

از بیکاری پنهان به بیکاری آشکار: تأثیر اصلاحات ارضی در به رسمیت شناختن بیکاری

داریوش رحمانیان*

محمدجواد عبدالمهی**

چکیده

برخلاف آمارهای رسمی، ایران پیش از اصلاحات ارضی در وضعیت اشتغال کامل قرار نداشت. شیوه مرسوم بهره‌برداری از زمین و رشد جمعیت در نتیجه بهبود امکانات بهداشتی و غذایی، سبب کافی نبودن منابع تولیدی برای جمعیت روستایی و رشد بیکاری پنهان در روستاها شده بود. به همین علت اضافه جمعیت روستایی به‌ویژه با پایان فصل کشاورزی به شهرها سرازیر می‌شدند. همچنین، کاهش برنامه‌های عمرانی دولت در دهه‌های ۱۳۲۰ و ۱۳۳۰ موجب کاهش ظرفیت اشتغال شهری و شکل‌گیری بیکاری آشکار شهری شد. در سال ۱۳۳۰ بازار کار از جذب بیشتر نیروی کار مهاجر روستایی و بخشی از نیروی کار شهری عاجز شد. با این حال، دولت عمدتاً با فروکاستن و یکی دانستن بیکاران شهری با مهاجران روستایی و با ادعای وجود کار در روستاها، بیکاری را به‌عنوان مسئله‌ای اجتماعی با ریشه‌های اقتصادی نمی‌پذیرفت. از این رو، این پژوهش با تکیه بر رویکرد مورخان اجتماعی و تأکیدشان بر تنش میان واقعیت مادی و بعد ایدئولوژیک بیکاری، به بررسی نحوه تبدیل بیکاری پنهان به بیکاری آشکار و نقش اصلاحات ارضی در پذیرش بیکاری به‌عنوان مسئله‌ای اجتماعی می‌پردازد. نتیجه بیانگر آن است با توجه به محدودیت زمین‌های بازتوزیعی در اصلاحات ارضی، بازگشت

* استادیار گروه تاریخ، دانشگاه تهران، rahmanian@ut.ac.ir

** دانشجوی دکتری تاریخ دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)، mj.abddi@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۳/۴، تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۶/۲۶

۱۱۰ از بیکاری پنهان به بیکاری آشکار: تأثیر اصلاحات ارضی در به رسمیت شناختن بیکاری

مهاجران و خواست زمین از سوی آن‌ها می‌توانست روند بازتوزیع زمین به شیوه مد نظر دولت را مختل کند.

کلیدواژه‌ها: بیکاری پنهان، بیکاری آشکار، مهاجرت، اصلاحات ارضی، نسق زراعی.

۱. مقدمه

جوامع روستایی به هنگام پیشی گرفتن جمعیت از منابع تولیدی، این امکان را داشتند که به بهای فقر بیشتر خانواده و با در خود نگاه‌داشتن اضافه جمعیت، بیکاری را در خود پنهان دارند. در این دست جوامع نه فرد که خانواده (معمولاً خانواده‌های گسترده) واحد اشتغال، تولید و مصرف بود (آیرملو، ۱۳۶۳: ۸۹). اما عمدتاً از دهه ۱۳۱۰ به بعد، افزایش حجم سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و دولتی در فعالیت‌های غیر کشاورزی و تمرکز شدید این سرمایه‌گذاری‌ها در شهرها، فرصت‌های شغلی گوناگونی را در مناطق شهری به وجود آورده و سطح دستمزدهای بخش غیر کشاورزی را به نحو چشمگیری افزایش داده بود. بدین ترتیب گسترش بازار کار شهری و تفاوت چشمگیر دستمزدها و درآمدهای جمعیت شهری و روستایی، نیروی کار مازاد روستایی را به امید یافتن کار مزدی به شهرها می‌کشاند (مرکز پژوهش، سنجش و اسناد ریاست جمهوری، ۱۳۹۰: ۵۳۵). پژوهش‌ها نیز مؤید این است که بیشتر کارگران ایرانی، خاستگاه روستایی دارند (گروه جامعه‌شناسی شهری، ۱۳۵۷: ۲). با این حال، بازار کار شهری به علل مختلفی که در ادامه این نوشته به برخی از آن‌ها پرداخته خواهد شد، توان جذب تمام این مهاجران روستایی را نداشت و با کاسته شدن از حجم سرمایه‌گذاری‌های دولتی و افزوده شدن بر تعداد مهاجران روستایی از شهریور ۱۳۲۰ به بعد، بیکاری آشکار شهری به یکی از مسائل اجتماعی بدل شد که جامعه ایران با آن دست‌به‌گریبان بود. اما پدیدار شدن بیکاری در شهرها، از آغاز، پذیرش آن را به‌عنوان یک مسئله اجتماعی که ریشه اقتصادی دارد، به همراه نداشت. در واقع، دولت تا زمانی که برنامه اصلاحات ارضی را در کشور انجام داد بیکاری را به‌عنوان مسئله اجتماعی‌ریشه‌های اقتصادی نمی‌پذیرفت و عمدتاً بر این اعتقاد بود که مسئله بیکاری از مهاجرت بی‌مورد روستاییان به شهرها ناشی می‌شود. (نفیسی، ۱۳۲۴: ۶).

۱.۱ مسئله پژوهش

با توجه به مقدمات بالا، در این نوشته سعی می‌شود پس از بررسی نحوه تبدیل بیکاری پنهان روستایی به بیکاری آشکار شهری، به نقش اصلاحات ارضی در به رسمیت شناختن بیکاری به عنوان یک مسئله اجتماعی پرداخته شود. به سخن دیگر، در این نوشته به این پرسش پرداخته می‌شود که نظام بهره‌برداری از زمین پیش و پس از اصلاحات ارضی چگونه موجب رواج بیکاری پنهان در روستاها می‌شد و این خود چگونه موجبات بیکاری آشکار شهری را فراهم می‌ساخت و اینکه اصلاحات ارضی در این میان بر پذیرش بیکاری به عنوان یک مسئله اجتماعی چه تأثیری داشت.

۲.۱ چارچوب مفهومی

مورخان اجتماعی در مطالعات خود رویکردی را بسط داده‌اند که نشان می‌دهد چگونه پدیدار شدن بیکاری و به رسمیت شناختن آن به عنوان یک مشکل اجتماعی، دو مقوله جدا از هم هستند که دومی معمولاً با تأخیر فراوان همراه است. در واقع، با نسبت دادن بیکاری به مشکلات مختلفی از قبیل مشکلات اخلاقی و یا حتی بیولوژیک و انکار ریشه‌های محیطی فقر، پذیرفتن آن به عنوان یک مسئله اجتماعی معمولاً در جوامع با تأخیر فراوانی فراهم می‌شود. (Perry, 2007: 4) این رابطه دو وجهی بیکاری را مورخان اجتماعی در مطالعات خود، برجسته ساخته، صورت‌بندی کرده، بسط داده و در تحلیل پدیده بیکاری در برخی دوره‌های تاریخی به کار گرفته‌اند (Garraty, 1978; Stedman Jones, 1984). در نوشته حاضر برای بررسی وجه تاریخی بیکاری و نحوه به رسمیت شناختن آن در ایران پس از اصلاحات ارضی، از الگوی یکی از این مورخان اجتماعی یعنی گرت استدمن جونز استفاده شده است. اهمیت الگوی گرت استدمن جونز برای نوشته حاضر در این است که در مطالعه‌ای که با عنوان *لندن مطرود: مطالعه‌ای در رابطه بین طبقات در جامعه ویکتوریایی* درباره کارگران فصلی لندن در دوره ویکتوریا انجام داده است، با تشریح تنش میان واقعیت مادی و بعد ایدئولوژیک بیکاری در مورد کارگران فصلی محله ایست‌اند لندن، تحلیل خود را با بستر (context) واقعیات جمعیتی و اقتصادی آن دوره پیوند داده است و به جای یک تقابل دوتایی و ساده‌انگارانه بین ایدئولوژی و واقعیت اجتماعی، کوشیده است نشان دهد مفهوم بیکاری انعکاس مکانیکی از عوامل ساختاری و عینی نیست، بلکه در شکل‌گیری معنای آن در جامعه، افکار و ایده‌های گروه‌های مختلفی می‌تواند دخیل باشد. (Stedman

(Jones, 1984:239) استفاده از این چارچوب در تحقیق حاضر این امکان را فراهم می‌کند تا به واسطه در نظر گرفتن این تنش، بداهت مفهوم بیکاری از آن سلب شده، و با تاریخمند شدن بیکاری، امکان تاریخی دیدن آن و تبدیل آن به موضوع بررسی ممکن شود.

۳.۱ پیشینه پژوهش

تحقیقات در زمینه تاریخ بیکاری را می‌توان به دو دسته کلی تقسیم کرد. دسته نخست پژوهش‌هایی هستند که نهادهای زیرمجموعه دولت انجام داده‌اند. این پژوهش‌ها عمدتاً کوشیده‌اند تا به‌زعم خود، سیاست‌هایی برای برنامه‌ریزی دولت در زمینه بیکاری فراهم کنند. از این دست نوشته‌ها برای مثال می‌توان به کتاب شهین غفوری خرازی با عنوان بررسی مسائل بیکاری در ایران اشاره کرد. نویسنده با آنکه در مقدمه کتاب به درستی اعتبار آمارهای رسمی برای بیکاری را زیر سؤال برده است و نابسندگی این آمارها را برای تحقیق در بیکاری نشان داده است، اما در ادامه پژوهش صرفاً به نتایجی که بر اساس آمارهای رسمی به دست می‌آید اکتفا کرده و اشارات او برای مواجهه با بیکاری از حد کلی‌گویی صرف فراتر نمی‌رود (غفوری خرازی، ۱۳۵۰: ۷۴). تحقیق دیگری که هما کریم با عنوان بیکاری در ایران انجام داده است، از همین الگو پیروی می‌کند. با وجود پذیرش نقصان آمارهای رسمی، پژوهش خود را بر پایه همین آمارها به انجام رسانده و در آخر به اشاراتی کلی درباره ضرورت توسعه آموزش فنی و حرفه‌ای اکتفا کرده است. (کریم، ۱۳۵۴: مقدمه) دسته دوم، پژوهش‌هایی است که می‌توان عنوان پژوهش‌های دانشگاهی را بر آن‌ها اطلاق کرد که یا موضوع آن‌ها بیکاری بوده یا بیکاری را به‌عنوان بخشی از موضوع اصلی خود بررسی کرده‌اند. قدیمی‌ترین این نوشته‌ها، کتاب بیکاری ترجمه و تألیف جعفر سپهر است که بیش از آنکه پژوهشی روشمند در تاریخ اقتصادی باشد، به جنگی می‌ماند که بیشتر مطالب مربوط به بیکاری در نوشته‌های فارسی آن زمان در آن گردآوری شده است که با توجه به گذشت تقریباً پنج دهه از انتشار آن، امروزه بسیاری از این مطالب قدیمی به نظر می‌رسد. (سپهر، ۱۳۴۵) پژوهش دیگری که می‌توان به آن اشاره کرد کتاب سعید کیلاز با عنوان موج دوم تجدد آمرانه در ایران است که مسئله اصلی آن تأثیر برنامه‌های عمرانی در ناآرامی‌های سیاسی منتهی به انقلاب سال ۱۳۵۷ است و در ذیل آن بخشی از پژوهش خود را به بررسی بیکاری در دو دهه چهل و پنجاه شمس اختصاص داده است. با این حال او نیز در این باره صرفاً بر آمارهای رسمی تکیه کرده و فرض این آمارها را درباره قرار داشتن

ایران سال ۱۳۳۵- اولین سرشماری عمومی کشور در این سال صورت گرفت- در وضعیت اشتغال کامل پذیرفته است و با این پیش فرض، به تحلیل اشتغال و بیکاری در این دوره ادامه داده است (لیلاز، ۱۱۷: ۱۳۹۲). در ادامه نشان داده خواهد شد که چرا برای بررسی بیکاری نمی توان به آمارهای رسمی اکتفا کرد. خلاصه اینکه تاریخ بیکاری از موضوعاتی است که می تواند در ذیل مطالعات میان رشته ای تاریخ اقتصادی و یا تاریخ اجتماعی قرار گیرد. با این حال در ایران، با آنکه بیکاری یکی از موضوعاتی است که بنا بر برخی ضرورت ها غالباً بدان پرداخته می شود، در باب تاریخ بیکاری، تا به حال پژوهشی که بتوان آن را مطالعه ای میان رشته ای خواند، صورت نگرفته است. در واقع، همان طور که برخی محققان نشان داده اند، در ایران نبود تحقیقات میان رشته ای یکی از ویژگی های اصلی جریان های غالب در علم اقتصاد و تاریخ است. (مالجو، ۱۳۷۹: ۱۵۲؛ توفیق، ۱۳۹۲: ۱۰۴)

۲. بیکاری پنهان پیش از اصلاحات ارضی

میان ساخت اجتماع روستایی و به ویژه خانواده، با امکانات تولیدی (زمین و آب، شکل مالکیت و بهره دهی، ابزار و شیوه های تولید) چند شکل را می توان متصور شد. در شکل نخست، امکانات تولیدی از جمعیت خانواده بیشتر است و در نتیجه قسمتی از طبیعت یا بدون استفاده رها می شود و یا از طریق نهادهای تعاونی سستی، تولید و برداشت محصول به پیش از حد مصرف معیشتی می رسد، به طوری که در برخی از سال ها امکان دست یابی به مازاد تولید فراهم می آید و به تبع آن خانواده ها به رفاه نسبی و خودکفایی معیشتی رضایت بخشی نائل می شوند. دستیابی به چنین مازادی، به علت فقدان ابزار و شیوه هایی که با آن بتوان طبیعت را مهار کرد یا تغییر داد، موقت و گذرا است. در شکل دوم، این دو عامل با همدیگر در تعادل نسبی به سر می برند. این تعادل از طریق عوامل طبیعی و اجتماعی مانند نسبت بالای مرگ و میر بخصوص در میان مادران باردار و نوزادان، طول عمر کم و شیوع امراض همه گیر مانند وبا، عدم بهداشت مناسب، کم غذایی و گرسنگی های مزمن، نزاع های دست جمعی، و آوارگی های ناشی از پدیده های طبیعی مانند سیل و زلزله و طوفان، در مقابل زایمان فراوان و بالا بودن میزان تولد به دست می آید. به هر حال، این تعادلی که بین انسان و منابع تولیدی در دوره هایی از زمان در جوامع سستی برقرار می شود، همان گونه که شواهد تاریخی نشان می دهند، در درازمدت دوام نمی آورد و به نابرابری جمعیت و امکانات تولیدی منابع یعنی شکل سوم منجر می شود. در شکل سوم، تعداد

اعضای خانواده و اجتماع روستایی افزون‌تر از میزان مقدمات تولیدی است. این فزونی یا از دوره‌ای از صلح و امنیت پیش‌آمده در منطقه ناشی می‌شود و یا طبیعت و شرایط اجتماعی چند سالی به انسان روستایی روی خوش نشان داده و یا تکنیک‌ها پیشرفت کرده و در نتیجه مرگ‌ومیر تقلیل یافته و به همین جهت جمعیت روستایی از منابع و مقدمات تولیدی روستاها پیشی گرفته است (آیرملو، ۱۳۶۳: ۹۰-۹۲). حالتی که از آن به بیکاری پنهان تعبیر می‌شود. بیکاری پنهان با این تعریف، از اصلی‌ترین مشکلاتی بود که جامعه روستایی ایران پیش از اصلاحات ارضی با آن دست‌به‌گریبان بود. بنا بر برخی محاسبات انجام‌شده، با توجه به نسبت فرد به واحد سطح زیر کشت، نیمی از جمعیت دهات در پیش از اصلاحات ارضی در مقایسه با سطح زیر کشت، اضافی بوده‌اند (اعتماد، ۱۳۶۳: ۷۷).

برای فهم پدیدار شدن بیکاری آشکار شهری، فهم بیکاری پنهان در روستاها ضروری است. بررسی نظام بهره‌برداری از زمین در پیش از اصلاحات ارضی، بر این بیکاری پنهان و ابعاد و ویژگی‌های آن روشنی خواهد افکند. بررسی تأثیر اصلاحات ارضی بر نظام بهره‌برداری از زمین و نیز به تبع آن، بیکاری شهری، بدون بررسی این نظام در پیش از اصلاحات ارضی ممکن نخواهد بود. از این رو نخست باید به وضعیت بهره‌برداری از زمین در پیش از اصلاحات ارضی پرداخت. توصیف ما از نظام بهره‌برداری از زمین پیش از اصلاحات ارضی، عمدتاً مبتنی بر داده‌های مستخرج از آمارگیری کشاورزی کشور در سال ۱۳۳۹ است. (اداره آمارشناسی کشاورزی، ۱۳۳۹: ۱). اهمیت این سرشماری در این است که درست پیش از اصلاحات ارضی انجام گرفته است و با استفاده از آن می‌توان به سنجش نظام بهره‌برداری از زمین در پیش از اصلاحات ارضی با پس از آن پرداخت.

طبق سرشماری ۱۳۳۹، در مهرماه این سال جمع تعداد بهره‌برداری‌های با زمین در کشور ۱۸۷۷.۲۹۹ و مجموع اراضی آن‌ها ۱۱.۳۵۶.۲۵۴ هکتار بوده است (همان: ۱۱). مطابق با نتایج سرشماری، از حدود ۱۸ میلیون بهره‌بردار در حدود ۱۱.۳ میلیون هکتار اراضی مزروعی به زراعت اشتغال داشته‌اند. از کل واحدهای بهره‌برداری، حدود ۴۳ درصد کل بهره‌برداری‌ها یعنی چیزی حدود ۸۱۴ هزار واحد بهره‌برداری، بهره‌برداری‌های رعیتی بوده است و این بهره‌برداران در تقریباً ۵۵ درصد کل مساحت اراضی مزروعی یعنی چیزی حدود ۶.۲ میلیون هکتار، زراعت می‌کرده‌اند. حدود ۳۳ درصد کل بهره‌برداری‌ها یعنی تقریباً ۶۲۴ هزار واحد به بهره‌برداری‌های ملکی یا به عبارت دقیق‌تر همان خرده مالکی مربوط می‌شده است. وسعت اراضی این بهره‌برداری‌ها حدود ۲۶ درصد کل مساحت اراضی مزروعی یعنی به حدود ۲.۹ میلیون هکتار می‌رسیده است. در حدود ۱۲ درصد کل

بهره‌برداری‌ها یعنی تقریباً ۲۳۵ هزار واحد، بهره‌برداری به صورت اجاره‌ای بوده و وسعت اراضی مزروعی آن‌ها به حدود ۷ درصد کل مساحت اراضی مزروعی یعنی تقریباً ۸۴۴ هزار هکتار بالغ می‌شده است. حدود ۴ درصد کل بهره‌برداری‌ها یعنی حدود ۷۲ هزار واحد، به صورت بهره‌برداری‌های رعیتی - ملکی بوده و وسعت اراضی مزروعی آن‌ها به ۳.۵ درصد کل اراضی مزروعی یعنی ۴۰۲ هزار هکتار می‌رسیده است. تقریباً ۴ درصد کل بهره‌برداری‌ها یعنی حدود ۷۹ هزار واحد، به صورت بهره‌برداری‌های رعیتی - اجاره‌ای بوده و وسعت اراضی مزروعی آن‌ها به ۵ درصد کل اراضی مزروعی یعنی ۵۶۳ هزار هکتار می‌رسیده است. حدود ۳ درصد کل بهره‌برداری‌ها نیز یعنی تقریباً ۵۲ هزار واحد به صورت بهره‌برداری‌های ملکی - اجاره‌ای و رعیتی - ملکی - اجاره‌ای بوده و تقریباً ۳ درصد کل مساحت اراضی مزروعی یعنی حدود ۳۴۸ هزار هکتار را در تصرف داشته‌اند. (همان: ۳۳)

همان‌طور که یافته‌های جدول بالا نشان می‌دهد بیش از ۵۰ درصد بهره‌برداری‌ها به صورت بهره‌برداری‌های رعیتی بوده که در آن‌ها نظام سهم‌بری یا همان نظام ارباب - رعیتی حاکم بوده است. در این نظام سهم‌بری که شکل غالب بهره‌برداری از زمین پیش از اصلاحات ارضی بود، روابط مالک و زارع بیشتر بر اساس مزارعه تنظیم می‌شد. میان مالک و زارع، پنج عامل در نظر گرفته می‌شد که عبارت بود از زمین، آب، چهارپا، بذر و کار. به هر عامل یک سهم می‌رسید و این سهم مخصوص کسی بود که عامل را فراهم کرده بود. با این‌همه باید توجه داشت که این رابطه میان مالک و زارع بیشتر تجریدی بود و عملاً به ندرت اتفاق می‌افتاد که تقسیم واقعی محصول بر مبنای پنج سهم متساوی صورت گیرد و غالباً عرف و عادت محل بود که نحوه تقسیم محصول را مشخص می‌کرد (لمتون، ۱۳۷۷: ۵۳۶). همین زارعان سهم‌بر به همراه خوش‌نشینان، پیش از اصلاحات ارضی، اکثریت مطلق روستاییان ایران را تشکیل می‌دادند و تفاوت خوش‌نشینان با آن‌ها در این بود که خوش‌نشینان هر چند ممکن بود به عنوان دستمزد، سهمی از غله به آن‌ها تعلق گیرد، اما با این‌همه تنها وظیفه آن‌ها کار کردن بود و مالک می‌توانست هر وقت که بخواهد آن‌ها را از کار برکنار کند. البته در عمل زرعان نیز در بیشتر نقاط امنیت چندانی نداشتند و مالک می‌توانست به میل خود، زارع را نیز از ملک خود بیرون کند (همان: ۵۱۷).

از آنجایی که پس از اصلاحات ارضی و با از میان رفتن روابط ارباب - رعیتی، بهره‌برداری‌ها در سرشماری‌های کشاورزی، برحسب وسعت آن‌ها طبقه‌بندی شده‌اند، در جدول زیر نظام بهره‌برداری از زمین پیش از اصلاحات ارضی بر اساس وسعت آن‌ها

۱۱۶ از بیکاری پنهان به بیکاری آشکار: تأثیر اصلاحات ارضی در به رسمیت شناختن بیکاری

دسته‌بندی شده تا امکان مقایسه آن با نظام بهره‌برداری از زمین پس از اصلاحات ارضی فراهم آید.

جدول شماره ۱: توزیع بهره‌برداری‌های با زمین برحسب اراضی دایر

به تفکیک طبقات بهره‌برداری و تعداد بهره‌برداران و وسعت زمین در سال‌های ۱۳۳۹

| بهره‌برداری‌های با زمین در سال ۱۳۳۹ | | | | طبقات بهره‌برداری برحسب تعداد و مساحت |
|-------------------------------------|----------|------|------------------|---|
| درصد مساحت | مساحت | درصد | تعداد بهره‌بردار | |
| ۲ | ۱۹۸۹۳۹ | ۲۶.۳ | ۴۹۲۳۰۶ | کمتر از ۱ هکتار |
| ۳ | ۲۷۱۸۴۶ | ۱۳.۷ | ۲۵۶۴۹۶ | ۱-۲ هکتار |
| ۱۴ | ۱۵۵۳۲۰۶ | ۲۵ | ۴۷۴۴۵۷ | ۲-۵ هکتار |
| ۲۱ | ۲۴۱۳۰۴۳ | ۱۸ | ۳۴۰۰۳۷ | ۵-۱۰ هکتار |
| ۴۶.۵ | ۵۲۶۳۷۱۳ | ۱۶ | ۳۰۱۴۷۱ | ۱۰ تا ۵۰ هکتار |
| ۵ | ۵۶۳۸۰۵ | ۰.۵ | ۸۴۴۶ | ۵۰-۱۰۰ هکتار |
| ۸.۵ | ۹۹۱۰۰۳ | ۰.۵ | ۴۰۸۶ | بیشتر از ۱۰۰ هکتار |
| ۱۰۰ | ۱۱۳۵۶۲۵۴ | ۱۰۰ | ۱۸۷۷۲۹۹ | جمع |

مأخذ: اداره آمارشناسی کشاورزی، ۱۳۳۹: ۳۳

مطابق با جدول شماره دو، فقط چیزی حدود ۱۹ درصد از مجموع اراضی، مربوط به طبقات بهره‌برداری کمتر از ۵ هکتار بوده که حدود ۶۶ درصد از مجموع تعداد بهره‌برداری‌های با زمین است و بالعکس بیش از ۶۰ درصد از مجموع زمین‌ها مربوط به بهره‌برداری‌های ۱۰ هکتار به بالا بوده که فقط حدود ۱۷ درصد از تعداد کل بهره‌برداری‌های با زمین است. کارشناسان کشاورزی کشور، با توجه به تنوع اقلیم در ایران، حداقل زمین لازم برای تأمین معاش یک‌ساله یک خانواده ۵ نفری روستایی در سطحی متوسط را ۷ هکتار می‌دانند (هوگلاند، ۱۳۸۱: ۱۴۳). با توجه به این معیار و مطابق با جدول شماره ۱، حداقل ۶۶ درصد بهره‌برداران زمینی کمتر از آنچه برای یک معاش متوسط نیاز است، در اختیار داشته‌اند. در واقع، تنها ۱۸ درصد از مجموع اراضی، مربوط به طبقات بهره‌برداری کمتر از ۵ هکتار است که ۶۵.۲ درصد از مجموع تعداد بهره‌برداری‌های با زمین را تشکیل می‌دهند و بالعکس ۶۰ درصد از مجموع زمین‌ها مربوط به بهره‌برداری‌های ۱۰

هکتار به بالا است که فقط حدود ۱۷ درصد از تعداد کل بهره‌بردارهای بازمین‌اند. تراکم جمعیتی نیز در طبقات کمتر از ۵ هکتار به شدت بالاتر از بهره‌بردارهای ۱۰ هکتار به بالا است. از ۱.۹۳۴.۱۶۰ خانوار با زمین، ۱.۲۲۱.۱۷۷ خانوار یعنی تقریباً ۶۳ درصد از خانوارهای با زمین در طبقات کمتر از ۵ هکتار زراعت می‌کرده‌اند حال آنکه در بهره‌بردارهای ۱۰ هکتار به بالا، ۳۶۰.۳۴۸ خانوار یعنی تقریباً ۱۹ درصد کل خانوارهای با زمین به زراعت مشغول بوده‌اند (اداره آمارشناسی کشاورزی، ۱۳۳۹: ۶۲). مطابق با همین سرشماری، میانه آماری مساحت زمین، تقریباً مساوی است با ۲.۹۱۱ هکتار بوده است که به‌وضوح نشانگر توزیع ناعادلانه زمین در پیش از اصلاحات ارضی و شدت بیکاری پنهان در روستاها است (همان: ۱۱).

تراکم جمعیت در زمین‌های کم وسعت، جدا از ناعادلانگی توزیع زمین، به مسئله افزایش جمعیت در روستاها بازمی‌گشت که بی توضیح این مسئله، شدت بیکاری پنهان در روستاها روشن نخواهد شد. این افزایش جمعیت معلول بهبود شرایط غذایی و بهداشتی روستاهای کشور بود. در اواسط دهه ۱۳۰۰ با ورود کامیون به ایران و بهبود راه‌های ارتباطی، برای نخستین بار، انتقال محصولات کشاورزی از مناطق دارای مازاد به مناطق قحطی خیز با سرعتی مناسب امکان‌پذیر گردید. خود دولت در این زمینه پیش‌قدم بود و سازمان مسئول انجام این خدمات با دویست کامیونی که در اختیار داشت حمل‌خواروبار را از مناطق دارای مازاد به مناطق قحطی‌زده با موفقیت انجام می‌داد. این امر امکان بروز قحطی‌های ناحیه‌ای را کاملاً از میان نبرد، اما تأثیر بارزی بر کاهش بیماری و مرگ‌ومیرهای ناشی از سوء‌تغذیه داشت (باری‌یر، ۱۳۶۳: ۳۵). در واقع بروز قحطی‌های ادواری در مناطق روستایی نه از وقفه عمومی در تولید غلات بلکه از فقدان کامل تسهیلات ترابری (جاده و وسایل حمل‌ونقل) ناشی می‌شد (همان: ۵). ذکر یک نمونه در این زمینه ابعاد تأثیر قحطی‌های ادواری بر میزان جمعیت یک منطقه را به‌خوبی نشان خواهد داد. برای مثال، قحطی ۱۲۸۸ قمری همواره به‌عنوان ویرانگرترین رویداد تاریخ عصر قاجار شناخته‌شده و به‌زعم محققان این استنباط درباره ابعاد و اهمیت آن را به‌هیچ‌وجه نمی‌توان مبالغه‌آمیز دانست. محتاطانه‌ترین برآوردها نشان می‌دهد که در این واقعه حدود یک و نیم میلیون نفر جان خود را از دست دادند و حتی بعضی از محققان فکر می‌کنند که حدود سه میلیون نفر یعنی نزدیک به یک‌سوم جمعیت ایران احتمالاً در اثر این قحطی جان‌باخته‌اند (گرنی و صفت‌گل، ۱۳۹۲: ۱۱). افزون بر این، پیشرفت و توسعه ارتباطات شهر و روستا (نظیر جاده‌ها، وسایل نقلیه و وسایل ارتباط جمعی و غیره) امکان استفاده روستاییان از امکانات

درمانی و بهداشتی شهری را نیز فراهم می‌ساخت. در نتیجه عوامل فوق و برخی عوامل دیگر که ذکر آن‌ها در این مقال نمی‌گنجد، رشد جمعیت از ۰/۷ درصد در سال (تا سال ۱۳۰۰) به تدریج افزایش یافته و در دهه قبل از اصلاحات ارضی به بالاترین حد خود یعنی حدود ۳ درصد رسیده بود (اعتماد، ۱۳۶۳: ۹۲). از طرف دیگر افزایش مطلق جمعیت روستایی به علت ارزانی نیروی کار، همواره روش‌های عقب‌مانده و مبتنی بر کارگر را در بخش کشاورزی به جای استفاده از ماشین‌آلات ترغیب می‌کرد. این امر موجب قطعه‌قطعه شدن زمین‌های زیر کشت و در نتیجه کاهش بازده زمین می‌شد که جدا از کم‌زمینی، خود عاملی دیگر در پایین‌آوردن درآمد خانوارهای روستایی بود (همان: ۹۲-۹۳).

جدا از مشکلات فوق، در کشت زمین به شیوه ارباب-رعیتی قسمت نسبتاً مهمی از محصول یا نصیب مالک می‌شد و یا به‌عنوان دیون و رسومات گوناگون از مجموع محصول کم می‌شد. از این رو سهمی که به زارع می‌رسید بسیار ناچیز بود. اگر به این نکته توجه کنیم که این سهم نیز (در مناطقی که نظام بنه در آن‌ها رواج داشت) مجدداً بین لاقل دو نفر یا شاید بین عده‌ای مرکب از چهار یا پنج تن که به «بنه» وابستگی داشتند، تقسیم می‌شد، به این نکته پی می‌بریم که عوایدی که از طریق کشاورزی نصیب زارع سهم بر می‌شد در غالب موارد کفاف زندگی آن‌ها را نمی‌داد. به علت کم‌زمینی و نابآوری زمین‌ها این حکم در مورد خرده‌مالکان نیز صادق بود (لمتون، ۱۳۷۷: ۶۵۵). نتیجه چنین نظام بهره‌برداری از زمینی، فقر اکثریت کشاورزانی بود که در روستاهای کشور به کشاورزی اشتغال داشتند. این امر موجب می‌شد تا بسیاری از روستاییان که سهم رعیتی آن‌ها برای تأمین معیشت تمام سال آن‌ها کافی نبود، به‌ویژه در فصولی که به کار کشاورزی اشتغال نداشتند، به دنبال راه‌های دیگری برای امرار معاش برآیند.

۳. پدیدار شدن بیکاری در شهرها

در اینجا ذکر این نکته لازم است که فقر و بیکاری پنهان کشاورزان، لزوماً مهاجرت به شهرها را به دنبال نداشت. به سخن دیگر، در برخی شرایط که مناطق شهری اطراف که به علت نبود سرمایه‌گذاری‌های تازه فاقد فرصت‌های شغلی تازه برای مهاجران بودند، ترجیح اضافه جمعیت روستایی ماندن در خود روستا بود که این خود موجب تشدید بیکاری پنهان و فقر بیشتر خانوارهای روستایی می‌شد (گروه پژوهشی، ۱۹۶۹: ۱۵۱-۱۵۳). این حکم در خصوص مهاجرت‌هایی نیز که بر اثر بروز بلایای طبیعی همچون زلزله و سیل صورت

می‌گرفت، می‌تواند صادق باشد. اگر بر اثر بلایای طبیعی، نظام تولیدی روستا برهم می‌خورد، این مهاجرت می‌توانست، به علت وجود فرصت‌های شغلی در بخش کشاورزی مناطق همجوار، شکل مهاجرت به مناطق روستایی دیگر را به خود بگیرد. برای مثال، اهالی آبادی‌های زابل که آبادی‌های آن‌ها به علت کم‌آبی و یا صدمات ناشی از طغیان رودخانه هیرمند دچار بحران می‌شد، با توجه به توسعه سطح کشت در دشت گرگان و گنبدکاووس، برای یافتن کار زراعی عموماً به آن منطقه مهاجرت می‌کردند. (مرکز پژوهش، سنجش و اسناد ریاست جمهوری، ۱۳۹۰: ۱۹۸-۱۹۹). این مناطق از لحاظ شرایط طبیعی برای کشت محصولات تجاری مناسب‌تر بودند و به همین مناسبت پیش‌قراولان نفوذ سرمایه صنعتی در امور کشاورزی بودند (سوداگر، ۱۳۵۷: ۱۳۴). با این حال، از سال‌های دهه ۱۳۱۰ به بعد، پیدایش صنایع نوپا، ایجاد کانون‌های صنعتی و برنامه‌های عمران شهری (همچون ساختن جاده‌ها، خیابان‌ها و ساختمان‌های دولتی نظیر مدارس، کارخانه‌ها، ادارات و ساختمان‌های بخش خصوصی)، توسعه بخش خدمات خصوصی و دولتی و به‌ویژه گسترش تجارت با غرب، و ایجاد مراکز عمده تجاری مانند تهران و خرمشهر، امکاناتی را برای اشتغال در شهر پدید آورد که موجب مهاجرت نیروی کار از روستا به شهر می‌گردید. (سوداگر، ۱۳۵۷: ۲۶) این مهاجرت‌ها، همان‌گونه که نشان داده شد، بیشتر از افزایش جمعیت و کمی سهم رعیتی و یا عوامل طبیعی همچون قحطی، سیل، خشک‌سالی و غیره ناشی می‌شد. مهاجرتی که از آن به «مهاجرت رکودی» تعبیر می‌شود. این موج مهاجرتی اول، مستقیماً متأثر از بسط مناسبات سرمایه‌داری نبود، با این حال باید توجه داشت برای اینکه مهاجرت نیروی کار روستایی به شهر امکان‌پذیر شود، همان‌طور که پیش‌تر توضیح داده شد، می‌بایست برخی مراکز شهری در حال توسعه وجود می‌داشت تا این مهاجران را جذب کند. از اوایل دهه ۱۳۱۰ تا اوایل دهه ۱۳۴۰ مهاجرت نیروی کار از چنین الگویی پیروی می‌کرد. در الگوی دوم، که به پس از اصلاحات ارضی مربوط می‌شود، مهاجرت عمدتاً از بسط مناسبات سرمایه‌داری در کشور ناشی می‌شد که در ادامه به آن پرداخته خواهد شد. (Bayat, 1987:32).

با اینکه آمارهای جمعیتی موثقی از این دوره در دست نیست، برآوردها نشان می‌دهد که تا قبل از حدود سال ۱۳۱۳ نرخ خالص مهاجرت بین شهر و روستا ناچیز بوده (باری‌یر، ۱۳۶۳:ص ۴۲) و تا شهریور هزار و سیصد و بیست نیز میزان مهاجرت (شش صدم درصد) همچنان پایین بوده است (اعتماد، ۱۳۶۳: ۹۶). از سوی دیگر ایجاد کارخانجات و مؤسسات جدید و برنامه‌های گسترده راه‌سازی از دهه ۱۳۱۰ به بعد توان جذب این مهاجران را در

۱۲۰ از بیکاری پنهان به بیکاری آشکار: تأثیر اصلاحات ارضی در به رسمیت شناختن بیکاری

اقتصاد شهری داشته است. از این رو تا پیش از شهریور ۱۳۲۰، در فضای عمومی مشکلی به نام بیکاری آشکار شهری به چشم نمی‌آمد و مشکل نیروی فعال جامعه، بیشتر همان بیکاری پنهان بود. (آیرملو، ۱۳۶۳: ۹۵-۹۶). حتی با توجه به پایین بودن میزان مهاجرت تا شهریور ۱۳۲۰، به نظر می‌رسد به دلیل کمبود کارگر برخی مهاجران توان چانه‌زنی با کارفرمایان خود را نیز داشته‌اند. توانی که نگرانی دولت را به دنبال داشت و وزارت دربار را از همان ابتدای شروع فعالیت‌های گسترده عمرانی در سال ۱۳۱۱ به تلاش برای تثبیت مزد کارگران واداشت. اما همان‌طوری که جوایبه برخی وزارتخانه‌ها نشان می‌دهد، در برخی فصول سال، به‌ویژه زمانی که کارهای کشاورزی در جریان بود، چنین تثبیتی غیرممکن بود: «بر اثر کمی اجرت و بدی آب و هوا، خصوصاً در این فصل [اواخر بهار]، عملجات بین بندر جز و بندر شاه دست از کار کشیده و چون مالکین اجرت زیادتر می‌دهند، به امور زراعتی پرداخته‌اند. برای پیشرفت کار مستدعی است اجازه فرمایند استثناً تا پنج قران به‌طور موقت به عملجات بین بندر جز و بندر شاه تأدیه شود والا امور خط معوق خواهد ماند». حتی اگر بر این میزان دستمزد پافشاری می‌کردند، امور برخی وزارتخانه‌ها می‌توانست مختل شود: «نظر به اینکه کلیه وزارتخانه‌ها و موسسه بلدیه و اشخاص متفرقه که ساختمان دارند اجرت عمده را بیش از چهار ریال پرداخت می‌نمایند، لذا عمده برای ساختمان‌های قشون به‌سختی حاضر می‌شود و این امر موجب اشکال و وقفه در امور ساختمانی قسمت‌های قشون گردیده [است]» (مرکز پژوهش، سنجش و اسناد ریاست جمهوری، ۱۳۹۰: ۱-۵).

بعد از شهریور ۱۳۲۰ نیز با وجود از کار افتادن چرخ‌های دولت و متوقف شدن برنامه‌های عمرانی، نیازهای متفقین جایگزین برنامه‌های عمرانی شد و دوره‌ای از فرصت‌های شغلی تازه برای افراد جویای کار فرارسید. نیروهای خارجی برای ارسال مهمات از طریق راه آهن ایران به اتحاد جماهیر شوروی به عدّه زیادی کارگر از قبیل راننده، مکانیسین، عمله جاده و کارگران فنی مختلف احتیاج داشتند. افزون بر این، در اثر عدم امکان ورود اجناس خارجی و کمبود وسایل باربری، نرخ محصولات و اجناس داخلی افزایش یافته بود و کارخانه‌ها ظرفیت خود را تا حد امکان بالابرده بودند. شرایط یادشده و دیگر نیازهایی که خاص دوران جنگ است، تقاضای بی‌سابقه‌ای در بازار کار ایران به وجود آورده بود و در آن زمان کمبود کارگر در فعالیت‌های مختلف محسوس بود (سپهر، ۱۳۴۵: ۲۸۸). با این حال، بدیهی بود که چنین وضعی دوام نمی‌یافت و برای حفظ سطح متناسب اشتغال باید اقدامات جدی صورت می‌گرفت و به تدریج که فعالیت‌های جنگی تخفیف می‌یافت می‌بایستی فعالیت‌ها و

اقدامات عادی اقتصادی جایگزین اقدامات دوران جنگ می‌شد تا از سقوط فوق‌العاده سطح اشتغال جلوگیری شود اما به دلیل به‌سامان نبودن دولت در این دوره، به تدریج که از آهنگ فعالیت‌های جنگی کاسته شد، ظرفیت تولیدی بنگاه‌های داخلی کاهش یافت و این مؤسسات به اخراج کارگران اضافی خود پرداختند (همان: ۲۸۹-۲۹۰). در این زمان دیگر مسئله بیکاری در شهرها آشکار شده بود. جدا از کارگران بیکار شده، دسته‌دسته کشاورزان فقیر نیز هر ساله چون فصل برداشت محصول به اتمام می‌رسید، برای تهیه کار عازم تهران و دیگر شهرهای بزرگ می‌شدند (مرکز پژوهش، سنجش و اسناد ریاست جمهوری، ۱۳۹۰: ۳۵) و از این زمان به بعد این شهرها پیوسته با مشکل ازدحام بیکاران مواجه بودند.

هرچند دولت می‌کوشید از طریق افزایش اعتبارات عمرانی به‌ویژه اعتبارات راه‌سازی (به دلیل ماهیت کاربر بودن آن‌ها)، از میزان بیکاری بکاهد (همان: ۷) اما اعتبارات دولت در این شرایط نمی‌توانست جوابگوی میزان بیکاری در کشور باشد. رکود سرمایه‌گذاری صنعتی موجب وقفه در پیشرفت صنعتی کشور شده بود و در ترکیب تشکیل سرمایه در این زمان در مقایسه با قبل از شهریور بیست، تغییر بزرگی روی داده‌ها سرمایه‌ها به‌طرف تجارت و زمین‌خواری سوق یافته بودند. به‌طوری‌که در سال ۱۳۲۵، ۵۳ درصد کل سرمایه‌گذاری‌ها در ساختمان‌سازی به‌کاربرده شد و نسبت کالاهای سرمایه‌ای وارد شده به‌طور متوسط به کمتر از نصف کالاهای سرمایه‌ای وارد شده در دوره قبل از جنگ کاهش یافت. به همین مناسبت سرمایه‌گذاری در راه‌سازی نیز تقلیل یافته بود. (سوداگر، ۱۳۵۷: ۴۶) با وجود این اقدامات، اما مقامات وقت عمدتاً می‌کوشیدند با این همان دانستن فرد بیکار با دهقان روستایی، که به‌زعم مقامات، مهاجرت آن‌ها به شهرها بی‌مورد بود، و بازگرداندن آن‌ها به روستاها، مسئله بیکاری را منحل کنند. بعد از خروج متفقین از ایران و در همان ابتدای شیوع بیکاری آشکار در شهرها، کمیسیونی که از طرف دولت محمد ساعد به‌منظور مقابله با بیکاری تشکیل شد، به این نتیجه رسید که «اکثر کارگران مذکور قبل از اینکه در دستگاه متفقین شروع به کار نمایند هرکدام در یکی از شهرستان‌ها و دهستان‌ها به کاری مشغول بوده و ظن قوی می‌رود در صورت بیکاری به مراکز اصلی خود بازگشت نمایند» (نفیسی، ۱۳۲۴: ۶). به تعبیر یکی از گزارش‌های محرمانه دولتی به تاریخ ۲۱ دی ۱۳۲۳: «طبق اطلاع حاصله، حزب توده اکثر کارگران بیکار را که اخیراً در اثر اتمام کارهای متفقین بیکار شده‌اند و از دهاتی‌ها و زارعین خوزستان و لرستان و غیره می‌باشند و عموماً دست از فلاحت کشیده به عملگی مشغول شده بودند، برای اینکه بر تعداد افراد بیکار اضافه شود به عناوین مختلفه تحریک و تبلیغ می‌نماید که به دهات خود نروند تا عده زیاد [ی] سیاهی لشکر درست نماید. در صورتی که

تمام این اشخاص کارگر نبوده، بلکه دهقان و فلاح می‌باشند و فعلاً برای عموم آن‌ها در محل خود، کار موجود است، لیکن حزب توده مستقیم و غیرمستقیم مانع از پراکنده شدن آن‌ها می‌شود» (طاهراحمدی، ۱۳۷۹: ۳۲۵). نسبت دادن بیکاری به مهاجرت دهقانان و لزوم مراجعت این دهقانان به روستاهای خود چنان شایع بود که حتی بیکاران در اعتراضات خود، لازم می‌دیدند دهقان بودن خود را انکار کنند. برای نمونه، در بیانیه‌ای «از طرف کارگران بیکار شهر قزوین» در سال ۱۳۲۳ آمده است: «لابد اطلاع پیدا کرده‌اید که عده زیادی کارگر در این شهر بیکار شده‌اند و قطعاً صحبت‌ها و حرف‌های زیادی هم که در این خصوص زده‌اند به گوش شماها رسیده است. بعضی‌ها این‌طور گفته‌اند که بیکارها می‌خواهند آشوب برپا کنند و بعضی کارگران بیکار را به شما مهاجر معرفی کرده‌اند... ما که بیکار مانده‌ایم همه ایرانی و با شما برادر هستیم، از هر صد نفر بیکار که در این شهر ویلان و سرگردان مانده‌اند، ۹۰ نفر قزوینی و ده نفر آذربایجانی و زنجان‌ی هستند و آن‌ها هم گذشته از این‌که ایرانی هستند، سال‌هاست در این شهر زندگی می‌کنند، دیده و شناخته شده‌اند. ما هیچ فکری نداریم مگر آنکه خودمان را از بیکاری و اهل [و] عیالمان را از گرسنگی و برهنگی نجات دهیم». (همان: ۳۹۰-۳۹۱) در فصل‌هایی که کار کشاورزی به پایان می‌رسید و دهقانان کم‌زمین و فقیر دسته‌دسته راهی شهرها می‌شدند مقامات حتی برای بازگرداندن آن‌ها مستقیماً به انجام اقداماتی متوسل می‌شدند و فرمانداری‌ها را به اقداماتی در این باره وامی‌داشتند. اقداماتی که حاصل چندانی نداشت: «این اشخاص با نحو فلاکت‌باری پیاده و لخت و گرسنه و با وضع اسف‌باری که صراحتاً می‌توانم عرض کنم، فاقد شرایط اولیه زندگی در این بیابان‌های سوزان لخت‌و‌عور در حرکت می‌باشند که دل هر سنگی را آب می‌نماید و با وسعت منطقه و عدم وسایل جلوگیری هم در آن حدود غیرممکن و باید اقدام اساسی در این خصوص معمول گردد» (مرکز پژوهش، سنجش و اسناد ریاست جمهوری، ۱۳۹۰: ۴۱).

نتایج اولین سرشماری عمومی کشور در سال ۱۳۳۵ نیز به شرحی که در زیر می‌آید همسو با تلاش دولت در منحل کردن پدیده بیکاری در پیش از اصلاحات ارضی است. طبق این سرشماری، میزان بیکاری کمتر از سه درصد است. به عبارت دیگر، بر اساس داده‌های این سرشماری، کشور در وضعیت «اشتغال کامل» قرار داشته است، زیرا بسیاری از اقتصاددانان، وجود ۲ تا ۳ درصد بیکاری را برای وضعیت اشتغال کامل امکان‌پذیر می‌دانند (غفوری خرازی، ۱۳۵۰: ۷۲). جدا از مشکلات ساختاری که سرشماری‌های عمومی در بازنمایی بیکاران دارند، سرشت زمان‌پیشانه (anachronistic) مفاهیم به‌کاررفته در این

سرشماری موجب شده است تا تصویر عرضه‌شده از بیکاری در آن از اساس مخدوش باشد، چرا که با تعریف این سرشماری از بیکاری، اصلی‌ترین وجه بیکاری در پیش از اصلاحات ارضی، یعنی بیکاری پنهان در روستاها، مغفول می‌ماند (بهداد و نعمانی، ۱۳۹۳: ۲۹۳-۲۹۴). در این سرشماری نیروی انسانی به دو دسته عمده جمعیت فعال و جمعیت غیرفعال و آنگاه جمعیت فعال به دو دسته عمده شاغل و در جستجوی کار (یا همان بیکار) تقسیم شده است و بیکار به کسی گفته شده که بآنکه از نظر اقتصادی توانایی انجام کارهای مفید را دارد ولی در جستجوی کار است (اداره کل آمار عمومی، ۱۳۴۰: ۲۲۱). توجه به وجه تاریخی مفهوم بیکاری، سرشت زمان‌پیشانه این سرشماری‌ها را آشکار می‌کند. مفاهیمی از قبیل جمعیت فعال و غیرفعال و بیکار، در نگاه اول به نظر می‌رسد مقولاتی بی‌زمان هستند که پیوسته وجود داشته‌اند. اما باید توجه داشت که این تعاریف، گویای وجه تاریخی نیروی انسانی و پدیده بیکاری نیست و تحولات حادث شده بر آن‌ها را نادیده می‌گیرد. پیش شرط به‌کارگیری چنین در تعریفی در سرشماری‌ها این است که در آن جامعه، کار مزدی گسترش یافته باشد و روابط مزد محور در آن استیلا یافته باشد و به لحاظ مکانی و فضایی جدایی بنیادینی در میان نیروهای کار پدید آمده باشد (Perry, 2000: 11). حال آنکه تا پیش از اصلاحات ارضی کار مزدی در جامعه استیلا نیافته بود و به شکل غالب کار در کشور بدل نشده بود و چنین جابه‌جایی که در بالا از آن سخن رفت در میان اکثریت جمعیت فعال جامعه رخ نداده بود (اداره کل آمار عمومی، ۱۳۴۰) و با وجود شدت بیکاری پنهان و فقر در روستاها، بسیاری از نیروی کار روستاها نه خواست و نه امکان مهاجرت به شهر را داشتند.

۴. اصلاحات ارضی و تأثیر آن بر نظام بهره‌برداری از زمین

هرچند پیشینه فکر اصلاحات ارضی به دوران مشروطیت بازمی‌گردد، با این حال، تا اواخر دهه ۱۳۳۰ این فکر نتوانست موافقت مقامات دولتی را برای عملی شدن به دست آورد (هوگلاند، ۱۳۸۱: ۷۷). اما در این زمان مقامات دیگر پذیرفته بودند که پیش شرط هرگونه توسعه اقتصادی کشور، انجام اصلاحات ارضی است. مالکیت ارضی به شیوه پیش از اصلاحات ارضی با پایین نگاه داشتن سطح زندگی دهقانان و نیز با حفظ شیوه‌های قدیمی تولید به علت در اختیار داشتن نیروی کار ارزان، بازار مصرف مواد مصرفی و مواد تولیدی هر دو را محدود می‌ساخت و مانع عمده توسعه اقتصادی کشور دانسته می‌شد (پارسا، ۱۳۵۸: ۱۱۰). اصلاحات ارضی را از جنبه‌های مختلف می‌توان بررسی کرد اما با توجه به

مسئله نوشته حاضر، تحلیل زیر صرفاً به تأثیر اصلاحات ارضی بر نظام بهره‌برداری از زمین و به تبع آن، تأثیری که بر پدیده بیکاری داشته است، محدود شده است.

مراد از اصلاحات ارضی مجموعه قوانین و مقرراتی است که به منظور لغو نظام ارباب-رعیتی و باز توزیع مجدد زمین در سراسر دهه چهل شمسی به مرحله اجرا درآمد. این اصلاحات معمولاً به سه مرحله تقسیم می‌شود و اجرای قانون ۱۹ دی ماه ۱۳۴۰ با عنوان «قانون اصلاحی قانون اصلاحات ارضی» مرحله اول آن شناخته می‌شود (هوگلاند، ۱۳۸۱: ۱۰۹). این قانون، نه فصل و سی و هشت ماده داشت. حداکثر مالکیت کشاورزی هر شخص در تمام کشور، مطابق با ماده دو این قانون، به یک ده شش دانگ محدود می‌شد و مالکینی که بیشتر از یک ده در تصرف داشتند، می‌توانستند ده مزبور را به میل خود انتخاب کنند. مازاد بر شش دانگ مزبور، طبق این قانون تقسیم می‌شد. تبصره یک همین ماده به مالکان این اختیار را می‌داد که معادل شش دانگ را از مالکیت‌های پراکنده انتخاب نمایند. و مطابق با ماده سه، باغات میوه و باغات چای و قلمستان‌هایی که عرصه و اعیان آن‌ها متعلق به مالک بود، از تقسیم معاف می‌شد. مطابق با همین ماده کلیه اراضی که از طریق زراعت مکانیزه و بدون شرکت زارع و به وسیله کارگر کشاورزی مورد بهره‌برداری واقع می‌شدند، مشمول تقسیم نمی‌شدند (حجتی اشرفی، ۱۳۸۷: ۵۸۸-۵۹۰). معیار تقسیم‌بندی نیز برحسب نسق زراعتی بود. اراضی ده مورد تقسیم، برحسب نسق زراعتی موجود، سهم‌بندی و به صورت مشاع به زارعین واگذار می‌شد. اولویت دریافت زمین نیز با زارعین همان دهی بود که به زراعت مشغول بودند و در آن اقامت داشتند. (همان: ۵۹۲-۵۹۴). مرحله دوم اصلاحات ارضی با اجرای بندهای الحاقی در تیرماه ۱۳۴۳ شروع شد. این مواد الحاقی در جلسه مورخ ۲۷ دی ۱۳۴۱ به تصویب هیئت وزیران رسیده بودند (هوگلاند، ۱۳۸۱: ص ۱۳۷). قوانین مرحله دوم به دهات و مزارعی مربوط می‌شد که طبق قانون اصلاحات ارضی مشمول تقسیم نشده بودند. این مواد الحاقی به بیشتر به رابطه ارباب-رعیتی مربوط می‌شد و مطابق با آن، نسق‌بندی جای خود را به پرداخت اجاره‌بهای مقطوع نقدی می‌داد. مطابق با مواد الحاقی مالکان موظف بودند به یکی از سه صورت زیر عمل نمایند: الف) مالکین ملک خود را بر اساس معدل عایدات سه سال اخیر ملک، بدون در نظر گرفتن عوارض، مطابق عرف محل به زارع همان ملک، اجاره نقدی دهند. مدت اجاره فوق سسی سال بود و از جهت قیمت هر پنج سال قابل تجدیدنظر بود. ب) مالکین می‌توانستند از آن تاریخ ملک مزروعی خود را با تراضی به زارعین بفروشند. ج) اراضی آبی و دیم هر یک به نسبت بهره مالکانه مرسوم در محل بین زارعین و مالک و یا مالکین محل تقسیم و سهم مالک یا مالکین

بدون زارع با حقاچه مربوطه از اراضی آب و دیم مجزا و سهم زارعین نیز با حقاچه بین کلیه آنان طبق نسق زراعتی همان محل تقسیم گردد. مطابق با تبصره شش این ماده، در مورد شالیزارها، مالکین می‌توانستند تا ۳۰ هکتار را برای خود نگه‌دارند (حجتی اشرفی، ۱۳۸۷: ۶۰۲-۶۰۳). و مطابق با ماده ۱۷ آیین‌نامه اصلاحات ارضی سال ۱۳۴۳ در صورت توافق اکثریت زارعین و مالکین هر ده، بهره‌برداری آن ده به‌صورت یک «واحد سهامی زراعی» درمی‌آمد که توسط هیئت‌مدیره‌ای مرکب از سه نفر که یک نفر از طرف زارعین و نفر دوم از طرف مالک یا مالکین و نفر سوم با توافق طرفین انتخاب می‌شود، اداره می‌شد (همان: ۶۱۵). از سوی دیگر، اراضی بایر، که بخش وسیعی از اراضی روستاها را تشکیل می‌دادند، طبق ماده ۳ قانونی که در کمیسیون خاص مشترک مجلسین در خرداد ۱۳۴۶ در مورد واگذاری اراضی به تصویب مجلسین رسید، اگر مالکین آن اراضی حداکثر ظرف ۵ سال از تاریخ تصویب این قانون برای آبادانی و عمران آن اراضی اقدام می‌کردند، از تقسیم معاف می‌شدند (نعیمی، ۱۳۷۴: ۷۰).

در سال ۱۳۴۸ دولت تصمیم گرفت مرحله سوم اصلاحات ارضی را آغاز کند که طبق آن به مستأجران امکان داده می‌شد زمینی را که در اجاره‌دارند مستقیماً از مالکان بخرند. مرحله سوم اصلاحات ارضی، مطابق با قانون «تقسیم و فروش املاک مورد اجاره به زارعین مستأجر» به اجرا درآمد. این قانون به دهات و مزارعی مربوط می‌شد که در مرحله دوم اصلاحات ارضی مشمول اصلاحات واقع شده بودند (هوگلاند، ۱۳۸۱: ۱۳۷). مالکین می‌بایست، مطابق با ماده دوم این قانون، یا ملک مورد اجاره (اعم از دایر و بایر) را با حقاچه مربوط به زارعین مستأجر انتقال دهند یا ملک را به نسبت بهره مالکانه با زارع تقسیم نمایند. بهای فروش نقدی ملک مورد اجاره، مطابق با ماده ۳ این قانون، ۱۰ برابر مال‌الاجاره سالانه تعیین شده بر اساس مقررات مرحله دوم بود. و زارعین نیز می‌بایست بهای ملک را دوازده‌ساله به اقساط متساوی بپردازند که در این صورت بهای ملک معادل دوازده برابر مال‌الاجاره سالانه آن می‌شد. زارعین، مطابق با تبصره یک ماده ۱۱، مکلف به تبعیت از نظر مالک یا مالکین برای تقسیم ملک بودند (حجتی اشرفی، ۱۳۸۷: ۶۴۲-۶۴۴). در شهریور ۱۳۵۰، با وجود آنکه اجرای قوانین مربوط به اصلاحات همچنان ادامه داشت، از سوی حکومت، اصلاحات ارضی رسماً پایان یافته اعلام شد (هوگلاند، ۱۳۸۱: ۱۳۶).

حال باید دید که این قوانین چه تأثیری بر نظام بهره‌برداری از زمین و باز توزیع آن داشته است. در این بخش، داده‌های آماری از نتایج آمارگیری کشاورزی مرحله دوم سرشماری کشاورزی سال ۱۳۵۳ استخراج شده و تحلیل حاضر عمدتاً مبتنی بر داده‌های

۱۲۶ از بیکاری پنهان به بیکاری آشکار: تأثیر اصلاحات ارضی در به رسمیت شناختن بیکاری

همین سرشماری است. در این آمارگیری، تعداد خانوارهای روستایی کشور حدود ۳.۳ میلیون خانوار برآورد شده است که ۲.۶ میلیون خانوار یا معادل ۸۰ درصد آن‌ها خانوار بهره‌بردار کشاورزی، ۶۵۸ هزار یا معادل ۲۰ درصد آن خانوار غیر بهره‌بردار بوده است. بیشترین جمعیت خانوارهای بهره‌بردار مربوط به طبقه بهره‌بردارهای کمتر از یک هکتار و کمترین آن مربوط به بهره‌بردارهای ۱۰۰ هکتار و بیشتر است (مرکز آمار ایران، ۱۳۵۵: ژ). در این سرشماری، با لغو نظام ارباب-رعیتی، خانوارهای کشاورز برحسب میزان زمین در تصرف، به هفت طبقه تقسیم شده‌اند.

جدول شماره ۲: توزیع بهره‌بردارهای با زمین برحسب اراضی دایر

به تفکیک طبقات بهره‌بردار، آمارگیری کشاورزی سال ۱۳۵۳ در مناطق روستایی

| بهره‌بردارهای با زمین | | | | طبقات بهره‌بردار (برحسب اراضی دایر) |
|-----------------------|----------|------|------------------|---------------------------------------|
| درصد | مساحت | درصد | تعداد بهره‌بردار | |
| ۱۰۰ | ۱۶۴۱۷۲۲۱ | ۱۰۰ | ۲۴۷۹۸۸۹ | کل |
| ۱.۵ | ۲۵۹۸۸۷ | ۳۰ | ۷۳۴۲۷۴ | بهره‌بردارهای کمتر از ۱ هکتار |
| ۳ | ۴۴۳۶۷۵ | ۱۳ | ۳۲۲۱۹۳ | بهره‌بردارهای ۱ تا کمتر از ۲ هکتار |
| ۱۰.۵ | ۱۷۳۲۸۶۸ | ۲۲ | ۵۴۱۵۹۲ | بهره‌بردارهای ۲ تا کمتر از ۵ هکتار |
| ۱۸ | ۲۹۴۳۴۴۷ | ۱۷ | ۴۲۷۹۳۴ | بهره‌بردارهای ۵ تا کمتر از ۱۰ هکتار |
| ۴۵.۵ | ۷۵۰۰۷۴۱ | ۱۷ | ۴۲۸۰۷۴ | بهره‌بردارهای ۱۰ تا کمتر از ۵۰ هکتار |
| ۶.۵ | ۱۰۷۳۶۹۷ | ۰.۶ | ۱۶۲۶۹ | بهره‌بردارهای ۵۰ تا کمتر از ۱۰۰ هکتار |
| ۱۵ | ۲۴۵۲۹۰۶ | ۰.۴ | ۹۵۵۳ | بهره‌بردارهای ۱۰۰ هکتار و بیشتر |

مأخذ: مرکز آمار ایران، ۱۳۵۵: جدول شماره ۱۵

از مقایسه داده‌های جدول شماره ۱ با جدول شماره ۲ نکات زیر به دست می‌آید. نخست اینکه تعداد بهره‌برداران و وسعت اراضی مزروعی کشور افزایش یافته است. اما با آنکه تعداد بهره‌برداران از حدود ۱۸۷ میلیون خانوار در ۱۳۳۹ به حدود ۲.۴ میلیون خانوار در سال ۱۳۵۳ رسیده و وسعت اراضی مزروعی کشور از حدود ۱۱.۳ میلیون هکتار به حدود ۱۶.۴ میلیون هکتار افزایش یافته است، در مقایسه با سرشماری سال ۱۳۳۹، در وسعت اراضی دهقانان کم زمین (کمتر از پنج هکتار) افزایشی صورت نگرفته و درصد مساحت اراضی مزروعی آن‌ها از ۱۹ درصد به ۱۵ درصد کاهش یافته است. تعداد این بهره‌برداران نیز بعد از اصلاحات ارضی از ۶۶ درصد به ۶۵ درصد کل بهره‌برداران رسیده

یعنی تغییر محسوسی پیدا نکرده است. به عبارت بهتر، این دهقانان در نتیجه اصلاحات تنها مالک زمین‌هایی شده‌اند که پیش از اصلاحات ارضی بر روی آن کار می‌کردند. افزایش عمده مساحت اراضی مزروعی کشور، به بزرگ مالکان مربوط می‌شود. وسعت اراضی این مالکان (۵۰ هکتار به بالا) از ۱۳.۵ درصد به ۲۱.۵ درصد افزایش یافته است. اما به عکس، هر چند تعداد نسبی این بهره‌برداران افزایشی پیدا نکرده اما تعداد مطلق این بهره‌برداران افزایش محسوسی پیدا کرده و به بیش از دو برابر رسیده است. از سوی دیگر، جدای از توزیع ناعادلانه زمین، آمارهای همین سرشماری نشان می‌دهد که ۵۱ درصد بهره‌برداران در کل کشور محصولات سالانه خود را به فروش نمی‌رسانند و ۲۶.۷ درصد بهره‌برداران، کمتر از نصف تولیدات خود را به فروش می‌رسانند. نکته بالا نیز نشان می‌دهد که اصلاحات ارضی جدای از حل نکردن مشکل دهقانان کم زمین، نتوانست کشاورزی را نیز از حالت تولید معیشتی خارج کند (همان: جدول شماره ۹).

حال باید دید که چرا دهقانان کم زمین از اصلاحات ارضی بهره‌ای نبردند و تنها این بخشی از خرده‌مالکان (مالکانی که بیش از ده هکتار زمین داشتند) و مالکان بزرگ بودند که از این اصلاحات سود بردند. نخست، همان‌طور که در بالا به آن اشاره شد، باید به نحوه توزیع زمین اشاره کرد. درست است که تقسیم‌بندی زمین‌ها برحسب نسقبندی موجود در روستاها، موجب تسهیل در روند تقسیم زمین می‌شد و حکومت را از هزینه‌های سنگین مربوط به مساحی و نقشه‌برداری از زمین‌های کشاورزی معاف می‌کرد، اما این نحوه تقسیم زمین به نوعی به رسمیت شناختن نظام ناعادلانه توزیع زمین در پیش از اصلاحات ارضی بود. (هوگالاند، ۱۳۸۱: ۱۰۶-۱۰۷). مطابق با جدول شماره یک، ۶۵.۲ درصد بهره‌برداران، زمین‌هایی کمتر از پنج هکتار در اختیار داشتند. و اگر در نظر بگیریم که به دلیل نامرغوب بودن زمین، بخشی از آن به صورت آیش رها می‌شد، طبیعی بود این زمین‌ها کفاف معیشت آن‌ها را ندهد. از این رو پذیرفتن نسق زراعی به عنوان مبنای تقسیم، نمی‌توانست مشکل دهقانان کم زمین را حل کند. از سوی دیگر قانون دست مالکان را در انتخاب زمین‌های که مشمول تقسیم نمی‌شدند، باز گذاشته بود. طبیعی بود که مالکان مرغوب‌ترین زمین‌ها را انتخاب کنند. داده‌های سرشماری ۱۳۵۳ نشان می‌دهد که بالاترین رقم مربوط به تعداد بهره‌برداری‌های مصرف‌کننده از انواع کودها در طبقه بهره‌برداری‌های کمتر از یک هکتار قرار دارد (مرکز آمار ایران، ۱۳۵۵: غ). نکته دیگر اینکه جدا از معافیت باغ‌های میوه و باغات چای و قلمستان‌ها از تقسیم، مطابق با قانون زمین‌هایی که مکانیزه شده بودند نیز از تقسیم معاف می‌شدند. بدین ترتیب، مالکان این امکان را پیدا کردند که املاک وسیعی را از

تقسیم معاف کنند. قانون نیز در این باره سخت نمی‌گرفت و مطابق با ماده ۲۰ آیین‌نامه اصلاحات ارضی همه زراعت‌هایی که عملیات شخم در آن‌ها به وسیله ماشین کشاورزی صورت گرفت زراعت مکانیزه شناخته شده می‌شد (حجتی اشرفی، ۱۳۸۷: ۶۱۹). در این خصوص مسئله‌ای که می‌بایست به آن توجه داشت، مسئله اجاره زمین و جابه‌جایی نیروی کار کشاورزی در واحدهای بهره‌برداری است. این جابه‌جایی موجب می‌شد از طریق سهمی که از واحدهای بزرگ‌تر به واحدهای کوچک‌تر انتقال می‌یافت، توزیع درآمد در این نظام بهره‌برداری از زمین، صورت عادلانه‌تری به خود بگیرد. اما پس از اصلاحات ارضی، تمایل مالکان به کشت زمین خود، به جای اجاره دادن آن، افزایش یافت. چراکه قانون از این نوع مزارع بزرگ که به صورت مکانیزه کشت می‌شدند و به کشت محصولات نقدی می‌پرداختند، حمایت‌های مختلفی به عمل می‌آورد. و از سوی دیگر این شیوه از اداره زمین، مالکان را از ادعاهای دهقانان درباره زمین رها می‌ساخت (عظیمی، ۱۳۶۱: ۹۱-۹۲).

جدای از این باید به خوش‌نشین‌ها اشاره کرد که با آن‌که بخش چشمگیری از جمعیت روستایی را تشکیل می‌دادند و در تمام مراحل اصلاحات ارضی امید به دریافت زمین داشتند، اما تقسیم زمین شامل آن‌ها نشد. قانون اصلاحات ارضی، برزگران و کارگر کشاورزی را از دریافت زمین محروم نکرده بود اما در عمل این افراد که فاقد عوامل و افزارهای زراعتی بودند از تصاحب آب و زمین مستثنا شدند (مؤمنی، ۱۳۵۹: ۲۳۲). با آنکه آمار دقیقی از تعداد آن‌ها در دسترس نیست، برخی از پژوهش‌ها نشان می‌دهد که ۴۰ تا ۵۰ درصد روستاهایی که کمتر از ۵۰۰۰ هزار نفر جمعیت داشتند، خوش‌نشین بودند که نشان از فراوانی تعداد آن‌ها در روستاها دارد (Hooglund, 1973: 229-230).

البته باید به این نکته توجه داشت که حتی توزیع عادلانه زمین نیز نمی‌توانست مشکل روستاییان کشور را برطرف کند. زیرا همان‌طور که در بالا نشان داده شد، تراکم بخش عمده جمعیت روستایی روی بهره‌برداری‌هایی قرار داشت که وسعت کمی داشتند. توجه به این نکته روشن می‌سازد که برای ارتقاء سطح زندگی از انتخاب یکی از دو روش زیر ناگزیر بود: یا باید زمین و آب موجود به نحو محسوسی افزایش می‌یافت و توزیع زمین نیز عادلانه‌تر می‌شد، و یا با فراهم آوردن فعالیت‌های تولیدی غیر کشاورزی در سطح دهستان و یا شهرها وسایل مهاجرت مفید قسمتی از اضافه جمعیت روستایی را به تدریج فراهم می‌شد (عظیمی، ۱۳۶۱: ۸۵-۸۶). اما در عمل اصلاحات ارضی نه توانست زمین و آب موجود را به نحو محسوسی افزایش دهد و نه حتی بازتوزیع زمین در آن به شکلی عادلانه صورت گرفت. با آنکه لغو نظام ارباب‌رعیتی دستاورد پرازش اصلاحات ارضی بود،

باین حال، این اصلاحات نتوانست در سطح زندگی اکثریت روستاییان ایران تغییر محسوسی ایجاد کند، زیرا اولاً، تقریباً نیمی از خانوارهای روستایی، یعنی خوش‌نشین‌ها، همان‌طور که در بالا ذکر شد، به‌این‌علت که با ملاکین قراردادهای زراعتی و تقسیم محصول نداشتند، از دریافت زمین محروم شدند. ثانیاً، نیمی دیگر از خانوارها که صاحب زمین شدند، بیش از هشتاد درصد آن‌ها سهمی کمتر از ۱۰ هکتار یافتند که غالباً بهره‌وری آن‌ها پایین بود. و سوم اینکه حدود نیمی از زمین‌ها، و معمولاً بهترین و حاصلخیزترین آن‌ها، اساساً مشمول تقسیم نشدند و در اختیار مالکینی که بیشتر آن‌ها مقیم دهات نبودند، باقی ماندند. و بالاخره، سیاست دولت در پایین نگه‌داشتن قیمت محصولات کشاورزی و واردکردن مواد غذایی و توزیع آن‌ها با قیمت‌های حمایت‌شده، بهای عمده‌فروشی غلات و دیگر محصولات را مصنوعاً پایین نگه می‌داشت. این در حالی بود که بهای سایر کالاها و خدمات با تورمی شدید پیوسته افزایش می‌یافت. برای مثال در سال ۱۳۵۵، هزینه واقعی تولید یک تن گندم یا برنج از هزینه خرید آن‌ها در خرده‌فروشی‌های شهری بیشتر بود. و از آنجاکه غلات و برنج حدود ۷۵ درصد تولید روستاییان را تشکیل می‌دادند، بر فقر آن‌ها افزوده شد و امکان امرارمعاش از راه کشاورزی برای آن‌ها مشکل‌تر از قبل گردید. تأثیرات به‌هم‌پیوسته عوامل اقتصادی نامبرده، پس از اصلاحات ارضی باعث تشدید هجوم و مهاجرت روستاییان به شهرها در دهه ۱۹۷۰ گردید. (همایون‌پور، ۱۳۶۱: ۳۸۳-۳۸۴)؛ به این امید که در شهرها در فعالیت‌های تولیدی غیر کشاورزی، فرصتی در اختیار آن‌ها قرار گیرد. در نتیجه، پس از اصلاحات ارضی میزان تمرکز زمین کاهش یافت، تحرک جمعیت روستایی کشور افزایش یافت و بخشی از جامعه روستایی را به راه‌های دیگری برای کسب معاش واداشت.

۵. به رسمیت شناختن بیکاری

با عزم دولت برای انجام اصلاحات ارضی، بیکاری نیز چه پنهان و چه آشکار، به تدریج، به رسمیت شناخته شد. بعد از اصلاحات ارضی، دولت دیگر نمی‌توانست منحل کردن بیکاری را در بازگشت مهاجران به روستاها بجوید. زیرا همان‌گونه که شرح داده شد، در اصلاحات ارضی قرار بر این نبود از بزرگ مالکان کاملاً سلب مالکیت شود و زمین‌های موجود در روستاها به شکلی عادلانه در میان تمام خانوارهای روستایی توزیع شود. در این مرحله با اذعان به وجود مشکل بیکاری پنهان در روستاها، فرض بر این بود که اضافه جمعیت

۱۳۰ از بیکاری پنهان به بیکاری آشکار: تأثیر اصلاحات ارضی در به رسمیت شناختن بیکاری

روستایی به شهرها نقل مکان کرده تا بتوانند در شهرها موفق به یافتن کار و امرارمعاش شوند و البته برنامه‌ریزان اقتصادی دولت می‌دانستند که این اقتصاد شهری توان جذب تمام جویندگان کار را نخواهد داشت و از این رو بیکاری را به عنوان مسئله‌ای اجتماعی که ریشه اقتصادی دارد، پذیرفته و به دنبال راه‌حلی برای کاستن از ابعاد آن بودند (هیئت مرکزی امور اقتصادی، ۱۳۴۰: ۳۵). چنین نگاهی تازه‌ای به بیکاری در اسناد و مکاتبات دولتی به وضوح هویدا است. در آستانه اصلاحات ارضی، دبیر وقت شورای عالی اقتصاد، در نامه‌ای که به تاریخ ۱۳۴۱/۳/۲۹ برای دفتر نخست‌وزیری ارسال کرده است، در گام اول وجود بیکاری را به رسمیت شناخته است: «در مرحله فعلی توسعه اقتصادی ایران دو نوع بیکاری وجود دارد: نخست، بیکاری پنهان روستایی که در اثر ازدیاد جمعیت در دهات و محدود بودن وسایل کار کشاورزی پدیدار شده و روزبه‌روز با ورود ماشین به روستاها و احتیاج کمتر به کارگر رو به افزایش می‌رود و در اثر مهاجرت روستاییان به شهرها تدریجاً تبدیل به بیکاری پنهان شهری می‌شود» و دیگری «بیکاری آشکار» که از این افراد بیکار «بیشتر کسانی که تقاضای شغل کرده‌اند، [مطابق با] گزارش وزارت کار، همان روستاییانی هستند که چون صنعت نوزاد شهری قدرت جذب ایشان را نداشته است، وارد خدماتی که محتاج به ممارست نداشته است، شده‌اند (ساختمان و غیره) و امروز بیکار هستند» و در گام بعدی، به دنبال حل مشکل بیکاری است و دیگر صحبت از بازگرداندن روستاییان نیست. به گفته این مقام برای حل مشکل بیکاری باید «با ایجاد قطب‌های توسعه در استان‌ها، مهاجرین روستایی را که در حال روستاها را ترک خواهند گفت، به سوی آن قطب‌ها و مراکز سوق داد» (مرکز پژوهش، سنجش و اسناد ریاست جمهوری، ۱۳۹۰: ۲۴۷-۲۴۸). اهمیت این گفته آنجایی روشن می‌شود که این مکاتبه شورای عالی اقتصاد با دفتر نخست‌وزیری را با پیشنهادات همین نهاد در خصوص مشکلات کارگران ساختمانی و لزوم بازگرداندن کارگران مهاجر که به یک سال قبل از مکاتبه یادشده مربوط می‌شود مقایسه کنیم. در سال‌های نزدیک به اصلاحات ارضی، با رکود امور ساختمانی غیردولتی، بیکاری در میان کارکنان ساختمان‌های غیردولتی نیز افزایش یافته بود. شورای عالی اقتصاد در آن زمان معتقد بود که یکی از راه‌کارهای اصلی حل این مشکل با توجه به اینکه «عده زیادی از این کارگران، مهاجرین دهات و شهرستان‌ها هستند» در این است که «باید عده‌ای از آن‌ها را که به مراکز استان‌ها و پایتخت مهاجرت کرده‌اند، به اوطان خود بازگردانید» (همان: ۲۴۶). چنین گفته‌هایی به وضوح نشان از تغییر نگرش دولت به مسئله بیکاری دارد.

با انجام اصلاحات ارضی دیگر این همان دانستن فرد بیکار با مهاجر دهقان موضوعیت خود را از دست می‌داد و اصولاً برنامه‌های عمرانی دولت قصد داشت که با این اصلاحات، اضافه جمعیت روستایی را به‌منظور احتیاج روزافزونی که اقتصاد شهری بر اثر سرمایه‌گذاری‌های متنوع به نیروی کار تازه‌نفس پیدا می‌کرد، به شهرها منتقل کند. بنابراین بود که با انجام سرمایه‌گذاری‌های مختلف در شهرها، بازار کار شهری گسترش داده شود و با ایجاد فرصت‌های متنوع شغلی مانع از بروز بیکاری آشکار در شهرها شوند. بدین خاطر در برنامه‌های عمرانی که اهرم اصلی دولت در سرمایه‌گذاری و توسعه اقتصادی بود، از این زمان پذیرفتن مشکل بیکاری و حل آن به‌عنوان مقوله‌ای برجسته نمایان می‌گردد. بودجه برنامه‌های عمرانی که تا آغاز دههٔ چهل عمدتاً صرف بهبود زیرساخت‌های شهری و بین‌شهری می‌شد (هیئت مرکزی امور اقتصادی، ۱۳۴۰: ۳-۶)، در مرحلهٔ بعد، یعنی پس از اصلاحات ارضی، پس از بهبود نسبی این زیرساخت‌ها، عمدتاً صرف سرمایه‌گذاری‌های صنعتی شد زیرا تا آغاز برنامه سوم در «شکاف عمیق بین درآمد شهرنشینان و روستاییان» و فقر گسترده‌ای که بر کشور حاکم بود، بهبودی حاصل نشده بود. در برنامه عمرانی سوم که هم‌زمان با سال‌های نخست اصلاحات ارضی به اجرا درآمد، ضمن اشاره به زیادی جمعیت «روستانشین و فقیر» آمده است که «لازمه پیشرفت کشور» در این است که با انجام سرمایه‌گذاری‌های صنعتی لازم و پدید آمدن «رشد سریع [اقتصادی] و به وجود آمدن رشته‌های جدید و متنوع اقتصادی» گروه‌های بزرگی از جمعیت روستایی «تدریجاً دست از مشاغل روستایی کشیده و به‌سوی سایر مشاغل روی آورند» و درعین حال پیش‌بینی می‌کرد که «پیشرفت صنعتی کشور» می‌بایست آن‌چنان باشد که «بتواند به‌آسانی برای این دسته از کارگران شغل ایجاد کند» تا برنامه بتواند به هدف اصلی خود که «بهبود مداوم سطح زندگی و برانداختن فقر» بود، دست یابد (همان: ۲۰). بنابراین، مطابق با این الگوی برنامه‌ریزی، بخش کشاورزی و روستاییان کمترین سهم را از اعتبارات عمرانی دارا می‌شدند و تمرکز اعتبارات بر شهرها و کارگاه‌های صنعتی قرار می‌گرفت (سوداگر، ۱۳۶۹: ۳۶۷). این برنامه عمرانی درعین حال پیش‌بینی می‌کرد که «مهاجرت روستاییان به شهرها مسئله بیکاری شهرهای بزرگ را تشدید خواهد نمود. تغییر حاصل در توزیع جغرافیایی نیروی انسانی ممکن است در عین اینکه موجب کاهش کم‌کاری یا بیکاری در نواحی روستایی شود، تعداد بیکاران را در شهرهای بزرگ نیز افزایش دهد» (هیئت مرکزی امور اقتصادی، ۱۳۴۰: ۲۰ و ۳۶). این برنامه عمرانی به دنبال آن بود که با ایجاد سالانه دو بیست هزار شغل، به نیاز بیکاران برای ایجاد اشتغال پاسخ گوید. «تعداد افراد جدیدی که در دوره برنامه سوم جویای

شغل خواهند بود در حدود دویست هزار نفر در سال برآورد شده است و می‌توان استدلال کرد که میزان هزینه‌های عمرانی برنامه که سالیانه ۶۳ میلیارد ریال خواهد بود هر سال در همین حدود و یا حتی بیشتر شغل جدید ایجاد خواهد کرد». در ادامه متن البته تأکید می‌شد که با این تدابیر مشکل بیکاری در جامعه حل نخواهد شد چرا که «اولاً از هم‌اکنون در شهرهای بزرگ تعداد زیادی بیکار وجود دارد. ... ثانیاً مهاجرت روستاییان به شهرها مشکل بیکاری شهرهای بزرگ را تشدید خواهد نمود» (همان: ۳۵). با چنین الگویی از توسعه اقتصادی، دولت از به رسمیت شناختن بیکاری گریزی نداشت و طبیعی بود که سکه بازگرداندن مهاجران به روستاها دیگر از عیار می‌افتاد.

همان‌طور که متن برنامه عمرانی سوم نشان می‌دهد برنامه اصلی دولت برای حل مشکل بیکاری بر این قرار گرفته بود که با سرمایه‌گذاری‌های صنعتی گسترده در شهرها، اقتصاد شهری، اضافه جمعیت روستایی را که بر اثر اصلاحات ارضی از وسایل تولید خود جدا می‌شدند، به خود جذب کند. و در آخر اینکه باید توجه داشت که اعتراف دولت به وجود بیکاری به معنای پایان یافتن تنش میان بعد ایدئولوژیک بیکاری و واقعیت مادی آن نیست، موضوعی که پرداختن به آن از حوصله این مقاله خارج است و خود می‌تواند موضوع پژوهش دیگری قرار گیرد.

۶. نتیجه‌گیری

تمرکز زمین در دست بزرگ‌مالکان، رواج نظام ارباب‌رعیتی یا سهم‌بری به‌عنوان شکل غالب بهره‌برداری از زمین و استفاده از فنون ابتدایی در تولید به علت در دسترس بودن نیروی کار ارزان فراوان، به شرحی که آمد، سه ویژگی شاخص نظام بهره‌برداری از زمین در پیش از اصلاحات ارضی بود که به بیکاری پنهان گسترده در روستاها و فقر دهقانان منجر شده بود. فقری که خود، مهاجرت روستاییان به شهرهایی را به دنبال داشت که آن‌ها نیز خود به بیکاری دچار بودند و توان جذب بیشتر این مهاجران را نداشتند. دولت تا زمانی که تصمیم به انجام اصلاحات ارضی گرفت، با این بهانه که در روستا کار وجود دارد و فرو کاستن تمامی بیکاران به مهاجران روستایی، سعی در منحل کردن پدیده بیکاری داشت و آن را به رسمیت نمی‌شناخت. با انجام اصلاحات ارضی اما دولت دیگر سودای بازگرداندن مهاجرانی را که از بد حادثه به شهرها پناه می‌برند، نداشت. توسعه اقتصادی کشور پس از اصلاحات ارضی، ضرورت تحرک بیشتر نیروی فعال جامعه را ایجاد می‌کرد و اضافه

جمعیت روستایی می‌توانست نیروی کار موردنیاز صنایع تازه تأسیس را تأمین کند. از سوی دیگر، دعوی بازگرداندن مهاجرین به روستاها می‌توانست با خواست زمین از سوی همین روستاییان همراه باشد و با توجه به محدود بودن زمین‌هایی که در اصلاحات ارضی قرار بر بازتوزیع آن‌ها بود، روند اصلاحات ارضی و بازتوزیع زمین به شیوه مد نظر دولت می‌توانست مختل شود. از این رو با انجام اصلاحات ارضی بیکاری به‌عنوان مسئله‌ای اجتماعی به رسمیت شناخته شد که از این پس تنها یکی از علل آن مهاجرت روستاییان به شهرها بود. و آخر اینکه هر چند اعتراف دولت به وجود بیکاری به معنای حل شدن تنش میان بعد ایدئولوژیک بیکاری و واقعیت مادی آن نیست، اما پرداختن به آن خارج از حوصله مقاله حاضر است و خود می‌تواند موضوع تحقیق جداگانه‌ای قرار گیرد.

کتابنامه

- اداره آمارشناسی کشاورزی (۱۳۳۹)، آمارگیری کشاورزی کشور سال ۱۳۳۹: گزارش خلاصه نتایج آمارگیری کشاورزی کل کشور، جلد پنزدهم، تهران: وزارت کشور
- اداره کل آمار عمومی (۱۳۴۰)، گزارش خلاصه سرشماری عمومی کشور در سال ۱۳۳۵، جلد دوم؛ مشخصات جمعیت و خانوار کشور، تهران: وزارت کشور
- اعتماد، گیتی (۱۳۶۳)، «مهاجرت در ایران در دهه‌های اخیر: ۵۵-۱۳۳۵»، در: حسامیان، فرخ و گیتی اعتماد و محمد رضا حائری، شهرنشینی در ایران، تهران: انتشارات آگاه
- آیرملو، رضا (۱۳۶۳)، «مهاجرت از روستاها به شهرها در ایران»، بخش دوم، فصلنامه پژوهش‌های فلسفینشریه دانشکده ادبیات و علوم انسانی دانشگاه تبریز، شماره ۱۳۳: ۷۹-۱۱۶
- باری‌یر، جی (۱۳۶۳)، اقتصاد ایران ۱۲۷۹-۱۳۴۹، ترجمه مرکز تحقیقات تخصصی حسابداری و حسابرسی، تهران: موسسه حسابرسی سازمان صنایع ملی و سازمان برنامه
- بهداد، سهراب و نعمانی، فرهاد (۱۳۹۳)، طبقه و کار در ایران، ترجمه محمود متحد، تهران: انتشارات آگاه
- پارسا، بیژن (۱۳۵۸)، «ارزیابی اصلاحات ارضی و نظرات اجتماعی گوناگون»، مجله اندیشه، شماره ۱: ۱۰۰-۱۱۶
- توفیق، ابراهیم (۱۳۹۲)، «تأملی در گسست میان تاریخ و جامعه‌شناسی در ایران»، در: داریوش رحمانیان، مجموعه مقالات تاریخ و همکاری‌های میان‌رشته‌ای، تهران: انتشارات پژوهشکده تاریخ اسلام
- حجتی اشرفی، غلامرضا (۱۳۸۷)، مجموعه کامل قوانین و مقررات مَحشای اراضی، جنگل‌ها، آب-کشاورزی، تهران: کتابخانه گنج دانش
- خسروی، خسرو (۱۳۶۰)، مسأله ارضی و دهقانان تهیدست در ایران، تهران: نشر بیداری
- سپهر، جعفر (۱۳۴۵)، بیکاری، تهران: امیرکبیر
- سوداگر، محمد رضا (۱۳۵۷)، رشد روابط سرمایه‌داری در ایران ۴۰-۱۳۰۴ (مرحله انتقالی)، تهران: نشر پازند

۱۳۴ از بیکاری پنهان به بیکاری آشکار: تأثیر اصلاحات ارضی در به رسمیت شناختن بیکاری

- سوداگر، محمدرضا (۱۳۶۹)، رشد روابط سرمایه‌داری در ایران: مرحله گسترش ۵۷-۱۳۴۲، تهران: انتشارات شعله اندیشه
- طاهر احمدی، محمود (۱۳۷۹)، اسنادی از اتحادیه‌های کارگری در ایران (۱۳۲۱-۱۳۳۲ ه-ش)، تهران: انتشارات سازمان ملی ایران، پژوهشکده اسناد
- عظیمی، حسین (۱۳۶۱)، «توزیع زمین و درآمد در آستانه اصلاحات ارضی»، در: مجموعه کتاب آگاه: مسائل ارضی و دهقانی، تهران: انتشارات آگاه
- غفوری خرازی، شهین (۱۳۵۰)، بررسی مسائل بیکاری در ایران، تهران: موسسه کار و تأمین اجتماعی کریم، هما (۱۳۵۴)، بیکاری در ایران، تهران: سازمان برنامه و بودجه
- گرنی، جان و صفت گل، منصور (۱۳۹۲)، قم در قحطی بزرگ ۱۲۸۸ قمری، قم: کتابخانه بزرگ حضرت آیت‌الله العظمی مرعشی نجفی (ره)
- گروه جامعه‌شناسی شهری (۱۳۵۷)، روانشناسی اجتماعی کار صنعتی در ایران: کتاب اول خاستگاه کارگران تهران، برگردان باقر ساروخانی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران
- لیلاز، سعید (۱۳۹۲)، موج دوم تجدد آمرانه در ایران: تاریخ برنامه‌های عمرانی سوم تا پنجم، تهران: انتشارات نیلوفر
- مالجو، محمد (۱۳۷۹)، موانع پژوهش‌های اقتصاد سیاسی در ایران امروز: تحریر محل نزاع، گفتگو، شماره ۲۸: ۱۳۹-۱۵۹
- مرکز آمار ایران (۱۳۵۵)، نتایج آمارگیری کشاورزی مرحله دوم سرشماری کشاورزی ۱۳۵۳، تهران: سازمان برنامه و بودجه
- مرکز پژوهش، سنجش و اسناد ریاست جمهوری (۱۳۹۰)، اسنادی از مهاجرت داخلی در ایران ۱۳۱۱-۱۳۵۷، به کوشش ایرج محمدی، تهران: خانه کتاب
- مؤمنی، باقر (۱۳۵۹)، مسأله ارضی و جنگ طبقاتی در ایران، تهران: انتشارات پیوند
- نعیمی، سید مهدی (۱۳۷۴)، قانون اصلاحات ارضی با آخرین اصلاحات و الحاقات، تهران: انتشارات منور
- نفیسی، حبیب (۱۳۲۴)، مسأله بیکاری در ایران و راه علاج آن، تهران: چاپخانه کیهان
- همایون‌پور، هرمز (۱۳۶۱)، «روستاهای ایران و انقلاب»، در: مجموعه کتاب آگاه: مسائل ارضی و دهقانی، تهران: انتشارات آگاه
- هوگلاند، اریک ج (۱۳۸۱)، زمین و انقلاب در ایران ۱۳۶۰-۱۳۴۰، ترجمه فیروزه مهاجر، تهران: نشر شیرازه
- هیئت مرکزی امور اقتصادی (۱۳۴۰)، مقدمه برنامه سوم عمرانی، تهران: سازمان برنامه.

Bayat, Assef (1987), *Worker and Revolution in Iran: A Third World Experience of Workers' Control*, London: Zed Books Ltd.

Garraty, John A. (1978), *Unemployment in History: Economic Thought and Public Policy*. New York: Harper and Row

Hooglund, Eric J. (1973), 'The khwushnishin population of Iran', *Iranian Studies*, Vol. 6, Issue 4, pp. 229-245

- Perry, Matt (2000), *Bread and Work: Social Policy and the Experience of Unemployment 1918-1939*. London: University of Michigan Press
- Perry, Matt (2007), *Prisons of Want: The Experience and Protest of the Unemployed in France 1921-45*. Burlington: Ashgate Publishing Company
- Research Group of Iran's Agricultural Economy (1969), 'A Study of Rural Economic Problems of Khorasan and the Central Ostan', *Quarterly Journal of Economic Research*, Volume VI, Nos 15 and 16, pp. 150-232
- Stedman Jones, Gareth (1984), *Outcast London: A Study in the Relationship Between Classes in Victorian Society*. London: Penguin Books.

Archive of SID