

تحلیل گفتمان رفاه و تأمین اجتماعی در دولت‌های پس از انقلاب اسلامی*

زاهد اسدی^۱، محمد جواد زاهدی‌مازندرانی^۲، علی ربیعی^۳

شناسه دیجیتال (DOI): 10.22084/CSR.2021.24048.1971

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۳/۰۲، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۶/۲۶

نوع مقاله: پژوهشی

صص: ۱۱۵-۸۹

چکیده

یکی از آرمان‌های انقلاب اسلامی تأمین اجتماعی بوده و در قانون اساسی و سایر اسناد بالادستی گنجانده شده است، اما آن در نظم گفتمانی کارگزاران بعد از انقلاب (براساس اقتضانات نظری و عملی) با رویکردها و سیاست‌های مختلفی مفهوم‌سازی شده و دلالت‌های متفاوت و بعضاً ناهم‌گون منجر به عدم تحقق کامل رفاه و تأمین اجتماعی در کشور شده است. در همین راستا، پژوهش حاضر درصدد پاسخ‌گویی به این پرسش است که رفاه و تأمین اجتماعی در چهار دولت بعد از انقلاب اسلامی (با گفتمان‌های مستضعفین، سازندگی، اصلاحات و عدالت‌محور) با چه دلالت‌های معنایی تثبیت و برجسته شده‌اند که نتیجه این چینی را رقم زده است؟ برای پاسخ بدین پرسش با روش تحلیل گفتمان «لاکلاو و موفه» به تحلیل متون سخنرانی‌های مقامات عالی کشور خصوصاً رؤسای جمهور، قوانین و مقررات مربوطه در هر گفتمان‌های سیاسی حاکم که همانا در هژمونی دولت‌ها به منصفه ظهور رسیده‌اند، می‌پردازیم. یافته‌ها نشان می‌دهد که دولت مستضعفین به واسطه ایدئولوژی انقلاب اسلامی و جنگ، گروه‌های مستضعف را از حاشیه به متن کشاند و به این ترتیب گفتمان رفاه خود را با دال مرکزی «مستضعف محوری» مفصل‌بندی کرده است. دولت سازندگی کوشش کرد با «جبران کاستی‌های ناشی از توسعه اقتصادی» به عنوان دال مرکزی، گفتمان خود را مفصل‌بندی کند. دولت اصلاحات با توسل به اصل ۲۹ قانون اساسی به ساختار شکنی از دال مرکزی گفتمان رفاه دولت سازندگی پرداخته و مفصل‌بندی گفتمان خود را با نشانه مرکزی «نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» تشکیل داد. دولت عدالت‌محور نیز با تأکید بر عدالت توزیعی، مهرورزی و خدمت‌رسانی به اقشار فقیر و آباد کردن مناطق توسعه نیافته، گفتمان رفاه خود را با نشانه مرکزی «دسترسی یکسان آحاد مردم به حمایت‌های تأمین اجتماعی» مفصل‌بندی کرده است. در نتیجه می‌توان گفت که روند گفتمان رفاه و تأمین اجتماعی طی چهار دولت پس از انقلاب اسلامی بیانگر این است که هر یک از دولت‌ها، گفتمان رفاهی خود را ذیل دال مرکزی متفاوت ولی با دال‌های شناورگام مشترک، مفصل‌بندی کرده‌اند. به این ترتیب بین دال مرکزی آن‌ها، گسست رخ داده و در نتیجه خط سیر متفاوت و گاه متضادی پیموده‌اند. این امر موجب شده آن‌ها تداوم بخش و مکمل یکدیگر نباشند؛ اما با وجود این، جنبه‌های گوناگون رفاه و تأمین اجتماعی در هر دولت نسبت به دولت قبلی، بهبود نسبی یافته است.

کلیدواژگان: گفتمان، رفاه، تأمین اجتماعی، دولت، انقلاب اسلامی.

* این مقاله مستخرج از رساله دکتری نویسنده اول، تحت عنوان: «تبیین رابطه گفتمان‌های رفاه و ساختار اجتماعی در ایران پس از انقلاب» است.

۱. دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی، دانشگاه پیام‌نور، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

Email: zasadi20122007@yahoo.com

۲. استاد گروه علوم اجتماعی، دانشگاه پیام‌نور، تهران، ایران.

۳. استاد گروه علوم اجتماعی، دانشگاه پیام‌نور، تهران، ایران.

۱. مقدمه

تأمین اجتماعی به مثابه ابزاری برای توزیع مجدد درآمدها، مظهر استقرار و تضمین امنیت و عدالت اجتماعی و موجد آرامش خاطر و عزت نفس در افراد، می‌تواند اهمیت و نقش بسزایی در حمایت از جامعه در برابر کلیه مخاطرات ناشی از بحران‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایفا کند؛ به نحوی که امروزه به جهت اهمیت سیاسی، اقتصادی اجتماعی و حتی امنیتی، از این اصول نه تنها به عنوان «ابزار و بستر توسعه»، بلکه یکی از «اهداف توسعه پایدار» نام می‌برند (بادینی و عصمتی، ۱۳۹۱). تأمین اجتماعی در دین اسلام نیز از جایگاه ویژه و ارزش والایی برخوردار است و مبانی فقهی آن عبارتند از: عدالت اجتماعی، کفالت و ضمانت دولت، شریک بودن همه افراد در اموال عمومی و ملزم بودن دولت به رفع فقر و تأمین نیازهای افراد جامعه، مسئولیت‌پذیری و انجام تعهد در مقابل دیگران، ایجاد امنیت (زرگوش نسب و همکاران، ۱۳۹۳: ۵۹۲)؛ از این‌روست که در نظام سیاسی برآمده از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ نیز به مقوله تأمین اجتماعی توجه ویژه شده است. مهم‌ترین مرجع شناسایی جهت‌گیری نظام جمهوری اسلامی در حوزه محوری و تعیین‌کننده نظام رفاه و تأمین اجتماعی قانون اساسی است. شاکله اصلی و جهت‌گیری‌های حاکمیت در حوزه تأمین اجتماعی، در اصل ۲۹ قانون اساسی ظاهر شده است؛ برخورداری از تأمین اجتماعی از نظر بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه‌ماندگی، حوادث و سوانح، نیاز به خدمات بهداشتی درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه و غیره، حقی است همگانی. دولت موظف 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. هم‌چنین اصول ۳ و ۳۹؛ از این‌رو می‌توان گفت که نگاه انقلاب اسلامی به مقوله تأمین اجتماعی نگاهی مترقیانه است و طبق اصول مطرح شده، تأمین اجتماعی حق مردم و تکلیف دولت و تضمین حد کفاف (حداقل کیفیت زندگی) و رفع فقر و محرومیت وظیفه ذاتی حاکمیت است. با همه این تأکیدات و وجود همه صراحت‌های قانونی، تأمین اجتماعی در ایران به طور کامل محقق نشده است.

نظام تأمین اجتماعی جمهوری اسلامی ایران به لحاظ فراگیری و جامعیت تاحدودی موفق بوده است، اما از لحاظ شاخص‌های نظیر ضریب جینی و نسبت جمعیت واقع در زیر خط فقر، هنوز با وضعیت مطلوب فاصله دارد (بادینی و عصمتی، ۱۳۹۱: ۲۲۰). تازه‌ترین گزارش «مؤسسه بین‌المللی لگاتوم» نشان می‌دهد که رتبه ایران در شاخص رفاه ۲۰۲۰، رتبه ۱۲۰ در میان ۱۶۷ کشور جهان است (گزارش شاخص رفاه لگاتوم، ۲۰۲۰)؛ این داده نشانگر عملکرد نه‌چندان موفق دولت‌ها در حرکت از فقر به سوی رفاه و تأمین اجتماعی است.

به نظر می‌رسد این مسأله به‌طور و عدم ثبات و دوام گفتمان تأمین اجتماعی برآمده از دل قانون اساسی و ابرگفتمان انقلاب اسلامی؛ در خرده‌گفتمان‌های انقلاب اسلامی برمی‌گردد. «انقلاب سال ۱۳۵۷ ایران، که تحت عنوان «گفتمان انقلاب اسلامی» مورد شناسایی قرار گرفت و زمینه‌ساز شکل‌گیری نظامی بر پایه اصول اسلامی در ایران است، با عمری بیش از چهار دهه، استقرار دولت‌ها و خرده‌گفتمان‌هایی چند را در بطن نظام و گفتمان غالب خود تجربه کرده است که در عین مبنا قرار دادن اصول گفتمان مادر (گفتمان انقلاب اسلامی)، هر یک رویکردها و سیاست‌های منحصربه‌فردی برای تحقق اهداف اولیه و عالی‌ه نظام جمهوری اسلامی ایران، از جمله تأمین اجتماعی و تحقق عدالت اجتماعی، از خود ارائه داده‌اند؛ به طوری که تمامی دولت‌ها و گفتمان‌های غالب در نظام جمهوری اسلامی، با اهتمام و اقتباس از گفتمان انقلاب اسلامی، به تأمین اجتماعی به مثابه مؤثرترین ابزار در اختیار جوامع به منظور تحقق توسعه اجتماعی و ابزاری در خدمت عدالت نگریسته‌اند که یکی از مناسب‌ترین راهکارهای تحقق عدالت اجتماعی و حفظ حرمت و کرامت انسان‌ها محسوب می‌شود؛ زیرا اصول و مبانی آن ریشه در تعالیم اصیل اسلامی دارد» (هزارجریبی و صفری‌شالی، ۱۳۹۴: ۳). گفتمان تأمین اجتماعی در دولت‌های مختلف جمهوری اسلامی تحولات گوناگونی تجربه کرده و «فاقد ثبات نسبی گفتمانی بوده است با روی کار آمدن هر دولت جدید، گفتمانی تازه و آزمون نشده، مطرح و استقرار می‌یابد. سپس بعد از مدتی گفتمان حاکم، هژمونی خود را از دست داده به افول می‌گراید. در واکنش به ناکارآمدی گفتمان حاکم و در غیریت‌سازی با آن، گفتمان جدیدی، خود را برجسته نموده، مورد پذیرش توده مردم قرار می‌گیرد. اما بعد از مدتی، آن گفتمان نیز به سرنوشت گفتمان قبلی دچار گردیده، طرد می‌شود» (زایرکعبه و همکاران، ۱۳۹۹: ۱۲۸)؛ از این‌روست که هر یک از گفتمان‌های حاضر در زیست اجتماعی و سیاسی ایران، برداشت‌های متفاوت و گاهی متناقض از تأمین اجتماعی ارائه کرده‌اند. این گفتمان‌ها زمانی که بر ساحت سیاسی کشور هژمونی می‌یابند رویکردهای خود به مقولات اشاره شده را در نظام برنامه‌ریزی نیز مستولی می‌کنند. باید توجه داشت که محتوای گفتمان تأمین اجتماعی، نهادینه شدن آن و باورهای تصمیم‌سازان و سیاست‌گذاران اجتماعی، نقش غیرقابل اجتنابی در شکست یا موفقیت سیاست‌های اجتماعی به‌طور عام و سیاست‌های رفاهی به‌صورت خاص دارد (اورشات و همکاران، ۱۳۹۶). در همین راستا، پژوهش حاضر درصدد پاسخ‌گویی به این پرسش است که تأمین اجتماعی در دولت‌های بعد از انقلاب اسلامی با چه دلالت‌های معنایی تشبیت و برجسته شده که کاستی‌های را در ساحت عمل نشان می‌دهند.

چارچوب مفهومی و نظری

رفاه و تأمین اجتماعی: رفاه اجتماعی از منظر اتحادیه بین‌المللی تأمین اجتماعی عبارتست از: نظامی که به منظور خدمت و کمک به افراد به وجود می‌آید تا سلامت، زندگی بهتر و موجبات روابط مناسب‌تری را برای پیشرفت استعدادها، قابلیت‌ها و توانایی‌های انسان فراهم سازد (یزدانی، ۱۳۸۳: ۳۸). دایرةالمعارف آمریکان نیز ضمن تأکید بر تغییر مفهوم رفاه اجتماعی در طی زمان در تبیین رفاه اجتماعی چنین آورده است: رفاه اجتماعی معمولاً شامل خدماتی می‌گردد که هدف اولیه آن‌ها تثبیت و تقویت شرایط فیزیکی، اجتماعی و روانی مردم برای بهبود است؛ و مهم‌ترین هدف برنامه‌های رفاه اجتماعی را کاهش فقر ذکر کرده است (American Corporation, 1975). واژه تأمین اجتماعی نیز از منظر مقاله نامۀ شماره ۱۰۲ سازمان بین‌المللی کار (۱۹۵۲) به منزله حمایتی است که جامعه در قبال آسیب‌های اجتماعی و اقتصادی پدید آمده به واسطه قطع یا کاهش شدید درآمد افراد به علت بیماری، بارداری، حوادث و بیماری‌های ناشی از: کار، بیکاری، از کارافتادگی، سالمندی و فوت و نیز افزایش هزینه‌های درمان و نگهداری خانواده (عائله‌مندی) به اعضای خود ارائه می‌دهد (پناهی، ۱۳۸۵: ۷). دانشنامه بریتانیکا نیز اصطلاح تأمین اجتماعی را در کاربردهای بین‌المللی به معنی راهکارهای جمعی می‌داند که به موجب قانون برای ابقای درآمد فرد یا خانواده یا به منظور جبران درآمد -وقتی که قسمتی یا همه منابع درآمدی از بین بروند یا کم شوند- یا در مواقع تحمیل مخارج سنگین بر فرد به کار می‌روند (Encyclopedia Britannica, 1994).

اگر در تعاریف کلاسیک بر «تأمین و تضمین درآمد افراد و خانوارها» تأکید می‌شد در تحولات نظری متأخرتر در حوزه تأمین اجتماعی، مقوله‌هایی هم چون: خطرپذیری، جامعه‌گرایی، محیط‌زیست‌گرایی، تکنولوژی‌های اطلاعاتی و ارتباطی، کنترل و نظارت اجتماعی، جسم یا بدن و توارث جدید مطرح می‌شود (فیتزپتریک، ۱۳۸۱: ۱۰). بر همین اساس، از اواخر دهه ۱۹۷۰م. «مخاطره» جایگزین «نیاز» به عنوان اصل محوری شکل‌گیری سیاست اجتماعی و ارائه خدمات رفاهی شده است؛ چنان‌که «اولریک پک» مدعی است در حالی که در جوامع ماقبل مدرن انسجام بر پایه نیاز بود، انسجام دنیای معاصر بر پایه نگرانی است (احمدی، ۱۳۹۴: ۱۰۹).

البته باید توجه داشت که کلمه «مخاطره» طیف وسیعی از رویدادها و رفتارهای آینده را دربر می‌گیرد، مانند: مخاطرات مربوط به بیکاری، سلامت، جرم و جنایت و حتی آلودگی محیط‌زیست. سیاست‌های رفاهی پس از جنگ دوم جهانی عمدتاً معطوف به بیمه‌های جمعی در مقابل مخاطرات خارجی بود. حال آن‌که در جهان معاصر با مخاطراتی روبه‌رو هستیم که از درون ساخته می‌شوند. این مخاطرات به صورت

محصولات خود علم و فناوری ارزیابی می‌شوند. پیشرفت‌های علم و فن‌آوری همان قدر نااطمینانی و مخاطرات تولید می‌کنند که قرار است حل کنند (موسوی و ذاکر حمیدی، ۱۳۸۶).

گفتمان: «گفتمان» عبارت‌ست از «زبان به مثابه کنش اجتماعی» (فرکلاف، ۱۹۸۹: ۱۷)؛ مفهوم گفتمان دربرگیرنده همه انواع اعمال سیاسی و اجتماعی، از جمله نهادها و سازمان‌هاست (هوراث، ۱۳۷۷: ۱۵۶). هم‌چنین گفتمان‌های نظامی رابطه‌ای از معانی و کردارها هستند که هویت سوژه‌ها و ابژه‌ها را می‌سازند (استاوراکاکیس، ۲۰۰۰: ۶). پشتوانه نظری و روشی تحقیق حاضر نظریه گفتمان «ارنستو لاکلو» و «شان‌تال موفه» است^۱. در چرایی انتخاب نظریه گفتمان لاکلو و موفه به‌عنوان مبنای نظری تحقیق باید گفت که نظریه گفتمان لاکلو و موفه نظریه جامع، کاربردی و منسجمی است که از کارایی بسیار بالایی برای تبیین چگونگی ظهور، استمرار و افول گفتمان‌ها و بررسی تعامل میان آن‌ها برخوردار است. براساس این نظریه، کل حوزه اجتماعی شبکه‌ای از فرآیندها به‌شمار می‌آیند که معنا درون آن خلق می‌شود. به سخن دیگر، بین امر زبانی و غیرزبانی تمایزی نیست؛ همه چیز گفتمانی است. گفتمان‌ها خود مادی هستند و هستی‌هایی چون: اقتصاد، زیرساخت‌ها و نهادها بخشی از گفتمان هستند؛ به‌طور کلی گفتمان سازنده جهان اجتماعی است، نه آن‌گونه که «آلتوسر» می‌گوید گفتمان ساخته شده و نه آن‌گونه که فرکلاف معتقد به رابطه دیالکتیکی بین پرکتیس گفتمانی به‌مثابه یک بُعد از پرکتیس اجتماعی با دیگر ابعاد آن است. از مزایای تمایز قائل نشدن بین امر گفتمانی و غیرگفتمانی این است که تنها با یک نظریه گفتمانی می‌توان تبیینی یک دست از پدیده‌های اجتماعی و فرهنگی به‌دست داد. از این‌منظر، تحلیل گفتمان لاکلو و موفه قصد دارد نشان دهد که از طریق کدام فرآیند تلاش می‌کنیم تا معنای نشانه‌ها را تثبیت کنیم، و کدام فرآیند موجب می‌شود که برخی از تثبیت‌های معنا به چنان امر معمولی بدل شوند که آن‌ها را پدیده‌ای طبیعی به‌شمار می‌آوریم؛ از این‌رو، بازتولید معنا و تغییر نحوه انتساب معنا اعمال سیاسی‌اند. سیاست به رفتاری اشاره دارد که طی آن پیوسته امر اجتماعی را به‌گونه‌ای می‌سازیم که سایر شیوه‌ها را طرد کند. نقطه عزیمت اینجا در مفهوم «سوژه» نهفته است؛ این‌که سوژه چگونه فراخوانده شود به گفتمان‌های مطرح بستگی دارد. (فراخوان، به فرآیندی اشاره می‌کند که طی آن زبان یک موضع اجتماعی برای فرد ایجاد می‌کند و به این طریق او را به یک سوژه ایدئولوژیک بدل می‌کند) سوژه خودآیین نیست، بلکه گفتمان (یا گفتمان‌ها) آن‌را تعیین می‌کند. به تعبیر «فوکو» سوژه‌ها در گفتمان‌ها خلق می‌شود، سوژه چندپاره است؛ بدین معنی که فقط به یک شکل و صرفاً توسط یک گفتمان در یک موقعیت

واحد قرار نمی‌گیرد، بلکه گفتمان‌های مختلف موقعیت‌های متفاوتی به آن نسبت می‌دهند. از طرف دیگر، سوژه تعیین‌ناپذیر است؛ یعنی گفتمان‌های متعارض او را در موقعیت‌هایی قرار می‌دهند که باعث ایجاد تضاد می‌شوند. در اینجا غیریت‌سازی نقش اصلی را ایفا می‌کند. هر گفتمانی ضرورتاً نیاز به گفتمان رقیب دارد تا به واسطه آن هویت یافته و نظام معنایی خود را براساس آن تنظیم کند. هیچ جامعه‌ی یک‌دستی را نمی‌توان یافت که در آن فقط یک گفتمان حاکم باشد. هر گفتمانی به منظور هویت یافتن به ناچار شروع به تولید دشمن برای خود می‌کند. دوگانه‌ی شکل‌گرفته «ما» و «آن‌ها» به صورت برجسته‌سازی و حاشیه‌رانی در کردار و رفتار سوژه نمایان می‌شود. «ما» برجسته شده، و «آن‌ها» به حاشیه رانده می‌شوند؛ بنابراین هویت‌یابی به واسطه غیریت‌سازی و غیریت‌ها به کمک برجسته‌سازی و حاشیه‌رانی شکل می‌گیرند؛ از این رو هرگز نمی‌توان سیر تطور و تحول یک گفتمان یا نظام معنایی آن را مورد بررسی قرار داد، مگر آن‌که آن را در مقابل رقیب یا غیر قرار داد. نهایتاً در نظریه لاکلو و موفه هدف فهم و روشن کردن ظهور و منطق گفتمان‌ها و هویت‌های برساخت‌شده اجتماعی است که آن‌ها به کارگزاران اجتماعی اعطا می‌کنند و هم‌چنین فهم امر اجتماعی است به مثابه برساختی اجتماعی؛ بنابراین با استفاده از ابزارهای گفتمانی هر پدیده اجتماعی را می‌توان تحلیل کرد. ایده کلی در این دیدگاه این است که پدیده‌های اجتماعی هرگز تام و تمام نیستند. معانی هیچ‌گاه نمی‌توانند برای همیشه تثبیت شوند و این امر راه را برای کشمکش‌ها و چالش‌های دائمی اجتماعی بر سر تعاریف و هویت بازمی‌گذارد که خود تأثیرات اجتماعی به دنبال دارد (یورگنسن و فیلیپس، ۱۳۹۴؛ لاکلو و موفه، ۱۳۹۳؛ سلطانی، ۱۳۸۴؛ علی‌پور و همکاران، ۱۳۹۶).

روش‌شناسی پژوهش

همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، روش پژوهش حاضر، روش تحلیل گفتمان لاکلو و موفه است. در روش تحلیل گفتمان لاکلو و موفه «سامانه نشانگانی یا مفصل‌بندی هر گفتمان، به گرد دال کانونی‌اش نظام می‌یابد. در این سامانه، نشانگان و مفاهیم مانند حلقه‌های یک زنجیر عمل می‌کنند. هر حلقه دارای وزن و بار اختصاصی خود است. در این میان حلقه‌ای که دارای بیشترین اهمیت و تأثیر است، نشانه مرکزی خوانده می‌شود. مبنای شناسایی دال کانونی، امری گفتمانی است که مبنای انسجام و هماهنگی میان این دال و لحظه‌ها بوده و دال‌های دیگر براساس ارتباطی که با آن برقرار می‌کنند و پیوندی که شکل می‌گیرد، تعریف می‌شوند. این نشانه، مبنای اصلی سامان‌یابی یک خوشه نشانه‌شناختی است و کلیت یک منظومه گفتمانی بیش از هر

چیز با ارجاع به آن فهم می‌شود. این دال، در صورت تمهید سنجیده و بهینه، با انتساب به دال‌ها و مدلول‌ها و مصادیق دیگر، مبنایی فراهم می‌آورد برای هویت‌یابی گفتمان خودی، بی‌قراری گفتمان‌های هم‌آورد و به حاشیه‌رانی گفتمان هژمون. دیگر نشانه‌ها و مفاهیم یک گفتمان به دور این دال کانونی می‌گردند» (رضائی‌پناه و شوکتی‌مقرب، ۱۳۹۴: ۱۸۴). مقوله رفاه تأمین اجتماعی نمونه‌ای از یک دال اصلی است و گفتمان‌های مختلف محتوای متفاوتی به این دال می‌بخشند. این امر بنا به نظریه لاکلو و موفه (۱۳۹۳) از طریق پیوند دادن دال‌ها در قالب زنجیره‌های هم‌ارزی انجام می‌گیرد که هویت را بر اساس نسبتش با دیگران ایجاد می‌کند. بر ساخت گفتمانی «عدالت‌جسیتی» به دقت مشخص می‌کند که «تأمین اجتماعی» با چه چیزهایی هم‌ارز و معادل و با چه چیزهایی متفاوت است. واحدهای مورد مطالعه پژوهش حاضر متن سخنرانی‌های روسای دولت‌ها و مثابه سازنده گفتمان و برخی متون قوانین مصوب مرتبط با رفاه و تأمین اجتماعی در این دولت‌ها [دولت مستضعفین (۱۳۶۸-۱۳۶۰)، دولت سازندگی (۱۳۷۶-۱۳۶۸)، دولت اصلاحات (۱۳۸۴-۱۳۷۶) دولت عدالت‌محور (۱۳۹۲-۱۳۸۴)] است که از متون به روش نمونه‌گیری نظری، واحدهایی که به مسأله پژوهش حاضر مربوط بودند، به روش هدفمند شناسایی و انتخاب شدند. متون مورد تحلیل عبارتند از: سخنرانی‌های مقامات عالی کشور، خصوصاً رؤسای جمهور، قانون برنامه‌های توسعه، اقدامات عملی مربوطه و مقررات و گزارش‌های وزرات رفاه و تأمین اجتماعی است که توسط هر یک از دولت‌های مذکور در دوره زمانی خود انجام گرفته است. برنامه‌های توسعه شامل پنج برنامه توسعه^۲ بعد از انقلاب اسلامی است؛ برنامه اول توسعه (سال ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۳)، برنامه دوم توسعه (سال ۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸)، برنامه سوم توسعه (سال ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳)، برنامه چهارم توسعه (سال ۱۳۸۴ تا ۱۳۸۸)^۳، و برنامه پنجم توسعه (سال ۱۳۹۰ تا ۱۳۹۴) می‌باشد.

یافته‌های پژوهش

چنان‌که پیش‌تر اشاره شد، هدف این پژوهش، شناسایی و معرفی نشانه‌های ساخت گفتمان رفاهی در چهار دولت پس از انقلاب اسلامی است. برای این منظور سخنرانی‌های مقامات عالی کشور خصوصاً رؤسای جمهور، برنامه‌های توسعه و اقدامات عملی مربوط به امور رفاهی^۴ و مقررات رفاه و تأمین اجتماعی در هر چهار دولت مذکور به روش تحلیل گفتمان لاکلو و موفه مورد تحلیل قرار می‌گیرد؛ به این صورت که چهار دولت مذکور به ترتیب زمانی آورده شده و در هر یک، ابتدا شرایط ظهور گفتمان کلان سیاسی آن‌ها بیان می‌شود؛ چرا که گفتمان کلان سیاسی هر دولت، خرده‌گفتمان رفاهی آن دولت

را متأثر ساخته و به آن هویت و جهت می‌بخشد. در قدم بعدی، برنامه‌های توسعه و اقدامات عملی مبتنی بر آن برنامه‌ها در زمینه رفاه و تأمین اجتماعی بررسی شده و در نهایت مفصل‌بندی گفتمان رفاهی دولت مورد نظر شامل نشانه‌هایی چون: دال مرکزی، دال‌های شناور و خالی مورد تحلیل قرار می‌گیرند. به این ترتیب شباهت‌ها و تفاوت‌های گفتمان رفاهی دولت‌های مذکور در رابطه با یکدیگر آشکار می‌شوند.

گفتمان رفاه در دولت مستضعفین (۶۸-۱۳۶۰): تأکید مداوم رهبر انقلاب بر حمایت از مستضعفین و رویکرد «دولت موسوی» در حمایت از این قشر و تکرار مدام واژه مستضعف از سوی حاکمیت و دولت، گفتمان حاکم را می‌توان «گفتمان مستضعف‌محور» نامید. امام خمینی رحمته‌الله علیه معتقد بود که جهت‌گیری اقتصاد در اسلام در راستای حفظ منافع محرومان و گسترش مشارکت عمومی آنان است و مبارزه اسلام با زراندوزان بزرگ‌ترین هدیه و بشارت انسان از اسارت و فقر و تهی‌دستی به‌شمار می‌رود (مومنی، ۱۳۹۶: ۱۱۷). این ایدئولوژی باعث کشاندن گروه‌های فقیر و مستضعف از حاشیه به متن شد؛ چراکه از یک طرف طبقات پایین جامعه از یک حکومت اسلامی انتظار بهبود وضعیت خود را داشتند و از طرف دیگر حکومت جدید نیز برای حفظ پایگاه مردمی و مشروعیت حداقلی نیازمند پشتیبانی کسانی بود که مدعی حمایت از آن‌هاست؛ هم‌چنین حکومت در پی آزمایش برداشتن دستگاه دیوان‌سالاری رژیم گذشته و نیز ایجاد نیروی نظامی پشتیبان و حافظ انقلاب بود و طبقات مذکور می‌توانستند نیروی جایگزین مناسبی را فراهم نمایند (عزیزی‌مهر، ۱۳۸۹: ۹۳). حمایت از طبقات فقیر و آسیب‌پذیر جامعه یکی از وظایف اصلی دولت موسوی بوده است؛ چنان‌که وی در این رابطه می‌گوید: «بدون عدالت هر ساله صدها و هزارها فرد در این جامعه از فرط تنگ‌دستی، ترک تحصیل می‌کنند. استعدادهایی که در صورت رشد با قدرت مدیریت خود می‌توانند کشوری را متحول نمایند به خاطر نان شب، مقروض می‌شوند. آن‌ها که باید آینده‌ساز فرهنگ ما باشند چه بسیار که حتی خواندن و نوشتن نیز نمی‌آموزند. بدون عدالت این سرمایه‌های بشری به مثابه انبان بذری هستند که گوشه‌ای افتاده باشند» (موسوی، ۱۳۷۷: ۱۶). بدین ترتیب، عدالت از دیدگاه موسوی به معنای ایجاد وضعیتی است که طبقات پایین جامعه هم بتوانند از منابع و امکانات استفاده کنند. به عقیده وی، طبقات مستضعف در رقابتی نابرابر با طبقه مرفه قرار گرفته و در نتیجه نتوانسته‌اند به اندازه لازم از منابع و امکانات جامعه بهره‌برداری کنند؛ درحالی‌که ثروتمندان جامعه همه منابع را در قبضه خود قرارداده‌اند. همین مسأله باعث می‌شود دولت موسوی به دنبال ایجاد وضعیتی باشد که طبقات پایین جامعه هم بتوانند از منابع و امکانات استفاده کنند؛ و بدین ترتیب، در نتیجه هژمونی این گفتمان بسیاری

از نهادهای بیمه‌ای-حمایتی حکومت پهلوی منحل شد یا در ساختار اجرایی جدیدی به‌کار گرفته شدند. چنان‌که «سازمان ملی خدمات اجتماعی» و «سازمان تأمین خدمات درمانی» عملاً منحل شدند؛ نهادهای حمایتی پهلوی از جمله «سازمان ملی رفاه خانواده ایران»، «انجمن ملی حمایت کودکان» و... به «وزارت بهداشتی و بهزیستی» وقت انتقال یافتند؛ برخی دیگر از نهادهای حمایتی حکومتی در ساختار جدیدی هم چون «سازمان بهزیستی کشور» ادغام شدند. تغییر نام بنیادهای حمایتی همانند: «بنیاد پهلوی» به «بنیاد مستضعفان و جانبازان» صرفاً یک تغییر صوری ارزیابی نمی‌شود؛ بلکه این نام‌گذاری جدید یکی از شیوه‌های گفتمان برای تثبیت واقعیت و معانی جدید محسوب می‌شود. این تغییر نام، تحولی بنیادی در ماهیت و رویکردهای سیاست‌های رفاهی را بازنمایی می‌کند که با هدف مستضعف‌محوری صورت گرفته است. «این بنیادها با فعالیت‌های خود «نرخ تحرک اجتماعی» را در میان طبقات متوسط و پایین، افزایش دادند. آن‌ها به افرادی از گروه‌های متوسط و پایین برای حرکت به سوی موقعیت‌های اقتصادی، اجتماعی و حرفه‌ای جدید کمک کردند» (عزیزی مهر، ۱۳۸۹: ۹۶).

جدول ۱، به شرایط داخلی، خارجی و اقدامات و برنامه‌های رفاهی و تأمین اجتماعی در دوره حاکمیت گفتمان مستضعفین اشاره شده است.

جدول ۱. شرایط داخلی و خارجی مؤثر بر اقدامات و برنامه‌های رفاهی دولت مستضعفین.

شرایط داخلی	شرایط خارجی	اقدامات و برنامه‌های رفاهی و تأمین اجتماعی
اوج جنگ تحمیلی بی‌ثباتی اقتصادی اقتصاد کاملاً دولتی افزایش صادرات نفت از سال ۶۱ تا ۶۴ و کاهش آن از سال ۶۵ تا ۶۷ شعار حمایت از مستضعفان	تحریم‌های آمریکا علیه ایران غلبه گفتمان چپ مارکسیستی در جهان و چپ روشن‌فکر دینی در داخل	تدوین برنامه صفر توسعه با برنامه‌های رفاهی محدود انحلال برخی نهادهای بیمه‌ای-حمایتی حکومت پهلوی تأسیس نهادهای جدید هم‌چون بنیاد مستضعفان و جانبازان، کمیته امداد امام خمینی، بنیاد مسکن، بنیاد شهید، بنیاد پانزده خرداد، تعاونی‌های مصرف و مسکن، جهاد سازندگی و نیز سازمان بهزیستی برنامه اعطای یارانه و نظام توزیع کوپنی ایجاد طرح شهید رجایی گسترش خدمات بیمه‌ای با استخدام افراد در مشاغل دولتی

بدین ترتیب، گفتمان کلان انقلابی-اسلامی اوایل انقلاب به دلیل فضای مشحون از آمال و آرزو برای ساختن جامعه‌ای اسلامی در درون خود دارای مؤلفه‌های قدرتمند عدالت‌طلبانه بود. مهم‌ترین مسأله اجتماعی دولت موسوی، شکاف زیاد فقیر و غنی بوده و دغدغه اصلی رهبران و سیاست‌گذاران بعد از مسأله جنگ، پر کردن این شکاف‌ها و کم‌کردن فاصله طبقاتی از طریق برنامه‌های مختلف از جمله: سیاست‌های توزیعی، اقتصاد برنامه‌ریزی شده و برنامه‌های حمایتی تأمین اجتماعی و به‌طور کلی برپایی عدالت اجتماعی به معنای حمایت از فرودستان و مستضعفان بوده است؛

از این رو گفتمان رفاه دولت جنگ با ساختارشکنی از دال مرکزی گفتمان رفاه قبل از انقلاب که «صنف محوری» بود، شکل گرفت و با ایجاد تزلزل در معنای تثبیت شده و غیریت‌سازی با آن به مفصل‌بندی گفتمان خود با نشانه مرکزی «مستضعف محوری» و دال‌های شناور «حمایت بیمه‌ای از کارگران، کارمندان و بیکاران»، «حمایت همه جانبه از خانواده‌های آسیب دیده در دوران انقلاب و جنگ»، «کاهش فقر و فاصله طبقاتی»، و «پرداخت مستمری به فقرا سالمند» مبادرت نمود. گفتمان رفاهی دولت جنگ نشان می‌دهد که آن کاملاً تحت تأثیر گفتمان کلان اسلامی-انقلابی با دال اصلی «عمل به تکلیف شرعی» و دال‌های شناور «کمک به اقشار ضعیف»، «ساده زیستی»، «ادای دین نسبت به انقلاب و جنگ و رزمندگان» بوده است. در این گفتمان به بُعد «نیاز» در مقایسه با بُعد «استحقاق و شایستگی» بیشتر توجه شده است؛ هم‌چنین بیشتر اقدامات دولت و حاکمیت در قالب نهادهای حمایتی صورت گرفته و کمتر دارای چارچوب بیمه‌ای بوده است. به همین جهت، «حمایت بیمه‌ای از آحاد مردم» به دال خالی گفتمان رفاهی دولت جنگ تبدیل می‌گردد.

جدول ۲. نظام معنایی گفتمان رفاه و تأمین اجتماعی در دولت مستضعفین

دال محور (دال مرکزی)	نشانه‌گان معنایی (مدلول‌ها)	دال(های) خالی
مستضعف محوری	پرداخت مستمری به فقرا سالمند، حمایت از خانواده‌های آسیب دیده در دوران انقلاب و جنگ در قالب نهادهای رفاهی تازه تأسیس، حمایت بیمه‌ای از کارمندان، کارگران و بیکاران در قالب نهادهای بیمه‌ای و مستقر، کاهش فقر و فاصله طبقاتی	حمایت بیمه‌ای از آحاد مردم

گفتمان رفاه در دولت سازندگی (۷۶-۱۳۶۸): پایان جنگ تحمیلی و خسارت‌های ناشی از آن، بازنگری قانون اساسی، انتظار مردم برای پایان یافتن مشکلات زندگی پس از یک دهه سختی‌ها، رو به سرآشوبی بودن اقتصاد سوسیالیستی و فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و تأثیر آن بر سیاست‌های جهانی و از جمله اقتصاد ایران، کاهش سرمایه ملی، تحریم اقتصادی و برخی اقدامات بین‌المللی مبنی بر اصلاح ساختار اقتصادی کشور، از جمله عوامل طرح گفتمان سازندگی و آغاز سریع‌تر توسعه اقتصادی براساس اقتصاد آزاد ازسوی دولت بود (فاضلی و کردونی، ۱۳۸۷: ۱۳۸). جهت‌گیری اصلی سیاست‌های اقتصادی دولت هاشمی، سیاست تعدیل ساختاری بود که ازسوی بانک جهانی به کشورهای در حال توسعه و دارای اقتصاد دولتی تجویز هدف این مجموعه از سیاست‌ها در وهله اول از میان بردن عدم تعادل‌های تاریخی اقتصاد ایران و درنهایت دستیابی به «رونق اقتصادی» بود. در دوره سازندگی، لایحه برنامه‌های اول و دوم توسعه

به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. اولین برنامه توسعه کشور که قانون برنامه آن بین سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۳ اجرایی شد، تلاش در جهت تأمین قسط اسلامی و عدالت اجتماعی و خصوصاً در حوزه حمایت‌های بیمه‌ای و تأمین اجتماعی بود که از طریق بند ۵ مشتمل بر تأمین نیازمندی‌ها و گسترش حمایت‌های اقتصادی-اجتماعی از خانواده‌های شهید و... (ردیف ۵-۱)، تهیه و تدوین چارچوب نظام تأمین اجتماعی براساس اصل ۲۹ قانون اساسی^۵ و ایجاد زمینه‌های مناسب برای اجرای آن (ردیف ۵-۴)، بررسی و تدوین سیاست‌های مربوط به بیمه‌های اجتماعی روستاییان (ردیف ۵-۶) و هم‌چنین تأمین حداقل نیازهای اساسی عامه مردم از طریق (بند ۶) مشتمل بر تأمین آموزش‌های عمومی بهداشتی-درمانی و مراقبت‌های بهداشتی اولیه برای عامه مردم با تأکید بر مناطق محروم و روستایی کشور (ردیف ۶-۲) برجسته‌سازی شده‌اند. از جمله مشکلات اساسی که در برنامه اول توسعه به آن اشاره شده عبارتند از: مشخص نبودن وضعیت خدماتی (نوع خدماتی که باید ارائه گردد) و سازمانی که باعث گردیده خدمات به صورت موردی و توسط سازمان‌های متعدد ارائه گردد؛ عدم وجود اطلاعات و آمار مورد نیاز در زمینه جمعیت نیازمند این خدمات؛ کمبود نیروی انسانی متخصص ارائه خدمات، به‌ویژه در زیربخش خدمات بهداشتی؛ عدم تکافوی منابع مالی در دسترس در رابطه با حجم عظیم نیاز جامعه به این خدمات.

جهت رفع نارسایی‌های فوق، تصمیماتی به شرح زیر در برنامه اول توسعه گنجانده شد: تهیه طرح جامع تأمین اجتماعی و بهداشتی؛ پایه‌ریزی تشکیلاتی اجرای طرح جامع؛ بررسی و بازبینی و انجام تغییرات لازم در نظام بیمه درمانی، البته بخشی از تصمیمات فوق از جمله تهیه طرح جامع تأمین اجتماعی و بهداشتی تا سال ۱۳۸۳ بر روی کاغذ باقی ماند و جنبه عملی پیدا نکرد. دومین قانون برنامه توسعه در بین سال‌های ۱۳۷۴ تا ۱۳۷۸ اجرا شد؛ اما دولت در این برنامه در قالب چهار تبصره موضوع رفاه و تأمین اجتماعی را مورد توجه قرار داده است: پرداخت کمک هزینه معاش ماهانه به اقشار کم‌درآمد (تبصره ۱۲)، پرداخت مستمری به خانواده‌های ایثارگران (تبصره ۱۳)، تأمین صد درصدی نیازهای درمانی جانبازان (تبصره ۱۳ بند د) و نهایتاً پرداخت سرانه هزینه‌های درمان بیمه‌شدگان به صندوق‌های تأمین اجتماعی (تبصره ۱۸).

در مستندات برنامه دوم توسعه در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی، نقدهای زیر به عملکرد دولت صورت پذیرفت: فقدان مرجعیت واحد در امر تأمین اجتماعی به عنوان سیاست‌گذار و هماهنگ‌کننده؛ نامشخص بودن سیاست و نحوه پوشش روستاییان؛ عدم کارایی نظام بیمه درمانی کشور؛ عدم برنامه‌ریزی و هماهنگی درون سازمانی و بین بخشی. دولت برای رفع ضعف‌های فوق و اهداف برنامه دوم توسعه کشور که محور

اصلی آن، تعمیم «گسترش و بهبود نظام تأمین اجتماعی» بود، سیاست‌هایی هم چون تأمین منابع مالی به منظور ارائه خدمات حمایتی، توسعه بیمه‌های اجتماعی به گروه‌ها و اقشار مختلف مردم و توسعه بیمه خدمات درمانی اتخاذ و پیگیری نمود. در برنامه دوم توسعه به دلایلی هم چون: شکاف فزاینده طبقاتی و اعتراض‌های مردم در چند شهر به وضع بد معیشتی، توجه بیشتری به راهبرد حمایت‌های اجتماعی (هم‌زمان با توجه به راهبرد بیمه‌های اجتماعی) صورت‌گرفت و پرداخت مستمری به اقشار نیازمند و محروم مدنظر قرار گرفت. در این دوره، نهادهای مختلفی در حوزه حمایتی نیز تأسیس شدند؛ از جمله می‌توان به ستاد اجرایی فرمان امام (در سال ۱۳۶۸ و در اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی تأسیس شد) و ستاد رسیدگی به امور آزادگان (در سال ۶۸ تأسیس و در سال ۱۳۸۳ با بنیاد شهید و امور ایثارگران ادغام شد) جهت حمایت از اقشار آسیب‌پذیر جامعه به خصوص آسیب‌دیدگان ناشی از جنگ تحمیلی اشاره کرد؛ هرچند دولت سازندگی به دلیل شرایط و تقاضاهای اجتماعی مجبور به فراهم کردن امور رفاهی و تأمین اجتماعی بود؛ اما از سوی دیگر، برنامه اصلی دولت سازندگی، وداع تدریجی با اقتصاد دوران جنگ و آغاز سریع‌تر توسعه اقتصادی براساس اقتصاد آزاد و اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری بود. به اعتقاد خیلی از کارشناسان، دولت سازندگی، تأمین اجتماعی و عدالت اجتماعی را در حاشیه برنامه تعدیل ساختاری قرارداد؛ و به اقداماتی چون: کاهش تدریجی یارانه‌ها، کاهش کسری بودجه دولت از طریق کاهش هزینه‌های دولت، افزایش مالیات‌ها، خصوصی‌سازی و رهاسازی کنترل قیمت‌ها دست‌زد؛ بنابراین، تدوین و اجرای برنامه اول و دوم توسعه که عمدتاً معطوف به توسعه اقتصادی دولت‌محور و مبین برجسته‌سازی جبران کاستی‌های ناشی از توسعه اقتصادی برای آحاد جامعه بود، اما متأسفانه به دلیل اجرای ناقص سیاست تعدیل ساختاری، منتج به بهبود شرایط زندگی مردم نشدند و حاصل آن‌ها افت چشم‌گیر رفاه اکثریت مردم و گسترش فقر (به خصوص در میان طبقات پایین‌تر) و نابرابری و نارضایتی گردید. در جدول ۳، به شرایط داخلی و خارجی مؤثر بر اقدامات و برنامه‌های رفاهی دولت سازندگی اشاره شده است.

با توجه به آن‌چه گذشت، در تحلیل گفتمان رفاهی دولت سازندگی می‌توان چنین گفت که: گفتمان رفاه دولت سازندگی به ساختار شکنی از دال مرکزی گفتمان رفاه دوره جنگ که «مستضعف محوری» بود، پرداخت و با ایجاد تزلزل در معنای تثبیت شده آن، شروع به مفصل‌بندی گفتمان خود با نشانه مرکزی «جبران کاستی‌های ناشی از توسعه اقتصادی برای آحاد جامعه» کرد. در نتیجه «حمایت بیمه‌ای و درمانی از قشر کارگران، کارمندان و بیکاران»، «پرداخت مستمری به اقشار نیازمند، بی‌سرپرست و کم‌درآمد»،

جدول ۳. شرایط داخلی و خارجی مؤثر بر اقدامات و برنامه‌های رفاهی دولت سازندگی.

شرایط داخلی	شرایط خارجی	اقدامات و برنامه‌های رفاهی و تأمین اجتماعی
پایان جنگ تحمیلی بازسازی خسارت‌های ناشی از جنگ اصلاح ساختار اقتصادی به توصیه بانک جهانی بازنگری قانون اساسی	فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و تفکر سوسیالیستی تداوم نسبی تحریم‌های آمریکا علیه ایران	اولین برنامه توسعه و توجه به عدالت اجتماعی خصوصاً در بند ۵ دومین برنامه توسعه و توجه به رفاه و تأمین اجتماعی در ۴ تبصره تداوم پرداخت یارانه به کالاهای اساسی تاکید بر حمایت‌های بیمه‌ای دولت از اتحاد جامعه بیمه‌های اجتماعی روسیایان، ادغام کلی صندوق‌های دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی در صندوق بازنشستگی، ترمیم مستمری‌ها متناسب با تغییرات حداقل دستمزد و افزایش هزینه زندگی تأسیس ستاد اجرایی فرمان امام و ستاد رسیدگی به امور آزادگان

«تعمیم بیمه‌های اجتماعی و درمانی به قشرهای بیشتری از مردم» و هم‌چنین «حمایت همه‌جانبه از خانواده‌های آسیب‌دیده در دوران انقلاب و جنگ» به دال‌های شناور این گفتمان تبدیل شدند.

چنان‌که ملاحظه می‌شود، دال «حمایت‌های بیمه‌ای از آحاد مردم»، دال خالی گفتمان رفاهی دولت جنگ بود که به حوزه گفتمان‌گونگی آن سرریز شده بود؛ لذا گفتمان رفاهی سازندگی، آن را در قالب مطالبه برنامه‌های اول و دوم توسعه در درون گفتمان خود، سازماندهی کرد. اما گفتمان رفاهی سازندگی نیز با پرداختن به حمایت‌های بیمه‌ای از تحقق «حمایت‌های اجتماعی» غافل شد و به این ترتیب آن را به دال خالی گفتمان رفاهی خود مبدل ساخت.

جدول ۴. نظام معنایی گفتمان رفاه و تأمین اجتماعی در دولت سازندگی.

دال محور (دال مرکزی)	نشانگان معنایی (مدلول‌ها)	دال (های) خالی
رفاه و تأمین اجتماعی	حمایت از خانواده‌های آسیب‌دیده در دوران انقلاب و جنگ در قالب نهادهای رفاهی تازه تأسیس، پرداخت مستمری به اقشار نیازمند، بی‌سرپرست و کم‌درآمد، تعمیم بیمه‌های اجتماعی و درمانی به قشرهای بیشتری از مردم، حمایت بیمه‌ای و درمانی از کارمندان، کارگران و بیکاران در قالب نهادهای بیمه‌ای و مستقر	حمایت‌های اجتماعی

گفتمان رفاه دولت اصلاحات (۸۴-۱۳۷۶): «دولت خاتمی» از سال ۱۳۷۶ شروع و تا سال ۱۳۸۴ ادامه داشت. در این دوره، گفتمان کلان سیاسی با دال محوری «توسعه سیاسی» با دلالت‌های «جامعه مدنی»، «مشارکت و حق رأی»، «اصلاحات»، «آزادی»، «قانون‌گرایی» و «مردم‌سالاری» شکل گرفت. مدل‌های این دولت، پروژه توسعه را برخلاف دولت هاشمی در سایه یک دولت اقتدارگرا دنبال نمی‌کرد؛ بلکه این هدف را محصول حضور مؤثر جامعه مدنی و مشارکت شهروندان در فضای آزاد و قانونمند می‌دانست.

گفتمان اصلاحات از طریق دال جامعه مدنی و شهروندی بر گفتمان رفاه و تأمین اجتماعی تأثیر گذاشت. در گفتمان اصلاحات، تضمین حق برخورداری از تأمین اجتماعی و اجرای اصل ۲۹ قانون اساسی، مرحله ضروری و اجتناب‌ناپذیر برای رسیدن به جامعه مدنی و حقوق شهروندی محسوب می‌شود. این گفتمان، نظام رفاه و تأمین اجتماعی را فراتر از رفع نیازهای مادی افراد جامعه قلمداد می‌کند و باور دارد که مردم فقط نان نمی‌خواهند، مردم به دنبال کرامت‌های دیگری هستند که باید در نظام جامع تأمین اجتماعی تعریف شود و هیچ‌وقت تصور نمی‌کنند که با پرداخت یارانه و کمک‌های معیشتی می‌توان کاستی‌ها را رفع یا حتی کاهش داد. از نظر خاتمی، شرط از بین بردن فقر و برقراری رفاه از طریق رشد اقتصادی امکان‌پذیر است و بالا رفتن سطح رفاه همه مردم شرط لازم برای فقرزدایی در جامعه است، ولی شرط کافی نیست و باید این توسعه همراه با عدالت باشد و این عدالت، جز از طریق نظام تأمین اجتماعی فراگیر و کارآمد امکان‌پذیر نیست و بدین ترتیب تفسیری که از عدالت ارائه می‌دهد مبتنی بر ایجاد فرصت‌های مساوی و تضمین دسترسی برابر به امکان‌هاست.

در دوره اصلاحات، لایحه برنامه‌های سوم و چهارم توسعه کشور به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. قانون برنامه سوم توسعه در بین سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳ اجرا شد و تا سال ۱۳۸۴ ادامه یافت. این برنامه در راستای گفتمان جامعه مدنی و حقوق شهروندی دولت اصلاحات بود و در آن رهنمودهایی هم‌چون «ارتقاء فرهنگ مشارکت عمومی با تأکید بر اصل حقوق شهروندی و مسئولیت اجتماعی، نهادینه کردن 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... به ادبیات برنامه‌ریزی وارد شد» (غفاری و امیدی، ۱۳۸۸: ۱۸۳). فصل پنجم برنامه سوم توسعه به «نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها» اختصاص دارد. براساس ماده ۳۷ این برنامه، نظام تأمین اجتماعی با هدف حمایت از اقشار مختلف در برابر رویدادهای اقتصادی، اجتماعی و طبیعی و پیامدهای آن از نظر بازنشستگی، پیری، بیکاری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه‌ماندگی، حوادث و سوانح و ناتوانی‌های جسمی، ذهنی، روانی و نیاز به خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی به صورت بیمه‌ای و غیر آن، حقی است همگانی و دولت مکلف است این خدمات و حمایت‌ها را برای تمام افراد جامعه فراهم نماید. این ماده در راستای اصل ۲۹ قانون اساسی می‌باشد که جهت تحقق آن در ماده چهارم از همین فصل تصریح شده است که سازمانی مناسب، طراحی و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم گردد. با تصویب برنامه سوم توسعه در فروردین ماه ۱۳۷۹، دولت موظف شد طی

شش ماه ساختار سازمانی مناسب نظام تأمین اجتماعی را به منظور رفع تداخل وظایف دستگاه‌های موجود، تحت پوشش قراردادن کل جمعیت، افزایش کارآمدی و جلب مشارکت دستگاه‌های خیریه و امکانات مردمی تهیه کند. نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی پس از کش و قوس‌های فراوان و پیگیری‌ها و تلاش‌های «محمد ستاری فر» در بهار ۱۳۸۳ تحت عنوان «قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» به تصویب مجلس ششم رسید. این قانون با هدف جامعیت‌نگری، انتظام بخشی و یکپارچگی در برنامه‌ها و فعالیت‌های حوزه تأمین اجتماعی کشور در ۱۹ ماده طراحی شده است و براساس ماده ۱۱ این قانون وزارت رفاه و تأمین اجتماعی تشکیل شد.

هم‌چنین بند (ز) ماده ۶ این قانون، بیان می‌دارد 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 و یا برای تنظیم بازار خدمات تأمین اجتماعی و جبران نقص بازار دخالت دولت لازم باشد»؛ علاوه بر این، در بند (ی) ماده ۶ اعلام می‌دارد که «بهره‌مندی صندوق‌های فعال در سطح همگانی بیمه‌های اجتماعی و درمانی بابت هر عضو از محل منابع عمومی به صورت سرانه برابر خواهد بود، این امر مانع حمایت دولت از اقشار ضعیف جامعه نمی‌باشد». بدین ترتیب و براساس قانون فوق، شاهد حرکت دولت به سمت مشارکت بیشتر مردم و سازمان‌های غیردولتی و نیز نهادسازی به شیوه‌ای کارآمد و پاسخ‌گو در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی هستیم (عزیزی مهر، ۱۳۸۹: ۱۰۷).

از جمله مواد دیگر مرتبط با مقوله رفاه و تأمین اجتماعی در برنامه سوم می‌توان به ماده ۲۸ (ادامه بیمه‌پردازی شرکت‌های واگذار شده به بخش خصوصی و تعاونی)، ماده ۳۸ (حمایت‌های بیمه‌ای همگانی و مکمل)، ماده ۳۹ (حمایت‌های غیربیمه‌ای شامل پیشگیری، توانبخشی و حمایتی برای نیازمندان)، ماده ۴۰ (پرداخت تعهدات دولت به سازمان‌های بیمه‌ای و عدم ایجاد بدهی جدید)، ماده ۴۴ (طرح جامع خدمات به ایثارگران) و ماده ۱۷۲ (ادغام صندوق‌های مختلف نیروهای مسلح و ایجاد سازمان تأمین اجتماعی نیروهای مسلح) اشاره نمود.

قانون برنامه چهارم توسعه در زمان دولت اصلاحات به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و قرار بود بین سال‌های ۱۳۸۴-۱۳۸۸ (دوره دولت عدالت‌محور) اجرا شود، اما این برنامه ازسوی «دولت احمدی‌نژاد» اجرا نشد. شکل و محتوای این برنامه در مقایسه با برنامه‌های عمرانی و برنامه‌های توسعه قبلی و حتی بعد از آن، حاکی از هوشمندی طراحان آن و شناخت شرایط اقتصادی و اجتماعی آن دوره داشت. بخش سوم این برنامه با عنوان «توسعه سلامت، امنیت انسانی و عدالت» شامل دو فصل

تحت عناوین «ارتقای سلامت و بهبود کیفیت زندگی» و «ارتقای امنیت انسانی و عدالت اجتماعی» می‌باشد که مطالب و موضوعات رفاه و تأمین اجتماعی را در ۲۰ ماده که ۷ ماده آن تنفیذی از برنامه سوم توسعه است، مطرح می‌کند. در این برنامه به عنوان مثال، کمک مستقیم و جبرانی به اقشار آسیب‌پذیر از محل منابع حاصل از قیمت‌گذاری انرژی (بند الف ماده ۴)، ایجاد و استقرار نظام و ساز و کار تأمین اجتماعی (ماده ۹)، حق بیمه (ماده ۲۸)، بازنگری قوانین و مقررات مربوط به نیروی کار با سازوکار سه جانبه‌گرایی دولت، کارگر و کارفرما (بند د ماده ۴۱)، تشکیل شورای عالی سلامت و امنیت غذایی (ماده ۸۴)، انجام اقدامات لازم برای کاهش خطرات و زیان‌های فردی و اجتماعی اعتیاد، پیشگیری و درمان ایدز و نیز کاهش بار بیماری‌های روانی (ماده ۸۶)، ارتقای عدالت توزیعی در دسترسی عادلانه مردم به خدمات بهداشتی و درمانی (ماده ۹۰)، استقرار بیمه سلامت با محوریت پزشک خانواده و نظام ارجاع (ماده ۹۱)، درمان فوری و بدون قید و شرط مصدومین حوادث و سوانح رانندگی در مراکز خدمات بهداشتی و درمانی (ماده ۹۲)، تدوین برنامه جامع فقرزدایی و عدالت اجتماعی (ماده ۹۵)، پوشش جمعیتی خدمات و حمایت‌های مالی موردنظر اصل ۲۹ قانون اساسی (ماده ۹۶)، تدوین و اجرای سند راهبردی خدمات‌رسانی به ایثارگران با رویکرد توانمندسازی و بهبود وضعیت اشتغال، مسکن ارزان قیمت، ارتقای سطح اجتماعی، درمانی - معیشتی و غیره (ماده ۹۹) و الزام تدوین «منشور حقوق شهروندی» (ماده ۱۰۰)، گسترش حمایت‌های اجتماعی چون تأمین اجتماعی، بیمه بیکاری، حمایت‌های اجتماعی از شاغلان بازار کار غیررسمی، توانبخشی معلولین و برابری فرصت‌ها برای زنان و مردان و توانمندسازی زنان از طریق دستیابی به فرصت‌های شغلی مناسب (بند ج ماده ۱۰۱) مدنظر قرار گرفته است.

در برنامه چهارم توسعه هم شاهد تلاش دولت به منظور استقرار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی هستیم. این برنامه، مجموعه فعالیت‌های گسترده‌ای در راستای توسعه سلامت، امنیت انسانی و عدالت اجتماعی را تدارک دیده است که برای نمونه می‌توان به موضوعاتی هم‌چون: استقرار نظام تأمین اجتماعی ملی (ماده ۱۳۸)، تدوین و اجرای برنامه جامع توانمندسازی (ماده ۱۴۷)، تخصیص کارآمد و هدفمند منابع تأمین اجتماعی (ماده ۱۵۲)، افزایش پوشش جمعیتی، خدماتی و حمایت‌های نظام جامع تأمین اجتماعی (ماده ۱۵۳)، پوشش بیمه‌ای روستاییان و شاغلان شهری فاقد بیمه (بند الف ماده ۱۵۳)، پوشش ۱۰۰٪ بیمه همگانی پایه خدمات درمانی (بند ب ماده ۱۵۳)، ایجاد بیمه‌های خاص زنان سرپرست خانوار و افراد بی‌سرپرست (بند ج ماده ۱۵۳)، توانمندسازی افراد تحت پوشش مؤسسات و نهادهای حمایتی (بند د ماده ۱۵۳)، اتخاذ تمهیدات برای بازپرداخت بدهی دولت به سازمان‌های بیمه‌ای (بند ه ماده ۱۵۳)،

اقدام به منظور پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی (ماده ۱۵۴)، اتخاذ تدابیری برای توانمندسازی افراد و گروه‌های آسیب‌پذیر (بند الف ماده ۱۵۴)، بهینه‌سازی فضای اجتماعی و تعمیق ارزش‌های دینی و هنجارهای اجتماعی (بند ب ماده ۱۵۴)، شناسایی نقاط آسیب‌خیز و بحران‌زا و مدیریت آسیب‌های اجتماعی (بند ج ماده ۱۵۴)، استفاده از راهکارهای آموزشی برای پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی (بند د ماده ۱۵۴)، استفاده از توانمندی‌های سازمان‌های غیردولتی به منظور خدمات‌دهی بهتر به افراد در معرض آسیب‌های اجتماعی (بند ه ماده ۱۵۴)، بازتوانی آسیب‌دیدگان اجتماعی (بند و ماده ۱۵۴)، تدوین و اجرای سند راهبردی خدمات‌رسانی به ایثارگران (ماده ۱۵۶)، تنظیم و تصویب منشور حقوق شهروندی (ماده ۱۵۷)، گسترش حمایت‌های اجتماعی از جوانان (ماده ۱۸۱)، ایجاد پوشش‌های حمایتی از پدیدآورندگان آثار فرهنگی و هنری (ماده ۱۸۷)، تخصیص بیمه‌های بیکاری برای اصحاب فرهنگ و هنر (بند ج ماده ۱۸۷) و تقویت صندوق‌های بازنشستگی (ماده ۲۳۲) اشاره نمود.

در جدول ۵، با توجه به آن‌چه گذشت، در تحلیل گفتمان رفاهی دولت اصلاحات می‌توان چنین گفت که: گفتمان رفاه دولت اصلاحات با توسل به اصل ۲۹ قانون اساسی و جامعیت‌بخشیدن به نظام تأمین اجتماعی به ساختار شکنی از دال مرکزی گفتمان رفاه دوره سازندگی، یعنی جبران کاستی‌های ناشی از توسعه اقتصادی، پرداخته و به مفصل‌بندی گفتمان خود با نشانه مرکزی «نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» و دال‌های شناور «برخوردارانی از تأمین اجتماعی در حوزه بیمه‌ای و درمانی»، «برخوردارانی از تأمین اجتماعی در حوزه حمایتی، امدادی و توانبخشی»، «یکپارچه‌سازی صندوق‌ها و نهادهای بیمه‌ای و حمایتی»، «توانمندسازی افراد و گروه‌های آسیب‌پذیر» و «حق برخوردارانی از تأمین اجتماعی در امور اجتماعی» مبادرت نمود.

جدول ۵. شرایط داخلی و خارجی مؤثر بر اقدامات و برنامه‌های رفاهی دولت اصلاحات.

شرایط داخلی	شرایط خارجی	اقدامات و برنامه‌های رفاهی و تأمین اجتماعی
تقاضای اجتماعی برای توسعه سیاسی، جامعه مدنی و حقوق شهروندی رشد ارتباطات اینترنتی و مطبوعات	ارتباط با جهان خارج و اعتمادسازی برای رابطه با غرب و طرح گفتگوی تمدن‌ها	برنامه سوم توسعه و اختصاص فصل پنجم آن به «نظام تأمین اجتماعی و یارانه‌ها» برنامه چهارم توسعه و اختصاص بخش سوم آن به «توسعه سلامت، امنیت انسانی و عدالت» که به دلیل واقع شدن در دولت احمدی‌نژاد اجرایی نشد. بهبود کیفی و افزایش کمی موضوعات رفاه و تأمین اجتماعی در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه (۳۳ ماده در مقابل ۱۰ ماده) تصویب قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی در سال ۱۳۸۳

چنان‌که ملاحظه می‌شود، دال «حمایت‌های اجتماعی»، دال خالی گفتمان رفاهی دولت‌سازندگی بود که به حوزه گفتمان‌گونگی آن سرریز شده بود؛ لذا گفتمان رفاهی اصلاحات، آن را در قالب مطالبه برنامه‌های سوم و چهارم توسعه در درون گفتمان خود، سازماندهی کرد. اما گفتمان رفاهی اصلاحات نیز با پرداختن به حمایت‌های اجتماعی از تحقق حمایت‌های اقتصادی چون: «فقرزدایی، رفع بیکاری، عمران مناطق کمتر توسعه‌یافته» غافل شد و به این ترتیب آن‌ها را به دال‌های خالی گفتمان رفاهی خود مبدل ساخت.

در پایان می‌توان گفت در گفتمان رفاهی دوران اصلاحات، نظام جامع تأمین اجتماعی مبنای محقق ساختن عدالت اجتماعی است و از این رو می‌توان ادعا کرد که گفتمان رفاهی دوره اصلاحات، با گفتمان توسعه به مثابه آزادی مدنظر آمارتیاسن نزدیکی و قرابت داشته و بر مقولاتی نظیر: آزادی سیاسی، حقوق مدنی و اجتماعی متکی است.

جدول ۶. نظام معنایی گفتمان رفاه و تأمین اجتماعی در دولت اصلاحات.

دال (های) خالی	نشانیگان معنایی (مدلول‌ها)	دال محور (دال مرکزی)
فقرزدایی، رفع بیکاری، عمران مناطق کمتر توسعه‌یافته	برخورداری از تأمین اجتماعی در حوزه حمایتی و امدادی، یکپارچه‌سازی صندوق‌ها و نهادهای بیمه‌ای و حمایتی، توانمندسازی افراد و گروه‌های آسیب‌پذیر، برخورداری از تأمین اجتماعی در حوزه اجتماعی، برخورداری از تأمین اجتماعی در حوزه بیمه‌ای و درمان	نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی

گفتمان رفاه دولت عدالت‌محور (۹۲-۱۳۸۴): دوره دولت عدالت‌محور از سال ۱۳۸۴ با ریاست جمهوری احمدی‌نژاد، شروع و تا سال ۱۳۹۲ ادامه داشت. گفتمان اصلاحات با تمرکز بر توسعه سیاسی و جامعه مدنی موجب پدیدار شدن دال‌های خالی از نوع اقتصادی هم‌چون: فقرزدایی، رفع بیکاری، دسترسی یکسان مردم به ثروت و منابع، عمران و آبادانی مناطق کمتر توسعه‌یافته شد که زمینه را برای ظهور و تکوین گفتمان کلان جدیدی موسوم به «اصول‌گرایی عدالت‌خواه» مهیا کرد. بنا به اعتقاد رئیس این گفتمان (احمدی‌نژاد) «کلید حل مشکلات امروز کشور، نگاه عدالت‌مدار، عدالت‌گستر و عدالت‌پیشه است. آن چیزی که تاکنون در همه برنامه‌ریزی‌های ما و اجرائیات ما غایب بوده است. با همین نگاه عدالت‌محور کارهای خوبی از جمله واگذاری سهام

عدالت، محدود کردن مؤسسات دولتی از توسعه سرمایه‌گذاری جدید، توزیع مناسب منابع بانک‌ها و صرفه‌جویی در هزینه‌های مصرفی و جاری و مشخص شدن تکلیف بیمه‌نیروهای شاغل در قراردادهای پیمانکاری، از جمله این تصمیمات است. عدالت، گفتمان و آرمان مشترک مجلس هفتم و دولت نهم است و اجرای عدالت، دست بسیاری را از بیت‌المال، کوتاه خواهد کرد» (هفته‌نامه آتیه، ۱۳۸۴: ۱۵).

کارگزار برنامه پنجم توسعه، این گفتمان است. فصل سوم این برنامه با عنوان «اجتماعی» طی مواد ۲۴ تا ۴۵ به موضوع رفاه و تأمین اجتماعی پرداخته که شامل این موضوعات می‌شود: بیمه‌های اجتماعی، سلامت و درمان، مسائل حمایتی و توانمندسازی، سرمایه اجتماعی، خانواده و ایثارگران می‌پردازد. استقرار نظام جامع تأمین اجتماعی، کاهش بدهی‌های دولت به سازمان‌ها و صندوق‌های تأمین اجتماعی، درمان بی‌قید و شرط مصدومان حوادث و سوانح رانندگی، گسترش پوشش بیمه همگانی سلامت، اصلاح صندوق‌های بازنشستگی و کاهش کمک‌های دولتی به آن‌ها (ماده ۲۶)؛ اعطای مجوز تأسیس بیمه‌های اجتماعی و صندوق‌های بازنشستگی خصوصی (ماده ۲۸)؛ طراحی نظام سطح‌بندی خدمات حمایتی و توانمندسازی متناسب با شرایط بومی، منطقه‌ای و گروه‌های هدف، پرداخت حق بیمه زنان سرپرست خانوار نیازمند (ماده ۳۹)؛ گسترش دامنه اولویت ایثارگران در استفاده از امکانات؛ اجرای برنامه‌های توانمندسازی با هدف خروج حداقل ۱۰٪ خانوارهای تحت پوشش دستگاه‌های حمایتی، پرداخت بخشی از حق بیمه افراد دارای مشاغل آزاد از سوی دولت (مواد ۴۲، ۴۴ و ۴۵). با این اوصاف می‌توان گفت که معنای حمایتی، بیمه‌ای و بیمه‌ای و حمایتی از تأمین و رفاه اجتماعی در این برنامه مستور است.

یکی از اقدامات این دوره، بازنگری در اساسنامه سازمان تأمین اجتماعی بود که در آن رئیس‌جمهور به جای وزیر رفاه و تأمین اجتماعی، رئیس شورای عالی سازمان تأمین اجتماعی شد و در نتیجه ترکیب شورا دگرگون شد. ریاست رئیس‌جمهور بر این شورا با قانون تأمین اجتماعی و نظام سه‌جانبه‌گرایی مغایرت جدی داشت. این امر موجب دولتی‌تر شدن بیشتر نظام رفاه و تأمین اجتماعی شد.

اقدام دیگر در این دوره، این بود که راهبرد حمایتی نظام تأمین اجتماعی، راهبرد بیمه‌ای را تحت سیطره و نفوذ خود قرارداد و سهم قوانین و مقررات حمایتی در صندوق‌های تأمین اجتماعی به شدت افزایش یافت. هم‌چنین دولت عدالت‌محور به منظور چاره‌اندیشی درخصوص برون‌رفت از مشکلات اقتصادی و اجتماعی کشور برنامه‌ای موسوم به «طرح تحول اقتصادی» در قالب «هدفمندی یارانه‌ها در دستور کار قرارداد و آن‌را موجب توزیع عادلانه ثروت، خنثی‌سازی تحریم‌ها و سرانجام ریشه‌کنی

فقر معرفی کرد. طرح دیگر، طرح سهام عدالت بود. اهداف مورد نظر این طرح، توزیع متعادل تر درآمد و ثروت؛ افزایش ثروت و ایجاد درآمد دائمی برای خانواده‌های نیازمند؛ افزایش قدرت سرمایه‌گذاری خانواده‌های کم‌درآمد؛ و نهایتاً کاهش اندازه بخش دولتی و انتقال تصدی‌ها به عموم مردم بود؛ و در نهایت طرح مسکن مهر، یکی دیگر از برنامه‌های رفاهی این گفتمان بود.

جدول ۷. شرایط داخلی و خارجی مؤثر بر اقدامات و برنامه‌های رفاهی دولت عدالت‌محور.

شرایط داخلی	شرایط خارجی	اقدامات و برنامه‌های رفاهی و تأمین اجتماعی
طرح عدالت و توسعه اقتصادی به‌جای توسعه سیاسی افزایش درآمدهای نفتی	تشدید تحریم‌های آمریکا به جهت سیاست‌های تقابلی دولت همکاری بین‌المللی با روسیه و چین	برنامه پنجم توسعه و اختصاص فصل سوم «اجتماعی» با مواد ۲۴ تا ۴۵ به موضوع رفاه و تأمین اجتماعی تأکید بر راهبرد حمایتی نظام تأمین اجتماعی به‌جای راهبرد بیمه‌ای هدفمندی یارانه‌ها طرح سهام عدالت طرح مسکن مهر

با توجه به آن‌چه گذشت در تحلیل گفتمان رفاهی دولت عدالت‌محور می‌توان گفت که در گفتمان عدالت‌محور، ایدئولوژی عدالت‌خواهی (به معنای برابری در توزیع) و توجه به طبقات محروم جامعه، تعیین‌کننده سیاست‌ها بود. به این ترتیب گفتمان رفاهی دولت عدالت‌محور نوعی بازگشت به گفتمان رفاهی اوایل انقلاب است؛ البته با این تفاوت که اغلب این سیاست‌ها (سهام عدالت و هدفمندی یارانه‌ها) جنبه اقتصادی داشته است. این دولت با بهره‌گیری از ساز و کارهای بیمه‌ای و حمایتی در صدد حمایت‌های گسترده از همه قشرهای جامعه با توجه به نهادهای موجود تأمین اجتماعی برآمد و نقش سازمان تأمین اجتماعی را از یک سازمان بیمه اجتماعی به جایگاه تأمین اجتماعی پایه برای بخش زیادی از جمعیت کشور که عمدتاً در دهک‌های پایین و میانی جمعیت بودند، گسترش داد و خلأ عدم دسترسی همه آحاد جامعه به منابع کشور به‌طور عام و تأمین اجتماعی به‌طور خاص را پر کرد. برای نمونه تعداد جمعیت تحت پوشش سازمان تأمین اجتماعی از ۲۷ میلیون در سال ۱۳۸۴ به حدود ۳۷ میلیون نفر در سال ۱۳۹۲ به واسطه این گفتمان و با نیت خدمت‌رسانی و مهرورزی، گسترش پیدا کرد؛ از این رو گفتمان رفاهی دولت عدالت‌محور، «دسترسی یکسان آحاد و اقشار مردم به حمایت‌های تأمین اجتماعی» به‌عنوان نشانه مرکزی قرارداد و در مفصل‌بندی گفتمان رفاهی، دال‌های شناور «برخوردار آحاد مردم از تأمین اجتماعی در حوزه‌های مختلف»، «حمایت گسترده‌تر از خانواده‌های آسیب‌دیده در دوران انقلاب و جنگ»، «تعمیم بیمه‌های اجتماعی و درمانی به گروه‌های بیشتری از مردم و پرداخت

بخشی از حق بیمه آنان» و «پرداخت مستمری به اقشار محروم در قالب نهادهای کمیته امداد و بهزیستی به همه مردم در قالب طرح هدفمندی یارانه‌ها» را حول نشانه مرکزی تشکیل شده‌اند. چنان‌که ملاحظه می‌شود «فقرزدایی، رفع بیکاری، عمران مناطق کمتر توسعه یافته»، دال‌های خالی گفتمان رفاهی دولت اصلاحات بودند که به حوزه گفتمان گونگی آن سرریز شده بودند؛ لذا گفتمان رفاهی عدالت‌محور آن‌ها را در قالب مطالبه برنامه پنجم توسعه در درون گفتمان خود، سازماندهی کرد. اما گفتمان رفاهی عدالت‌محور با پرداختن به حمایت‌های اقتصادی چون: فقرزدایی، رفع بیکاری، عمران مناطق کمتر توسعه یافته از «عدالت بین نسلی»، یعنی توجه به نسل‌های آینده غافل شد و به این ترتیب آن‌را به دال‌های خالی گفتمان رفاهی خود مبدل ساخت.

جدول ۸. نظام معنایی گفتمان رفاه و تأمین اجتماعی در دولت عدالت‌محور.

دال (های) خالی	نشانگان معنایی (مدلول‌ها)	دال محور (دال مرکزی)
عدالت بین نسلی	پرداخت مستمری به اقشار محروم در قالب نهادهای کمیته امداد و بهزیستی و به همه مردم در قالب طرح هدفمندی یارانه‌ها، حمایت گسترده‌تر از خانواده‌های آسیب‌دیده در دوران انقلاب و جنگ، تعمیم بیمه‌های اجتماعی و درمانی به اقشار بیشتری از مردم و پرداخت بخشی از حق بیمه آنان، برخورداری آحاد مردم از تأمین اجتماعی در حوزه‌های مختلف	دسترسی یکسان محور

بحث و نتیجه‌گیری

تأمین اجتماعی به معنای عام در امنیت زیستن، صرف نظر از نظام سیاسی یا اقتصادی حاکم بر جامعه، خواست هر انسان و حکومتی بوده است. رژیم رفاهی صنف‌محور حکومت پهلوی به دلایلی بیشتر بر طبقات حرفه‌ای و کارگران بخش رسمی تمرکز داشت. رژیم رفاهی محدود و تک‌بخشی حکومت پهلوی بعد از انقلاب اسلامی به یک نظام رفاهی فراگیر و چندبخشی تبدیل شد و اقدامات متعددی برای دستیابی آحاد مردم به خدمات بیمه‌ای و درمانی صورت گرفت. در تمامی گفتمان‌های رفاهی پس از انقلاب اسلامی، رفاه و تأمین اجتماعی به عنوان مقوله‌ای فرابخشی در زمره وظیفه اصلی دولت و حقوق اولیه مردم پذیرفته شده است؛ اما رفاه و تأمین اجتماعی بسته به این‌که در کدام گفتمان و با چه نشانه‌ها و دال‌هایی مفصل‌بندی شده باشد، معانی متفاوتی به خود گرفته است.

گفتمان رفاهی دولت جنگ (۶۸-۱۳۶۰) با ساختار شکنی از دال مرکزی گفتمان رفاه قبل از انقلاب، یعنی صنف‌محوری و با ایجاد تزلزل در معنای تثبیت شده آن که محدود

و محصور به کارگران و کارمندان شاغل رسمی بود، به مفصل‌بندی گفتمان خود با نشانه مرکزی «مستضعف محوری» اقدام کرد. در این دوره، جنگ، پیشرفت زیادی را در امر تأمین اجتماعی به وجود آورد و این موضوع باعث شد افزایش هزینه‌های عمومی که بیشتر ناشی از جنگ بود، اهمیت چندانی نداشته باشد. دولت رفاه در این دوره، اهتمام ویژه‌ای به مقوله تأمین اجتماعی ایثارگران در معنای حداقلی (یعنی حداقل استانداردهای تأمین اجتماعی) یا تعریف خاص آن داشت و در سیاست‌های خود، رویکرد برخورداری از بیمه را برای آحاد جامعه و رویکرد حمایتی را برای قشرهای مستضعف و آسیب‌دیده از جنگ و انقلاب لحاظ نموده بود. در این دوره، سیاست‌های رفاهی، وجهی انقلابی داشتند که با اصول لیبرالیسم اقتصادی مخالف و گرایش به رویکردهای سوسیال دموکراسی داشتند و دولت علاوه بر حفظ امنیت ملی، مسئول توسعه اجتماعی شناخته می‌شد.

گفتمان رفاهی دولت سازندگی (۷۶-۱۳۶۸) برای بازسازی ویرانی‌های ناشی از جنگ، وضعیت نامناسب اقتصادی و بی‌نظمی‌های ناشی از عدم برنامه‌ریزی اقتصادی و توسعه‌ای، سیاست تعدیل ساختاری اتخاذ گردید؛ به این ترتیب، دال مرکزی گفتمان رفاه دوران جنگ، یعنی «مستضعف محوری» ساختارشکنی شد. اما سیاست تعدیل ساختاری با خود، فقر و پیامدهای منفی به بار آورد؛ لذا «جبران کاستی‌های ناشی از توسعه اقتصادی برای آحاد جامعه» دال مرکزی گفتمان رفاه دوره سازندگی گردید. دولت رفاه جبران محور در این دوره با تثبیت دیوان‌سالاری کارآمد خود، نظام خدمات درمانی روستایی را به تمام کشور گسترش داد و با این گسترش هم از شکاف شهر و روستا و هم از شکاف مرکز و پیرامون کاست؛ اما این توسعه و جبران کاستی‌های آن، بار سنگینی بردوش صندوق‌ها، سازمان‌های بیمه‌ای و حمایتی تحمیل کرد که باعث شد دولت‌های بعدی نیز این روند را ادامه داده و مصداق بارز جامعه مخاطره‌آمیز «اولریک بک» در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی گردند.

گفتمان رفاهی دولت اصلاحات (۸۴-۱۳۷۶) می‌خواست با استفاده از مشارکت مردمی، ظرفیت‌های مغفول قانون اساسی را در بخش‌های مختلف فعال کند؛ بر همین مبنا، اصل ۲۹ قانون اساسی، یکی از ظرفیت‌های نسبتاً مغفول قانون اساسی بود که در آن، تأمین اجتماعی را حقی همگانی دانسته و دولت را موظف کرده است که از محل درآمدهای عمومی و درآمدهای حاصل از مشارکت مردم، حمایت‌های تأمین اجتماعی را برای آحاد مردم کشور تأمین کند. در این دوره، قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، تصویب و به تشکیل وزارت رفاه و تأمین اجتماعی منجر شد؛ به این ترتیب، گفتمان رفاهی دولت اصلاحات با جامعیت بخشیدن به نظام تأمین

اجتماعی به ساختارشکنی از دال مرکزی گفتمان رفاه دوره سازندگی، یعنی جبران کاستی‌های ناشی از توسعه اقتصادی پرداخته و به مفصل‌بندی گفتمان خود با نشانه مرکزی «نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی» مبادرت نمود. در این دوره مفاهیم رفاهی در گفتمان‌های رسمی و دولت‌مردان وارد شدند و امور بیمه‌ای از امور حمایتی تفکیک شدند. در کل باید گفت دولت رفاه اصلاحات، رویکردی چندجانبه‌نگر، مدرن و انسان‌مدارانه به رفاه و تأمین اجتماعی داشت.

گفتمان رفاهی دولت عدالت‌محور (۹۲-۱۳۸۴) با تأکید بر عدالت توزیعی، مهرورزی به فقرا، خدمت‌رسانی به قشرهای فقیر و آباد کردن مناطق کمتر توسعه‌یافته، شرط حل همه مشکلات کشور را گسترش عدالت و دسترسی یکسان آحاد مردم به منابع و ثروت جامعه تلقی می‌کرد. در همین راستا، گفتمان رفاهی خود را با نشانه مرکزی «دسترسی یکسان آحاد و اقشار مردم به حمایت‌های تأمین اجتماعی» مفصل‌بندی کرد. در این گفتمان، عدالت توزیعی و نه عدالت استحقاقی و هم‌چنین فقر مطلق و نه فقر نسبی مورد نظر بود.

بنابراین تحلیل گفتمان چهار دولت مذکور در حوزه تأمین اجتماعی نشان می‌دهد که مفصل‌بندی آن در قالب نشانه‌هایی اصلی، چون: برخورداری آحاد جامعه از حمایت‌های بیمه‌ای و امدادی در گفتمان جنگ یا دفاع مقدس؛ برخورداری از حمایت‌های بیمه‌ای و اجتماعی در گفتمان سازندگی؛ برخورداری از خدمات بیمه‌ای، امدادی و تاحدودی حمایتی در گفتمان اصلاحات و برخورداری از حمایت‌های بیمه‌ای و توانبخشی در قالب گفتمان اصول‌گرایی عدالت‌محور شکل گرفته است؛ لذا برخورداری از خدمات بیمه‌ای، وجه مشترک هر چهار گفتمان رفاهی بوده است. هم‌چنین وجه غالب اقتصادی نیز با توجه به اصل ۴۴ قانون اساسی کشور در گفتمان جنگ، به شکل دولتی؛ در گفتمان سازندگی، به شکل خصوصی؛ در گفتمان اصلاحات، به شکل دولتی؛ و نهایتاً در گفتمان اصول‌گرایی عدالت‌محور، به شکل خصوصی بوده است (هزارجریبی و صفری‌شالی، ۱۳۹۴: ۴۴).

بررسی سیر تحول بیشتر اقدامات رفاهی در طی دولت‌های مذکور نشان می‌دهد که از ابتدای انقلاب تاکنون از سهم موضوعات بیمه‌ای کاسته شده (هر چند در همه گفتمان‌ها مورد توجه بوده) و بر سهم موضوعات بیمه‌ای-حمایتی افزوده شده است و در همه این ادوار سهم موضوعات حمایتی تقریباً ثابت بوده است. البته در این میان، حمایت از قشرها و گروه‌های آسیب‌پذیر و خانواده‌های شهدا، جانبازان و آزادگان از اموری است که در گفتمان رفاهی همه دولت‌ها مورد توجه خاص بوده است؛ هم‌چنین توجه به امور رفاهی ضروری و فوری نسبت به امور رفاهی غیرفوری و پیشگیرانه، بیشتر

بوده است؛ برای مثال، در همه گفتمان‌های رفاهی دولت‌های مذکور در حوزه «درمان و سلامت»، تمرکز اصلی بر مقوله درمان بوده است. علل توجه به امور حمایتی و امور رفاهی ضروری و فوری را می‌توان در مسائل داخلی و خارجی یافت؛ به این معنی که در بُعد داخلی، مسائلی چون: جنگ هشت‌ساله، گسترش جمعیت کشور، رشد شهرنشینی، جمعیت زیاد زیرخط فقر، رکود تولید و به تبع آن، بیکاری و تورم و...؛ و در بُعد خارجی، فشارهای بین‌المللی، شرایط جهانی و تحریم‌های اقتصادی موجب شده بسیاری از اқشار جامعه، آسیب‌پذیر باشند؛ به همین جهت، دولت‌ها به ناچار، خط‌مشی‌های حمایتی را در اولویت قرار داده و از دست‌یابی به رفاه همگانی ناتوان شده‌اند.

تحلیل گفتمان رفاهی چهار دولت پس از انقلاب اسلامی مطابق با پژوهش «هزارجریبی» و «صفری‌شالی» (۱۳۹۴ و ۱۳۹۵) نشان می‌دهد که هرکدام از این دولت‌ها، رفاه و تأمین اجتماعی را ذیل یک دال مرکزی متفاوت ولی با دال‌های شناور، بعضاً مشترک مفصل‌بندی کرده‌اند؛ بنابراین اقدامات، تصمیمات و قوانین اتخاذ شده در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی بیشتر از این‌که به صورت پروسه‌ای و مبتنی بر برنامه‌ریزی جامع، مستمر، هدفمند و سیستماتیک باشد، حالت پروژه‌ای، منقطع و قائم به فرد پیدا کرده است؛ یعنی هر دولتی برحسب شرایط روز و یا برداشت خاص خود از رفاه و تأمین اجتماعی، آن‌را تعریف و اجرایی کرده است. از این‌رو، در هر یک از دولت‌های مذکور و گفتمان سیاسی و اجتماعی مربوط به آن‌ها، بازتعریف نوینی از مقولات مرتبط با حوزه رفاه و تأمین اجتماعی را شاهد بوده‌ایم که حاکی از رویکردهای متفاوت و گاه متضاد آن‌ها بوده است؛ بنابراین، بین دال مرکزی گفتمان رفاهی دولت‌ها، گسست رخ داده و در نتیجه گفتمان‌های پیشین، تداوم نیافته و مکمل یکدیگر نشده‌اند؛ لذا این امر موجب کوتاه‌مدت شدن گفتمان‌های رفاهی دولت‌های پس از انقلاب اسلامی شده است.

تحولات گفتمان رفاهی دولت‌های جمهوری اسلامی از منظر دیگر نشان می‌دهد که آن‌ها بیش از آن‌که به رفاه به صورت بسته کلی تأمین امنیت اقتصادی و اجتماعی مردم نگاه کنند، به صورت رویکردی برای اقدام خیریه تأمین نیازهای فقرا نگریده و نگاهی حمایتی و پیشامدرن به رفاه اجتماعی دارند. تمام انرژی حوزه‌های رفاهی برای توجه به نیازهای عاجل و ضروری اولیه صرف می‌شود و قدرت بر ساخت گفتمان رفاهی منسجم براساس اصول هم‌بستگی و مسئولیت وجود ندارد.

هرچند دولت‌های پس از انقلاب اسلامی، گفتمان‌های رفاهی مختلفی را به وجود آورده‌اند، اما با همه این‌ها مطابق با نظر «سالارزاده» و «هاشمی‌نجف‌آبادی» (۱۳۹۳) باید گفت که جنبه‌های گوناگون رفاه اجتماعی در هر دولت نسبت به دولت پیشین بهبود یافته است؛ برای مثال، در برنامه اول توسعه باید تبصره‌ها و خط‌مشی‌ها

زیرورو می‌شد تا یک موضوع رفاهی یافت؛ درحالی‌که در جای جای برنامه سوم توسعه به نوعی به موضوع بسیار مهم رفاه اجتماعی پرداخته شده است. در تحلیل این موضوع می‌توان گفت که آن متأثر از تحولات داخلی چون: جنگ، تغییرات جمعیتی، رشد شهرنشینی، اولویت زنان برای ورود به بازار کار و...؛ هم‌چنین نشأت گرفته از تحولات جهانی چون: فروپاشی الگوی سوسیالیستی، جهانی‌شدن اقتصاد، ظهور اقتصاد فراصنعتی و... است. اما با وجود بهبود مباحث رفاه و تأمین اجتماعی در طول زمان، نظام هماهنگ و منسجمی در طرح مباحث رفاهی به وجود نیامده است؛ به عبارت دیگر، هیچ‌کدام از گفتمان‌های رفاه و تأمین اجتماعی، هرچند به صورت نسبی تداوم بخش و مکمل یکدیگر در مسیر دستیابی به دستاوردی کلان به منظور تحقق عدالت اجتماعی نبوده‌اند.

پی‌نوشت

۱. تحلیل گفتمان لاکلو و موفه، یک بسته نظری و روشی است (یورگنسن و فیلیپس، ۱۳۹۴).
۲. برنامه‌های توسعه به مجموعه برنامه‌های میان مدتی گفته می‌شود که به صورت پنج‌ساله و ازسوی دولت تنظیم شده و به تصویب مجلس می‌رسد.
۳. البته این برنامه به شکلی که ازسوی دولت خاتمی تدوین شد و مصوب مجلس نیز شده بود، ازسوی دولت احمدی‌نژاد اجرا نشد.
۴. اقدامات عملی چهار دولت پس از انقلاب اسلامی در زمینه رفاه و تأمین اجتماعی، هرچند جزو متون زبان شناختی نمی‌باشند؛ اما طبق تعریف گفتمان جزو نشانه‌های فرازبان شناختی هستند.
۵. تأمین اجتماعی یک حق همگانی عنوان شده که دولت‌ها مکلف هستند آن را از طریق به‌کارگیری درآمدهای عمومی و با استفاده از منابع حاصل از مشارکت مردم برای یک یک افراد جامعه تأمین کنند.

کتابنامه

- احمدی، حبیب؛ و دهقانی، رودابه، (۱۳۹۴). «آرا و اندیشه‌های اولریش بک (نظریه پرداز جامعه مخاطره‌آمیز)». فصلنامه توسعه اجتماعی، دوره ۱۰، شماره ۲، صص: ۱۰۲-۱۲۶.
- اورشات، ویم فون؛ اپلیکا، مایکل؛ و فوافینگر، بریگیت، (۱۳۹۶). فرهنگ و دولت رفاه. مترجم: ابوذر قاسمی نژاد با همکاری: محمدعلی ایرانمنش، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- بادینی، حسن؛ و عصمتی، زینب، (۱۳۹۱). «زمینه‌های تحقق اصول حاکم بر حقوق تأمین اجتماعی جمهوری ایران». رفاه اجتماعی، شماره ۴۴، صص: ۱۹۹-۲۳۰.
- پناهی، بهرام، (۱۳۸۵). کارکردهای تأمین اجتماعی در ایران: ضرورت برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی. چاپ اول، تهران: انتشارات مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

- زایرکعبه، رحیم؛ و همکاران، (۱۳۹۹). «تحلیل زمینه‌های جامعه‌شناختی تحول گفتمان‌های عدالت در دولت‌های خاتمی، احمدی‌نژاد و روحانی». جامعه‌شناسی اقتصادی و توسعه، سال ۹، شماره ۲، صص: ۱۲۷-۱۴۹.
- سالارزاده، نادر؛ و هاشمی‌نجف‌آبادی، سیدعادل، (۱۳۹۳). «بررسی تطبیقی برنامه‌های رفاه اجتماعی در برنامه‌های توسعه (۱۳۶۸-۱۳۸۳) با اصول مرتبط با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران». فصلنامه علوم اجتماعی. شماره ۶۵، صص: ۴۹-۷۹.
- سلطانی، سید علی اصغر، (۱۳۹۴). قدرت، گفتمان و زبان. تهران: نشر نی.
- سلطانی، سید علی اصغر، (۱۳۸۳). «تحلیل گفتمان به مثابه نظریه و روش». فصلنامه علوم سیاسی، سال ۷، شماره ۲۸، صص: ۱۵۳.
- صفری شالی، رضا، (۱۳۹۲). «بررسی گفتمان عدالت اجتماعی در دولت‌های پس از انقلاب اسلامی ایران». رساله دکتری رفاه اجتماعی. دانشگاه علامه طباطبائی.
- صفری شالی، رضا؛ و هزارجریبی، جعفر، (۱۳۹۲). «گفتمان عدالت در لوایح برنامه‌های توسعه پس از انقلاب اسلامی». فصلنامه علوم اجتماعی، شماره ۶، صص: ۱-۴۴.
- صفری شالی، رضا، (۱۳۹۵). «گفتمان عدالت دولت‌های پس از انقلاب در حوزه سلامت». فصلنامه مطالعات راهبردی، شماره ۷۴، صص: ۸۹-۱۱۴.
- عزیزی مهر، خیام، (۱۳۸۹). «دولت و سیاست‌های رفاهی در ایران معاصر». پایان‌نامه کارشناسی‌ارشد رشته برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی، دانشگاه تهران.
- غفاری، غلامرضا؛ و امید، رضا، (۱۳۸۸). کیفیت زندگی شاخص توسعه اجتماعی. تهران: نشر شیرازه.
- فیتزپتریک، تونی، (۱۳۸۱). نظریه رفاه: سیاست اجتماعی چیست. ترجمه هرمز همایون‌پور، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۶۸). چاپ اول. تهران. سازمان برنامه و بودجه.
- قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، مصوب ۱۳۸۳.
- لاکلاو، ارنستو؛ و موفه، شان‌تال، (۱۳۹۳). هژمونی و استراتژی سوسیالیستی: به سوی سیاست دموکراتیک رادیکال. ترجمه محمد رضایی، تهران: نشر ثالث.
- موسوی، مرضیه؛ و ذاکرحمیدی، معصومه، (۱۳۸۶). «مفاهیم نظری سیاست اجتماعی و تکوین دولت‌های رفاهی». ویژه‌نامه سیاست اجتماعی. دوره اول. دفتر امور اجتماعی وزارت کشور.
- مومنی، فرشاد، (۱۳۹۶). اقتصاد سیاسی توسعه در ایران امروز. تهران: نقش و نگار.

- هزارجریبی، جعفر؛ و صفری شالی، رضا، (۱۳۹۴). «بررسی گفتمان عدالت حاکم بر مقوله تأمین اجتماعی در دولت‌های پس از انقلاب اسلامی». فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی. شماره ۲۳، صص: ۴۹-۱.
- یزدانی، فرشید، (۱۳۸۳). «مفاهیم بنیادی در مباحث رفاه اجتماعی (سیاست اجتماعی، حمایت اجتماعی، رفاه و تأمین اجتماعی)». فصلنامه رفاه و تأمین اجتماعی، شماره ۱۰، صص: ۵۴-۳۱.
- یورگنسن، ماریان؛ و لوئیز، فلیپس، (۱۳۸۹). نظریه و روش در تحلیل گفتمان. ترجمه هادی جلیلی، تهران: نشر نی.

- American Corporation, (1975). *The Encyclopedia Americana International Edition*. Vol 25. Printed in USA.

- Encyclopedia Britannica. Inc (1994). *The New Encyclopedia Britannica*. Vol 27, Printed in USA.

- Laclau, E. & Mouffe, C., (1985). *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. London: Verso.

- Legatum Prosperity Index (2021). <https://www.prosperity.com>.