. [in Persian]
- Samiei Isfahani, Alireza. (2008) "Strong Society, Weak Government: A Sociological Explanation of Society-State Ties in Qajar Iran," *Politics Quarterly* 38, 3: 143-117. Available at: https://jfq.ut.ac.ir/article_27331.html (Accessed on 12 June 1400). [in Persian]
- Samii, Mohammad. (1397) *The Battle for Power in Iran*. Tehran: Nay. [in Persian]

- Sinaee, Vahid. (1396) *Absolute Government, Participation and Politics in Iran, 1920-1978*. Mashhad: Ferdowsi University of Mashhad Press. [in Persian]
- Shajiei, Zahra. (2004) *Iran's Political Elites: From the Constitutional Revolution to the Islamic Revolution*. Tehran: Sokhan, Vol. 4. [in Persian]
- Shahbazi, Ismail; and Abbas Nowruz. (2016) *Review of Land Reform in the 1940s*. Tehran: Shahid Beheshti University Press. [in Persian]
- Soodagar, Mohammad Reza. (1358) *A Study of Land Reform, 1961-1971*. Tehran: Pajand. [in Persian]
- Vincent, Andrew. (2013) *Theories of States*, trans. Hossein Bashirieh. Tehran: Nay. [in Persian]
- Weiner, Myron and Samuel Huntington. (2000) *Understanding Political Development*, trans. Institute for Strategic Studies (ISS). Tehran: ISS. [in Persian]
- Zolberg, Aristide R. (1969) *One-Party Government in the Ivory Coast*. Princeton, NJ: Princeton University Press.



This article is an open-access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution (CC-BY) license.

بررسی آسیب‌شناسانه فرایند اجرای برنامه اصلاحات ارضی از منظر انسان‌شناسی دولت، ۱۳۵۰-۱۳۴۰

مرتضی منشادی*^۱، رضا سرحدی قهری^۲

^۱ دانشیار، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد.

^۲ دانشجوی دکترا، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه فردوسی مشهد، مشهد.

چکیده

اصلاحات ارضی در دوره زمانی ۱۳۵۰-۱۳۴۰ یکی از فرایندهای دگرگون‌کننده سیاست، اقتصاد و وضعیت اجتماعی ایران معاصر بود. این برنامه با تصویری منسجم و هدایت‌کننده از دولت بر جامعه ایران آغاز شد، اما ایرادها و کاستی‌های اساسی در اجرای آن بروز کرد. هدف این نوشتار، پاسخگویی به سه پرسش پژوهشی است: ۱. چه عواملی به شکست برنامه اصلاحات ارضی پهلوی منجر شد؟ ۲. چرا و تا چه حد این عوامل بر اجرای این برنامه تأثیر داشتند؟ ۳. چگونه کاستی‌های فرایند اجرای برنامه اصلاحات ارضی از منظر انسان‌شناسی دولت بروز کرد؟ براساس نظریه دولت در جامعه میگردال، کاستی‌های فرایند اجرای اصلاحات ارضی در چهار سطح (سنگرها، ادارات میدانی پراکنده، ادارات مرکزی اصلی و عالی‌ترین رده رهبری) بررسی خواهد شد. فرضیه مقاله این است که شرایط ناشی از منازعه قدرت در شبکه پیچیده‌ای از قدرت‌های ملی و محلی، زمینه‌ساز اختلال اساسی در اجرای برنامه اصلاحات ارضی شد. این پژوهش با استفاده از روش پژوهش تحلیل محتوای کیفی تاریخ شفاهی، خاطرات و گزارش‌های سیاستمداران و ذی‌نفعان و روایات تاریخی ثبت‌شده در زمینه برنامه اصلاحات ارضی در ایران انجام شده است. نقاط ضعف و کاستی‌ها در چهار سطح مشاهده شدند: الف) در سطح سنگرها کاستی‌هایی مانند منازعه قدرت میان نیروهای حامی سنت (کشاورزان و مالکان) و دولت؛ ب) در سطح ادارات میدانی پراکنده شامل شرکت‌های تعاونی و اداره اصلاحات ارضی، به دلیل تلاش برای نفوذ و تأثیرگذاری بر تصمیم‌ها در جهت منافع فردی و گروهی؛ ج) منازعات سلطه‌سازمانی در سطح ادارات مرکزی اصلی؛ د) در سطح عالی‌ترین رده رهبری بر اثر تلاش شاه برای بازنمایی خود به‌عنوان قدرت مسلط پادشاهی و برقراری تعادل سیاسی در جامعه. این کاستی‌ها، فرایند اجرای اصلاحات ارضی را با اختلال اساسی مواجه کردند. بروز این کاستی‌ها را باید فراتر از رویکرد دولت‌محور و جامعه‌محور، به سطوح دولت و جامعه شبکه‌ای ایران با هدف کسب سلطه پیوند زد.

واژگان کلیدی: اصلاحات ارضی، انقلاب سفید، ایران، انسان‌شناسی دولت، محمدرضا شاه

* نویسنده مسئول، رایانامه: manshadi@um.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۸ شهریور ۱۳۹۹، تاریخ تصویب: ۲۴ خرداد ۱۴۰۰

DOI: 10.22059/JPQ.2021.83365

© University of Tehran

۱. مقدمه

انقلاب سفید و برنامه اصلی آن یعنی اصلاحات ارضی در دهه ۱۳۴۰، با علل، فرایندها و نتایجش مشاجره‌های فزاینده‌ای را میان موافقان به لزوم اصلاحات عدالت‌جویانه از سوی شاه و مخالفان آن با گرایش‌های چپ و مذهبی در تلقی از اصلاحات به‌عنوان طرح امریکایی برای افزایش وابستگی به غرب ایجاد کرد (اشرف، ۱۳۸۳: ۱۱۰). برخی انقلاب سفید را تجویز اصلاح‌گرایانه دولت دموکرات جان اف. کندی به‌منظور جلوگیری از وقوع انقلاب سرخ در ایران می‌دانند. این تلقی ناشی از تجربه وقوع انقلاب‌های روستایی در تاریخ کشورهای غربی و غیرغربی است (سمیعی، ۱۳۹۷: ۵۲۸-۵۲۷). صرف‌نظر از این رویکردها، شاه مهم‌ترین دستاورد سیاست داخلی خود را همواره «انقلاب شاه و ملت» می‌دانست که مهم‌ترین اصل آن، اصلاحات ارضی با هدف تغییرات اساسی در میزان و نحوه مالکیت ارضی به‌ویژه ارضی کشاورزی و مراتع به‌منظور افزایش بهره‌وری عمومی جامعه بود. البته شاه در دهه ۱۳۳۰ اقدام به فروش بخشی از زمین‌های سلطنتی به کشاورزان کرده بود، اما در دهه ۱۳۴۰ با توجه به فشار دولت کندی، تجدید حیات جبهه ملی و این محاسبه که اصلاحات ارضی قدرت زمین‌دار را به نفع قدرت دولتی در روستاها از بین خواهد برد، و روستائین‌های مالک زمین را به رژیم وفادار خواهد کرد، برنامه مزبور را به‌صورت جامع‌گسترش داد (فوران، ۱۳۸۷: ۴۷۳-۴۷۲).

برنامه اصلاحات ارضی ایران اوایل ۱۳۴۱ با تبلیغات بسیاری آغاز شد؛ و چنین برداشت شد که مهم‌ترین هدف این برنامه کاهش فقر روستایی و تشویق توسعه کشاورزی است. اجرای کامل آن، حدود یک دهه به طول انجامید، و سه مرحله متفاوت را پشت سر گذاشت (عمید، ۱۳۸۱: ۱۳). مرحله نخست، در کابینه علی امینی و حسن ارسنجان، وزیر کشاورزی در دی‌ماه ۱۳۴۰ تصویب شد. بر اساس سه ماده اصلی آن، نخست، هیچ مالکی نمی‌توانست بیش از یک ده شش‌دانگ یا شش‌دانگ زمین در چند ده مختلف داشته باشد، و مازاد آن را باید به دولت می‌فروخت. صاحبان مزارع مرکبات، چای، باغداران و کشتزارهای مکانیزه از این قانون مستثنا شدند. در مرحله دوم، گرامت زمین‌داران براساس ارزیابی‌های مالیاتی پیشین محاسبه می‌شد؛ و طی ده سال پرداخت‌شدنی بود. در مرحله سوم، زمین‌های خریداری‌شده دولت باید بلافاصله به کشاورزانی که در همان زمین‌ها کار می‌کردند، فروخته می‌شد. ارسنجان اجرای اصلاحات ارضی را نخست از آذربایجان آغاز کرد (آبراهامیان، ۱۳۸۴: ۵۲۰). در این مرحله، گرامت املاک مالکان با فروش املاک به کشاورزان و واگذاری سهام کارخانه‌های دولتی به مالکان پرداخت شد. آیین‌نامه اصلاحات ارضی مصوب سوم مردادماه ۱۳۴۳ مشخص می‌کرد که در مرحله دوم زمین‌هایی که مشمول مقررات مرحله نخست نشده بود، و کماکان در اختیار مالکان قرار داشت، که به کشاورزان اجاره داده شود. مرحله سوم از واپسین ماه‌های ۱۳۴۶ با

تصویب قانون تشکیل شرکت‌های سهامی زراعی و فروش زمین‌هایی که در مرحله دوم به کشاورزان اجاره داده شده بود، شروع شد (سینائی، ۱۳۹۶: ۱۴۳). در مجموع برنامه اصلاحات ارضی به‌طور رسمی در دوم مهرماه ۱۳۵۰ خاتمه یافت، هرچند اجرای آن تا این تاریخ کامل نشد و ادامه یافت (عمید، ۱۳۸۱: ۱۳۰).

نگارندگان با تمرکز بر آسیب‌شناسی فرایند اجرای برنامه اصلاحات ارضی از منظر کشمکش‌های جامعه- دولت در صدد پاسخگویی به سه پرسش پژوهشی زیر برآمدند: ۱. چه عواملی به شکست برنامه اصلاحات ارضی پهلوی منجر شد؟ ۲. چرا و تا چه حد این عوامل بر اجرای این برنامه تأثیر داشتند؟ ۳. چگونه کاستی‌های فرایند اجرای برنامه اصلاحات ارضی از منظر انسان‌شناسی دولت بروز کرد؟ براساس نظریه دولت در جامعه میگردال، کاستی‌های فرایند اجرای اصلاحات ارضی در چهار سطح (سنگرها، ادارات میدانی پراکنده، ادارات مرکزی اصلی و عالی‌ترین رده رهبری) بررسی خواهد شد. فرضیه پژوهشی این است که شرایط ناشی از منازعه قدرت در شبکه پیچیده‌ای از قدرت‌های ملی و محلی، زمینه‌ساز اختلال اساسی در اجرای برنامه اصلاحات ارضی شد. این مطالعه با استفاده از روش پژوهش تحلیل محتوای کیفی تاریخ شفاهی، خاطرات و گزارش‌های سیاستمداران و ذی‌نفعان و روایات تاریخی ثبت‌شده در مورد برنامه اصلاحات ارضی در ایران انجام شد. کاستی‌ها در چهار سطح مشاهده شدند: الف) در سطح سنگرها کاستی‌هایی مانند منازعه قدرت میان نیروهای حامی سنت (کشاورزان و مالکان) و دولت؛ ب) در سطح ادارات میدانی پراکنده شامل شرکت‌های تعاونی و اداره اصلاحات ارضی، به‌دلیل تلاش برای نفوذ و تأثیرگذاری بر تصمیم‌ها در جهت منافع فردی و گروهی؛ ج) منازعات سلطه سازمانی در سطح ادارات مرکزی اصلی؛ چ) در سطح عالی‌ترین رده رهبری بر اثر تلاش شاه برای بازنمایی خود به‌عنوان قدرت مسلط پادشاهی و برقراری تعادل سیاسی در جامعه. این کاستی‌ها، فرایند اجرای اصلاحات ارضی را با اختلال اساسی مواجه کردند. بروز این کاستی‌ها را باید فراتر از رویکرد دولت‌محور و جامعه‌محور، به سطوح دولت و جامعه شبکه‌ای ایران با هدف کسب سلطه پیوند زد.

۲. پیشینه پژوهش

اصلاحات ارضی و فرایند اجرای آن در پژوهش‌های تاریخی، تحلیلی و تبیینی بررسی شده‌اند. آن‌ها لمتون تاریخ ملک‌داری و اداره عایدات ارضی را از صدر اسلام تا روی کار آمدن رضاشاه و اجرای برنامه اصلاحات ارضی در دوره زمانی ۱۳۴۵-۱۳۴۰ بررسی کرده است. پژوهش‌های لمتون توصیفی-روایی و براساس روش مشاهده مستقیم و میدانی است و خلأ نظریه در آنها مشهود است (لمتون، ۱۳۹۴ و ۱۳۷۷). کاستی‌های برنامه اصلاحات ارضی به‌عنوان زمینه برآمدن

نیروهای سیاسی جدید، آگاهی روستاییان از موقعیت فرودستی خود و دگرگونی انقلابی در تحلیل دیگری معرفی می‌شود (هوگلند، ۱۳۸۱). در پژوهشی با رویکرد ساختاری - کارگزاری، به نبود بسترهای فرهنگی-اجتماعی و همکاری نکردن مالکان، کشاورزان و شاه به‌عنوان مانع موفقیت کامل برنامه اصلاحات ارضی اشاره شده است (نوری اصل و دیگران، ۱۳۹۱). دستاورد پژوهش دیگری نشان می‌دهد که اجرای برنامه اصلاحات ارضی به نرخ رشد کشاورزی و بهبود سطح زندگی بیشتر کشاورزان منجر نشد (عمید، ۱۳۸۱). تحلیل‌گری با دیدگاهی مارکسیستی، پیامدهای اصلاحات ارضی در زمینه کشاورزی را نامطلوب ارزیابی می‌کند (سوداگر، ۱۳۵۸). پیدایش، اجرا و پیامدهای برنامه اصلاحات ارضی در مطالعه دیگری ارزیابی شده است (کاتوزیان، ۱۹۷۴). در حالی که مجد (۱۳۹۱) نتیجه اصلاحات ارضی را بی‌ثباتی سیاسی تعیین می‌کند، و می‌نویسد اگرچه اصلاحات ارضی برای کشاورزان شرایط بهتری به ارمغان آورد، در بلندمدت ثبات سیاسی را تأمین نکرد. در این پژوهش به ماهیت و پیامدهای برنامه اصلاحات ارضی توجه بیشتری شده است؛ و تمرکز بر فرایند اجرای برنامه اصلاحات ارضی با رویکرد بازتابی دولت و جامعه می‌گدال است. در واقع، شالوده‌شکنی تصویر دولت به‌عنوان موجودیتی ارگانیک و اعطای موقعیت هستی‌شناسانه به آن به‌منزله متصدی برنامه‌های توسعه، در کانون توجه این مقاله قرار دارد. در نقطه مقابل این تصویر، پویای مبارزه برای سلطه در فرایند اجرای برنامه‌های توسعه را برجسته می‌سازد؛ درحالی که پژوهش‌های پیشین در این زمینه کمتر به مبارزات سلطه و انسان‌شناسی دولت اختصاص یافته است.

۳. مبانی نظری، انسان‌شناسی دولت

از زمان تألیف لویاتان^۱ در ذهن اندیشمندانی از جمله توماس هابز قدرت رو به تزاید دولت و نقش آن در جامعه مطرح بوده است. اندیشمندان اجتماعی کلاسیک مانند مارکس، وبر و دورکهایم به رابطه دولت با دگرگونی‌های اجتماعی و سیاسی پرشتاب جوامع اروپایی توجه کردند. مارکس اولویت دولت را انکار کرد، و منبع تغییر تاریخی را در نیروهای دیگری در جامعه، به‌ویژه سازمان تولید، دانست. با این حال، حتی مارکس و دیگرانی که موتور تغییر را بیرون از حوزه سیاسی رسمی جست‌وجو می‌کردند، احساس می‌کردند که باید به ایده دولت دگرگون‌ساز پردازند (میگدال، ۱۳۹۶: ۱۳۷). در نوسان بین دیدگاه‌های جامعه‌محور و دولت‌محور در تبیین دگرگونی‌های اجتماعی، نظریه‌پردازان ۵۰۰ سال اخیر به سمت رویکرد دولت‌محور در تعیین الگوهای سلطه بر جامعه گرایش دارند (وینسنت، ۱۳۹۲: ۴۶-۲۴).

گروهی از صاحب‌نظران رابطه دولت و جامعه در دهه‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ برخلاف متفکران پیشین، بر اقتدار و مرکزیت دولت تردید جدی وارد کردند، و مدعی شدند که دولت‌های جهان سوم برای دست‌کاری در حیات اجتماعی (با اعمال سیاست) کارایی ندارند (واینز و هانتینگتون، ۱۳۷۹: ۳۹۹). تلاش برای زدودن تصویر یکپارچه و اقتدار نهایی از دولت با عناوینی چون دولت نرم و یا سست (Myrdal, 1968)، میزان اعمال حکومت (Huntington, 1968)، میزان ضعف دولت (Zolberg, 1969)، جامعه شبکه‌ای و نامنسجم (Migdal, 1988) و دولت ناکارآمد و بی‌ظرفیت (Evans, 1995) همراه بود. این اندیشمندان در پی نقد تلقی دولت‌گرایانه از برنامه‌ریزی توسعه بودند، و می‌کوشیدند تا شکست برنامه‌ریزی دولتی و برنامه‌های توسعه را با ارائه درکی واقع‌بینانه از ساختار درونی دولت و نیز قرار دادن آن در بستر اجتماعی آن درک کنند. نظریه میگدال با عنوان «دولت ضعیف و جامعه قوی» از مهم‌ترین این نظریه‌ها به‌شمار می‌آید.

به باور میگدال، نظریه‌های دولت‌محور و جامعه‌محور و حتی نظریه‌هایی که دولت‌ها یا جوامع مدنی را به‌گونه‌ای کل‌نگرانه معرفی می‌کردند، دچار این تفکر گمراه‌کننده بوده‌اند که دولت‌ها و جوامع در نقاط عطف کلیدی تاریخشان در جهت‌های یکسانی گام برداشته‌اند. این گمراهی به‌زعم او ناشی از برداشتی شیء‌گونه و مادی از دولت است که پوشش‌ها و الگوهای مبارزه برای سلطه در جوامع را نادیده می‌گیرد. (میگدال، ۱۳۹۶: ۱۳۹) میگدال برای دولت‌ها و جوامع هویتی مجزا قائل نیست، و رابطه آنها را براساس سلطه یکی بر دیگری تعریف نمی‌کند؛ بلکه هر دو بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند، و فقط ضعف یکی نسبت به دیگری مشخص‌کننده نوع رابطه است (Migdal, 1988: 24-25). این رابطه می‌تواند بیانگر قوی بودن دولت در مقابل جامعه‌ای ضعیف یا ضعف دولت در مقابل جامعه‌ای قوی باشد. دولتی قوی است که از توانایی لازم (توانایی نفوذ، تنظیم روابط اجتماعی، استخراج منابع یا توزیع منابع) برای تحول اجتماعی با سیاستگذاری و اجرای برنامه‌ها برخوردار باشد. دولت ضعیف از چنین توانایی‌هایی برخوردار نیست، و بخش‌های پراکنده جامعه به‌حدی قوی هستند که از توانایی مقابله با سیاست‌های دولت در سطوح مختلف بهره‌مندند (سمیعی اصفهانی، ۱۳۸۷: ۱۱۸). انگاره‌های میگدال دولت را در جامعه شبکه‌ای^۱ متشکل از سازمان‌های اجتماعی مختلف قرار می‌دهد که هر کدام از قدرت بسیاری برای نظارت اجتماعی برخوردارند. بنابراین رهبران دولتی در جامعه قدرتمند با موانع جدی برای اعمال سلطه دولت و تعیین نظم اجتماعی روبه‌رو می‌شوند (Migdal, 1988: 33-34). در این میدان قدرت، سازوکارهای بقا شامل معانی، اسطوره‌ها و ایدئولوژی اهمیت می‌یابد. رهبران دولتی به سازمان‌های نیرومند دولتی احتیاج دارند تا بتوانند راهبرد

1. Web-like Societies.

خاص خود برای حیات را که برای گروه‌های جامعه پذیرفتنی باشد، پی بریزند. عکس آن نیز درست است، یعنی تا هنگامی که گروه‌های مقتدر قادر به طرح راهبردهای جذاب برای بقا به‌منظور عرضه به جامعه هستند، هیچ راهی نیست که رهبران دولتی بتوانند از حمایت عمومی برخوردار شوند (Migdal, 1988: 25-28).

میگدال با بسط نظریه دولت در جامعه که به زدودن تصور یکپارچه از دولت منجر می‌شود، و نیز ارائه الگوی انسان‌شناسی دولت، شکوه نظریه‌های کل‌نگرانه قدرت مانند رویکردهای دولت‌گرا را از دیدگاه انتخاب عقلانی از بین می‌برد. در الگوی انسان‌شناسی دولت، مبارزه برای سلطه در جامعه تنها بر سر این‌چه کسی مناصب رهبری عالی دولت را نظارت می‌کند، نیست؛ و در عرصه‌های گوناگون جریان دارد. انسان‌شناسی دو فرض اساسی پذیرفته‌شده شامل وجود روابط بی‌دردسر درون و میان اجزای سازمان دولت و این‌که دولت فقط اراده رهبران عالی‌اش را انعکاس می‌دهد، به چالش می‌کشد. در مقابل این دو فرض، انسان‌شناسی دولت بر فشارهایی که مقامات در چهار سطح متفاوت دولت با آنها مواجه‌اند، تأکید دارد. این فشارها در چارچوب عرصه‌های چندگانه سلطه و مقاومت دولت و جامعه قرار می‌گیرند، و کمک می‌کنند تا جدای از سازمان دولت، دیگر اجزای حیاتی جامعه را نیز جدا کرده و بررسی کنیم (میگدال، ۱۳۹۶: ۱۶۳). مهم‌ترین آنها به قرار زیر است:

- سنگرهای سیاسی^۱ - متعلق به مسئولانی در پایین‌ترین سلسله‌مراتب دولت، مانند جمع‌آوری‌کنندگان مالیات، افسران پلیس، معلمان، سربازان پیاده و دیگر کارمندان اداری است که باید دستورهای دولت را در مقابل مقاومت‌های اجتماعی قوی احتمالی اجرا کنند (میگدال، ۱۳۹۶: ۱۶۶-۱۶۵).
- ادارات میدانی پراکنده^۲ - کمی بالاتر در سلسله‌مراتب دولتی، نهادهای منطقه‌ای و محلی شامل ادارات منطقه‌ای و محلی قرار دارند که سیاست‌ها و دستورهای دولت را برای مصرف محلی جرح و تعدیل، سازماندهی و حتی تدوین و اجرا می‌کنند (میگدال، ۱۳۹۶: ۱۶۶-۱۶۷).
- ادارات مرکزی اصلی^۳ - در پایتخت مراکز و ادارات مرکزی اصلی قرار دارند که در آنها سیاست‌های ملی تدوین و تصویب شده و منابع برای اجرا به‌صورت متمرکز هدایت می‌شوند. اعضای مجلس ملی و رؤسای وزارتخانه‌ها یا مؤسسات دولت، کارکنان این ادارات را در برمی‌گیرند (میگدال، ۱۳۹۶: ۱۶۹-۱۶۸).

-
1. Trenches
 2. Dispersed Field Offices
 3. Agency's Central Offices

▪ عالی‌ترین رده رهبری^۱ - در قله هرم قدرت دولت، عالی‌ترین رده فرماندهی قرار دارد که رهبری اجرایی عالی را در اختیار دارد. رؤسای جمهور، نخست‌وزیران و حتی شوراها رهبری که در معرض فشارهای ساختاری دیگر رهبران هم‌ردیف خود و قدرت بازیگران بین‌المللی قرار دارند (میگدال، ۱۳۹۶: ۱۷۳-۱۷۰).

انسان‌شناسی دولت فرا رفتن از گرایش نامبارکی در علوم اجتماعی است که دولت را بازیگری ارگانیک و یکپارچه و جدا از جامعه تلقی می‌کند. همچنین پویایی‌های مبارزات جاری بر سر سلطه در جوامع، که در آنها اجزای دولت نقش‌های گوناگونی در عرصه‌های گوناگون ایفا کرده‌اند، برجسته می‌شود. این مبارزات همیشه بین نیروهای اجتماعی بزرگ‌مقیاس (دولت، طبقات اجتماعی و جامعه مدنی) که در سطحی بزرگ فعالیت می‌کنند، جریان ندارد، بلکه مبارزه بر سر سلطه در عرصه‌های گوناگون جریان دارد؛ و بخش‌های مختلف دولت نه تنها با یکدیگر مرتبط‌اند، بلکه هریک از آنها در میدان تعامل، و گاهی تقابل، با نیروهای اجتماعی، یک نیروی اجتماعی و تنها به‌شمار می‌آیند. در ادامه با چنین برداشت عمیقی نسبت به دولت (نبود یکپارچگی و کلیت تام) کاستی‌های فرایند اجرای برنامه اصلاحات ارضی در ایران را واکاوی خواهیم کرد.

این پژوهش با رویکرد جامعه‌شناسی تاریخی سامان یافته است. در جامعه‌شناسی تاریخی، از یک سو، نظریه و تحقیق جامعه‌شناختی به‌گونه خودآگاهانه‌تری از چشم‌اندازهای تاریخی بهره‌مند شده‌اند؛ و از سوی دیگر، جامعه‌شناسی، ابزارهایی را برای بررسی تاریخ با روش‌های جدید مهیا می‌کند. جامعه‌شناسی تاریخی از مفروضات محوری هر دو رشته بهره می‌گیرد: تمایل به فهم و تفسیر گذشته از سمت رشته تاریخ و توانایی ساختن متغیرها، آزمون فرضیه‌ها و اعطای معنای وسیع‌تر به دیدگاه‌های جداگانه از سوی رشته جامعه‌شناسی (Macrauld & Taylor, 2004: 54). بنابراین تلاش می‌شود تا داده‌های تاریخی موجود در خصوص برنامه اصلاحات ارضی به الگوی انسان‌شناسی جوئل میگدال پیوند زده شود، تا از این رهگذر آسیب‌شناسی فرایند اجرای برنامه اصلاحات ارضی عمیق‌تر و از زاویه دولت در جامعه ممکن شود.

۴. تحلیل کاستی‌های فرایند اجرای اصلاحات ارضی

در این پژوهش به کاستی‌های فرایند اجرای اصلاحات ارضی در چهار سطح (سنگرها، ادارات میدانی پراکنده، ادارات مرکزی اصلی و عالی‌ترین رده رهبری) توجه شده است؛ و به ترتیب به شرح این کاستی‌ها در زیر پرداخته می‌شود.

1. Commanding Heights

۱.۴. کاستی‌های فرایند اجرای اصلاحات ارضی در سطح سنگرها

مسئله ارضی و دهقانی بعد سیاسی نیرومندی داشت، و پدیده خودجوشی نبود که از درون روستاها سر برآورده باشد (مجموعه مقالات مسائل ارضی و دهقانی، ۱۳۶۱: ۲۴). مشکلات دولت در سطح سنگرها را باید در جامعه شبکه‌ای ایران جست. عمده اقدامات رضاشاه در مقابله با ایلات و اسکان اجباری عشایر در راستای در هم شکستن این جامعه بود (نجف‌زاده، ۱۳۹۷: ۲۷۵). با وجود مقاومت ایلات برای احیای قدرت پس از سقوط رضاشاه، اصلاحات ارضی آخرین بقایای قدرت اقتصادی ایلات را از میان برداشت (سینائی، ۱۳۹۶: ۱۳۶). از آغاز فرایند اجرای برنامه اصلاحات ارضی نبرد سیاسی و رویارویی میان نیروهای دولت و نیروهای اجتماعی در سطح سنگر شکل گرفت؛ نبردی که نیروهای حامی باورهای آیینی به وضع موجود و پیشوایان مذهبی محافظه‌کار را رو در روی دولت با برنامه نوگرایانه اصلاحات ارضی قرار داد. مخالفان، نگران آینده موقوفاتی بودند که به‌طور سنتی تنها گونه به‌طور نسبی ایمن مالکیت و از ارکان مهم استقلال مالی جامعه مذهبی بود (رحمان‌زاده هروی، ۱۳۹۷: ۳۷۹؛ کاتوزیان، ۱۳۹۳: ۳۵۲). حسن ارسنجانی و علی امینی نیز با الهام از رهنمودهای مشاوران امریکایی و جولوس هولمز^۱ سفیر ایالات متحده در تهران و با اجرای سیاست تقسیم ارضی، بذر جدایی طبقاتی در ایران را با حمله به مالکان و علما که از نظام پیشین ارضی منتفع می‌شدند، پاشیدند (گرو، ۱۳۹۷: ۵۴).

مخاطبان هدف در مقابل مسئولان اجرای اصلاحات ارضی به‌راحتی تسلیم نمی‌شدند. قتل مهندس شاپور ملک‌آبادی رئیس اصلاحات ارضی فیروزآباد استان فارس در تاریخ ۲۳ آبان‌ماه ۱۳۴۱ و اعلام عزای عمومی و انتقام‌خواهی از سوی شاه با وجود پیوند سست انگیزه قتل با قضیه اصلاحات ارضی، به نفع دولت مصادره شد، و به تبلیغات دولت علیه مالکان دامن زد (روزنامه اطلاعات، ۱۰۹۴۹، ۱۳۴۱: ۱). ملک عابدی «نخستین شهید اصلاحات ارضی» قلمداد شد، و عکسی از شاه در کنار فرزند یتیم او در جراید به چاپ رسید. این ماجرا به ایل قشقایی که رئیس آن از هواداران محمد مصدق بود، نسبت داده شد که در نتیجه اصلاحات ارضی دام‌های خود را از دست داده بودند، و به راهزنی روی آورده بودند. شاه عملیات نظامی علیه ایل صورت داد تا برای همیشه قدرتش را در هم بشکند (آوری، ۱۳۷۱: ۱۹۲-۱۹۱). در واقع مسئله اساسی گسترش نظارت حکومت بر مناطق عشایری بود و برنامه‌ریزان قصد داشتند منطقه زیر مدیریت دولت را بسیار گسترش دهند (Majd, 1987: 847).

در بهار ۱۳۴۲، در مناطق عشایری جنوب آشوب و اغتشاش در گرفت. این رویدادها به مخالفت با اصلاحات ارضی نسبت داده شد. نیروهای دولتی در تنگه تامرادی در کهگیلویه، که در دست رهبران عشایر ممسنی و بویر احمدی بود، متحمل شکست شدند. تا خردادماه ۱۳۴۲

شورش پایان یافت و نیروهای نظامی به خلع سلاح عشایر پرداختند. رهبران عشایر دریافته بودند که گسترش مداخله حکومت، با اجرای اصلاحات ارضی آنها را از منبع درآمدشان محروم کرده و از نفوذ شخصی آنها در رابطه با افراد عشیره خواهد کاست (لمتون، ۱۳۹۴: ۱۱۸). مقاومت‌های نیروهای اجتماعی جامعه «شبکه‌ای» ایران به عشایر فارس و کردستان نیز مربوط می‌شد. سرای نظامی شاهنشاهی (از دوایر نیروی زمینی ارتش) در ۱۳۴۹ دستور پرداخت وام به سران عشایر فارس و کردستان را به‌منظور تسویه بدهی‌های خود به نخست‌وزیر ابلاغ کرد. پرداخت وام به آنها که دارای پیشینه مقاومت شدید مقابل اصلاحات ارضی بودند، بر تداوم مخالفت‌ها با این برنامه در میان عشایر دلالت داشت (رعنایی، ۱۳۹۷: ۲۵۱).

کاستی دیگر در سطح سنگرها، حق مالکیت‌های مورد اختلاف به دلیل غصب یا ناشی از بدهکاری همچون مسئله‌ای عادی و همگانی بود. برای مثال، قسمتی از اراضی نواحی رودسر در گیلان، که رضاشاه بدون کسب حق مالکیت قانونی به تملک خود درآورده بود، پس از برکناری او به تصرف مالکان حقیقی آنها درآمد. به این ترتیب، خرید این‌گونه اراضی که صاحبان آن حق مالکیت قانونی نداشتند، به تعویق افتاد. حق مالکیت‌های مورد اختلاف به دلیل ارث نیز مسئله‌ای بود که دولت را برای خرید زمین با وارثان متعدد وارد منازعه می‌کرد (لمتون، ۱۳۹۴: ۱۲۰). نافرمانی کشاورزان از پرداخت سهم مالکانه سبب شد تا مالکان به امید جلوگیری از اجرای اصلاحات ارضی به حمایت از نزاع‌ها، اختلافات و دسته‌بندی‌ها ادامه دهند (لمتون، ۱۳۹۴: ۱۶۸). در کنار این منازعات، لباس نظامی سپاه ترویج و آبادانی و دخالت‌های نظامی‌وار آنها در فرایند اجرای اصلاحات ارضی سبب کشمکش با جامعه هدف و مانع گسترش نفوذ و پذیرش قواعد دولت در منطقه‌ای خاص می‌شد (نوروزی، ۱۳۸۸: ۵۷).

مالکان با انتقال مالکیت زمین به بستگان یا سایرین و عقب کشیدن تاریخ اسناد و مدارک به مقاومت و حفظ قسمت اعظم اراضی‌شان اقدام کردند. اوایل بهمن‌ماه ۱۳۴۱ روزنامه کیهان گزارش انتقال زمین‌ها از سوی بزرگ مالکان به وراثت آنها را داد. در آغاز مرحله نخست اصلاحات ارضی، همسران مالکان حقیقی برای حفظ زمین نداشتند. طلاق صوری مالکان از همسرانشان و سپس انتقال زمین به آنان، اعلام دروغی مکانیزه کردن زمین برای معافیت از اصلاحات (هالیدی، ۱۳۵۸: ۱۰۲)، رشوه دادن به مقامات اصلاحات ارضی برای حفظ زمین (نقیسی، ۱۳۷۸: ۴۴۷) و توسعه باغ‌ها برای مستثنا شدن باغ‌ها از برنامه اصلاحات ارضی، از روش‌های مقاومت در برابر اصلاحات بود. فراوانی محصول باغ‌ها بین سال‌های ۱۳۴۷-۱۳۳۹ تا حدی می‌تواند بازتاب چنین سوء استفاده‌هایی از قانون باشد (عمید، ۱۳۸۱: ۱۳۷-۱۳۵).

۲.۴. کاستی‌های فرایند اجرای اصلاحات ارضی در سطح ادارات میدانی پراکنده

شرکت‌های تعاونی روستایی تأسیس شده در ۱۳۴۰ در قالب نهادهای منطقه‌ای و محلی به‌عنوان حائل بین دولت و زارع قرار می‌گرفتند که باید تصمیم‌های مهمی را در خصوص توزیع محلی منابع تخصیص‌یافته از وزارتخانه‌های مربوط به اصلاحات ارضی اتخاذ می‌کردند. در حقیقت، آنها نمایندگان دولت به‌منظور پیکربندی سیاست‌های آن و تربیت عملی روستاییان برای فرمان‌برداری از دولت بودند (مجموعه اصلاحات ارضی، ۱۳۴۴: ۱۰۱). شرکت‌های تعاونی باید جای اربابان و رباخواران را برای تأمین اعتبار روستاییان می‌گرفتند. افزون‌بر آن، هدف این شرکت‌ها کمک به پیشرفت جنبش تعاونی در مناطق روستایی با تهیه بذر، وسایل آبیاری، دفع آفات نباتی، تأمین آب زراعی، بازاریابی و فروش محصولات کشاورزی و دامی بود (سوداگر، ۱۳۸۵: ۸۱). مقامات دولتی بر این تصور بودند که با کنار زدن مالکان غیرکشاورز به‌عنوان منبع اصلی مدیریت و اعتبار، کشاورزان نمی‌توانند دست‌کم تا سال‌ها این جای خالی را پر کنند. بنابراین، برای به حداقل رساندن مشکلات اقتصادی پیش‌بینی‌شده، شبکه‌ای وسیع از تعاونی‌های روستایی را شکل دادند، و برای تضمین کارایی تعاونی‌ها، عضویت در آنها، پیش‌شرط دریافت زمین بود (هوگلاند، ۱۳۸۱: ۱۸۷).

برای ایجاد حس تعلق به تعاونی‌ها، میان مالکان جدید توزیع بذر و ابزار صورت گرفت (بیل، ۱۳۸۷: ۲۳۸)، اما شرکت‌های تعاونی به‌عنوان ادارات میدانی پراکنده به‌دلیل نداشتن استطاعت مالی و امکانات اداری کافی نتوانستند نقش مالکان را در تأمین اعتبار و اداره امور روستا بر عهده گیرند (خاطرات ابوالحسن ابتهاج، ۱۳۷۱: ۵۴۰). از سوی دیگر، با تسریع در فرایند تشکیل تعاونی‌ها فرصت آشنایی کشاورزان با معنا و هدف‌های تعاون پیش نیامد؛ بنابراین با شروع کار، معدودی از کشاورزان توانستند بدون نظارتی امور شرکت‌های تعاونی را اداره کنند، یا حساب ثبت معاملات و تهیه ترازنامه شرکت را داشته باشند، و برای آموزش و تربیت اعضا چندان مجالی نماند. سرپرستان یا کمک‌سرپرستان که در جلسات هیأت مدیره حضور می‌یافتند، هر دو هفته یک بار از شرکت‌های تعاونی بازدید و دستور کار جلسات را تعیین می‌کردند (لمتون، ۱۳۹۴: ۲۸۷). تا ۱۳۴۵-۱۳۴۴، هنوز یافتن افراد شایسته و مناسبی که مدیر شرکت‌های تعاونی شوند، و از نفوذ و سلطه مالکان به دور باشند، دشوار بود. گاه مشکل در پیدا کردن مدیرانی بود که به‌راستی خدمتگزار باشند، و از مدیریت به‌صورت ابزار اعمال نفوذ-کاری که در گذشته کدخدا و مباشر مالک انجام می‌دادند- استفاده نکنند. در روستاهایی که فرد شایسته و مناسبی نبود، کدخدا قابلیت اداره شرکت تعاونی را داشت. اگر در کار اداره شرکت دخالت داده نمی‌شد، ضد شرکت دسیسه‌چینی و در فعالیت‌های آن کارشکنی می‌کرد (لمتون، ۱۳۹۴: ۳۲۰). اگرچه اینها مشکلات واقعی شرکت‌های تعاونی در پیوند با سلطه و نفوذ مالکان

بود، با حضور نقاط قدرت متعدد دیگری از جمله بانک‌های کشاورزی و اعتباری شرکت‌های تعاونی، دیوان‌سالاری استانی و ژاندارمری این تصویر پیچیدگی بیشتری یافت (بیل، ۱۳۸۷: ۲۳۵). این مشکلات به مخالفان اصلاحات ارضی فرصت می‌داد تا بتوانند نظم اجتماعی مطرح‌شده از سوی دولت را به چالش بکشند (خاطرات ابوالحسن ابتهاج، ۱۳۷۱: ۵۴۰).

کاستی در سطح ادارات میدانی پراکنده با همکاری نکردن گروه‌های بزرگ درون طبقه متوسط به این دلیل که نمی‌خواستند خود را در اختیار برنامه‌ای قرار دهند که نخبگان سیاسی طراحی و حمایت کرده بودند، بیشتر شد. ۸۲۹۸ شرکت تعاونی روستایی تا ۱۳۴۹ تأسیس شده بود، و با وجود ۱/۶۰۶/۰۰۰ عضو، تنها ۱۲۰۰ مدیر و دستیار مدیر برای اداره این شرکت‌ها وجود داشتند. این افراد به‌صورتی شتابان طی دوره‌ای سه‌ماهه و شش‌ماهه آموزش دیدند (شهبازی، ۱۳۹۵: ۱۰۳-۱۰۲). کمبود نیروی انسانی آموزش‌دیده برای هدایت اصلاحات ارضی چندان شدید شد که نیروهای سپاه ترویج و آبادانی به مقامات اصلاحات ارضی تبدیل شدند. کانال‌های خبری ایران بین سال‌های ۱۳۴۳ تا ۱۳۴۹ گزارش‌های متعددی در خصوص فساد و بی‌لیاقتی و برکناری مقامات اصلاحات ارضی از سمت خود ارائه دادند. نبود حمایت و تعهد فنی و مدیریتی تنها می‌توانست از سوی نیروهایی که بیشترین تهدید را متوجه نظام شبکه‌ای سنتی می‌ساختند (روشنفکران حرفه‌ای) دیوان‌سالار برطرف شود (بیل، ۱۳۸۷: ۲۴۳-۲۴۲).

به‌تدریج مشخص شد تعاونی‌های به‌طور نسبی مستقل نمی‌توانند امکان اعمال نظارت مؤثر را برای دستگاه عریض و طویل حکومتی فراهم آورند. حکومت این شرکت‌ها را در هم ادغام کرد؛ و هم‌زمان همه کشاورزان صاحب زمین را به عضویت آنها درآورد. این عمل شمار تعاونی‌ها را پس از ۱۳۵۲ به ۳۰۰۰ شرکت «مادر» در بزرگ‌ترین روستاها کاهش داد. در نتیجه، اعضا اندک استقلالشان را در اداره امور تعاونی از دست دادند. شرکت‌های جدید «مادر» با بیش از ۱۰۰۰ عضو به‌اجبار و به‌راحتی زیر نفوذ سهامداران بزرگی قرار گرفتند که ثروتمندتر بودند، و در زمره کشاورزان مالک به‌شمار می‌آمدند. این گروه نخبگان روستایی اغلب به‌منظور افزایش قدرت خود در روستاها با مقامات دولتی متحد می‌شدند، و حضور آنها توان حکومت را برای اعمال نظارت مستقیم‌تر بر شرکت‌های تعاونی تقویت کرد (هوگلاند، ۱۳۸۱: ۱۹۱-۱۹۰).

در کنار پررنگ‌بودن روابط نفوذ و تلاش برای سلطه در سطح شرکت‌های تعاونی، برخی سازمان‌های اصلاحات ارضی در شهرستان‌ها نیز تن به نفوذ مالکان می‌دادند. برای نمونه، پس از اجرای مرحله سوم، شمار زیادی از مالکان بانه زیر حمایت هوشنگ جوان، رئیس سازمان اصلاحات ارضی این شهرستان، به تصرف دوباره املاک خود پرداختند، و محصولات کشاورزان را غارت کردند. عزت احمدی مالک روستای سفیدداره از توابع بانه، با وجود پرداخت اقساط بهای ارضی از سوی کشاورزان، به باغ‌های گردو تجاوز کرد، و با پشتیبانی

رئیس سازمان اصلاحات ارضی به تصرف املاک کشاورزان برآمد (رعنایی، ۱۳۹۷: ۲۵۱). بدین ترتیب، شرکت‌های تعاونی و سازمان‌های اصلاحات ارضی به‌عنوان ادارات میدانی پراکنده در شبکه‌ای از روابط درگیر بودند و مالکان و افراد بانفوذ تلاش زیادی برای ورود و تأثیرگذاری بر تصمیم‌های این شرکت‌ها کردند.

۴.۳. کاستی‌های فرایند اجرای اصلاحات ارضی در سطح ادارات مرکزی اصلی

با انحلال مجلس بیستم شورای ملی و مجلس سنا (۱۹ اردیبهشت‌ماه ۱۳۴۰) به فرمان محمدرضا شاه در راستای هموارتر شدن اجرای برنامه اصلاحات ارضی مشخص شد که ادارات مرکزی برای سیاستگذاری و اجرای برنامه اصلاحات ارضی به‌منظور نفوذ دولت در جامعه و اعمال نظارت اجتماعی یکپارچه نیستند. نمایندگان مجلس بیشتر از طبقه ملاک و صاحبان ثروت و یا از حامیان آنها بودند^۱ و از موانع اصلاحات ارضی به‌شمار می‌آمدند (شجعی، ۱۳۸۳، ج ۴: ۲۵۱). پس از انحلال مجلسین شورا و سنا و تا بازگشایی دوباره، لوایح قانونی از سوی هیأت وزیران تصویب می‌شد (شجعی، ۱۳۸۳، ج ۴: ۲۳۵-۲۳۳). در آغاز فرایند اجرای برنامه اصلاحات ارضی، با این استدلال که وزارت کشاورزی توانایی لازم برای اجرای درست برنامه را ندارد (گودرزی و دیگران، ۱۳۸۱: ۴۱۴)، اجرای قوانین اصلاحات ارضی به عهده وزارتخانه‌های دادگستری، کشور و کشاورزی گذاشته شد که بر پایه بوروکراسی و میل‌تاریسم به‌وجود آمده بودند. وزارتخانه‌های نامبرده باید آیین‌نامه‌هایی برای اجرای قانون تهیه می‌کردند، اما کارهای عمده اجرایی مانند تقسیم زمین و ارسال کمک‌های فنی و آبادانی دهات به عهده وزارت کشاورزی گذاشته شد. این در حالی بود که وزارت کشور پیشینه دخالت در انتخابات به نفع مالکان را داشت، و ادارات تابع آن (ژاندارمری) در سرکوب جنبش اعتراضی دهقانی نقش داشتند. «استانداران، فرمانداران و بخشداران که به‌طور معمول با جلب موافقت ارباب‌ها و رؤسای ایلات و از میان آنها برگزیده می‌شدند، امور را در جهت منافع طبقه مالک اداره می‌کردند» (سوداگر، ۱۳۵۸: ۸۰-۷۹).

۱. محمد ابراهیم تیمور، فرزند علیمردان خان نصرت‌الممالک از مالکان بزرگ زمین و رئیس ایل تیموری بود، که در سمت‌های مهمی مانند وزیر کار، کشور، رئیس شهربانی کل کشور، نماینده مجلس در چندین دوره از طبرستان بود. وی در مخالفت با برنامه اصلاحات ارضی در مصاحبه‌ای با لاجوردی در ۱۳۶۱ - البته پس از فوت وی در ۱۳۶۶ با خارج شدن از طبقه‌بندی در تاریخ شفاهی ایران در دسترس عموم قرار گرفت - دیدگاه انتقادی زمین‌داران را در مخالفت با تقسیم اراضی و املاک در بین کشاورزان منعکس می‌کند: «ایران اگر دست آدم اهلس قرار بگیرد، در ظرف پنج سال هندوستان را می‌تواند غذا دهد... الآن (شاه) زراعت ایران را به جایی رساند که هر سال ... گندم را از امریکا می‌آورند، جو را از امریکا می‌آورند، حبوبات را از امریکا می‌آورند، نصف بیشتر آذوقه ایران را از خارج می‌آورند. به‌کلی زراعت ایران از بین رفت» (Harvard Oral History Project, 1982: seq 162, 20-21).

تلاش دولت برای نظارت کامل دیوان‌سالاری در پایتخت، به مقاومت و نبود همگرایی برای پیش بردن برنامه اصلاحات ارضی انجامید. علی‌امینی، نخست‌وزیر، به دلیل تسلط شاه بر وزارت کشور گاهی از سیاست‌های خود عقب‌نشینی می‌کرد. شاه با همکاری وزارت کشور قادر بود اکثریتی را به مجلس آورد تا در کار دولت اختلال ایجاد کنند (خاطرات علی‌امینی، ۱۳۷۶: ۱۸۶). رویارویی خشونت‌بار ۱۵ خردادماه ۱۳۴۲ نیز به‌منزله خاتمه اتحاد سیاسی رژیم با بخش سنتی بازار و روحانیان بود. این فرایند به انتقال ثقل قدرت دولت از قوه مقننه به قوه مجریه به‌ویژه به دربار و شاه منجر شد. تقویت قدرت اجتماعی رژیم با حذف زمین‌داران، نظارت بر سازمان‌های اجتماعی با تضعیف استقلال اتحادیه‌های صنفی و بازرگانی و قرار گرفتن زیر پوشش سازمان‌های دولتی صورت گرفت. در هر حال، رژیم به دلیل مقاومت‌های این نهادها، در هدفش (بسیج و پشتیبانی مردمی برای انقلاب سفید و اصلاحات ارضی) شکست خورد. (کارشناس، ۱۳۸۲: ۱۳۸-۱۳۷). حتی درون کابینه نیز منازعات دیده می‌شد؛ عبدالحسین بهنیا وزیر دارایی کابینه امینی سه روز پس از تصویب لایحه قانونی اصلاح قانون اصلاحات ارضی (مصوب ۱۳۴۱/۷/۲۳) و به دلیل اختلاف نظر با امینی استعفا داده بود (امینی، ۱۳۸۸: ۳۹۶؛ مجموعه اصلاحات ارضی، ۱۳۴۴: ۶۰).

دومین مرحله اصلاحات با هدف جلوگیری از افزایش قدرت کشاورزان انجام گرفت. پس از اعلام لایحه دوم اصلاحات، کابینه بازسازی شد، و سپهبد اسماعیل ریاحی که شاید مخالف اصلاحات ارضی بود، جایگزین ارسنجانی شد. روی کار آمدن ریاحی با رویکرد اعاده نظم و قانون در روستاها نشان داد که از این پس دولت از اصلاحات ارضی با خط‌مشی حمایت از کشاورزان طرفداری نخواهد کرد. تأثیر منفی تغییرات در ادارات مرکزی اصلی بر ادارات میدانی پراکنده و مأموران اصلاحات ارضی آشکار بود. شمار ادارات اصلاحات ارضی به‌طور چشمگیری افزایش یافت، و افراد زیادی از سایر بخش‌های وزارت کشاورزی به‌طور موقت به آنها ملحق شدند. گسترش نفوذ مالکان در این سازمان به‌واسطه انتقال تازه‌واردانی که مدافع منافع مالکان بودند، انجام شد. به این موارد باید دخالت نیروهای امنیتی را که در امور مأموران اصلاحات ارضی اختلال ایجاد می‌کردند، نیز افزود. افزون‌بر این، احکام و بخشنامه‌های جدید، قوانین پیشین را که به طرفداری از کشاورزان وضع شده بود، نقض می‌کرد (عمید، ۱۳۸۱: ۱۲۲).

ادارات مرکزی اصلی در فرایند بی‌پایان چانه‌زنی و مقاومت در مقابل یکدیگر درگیر بودند. عباس سالور، رئیس سازمان اصلاحات ارضی، خود را چهارمین نفر در اجرای برنامه اصلاحات ارضی و به دور از آشنایی با پوسته زیرین سیاست در ایران می‌داند. به عقیده او، شاه در نهاد نخست‌وزیری و وزارت کشاورزی دخالت می‌کرد (رسولی‌پور، ۱۳۹۴: ۲۴). پس از

پایان مرحله نخست در ۱۳۴۳، سازمان اصلاحات ارضی به وزارتخانه تبدیل شده و به سیاست کشانده شد. از آن پس، وزیر اصلاحات ارضی در هیأت وزیران شرکت می‌کرد و در چون‌وچرای سیاست مشارکت داشت (رسولی‌پور، ۱۳۹۴: ۵۷). حتی نگاه امنیتی با سایه افکندن دستگاه امنیتی بر وزارت کشاورزی حاکم شده بود و نوعی تداخل نهادی به‌وجود آمد (شهبازی و نوروزی، ۱۳۹۵: ۱۸۵-۱۸۴). بدین ترتیب، هماهنگ نبودن ادارات مرکزی اصلی و دخالت آنها در سایر نهادهای متولی اصلاحات ارضی، از کاستی‌های اساسی فرایند اجرای برنامه اصلاحات ارضی در سطح ادارات مرکزی اصلی بود.

۴.۴. کاستی‌های فرایند اجرای اصلاحات ارضی در سطح عالی‌ترین رده رهبری

شاه انتظار داشت انقلاب سفید و اصلاحات ارضی سبب برقراری عدالت بیشتر، جلوگیری از وقوع انقلابی مارکسیستی و تضمین وفاداری و پشتیبانی همیشگی توده‌های فقیر از نظام پادشاهی شود (گرو، ۱۳۹۷: ۵۴). نخستین تضاد در سطح عالی‌ترین رده رهبری برای چگونگی اجرای فرایند اصلاحات ارضی، بین شاه و علی‌امینی، نخست‌وزیر او بروز کرد. امینی حامی سازمان اصلاحات ارضی، مداخله شاه در کارهای دولتی را به ارتش و سازمان‌های امنیتی و روابط خارجی محدود کرد، و دیگر جلسه هیأت وزیران و جلسه شورای عالی اقتصاد در حضور شاه تشکیل نمی‌شد. وزیران نیز برخلاف گذشته حق شرفیابی به حضور شاه و دادن گزارش به او را نداشتند، و کارها از مسیر نخست‌وزیر به آگاهی شاه می‌رسید (علم، ۱۳۷۲: ۴۳). اقدامات امینی به تدریج سوءظن شاه را افزایش داد. سفر او به اروپا و ملاقات با دوگل رئیس‌جمهور فرانسه، ملکه انگلیس، صدر اعظم آلمان و پادشاه بلژیک بر نگرانی‌های شاه افزود. امینی پس از بازگشت به ایران، دریافت که شاه به شدت عصبانی است (سینائی، ۱۳۹۶: ۴۳۶). پس از آن، شاه، علم را به‌جای امینی به نخست‌وزیری منصوب کرد. در زمان نخست‌وزیری علم، در واقع شخص شاه کارها را در دست گرفت. او میدان زیادی به نخست‌وزیر نمی‌داد، خودش نطق می‌کرد، و اسناد را توزیع می‌کرد (رسولی‌پور، ۱۳۹۴: ۲۷۱).

دومین تضاد در سطح عالی‌ترین رده رهبری میان شاه و حسن ارسنجانی بروز کرد. حسن ارسنجانی، وزیر کشاورزی، مایل بود خود را سوسیالیست معرفی کند و با سخنرانی‌های دلنشین، خود را قهرمان روستایی‌ها کرده بود. گاهی برخلاف نظر شاه عمل می‌کرد، حتی در جلسات هیأت وزیران نیز شرکت نمی‌کرد (رسولی‌پور، ۱۳۷۷: ۳۰۹). شاه در تلاش بود نگذارد ارسنجانی به تنهایی امور را در دست گیرد. به باور علینقی عالیخانی، «محمد رضا شاه هر فردی را که نمود عمومی پیدا می‌کرد و استعداد مطرح شدن را داشت کنار می‌گذاشت... ارسنجانی رقیب اصلی‌اش... شده بود قهرمان اصلاحات ارضی و شاه هم مطلقاً حوصله قهرمان در هیچ

دستگاهی را نداشت» (خاطرات دکتر علی‌قلی عالیخانی، ۱۳۹۴: ۱۲۹-۱۱۰). ارسنجانی می‌خواست همه کارها را در اختیار خود بگیرد. برخلاف عرف جاری که اطلاعیه‌های هر دستگاهی اغلب از سوی روابط عمومی به چاپ می‌رسد، در زیر اطلاعیه‌های وزارت کشاورزی که به‌طور معمول در روزنامه اطلاعات چاپ می‌شد، عبارت «وزیر کشاورزی» دیده می‌شود (روزنامه اطلاعات، ۱۰۹۴۵، ۱۳۴۱: ۱۷). ارسنجانی هنگامی که وزیر کشاورزی بود، به احمد نفیسی، شهردار وقت تهران گفته بود: «می‌دانی که شاه از من و تو خیلی بدش می‌آید؟» در همان روز ارسنجانی درحالی که صدایش می‌لرزید، در حضور شاه نطق کرد که «امیدواریم مراحل بعدی برنامه اصلاحات ارضی با موفقیت دنبال شود». شاه پس از ارسنجانی و برای این‌که بر نقش محوری خود در اصلاحات کشور تأکید کند، گفت: «وزارت کشاورزی کارهایی را شروع کرده... ولی غیر از اصلاحات ارضی کارهای دیگری داریم که مقدمات آن را بررسی کرده و همین روزها رسماً اعلام خواهیم کرد» (رسولی، ۱۳۷۷: ۳۱۳-۳۱۰). محمدرضا شاه به تدریج با تردید نسبت به ارسنجانی و حامیان اصلاحات ارضی که محبوبیت پیدا کرده بودند، مسئولیت و اعتبار کاملی را برای برنامه اصلاحات به عهده گرفت (AmirArjomand, 1989: 72).

ارسنجانی امیدوار بود با انجام اصلاحات ارضی، پایگاه مطمئنی را برای تحولات دموکراتیک کشور ایجاد کند. او در آذرماه ۱۳۴۱ کنگره ملی کشاورزان را که نخستین اجتماع بزرگ نمایندگان کشاورزان سراسر کشور بود، در تهران تشکیل داد تا خواسته‌ها و نظرات کشاورزان ثروتمند و میانه‌حال بازتاب یابد. ارسنجانی درصدد بود از این کنگره عناصر لازم را برای ایجاد حزب دهقانی و تثبیت موقعیت سیاسی خود به‌وجود آورد؛ اما به‌زودی معلوم شد که او بیش از خواست شاه و نظام سیاسی عمل کرده است. از پست وزارت کشاورزی برکنار شد و سپهبد اسماعیل ریاحی جایگزین او شد. واینر درباره علت برکناری ارسنجانی می‌نویسد: «کنگره آذرماه ۱۳۴۰ پیروزی ارسنجانی به‌شمار می‌رود و به همان مناسبت علت سقوط او نیز محسوب می‌گردد. ارسنجانی اصلاحات را بیش از حد جلو برده بود و محبوب مردم واقع شده بود» (سوداگر، ۱۳۸۵: ۱۶). این محبوبیت عامل از هم گسیختن شبکه مرکزی سیاسی و تهدیدکننده وحدت قدرت مطلق از درون تفسیر شد (Katouzian, 1974: 225). وی از موقعیت خود به‌عنوان تابع شاه نیز ناراضی بود (بیل، ۱۳۸۷: ۲۳۵-۲۳۴). شاه مایل نبود تحت‌الشعاع شخصیت ارسنجانی قرار گیرد؛ پس وقتی ارسنجانی به بهانه بیماری عازم اروپا شد، گفته شد که او به‌دلیل اختلاف‌نظر با شاه درباره چگونگی تأمین مالی برنامه اصلاحات ارضی استعفا داده است (آوری، ۱۳۷۱: ۱۵۰). ارسنجانی پس از استعفا به امینی می‌گوید: «اگر ما این کار را به دست خود ایشان [شاه] نمی‌دادیم، ایشان انتخابات و مجلس را می‌آوردند [و ادعا می‌کردند که] تمام این کشاورزی را این دو تا [امینی و ارسنجانی] به هم زدند» (خاطرات علی

امینی، ۱۳۷۶: ۱۸۶). اختلاف نظر در وزارت کشاورزی و نخست‌وزیری هم وجود داشت. امینی اصرار داشت که برای انجام اصلاحات ارضی در ایران باید خیلی با احتیاط عمل کرد. ارسنجانی برخلاف امینی، اجرای اصلاحات ارضی را عملی ضربتی می‌دانست (امینی، ۱۳۸۸: ۳۸۶-۳۸۵). در مهرماه ۱۳۴۰ امینی نارضایتی خود را از تندروی ارسنجانی اعلام کرد. ارسنجانی نامه امینی را «توهین آمیز» دانست و آمادگی خود را برای استعفا اعلام کرد (ارسنجانی، ۱۳۷۹: ۵۶۴-۵۶۳).

در دوره نخست‌وزیری علم و وزارت ریاحی، سرپرستی وزارت اصلاحات ارضی و تعاون روستایی بر عهده سرهنگ عبدالعظیم ولیان، افسر توپخانه بود. نام این وزارتخانه در ۱۳۵۰ به وزارت تعاون و امور روستاها تغییر کرد؛ اما وزیر آن کماکان ولیان بود (سینائی، ۱۳۹۶: ۴۶۵-۴۶۴). ولیان در مقام مسئول سازمان اصلاحات ارضی و معاونت وزارت کشاورزی، به طور مستقیم به محمدرضا شاه گزارش می‌داد (مجموعه تاریخ شفاهی بنیاد مطالعات ایران، ۱۹۸۳: ۱۳). هنگامی که مجلس سنا و شاه به لایحه ولیان برای مرحله دوم اصلاحات ارضی ایراد وارد کردند، او به نزد جعفر شریف امامی (رئیس مجلس سنای ایران ۱۳۵۷-۱۳۴۲) رفت و برخلاف رفتار ارسنجانی گفت: «چه جوری می‌خواهید. بگویید تا بنویسم» (خاطرات جعفر شریف امامی، ۱۳۸۰: ۱۱۴). ولیان نشان «درجه یک اصلاحات ارضی» را از شاه دریافت کرد. در متن این ابلاغ نیز بر «اجرای منویات شاهنشاه آریامهر و خدمت به میهن عزیز» تأکید شده بود (فرهمنده، ۱۳۸۳: ۲۷۲).

مدیریت سیاسی برنامه اصلاحات ارضی و تغییر رابطه سلطه به سود نهاد سلطنت در مرحله دوم اصلاحات ارضی و مواد الحاقی (مصوب سوم مردادماه ۱۳۴۳) آن مشاهده می‌شود. طبق ماده ۱ مواد الحاقی مزبور، سه راه جلوی پای مالکان گذارده شد: ۱- تمدید اجاره ملک از پنج سال به سی سال؛ ۲- تقسیم ملک میان کشاورز و زارع بر مبنای سهم مالک و زارع از محصول؛ اما راه سوم مبنی بر «انتقال ملک به زارع با موافقت زارع» نوعی پس‌روی در روند اصلاحات ارضی بود، زیرا سبب می‌شد از مساحت اراضی شخم‌زده کاسته شود. قانون مواد الحاقی به قانون اصلاحات ارضی امکان انتقال کامل اراضی به کشاورزان را محدود کرده بود (مجموعه اصلاحات ارضی، ۱۳۴۴: ۱۲۰-۸۲). احتمال دارد که دولت با توجه به خشم کشاورزان در کنگره کشاورزان در ۱۹ دی‌ماه ۱۳۴۱، تضعیف موقعیت مالکان و برخورد شدید کشاورزان با مالکان در نقاط مختلف کشور و نیز زمزمه تأسیس حزب دهقانی، ناگزیر شده بود محدودیت‌هایی را به نفع نظارت سیاسی از جانب نهاد سلطنت در برنامه اصلاحات ارضی منظور کند (آوری، ۱۳۷۱: ۱۸۹).

با در نظر گرفتن تمرکز این پژوهش در مورد روابط سلطه‌آمیز در دل جامعه شبکه‌ای ایران می‌توان گفت که سیاست شاه به‌عنوان فرمانده عالی ایجاب نمی‌کرد که اجازه دهد قشری از جامعه در مقایسه با اقشار دیگر از قدرت بسیار زیادی برخوردار باشد. شاه تشخیص داده بود

که برای حفظ تعادل جامعه و جلوگیری از قدرت‌گیری روزافزون کشاورزان باید در مرحله دوم اصلاحات ارضی، کمی بر قدرت مالکان بیفزاید، و از شور و شوق کشاورزان کم کند (رسولی‌پور، ۱۳۹۴: ۲۷۱). فشارهای میان شاه و دیگر لایه‌های دولت همچون امینی به‌عنوان نخست‌وزیر و ارسنجانی به‌عنوان وزیر کشاورزی و تلاش شاه برای نظارت سیاسی اصلاحات ارضی، وضعیت تصمیم‌گیری در خصوص چگونگی تکمیل شدن فرایند اصلاحات ارضی را بغرنج کرده بود و از مسیر متصورشده برای آن خارج شد.

۵. نتیجه

در دوره حکمرانی محمدرضا شاه، ایران آستان حوادث سیاسی و برنامه‌های توسعه مختلفی بود. اصلاحات ارضی به‌منزله یکی از مهم‌ترین مواد انقلاب سفید و در قالب برنامه‌های توسعه به اجرا درآمد. از همان آغاز روشن بود که اجرای موفق آن نیازمند در کنار هم قرار گرفتن دولت و جامعه است. در این پژوهش بر این نکته تأکید شد که موفقیت برنامه‌های توسعه با پیوستگی و تعادل میان جامعه و عناصر داخلی دولت امکان‌پذیر است. در واقع، آنچنان که میگرداد باور دارد، برای بررسی موفقیت یا شکست برنامه‌های توسعه یک دولت، باید توان آن را در فائق آمدن بر اختلاف‌های داخلی و غلبه بر نیروهای اجتماعی پاسدار سنت بررسی کرد. چنین تحلیلی در خصوص برنامه اصلاحات ارضی نشان می‌دهد که دولت در سطح سنگرها درگیر منازعه قدرت با نیروهای اجتماعی شده بود. در سطح ادارات میدانی پراکنده با کاستی نبود نیروی متخصص و کژکارکردهایی مانند رشوه و تلاش برای نفوذ و تأثیرگذاری بر تصمیم‌ها در جهت منافع فردی و گروهی روبه‌رو بود. در سطح ادارات مرکزی اصلی منازعات سلطه سازمانی در جریان بود. در سطح عالی‌ترین رده رهبری، تلاش شاه برای بازنمایی خود به‌عنوان قدرت مسلط پادشاهی با حیطه اختیارات کافی برای برقراری تعادل سیاسی جامعه مشاهده می‌شود. کاستی‌های اجرای قانون اصلاحات ارضی با تأکید بر عنصر تلاش برای سلطه با مصداق اعمال غیرقانونی مالکان در مواجهه با مأموران دولتی و تندروی کشاورزان، ناکارآمدی سازمان‌های تعاونی، اختلال در نهاد سلطنت، وزارت کشاورزی و مجلس شورای ملی، و در نهایت تصمیم‌های ناپایدار محمدرضا شاه بررسی شد.

مهم‌ترین یافته‌های پژوهش این است که شرایط ناشی از منازعه قدرت در شبکه پیچیده‌ای از قدرت‌های ملی و محلی، زمینه‌ساز اختلال اساسی در اجرای برنامه اصلاحات ارضی شد. چنین یافته‌هایی نشان می‌دهند که کاستی‌های اساسی در برنامه‌های توسعه (برای نمونه برنامه اصلاحات ارضی) نباید فقط به دولت با رویکردی دولت‌محور، یا تنها به جامعه با رویکردی جامعه‌محور، و حتی یکی از سطوح دولت و شخص شاه مربوط دانست. مشخص است که

جامعه شبکه‌ای ایران و حضور نیروهای اجتماعی تأثیرگذار در کنار عناصر داخلی دولت، ملغمه‌ای از کاستی‌ها و بحران‌ها را رقم زده بودند که مقاومت در مقابل سلطه و «تلاش برای کسب سلطه» محرک اصلی آنها بود. بنابراین اگرچه دولت مرکزی در چهار سطح ذکر شده در بروز کاستی‌های فرایند اجرای برنامه اصلاحات ارضی نقش داشت، به همان اندازه نیز نیروهای اجتماعی حامی عادت و باورهای آیینی به وضع موجود مانع از پیشبرد این برنامه شدند. این مسئله همواره عرصه سیاست را در ایران شکننده و ناپایدار نگاه داشته است.

بیانیه نبود تعارض منافع

نویسندگان اعلام می‌کنند که تعارض منافع وجود ندارد و تمام مسائل اخلاق در پژوهش را که شامل پرهیز از دزدی ادبی، انتشار و یا ارسال بیش از یک بار مقاله، تکرار پژوهش دیگران، داده‌سازی یا جعل داده‌ها، منبع‌سازی و جعل منابع، رضایت ناآگاهانه سوژه یا پژوهش‌شونده، سوءرفتار و غیره می‌شوند، به‌طور کامل رعایت کرده‌اند.

منابع و مأخذ

الف) فارسی

۱. ارسنجانی، نورالدین. (۱۳۷۹) دکتر ارسنجانی در آئینه زمان. تهران: قطره.
۲. اشرف، احمد. (۱۳۸۳) «از انقلاب سفید تا انقلاب اسلامی»، فصلنامه علمی پژوهشی متین، ۲۲: ۱۴۱-۱۰۹. در: http://matin.ri-khomeini.ac.ir/article_66066.html
۳. امینی، ایرج. (۱۳۸۸) بر بال بحران، زندگی سیاسی علی امینی. تهران: ماهی، ج ۳.
۴. آبراهامیان، یرواند. (۱۳۸۴) ایران بین دو انقلاب، ترجمه احمد گل محمدی و محمدابراهیم فتاحی ولیلایی. تهران: نی، ج ۱۱.
۵. آوری، پیتر. (۱۳۷۱) تاریخ معاصر ایران، ترجمه محمد رفیعی مهرآبادی. تهران: عطائی، ج ۳، ج ۲.
۶. بیل، جیمز آلن. (۱۳۸۷) سیاست در ایران: گروه‌ها، طبقات و نوسازی، ترجمه علی مرشدی‌زاد. تهران: اختران.
۷. خاطرات ابوالحسن ابتهاج. (۱۳۷۱) به کوشش علیرضا عروضی. تهران: علمی.
۸. خاطرات جعفر شریف امامی. (۱۳۸۰) ویراستار حبیب لاجوردی. تهران: سخن.
۹. خاطرات دکتر علینقی عالیخانی به کوشش حسین دهباشی، اقتصاد و امنیت. (۱۳۹۴) تهران: سازمان اسناد و کتابخانه ملی ایران.
۱۰. خاطرات علی امینی. (۱۳۷۶) به کوشش حبیب لاجوردی. تهران: گفتار.
۱۱. رحمان‌زاده هروی، محمد. (۱۳۹۷) نگاهی به اقتصاد سیاسی ایران از دهه ۱۳۴۰ تا ۱۳۹۵. تهران: اختران.
۱۲. رسولی پور، مرتضی. (۱۳۹۴) گفت‌وگو با عباس سالور. تهران: موسسه مطالعات تاریخ معاصر ایران.
۱۳. رسولی، مرتضی. (۱۳۷۷) «گفت‌وگو و خاطرات: سازمان برنامه، شهرداری تهران و عملکرد نخبگان دوران پهلوی دوم؛ گفت‌وگو با احمد نفیسی»، فصلنامه تاریخ معاصر ایران، ۲، ۸: ۳۲۸-۲۴۷. در: <https://b2n.ir/z74373>
۱۴. رعنائی، شهین. (۱۳۹۷) اصلاحات ارضی در استان کردستان ۱۳۴۱-۱۳۵۳: منطق استقرار، پیامدهای اجتماعی و تبعات سیاسی. تهران: شیرازه کتاب‌ما.
۱۵. روزنامه اطلاعات. (۱۳۴۱/۸/۱۹) ش ۱۰۹۴۵.

۱۶. روزنامه اطلاعات. (۱۳۴۱/۸/۲۳) ش ۱۰۹۴۹.
۱۷. سمیعی اصفهانی، علیرضا. (۱۳۸۷) «جامعه قدرتمند، دولت ضعیف تبیین جامعه‌شناختی مناسبات دولت-جامعه در ایران عصر قاجار»، فصلنامه سیاست، ۳۸، ۳: ۱۱۷-۱۴۳. در: https://jppq.ut.ac.ir/article_27331.html
۱۸. سمیعی، محمد. (۱۳۹۷) نبرد قدرت در ایران. تهران: نی، ج ۳.
۱۹. سوداگر، محمدرضا. (۱۳۵۸) بررسی اصلاحات ارضی، ۵۰-۱۳۴۰. تهران: موسسه تحقیقات اقتصادی و اجتماعی پازند.
۲۰. سینائی، وحید. (۱۳۹۶) دولت مطلقه، نظامیان و سیاست در ایران، از ۱۲۹۹ تا ۱۳۵۷. مشهد: دانشگاه فردوسی.
۲۱. شجیعی، زهرا. (۱۳۸۳) نخبگان سیاسی ایران: از انقلاب مشروطیت تا انقلاب اسلامی. تهران: سخن، ج ۴، چ ۲.
۲۲. شهبازی، اسماعیل؛ و نوروزی، عباس. (۱۳۹۵) بازنگری جریان اصلاحات ارضی در دهه چهل خورشیدی. تهران: دانشگاه شهید بهشتی.
۲۳. علم، امیر اسدالله. (۱۳۷۲) یادداشت‌های علم، ویرایش علینقی عالیخانی. تهران: کتاب‌سرا، ج ۱، چ ۲.
۲۴. عمید، محمدجواد. (۱۳۸۱) کشاورزی، فقر و اصلاحات ارضی در ایران، ترجمه رامین امینی‌نژاد. تهران: نی.
۲۵. فرهنگ، جلال. (۱۳۸۳) «کودتای سفید ۱، اسنادی از اصلاحات ارضی»، فصلنامه تاریخ معاصر ایران، ۸، ۳۱: ۲۴۷-۳۰۰. در: <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage/413049>
۲۶. فوران، جان. (۱۳۸۷) مقاومت شکننده: از صفویه تا سال‌های پس از انقلاب اسلامی، ترجمه احمد تدین. تهران: رسا، چ ۸.
۲۷. کاتوزیان، محمدعلی. (۱۳۹۳) اقتصاد سیاسی ایران؛ از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی. تهران: مرکز، چ ۲۰.
۲۸. کارشناس، مسعود. (۱۳۸۲) نفت، دولت و صنعتی شدن در ایران، ترجمه یوسف حاجی‌الوهاب و علی اصغر سعیدی. تهران: گام نو.
۲۹. گرو، خاویز. (۱۳۹۷) دولت کارتر و فروپاشی دودمان پهلوی، ترجمه غلامرضا علی‌بابایی. تهران: پارسه، چ ۲.
۳۰. گودرزی، منوچهر و دیگران. (۱۳۸۱) توسعه در ایران، ۱۳۲۰-۱۳۵۷. تهران: گام نو.
۳۱. لمتون، آن. (۱۳۹۴) اصلاحات ارضی در ایران (۱۳۴۵-۱۳۴۰)، ترجمه مهدی اسحاقیان. تهران: امیرکبیر.
۳۲. لمتون، آن. (۱۳۷۷) مالک و زارع در ایران، ترجمه منوچهر امیری. تهران: علمی و فرهنگی.
۳۳. مجد، محمدقلی. (۱۳۹۱، ۳ بهمن) «اصلاحات ارضی در ایران؛ اهداف و پیامدها»، ترجمه بهرنگ رجبی. دنیای اقتصاد، ۲۸۴۰. در: <https://www.magiran.com/article/2665039>
۳۴. مجموعه اصلاحات ارضی: شامل کلیه قوانین و آئین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و مصوبات شورای اصلاحات ارضی. (۱۳۴۴) تهران: چاپخانه اختصاصی مجلس شورای ملی.
۳۵. «عبدالعظیم ولیان». (۱۹۸۳) مجموعه تاریخ شفاهی بنیاد مطالعات ایران. واشنگتن: بینا.
۳۶. مجموعه مقالات مسائل ارضی و دهقانی. (۱۳۶۱) تهران: آگاه.
۳۷. میگدال، جوئل. (۱۳۹۶) دولت در جامعه، ترجمه محمدتقی دلفروز. تهران: کویر، چ ۲.
۳۸. نجف‌زاده، مهدی. (۱۳۹۷) جابه‌جایی دو انقلاب؛ چرخش‌های امر دینی در جامعه ایرانی. تهران: تپس، چ ۲.

۳۹. نفیسی، احمد. (۱۳۷۸) *برنده‌ها هم بازنده‌اند! خاطرات احمد نفیسی شهردار پیشین تهران*. تهران: علم.
۴۰. نوروزی، عباس. (۱۳۸۸) *ترویج کشاورزی در ایران (تاریخ شفاهی: گفتگو با اسماعیل شهبازی)*. مشهد: جهاد دانشگاهی مشهد.
۴۱. نوری‌اصل، احد؛ طهماسب علیپوریان، حیدر شهریاری. (۱۳۹۵) «تحلیل اصلاحات ارضی ایران (دهه ۱۳۴۰) بر مبنای روش‌شناسی ساختار-کارگزار»، *تاریخ اسلام و ایران*، ۲۶، ۳۱: ۱۷۶-۱۵۱، <DOI: 10.22051/HII.2016.2516>.
۴۲. واینر، میرون و هانتینگتون، ساموئل. (۱۳۷۹) *درک توسعه سیاسی*، ترجمه پژوهشکده مطالعات راهبردی. تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۴۳. وینسنت، اندرو. (۱۳۹۲) *نظریه‌های دولت*، ترجمه حسین بشیریه. تهران: نی، ج ۹.
۴۴. هالیدی، فرد. (۱۳۵۸) *ایران: دیکتاتوری و توسعه*، ترجمه علی طلوع و محسن یلغانی. تهران: علم.
۴۵. هوگلاند، اریک. (۱۳۸۱) *زمین و انقلاب در ایران، ۱۳۶۰-۱۳۴۰*، ترجمه فیروز مهاجر. تهران: شیرازه.

(ب) انگلیسی

46. AmirArjomand, Said. (1989) *The Turban for the Crown: The Islamic Revolution in Iran (Studies in Middle Eastern History)*. Oxford: Oxford University Press.
47. Evans, Peter B. (1995) *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
48. Harvard University Iranian Oral History. (1982) "Amirteymour, Mohammad Ebrahim Interview Recorded by Habib Ladjevardi," *Iranian Oral History Collection*, Middle Eastern Division, Widener Library. Transcript 7, Seq. 162: 20-21. Available at: Persistent Link <https://nrs.harvard.edu/urn-3:FHCL:608997?n=162> (Accessed 24 January 2019).
49. Huntington, Samuel P. (1968) *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
50. Katouzian, Mohammad Ali. (1974) "Land Reform in Iran a Case Study in the Political Economy of Social Engineering," *Journal of Peasant Studies* 1, 2: 220-239, <DOI: <https://doi.org/10.1080/03066157408437885>>.
51. MacRaild, Donald M.; and Avram Taylor. (2004) *Social Theory and Social History*. New York: Palgrave Macmillan.
52. Majd, Mohammad G. (1987) "Land Reform Policies in Iran," *Agricultural & Applied Economics Association* 69, 4: 843-848, <DOI: <https://doi.org/10.2307/1242196>>.
53. Migdal, Joel S. (1988) *Strong Societies and Weak States; State-Society: Relationship and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
54. Myrdal, Gunnar. (1968) *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. New York: Pantheon.
55. Zolberg, Aristide R. (1969) *One-Party Government in the Ivory Coast*. Princeton, NJ: Princeton University Press.