

A Comparative Analysis of Policies Toward Female-Headed Households in Iran: From the Qajar Era to the Islamic Republic

Zahra Ghanbari Maleh*

Abstract

This article provides a comparative analysis of the policies directed toward female-headed households during three political eras of modern Iran: the Qajar Dynasty, the Pahlavi period, and the Islamic Republic of Iran. The primary question investigates the approaches and public policies adopted by these governments to support this vulnerable group. The findings highlight significant differences in welfare policies, shaped by the political and social contexts of each era. During the Qajar period, the lack of a modern state resulted in the absence of defined welfare policies, leaving vulnerable groups without official support. In the Pahlavi era, the emergence of a nation-state introduced social security policies, but female-headed households were not specifically recognized as a separate group. In contrast, the Islamic Republic, influenced by revolutionary demands and the rise of empowerment discourses, implemented more comprehensive support policies for this group. The study employs a historical-descriptive-analytical method and relies on extensive library research. The originality of the research lies in its examination of these policies within the broader sociopolitical demands of each era, particularly focusing on the role of the state in institutionalizing welfare policies.

Keywords: Female-Headed Households, Social Welfare, Social Policy, Qajar Dynasty, Modern Iran.

* Assistant Professor, Islamic Studies Department, Payam Noor University, Tehran, Iran,
z.ghanbarimaleh@pnu.ac.ir

Date received: 22/02/2024, Date of acceptance: 13/04/2024



Introduction

Female-headed households constitute one of the most vulnerable social groups requiring specialized support from governments. This demographic includes widows, divorcees, abandoned wives, and women responsible for their families' economic and social well-being. While the challenges faced by these women have existed across all societies and periods, the advent of modern citizenship rights, the development of welfare states, and increasing societal demands for gender equity have brought their plight into sharper focus.

This article examines the evolution of policies supporting female-headed households during three distinct political periods in Iran: the Qajar Dynasty, the Pahlavi era, and the Islamic Republic of Iran. The primary question addresses how these policies were shaped in each era, reflecting the sociopolitical conditions and dominant discourses of the time.

Materials & Methods

This study employs a historical-descriptive-analytical approach, utilizing extensive library research to analyze welfare policies across the three eras. By integrating historical records, legislative documents, and social theories, the study provides a comprehensive analysis of the sociopolitical factors influencing the development of these policies.

Discussion & Result

1. The Qajar Period: Absence of Modern Welfare Policies

During the Qajar era, the absence of a modern state and citizenship rights meant that no institutionalized welfare policies existed for vulnerable groups, including female-headed households. Support for these women was primarily left to informal networks or charitable acts, often tied to religious institutions or community leaders.

- **Economic Hardship:** Many women resorted to begging, labor-intensive jobs, or even selling their children to survive. Historical records reveal cases where women appealed to local rulers or religious figures for aid, but responses were sporadic and unorganized.

- **Systemic Neglect:** The lack of a centralized government with responsibility for citizens' welfare perpetuated the marginalization of vulnerable groups.

2. The Pahlavi Era: The Birth of Social Welfare Policies

The Pahlavi era marked the emergence of a nation-state and the institutionalization of welfare policies. Social security systems began to take shape, particularly under Reza Shah, who established the foundations for modern social policies.

- **Limited Recognition:** While social security programs provided some support for vulnerable groups, female-headed households were not recognized as a distinct category. Policies primarily targeted the male breadwinner, with benefits extending to their families only indirectly.

- **Charitable Organizations:** Private and royal foundations, such as the Pahlavi Foundation, supplemented government efforts. However, these initiatives were often criticized for their lack of transparency and effectiveness.

3. The Islamic Republic: Comprehensive Support and Empowerment

The Islamic Revolution of 1979 introduced a new approach to social policies, emphasizing the support and empowerment of vulnerable groups as part of its revolutionary ethos.

- **Legal Foundations:** The Constitution of the Islamic Republic explicitly recognizes the rights of female-headed households in Article 21 and emphasizes social security for all citizens in Article 29.

- **Empowerment Policies:** Over time, the government shifted from direct financial support to empowerment strategies, including vocational training, educational opportunities, and small-business loans.

- **Multidimensional Support:** The Islamic Republic's policies address not only the economic needs of female-headed households but also their social, psychological, and cultural challenges. The establishment of multiple supportive institutions, such as the Imam Khomeini Relief Foundation and the Welfare Organization, reflects this multidimensional approach.

Discussion

The study identifies significant differences in the treatment of female-headed households across the three eras, rooted in the evolution of state structures and societal demands.

- **Role of the State:** The Qajar era's lack of a modern state left vulnerable groups unsupported. The Pahlavi state introduced welfare policies but failed to specifically

address the needs of female-headed households. The Islamic Republic's policies reflect a more comprehensive understanding of the issue, influenced by both revolutionary ideals and global discourses on gender equity.

- **Policy Evolution:** The transition from ad-hoc charity to institutionalized welfare and eventually to empowerment-focused policies highlights the increasing sophistication of social policy in Iran.

- **Challenges and Limitations:** Despite advancements, significant gaps remain, including the inefficiency of some programs and the persistence of economic and cultural barriers.

Conclusion and Implications

The study concludes that the evolution of policies for female-headed households in Iran reflects broader changes in state structure and societal values. While the Qajar era neglected these women due to the absence of a modern state, the Pahlavi era laid the groundwork for social policies, albeit without specific recognition of female-headed households. The Islamic Republic has made significant strides, integrating these women into its broader welfare and empowerment agenda.

Implications for Future Research and Policy

- **Research:** Comparative studies could analyze how similar policies have evolved in other countries, providing insights for improving Iran's approach.

- **Policy Recommendations:** Emphasizing the integration of economic, social, and cultural dimensions in empowerment programs can enhance their effectiveness. Additionally, streamlining institutional responsibilities could address inefficiencies in policy implementation.

Bibliography

- Abrahamian, Y. (2011). *A History of Modern Iran* (M. E. Fattah, Trans.). Tehran: Ney Publications. {In Persian}
- Abrahamian, Y. (2012). *Iran Between Two Revolutions* (A. Golmohammadi & M. E. Fattahi, Trans.). Tehran: Ney Publications. {In Persian}
- Akbari, M. A. (2003). *Governmental Planning in Social Security (Volume 1: 1906–1941)*. Tehran: Social Security Research Institute. {In Persian}
- Akbari, M. A. (2003). *Governmental Planning in Social Security (Volume 2: 1941–1979)*. Tehran: Social Security Research Institute. {In Persian}

145 Abstract

- Azad, H., & Rahmanian, D. (2018). Economic functions of the Pahlavi Foundation. *Journal of Islamic and Iranian History*, 39, 21–42. {In Persian}
- Brugsch, H. (1995). *In the Land of the Sun* (M. Jalilvand, Trans.). Tehran: Markaz Publications. {In Persian}
- Capuano, C. (2015). État providence, rationalisation bureaucratique et traitement du social : l'efficacité des caisses de sécurité sociale et de leurs agents en question (1945-1980). *La Découverte*, 251, 33–58.
- Courvalin, T. (2013). *Le risque social : une responsabilité au secours de la dignité de la victime*. Paris: Université Paris Nanterre.
- Delrish, B. (1996). *Women in the Qajar Era*. Tehran: Office of Religious Studies of Art. {In Persian}
- El-Lawindi, M. I., Sabry, H. A., & Elsebaie, E. H. (2018). Household headship and women's health: An exploratory study from Egypt. *The Egyptian Journal of Community Medicine*, 37(2).
- Emidi, R. (2016). Transformations in social policymaking during the Pahlavi era: The dynamics of state-society relations. *Welfare and Social Development Planning Journal*, 28, 151–192. {In Persian}
- Empowerment Headquarters for Female-Headed Households, Tehran Municipality (2015). *Selected Experiences of the Empowerment Headquarters for Female-Headed Households*. Tehran: City Publishing Institute. {In Persian}
- Erhami, A. (2015). Reflection of discourses on women and family in Iran's five-year development plans. *Research Reports of the Islamic Parliament Research Center*, 834–887. {In Persian}
- Ettehadieh, M., Pira, S., & Rouhi, S. (2013). *Under the Skin of the City: Reports of the Shiraz Police Department*. Tehran: Iranian History Publishing. {In Persian}
- Fazeli, H., & Navaei, F. (2018). Social policy for female-headed households in Iran and the world. Tehran: Welfare Organization of Iran. {In Persian}
- Forouzan, S., & Biglerian, A. (2003). Female-headed households: Opportunities and challenges. *Women's Research Quarterly*, 5, 35–58. {In Persian}
- Gerb, E. (1994). *Social Inequality: Theoretical Perspectives of Classical and Contemporary Thinkers* (M. Siahpoosh & A. Ghoreyazad, Trans.). Tehran: Contemporary Publishing. {In Persian}
- Harvard University Archives. Complaint against Fath al-Dowleh, 1920 (Document ID: 5C13118). {In Persian}
- Imam Khomeini Relief Committee (2013). *Implementation of Beneficiary Support Plans*. Retrieved September 2017, from <http://www.emdad.ir>. {In Persian}
- Islamic Republic News Agency. (2022). National Headquarters for Women and Family approves six impactful resolutions for women. Retrieved January 3, 2023, from <https://www.irna.ir/news/84986107>. {In Persian}
- Laws and Policies of the First to Sixth Development Plans of the Islamic Republic of Iran. Retrieved from the Islamic Parliament Research Center of Iran. {In Persian}
- Le Pors, A. (2010). *La citoyenneté*. Paris: Cairn.

- Moeidfard, S. (2005). Socio-cultural status of families supported by the Imam Khomeini Relief Committee. *Cultural Affairs Division of the Imam Khomeini Relief Committee*, 5–23. {In Persian}
- Moeidfard, S. (2007). Female-headed households: Untold stories and social harms. *Journal of Social Sciences Letters*, 32, 131–158. {In Persian}
- Momenizadeh, N. (2014). Comparative analysis of female-headed households. *Economic Journal*, 3–4, 95–120. {In Persian}
- Muskoub, M., & Azizi-Mehr, K. (2008). Social policy in 20th-century Iran. *Social Sciences Monthly Book Review*, 1, 70–85. {In Persian}
- Naqibi, E., & Mohammadtazizadeh, M. (2017). Legislative and executive foundations of social security for unsupported and poorly supported women. *Strategic Studies on Women Journal*, 16(64), 117–157. {In Persian}
- Nategh, H. (2006). *The Life and Times of Mirza Reza Kermani*. Germany: Nima Publishing. {In Persian}
- Plan and Budget Organization (1968). *Principles and Goals of the Fourth Development Plan*. Tehran: Plan and Budget Organization. {In Persian}
- Plan and Budget Organization (1972). *Fifth Development Plan of Iran*. Tehran: Plan and Budget Organization. {In Persian}
- Riyahi, A. (n.d.). Social Security Organization (Iran). In *Encyclopedia of the Islamic World*, Vol. 22, 341–345. {In Persian}
- Serena, C. (1983). *Travelogue of Madame Carla Serena in Iran* (A. Saeedi, Trans.). Tehran: Zowar Bookstore. {In Persian}
- Shabiri-Nejad, A. (2003). Challenges of the comprehensive welfare and social security system in Iran. *Social Security Journal*, 13, 3–8. {In Persian}
- Sheibani, M. (2020). Meta-analysis of studies on female-headed households in Tehran. *Sociological Studies*, 26(2), 67–97. {In Persian}
- Totonchi, A., & Ranjbar Heidari, V. (2023). Sociology of policymaking towards female-headed households: A comparative study of Iran and Sweden. *Journal of Political Sociology of the Islamic Revolution*, 4(2), 129–152. {In Persian}
- Various authors. Complaint letter from Khorshid about the government, 1910 (Document ID: 39B1018). {In Persian}
- Various authors. *Marriage Certificate*, 10 Sha'ban 1270 (Document ID: 3A1019). {In Persian}
- Various authors. *Marriage Certificate*, 20 Safar 1283 AH (Document ID: 1B7530). {In Persian}
- Various authors. Petition from Fatemeh Jadid al-Islam and her guardian (Undated, Document ID: 14A13118). {In Persian}
- Various authors. Petition from the divorced wife of Ali Khan Qajar, 1910 (Document ID: 8B1018). {In Persian}
- Various authors. Petition from the wife of Mirza Mohammad Ali, 1910 (Document ID: 23B1018). {In Persian}

147 Abstract

Various authors. Petition to Hojjat al-Islam Aqa (Undated, Document ID: 24A1253). {In Persian}

Welfare Organization of Iran (2016). *Policies, Programs, and Actions of the Social Affairs Division*.

Tehran: Technical Publications of Iran. {In Persian}





پروہشگاہ علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

بررسی تطبیقی سیاست‌های مربوط به زنان سرپرست خانوار در ایران معاصر (قاجار، پهلوی و جمهوری اسلامی ایران)

زهره قنبری مله*

چکیده

مقاله حاضر به بررسی سیاست‌های حمایتی از زنان سرپرست خانوار به عنوان یک گروه آسیب‌پذیر، در سه نظام سیاسی ایران معاصر یعنی قاجاریه، پهلوی و جمهوری اسلامی ایران پرداخته است. سوال اصلی این است که در هر یک از این نظام‌ها، چه رویکرد حمایتی در سیاستگذاری‌های عمومی تعقیب شده است؟ پاسخ به این پرسش، خود تابعی است از وجود سیاستگذاری‌هایی که صرفاً در چارچوب نهاد دولت و سیاست‌های رفاه‌پس می‌شوند. نتیجه پژوهش نشان داد که در فقدان دولت مدرن در عصر قاجار، اصولاً از گروه‌های اجتماعی آسیب‌پذیر تعریفی وجود ندارد. با تشکیل دولت-ملت در عصر پهلوی، اولین سیاستگذاری رفاهی در راستای نهادینه ساختن تأمین اجتماعی به وجود آمد، هرچند گروه زنان سرپرست خانوار به صورت یک گروه خاص شناسایی نشد. اما در سومین دوره یعنی جمهوری اسلامی ایران، به دلیل برخاستن از متن مطالبات انقلابی از دولت و نیز رشد گفتمان توانمندسازی زنان، سیاستگذاری‌های حمایتی کامل‌تری نسبت به نظام‌های قبلی شکل گرفته است. بررسی سیاست‌های مربوطه، با توجه به مقتضیات سه دوره زمانی مورد بحث و به خصوص سطح مطالبات اجتماعی در گفتمان‌های غالب هر دوره نوآوری پژوهش حاضر می‌باشد. این مقاله به شیوه کتابخانه‌ای و به روش توصیفی-تحلیلی گردآوری شده است.

کلیدواژه‌ها: زنان بی‌سرپرست، زنان بدسرپرست، تأمین اجتماعی، سیاستگذاری حمایتی، عصر قاجاریه، ایران معاصر.

* استادیار، گروه معارف اسلامی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران، z.ghanbarimaleh@pnu.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۱۲/۰۳، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۱/۲۵



۱. مقدمه

زنان سرپرست خانوار، از جمله اقشاری هستند که زیرمجموعه گروه‌های آسیب‌پذیر و نیازمند دریافت حمایت‌های خاص از جانب دولت به حساب می‌آیند. داده‌های آماری مربوط به ۵۰ کشور حاکی از آن است که از هر پنج زن یک نفر سرپرست خانوار می‌باشد و در اغلب موارد نیز در فقر به سر برده و سلامتی به دلیل عوامل بیولوژیک، تولید مثل، کار، تغذیه، استرس، جنگ و مهاجرت و غیره تحت تاثیر قرار می‌گیرد (El-Lawindi et al, 2018: 1-9).

با این حال، زنان سرپرست خانوار همیشه در تمام جوامع و اعصار وجود داشته‌اند چرا که عواملی مانند مرگ شریک زندگی، به زندان افتادن، طلاق و جدایی همیشه وجود داشته و دارند. اما آنچه امروز باعث شده است تا آنها مورد توجه خاص باشند، حاصل مولفه‌هایی مدرنی همچون پایدار شدن حقوق شهروندی، تشکیل ساختار دولت رفاه، گسترش طبقات وابسته به دولت، مسئولیت دولت در مقابل تامین شهروندان نیازمند به حمایت از یک طرف و افزایش مطالبات اجتماعی در سطح ملی و بین‌المللی در ارتباط با حقوق زنان و توانمندسازی آنها در شرایط نابرابر اجتماعی و اقتصادی از طرف دیگر است. در جوامع امروز، افزایش خانواده‌هایی با محوریت زنان، باعث جریان یافتن مسئله سرپرست خانوار بودن آنها به دورن حوزه سیاستگذاری شده است (توتونچی و رنجبرحیدری، ۱۴۰۲: ۱۳۰).

مقاله حاضر با تمرکز بر دوران معاصر، سیاستگذاری‌های مرتبط با این گروه از زنان را در یک بستر تاریخی مورد مطالعه قرار داده است. سوال اصلی این است که در هر یک از هر یک از دوران‌های قاجاریه، پهلوی و جمهوری اسلامی ایران چه سیاستهایی در زمینه زنان سرپرست خانوار از جانب حکومت‌های مذکور اعمال شده است؟ نتیجه پژوهش ضمن صحنه گذاشتن بر وجود تفاوت در سیاست‌های اعمال شده، حاکی از این واقعیت است که آنها تابعی از شرایط مطالبات اجتماعی و سیاسی و نیز ساختار نظام حاکم می‌باشند. به همین دلیل، اصولاً در دوران قاجار که همچنان با فقدان مفهوم دولت مدرن مواجه هستیم، همچنان سیاست‌های رفاهی در جامعه نهادینه نگشته و اصولاً زنان سرپرست خانوار علی‌رغم اینکه جمعیت قابل توجهی داشتند و در وضع خوبی نبودند، اما سیاست‌های حمایتی خاصی در مورد آنها به سان سایر گروه‌های آسیب‌پذیر شکل نگرفته بود. بنابراین سیاست رفاهی در قالب نهاد تامین اجتماعی و حمایت‌های خاص با روی کار آمدن دولت مدرن در دوره پهلوی ایجاد شد و این گروه از زنان را مشمول حمایت گرداند، بدون اینکه آنها را به عنوان یک گروه خاص آسیب‌پذیر شناسایی کرده باشد. پس از آن در سومین دوره، انقلاب ایران باعث بروز مطالباتی

شد که در آنها اقشار مستضعف و نیازمند کمک، جایگاه ویژه‌ای داشتند. در نتیجه این زنان به سرعت به شکل یک گروه نیازمند حمایت تعریف شده و با گذشت زمان سیاست‌های تکمیلی یک بعد از دیگری آنها را مشمول خود نمودند. این جهش در سیاستگذاری در ج.ا.ایران صرف نظر از اینکه تا حد برنامه‌ها و قوانین مذکور در عمل کارآمد و موثر بوده باشند- همچنین پرده از رشد گفتمان مربوط به مسائل زنان و از جمله توانمندسازی آنها در دو دهه اخیر برمی‌دارد. در پژوهش حاضر ضمن پراختن به پیشینه مطالعات انجام شده در این حوزه و سپس چارچوب مفهومی روشن کننده ابعاد موضوع تحقیق، رویکرد هر یک از نظام‌های سیاسی به ترتیب در مورد زنان سرپرست خانوار توضیح داده شده و با تحلیل اسناد و قوانین تلاش می‌شود تا هم سیاستگذاری‌ها روشن شود و هم عوامل اجتماعی و سیاسی تاثیرگذار به خصوص در ارتباط با نهاد دولت بر مقوله مورد بحث توضیح داده شود. در این مقاله، بررسی منابع کتابخانه‌ای گسترده به نویسنده کمک کرده است تا با روش توصیف و تحلیل داده‌ها، مطالعه را به شکل تطبیقی انجام داده و جمع‌بندی نهایی را ارائه دهد.

۲. پیشینه تحقیق

در بیان پیشینه پژوهش باید اذعان کرد که به همان ترتیبی که با گذشت زمان موضوع زنان سرپرست خانوار اهمیت یافته است، مطالعات هم در هر دوره پیرامون موضوع گسترده‌تر شده است. در ارتباط با دوره قاجار، از آنجا که منبع خاصی در دست نیست، می‌بایست برای کشف واقعیت به سراغ گزارش‌های مورخان و جهانگردان خارجی رفت که در ارتباط با زندگی اجتماعی منبع اطلاعات ارزشمندی به حساب می‌آیند. در زمینه زندگی زنان در دوره قاجار که البته در برگیرنده زنان بی‌سرپرست و یا بدسرپرست نیز می‌شود، مطالعه افسانه نجم‌آبادی که در سایت تخصصی دانشگاه هاروارد به نمایش درآمده، منبع بسیار مهمی است. این مجموعه، شامل اسنادی از نامه‌ها و عرایض، شرح حال، خاطرات، نوشته‌های درج شده در روزنامه‌هاست که تلاش می‌کند تا اطلاعاتی از زندگی زنان عصر قاجار به خواننده ارائه دهد. همچنین بشری دلریش (۱۳۷۵) در کتاب «زن در دوره قاجار» در معرفی کلی ماهیت حضور اجتماعی و فرهنگی زنان در این دوره بر اساس اسناد و نوشته‌های پراکنده موجود پرداخته است.

اما در ارتباطات با تحولات مربوط به دوران پهلوی، رضا امیدی (۱۳۹۵) در مقاله «تحولات سیاست‌گذاری اجتماعی در عصر پهلوی: فراز و فرود رابطه دولت و ملت»، سیاستگذاری رفاهی و عوامل موثر بر روند تحولات آن را در عصر پهلوی مورد مطالعه قرار داده است. در

این مقاله نویسنده برای ارائه یک چشم‌انداز کلی از سیاست‌های رفاهی تلاش می‌کند تا این مقوله را در بستر سیاسی و اجتماعی و نیز عوامل چندگانه بررسی نماید. به زعم نویسنده با روی کار آمدن دولت مدرن انواعی از نهادهای سازشی در راستای ملت‌سازی و دولت‌سازی انجام شده است که سیاست‌های رفاهی نیز در همین چارچوب قابل تحلیل هستند. سقوط پهلوی اول و فعال‌تر شدن جنبش چپ در ایران و پدیدار شدن مطالبات اجتماعی جدید، باعث شد تا در دوره پهلوی دوم به سیاست‌های رفاهی شتاب بیشتری بخشیده شود. در تحلیلی نزدیک به نتیجه‌گیری امیدی، محمود مسکوب و خیام عزیزی‌مهر، نیز (۱۳۸۷) در پژوهشی با نام «سیاست اجتماعی در ایران قرن بیستم»، به طور مفصل پیرامون شکل‌گیری سیاست اجتماعی در دوران معاصر در ایران قائل به چهار دوره تحول در زمینه سیاست رفاهی هستند. به زعم آنها، ریشه‌های سیاست اجتماعی در جنبش مشروطه نهفته است که با روی کار آمدن رضا شاه، اولین وجوه این سیاست‌ها در چارچوب قانون شکل گرفتند. دوره دوم از ۱۳۲۵ تا ۱۳۳۱ می‌باشد؛ این زمان که سال‌های کناره‌گیری رضاشاه از قدرت و فعالیت‌های اکثریتی گروه‌های مختلف سیاسی و اجتماعی است و تا کودتای مرداد ۱۳۳۲ یعنی قبضه قدرت توسط محمدرضا شاه ادامه دارد، بسیاری از ایده‌های مربوط به سیاست اجتماعی-رفاهی به طور گسترده شکل گرفته و وارد ادبیات سیاسی ایران می‌شود. بخش سوم از زمان کودتا تا زمان انقلاب است که در آن، تامین اجتماعی و خدمات درمانی و بیمه‌ای به خصوص در زمینه‌های آموزش و بهداشت رشد چشم‌گیری داشته است. و بالاخره دوره چهارم از زمان انقلاب و روی کار آمدن ج.ا. ایران شکل می‌گیرد.

در ارتباط با زنان سرپرست خانوار در ج.ا. ایران با مطالعات زیادی مواجه هستیم که از زوایای مختلف به مسئله پرداخته‌اند. در این پژوهش‌ها بیشترین تمرکز علاوه بر بررسی سیاست‌گذاری‌های و قوانین، حول محور معضلات و مشکلاتی است که این گروه اجتماعی با آن دست و پنجه نرم می‌کنند و به خصوص به روش‌های کمی و ارائه آمار اثبات می‌شوند. به عبارت دیگر رویکرد اکثر پژوهش‌ها رویکردی انتقادی نسبت به سیاست‌گذاری‌ها و تلاش برای کشف نقصان و یا خلا سیاست‌گذاری‌های لازم در این قشر است. به طور مثال، ملیحه شیبانی (۱۳۹۸) در پژوهشی با نام «فرا تحلیل مطالعات زنان سرپرست خانوار در تهران»، ۵۹ مقاله و پایان‌نامه مرتبط با موضوع زنان سرپرست خانوار را مورد مطالعه قرار داده و با یک مطالعه اسنادی و کتابخانه‌ای تلاش کرده است تا به فراتحلیل داده‌های بدست آمده بپردازد. نتایج این مطالعات در چهار بعد وضعیت اقتصادی، آموزش و مهارت، شبکه‌ها و مناسبات اجتماعی،

سلامت و بهداشت روانی نشان می‌دهد که اولین و مهمترین دغدغه زنان سرپرست خانوار مشکلات اقتصادی و مسئله اشتغال است. همچنین مشکلات جسمانی و روانی، بی‌سوادی، کم‌سوادی، عدم آموزش، اشتغال در مشاغل حاشیه‌ای و غیررسمی، بی‌ثباتی و کم‌درآمدی، عدم امنیت در تعاملات اجتماعی، تجربه خشونت در روابط، طرد از سوی شبکه‌های روابط اجتماعی، عدم جامعه‌پذیری اقتصادی، عدم خودباوری، عدم مهارت‌های اجتماعی و شغلی را نیز می‌بایست به این لیست افزود. در پژوهش همچنین بر اندک بودن حمایت‌های قانونی از این زنان تاکید شده است. حبیب فاضلی و فرهاد نوایی (۱۳۹۷) طرحی را با نام « سیاست‌گذاری اجتماعی در حوزه زنان سرپرست خانوار در ایران و جهان » به انجام رساندند. در این طرح که به طور جامع، سیاستگذاری‌های مربوط به زنان سرپرست خانوار و نیز نهادهای فعال در این حوزه بررسی شده است، نویسندگان به این مسئله اذعان داشته‌اند که بخش مهمی از وضعیت نامطلوب امروز زنان سرپرست خانوار در ایران را می‌توان در رویکردهای سیاست‌گذاران، نوع سیاست‌ها و نحوه اجرای آنها بازیافت.

در مقاله حاضر قصد بر آن نیست تا صرفاً به سیاست‌های اعمال شده پرداخته شود، بلکه نوآوری در این است که این سیاست‌ها را در سه دوره مختلف و با توجه به مقتضیات هر یک از این زمان‌ها و به خصوص سطح مطالبات اجتماعی در گفتمان‌های غالب هر دوره بررسی خواهد کرد.

۳. چارچوب مفهومی

مقوله شهروندی در جهان معاصر، به صورت یک امر درونی شده، تا حدود زیادی طبیعی و بدیهی به نظر می‌رسد. این در حالی است که در تاریخ بشریت، جوامع بسیار اندکی بوده‌اند که بر اساس این مفهوم سازماندهی شده باشند (Capuano, 2015: 43). خاستگاه اولیه این ایده به شهرهای یونان باستان برمی‌گردد، اما در عمل این مدرنیته سیاسی متولد شده در غرب مسیحی بوده است که به ویژه در زمان انقلاب‌های سیاسی قرن ۱۷ و ۱۸ در ایالات متحده و فرانسه خود را به طرز درخشانی نمایان ساخته و در عرصه عمل شهروندی و حقوق شهروندی را استقرار بخشید، هر چند این شهروندی فرسنگ‌ها با آنچه در جهان باستان اجرا می‌شد، فاصله داشت. مهمترین نتیجه شهروندی، برخورداری فرد از مجموعه‌ای از حقوق مدنی و سیاسی است که مطابق با آن او از آزادی‌های فردی، آزادی عقیده و بیان، آزادی رفت و آمد، حق به ازدواج، اصل بی‌گناه در صورت دستگیری توسط مرجع قضایی، حق داشتن وکیل برای دفاع

از خود برخوردار می‌شود. در مقابل این حقوق که می‌بایست تویط قدرت عمومی به رسمیت شناخته شود، او (شهروند) نیز موظف است به قوانین احترام بگذارد، با توجه به امکانات خود در هزینه‌های جمعی شرکت کند و در صورت وجود یک تهدید، از جامعه‌ای که عضویت آن را دارد دفاع کند (Le Pors, 2010). از سوی دیگر، شهروندی اصل مشروعیت سیاسی نیز به شمار می‌رود که مطابق با آن شهروند صرفاً تابع قانون نیست، بلکه سهمی از حاکمیت سیاسی دارد. در نتیجه شهروندان، تشکیل‌دهنده یک مجموعه سیاسی یا "جامعه شهروندان" می‌باشند که از طریق اصل انتخاب، حاکمان را برمی‌گزینند. بدین ترتیب، این جامعه شهروندان است که منبع قدرت اصلی است (Capuano, 2015: 44).

گسترش ساختار دولت رفاه به عنوان یک نظام اقتصادی حکمرانی از بعد از جنگ جهانی دوم به بعد در کشورهای اروپایی از جمله فرانسه برمی‌گردد. از این دوران به بعد، تقسیم بخش عمده‌ای از ثروتهای عمومی بین افراد جامعه، مستقیماً بر عهده خود دولت‌ها و توسط آنها صورت می‌پذیرد. این پدیده همچنین، با ایجاد پوشش‌های خدماتی از جمله انواع بیمه‌های مختلف درمانی، بازنشستگی، از کار افتادگی همراه شده است که در آغاز صرفاً جمعیت شاغل و حقوق بگیر می‌شد و سپس مشمول تمامی جمعیت گردید. بدین ترتیب به دنبال اجرای این سیاست در جهت توزیع ثروت به شیوه عادلانه است که نهاد تأمین اجتماعی در دولت‌های مدرن تأسیس شد. تأمین اجتماعی مهمترین نهادی است که در قالب آن می‌توان به درستی این تقسیم ثروت را انجام داد. هرچقدر نهاد تأمین اجتماعی توسعه یافته‌تر و کارآمدتر باشد، نائل شدن به این مقصود نزدیک‌تر خواهد بود.

تأمین اجتماعی در یک برداشت کلی با مقوله ریسک‌ها و یا خطرات اجتماعی رابطه جدانشدنی دارد، به همین دلیل از یک ماهیت جبرانی برخوردار است (Courvalin, 2013:32). در اثر بروز این ریسک‌ها است که گروه‌های آسیب‌پذیر و نیازمند به کمک بوجود می‌آیند که برای ادامه حیات خود می‌بایست مورد حمایت قرار بگیرند. برخی از این ریسک‌ها تا حدودی معطوف به وضعیت‌های ذاتی نوع بشر است مانند سالمندی که برای اکثریت قریب به اتفاق افراد، می‌تواند با ناتوانی توأم باشد. اما دسته دیگری از این ریسک‌ها شامل وضعیت‌هایی است که در اثر یک رخداد بیرونی بر فرد تحمیل می‌شود و سلامتی جسمی و روانی و یا وضعیت معیشت و زندگی عادی او را به طور جدی متاثر می‌سازد. در اینجا این دولت است که برای دچار نشدن جامعه در یک مقیاس وسیع به مسئله ریسک‌های که قابل جبران نیستند می‌بایست به طور مستقیم وارد عمل شود و در این زمینه مداخله نماید (Courvalin, 2013:32).

زنان سرپرست خانوار از جمله گروه‌های آسیب‌پذیر در هر جامعه‌ای هستند که برای حل مشکلات ناشی از زندگیشان، توسط دولت شناسایی شده و از خدمات اجتماعی و رفاهی با رویکرد تبعیض مثبت برخوردار شوند. در واقع دو مسئله پیرامون این زنان مطرح است؛ یکی سیاستگذاری‌های کلانی است که در مورد مسائل زنان در مباحث جنسیتی و توانمندسازی آنها مطرح است و دیگری به طور ویژه مربوط به آسیب پذیرتر بودن زنان سرپرست خانوار است. مقوله اول به سیاستگذاری‌های جنسیتی و دومی به سیاست‌های رفاهی مرتبط است. در این پژوهش با هدف شناخت جایگاه این زنان در سیاستگذاری دولت و اهمیت دولت در نهادینه کردن سیاست رفاهی در چارچوب ضوابط و سرشکن نمودن ثروت در جامعه جهت برخورداری اقشار نیازمند از جمله گروه مذکور، سه دوره سیاسی متوالی اما متمایز از هم مورد بررسی قرار می‌گیرد.

۴. عصر قاجار: معضل بدسرپرستی و بی‌سرپرستی زنان

وضعیت بدسرپرستی و بی‌سرپرستی برای زنان عصر قاجار با توجه به عواملی چون تعدد جنگها و به دنبال آن مرگ و میر بالای مردان، خودکامگی حاکمان و تاثیر آن به خصوص بر خانواده‌های ضعیف و بی‌بضاعت، مهاجرت مردان برای کسب معاش بیشتر و گاهی عدم بازگشت آنان به نزد خانواده و در نهایت ضعف در ساختار سیاسی و مدیریتی حکمرانان جامعه، امری غریب و بیگانه نبوده است. در دوره قاجار زنان بی‌سرپرست یا بدسرپرست شامل زنانی می‌شدند که بیوه، مطلقه، معلقه، همسران مردان زندانی، همسران مردان بیگانه و یا زنان خودسرپرست سالمند بودند که ضمن حضانت فرزندان، مسئولیت اداره اقتصادی خانواده را نیز بر عهده داشتند. با این وجود، در نبود حقوق شهروندی و نهادهایی که وظیفه‌شان شناسایی گروه‌های آسیب‌پذیر و نیز نهادهایی همچون تامین اجتماعی و خدمات حمایتی، گروه‌های فقیر و مستمند اغلب با شرایط سخت دسته و پنجه نرم کرده و برای گذارن زندگی به کارهای سخت و نیز به اموری مثل تکدی‌گری روی می‌آوردند.

تنگدستی در بین زنان بی‌سرپرست: عرایض زیادی از سوی این دسته زنان به مجلس شورای ملی، روحانیون بنام و یا بزرگان یک منطقه در دست است که نشان می‌دهد این قشر در شرایط اقتصادی نامطلوبی به سر می‌برده‌اند؛ به عنوان نمونه می‌توان از شکایت دو برادر به نام‌های کربلایی محمد علی و علی اکبر از فتح الدوله شوهرخواهرشان به کارگزاری دولت نام برد که در آن قید شده است که شوهر خواهر آنها مدت پانزده ماه است که همسر و فرزندش را

رها کرده است و در این مدت، فرزند وی درگذشته و دو برادر که خود عیال‌وار هستند، مجبور به تقبل مخارج خواهرشان شده‌اند که عملاً بار سنگینی بر آنها تحمیل شده است (سایت دانشگاه هاروارد، شکایت از فتح الدوله، ۱۳۳۸ق، ش سند: ۱۳۱۱۸۵). همچنین در نامه‌ای دیگر، زنی به حجت‌الاسلام آقا نامه نوشته و در آن از وی تقاضای پرداخت هزینه جهت تهیه خوراک می‌کند و خاطر نشان می‌سازد که حجت‌الاسلام آقا می‌تواند برای آگاهی از تنگدستی او از دیگران پرس‌وجو کند و یا کسی را برای دیدن وضعیت زندگیش به خانه او روانه نماید (همان، عریضه به حجت‌الاسلام آقا، بدون تاریخ، ش سند: ۱۲۵۳۸۲۴). در میان عرایض همچنین نمونه‌هایی وجود دارد از زنانی که همسرانشان را در جریان مبارزات مشروطه از دست داده و دچار تنگدستی شده‌اند مانند عریضه عیال مرحوم آقامحمد وکیل تجار، نماینده گیلان که با وجود سه فرزند پسر و یک فرزند دختر دچار فقر شده بودند (همان، عریضه همسر آقا محمد وکیل التجار، ۱۳۲۹، ش سند: ۱۰۱۸۳۸).

ناکارآمدی حکومت در داشتن سیاست‌های حمایتی از زنان بی‌سرپرست و یا بدسرپرست: نمونه بالا به خوبی روایتگر وجود اقشاری از زنان هستند که در نتیجه از دست دادن شریک زندگی خود بنا به هر دلیلی متحمل فقر و تنگدستی شده‌اند. اما در ارتباط با واکنش حکومت قاجار جهت تعدیل شرایط سخت معیشت این گروه از زنان، بر اساس آنچه از اسناد بدست می‌آید، به نظر می‌رسد که در شکل کلی دولت برای خود مسئولیتی خاصی متصور نیست. دلیل این نقصان، بیشتر از اینکه در ویژگی‌های حکمرانان و یا توجه‌شان به وضعیت معیشت مردم نهفته باشد، در نبود حکومتی مدرن بر مبنای مسئولیت دولت در مقابل مردم است. در این عصر جامعه، همچنان فرسنگ‌ها با حقوق شهروندی فاصله دارد و دولت خودش را در مقابل مردم مکلف و دارای مسئولیت نمی‌داند. عصر قاجار با توجه به مورثی بودن قدرت و سیادت مقام حکمران از شاه گرفته تا اربابان محلی بر مردم، کمک و حمایت به افراد جامعه، از مظاهر الطاف آنها بر رعیت به حساب می‌آید. به همین دلیل است که گاهی علت بی‌سرپرست شدن زنان و افتادشان در وادی تنگدستی خود نهاد حکومت خودکامه است؛ به طور مثال از فحوی برخی از عرایض چنین برمی‌آید که این خود دولت بوده است که با دست‌اندازی بر اراضی و دارایی افراد، زمینه تنگدستی زنان را پدید آورده است؛ چنانچه خورشید همسر علی‌محمد کاشانی طی نامه‌ای به دلیل تصاحب تنها دارایی و قطعه زمین باقی مانده از همسرش توسط دولت که با آن امرار معاش می‌کرد و از طریق درآمد حاصل از آن زندگی خود و دو فرزندش را می‌گذراند شکایت کرده و آن را عامل گرسنگی و بی‌چیزی خود و خانواده خود دانسته است (همان، نامه

بررسی تطبیقی سیاست‌های مربوط به زنان سرپرست خانوار ... (زهره قنبری مله) ۱۵۷

ای از خورشید در شکایت از دولت، ۱۳۲۹، ش سند ۱۰۱۸B۳۹). به همین دلیل است که در بررسی اسناد به نامه‌ها و عرایضی برمی‌خوریم که بی‌نتیجه باقی می‌مانند؛ به طور مثال عریضه‌های فاطمه جدیدالاسلام که در عین شرح عدم‌تمکن تامین مایحتاج و ضروریات اولیه زندگیش، از عدم دریافت پاسخ از عرایض متعدد ارسالش به تهران نیز شکوه می‌کند (همان، عریضه فاطمه جدیدالاسلام و حاجب او، بدون تاریخ، ش سند: ۱۳۱۱۸A۱۴).

فقدان نهاد متولی و پیچیدگی در رسیدگی: ضعف در پاسخ‌گویی علاوه بر عدم مداخله دولت پیرامون وضعیت معیشت، گاه ناشی از پیچیدگی بروکراسی نیز به نظر می‌رسد؛ مثلاً در عریضه عیال محمدعلی، باغبان سالار السلطنه، به مجلس نشان می‌دهد که او در کش و قوس بروکراسی اداری جهت دریافت مواجب سالیانه پس از وفات همسرش و با داشتن سه فرزند ناکام مانده است. او برای دریافت مواجب سالانه از سالارالسلطنه به نتیجه‌ای نرسیده و طی نامه‌ای به نظمیة از آنها درخواست مساعدت می‌نماید. در ادامه نیز نظمیة پرونده وی را به عدلیه ارجاع داده و در حین رسیدگی، عدلیه قیومیت فرزندان را شرط بررسی پرونده در نظر می‌گیرد. پس از اثبات قیومیت فرزندان، عدلیه خود را مرجع رسیدگی پرونده ندانسته و آن را به مجلس ارجاع می‌دهد. مجلس نیز عریضه را جهت بررسی به وزارت داخله می‌فرستاد (همان، عریضه همسر میرزا محمد علی، ۱۳۲۹، ش سند: ۱۰۱۸B۲۳). توضیحات قید شده در این پرونده، به خوبی بیانگر، فقدان نهادی است که متولی رسیدگی به این‌گونه امور باشد. نهادهایی همچون نظمیة، عدلیه و مجلس و عرایضی بی‌شماری که اصولاً خطاب به آنها نوشته می‌شد، دلالت بر این واقعیت دارد که همچنان ساختار اجتماعی بروکراسی با ایجاد نهادهایی که مسئولیت‌شان به طور ویژه رسیدگی به این سنخ از شکایات باشد فاصله زیادی دارند. هر چند نباید از قلم انداخت که با این وجود، در این دوره امور خیریه وابسته به دولت وجود داشته است.

پیامدهای فقدان سیاست رفاهی: در نبود خدمات اجتماعی، سیاست‌گذاری رفاهی، زنان از جمله اقشاری بودند که به شدت در معرض تهدید قرار داشتند. در طبقات فقیر از روستائیان گرفته تا شهرنشینان گروهی از سرناچاری اقدام به فروش زنان و دختران خود می‌نمودند. از دختران فروخته‌شده اغلب برای کار در منازل و به عنوان کنیز استفاده می‌شد و با عناوین مختلف نظیر دده، گیس سفید و یا دایه به کار گماشته می‌شدند (دلریش، ۱۳۷۵: ۶۱)؛ به عنوان نمونه محمدعلی بیک دختری به نام روزک را که پیشتر به عنوان خدمتکار در منزلش به کار مشغول بود، به مبلغ ۳۰ تومان به میرزا محمد حسین خان فروخت (سایت دانشگاه هاروارد، دنیای زنان، ۱۶ رمضان ۱۲۶۳ق، ش سند b۱ ۱۳۱۱). همچنین کنیزی به نام صنوبر نیز از سوی

شاهزاده بانو فرزند مویدالدوله به سلطان علی میرزا به قیمت ۳۵ تومان فروخته شد (همان، ۲۰ صفر ۱۲۸۳ ق، ش سند b۱ ۷۵۳۰). نظام طبقاتی جامعه و ملغی نشدن قانون برده‌داری باعث می‌شد تا اعیان از ضعف به عنوان کنیز و خدمتکار سود بجویند. همچنین عدم توان مردم در پرداخت مالیات نیز از دیگر دلایلی محسوب می‌شد که زنان و دختران فروخته می‌شدند؛ ناطق در کتاب «کارنامه و زمانه میرزا رضا کرمانی» خرید و فروش دختران و زنان را نتیجه ناچاری مردان می‌داند، زیرا پرداخت مالیات گراف به دولت مرکزی سبب می‌شد تا «رعیت به جای پول، زن و بچه هایش را بفروشد» (ناطق، ۱۳۸۵: ۱۶).

از دیگر پیامدهای فقر گسترده در این دوره رواج تکدی‌گری در بین زنان بود. توصیف کارلاسرنا از وضعیت زنان متکدی حاکی از آن است که این دسته از زنان به منظور دستیابی به خواسته‌های خود اعم از غذا یا پول، مکانهای مناسبی را همچون معابر مذهبی به قصر بر می‌گزیدند تا از این طریق بهتر و بیشتر به تامین نیازهای خود اقدام نمایند (سرنا، ۱۳۶۲: ۱۱۹). هنریش بروگش نیز ضمن تاکید بر تکدی‌گری زنان در میادین و معابر شهر، معتقد است آنان برای رسیدن به هدف «از نشان دادن چهره خود به بیگانگان ابایی ندارند و از چشمان سیاه و گیرایشان برای اینکه التماسشان موثرتر واقع گردد کمک می‌گیرند» (بروگش، ۱۳۷۴: ۸۹). در این دوره دزدی نیز بین زنان رایج است و از مهمترین نتایج حاصل از بدسرپرستی و بی‌سرپرستی زنان سرقت آنان از اموال دکانها و خانه‌ها با هدف تامین معاش و روزی بوده است. از آنجا که زنان بی‌سرپرست نیازمند تهیه حداقل مایحتاج بوده‌اند و مشاغل خاصی برای امرار معاش زنان وجود نداشته است، عموماً به سرقت و دزدی اموال دیگران روی می‌آوردند. به عنوان نمونه زنی به نام عذرا از منزل شیخ محمدرضا از معلمان مدرسه قوامیه، دو عدد کاسه مس بزرگ و چارقد و یک توپ پارچه به سرقت برده بود و کمیسری در تلاش بود تا اجناس را به صاحب اصلی برگرداند (اتحادیه و دیگران، ۱۳۹۲: ۱۶۸). در کنار تکدی‌گری و دزدی، خود فروشی نیز پیامد دیگر عدم وجود حمایت‌های اجتماعی از زنان به حساب می‌آمد. دلریش در کتاب خود به نقل از روزنامه جبل‌المتین بر این امر صحنه می‌گذارد که «چون (زنان) گرسنه و محتاج قوت لایموت می‌شوند از باب ناچاری و سد جوع به عمل فحشا و منکرات تشبث می‌نمایند (دلریش، ۱۳۷۵: ۵۹)».

در یک جمع‌بندی کلی از عصر قاجار می‌توان استنباط کرد که چرا مسئولیت دولت بر اساس قانون در زمینه معیشت و وضعیت مادی مردم از جمله مطالباتی است که در انقلاب مشروطه مطرح می‌شود.

۵. تاسیس دولت مدرن پهلوی: شکل‌گیری سیاست رفاه اجتماعی

انقلاب مشروطه در اواخر قرن نوزدهم، سرآغاز تحولات اساسی در ساختار سیاسی ایران بود که در نهایت منجر به تشکیل مجلس شد و ایجاد بسترهای شکل‌گیری دولت متمرکز شد. اوضاع اجتماعی مردم ایران در این دوران، چنانچه در بالا نمونه‌های از آن در ارتباط با زنان بیوه و بی‌سرپرست آورده شد، خوب نبود. در واقع، چنانچه مسکوب خاطر نشان می‌کند ایران با جمعیتی ده میلیونی و شاخص‌های نسبتاً نامطلوبی وارد قرن بیستم شد؛ میزان بالای مرگ و میر کودکان، متوسط امید به زندگی کمتر از سی سال، فقدان هرگونه امکانات بهداشتی و نرخ بی‌سوادی ۹۵ درصدی (مسکوب و عزیزی‌مهر، ۱۳۸۷: ۷۰) از جمله ویژگی‌های جامعه آن روز به شمار می‌آمدند.

در دوران پهلوی به طور کلی سیاست رفاهی به دو صورت به اجرا درآمد؛ یکی از طریق نهادهای قانونی و بیشتر معطوف به تامین اجتماعی در قالب اقدامات بیمه‌ای و خدماتی و شکل دوم به صورت امور خیریه که بوسیله بنیادها و انجمنهای خیریه مدیریت می‌شد. بنابراین ترکیبی از موسسات رفاهی غیردولتی و بنیادهای خیریه و نیز سیاست‌گذاری‌های دولتی در زمینه خدمات اجتماعی و رفاهی در چارچوب حقوق عمومی، گروه‌های مختلف نیازمند و آسیب‌پذیر را تحت پوشش خود قرار می‌دادند.

پهلوی اول و تاسیس تامین اجتماعی: نخستین بارقه‌های مربوط به سیاست‌های رفاه اجتماعی در مطالبات مشروطه‌خواهان کاملاً قابل شناسایی بودند. در واقع شرایط و اوضاع اجتماعی نابسامان و ناکارآمدی نظام حاکم از جمله مواردی بودند که در شکل‌گیری مبارزات علیه حکومت وقت نقش داشتند. مطالبات مدرنی که به خصوص از جانب اقشار روشنفکر آن روز مطرح می‌شدند، حاکی از ضرورت شکل‌گیری حقوق شهروندی برای انسان ایرانی داشت. به همین دلیل بود که با به قدرت رسیدن رضاخان و تشکیل دولت برپایه نظام دیوان‌سالاری مدرن به تقلید دولت‌های غربی، مقوله تامین اجتماعی به عنوان یک نهاد مدرن و در چارچوب وظیفه حکومت تاسیس شد. تامین اجتماعی از جمله برنامه‌های کلان مرتبط با خدمات اجتماعی است که مستقیماً از طرف دولت‌ها تدوین و تصویب شده و از محل درآمدهای عمومی تامین اعتبار می‌شود. در تعریف هدف غایی نهاد تامین اجتماعی گفته می‌شود که «تامین اجتماعی در پی تدارک سلسله اقداماتی برای تضمین درآمد، جبران کاهش یا قطع آن و نیز حفظ سلامت و در مجموع ایجاد امنیت خاطر در انسان می‌باشد (شیرازی، ۱۳۸۲: ۳۲۳)». این نهاد برای اولین بار در قانون استخدام ۱۳۰۱ مورد توجه قانونگذار ایرانی قرار گرفت. در این

قانون مقرر شد که کارفرمایان موظف هستند که از خانواده مستخدمان در گذشته خود، حمایت لازم را به عمل آورند. با تصویب این ماده قانونی در چارچوب ضوابط تامین اجتماعی، می‌توان گفت که قانونگذار تلویحا به وضعیت بازماندگان کارگران توجه نشان می‌دهد، بدون اینکه الزاما از همسران آنها به نام زنان سرپرست خانوار صحبتی به میان آورد. اما می‌توان چنین استنباط کرد که این زنان بی‌سرپرست شده در اثر فوت همسرانشان به عنوان بازماندگان متوفی از حمایت برخوردار می‌شدند. دومین اقدام دولت تشکیل «صندوق احتیاط کارگران طرق و شوارع» در ۱۳۰۹ بود که به تصویب مجلس رسید و مطابق با آن کارگران راه‌آهن سراسری که دچار حوادث حین کار می‌شدند، مورد حمایت قرار می‌گرفتند (مجبوبی اردکانی، ج ۲، ص ۱۸۶). به همین شکل در ۱۳۱۵ کارگران شاغل در کارگاه‌های صنعتی و معدنی به تدریج تحت پوشش صندوق احتیاط کارگران قرار گرفتند. به دنبال آن، طرح بیمه اجباری حوادث و بیماری‌های ناشی از کار، برای کارگران در ۱۳۲۲ و سپس بنگاه رفاه اجتماعی در ۱۳۲۵ به تصویب رسیدند. در تمام این حمایت‌ها برای بازماندگان مزدگیران نیز پوشش حمایتی از طرف دولت قرار داده شد (ریاحی، ۳۴۲). با این وجود، در هیچ‌یک از این اقدامات بیمه‌ای و حمایتی حرفی از زنان سرپرست خانوار نیست. فقط چنانچه در بالا گفته شد با قرار دادن پوشش‌های بیمه‌ای و حمایتی برای نان‌آور خانواده در شرایطی که در معرض خطر قرار می‌گرفت، از جمله فوت و ازکارافتادگی، تلویحا قانونگذار حمایت خود را به صورت نهاده‌ای از خانواده‌های آنها به عمل می‌آورد. در دوره پهلوی اول از مجموع قوانین و مقررات حوزه تامین اجتماعی در دوره زمانی ۱۲۸۵ تا ۱۳۲۰، ۴۳/۷ درصد مصوبات به امر بیمه‌ای و ۵۵/۵ درصد مصوبات به امر حمایتی تعلق داشتند (اکبری، ۱۳۸۲: ۷۷-۷۹).

پهلوی دوم و گسترش سیاست رفاهی: با این وجود، موضوع سیاست رفاهی را در عصر پهلوی اول، می‌توان در یک چشم‌انداز کلی از پهلوی دوم جدا کرد. دوره اول بیشتر معطوف به شکل‌گیری و همچنین ایجاد پوشش‌های حمایتی و بیمه‌ای است. در حالی که در دوره دوم، این موضوع با توجه به افزایش درآمدهای نفتی در قالب سیاست رفاهی و خدماتی به خصوص در برنامه‌های عمران استقرار یافت. با این وجود، باید گفت که دوره پهلوی اول خود در این زمینه، متأثر از انقلاب مشروطه و مطالبات آن دوره است. درحالی که در پهلوی دوم، این زمینه متأثر از مطالباتی است که در فاصله سالهای ۱۳۲۰ یعنی خلع رضاشاه از قدرت توسط انگلیسی‌ها و انتقال قدرت به محمدرضا شاه شکل می‌گیرد. در این فاصله زمانی که حدود ۱۲ سال به طول می‌انجامد و با کودتای ۱۳۳۲ به پایان می‌رسد، فضای سیاسی آزادتری که در ضعف

بررسی تطبیقی سیاست‌های مربوط به زنان سرپرست خانوار ... (زهره قنبری مله) ۱۶۱

محمدرضا شاه شکل می‌گیرد در نهایت منجر به رشد جریان چپ در ایران و مطرح شدن جدی سیاست‌های رفاهی شهروندان و تعهدات دولت در مقابل مردم از طرف حزب مذکور می‌شود. به همین دلیل با شروع دور جدیدی از اقتدار پهلوی‌ها، هرچند از نظر سیاسی فضا برای گروه مذکور بسته شد، اما تاثیر مطالبات آنها بر ارتقا سیاست‌های رفاهی برای بهبود وضعیت معیشت قابل انکار نبود.

با این وجود، گسترش قابل توجه بیمه‌های اجتماعی و نیز بنیادهای خیریه و حتی تلاش برای تغییر کلی وضعیت زنان در زمینه‌های آموزش، بهداشت و فعالیت اقتصادی که همگی در راستای برنامه‌های مدرنیزاسیون به اجرا درمی‌آمدند، اما باز هم به طور مستقیم نامی از زنان سرپرست خانوار و سیاستگذاری مشخص پیرامون آنها دیده نمی‌شود. به نظر می‌رسد با توجه به بزرگتر شدن دولت و رشد طبقه حقوق بگیر و مزدبگیر وابسته به دولت، خدمات اجتماعی، بیمه‌ای و کمک‌هایی که برای این اقشار در نظر گرفته می‌شد به خصوص در ارتباط مستمری و حمایت از بازماندگانشان در موارد فوت، از کار افتادگی و نیز آسیب‌های حین کار زنان مشمول این حمایت‌ها می‌شدند. در نتیجه، سیاست تامین اجتماعی، در عمل به صورت تلویحی از این گروه از زنان حمایت می‌نمود.

بنگاه‌ها و صندوق‌های خیریه: در ادامه سوالی که به ذهن می‌رسد، این است که آیا در ارتباط با زنانی که همسرانشان مشمولین تامین اجتماعی نمی‌شدند و با نداشتن مشاغل دولتی و یا خصوصی از هیچ‌گونه بیمه و یا خدماتی بهره‌مند نبودند، در صورت بیوه شده و تبدیل شدنشان به زنان بی‌سرپرست چگونه حمایت می‌شد؟ در این مورد با توجه به عدم اشاره به این گروه، می‌بایست به سراغ صندوق‌ها و بنگاه‌های خیریه فعال در این دوران برویم. از جمله اولین انجمن‌های حمایتی ایران، انجمن شیروخورشید بود که در سال ۱۳۰۱ به عنوان سازمانی با رویکرد امدادی تاسیس شد و در زمینه بهداشتی در موارد بلالی طبیعی، مبارزه با امراض عمومی، دستگیری از فقرا و درماندگان به ویژه در دوره قطعی، نگهداری و تعلیم و تربیت اطفال یتیم و بی‌بضاعت، تاسیس مطب‌های رایگان و مریض‌خانه‌های ثابت و سیار فعالیت می‌نمود (اکبری، ۱۳۸۲: ۶۱). دومین انجمن مهم، انجمن خدمات اجتماعی تاسیس ۱۳۲۵ بود که کارش را به عنوان نهادی عمومی در راستای بهداشت و درمان بیماران مستمند شروع کرد. این انجمن بعدها به سازمان شاهنشاهی خدمات اجتماعی تغییر نام داد و زیر نظر شاه و نیابت اشرف خواهر شاه و همچنین تعدادی از وزا و روسای بانک‌ها به فعالیت ادامه داد (اکبری، ۱۳۸۳: ۱۲۱). نکته قابل اهمیتی که باید به آن توجه کرد این است که در این دوران اصولاً از

زنان سرپرست خانوار حرفی به میان نمی‌آید، اما پیرامون کودکانی که در محرومیت و سختی معیشت زندگی می‌کردند، قانونگذار به کرات حساسیت خود و ضرورت حمایت از آنها را بروز می‌دهد. این موضوع را به خصوص می‌توان از فحوای برنامه پنجم عمرانی (۱۳۵۲-۱۳۵۶) به خوبی دریافت. در این برنامه در حوزه رفاه و تامین اجتماعی نوعی نگاه هدفمندسازی منطقه‌ای-جمعیتی شکل گرفت و اولویت بندی ارائه خدمات بر سه اصل استوارند

پایین بودن سطح درآمد (اولویت با گروه‌های مناطق عقب‌مانده شهری و روستایی و کارگران ساده)، اهمیت اجتماعی گروه (اولویت با کودکان به دلیل نقشی که در فردای جامعه دارند و معلمان به دلیل نقش حساس که در پرورش و تربیت نسل‌های آینده جامعه دارند) و ناتوانی و آسیب‌پذیری (اولویت با بهبود وضع معلولین جسمی، روانی و اجتماعی از نظر جنبه‌های انسانی و حمایت‌های اجتماعی). (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۱: ۷۹۶).

در نتیجه با فرض این مسئله که بخشی از این کودکان احتمال دارد که تک والد باشند و در نبود پدر تحت قیمومت مادر باشند، می‌توان این چنین استدلال کرد که این یکی از راههای توجه سیاست‌های حمایتی از آنها بوده است.

با وجود فعال بودن خیریه‌ها در این عصر اما در کارآمدی آنها تردید بسیاری وجود دارد. این موضوع بیشتر در نیتی است که اغلب در پشت پرده این بنگاههای خیریه وابسته به خاندان پهلوی برشمرده می‌شود. به طور مثال، در عصر دوره پهلوی دوم، شاه با یک رویکرد جدید تلاش کرد تا در کنار برنامه‌های تامین اجتماعی و افزایش بودجه‌های مربوط به آن، تصویر یک مصلح خیر را نیز از خود به نمایش گذارد. او در ۱۳۴۰ طی فرمانی اموال خود را وقف مادام‌العمر نمود و آنها را در اختیار بنیاد پهلوی قرار داد. در حکم شاه ۵ علت برای این تصمیم به وقت اموال ذکر شده بود: «بهداشت، توسعه فرهنگ، کمک به مستمندان، کمک به امور مذهبی، کمک به امور اجتماعی» (آزاد و رحمانیان، ۱۳۹۷: ۲۶). به تعبیر آبراهامیان ایده وقف اموال از طرف شاه در عمل برای ایجاد مامنی برای ثروت شخصی خود او در برابر افکار عمومی و محلی برای تمرکز و توسعه دارایی‌هایش صورت پذیرفت (آبراهامیان، ۱۳۹۲: ۲۳۳). همچنین در برخی تحلیل‌ها این اقدام شاه و به طور کلی بنیاد خیریه پهلوی یک سازمان اقتصادی بود که در حوزه‌های اقتصادی سرمایه‌گذاری گسترده‌ای انجام می‌داد (آزاد و رحمانیان، ۱۳۹۷: ۲۱).

شاید به دلیل همین مشکلات بود که در برنامه چهارم عمران (۱۳۴۷-۱۳۵۱)، مسئله رفاه اجتماعی به صورت یک فصل جداگانه مطرح شد و این طور قید شد که هدف رفاه اجتماعی

بررسی تطبیقی سیاست‌های مربوط به زنان سرپرست خانوار ... (زهره قنبری مله) ۱۶۳

این است که به تدریج از وضعیت خیریه و محدود فعلی خارج شده و به صورت یک وظیفه عمومی و به شکل سازمان یافته تحت نظارت دولت قرار گیرد (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۷: ۹۹). این موضوع روشن می‌کند که با گذشت زمان، سیاست رفاهی از اهمیت بالایی برخوردار می‌شد و تلاش می‌شد که تا حد ممکن نهادینه شده و سازماندهی شده در قالب حقوق عمومی و جز تکالیف دولت دریابد.

۶. زنان سرپرست خانوار موضوع سیاست‌گذاری‌های جمهوری اسلامی ایران

پیش از پرداختن به سیاست‌گذاری‌های مربوط به زنان سرپرست خانوار در نظام ج.ا. ایران، آنچه نباید از قلم افتاد، این است که تاسیس حکومت ج.ا. ایران به دنبال انقلاب مردمی ۱۳۵۷ و سقوط رژیم پهلوی محقق شد. بر همین اساس، سیاست‌گذاری‌ها به خصوص در سالهای اولیه، از یک طرف با آرمان‌های پرشور انقلابی گره خورد و از سوی دیگر با نوعی رویگردانی رادیکال از مدرنیزاسیون اجرا شده در رژیم قبل از خود همراه شد. همچنین با توجه به دینی شدن حکومت، خط‌مشی‌ها جدید مطابق با احکام شریعت و رهنمودهای مذهبی تنظیم و تدوین شدند. بنابراین برای درک بهتر از سیاست‌های بعد از انقلاب به طور کلی و در ارتباط با زنان سرپرست خانوار به طور خاص، همواره می‌بایست بستر سیاسی و اجتماعی شکل‌گیری آنها را در جریان انقلاب و نظام ارزشی حکومت دینی مدنظر داشت.

زنان سرپرست خانوار در گفتمان انقلابی: آرمان انقلاب ایران برای پایین کشیدن طبقات مرفه و تعیین جایگاه برای همگان و نیز تامین رفاه اقشار مستضعفین، دلیل مهمی است تا زنان سرپرست خانوار به عنوان گروه آسیب‌پذیر از همان آغاز در قانون اساسی مورد تاکید قرار بگیرند. بخشی از این شناسایی، در ارتباط با نگرش ویژه حکومت اسلامی به مسئله زنان و به خصوص مهمترین نقشی که برای او در ارتباط با نهاد خانواده و تربیت فرزندان قائل است مرتبط می‌باشد. در واقع، بینشی که پیرامون زنان سرپرست خانوار شکل گرفت، نشأت گرفته از تاکید بود که از بدو انقلاب بر حفظ بنیان خانواده و جلوگیری از آسیب به آن مطرح بود. انقلاب اسلامی تلاش داشت تا به مسئله زنان که از زمان اجرای پروژه مدرنیزاسیون به شیوه غربی به یک مقوله سیاسی بدل شده بود پاسخ جدیدی بدهد. تحلیل اسناد بالادستی نظام ج.ا. ایران از جمله قانون اساسی و قوانین مربوط به برنامه‌های شش‌گانه توسعه اقتصادی، اجتماعی و سیاسی نظام نشان می‌دهد که گفتمان انقلاب اسلامی در حوزه زنان و خانواده مبتنی بر سه محور «حفظ قداست و تحکیم نهاد خانواده»، «مشارکت اجتماعی-اقتصادی زنان» و

«استیفای حقوق زنان» قرار دارد (ارحامی، ۱۳۹۴: ۸۴۳). به همین دلیل، در گفتمان انقلاب اسلامی مفهوم مشارکت زنان با آنچه تا پیش از آن وجود داشت متفاوت می‌باشد. بی‌شک، مشارکت زنان با پرهیز از نگاه ابزاری به زن ذیل مفهوم عفت عمومی، رعایت حجاب اسلامی و همچنین ارزشگذاری نقش‌های همسری و مادری رقم خورده است (ارحامی، ۱۳۹۴: ۸۴۶).

از سیاست حمایتی به سیاست توانمندسازی زنان سرپرست خانوار: قانون اساسی ۱۳۵۸ به طور خاص در اصل ۲۱ خود زنان سرپرست خانوار را مشمول حمایت می‌داند و در اصل ۴۳ خود با تاکید بر مقوله ضرورت تامین اجتماعی، این اقشار را به طور عام مورد حمایت قرار داده است. همچنین از مهمترین اسناد در موضوع زنان سرپرست خانوار «منشور حقوق و مسئولیت‌های زنان در نظام جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۸۳ است که حقوقی مثل بیمه عمومی و خاص، خدمات مددکاری و حمایت‌های خاص را برای آنها به رسمیت می‌شناسد. با این حال رهیافت کلی قانونگذار بهتر از هر سندی در قوانین برنامه‌های شش‌گانه توسعه قابل مطالعه است.

در برنامه اول توسعه (۱۳۶۸-۱۳۷۲)، بدون اینکه نامی از زنان سرپرست خانوار آورده شود، بر اجرای اصل ۲۹ قانون اساسی تاکید شده است. در برنامه دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸) ضمن نام بردن از این گروه، در تبصره ۱۲، بر پرداخت مستقیم کمک معاش ماهیانه به زنان و کودکان بی‌سرپرست و خانواده‌های که سرپرست آنها از کارافتاده و یا خانواده‌های نیازمند زندانیان تاکید شده است. همچنین در بخش دوم این برنامه در بیان خط‌مشی‌های اساسی، در بند ۵، بر تعمیم، گسترش و بهبود نظام تامین اجتماعی در ارتباط با زنان و کودکان بی‌سرپرست صحنه گذاشته شده است. در برنامه سوم (۱۳۷۹-۱۳۸۳)، اجرای اصل ۲۹ و نیز اصل ۴۳ قانون اساسی یادآوری شده و در ماده ۱۵۸ همین برنامه، مرکز امور مشارکت زنان ریاست جمهوری به عنوان عهده دار ارائه خدمات اجتماعی به زنان در زمینه‌های مالی، حقوقی، مشاوره‌ای، آموزشی و ورزشی با الویت زنان خودسرپرست و بی‌سرپرست معرفی شده است. برنامه چهارم (۱۳۸۴-۱۳۸۸)، اما به یکباره طرح جامع‌تری در این زمینه وضع نموده که ضمن صحنه گذاشتن بر کلیات بیان‌شده در برنامه‌های قبلی، افزایش مستمری و تامین بیمه‌های خاص برای این زنان، خواستار تهیه و تدوین طرح جامع توانمندسازی زنان خودسرپرست و سرپرست خانوار با همکاری سایر سازمانها ذی‌ربط شده است. توانمندسازی الگوی جدیدی است که از این بعد وارد ادبیات مربوط به زنان و به طور خاص در ارتباط با این دسته از زنان می‌شود. در برنامه پنجم (۱۳۹۰-۱۳۹۴) بار دیگر بر اقدامات بیمه‌ای در چندین مورد خاص تاکید شده است، اما

خط‌مشی سیاست‌گذاری در این برنامه در حوزه زنان سرپرست خانوار تغییر کرده و این بار از دولت خواسته شده است که با همکاری سازمانها و دستگاههای ذیربط از جمله مرکز امور زنان و خانواده با هدف تقویت خانواده و جایگاه زنان در عرصه‌های اجتماعی به تدوین و تصویب «برنامه جامع توسعه زنان و خانواده» پردازد؛ همچنین با محورهای تحکیم خانواده و پیشگیری از آسیب‌ها از حمایت زنان سرپرست خانوار در حوزه ساماندهی به مشاغل خانگی و سایر حمایت‌ها اقدام نماید. نکته مهم در برنامه پنجم این است که حمایت‌های انجام شده در زمینه زنان سرپرست خانوار به مسئله خانواده گره می‌خورد. به همین دلیل اصل را برنامه‌های خانواده محور با ارزشگذاری نقش مادری در راستای حفظ کیان خانواده شکل می‌دهند. در برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵-۱۳۹۹)، ضمن یادآوری پوشش‌های بیمه‌ای مانند بیمه سلامت، بار دیگر تهیه و اجرای کامل طرح توانمندسازی زنان سرپرست خانوار توسط معاونت امور زنان ریاست جمهوری با همکاری دستگاههای ذیربط مورد تاکید واقع شده است. در یک جمع‌بندی کلی از سیر تحول سیاست‌گذاری‌ها وضع شده در این برنامه‌ها می‌توان این طور تحلیل نمود که سیاست‌گذاری‌ها از حمایت و کمک از جانب دولت به آرامی به سمت تمرکز بر توانمندسازی نیز حرکت کرده‌اند.

وضع سیاست‌های چندجانبه گرایانه: سیاست‌گذاری‌های اعمال شده در زمینه زنان سرپرست خانوار از بعد از انقلاب به آرامی ابعاد مختلفی از وضعیت این دسته از زنان را مورد توجه قرار داده است. در مراحل اولیه، محور اصلی توجه قانونگذار و برنامه‌ریزی‌ها بر ابعاد مادی و مشکلات اقتصادی این قشر از زنان متمرکز بود، اما به آرامی با افزایش چشم‌گیر این گروه از زنان و بررسی‌های انجام شده و روشن‌تر شدن ابعاد مسائل آنها، تمرکز و توجه علاوه بر مسائل اقتصادی که همواره در اولویت قرار دارند، به سایر جنبه‌ها از جمله ابعاد فرهنگی، عرفی و اجتماعی، روانی و عاطفی موضوع نیز جلب شده است. در واقع باید گفت رویکرد قانونگذار به مقوله توانمندسازی هم از همین شناخت نشأت گرفته است. در این زمینه تمرکز سازمان بهزیستی و سایر ارگان‌ها در سالهای اخیر که شاخص‌های مختلفی از قبیل وضعیت سواد (بنگرید به : فروزان، ۱۳۸۲)، وضعیت اشتغال و سطح کم درآمد (بنگرید به : مومنی‌زاده، ۱۳۹۳؛ فروزان، ۱۳۸۲)، تبعیض جنسیتی و مشکلات مربوط به نگرش مردانه به کار که ریشه در فرهنگ دارند (بنگرید به معیدفر، ۱۳۸۶)، مشکلات عاطفی (بنگرید به پایگاه تحلیلی خبری خانواده و زنان، اردیبهشت ۱۳۹۳)، مشکلات عدیده روانی همچون افسردگی، اضطراب

وسواس و پرخاشگری (معیدفر، ۱۳۸۶) را مورد مطالعه قرار داده‌اند، نقش بسزایی در جلب کردن نظرات به لایه‌های مختلف موضوع بازی کرده‌اند.

تعداد نهادهای حمایتی/از زنان سرپرست خانوار: در چارچوب بخش دولتی، پنج نهاد سازمان بهزیستی، دفتر توانمندسازی خانواده و زنان، کمیته امداد امام خمینی (ره)، ستاد توانمندسازی زنان سرپرست شهرداری تهران، معاونت زنان ریاست جمهوری در ارتباط با زنان سرپرست خانوار در حال فعالیت هستند. سازمان بهزیستی کشور را می‌توان مهمترین نهادی که با تشکیل پنج دفتر - دفتر امور زنان و خانواده، دفتر شبه خانواده، دفتر آسیب‌های اجتماعی، دفتر امور کودکان و نوجوانان و دفتر امور روستایی - زنان سرپرست خانوار را تحت پوشش قرار می‌دهد. حمایت‌هایی از قبیل مستمری نقدی و غیرنقدی، بیمه‌ی خدمات درمانی، پرداخت وام و آموزش‌های حرفه‌ای همگی بخشی از خدماتی است که سازمان به زنان عضو ارائه می‌دهد (نقیبی و تقی‌زاده، ۱۳۹۳، ۱۴۸). به دنبال تاکید برنامه‌های توسعه بر مقوله توانمندسازی، سازمان بهزیستی ایران با راه‌اندازی دفتر توانمندسازی خانواده و زنان، افزایش و ارتقای سطح دانش، توانایی‌ها و مهارت‌های زیستی، روانی، اجتماعی و توانمندسازی زنان سرپرست خانوار و افراد تحت تکفل آنها و نیز زنان و دختران خودسرپرست را از جمله اهداف مهم برای خود تعریف کرده است. (سازمان بهزیستی کشور، ۱۳۹۵: ۳۹).

کمیته امداد امام خمینی نیز از جمله اولین نهادهایی است که به محض پیروزی انقلاب برای حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر اعلام آمادگی نمود و تاکنون طرح‌های متعددی در زمینه‌های بیمه، بیمه درمانی، آموزش‌های حرفه‌ای و مسکن در ارتباط با زنان سرپرست خانوار عملی ساخته است (کمیته امداد، ۱۳۹۲). همچنین ستاد توانمندسازی زنان سرپرست خانوار - شهرداری تهران نیز در سال ۱۳۸۶ در راستای برنامه‌های توانمندسازی زنان کار خود را شروع کرد. طرح مهارت‌آموزی کوثر، بازارچه‌های خوداشتغالی، طرح توسعه مشاغل خانگی با هدف اشتغال‌زایی و استقلال مالی این گروه از زنان، طرح‌های آموزشی در حوزه‌های متنوع تحصیلی، شغلی، حرفه‌ای و مهارت‌های زندگی، طرح مربوط به مشاوره‌های روانشناسی و اجتماعی مرتبط با سلامت روانی زنان سرپرست خانوار، خدمات بیمه‌های درمانی، لوازم ضروری زندگی از جمله اقدامات انجام شده توسط این نهاد می‌باشند (گزیده تجربیات ستاد توانمندسازی زنان شهرداری تهران، ۱۳۹۴: ۸). از جمله نهادهای دیگر، معاونت زنان نهاد ریاست جمهوری است که در جهت ارتقا و وضعیت زنان سرپرست خانوار فعال است. همچنین آخرین نهاد که با روی کار آمدن دولت سیزدهم ایجاد شد، ستاد ملی زن و خانواده است که اذعان می‌دارد که با توجه

بررسی تطبیقی سیاست‌های مربوط به زنان سرپرست خانوار ... (زهره قنبری مله) ۱۶۷

به عملی نشدن قانون برنامه ششم در زمینه توانمندسازی زنان، خود به طور مستقل و زیر نظر مستقیم ریاست جمهوری جهت جبران این نقصان وارد عمل شده است. ستاد در طول فعالیت دوساله اخیر خود موفق شده است تا حمایت‌هایی بویژه در زمینه پرداخت وام و کمک هزینه زندگی به زنان سرپرست خانوار را به عمل آورد (خبرگزاری جمهوری اسلامی، ۱۳ دی ۱۴۰۱).

نگاهی به مجموع سیاستگذاری‌ها، نهادها و اقدامات در حال انجام روشن می‌کند که سیاست‌های مربوط به زنان سرپرست خانوار به مراتب در ج.ا. ایران کامل‌تر و جامع‌تر می‌باشد. با این وجود، چنانچه گفته شد بخشی از این محوریت و توجه مستقیماً به رهیافت قانونگذار در ارتباط یا حمایت از زنان آسیب‌پذیر برمی‌گردد و بخش دیگری از این جهش، حاصل تحولاتی است که در دههای اخیر در ارتباط با مسائل مربوط به زنان با نگاهی چندجانبه گرایانه در سطح بین‌المللی و با رویکرد توانمندسازی شکل گرفته است.

۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

گروه زنان سرپرست خانوار به عنوان یک گروه آسیب‌پذیر و شایسته دریافت خدمات حمایتی در همه اعصار وجود داشته‌اند. با این وجود، تعلق خدمات حمایتی به این گروه در قالب حقوق عمومی، در ساختار دولت‌های مدرن بوجود آمد که در برابر معیشت شهروندان و تامین رفاه آنها دارای مسئولیت هستند. به همین دلیل، در بررسی سه دوره سیاسی قاجار، پهلوی و جمهوری اسلامی سیاست‌های اعمال شده تا حدود زیادی متأثر از این مسئله می‌باشند. در عصر قاجار، حاکم در مقام مسئول نیست و اصولاً با وجود زنان سرپرست خانوارهای زیادی که مدام از وضعیتشان حتی به حکومت شکواییه می‌نویسند پاسخ‌گو نمی‌باشد. در این نظام حاکمیت نه نهادی برای مراجعه و رسیدگی تعبیه شده است و نه اصولاً حاکمیت خود را موظف به حل مشکلات می‌داند. حتی اگر کمک و حمایتی هم صورت بگیرد، با عنوانی مثل الطاف ملوکانه به رعیت درک می‌شود.

با تشکیل دولت مدرن پهلوی، نهاد تامین اجتماعی تاسیس شد و با گذشت زمان و رشد طبقه حقوق‌بگیر، شاغلین بیشتری از خدمات آن برخوردار شدند. سیاست رفاهی در دوره پهلوی دوم حتی باز هم بیشتر پیشرفت کرد. با این وجود، نامی از زنان سرپرست خانوار به عنوان یک دسته‌بندی جداگانه ذکر نشد. در نتیجه، این زنان به طور مستقیم از خدمات بیمه‌ای و حمایتی که برای شوهران شاغلشان در صورت فوت و یا ازکارافتادگی پیش‌بینی شده بود،

تحت عنوان بازماندگان برخورداری می‌شدند. با این حال در این دوره خلا بزرگی در مورد زنانی که اصولاً همسرانشان شاغلین دولتی نبوده و از هیچ‌گونه بیمه‌ای برخورداری نداشتند وجود دارد. در این موارد تنها منبع ارائه خدمات بنگاههای خیریه بودند که اصولاً به دربار وابسته بوده و یا از آن خانواده سلطنتی بودند. شفاف نبودن نیت متولیان این خیریه‌ها، اقدامات آنها را در پرده‌ای از ابهام قرار می‌داد.

با به قدرت رسیدن جمهوری اسلامی پس از انقلاب ۱۳۵۷، فصل جدیدی از حمایت‌ها آغاز گردید. زنان بی‌سرپرست به عنوان یکی از اقشار مستضعف که در قلب مطالبات انقلابی قرار داشتند، خیلی زود مورد شناسایی قرار گرفته و به مرور در قوانین و سیاست‌گذاری‌های کلان به عنوان یکی از گروه‌های هدف مورد توجه قرار گرفتند. رویکرد اصلی سیاستگذاری‌ها و حتی نهادهای فعال در این حوزه صرفاً محدود به مقوله تامین اجتماعی نیست، بلکه در سالهای اخیر با شکل‌گیری گفتمان توانمندسازی زنان، بر اعمال اقداماتی جهت اجرای این مهم در ابعاد چندگانه پیرامون این گروه از زنان تاکید شده است. رهیافت سیاست‌های وضع شده همچنین بر این اصل استوار است که مشکلات زنان سرپرست خانوار را نه صرفاً در قالب اقتصادی، بلکه در سایر ابعاد دیده و برای آن برنامه‌ریزی نمایند. و در نهایت باید اذعان نمود که سیاستگذاری جمهوری اسلامی در ارتباط با زنان سرپرست خانوار با محوریت نهاد خانواده تلاش می‌کند تا برنامه‌ها و حمایت‌ها را در راستای حفظ این نهاد مهم هدایت نماید.

کتاب‌نامه

کتاب و مقالات

- آبراهامیان، پروانه (۱۳۹۰)، *تاریخ ایران مدرن*، ترجمه محمد ابراهیم فتاح، تهران: نشر نی.
- آبراهامیان، پروانه (۱۳۹۱)، *ایران بین دو انقلاب*، ترجمه احمد گل محمدی و محمد ابراهیم فتاحی، تهران: نشر نی.
- اتحادیه، منصوره؛ پیرا، سعاد؛ روحی، سعید (۱۳۹۲)، *زیر پوست شهر: راپورت نظمیه شیراز*، تهران: نشر تاریخ ایران.
- ارحامی، اسبیه (۱۳۹۴)، «بررسی تجلی گفتمان‌های زن و خانواده در برنامه‌های پنج‌گانه توسعه»، نشریه گزارش‌های کارشناسی (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)، صص ۸۳۴-۸۸۷.
- آزاد، حمید؛ رحمانیان، داریوش (۱۳۹۷)، «بررسی کارکرد اقتصادی بنیاد پهلوی»، نشریه تاریخ اسلام و ایران، شماره ۳۹، صص ۲۱-۴۲.

بررسی تطبیقی سیاست‌های مربوط به زنان سرپرست خانوار ... (زهره قنبری مله) ۱۶۹

اکبری، محمدعلی (۱۳۸۲)، بررسی برنامه ریزی دولتی در حوزه تامین اجتماعی (جلد نخست ۱۳۲۰-۱۲۸۵)، تهران: موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی.

اکبری، محمدعلی (۱۳۸۲)، بررسی برنامه ریزی دولتی در حوزه تامین اجتماعی (جلد دوم ۱۳۲۰-۱۳۵۷)، تهران: موسسه عالی پژوهش تامین اجتماعی.

امیدی، رضا (۱۳۹۵)، «تحولات سیاست‌گذاری اجتماعی در عصر پهلوی: فراز و فرود رابطه دولت و ملت»، نشریه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، شماره ۲۸، صص ۱۵۱-۱۹۲.

بروگش، هنریش (۱۳۷۴)، در سرزمین آفتاب، ترجمه مجید جلیلود، تهران، نشر مرکز.

توتونچی، علی؛ رنجبر حیدری، وحید (۱۴۰۲)، «بررسی جامعه‌شناسی سیاست‌گذاری در قبال زنان سرپرست خانوار» (مطالعه تطبیقی جمهوری اسلامی ایران و سوئد)، فصلنامه علمی جامعه‌شناسی سیاسی/انقلاب اسلامی، دوره ۴، شماره ۲، شماره پیاپی ۱۴، صص ۱۲۹-۱۵۲.

دلریش، بشری (۱۳۷۵)، زن در دوره قاجار، تهران، دفتر مطالعات دینی هنر.

ریاحی، اعظم (بی‌تا)، «سازمان تامین اجتماعی (ایران)»، دانشنامه جهان اسلام، جلد ۲۲، صص ۳۴۱-۳۴۵.

سرنا، کارلا (۱۳۶۲)، سفرنامه مادام کارلا سرنا در ایران، ترجمه علی اصغر سعیدی، تهران، کتابفروشی زوار، چاپ اول.

شبییری‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۸۲)، «چالش‌های نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی در ایران»، نشریه تامین اجتماعی، شماره ۱۳، صص ۳-۸.

شیبانی، ملیحه (۱۳۹۸)، «فراتحلیل مطالعات زنان سرپرست خانوار در تهران»، مطالعات جامعه‌شناختی، دوره ۲۶، شماره ۲، صص ۶۷-۹۷.

فروزان، س، بیگلریان، (۱۳۸۲)، «زنان سرپرست خانوار؛ فرصت‌ها و چالش‌ها»، فصلنامه پژوهش زنان، شماره ۵، ۳۵-۵۸.

گرب، ادوارد (۱۳۷۳)، نابرابری اجتماعی: دیدگاه‌های نظریه‌پردازان کلاسیک و معاصر، ترجمه محمد سیاهپوش و احمد رضا غروی‌زاد، تهران، نشر معاصر.

مسکوب، محمود؛ عزیزی‌مهر، خیام (۱۳۸۷)، «سیاست اجتماعی در ایران قرن بیستم»، نشریه کتاب ماه علوم اجتماعی، شماره ۱، صص ۷۰ تا ۸۵.

معیدفر، س. (۱۳۸۴)، «وضعیت فرهنگی - اجتماعی خانواده‌های تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره)»، معاونت امور فرهنگی کمیته امداد امام خمینی (ره)، ۵-۲۳.

معیدفر، س. (۱۳۸۶)، «زنان سرپرست خانوار: ناگفته‌ها و آسیب‌های اجتماعی»، نامه علوم اجتماعی، شماره ۳۲، زمستان ۱۳۸۶، ۱۳۱-۱۵۸.

مومنی‌زاده، ن. (۱۳۹۳)، «تحلیل مقایسه‌ای در خصوص زنان سرپرست خانوار»، مجله اقتصادی، شماره ۳-۴، ۹۵-۱۲۰.

۱۷۰ جستارهای سیاسی معاصر، سال ۱۵، شماره ۱، بهار ۱۴۰۳

ناطق، هما (۱۳۸۵)، *کارنامه و زمانه میرزا رضا کرمانی*، آلمان، نشر نیما.
نقیبی، ا.، محمدتقی زاده، م. (۱۳۹۶)، «بسترهای تقنینی و اجرایی تأمین اجتماعی زنان بی‌سرپرست و بدسرپرست»، *مطالعات راهبردی زنان*، سال ۱۶، شماره ۶۴، ۱۳۹۳، ۱۱۷-۱۵۷.
فاضلی، حبیب‌الله؛ نوایی، فرهاد (۱۳۹۷)، *سیاست‌گذاری اجتماعی در حوزه زنان سرپرست خانوار در ایران و جهان*، سازمان بهزیستی کشور.

فهرست اسناد

- ، نکاح نامه، ۱۰ شعبان ۱۲۷۰: ۳ A ۱۰۱۹.
- ، عریضه از همسر مطلقه علی خان قاجار، ۱۳۲۹ ق، ش سند: ۱۰۱۸B۸.
- ، عریضه به حجت الاسلام آقا، بدون تاریخ، ش سند: ۱۲۵۳ A ۲۴.
- ، عریضه فاطمه جدیدالاسلام و حاجب او، بدون تاریخ، ش سند: ۱۳۱۱۸ A ۱۴.
- ، عریضه همسر آقا محمد وکیل التجار، ۱۳۲۹، ش سند: ۱۰۱۸ B ۳۸.
- ، عریضه همسر میرزا محمد علی، ۱۳۲۹، ش سند: ۱۰۱۸ B ۲۳.
- ، نامه ای از خورشید در شکایت از دولت، ۱۳۲۹، ش سند ۱۰۱۸ B ۳۹.
- ، نکاح نامه، ۲۰ صفر ۱۲۸۳ ق، ش سند B ۱ ۷۵۳۰.
- ، نکاح نامه، ۷ جمادی الثانی ۱۳۰۶ ق، ش سند ۱۴۱۲۶A ۵۴.
- پایگاه خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۱)، «ستاد ملی زن و خانواده: تصویب ۶ مصوبه اثربخش در حوزه بانوان»، بازیابی در ۱۳ دی ۱۴۰۱ در: <https://www.irna.ir/news/84986107>
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۴۷)، *اصول و هدف‌های برنامه عمرانی چهارم*، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- سازمان برنامه و بودجه (۱۳۵۱)، *برنامه پنجم عمرانی کشور*، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- سازمان بهزیستی کشور (۱۳۹۵)، *سیاست‌ها، برنامه‌ها و اقدامات معاونت امور اجتماعی*، تهران، شرکت انتشارات فنی ایران.
- سایت دانشگاه هاروارد، *شکایت از فتح الدوله*، ۱۳۳۸ ق، ش سند: ۱۳۱۱۸c۵.
- ستاد توانمندسازی زنان سرپرست خانوار شهرداری تهران (۱۳۹۴)، *گزیده تجربیات ستاد توانمندسازی زنان سرپرست خانوار*، تهران، موسسه نشر شهر.
- قوانین اول، دوم، سوم، چهارم، پنجم و ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ج.ا.ایران، سایت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- کمیته امداد امام خمینی (۱۳۹۲)، «اجرای طرح‌های مددجویی»، ۱۳۹۲، بازیابی در شهریور ۱۳۹۶، در: <http://www.emdad.ir>

منابع لاتین

- Capuano, Christophe (2015), « Etat providence, rationalisation bureaucratique et traitement du social : l'efficacité des caisses de sécurité sociale et de leurs agents en question (1945-1980) », *La Découverte*. Vol. 251. PP 33-58.
- Courvalin, Thomas (2013), *Le risque social : une responsabilité au secours de la dignité de la victime*, Paris : Université Paris Nanterre.
- El-Lawindi, Mona I., Hend Aly Sabry, Eman Hany Elsebaie (2018), "Household Headship and Women's Health: An Exploratory Study from Egypt", *The Egyptian Journal of Community Medicine*, Vol. 37 No. 2.
- Le Pors, Anicent (2010), *La citoyenneté*, Paris : Cairn.

