

Land Reforms as a Cold War Strategy: A Study of Land Reform Projects in Iran and South Korea (Based on U.S. Documents)"

Michael Vahidirad¹  | Marjan Borhani² 

1. Corresponding Author, Assistant Professor, Department of History, Faculty of Literature and Humanities, Shahid Beheshti University, Tehran, Iran. E-mail: m_vahidirad@sbu.ac.ir
2. Assistant Professor, Department of History, Faculty of Literature and Humanities, Shahid Bahonar University of Kerman, Kerman, Iran. E-mail: marjan.borhani@uk.ac.ir

Article Info	ABSTRACT
<p>Article type: <i>Research Article</i></p> <p>Article history: Received: 19 <i>Jan 2025</i> Revised: 15 <i>April 2025</i> Accepted: 05 <i>June 2025</i> Published online: 16 <i>Dec 2025</i></p> <p>Keywords: <i>Land Reforms,</i> <i>South Korea,</i> <i>Iran,</i> <i>Cold War,</i> <i>Land,</i> <i>US Strategy</i></p>	<p><i>This study conducts a comparative analysis of land reforms in Iran and South Korea as part of the United States' Cold War strategy to contain communism, seeking to understand the US role in their implementation and their subsequent outcomes. Relying on U.S. State Department documents and library resources, the research employs a descriptive-analytical methodology. It is premised on the hypothesis that South Korea's relative success stemmed from the organic connection between a political will oriented towards distributive justice, supporting institutional capacity, and linkage to an industrialization project. Conversely, Iran's relative failure is attributed to ruling class conflicts of interest, a hastily designed reform lacking technical support, and disconnect from the national development program. The findings reveal that land reform in South Korea (1945-1953) distributed approximately 90% of the leased land and integrated with industrialization, led to political stability and economic growth. In contrast, Iran's land reform (1960s), implemented within the framework of the White Revolution, precipitated widespread rural migration, urban marginalization, and political instability. This resulted from its rushed execution, resistance from landlords and clerics, and lack of coordination with national development. By analyzing both internal and external factors, this research highlights the role of local conditions and geopolitical policies in determining the outcomes of these projects. It demonstrates that land reform functioned not merely as an economic project but as a strategic instrument in the Cold War, significantly shaped by US geopolitical objectives and the varying domestic contexts of the two nations.</i></p>

Cite this article: Vahidirad, Michael., Borhani, Marjan. (2025). Land Reforms as a Cold War Strategy: A Study of Land Reform Projects in Iran and South Korea (Based on U.S. Documents)". *Iranian Civilization Research*, 7 (2), 239-260



© The Author(s).

DOI: 10.22103/JIC.2025.25566.1453

Publisher: Shahid Bahonar University of Kerman.

English Extended Abstract

1. Introduction

Post-World War II, land reform emerged as a tool for nation-building and countering communism during the Cold War. The United States and the Soviet Union, as victorious powers, intervened to promote their ideologies, justifying actions under the banner of democracy. The U.S. supported land reforms in allied nations like South Korea (1945–1953) and Iran (1960s, via the White Revolution) to curb communist influence and foster liberal democracy. In South Korea, reforms redistributed land formerly owned by Japanese colonizers, contributing to political stability and economic growth. Conversely, Iran's reforms, led by Mohammad Reza Shah with U.S. support, aimed to reduce rural discontent but faced resistance from landlords and clerics, leading to social unrest and the 1963 uprising. While both programs sought to counter communism, their outcomes varied due to local conditions. This study, drawing on U.S. State Department documents, compares these cases to highlight land reform's dual role as an economic and geopolitical strategy.

2 .Research Methodology

This study employs a comparative historical analysis to examine land reforms in Iran and South Korea during the Cold War, focusing on their strategic role in U.S. foreign policy to counter communism. The methodology integrates primary sources, notably U.S. State Department documents (FRUS), to analyze the design and implementation of land reforms in South Korea (1945–1953) and Iran (1960s, under the White Revolution). Secondary sources, including works by Hirschman (1958), Gaddis (1982), Cumings (1981), Abrahamian (1998), Katouzian (2015), and others, provide theoretical and contextual frameworks. The research questions how these reforms served U.S. Cold War strategies and why they succeeded in South Korea but relatively failed in Iran. A qualitative approach compares socio-political contexts, local resistance, and structural differences, emphasizing the interplay of geopolitical motives and local conditions. This method aims to offer a nuanced understanding of land reforms as both domestic modernization efforts and tools of global Cold War strategy.

3 .Discussion and Analysis

1 .Land Reforms in South Korea: 1945–1953

South Korea's land reforms, implemented between 1945 and 1953, were a pivotal socio-economic transformation aimed at dismantling feudal landownership and fostering a modern agricultural system. Initiated post-liberation from Japanese colonial rule, these reforms addressed national development imperatives by redistributing land to reduce inequality and stimulate economic growth. The strategy involved compensating large landowners fairly while redirecting their capital toward industrial and commercial sectors, thus transforming them into modern economic actors (Kim, 2000). This dual approach mitigated social tensions and fueled economic modernization. The reforms, executed in three phases, targeted lands formerly owned by Japanese colonizers, redistributing approximately 663,950 hectares (18% of arable land) to tenant farmers (Kim, 2016). Politically, they weakened the landlord class, fostering democratic structures in rural areas, though power shifted to state and local authorities. Despite limitations, such as uneven land distribution and lack of autonomous agricultural organizations, these reforms laid the

English Extended Abstract

foundation for South Korea's subsequent economic and political stability, countering communist threats in the Cold War context.

1.1 .Phase One: Initial Planning and Policy Formulation (1945–1946)

Following Japan's defeat in 1945, tenant farmers' demands for land reform intensified, driven by high tenancy rates and exploitative landlord practices. The U.S. Army Military Government in Korea (USAMGIK) responded by prioritizing the redistribution of Japanese-owned lands, which constituted a significant portion of agricultural land. On October 5, 1945, Ordinance No. 9 capped rent at one-third of annual produce, easing tenant burdens but falling short of full reform (Shin, 1987). By December 1945, Ordinance No. 33 confiscated Japanese-owned lands, initiating redistribution. In 1947, a draft land reform law proposed purchasing leased lands from landlords and selling them to tenants at a fixed price (300% of five-year average yields), payable over 15 years. Resistance from landlord-aligned elites delayed immediate implementation, reflecting tensions between reformers and traditional power structures. This phase laid critical groundwork, redistributing key assets and setting the stage for broader reforms (Kim, 2016)

1.2 .Phase Two: Renewed Efforts and Elite Resistance (1946)

In 1946, North Korea's rapid land redistribution without landlord compensation challenged U.S. credibility in the South, prompting accelerated reform efforts. However, internal U.S. policy disputes and alliances with conservative elites hindered progress. Fears of deeper reforms fueling communist demands led to cautious policies, with the U.S. prioritizing a stable, democratic government before full land redistribution (FRUS, 1946). The USAMGIK's coalition with conservatives, who opposed radical changes, slowed reforms, as did concerns about transferring Japanese assets to leftist groups. Despite these challenges, initial distributions of Japanese lands continued, setting a precedent for later reforms. The U.S. aimed to preserve private property principles while addressing tenant demands, balancing anti-communist goals with economic stabilization (Kim, 2016)

1.3 .Phase Three: Conservative Defeat and Land Redistribution (1947–1951)

By 1947, peasant uprisings and leftist agitation underscored the urgency of reform. The 1946 elections, dominated by right-wing factions, initially stalled progress, but U.S. support for moderate forces and the establishment of the South Korean Interim Legislative Assembly (SKILA) shifted dynamics. Ordinance No. 137 in 1948 accelerated the distribution of Japanese lands, followed by private landlord estates. The 1948 Constitution mandated land redistribution, prompting voluntary sales by landlords fearing mandatory reforms. Approximately 1.7 million hectares (48.4% of distributed lands) were sold voluntarily, with 40.6% distributed officially, totaling nearly 90% of leased lands (Kim, 2016). By 1951, tenancy rates dropped from 50% to 5%, and owner-farmers rose to 80% of rural households (Hong, 2013). This transformation dismantled feudal structures, boosted agricultural productivity, and redirected landlord capital into industrial ventures, cementing South Korea's stability and anti-communist stance.

2 .Land Reforms in Iran

Iran's land reforms, launched in the early 1960s under the White Revolution, aimed to dismantle large landholdings, reduce rural unrest, and curb communist influence in a

English Extended Abstract

geopolitically critical ally of the U.S. Supported by American financial and advisory aid, the reforms sought to modernize agriculture, weaken powerful landlords, and bolster the Shah's legitimacy post-1953 coup (FRUS, 1955). Led by Prime Minister Ali Amini and Agriculture Minister Hassan Arsanjani, the reforms unfolded in three phases but faced significant resistance from landlords and clergy, notably Ayatollah Khomeini. Despite redistributing land to over 1.9 million farmers, the reforms failed to achieve equitable outcomes, with many receiving small, unproductive plots. Structural inefficiencies, lack of rural support systems, and the Shah's autocratic approach fueled social discontent, contributing to the 1963 uprising and long-term instability, contrasting sharply with South Korea's success (Amid, 2011)

2.1 .Phase One: Dispossessing Large Landowners (1962–1964)

Initiated in January 1962, the first phase aimed to rapidly redistribute land to limit landlords to one village, bypassing legal formalities and dissolving Parliament to suppress opposition. Over 21,000 villages were acquired, and by September 1963, 8,000 were redistributed (Salour, 1963). Speed was prioritized to preempt landlord resistance, but vast geography and insufficient administrative capacity caused uneven implementation. Many landlords retained fertile lands through loopholes like mechanization or land-use changes, undermining equity (Lambton, 1953). Despite initial progress, the phases rushed execution sowed seeds of discontent among rural beneficiaries.

2.2 .Phase Two: Favoring Landlords (1964–1968)

The second phase proceeded slowly, allowing landlords to exploit legal options, with 80% opting for 30-year leases to retain control (Amid, 2011). Administrative weaknesses, inconsistent data, and urban-based officials further hampered progress. Only 4% of villages were redistributed, benefiting just 7% of rural households, with 70% receiving inadequate plots (Hooglund, 1982). The phase's pro-landlord bias and lack of farmer support, such as cooperatives, highlighted its limited impact, exacerbating rural grievances (CIA, 1964)

2.3 .Phase Three: Peasant Discontent (1968–1975)

The third phase mandated the sale or division of leased and cooperative lands but progressed slowly, with only 45% of eligible landlords complying by 1972 (Denman, 1973). Over 1.2 million sharecroppers became fixed-rent tenants, but many lost rights through forced sales or inadequate allocations. The reforms failed to transform peasants' socio-economic status, leaving them as subsistence farmers on small plots (NIC Files, 1969). Rural-urban migration surged, creating marginalized urban populations that fueled revolutionary sentiments, culminating in the 1979 Islamic Revolution.

3 .Reasons for South Korea's Success and Iran's Relative Failure

South Korea's land reforms succeeded due to their alignment with democratic processes, post-liberation urgency, and integration with industrialization. Executed through the National Assembly, they gained legitimacy and reduced tenancy from 50% to 5%, empowering farmers and redirecting landlord capital into industry (Hong, 2013). The U.S. military government's early intervention and consistent policy ensured structural change, fostering stability against communist threats. In contrast, Iran's reforms, driven by the

English Extended Abstract

Shah's autocratic agenda, lacked democratic legitimacy, dissolving Parliament and relying on a top-down approach (CIA, 1976). Resistance from landlords and clergy, coupled with administrative inefficiencies and inadequate rural support, limited redistribution to small, unproductive plots for 42.6% of farmers (Ajami, 2021). While South Korea's reforms spurred industrial growth and education, Iran's triggered rural displacement and urban unrest, undermining stability and contributing to revolutionary dynamics.

4 .Conclusion

The comparative analysis shows that the outcomes of land reform depended less on redistribution itself than on the broader political, social, economic, and international context. In South Korea, land reform was embedded in a national development strategy aimed at reducing inequality and containing communism. Initiated under the U.S. military government and later legalized through democratic procedures, it transferred ownership widely to farmers while enabling former landlords to reinvest in industry. Coupled with industrialization, it fostered economic growth, social welfare, and political stability. In Iran, by contrast, land reform became a political tool to consolidate the Shah's power. Rapid implementation, weak institutions, and lack of an accompanying industrial plan left peasants with uneconomic plots and little capital, prompting mass rural-urban migration, urban poverty, and greater oil dependence. The comparison underscores that successful land reform requires integration with national development, robust institutions, and sensitivity to social structures—conditions absent in Iran but present in South Korea.

اصلاحات ارضی به مثابه استراتژی جنگ سرد: مطالعه تطبیقی پروژه اصلاحات ارضی در ایران و کره جنوبی (با تکیه بر اسناد آمریکا)

میکائیل وحیدی‌راد^۱ | مرجان برهانی^۲

۱. نویسنده مسئول؛ استادیار، گروه تاریخ، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. رایانامه: m_vahiidrad@sbu.ac.ir

۲. استادیار، گروه تاریخ، دانشگاه شهید باهنر کرمان، کرمان، ایران. رایانامه: marjan.borhani@uk.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: مقاله پژوهشی</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۵/۱۲</p> <p>تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۰۸/۰۵</p> <p>تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۹/۱۸</p> <p>تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۰/۰۱</p> <p>کلیدواژه‌ها: استراتژی آمریکا اصلاحات ارضی، ایران، جنگ سرد، زمین، کره جنوبی.</p>	<p>نوشتار حاضر باهدف بررسی تطبیقی اصلاحات ارضی در ایران و کره جنوبی به‌عنوان بخشی از استراتژی جنگ سرد ایالات متحده برای مهار کمونیسم می‌پردازد و در پی آن است تا نقش آمریکا در اجرا و پیامدهای اجرای این سیاست را دریابد؟ پژوهش پیش‌رو با تکیه بر اسناد وزارت خارجه آمریکا و منابع کتابخانه‌ای و با کاربست روش توصیفی-تحلیلی انجام گرفته و بر این فرض مبتنا دارد که موفقیت نسبی کره مرهون پیوند ارگانیک اراده‌ی سیاسی معطوف به عدالت توزیعی، ظرفیت نهادی پشتیبان و اتصال به پروژه‌ی صنعتی‌سازی بود، درحالی‌که ناکامی نسبی ایران ریشه در تضاد منافع طبقه‌ی حاکم، طراحی شتاب‌زده‌ی فاقد پشتیبانی فنی و گسست از برنامه‌ی توسعه‌ی ملی داشت. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که اصلاحات ارضی در کره جنوبی (۱۹۴۵-۱۹۵۳) با توزیع حدود ۹۰ درصد اراضی اجاره‌ای و پیوند با صنعتی‌سازی، به ثبات سیاسی و رشد اقتصادی منجر شد؛ درحالی‌که در مقابل، اصلاحات ارضی ایران (دهه ۱۳۴۰) در چارچوب انقلاب سفید، به دلیل اجرای شتاب‌زده، مقاومت مالکان و روحانیون و نبود هماهنگی با توسعه ملی، به مهاجرت گسترده روستاییان، حاشیه‌نشینی و بی‌ثباتی سیاسی انجامید. این پژوهش با تحلیل عوامل داخلی و خارجی، نقش شرایط محلی و سیاست‌های ژئوپلیتیکی را در تعیین نتایج این پروژه‌ها برجسته می‌کند و نشان می‌دهد که اصلاحات ارضی فراتر از یک پروژه اقتصادی، ابزاری استراتژیک در جنگ سرد بود..</p>

استناد: وحیدی‌راد، میکائیل؛ برهانی، مرجان (۱۴۰۴). اصلاحات ارضی، کره جنوبی، ایران، جنگ سرد، زمین، استراتژی آمریکا؛ پژوهشنامه تمدن ایرانی، ۷(۲)، ۲۳۹-۲۶۰.

ناشر: دانشگاه شهید باهنر کرمان. © نویسندگان.

DOI: 10.22103/JIC.2025.25566.1453



۱. مقدمه

پس از جنگ جهانی دوم، اشتیاق جهانی برای ملت‌سازی و اصلاحات ارضی به شدت افزایش یافت. ایالات متحده و شوروی به عنوان قدرت‌های پیروز، برای گسترش ایدئولوژی‌های خود و ایجاد رژیم‌های هوادار در این فرآیندها مداخله کردند. هر دو ابرقدرت اقدامات خود را ذیل نام دموکراسی توجیه می‌نمودند. شوروی در مناطق نفوذش (مانند اروپای شرقی) از اصلاحات ارضی تحت عنوان «دموکراتیک» حمایت کرد. در پاسخ، ایالات متحده با مداخله در اصلاحات ارضی، هم‌زمان به «مهار انقلاب کمونیستی» پرداخت و هم «لیبرال دموکراسی» را ترویج نمود. اصلاحات ارضی که پیش‌تر به عنوان ابزاری برای برقراری عدالت اجتماعی و نوسازی اقتصادی در بسیاری از کشورها به کار گرفته می‌شد، در بستر جنگ سرد، جایگاه استراتژیک در سیاست خارجی قدرت‌های بزرگ و بخصوص ایالات متحده آمریکا پیدا کرد. نوشتار حاضر نیز در پی بررسی کاربست اصلاحات ارضی در ایران و کره از همین زاویه است تا این موضوع را از منظر نقش استراتژیک آن در سیاست خارجی آمریکا در دو کشور متحد و کلیدی آن کشور در فضای جنگ سرد مورد واکاری و بررسی قرار دهد. کره جنوبی که اصلاحات ارضی در آن کشور در بازه زمانی ۱۹۴۵-۱۹۵۳ (۱۳۲۴-۱۳۳۲) یعنی دقیقاً پس از پایان جنگ جهانی دوم و شروع جنگ سرد اجرا شد و در ایران که در سال ۱۳۴۱ طی اجرای برنامه‌های انقلاب سفید آغاز گردید و اصلاحات ارضی بخشی از یک پژوه بزرگ و گسترده‌تر به شمار می‌رفت. نوشتار حاضر با ابتدا به اسناد وزارت خارجه آمریکا و همچنین تحقیقات صورت گرفته به دنبال پاسخ به این سؤال است که اصلاحات ارضی در این دو کشور چگونه به‌عنوان بخشی از استراتژی جنگ سرد برای مقابله بانفوذ کمونیسم طراحی و به مرحله اجرا گذاشته شد و علل موفقیت آن در کره و ناکامی نسبی اجرای این پروژه در ایران چه بوده است؟

در طی جنگ سرد که در چارچوب آن کشورهای جهان سوم به میدان نفوذ دو کشور تبدیل شدند و اصلاحات ارضی به‌عنوان ابزاری برای کاهش نابرابری، جلب حمایت توده مردم و بخصوص روستائیان مورد استفاده قرار گرفت. آلبرت هیرشمن در همان سال‌های جنگ سرد، در نوشتاری با عنوان *استراتژی توسعه اقتصادی*، بر این باور بود که اصلاحات ارضی می‌توانست به‌مثابه مکانیزمی برای ایجاد ثبات اجتماعی و رشد اقتصادی باشد، اما در فضای جنگ سرد میان دو بلوک قدرت، اغلب با اهداف سیاسی بزرگ به مرحله اجرا درآمدند (Hirschman, 1958) و در همین راستا ایالات متحده آمریکا از انجام این اصلاحات در کشورهای متحد خود حمایت نمود تا از انقلاب‌های کمونیستی جلوگیری کند، نگاهی که در نظریه دومینو آیزنهاور و کندی ریشه داشت. (Gaddis, 1982) اجرای این پروژه در کره جنوبی از جمله نمونه‌های موفق پیگیری چنین استراتژی به شمار می‌رفت که همین موفقیت آن موجب شد تا دولتمردان آمریکا اجرای آن را در دیگر کشورهای متحد ولی محتمل برای نفوذ کمونیسم را مدنظر داشته باشند. این کشور بر این اعتقاد بود که «ایالات متحده علاقه‌مند است اصلاحات ارضی را در هر کجا که ممکن است به ثبات اقتصادی و سیاسی جهان آزاد کمک کند، اعمال نماید». (FRUS, 1951: 800.16/4-1751: Circular airgram) این سیاست بخصوص در آسیا از نظر آمریکایی‌ها اهمیت بسیار داشت که بیش از ۸۰ درصد مردم آسیا را دهقانان تشکیل می‌دادند و مستعد گرایش به کمونیسم بودند. چراکه:

«مسئله بنیادین کشاورزی و به‌تبع آن اقتصاد و اجتماع در سراسر آسیا، فقر عمیق و گسترده توده‌های عظیم دهقانی است که تبلیغات کمونیستی با مهارت از آن بهره‌برداری می‌کند. یکی از علل اصلی این فقر فراگیر و رنج روستایی، علاوه بر فشار جمعیت بر زمین، نظام مالک-مستأجری حاکم در بسیاری از مناطق آسیا بوده است.» (FRUS, 1950: 890.00TA/9-2550).

اصلاحات ارضی در کره پس از آزادسازی این کشور از استعمار ژاپن در ۲۴ مردادماه ۱۳۲۴ (۱۵ اوت ۱۹۴۵) و شروع اشغال نظامی این کشور توسط آمریکا آغاز شد. دولت نظامی ارتش ایالات متحده در کره (USAMGIK) که امورات این کشور پس از آزادسازی از دست ژاپن را به دست گرفته بود، سیاست توزیع زمین‌هایی که سابق به ژاپنی‌ها تعلق داشت را اعلام کرد و در طی این سیاست بازتوزیع زمین در حدود ۶۶۳.۹۵۰ هکتار از اراضی کشاورزی بین دهقانان که پیش‌تر بر روی این زمین‌ها کار می‌کردند را آغاز و مالکیت آن‌ها را منتقل کرد. البته افرادی چون بروس کامینگز اجرای چنین سیاستی در کره را اقدامی موقتی، صوری و مسکن‌وار توصیف کردند که به دلیل ترس از گسترش کمونیسم به مرحله اجرا در آمد (Cumings, 1981: 1/ 417). این استراتژی در دوره پس از تأسیس دولت کره هم تداوم یافت و اجرای ناقص و محدود دوره دولت آمریکا را تکمیل کرد که در نهایت منجر به ثبات سیاسی و در برابر تهدیدات کره شمالی و زمین‌های برای موفقیت‌های این کشور در ادوار بعد در این کشور گردید.

در مقابل تجربه کره، تجربه متفاوتی دیگری در چارچوب انقلاب سفید در ایران اجرا شد که برخی آن را در دوره بزرگ‌ترین حوادث تاریخی ایران بین دو انقلاب قرار داده‌اند که در نهایت بسیاری از دریافت‌کنندگان زمین دچار فقر شدند (Majd, 2005). این اصلاحات که با رهبری شخص محمدرضا شاه و با حمایت‌های مالی و مشاوره‌های آمریکا اجرا شد، قصد داشت تا نارضایتی موجود در جامعه روستایی ایران را از بین برده و درعین حال زمینه گسترش کمونیسم در این کشور را کاهش دهد و هم‌زمان پایگاه اجتماعی شاه را تقویت نماید. حسن ارسنجانی به‌عنوان وزیر کشاورزی و مجری این اصلاحات اعلام کرده بود که دو هدف برای اجرای این اصلاحات مدنظر است: «اول از نظر اجتماعی و دوم از نظر اقتصادی. از نظر اجتماعی هدف ما امکان دادن باکثرت مردم کشور، برای فعالیت آن‌ها در امور اقتصادی و در نتیجه استقلال رأی کشاورزان در مسائل اجتماعی است» (مسائل ایران، ۱۳۴۱: ۹۹). این اقدام برای نوسازی از بالا که از سیاست کندی با عنوان «اتحاد برای پیشرفت» (ford, 1968: 10) نشأت می‌گرفت اما با مقاومت مالکان و روحانیانی همچون امام خمینی (ره) روبرو شد و پیامدهای بلندمدتی به همراه داشت که برخلاف تجربه کره جنوبی، موفق نبود. اصلاحات ارضی در ایران تدریجی، با نقض قوانین کشور، در درون ساختار موجود یعنی نظام سلطنتی و درعین حال در گستره وسیعی پیش رفت و از این جهت تفاوت‌های ساختاری و اجرایی متفاوت در دو کشور، دستاوردهای متفاوتی را نیز رقم زد. گرچه اصلاحات ارضی در ایران در کوتاه‌مدت با رفراندوم تأیید شد اما در بلندمدت به دلیل عدم انطباق با بافت اجتماعی و سیاسی کشور، منجر به شکل‌گیری قیام ۱۵ خرداد ۱۳۴۲ گردید. از همین روست که این پرسش مطرح می‌شود که علل اجرای موفق آن در کره پس‌اجنگ و ایران در چیست و چقدر عوامل محلی در تعیین نتایج این استراتژی مؤثر بوده است. البته شباهت‌های بین این دو تجربه نیز بسیار است. هر دو برنامه باهدف کاهش نفوذ کمونیسم و تقویت متحدان آمریکا در جنگ سرد طراحی شدند و هر دو از حمایت مالی و مشاوره‌های ایالات متحده برخوردار بودند. نوشتار حاضر عمدتاً با کاربری اسناد وزارت خارجه آمریکا، به بررسی دو تجربه کره و ایران می‌پردازد تا درک عمیق‌تری از تعامل بین سیاست خارجی و اصلاحات داخلی در دوران جنگ سرد ارائه دهد. هدف این پژوهش نشان دادن این است که اصلاحات ارضی، فراتر از یک پروژه اقتصادی، بخشی از یک استراتژی جهانی بود که نتایج آن به‌شدت تحت تأثیر شرایط محلی قرار داشت.

در مورد اصلاحات ارضی پژوهش‌های مختلفی از منظر گوناگون صورت گرفته است. با بررسی ادبیات تولید شده در این زمینه می‌توان به کتاب «ایران بین دو انقلاب» یرواند آبراهامیان (۱۳۷۷)، اشاره کرد که به بررسی مواضع گروه‌های مختلف از جمله مالکان، روحانیون و روشنفکران داخلی پرداخته است؛ کاتوزیان در اثر کلاسیک خود «اقتصاد سیاسی ایران» (۱۳۹۴)، بر این باور است که این اصلاحات نه تنها قرین موفقیت نبود و به اهداف مدنظر خود نیز

نرسید که به دلیل موج مهاجرت، مسائل مرتبط با وابستگی کشاورزی و... مشکلات عدیده‌ای را نیز رقم زد. محمدجواد عمید نیز در اثر خود «کشاورزی فقر و اصلاحات ارضی در ایران» (۱۳۸۱) بر این نظر تأکید دارد که این اصلاحات محدود بوده است و از این رو به اهداف خود رهنمون نشد. پژوهش‌های جدید از جمله نوروزی و شهبازی در «زمینه‌یابی انجام اصلاحات ارضی در ایران» (۱۴۰۲) نیز این مسئله را از منظر روزنامه اطلاعات مورد بررسی قرار داده‌اند. یا حجت در مقاله‌ای با عنوان «تأثیر اصلاحات ارضی بر شکل روستاهای ایران» از منظر کالبد روستایی و تغییر فرم آن‌ها به این پروژه پرداخته است. دیگر پژوهش‌های صورت گرفته نیز تأثیرات این پروژه بر مناطق و محلات خاص را مورد بررسی قرار داده‌اند که از جمله آن‌ها می‌توان به مواردی چون «واکاوی تأثیرات اصلاحات ارضی بر ساختار اجتماعی روستایی (مورد مطالعه: روستای قلعه شیان، استان کرمانشاه)» (۱۴۰۳)، «نقش اصلاحات ارضی در افزایش تنش‌های اجتماعی طی سال‌های ۱۳۴۲ تا ۱۳۵۷ ش، در استان اصفهان» (۱۴۰۲) اشاره نمود. سیدصاحب و علی‌صوفی در مقاله «واکاوی پیامدهای سیاسی اصلاحات ارضی در فارس» (۱۳۹۵) به اجرای سیاست اصلاحات ارضی در فارس و عدم موفقیت آن پرداخته است.

آنچه در تمام آثار مشخص است بر تأثیرات آن بر یک قشر و طبقه و یا یک منطقه اشاره دارند و بر سیاست‌های آمریکا و بررسی تطبیقی با کره اشاره‌ای نرفته است. در حالی که هدف نوشتار حاضر مطالعه تطبیقی اصلاحات ارضی در ایران و کره به مثابه دو متحد استراتژیک ایالات متحده در بحبوحه جنگ سرد است. این خلأ، اهمیت نوشتار حاضر را برجسته می‌کند که با تأکید بر تحلیل تطبیقی، نه تنها به شباهت‌ها و تفاوت‌های این دو پروژه می‌پردازد، بلکه نقش جنگ سرد و عوامل محلی را در شکل‌دهی به نتایج آن‌ها بررسی می‌کند و از این رو به درک عمیق‌تری از این موضوع یاری می‌رساند. اهمیت این مطالعه در روشن ساختن نقش دوگانه اصلاحات ارضی است: از یک سو، ابزاری برای نوسازی داخلی و از سوی دیگر، بخشی از یک پروژه ژئوپلیتیکی برای حفظ برتری غرب در جنگ سرد.

۲. اصلاحات ارضی در کره جنوبی: ۱۹۴۵-۱۹۵۳ (۱۳۳۲-۱۳۲۴)

اصلاحات ارضی در کره جنوبی یکی از مهم‌ترین تحولات اجتماعی و اقتصادی این کشور در قرن بیستم بود که باهدف دگرگونی ساختارهای اجتماعی-اقتصادی و پایه‌گذاری نظام مدرن کشاورزی در این کشور اجرا شد. دلایل کلیدی اجرای برنامه تعدیل ساختار مالکیت اراضی در کره جنوبی که از سوی جریان دموکرات‌محور این کشور از آغازین ماه‌های سال ۱۳۲۴ (۱۹۴۶ میلادی) دنبال شد، بر پایه ضرورت‌های توسعه ملی استوار بود. سیاست‌گذاران بر این باور بودند که تحقق اهدافی مانند نوسازی جامعه، رشد بخش صنعت و گسترش فعالیت‌های بازرگانی بدون دسترسی به منابع مالی کافی غیرممکن است. در آن برهه، مهم‌ترین منابع در دسترس دولت، اراضی تحت تملک زمین‌داران بزرگ و مؤسسات اقتصادی باقیمانده از دوران سلطه ژاپن بر شبه‌جزیره بود. بر این اساس، برنامه توزیع مجدد اراضی کشاورزی با رویکردی طراحی شد که از یکسو به «مالکان اصلی زمین‌ها غرامت منصفانه پرداخت شود و از سوی دیگر، این جبران خسارت به شکل سرمایه‌گذاری در بخش‌های تولیدی و تجاری هدایت گردد» (Kim, 2000, 483-484). این استراتژی دوگانه، هم‌زمان با کاهش نفوذ اقتصادی طبقه زمین‌دار، زمینه تبدیل آنان به بازیگران مؤثر در عرصه صنعت و اقتصاد مدرن را فراهم می‌آورد. چنین رویکردی نه تنها تنش‌های اجتماعی ناشی از تغییر نظام مالکیت را کاهش می‌داد، بلکه به‌عنوان موتور برای رشد اقتصادی کشور در مسیر تحولات ساختاری عمل می‌کرد.

پس از آزادی کره از اشغال ژاپن در سال ۱۹۴۵، سیستم مالکیت زمین که در سلطه مالکان غایب بود، به عنوان مانع اصلی در برابر توسعه اقتصادی و اجرای عدالت اجتماعی شناخته شد. از این اصلاحات ارضی در دو مرحله اصلی پس از جنگ جهانی دوم و در بستر جنگ سرد شکل گرفت. این اصلاحات نه تنها ساختار مالکیت زمین را تغییر داد، بلکه زمینه‌ساز توسعه اقتصادی و ثبات سیاسی در برابر تهدیدات کمونیستی شد. از جنبه سیاسی، این اصلاحات با حذف طبقه مالکان، زمینه و فضای برای ظهور ساختارهای دموکراتیک‌تر در روستاها فراهم کرد، هرچند قدرت عملاً به دست نهادهای دولتی و مقامات محلی متمرکز شد. در بلندمدت، اصلاحات ارضی زمینه‌ساز مدرن‌سازی کشاورزی و ثبات نسبی اجتماعی شد، اما ناتوانی در ایجاد سازمان‌های خودگردان کشاورزی و توزیع ناعادلانه زمین، محدودیت‌های دموکراتیک آن را آشکار ساخت. به‌طور کلی، این اصلاحات علیرغم کاستی‌ها، سنگ‌بنای تحولات بعدی در این کشور در مسیر توسعه اقتصادی و سیاسی بود که در ادامه، به بررسی مراحل اجرای این پروژه و تأثیرات آن‌ها به صورت جامع پرداخته می‌شود.

۱-۲- مرحله اول: برنامه‌ریزی اولیه و تدوین سیاست‌ها (۱۹۴۳-۱۹۴۶)

با پایان جنگ جهانی دوم و پس از آزادی کره از سلطه استعماری ژاپن در سال ۱۹۴۵، تقاضای کشاورزان مستأجر برای اصلاحات ارضی بسیار شدید بود و عدم پاسخگویی به این تقاضا می‌توانست به شورش‌های خشونت‌آمیز منجر شود (Shin, 1987: 17). در این دوره که دولت نظامی آمریکا (USAMGIK) کنترل کره جنوبی را بر عهده داشت، تصمیم به اجرای اصلاحات ارضی اولیه گرفت. دولت نظامی آمریکا بر اساس توصیه سیاستمداران آمریکایی تأسیس شده بود که مقرر کرده بودند، ایالات متحده در دولت نظامی و اداره موقت کره مشارکت داشته باشد و به کره‌ای‌ها در ایجاد یک دولت قوی، دموکراتیک و مستقل کمک کند (Hakjoon Kim, 1988: 70). همچنین، آن‌ها به شرایط وخیم کشاورزی که با نرخ بالای اجاره‌نشینی و رفتار ظالمانه مالکان ژاپنی و کره‌ای با مستأجران مشخص بود، اشاره کردند. (نک (FRUS, 1945: 556-580). در پیگیری این سیاست بود که حتی پیش از پایان جنگ، سندی از سوی فرماندهی کل نیروهای آمریکایی در کره (SWNCC) با عنوان سند ۱۷۶/۸ منتشر شد که بر اساس آن هدف نهایی ایالات متحده از حضور در کره تأمین شرایط بود که به تأسیس یک دولت آزاد و مستقل منجر شود به گونه‌ای که بتواند نقش خود را به عنوان عضوی مسئول و صلح‌طلب در جامعه بین‌المللی ایفا کند. (SWNCC 176/8, 1945, Box 13).

مسئله مالکیت زمین و نابرابری آن در کره آن‌چنان واضح و آشکار بود که همه گروه‌ها و احزاب سیاسی در اینکه اصلاحاتی برای این موضوع بایستی روی دهد اتفاق نظر داشتند و صرفاً اختلاف در نحوه اجرا و سیاست‌های عملی و اجرایی آن بود. از همین رو دولت نظامی باهدف بازسازی جامعه کره و کاهش نابرابری‌های اقتصادی-اجتماعی، به‌ویژه در حوزه کشاورزی، فعالیت خود را آغاز کرد. یکی از اولین اقداماتش، تمرکز بر املاک و اراضی‌ای بود که در اختیار ژاپنی‌ها قرار داشت، زیرا این اراضی بخش قابل‌توجهی از زمین‌های کشاورزی کره را تشکیل می‌دادند. در ابتدا، دولت نظامی آمریکا در ۵ اکتبر ۱۹۴۵ (برابر با ۱۳ مهر ۱۳۲۴)، فرمان شماره ۹ را با عنوان "تعیین سقف نرخ اجاره‌بها" صادر کرد که هدف آن کاهش نرخ بالای اجاره‌بها به یک‌سوم محصول سالانه بود. هرچند این اقدام مورد استقبال کشاورزان قرار گرفت، اما رضایت کامل آن‌ها را جلب نکرد. در بهار ۱۹۴۶، کشاورزان قویاً خواستار اجرای سریع اصلاحات ارضی شدند و برخی حتی به حرکات رادیکال دست زدند (Shin, 17). سیاست پیشگیری از انقلاب از طریق اصلاحات ارضی برای ایالات متحده نیز یک معضل بود، به‌ویژه، معضل انتقال زمین‌های مالکان به

مستأجران درحالی که اصل مالکیت خصوصی همچنان حفظ شود. راه حل کاهش این مشکل، جبران خسارت به مالکان و ارائه فرصت‌هایی برای تبدیل آن‌ها به سرمایه‌داران صنعتی بود. درعین حال، زمین‌های توزیع شده باید توسط کشاورزان خریداری می‌شد تا مالکیت آن‌ها به دست آید. چنین روش‌هایی یکپارچگی اصل مالکیت خصوصی را حفظ می‌کرد و پایه‌ای برای اقتصاد بازار ایجاد می‌نمود (Seong, 2013: 52).

با توجه به نارضایتی شکل گرفته، دولت نظامی آمریکا در ۶ دسامبر ۱۹۴۵ (۱۵ آذر ۱۳۲۴) با صدور فرمان شماره ۳۳ (Ordinance 33)، املاک ژاپنی‌ها را مصادره کرد (Kim, 2016: 104). در بهار ۱۹۴۷، دولت نظامی آمریکا و مجلس موقت کره جنوبی با همکاری یکدیگر پیش‌نویس قانون اصلاحات ارضی را تدوین کردند که بر اساس آن دولت آینده موظف می‌شد زمین‌های اجاره‌ای را از مالکان خریداری کرده و با قیمت یکسان (معادل ۳۰٪ میانگین محصول ۵ سال گذشته) به کشاورزان مستأجر بفروشد. این طرح توزیع زمین را برای هر خانوار به حداکثر دو چُونگبو chungbo (معادل ۴.۹ هکتار) محدود می‌کرد و بازپرداخت هزینه را طی ۱۵ سال به صورت اقساط سالانه ۲۰٪ (به شکل محصولات کشاورزی) پیش‌بینی کرده بود. با این حال، نمایندگان هوادار مالکان با استدلال «لزوم تصویب پس از تشکیل دولت مستقل»، مانع اجرای فوری این قانون شدند. این تعویق نشان‌دهنده تنش بین اصلاح‌طلبان خواهان تغییر ساختار مالکیت و قدرت سنتی زمین‌داران بود که روند مدرن سازی کشاورزی را به تأخیر انداخت. مالکان بزرگ با فروش زمین‌های خود، سرمایه‌های تجاری ایجاد کردند. به عنوان مثال، گو این هوئه Gu Inhoe (بنیان‌گذار گروه ال‌جی) در دوره استعمار ژاپن یک مغازه پارچه‌فروشی داشت. پس از آزادی کره، او بخشی از زمین‌هایش را فروخت و از درآمد آن در سال ۱۹۴۵ شرکت تجاری جوسان هئونگ‌ئوپ‌سارا تأسیس کرد. سپس با فروش مغازه و زمین‌های بیشتر در سال ۱۹۴۷، شرکت لاک‌هوئی (شیمیایی-صنعتی) را بنیان گذاشت که بعدها به شرکت مادر ال‌جی تبدیل شد. این نمونه نشان می‌دهد چگونه سرمایه حاصل از فروش زمین، پایه‌گذار صنایع بزرگ شد (Kim 1991, 349). این اقدام به عنوان گام اولیه برای بازتوزیع زمین‌ها انجام شد و زمینه را برای اصلاحات ارضی فراهم کرد. در این مرحله، زمین‌هایی که متعلق به مالکان ژاپنی بود مصادره و به مستأجران کره‌ای واگذار شد. این اقدام منجر به توزیع حدود ۶۶۳،۹۵۰ هکتار زمین کشاورزی شد که معادل ۱۸٪ از کل زمین‌های قابل کشت کره جنوبی در آن زمان بود (Ibid: 97). این مقدار، اگرچه محدود به نظر می‌رسد، اما نقطه شروعی برای تغییرات بعدی بود.

۲-۲- مرحله دوم: تلاش مجدد برای اصلاحات و مقاومت نخبگان سنتی (۱۹۴۶)

هم‌زمان با این اقدامات در کره جنوبی، در ۸ ماه می ۱۹۴۶ (۱۹ بهمن ۱۳۲۴) دولت کره شمالی نیز اصلاحات ارضی خود مبنی بر توزیع زمین رایگان بین کشاورزان را بدون پرداخت هیچ‌گونه غرامتی به صاحبان زمین اعلام کرد (Lebedev, 2022: 171). چنین سیاستی در کره شمالی ضربه مهلکی به اعتبار ایالات متحده وارد کرد که اجرای اصلاحات ارضی به سرعت پیش نمی‌رفت. به همین دلیل نیز دولت نظامی آمریکا به سرعت وارد عمل شد و برنامه خود برای اجرایی کردن توزیع زمین را اعلام نمود؛ اما در عمل اجرای این سیاست به دلیل اختلاف میان سیاستمداران آمریکایی دچار مشکل شد. مسئله مهم اما نه اختلاف داخلی که در ائتلافی نهفته بود که دولت نظامی آمریکا رقم زده بود. این دولت برای حفظ وضعیت و مقابله با کمونیسم با محافظه‌کاران وارد ائتلاف گردیده بود و اکنون نمی‌توانست علیه آنان وارد عمل شود. نگرانی از آن بود که تخصیص عادلانه اراضی سابق تحت تملک اتباع ژاپن، زمینه‌ساز مطالبات اصلاحی عمیق‌تر در دوران بعد را فراهم کند (kim, 2016, 115)؛ اما علت مهم‌تر تصمیم آمریکا در پیشنهادی نهفته بود که فرستاده ویژه آمریکا جهت ارزیابی وضعیت کره جنوبی بیان کرد. ادوین پاولی دوست نزدیک هری ترومن، رئیس‌جمهور آمریکا، طی گزارشی به او نوشت که «با توجه به مالکیت پیشین ژاپن بر راه‌آهن،

صنایع و منابع طبیعی کره، اگر این دارایی‌ها یک‌باره به «کمیته مردمی» (حزب کمونیست) منتقل شود، بدون کوچک‌ترین مقاومتی صاحب آن خواهند شد. از این رو، آمریکا نباید پیش از تشکیل دولت دموکراتیک (سرمایه‌داری)، ادعای مالکیت خود بر اموال ژاپنی‌ها در کره را لغو کند» (FRUS, 1946, June 740.00119 PW/7-346). ترومن نیز با تأیید گزارش سفیر نوشت که به‌درستی «کره جنوبی سنگ‌راه ایدئولوژیکی است که موفقیت کلی ما در آسیا ممکن است به آن وابسته باشد» (FRUS, 1946, July 740.00119 PW/7-346).

به این ترتیب در حالی که در کره شمالی اصلاحات ارضی در سال ۱۹۴۶ و ۱۹۴۷ را به سرعت پیش می‌برد، آمریکا به دلایل ذکر شده، این سیاست در کره جنوبی را معلق نگه داشت تا با تشکیل حکومت دموکراتیک در کره کار را به پیش ببرد. ایالات متحده با پذیرش این واقعیت که فقر گسترده و محرومیت کشاورزان مانع بنیادین رشد دموکراسی است، ترجیح داد موضوع مالکیت اراضی را پس از استقرار نهادهای دموکراتیک موقت بررسی کند. انتظار می‌رفت این سازوکار قانونی، اصلاحات مورد اجماع ملی را از طریق فرآیندهای دموکراتیک به سرانجام برساند.

۳-۲- مرحله سوم: شکست محافظه‌کاران و بازتوزیع مالکیت (۱۹۵۱-۱۹۴۷)

مرحله سوم اصلاحات ارضی در سال ۱۹۴۷ اجرا شد. در این سال آمریکا که در حال آماده‌سازی خود برای خروج از این کشور و در عین حال تشکیل دولتی دموکراتیک در کره جنوبی بود، با مشکلات عدیده‌ای از جنس شورش‌های دهقانی در کره روبرو شد. «این شورش‌ها که به مدت دو ماه بخش‌های جنوبی را فراگرفت، بر اساس برخی تخمین‌ها در حدود ۱۲۰۰ کشته برای سرکوب برجای گذاشت» (Shin, 1994: 1606). گرچه علل مختلفی برای تبیین این شورش‌ها بیان شده است، اما این شورش‌ها اقدامی از سوی کمونیست‌ها برای بدست گرفتن قدرت بود. فارغ از علل وقوع این اتفاقات پیامدهای آن برای آمریکا همچنین کره بسیار مهم بود و موجب شد تا تغییر چشمگیر توازن قوا در آن کشور روی دهد. جناح چپ بسیاری از رهبران خود را از دست داد و آنان اعدام، کشته و یا پنهان شدند (Shin, 1994: 1606). به این ترتیب سال ۱۹۴۶ به دوره‌ای تبدیل شد که عملاً کمونیست کمترین فعالیت در طول دوره حضور آمریکا در آنجا را از خود نشان دادند و در مقابل محافظه‌کاران توانستند انسجام خود را بیشتر کنند.

در چنین فضایی بود که نخستین انتخابات دموکراتیک در این کشور که مجلس قانون‌گذاری موقت کره جنوبی (SKILA) به شمار می‌رفت در اواخر اکتبر ۱۹۴۶ برگزار شد. هدف آمریکا از برگزاری این انتخابات نخست آماده‌سازی این کشور برای دوره پسااشغال و دوم در صدد بود تا قدرت محافظه‌کاران را کاهش دهد. باین حال، انتخابات منجر به پیروزی یک‌طرفه گروه‌های راست افراطی شد (McCune, 1947: 9). امری که موجب غافلگیری آمریکایی‌ها و گروه‌های میانه‌رو و چپ‌گرا در این کشور شد. پس از شوک اولیه، آمریکایی‌ها در سال بعد شروع به حمایت از نیروهای میانه‌رو کردند و پست‌های دولتی را در اختیار این نیروها گذاشتند. به این ترتیب با ورود نیروهای میانه‌رو آمریکا خواهان مطرح شدن مجدد اصلاحات ارضی در این کشور شد و از سوی دیگر تلاش کرد تا دولت موقت در این کشور را تشکیل دهد. به این ترتیب «آمریکا با صدور دستور ۱۳۷ عملاً شروع به توزیع زمین‌های ژاپنی‌ها در کره کرد تا زمینه برای توزیع زمین‌های زمین‌داران بزرگ کره‌ای نیز فراهم شود به این ترتیب اصلاحات ارضی در مارس ۱۹۴۸، فروپاشی نظام ارباب‌رعیتی سنتی در کره را تسریع کرد» (Jang, 2005: 8). پس از توزیع اولیه زمین‌های دولتی، توزیع املاک زمین‌داران خصوصی به اولویت سیاسی دولت جدید کره جنوبی تبدیل شد. با تصویب بند توزیع مجدد زمین در قانون اساسی ۱۹۴۸، زمین‌داران که از اصلاحات اجباری آینده هراس داشتند، به فروش داوطلبانه

زمین‌های خود به کشاورزان روی آوردند. این زمین‌ها با ۱.۷ میلیون هکتار (۴۸.۴٪ کل اراضی توزیع شده) سهم عمده‌ای در اصلاحات ارضی داشتند (Kim, 2016, 126).

در نتیجه این فرآیندها، تقریباً ۸۹ درصد (۴۰.۶٪ توزیع رسمی + ۴۸.۴٪ فروش توسط مالکان) از زمین‌های اجاره‌ای اولیه دست‌به‌دست شد که برخی منابع آن را حدود ۹۰ درصد از کل زمین‌های اجاره‌ای اولیه می‌دانند. پیامد آماری این تحولات بر ساختار اجتماعی روستا بسیار چشمگیر بود؛ تا سال ۱۹۵۱، نسبت مالکان-کشاورز به طرز چشمگیری افزایش یافته و به ۸۰٪ کل خانوارهای کشاورز رسید، در حالی که سهم مستأجران کامل به شدت کاهش یافته و تنها ۵٪ شد و سهم نیمه‌مستأجران نیز به ۱۵٪ تقلیل یافت (Ibid)؛ این آمار نشان‌دهنده فروپاشی نظام زمین‌داری بزرگ و اجاره‌ای و تبدیل مستأجران به مالکان مستقل بود. به این ترتیب نسبت زمین‌های کشاورزی خودکشت در کره جنوبی به شدت افزایش یافت، از حدود ۳۵ درصد در پایان سال ۱۹۴۵ به ۹۶ درصد در سال ۱۹۵۱ پس از اصلاحات ارضی رسید. آمریکا در یک جمع‌بندی از موفقیت برنامه‌های اصلاحات ارضی چنین برداشت کرد که «گزارش‌های اخیر نشان می‌دهد که اصلاحات کره جنوبی که پس از تهاجم انجام شده است، بیش از یک میلیون کشاورز را قادر به کسب زمین کرده و به تبع آن، اجاره‌داری کاهش یافته است.» (FRUS, 1951: 800.16/4-1751: Circular) از طریق اصلاحات ارضی، نظام ارباب‌رعیتی در کره جنوبی فروپاشید و جای خود را به نظام کشت انبوه توسط خود کشاورزان داد. این اصلاحات با اهداف متعددی انجام شد. نخست، دولت به دنبال مدرن‌سازی اقتصاد بود و می‌خواست مالکان بزرگ را از زمین‌داری سنتی به سرمایه‌گذاری در بخش صنعت سوق دهد. دوم، این تغییرات برای کاهش نابرابری اجتماعی و تضعیف قدرت قبیله‌های سنتی در مناطق روستایی طراحی شده بود. نتیجه این اقدامات بسیار چشمگیر بود: نرخ اجاره‌نشینی که در سال ۱۹۴۵ حدود ۵۰٪ بود تا سال ۱۹۵۱ به ۵٪ کاهش یافت (Hong, 2013, p. 23). این کاهش نشان‌دهنده حذف تقریباً کامل سیستم مالکیت سنتی بود که برای قرن‌ها در کره حاکم بود. به این ترتیب تا حدود بسیاری هدف دیگر برنامه یعنی تبدیل زمین‌داران سنتی پیشین به سرمایه‌داران تجاری و صنعتی محقق شد.

۳. اصلاحات ارضی در ایران

اصلاحات ارضی در ایران نیز در اوایل دهه ۱۳۴۰ به منظور تغییر ساختار مالکیت زمین و همچنین از میان زدودن نفوذ مالکان بزرگ انجام شد. در واقع نگرانی آمریکا از نفوذ کمونیسم به ایران که مرز مشترک با شوروی داشت، در کنار موقعیت ژئواستراتژیک و ژئواکونومیک ایران، این کشور را نیز در مدار انجام اصلاحات ارضی قرار داد که این امر در ایران با بسته سیاستی «انقلاب سفید» اجرایی شد. از سوی دیگر وقوع کودتای ۲۸ مرداد، بازسازی ارتش، شهربانی و ژاندامری، انحلال احزاب، حذف سیاستمداران قدرتمند، تأسیس ساواک و کسب حمایت قدرت‌های خارجی چون انگلستان و آمریکا محمدرضا شاه را در موقعیتی قرار داده بود که بتواند طرح بزرگی چون اصلاحات ارضی را به انجام رساند. در این میان کسب محبوبیت در میان توده مردمی که به صورت کشاورز بدون زمین در روستاها ساکن بودند، قطعاً اهمیت فراوانی داشت تا بتواند جامعه‌ای یکدست و منسجم را شکل دهد (امامی خوبی، صیایی، ۱۳۸۷: ۶۱). در سپهر بین‌المللی نیز روی کار آمدن جان اف کندی موجب تمرکز بر این برنامه شد چرا که او با اعلام دکترین «تحدید رشد کمونیسم و بهبود شرایط زندگی» (FRUS, 1953: 70; 888.255317-1053) در صدد جایگزینی اصلاحات از بالا بجای کمک‌های نظامی مستقیم به هم‌پیمانان خود بود. به این ترتیب علی‌امینی فرد مورد حمایت آمریکا که از نظر آنان شخص مناسبی برای انجام اصلاحات مدنظرشان به شما می‌رفت (FRUS, 1961, 788.00/6-)

361) و همچنین شخصیتی که محبوبیت مناسب در داخل داشت جهت اجرای این سیاست اصلاحات ارضی به مقام نخست‌وزیری انتخاب شد. این اصلاحات در سه مرحله به مرحله اجرا درآمد که در ادامه به اختصار بیان می‌شود.

۱-۳- مرحله نخست: خلع ید مالکان بزرگ ۱۳۴۱-۱۳۴۳

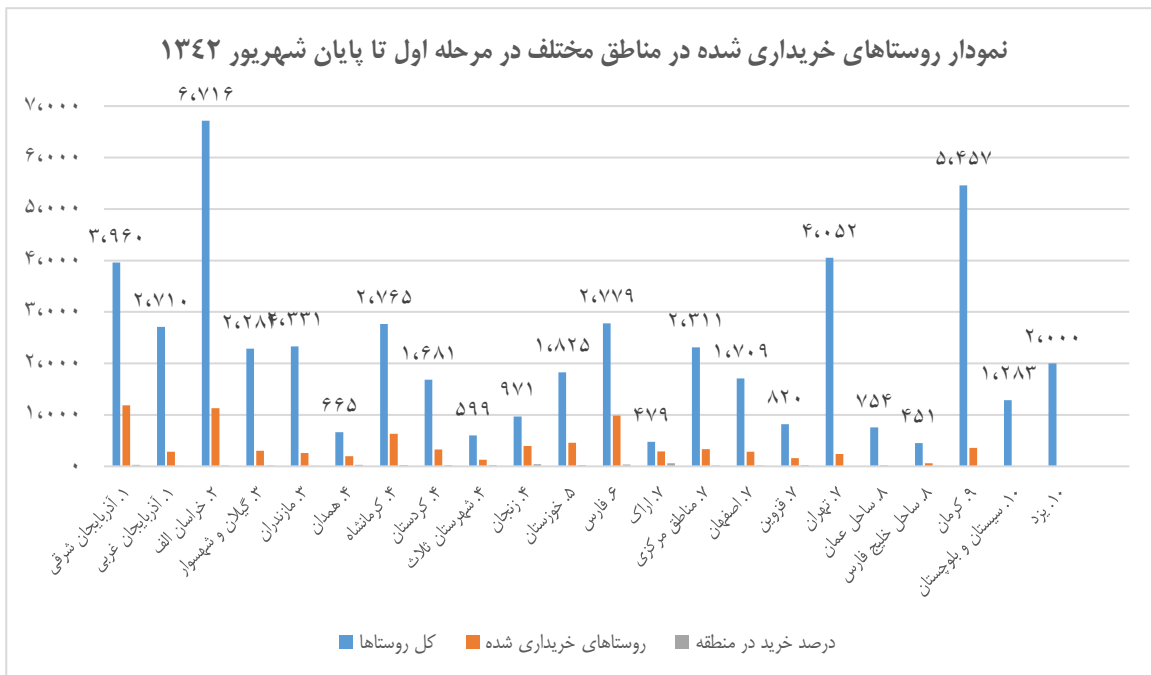
شاید نخستین اشارات محمدرضا شاه به انجام اصلاحات ارضی را روزهای پس از موفقیت کودتا و بازگشت او به کشور بتوان سراغ گرفت که در دیدار با هندرسون (Henderson)، سفیر آمریکا در ایران، بر لزوم انجام اصلاحات ارضی تأکید کرد و این را جزئی از تغییرات اقتصادی ضروری و اجتناب‌ناپذیر برای ایران دانست (FRUS, 1955: 3711114810). اشارات بعدی اما از سوی دولتمردان آمریکایی بود که در سال ۱۳۳۷ بیان شد، دولتمردان آمریکایی که نگران و ناراضی از وضعیت ایران و نارضایتی شکل گرفته در ایران بودند، در جلسه شورای امنیت خود خواهان انجام اصلاحاتی در ایران شدند که یکی از این موارد انجام اصلاحات ارضی در ایران بود (FRUS, 1956: 371/120752) این نشان می‌دهد که اصلاحات ارضی در دکتترین آمریکا از اهمیت خاصی برخوردار بوده است و همچون مسئله کره که موفقیت آن موجب ثبات در آن کشور شد، در ایران نیز ضرورت انجام آن برای حفظ ایران در مدار خود امری لازم به شمار می‌رفت. از سوی دیگر شاه هم در این سال‌های با تثبیت جایگاه خود پس از کودتا در صدد ایفای نقش اصلی و تصمیم‌گیر نهایی در کشور بود؛ در همین راستا در هشتم خردادماه ۱۳۳۷ سفیر آمریکا در ایران طی تلگراف بلندی نظر خود در مورد شرایط ایران و شاه را نوشت که نکته مهم در آن این بود که شاه «به تدریج تصمیم‌گیری در همه مسائل مهم و بسیاری از امور جزئی را شخصاً برعهده گرفته است. او خود، همان‌طور که به من گفته، بر این باور است که پس از دوازده سال تلاش در دوران پس از جنگ، سرانجام به موقعیت قدرت فرماندهی دست یافته است» (FRUS, 1958: 788.11/5-2958). وقوع کودتا در عراق بار دیگر توجه دولتمردان آمریکا به ضرورت اصلاحات ارضی در ایران را بیشتر کرد به گونه‌ای که آلن دالس (Allen Dulles) رئیس سازمان اطلاعات مرکزی در این زمان، در جلسه ۳۷۶ شورای امنیت ملی آمریکا در ۲۴ مرداد ۱۳۳۷ ضمن هشدار به وضعیت ایران خواهان «وارد کردن فشار از سوی آمریکا برای انجام اصلاحاتی در ایران شد... که اگر شاه اصلاحات داخلی چشمگیری را به اجرا نگذارد، دوران حکومتش به شماره خواهد افتاد» (Eisenhower Library, 1958: Whitman) در جلسه شماره ۳۷۷ دالس حتی جلوتر رفت و چنین گفت که «ما همچنان نگاهی تیره به آینده شاه داریم، مگر اینکه بتوان او را متقاعد کرد که اصلاحات چشمگیری را آغاز کند. این مشکل بسیار شبیه به مشکل قبلی عراق است و ما باید تلاش کنیم شاه را متقاعد کنیم که تا زمانی که هنوز وقت هست، اصلاحات را انجام دهد». (Ibid).

در چنین شرایطی در دولت منوچهر اقبال نخستین اقدامات برای اصلاحات ارضی برداشته شد، اما این لایحه عنوان اصلاحات ارضی نداشت و بر تحدید مالکیت تأکید می‌نمود که البته این لایحه نیز با مخالفت برخی گروه‌ها و بخصوص صدور اعلامیه آیت‌الله بروجردی و مخالفت مالکان کاملاً متوقف شد (Department of State, INR-NIE Files, 1957: NIE 34-57). با گذر زمان و وخیم شدن شرایط در نهایت شاه تحت فشار با روی کار آمدن علی امینی به نخست‌وزیری موافقت کرد، فردی که شاه از جاه‌طلبی او به شدت واهمه داشت و او را آدم آمریکایی‌ها می‌دانست که

به بیش از نخست‌وزیری می‌اندیشد (Milani, 2011: 257)؛ اما وضعیت به‌گونه‌ای بود که راهی برای و باقی‌نمانده و جمع‌بندی آمریکایی‌ها حتی بدتر بود، از جمله شورای امنیت ملی آمریکا چنین برآورده کرده بود که:

«البته من (باب کومر، از اعضا شورای امنیت ملی) نیز قبول دارم که شانس علیه ماست. ممکن است در واقع دیر یا زود مجبور شویم با یک رژیم آشفته مصدقی زندگی کنیم که شاه را برکنار خواهد کرد (اگر فرار نکند)، بی‌طرف خواهد شد و به‌شدت در برابر توطئه شوروی آسیب‌پذیر خواهد بود؛ اما پیشنهاد من این است که ما باید باین‌وجود تمام تلاش خود را برای جلوگیری از این پیامد انجام دهیم، با حمایت کامل از بهترین گزینه موجود، یعنی امینی. این توصیه کارگروه بود که رئیس‌جمهور آن را تأیید کرد؛ و ممکن است هنوز بتوانیم با یک "انقلاب کنترل‌شده" به‌جای یک انقلاب کنترل‌نشده، از این وضعیت عبور کنیم.» (Kennedy Library, 1961: 8/1/61-8/14/61)

در کابینه امینی بود که با انتصاب حسن ارسنجانی به‌عنوان وزیر کشاورزی اصلاحات ارضی به‌صورت عملیاتی در ۱۹ دی‌ماه ۱۳۴۱ درآمد. مجلس منحل شد و بدون رعایت تشریفات قانونی و اصول مشروطه همه‌پرسی برای اجرای آن انجام گرفت. هدف در این مرحله واگذاری سریع بود به‌گونه‌ای که صرفاً یک ده در دست ملاکین باقی‌بماند. سرعت عمل در این مرحله به‌منظور جلوگیری از مخالفت و شکل‌گیری هرگونه همبستگی میان ملاکان بود، از این‌رو این مرحله در یک سال به پایان رسید؛ اما وسعت کشور و ضرورت تربیت نیروهای لازم برای پرداختن به تقسیم زمین در کل کشور مسئله مهمی بود که طرح را دچار مشکلاتی نمود. باوجود تمام این مشکلات بنا به نوشته عباس سالور، نخستین رئیس سازمان اصلاحات ارضی، در مرحله اول اجرای این طرح بیش از ۲۱ هزار روستا خریداری و زمین‌های آن توزیع شد (Salour, 1963: 58). نمودار ذیل خود نشان از سرعت عمل اجرای برنامه در مرحله اول است که تا شهریور سال ۱۳۴۲ مجموعاً بیش از ۸ هزار روستا (Lambton, 1953: 270) خریداری شد.



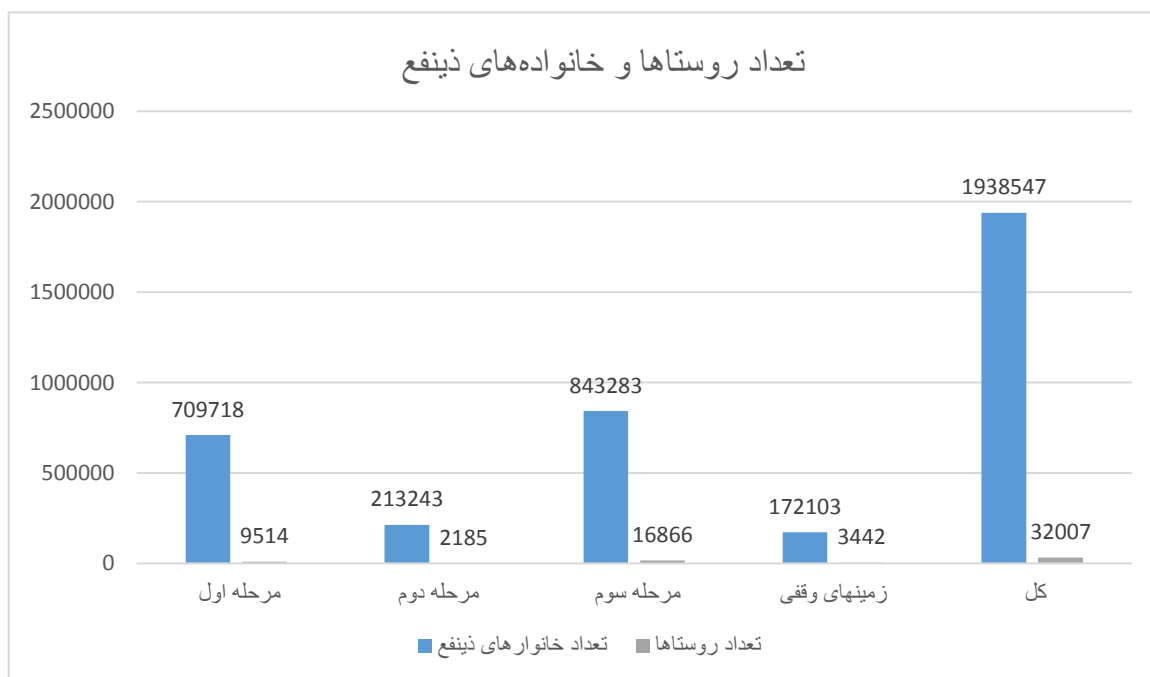
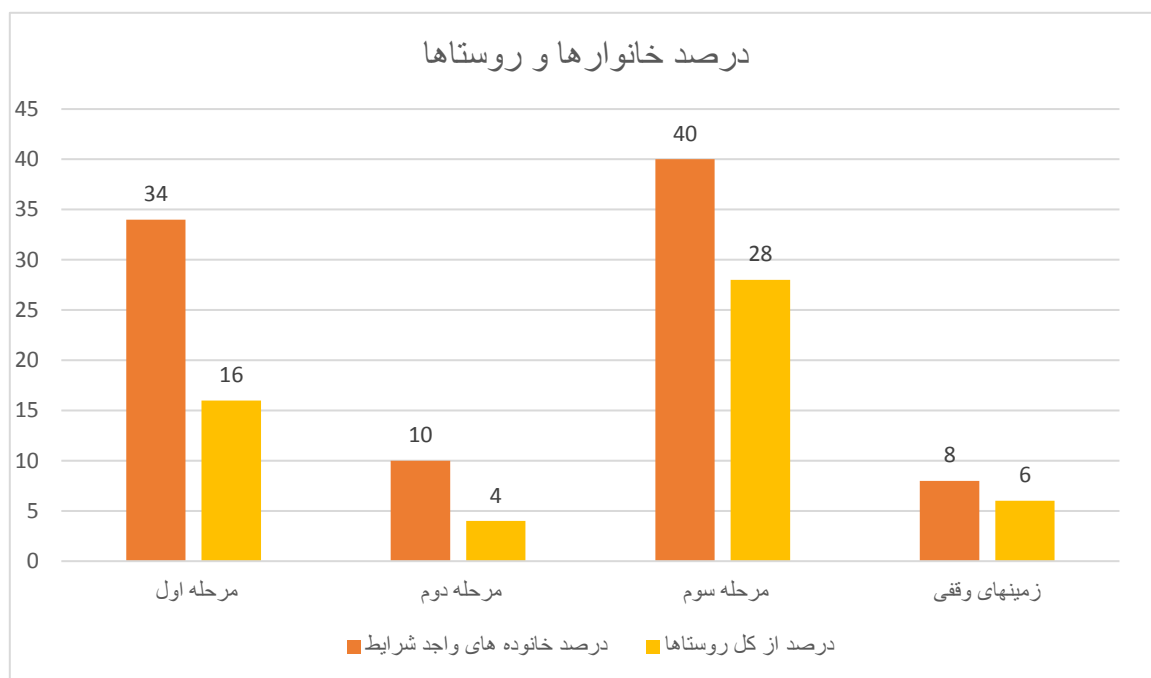
۲-۳- مرحله دوم: طرفداری از ملاکین (۱۳۴۷-۱۳۴۳)

مرحله دوم اجرای اصلاحات ارضی در ایران برخلاف دور اول، بسیار باطمینان و کند پیش رفت و همین امر فرصت مناسبی در اختیار مالکان قرار داد تا با روش‌های بعضاً قانونی و برخی روندهای دیگر بتوانند زمین‌های خود را همچنان حفظ نمایند. مالکان با توجه به گزینه‌هایی که تدوین شده بود مختار بودند تا یکی از آن را اختیار نمایند؛ که عمدتاً (در ۸۰٪ موارد) گزینه اجاره ۳۰ ساله زمین به دهقانان را برگزیدند تا کنترل خود را حفظ کنند. سایر گزینه‌ها شامل فروش زمین به دهقانان (۴٪)، تقسیم زمین (۱۰٪)، تشکیل شرکت سهامی (بسیار اندک) و خرید سهم دهقانان (۱٪) بود (Amid, 2011:96). در زمینه اجرای قانون و روند اداری نیز ضعف‌های جدی دیده شد، مقامات در شهرها مستقر شدند و تیم‌های اعزامی بدون اطلاع قبلی، دهقانان را مجبور به تصمیم‌گیری فوری (Hooglund 1982: 65) می‌کردند. آمارهای رسمی ناسازگار و متناقض (مانند تفاوت‌های فاحش در تعداد مالکان خریدار سهم دهقانان) و نتایج محدودی داشت؛ تنها ۴٪ روستاهای ایران مشمول توزیع زمین شدند و از ۲۱۳.۵۰۰ دهقان ذینفع، ۷۰٪ قطعات کوچک و ناکافی (عمدتاً از طریق تقسیم ناعادلانه) دریافت کردند، درحالی که ۲۳.۴۰۱ دهقان با فروش اجباری حقوق کشت، بی‌زمین شدند. در مجموع، این مرحله با توزیع ناچیز زمین و تداوم سلطه مالکان، ماهیت طرفدار مالک خود را آشکار کرد. گرچه اطلاعات دقیقی از توزیع زمین در مرحله دوم در دست نیست، ولی در مجموع، حدود ۴ درصد از کل روستاهای ایران در نتیجه مرحله دوم اصلاحات ارضی در میان ۷ درصد از خانواده‌های روستایی توزیع شد (Amid: 99). این کندی در برنامه توزیع مجدد زمین، ماهیت طرفدار مالک بودن مرحله دوم را، به‌ویژه در مقایسه با دوره اولیه مرحله اول، نشان می‌دهد. از سوی عدم وجود حمایت‌های پشتیبان از دهقانان هم کاملاً ملموس بود و در شورای امنیت ملی آمریکا چنین گفته شد که «بیشتر تعاونی‌های دولتی که قرار است نقش اساسی در مدیریت کشاورزی ایفا کنند، تنها به‌صورت کاغذی تشکیل شده‌اند» (CIA: 1964: Job 79-R01012A).

۳-۳: مرحله سوم: نارضایتی دهقانان (۱۳۵۴-۱۳۴۷)

در مرحله دوم اصلاحات ارضی ۱,۲۴۶,۶۵۲ نفر از سهم‌بران را به اجاره‌داران با اجاره ثابت تبدیل کرد، درحالی‌که وضعیت ۸۳,۲۶۷ نفر از دهقانان که در شرکت‌های سهامی مشترک مالک-دهقان بودند، بدون تغییر باقی ماند (Denman, 1973: 338). مرحله سوم که می‌توان آن را مرحله نارضایتی از اصلاحات دانست مربوط به این یک و نیم میلیون نفر از افرادی می‌شد که در وضعیت جدید قرار گرفته بودند. این مرحله، زمین‌های اجاره‌ای (به‌جز وقفی) و شرکت‌های مالک-دهقان را ملزم به فروش یا تقسیم بر اساس سهم سنتی محصول کرد. با این حال، اجرای کند آن از سال ۱۳۴۸، تنها یک‌سوم از ۳۴۲,۰۰۰ مالک واجد شرایط تا اردیبهشت ۱۳۵۰ برای فروش یا تقسیم اعلام آمادگی کردند (Ibid: 149). تا اسفند ۱۳۵۰، تنها ۴۵ درصد از مالکان زمین خود را به دهقانان منتقل کرده بودند که نشان‌دهنده پیشرفت محدود بود. از جمله دلایل مهم کندی این روند، کاهش نقش دولت و ایفای نقش صرفاً مشوق نسبت به مالکان بود. سازمان اطلاعات مرکزی آمریکا نیز در ارزیابی سالانه خود از کندی روند اصلاحات ارضی در ایران سخن گفت و اضافه کرد که موفقیت آن چندان که تبلیغ می‌شود نیست «اصلاحات ارضی الگوهای مالکیت دهقانی را دگرگون کرده است؛ اما موقعیت کلی دهقان در روستا هنوز تغییر چندانی نکرده است... حتی با تکمیل فاز توزیع برنامه اصلاحات ارضی، دهقان متوسط ایرانی همچنان یک کشاورز معیشتی است که در قطعات کوچک زمین با روش‌های ابتدایی و بازدهی کم کار می‌کند.» (NIC Files, Job 79R01012A, 1969: 5)

نمودارهای ذیل (داده‌ها از کتاب محمدجواد عمید ص ۱۰۳ استخراج شده است)، بیانگر تغییرات شکل گرفته در طی سه مرحله اجرای اصلاحات ارضی در ایران از سال ۱۳۴۰ تا ۱۳۵۴ است.



همان‌گونه که آمارهای نمودار بالا نشان می‌دهد در مجموع سه مرحله اصلاحات ارضی بیش از یک میلیون و نهصد هزار نفر مالکیت زمین را دریافت کردند؛ اما این اعداد می‌توانند بسیار گول‌زننده باشند، چرا که بسیاری از این همین افراد مثلاً در مرحله دوم اصلاحات، حقوق خود را فروختند، برخی دیگر نیز به علل دیگر مالکیت خود را از دست دادند. نکته مهم دیگر آن است که زمین‌های حاصلخیز را مالکان به شیوه‌های متعدد، از جمله با مکانیزاسیون ساختگی، تغییر کاربری به باغ، تغییر مالکیت و... در دستان خود نگاهداشتند، همچنین دهقانان نیز اغلب زمین کوچک‌تری به نسبت زمینی که پیش‌تر کشت می‌کردند دریافت نمودند. در یک تخمین موجود از زمین‌های در مالکیت چنین آمده است که در حدود ۳ هکتار (Amid, 2011: 103) به‌طور متوسط به هر کشاورز واگذار شد که در حدود ۴۲.۶ درصد از کشاورزان قطعات کمتر از ۲ هکتار بدست آوردند (Ajami, 2021: 7)؛ بنابراین در نتیجه اجرای سه مرحله اصلاحات ارضی، بر اساس تخمین مالکیت ۶ تا ۷ میلیون هکتار از اراضی کشاورزی (حدود ۵۲ تا ۶۲ درصد از کل زمین‌های ایران) به حدود ۱.۸ تا ۱.۹ میلیون نفر از خرده‌مالکان و مستأجران (نسق‌داران) که تقریباً ۹۲ درصد از کل خرده‌مالکان و مستأجران ایران (Amid, 103) را شامل می‌شدند، منتقل شد.

۴- علل ناکامی نسبی اصلاحات ارضی در ایران و موفقیت آن در کره جنوبی

اصلاحات ارضی به‌مثابه‌ی کلیدی‌ترین سیاست بازتوزیعی جوامع در حال‌گذار نیمه‌قرن بیستم، باهدف تعدیل مالکیت زمین و شتاب‌بخشی به توسعه‌ی اقتصادی-اجتماعی در ایران و کره جنوبی اجرا شد، لیکن نتایجی پارادوکسیکال آفرید: در کره جنوبی (دهه‌ی ۱۹۵۰-۱۹۶۰) این اصلاحات با کاهش نابرابری‌ها و تبدیل شدن به موتور محرک «معجزه‌ی صنعتی»، پایه‌های دولت ملی را تحکیم بخشید؛ حال آنکه در ایران عصر پهلوی دوم (دهه‌ی ۱۳۴۰) علیرغم حمایت‌های بین‌المللی و تبلیغات گسترده، با سه‌گانه‌ی مقاومت‌های اجتماعی، ناکارآمدی اجرایی و پیامدهای اقتصادی معکوس روبرو گشت و نه‌تنها به اهداف توسعه‌ای نرسید که خود به عاملی برای بی‌ثباتی پیشانقلابی بدل شد. در ادامه نوشتار حاضر در پی پاسخ به این پرسش بنیادین هستیم که چگونه دو برنامه‌ی هم‌سان در مقطع زمانی مشابه، در یک سرزمین به موفقیتی ساختاری انجامید و در دیگری به شکستی نسبی ختم شد.

۱-۴- تفاوت‌های بنیادین در اهداف و انگیزه‌ها

با نگاهی به علل و انگیزه‌های اصلی اصلاحات ارضی در دو کشور می‌توان به تفاوت عمده در شکل‌گیری چنین اصلاحاتی پی برد. از جمله اینکه پیشگیری از وقوع انقلاب کمونیستی در کره جنوبی (Montgomery 1984, 117) به‌عنوان عامل اصلی پیگیری چنین سیاستی در آن کشور به‌شمار می‌رفت. این در حالی است که در ایران هدف از انجام این اصلاحات، تمرکز و تثبیت بیشتر قدرت در دست رژیم و تحکیم قدرت بود. لذا در ایران هدف اصلی مقابله با توطئه‌ها و شورش‌های داخلی و درعین‌حال حذف زمین‌داران بزرگ بود؛ از این‌رو در ایران می‌توان علت اصلی را از میان برداشتن نفوذ و قدرت اقتصادی و سیاسی مالکان بزرگ دانست که به‌عنوان مانعی در برابر اراده شاه و تحکیم قدرت حکومت تلقی می‌شدند (Helmut, 1975: 3). البته شاه با بیان خود می‌نویسد که «من قلباً احساس می‌کردم که به‌عنوان رئیس مملکت مسئول سرنوشت این توده‌ی عظیم محرومین کشور هستم و می‌باید آن‌ها را از وضع ناگوار قرون وسطائیشان بیرون آورم.» (محمدرضاشاه پهلوی، ۱۳۴۶: ۴۳) این در حالی بود که جنگ سرد موجب شد تا اصلاحات ارضی در کره برای مقابله به شکل‌گیری انقلاب کمونیستی رقم بخورد و در ایران برای کسب مشروعیت ناشی از کودتا و حذف عناصر و نیروهای داخلی به‌منظور تمرکز بیشتر قدرت در دستان شاه صورت گیرد.

۲-۴- عوامل خارجی: نقش تعیین کننده آمریکا

در کره جنوبی نخستین اقدامات به منظور اصلاحات ارضی توسط دولت نظامی آمریکا (USAMGIK) برداشته شد و تأثیرات مهمی بر اصلاحات بعدی در این کشور داشت. زمین‌هایی که توسط این دولت بین کشاورزان توزیع شد، بعدها توسط دولت تازه تأسیس جمهوری کرده به رسمیت شناخته شده و تداوم یافت (Kim, 20013: 52). از نظر دولتمردان آمریکا آزادسازی دهقانان در راستای ارزش‌های آمریکایی بود، به گفته لادجینسکی (W. I. Ladejinsky)، معمار آمریکایی و بانی اصلی اصلاحات ارضی ژاپن «مالک آزاد... یک حامی طبیعی دولت آزاد است و سیاست جمهوری‌ها باید در تکثیر مالکان آزاد باشد، همان‌طور که سیاست پادشاهی‌ها در تکثیر مستأجران است» (Ladejinsky 1977, 287). در همین راستا دولتمردان آمریکا و دولت نظامی این کشور در کره تأکید اصلی بر اصلاحات به شیوه لیبرال دموکراسی داشتند درحالی که گرایش ایدئولوژیک شبه‌جزیره کره در سال‌های پس از آزادسازی، رادیکال‌تر و بیشتر متمایل به سوسیال دموکراسی بود. از در مورد پرداخت حق مالکان یا فروش زمین دو دیدگاه باهم کاملاً در تضاد بودند. درنهایت نیز با فشار آمریکا اصلاحات سمت‌وسوی لیبرال دموکراسی به خود گرفت. به این ترتیب، اصلاحات ارضی کره جنوبی به تدریج عناصر برابری‌خواه سوسیال دموکراتیک و اصلاح‌طلب اجتماعی خود را از دست داد و با ایده‌های لیبرال دموکراتیک که بر مالکان خصوصی فردی و حقوق آن‌ها تأکید داشت، جایگزین شد. این نمونه بارزی است از اینکه چگونه تقابلات سیستمی و ایدئولوژیک آن دوره، مسیر اصلاحات اجتماعی-اقتصادی در کره را تحت تأثیر قرار داد (Kim, 2013: 56) به این ترتیب می‌توان به وضوح فشار آمریکا به جهت‌دهی اصلاحات ارضی در کره با اهداف خاص را مشاهده کرد اما در مورد ایران چنین فشاری بر اساس اسناد و مدارک موجود قابل مشاهده نیست.

اصل حمایت و حتی فشار مقامات آمریکایی جهت انجام اصلاحات ارضی و حتی اجتماعی در ایران غیرقابل تردید است، اما از منظر اصلاحات، مقامات آمریکایی در سال ۱۳۳۷ نسبت به توانایی یا تمایل شاه برای انجام اصلاحات واقعی اقتصادی و اجتماعی در ایران بدبین بودند. آن‌ها معتقد بودند که «سرنگونی شاه محتمل است، اما با این حال شاه را تنها نقطه اتکا در آن مقطع زمانی می‌دانستند، هرچند که در بلندمدت انتظار یک تحول اساسی در ایران را داشتند» (Eisenhower Library, Whitman File, NSC Records). دولتمردان آمریکا حتی از نحوه اجرای اصلاحات ارضی نگرانی داشتند و معتقد بودند که «روستائینی که از این راه تازه پا به عرصه فعالیت اجتماعی می‌گذارند چه بسا به صف مخالفان شاه بیبوندند» (میلانی، ۱۳۹۲: ۳۶۴). علی امینی نیز در مصاحبه وجود هرگونه فشار در نحوه اجرای اصلاحات را رد می‌کند «[آمریکایی‌ها] واقعاً در قسمت من هیچ صحبتی نکردند، نه قبلش و نه بعدش. همین جریان بود که چه کمکی می‌توانند بکنند که گفتیم حالا باشد ما خودمان یک کاری داریم می‌کنیم. ولی مطلب در این است که شاه خراب کرد اصلاحات ارضی را» (مصاحبه هرمنز حکمت [با دکتر علی امینی] به تقاضای احمد اشرف، ۱۹۸۶). البته این نکته را نیز بایستی در نظر داشت که از نظر شاه «امینی خود آدم آمریکایی‌ها» بود (همان: ۲۴۰). به این ترتیب ماجرای اصلاحات ارضی در ایران در نبود فشار داخلی و یا خارجی، صرفاً به ابزاری برای محدود کردن قدرت مالکان و مخالفان و کسب مشروعیت سیاسی تبدیل شد که با مسئله نفت و تلاش برای کسب درآمد بیشتر به حاشیه نیز رانده شد.

۳-۴- پیامدهای سیاسی-اجتماعی: ثبات یا انقلاب

از جمله دلایل مهم موفقیت نسبی کره در اجرای اصلاحات ارضی که به تثبیت نظام سیاسی آن کشور نیز کمک نمود، اجرای اصلاحات پس از استقرار دولت کره بود که باعث شد تا فرآیند از طریق "روندهای دموکراتیک" در مجلس ملی پیش برود و مشروعیت دموکراتیک به کشور ببخشد (Shin, 1976: 18). این واقعیت که یک مسئله به این بحث برانگیز و مهم (اصلاحات ارضی) توانست از طریق بحث‌های دموکراتیک و فرآیندهای سیاسی مناسب در مجلس تصویب شود، یک موفقیت تاریخی برای مجلس ملی به‌عنوان یک نهاد تلقی می‌شود. به این ترتیب مجلس ملی استقلال خود را نشان داد. در بعد دیگر از منظر اجتماعی بسیاری از کشاورزان در دهه ۱۹۵۰، با دستیابی به زمین، حس «خرده‌بورژوازی» را پیدا کردند که با احساسات قوی ضد کمونیستی و ضد زمین‌داری همراه بود (Hong, 2013: 39) و این احساسات تا دهه ۱۹۶۰ نیز ادامه یافت. البته در کره نیز آزادی از دست اربابان به معنای مشارکت دهقانان نبود و دولت تا حدودی جای مالکان را گرفت.

اما در مورد ایران برعکس چنین رویه‌ای در پیش گرفته شد و با آغاز اصلاحات ارضی مجلس شورای ملی منحل شد و شاه با ادعای اینکه در انتخابات آن مجلس تقلب شده است آن را حذف کرد و به گفته مقامات آمریکا تا دهه ۵۰ هم مجلس کارکردی از خود نداشت «در طول ۱۲ سال گذشته (از اجرای اصلاحات ارضی) پارلمان ابزاری در دست شاه بوده است» (CIA: 1976: 79T00889A). از جمله خود علی امینی نخست‌وزیر که دولت او مجری این اصلاحات بود می‌گوید «من مجلس را منحل کردم چون با این مجلس نمی‌شد اصلاحات ارضی کرد» (مصاحبه هرمز حکمت [با دکتر علی امینی] به تقاضای احمد اشرف، ۱۹۸۶). با حذف مجلس و برگزاری رفراندوم، عملاً شاه اجرای این برنامه در دست خود گرفت و نهادهای دیگر را به حاشیه راند و حتی عنوان آن را به انقلاب سفید تغییر داد تا خود را انقلابی نشان دهد. به لحاظ اجتماعی و اقتصادی نیز اجرای نادرست و شتابزده طرح در ایران موجب مهاجرت گسترده کشاورزان به شهرها و تشکیل حاشیه‌نشین‌ها در شهرهای بزرگ شد. به گونه‌ای برخی نویسندگان از عنوان «عظیم‌ترین مهاجرت درون‌مرزی تاریخ چند هزار ایران» (میلانی، ۱۳۹۲: ۲۸۷) برای آن یاد می‌کنند. به این ترتیب کشاورزان رانده شده به شهرها، به‌عنوان سربازان انقلاب در طی ۶ سال پس از پایان اجرای مرحله سوم وارد عمل شدند. مقامات آمریکا هم بر این اعتقاد بودند که «بیشتر زمین‌داران بزرگ در ایران از بستگان شاه هستند و همچنین اصلاحات ارضی در ایران فرآیندی بسیار کند است.» (FRUS: 1960: 676)

۴-۴- پیوند با سیاست‌های توسعه: سرمایه و صنعت

در کره جنوبی اصلاحات ارضی به شکلی هدفمند با طرح صنعتی‌سازی کشور گره خورد تا علاوه بر بازتوزیع زمین، پایه‌های اقتصادی و طرح‌های صنعتی را تقویت نماید. به‌منظور عملیاتی کردن این ایده سرمایه بخش کشاورزی به‌سوی صنعت سرازیر شد و «مالکان سابق در ازای مصادره زمین‌های خود، بجای پول نقد اوراق بهادار دولتی (Chika Chungkwon)» (Shin, 1976: 20) به‌عنوان غرامت دریافت کردند تا بتوانند در صنایع و شرکت‌های دولتی سرمایه‌گذاری کنند. این سازوکار علاوه بر ترغیب مالکان سابق به مشارکت در توسعه اقتصاد ملی، منابع حیاتی برای صنعتی‌سازی را فراهم ساخت. برابری بیشتر مالکیت زمین‌های کشاورزی به دلیل اصلاحات ارضی، سهم کشاورزان معیشتی را کاهش داد، دوگانگی درآمدها در کشاورزی را از بین برد، مهاجرت از مزارع را تسهیل کرد و نابرابری کلی درآمد را کاهش داد (İşcan and Lim, 2022: 106). قانون اصلاحات ارضی کره جنوبی باهدف تبدیل

مالکان زمین به سرمایه‌داران صنعتی، دو سازوکار حمایتی کلیدی ایجاد کرد: اولاً، تضمین وام‌های کم‌بهره دولتی برای تبدیل اوراق بهادار به سرمایه صنعتی یا راه‌اندازی کسب‌وکار. ثانیاً، اعطای اولویت خرید به دارندگان این اوراق در هنگام واگذاری اموال و تأسیسات دولتی مانند کارخانه‌ها، معادن و اراضی (Ibid). همچنین، این اصلاحات با حذف طبقه مالکان بزرگ و توزیع زمین میان کشاورزان، موانع فئودالی را از سر راه توسعه سرمایه‌داری برداشت و نیروی کار لازم برای مشارکت در صنایع را فراهم کرد.

اما نکته مهم این است که اصلاحات در کره جنوبی باعث شد کشاورزان با افزایش درآمد، فرزندان خود را به تحصیلات عالی بفرستند و نیروی کار تحصیل‌کرده شکل بگیرد. تعداد دانشگاه‌ها از ۱۹ دانشگاه در ۱۹۴۵ به ۶۳ مورد در سال ۱۹۶۰ افزایش و تعداد دانشجویان از ۷ هزار نفر به ۱۰۰ هزار نفر رسید و به‌طور چشمگیری افزایش یافت. نرخ حضور در مدارس و دانشگاه‌ها بالاتر از میانگین کشورهای هم‌سطح بود و این نیروی انسانی تحصیل‌کرده، عامل اصلی رشد اقتصادی کره در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ شد و مهاجرت جوانان تحصیل‌کرده به شهرها را نیز تقویت کرد به‌گونه‌ای که بیش از ۴۵ درصد مهاجران به شهرها مقطع دبیرستان را به پایان رسانده بودند (Jang, 2005:19).

در ایران نیز شاه خود بر این باور بود که اصلاحات ارضی در ایران این کشور را به «صنعتی شدن رهنمون» (رک: کاتوزیان، ۱۳۷۹) کرده است؛ اما برخلاف کره که مهاجران آموزش‌دیده بودند در ایران به نیروی کار غیرآموزش‌دیده و غیرماهر تبدیل شدند که در شهرها، در کوتاه‌مدت به‌عنوان یک دستاورد مثبت به‌عنوان موتور محرکه مدرنیزاسیون شهر دیده می‌شدند. درواقع یکی از دلایل اصلی اصلاحات ارضی همین در اختیار قرار دادن نیروی کار در خدمت صنعت بود. بر اساس آمارهای موجود «در سال ۱۳۴۵ حدود ۶۲ درصد از حاشیه‌نشین‌های تهران کارگر ساده و غیرماهر، ۱۲ درصد کارگر نیمه‌ماهر و ۱۴ درصد کارگر ماهر بودند، این‌ها همه از مناطق روستایی به تهران هجوم آورده بودند» (آبادیان، ۱۳۹۷: ۱۵). چنین جمعیت عظیم حاشیه‌نشین درنهایت به دلایل مختلف که در اینجا فرصت پرداختن به آن‌ها نیست، امکان جذب و ادغام در محیط اجتماعی شهر را پیدا نکرد. این در حالی است که در کره ما شاهد شکل‌گیری موج مهاجرت به شهرها آن‌گونه که در ایران روی داد نیستیم. از سوی دیگر در ایران به دلیل رشد قیمت نفت عملاً پروژه اصلاحات ارضی به حاشیه رانده شد چراکه مکانیسم بازی ایران در تحولات بین‌المللی از نظر شاه تغییر یافت و اکنون او در دهه ۱۳۵۰ به فکر ایده تمدن بزرگ افتاد و سعی کرد خود را زیر سایه فشارهای خارجی رها کند.

همچنین تفاوت‌های دیگری میان دو کشور در حوزه طراحی و مکانیسم‌های نظام توزیع، ظرفیت اداری و ضعف ساختاری نظام دیوانسالاری در ایران و دفتر اصلاحات ارضی در کره و همچنین گستره جغرافیایی دو کشور، نیروهای مخالف از جمله روحانیان در ایران و نبود چنین گروه مخالفی در کره نیز قابل‌بررسی است که می‌تواند خود در نوشتار دیگر موردبررسی قرار بگیرد.

نتیجه‌گیری

بررسی تطبیقی اصلاحات ارضی در ایران و کره جنوبی نشان می‌دهد که موفقیت یا ناکامی این پروژه‌ها تنها به خود اصلاحات محدود نبوده، بلکه به زمینه‌های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و بین‌المللی بستگی داشته است. در کره جنوبی، اصلاحات ارضی به‌عنوان بخشی از یک استراتژی کلی توسعه و باهدف کاهش نابرابری و جلوگیری از نفوذ کمونیسم اجرا شد. این اصلاحات با مشارکت دولت نظامی آمریکا آغاز شد و پس از استقرار دولت کره، به شکل

قانونی و از طریق فرآیندهای دموکراتیک ادامه یافت. مالکیت زمین به طور گسترده به کشاورزان منتقل شد و مالکان بزرگ نیز به جای حذف، به سرمایه‌گذاران صنعتی تبدیل شدند. پیوند اصلاحات ارضی با برنامه صنعتی‌سازی، به رشد اقتصاد، کاهش نابرابری و تقویت زیرساخت‌های اجتماعی از جمله آموزش و بهداشت انجامید. در نتیجه، کره جنوبی توانست هم ثبات سیاسی داخلی را تضمین کند و هم روند صنعتی شدن را با موفقیت آغاز نماید. در مقابل، اصلاحات ارضی در ایران به دلایل متعددی دچار ناکامی نسبی شد. این اصلاحات بیش از آنکه در خدمت توسعه اقتصادی و اجتماعی باشد، به ابزاری سیاسی برای تحکیم قدرت شاه و حذف مالکان بزرگ تبدیل شد. اجرای شتاب‌زده، ضعف نهادهای اجرایی، تمرکز تصمیم‌گیری در دست شخص شاه و فقدان برنامه‌ای جامع برای توسعه صنعتی همراه با اصلاحات ارضی، منجر به بروز مشکلات ساختاری در روستاها شد. بسیاری از دهقانان زمین‌های کوچک و غیراقتصادی دریافت کردند و ابزار و سرمایه لازم برای تولید مدرن را در اختیار نداشتند. مهاجرت گسترده روستاییان به شهرها، رشد حاشیه‌نشینی، تغییر بافت اجتماعی و افزایش وابستگی به درآمدهای نفتی، از مهم‌ترین پیامدهای این سیاست در ایران بود.

در مجموع، اصلاحات ارضی کره جنوبی با توزیع عادلانه‌تر زمین، همگرایی با سیاست صنعتی‌سازی و جذب نیروی انسانی تحصیل کرده به روند توسعه همراه شد؛ در حالی که اصلاحات ارضی در ایران به دلیل نگاه سیاسی، فقدان برنامه‌ریزی واقع‌بینانه، ضعف نهادهای پشتیبان و فاصله‌گرفتن از روند صنعتی‌سازی، نتوانست به اهداف خود دست یابد و در نهایت زمینه‌ساز نارضایتی گسترده و بحران‌های اجتماعی و سیاسی شد. این مقایسه نشان می‌دهد که موفقیت اصلاحات ارضی، نیازمند پیوند آن با توسعه ملی، ایجاد زیرساخت‌های لازم و توجه به بافت اجتماعی کشور است.

منابع

فارسی

- آبدیان، حسن (۱۳۹۷). اصلاحات ارضی و تبعات اجتماعی مهاجرت روستائیان به شهر تهران، *تحقیقات تاریخ/اجتماعی*، دوفصلنامه علمی - پژوهشی، سال هشتم، شماره دوم پاییز و زمستان، ۱ - ۲۰.
- برزین، سید صاحب و علی صوفی، علیرضا. (۱۳۹۵). واکاوی پیامدهای سیاسی اصلاحات ارضی در فارس. *گنجینه اسناد*، ۲۶(۱)، ۱۰۳-۸۲.
- بصیرت منش، حمید، سادات بیدگلی، سید محمود و ابراهیمی فیلوری، محمد. (۱۴۰۲). نقش اصلاحات ارضی در افزایش تنش‌های اجتماعی طی سال‌های ۱۳۴۲ تا ۱۳۵۷ ش، در استان اصفهان. *پژوهشنامه تاریخ‌های محلی ایران*، ۱۱(شماره دوم، پیاپی ۲۲، بهار و تابستان ۱۴۰۲)، ۱۶-۱. doi: 10.30473/lhst.2023.67077.2812
- پهلوی، محمدرضاشاه، انقلاب سفید، تهران کتابخانه سلطنتی، چاپ دوم، ۱۳۴۶.
- حجت، عیسی. (۱۳۸۵). «تأثیر اصلاحات ارضی بر شکل روستاهای ایران»، *هنرهای زیبا*، ۱(۲۶)، صص ۷۵-۸۴.
- عزیزی، نصرت، رستمی قبادی، فرحناز، گراوندی، شهپر و شرفی، لیدا. (۱۴۰۳). واکاوی تأثیرات اصلاحات ارضی بر ساختار اجتماعی روستایی (مورد مطالعه: روستای قلعه شیان، استان کرمانشاه). *جغرافیا و برنامه ریزی محیطی*، ۳۵(۲)، ۱۱۵-۱۴۰. doi: 10.22108/gep.2024.138609.1600
- عمید، محمدجواد. (۱۳۸۱). کشاورزی فقر و اصلاحات ارضی در ایران. ترجمه رامین امینی نژاد. نشر نی.
- مسائل ایران (مسئله اصلاحات ارضی)، مسائل ایران سال اول دی ۱۳۴۱ شماره ۳، ۹-۹۸.

- میلانی، عباس. (۱۳۹۲). نگاهی به شاه، نشر پرشین سیرکل، تورنتو،
- نوروزی، عباس، شهبازی، اسماعیل. (۱۴۰۲). «زمینه‌یابی انجام اصلاحات ارضی در ایران»، *اقتصاد کشاورزی و روستایی*، ۱(۱)، 3-13. doi: 10.30490/etr.2024.130078,
- امامی خویی، محمدتقی و ضیایی، نرگس. (۱۳۸۷). اصلاحات ارضی و تأثیرات اقتصادی آن بر جامعه کشاورزی ایران. مسکویه، (۴)، ۵۹-۸۶.

References

- Ajami, Amir Ismail (2021). Land Reform and Agrarian Transformation in Iran, 1962–78, IranNamag (Volume 5, Number 4, winter). Pp 4-28.
- Bruce Cumings. (1981). the Origins of the Korean War, Vol. 1: Liberation and the Emergence of Separate Regimes 1945–1947 (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1981), pp. 416–417.
- Denman, D.R. (1973) The King's Vista: A Land Reform which has changed the Face of Persia, Berkhamsted: Geographical Publications.
- Ford, Barbara. J. (1968), the alliance for progress, Illinois' Wesleyan University.
- Gaddis, John Lewis (1982). Strategies of Containment. Oxford University Press.
- George M. McCune. (1947). Korea: The First Year of Liberation. Pacific Affairs, 20, 3. pp. 3-17.
- Gi-wook Shin, “The Historical Making of Collective Action: The Korean Peasant Uprisings of 1946,» American Journal of Sociology, Vol. 99, No. 6 (May 1994), p. 1606.
- Hakjoon Kim, the american military government in south korea, 1945-1948: its formation, policies, and legacies, Asian Perspective, Vol. 12, No. 1 (Spring-Summer 1988), pp. 51-83.
- Hirschman, Albert O. (1958). The Strategy of Economic Development. Yale University Press.
- Hong, S. (2013). Land Reform and Large Landlords in South Korea's Modernization Project. Seoul Journal of Korean Studies 26(1), 23-45. <https://dx.doi.org/10.1353/seo.2013.0000>.
- Inhan Kim; Land Reform in South Korea under the U.S. Military Occupation, 1945–1948. Journal of Cold War Studies 2016; 18 (2): 97–129. doi: https://doi.org/10.1162/JCWS_a_00639
- Kim Byeongha.1991. The formation and entrepreneurial activities of Jaebeol in Korea. Seoul: Hanguk neungnyul hyeophoe
- Kim Yongseop.2000. lordism and agrarian conflicts in modern Korea. Seoul: Jisik saneopsa.
- Kim, I. (2016). Land reform in South Korea under the U.S. military occupation, 1945–1948. *Journal of Cold War Studies*, 18(2), 97-129. https://doi.org/10.1162/JCWS_a_00639
- Kim, S.B. (2013). South Korea's Land Reform and Democracy. Seoul Journal of Korean Studies 26(1), 47-74. <https://dx.doi.org/10.1353/seo.2013.0009>.

- Ladejinsky, Wolf I. 1977. *Agrarian Reform as Unfinished Business*. New York, Oxford, London, Glasgow: Oxford University Press.
- Lambton, A.K.S. (1953) *Landlord and Peasant in Persia*, London: Oxford University Press.
- Lebedev V. (2022). The Land Reform of 1946 in North Korea and the Soviet Military Administration. *Problemy dalnego vostoka*. no. 5, pp.171-183 DOI: 10.31857/S013128120022121-4
- Majd, M. G. (2005). Small owners and land reform in Iran, 1962-1971, *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 32, No. 1 (Feb. 2000), pp. 123-153
- Milani, Abbas (2011). *The Shah*, New York: Palgrave Macmillan.
- Mohammad Javad Amid (2011) *Agriculture, poverty and reform in Iran*. London and New York, Routledge.
- Montgomery, John D. ed. 1984. *International Dimensions of Land Reform*. Epping: Bowker Publishing Company.
- Salour, A. (1963) 'Land reform activities in Iran', *CENTO Symposium on Rural Development*, Tehran: CENTO.
- Sang-Hwan Jang (2005). Land Reform and Capitalist Development in Korea, Spring Conference of Institute for Social Sciences ,Gyeongsang National University ,Jinju, Korea, May 20.
- Sang-Hwan Jang. (2005). Land Reform and Capitalist Development in Korea, Spring Conference of Institute for Social Sciences, Gyeongsang National University, Jinju, Korea.
- Shin, Yong-Ha. (1975). land reform in Korea, 1950. *Bulletin of the Population and Development Studies Center*, Vol.5, pp. 14-31.
- Talan B. İşcan, Kyoung Mook Lim, (2022).Structural transformation and inequality: The case of South Korea, *Economic Modelling*, Volume 107, <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2021.105735>.
- Gi-wook Shin, (1994), "The Historical Making of Collective Action: The Korean Peasant Uprisings of 1946,"*American Journal of Sociology*, Vol. 99, No. 6.

DOCUMENTS

- FRUS, 1958–1960, NEAR EAST REGION; IRAQ; IRAN; ARABIAN PENINSULA, VOLUME XII, Eisenhower Library, Whitman File, NSC Records.
- Central Intelligence Agency, NIC Files, Job 79R01012A, Box 368, Folder 3, NIE 34–69-IRAN.
- Eisenhower Library, Whitman File, NSC Records. Top Secret; Eyes Only. Prepared by Gleason on August 15, 1958.
- FRUS, SWNCC 176/8 Basic Initial Directive to the Commander in Chief, U.S. Army Forces, Pacific for the Administration of Civil Affairs in Those Areas of Korea Occupied by the U.S. Forces, 13 October 1945, in HST Papers, Staff Member and Office Files, Korean War File, Box 13, HSTL.
- FRUS 371/120752, Tehran to Foreign Office, May 21, 1956.
- FRUS, 1945, Vol. V, pp. 556–580.

- FRUS, 1946, THE FAR EAST, VOLUME VIII, Ambassador Edwin W. Pauley to President Truman, 740.00119 PW/7-346, Tokyo, June 22, 1946.
- FRUS, 1946, THE FAR EAST, VOLUME VIII, Ambassador Edwin W. Pauley to President Truman, Tokyo, June 22, 1946.
- FRUS, 3711114810, Tehran to Foreign Office, April 12, 1955.
- FRUS, Department of State Bulletin, Telegram, 70; 888.255317-1053, July 20, 1953.
- FRUS, Department of State to the Embassy in Iran, Central Files, 788.00/6-361. Washington, Department of State., June 3, 1961
- FRUS, east Asia and the pacific, volume vi, 890.00TA/9-2550, The Director of the Office of Foreign Agricultural Relations, Department of Agriculture (Andrews), to the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Rusk), Washington, September 25, 1950.
- FRUS, national security affairs; foreign economic policy, volume I, 800.16/4-1751: Circular airgram, The Secretary of State to Certain Diplomatic and Consular Offices, Washington, April 17, 1951.
- Kennedy Library, National Security Files, Country Series, Iran, 8/1/61-8/14/61.
- National Intelligence Estimate, January 23, 1957, NIE 34-57.
- Foreign Relations Of The United States (1993), 1958-1960, near east region; iraq; iran; arabian peninsula, volume xii, United States Government Printing Office, Washington.
- Central Intelligence Agency Files: Job 79-R01012A, NIE 34-64, Washington, May 20, 1964.
- Central Intelligence Agency, DI/OCI Files, Job 79T00889A, Box 6, Folder 9, Washington, PR 76 100171, February 1976.