

به نام خدا

درآمدی بر آسیب‌شناسی حقوق مالکیت اراضی در ایران

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۷.....	۱. سیر تحول اصلاحات ارضی در ایران
۱۶.....	۲. فتوایسبم در ایران
۲۲.....	۳. قوانین و مقررات اراضی در ایران
۲۷.....	۴. آسیب‌های حقوق مالکیت اراضی در ایران
۲۹.....	منابع و مأخذ

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۹۳۹۵

دفتر: مطالعات اقتصادی

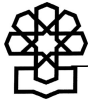
دی ماه ۱۳۸۷



درآمدی بر آسیب‌شناسی حقوق مالکیت اراضی در ایران

چکیده

عدم تصریح صحیح نهاد حقوق مالکیت در روند تاریخی اقتصاد ایران، به‌خصوص در حوزه اراضی، یکی از علل اصلی انحراف اقتصاد ایران از روند صحیح خود است. بنابراین امعان نظر به مسئله نهاد حقوق مالکیت در اصلاح ساختار اقتصاد ایران بسیار حائز اهمیت است. انقلاب به اصطلاح سفید تحولی بود که در دوران سلطنت پهلوی در کشور رخ داد و نهادهای سنتی کشاورزی و منابع طبیعی را با ساده‌انگاری و رانت‌جویی بعضی، تا حدود زیادی تخریب کرد. در کنار این مسئله از دهه ۱۳۴۰ تاکنون به‌دلیل قوانین ناکارآمد، مدیریت غلط و... رانت‌جویی در حوزه اراضی به شدت گسترش یافته است. از قبل این مباحث به این نتیجه خواهیم رسید که حوزه اراضی نیازمند مطالعات بنیادین خاص خود است و در این راه تدوین قانون جامع اراضی کشور از الزامات نهادی مربوطه است. نکته دیگری که در گزارش حاضر بررسی می‌شود چپستی ملی کردن یا ملی شدن است. متأسفانه این واژگان به غلط، در اذهانی کثیر از خاص و عام، مترادف دولتی کردن جا افتاده در حالی که جایگاهی در نقطه مقابل آن دارد. این مسئله یکی از دیگر علل اصلی انحراف اقتصاد زمین و منابع طبیعی



از مسیر مناسب خود است. بنابراین تعریف ملی کردن یا ملی شدن در تنقیح قوانین آتی کشور باید مطمح نظر نمایندگان، دولتمردان و صاحب‌نظران قرار گیرد.

مقدمه

مالکیت خصوصی و عمومی

در سال‌های اخیر تحلیل اقتصادی در حقوق به‌صورت تئوری و عملی متداول شده است. به‌راحتی می‌توان روابط بین این دو موضوع را مشاهده کرد. در این ارتباط می‌توان عنوان داشت که هدف هر دو درک ساختارهای اجتماعی بوده و به‌علاوه، هر کدام از این موضوعات شامل جزء هنجاری و عقیدتی است. حقوق و علم اقتصاد نه تنها به عملکرد ساختارهای اجتماعی مربوط می‌شوند، بلکه به این نیز ربط دارند که چطور عملیات آنها را می‌توان توسعه داد.^۱ یا به‌عبارت دیگر می‌توان اظهار داشت که بررسی اقتصادی حقوق یا رشته‌ای تحت نام حقوق و اقتصاد در پاسخ به الزامات نهادی تحلیل شرایط اقتصادی پا به عرصه وجود گذاشته است.

نهادها^۲ قوانین بازی در جامعه‌اند، یا به‌عبارتی سنجیده‌تر قیودی هستند وضع شده از جانب نوع بشر که روابط متقابل انسان‌ها با یکدیگر را شکل می‌دهند. در نتیجه نهادها سبب ساختارمند شدن انگیزه‌های نهفته در مبادلات بشری می‌شوند، چه این مبادلات سیاسی باشند چه اقتصادی و چه اجتماعی. تغییرات نهادی مسیر جوامع

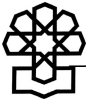
۱. در این ارتباط و برای ملاحظه کلیاتی در باب حقوق و علم اقتصاد رک. به واریان، هال، ۱۳۸۵.



بشری در طول تاریخ را مشخص می‌کنند و بنابراین کلید فهم تغییرات تاریخی محسوب می‌شوند (به نقل از نورث، داگلاس سی، ۱۹۹۰). در این ارتباط مالکیت به عنوان نهادی ویژه، اهمیت اساسی داشته و دارد. متفکرین حوزه‌های مختلف اعم از فیلسوفان سیاسی، حقوق‌دانان، تاریخ‌نگاران، اقتصاددانان و... از قدیم‌الایام بر اهمیت تصریح حقوق مالکیت اذعان داشته‌اند به طوری که بدون احترام به حقوق مالکیت جوامع در مسیر رشد و توسعه قرار نمی‌گیرند و بنابراین تبیین سیر تحول حقوق مالکیت در تاریخ پر تلاطم سیاسی و اقتصادی ایران جهت تبیین چرایی عقب‌ماندگی کشور اهمیت بسزایی دارد.

حق و مالکیت واژگان پرمعنایی هستند. در تعریف حق گفته‌اند «توانایی است که حقوق هر کشور به اشخاص می‌دهد تا از مالی به‌طور مستقیم استفاده کنند یا انتقال مال و انجام دادن کاری را از دیگری بخواهند» (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ص ۲۴۹). مالکیت را هم می‌توان چنین تعبیر کرد: «مالکیت حقی است دائمی، که به موجب آن شخص می‌تواند در حدود قوانین تصرف در مالی را به خود اختصاص دهد و از تمام منافع آن استفاده کند» (کاتوزیان، ۱۳۸۶: ص ۱۱۰). در جمع بین کلمات حق و مالکیت، حقوق مالکیت هویدا می‌گردد. «حقوق مالکیت» ماهیت یک پدیده انتظاری را دارد و با توجه به قوانین، رسوم، عرف و... تعیین می‌گردد. حقوق مالکیت حق نفع یا ضرر رساندن از طریق یک دارایی یا توانایی، به خود یا دیگران را تصریح می‌کند (Demsetz, 1967). همچنین «اعمال حقوق مالکیت» توانایی مالک برای احقاق حق خویش است.

مالکیت در یک تقسیم‌بندی کلی دارای سه شکل مالکیت خصوصی، مالکیت دولتی و مالکیت عمومی است. اعطای مالکیت یک دارایی، خدمت و... به یک شخص حقیقی یا



نهاد بیانگر این است که شخص یا نهاد برای اختصاص منافع آن مملوک به خود اجازه دارد و به عبارت دیگر اجازه دارد آثار خارجی^۱ بالقوه آن مملوک را برای خود درونی سازد. بنابراین هر چه حقوق مالکیت تعریف شده‌تر و گسترده‌تر باشند، «دامنه بالقوه» درونی شدن آثار خارجی، بیشتر است. همچنین، هر چه منافع درونی کردن، نسبت به هزینه‌های آن، بیشتر باشد، دامنه بالفعل درونی شدن آثار خارجی، بیشتر خواهد بود (Demsetz, 1967).

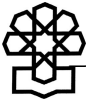
به هر تقدیر جوامع برای استفاده از منابع کمیاب و پرهیز از تداخل منافع، یک سری قوانین و مقررات را وضع می‌کنند که در کلیت مطلب قواعد بازی جهت نیل به بهره‌برداری کارا از منابع را تأمین می‌کند. استفاده بهینه از منابع بستگی به این دارد که آیا نهادهای موجود در جامعه - مثلاً نهاد حقوق مالکیت - توانایی لازم برای بستر سازی مناسب جهت استفاده بهینه از منابع را دارند یا خیر؟ معمولاً اگر جواب به این سوال مثبت باشد شاهد جامعه پیشرفته هستیم و اگر منفی باشد خلاف آن.

پیش از ادامه بحث لازم است تا مفهومی مورد توجه ویژه قرار گیرد و آن معنی و مفهوم «ملی کردن» یا «ملی شدن» است. متأسفانه این واژگان در ادبیات رسمی و غیررسمی ایران اعم از ادبیات حقوقی، اقتصادی، عامیانه و... بسیار بد تفسیر شده است و متأسفانه عوام و خواص تصور نادرستی از ملی کردن یا ملی شدن دارند و آن را مترادف دولتی شدن می‌پندارند در حالی که اینگونه نیست. شرح کامل این موضوع در این مختصر نمی‌گنجد اما به اختصار اشاره می‌شود:



متأسفانه در قوانین مصوب کشور تاکنون تعریفی از چیستی ملی شدن یا ملی کردن و شرکت ملی ارائه نشده است و جا دارد این موضوع در تنقیح قوانین آتی مجلس شورای اسلامی مد نظر قرار گیرد. پس از ملی شدن صنعت نفت ایران (و حتی قبل از آن) ملی شدن در ذهن دولتمردان و سایر اقشار تقریباً مترادف دولتی شدن تلقی می‌شد و نداشتن تعریفی قانونی در این باب، یکی از علل اصلی دولتی و طبعاً ناکارآمد شدن صنعت نفت ایران و بالتبع اقتصاد ایران از اوایل دهه ۱۳۳۰ بوده است که البته تفسیر کامل این موضوع و مسائل مربوط به نفت و مالکیت آن فرصتی دیگر می‌طلبد. چنین پیش زمینه ذهنی در ابتدای دهه ۱۳۴۰، چهره‌ای دولتی‌تر به اقتصاد ایران داد مثلاً در اصل دوم انقلاب به اصطلاح سفید شاه، یعنی ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، این منابع جزء اموال عمومی منظور و به مالکیت دولت درآمد.

از لحاظ حقوقی، اموال دولتی و اموال عمومی یکی نیستند. اموال دولتی، متعلق به دولت به‌عنوان بزرگ‌ترین شخصیت حقوقی حقوق عمومی است که به منظور استفاده از آنها در اختیار وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی قرار می‌گیرد و نحوه استفاده از آن تابع قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۶۶ (مواد (۲) الی (۵) و نیز ماده (۱۱۳)) می‌باشد، در صورتی که اموال عمومی مالک خاصی ندارد و دولت به نمایندگی از مردم آن را اداره می‌کند و از این رو قابل تملیک و تملک و معامله نیست. معذک گاه این دو اصطلاح در متون قانونی مترادف به‌کار رفته (مانند اصل ۱۳۹ قانون اساسی) در صورتی که در اصل ۴۴ و اصل ۴۵ قانون اساسی سخن از ثروت‌های عمومی و اموال عمومی است. به‌علاوه از مفاد مواد (۲۵) و (۲۶) قانون مدنی نیز تفاوت بین این مفهوم بر می‌آید (محبی، ۱۳۸۶: ص ۱۷۴). علی‌رغم این تفاوت بین اموال دولتی و



عمومی جنگل‌ها و مراتع کشور در انقلاب سفید به مالکیت دولت درآمد و سازمان جنگلبانی ایران نیز عهده‌دار حفظ، احیا و توسعه این منابع و بهره‌برداری از آن شد. جالب اینکه در توجیه این اقدام گفته شده حتی با تصویب اولین قانون وضع شده جنگل در سال ۱۳۲۱، چون مالکیت خصوصی نفع خود را در استفاده بی‌رویه می‌بیند، بنابراین جنگل‌ها باید ملی (دولتی) گردند^۱ گو اینکه استنباط این بوده که مالکیت دولتی کاراتر از مالکیت خصوصی است!

همان‌طور که آمد ملی شدن و شرکت ملی در ادبیات حقوقی ایران تعاریف مشخصی ندارند و لازم است بار دیگر تأکید شود که مجلس شورای اسلامی باید در تنقیح قوانین آتی کشور از این واژگان تعاریف جامع و مانعی به‌عمل آید. بسیاری از مشکلات اقتصاد ایران از ناحیه این عدم تعریف صحیح است، چرا که نظام ملی کردن تقریباً بر عکس جا افتاده که ماحصل آن انحراف اقتصاد ایران و دولتی شدن بیشتر بوده است. به‌غیر از نفت در سایر زمینه‌ها نظیر ملی‌کردن جنگل‌ها و مراتع هم، چنین انحرافی مشاهده می‌شود. اصل ۱۰ انقلاب به اصطلاح سفید «ملی کردن منابع آب‌های کشور» بوده که در این مورد اعمال تدریجی مدیریت دولتی در طرح برنامه‌ریزی و ایجاد بهره‌برداری منابع آب از طریق ملی کردن آن و سایر مسائل مرتبط با آب نظیر ایجاد سدها، مهارکردن و ایجاد تأسیسات انتقال و توزیع آب به‌میزان ۱۷۰ میلیارد متر مکعب در سال و... بوده است.^۲

۱. برای مطالعه بیشتر به پهلوی، ۱۳۴۵ و حمید، ۱۳۵۵ مراجعه نمایید.

۲. برای مطالعه بیشتر رک به حمید حمید، ۱۳۵۵.



تنها تعریفی که در این خصوص از کتب حقوقی ایران به دست آمده تعریفی ترجمه‌ای از منبعی فرانسوی است: «نظام ملی کردن، سلب مالکیت از مالکین خصوصی منابع ثروت یا فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی و انتقال دادن آن به ملت است و منظور از آن، حذف مدیریت سرمایه‌داری خصوصی منابع و ثروت‌ها یا فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی، و سازمان دادن آن به نحو مقتضی تحت مدیریت عمومی است. نظام ملی کردن را با نظام دولتی کردن نباید اشتباه کرد، نظام اخیر (دولتی) سازمان دادن یک منبع ثروت ملی یا یک فعالیت اقتصادی و اجتماعی به صورت یک سازمان عمومی است که با نظام و قواعد حقوق عمومی و دولتی اداره می‌شود، در صورتی که نظام ملی کردن، سازمان دادن و اداره کردن آن مانند یک مؤسسه خصوصی تحت قواعد حقوق خصوصی و بازرگانی است. بنابراین ملی کردن به معنای دولتی کردن نمی‌باشد» (طباطبایی موتمنی، ۱۳۸۶: ص ۳۷۰).

۱. سیر تحول اصلاحات ارضی در ایران

عطف به مقدمات فوق، در این گزارش برآنیم تا آسیب‌شناسی حقوق مالکیت ارضی در ایران را مورد کنکاش قرار دهیم. حوزه ارضی به دلیل ماهیت خاص خویش و اینکه زمین کالایی است که قابلیت تولید انبوه یا مجدد در اقتصاد را ندارد فی‌نفسه می‌تواند مولد فرصت‌های رانت‌جویی، فساد اداری و بیماری‌های مزمن اقتصاد شود. اگر چه تاکنون در زمینه ارضی موارد فساد عدیده‌ای مشاهده یا گزارش شده است، اما توجه به تبیین علل و عوامل فساد در این زمینه می‌تواند آرمان‌های انقلاب اسلامی را از



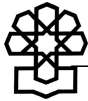
سقوط باز دارد. نگاهی به میلیون‌ها پرونده‌های زمین در قوه قضائیه، شاهدهی بر اهمیت توجه بیشتر به تحلیل تاریخی و ماهیت قوانین ارضی در کشور است. قانون خوب در بطن خود می‌تواند فرصت‌های رانت‌جویی را مهار کند در حالی که قانون ناموزون می‌تواند مولد فساد، رانت‌جویی، زمین‌خواری و انحراف در اقتصاد و اجتماع شود.

در صورت توسعه نادرست مالکیت دولتی و به‌کارگیری غیرمدرانه آن ناکارآمدی زیادی بر پیکره اجتماع تحمیل می‌شود، چرا که پیامد این مسئله به شدت مولد فرصت‌های رانت‌جویی و استفاده غیر بهینه از منابع خواهد بود و همچنین انگیزه‌های مردم و کارمندان دولت را از مسیر صحیح خود منحرف می‌سازد یا به عبارت دیگر مکانیسم ضد انگیزشی رخ خواهد نمود. اصل انباشت اموال عمومی در دست دولت می‌تواند به الیگارش‌ی و خویشاوندسالاری و در نتیجه نقض اصل عدالت اجتماعی و وجود پدیده ثروت‌های باد آورده منجر شود. پدیده‌ای که مقام معظم رهبری بارها در مورد برخورد با آن هشدار داده‌اند. در این ارتباط به جرئت می‌توان گفت که هیچ پدیده‌ای تاکنون به اندازه مباحث املاک و ارضی منجر به انحراف اقتصاد ایران نشده، پدیده‌ای که یک شبه عده‌ای را بدون کمترین زحمتی به قله رفاه می‌رساند و عدالت اجتماعی را به شدیدترین شکل به زیر سؤال می‌برد. مطابق تئوری‌های اقتصاد مرسوم هر شخص باید به اندازه تولید نهایی خود از کیک اقتصاد سهم ببرد که خود تولید نهایی حاصل نبوغ، خلاقیت، تلاش و استعداد نوع بشر است. بنابراین در یک اقتصاد سالم نظیر اقتصاد ژاپن و کره جنوبی شخص ثروتمند به احتمال زیاد شخص موفقی هم هست در حالی که این مهم در اقتصاد ایران چندان



صادق نبوده و ثروتمندان الزاماً اشخاص موفق اقتصادی نیستند. این پدیده موجب می‌شود که جوانان مستعد کشور انگیزه کافی برای کسب علم، نوآوری و سخت‌کوشی نداشته باشند و از این منظر کشور می‌تواند با چالش انحراف استعدادها و سرمایه انسانی مواجه شود.

سیر تطور مالکیت اراضی در ایران را در دو برهه زمانی کلی می‌توان بررسی کرد: یکی قبل از مشروطه و یکی هم بعد از آن. دوره پس از مشروطه خود به سه دوره از مشروطه تا انقلاب به اصطلاح سفید، از آن زمان تا انقلاب اسلامی و پس از انقلاب اسلامی تقسیم‌بندی می‌شود. تقریباً از دوره پهلوی اول ایرانیان به دلیل تماس با تمدن غرب، به اصطلاح مدرن شدن را سرلوحه خود قرار دادند و متأسفانه از عنصر توسعه تنها بخشی از آن را درک نمودند. از ابتدای حکومت رضاخان بود که اقتصاد ایران تخریب نهادهای سنتی خود را به چشم دید و بدون درک درست دولتمردان نهادهای سنتی جامعه مظهر عقب‌ماندگی معرفی می‌شدند. محترم شمرده نشدن حقوق مالکیت رضاخان را بر آن داشت تا در زمان قدرتش مستبدانه هفت هزار ملک شش دانگ از مرغوب‌ترین املاک کشور را به وسعت تقریبی ۱۷۸ هزار و ۷۳۰ هکتار غصب کند. مالکین این املاک هم تحت زور و فشار و تهدید اسناد خود را منتقل کردند. طبق جغرافیای این املاک از سعدآباد و ونک در تهران گرفته تا املاک مرغوب گیلان و مازندران تا لرستان را در برمی‌گرفت. پس از سقوط رضا شاه در شهریور ۱۳۲۰ علی‌رغم اینکه مطبوعات از مظالم دیکتاتور پرده برمی‌داشتند و حمایت سیاسی رجال



و نمایندگان، این املاک هیچ‌گاه به صاحبان اصلی مسترد نشد.^۱

در میان تحقیقات حوزه اراضی، خانم آن لمبتون در کتاب «مالک و زارع در ایران» پژوهشی مدون در زمینه تاریخ استفاده از اراضی در ایران را به تصویر کشیده است.^۲ این کتاب اثر غیرقابل انکاری بر سیاست‌گذاری حوزه اراضی، وضعیت بهره‌برداری و مالکیت اراضی در ایران داشته است چرا که تز استبداد و فئودالی بودن زمین‌داری در ایران را در ذهن دولتمردان تقویت کرد و اذهان را در جهت دستکاری حقوق مالکیت تحت تأثیر قرار داده است هرچند که این تز همواره با انتقادهایی هم همراه بوده است. محمدرضا پهلوی در اوائل دهه ۱۳۴۰ انقلابی موسوم به انقلاب سفید یا انقلاب شاه و ملت را در کشور خواستار شد و آن را به فراندوم گذاشت. انقلاب به اصطلاح سفید اصولی شش‌گانه داشت که بعدها تا هفده اصل رسید.^۳ در تاریخ ششم بهمن ماه ۱۳۴۱ شمسی فراندوم روی می‌دهد و قریب پنج میلیون و ششصد هزار رأی مثبت به صندوق‌ها ریخته می‌شود و منشور انقلابی شاه و ملت تأیید می‌شود (رحمانی، ۱۳۴۶: ص ۴). بعدها از این روز با شعارهای جذابی چون «روز از هم گسیختن زنجیرهای اسارت» یا «روز از هم پاشیدن سنت‌های پوسیده»

۱. برای مطالعه بیشتر به شهبازی، ۱۳۸۷ صفحه ۳۵ مراجعه نمایید.

۲. این کتاب به سال ۱۹۵۲ در لندن به چاپ رسید و جمال‌زاده در مقاله مختصر و مفیدی که تحت عنوان «دو کتاب مفید و گرانبها درباره ایران» نوشت و در شماره ۸ مجله سخن (شهریور ماه ۱۳۳۳) به چاپ رسید، آرزو کرد که این کتاب هر چه زودتر به همت جوانان فاضل و دانشخواه ایرانی به فارسی به ترجمه برسد و در نهایت چاپ اول ترجمه فارسی مالک و زارع در ایران در سال ۱۳۳۹ منتشر شد.

۳. برای مطالعه تفصیلی این اصول به کتب انقلاب سفید محمد رضا پهلوی، ۱۳۴۵، حمید حمید، ۱۳۵۵، ابوالقاسم رحمانی، ۱۳۴۶ مراجعه کنید.

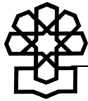


نام برده شد.^۱ تعدادی از این سنت‌ها همان نهادهای شکل گرفته تاریخی و سنت‌های عرفی نظیر مدیریت اراضی و مراتع بودند که پس از این انقلاب (به دلیل ناتوانی در جایگزینی کارای تشکیل تعاونی‌های روستایی به جای مدیریت سنتی) تقریباً نابود شدند.^۲ اصل اول انقلاب به اصطلاح سفید اصلاحات ارضی (تقسیم اراضی و الغای رژیم ارباب و رعیتی) و اصل دوم، قانون ملی کردن جنگل‌ها و مراتع بوده است.

معمولاً اصلاحات ارضی به عنوان معیاری تساوی طلبانه^۳ که هدف اصلی آن کمک به فقرای روستایی است در نظر گرفته می‌شود. کارایی و مؤثر بودن برنامه اصلاحات ارضی به ویژگی‌های نهادی هر جامعه بستگی دارد. نظام مالکیت ارضی ایران عمده‌تأ دارای ویژگی‌های نظام اجاره‌داری سنتی بوده و شکل رایج نظام ارباب - رعیتی (احتمالاً به دلیل درجه بالای عدم اطمینان نسبت به اوضاع جوی، اطلاعات نامتقارن بین کارفرما و کارگزار و...) سهم‌بری بوده است. به‌طور کلی نظام مالکیت زمین در بین تعدادی اربابان غایب (مثلاً ساکن شهر)، عنصر کلیدی نظام‌های اجاره‌داری سنتی است که انتقادهای زیادی را برانگیخته است. بنابراین توزیع مجدد زمین در بین اجاره‌داران غالباً به عنوان معیار و اقدامی برای تشویق کشاورزی و توسعه روستایی مد نظر قرار گرفت در حالی که این امر به نظام ارضی وحدت‌گرا یا دوگانه‌گرا که از درون برنامه اصلاحات خارج می‌شود بستگی دارد. اولی حالت بهینه است، اما دومی حالتی نامطلوب است که به دلیل عدم اجرای صحیح سیاست رخ

۱. برای مطالعه بیشتر به رحمانی، ۱۳۴۶ مراجعه فرمایید.

۲. برای مطالعه بیشتر به طالب، ۱۳۷۶ مراجعه نمایید.



می‌نماید. به عبارتی دیگر تقسیم اراضی در بین رعیت‌ها در نگاه اول مطلوب و عادلانه به نظر می‌رسد، اما به شرط اجرای صحیح سیاست. نظام ارضی وحدت‌گرا می‌تواند به دنبال یک برنامه رادیکال توزیع مجدد زمین به وجود آید و مزارع خانوادگی را تشکیل دهد. انتظار بر این است که نظام ارضی وحدت‌گرا توزیع مجدد و سریع درآمد را به نفع قشر بزرگ فراهم آورد و موجب رشد و توسعه کشاورزی گردد. در این حالت کشاورزان انگیزه زیادی برای استفاده از منابع خود، به ویژه نیروی کار خانوادگی فراوان، برای افزایش محصول و سرمایه پیدا خواهند کرد. علاوه بر این نکته مهم این است که احتمالاً شرایط محیطی حاکم بر نظام وحدت‌گرا به همان نسبت سیاست‌های دولت، باعث تشویق کشاورزان خواهد شد.

از سوی دیگر، برنامه اصلاحات ارضی که مقدار محدودی زمین را مجدداً توزیع کند و متقاعد کردن مالکان بزرگ برای ترک رفتار سنتی و کسب شیوه مدرن در کشاورزی را در پی داشته باشد و آنها را به مزرعه‌دارانی مدرن و نوآور تبدیل کند منجر به نظام ارضی دوگانه‌گرا که مشخصه آن همزیستی کشاورزان خرده پا با مالکان بزرگ است، می‌شود. مالکان بزرگ در نظام دوگانه‌گرا از قدرت انحصاری در بازار برخوردار می‌شوند، دولت از آنها حمایت می‌کند و می‌تواند بیش از پیش از فناوری جدید وارداتی استفاده کنند و در نتیجه این گروه ثروتمندتر می‌شوند. در مقابل کشاورزان خرده‌پا از این منظر دچار بهبود نمی‌گردند. زیرا معمولاً بازار عوامل تولید برای آنها ناقص است و سیاست‌های دولت نیز چندان به نفع آنها نیست. لذا در نهایت ممکن است کاهش در سطح استانداردهای زندگی را تجربه نمایند. تجربه



اصلاحات ارضی در ایران نمونه بارزی از نظام دوگانه‌گراست. به عبارتی به جای تولد نظام ارضی وحدت‌گرا از نظام اصلاحات ارضی ایران نظام دوگانه‌گرا متولد شده است. در نتیجه برنامه اصلاحات ارضی که از سال ۱۹۶۲ برابر ۱۳۴۱ آغاز شد و سیاست‌های دوگانه‌ای که دولت در پیش گرفت، یک نظام دوگانه‌گرا جانشین نظام ارباب - رعیتی ایران شد. مزرعه‌داران بزرگ پس از اصلاحات صاحب زمین‌های زراعی نسبتاً وسیعی شدند و به سرمایه، آب و حمایت دولتی دسترسی یافتند. بر خلاف مالکان بزرگ، کشاورزان خرده‌پای ایران عموماً صاحب املاک بسیار کوچکی بودند که غالباً با مشکلاتی در ارتباط با منابع آب روبه‌رو بودند و به سختی می‌توانستند اعتبارات مالی کافی به دست آورند. علاوه بر این تلاشی جدی برای انجام برنامه‌های ضربتی و تکمیلی پس از اصلاحات انجام نشد و کشاورزان خرده‌پا عملاً از حمایت دولت محروم ماندند.^۱

یکی از اهداف اصلاحات و تغییرات ارضی که علناً عنوان و به دلیل زمینه‌های داخلی بسیار روی آن تکیه می‌شد - به نحوی که بسیاری از اهداف ضمنی و پنهان تغییرات را تحت الشعاع قرار داده بود - موضوع رهایی روستاییان به ویژه زارعین از قید مالکان بود. به عبارت دیگر حذف سیاسی مالک از روستاها نه تنها هدف عمده تبلیغاتی بود، بلکه در عمل فروپاشیدن نظام و ساخت اقتصادی، اجتماعی و حتی فرهنگی روستاها را مدنظر قرار داده بودند.^۲ به عبارت دیگر دولت عزم ورود به روستا را داشت. جهت تبیین چرایی این تصور اشتباه دولت وقت، تحلیلی نهادی و

۱. برای مطالعه بیشتر به عمید، ۱۳۸۱ صفحات ۲۰۶ و ۲۰۷ مراجعه فرمایید.

۲. برای مطالعه بیشتر به طالب، ۱۳۷۶ مراجعه فرمایید.



تئوریک اندکی لازم است هر چند که پس از گذشت سالیان تبعات این تصمیم غلط دولت جهت ورود به فعالیت‌های روستاییان هویدا شده است.

همان‌طور که رونالد کوز اظهار می‌دارد برای انجام هر فعالیت معمولاً سه راهکار وجود دارد:

- به وسیله دولت،

- توسط بازار،

- به دست بنگاه (Coase, 1960).

از نگاه اقتصادی هر یک از این سه نهاد که بتواند به‌طور کم‌هزینه‌تری فعالیت مورد نظر را به انجام برساند مستحق انجام دادن آن است و دو گزینه دیگر باید کنار روند. از یک منظر دولت خود یک ابر بنگاه است (اما از نوع خیلی خاص)، چرا که می‌تواند کاربرد عوامل تولید را از طریق تصمیم‌گیری اداری تحت تأثیر قرار دهد. اما بنگاه معمولی به دلیل اینکه در رقابت با سایر بنگاه‌هایی که می‌توانند همان فعالیت را با هزینه کمتری انجام دهند، در معرض توقف فعالیت قرار دارد و چون مبادله بازاری همواره به‌عنوان جایگزین سازمان‌دهی در قالب بنگاه مطرح است، در صورتی که هزینه‌های اداری خیلی زیاد باشد احتمال توقف فعالیت بنگاه وجود دارد و بازار جایگزین آن می‌شود، اما در کل دولت هر گاه که بخواهد می‌تواند از رقابت بازار اجتناب کند، کاری که بنگاه هرگز قادر به انجام آن نیست. اگرچه دولت نیروهایی برای اداره بهتر برخی از امور در اختیار دارد، اما دستگاه اداری دولت هم بدون هزینه نیست. بنابراین تنظیم مستقیم دولتی الزاماً نتیجه بهتری در مقایسه با حل مسئله از



طریق بنگاه یا بازار به دست نمی‌دهد. سیاست‌مداران و اقتصاددانان تمایل دارند مزیت‌های حاصل از تنظیم دولتی را بیش از حد ارزیابی کنند در حالی که واقعیت می‌تواند خلاف آن باشد.

به همراه انقلاب به اصطلاح سفید دولت ضمن نمایش قدرت و مدیریت در سطح ده به روستاییان همراه و در بطن انتقال زمین، خود را برای ورود به ده و جایگزین شدن برخی از ابعاد مالک مهیا می‌کرد و برای این امر به دنبال محمل ظاهرالصلاح می‌شد. با الهام گرفتن از رأی و نظر طراحان خارجی اصلاحات ارضی، تشکیل تعاونی‌های روستایی را مناسب این نیت یافت.^۱ کشورهایی که در دهه ۱۹۶۰ اصلاحات ارضی انجام داده‌اند اغلب از تعاونی‌های روستایی برای پر کردن خلأ مالک استفاده کرده‌اند که با توجه به محیط نهادی هر کشور می‌تواند نتایج متفاوت باشند. در ایران بندهای دیگر اصلاحات چون سپاهیان انقلاب (سپاه دانش، ترویج، بهداشت، عدالت) محیط روستا را دولتی‌تر کرد. بنابراین اعزام گروه‌ها و تشکیل تعاونی‌ها راه را برای حضور ناکارآمد دولت بدون توجه به محیط نهادی روستا بیشتر گشود و در این بین نهادهای سنتی و عرفی مربوطه در روستاها به شدت لطمه دیدند.

با اجرایی شدن اصلاحات ارضی، بسیاری از روستاها خالی از سکنه شد، کشاورزان به شهرها آمدند و کشاورزی تا حد زیادی از بین رفت. البته از دهه چهل به بعد باید از ورود درآمدهای نفتی به اقتصاد ایران به عنوان کاتالیزوری که آثار مخرب اصلاحات ارضی را تشدید کرد نام برد که بحث این مورد خود گزارش دیگری را می‌طلبد.

۱. برای مطالعه بیشتر به طالب، ۱۳۷۶ مراجعه فرمایید.

۲. فنودالیسم در ایران

عده‌ای نظام تاریخی زمین‌داری در ایران را مبتنی بر فنودالیسم می‌دانند و شاید توجیه برخی از دولتمردان وقت در باب اصلاحات ارضی این بوده که با تقسیم اراضی دارند با نظام فنودالیسم مبارزه می‌کنند، حال آنکه عده‌ای از محققین^۱ عقیده دارند که ساختار اصلی مالکیت زراعی در ایران خرده مالکی بوده است نه بزرگ مالکی و سرمایه‌گذاری در کشاورزی مطمئن‌ترین منبع پس‌انداز برای طبقه متوسط و ثروتمندان شهرنشین بوده و حکومت پهلوی با این اقدام امنیت این سرمایه‌گذاری را برای همیشه از بین برد و ضربه غیرقابل جبرانی بر کشاورزی ایران وارد کرد. به عبارتی دیگر نهاد سنتی و مقتدر کشاورزی ایران با این اقدام رژیم به شدت متزلزل شد و پس از این اقدام بود که به نهاد سنتی مالکیت خصوصی و صاحب نسق لطمه شدیدی وارد آمد که جبران آن دیگر به سادگی میسر نیست. به نظر این صاحب‌نظران مانند محمدقلی مجد مالکیت ارضی کشاورزی ایران به دو الی سه میلیون خرده مالک تعلق داشت که حدود ۸۰ درصد ارضی کشور را در تملک داشتند. یعنی ۸۰ درصد ارضی ایران خرده مالکی بود. بزرگ مالکان حدود ۱۰۰ الی ۱۵۰ نفر بودند و حدود ۱۰ درصد ارضی کشاورزی را در تملک داشتند. تصویری که لمبتون (در کتاب مالک و زارع در ایران) به دست می‌دهد با واقعیت به کلی مغایر است. آنچه که محمدرضا پهلوی در زیر لوای «انقلاب به اصطلاح سفید» انجام داد، سلب مالکیت از دو الی سه میلیون خرده مالک و انتقال ارضی به دو الی سه میلیون دهقان صاحب نسق بود.

۱. برای مطالعه بیشتر به مجد، ۱۳۸۴ مراجعه فرمایید.



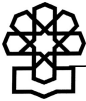


در سال ۱۹۶۰ ایران در محصولات کشاورزی خودکفا بود. با وجود همه اغتشاش و بی‌نظمی که نتیجه عملکرد ارسنجان‌ی (وزیر کشاورزی وقت در دولت اسدالله علم) بود، غله وارداتی ایران در سال ۱۹۶۳ به ۵۶۰۰۰ تن می‌رسید که این رقم فقط یک درصد از مصرف کشور را تشکیل می‌داد. تا سال ۱۹۷۷ واردات غله ایران به ۲/۴۲ میلیون تن افزایش یافت. تا سال ۱۹۹۷ واردات غله به ۱۱/۱ میلیون تن رسید که این رقم ایران را به یکی از بزرگ‌ترین واردکنندگان غله در جهان تبدیل کرد.^۱ بنابراین دیده می‌شود که برخلاف انتظار، انقلاب سفید انقلاب کشاورزی را در پی نداشت و از قبل آن کشاورزی در ایران تضعیف گردید و حتی می‌توان گفت که یکی از علل اصلی مهاجرت به شهرها هم پیاده کردن سیاست‌های غلط انقلاب سفید بوده است.

برخی کارشناسان^۲ در انتقاد از الیگارشی، ثروت‌اندوزی، زمین خواری و رانت‌جویی کنونی کشور در ذیل مبحث دولتی شدن مراعات و پیامدهای آن معتقدند همان‌گونه که در رفورماسیون عصر هنری هشتم و الیزابت اول تصرف و تملک اراضی پهناور موقوفات انگلستان در پایه الیگارشی انگلوساکسون قرار گرفت، در ایران نیز در طول چهار دهه اخیر تاراج ده‌ها هزار هکتار زمین گران‌قیمت که از شش بهمن ۱۳۴۱ مالکیت آن تحت عنوان مرتع به دولت تعلق گرفت به یکی از اصلی‌ترین منابع کسب و انباشت ثروت‌های عظیم در دست زراندوزان ذی‌نفوذ بدل شد. این رویه از دوران هویدا به شکلی سازمان‌یافته توسط گروهی از دولتمردان و کارمندان آغاز شد و پس از انقلاب همه روش‌ها را گروهی معین از سر گرفتند. قانونی که علاوه بر

۱. برای مطالعه بیشتر به مجد، ۱۳۸۴ و شهبازی، ۱۳۸۷ مراجعه فرمایید.

۲. برای مثال رک به شهبازی، ۱۳۸۷.



اراضی موات (بایر) و فاقد هر گونه مالک خصوصی (معارض ذیحق)، کلیه مراعات متعلق به عشایر و دامداران صاحب نسق را (که در واژگان کارشناسان دولتی امروز بهره‌برداری عرفی یا عشایر ذی‌حق نامیده می‌شوند) متعلق به دولت اعلام کرده و از این طریق تصرف و تملک آن به دست زراندوزان و دیوان‌سالاران را ممکن می‌کند، قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراعات کشور نام دارد.

این قانون بخشی از اصلاحات دیکته شده از سوی دولت جان کندی، رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا به محمد رضا پهلوی بود که نه تنها به دلیل فشار دولت آمریکا، بلکه به دلیل انطباق آن با منافع و برنامه‌های گروهی معین از رجال سیاسی و دیوان‌سالاران دوران پهلوی تحقق یافت. برخی رجال مقتدر و دیوان‌سالاران منتفذ حکومت پهلوی، به‌ویژه اسدالله علم و گردانندگان بلندپایه فرقه بهایی در دربار و دولت و مجلسین، این مواد را (به‌ویژه اصل تقسیم اراضی و اصل ملی شدن جنگل‌ها و مراعات) دست‌مایه مناسبی برای جابه‌جایی در مالکیت اراضی زراعی و مراعات ایران، سلب حقوق از ده‌ها هزار خانوار خرده‌مالک سنتی و عشایر دامدار و توزیع مجدد ثروت به سود خود یافتند و لذا برای تحقق و اجرای آن با شدت و حدت کوشیدند. اگر این تمایل در لابی معین و گروهی ذی‌نفوذ از مقامات عالی و دیوان‌سالاران حکومت پهلوی وجود نداشت، اقدامات دیکته شده از سوی دولت وقت آمریکا در ایران نیز، مانند ترکیه که فشارهای مشابهی برای انجام اقدامات مشابه بر آن وارد شد، به فرجام نمی‌رسید.^۱

۱. برای آشنایی با دیدگاه‌های روستو، مشاور امنیتی جان کندی و طراح «انقلاب سفید» رک به: عبدالله شهبازی، ظهور و سقوط سلطنت پهلوی، جلد دوم، تهران، انتشارات مؤسسه اطلاعات، ۱۳۸۵، صص ۳۰۲-۳۰۵.



گفتنی است که پس لرزه‌های انقلاب سفید آنقدر زیاد بوده که عده‌ای آن را یکی از علل اصلی شکل‌گیری انقلاب اسلامی می‌دانند. براساس تحقیقات انجام شده گرچه موفقیت آماری برنامه اصلاحات ارضی بر پایه درصد مستأجرانی که زمین‌دار شده‌اند انکارناپذیر است، اما اگر موفقیت عملی بر پایه منافی که عاید روستاییان شده است سنجیده شود، نتیجه تقسیم اراضی در عمل هیچ بوده است.^۱ اصلاحات ارضی مستلزم این بود که نهادهایی به‌وجود آید که اقتدار دولت مرکزی را به روستاها گسترش دهند. به همین دلیل و همراه با کند شدن تقسیم زمین نهادهایی چون سپاه دانش و بهداشت تأسیس شدند که ماحصل این فرایند دولتی‌تر شدن کشور بوده است. تصمیم‌سازی‌های ناصحیح موج مهاجرت به شهرها را در پی داشت. تصمیم دولت مرکزی در اولویت‌دهی به صنعت و رسیدگی به امور شهرهایی که از جمله به‌دلیل عدم موفقیت اصلاحات ارضی مهاجران زیادی را پذیرا شده بودند، نقطه پایانی بر اصلاحات ارضی بود. هدایت سرمایه‌های کشور به صنعت، شهرها و برنامه‌های کلان توسعه کشاورزی روستاییان را ناامید ساخت و این فرایند دربار را در مواجهه با انقلابی قریب‌الوقوع از پشتیبانی روستاییان محروم ساخت.

به هر تقدیر می‌توان پیامدها و عوارض انقلاب به‌اصطلاح سفید در رژیم گذشته را بدین ترتیب ارائه نمود:

الف) ایجاد سردرگمی و هرج و مرج در مدیریت کشاورزی و سایر موارد مربوط به امور اجتماعی کشاورزان،

۱. کتاب زمین و انقلاب در ایران نوشته هوگلاند منبع مناسبی برای مطالعات بیشتر است. در این کتاب تحلیل‌های جالبی در ارتباط با اصلاحات ارضی و تغییر ساختارهای اقتصادی و اجتماعی جامعه عنوان شده است.



ب) انتقال پول و دارایی کشور به دست مالکان برای جلب رضایت و شدت بخشیدن به جذب محصولات صنعتی و کشاورزی دنیای غرب و به‌کار اندازی کارخانه‌های مونتاژ که هر چه بیشتر باعث خروج ارز از کشور شد،

ج) تحکیم بخشیدن به سیاست سلطه‌گری بر مردم و فریب دادن آنها یا تظاهر به انجام اصلاحاتی مانند ملی کردن منابع آب، مرتع، جنگل و...

د) آزاد گذاشتن دست جامعه کشاورزی ناآشنا با ماشین‌آلات و ادوات کشاورزی و فاقد مدیریت برای نابود ساختن کشاورزی،

ه) مستثنا کردن اراضی مرغوب مالکان و تبدیل آنها به مراکز کشت و صنعت، به منظور تولید محصولات غیر اساسی،

و) مهاجرت کشاورزان به پایتخت، مراکز استان‌ها و شهرستان‌ها که این امر باعث شد تا زمین‌های آباد و دایر و مرغوب کشاورزان فعال به‌تدریج در اختیار شرکت‌های سهامی زراعی و تعاونی تولید، مباحثران، کدخدایان، سرمایه‌داران شهری و زمین‌خواران قرار گیرد،^۱

ز) نهادهای تولیدی ماقبل سرمایه‌داری در آستانه نابودی قرار گرفت و روابط جدید جانشین آنها شد. این روند انتقالی تخریبی آثار سنگینی بر روی روستاها داشت. این تخریب باعث توسعه موسسات کشاورزی و فقر روستایی شد. در نتیجه ساخت قشربندی روستایی تغییر اساسی کرد،^۲

ح) نظام بهره‌برداری دهقانی مانند بَنه‌بندی و انواع شیوه‌های مبتنی بر مدیریت

۱. برای مطالعه بیشتر به فرجی، ۱۳۸۳ مراجعه نمایید.

۲. برای مطالعه بیشتر به لهسائی‌زاده، ۱۳۸۲ مراجعه نمایید.



ارباب از میان رفت و از شیوه و نهادهای قدیم فقط نظام بهره‌برداری خانوادگی که تنها به خرده مالکان اختصاص داشت از جنبه کمی گسترش یافت،^۱

ط) اصلاحات ارضی موجب خرد شدن زمین‌های کشاورزی شد مطابق قوانین ارث اسلامی و بر خلاف کشورهای نظیر انگلستان، با فوت فرد، املاک وی بین فرزندان متعدد وی تقسیم می‌شود. وجود قطعات کوچک زمین که نسل به نسل کوچک‌تر می‌شود علاوه بر اینکه هزینه‌های معاملاتی^۲ و چانه‌زنی را در بین وراث متعدد به شدت بالا می‌برد موجب متروکه ماندن املاک و عدم انگیزه وراث پرجمعیت برای سروسامان دادن به املاکشان است. گفتنی است طبق آیین‌نامه اصلاحات ارضی به تاریخ مرداد ماه ۱۳۴۳ وزارت کشاورزی، خرد شدن اراضی از حداقل تعیین شده ممنوع بوده و این محدودیت در انتقال به غیر و ارث نیز لحاظ شده (رنانی، ۱۳۸۴: ص ۲۹۲) اما تا چه میزان اجرایی شده خود جای سوال دارد.

از سوی دیگر، عدم تصریح صحیح حقوق مالکیت که به تبع قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع و مواد مختلف آن (ماده (۵۶) و...) رخ داده، موجب شده که میزان جنگل‌های ایران که در سال ۱۳۴۰ (در آستانه قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع) ۱۸ میلیون هکتار بوده هم اکنون براساس منابع آماری مختلف بین ۱۲ تا ۱۴ میلیون هکتار گزارش می‌شود. نکته تاسف‌بار اینکه سهم جنگل‌های شمال که بیست سال پیش سه میلیون و ۴۰۰ هزار هکتار بوده است هم‌اکنون به یک میلیون و ۹۰۰ هزار هکتار کاهش یافته است. علت عمده این تخریب‌ها را می‌توان انحراف انگیزه‌های مالکیت و رانت‌جویی افراد و ارگان‌های مختلف دانست.

۱. برای مطالعه بیشتر به ازغندی، ۱۳۸۴ مراجعه نمایید.



۳. قوانین و مقررات اراضی در ایران

مجموعه قوانین و مقررات اراضی در ایران کلافی سردرگم و ناکارآمد است. این خصیصه به همراه نهادهای متنوع متولی تصمیم‌سازی، مسئله اراضی را به معضلی برای کشور تبدیل ساخته است به گونه‌ای که کمتر کسی را می‌توان یافت که تسلط مناسبی بر مجموعه قوانین و مقررات و نهادهای ذی‌ربط تصمیم‌سازی داشته باشد. این مسئله وقتی پیچیده‌تر می‌شود که مجموعه قوانین و مقررات ثبتی را به قوانین و مقررات اراضی اضافه نماییم. با افزودن آرای وحدت رویه به قوانین و مقررات مذکور، با تورم عجیبی از قوانین و مقررات روبه‌رو می‌شویم. پر واضح است که این تورم قوانین و مقررات به همراه نهادهای متعدد تصمیم‌گیر، موکل، وکیل، قاضی و... را از شناخت و احقاق حق دور می‌سازد و کارآمدی سیستم را به شدت کاهش می‌دهد. بنابراین با توجه به نیاز کشور به تدوین قانون جامع اراضی و منابع طبیعی (که اختلافات را به حداقل برساند)، جا دارد که با درایت، تدبیر و دوراندیشی در تدوین این قانون، قوانین سابق ملغی اعلام گردند تا با کاهش چشمگیر حجم قوانین و مقررات، شناخت و مطالعه قوانین و مقررات اراضی بر همگان اعم از موکل، وکیل، قاضی و... آسان‌تر شود و توأماً تعارض و ابهام قوانین نیز به حداقل ممکن رسانیده شود.

به هر تقدیر در یک دسته‌بندی کلی می‌توان قوانین و مقررات اراضی در ایران را

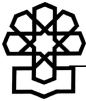
در هشت بخش و به شرح زیر مورد بررسی قرار داد:^۱

۱. برای مطالعه بیشتر می‌توان به کتب متنوع قانون از جمله، غلامرضا حجتی اشرفی، ۱۳۸۷، مجموعه کامل قوانین و مقررات محشای اراضی، جنگل‌ها، آب، کشاورزی مراجعه کرد.



- طرح‌ها و تملک، اراضی و املاک دولتی،
- شهر و شهرک‌ها،
- آب، اراضی، زمین شهری،
- اصلاحات ارضی،
- منابع ملی و طبیعی، جنگل‌ها و مراتع،
- سرزمین، کشاورزی و سایر،
- آرای وحدت رویه،
- قوانین و مقررات ثبتي.

که بررسی مواد هر کدام از موارد فوق خود گزارش دیگری می‌طلبد، اما درباره نهاد متولی امور اراضی در ایران به دنبال قانون ملی شدن جنگل‌ها و مراتع، اداره این اراضی دیوان سالاری و نهادهای خاص خود را نیز می‌طلبیده است. از دهه ۱۳۴۰ تاکنون سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کنونی (زیرمجموعه وزارت جهاد کشاورزی) یکی از نهادهای اصلی متولی امور مراتع و جنگل در کشور بوده است. این سازمان طی سال‌های ۱۳۵۰-۱۳۴۷ به عنوان وزارت منابع طبیعی اعمال وظیفه می‌کرده که از سال ۱۳۸۱، وظایف آبخیزداری نیز به این سازمان محول شده و در نهایت این نهاد «سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور» نام گرفته است. در سال ۱۳۸۶ این سازمان دارای ۱۲ هزار پرسنل و اعتبارات عمرانی آن ۱۳۰ میلیارد تومان بوده است. به غیر از نهاد فوق‌الذکر نهادهای دیگری هم در اداره امور اراضی کشور فعال هستند که این مسئله موازی کاری خاص خود را در پی داشته و موجب عدم



کارکرد نهادهای ذی‌ربط شده است.^۱

نهادهای متولی امور زمین در کشور از این قرارند:

الف) هیئت هفت نفره (تحت نظر وزارت جهاد کشاورزی)،

ب) سازمان زمین و مسکن (تحت نظر وزارت مسکن و شهرسازی)،

ج) سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور،

د) ادارات اوقاف و امور خیریه.

تعدد نهادهای تصمیم‌گیر و در مواردی همپوشانی وظایف موجب شده که مسئله اراضی به صورت یک کلاف سردرگم با انبوهی از قوانین و آیین‌نامه‌ها درآید. کارشناسان عقیده دارند که مسئله اراضی باید تحت مدیریت یک نهاد خاص قرار گیرد تا بدین ترتیب متولی اراضی در کشور شناخته شود و کارایی لازم در این بخش امکان ظهور یابد.

قوانین و مقررات زمین پس از انقلاب

به نظر می‌رسد که پس از انقلاب با توجه به حساسیت موضوع زمین و رابطه آن با آریستوکراسی (اشرافی‌گری) حاکم در عصر پهلوی، تدوین قوانین و مقررات اراضی پس از انقلاب اسلامی باشتاب و با کارشناسی اندک رخ داده است. همان‌گونه که پیش‌تر هم آمد تخریب نهادهای سنتی آثاری به بار می‌آورد که اصلاح آن دیگر به

۱. این وضعیت در مواردی نیز موجب ابهام در قوانین شده، زیرا تعدد نهادها، ادغام، تعویض نام و وظایف در سیر تاریخی مسئله اراضی ایران همواره وجود داشته است. برای مثال در ماده (۵۶) (اصلاحی ۱۳۴۸/۱/۲۰) از قانون جنگل‌ها و مراتع از وزارت منابع طبیعی نام برده شده که از آن تاریخ به بعد چندین بار شاهد تغییر نام و شرح وظایف بوده است.



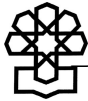
راحتی میسر نیست و در این راه اتخاذ تدابیر بسیار کارا و به‌دور از عجله، جهت بهبود عملکرد لازم است. از طرف دیگر شکل‌گیری طبقات جدید اجتماعی پس از انقلاب با در نظر گرفتن فرصت‌های رانت‌جویی متعدد در بخش اراضی و رخداد شواهد تجربی سالیان گذشته در بخش زمین و مسکن، که به شدت توزیع درآمد را در جامعه تحت تأثیر قرار داده، نشانگر این واقعیت است که اهداف اصیل انقلاب در این زمینه به‌درستی تأمین نشده‌اند. در این ارتباط طبقات اجتماعی خاصی بالقوه توان این را داشته‌اند که بیش از استحقاق و ارزش‌افزوده واقعی‌شان از کیک اقتصاد سهم ببرند.

به هر تقدیر مصادره‌ها و سایر تحولات اوائل انقلاب در بطن خویش این حقیقت را در برداشت که اقتصاد ایران باید دولتی‌تر شود. شکل‌گیری نهادهای انقلابی نظیر بنیاد مستضعفان و جانبازان، ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) و... بیانگر این موضوع هستند. نظر به حساسیت موضوع، از همان اوایل انقلاب و با وجود آن همه مشکلات، دولتمردان بی‌میل به بررسی مسائل اراضی نبودند و از سال ۱۳۵۸ تاکنون تصویب قوانین و مقررات و آیین‌نامه‌های متعدد، بحث تورم و پیچیدگی قوانین و مقررات اراضی را در کشور تشدید کرده است. برای مثال مفید است که عناوین چند عدد از قوانین و مقررات تصویبی پس از انقلاب ذکر شود:

- لایحه الحاق یک تبصره به ماده (۳۷) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها مصوب ۱۳۵۸/۹/۱۹،

- لایحه قانونی نحوه خرید و تملک اراضی و املاک برای اجرای برنامه‌های عمومی، عمرانی و نظامی دولت مصوب ۱۳۵۸/۱۱/۱۷،

- لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی در حکومت



جمهوری اسلامی ایران ۱۳۵۸/۶/۲۵ (مصوب ۱۳۵۹/۱/۲۶)،

- قانون زمین شهری مصوب ۱۳۶۶/۶/۲۲،

- قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون جنگل‌ها و

مراتع مصوب ۱۳۶۷/۶/۲۲،

- قانون حفظ و حمایت از منابع طبیعی و ذخایر جنگلی کشور مصوب

۱۳۷۱/۷/۵،

- قانون اصلاح قانون تعیین تکلیف اراضی اختلافی موضوع اجرای ماده (۵۶)

قانون جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۸۷/۳/۵.

همچنان‌که اشاره شد بحث تورم قوانین و مقررات اراضی برای کشور مشکلاتی را به‌وجود آورده است.^۱ وضع مکرر قوانین و مقررات اعم از آیین‌نامه‌ها، آرای وحدت رویه دیوانعالی کشور، آرای هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، نظریات فقهای شورای نگهبان، نظریات مشورتی اداره حقوقی، دستورالعمل‌ها، بخش‌نامه‌ها و... طی سالیان پس از انقلاب مولد سردرگمی خاصی در بحث اراضی است. بنابراین بی‌جهت نیست که پرونده‌های زمین در مراجع قضایی معمولاً با اطاله دادرسی مواجهند.

به هر حال و به زبان اقتصادی این وضعیت را می‌توان وضعیت هزینه‌های مبادلاتی^۲ بالا در اقتصاد نامید که ماحصل آن دور شدن اقتصاد از کارایی خواهد بود. مطالب تکمیلی معمولاً در اقتصاد رفاه و اقتصاد بخش عمومی مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرند.

۱. هم‌اکنون طرح جامع منابع طبیعی و آبخیزداری کشور در انتظار تصویب مجلس است که کالبدشکافی این طرح خود مجال دیگری را می‌طلبد.

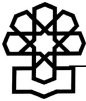


۴. آسیب‌های حقوق مالکیت اراضی در ایران

بر اساس نظریات اقتصادی و حقوقی سیر تطور حقوق مالکیت باید بر اساس تحولات اقتصادی، نیازهای اجتماعی و اصل عدالت و استفاده کارا از منابع صورت بگیرد در حالی که به نظر می‌رسد حقوق مالکیت در ایران برمبنای سلطه حکومت و قوانین غیرکارشناسی شکل گرفته و در نهایت منجر به فساد، بهره‌برداری ناکار و رانت‌جویانه شده است.

بر اساس اصل ۴۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، کوه‌ها، جنگل‌ها، نزارها، بیشه‌های طبیعی و ... جزء انفال هستند و در اختیار حکومت اسلامی است. حقوق مالکیت از جمله حقوق خداداد است که مورد تأکید شارع مقدس اسلام نیز است. در دهه ۱۳۴۰ اصلاحات ارضی و قانون ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع که یکی از بخش‌های اصلی «انقلاب به اصطلاح سفید» شاه بودند در کشور به وقوع پیوست. بدین ترتیب کشاورزی، نهاد زمین‌داری سنتی و بهره‌برداری از مراتع و جنگل‌ها در کشور دچار انحراف شدیدی شد به طوری که در این زمینه حقوق مالکیت نتوانست به درستی تصریح شود. بنابراین تصاحب مالکیت‌های خصوصی که از زمان پهلوی اول شروع شده بود با طرح آمریکایی اصلاحات ارضی و ملی‌شدن جنگل‌ها و مراتع به اوج خود رسید. نتیجه این تحولات تخریب نهادهای سنتی و عرفی و انحراف یکی از ریشه‌های اصلی اقتصاد ایران از مسیر اصلی خود بوده که بر بخش‌های دیگر هم تأثیر منفی داشته است.

با توجه به مباحث مطروحه در این گزارش و بررسی کلیات، مشخص شد که حقوق مالکیت اراضی در ایران به درستی تبیین نشده است. به زبان اقتصادی ماحصل



این وضعیت دور شدن اقتصاد کشور از نقطه کارا خواهد بود و وجود مسائلی چون هزینه‌های مبادلاتی بالا، آثار خارجی منفی، توزیع ناعادلانه ثروت، عدم اطمینان و تولید غیربهره‌ور مبین این واقعیت هستند.

به‌عنوان یک پیشنهاد، «تدوین قانون جامع اراضی کشور» که در بردارنده یکپارچگی، کارایی، حاوی کار کارشناسی لازم، استفاده از تجربیات تاریخی، احترام به حقوق مالکیت و سایر ویژگی‌ها باشد از ضروریات کشور و از اولویتهای کاری مجلس در تنقیح قوانین است. پیش‌بینی می‌شود با تدوین و اجرای دقیق چنین قانونی پاره‌ای از مشکلات کشور به‌طور ملموسی کاهش یابد و حتی برخی معضلات اقتصادی نظیر بهره‌وری پایین بخش کشاورزی و دامداری، سوءتوزیع درآمد، رشد کاذب قیمت‌ها و فساد اقتصادی که یکی از ریشه‌های آن در مسئله زمین و منابع طبیعی است تحت مهار و مدیریت قرار گیرد.

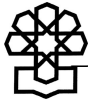


الف) انگلیسی

1. Coase, R.H. The problem of social cost, Journal of law and economics 3, October, 1960.
2. Demsetz, Harold; toward a theory of property Rights; American Economic Review, 57, May 1967.

ب) فارسی

۱. ایروانی، محمد جواد. نهادگرائی و جهادسازندگی، اداره کل روابط عمومی وزارت جهاد سازندگی، ۱۳۷۷.
۲. باختر، سید احمد. مجموعه کامل قوانین و مقررات موضوع اجرای ماده (۵۶) قانون جنگل‌ها و مراتع، انتشارات جنگل، جاودانه، ۱۳۸۶.
۳. پهلوی، محمد رضا. انقلاب سفید، چاپخانه بانک ملی ایران، ۱۳۴۵.
۴. رحمانی، ابوالقاسم. انقلاب سفید در سیمای میهن، شرکت نسبی کانون کتاب، چاپخانه آفتاب، ۱۳۴۶.
۵. حمید، حمید. ایران در عصر آریامهر (تدوین و گردآوری)، کتابفروشی فروغی، چاپ افست مروی، ۱۳۵۵.
۶. حجتی اشرفی، غلامرضا. مجموعه کامل قوانین و مقررات محشای اراضی، جنگل‌ها، آب - کشاورزی با آخرین اصلاحات و الحاقات، انتشارات کتابخانه گنج دانش، ۱۳۸۷.
۷. مشیری، سید رحیم و نصرالله مولایی هنجین. اقتصاد کوچ‌نشینان ایران، انتشارات دانشگاه پیام نور، ۱۳۸۶.
۸. لمتون، آن. مالک و زارع در ایران، ترجمه منوچهر امیری، چاپ چهارم، شرکت انتشارات علمی و فرهنگی، ۱۳۷۷.
۹. طباطبائی مؤتمنی، منوچهر. حقوق اداری، انتشارات سمت، ۱۳۸۶.
۱۰. محبی، محسن. مباحثی از حقوق نفت و گاز در پرتو رویه داوری بین‌المللی سلب مالکیت و غرامت در قراردادهای نفتی، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش، ۱۳۸۶.



۱۱. شهبازی، عبدالله. زمین و انباشت ثروت: تکوین الیگارشی جدید در ایران امروز، از سایت www.shahbazi.org و مطالب دیگر آن، ۱۳۸۷.
۱۲. فرجی، عبدالرضا. جغرافیای اقتصادی ایران (۱): کشاورزی، انتشارات دانشگاه پیام نور، ۱۳۸۳.
۱۳. رنانی، محسن. بازار یا نابازار؟ بررسی موانع نهادی کارایی نظام اقتصادی بازار در اقتصاد ایران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۴.
۱۴. عمید، محمدجواد. کشاورزی، فقر و اصلاحات ارضی در ایران، ترجمه سید رامین امینی‌نژاد، نشر نی، ۱۳۸۱.
۱۵. طالب، مهدی. مدیریت روستایی در ایران، انتشارات دانشگاه تهران، ۱۳۷۶.
۱۶. ازغندی، سید علیرضا. تاریخ تحولات سیاسی و اجتماعی ایران (۱۳۵۷-۱۳۲۰)، انتشارات سمت، ۱۳۸۴.
۱۷. کرمی، محمد مهدی و محمد، پورمند (نبی‌زاده). مبانی فقهی اقتصاد اسلامی، پژوهشکده حوزه و دانشگاه و انتشارات سمت، ۱۳۸۵.
۱۸. نورث، داگلاس سی. نهادها، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی، ترجمه محمد رضا معینی، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۵.
۱۹. واریان، هال. رویکردی جدید به اقتصاد خرد میانه، ترجمه سید جواد پورمقیم، نشر نی، ۱۳۸۵.
۲۰. هوگلاند، اریک‌ج. زمین و انقلاب در ایران (۱۳۶۰-۱۳۴۰)، ترجمه فیروزه مهاجر، نشر و پژوهش شیرازه، ۱۳۸۱.
۲۱. لهسانی‌زاده، عبدالعلی. تحولات اجتماعی در روستاهای ایران، انتشارات نوید شیراز، ۱۳۸۲.
۲۲. کاتوزیان، ناصر. مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران، انتشارات انتشار، ۱۳۸۶.
۲۳. کاتوزیان، ناصر. اموال و مالکیت، انتشارات میزان، ۱۳۸۶.
۲۴. مجد، محمدقلی «خرده مالکان و اصلاحات ارضی در ایران: ۱۹۶۲-۱۹۷۱»، ترجمه علیرضا کریمی، فصلنامه تخصصی تاریخ معاصر ایران، ش ۳۳، ۱۳۸۴.



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۹۳۹۵

عنوان گزارش: درآمدی بر آسیب‌شناسی حقوق مالکیت اراضی در ایران
Report Title: An introduction to pathology of land property rights in Iran

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (کمیته حقوق و اقتصاد)

تهیه و تدوین: محمدرضا شکوهی

همکار: خدیجه مهدوی

ناظر علمی: سیداحسان خاندوزی

متقاضی: معاونت پژوهشی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی و معادل انگلیسی آنها:

۱. حقوق مالکیت (Property Rights)

۲. ملی کردن (Nationalization)

۳. اراضی (Lands)

۴. نهاد (Institution)

تاریخ انتشار: ۱۳۸۷/۱۰/۱۰