

۲۰۸۸۲۲۲

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

سیاست‌های مناسب زمین‌داری در ایران

اسفند ماه ۱۳۹۷

سرشناسه	پالوج، مجتبی، ۱۳۴۶ - گردآورنده
عنوان و نام پدیدآور	Palouj, Mojtaba سیاست‌های مناسب زمین‌داری در ایران/ گردآوری مجتبی پالوج، علی خلد برین، سیدمحمدعلی حاجی میرصادقی؛ ناظر فنی سیدحسین کاظمی، محسن صمدی.
مشخصات نشر	تهران: موسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی، اقتصاد کشاورزی و توسعه روستایی، ۱۳۹۸.
مشخصات ظاهری	۹۰۹ص: جدول، نمودار (بخشی رنگی).
شابک	978-600-494-016-0
وضعیت فهرست‌نویسی	فپا
یادداشت	کتابنامه به صورت زیرنویس.
موضوع	زمین‌داری -- ایران -- سیاست دولت
موضوع	Land tenure -- Government policy -- Iran
موضوع	کاربری زمین -- ایران -- برنامه‌ریزی
موضوع	Land use -- Iran -- Planning
موضوع	زمین‌داری -- ایران -- تاریخ
موضوع	Land tenure -- Iran -- History
شناسه افزوده	لد برین، علی، ۱۳۲۵ - ، گردآورنده
شناسه افزوده	حاجی میرصادقی، سیدمحمدعلی، گردآورنده
شناسه افزوده	کاظمی، سیدحسین، ۱۳۱۵ -
شناسه افزوده	Kazemi, Seyed Hassan
شناسه افزوده	صمدی، محسن، ۱۳۱۲ -
شناسه افزوده	موسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی، اقتصاد کشاورزی و توسعه روستایی
رده بندی کنگره	HD ۱۲۵۱
رده بندی دیویی	۳۳۳/۳۰۹۵۵
شماره کتابشناسی ملی	۵۷۳۹۵۷۲

عنوان: سیاست‌های مناسب زمین‌داری در ایران
تدوین: مجتبی پالوج، علی خلد برین، سیدمحمدعلی حاجی میرصادقی
ناظر فنی: سیدحسین کاظمی، محسن صمدی
کارشناس نشر: فرزانه علایی
صفحه‌آرایی: ابراهیم حبیبی سیاهپوش
طراح روی جلد: مینا توکلی
نوبت چاپ: اول ۱۳۹۸
شمارگان: ۵۰۰ نسخه
قیمت: ۱۴۰۰۰۰ ریال
شابک: ۹۷۸-۶۰۰-۴۹۴-۰۱۶-۰
لینوگرافی، چاپ و صحافی: اسرار علم
ناشر: موسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی، اقتصاد کشاورزی و توسعه روستایی
نشانی: بلوار کریمخان زند، انتهای خیابان شهید عضدی (آبان) جنوبی، خیابان رودسر، پلاک ۵
تلفن: ۴۲۹۱۶۰۰۰ نمابر: ۸۸۸۹۶۶۶۰

با کمال سپاس، این موسسه پذیرای کلیه نظرات، پیشنهادات و انتقادات ارزشمند خوانندگان این اثر می باشد.

E-mail: aperi@agri-peri.ac.ir
Website: <http://www.agri-peri.ac.ir>

پیشگفتار

سیر تحول مالکیت زمین، نظام‌های زمین‌داری و مناسبات ارضی در ایران از دیرباز با فراز و نشیب همراه بود. در اغلب موارد عواملی از جمله ناپساامانی‌های اجتماعی، بروز تنش‌ها، جنگ و یا رانت، نقش به مراتب بارزتری از ماهیت خود زمین در ارزش‌گذاری و سیاست‌های ناظر بر زمین داشته‌اند. زمین و زمین‌داری در ایران همواره با چالش مواجه بوده و لاجرم در گذر از مراحل مختلف تاریخی یا تحولات اقتصادی اجتماعی، سیاسی با نظام‌های مختلف مالکیت و بهره‌برداری روبرو گردیده است. وجود اقالیم متنوع و شیوه‌های معیشت مبتنی بر زمین، سبب گزیده تا طیف متنوعی از قوانین، مقررات، دستورالعمل‌ها و یا رفتارهای مبتنی بر آداب و سنن در مورد زمین و مناسبات ارضی شکل گیرد. بدیهی است این مضامین در گذر زمان دستخوش تغییرات، دگرگونی و تحولات گردیده و به اشکال مختلف، موضوع زمین و مجموعه قوانین و مقررات و سیاست‌های زمین‌داری را تحت تأثیر قرار داده‌اند. امروزه بعضی از بارزترین وجوه ناظر بر این امر، ویژگی دیدگاه ارضی کشاورزی عبارتند از:

- تعدد قوانین و مقررات و سبایل مترتب بر اجرا و نظارت آنها؛
- وجود مغایرت‌های قانونی؛
- بخشی‌نگری در مورد مقررات مربوط به زمین؛
- تعدد دستگاه‌های اجرایی متصدی یا متولی امور زمین و تفاوت دیدگاه‌ها در امور زمین؛
- ابهام در تعاریف و مفاهیم موجود درباره زمین؛
- مضامین حقوقی جدید در مورد زمین - از جمله یکپارچه‌سازی، تعارضی‌های تولید و بهره‌برداری؛
- مقررات ناظر بر کاربری‌های خدماتی و تولیدی، صنعتی، معدنی، زیربنایی و ارتباطات. این مجموعه از تغییر و تحولات و بالتبع آن تنوع در اشکال کار سبب گردیده تا موضوع زمین از نظر حقوقی با حجم عظیمی از قوانین و مقررات روبرو گردد. آنچه که به این موضوع دامنه وسیع‌تری بخشیده است، وجود قوانین و مقررات مختلف دیگری در سایر بخش‌ها مانند منابع طبیعی، آب، مالکیت، اقتصاد

و... بوده که هر یک به نوبه خود از این نظام‌ها یا سیاست‌ها متأثر گردیده یا بر آن تأثیر گذاشته‌است.

در نتیجه تحت وجود این مجموعه قوانین و مقررات، وضعیت اجرایی، نحوه اجرا یا منسوخ شدن و متروک ماندن بخش‌هایی از قوانین، زمینه‌ارایه تفاسیر مختلف از موضوعات قانونی، ایجاد و به علت وجود اشکالات در اجرای آنها آثار و تبعات نامناسبی پدید آمده‌است. برای ساماندهی این وضع، در قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور در راهکارهای اجرایی بخش آب و کشاورزی مقرر گردید طی سال‌های اجرای برنامه، قانون - مع - زمین تهیه و تدوین شود. به سبب پیچیدگی‌های فراوانی تدوین لایحه قانون جامع زمین مس - زم انجام کاری گسترده و فراگیر بود. در چنین شرایطی و به عنوان یک پیشنهاد ضرورت داشت ابتدا ساخت - یقی از وضعیت، سیاست‌ها و نظام‌های بهره‌برداری از زمین و قوانین و مقررات مربوطه در مس - زم و مشکلات آن ارایه شود سپس براساس تحلیل این یافته‌ها پیش‌نویس لایحه تدوین گردد. کتاب حاضر برگرفته و اقتباس از مجموعه بررسی‌هایی است که با هدف فوق در چارچوب طرح پژوهشی بررسی نظام زمین‌داری و سیاست‌های مناسب زمین‌داری در ایران با مدیریت مؤسسه پژوهش‌های برنامه‌ریزی، اقتصاد کشاورزی و توسعه روستایی از سوی مهندسین مشاور پایداری طبیعت و منابع به اجرا درآمد.

دکتر کاظمی

رئیس مؤسسه

اسفند ماه ۳۹۱

فصل اول: اهداف، تعاریف و مفاهیم، بررسی و تحلیل نظام‌های زمین‌داری	۱
۱- مقدمه	۳
۲- تعاریف و مفاهیم	۴
۲-۱- کلیات	۴
۲-۲- گاهی به تعاریف اراضی زراعی در قوانین و مقررات	۶
۲-۳- تعاریف اراضی زراعی در قوانین و مقررات از نقطه نظر بهره‌برداری	۹
۲-۴- برخی دیگر از اصطلاحات و تعاریف مرتبط با حوزه زمین‌داری	۱۵
۳- بررسی و تحلیل نظام‌های زمین‌داری	۱۸
۳-۱- نظام زمین‌داری از دوره استان تا انقلاب مشروطه	۱۹
۳-۱-۱- دوره پیش از اسلام	۱۹
۳-۱-۲- دوره اسلامی	۲۳
۳-۱-۳- دوره ایلخانان مغول، و تورکانان	۲۷
۳-۱-۴- پس از سرنگونی گورکانیان و دوره صفویه	۲۹
۳-۱-۵- پس از صفویه تا پیش از انقلاب مشروطه	۳۰
۳-۱-۶- سیاست‌های مربوط به واگذاری، مالکیت و بهره‌برداری از زمین در دوره‌های تاریخی قبل از مشروطیت	۳۳
۳-۱-۷- اشکال مالکیت و بهره‌برداری از زمین در دوره‌های تاریخی پیش از انقلاب مشروطه	۴۱
۳-۱-۸- آثار و پیامدهای دوره‌های تاریخی قبل از مشروطیت بر زمین‌داری	۵۳
۳-۲- از انقلاب مشروطه تا اصلاحات ارضی	۵۶
۳-۲-۱- روند تاریخی و چگونگی شکل‌گیری مالکیت و بهره‌برداری از زمین پس از انقلاب مشروطه	۵۶
۳-۲-۲- سیاست‌های مربوط به واگذاری، مالکیت و بهره‌برداری از زمین پس از انقلاب مشروطه	۶۴
۳-۲-۳- اشکال مالکیت زمین پس از انقلاب مشروطه	۶۸

۳-۲-۴- آثار و پیامدهای دوره تاریخی (۱۳۴۱-۱۳۸۵) بر زمین داری	۷۶
۳-۳- از اصلاحات ارضی تا انقلاب اسلامی	۸۱
۳-۳-۱- روند تاریخی و چگونگی شکل گیری مالکیت و بهره برداری مبتنی بر اصلاحات ارضی	۸۱
۳-۳-۲- سیاست های مربوط به واگذاری، مالکیت و بهره برداری از زمین پس از اصلاحات ارضی	۸۳
۳-۳-۳-۱- اشکال مالکیت زمین پس از اصلاحات ارضی	۸۷
۳-۳-۴- تنایب و پیامدهای اصلاحات ارضی	۹۴
۳-۴- پس از انقلاب اسلامی - رمار حاضر	۱۰۳
۳-۴-۱- روند تاریخی و چگونگی شکل گیری مالکیت و بهره برداری از زمین پس از انقلاب اسلامی	۱۰۳
۳-۴-۲- سیاست های واگذاری و بهره برداری از زمین پس از انقلاب اسلامی	۱۰۶
۳-۴-۳- سیاست اقتدار بخشیدن - سیاست برای تعیین ضوابط واگذاری و بهره برداری	۱۰۷
۳-۴-۴- سیاست ایجاد اشتغال و رفع معضل بیکاری از طریق واگذاری اراضی	۱۱۴
۳-۴-۵- سیاست تثبیت و حفظ کاربری تولیدی اراضی کشاورزی	۱۲۰
۳-۴-۶- سیاست بهره برداری اقتصادی از اراضی کشاورزی	۱۲۳
۳-۴-۷- شکل های مالکیت و بهره برداری از زمین پس از انقلاب اسلامی	۱۳۲
۳-۴-۷-۲- تنوع یابی و گسترش شیوه های بهره برداری از اراضی	۱۳۸
۳-۴-۷-۳- تحولات مربوط به نظام های بهره برداری پیشین	۱۴۴

فصل دوم: بررسی و تحلیل وضعیت موجود بهره برداری از زمین به تفکیک کاربری های

مختلف ۱۵۳

- ۱- بررسی و تحلیل وضعیت موجود بهره برداری از زمین به تفکیک کاربری های مختلف و تحلیلی از چالش های اساسی مرتبط با هر یک ۱۵۵
- ۱-۱- وضعیت موجود اراضی کشاورزی ۱۵۵

- ۱-۲- بررسی و تحلیلی از چالش‌های اساسی زراعت آبی و دیم و زمین‌های زراعی..... ۱۵۹
- ۱-۲-۱- محدودیت‌های اراضی زراعی..... ۱۵۹
- ۱-۲-۲- محدودیت در منابع آب..... ۱۵۹
- ۱-۲-۳- محدودیت در تأمین سرمایه و سرمایه‌گذاری و پایین بودن بهره‌وری..... ۱۶۰
- ۱-۲-۴- کارایی نامناسب بازار و بازاریابی..... ۱۶۰
- ۱-۲-۵- ضعف نیروی انسانی و فناوری..... ۱۶۰
- ۱-۲-۶- کارآمدی ضعیف سیاست‌های حمایتی..... ۱۶۱
- ۱-۲-۷- بازش‌ها، خاک در اراضی کشاورزی..... ۱۶۲
- ۱-۲-۸- چالش و تنش‌ها در بخش باغبانی..... ۱۶۳
- ۱-۴- تنگناها و چالش‌ها، موانع در زمینه آبی‌پروری و شیلات..... ۱۶۵
- ۱-۳- زمین و وضعیت آن در رابطه با زراعت..... ۱۶۶
- ۱-۳-۱- وضعیت موجود مریزادی..... ۱۶۶
- ۱-۳-۲- چالش‌های اساسی در بخش مریزادی..... ۱۶۶
- ۱-۵- زمین و وضعیت آن در رابطه با جنگلدازی..... ۱۶۷
- ۱-۵-۱- وضعیت موجود جنگلدازی..... ۱۶۷
- ۱-۵-۲- پارک‌های جنگلی و تاریخچه احداث آنها..... ۱۷۲
- ۱-۶- زمین و وضعیت آن در رابطه با شهرسازی، توسعه روستاها، سکونتگاه‌ها و جاده‌ها..... ۱۷۳
- ۱-۷- زمین و وضعیت آن در رابطه با معادن..... ۱۷۵
- ۱-۹- بیشه‌ها و بیابان‌ها..... ۱۸۰
- ۱-۱۰- دشت‌ها و کوهستان‌ها..... ۱۸۱
- بخش دوم: تحلیلی از چالش‌ها..... ۱۸۳
- ۲-۱- چالش‌های ناشی از تغییر کاربری اراضی..... ۱۸۳
- ۲-۲- تبدیل و تخریب اراضی، مجاری و روش‌ها..... ۱۸۴
- ۲-۳- افزایش محدوده و حریم شهرها..... ۱۸۵
- ۲-۴- ایجاد شهرهای جدید و شهرک‌های مسکونی و صنعتی..... ۱۸۹

۲-۵- فقدان ضوابط و استانداردهای خدمات شهری و منطقه‌ای	۱۹۲
۲-۶- منابع اراضی و چالش‌های آن در ارتباط با معدن‌کاری و صنایع	۱۹۴
۲-۷- توان منابع اراضی و وضعیت آن در ارتباط با صنایع، تأسیسات، زیرساخت‌ها و شهرها ..	۱۹۶
۲-۷-۱- طرح‌های توسعه فضایی (آمایش، کالبدی ملی و منطقه‌ای)	۱۹۸
۲-۷-۲- طرح‌های تفصیلی منطقه‌ای (ناحیه و روستایی)	۱۹۹
بخش سوم: بلیت سواخ اراضی محدودیت‌ها و امکانات	۲۱۱
۳-۱- کشاورزی ایران سازگاری آن با شرایط اقلیمی	۲۱۱
۳-۲- ویژگی‌های بلیت کشاورزی	۲۱۲
۳-۳- اقلیم ایران و نظم آبیاری	۲۱۶
۳-۴- منابع اراضی و وضعیت آن در ارتباط با آب	۲۱۹
۳-۵- سایر چالش‌ها	۲۲۰
۳-۶- چالش‌های زراعت‌های دایمی و منابع اراضی	۲۲۲
فصل سوم: جنبه‌های مدیریت پایدار اراضی علل عوامل ناپایداری	۲۲۵
۱- تشخیص و تبیین جنبه‌های مثبت و منفی در پایداری منابع اراضی	۲۲۷
۱-۱- ویژگی اقتصادی- اجتماعی	۲۲۷
۱-۲- سرمایه اجتماعی و پایداری اراضی	۲۳۸
۱-۳- توسعه روستایی و یکپارچه‌سازی اراضی	۲۴۰
۱-۳-۱- برنامه‌ریزی برای بررسی کاربری زمین	۲۴۶
۱-۴- برنامه‌ریزی توسعه	۲۴۸
۱-۵- تجربه کشور در نظام برنامه‌ریزی	۲۴۹
۱-۶- چالش‌ها و نارسایی‌های نظام برنامه‌ریزی	۲۵۰
۱-۷- گزاره‌های مهم در مورد نظام بهره‌برداری	۲۵۱
۱-۸- عرصه‌های قابل واگذاری	۲۵۳
۲- روش‌های بهره‌برداری از اراضی و تأثیر آن بر پایداری و ناپایداری منابع اراضی	۲۵۴
۲-۱- وضعیت فرسایش خاک	۲۵۵

۳- تعیین علل و عوامل ناپایداری اراضی کشور	۲۵۷
۳-۱- عوامل اصلی فرسایش	۲۵۷
۳-۲- شرایط اجتماعی - اقتصادی مؤثر در تخریب منابع اراضی	۲۵۹
۳-۳- ضعف مدیریت در مناطق روستایی و عشایری	۲۶۰
۳-۴- نظام‌های بهره‌برداری از منابع طبیعی	۲۶۳
۴- چالش‌های اساسی بهره‌برداری پایدار از منابع اراضی	۲۶۸
۴-۱- بخشی از الزامات برای استفاده از منابع اراضی	۲۷۵
بخش دوم: بررسی سیاست‌های واگذاری و تجزیه و تحلیل وضعیت و میزان اراضی واگذار شده و پیامدهای آن	۲۷۷
۱- بررسی سیاست‌های واگذاری و تجزیه و تحلیل وضعیت و میزان اراضی واگذار شده و پیامدهای آن	۲۷۷
۱-۱- بخش منابع طبیعی	۲۷۷
۱-۲- نحوه واگذاری اراضی	۲۷۸
۱-۳- نحوه واگذاری قطعی اراضی منابع ملی و دولتی	۲۸۰
۱-۴- واگذاری اراضی در بخش کشاورزی	۲۸۱
فصل چهارم: ابعاد فنی و اقتصادی زمین	۲۹۹
مقدمه	۳۰۱
۱-۱- معیارهای مؤثر در تعیین مقیاس مطلوب کشاورزی	۳۰۲
۱-۲- پیش‌فرض‌ها و روش‌شناسی تعیین مقیاس اقتصادی زمین‌های کشاورزی	۳۰۴
۱-۳- مروری بر مطالعات رابطه بین کارایی و اندازه زمین در بخش کشاورزی	۳۰۷
۱-۴- خلاصه‌ای از نتایج بررسی روند تغییر اندازه مزارع در جهان	۳۰۸
۱-۵- ملاحظات پیرامون تعیین ابعاد اقتصادی و فنی زمین زراعی در ایران	۳۱۰
۱-۶- مروری بر کاربرد حدنصاب در قوانین اراضی کشور و هدف از طرح آن از نظر قانون‌گذار	۳۱۱
۱-۷- مروری بر مسئله خردی و پراکندگی زمین در ایران و راهکارهای ارائه شده برای آن	۳۱۴

۱-۸- نتایج.....	۳۲۵
بخش دوم: بررسی نقش سیاست زمین‌داری در پیشرفت و توسعه کشاورزی.....	۳۲۹
۲- نقش سیاست زمین‌داری در توسعه کشاورزی.....	۳۲۹
۲-۱- مقدمه.....	۳۲۹
۲-۲- بررسی آثار اصلاحات ارضی بر تغییر نظام سنتی سهم‌بری و اجاره‌داری در ایران.....	۳۳۲
۲-۳- بررسی نحوه توسعه زمین‌های زراعی پس از اصلاحات ارضی.....	۳۳۴
۲-۴- اثر اصلاحات ارضی در پراکندگی اراضی کشاورزی.....	۳۳۵
۲-۵- نگاهی به تابع آبیان پس از اصلاحات ارضی.....	۳۳۷
۲-۶- اثر اصلاح نظام زمین‌داری بر افزایش تولید در بخش کشاورزی.....	۳۳۸
۲-۷- بازگشت به نظام اجاره‌داری.....	۳۴۲
۲-۸- اثر جمعیت بر نظام زمین‌داری و توسعه کشاورزی.....	۳۴۵
۲-۹- جمع‌بندی.....	۳۴۸
بخش سوم: بررسی و تجزیه و تحلیل تأثیر قیمت‌های زمین کشاورزی و بورس بازی و رانت‌خواری بر روی تغییر کاربری اراضی.....	۳۵۲
۳- بررسی و تجزیه و تحلیل تأثیر قیمت‌های زمین کشاورزی و بورس بازی و رانت‌خواری بر روی تغییر کاربری اراضی.....	۳۵۲
۳-۱- مقدمه.....	۳۵۲
۳-۲- ویژگی‌های اقتصادی زمین‌های کشاورزی و شهری.....	۳۵۳
۳-۲-۱- ثبات نسبی عرضه زمین.....	۳۵۴
۳-۲-۲- عدم توانایی در تولید زمین.....	۳۵۴
۳-۲-۳- عدم تعانس کاربری‌های مختلف از زمین.....	۳۵۴
۳-۲-۴- قانون کاهش بازده نزولی در زمین‌های کشاورزی.....	۳۵۵
۳-۲-۵- رانت اقتصادی یا رانت کمیابی زمین.....	۳۵۵
۳-۳- فرآیند تاریخی انباشت ثروت از ناحیه زمین.....	۳۵۷
۳-۴- مفهوم واژه زمین‌خواری در ایران.....	۳۶۳