

## رویکرد نهادی و تحلیل سیاست‌های رفاهی در ایران معاصر

مطالعات جامعه‌شناختی

(علمی - پژوهشی)

۱۹ (۱): ۵۶-۲۳

شاپا ۲۸۰۹-۱۰۱۰

نمایه در ISC

غلامرضا غفاری<sup>۱</sup>

دانشیار گروه برنامه‌ریزی دانشگاه تهران.

خیام عزیزی‌مهر

دانشجوی کارشناس ارشد برنامه‌ریزی و رفاه اجتماعی دانشگاه تهران

پدیرش: ۹۰/۱۲/۱۵

دریافت: ۱۹/۹/۲۹

### چکیده

این مقاله با رویکرد نهادی، به بررسی سیاست‌ها و برنامه‌های رفاهی در ایران معاصر، یعنی از زمان برآمدن دولت ملی مدرن ایران در سال ۱۳۰۴ تا سال ۱۳۸۴ می‌پردازد. مقاله شامل سه بخش است. ابتدا مسئله و سؤالات تحقیق بیان و رویکردهای مطرح در باب مطالعه سیاست اجتماعی توضیح داده شده و سپس، توان تبیینی این رویکردها در مطالعه سیاست‌گذاری رفاهی و اجتماعی ایران مورد بررسی قرار گرفته است. استدلال اصلی مقاله این است که رویکرد نهادی دولت‌محور و تحلیل مسیر وابسته، برای مطالعه سیاست اجتماعی ایران مناسب‌تر از دو رویکرد صنعتی‌شدن و نئومارکسیسم است و در پرتو این نگاه، سیاست‌ها و برنامه‌های رفاهی در ایران معاصر، با توجه به نقش دولت مورد بررسی و تبیین قرار گرفته است. یافته‌های این مقاله نشان می‌دهد که برنامه و خدمات رفاهی مدرن در ایران، صورت متمرکز و از بالا به پایین داشته است. در مجموعه سیاست‌گذاری اجتماعی رفاهی، ساختار سیاسی نقش تعیین‌کننده‌ای داشته است و این ساختار، بی‌تأثیر بر ساختار اجتماعی و حتی نهادی کشور نبوده است. در نتیجه از حیث رویکرد نهادی در چارچوب تحلیل مسیر وابسته، در قیاس با رویکردهای صنعتی‌شدن و نئومارکسیسم، برای تحلیل سیاست‌های رفاهی در ایران مناسب‌تر به نظر می‌رسد.

واژگان کلیدی: دولت، سیاست‌های رفاهی، رویکرد نهادی، تحلیل دولت‌محور، مسیر وابسته.

<sup>۱</sup>. پست الکترونیکی نویسنده رابط: ghaffary@ut.ac.ir

## مقدمه

دولت‌ها همواره برای ادارهٔ جامعه، راهکارهایی داشته‌اند که می‌توان ادعا نمود بخش عمدهٔ آن‌ها، معطوف به رفاه افراد جامعه (حداقل در بُعد مادی آن) بوده است. به‌ویژه در دو سدهٔ اخیر، به‌واسطهٔ وقوع تحولات وسیع در ابعاد مختلف علمی، فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی، اهمیت این موضوع بیش‌ازپیش گردیده است. هرچند که تحلیل‌گران سیاست اجتماعی، تحقق رفاه اجتماعی را در قالب مثلث دولت، بازار و جامعه (نهاد خانواده و اجتماعات محلی و مدنی) مورد توجه قرار داده‌اند (بالدوک و همکاران، ۲۰۰۷: ۲۲)، لیکن ضلع دولت، سنگینی بیشتری را در شکل‌دهی و تحقق سیاست‌های رفاهی نسبت به دو ضلع دیگر دارد. افزون‌براین دولت‌ها نیز به دلایل عدیده‌ای، ورود به این حوزه را به‌رغم مشکلاتی که دارد، چندان بی‌ثمر هم نمی‌دانند؛ تاجایی‌که طی دهه‌های اخیر، یکی از مهم‌ترین منابع کسب مشروعیت دولت‌ها و نیز برنامه‌های انتخاباتی احزاب برای کسب آرا و حمایت شهروندان را برنامه‌های رفاهی تشکیل می‌دهد. به‌هرحال، «مداخلهٔ دولت در رفاه» مهم تلقی می‌شود؛ حتی اگر دولت با ویژگی دولت مدرن جوامع صنعتی‌شده یا سرمایه‌داری تعریف نشده باشد (کلارک، ۲۰۰۴: ۱۲). هم‌زمان با گسترش برنامه‌های رفاهی دولت‌ها، مسائل مرتبط با آن، به‌ویژه ماهیت و منشأ این برنامه‌ها نیز توسط اندیشمندان این حوزه مورد مطالعه قرار گرفته است.

در ابتدا، مطالعات این حوزه عمدتاً تحت تسلط رویکردهای صنعتی‌شدن و نوسازی بودند. سپس رویکردهای نئومارکسیستی نیز اهمیت یافتند. اما به‌واسطهٔ تحولات روش‌شناختی و نیز آشکارشدن کاستی‌های رویکردهای ذکرشده، رویکرد نهادی مطرح شد. درحالی‌که رویکردهای صنعتی‌شدن و نئومارکسیستی، بیشتر بر شباهت‌های کشورها جهت قراردادن آن‌ها در قالب‌های مورد نظر خود تأکید داشتند، رویکردهای جدید بیشتر به ویژگی‌های خاص کشورها، با تمرکز ویژه بر نقش دولت و نیز مسیر پیموده‌شدهٔ سیاست‌گذاری‌ها تمرکز دارند.

## طرح مسئله

چگونگی مطالعه و تحلیل سیاست اجتماعی، تحت تأثیر رویکرد پژوهشی اختیارشده ازجانب محقق است. ازطرفی نیز انتخاب رویکرد پژوهشی، اهمیت فراوانی در تحلیل و تبیین سیاست اجتماعی یک کشور دارد. بر این اساس، مقالهٔ حاضر در درجهٔ نخست، سعی در بیان

ویژگی‌های سیاست رفاهی در ایران معاصر دارد و سپس، در پی پاسخ‌گویی به این سؤال است که در تحلیل و مطالعه سیاست‌گذاری اجتماعی ایران، کدام رویکرد توان تحلیلی بیشتری دارد. سیاست‌گذاری اجتماعی شامل مجموعه‌ای از ارزش‌ها، قواعد و روش‌های عقلایی است که به‌منظور فراهم‌سازی امکانات و فرصت‌های تازه در حوزه‌های چهارگانه اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی جهت ارتقای بهزیستی جامعه‌ای به‌کار گرفته می‌شوند. سیاست رفاه اجتماعی<sup>۱</sup> را اقدام و پاسخ جمعی به مشکلات اجتماعی دانسته‌اند (اوکانور و نتینگ، ۲۰۱۱: ۲). برنامه‌های رفاهی، محصول سیاست‌های رفاه اجتماعی هستند. استدلال اصلی مقاله این است که ایران از زمان شکل‌گیری دولت ملی مدرن به بعد، همواره دارای سیاست‌ها و برنامه‌های اجتماعی رفاهی بوده است. ارائه این برنامه‌ها، با محوریت دولت بوده و گروه‌های اجتماعی مختلف نقشی در مراحل مختلف این برنامه‌ها نداشته‌اند و انتخاب گروه‌های هدف برنامه‌ها نیز تحت تأثیر ایدئولوژی‌های حکومت بوده است. در این راستا، دولت به‌واسطه دراختیارداشتن منابع مالی لازم که برای به‌دست‌آوردن آن هزینه‌ای پرداخت نکرده است، توانسته است استقلال خود را از جامعه حفظ کند و رأساً اقدام به سیاست‌گذاری و ارائه برنامه‌ها در این زمینه کرده است. همچنین حکومت بعد از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷، برای نهادینه‌کردن ایدئولوژی خود، بنیادهای انقلابی - اقتصادی - رفاهی را ایجاد کرد و سیاست‌گذاری‌های اجتماعی بعدی، تحت تأثیر اقدامات این بنیادهاست. بر این اساس، در مطالعه سیاست‌گذاری اجتماعی رفاهی ایران، رویکرد نهادی دولت‌محور و تحلیل مسیر وابسته، کارایی و توان تبیینی بیشتری از دیگر رویکردها دارد.

مقاله حاضر، در سه بخش تنظیم شده است: در ابتدا رویکردهای صنعتی‌شدن، نئومارکسیسم، به شکلی انتقادی پیرامون قابلیت کاربرد آن‌ها برای مطالعه سیاست اجتماعی در ایران مطرح خواهند شد و سپس، رویکرد نهادی (دارای شاخه‌های تحلیلی دولت‌محور و مسیر وابسته) با جزئیات بیشتری توضیح داده می‌شود که در حکم چارچوب تحلیلی مطالعه خواهد بود. در بخش دوم، سیاست‌های اجتماعی رفاهی در ایران معاصر در دو دوره قبل و بعد از انقلاب، با تأکید بر نقش دولت در این عرصه مطرح خواهند شد و بخش سوم، به تحلیل و نتیجه‌گیری می‌پردازد.

<sup>۱</sup>. Social welfare policy

## رویکردهای تحلیل سیاست رفاهی

### رویکرد صنعتی شدن

مطالعات اولیه دریاب دولت رفاه و سیاست اجتماعی، بر این تلقی ابرام دارند که منطق صنعتی شدن به‌عنوان عامل اصلی پیدایش دولت رفاه باید تلقی شود. استدلال این‌دسته از پژوهشگران این است که نوسازی، صنعتی‌شدن، رشد اقتصادی و تغییرات جمعیتی ناشی از آن‌ها، در کنار دیگر پیامدهای آن‌ها، علل اصلی شروع و گسترش برنامه‌های رفاهی هستند. از نگاه آن‌ها، «رشد اقتصادی علت نهایی توسعه دولت رفاه است» (ویلنسکی، ۱۹۷۵: ۲۴)؛ زیرا توانسته است ابزار ارائه برنامه‌های رفاهی سخاوتمندانه را برای دولت فراهم کند. متعاقب نوسازی اقتصادی، گروه‌های جدیدی شکل می‌گیرند که نیازمند حمایت‌های اجتماعی هستند؛ از قبیل سالمندان، افراد معلول، بیکاران. از طرفی با تغییر شکل خانواده، یعنی عبور از خانواده گسترده به هسته‌ای، خانواده دیگر کارکرد حمایتی خود را از دست داده و این کارکرد، برعهده دولت و نهادهای دولتی قرار می‌گیرد؛ از این‌رو، دولت ناچار به ایجاد نهادهای رفاهی و افزایش هزینه‌های عمومی می‌شود تا بتواند این مسائل و اختلالات ناشی از بازار کار و توسعه اقتصادی را سامان دهد.

همچنین استدلال شده است که «صنعتی و شهری شدن ذاتاً نیازمند توسعه سرمایه انسانی هستند و آن‌را برای خانواده جهت مراقبت از افراد معلول، مریض، سال‌خورده یا بیکار مشکل می‌سازد (اسکاج‌پل و آمتا، ۱۹۸۶: ۱۳۳) و یک جمعیت سال‌خورده به‌همراه توسعه اقتصادی، به‌طور ویژه، تقاضاها و نیازهای شدیدی به هزینه‌های اجتماعی عمومی ایجاد می‌کند» (ویلنسکی، ۱۹۷۵). با توجه به اینکه اقتصاد در این دوران رشد چشمگیری داشت، این امکان نیز برای دولت‌ها فراهم گردید که در جبران این ریسک‌های درآمدی، هزینه‌هایی را متقبل شوند. در مجموع، «نتیجه‌گیری مشترک در تئوری‌هایی که بر توسعه اقتصادی تأکید دارند، این است که در تئوری‌های اقتصادی متغیرهای جمعیتی و اقتصادی، قوی‌ترین تبیین‌کننده هستند و متغیرهای سیاسی، عمر ۲ برنامه‌های رفاهی یا سطح هزینه‌ها را تبیین نمی‌کنند» (هازنفیلد و همکاران، ۱۹۸۷: ۶). براساس این نظریه، «تأثیر احزاب چپ بر تلاش‌های رفاهی، ضعیف و غیرمستقیم

<sup>1</sup>. public social spending

<sup>2</sup>. age

است» (ویلنسکی، ۱۹۷۵؛ ۳۵۴). این امر به معنای نادیده‌گرفتن یا حداقل کم‌اهمیت‌شمردن متغیرهای سیاسی توسط ویلنسکی، یکی از برجسته‌ترین طرف‌داران این رویکرد، است. رویکرد صنعتی‌شدن در برآمدن و شکل‌گیری سیاست‌های اجتماعی مدرن، تبیینی فراگیرا ارائه می‌دهد که تمام کشورهایی که وارد مرحله صنعتی‌شدن و نوسازی می‌شوند یا به سطحی از توسعه اقتصادی می‌رسند، «بدون توجه به روندهای فرهنگی و تاریخی یا ساختارهای سیاسی و اقتصادی‌شان، از طریق فرایندهای تکاملی ناشی از تأثیر رشد تکنولوژیکی و اقتصادی» (کر و همکاران، ۱۹۶۴؛ لرنر، ۱۹۸۵؛ کوادانگو، ۱۹۸۷: ۱۱۲) ناگزیر از ارائه برنامه‌هایی هستند که نابسامانی‌های ناشی از این رشد و توسعه را اصلاح کند. با قراردادن استدلال صنعت‌گرایی درزمینه تجربی و منطقی، استدلال شده است که «هم‌گرایی سیاست‌های اجتماعی در ملل درحال صنعتی‌شدن، ممکن است فقط تا یک نقطه اتفاق بیفتد که فراتر از آن، متغیرهای اجتماعی فرهنگی درمیان بسیاری از کشورهای ثروتمند مقاومت می‌کنند» (اسکاچ‌پل و آمنتا، ۱۹۸۶: ۱۳۳). همچنین این رویکرد با اینکه برای تبیین تفاوت سیاست‌های اجتماعی بین کشورهای فقیر و غنی می‌تواند مفید باشد، اما برای توضیح تفاوت بین کشورهایی با سطحی مشابه از توسعه و رشد اقتصادی، در ارائه برنامه‌های رفاهی کارایی ندارد. در مجموع، رویکرد مذکور تفاوت‌های سیاسی، تاریخی و فرهنگی ملت‌ها را نادیده می‌گیرد، بر رشد اقتصادی تکیه دارد و بیشتر غرب‌محور است؛ یعنی تجربه غرب را به دیگر ملل تعمیم می‌دهد.

### رویکرد نئومارکسیسم

رویکرد نئومارکسیسم که به‌عنوان رویکرد چپ جدید شناخته می‌شود، در تحلیل سیاست اجتماعی، مانند رویکرد صنعتی‌شدن، به تجربه دنیای توسعه‌یافته توجه دارد. آن‌ها بر این استدلال تأکید دارند که شکل‌گیری دولت رفاه، ناشی از مبارزات کارگری، تأثیر اتحادیه‌ها و احزاب چپ بوده است. اسپینگ - اندرسون نشان می‌دهد انتخاب‌های سیاسی که توسط احزاب حاکم صورت می‌گیرد، حیاتی هستند و در طی زمان، انتخاب‌های آن‌ها که در قالب سیاست‌های مختلف از جمله سیاست‌های رفاهی تجلی پیدا می‌کنند، بر گروه‌ها و اصناف مختلف اجتماعی به‌طور مستقیم و غیرمستقیم تأثیر می‌گذارند (اسکاچ‌پل و آمنتا، ۱۹۸۶: ۱۵۱). این تأثیرگذاری

ممکن است با سازوکارهای متفاوتی اتفاق بیفتد؛ از این روست که در این رویکرد، شاهد نظریه‌های متفاوت اما دارای یک هسته مرکزی مشترک هستیم.

«باین وجود، تمام نئومارکسیست‌ها با سیاست‌های اجتماعی به‌عنوان واکنش‌هایی به ضروریات ۱ کارکردی متناقض سرمایه‌داری پیشرفته رفتار می‌کنند» (اسکاچ‌پل و آمتا، ۱۹۸۶: ۱۳۵). از منظر گروه‌های چپ‌گرا، «مزایای اجتماعی عمومی، ۲ نمایانگر موفقیت ۳ واقعی طبقه کارگر بود؛ هرچند که برنامه‌های رفاهی، به سرمایه سود می‌رسانند» (کواداگنو، ۱۹۸۷: ۱۱۴). استیفنز (۱۹۹۶) با تأکید بر اهمیت متغیر سیاسی و طبقاتی بیان می‌کند که «ویژگی طبقاتی دولت رفاه، آشکار است و شکل‌گیری و رشد آن، پیامد فرایندهای سیاسی هستند که کارکردی از تعادل قدرت طبقاتی در سطوح سیاسی و اقتصادی است» (او.کانر و بریم، ۱۹۸۸: ۵۰). مطالعات زیادی (اسپینگ - اندرسون، ۱۹۹۰؛ هوبر و استیفنز، ۱۹۹۶؛ کورپی، ۱۹۸۳؛ پالم، ۱۹۹۰؛ اسملسر، ۱۹۹۴) دولت رفاه را توافق ۴ بین سرمایه و نیروی کار می‌دانند و استدلال می‌کنند که دولت رفاه به‌منظور تخفیف تضاد طبقاتی که تخصیص ۵ بین سرمایه و کار است، توسعه یافت (آیدوکاپت، ۲۰۰۹: ۲۹) و تمام نئومارکسیست‌ها توافق دارند که هم گسترش اولیه و هم بحران پایانی ۶ مداخلات دولت رفاه، باید با آهنگ انباشت سرمایه و گذار وابسته به آن در روابط طبقاتی پیگیری شود» (اسکاچ‌پل و آمتا، ۱۹۸۶: ۱۳۵).

در جریان نوسازی و رشد صنعتی، کارگران برای به‌دست آوردن مزایا و خدمات اجتماعی، دست به مبارزه می‌زنند و ممکن است روند تولید را مختل کنند؛ لذا سرمایه‌داری، از این روند متضرر می‌گردد. بنابراین به نفع جریان سرمایه‌داری است که حمایت طبقه کارگر را به خود جلب کند. با توجه به اینکه کارگران در پی کسب حقوق و مزایای اجتماعی هستند، سرمایه‌داری نیز به اعطای امتیازات رفاهی به طبقه کارگر تن داده و مزایای اجتماعی را گسترش می‌دهد. ارائه مزایای رفاهی از جانب دولت سرمایه‌داری، باعث کنترل نیروی کار و تعدیل مبارزات کارگری گردید و «برنامه‌های رفاهی با کاهش هزینه‌های حفظ یک نیروی کار سالم و ماهر، به

1. requisites  
2. public social benefits  
3. gain  
4. compromise  
5. antagonism  
6. eventual

سودآوری ۱ کمک کرده‌اند؛ بنابراین دولت (رفاه) به نفع سرمایه عمل کرده و با بازداشتن کارگران کارگران از آشوب، به کارکرد مشروعیتی سرمایه کمک کرد» (اوکانر، ۱۹۷۳؛ آلسون، ۱۹۸۲؛ فیلیس، ۱۹۸۳؛ ترمپ، ۱۹۸۳؛ کواداگنو، ۱۹۸۷: ۱۱۴).

بدین‌گونه برنامه‌های رفاهی، توافقی است بین دو جریان متخاصم؛ یعنی نیروی کار و سرمایه‌داری. در نگاه رادیکال‌تر نئومارکسیست راجع به دولت رفاه (گاف، ۱۹۷۹؛ میلیاندر، ۱۹۶۹)، دولت و اقتصاد به‌طور اجتناب‌ناپذیری درهم تنیده‌اند. این دولت، یک دولت بی‌طرف نیست؛ بلکه نسبت به دولت سرمایه‌داری، بیشتر در خدمت منافع طبقه سرمایه‌دار مسلط است. این‌گونه است که آیدوکایت (۲۰۰۹) استدلال می‌کند جای تعجب نیست که سوسیالیسم نیاز به سیاست‌گذاری اجتماعی را نادیده گرفت؛ زیرا تضاد طبقاتی، با لغو مالکیت خصوصی حل گردید.

برخی دیگر از نئومارکسیست‌ها، به تناقضات سرمایه‌داری و ضرورت ارائه خدمات و مزایای اجتماعی اشاره کرده‌اند. از این نگاه، دولت سرمایه‌داری با تناقض درونی مواجه است. «تناقض در این است که گرچه سرمایه‌داری نمی‌تواند با دولت رفاه همزیستی داشته باشد، بدون دولت رفاه هم قادر نیست به حیات خود ادامه دهد» (اوفه، ۱۹۸۴: ۱۵۳). از یک طرف، نیاز به انباشت سرمایه دارد؛ زیرا تداوم و بقای سرمایه‌داری، بدون انباشت سرمایه امکان‌پذیر نیست. از طرف دیگر، همین دولت سرمایه‌داری، در درون جامعه خود نیاز به مشروعیت سیاسی دارد (اوکانر، ۱۹۷۳؛ اسکاچپل و آمنتا، ۱۹۸۶). جیمز اوکانر (۱۹۷۳) استدلال کرد که گسترش دولت رفاه، ناشی از یک دوگانگی بود: از یک طرف، الزاماتی به‌منظور ایجاد شرایط انباشت سرمایه و از طرف دیگر، مشروعیت اجتماعی این شیوه تولید، بر دولت سرمایه‌داری تحمیل شده است (میلز و کواداگنو، ۲۰۰۲: ۳).

از نظر هابرماس و اوفه، «دولت رفاه مکمل و ملازم کارکرد سرمایه‌داری «سازمان‌یافته» است. با دولت رفاه، سرمایه‌داری همواره با خطر «بحران انباشت» مواجه است (به سبب هزینه‌های اجتماعی فزاینده و مالیات‌های زیاد)؛ اما بدون آن هم هرگز نمی‌تواند مشروعیتی را که نیاز دارد، کسب کند (زیرا اگر دولت، مردم را از خود براند، آن‌ها به دولت پشت می‌کنند)» (فیتزپتریک، ۱۳۸۱: ۲۶۹). بدین خاطر است که برخی از گروه‌های چپ‌گرا، به دولت رفاه خوش‌بین نیستند؛

<sup>۱</sup>. profitability

زیرا مدل سوسیال دمکراسی، دولت رفاه را باعث به‌تعویق‌افتادن کنترل طبقه کارگری بر دولت سرمایه‌داری می‌داند. آلتوسر نیز دولت رفاه را ماشین سرکوبگری جامعه می‌داند؛ زیرا «اجازه می‌دهد سرمایه‌داری با چهره‌ای انسانی‌تر از آنچه واقعاً دارد، ظاهر شود» (فیتزپتریک، ۱۳۸۱: ۲۶۶). بنابراین کارکرد دولت رفاه را در خدمت نظام سرمایه‌داری می‌بینند. رویکرد نئومارکسیسم در تبیین سیاست‌های اجتماعی، همانند رویکرد منطبق صنعت‌گرا، متوجه دولت رفاه غربی کشورهای سرمایه‌داری پیشرفته دوران بعد از جنگ دوم جهانی است؛ لذا در کاربرد آن در مورد کشورهای دیگر، باید با احتیاط بیشتری برخورد کرد.

### رویکرد نهادی

تحلیل‌گران نهادی، توسعه و تحول سیاست اجتماعی را حاصل اتحاد و همراهی عوامل سیاسی، نهادی و عملیاتی می‌دانند. از دیدگاه نهادگرایی تاریخی، نقطه اساسی عزیمت تحلیلی در تحلیل نهادی، انتخاب‌هایی است که در ابتدا در تاریخ هر سیاست‌گذاری یا در واقع، در مورد هر سیستم حکومتی اتخاذ شده است. گفته می‌شود که این انتخاب‌های سیاسی اولیه و تعهدات نهادینه‌شده‌ای که از آن‌ها سر برآورده، پیامدهای تصمیمات را تعیین می‌کنند (پترز، ۱۳۸۶: ۳۷). رویکرد نهادی در مطالعات سیاست اجتماعی، دارای دو شاخه تحلیلی است که عبارت‌اند از: تحلیل دولت‌محور و تحلیل مسیر وابسته.

تحلیل دولت‌محور<sup>۱</sup>: رویکردهای دولت‌محور بر مجموعه ویژه‌ای از سازوکارهای علی، «تمرکز» یا تأکید دارند و منظور از این سازوکارها، فرایندهایی است که دولت‌ها (خارجی و داخلی) به‌کمک آن‌ها پدیده‌های اقتصادی، فرهنگی، حمایتی و حتی روان‌شناسی اجتماعی را شکل داده، بارور می‌کنند یا از شکل‌گیری آن‌ها جلوگیری می‌کنند (فوران، ۱۳۸۲: ۸-۲۷). مؤلفه‌های مورد بررسی در این رویکرد تحلیلی، دیوان‌سالاری دولتی، دیوان‌سالاران و ساختار سیاسی است. تحلیل دولت‌محور «در برابر طبقه اجتماعی مسلط، به‌طور کلی جامعه مدنی یا دیگر دولت‌ها، بر متغیر استقلال مأموران دولتی یا «مدیران دولتی» تأکید دارد» (فوران، ۱۳۸۲: ۲۹). این رویکرد، مدعی است که دیوان‌سالاری دولتی و نخبگان سیاسی، کنشگران محوری در

<sup>۱</sup>. state-centric analysis



شکل‌گیری سیاست‌گذاری هستند و تأثیر معناداری بر توسعه و آغاز برنامه‌های رفاهی دارند (کارول، ۱۹۹۹؛ پالم، ۱۹۹۰؛ کواداگنو، ۱۹۸۷؛ اسملسر، ۱۹۹۴).

این رویکرد توضیح می‌دهد که سیاست‌های اجتماعی، صرفاً پیامدهای شهرنشینی سرمایه‌داری و صنعتی‌شدن و نیز واکنش مستقیم به تقاضاهای درحال ظهور که طبقات اجتماعی بر دولت‌ها تحمیل کرده‌اند، نیست. نهادهای حکومتی، قواعد انتخاباتی، احزاب سیاسی و سیاست‌های عمومی، در ایجاد و تغییر سیاست‌های اجتماعی مؤثر بوده‌اند (آیدوکایت، ۲۰۰۹: ۳۰). این رویکرد، دیوان‌سالاری دولت را در ارائه و گسترش برنامه‌ها و خدمات رفاهی و سیاست‌گذاری اجتماعی، مهم می‌شمرد و آنرا جایگاه اقدامات مستقل می‌داند. در جوامع دمکراتیک و سرمایه‌داری، مطالعات نشان داده است که دولت‌ها هنگامی که استراتژی‌هایی را مستقل از گروه‌های تجاری سازمان‌یافته و سرمایه‌دار، احزاب سیاسی، گروه‌های ذی‌نفع، سازمان‌های جنبشی و افکار عمومی، به‌منظور اقدام ایجاد می‌کنند، می‌توانند مستقل در نظر گرفته شوند (آیدوکایت، ۲۰۰۹: ۳۰). البته بخش عمده‌ای از استقلال دولت، به راه‌های تأمین مالی برمی‌گردد. رویکرد نهادی دولت‌محور، بر سازوکارهای علی‌تمرکز دارد و دیوان‌سالاری و ساختار سیاسی دولت را در شکل‌بخشیدن به سیاست‌گذاری، مهم می‌داند و بر استقلال مأموران دولتی در برابر طبقات مسلط و نیز بر نهادهای حکومتی و قواعد انتخاباتی تأکید دارد؛ در نتیجه این رویکرد، سیاست‌ها را به‌عنوان نتیجه ساختار و پویایی درونی دولت و دیوان‌سالاری در نظر می‌گیرد.

تأکید رویکرد نهادی تحلیل مسیر وابسته، بر اقدامات قبلی دولت‌ها و نیز شکل‌گیری نهادهای سیاسی است. این رویکرد، بازخورد سیاست‌گذاری‌ها را به‌عنوان متغیری کلیدی مورد بررسی قرار می‌دهد و به مطالعه این مسئله می‌پردازد که چگونه انتخاب‌های قبلی، سیاست‌گذاری‌های بعدی را تحت تأثیر قرار می‌دهد و نهایت اینکه، سیاست‌های فعلی بازتابی است از یک انتخاب که در یک شرایط خاص (نقطه عطف) تاریخی اتفاق افتاده است. براساس این رویکرد، «سیاست‌های اجتماعی نباید به‌عنوان واکنشی از جانب قدرت سیاسی گروه‌های مختلف یا به‌عنوان نتیجه رشد اقتصادی دیده شود؛ بلکه [باید] به‌عنوان نتیجه ساختار و پویایی درونی دولت و دیوان‌سالاری شخصی آن دیده شود» (هازنفیلد و همکاران، ۱۹۸۷: ۷).

با توجه به اینکه دولت‌ها ساختار سازمانی و دیوان‌سالاری متفاوتی دارند، زمان شروع و نوع برنامه‌های رفاهی آن‌ها نیز می‌تواند متفاوت باشد. همچنین، تاریخ تحولات سیاسی اقتصادی دولت‌ها و ساختار متفاوت آن‌ها در تبیین شروع سیاست‌های اجتماعی، در کانون توجه مطالعات دولت‌محور قرار می‌گیرد. ساختار سازمانی و دیوان‌سالاری دولتی، از طریق منابع مالی که به طرق مختلف، به‌ویژه از مالیات، به‌دست می‌آورند، امکان گسترش برنامه‌های رفاهی و سیاست‌گذاری اجتماعی را کسب می‌کنند و از این طریق، قادر به انجام اقداماتی مستقل هستند.

در مجموع، این رویکرد بر نقش و اهمیت دولت و دیوان‌سالاری و اقدامات مستقل آن‌ها در شروع برنامه‌های رفاهی و سیاست‌گذاری اجتماعی تأکید دارد. آنچه اهمیت دارد، این است که در سیاست‌گذاری اجتماعی، براساس این رویکرد، صرفاً به‌عنوان پاسخ ساده دولت به این مسائل نیست؛ بلکه دولت به‌عنوان کنشگری فعال در نظر گرفته می‌شود که می‌تواند به‌صورت مستقل از دیگر گروه‌ها، دست به اقدام بزند. از این رو، ساختار سیاسی دولت مورد توجه قرار می‌گیرد؛ زیرا نوع ساختار سیاسی دولت‌هاست که در تصمیم‌گیری پیرامون سیاست‌گذاری اجتماعی تعیین‌کننده است.

تحلیل مسیر وابسته: به‌تعبیر اسپیکر (۲۰۰۸)، در تحلیل سیاست‌های اجتماعی، گرایش و علقه مشهودی مبنی بر فهم و درک مسیر سیاست‌ها وجود دارد که از آن، تحت عنوان تحلیل مسیر وابسته یاد می‌شود. شیوه‌ای که مورد اقبال نهادگرایان تاریخی نیز بوده است. به‌نظر ماهونی، جامعه‌شناسان و علمای سیاسی ترجیح می‌دهند که مسیر وابسته را به‌عنوان نوع معینی از توالی ببینند؛ به‌گونه‌ای که رخدادهای احتمالی اولیه‌ای که منجر به یک رخداد می‌شوند، در قالب زنجیره‌ها یا توالی‌هایی که از قابلیت پیش‌بینی بالایی برخوردار هستند، تنظیم می‌شوند. توالی‌هایی که منتهی به پیامدهایی می‌شوند که به‌راحتی نمی‌توانند به‌عنوان مجموعه شرایط اولیه یک رخداد تعیین شوند (ماهونی، ۲۰۰۶).

پیدایش این رویکرد، ناشی از پیشرفت‌های روش‌شناختی و تغییرات دولت رفاه است. «در پایان قرن بیستم، درزمینه بحران و مستحکم‌سازی مجدد دولت رفاه، رویکردهای جدیدی ظاهر شده‌اند که بر اهمیت انتخاب‌های سیاست‌گذاری قبلی و قدرت گروه‌های ذی‌نفع در دولت رفاه تأکید می‌کنند» (پیرسون، ۱۹۹۴). این رویکرد هنگامی مورد استفاده قرار می‌گیرد که ما با نتایج و پیامدهای تاریخی عمده‌ای مواجه هستیم. استدلال طرف‌داران این رویکرد این است که این‌گونه

پیامدها، با فرایندهای کوتاه‌مدت قابل تبیین نیستند؛ زیرا مسیرهای توسعه، اغلب به‌واسطه نقاط عطف زمانی‌ایی برجسته می‌گردند که در آن، حوادث نسبتاً کوچک و تصادفی<sup>۱</sup> تأثیر عمیقی بر وقایع اساسی و الگوهای توسعه دارند و این امر، معمولاً به‌صورت یک فرایند زمان‌بر است. این رویکرد تحلیلی دارای مؤلفه‌هایی است که به‌واسطه آن، از سایر رویکردها متمایز می‌گردد. ازجمله این مؤلفه‌ها، نقاط عطف زمانی است که با دو ویژگی تعریف می‌شود: نخست اینکه نقاط عطف زمانی، نقاط انتخاب هستند که در آن، از میان دو بدیل یا بیشتر، یکی انتخاب می‌شود. باید توجه داشت که هرکدام از این گزینه‌ها، ریشه در شرایط پیشین دارند و بدین خاطر است که بررسی شرایط پیشین، در این رویکرد مهم است؛ دوم اینکه به‌محض انتخاب یک گزینه، بازگشت به شرایط اولیه که در آن، بیش از یک بدیل وجود دارد، به‌طور فزاینده‌ای مشکل است. درحالی‌که قبل از نقطه عطف (انتخاب یک گزینه)، طیف وسیعی از پیامدهای ممکن قابل انتظار است، پس از آن، دامنه وسیع پیامدهای ممکن کاهش می‌یابد.

مؤلفه دوم این رویکرد، بازتولید نهادی<sup>۲</sup> است (ماهونی، ۲۰۰۱). انتخاب در نقاط عطف زمانی، منجر به شکل‌گیری نهادهایی می‌شود که طی زمان باقی می‌مانند، به‌سمت دوام و ماندگاری پیش می‌روند، به‌راحتی قابل تغییر نیستند و پس از شکل‌گیری، بدون نیاز به تکرار و رخداد علت اولیه، به شکلی تعیین‌گرایانه<sup>۳</sup> خود را طی زمان بازتولید می‌کنند. این مکانیسم‌های بازتولیدی، ممکن است به الگوهای نهادی گره بخورند و دگرگونی آن‌ها را به‌شدت غیرممکن کنند.

مؤلفه سوم، توالی واکنشی<sup>۴</sup> است. منظور از توالی واکنشی، سلسله‌ای از وقایع است که به‌طور علی، به‌هم مرتبط‌اند و صورت زنجیره‌ای دارند. درواقع، یک واقعه، از طریق پویایی‌های واکنش - ضدواکنش<sup>۵</sup> قابل پیش‌بینی، برانگیزاننده واقعه دیگری است که آبوت<sup>۶</sup> (آبوت، ۱۹۹۲):

---

1. contingent

2. institutional reproduction

3. deterministic

4. reactive sequence

5. reaction- counter reaction

6. Abbott

(۴۴۵) از آن به‌عنوان منطق ذاتی وقایع یاد می‌کند. این توالی وقایع، به‌محض اینکه شروع شدند و به‌حرکت درآمدند، مستقل از عوامل نهادی اولیه که آن‌را برانگیخته‌اند، اتفاق می‌افتند و هنگامی که نهایتاً به یک نقطه عطف متصل می‌شوند، می‌توانند پیامدی را ایجاد کنند که از نقطه اولیه، بسیار دور هستند. در مجموع، رویکرد مسیر وابسته بر این امر تأکید دارد که چگونه انتخاب‌های کنشگران در یک لحظه حیاتی (نقطه عطف)، نهادها را ایجاد می‌کند، چگونه این نهادها در عوض، رفتارهای بنیادی کنشگر را شکل می‌بخشند و چگونه پاسخ (واکنش) این کنشگران، منجر به توسعه الگوهای نهادی جدید می‌شود.

رویکردهای مطرح‌شده در بالا، هرکدام با پراهمیت‌شمردن یک یا چند عامل، آغاز و گسترش سیاست‌های اجتماعی را توضیح می‌دهند. رویکرد منطق صنعتی‌شدن و رویکرد چپ‌ها، در این باب بیشتر متکی بر تجربه کشورهای توسعه‌یافته غربی و از این‌رو، مستلزم رسیدن به سطحی از توسعه صنعتی اقتصادی است؛ لذا بُرد آن‌ها محدود است و نمی‌توان از آن‌ها به‌عنوان رویکردی فراگیر که در همه‌جا قابلیت کاربرد داشته باشد، استفاده کرد. بسیاری از کشورهای درحال توسعه نیز برنامه‌های رفاهی را ارائه داده‌اند، بدون اینکه مواردی را که این دو رویکرد بر آن تأکید دارند، به‌طور جدی تجربه کرده باشند.

استدلال این مقاله این است که در مطالعات سیاست اجتماعی ایران، رویکرد نهادی قابلیت کاربرد بیشتری دارد. ایران در سده اخیر، برنامه‌های رفاهی متعدد و متنوعی با محوریت دولت ارائه داده است که احزاب و گروه‌ها نقش چندانی در آن نداشته و بیشتر، تابع شرایط و مسائل سیاسی و ایدئولوژیک بوده است. همچنین، از آنجاکه این برنامه‌ها بیشتر خصلت واکنشی به شرایط پیش‌آمده را داشته‌اند، بررسی نقش رخدادها طی زمان و تأثیر آن‌ها بر دگرگونی سیاست‌ها، اهمیت زیادی دارد. بر این اساس است که مقاله استدلال می‌کند رویکرد نهادی (تحلیل دولت‌محور و مسیر وابسته)، مناسب‌تر از سایر رویکردها در مطالعه سیاست‌گذاری اجتماعی ایران است.

## مورد پژوهشی دو دوره تاریخی

### الف. دوران قبل از انقلاب

#### شکل‌گیری دولت ملی مدرن ایران (۲۰-۱۳۰۴)

ایران پس از انقلاب مشروطه، دورانی از ناآرامی و شورش‌های محلی را تجربه کرد و فاقد یک حکومت مرکزی مقتدر بود. در این شرایط، نیاز به حکومتی مقتدر، ازجانب گروه‌های مختلف جامعه برای نظم‌بخشیدن به اوضاع کشور احساس می‌شد. رضاخان به‌عنوان یک فرمانده نظامی، توانست این نقش را عهده‌دار شود و طی یک کودتا، نخست‌وزیر و سپس شاه شد. او در شرایطی به پادشاهی رسید که ایران از نظر مؤلفه‌های رفاهی (آموزش، بهداشت، تعداد مرگ‌ومیر کودکان، ساعات کار کارگران، موقعیت زنان، بیمه و امنیت شغلی، مسکن و مواردی از این قبیل)، در وضعیت مناسبی قرار نداشت؛ اما فعالیت‌های سیاسی و حزبی، کم‌وبیش جریان داشت. وی در مقام پادشاه، دو دسته اقدامات را آغاز کرد که مکمل هم بودند: دسته اول اقدامات، معطوف به ازبین‌بردن مخالفان داخلی و جلوگیری از اقدامات و فعالیت‌های آزاد سیاسی بود و تمام تلاش‌ها، به تسلط کامل بر اوضاع کشور و تثبیت موقعیت خود نسبت به احزاب سیاسی و افراد آزادی‌خواه ختم می‌شد؛ دسته دوم اقدامات، به نوسازی و ایجاد تحولاتی در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و ایدئولوژیکی و تشکیل ارتش منظم مربوط بود.

رضاشاه پس از به‌دست‌گرفتن قدرت توانست با تکیه بر زور، امنیت را دوباره در کشور برقرار و خوانین را سرکوب سازد. گام‌هایی در راه نوسازی سریع کشور برداشت. نهادهای مدرنی را تأسیس کرد. کارخانه‌ها و صنایع جدید را در کشور برقرار ساخت. طبقه جدید کارگری و دیوان‌سالاری جدیدی را به‌وجود آورد. ارتش منظم و جدیدی تشکیل داد و بر گذشته ایران پیش از اسلام تأکید کرد. اقداماتی در راستای آموزش و پرورش نوین (از سال ۱۳۰۴ تا ۱۳۲۰، میزان ثبت‌نام سالانه دوازده برابر افزایش یافت (آبراهامیان، ۱۳۸۳)) و تشکیل دستگاه‌های قضایی عرفی انجام داد و سعی کرد از نفوذ علما در جامعه بکاهد. نظام آموزشی به‌گونه‌ای پی‌ریزی شده بود که سکولاریسم، ناسیونالیسم و شکوه و عظمت شاهنشاهی ایران را به دانش‌آموزان القا کند. همچنین، برای توسعه شبکه بهداشتی و درمانی نیز گام‌هایی برداشت.

رضاشاه برای این اقدامات، نیازمند مشروعیت اجتماعی و کسب یک پایگاه اجتماعی بود. «رژیم رضاشاه به‌منظور جانداختن این خودفریبی مستبدانه، دست به تلاش‌های گوناگونی زد تا در اذهان ایرانیان مشروع جلوه کند... . ایدئولوژی رژیم، از طریق «دایرهٔ تنویر افکار عامه» که در اواخر ۱۳۱۰، در وزارت آموزش و پرورش ایجاد گردید، تبلیغ می‌شد» (فوران، ۱۳۸۸: ۳۳۹). این سازمان در نظر داشت مردم را با دستاوردهای دولت آشنا سازد، حمایت عمومی را برای دولت کسب کند و غرور و آگاهی ملی را برانگیزاند (ویلبر: ۱۱۸؛ به نقل از: فوران، ۱۳۸۸: ۳۳۹). اقدامات رضاشاه، صورت بوم‌وبر کشور را دگرگون کرد و ایران را وارد مرحلهٔ جدیدی از حیات اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی کرد.

در زمینهٔ اقتصادی، بازرگانی خارجی را سروسامان داد و انحصار تجارت خارجی را دست گرفت. همچنین، اقداماتی در زمینهٔ بیمه و بانکداری انجام داد. «مالیات‌های زمین و مالیات‌های مستقیم بر اجاره‌ها ملغی گردید و هزینه‌های دولت که تا آن موقع، اساساً از محل عواید زمین تأمین مالی می‌شد، مبتنی بر مالیات غیرمستقیم گردید» (کارشناس، ۱۳۸۲: ۱۱۰). میلسپو اقدامات مالیاتی رضاشاه را واپس‌گرایانه می‌خواند؛ به‌گونه‌ای که موجب افزایش هزینهٔ زندگی و فشار آن بر طبقات فقیر شد (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۱۶۹). اصلاح نظام مالیاتی، دو پیامد به‌دنبال داشت: ابتدا اینکه مالیات‌ها بیشتر متکی بر مالیات غیرمستقیم شدند و از این رو، بیشتر بر کالاهای مصرفی و مصرف‌کنندگان تحمیل می‌شد. همچنین، الغای مالیات‌های مستقیم بر اجاره‌ها، باعث انتقال از اقتصاد عمدتاً زمین‌داری، به اقتصاد بازرگانی و تجاری شد. نفت که «از ۱۲۹۳، به عامل مهمی در ایران تبدیل شد» (کدی، ۱۳۷۱: ۱۱۱)، در این دوره اهمیت بیشتری در فعالیت اقتصادی جامعه پیدا کرد و بخشی از درآمد دولت را تأمین می‌کرد. علاوه بر نفت، انحصارات بازرگانی و مالیات‌ها دیگر منابع تأمین درآمد دولت بودند.

اقدامات اقتصادی پهلوی اول، باعث افزایش درآمد جامعه شد؛ به طوری که «طی سال‌های ۵-۱۳۰۴، مجموع درآمدهای دولت از کمتر از ۲۴۶ میلیون ریال، به بیش از ۳۶۱۰ میلیون ریال در سال ۱۳۲۰ افزایش یافت» (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۱۳۲). در واقع، تفکیک نهادی دولت از اقتصاد وابسته به زمین‌داری، به همراه دیوان‌سالاری کردن دستگاه دولت، پیش‌شرطی برای استقلال حکومت از جامعه بود. رضاشاه یک‌سری اصلاحات اجتماعی را نیز شروع کرد: «در سال ۱۳۱۰، اولین تصویب‌نامه [برای تغییر در وضعیت کارگران] به وسیلهٔ وزارت راه، برای کارگران جاده‌ساز

کشور تهیه شد که به‌موجب آن، صندوقی به نام صندوق احتیاط کارگران طرق و شوارع ایجاد گردید... برای تکمیل این تصویب‌نامه، مقررات دیگری به فرمان رضاشاه کبیر به نفع طبقه کارگر، از طرف وزارت مالیه در سال ۱۳۱۲ شمسی، به مورد اجرا درآمد که به بازماندگان فوت‌شدگان حین کار، مستمری پرداخت شود» (گرامی، بی‌تا: ۱۳-۱۲).

برای مبارزه با بی‌سوادی کارگران، فرمان برپایی کلاس‌های آموزشی برای آنان را صادر کرد و «به‌خصوص در مورد کارگران کمتر از هجده سال، مقرر شد در روزهای تعطیل، اقلأً چهار ساعت به آن‌ها سواد خواندن و نوشتن یاد بدهند» (گرامی، بی‌تا: ۴۱-۳۹). همچنین شرکت سهامی بیمه ایران را در ۱۳۱۴ تأسیس کرد. در زمینه سیاسی، «همه احزاب سیاسی اعم از گروه‌های هواخواه را ممنوع و کلیه روزنامه‌های مستقل را تعطیل کرد و جماعتی را به کار گماشت که خود حکومت، آنان را «مخبر» و «مأمور مخفی» می‌نامید» (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۱۴۳).

درواقع، سلطنت رضاشاه از مشروعیت عمیق در جامعه مدنی برخوردار نبود و توانست با ترکیبی از مزایای مادی روبه‌افزایش برای گروه‌های نوحاسته، مخالفان دیرین و بازماندگان، فرایند توسعه را سرکوب کند و اکثریت جامعه را بی‌تفاوت، غیرسیاسی یا هراس‌زده سازد (فوران، ۱۳۸۸: ۷۴-۳۳۹). او برای ایجاد یک پایگاه اجتماعی، بر گروه‌های تازه‌شکل‌گرفته ارتش و دیوان‌سالاری تکیه کرد. بر همین مبنا بود که «رضاشاه سخت تلاش می‌کرد وفاداری افسران ارشد ارتش را نسبت به حکومت خود جلب کند. او... به ارتقای درجه، آموزش و وضعیت زندگی افسران، شخصاً توجه می‌کرد. زمین به قیمت‌های ارزان در اختیار آنان قرار می‌داد و علاوه بر پرداخت پاداش، برخی از آنان را به سمت حکام ولایات منصوب و از تخلفات مالی آنان نیز چشم‌پوشی می‌کرد» (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۷-۱۳۵).

درواقع، رضاشاه با برنامه‌های خویش، به دنبال نفوذ هرچه بیشتر در میان جامعه بود و تأسیس نهادی جدید نیز گامی در این زمینه و نهادینه‌کردن سلطه در بخش‌های مختلف جامعه اعم از سیاست، اقتصاد و ایدئولوژی بود. بر این اساس، او در دوره زمامداری خویش و برای پیشبرد برنامه‌های نوسازی، حقوق اجتماعی جامعه را واقعی نهاد و به‌جای آن، بر رابطه حامی‌پروری ارتش و دیوان‌سالاری تکیه کرد که به‌عنوان دو قشر نوظهور به‌وجود آمده بودند. به‌همین دلیل بود که درحالی‌که بخش عمده‌ای از جامعه، در فقر و شرایط نامطلوب زندگی به‌سر می‌بردند، وی مزایای عمده‌ای را برای نظامیان و نیز دیوان‌سالاران فراهم می‌کرد.

### دوره فضای باز سیاسی (۳۲-۱۳۲۰)

بعد از کناره‌گیری اجباری رضاشاه در سال ۱۳۲۰، دوره‌ای از آزادی سیاسی در ایران حاکم شد که تا کودتای ۱۳۳۲ ادامه داشت. شاه جدید در اولین گام، پس از اعلام عفو عمومی، اقدام به بازگرداندن زمین‌های سلطنتی به مالکین اصلی کرد. وی دلیل این اقدام را فراهم کردن آسایش و رفاه برای عموم و ترقی کشاورزی ذکر کرد. همچنین، «بخشی از پول‌هایی را که به دولت برگردانده بود، صرف ساخت بیمارستان، آزمایشگاه‌های طبی، کتابخانه‌های عمومی، سیستم آب‌رسانی و سرپناه برای افراد بی‌سرپناه در تهران، دانشکده‌های جدید پزشکی در شهرهای شیراز، تبریز و مشهد و نیز مبارزه ملی با مالاریا و بیماری‌های چشمی کرد (کوهی کرمانی، ۱۳۳۲؛ به نقل از آبراهامیان: ۱۳۸۹: ۱۸۵).

همچنین با پایان دوره پهلوی اول، «جنبش کارگری دوباره احیا شد» (ازغندی، ۱۳۸۶: ۲۸۲). بخش عمده‌ای از این جنبش، ناشی از فعالیت‌های حزب توده بود که جان دوباره‌ای گرفته بود. این حزب توانست اعتصابات زیادی را سازمان‌دهی کند. به گونه‌ای که «در ۱۳۲۰، تعداد اعتراضات با بیش از ۵۰ نفر، تنها ۳ مورد بود؛ در حالی که در ۱۳۲۳، اعتصاب‌ها به ۵۷ مورد رسید و اوج آن در ۱۳۲۵ بود که ۱۸۳ مورد روی داد» (فوران، ۱۳۸۸: ۴۰۱). همچنین، در این دوره شاهد شکل‌گیری احزاب مختلف و با گرایش‌های سیاسی متنوعی هستیم؛ به گونه‌ای که «طی دوازده سال اول سلطنت محمدرضاشاه [۳۲-۱۳۲۰]، حدود ۳۰ حزب و تشکل و انجمن سیاسی، با انگیزه‌ها و اهداف خاصی تشکیل شدند» (ازغندی، ۱۳۸۶: ۳۰۲).

بخشی از برنامه‌های این احزاب، معطوف به وضعیت کارگران بود. در میان آن‌ها، حزب توده بیشترین فعالیت و بهترین ساختار سازمانی را داشت (آبراهامیان، ۱۳۸۳) و بیشترین برنامه‌های رفاهی و اصلاحات اجتماعی، مربوط به او بود. در قانون جامع کار، بعد از اعتصاب گسترده ۱۳۲۵ که توسط حزب توده سازمان‌دهی شده بود، «هشت ساعت کار روزانه، پرداخت دستمزد روزهای جمعه، بهره‌مندی از شش روز تعطیلی در سال، از جمله روز جهانی کارگر، بیمه کارگران و بیمه بیکاری، تعیین حداقل دستمزد بر مبنای قیمت مواد غذایی در محل، لغو کار کودکان و حق کارگران برای سازمان‌دهی اتحادیه‌های مستقل، وعده داده شده بود» (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۲۰۴).



قوام نیز به‌عنوان رهبر حزب دمکرات ایران، در دور دوم نخست‌وزیری خود، دست به نگارش قوانینی زد که «کارگران را در شرکت‌ها و کارخانه‌ها سهیم می‌کرد و حق کارگران را برای تشکیل اتحادیه‌های کارگری به رسمیت می‌شناخت و امکانات رفاهی آن‌ها را فراهم می‌کرد. در عین حال، فعالیت سیاسی کارگران و اعتصابات کارگری را غیرقانونی اعلام کرد» (ازغندی، ۱۳۸۶: ۲۸۴). با توجه به شرایط ناپایدار سیاسی و کارشکنی‌های دولت و دربار، احزاب نتوانستند برنامه‌های وعده‌داده خود را اجرا کنند.

از میان این احزاب و گروه‌های سیاسی، جبهه ملی موفقیت بیشتری را به دست آورد. محمد مصدق به‌عنوان رهبر جبهه ملی توانست در اسفند ۱۳۲۹، صنعت نفت را ملی کند و در اردیبهشت ۱۳۳۰، نخست‌وزیر شود. وی در راستای اصلاح سیاسی، اقتصادی و اجتماعی جامعه، یک سری اقدامات را وعده و انجام داد. از جمله اقدامات مصدق، برقراری سیستم مالیاتی پیشرفته بود. وی «به‌واسطه اختیارات فوق‌العاده‌ای که در هنگام نخست‌وزیری از مجلس گرفته بود، قانون مالیاتی جدیدی صادر کرد که بار مالیاتی را از دوش مصرف‌کنندگان کم‌درآمد برمی‌داشت» (آبراهامیان، ۱۳۸۳: ۳۳۶). اما اصلاحات اجتماعی وعده‌داده شده مصدق، به‌واسطه قطع درآمدهای نفتی متعاقب صنعتی شدن، ناکام ماند و این بیش از هر چیزی، نشان‌دهنده وابستگی روزافزون اقتصاد کشور به نفت بود؛ بدین معنا که نسبت به دوره رضاشاه، نقش نفت در تأمین مالی کشور افزایش یافته بود.

دوره مورد بحث، از نظر برنامه‌ریزی توسعه‌ای و اقتصادی در ایران اهمیت فراوانی دارد. در این دوره، اولین برنامه عمرانی کشور شکل گرفت که به مدت هفت سال و برای سال‌های ۱۳۲۷ تا ۱۳۳۳، تدوین شده بود. این برنامه از سال ۱۳۲۷ اجرا شد؛ اما مهم‌ترین مزیقه آن، مواجه شدن با مشکلات مالی ناشی از قطع درآمدهای نفتی در دوره مصدق بود. همچنین یک سری اقدامات و برنامه‌های رفاهی و اجتماعی، در این دوره تدوین و پیاده شد. «بیات [نخست‌وزیر وقت] در ۱۳۲۳، قانون کار جامع کشور را تدوین کرد که محدودیت ساعات کار، تنظیم شرایط کارخانه‌ها، پرداخت دستمزد روزهای تعطیل، منع کار کودکان و تضمین حق تشکیل اتحادیه، از جمله حق اعتصاب را دربر می‌گرفت» (آبراهامیان، ۱۳۸۳: ۲۶۳). اما با رفتن بیات، این کار هم به سرانجامی نرسید. قوام [نخست‌وزیر وقت در ۱۳۲۵] نیز دستور داد که یک قانون کار جامع تهیه شود. وزرای توده‌ای [حاضر در کابینه] را تشویق کرد تا وزارتخانه‌هایشان

را دوباره سازمان‌دهی کنند. وعده داد که اتحادیه‌های کارگری حزب توده را به‌منزله تنها نماینده طبقه کارگر به رسمیت بشناسد. و برای رسیدگی به امور ایجاد بیمه بیکاری، تعیین سطح مزدها و تشکیل کمیته‌های میانجی کارگران و کارفرمایان، شورای عالی کار تشکیل داد (آبراهامیان، ۱۳۸۳: ۲۸۹). همچنین، تأسیس سازمان بیمه اجتماعی «کارگران» توسط مصدق، نقطه عطفی در برنامه بیمه اجتماعی کارگران بود که از سال ۱۹۳۱، به‌منظور تأمین حمایت از کارگران ساخت‌وساز راه‌آهن و جاده شروع شده بود (مسکوب، ۲۰۰۶: ۲۳۱) و این سازمان در اواخر دهه ۴۰، به سازمان بیمه اجتماعی تبدیل شد و پوشش خود را نیز به همه کارگران مزد و حقوق‌بگیر گسترش داد.

در مجموع، می‌توان گفت که در این دوران به‌واسطه فضای باز فراهم‌شده، بنیان‌های سیاست‌گذاری رفاهی در دوران بعدی بنا نهاده شد. «اکثر ایده‌های بعدی راجع به سیاست‌گذاری اجتماعی، طی دوره ۱۳۳۲-۱۳۲۰ شکل گرفتند» (مسکوب، ۲۰۰۶: ۲۲۹). همچنین بخش عمده‌ای از سیاست‌گذاری‌ها و برنامه‌های این دوره، ناشی از تلاش گروه‌ها و احزاب مختلف بود. تمام تلاش دولت به‌همراه دربار، در این شرایط این بود که بتواند کنترل و تسلط کاملی بر اوضاع داشته باشند و سوءقصد به جان شاه در ۱۳۲۷، بهانه‌ای را برای خواسته‌های آنان در اختیار گذاشت و باعث شد تا محدودیت‌هایی بر فعالیت‌های احزاب، به‌ویژه حزب توده که نسبتاً قوی بود، ایجاد شود. این دوران، با کودتای ۲۸ مرداد به پایان رسید.

#### از کودتای ۲۸ مرداد تا انقلاب اسلامی (۱۳۳۲-۵۷)

کودتای مرداد ۱۳۳۲، آغازگر فصل جدیدی در اداره کشور، رابطه دولت با مردم، فعالیت‌های سیاسی و حزبی، اقتصاد و درآمدهای کشور و نیز فعالیت‌های اجتماعی و رفاهی بود. با کودتای ۱۳۳۲، «به نزدیک به ۱۲ سال فعالیت سازمانی، تقریباً به‌طور کامل پایان داده شد» (هالیدی، ۱۳۵۸). در واقع، «مسیر تاریخ سیاسی ایران از کودتای ۲۸ مرداد ۱۳۳۲ به بعد، برپایه نابودی نهادهای مشارکت قانونی و ازکارانداختن ارکان نظام سیاسی مردمی نظیر مجلس و قوه مجریه و تبدیل آن‌ها به ابزار صرف قدرت فردی، قرار داشت. از سال ۱۳۳۲ به بعد، سلطنت تنها نهاد موجود مملکت بود که همه قدرت‌ها، حول محور آن می‌چرخید. همه تصمیم‌های مهم با فرمان او [شاه] ابلاغ می‌شد و در تمام جنبه‌های سیاست‌گذاری، شاه نقش محوری ایفا می‌کرد» (ازغندی، ۱۳۸۶: ۲۳۳).

برای جلوگیری از شکل‌گیری هرگونه حرکت مستقل و مخالف، سازمان اطلاعات و امنیت کشور (ساواک) در سال ۱۳۳۷ تأسیس شد و این سازمان امنیتی، تنها به شخص شاه پاسخ‌گو بود. در واقع، در دوره بعد از کودتا، دولت توانست با ائتلاف با محافظه‌کاران سنتی (هرچند در سال‌های بعد، این ائتلاف نیز گسسته شد)، تکیه بر زور و سازمان امنیتی ساواک و درآمدهای نفتی و کمک‌های خارجی، بر اوضاع جامعه مسلط شود، فرصت هرگونه فعالیت سیاسی را بر مردم مسدود کند، تمام احزاب را از گردونه خارج کند و در نتیجه، تمام سیاست‌گذاری‌ها با محوریت شخص شاه انجام می‌گرفت.

با سرکوب احزاب، خلأ بین دولت و جامعه شکل گرفت. در این راستا، دولت دو حزب دولتی با نام‌های «مردم» و «ملیون» را تأسیس کرد که به‌همراه مجلس، به‌عنوان بخشی از دستگاه مشروعیت‌بخش رژیم عمل کردند. البته آن‌ها نیز نتوانستند محبوبیت و موفقیتی را کسب کنند و نظام دوحزبی سرانجام در سال ۱۳۵۴، با تأسیس حزب رستاخیز ملی به‌رهبری امیرعباس هویدا، جای خود را به نظام تک‌حزبی داد. این حزب توانست «کنترل دولت را بر طبقه متوسط حقوق‌بگیر، طبقه کارگر شهری و تعاونی‌های زراعی روستایی تشدید کند» (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۲۷۰). شاید فکری که در پشت تأسیس رستاخیز قرار داشت، این بود که رژیم نیازمند وسیله‌ای مثبت برای جلب پشتیبانی مردم و واداشتن آنان، به‌خصوص کارمندان دولت و اعضای سازمان‌های تحت اداره دولت مانند اتحادیه‌ها، به ابراز وفاداری علنی نسبت به آن بود. این طرز تفکر، از این نکته پرده بر می‌دارد که شاه با تأسیس حزب رستاخیز، ابزاری به دیگر ابزارهای کنترل خود، یعنی ارتش، نظام دیوان‌سالاری، ساواک و نیز پول نفت افزود.

با بسته‌شدن فضای سیاسی کشور در دوران پس از کودتا، اتحادیه‌های کارگری نیز نابود شدند. با نابودی اتحادیه‌های کارگری، حکومت برای اعاده بخشی از مشروعیت از دست‌رفته، سعی در تشکیل اتحادیه‌های کارگری در کارخانه‌ها کرد؛ اما این اتحادیه‌ها فاقد توانایی و قدرت اجرایی لازم و عملاً ابزاری در دست دولت بودند. پس از سال‌های ۱۳۴۲ تا انقلاب ۱۳۵۷، دولت کوشید طبقه کارگر را با کمک ساواک و اتحادیه‌های کارگری دولتی کنترل کند. وجود اتحادیه در هر کارخانه، مؤید آن است که ساواک می‌خواسته است کارگران را در محل کار در کنترل داشته باشد (فوران، ۱۳۸۸: ۴۹۳)؛ بنابراین مجوز فعالیت‌هایی که به کارگران داده می‌شد، بیشتر برای کنترل آنان بود، نه اینکه آن‌ها را به‌عنوان بخشی از حقوق کارگری اعطا نماید.

اما طی این دوران، اقدامات رفاهی چندی برای بهبود وضعیت کارگران و جلب حمایت آن‌ها صورت گرفت. در برنامه چهارم (۱۳۵۲-۱۳۴۸)، به توسعه بیمه درمانی کارگران و کارمندان دولت و بهداشت و حفاظت صنعتی، با توجه به توسعه صنعتی اشاره شده است (غفاری و امیدی، ۱۳۸۸: ۱۵۲). در سال ۱۹۶۹، طرح بیمه کارگران تهیه و از آن هنگام به بعد، اقدامات چندی در رابطه با خانه‌سازی و تشکیل شرکت‌های تعاونی اعلام شده است. اما این اقدامات، نظیر طرح‌های دیگر، تنها اقلیتی از کارگران را دربر می‌گیرد (هالیدی، ۱۳۵۸: ۱۸۳). البته نیت خیرخواهانه این برنامه‌ها نیز مورد تردید است و به نظر می‌رسد بیشتر کارکرد مشروعیت‌بخش برای رژیم داشته‌اند؛ به گونه‌ای که «هرچند طرح‌های رفاهی شاه، تعداد معدودی از کارگران را دربر می‌گیرد، اما در وسایل ارتباط جمعی، به‌عنوان نشانه توجه شاه به مردم معرفی می‌گردد» (هالیدی، ۱۳۵۸: ۱۸۳). از این رو، نتوانست بهبود چندان در وضعیت کارگران ایجاد کند و این طبقه، از رژیم ناراضی شد و شاه هم نتوانست حمایت این طبقه را جلب کند. دسترسی حکومت به منابع پولی و مالی بین‌المللی، در سال‌های پس از ۱۳۳۲ افزایش یافت. این «دسترسی سهل و آسان به درآمدهای نفتی و استقراض خارجی، جانشین نیاز کشور به اصلاح نظام مالیاتی به‌منظور تجهیز منابع داخلی شد» (کارشناس، ۱۳۸۲: ۱۹۳). درآمدهای نفتی ایران از مبلغ ۳۴ میلیون دلار در سال‌های ۳۴-۱۳۳۳، به ۵ میلیارد دلار در سال‌های ۳-۱۳۵۲ و حتی ۲۰ میلیارد دلار در سال ۵-۵۴ افزایش یافت... طی این سال‌ها، به‌طور متوسط بیش از ۶۰ درصد درآمد دولت و ۷۰ درصد از درآمد ارزی سالانه، از این منبع تأمین می‌شد (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۲۲۶). با این وجود، حکومت در اواخر دهه ۱۳۳۰ و اوایل دهه ۱۳۴۰، با مشکلات مالی و تراز منفی بازرگانی مواجه شد. در نتیجه این بحران‌ها و نیز فشار دولت امریکا، شاه مجبور به انجام پاره‌ای اصلاحات شد؛ از جمله اینکه فضای سیاسی را اندکی باز کرد. همچنین برخی اصلاحات اجتماعی، تحت عنوان انقلاب سفید را با محوریت اصلاحات ارضی شروع کرد. در واقع، «سیاست‌های آزادی‌دهی سال‌های ۱۳۴۲-۱۳۴۰، آزمونی برای مشروعیت رژیم شاه بود» (سیاوشی، ۱۳۸۷: ۳۴).

یکی از مهم‌ترین بندهای انقلاب سفید، اصلاحات ارضی بود. مهم‌ترین اهداف شاه در اجرای برنامه اصلاحات ارضی، از بین بردن قدرت اربابان و افزایش وفاداری دهقانان به شاه بود. شاه در این مورد نیز نشان داد که تمایلی به مشارکت گروه‌های اجتماعی در اموری که حتی

به‌طور مستقیم به سرنوشت خودشان مربوط می‌شود، ندارد و بیشتر، به کسب پشتیبانی توجه می‌کرد. مخالفت برخی گروه‌ها با بندهایی از انقلاب سفید، باعث شکل‌گیری قیام ۱۳۴۲ گردید که سرکوب، به‌دنبال آن، بار دیگر فضای سیاسی بسته و فرصت‌های تحرک و فعالیت سیاسی بر روی مردم بسته شد.

از جمله پیامدهای درآمد نفتی، کاهش یا عدم تمایل دولت به اصلاح نظام مالیاتی بود. «جنبه مهم مالیّه عمومی طی دوره ۱۹۷۷-۱۹۶۳، رشد سهم عواید نفتی در تأمین مالی هزینه دولت و تلاش مالیاتی ضعیف توسط دولت بود. سهم کل عواید نفتی در کل عواید... تا بیش از ۷۵ درصد، طی برنامه پنجم افزایش یافت؛ درحالی‌که مالیات‌های داخلی، به‌طور کلی زیر ۱۰ درصد تولید ناخالص ملی باقی ماند» (سیاوشی، ۱۳۸۷: ۳۶۷). افزایش درآمدهای نفتی، دولت را از درآمدهای مالیاتی غافل کرد. «از آنجایی‌که دولت به جایگاه مالیاتی، نیاز خیلی کمی داشت، خصیصه رانتی او حکومت را مستقل از جامعه مدنی کرد. چنین نظامی حتی مهم‌ترین گروه‌های اجتماعی - اقتصادی را از مشارکت‌کردن در سیاست‌گذاری کنار گذاشت» (سیاوشی، ۱۳۸۷: ۳۶). همین امر باعث شد که شاه مسئولیت پاسخ‌گویی در مقابل جامعه راجع به هزینه‌های دولت را در خود احساس نکند و برنامه‌های اجرایی خود را لطف و عنایت در حق مردم بداند؛ به‌گونه‌ای که در مصاحبه با اورینا فالاجی بیان کرد که «اگر من توانسته‌ام کارهایی... برای ایران انجام دهم، به‌خاطر این نکته ظاهراً جزئی است که من پادشاه آن بوده‌ام. برای انجام کارها، قدرت لازم است و برای توسل به قدرت، آدم نباید از کسی اجازه یا توصیه بگیرد و تصمیمات را نباید با هیچ‌کس مورد بحث قرار داد» (فالاجی، ۱۹۷۳: ۱۶؛ به‌نقل از: هالیدی، ۱۳۵۸: ۵۵).

هرچند که در این دوران، شاه صدهای مستقل را در شکل‌گیری و اظهارنظر در مورد سیاست اجتماعی، قوانین کار و تأمین اجتماعی محو کرد (مسکوب، ۲۰۰۶)، با این‌وجود اقدامات رفاهی چندی نیز صورت گرفت؛ از جمله اینکه صندوق بازنشستگی نیروهای مسلح، در سال ۱۳۳۶ تأسیس شد که پوشش بازنشستگی برای ارتش، نیروی هوایی، نیروی دریایی و کارکنان ژاندارمری را ایجاد می‌کرد (مسکوب، ۲۰۰۶: ۲۴۳). همچنین سازمان بیمه اجتماعی کارگران که توسط مصدق ایجاد شده بود، در اواخر دهه ۱۳۴۰، به سازمان بیمه اجتماعی توسعه یافت و پوشش بیمه‌ای خود را گسترش داد و اینکه سازمان بیمه خدمات درمانی، در سال ۱۹۷۲ برای

ارائه بیمه پزشکی به کارکنان دولتی تأسیس شد. بنیاد پهلوی، در پوشش یک نهاد خیریه‌ای، در سال ۱۳۳۷ به‌طور رسمی تأسیس شد و از پرداخت مالیات معاف بود.

بنابر گزارش نیویورک تایمز در سال ۱۳۵۸ (۱۹۷۹)، «از بنیاد، ورای فعالیت‌های خیریه، به سه صورت مختلف استفاده می‌شد: به‌صورت یک منبع سرمایه‌ای برای خانواده سلطنتی؛ ابزاری برای کنترل بر اقتصاد کشور؛ به‌صورت کانالی برای پرداخت پاداش‌های گوناگون به حامیان رژیم» (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۲۳۴). این بنیاد از دانشجویان ایرانی که در خارج تحصیل می‌کردند و به‌نوعی مورد تأیید حکومت بودند نیز حمایت می‌کرد؛ به‌ویژه پس از افزایش درآمدهای نفتی در نیمه اول دهه ۵۰، به آن‌ها کمک‌های منظم ماهیانه می‌پرداخت (کاتوزیان، ۱۳۸۷).

از دهه پنجاه به بعد، با توجه به تحولات حادث‌شده به‌خصوص با توان اقتصادی که دولت از قتل فروش نفت کسب می‌کند، در برنامه‌های عمرانی نیز به امور رفاهی توجه شده است. در برنامه چهارم، برای نخستین‌بار، فصلی مجزا به رفاه اجتماعی اختصاص یافته است (غفاری و امید، ۱۳۸۸: ۱۵۲). جهت ایجاد هماهنگی در کار برنامه‌ریزی و جلوگیری از تداخل وظایف، دوباره‌کاری و اتلاف منابع، «شورای عالی رفاه اجتماعی» تشکیل می‌گردد. در برنامه پنجم نیز بر رفاه و رونق کشاورزی تأکید شده بود و «دولت متعهد به اجرای سیاست تأمین خدمات درمانی و بیمه‌ای، در مناطقی که امکان استقرار بخش خصوصی وجود ندارد، می‌شود» (غفاری و امید، ۱۳۸۸: ۱۵۳). علاوه‌براین، در این دوره دولت یک‌سری یارانه‌های غذایی را ارائه می‌داد. اما این یارانه‌ها نیز جهت‌گیری مناسبی نداشتند و بخش عمده آن، نصیب طبقات بالاتر می‌شد؛ زیرا بخش عمده‌ای از این یارانه‌ها، برای کنترل قیمت مواد غذایی بود و میزان مصرف مواد غذایی طبقات بالا، بیش از طبقات پایین بود.

برنامه‌های نوسازی شاه و نیز رشد دستگاه‌ها و نهادهای دولتی، باعث شکل‌گیری و گسترش دیوان‌سالاری اداری - نظامی در کشور شد. شاه سعی در جلب حمایت و وفاداری کامل این گروه، به‌عنوان حامیان و تکیه‌گاه اصلی خود داشت که بتواند پایگاه اجتماعی محکمی داشته باشد. رده‌های میانی و بالای این دستگاه عریض، ازاینکه بخشی از دولت‌اند، سود مالی زیادی می‌بردند و این‌ها تعدادشان چندان کم نبود (فوران، ۱۳۸۸: ۹-۳۶۹). «با رشد زیاد دیوان‌سالاری، دولت توانست در زندگی روزمره شهروندان عادی کاملاً نفوذ کند» (آبراهامیان، ۱۳۸۳: ۵۴۹). دولت در مناطق شهری چنان رشد یافته بود که یکی از دو کارمند تمام‌وقت را در خدمت داشت

و به هزاران شهروند، حقوق و دستمزد و مزایای دیگری مانند بیمه درمانی، بیمه بیکاری، وام‌های تحصیلی، حقوق بازنشستگی و حتی مسکن ارزان‌قیمت بدهد یا در صورت لزوم، از آنان دریغ نماید» (آبراهامیان، ۱۳۸۳: ۵۳۹).

منطق اقتصادی اجتماعی مشی دولت درباره اقتصاد سیاسی، این بود که در راه ایجاد یک «طبقه متوسط» به‌عنوان پایگاه اجتماعی رژیم بکوشد. هدف واقعی اما، عبارت از این بود که رضایت جامعه شهری تحصیل‌کرده و نیمه‌تحصیل‌کرده، برای جلوگیری از پیدایش اپوزیسیون جدی سیاسی تأمین شود و در مقابل قدرت اجتماعی بزرگ مالکان، پایگاه قدرت مرکزی دیگری ایجاد شود (کاتوزیان، ۱۳۸۷: ۲۵۳). همچنین شاه به افسران نیز توجه خاصی داشت؛ زیرا ستون اصلی نگه‌دارنده شاه، ارتش بود. شاه «برای آنان حقوق‌های سخاوتمندانه، پاداش و مزایای جنبی از جمله مسکن مناسب، سفرهای خارجی، پاداش‌های ادواری، امکانات و تسهیلات پیشرفته پزشکی، فروشگاه‌های زنجیره‌ای ارزان‌قیمت و هدایایی به‌صورت املاک و مستغلات در نظر گرفته بود» (آبراهامیان، ۱۳۸۹: ۵۴۶). بنابراین قشر اداری نظامی، در حفظ نظام منافع داشتند.

درواقع، سیاست‌گذاری‌های این دوره، بازتابی از نظرات شخص شاه و در راستای اهداف و اغراض ایدئولوژیک و سیاسی وی بودند؛ بنابراین به‌سمت گروه‌هایی جهت‌گیری داشتند که بتوانند پایگاه اجتماعی را برای شاه فراهم کنند. از این میان، نیروهای نظامی و امنیتی به‌همراه طبقه متوسط جدید، گزینه‌های مناسبی بودند که بتوانند در ازای خدمات و مزایایی که دریافت می‌کنند، اهداف و خواسته‌های شاه را فراهم کنند. بدین ترتیب، بخش عمده مزایا و خدمات رفاهی، فراهم‌کننده مشروعیت برای رژیمی بود که روزه‌روز، پایگاه مردمی و اجتماعی را از دست می‌داد و شکلی از رابطه حامی - پیرو، بین شاه و نیروهای نظامی و امنیتی و طبقه متوسط جدید را ایجاد کرد.

## ب. دوران بعد از انقلاب اسلامی

### مرحله تثبیت نظام و ایجاد نهادهای انقلابی (۶۸-۱۳۵۷)

انقلاب اسلامی بهمن ۱۳۵۷، به نظام پادشاهی ایران خاتمه داد. شعار اصلی انقلاب که از جانب رهبر انقلاب بیان می‌شد، حکومت اسلامی و حکومت مستضعفان بر مستکبران بود. این

ایدئولوژی باعث از حاشیه به متن کشاندن گروه‌های مستضعف و طبقات پایین شد. از یک طرف، این گروه‌ها از یک حکومت اسلامی انتظار بهبود وضعیت خویش را داشتند و از طرف دیگر، حکومت انقلابی نیز برای کسب پایگاه مردمی و مشروعیت، نیازمند پشتیبانی کسانی بود که مدعی حمایت از آنهاست. حکومت تازه‌تأسیس، در پی از میان برداشتن دستگاه دیوان‌سالاری رژیم گذشته و نیز ایجاد نیروی نظامی پشتیبان و حافظ انقلاب بود. طبقات مذکور می‌توانستند نیروی جایگزین مناسبی را فراهم کنند؛ لذا مسئله جذب افراد این طبقه و جلب حمایت و پشتیبانی آنها، از اولویت‌های حکومت بود.

برای نهادینه کردن حکومت و پاسخ‌گویی به خواسته‌های گروه‌هایی که پس از پیروزی انقلاب، نیروهای اصلی آنرا تشکیل می‌دادند و نیز عملیاتی شدن پایه‌های اسلامی تأمین اجتماعی (کفالت عمومی و سهم‌شدن همگان در درآمدهای دولت)، در حکومت جدید بنیادهای انقلابی تأسیس شدند. در سال‌های اول انقلاب، بنیادهای انقلابی و فرادولتی<sup>۱</sup> (سعیدی، ۲۰۰۴)، همانند بنیاد شهید، بنیاد مستضعفان و جانبازان، بنیاد مسکن، بنیاد پانزده خرداد و نیز سازمان بهزیستی و کمیته امداد امام خمینی تشکیل شدند. این بنیادها، به‌جز بنیاد مسکن که زیر نظر وزارت مسکن و بهزیستی که وابسته به نهاد ریاست جمهوری است، مستقل از دولت هستند و توانسته‌اند جایگاهی مستقل و به دور از نظارت به‌دست بیاورند.

به‌نظر کدی، مجموعه‌نهادهایی که در سال ۱۳۵۸ ایجاد و توسعه یافت، به‌عنوان حربه‌ای برای تحکیم قدرت حکومت جمهوری اسلامی، از بین بردن مخالفان، ترویج مردم‌گرایی شیعی و کمک به پاک‌سازی دستگاه اداری استفاده شد» (کدی، ۱۳۸۳: ۲۵). «سیاست‌های دوران پس از انقلاب، تعهدات حاشیه‌نشین‌ها را نسبت به روحانیت رادیکال تحکیم کرد. بسیاری از این حاشیه‌نشین‌ها، قطعه‌زمین کوچکی در اطراف شهرها دریافت کردند تا خانه‌ای برای خود بسازند (کمالی، ۱۳۸۱: ۲۲۵). «وفاداری بسیاری از تهی‌دستان، تاحدی از طریق یارانه‌های مسکن و اقلام پرمصرف و برخی اقدامات به نفع روستائیان و نیز بهداشت و آموزش حفظ شد... سهمیه‌بندی، یارانه‌ها، کنترل قیمت‌ها، توزیع مجدد اموال مصادره‌شده و پاداش‌های مالی مستقیم که بر درآمد نفتی دولت مبتنی بود، به حفظ و وفاداری طبقات فرودست کمک کرد» (کدی، ۱۳۸۳: ۱-۴۰). بر این اساس، گروه‌های هدف نیز در مجموعه نظام ادغام و به آن وابسته شدند.

<sup>۱</sup>. Para-governmental



در سال‌های بعد، دسترسی نسبتاً آسان این نهادها به منابع مالی و مصرف به دور از نظارت آن، فعالیت آن‌ها را تسهیل و تسریع کرد. آن‌ها بر بسیاری از منابع درآمدی کنترل داشته و دارند. کارخانه‌ها و شرکت‌های متعددی در اختیار دارند. ردیف بودجه‌ای مشخص دارند. کمک‌های خیریه‌ای و وجوهات مذهبی زیادی را دریافت می‌کنند و از پرداخت مالیات نیز معاف هستند. در واقع، این بنیادها توانسته‌اند با افزایش قدرت و استقلال خود، تبدیل به بنگاه‌های خیریه‌ای - رفاهی - اقتصادی شوند.

### دوران آزادسازی اقتصادی و تعدیل قیمت‌ها (۱۳۶۸-۷۶)

آغاز این دوره، مصادف است با ریاست‌جمهوری هاشمی رفسنجانی. جنگ پایان یافته بود، اقتصاد کشور وضعیت مناسبی نداشت و برنامه‌ریزی اقتصادی و توسعه‌ای منظمی وجود نداشت. علاوه‌براین، با توجه به ویرانی‌های ناشی از جنگ، اولویت دولت جدید معطوف به بازسازی ویرانی‌های ناشی از جنگ بود. سیاست و جهت‌گیری اصلی این دوره برای بازسازی اقتصادی، مبتنی بر سیاست تعدیل ساختاری که از سوی بانک جهانی به کشورهای در حال توسعه دارای اقتصاد دولتی تجویز می‌شد، بود.

در گام نخست، در «سال ۱۳۶۸، دولت با حذف مقررات دست‌وپاگیر اداری و تخصیص بیشتر ارز به بخش صنعت، زمینه رشد سرمایه‌گذاری صنعتی را فراهم کرد» (نونژاد، ۱۳۸۱: ۲۱۰). در جهت سیاست‌های تعدیل ساختاری، از سال ۱۳۷۲ خصوصی‌سازی را با واگذاری بیش از یک هزار بنگاه و کارخانه دولتی (کدی، ۱۳۸۳: ۵۱) شروع کرد. خصوصی‌سازی از همان آغاز، با مشکلات عمده‌ای مواجه بود. بیشتر کارخانه‌ها در این میان به افراد معین واگذار شد. همچنین، «مجلس قانونی را در سال ۱۳۷۳ تصویب کرد که به دولت اجازه فروش بنگاه‌های دولتی به طرق مختلف، نقدی یا اقساط بلند و میان‌مدت، به افرادی که خودشان را وقف جنگ کرده بودند، می‌داد (سعیدی، ۲۰۰۴: ۴۹۳؛ کدی، ۱۳۸۳: ۷۵). اما این افراد ممکن بود پول کافی را برای این کار در اختیار نداشته باشند. برای حل این مشکل، همان قانون، «بنیادهای فرادولتی را به‌عنوان نماینده آن‌ها تشخیص داده بود» (سعیدی، ۲۰۰۴: ۴۹۴).

در نتیجه بسیاری از بنگاه‌ها و واحدهای اقتصادی، در جریان خصوصی‌سازی در اختیار بنیادها و افراد خاص قرار گرفتند. در واقع، سیاست خصوصی‌سازی بیش از آنکه به کارایی نظر داشته باشد، در پی واگذاری بنگاه‌های اقتصادی و امتیازات تجاری به گروه‌های معین بود. «بنابراین

مقامات یا بورژوازی تجاری یا صاحبان نقدینگی عظیم، هر دو، از دولتی‌بودن منافع، رانت‌ها و امتیازات استفاده می‌کردند» (موثقی، ۱۳۸۵: ۲۸۵). سیاست‌های دوران سازندگی، طبقه اقتصادی جدیدی به وجود آورد که تکیه‌گاه اصلی دولت را تشکیل می‌داد (بشیریه، ۱۳۸۰: ۱۳۳). بنابراین خصوصی‌سازی نیز مانند برخی دیگر از سیاست‌های اقتصادی بعد از انقلاب، به دلیل ایجاد رانت برای خواص و شبه‌دولتی‌ها، مورد سؤال قرار گرفت. شکل‌گیری یک طبقه جدید ناشی از سیاست‌های اقتصادی دوران هاشمی و رواج تجمل‌گرایی در این طبقه، در کنار اینکه قربانیان اصلی سیاست‌های تعدیل ساختاری، طبقات متوسط به پایین بودند که یکی از ستون‌ها و پایگاه‌های اصلی حکومت انقلابی را تشکیل می‌دادند، منجر به بحران مشروعیت برای حکومت شد.

با پایان یافتن جنگ و بهبود درآمدهای دولت، اولین برنامه توسعه کشور برای سال ۷۲-۱۳۶۸ تدوین شد. تأکید عمده این برنامه، بر بازسازی مناطق و موارد آسیب‌دیده از جنگ و به‌ویژه زیرساخت‌های تولیدی بود. مهم‌ترین اهداف رفاهی این برنامه، «تأمین بهداشت عمومی و گسترش بیمه همگانی، توجه به مناطق محروم با اولویت اشتغال، بهداشت و آموزش و جهت‌دهی به پرداخت‌های انتقالی دولت در راستای حمایت از اقشار آسیب‌پذیر و نیازمند، از جمله خط‌مشی‌های ذیل هدف تحقق عدالت اجتماعی است» (غفاری و امیدی، ۱۳۸۸: ۹-۱۷۸). علاوه‌براین، «قانون خدمات بهداشتی همگانی که در سال ۱۹۹۵ [۱۳۷۴] تصویب شد، بیمه اجتماعی را برای نخستین‌بار به همه، شامل آن‌هایی که در مناطق روستایی زندگی می‌کردند، ارائه می‌دهد» (مسکوب، ۲۰۰۶: ۲۴۱). در واقع، این برنامه‌ها با محوریت و نقش اصلی و فعال دولت طراحی شده بودند، بدون اینکه بسترهای مناسبی برای مشارکت جامعه پیش‌بینی شده باشد. بر همین مبنا بود که فضای سیاسی لازم برای فعالیت‌های مدنی چندان فراهم نبود.

### دوران اصلاحات (۸۴-۱۳۷۶)

در جریان هفتمین دوره انتخابات ریاست‌جمهوری در سال ۱۳۷۶، گفتمانی جدید وارد حوزه سیاسی کشور شد که محور آن، شکل‌دادن به جامعه مدنی و مشارکت‌دادن مردم در تصمیم‌گیری‌ها و سیاست‌گذاری‌ها بود. به احزاب سیاسی اجازه فعالیت داده شد و جهت بهبود وضعیت زنان نیز در وزارتخانه‌ها، اداره‌ای برای پیگیری امور زنان به وجود آمد و سازمان‌های غیردولتی گسترش بیشتری پیدا کردند. برنامه سوم توسعه که در این دوره تدوین و اجرا شد،

نقش مهمی به شوراهای اسلامی شهر و روستا داده است (توفیق، ۱۳۸۵) و در راستای نقش فعال‌تر شوراها، اختیار انتخاب شهردار نیز به شوراهای اسلامی واگذار شد. این امر به معنای افزایش نقش مردم در تصمیم‌گیری‌های مدیریت شهری است.

در اردیبهشت ۱۳۸۳، نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، جهت اجرای اصل ۲۹ و بندهای (۲) و (۴) اصل ۲۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ایجاد انسجام کلان و سیاست‌های رفاهی به منظور توسعه عدالت اجتماعی و حمایت از همه افراد کشور در برابر رویدادهای اجتماعی، اقتصادی، طبیعی و پیامدهای آن، با رعایت شرایط و مفاد این قانون برقرار گردید (قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۳: ماده ۱.۱). در بند (د) ماده ۶ این قانون، فعالیت و مشارکت بخش‌های غیردولتی به رسمیت شناخته شده، بند (ه) این قانون بیان می‌کند که «دخالت دولت در سطح فعالیت‌های اجرایی و کارگزاری تأمین اجتماعی، در مواردی صورت می‌گیرد که میزان فعالیت مؤسسات غیردولتی کفایت لازم برای ارائه خدمات را ننماید یا برای تنظیم بازار خدمات تأمین اجتماعی و جبران نقص بازار، دخالت دولت لازم باشد» (قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۳: ماده ۶). علاوه بر این، ماده ۱۱ این قانون بیان می‌دارد که در راستای تحقق نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی تشکیل گردد.

تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳، گام مهمی در راستای سیاست‌گذاری و اقدامات رفاهی براساس موازین مشخص‌تری بود. از جمله اهداف این وزارتخانه، تحت پوشش قراردادن سازمان‌ها و نهادهای فعال در زمینه ارائه خدمات رفاهی، از قبیل سازمان تأمین اجتماعی، سازمان بهزیستی، سازمان خدمات درمانی، هلال احمر، سازمان حوادث غیرمترقبه، سازمان اورژانس کشور، کمیته امداد امام خمینی<sup>۱</sup>، بنیاد جانبازان و مستضعفان، بنیاد شهید، سازمان بازنشستگی، صندوق بیمه روستائیان و دیگر سازمان‌های این‌چنینی و نیز جلوگیری از

---

۱. موارد مورد پوشش این قانون، عبارت‌اند از: بازنشستگی، ازکارافتادگی و فوت، بیکاری، پیری، در راه ماندگی، بی‌سرپرستی و آسیب‌های اجتماعی، حوادث و سوانح، ناتوانی‌های جسمی، ذهنی و روانی، بیمه خدمات بهداشتی، درمانی و مراقبت‌های پزشکی، حمایت از مادران به‌خصوص در دوران بارداری و حضانت فرزند، حمایت از کودکان و زنان بی‌سرپرست، ایجاد بیمه خاص بیوگان، زنان سال‌خورده و خودسرپرست، کاهش نابرابری و فقر، امداد و نجات. در مورد تأمین اجتماعی یادآور می‌شود که برخورداری از تأمین اجتماعی، به نحوی که در این قانون می‌آید، حق همه افراد کشور و تأمین آن، تکلیف دولت محسوب می‌شود (قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۳).

موازی‌کاری و فعالیت‌های گسترده و پراکنده بود. باید توجه داشت که با اینکه سازمان‌های مختلفی در ارائه برنامه‌ها و خدمات رفاهی فعالیت داشتند، اما هنوز نهاد واحدی متولی این امر نبود و بنابراین هیچ نهادی پاسخ‌گوی نحوه ارائه خدمات رفاهی و هزینه‌کرد آن نبود که تأسیس وزارت رفاه می‌توانست پاسخ‌گوی این مهم باشد.

در برنامه سوم توسعه، رهنمودهایی همچون «ارتقای فرهنگ مشارکت عمومی با تأکید بر اصل حقوق شهروندی و مسئولیت اجتماعی، نهادینه‌کردن آزادی‌ها و حقوق مصرح در قانون اساسی، گسترش مشارکت مردم و اعمال نظارت عمومی بر امور مختلف کشور از طریق گسترش نهادهای مدنی در قالب احزاب، گروه‌ها، تشکل‌های صنفی و تخصصی و...» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۸۷: ۱۵ و ۱۹)، به ادبیات برنامه‌ریزی وارد شد (غفاری و امیدی، ۱۳۸۸: ۱۸۳). اما این برنامه همانند برنامه‌های قبلی، از برخی مشکلات ساختاری از قبیل سیاست‌های رانتی، ضعف نظام مالیاتی، درآمدزایی ضعیف اقتصادی و فقدان یک نظام تأمین اجتماعی کارآمد (نیلی، ۱۳۸۰؛ به نقل از: غفاری و امیدی، ۱۳۸۸: ۱۸۲) رنج می‌برد.

در برنامه چهارم توسعه که در این دوران تدوین شد، «در محور توزیع درآمد، همچون برنامه‌های گذشته، به مسائلی چون توزیع نابرابر درآمد، عدم جامعیت در ارائه خدمات امور تأمین اجتماعی، تعدد نهادها و دستگاه‌های حمایتی و ناعادلانه بودن میزان بهره‌مندی اقشار آسیب‌پذیر جامعه از یارانه‌ها در مقایسه با اقشار مرفه اشاره شده است» (غفاری و امیدی، ۱۳۸۸: ۱۹۰). این برنامه تکالیف مشخصی را برای دولت در زمینه هدفمندکردن یارانه‌ها مدنظر قرار داده بود؛ اما مجلس هفتم برای تثبیت قیمت و بهانه کاهش و تعدیل قیمت‌ها، در اواخر دولت خاتمی مصوبه‌ای را تصویب کرد که مانع اجرای ماده سوم برنامه چهارم توسعه که مربوط به هدفمندکردن یارانه بود، شد.

علاوه بر این برنامه چهارم به نهادسازی، اصلاح ساختاری و ایجاد ظرفیت‌های قانونی توجه دارد؛ به عنوان مثال در حوزه رفاهی و اجتماعی، تشکیل «شورای عالی سلامت و امنیت غذایی» (ماده ۸۴)، تدوین آیین‌نامه ارتقای عدالت توزیعی در دسترسی عادلانه مردم به خدمات بهداشتی و درمانی (ماده ۹۰)، ... تدوین طرح جامع نظارت مردم، سازمان‌ها، نهادهای غیردولتی و شوراها (ماده ۹۸) و الزام تدوین «منشور حقوق شهروندی» (ماده ۱۰۰)، در دستور کار قرار گرفته است (غفاری و امیدی، ۱۳۸۸: ۱۹۲). با دقت و تعمق در برنامه چهارم متوجه می‌شویم که خط‌مشی و

جهت‌گیری برنامه، معطوف به تقویت مشارکت اجتماعی، حاکمیت قانون، تقویت جامعه مدنی، توسعه اقتصادی همراه با عدالت است که منجر به مقاومت و واکنش ازسوی برخی از گروه‌ها می‌شود.

## تحلیل و نتیجه‌گیری

یافته‌های این مقاله نشان می‌دهد که نزدیک به هشت دهه است ایران دارای برنامه و ارائه خدمات رفاهی مدرن است؛ هرچند که نمی‌توان دلالت‌های محکمی را از وجود نظام رفاهی پیدا کرد. این برنامه‌ها در دوره قبل از انقلاب و بعد از انقلاب، به صورت متمرکز و از بالا به پایین ارائه شده‌اند. هرچند که در برهه‌هایی برای دگرگون کردن سمت‌وسوی برنامه‌ها و سیاست‌ها تلاش‌هایی شده است، ولی در مجموع تا به امروز، ثقل سیاست‌گذاری رفاهی با نهاد دولت است. بر این مبناست که مطالعه و تحلیل سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران با رویکرد نهادی (تحلیل دولت‌محور و تحلیل مسیر وابسته)، توان تبیینی بیشتری از دیگر رویکردهای مطالعه سیاست اجتماعی دارد.

در پرتو این رویکرد تحلیلی، می‌توان عنوان نمود که با شکل‌گیری دولت ملی مدرن در ایران در ۱۳۰۴، برنامه‌های رفاهی و اجتماعی نیز به تدریج در دستور کار دولت قرار گرفتند. شروع اقدامات رفاهی اجتماعی در ایران، به زمان رضاشاه برمی‌گردد که برنامه بیمه کارگران راه‌آهن را در دستور کار قرار داد و سپس، در دوره محمدرضا این خدمات به تدریج نسبت به پیش افزایش یافتند. خدمات رفاهی در دوران پهلوی، در شرایطی ارائه می‌شدند که شاه توانسته بود به واسطه نوسازی ناقص، دسترسی آسان به منابع مالی، اتکا به نیروهای نظامی و امنیتی و اینکه خود را ولی‌نعمت می‌دانست، از جامعه مستقل شود و به حقوق اجتماعی آنها واقعی نهد و بسترهای مشارکت را بر آنها مسدود کند.

به لحاظ ایدئولوژی، حکومت پهلوی بر ناسیونالیسم ایرانی و توجه به گذشته ایران پیش از اسلام تأکید داشت که در کنار بحث‌های دولت‌ملت‌سازی و نیز سرکوب سیاسی، حکومت را نیازمند کسب مشروعیت و حمایت و پایگاه اجتماعی کرده بود. از طرف دیگر، وجود طبقه بزرگی از دهقانان، شاه را وادار به نفوذ به درون این طبقه و کسب یک پایگاه در بین آنها کرد و بنابراین برخی سیاست‌های حمایتی را با محوریت اصلاحات ارضی معطوف به این طبقه انجام

داد. به عبارتی دیگر، شاه برای کسب پایگاه در میان طبقات خاصی از جامعه (نظامیان، دیوان‌سالاران و دهقانان)، خدمات و برنامه‌های رفاهی معطوف به آنان را ارائه داد و خود شاه رأساً در این زمینه اقدام کرد؛ زیرا خود را ولی‌نعمت جامعه می‌دانست و اقدامات خود را لطف خویش در حق مردم می‌دانست، نه اینکه آنرا حق مسلم مردم بپندارد یا به کارکردهای اجتماعی این خدمات، از قبیل کاهش نابرابری، نظر داشته باشد.

درواقع، بخش عمده سیاست‌گذاری‌های این دوران، متأثر از امور سیاسی و سیاست‌های حکومت با محوریت شخص شاه بود؛ یعنی تأثیر سیاست‌ها بر سیاست‌گذاری‌های رفاهی. شاه که فعالیت سیاسی را به شدت محدود کرده بود و به مشارکت شهروندان اعتنایی نداشت، نیازمند جلب حمایت برخی گروه‌ها بود. بنابراین سیاست‌های رفاهی، اقدامی در جلب حمایت آن‌ها بود و در این راستا، به مشارکت شهروندان احساس نیاز نمی‌کرد تا بتواند خدمات حکومت را از آن خود قلمداد کند و این حس را به دیگران القا کند که هروقت هم بخواهد می‌تواند این لطف را از آن‌ها دریغ نماید.

در مجموع، در دوران قبل از انقلاب، در ابتدا دامنه و پوشش برنامه‌ها و خدمات رفاهی محدود بود؛ اما با گذر زمان، دامنه و پوشش آن‌ها گسترش یافت. هرچند که در برخی مواقع کم و زیاد شده‌اند، اما این سیاست‌ها تداوم خود را حفظ کرده‌اند؛ برای مثال، برنامه‌های بیمه اجتماعی که در زمان رضاشاه شروع شده بود، در زمان مصدق ارتقا یافته و صندوق بیمه کارگران ایجاد شد و سرانجام در اواخر سال ۱۳۳۹، تبدیل به سازمان تأمین اجتماعی شد که دامنه خود را نیز گسترش بخشید.

در زمینه برنامه‌های بهداشتی، آموزشی، رفاهی و بیمه‌های اجتماعی، در برنامه‌های توسعه می‌توان روند تکاملی را مشاهده کرد؛ به گونه‌ای که در برنامه چهارم، برای نخستین بار فصلی مجزا به امور رفاهی اختصاص یافت. علاوه بر این، همواره بر نقش دولت در کنترل کردن و در اختیار گرفتن سیاست‌گذاری اجتماعی و رفاهی افزوده می‌شد؛ یعنی دولت رأساً و بدون توجه به خواست‌های اجتماعی، در این زمینه اقدام می‌کرد و شاه نیز نشان داد که در این راستا، تمایلی به مشارکت گروه‌های اجتماعی ندارد و خود را ارباب همه می‌داند. درواقع، خصیصه عدم مالیات - عدم مشارکت و اتکا به درآمد نفت، موجب نگرش خودبه‌حقیبینی شاه نسبت به گروه‌های مختلف جامعه، به ویژه جامعه مدنی شد. این روند، طی دو دوره قبل و بعد از انقلاب

جریان داشت. در دوره قبل از انقلاب، شاه با کمک دربار این نقش را عهده‌دار بود؛ ولی بعد از انقلاب، این نقش به نهادهای انقلابی واگذار شد.

در دوره بعد از انقلاب، براساس ایدئولوژی انقلاب و ازسوی رهبر انقلاب، مستضعفان به‌عنوان پایگاه و گروه هدف اصلی حکومت تعریف شدند. حکومت ایران بعد از انقلاب، برای حفظ وفاداری این گروه‌ها و نیز مستحکم‌کردن پایه‌های حکومت، نیازمند نهادینه‌کردن ایدئولوژی خود بود. این امر به‌همراه دین اسلام، شرایط اولیه شکل‌گیری برنامه‌های رفاهی را فراهم کردند و برای نهادینه‌کردن آن، بنیادهای انقلابی تأسیس شدند. این بنیادها توانسته‌اند در کنار سایر خدمات حکومتی معطوف به گروه‌های خاص، وضعیت را در حالت انقلابی نگه دارند و گروه‌هایی را به‌عنوان نیروهای انقلابی حفظ کنند.

درواقع، تمام اقدامات و برنامه‌های رفاهی بعد از انقلاب، متأثر از این شرایط اولیه است؛ یعنی در اوایل انقلاب که حکومت می‌توانست یا یک نظام رفاهی کارا، مبتنی بر هزینه‌های مالیات، پاسخ‌گو و مسئولیت‌پذیر، با پشتوانه تئوریک مناسب و برآمده از اجماع گفتمانی را تشکیل دهد یا اینکه برنامه‌های رفاهی را ابزاری در راه نهادینه‌کردن ایدئولوژی انقلاب و کسب مشروعیت قرار دهد. حکومت راه دوم را برگزید و تمام اقدامات بعدی، نوعی واکنش یا ضدواکنش در قبال این رویکرد اتخاذی بود. برای مثال، در دوران اصلاحات، گفتمان دولت تغییر یافت و شاهد اقداماتی برای سامان‌دادن فعالیت بنیادهای رفاهی بودیم؛ اما سلسله اقدامات متقابلی، تلاش‌های وی را بی‌اثر گذاشت. به‌عبارت‌دیگر، در مقابل واکنش‌هایی که در برابر فعالیت بنیادها نشان داده می‌شد، ضدواکنش‌هایی ازسوی گروه‌هایی که در تداوم فعالیت بنیادها منافع داشتند، رخ می‌داد.

بدین ترتیب، نوع انتخاب در یک نقطه تاریخی خاص، تمام سیاست‌گذاری‌های بعدی را تحت تأثیر قرار می‌دهد و اقدامات دیگر، نوعی واکنش و ضدواکنش در قبال آن‌هاست. در مجموع، سیاست‌گذاری اجتماعی رفاهی در ایران معاصر، تولید ساختار سیاسی کشور با نقش یکه‌تازی دولت در این زمینه بود. بر این مبناست که رویکرد نهادی در چارچوب تحلیل مسیر وابسته، در قیاس با رویکردهای صنعتی‌شدن و نئومارکسیسم، برای تحلیل سیاست‌های رفاهی در ایران مناسب‌تر به نظر می‌رسد.

## کتابنامه فارسی

۱. آبراهامیان، یرواند، ۱۳۸۹، تاریخ ایران مدرن، ترجمه محمدابراهیم فتاحی، تهران: نی.
۲. آبراهامیان، یرواند، ۱۳۸۳، ایران بین دو انقلاب، ترجمه احمد گل محمدی و محمدابراهیم فتاحی، تهران: نی.
۳. ازغندی، سیدعلیرضا، ۱۳۸۶، تاریخ تحولات سیاسی و اجتماعی ایران (۱۳۲۰-۱۳۵۷)، تهران: سمت.
۴. بشیریه، حسین، ۱۳۸۰، دیباچه‌ای بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران؛ دوره جمهوری اسلامی، تهران: نگاه معاصر.
۵. پروین، منوچهر و مجید تقوی، ۱۳۸۵، زمین‌داری در ایران شاهنشاهی و جمهوری اسلامی، ویراسته هوشنگ امیراحمدی، ترجمه علی مرشدی‌زاد، تهران: مرکز بازشناسی اسلام و ایران، انتشارات باز.
۶. پیترز، گای، ۱۳۸۶، نظریه نهادگرایی در علم سیاست، ترجمه فرشاد مؤمنی و فریبا مؤمنی، تهران: جهاد دانشگاهی.
۷. توفیق، فیروز، ۱۳۸۵، برنامه‌ریزی در ایران و چشم‌انداز آینده آن، تهران: مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت برنامه‌ریزی.
۸. سازمان برنامه، ۱۳۴۰، مقدمه برنامه عمرانی سوم ایران، تهران: سازمان برنامه.
۹. سوداگر، محمدرضا، ۱۳۶۹، رشد روابط سرمایه‌داری در ایران؛ مرحله گسترش، تهران: اندیشه شعله.
۱۰. سیاوشی، سوسن، ۱۳۸۶، لیبرال ناسیونالیسم در ایران، ترجمه علی‌محمد قدسی، تهران: مرکز بازشناسی اسلام و ایران، انتشارات باز.
۱۱. غفاری، غلامرضا و رضا امیدی، ۱۳۸۸، کیفیت زندگی شاخص توسعه اجتماعی، تهران: شیرازه.
۱۲. فوران، جان، ۱۳۸۸، مقاومت شکننده؛ تاریخ تحولات اجتماعی ایران از صفویه تا سال‌های پس از انقلاب اسلامی، ترجمه احمد تدین، تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
۱۳. فوران، جان، ۱۳۸۲، نظریه‌پردازی انقلاب‌ها، ترجمه فرهنگ ارشاد، تهران: نی.
۱۴. فیتز پتریک، تونی، ۱۳۸۱، نظریه‌های رفاه؛ سیاست اجتماعی چیست؟، ترجمه هرمز همایون‌پور، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۱۵. قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ۱۳۸۳، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۱۶. کاتوزیان، محمدعلی (همایون)، ۱۳۸۷، اقتصاد سیاسی ایران: استبداد و شبه‌مدرنیسم (۱۳۵۷-۱۳۰۴)، تهران: مرکز.
۱۷. کارشناس، مسعود، ۱۳۸۲، نفت، دولت و صنعتی‌شدن در ایران، ترجمه علی‌اصغر سعیدی و یوسف حاجی‌ابوالوهاب، تهران: گام نو.



۱۸. کدی، نیکی، ۱۳۸۳، نتایج انقلاب ایران، ترجمه مهدی حقیقت‌خواه، تهران: ققنوس.
۱۹. کدی، نیکی، ۱۳۷۱، ایران دوران قاجار و برآمدن رضاخان (۱۳۰۴-۱۱۷۵)، ترجمه مهدی حقیقت‌خواه، تهران: ققنوس.
۲۰. کمالی، مسعود، ۱۳۸۱، جامعه مدنی، دولت و نوسازی در ایران، تهران: مرکز بازشناسی اسلام و ایران، انتشارات باز.
۲۱. گرامی، محمدعلی، بی‌تا، تاریخ اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و نظامی دوران رضاشاه، تهران.
۲۲. مصلی‌نژاد، غلامعباس، ۱۳۸۴، آسیب‌شناسی توسعه اقتصادی در ایران، تهران: قومس.
۲۳. موثقی، احمد، ۱۳۸۵، نوسازی و اصلاحات در ایران (از اندیشه تا عمل)، تهران: قومس.
۲۴. نونژاد، مسعود، ۱۳۸۱، «میزان موفقیت برنامه‌های عمرانی و نقش خدمات دولتی و خصوصی و سرمایه‌گذاری صنعتی ایران»، اطلاعات اقتصادی - سیاسی، ش ۱۷۶-۱۷۵، فروردین و اردیبهشت ۱۳۸۱.
۲۵. هالیدی، فرد، ۱۳۵۸، ایران؛ دیکتاتوری و توسعه، ترجمه علی طلوع و محسن یلفانی، تهران: علم.

#### کتابنامه لاتین

26. Aidukaite, Jolanta, 2009, "Old welfare state theories and new welfare regimes in Eastern Europe; Challenges and implications", in Communist and Post-Communist Studies 42, 23-39.
27. Amenta, Edvin, Chris Bonastia and Neal Caren, 2001, "US Social Policy in Comparative and Historical Perspective; Concepts, Images, Arguments, and Research Strategies", annual Review of Sociology, Vol. 27, pp. 213-234.
28. Baldock, John, Nick Manning and Sarah Vickerstaff, 2007, Social policy, Oxford: Oxford University.
29. Clark, John, 2004, Changing welfare changing states new direction in social policy, London: Sage.
30. Hasenfeld, Yeheskel, Jane A. Rafferty, Mayer N. Zald, 1987, "The Welfare State, Citizenship, and Bureaucratic Encounters", Annual Review of Sociology, Vol. 13, pp. 387-415.
31. Karshenas, Massoud and Valentine M. Moghadam, 2006, "Social Policy in the Middle East; Introduction and Overview", Iranian studies.
32. Mahoney, James, 2001, "Path-Dependent Explanation of Regime Change; Central America in Comparative perspective", Studies in Comparative International Development, spring 2001, 36, 1.

33. Mahoney, James, 2006, "Analyzing Path Dependence: Lessons from the social sciences" in: Understanding change, Edited by Andreas, Wimmer and Reinhart, Kossler, Palgrave MacMillan, New York.
34. Messkoub, Mahmood, 2006, "Social Policy in Iran in the Twentieth Century", Iranian Studies, vol. 39, No. 2, p.p. 227-252.
35. Myles, John and Jill Quadagno, 2002, "Political Theories of the Welfare State", Social Service Review, University of Chicago.
36. Quadagno, Jill, 1987, "Theories of the Welfare State", Annual Review of Sociology, Vol. 13 (1987), pp. 109-128.
37. O'Connor, Mary Katherine and F. Ellen, Netting, 2011, Analyzing Social Policy, John Wiley & sons, New Jersey.
38. Saeidi, A. Ali, 2001, "Charismatic Political Authority and Populist Economics in Post-Revolutionary Iran", Third World Quarterly, Vol. 22, No. 2, pp 219-136.
39. Saeidi, A. Ali, 2004, "The Accountability of Para-governmental Organizations (bonyads): The Case of Iranian Foundations", Iranian Studies, vol. 3.
40. Skocpol, Theda and Edwin Amenta, 1986, "States and Social Policies", Annual Review of Sociology, Vol. 12, pp. 131-157.
41. Spicker, Paul, 2008, Social Policy, Themes and approaches, University of Bristol Press, Bristol.
42. Wilensky, H., 1975, the Welfare State and Equality; Structural and Ideological Roots of Public Expenditures, University of California Press, Berkeley, CA.