

## معرفی کتاب

مهدی ابراهیمی، و علیرضا صادقی

سیاست‌گذاری اجتماعی برای توسعه<sup>۱</sup>

نوشته: آنتونی هال و جیمز میجلی

انتشارات: Sage

سال انتشار: ۲۰۰۴

این کتاب تحولات نظری و عملی در عرصه سیاست‌گذاری اجتماعی را با نگاهی ویژه به اوضاع و احوال کشورهای جنوب مورد بررسی قرار می‌دهد.

در فصل نخست (سیاست‌گذاری اجتماعی برای توسعه: ابعاد محلی، ملی و جهانی)، ضمن بازنگری و نقد سیاست‌ها و راهبردهای پیشین و مرسوم توسعه، زمینه شکل‌گیری و نهادینه شدن سیاست‌گذاری اجتماعی نوین در سطوح داخلی و بین‌المللی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در بحث باز تعریف سیاست‌گذاری اجتماعی نیز به نحوی نقادانه به سه رویکرد عمده رفاهی، حمایتی و معیشتی پرداخته شده است. اهداف سیاست‌گذاری اجتماعی و نهادهای اجرایی آن از محورهای دیگر مورد بحث در این فصل است. کاهش فقر، حمایت اجتماعی، مقابله با محرومیت و طرد اجتماعی، پیشبرد حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، ارتقای عدالت اجتماعی و حفاظت از منابع طبیعی در زمره این اهداف‌اند که از طریق چهار مجموعه نهادی عمده یعنی دولت، جامعه مدنی، بخش خصوصی و مؤسسات بین‌المللی توسعه دنبال می‌شوند. سهم و نقش هر یک از این مجموعه‌ها، دامنه فعالیت، نحوه عمل، چالش‌ها و محدودیت‌ها و ارتباط آن‌ها با یکدیگر نیز تشریح و تحلیل شده است. مؤلفین همچنین با تأکید بر نقش نظریه در درک

1. Hall, A. & Midgley, I. (2004) *Social Policy for development*, London: Sage pub.

مفروضات ایدئولوژیک و طبقه‌بندی مدل‌ها و رویکردهای مختلف در سیاست‌گذاری اجتماعی به معرفی سه نوع نظریه بازتمایی<sup>۱</sup>، تبیینی یا تحلیلی<sup>۲</sup> و هنجاری<sup>۳</sup> پرداخته‌اند.

فصل دوم (فقر، نابرابری و توسعه: چالش‌های پیشروی سیاست اجتماعی)، مسئله فقر و نابرابری و رابطه آن را با توسعه مورد بحث قرار می‌دهد. شیوه مفهوم‌پردازی و تعریف فقر و اختلاف نظرها در این زمینه، توجه به تعاریفی از فقر که بر نابرابری و ستمگری تأکید دارند و نیز تعاریف رفتاری فقر بر اساس مفاهیم طرد اجتماعی و طبقه‌زیرین و همچنین خطوط فقر مطلق و نسبی و نقش شاخص‌های اجتماعی در درک فقر، از موضوعاتی است که در این فصل بدان‌ها پرداخته می‌شود. بررسی رویکردهای جدید در تعریف فقر از جمله تعریف فقر بر اساس قابلیت‌ها (مسائل غیرمادی همچون فرصت‌ها، امنیت و مشارکت) و نه صرفاً درآمد از دیگر مباحث مطرح شده در این فصل است. علاوه بر این، راهبردهای مختلف کاهش و ریشه‌کنی فقر مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند. در این ارتباط، نظریه نوسازی و انتقادات وارد بر آن و ظهور یک رویکرد دولت‌گرای نیرومندتر مربوط به دهه ۱۹۶۰ تحت عنوان رویکرد برنامه‌ریزی دولت توسعه‌گرا و یا توسعه‌گرایان و تأکید آن‌ها بر ترکیب برنامه‌ریزی اقتصادی و سرمایه‌گذاری اجتماعی به بحث گذاشته شده است. بررسی وقایع پس از جنگ جهانی دوم (دوران جنگ سرد)، شکل‌گیری نظریه وابستگی و انتقادات این نظریه از نظریه نوسازی، بحث توسعه وابسته و تأثیر تفکر انتقادی از عقاید پست‌مدرن و ظهور مکتب ضد توسعه یا پساتوسعه<sup>۴</sup> از موضوعات دیگر این فصل است. نویسندگان، رویکرد مشارکت اجتماع محلی در طرح‌های توسعه را به عنوان جایگزینی برای هر دو راهبرد ریشه‌کنی فقر (نوسازی و توسعه‌گرا) مورد تجزیه و تحلیل قرار داده‌اند. از این گذشته، ویژگی‌ها و انتقادات وارد بر طرح‌های توسعه اجتماع محلی در دهه ۱۹۷۰ و بازتعریف نقش سازمان‌های محلی غیردولتی، گروه‌های اجتماعات محلی و NGOها برای کاستن از فقر در کشورهای در حال توسعه و همچنین تأثیرپذیری رویکرد جدید مشارکت اجتماع محلی از نظریه وابستگی، اعتقادات آزادیخواهی، نظریات فمینیستی و فعالیت‌های منتقدین بوم‌شناختی مورد بررسی قرار گرفته و اذعان گردیده که برای ریشه‌کنی فقر، راهبرد رخنه به بالا<sup>۵</sup> بسیار مؤثرتر از راهبرد مرسوم رخنه به پایین<sup>۶</sup> است.

فصل سوم (سیاست‌گذاری اجتماعی و توسعه روستایی: از نوسازی تا معیشت پایدار)، به نقد و بررسی اهداف و مؤلفه‌های سازنده توسعه روستایی و نتایج حاصل از آن در کشورهای در

1. representational

2. explanatory or analytical

3. normative

4. anti- or post-development

5. trickle-up

6. trickle-down

حال توسعه در قرن بیستم اختصاص دارد. در آغاز این فصل به مرور عواملی پرداخته شده که ضرورت توجه به توسعه روستایی و ارتقای آن را در کشورهای جنوب اجتناب‌ناپذیر می‌سازد. در ادامه، نویسندگان ضمن به بحث گذاشتن مفهوم «گذار از کشاورزی سنتی» در حرکت به سوی توسعه و معرفی و تبیین برخی از الگوها و رویکردها (به‌ویژه دیدگاه نوسازی) و نقاط قوت و ضعف آن‌ها، بر این موضوع اصرار می‌ورزند که این رویکردها هر چند در پیشبرد برخی اهداف کلان اقتصادی و سیاسی مؤثر بوده‌اند، لیکن در حل و فصل فقر و نابرابری توده‌ها ناموفق عمل کرده‌اند. از این‌رو، از دهه ۱۹۷۰ بر رویکردها و سیاست‌هایی مداخله‌جویانه‌تر و کل‌نگرانه‌تر تأکید گردید که به‌طور هم‌زمان مسائل رشد اقتصادی، کاهش فقر و تأمین معاش را در نظر گیرند. چارچوب معیشت پایدار نمونه‌ای از این رویکردهاست. این چارچوب، ابزاری تحلیلی و تجویزی برای درک نیروهای پیچیده‌ای است که معیشت افراد و موقعیت‌های فقر را مشروط می‌سازد. رویکرد معیشت به سبب تمرکز بر مردم، مفهوم پردازی کل‌نگرانه از توسعه روستایی و اتخاذ یک رویکرد چندنهادی و مشارکتی و تأکید بر پیوندهای خرد-کلان، فرصت‌های تازه‌ای برای سیاست‌گذاران فراهم می‌سازد تا به‌طور جدی به نیازهای مبهم روستایی بپردازند. در انتهای فصل، سعی گردیده با تلفیق اهداف رشد اقتصادی و سرمایه‌گذاری اجتماعی، رویکردی چندنهادی و میان‌بخشی و با محوریت مردم ترسیم گردد که در آن دولت، جامعه مدنی، بخش خصوصی و سازمان‌های بین‌المللی هر یک ایفاگر نقش‌هایی مهم در ارتقای توسعه روستایی هستند.

فصل چهارم (سیاست‌گذاری اجتماعی و توسعه شهری) در آغاز، مسئله رشد فقر شهری و نیاز روزافزون برای درک و پرداختن به محرومیت اجتماعی شهری را آن‌هم از طریق نهادهای مجهز و شیوه‌های کارآمد اجرای سیاست‌ها پیش می‌کشد. سپس در بحثی مبنایی، تعریف و تمیز نواحی شهری را با استفاده از دو رویکرد کمی و کیفی دنبال کرده و به‌کارگیری توأمان هر دو رویکرد را برای سیاست‌گذاری اجتماعی سودمند دانسته و توصیه می‌نماید. در ادامه به برخی معیارها و نیز محدودیت‌های آن‌ها در زمینه سنجش سطح شهرنشینی و رشد شهری اشاره گردیده و با استفاده از آمارهای موجود به بررسی و پیش‌بینی روند شهرنشینی و تغییر جمعیت شهری در مناطق مختلف جهان از سال ۱۹۵۵ تا ۲۰۳۰ پرداخته شده است. ویژگی‌های فقر در نواحی شهری و مقایسه آن با نواحی روستایی و نحوه درک آن نیز مورد کند و کاو قرار گرفته است. نویسندگان همچنین با گشودن بحثی پیرامون معیشت شهری، در ابتدا به راهبردهای درآمدزا، بالادست اقتصاد غیر رسمی پرداخته و سپس نقش شبکه‌های اجتماعی، پیوندها و حمایت‌های غیررسمی و سازمان‌ها و جنب‌های اجتماع-محور در تأمین اجتماعی و معیشت

پایدار و نیز چالش‌های مرتبط با آن را در مورد تحلیل و بررسی قرار داده‌اند. در انتها، موضوع حکمرانی شهری، نحوه عمل و رابطه آن با کاهش فقر و نیز نقاط قوت و ضعف انواع جدید آن از نظر خوانندگان خواهد گذشت.

فصل پنجم (آموزش پایه‌ای برای توسعه اجتماعی)، به نقد و آسیب‌شناسی آن دسته از سیاست‌ها و دیدگاه‌ها در حوزه آموزش می‌پردازد که متأثر از عوامل مختلف فکری و اجتماعی و با هدف دستیابی به رشد اقتصادی، نوسازی و ملت‌سازی به دنبال گسترش سریع آموزش رسمی در کشورهای در حال توسعه پس از جنگ جهانی دوم بودند. نویسندگان با اشاره به برخی واقعیات کشورهای مذکور از جمله نرخ‌های بالای ترک تحصیل، کیفیت پایین آموزش، انحراف سرمایه‌گذاری‌های دولتی به سمت بخش آموزش عالی، غفلت از آموزش پایه‌ای و غیررسمی، سوگیری جنسیتی و ناتوانی دولت‌ها در تأمین هزینه‌های آموزش به‌ویژه در سطوح ابتدایی و متوسطه به نحوی مبسوط از عدم موفقیت سیاست‌های اصلی آموزش در پرداختن به اهداف کلان و خرد توسعه پرده برمی‌دارند؛ امری که به تدریج منجر به بازبینی و تدوین دوباره اولویت‌های آموزش و مفهوم‌پردازی گسترده‌تر از ماهیت و اهداف سیاست‌های آموزشی شد. بر این اساس، هم اینک علاوه بر تقویت رابطه میان تحصیلات و توسعه اقتصادی از طریق خصوصی‌سازی و تنوع بخشیدن به آموزش شغلی و حرفه‌ای و بهبود کارایی تحصیلات رسمی، بر گسترده‌ای از اهداف توسعه اجتماعی نظیر فقرزدایی، ارتقای دموکراسی و تحقق حکمرانی خوب، توجه جدی به آموزش پایه‌ای و ابتدایی، آموزش غیررسمی، پرمتحتوا و انعطاف‌پذیر، حفظ محیط‌زیست، تضمین حقوق کودکان برای آموزش و توانمندسازی زنان تأکید می‌شود.

در فصل ششم (سیستم‌های بهداشتی در کشورهای در حال توسعه) مسئولیت‌های بهداشتی دوگانه‌ای که سیاست‌گذاران کشورهای در حال توسعه با آن‌ها مواجه‌اند، مورد توجه قرار گرفته است. این مسئولیت‌ها از یک سو شامل معضلاتی است که در مورد بیماری‌های مسری، سوء تغذیه و عوارض زایمان وجود دارد و از سوی دیگر، پیدایش بیماری‌های همه‌گیری همچون ایدز و بیماری‌های غیرمسری را دربر می‌گیرد. در آغاز فصل، بار سنگین بیماری‌ها به لحاظ میزان مرگ و میر در کشورهای مختلف بررسی شده و در ادامه، با نگاهی اجمالی به سیستم مراقبت‌های بهداشتی کشورهای در حال توسعه، روندهای تأمین بودجه و ارائه مراقبت‌های بهداشتی و نیز سیاست‌های دارویی این کشورها ارزیابی و در نهایت به ترکیب و تحلیل شواهد موجود در مورد تحولات سیستم‌های بهداشتی آن‌ها پرداخته شده است. نویسندگان کتاب، اجزای اصلی برنامه‌های اصلاح بخش بهداشت در کشورهای در حال توسعه را بهبود عملکرد سازمان‌های دولتی، تمرکززدایی، گسترش فرصت‌ها برای تأمین مالی بخش

بهداشت، معمول ساختن رقابت مدیریت شده و به کار واداشتن بخش خصوصی می‌دانند و مشکل عمده کشورهای کمتر توسعه یافته را ناتوانی آن‌ها در استفاده کارآمد از منابع موجود به سبب فقدان ظرفیت نهادی عنوان می‌کنند.

فصل هفتم (مددکاری اجتماعی و خدمات انسانی) به بررسی این امر می‌پردازد که چگونه می‌توان تناسب بیشتری میان برنامه‌های مددکاری اجتماعی و خدمات انسانی با نیازهای توسعه کشورهای جنوب برقرار ساخت. تعریف مددکاری اجتماعی و خدمات انسانی، بررسی تحولات آن‌ها در ملل صنعتی و در حال توسعه و چالش‌های پیش روی آن‌ها از اهم مباحث این فصل است. نویسندگان معتقدند که هم اینک مددکاری اجتماعی و خدمات انسانی از طریق اتخاذ رویکردی در زمینه رفاه اجتماعی که بیش از پیش مشارکتی و توسعه‌ای است، در مسیرهای تازه‌ای قرار گرفته‌اند. آن‌ها همچنین لزوم به‌کارگیری یک رویکرد کثرت‌گرا که اتکای کمتری به دولت دارد و تأثیر نهادهای رفاهی غیررسمی، بخش غیرانتفاعی و بخش خصوصی را در ارتقای وضعیت رفاهی افراد به رسمیت می‌شناسد، مورد تأکید قرار داده‌اند. نویسندگان، جالب توجه‌ترین و در عین حال برانگیزترین تحول در زمینه مددکاری اجتماعی و خدمات انسانی را تلاش برای تلفیق کارکردهای جبرانی، پیشگیرانه و توسعه‌ای این برنامه‌ها در درون یک مدل کل‌نگر و اجتماع-محور می‌دانند.

در فصل هشتم (سیاست‌ها و برنامه‌های تأمین اجتماعی)، نقش تأمین اجتماعی در توسعه به بحث گذاشته شده است و ضمن تعریف تأمین اجتماعی و توجه به انواع آن (بیمه‌های اجتماعی، کمک‌اجتماعی، صندوق‌های احتیاطی، الزامات کارفرمایی و کمک هزینه اجتماعی)، تحولات تاریخی و ویژگی‌های کنونی آن و نیز روندهای آن به لحاظ تحت پوشش قرار دادن افراد مورد بررسی قرار گرفته است. تأثیر برنامه‌های تأمین اجتماعی بر فقر، چالش‌های پیش روی آن‌ها از جمله مسائل مالی و مدیریتی، پوشش تأمین اجتماعی و نابرابری و همچنین مسئله خصوصی شدن و افزایش فشارها در جهت آن از محورهای مورد بحث در این فصل است. در این ارتباط، با نگاهی به تجارب چند کشور، دورنمای تأثیر برنامه‌های تأمین اجتماعی خصوصی در ریشه‌کنی فقر مورد مذاقه قرار گرفته است.

فصل نهم (همکاری‌های بین‌المللی توسعه و سیاست‌گذاری اجتماعی)، به تعریف کمک خارجی، خاستگاه‌های آن در دوران پس از جنگ جهانی دوم و حجم و توزیع این کمک بر حسب نهادهای کمک‌کننده دوجانبه، چندجانبه و غیردولتی می‌پردازد و ضمن بررسی دیدگاه‌های ایدئولوژیک متفاوت درباره تأثیر این کمک‌ها بر توسعه، موارد خاص سیاست‌گذاری اجتماعی که از چنین کمک‌هایی تأثیر پذیرفته‌اند را مورد توجه قرار می‌دهد.

علاوه بر این طراحی و اجرای چترهای حمایت اجتماعی و یا صندوق‌های اجتماعی<sup>۱</sup> به عنوان واکنشی کوتاه‌مدت در برابر پیامدهای منفی تعدیل ساختاری بررسی شده و برخی محدودیت‌ها و انتقادات وارد بر این طرح‌ها به بحث گذاشته شده است. در مجموع در این فصل، سه جنبه متفاوت از رابطه میان کمک خارجی و توسعه از یکدیگر متمایز شده‌اند:

۱. تحلیل‌های کلان در خصوص تأثیر کمک خارجی بر فرآیند کلی توسعه  
۲. اختصاص یافتن کمک به برنامه‌ها و بخش‌های خاص اجتماعی که تأثیری مستقیم در برآوردن نیازهای اساسی همچون بهداشت، آموزش و مسکن دارند و نیز کمک‌های انسان‌دوستانه.

۳. استفاده از کمک خارجی توسعه در جهت حمایت از سرمایه‌گذاری‌های مستقیم و تغییر سیاست‌گذاری‌ها به منظور کاهش گسترده تر فقر و تقویت اوضاع معیشتی افراد.



1. social funds