

## گونه‌شناسی نظام رفاهی جمهوری اسلامی ایران، براساس مدل سه دولت رفاه گوستا اندرسون

جعفر تاش امیری<sup>۱</sup>

### چکیده

در این مقاله سعی شده است با بررسی نظام رفاهی جمهوری اسلامی ایران در قانون اساسی کشور و دیدگاه‌های بنیان‌گذار انقلاب، تصویری از نظام رفاهی ایده‌آل کشور به دست آید. سپس با استفاده از اطلاعات موجود و نگاهی به سیر تاریخی توسعه سیاست‌های رفاهی در کشور و با استفاده از مدل سه دولت رفاه نوشته اندرسون<sup>۲</sup>، گونه‌شناسی<sup>۳</sup> نظام رفاهی جمهوری اسلامی ایران مطرح شود. نتیجه بررسی نشان می‌دهد که اولاً میان واقعیت نظام رفاهی<sup>۴</sup> ایران با انتظارات قانون اساسی از آن فاصله شایان توجهی وجود دارد؛ ثانیاً ساختار دوگانه دولتی - فرادولتی<sup>۵</sup> نهادهای مسئول سیاست‌های رفاهی تحلیل این حوزه را پیچیده کرده است؛ ثالثاً براساس مدل اندرسون، سیستم رفاهی ایران با تکیه فراوان بر نهاد خانواده و تأمین حداقلی دولت، ترکیبی است از سیستم رفاهی محافظه‌کار مسیحی با سیستم رفاهی لیبرال؛ موضوعی که نشان‌دهنده فاصله بسیار زیاد سیاست‌های رفاهی موجود در کشور با آرمان‌های انقلاب و همچنین متن صریح قانون اساسی کشور است.

واژگان کلیدی: نظام رفاهی، دولت رفاه، اندرسون، دولت رفاه سرمایه‌داری.

### ۱. بیان مسئله

در تعریف سیاست‌های اجتماعی توافقی حاصل نشده است، اما برخی آن را مداخله عامدانه‌ای می‌دانند که دولت برای رسیدن به اهداف رفاهی، با توزیع مجدد منابع در میان شهروندان، انجام می‌دهد. براساس این تعریف، سیاست اجتماعی حالتی از دخالت دولت است که از طریق اهداف اجتماعی، مانند عدالت اجتماعی، مساوات و رفع تبعیض، حفاظت از مردم آسیب‌پذیر و برنامه‌ریزی مدبرانه زندگی پیگیری می‌شود. اما پرسش اصلی این است که آیا ارزش‌های اجتماعی با دخالت دولت بهتر تحصیل می‌شوند یا به دست خود مردم؟ این مسئله مدت‌ها موضوع اصلی

بحث‌های دانشگاهی بود و در نظریه‌های علم سیاست و نیز در سیاست اجتماعی موضوع بحث نظریه‌پردازانی مانند جان راولز، رابرت نوزیک، فردریک ون هایک، و میلتون فریدن بوده است (سعیدی، ۱۳۸۶). محور بحث‌های سیاست اجتماعی برقراری نظام رفاهی است که از تعدادی نهاد اجتماعی، نظیر خانواده، شبکه‌های موجود اجتماعی و محله‌ای، بازار، بخش‌های داوطلبانه و خیریه و نیز سازمان‌های دولتی تشکیل شده است که خدمات مختلف رفاهی را تهیه و توزیع می‌کنند. بحث اصلی این است که چه ترکیبی از این نهادها و در چه

۱. دانشجوی دکتری دانشگاه تهران؛ barzin.jf@gmail.com

2. Gosta Anderson - The Three Worlds of Welfare

3. Typology

4. Welfare regime

5. Para-Government

نیازهای اولیه همه شهروندان هستند و سوی دیگر آن را نظام‌های رفاهی لیبرال، که به نقش حداکثری نهادهای غیردولتی، مانند بنگاه‌های خیریه و خانواده و نقش حداقلی دولت معتقدند، در این میان نظام‌های دیگری با درصدی از نقش دولت در حوزه رفاه، به‌ویژه بحث اشتغال، وجود دارند که در جدول ۱ مشاهده می‌شود. از کشورهای گروه نخست می‌توان به ایتالیا، پرتغال، اسپانیا و یونان اشاره کرد که مزایای ناچیزی در اختیار بیکاران قرار می‌دهند؛ گروه دوم کشورهایی مانند بریتانیا و ایرلند هستند؛ گروه سوم شامل کشورهایی مانند فرانسه و بلژیک است و گروه چهارم کشورهایی مانند هلند، آلمان، دانمارک، و سوئد هستند که سیاست‌های اشتغال‌محور را به شکلی گسترده اجرا کرده‌اند.

با وجود اختلاف رویکرد کشورها درباره مسئله رفاه، به نظر می‌رسد مسائل مطرح‌شده در سیاست اجتماعی کشورهای توسعه‌یافته، از جمله ریسک‌های جدید، مسائل مشترک در تغییر نظام خانواده و سن بالای جمعیت در کشورهای توسعه‌یافته نیز در اولویت است و این موضوع جزو نیازهای مشترک موجود بین آن‌هاست (گیدنز، ۱۳۸۲).

با اینکه رشته سیاست اجتماعی در غرب از جذاب‌ترین رشته‌های علوم اجتماعی است، اما در ایران نه‌فقط محققان و دانشجویان گرایشی به کار پژوهشی در این رشته ندارند، بلکه سیاست‌مداران، جامعه‌شناسان و روشنفکران نیز علاقه‌ای به این کار ندارند (سعیدی، ۱۳۸۶). سعیدی بر این نظر است که در ایران سیاست اجتماعی خاصی که گروه‌های اجتماعی و نخبگان بر سر آن به اجماع نسبی رسیده باشند وجود ندارد. وی تلاش برای گفتمان سیاست جامع رفاه را توصیه می‌کند (همان).

اگرچه سیاست‌های رفاهی کشور پیشینه نظری چشمگیری ندارد، اما بعد از انقلاب اسلامی، عدالت و رفاه اجتماعی همواره شعار اصلی حوزه سیاست و اجتماع بوده است و تمایز جناح‌های سیاسی، دست‌کم تا دوم خرداد ۱۳۷۶، بر سر مسائل اجتماعی و

حدی در تأمین رفاه شهروندان نقش دارند. هدف از این مقاله، به‌دست آوردن تصویری از نظام رفاهی مطلوب حکومت جمهوری اسلامی ایران، با استناد به بندهای قانون اساسی، نظرهای بنیان‌گذار انقلاب و نگاهی بر تاریخچه نظام رفاهی در ایران است تا امکان مقایسه وضعیت موجود با وضعیت مطلوب به‌دست آید. برای درک آنچه هست و امکان مقایسه آن با نظام رفاهی مطلوب، از مدل سه دولت رفاه اندرسون استفاده کرده‌ایم که یکی از مهم‌ترین گونه‌شناسی‌های نظام‌های رفاهی در دنیاست. پرسش‌های مطرح‌شده در این مقاله بدین قرار است:

- (۱) براساس قانون اساسی و نظرهای بنیان‌گذار انقلاب چه نوع نظام رفاهی مد نظر جمهوری اسلامی ایران است؟
- (۲) براساس گونه‌شناسی سه دولت رفاه اندرسون، وضعیت نظام رفاهی کشور در حال حاضر چگونه است؟
- (۳) نسبت وضعیت فعلی نظام رفاهی با آنچه در قانون اساسی آمده و باید باشد چیست؟

## ۲. ادبیات تحقیق

حوزه مطالعاتی سیاست اجتماعی، تلاش می‌کند تا با بررسی اندیشه‌ها و مباحث اصلی این حوزه؛ واکاوی توسعه سیاست اجتماعی در تاریخ معاصر؛ رابطه متقابل سیاست اجتماعی با تغییر اقتصادی و روندهای اجتماعی؛ رابطه سیاست اجتماعی با محدودیت و آزادی اجتماعی؛ سیاست آموزشی؛ اشتغال؛ سیاست‌های بهداشتی و مشکلات سیاست‌های مسکن؛ نیز مسئله هنر و سیاست‌های فرهنگی، مشخص کند که چگونه ایدئولوژی‌های متخاصم و رقیب و نیز ارزش‌ها و آرزوهای آرمانی بر سیاست‌های مذکور تأثیر می‌گذارد (Baldock et al., 1990). اساس این تخصص، همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، حدود وظیفه دولت و ترکیبی از نهادهایی است که جوامع ترجیح می‌دهند تأمین‌کننده رفاه شهروندان باشند. اگر یک سوی طیف را نظام رفاهی مد نظر سوسیالیست‌ها در نظر بگیریم که معتقد به تأمین

جدول ۱: نظام‌های رفاهی موجود بین دو طیف نظام‌های لیبرالیسم و سوسیالیسم، با درصدی از نقش دولت در حوزه رفاه (Gallie et al., 2000)

نوع رژیم رفاهی	پوشش	سطح و دوره پوشش	سیاست اشتغال فعال
۱. نیمه‌حمایتی <sup>۱</sup>	بسیار ناقص	خیلی ضعیف	حضور حداقلی (تقریباً وجود ندارد)
۲. لیبرال / حداقلی <sup>۲</sup>	ناقص	ضعیف	ضعیف
۳. اشتغال‌محور <sup>۳</sup>	متغیر	نابرابر	وسیع
۴. فراگیر <sup>۴</sup>	جامع	بالا	بسیار گسترده

1. Sub-protective
2. liberal/minimal
3. Employmentcentered
4. universalistic

و سوسیالیسم دولتی. بر این اساس، اعطای مزایا مبتنی است بر منزلت، انسجام اجتماعی و حمایت از خانواده و مداخله دولت فقط زمانی است که خانواده‌ها قادر به اداره امور خود نباشند. بنابراین تأکید نظام رفاهی محافظه‌کار بر نقش زنان در خانه و خانواده است و تخفیف‌های مالیاتی و کمک‌هزینه‌های مکمل درآمد به نان‌آوران اعطا می‌شود. نقش اصلی دولت تأمین کمک‌های مالی هدفمند است که افراد را برای مناسب‌سازی زندگی خود توانمند می‌کند. بارزترین نمونه این نظام رفاهی آلمان و فرانسه است.

در برابر این دو، نظام‌های رفاهی سوسیال دموکرات حقوق اجتماعی بالا و مزایای فراگیر و همگانی را بر مبنای برابری اجتماعی دربر می‌گیرد، به گونه‌ای که ارائه خدمات اجتماعی وظیفه دولت و حق همه شهروندان به‌شمار می‌رود. در این نظام رفاهی همه مردم بر مبنای حقوق شهروندی تحت پوشش مزایای دولتی قرار می‌گیرند و مانند نظام محافظه‌کار، خدمات براساس درآمد، اما در سطحی بالاتر ارائه می‌شود. در این مدل کالایی‌زدایی و بازتوزیع بالاست و دولت رفاه به‌صورت کامل تحقق می‌یابد. این نظام در کشورهای اسکاندیناوی رایج است.

خلاصه سه دسته‌بندی دولت‌های رفاه که در جدول ۲ آمده است، چکیده کار اندرسون است که اساس بسیاری از تحقیقات و نقدها قرار گرفته است.

### ۳. چارچوب تحقیق

برای پاسخ‌گویی به پرسش‌های تحقیق، که در بیان مسئله عنوان شد، در بخش بعدی تاریخچه کوتاهی از توسعه نظام رفاهی جمهوری اسلامی مرور می‌شود. این امر موجب می‌شود که از نظام رفاهی فعلی ایران و چگونگی شکل‌گیری آن در بستر تاریخی شناخت بهتری به‌دست آید. سپس نظام رفاهی مدنظر قانون اساسی بررسی می‌شود. در این قسمت تصویری که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران از نظام رفاهی کشور به‌دست می‌دهد، با استناد به بندهای قانون اساسی، ترسیم می‌شود. در آخرین قسمت بخش دوم، ویژگی‌های حکومت اسلامی مدنظر بنیان‌گذار انقلاب، حضرت امام خمینی، تحلیل و بررسی می‌شود و با استناد به گفته‌های ایشان در رابطه با مباحث مرتبط با عدالت اجتماعی و سیاست‌های رفاهی می‌کوشیم که درک بهتری از نظام رفاهی مدنظر جمهوری اسلامی، از منظر بنیان‌گذار آن، به‌دست دهیم.

در بخش سوم مقاله، وضعیت فعلی نظام رفاهی ایران در قالب مدل سه دولت رفاه اندرسون تحلیل وضعیت فعلی آن مشخص می‌شود تا زمینه برای تحلیل جامع نظام رفاهی و همچنین مقایسه با وضعیت ایده‌آل، که در بخش قبل تصویر شد، فراهم شود.

مسئله عدالت و برابری و نقش دولت در این‌باره بوده است (بابیو، ۱۳۸۴). از این رو سیاست‌های رفاهی با رویکرد عمل‌گرایانه شکل گرفته و به نظامی تبدیل شده است که در بخش مربوط به مرور تاریخچه توسعه نظام رفاهی کشور به آن پرداخته خواهد شد.

مطالعه تطبیقی گسترده دولت‌های رفاه، براساس استفاده از گونه‌شناسی، به‌منظور شناسایی اشتراک‌ها و اختلاف‌ها در موارد گوناگون بوده است (Ebbinghaus, 2012). معروف‌ترین این موارد کتاب سه دولت رفاه اندرسون (۱۹۹۰) بود که موجی از تحقیقات بر پایه این مدل را به‌منظور دسته‌بندی کشورهای اتحادیه اروپا و دیگر کشورها به راه انداخت. از این کتاب به‌منزله یکی از تأثیرگذارترین آثار تحقیقی دولت رفاه در اواخر قرن ۲۰ و اوایل قرن ۲۱ یاد می‌شود (Fenger, 2007). با اینکه اندرسون اولین کسی نبود که گونه‌شناسی دولت‌های رفاه را توسعه داد (Abrahamson, 1999)، اما کتاب او در حکم نقطه کانونی پیشرفت‌ها و انتقادات آینده قرار گرفت.

گوستا اسپینگ- اندرسون (۲۰۱۳)، جامعه‌شناس دانمارکی، در مطالعه کلاسیک خود با عنوان «سه جهان سرمایه‌داری رفاهی»، انواع دولت‌های رفاه را در سه دسته کلی لیبرال، محافظه‌کار و سوسیال‌دموکرات طبقه‌بندی می‌کند که در چارچوب اقتصادهای سرمایه‌داری براساس سه معیار دسته‌بندی شده‌اند:

۱) الگوهای مختلف دولت، بازار، خانواده برای تأمین اجتماعی؛  
 ۲) درجه کالایی‌شدن نیروی کار یا به عبارت دیگر محافظت در برابر نیروهای بازار؛  
 ۳) قشربندی اجتماعی متفاوت.

نظام رفاهی لیبرال بر مبنای آزادی فردی، فردگرایی و سلطه بازار است. در این مدل ارائه خدمات رفاهی در درجه نخست بر عهده بازار، سپس مؤسسات خیریه و خانواده‌هاست و نقش حادقلمی دولت محدود به نظارت بر عملکرد بازار است. از آنجا که مزایا به اقشار نیازمند جامعه تعلق می‌گیرد، ارائه خدمات عمدتاً گزینشی و براساس آزمون استطاعت مالی است. در این نظام رفاهی بازتوزیع درآمد کم، کالایی‌زدایی (نیروی کار) پایین و فاصله طبقاتی زیاد است و زنان تشویق می‌شوند تا در بازار کار، به‌ویژه در بخش‌های خدماتی، فعالیت کنند. بهترین نمونه این نظام رفاهی کشور آمریکا است.

اما در دسته دوم، یعنی نظام رفاهی محافظه‌کار، به‌رغم وجود برتری اقتصاد آزاد، نابرابری‌ها باید با تأسیس نهادهای رفاهی از طریق دولت، که مهم‌ترین آن تأمین اجتماعی است، تعدیل شود. این نظام از یک‌سو متأثر از سنت سیاست‌های اجتماعی کاتولیک است و از سوی دیگر متأثر از صنفی‌گرایی

1. Social Provision
2. Decommodification
3. Social Stratification
4. Means-tested

در همین دوره، کشور در حوزه سلامت شاهد پیشرفت‌های مشابهی بود. سیستم ملی سلامت، رسماً در ۱۹۷۶، با مدیریت وزارت‌خانه جدیدی که تلفیق سلامت با تأمین اجتماعی بود، شکل گرفت. در آن سال‌ها واکسیناسیون در سطح کشور توسعه یافت و قیمت برخی از خدمات پزشکی و داروها مدیریت شد.

نتیجه سیستم تأمین و سلامت بسیاری از کشورهای با درآمد متوسط در دهه ۱۹۷۰ مشابه بود؛ به طوری که نیروی کار رسمی و شهری شاغل در صنایع صنعتی سنگین افزایش یافت. در چنین شرایطی کارکنان بخش دولتی و صنایع سنگین بیشترین نفع را از پیش‌برنده‌های مدرنیته کسب کردند (Haggard et al., 2008).

پس از انقلاب، در دولت بازرگان، بودجه حوزه اجتماعی به سرعت به یک سوم هزینه دولت افزایش یافت که بخشی از آن در پی خواسته‌های انقلاب بود. در همین دوره ساختار مجلس و ریاست جمهوری با حفظ جایگاه رهبری تشکیل شد و بسیاری از سازمان‌های فعال در حوزه سیاست اجتماعی تشکیل یا دارای اختیار شدند.

بخش بزرگی از اموال بنیاد خیریه پهلوی به بنیاد مستضعفان تحویل داده شد. هدف مدیریت این دارایی‌ها به نفع مستضعفانی بود که انقلاب کرده‌اند.

بنیاد مسکن انقلاب اسلامی با هدف تأمین مسکن محرومان و متولی توسعه و عمران روستاهای کشور و ساخت واحدهای مسکونی شهرها، در چارچوب سیاست‌ها و برنامه‌های دولت جمهوری اسلامی ایران، تشکیل شد.

سازمان داوطلب کمیته امداد امام خمینی (ره) هم در مرکز بزرگ‌ترین بازار تهران با هدف فقرزدایی در مناطق شهری و روستایی تأسیس شد. جوانان انقلابی که به روستاهای خود

در بخش پایانی، گونه‌شناسی نظام رفاهی ایران، با استفاده از مدل سه دولت رفاه اندرسون، با تصویری که قانون اساسی و بنیان‌گذار انقلاب از این نظام ترسیم می‌کند مقایسه و بررسی می‌شود.

#### ۴. تاریخچه سیاست‌های رفاهی در ایران

دولت محمد مصدق را، به علت تصویب لایحه بیمه اجتماعی کارگران در بهمن ۱۳۳۱، می‌توان بنیان‌گذار مفهوم رفاه در کشور لقب داد. گرچه واژه بازنشستگی مستخدمان دولت در پاره‌ای از قوانین قبلی وجود داشت، اما هیچ مقرراتی در این زمینه وضع نشده بود. پس از اینکه مصدق این قانون را تصویب کرد، برای نخستین بار مقرراتی درباره بازنشستگی و میزان مستمری بازنشستگان وضع شد و از آن تاریخ به بعد این قانون بارها بازنگاری شد. در برنامه دوم توسعه (۱۹۵۵-۱۹۶۲) سهم هزینه دولت برای آموزش و بهداشت عمومی ۷ درصد بود که این میزان در برنامه سوم (۱۹۶۲-۱۹۶۷) و چهارم (۱۹۶۸-۱۹۷۲) به ۱۵ درصد رسید. دولت ایران، در این دوره، به علت رشد اقتصادی و افزایش قیمت نفت شاهد افزایش درآمد بود و زمینه را برای افزایش هزینه‌ها در مسائل اجتماعی فراهم می‌کرد. با اینکه کشور با انقلاب سفید شاه شاهد شکل‌گیری جوانه‌های بهداشت و آموزش به‌ویژه در روستاها بود، توسعه شهرها و مدرنیزه کردن صنعتی در کانون سیاست‌های اجتماعی قرار گرفت. سازمان بیمه اجتماعی در ۱۹۷۴ به سازمان تأمین اجتماعی تبدیل شد و در سال ۱۹۷۵ قانون تأمین اجتماعی، برای شفاف‌سازی سهم مشارکت کارکنان و کارفرمایان، وضع شد. این قانون حدود ۱۸ درصد جمعیت کشور، شامل ۱/۵ میلیون کارگر و ۴/۵ میلیون نیازمند، را تا پایان سال ۱۹۷۵ تحت پوشش قرار داد (World Health Organization, 2003).

جدول ۲: ویژگی‌های سه رژیم رفاهی دنیا (Gough, 2004)

سوسیال دموکراسی	محافظه‌کار	لیبرال	ویژگی‌های نظام رفاهی
			نقش
حداقلی	حداکثری	حداقلی	۱. خانواده
حداقلی	حداقلی	حداکثری	۲. بازار
حداکثری	متوسط	حداقلی	۳. دولت
			دولت رفاه
دولت	خانواده	بازار	۱. منبع غالب هم‌بستگی <sup>۱</sup>
همگانی	خویشاوندی؛ بازار؛ دولتی	فرد	۲. حالت غالب هم‌بستگی <sup>۲</sup>
حداکثری	بالا (برای نان‌آور یا سرپرست خانواده)	حداقلی	درجه کالایی‌زدایی <sup>۳</sup>
سوند	ایتالیا، آلمان	آمریکا	مدل نمونه

1. Dominant locus of solidarity
2. Dominant mode of solidarity
3. Degree of de-commodification

کند و وسایل تحصیلات عالی را، تا سرحد خودکفایی کشور، به صورت رایگان گسترش دهد. پس در اصول مذکور به خوبی رد پاهایی از مبانی دولت رفاه دیده می‌شود.

**(۳) کار و بیمه بیکاری:** بند دوم اصل ۴۳ قانون اساسی یکی از ضوابط اقتصادی کار را بدین ترتیب پیش‌بینی کرده است: «تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به‌منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند، ولی وسائل کار ندارند». بند چهارم همین اصل بر رعایت آزادی انتخاب شغل و مجبور نکردن افراد به کاری معین و جلوگیری از بهره‌کشی از کار دیگری تأکید دارد. اهم سیاست‌های قانونی مقابله با بهره‌کشی که دولت موظف به اجرای آن است بدین‌قرار است:

- حفظ امنیت شغلی کارگران مشغول به کار؛
  - حمایت کارگران در مقابل اخراج؛
  - حمایت از فراغت کارگران از طریق اعطای قانونی تعطیلات و مرخصی‌ها؛
  - سیاست‌گذاری اجرت منصفانه و رضایت‌بخش کار؛
  - برقراری ضوابط ایمنی و بهداشت کار؛
  - هدایت کارگران به ایجاد تشکلهای کارگری و انعقاد پیمان‌های جمعی کار با هدف ارتقای وضعیت اقتصادی و اجتماعی خود؛
  - فراهم کردن زمینه‌های مناسب برای ایجاد خدمات رفاهی در کارگاه‌ها.
- از سوی دیگر بند ۱۲ اصل سوم قانون اساسی، پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه از طریق ضوابط اساسی برای ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف کردن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تأمین بیمه را از وظایف دولت می‌داند؛ پس دولت وظیفه دارد که برنامه‌ریزی کاملی به‌منظور توزیع عادلانه منابع در زمینه کار و اشتغال و تأمین بیمه کارگران انجام دهد تا گامی در مسیر رسیدن به رفاه نسبی و رفع فقر انجام دهد و این از اصول دولت رفاه است. اصل ۲۸ قانون اساسی مقرر دارد که هرکس حق دارد شغلی را که بدان مایل است و مخالف اسلام و مصالح عمومی و حقوق دیگران نیست انتخاب کند و نیز اعلام می‌کند که دولت موظف است با رعایت نیاز جامعه به مشاغل گوناگون، برای همه افراد امکان اشتغال و شرایط برابر را برای احراز مشاغل ایجاد کند، که این خود نیز تأکید و تأییدی بر بند ۱۲ اصل سوم قانون اساسی و در نتیجه مبانی دولت رفاه است.
- بند ۴ اصل ۲۱ قانون اساسی به مقررکردن بیمه خاص بیوگان

بازگشته بودند برای تشکیل زیرساخت‌های اساسی به مشارکت در جهاد سازندگی فراخوانده شدند. تمامی این سازمان‌ها فرادولتی بودند و در رقابت با نهادهای رفاهی موجود، هم در اجرای سیاست‌ها و هم در تحقق آرمان‌های ایدئولوژیک، فعال بودند (Moslem, 2002).

به عبارتی، ترتیبی دوگانه در حوزه رفاه اجتماعی پس از انقلاب شکل گرفت که البته برای کشورهای انقلابی مسئله جدیدی نبود و بسیاری از دانش‌پژوهان به آن اشاره کرده‌اند (Tilly, 1978).

افزون بر وضعیت نهادها، قانون اساسی کشور هم به رشته تحریر درآمد و بندهایی پیشرو در حوزه رفاه اجتماعی در آن گنجانده شد. در ادامه به بررسی این بندها در قانون اساسی کشور خواهیم پرداخت.

## ۵. دولت رفاه در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصول متعددی به مبانی دولت رفاه اشاره دارد:

**(۱) تأمین نیازهای اساسی:** بند یک اصل ۴۳ قانون اساسی، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران را براساس ضوابطی استوار می‌کند که یکی از آن‌ها تأمین نیازهای اساسی مردم، مانند مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه است. از اصول اولیه و مبانی دولت رفاه این است که حداقل امکانات رفاهی برای شهروندان فراهم و نیازهای اساسی آن‌ها تأمین شود تا بتوانند با همین حداقل‌ها گذران زندگی کنند. بند یک اصل ۴۳ قانون اساسی به خوبی به این موضوع اشاره داشته و اصل ۳۱ نیز به همین مطلب اشاره دارد.

**(۲) آموزش و پرورش رایگان:** بند دوم اصل سوم قانون اساسی، آموزش و پرورش رایگان در تمامی سطوح و تسهیل و تعمیم آموزش عالی را از اهداف دولت جمهوری اسلامی ایران می‌داند. مطابق با اصل نوزدهم قانون اساسی، مردم ایران از هر قوم و قبیله‌ای که باشند حقوق برابر دارند و نیز بر طبق اصل ۲۰ همان قانون، همه افراد ملت، اعم از زن و مرد، یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بهره‌مندند. این اصول فراگیر، تمامی محدودیت‌ها و تزیینات نامعقول را در بهره‌مندی از حقوق و آزادی‌ها، از پیش پای ملت برداشته و راه را برای هرگونه توجیه تبعیض‌آمیز بسته است. در نتیجه، هیچ‌گونه محدودیت قانونی برای آموزش و پرورش از نظر سن و جنس و مرام و مسلک یا عقیده دینی و مذهبی وجود ندارد (هاشمی، ۱۳۸۲). همچنین در اصل ۳۰ قانون اساسی تأکید شده است که دولت موظف است وسایل آموزش و پرورش رایگان را برای همه ملت تا پایان دوره متوسطه فراهم

انقلاب دیده نمی‌شود، اما مصادیق سیاست‌های اجتماعی و اصول اساسی آن از مواضع ایشان استخراج می‌شود. بررسی دقیق اندیشه‌های امام خمینی در قالب سخنرانی‌ها، پیام‌ها و مکتوبات ایشان، که به‌نحوی به مسئله عدالت و مفهوم عدالت اجتماعی پرداخته‌اند، نشان می‌دهد که ایشان در موارد بسیاری مفهوم عدالت اجتماعی را همراه با مفاهیمی نظیر محرومیت، فقر، اقشار مستمند و تعابیری این‌چنین بیان کرده‌اند و با الفاظ و واژه‌های مختلف به‌گونه‌ای به ارتباط میان مفهوم عدالت اجتماعی و رفع محرومیت، مستقیم و غیرمستقیم، اشاره کرده‌اند (رضوی، ۱۳۸۲): «همه می‌دانید که تارژیم فعلی (رژیم پهلوی) سر کار است، عدالت اجتماعی و رسیدگی به حال زحمت‌کشان محروم امری است که جامعه عمل به خود نمی‌پوشد» (صحیفه امام، ج ۳: ۴۸۸). لذا، رهبر فقید انقلاب اهتمام جدی به مسئله عدالت و به‌ویژه عدالت اقتصادی و اجتماعی داشته‌اند که اساس و بنیاد نظام رفاهی است. مثلاً در بحث مسکن می‌فرمایند: «همه محرومان و بندگان محروم خدا باید از این موهبت الهی (داشتن خانه) استفاده کنند. همه محرومان باید خانه داشته باشند. هیچ‌کس در هیچ گوشه مملکت نباید از داشتن خانه محروم باشد» (همان، ج ۶: ۵۱۹). واژه «زاغه‌نشین» در بیانات متعدد امام خمینی همواره به‌منزله نمادی از محرومیت و بی‌عدالتی مطرح بوده است و ایشان بارها با تعابیر گوناگون لزوم داشتن محیطی مناسب برای سکنی و زندگی را بیان کرده‌اند.

مسئله نبود امکانات اولیه و امکانات آموزشی از دیگر مباحثی است که ایشان بر آن تأکید داشته‌اند: «اینطور نیست که فقط شما محروم هستید از این مدرسه و راه و سایر جهاتی که مربوط به زندگی است» (همان، ج ۸: ۴۰۰). «اکنون ملت محروم ایران بسیارشان از لوازم اولیه زندگی محروم بوده... ملتی که بسیارشان از فقر و تهیدستی نمی‌توانند فرزندان خود را به مدرسه بفرستند» (همان، ج ۳: ۴۸۴).

ایشان همچنین اهتمام جدی به مبارزه با مسئله فقر داشته‌اند: «ارائه طرح‌ها و تبیین جهت‌گیری اقتصاد اسلام در راستای حفظ منافع محرومین و گسترش مشارکت عمومی آنان و... بزرگ‌ترین هدیه و بشارت آزادی انسان از اسارت فقر و تهیدستی به‌شمار می‌رود» (همان، ج ۴: ۴۶۱).

از مجموع دیدگاه‌های ایشان برداشت می‌شود که یکی از دغدغه‌های اصلی حکومت اسلامی، که در غالب جمهوری اسلامی ایران شکل گرفته است، باید از بین بردن فقر و تبعیض و فراهم کردن نیازهای اولیه زندگی برای همه شهروندان باشد. این مسئله نشان می‌دهد که به‌هیچ‌وجه نظام رفاهی منطبق بر نظر رهبر انقلاب یک نظام حداقلی لیبرال نیست و دولت فراتر از وظیفه حفظ نظم و اجرای قانون، وظیفه حمایت از اقشار ضعیف و تأمین حداقل‌های زندگی برای همه شهروندان را نیز برعهده دارد. این دیدگاه رهبر انقلاب، در

و زنان سالخورده و بی‌سرپرست می‌پردازد. بیمه بیکاری، ازکارافتادگی سالخوردگان و زنان بی‌سرپرست نیز مدنظر طرفداران دولت رفاه بوده و هست.

**۴) تأمین اجتماعی در اصل ۲۹ قانون اساسی مقرر می‌دارد:** «برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به‌صورت بیمه و غیره، حقی است همگانی. دولت مکلف است طبق قوانین از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، خدمات و حمایت‌های مالی فوق را برای یک‌یک افراد کشور تأمین کند». نکته مهم اصل ۲۹ این است که بهره‌مندی از تأمین اجتماعی، در مفهوم گسترده آن، حقی همگانی اعلام شده و عموم افراد، صرف‌نظر از تعلقات مذهبی، سیاسی و غیره، از آن بهره‌مندند و کسی را نمی‌توان از آن محروم کرد. قانون اساسی ارائه خدمات و حمایت‌های مذکور را از وظایف دولت دانسته که این امر باید از محل درآمدهای عمومی و مشارکت مردم سامان‌دهی شود. بدیهی است که یک نظام تأمین اجتماعی مناسب در روندی تاریخی و با توجه به شرایط اقتصادی جامعه به‌وجود می‌آید و تدوین‌کنندگان قانون اساسی ایجاد نظام تأمین اجتماعی را اقدامی که صرفاً با وضع قانون میسر است در نظر نداشته‌اند؛ بلکه باید سایر شرایط اقتصادی - اجتماعی نیز فراهم شود. از آنجاکه در قانون اساسی کلیات و اصول بیان می‌شود، برای اجرای اصول آن، از جمله اصل ۲۹، باید قوانین عادی متعددی، با شرح جزئیات، وضع شود. قوانین عادی موجود گام‌هایی در راستای رسیدن به نظام تأمین اجتماعی مطلوب و رفع فقر و محرومیت‌اند. قانون تأمین اجتماعی (مصوب ۱۳۵۴/۴/۳) و بیمه بیکاری (مصوب ۱۳۶۹/۶/۲۶) از جمله قواعدی است که مرتبط با اصل مذکور تاکنون به اجرا درآمده است و سهم شایان توجهی در مقابله با فقر و محرومیت داشته است. این اصول از قانون اساسی و قوانین عادی مصوب، به‌روشنی به وظایف دولت رفاه اشاره دارد؛ وظایفی که دولت را نه در نقش بخش عمومی حداقلی مسئول حفظ نظم و قوانین، بلکه افزون بر آن، حامی اقشار ضعیف و تأمین‌کننده حداقل‌ها برای شهروندان به‌شمار آورده است. در بخش بعدی، دیدگاه‌های رهبر انقلاب، امام خمینی (ره)، را درباره وظایف دولت در حوزه عدالت اجتماعی و سیاست‌های رفاهی مرور می‌کنیم تا تصویری دقیق‌تر از آنچه جمهوری اسلامی ایران در حوزه رفاه مدنظر داشته است به‌دست آوریم.

## ۶. نظام رفاهی از منظر بنیان‌گذار انقلاب

نظام رفاهی به شکل مدرن و علمی آن در سخنان رهبر

بندهای مختلف قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، که در بخش پیشین به آن اشاره شد، کاملاً مشهود است.

«مال ملت ما را نباید ببرند و بخورند، باید مردم در رفاه باشند؛ باید فقرا را برایشان فکر کرد؛ باید این زاغه‌نشین‌های بیچاره را که هیچ ندارند، باید برای اینها فکر کرد، نه همه برای آن بالا و آن اشراف... حکومت مال همه است، برای همه باید کار بکنند. برای ضعیف‌تر باید کار کرد تا اینها را برسانند به آن حدها» (همان، ج ۴: ۲۰۱).

#### ۷. کدام یک از سه دولت رفاه؟

همان‌طور که در پیشینه تحقیق بیان شد، اساس مدل استفاده‌شده برای مشخص کردن نوع دولت رفاه ایران و ویژگی‌های این سیستم، مدل سه دولت رفاه اندرسون است. اندرسون برای نخستین بار، با بررسی جامع سیاست‌های رفاه به صورت یک کل با ویژگی‌های مشترک قابل مقایسه، سه دولت رفاه را برشمرد (Pierson, 2002; Arts et al., 1998). هرچند مطالعات بعدی نشان داد که در دنیا بیش از سه دولت رفاه وجود دارد و به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه این تنوع بیشتر است و حتی در همان دسته‌بندی هم گاهی تناقض‌هایی دیده می‌شود، اما همچنان محققان حوزه سیاست‌های اجتماعی از این مدل، به سبب جامعیت و راهنما بودن آن، استفاده می‌کنند. معیارهای مورد مقایسه به این شرح است:

۱) الگوهای مختلف دولت، بازار، خانواده برای تأمین اجتماعی؛

۲) درجه کالایی‌زدایی؛

الف) آیا خدمات اجتماعی یک حق به شمار می‌رود؟

ب) آیا افراد قادرند بدون اتکا به بازار زندگی‌شان را تأمین کنند؟

۳) نوع قشربندی و هم‌بستگی اجتماعی:

الف) چه نوع سیستم قشربندی اجتماعی از طریق سیاست‌های اجتماعی ترویج می‌شود؟

ب) دولت رفاه هم‌بستگی محدود (فردی، خانواده، دولت) یا گسترده می‌سازد؟

در اینجا می‌کوشیم براساس شناختی که از سیستم رفاه اجتماعی کشورمان به دست آورده‌ایم پاسخ پرسش‌های بالا را بدهیم.

#### ۱. الگوهای مختلف دولت، بازار و خانواده برای تأمین اجتماعی

با توجه به قانون اساسی کشور و البته آنچه در عمل مشاهده می‌شود، تکیه‌گاه اصلی برای تأمین معاش فرد، خانواده و خویشان است. در بافت سنتی که حمایت خانواده از فرزندان ریشه تاریخی و مستحکمی دارد، فقدان سیاست‌های انتقالی بلندمدت دولت موجب شده است که در درجه اول اتکا به خانواده و در درجه بعد اتکا به بازار باشد و سپس، در صورت فقدان هر دو، دولت به افراد کمک می‌کند. از این رو، سیستم رفاهی کشور شبیه سیستم رفاهی کشورهای محافظه‌کار مسیحی است، زیرا در این نظام‌ها حمایت‌های دولت موجب استقلال افراد از خانواده نمی‌شود و تکیه سیستم تأمین اجتماعی بر حمایت خانواده و استحکام بخشیدن به آن است. اضافه‌پرداختی‌های حقوق، مانند حق مسکن، حق اولاد، حق تحصیل فرزندان را می‌توان در راستای همین نگاه تبیین کرد.

#### ۲. درجه کالایی‌زدایی

الف) آیا خدمات اجتماعی یک حق به شمار می‌رود؟

پاسخ‌های متفاوتی به این پرسش در حوزه‌های مختلف وجود دارد. مثلاً در قانون اساسی تأمین حداقل نیازهای اساسی، شامل خوراک، پوشاک و مسکن حق همه شهروندان است،

جدول ۳: دولت رفاه

لیبرال	محافظه‌کار	سوسیال دموکراسی	
نقش: خانواده بازار دولت	حداکثری حداقلی متوسط	حداقلی حداقلی حداکثری	حداکثری حداکثری حداقلی
دولت رفاه: منبع غالب هم‌بستگی	خانواده خویشاوندی بازار دولتی	دولت همگانی	خانواده و بازار
درجه کالایی‌زدایی	بالا (برای نان‌آور یا سرپرست خانواده)	حداکثری	متوسط
مدل نمونه	ایتالیا، آلمان	سوئد	آمریکا

حقوقی که در این قانون برای شهروندان به رسمیت شناخته شده است، سیستم رفاهی کشور را به سیستم سوسیال دموکرات نزدیک می‌کند، اما با مشاهده واقعیت و حقوقی که در عمل به رسمیت شمرده شده است، نتیجه متفاوت می‌شود. مثلاً در مورد برخورداری از حق مسکن و خوراک و پوشاک، که در قانون اساسی حق مسلم شهروندان ایرانی تلقی شده است، تأمین آن بر عهده خود شهروندان بوده و به ندرت دولت تأمین بعضی از آن‌ها را برعهده خواهد گرفت. لذا تأمین نیازهای اساسی شهروندان، براساس آنچه در قانون اساسی آمده است، اجرا نشده و حتی به آن‌ها تعلق نمی‌گیرد و همه مردم، برای به دست آوردن این نیازها، باید به بازار یا خانواده متکی باشند.

البته برخی حقوق هم به صورت همگانی، چه در قوانین کشور و چه در عمل، به رسمیت شناخته شده‌اند. مثلاً وجود تحصیل رایگان و اخیراً بیمه سلامت حق آموزش و بیمه درمانی همگانی را به رسمیت شمرده است. این به هم‌ریختگی شاید آن‌گونه که سعیدی تشریح کرده است، به علت عمل‌گرایی سیاست‌های رفاهی کشور بدون پیشینه نظری مشخص باشد. به صورتی که برای مشکلات گوناگون، بدون اینکه استراتژی مشخص و از پیش تعیین شده‌ای داشته باشیم، راه‌حل‌های گوناگونی ارائه داده‌ایم که گاهی با مواد قانون اساسی کشور متفاوت است.

مقایسه نظام‌های رفاهی کلاسیک با نظام رفاهی کشورمان نشان‌دهنده نوعی عمل‌گرایی همراه با سردرگمی نظری است. موضوع دیگری که در بررسی روند تاریخی نظام رفاهی کشور در این مقاله مدنظر قرار گرفت، سیستم دوگانه دولتی و فرادولتی ارائه خدمات در این حوزه است. این ساختار با اینکه آثار مثبتی هم داشته است، اما این حوزه را با موازی‌کاری، تداخل حوزه فعالیت و اختیار و گاهی تضادهایی روبه‌رو کرده است.

در پایان، این نیاز احساس می‌شود که گفت‌وگو با نظام رفاهی در ایران حول محور مواد قانون اساسی و آرمان‌های انقلاب شکل بگیرد تا مشخص شود که، با توجه به ذات جمهوری اسلامی و قانون اساسی کشورمان، در پی به دست آوردن چه نوع نظام رفاهی هستیم. از طرفی فاصله نظام رفاهی با مواد قانون اساسی کشور موضوع شایان توجه دیگری است که در این مقاله برجسته شده است و نیاز به بحث و بررسی بیشتر دارد. اگر مسئولان حکومتی به بندهای قانون اساسی مرتبط با سیاست‌های رفاهی اعتقادی ندارند، بهتر است قانون را تغییر دهند، اما اگر به بندهای قانون اساسی معتقدند، باید دست‌کم نظام رفاهی کشور را با نگاه به چشم‌اندازی که قانون اساسی ترسیم کرده است توسعه دهند.

اما در واقعیت این ایده چندان مصداق پیدا نکرده است و افراد خود مکلف‌اند خوراک، پوشاک، مسکن و نیازهای اولیه خود را با تکیه بر بازار تأمین کنند، اما مثلاً در حوزه تحصیل، این موضوع به یک حق تبدیل شده و در واقعیت هم حق تحصیل رایگان برای تمامی شهروندان کشور به رسمیت شمرده شده است. همچنین، بیمه تأمین اجتماعی برای افراد شاغل، بیمه بیکاری و ازکارافتادگی و خدماتی از این قبیل هم به یک حق تبدیل شده است. دولت با اجرایی کردن بیمه سلامت نیز، تلاش کرده است تا بیمه درمانی را به نوعی همگانی کند؛ یعنی افراد فاقد هرگونه بیمه درمانی را به صورت رایگان تحت پوشش قرار داده است. با اینکه به هیچ عنوان نمی‌شود از کالایی‌زدایی در بخش بهداشت و درمان صحبت کرد (anthropology.ir)، اما ترکیبی از خدمات اجتماعی که یا کالایی‌زدایی شده‌اند، مانند تحصیل، و یا با مکانیزم بازار تأمین می‌شوند، مانند خوراک، پوشاک، مسکن و تا حد زیادی بهداشت و درمان، نشان‌دهنده سطح متوسط و بلکه متوسط رو به پایین کالایی‌زدایی خدمات اجتماعی در نظام رفاهی ایران است.

ب) آیا افراد قادرند بدون اتکا به بازار زندگی‌شان را تأمین کنند؟ پاسخ به این پرسش هم نسبی است. بسیاری از افراد با اتکا به سازمان‌های خیریه و حمایتی دولتی و غیردولتی زندگی می‌کنند؛ به این معنی که این مسئله امکان‌پذیر است، اما همگانی نیست و معمولاً با آزمون‌های استحقاق همراه است (emdad.ir).  
با توجه به پاسخ این دو پرسش، می‌توان درجه کالایی‌زدایی سیاست‌های رفاهی در ایران را متوسط ارزیابی کرد.

### ۳. نوع قشر بندی و هم‌بستگی اجتماعی

قضاوت در این مورد نیازمند اطلاعات میدانی و اشراف کامل بر حوزه سیاست‌های اجتماعی در ایران است، اما از آنجاکه بیشتر سیاست‌های رفاهی کشور سرپرست خانواده را هدف داده است، این مسئله نشان‌دهنده تأکید سیاست‌ها بر حفظ خانواده است. از طرفی کارکنان دولت و بخش خصوصی از دیگر افرادی‌اند که مشخصاً سیاست‌های اجتماعی بر آنان تأکید دارد. از این رو نتیجه می‌گیریم که سیاست‌های اجتماعی کشور نه براساس طبقه، که براساس سطح درآمد و توانایی افراد شکل گرفته است. با توجه به پاسخ‌های داده شده اگر جدول سه دولت رفاه را دوباره ترسیم کنیم و سیستم رفاهی کشور ایران را به ستون‌ها اضافه کنیم، جدولی شماره ۲ پدید می‌آید.

### جمع‌بندی

همان‌طور که در جدول ۳ مشاهده شد، سیستم رفاهی کشور ایران، براساس معیارهای مدل اندرسون، ترکیبی از مدل محافظه‌کار مسیحی با گرایش‌هایی به سمت سیستم رفاهی لیبرال است. در صورتی که مرور قانون اساسی کشور و برشمردن



*Khomeini Iran*, Syracuse University Press.  
 Tilly, C. (1978). *From mobilization to revolution*.  
 New York: McGraw-Hill.  
 Pierson, C. (1998). *Beyond the welfare state?: the  
 new political economy of welfare*. Penn State Press.  
 World Health Organization (WHO) (2003), *Coun-  
 try Studies on Health and Welfare Systems: Expe-  
 riences in Indonesia, Islamic Republic of Iran, and  
 Sri Lanka*. Kobe: WHO Kobe Centre for Health  
 Development.  
<http://anthropology.ir/node/15287>  
<http://www.emdad.ir/central/zavabet/madadjoei.asp>

## منابع

بایبو، نویرتو (۱۳۸۴). چپ و راست: اهمیت یک تمایز سیاسی. تهران: علم و ادب.  
 رضوی، محمد (۱۳۸۲). «بررسی تطبیقی مفهوم عدالت در آراء امام خمینی و الگوی نیازهای اساسی در اقتصاد توسعه»، نشریه حضور. ش ۴۶.  
 سعیدی، علی اصغر (۱۳۸۶). «چالش‌ها و فرصت‌های تدوین نظام رفاهی جامع در ایران بعد از انقلاب»، نامه صادق. ش ۳۱.  
 صحیفه امام. به کوشش مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (ره)، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام (ره).  
 گیدنز، آنتونی (۱۳۸۲). فراسوی چپ و راست. ترجمه ثلاثی، تهران: علمی و فرهنگی.  
 هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۲). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. تهران: نشر میزان.

Abrahamson, P. (1999). "The Welfare Modelling Business", *Social Policy and Administration*. 33 (4): 394-415  
 Arts, W. & Gelissen, J. (2002). "Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report", *Journal of European social policy*. 12 (2): 137-158  
 Baldock, John; Manning, Nick; Miller Stewart & Vickerstaff, Sarah (1990). *Social Policy*. Oxford University Press.  
 Ebbinghaus, B. (2012). "Comparing welfare state regimes: Are typologies an ideal or realistic strategy", In *Draft Paper presented at European Social Policy Analysis Network, ESPAnet Conference*, Edinburgh, UK (Vol. 120).  
 Esping-Andersen, G. (2013). *The three worlds of welfare capitalism*. John Wiley & Sons.  
 Fenger, M. (2007). "Welfare regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating post-communist countries in a welfare regime typology", *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences*. 3 (2): 1-30.  
 Gallie, Duncan and Paugam, Serge (2000). "Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe", Oxford University Press.  
 Gough, I. & Wood, G. (2004). *Insecurity and welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: Social policy in development contexts*. Cambridge University Press.  
 Haggard, S. & Kaufman, R. R. (2008). *Development, Democracy, and Welfare States: Latin America, East Asia, and Eastern Europe*. Princeton University Press.  
 Moslem, M. (2002). *Factional politics in post-*