

# تحولات سیاست‌گذاری اجتماعی در عصر پهلوی: فراز و فرود رابطه دولت و ملت

رضا امیدی\*

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۳/۱۱ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۵/۸/۲

## چکیده

در این مقاله، تحولات سیاست‌گذاری رفاهی و عوامل مؤثر بر روند تحولات آن در عصر پهلوی بررسی شده است. مسئله اصلی مقاله، شناسایی عوامل تأثیرگذار بر سیاست‌های اجتماعی در دوره پهلوی است. در مطالعاتی که تاکنون در این زمینه انجام شده، تحولات سیاست‌گذاری اجتماعی ایران حول یک عامل بررسی شده است. فرضیه مقاله حاضر این است که در دوره‌های مختلف، عوامل متفاوتی در این زمینه نقش داشته‌اند و نمی‌توان کل این دوره را براساس یک عامل توضیح داد. در این مقاله روند تحولات در سه دوره رضا شاه، دوره سقوط رضا شاه تا کودتای ۲۸ مرداد، دوره کودتا تا انقلاب مورد مطالعه قرار گرفته است. بدین منظور، از طریق مطالعه اسنادی و بررسی مذاکرات مجلس شورای ملی، داده‌های لازم گردآوری و تحلیل شده است.

تحولات سازمانی و نهادی این دوره‌ها نشان می‌دهد که در هر دوره عوامل متفاوتی در شکل‌گیری و توسعه سیاست‌های رفاهی نقش داشته‌اند. روی کار آمدن حکومت پهلوی به‌عنوان سرآغاز شکل‌گیری دولت در معنای مدرن آن در ایران شناخته می‌شود. در این دوره انواعی از نهادسازی‌ها در راستای ملت‌سازی و دولت‌سازی انجام شده است که سیاست‌های رفاهی نیز در همین چارچوب تحلیل می‌شود. اما بعد از شهریور ۱۳۲۰ و سقوط دولت رضا شاه جنبش چپ در ایران فعال شد و مطالبات اجتماعی نقش بیشتری در شکل‌دادن به سیاست‌های رفاهی ایفا کرد. اثرگذاری این عامل نیز از اواسط دهه ۳۰ و پس از کودتای ۲۸ مرداد تقلیل یافت و دولت تلاش کرد با اتکالی به درآمدهای رو به افزایش نفت نقش بیشتری در حوزه رفاه برعهده گیرد تا ضمن ایجاد سطح رفاه نسبی برای گروه‌های مختلف اجتماعی، از این طریق نوعی کنترل و نظارت اجتماعی را نیز اعمال کند.

**مفاهیم کلیدی:** تحلیل سیاست، نهادگرایی تاریخی، ملت‌سازی، صنعتی‌شدن، عوامل بین‌المللی، رابطه دولت-ملت

## ۱. طرح مسئله

یکی از محورهای تحلیل سیاست‌گذاری اجتماعی تحلیل تعیین سیاست است که به ماهیت شکل‌گیری و توسعه سیاست‌های اجتماعی می‌پردازد. عوامل تاریخی و نهادی متفاوتی نظیر صنعتی‌شدن، عوامل بین‌المللی، منافع گروهی و طبقاتی و مطالبات اجتماعی، ارزش‌های ملی و ایدئولوژی، و نهادهایی نظیر ملت‌سازی و شهروندی در شکل‌گیری و توسعه سیاست‌های رفاهی نقش دارند. در بررسی این موضوع، تاکنون دو مطالعه اثرگذار انجام شده است. مسکوب (۱۳۹۱) تاریخ ایران از مشروطیت تاکنون را ذیل پنج دوره تاریخی بررسی می‌کند. این دوره‌ها عبارت‌اند از: انقلاب مشروطه تا شهریور ۱۳۲۰، کناره‌گیری رضا شاه تا کودتای ۲۸ مرداد، کودتای ۲۸ مرداد تا ۱۳۵۲، جهش درآمدهای نفتی تا انقلاب، بعد از انقلاب. محور اصلی این دوره‌بندی حول

مطالبات و جنبش‌های اجتماعی است. در مطالعه دیگری، سعیدی (۱۳۹۰) تحولات سیاست اجتماعی را به دو دوره قبل و بعد از انقلاب تقسیم می‌کند و دوره قبل از انقلاب را براساس مؤلفه ملت‌سازی و دوره بعد از انقلاب را براساس مؤلفه عدالت اجتماعی توضیح می‌دهد.

تحلیل تحولات رفاهی براساس یک مؤلفه نمی‌تواند تبیین روشن و رسایی از تحولات سیاست اجتماعی در ایران به دست دهد. به‌عنوان مثال، ملت‌سازی به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های نهادگرایی نمی‌تواند تمام تحولات رفاهی قبل از انقلاب را تبیین کند. همچنین در تحولات رفاهی قبل از انقلاب به غیر از مطالبات اجتماعی، عوامل دیگری نیز نقش جدی داشته‌اند. براین‌اساس، به دو شیوه می‌توان به تحلیل این روند تاریخی پرداخت. در شیوه اول، یک عامل به‌عنوان عامل اصلی انتخاب می‌شود و کل رخدادها و تحولات براساس آن تحلیل می‌شود. در این شیوه ممکن است برخی تحولات تاریخی در تحلیل پنهان بمانند، یا آن‌چنان تفسیر فریبهی از عامل اصلی در نظر گرفته شود که همه عوامل دیگر را در بر گیرد. در شیوه دوم، فراز و فرود عوامل مختلف در دوره‌های تاریخی بررسی می‌شود و نشان داده می‌شود که در هر دوره تاریخی چه عاملی نقش برجسته‌تری داشته است.

در مقاله حاضر، تحولات سیاست اجتماعی حول یک عامل تحلیل نمی‌شود. روند تحولات در چارچوب سه دوره تاریخی بررسی می‌شود: دوره رضا شاه (۱۳۲۰-۱۳۰۴)، دوره سقوط رضا شاه تا کودتای ۲۸ مرداد (۱۳۳۲-۱۳۲۰)، دوره کودتا تا انقلاب (۱۳۵۷-۱۳۳۲). این دوره‌بندی بیشتر در راستای نظم‌دهی به بحث انجام شده است و بدین‌معنا نیست که هرکدام از دوره‌ها الزاماً ماهیت و روند متفاوتی از دوره قبل و بعد دارند، اما در هر دوره عامل‌ها و مؤلفه‌های متفاوتی در تکوین سیاست‌ها و سازمان‌های رفاه و تأمین اجتماعی نقش داشته‌اند. بدین‌منظور ابتدا تحولات این حوزه بررسی شده و سپس براساس عوامل اصلی، تاریخ تحولات دوره‌بندی شده است.

در این راستا، سعی شده است با بررسی تحولات تقنینی و سازمانی حوزه رفاه و تأمین اجتماعی در دوران پهلوی، با توجه به زمینه‌های تاریخی و سیاسی شکل‌گیری سیاست‌های این حوزه، عوامل تبیینی آن‌ها را شناسایی کند. به بیان ساده، پرسش مقاله این است که طی دوره مورد بررسی چه عواملی در تدوین و اجرای سیاست‌ها و سازوکارهای حوزه رفاه و تأمین اجتماعی اعم از امدادی، حمایتی و بیمه‌ای تأثیر داشته‌اند؟ بدین منظور، علاوه بر بررسی زمینه‌ها و تحولات تاریخی تأثیرگذار، محتوای برنامه‌های عمران و توسعه ایران نیز در قالب دوره‌بندی تاریخی مرور می‌شود.

در این مقاله پس از بررسی رویکردهای نظری مربوط به شکل‌گیری و توسعه سیاست‌های اجتماعی، عمده‌ترین تحولات تاریخی و نهادی حوزه رفاه و تأمین اجتماعی در ایران عصر پهلوی روایت، و در انتها تحلیلی از عوامل تبیینی این تحولات ارائه می‌شود.

## ۲. رویکرد نظری

تحلیل سیاست‌گذاری از منظر روش‌شناسی به منظور شناخت خاستگاه و منشأ سیاست‌ها، سیر توسعه و تکامل آن‌ها، اثربخشی سیاست‌ها و ارزیابی پیامد سیاست‌ها انجام می‌شود. تحلیل تعیین سیاست بر این موضوع دلالت دارد که سیاست چگونه، چرا و در چه بافتی طراحی شده است. این نوع تحلیل محور اصلی مقاله حاضر است که در قالب مطالعه‌ای تاریخی انجام می‌شود. این تحلیل بر ماهیت سیاست‌گذاری اجتماعی، کارکرد اجتماعی و سیاسی این سیاست‌ها، و دلایل شکل‌گیری، تحول و توسعه آن‌ها تمرکز دارد.

روندهای تاریخی شکل‌گیری و توسعه سیاست‌گذاری اجتماعی و دولت رفاه از منظرهای متفاوتی بررسی شده است. بلند<sup>۱</sup> (۲۰۱۰) مجموعه این استدلال‌ها را در ذیل

---

1. Beland

چهار دسته کلی صنعت‌گرایی<sup>۱</sup>، رویکرد منابع قدرت، رویکرد نهادگرایی تاریخی، و چشم‌انداز فرهنگی و اندیشه‌ای جای می‌دهد.

میلز<sup>۲</sup> و کادانو<sup>۳</sup> (۲۰۰۲) استدلال می‌کنند که کشورهای دارای سطوح یکسان توسعه اقتصادی، سطوح مشابهی از توسعه سیاست‌گذاری اجتماعی و دولت رفاه را دارند. در واقع، صنعت‌گرایی به کارکرد دولت رفاه در حل پیامدهای نوسازی و صنعتی‌شدن توجه دارد؛ شرایطی که افراد اتکاء بیشتری به کار مزدی پیدا می‌کنند و در عین حال به همان میزان با ریسک‌های درآمدی بیشتری مواجه می‌شوند. بدین معنا سیاست‌گذاری اجتماعی پاسخی است در راستای کاهش ریسک‌های درآمدی و حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر که به دلیل تغییر در نهاد خانواده منشأ حمایت سنتی خود را از دست داده‌اند. براساس منطق صنعت‌گرایی، «ضرورت‌های تکنولوژیک موجب همگرایی در ساختارهای اجتماعی و سیاست‌های پایه‌ای شد ... و صرف‌نظر از شکل رژیم‌ها یا ایدئولوژی‌های مسلط سیاسی، کشورهای صنعتی‌شده روندهای به‌نسبت مشابهی را در زمینه سیاست‌های بیمه‌ای و آموزشی طی کردند، پوشش جمعیتی را گسترش، و هزینه‌های عمومی را همراه با توسعه اقتصادی افزایش دادند» (اسکاچپول<sup>۴</sup> و آمنتا<sup>۵</sup>، ۱۹۸۶: ۱۳۳). اما فلورا<sup>۶</sup> و آلبر<sup>۷</sup> (۱۹۸۱) با بررسی تطبیقی برنامه بیمه اجتماعی در ۱۲ کشور اروپایی در دوره ۱۸۸۰ تا ۱۹۲۰ نشان می‌دهند که روند تغییرات برنامه‌ها را نمی‌توان براساس منطق صنعت‌گرایی توضیح داد. بلند نیز نشان می‌دهد که رویکرد صنعت‌گرایی نمی‌تواند متغیرهای اساسی سیاست‌گذاری اجتماعی را در کشورهای مختلف توضیح دهد (بلند، ۲۰۱۰: ۸۳).

- 
1. Industrialism
  2. Myles
  3. Quadagno
  4. Skocpol
  5. Amenta
  6. Flora
  7. Alber

دومین رویکرد، رویکرد منابع قدرت است که عامل اصلی در توسعه سیاست‌گذاری اجتماعی را جنبش کارگری می‌داند. از نظر کورپی<sup>۱</sup> (۱۹۸۳) و اسپینگ-اندرسن<sup>۲</sup> (۱۹۸۵) رابطه مستقیمی میان سطح و دامنه مزایای اجتماعی و قدرت سیاسی جنبش کارگری وجود دارد. قدرت سیاسی جنبش کارگری به عواملی نظیر درجه اتحادیه‌گرایی<sup>۳</sup> و نمایندگی حزبی بستگی دارد. مثال روشن این وضعیت کشور سوئد است که در آن جنبش کارگری به لحاظ سیاسی سازمان‌یافته است و با حزب قدرتمند سوسیال‌دموکرات پیوند دارد و از این رو، دولت رفاه سطح بالایی از جامعیت، بازتوزیع و ادغام شهروندی را تأمین می‌کند.

کورپی (۲۰۰۶) استدلال می‌کند که تفاوت در منابع قدرت میان نیروی کار و گروه‌های ذینفع و اتحادی که ممکن است میان آن‌ها صورت گیرد، بر فرایند توزیعی جامعه، آگاهی اجتماعی شهروندان، سطح و الگوهای تضاد در جامعه، و شکل‌گیری نهادهای اجتماعی تأثیر متفاوتی دارد. کورپی (۱۹۷۸) بر این باور است که تحول سیاست‌ها را تنها می‌توان در چارچوب منابع قدرتی که در جریان مبارزه طبقاتی به شکلی دموکراتیک در اختیار گروه‌های مختلف قرار می‌گیرد درک کرد. اما آمنتا (۲۰۰۶) تمرکز صرف این رویکرد بر جنبش کارگری و بی‌توجهی به سایر اشکال جنبش‌های اجتماعی نظیر فقرا، حاشیه‌نشینان، سالمندان و زنان و ... را از کاستی‌های اساسی آن می‌داند. اسکاچپول (۱۹۹۲) نیز کم‌توجهی رویکرد منابع قدرت را به تأثیری که نهادهای سیاسی بر قدرت و دستاوردهای سیاسی نیروی کار می‌گذراند نقد می‌کند.

براساس رویکرد نهادگرایی تاریخی، نهادهای سیاسی و سیاست‌های عمومی محدودیت‌ها و فرصت‌هایی را ایجاد می‌کنند که بر رفتار کنشگران سیاست‌گذاری و در نتیجه بر توسعه دولت رفاه تأثیر می‌گذارد. نهادگرایان بر نقش نهادهای بروکراتیک در

---

1. Korpi  
2. Esping-Andersen  
3. Unionization

توسعه دولت رفاه نیز تأکید دارند. از آنجا که سیاست‌های اجتماعی مدرن به پشتیبانی اداری ویژه نیاز دارند، دولت رفاه به‌طور مستقیم با توسعه ساختارهای بروکراتیک مدرن ارتباط دارد. جدای از نقش نهادهای بروکراتیک و سیاسی، نهادگرایی تاریخی به بازخورد سیاست‌گذاری<sup>۱</sup> نیز توجه دارد. از نظر پیرسون<sup>۲</sup> (۱۹۹۴) بازخورد سیاست‌گذاری به شیوه‌ای دلالت دارد که سیاست‌های پیشین انگیزه‌ها، حامیان و منافع گسترده‌ای را ایجاد می‌کند که بر سیاست‌گذاری‌های آتی تأثیر می‌گذارد. از این منظر، سیاست‌های اجتماعی پس از شکل‌گیری و اجرا، نهادهای متناسب با خود را ایجاد می‌کنند و می‌توانند حمایت سیاسی لازم را در طول زمان ایجاد کنند.

از نظر بلند (۲۰۱۰) عوامل نهادی ضروری‌اند، اما برای تبیین الگوهای توسعه دولت رفاه کافی نیستند و تبیین‌های کافی درباره محتوای قانون‌گذاری‌های اجتماعی ارائه نمی‌کند. حتی اگر نهادها به شکل‌دادن اولویت‌های سیاست‌گذاران کمک کنند، کنشگران می‌توانند براساس باورها و مفروض‌های خود بر تصمیم‌های سیاسی و دستاوردهای سیاست‌گذاری تأثیر جدی بگذارند. این محدودیت رویکرد نهادگرایی موجب پیدایش دسته چهارم رویکردها در تبیین توسعه سیاست‌گذاری اجتماعی شده است.

براساس چشم‌انداز فرهنگی و اندیشه‌ای فهم کنشگران از جهان‌شان می‌تواند تأثیر اساسی بر توسعه سیاست‌گذاری اجتماعی داشته باشد. لیپست<sup>۳</sup> (۱۹۹۰) استدلال می‌کند که تفاوت در ارزش‌های ملی، تفاوت‌های اساسی سیاست‌گذاری اجتماعی و دولت رفاه بین کشورها را تبیین می‌کند. ملت‌ها جهان را به شیوه‌های خاص خود می‌بینند و این امر بر سیاست‌گذاری‌های اجتماعی تأثیر می‌گذارد. در واقع، این رویکرد بر تأثیر ترجیحات عمومی پایدار و حک‌شده<sup>۴</sup> بر توسعه دولت رفاه تأکید دارد.

- 
1. Policy feedback
  2. Pierson
  3. Lipset
  4. Embedded preference

از نظر اسکاچپول (۱۹۹۲) استدلال‌ها درباره ارزش‌های ملی بسیار کل‌گرا و ذات‌گرا هستند و دستگاه تبیینی<sup>۱</sup> لازم برای توضیح ناپایداری تفاوت سیاست‌های اجتماعی را ارائه نمی‌دهد. مفهوم ارزش‌های ملی نمی‌تواند توضیح دهد که چرا کشورها در یک حوزه سیاست‌گذاری، سیاست‌های جامع و در حوزه دیگر سیاست‌های حداقلی را اتخاذ می‌کنند.

علاوه بر دسته‌بندی بلند (۲۰۱۰) از عوامل تأثیرگذار بر توسعه سیاست‌گذاری اجتماعی، گوف (۲۰۰۸) و گوف و تربرون<sup>۲</sup> (۲۰۱۰) نیز پنج عامل را در زمینه توسعه سیاست‌گذاری اجتماعی و دولت رفاه شناسایی کرده‌اند که تقریباً با دسته‌بندی بلند شباهت دارد.

#### جدول ۱- عوامل اصلی در توسعه سیاست‌گذاری اجتماعی

عامل	ویژگی‌ها
صنعتی شدن	توجه به تغییر ساختارهای اقتصادی، جمعیتی و اجتماعی در نتیجه گسترش صنعتی شدن و ایجاد نیازهای جدید
منفعت‌ها	توجه به تأثیر دموکراسی و کنش‌های سیاسی به‌ویژه بر اساس منفعت گروه‌های ذینفع و کنشگران جمعی در زمینه توزیع منابع قدرت، تحرک طبقاتی و تفاهم طبقاتی
نهاده‌ها	نهادهایی که ظرفیت دولت را تقویت می‌کنند و منابع در دسترس آنرا بهبود می‌دهند نظیر ملت‌سازی، شهروندی، نظام‌های قانونی و سیاسی
ایده‌ها	فرهنگ، ارزش‌های ملی و ایدئولوژی
عوامل بین‌المللی	تأثیرات فرادولتی و فراملی نظیر جنگ، جهانی‌شدن و حکمرانی جهانی

آن‌ها استدلال می‌کنند که هرچند جهت‌گیری‌های فلسفی و سیاسی عامل اصلی در تعیین و توسعه سیاست‌های اجتماعی هستند، اما این عوامل پنج‌گانه نیز بسیار مؤثرند.

- 
1. Explanatory leverage
  2. Therborn



از نظر آن‌ها این عوامل دارای اثر متقابل بر یکدیگر و بر جهت‌گیری‌های سیاسی و فلسفی هستند.

بلیک‌مور<sup>۱</sup> (۱۳۸۵) نیز شش عامل را در توسعه سیاست‌گذاری اجتماعی شناسایی می‌کند که عبارت‌اند از: کنترل اجتماعی و سیاسی، صنعتی‌شدن، جنگ، فعالیت‌ها و رقابت‌های مذهبی، کارایی اقتصادی، تقاضای عمومی. او تمایل دولت به کنترل و مدیریت جامعه را یکی از مهم‌ترین عوامل توسعه سیاست‌گذاری اجتماعی می‌داند و بر این باور است که «گاهی نظام رفاهی بیش از آن‌که بخواهد نیازها یا حقوق ما را به‌عنوان شهروندانی آزاد برآورده کند، درصدد اعمال نظارت و کنترل بر ما است» (بلیک‌مور، ۱۳۸۵: ۱۴۶). هر یک از عواملی که بلیک‌مور (۱۳۸۵) مطرح کرده است، عاملی ترکیبی از دسته‌بندی‌هایی است که بلند (۲۰۱۰)، اسکاچپول و آمنتا (۱۹۸۶) ارائه کرده‌اند. به‌عنوان مثال، عامل صنعتی‌شدن بنا بر توضیح بلیک‌مور (۱۳۸۵) ترکیبی از رویکرد صنعت‌گرایی و ارزش‌های فرهنگی، یا عامل تقاضای عمومی ترکیبی از صنعت‌گرایی و نهادگرایی است. از این منظر نیز می‌توان نتیجه گرفت که ارتباط مشخصی میان سطح توسعه اقتصادی و نخستین اقدام‌ها و سیاست‌های اجتماعی وجود ندارد. در مجموع می‌توان استدلال کرد که توسعه سیاست‌گذاری اجتماعی و دولت رفاه براساس قواعد یکسانی صورت نمی‌گیرد، زیرا هم هدف‌های سیاسی تصمیم‌گیران متفاوت است و هم گاه تغییرات غیرمنتظره‌ای در بافت سیاسی رخ می‌دهد. با توجه به این مباحث، به‌طور کلی حتی در کشوری خاص در دوره‌های مختلف تاریخی، عامل‌های متفاوتی در تحول سیاست‌های اجتماعی نقش داشته‌اند و نمی‌توان روند تحولات را براساس یک عامل و به‌صورت خطی تبیین کرد. از این‌رو، پژوهشگران این حوزه هرچند رویکردهای پیش‌گفته را رویکردهای بدیل می‌بینند؛ اما ترکیبی از این رویکردها را برای تبیین روند تحولات سیاست‌گذاری به‌کار می‌گیرند.

---

1. Blackmore

### ۳. روش گردآوری و تحلیل داده‌ها

فلیک<sup>۱</sup> (۱۳۹۰) بیان می‌کند که استفاده از اسناد و مدارک می‌تواند برای درک واقعیت‌های اجتماعی بسیار سودمند و آموزنده باشد. اسکات<sup>۲</sup> چهار معیار را درباره کیفیت اسناد برمی‌شمرد. این معیارها عبارت‌اند از: اصالت (اطمینان درباره منشأ آن)، اعتبار (عاری بودن از خطا و تحریف)، نمایا بودن (براساس چارچوبی مشخص) و معنا (روشن و قابل فهم) (اسکات، ۱۹۹۰: ۶). براین اساس، داده‌های مورداستفاده در این مقاله با استفاده از روش اسنادی و کتابخانه‌ای گردآوری شده است. متون توصیفی و تحلیلی تاریخی و اسناد مربوط به قوانین برنامه‌های عمرانی کشور مهم‌ترین منابع داده‌های پژوهش است. برخی داده‌ها نیز از مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی طی دوره مورد بررسی استخراج شده است. پس از گردآوری داده‌های مربوط به تحولات تاریخی عصر پهلوی در حوزه سیاست‌های اجتماعی، با استفاده از تحلیل مضمونی تأثیرگذارترین عامل در شکل‌دهی و توسعه سیاست‌ها در بازه‌های تاریخی شناسایی شده و براین اساس، یک دوره‌بندی تاریخی به دست آمده است.

### ۴. یافته‌های مربوط به تحولات تاریخی و نهادی سیاست‌گذاری اجتماعی

#### ۴-۱. دوره رضا شاه (۱۳۲۰-۱۳۰۴)

در سال‌های پس از جنگ جهانی اول و روی کار آمدن دولت پهلوی، طرح‌های اقتصادی و اجتماعی متعددی در راستای مدرن‌کردن ایران اجرا شد. احداث راه‌آهن، راه‌اندازی خطوط تلفن، تأسیس نخستین بانک‌های ایرانی، راه‌اندازی نخستین پروازهای هواپیمایی، ایجاد کارخانه‌های کوچک و متوسط، توسعه صنایع تبدیلی، ایجاد مدارس آموزش فنی و حرفه‌ای و ... از جمله طرح‌هایی بود که در دوره ۱۳۰۰ تا ۱۳۲۰ به اجرا

---

1. Flick  
2. Scott

درآمد. پهلوی اول دولت را «بر دو ستون ارتش و بروکراسی پی‌ریزی کرد» (آبراهامیان، ۱۳۹۰: ۱۳۰). گسترش ارتش و نظام اداری به‌واسطه درآمدهای حاصل از حق امتیاز استخراج نفت، گردآوری مالیات‌های معوقه، افزایش عوارض گمرکی و وضع مالیات‌ها بر کالاهای مصرفی امکان‌پذیر شد. دولت مرکزی که در ابتدای حکومت رضا شاه، عبارت بود از «مجموعه بی‌نظمی از مستوفیان تقریباً خودمختار، منشی‌ها و صاحب‌منصبان، تا سال ۱۳۲۰ به ۱۷ وزارتخانه کامل با ۹۰ هزار کارمند حقوق‌بگیر مبدل شد» (آبراهامیان، ۱۳۹۰: ۱۳۰). رشد و گسترش نیروهای نظامی نیز به‌ویژه پس از تصویب قانون نظام وظیفه اجباری در سال ۱۳۰۴ تداوم یافت. ایجاد ارتش دائمی سیاستی بود که مسکوب (۱۳۹۱) برای آن کاربردهای ضمنی اجتماعی قائل است.

بودجه دفاعی از سال ۱۹۲۶ تا ۱۹۴۲ پنج برابر افزایش یافت. آغاز خدمت نظام اجباری، تأسیس دانشکده افسری و تعریف ساختار شغلی برای نیروهای تخصصی باعث شد نیروهای مسلح چهار برابر شوند... خدمت سربازی با همه سختی‌ها... تأثیر مدرن‌کننده پایداری بر آنان [سربازان] داشت. این دسته از جوانان چیزهایی درباره یکدیگر و نیز قواعد ساختار سلسله‌مراتبی یاد گرفتند. این قواعد بیشتر بر شایسته‌سالاری مبتنی بود تا تبارگماری... بعدها در ارتش کلاس‌های سوادآموزی و نیز آموزش مهارت‌های ابتدایی همچون رانندگی و مکانیکی نیز دایر گشت که پس از ترخیص از خدمت نیز برای سربازان مفید واقع می‌شد. (مسکوب، ۱۳۹۱: ۳۰۶)

در آذرماه ۱۳۰۱ قانون استخدام کشوری به تصویب مجلس شورای ملی رسید. مواد ۴۳ و ۴۴ این قانون، به موضوع بازنشستگی مستخدمین دولتی، حق دریافت حقوق بازنشستگی از دولت و میزان حقوق بازنشستگی پرداخته است. برای تصدی امور بازنشستگی نهادی به نام «صندوق تقاعد و وظایف وراثت مستخدمین» تأسیس شد. بنا بر مطالعات اکبری (۱۳۸۲) وزارت مالیه، «دایره تقاعد» را تحت نظارت اداره کل کارگزینی تأسیس کرد. این دایره در سال ۱۳۰۷ به نام «اداره تقاعد کشوری» به‌عنوان اداره‌ای

مستقل در وزارت مالیه درآمد و در سال ۱۳۱۷ نام آن به «اداره بازنشستگی کشوری» تغییر یافت. صندوق بازنشستگی ارتش نیز در سال ۱۳۱۴ تأسیس شد.

همزمان با اجرای پروژه راه‌آهن سراسری، هیئت وزیران طی مصوبه‌ای در سال ۱۳۰۹ صندوق احتیاط کارگران طرق و شوارع را به‌عنوان نسل اول بیمه‌های اجتماعی تأسیس کرد. مراقبت پزشکی در مورد صدمات، جراحات یا بیماری‌های حین کار، پرداخت پاداش نقدی در موارد نقص عضو یا ازکارافتادگی دائمی و پرداخت پاداش به بازماندگان در موارد فوت ناشی از انجام وظیفه یا در مسیر خدمت از جمله خدماتی بود که براساس نظام‌نامه صندوق احتیاط انجام می‌گرفت. گسترش کارخانه‌ها و مؤسسات اقتصادی تولیدی و افزایش فعالیت‌های معدنی موجب شد تا هیئت وزیران بنا بر پیشنهاد اداره کل صنعت و معادن، نظام‌نامه کارخانجات و مؤسسات صنعتی را در مردادماه سال ۱۳۱۵ به تصویب برساند. براساس این نظام‌نامه، کارگران شاغل در سایر کارگاه‌های صنعتی و معدنی نیز به‌تدریج تحت پوشش صندوق احتیاط کارگران قرار گرفتند (پیرویان و جیوار، ۱۳۸۱: ۸-۳). درواقع گسترش تدریجی طبقه مزد و حقوق‌بگیر (کارگران و کارمندان دولت)، به راه‌اندازی و گسترش بیمه‌های اجتماعی در کشور انجامید.

علاوه بر صندوق‌های احتیاط و بازنشستگی، بنگاه‌های خیریه وابسته به دربار نیز در این دوره ایجاد شدند که مهم‌ترین آن‌ها بنگاه حمایت از مادران و نوزادان بود که در سال ۱۳۱۹ تشکیل شد.

هدف از تأسیس این مؤسسه خیریه، حمایت از مادران و نوزادان و بینوایان بود. هزینه این بنگاه از محل کمک و مساعدت و همراهی خیرخواهان تأمین می‌شد. البته چون ریاست آن برعهده همسر ولیعهد وقت بود، عملاً این نهاد از خدمات نهادهای دولتی و مسئولان کشور نیز بهره‌مند بود و از بودجه عمومی نیز تا حدودی کمک دریافت می‌کرد، به‌طوری‌که بنا بر اسناد موجود آقایان وزرا و نمایندگان مجلس نیز کمک‌هایی به این بنگاه خیریه می‌کردند... نظر به اینکه این مؤسسه عمومی در عمل

تحولات سیاست‌گذاری اجتماعی در عصر ... ۱۶۳

متکی به منابع دولتی بود و مدیریت آن نیز در اختیار دربار و مسئولان دولتی قرار داشت، در زمره نهادهای عمومی تحت چتر حمایتی دولت قرار می‌گرفت. (اکبری، ۱۳۸۲: ۶۹)

اکبری در مطالعات‌اش نشان می‌دهد که از مجموع قوانین و مقررات حوزه تأمین اجتماعی در دوره زمانی ۱۲۸۵ تا ۱۳۲۰، ۴۳،۷ درصد مصوبات به امور بیمه‌ای و ۵۵،۵ درصد مصوبات به امور حمایتی مربوط بوده است. در این میان هیئت وزیران بیشتر به امور بیمه‌ای و نمایندگان مجلس بیشتر به امور حمایتی توجه داشته‌اند. نکته اینکه از زمان تأسیس مجلس مشروطه تا سال ۱۳۰۰ تمامی قوانین و مقررات مصوب در زمینه امور حمایتی بوده‌اند و اولین قانون بیمه‌ای در سال ۱۳۰۱ به تصویب رسیده است. همچنین بیش از ۸۸ درصد قوانین و مقررات مصوب در این حوزه به موضوع تخصیص منابع مالی مربوط بوده است. بخش عمده‌ای از تصمیم‌های این دوره به گسترش سطح پوشش خدمات بیمه‌ای و حمایتی معطوف بوده است (اکبری، ۱۳۸۲: ۷۹-۷۷).

بررسی اقدامات دوره پهلوی اول (۱۳۲۰-۱۳۰۴) در حوزه تأمین اجتماعی نشان می‌دهد که کار، مقوله‌ای اساسی در ایجاد نهادها و تدوین و تصویب ضوابط و مقررات بوده و بیشتر تصمیمات دولت بر تأمین و حمایت از کارگران و کارمندان متمرکز بوده است. صندوق‌های احتیاط و بازنشستگی به‌منظور حمایت سازمان‌یافته دولت از نیروی کار و کارکنان دولت در مقابل مخاطره‌های ناشی از کار، و صندوق‌های تعاون کارکنان به‌منظور حمایت از کارکنان آسیب‌پذیر راه‌اندازی شده‌اند. توجه به تجربه کشورهای صنعتی و ضرورت‌های جهانی و بیرونی نیز در ایجاد و تداوم این تحولات نقش داشته است. به‌عنوان مثال، دولت ایران در سال ۱۳۱۱ همکاری با سازمان بین‌المللی کار<sup>۱</sup> را شروع کرد و در همان سال برخی از مقاله‌نامه‌های سازمان را به اجرا گذاشت (اکبری،

---

1. International Labour Organization (ILO)

۱۳۸۲: ۱۶۹). اینگونه همکاری‌ها و روابط موجب شد تا برخی ارزش‌های مرتبط با نیروی کار در سیاست‌گذاری‌های دولت مدنظر قرار گیرد.

ایده آموزش عمومی در دوران مشروطه در دستور کار سیاسی قرار گرفت و به استقرار نخستین نظام آموزش عمومی دولتی در ایران کمک کرد. اما توسعه آموزش عمومی در سطح ملی به دوران رضا شاه مربوط می‌شود.

در بین اصلاحات مدنی اصلاحات آموزشی مؤثرترین اصلاحات بود. از سال ۱۳۰۴ تا ۱۳۲۰ میزان ثبت نام سالانه ۱۲ برابر افزایش یافت. در سال ۱۳۰۴، کمتر از ۵۵۹۶۰ دانش‌آموز در ۶۴۸ مدرسه ابتدایی دولتی، شبانه‌روزی خصوصی، مکتب خانه‌های دینی و مدارس مسیونرهای خارجی ثبت نام کرده بودند. در سال ۱۳۲۰، بیش از ۲۸۷۲۴۵ دانش‌آموز در ۲۳۳۶ مدرسه ابتدایی جدید که تقریباً همه آن‌ها زیر نظر وزارت آموزش و پرورش بود، به تحصیل اشتغال داشتند. در ضمن، شمار ثبت‌نام‌شدگان در مکتب‌های سنتی چندان افزایش نداشت. (آبراهامیان، ۱۳۹۱: ۱۸۰)

در این دوران به‌منظور یکپارچه‌سازی نظام آموزشی کشور مدارس مسیونری و مؤسسات آموزشی اقلیت‌های مذهبی، ملی اعلام شد و مکتب‌خانه‌های سنتی نیز در دبیرستان‌های دولتی ادغام شدند. به بیان مسکوب (۱۳۹۱) در آستانه جنگ جهانی دوم، ایران در ارتباط با آموزش و پرورش اهداف روشن و روند رو به پیشرفتی داشت.

در حوزه بهداشت و سلامت عمومی نیز دولت اقدام‌های محدودی را در زمینه احداث فاضلاب، آب لوله‌کشی و ایجاد تأسیسات پزشکی انجام داد، اما موفقیت قابل توجهی به‌دست نیامد و نرخ بالای مرگ‌ومیر کودکان در اثر سل، اسهال، سرخک، تیفوس و مالاریا همچنان ادامه پیدا کرد.

جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران نیز در سال ۱۳۰۱ به‌عنوان سازمانی با رویکرد امدادی تأسیس شد. امداد بهداشتی در موارد بلایای طبیعی، مبارزه با امراض عمومی، دستگیری از فقرا و درماندگان به‌ویژه در دوره قحطی، نگهداری و تعلیم و تربیت اطفال

تحولات سیاست‌گذاری اجتماعی در عصر ... ۱۶۵

یتیم و بی‌بضاعت، تأسیس مطب‌های عمومی رایگان و مریض‌خانه‌های ثابت و سیار از وظایف این نهاد امدادی بود (اکبری، ۱۳۸۲: ۶۱).

در اواخر دوره رضا شاه تلاش‌هایی نیز در راستای تدوین برنامه‌های اقتصادی و توسعه‌ای صورت گرفت. در فروردین‌ماه ۱۳۱۶ با تصویب هیئت وزیران، شورای اقتصاد به‌منظور تهیه برنامه اقتصادی و ایجاد هماهنگی میان اقدامات اقتصادی وزارتخانه‌ها و مؤسسات اقتصادی تشکیل شد و به ریاست ابوالحسن ابتهاج آغاز به کار کرد. افزایش اشتغال، تأمین حداقل هزینه زندگی، تعمیم خدمات بهداشت و سلامت و بهبود وضعیت عمومی از دیگر مأموریت‌هایی بود که برعهده این نهاد گذاشته شد. اما آن‌گونه که ابتهاج (۱۳۷۱) در خاطرات خود می‌گوید در آن دوره امکان برنامه‌ریزی فراهم نبود و شورای اقتصاد عملاً تعطیل شد.

#### ۴-۲. دوره سقوط رضا شاه تا کودتای ۲۸ مرداد (۱۳۳۲-۱۳۲۰)

با آغاز جنگ جهانی دوم (۲۴-۱۳۲۰) و ورود نیروهای متفقین به ایران، اقتدار دولت مرکزی از هم پاشید. با تبعید رضا شاه گشایشی در فضای سیاسی کشور پدید آمد و زمینه فعالیت گروه‌ها و گرایش‌های فکری فراهم شد. به نظر آبراهامیان (۱۳۹۱) فروپاشی ساختار سیاسی در شهریور ۱۳۲۰ از وجود تضادهای طبقاتی به‌ویژه در شهرها پرده برداشت. در این دوره فشار و گرفتاری توده‌های مردم از یک‌سو و ثروتمندتر شدن تجار و زمین‌داران از سوی دیگر، ساختار اجتماعی را تهدید می‌کرد و طبقات پایین از کمبود شدید مواد غذایی، لباس، دارو، درمان و آموزش به‌شدت ناراضی بودند. در چنین اوضاعی، حزب توده به‌طور رسمی اعلام موجودیت کرد و تا سال ۱۳۲۴، «افزون بر کرسی اصفهان، شش کرسی دیگر در مجلس و سه وزیر در کابینه داشت: آموزش، بهداری و بازرگانی. روزنامه رسمی‌اش، رهبر، به رکورد بیش از ۱۰۰ هزار شمارگان دست یافته بود که سه برابر میزان روزنامه نیمه‌دولتی اطلاعات بود» (آبراهامیان، ۱۳۹۰:

۲۰۱). با روی کار آمدن احمد قوام در بهمن‌ماه ۱۳۲۴، برنامه‌های اجتماعی گسترده‌ای در دستور کار قرار گرفت. دولت ائتلافی قوام که با احزاب و سیاست‌مداران چپ میانه‌رو همکاری داشت در زمینه امور اجتماعی وعده داد که برنامه‌هایش به «توزیع زمین‌های دولتی، حق رأی زنان، تشکیل انجمن‌های ایالتی، رفع بیکاری و ساخت درمانگاه‌ها، مدرسه و طرح‌های آبیاری در مناطق روستایی بینجامد» (مسکوب، ۱۳۹۱: ۳۰۹). قوام همچنین شورای عالی اقتصاد را مأمور کرد براساس دو اصل ارتقاء سطح زندگی از طریق افزایش تولید و مصرف و تعدیل در توزیع ثروت تولیدی، نقشه‌هایی را برای توسعه کشور طراحی کند.

قوام همچنین دست به ابتکار اجرای برنامه اصلاحات کارگری بلندمدتی زد که عبارت بود از: به رسمیت شناختن اتحادیه‌های صنفی هم‌پیمان با یکی از احزاب ائتلافی دولت (حزب توده) و تعیین شورای عالی کار برای اجرای برنامه بیمه بیکاری، تعیین شاخص‌های پرداخت دستمزد و تشکیل کمیته‌های مذاکره‌کننده فی‌مابین کارفرمایان و کارگران. (مسکوب، ۱۳۹۱: ۳۱۰)

در اردیبهشت‌ماه ۱۳۲۵ قانون کار بنا به پیشنهاد شورای عالی کار در هیئت وزیران مطرح شد و به تصویب رسید. این قانون «حقوق معینی را برای کارگران در زمینه شرایط کار، حداقل دستمزد، بهداشت، ایمنی محیط کار، تشکیل صندوق بیکاری، تشکیل اتحادیه‌های کارگری و همچنین تشکیل صندوق بهداشت و صندوق تعاون در نظر گرفته بود» (کریمی، ۱۳۸۴: ۳۸). تأسیس صندوق تعاون روستایی در خردادماه ۱۳۲۵ از دیگر اقدام‌های دولت قوام در راستای اهداف اجتماعی بود. سرپرستی افراد معلول و کسانی که بر اثر سوانح غیرمترقبه از کار افتاده‌اند، نگهداری از سالمندان بی‌بضاعت و بی‌سرپرست، نگهداری کودکان یتیم و بیماران بی‌بضاعت، بیمه‌های اجتماعی و تأسیس کودکانستان، دبستان، بیمارستان، داروخانه و استخدام پزشکان سیار از وظایف اجتماعی این صندوق‌ها بود. هزینه‌های این صندوق از طریق بهره مالکانه و درصدی از درآمد صاحبان گاو‌داری‌ها، آسیاب‌ها و باغ‌ها تأمین می‌شد (اکبری، ۱۳۸۳: ۵۲-۵۰).



تحولات سیاست‌گذاری اجتماعی در عصر ... ۱۶۷

در خردادماه ۱۳۲۶ نیز اساسنامه بنگاه رفاه اجتماعی به‌منظور تمرکز و نظارت در امور صندوق‌های کارگاه‌های ذیل قانون کار به‌تصویب رسید (اکبری، ۱۳۸۳: ۵۴).

در اواخر دهه ۱۳۲۰ «از یک‌سو روشنفکران و کارگرانی که توسط حزب توده از سال ۱۳۲۰ بسیج شده بودند و از سوی دیگر، جبهه ملی با ائتلافی گسترده از طبقه متوسط جدید و بازاریان میانه‌رو سنتی و طبقات متوسط پایین تحت رهبری محمد مصدق، اقشار صاحب‌نفوذ را به چالش کشیدند» (اشرف و بنوعیزی، ۱۳۸۸: ۸۳).

در مردادماه ۱۳۲۸ قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات به تصویب رسید. به‌موجب ماده ۳۹ این قانون، مراقبت در امور بهداشت و سلامت ساکنان شهر، تأسیس نوانخانه، تأسیس شیرخوارگاه و پرورش‌گاه برای اطفال بی‌بضاعت و بی‌سرپرست، جلوگیری از تکدی و واداشتن متکدیان به کارهای صنعتی از وظایف شهرداری‌ها است (اکبری، ۱۳۸۳: ۵۹-۵۸).

در سال ۱۳۲۸ صندوق تعاون و بیمه کارگران نیز تشکیل شد که «با تسری مقرری بیمه اجباری به عموم کارگران و افراد خانواده آنان، تعهدات بیمه‌ای را به حوادث و بیماری‌های غیرناشی از کار نیز گسترش داد و براین‌اساس برای نخستین بار الگوی بیمه اجتماعی کارگران را در کشور به اجرا گذاشت» (پناهی، ۱۳۸۵: ۲۲).

با روی کار آمدن مصدق در اردیبهشت‌ماه ۱۳۳۰، سیاست‌های اجتماعی تداوم یافت. جدای از تنش‌های سیاسی ناشی از ملی‌شدن نفت، اتحادیه‌های کارگری که در سال‌های ۳۰-۱۳۲۵ سرکوب شده بودند، در دوران مصدق دوباره فعال شدند. کارگران ضمن همراهی با جنبش ملی، راهپیمایی‌های گسترده‌ای را در اعتراض به دستمزدهای پایین و وضعیت معیشتی و شرایط کاری ترتیب دادند. بعد از ماجرای ۳۰ تیر ۱۳۳۱، مصدق «بودجه ارتش را به‌میزان ۱۵ درصد کاهش داد، بودجه دربار را قطع کرد، ... و بنگاه خیریه سلطنتی را تحت نظارت دولت قرار داد» (آبراهامیان، ۱۳۹۰: ۲۱۷).

از اواسط سال ۱۳۳۱ مجموعه‌ای از سیاست‌های حمایتی و بیمه‌ای طراحی و اجرا شد. دولت، صندوق عمران و تعاون ده و دهستان و بخش را برای برعهده‌گرفتن امور

حمایتی در روستاها در مهرماه ۱۳۳۱ به تصویب رساند. براساس این قانون، مالکان موظف شدند نیمی از ۲۰ درصد بهره مالکانه خود را به زارعان تولیدکننده و نیم دیگر را به صندوق عمران و تعاون اختصاص دهند تا با نظر شوراهای محلی برای امور عمرانی و اجتماعی روستا هزینه شود (کریمی، ۱۳۸۴: ۴۰). کمک به احداث خانه‌های ارزان‌قیمت و تأمین بهداشت و نگهداری کودکان بی‌سرپرست، کمک به نگهداری از سالمندان ناتوان و بیماران بی‌سرپرست و کمک به استخدام پزشکان سیار و جلوگیری از بیماری‌های بومی از وظایف این صندوق‌ها به‌شمار می‌آمد.

قانون تشکیل شهرداری‌ها در آبان‌ماه ۱۳۳۱ بازنگری شد و با عنوان لایحه قانونی شهرداری به تصویب دولت رسید. در این لایحه علاوه بر وظایف پیشین شهرداری‌ها، اتخاذ تدابیر لازم به‌منظور تأمین خانه‌های ارزان‌قیمت برای اشخاص بی‌بضاعت ساکن شهر نیز برعهده شهرداری نهاده شد (اکبری، ۱۳۸۳: ۵۹).

در آذرماه ۱۳۳۱ نیز کمیسیون کمک به مستمندان و به کار گماردن آن‌ها به تصویب هیئت دولت رسید که منابع مالی آن از محل عوارض فروش بنزین تأمین می‌شد. تهیه گرم‌خانه، غذا و پوشاک برای مستمندان از کارافتاده، تأمین ابزار کار برای به‌کار واداشتن مستمندان و احداث ساختمان‌های عام‌المنفعه از وظایف این کمیسیون بود (اکبری، ۱۳۸۳: ۶۱-۶۰).

مصدق براساس اختیارات فوق‌العاده‌ای که از مجلس دریافت کرده بود، در بهمن‌ماه ۱۳۳۱ قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران را تصویب کرد. به‌موجب این قانون، سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران در اردیبهشت‌ماه ۱۳۳۲ تأسیس شد. براساس قانون، کلیه کارخانه‌ها و بنگاه‌های مشمول قانون کار موظف شدند کارگران خود را ذیل این سازمان بیمه کنند. با این قانون علاوه بر گسترش دامنه شمول بیمه‌های اجباری در کشور، جامعیت خدمات بیمه‌ای نیز افزایش یافت. «مهم‌ترین دستاورد این اقدام، ایجاد تمرکز در امور اجرایی بیمه‌های اجتماعی، انسجام در امور بیمه‌گری، ایجاد پشتوانه قانونی برای تأمین درآمدها و گسترش دامنه شمول بیمه‌های اجتماعی بود. شاید بتوان

بسیاری از دستاوردهای امروز بیمه‌های اجتماعی را ناشی از این تحول دانست» (پیرویان و جیوار، ۱۳۸۱: ۷۷).

در این دوره، اولین برنامه عمرانی کشور (۳۴-۱۳۲۷) به تصویب رسید. در این برنامه ۲۸,۵ درصد منابع مالی به اصلاحات اجتماعی و شهری اختصاص یافت تا به‌منظور احداث خانه‌های ارزان‌قیمت، تأمین آب لوله‌کشی برای شهرها، ارتقاء سطح بهداشت عمومی و تربیت کارمندان فنی، اشتغال بیکاران و افزایش سطح معلومات فنی صنعتگران و کشاورزان هزینه شود (غفاری و امیدی، ۱۳۸۸: ۱۳۱-۱۳۰). اما در نتیجه ملی‌شدن صنعت نفت، «درآمدهای نفتی که عمده‌ترین منبع تأمین مالی برنامه توسعه بود، در فاصله سال‌های ۱۳۲۹/۱۹۵۱ تا ۱۳۳۲/۱۹۵۴ قطع شد. این امر موجب شد تا در دوران برنامه تنها یک‌سوم درآمدهای پیش‌بینی‌شده تحقق یابد» (بهاریر<sup>۱</sup>، ۱۹۷۱: ۹۰). به‌رغم ناگزیری دولت به اتخاذ سیاست‌های انقباضی، مصدق حقوق و مزایای معلمان، پزشکان و پرستاران و هزینه‌های امور آموزش و بهداشت را افزایش داد.

در اسفندماه سال ۱۳۲۵، انجمن خدمات اجتماعی به‌عنوان نهادی عمومی در راستای بهبود وضع بهداشت کشور و درمان بیماران مستمند تأسیس شد که بعدها به سازمان شاهنشاهی خدمات اجتماعی تغییر نام داد. این سازمان تحت نظر شاه و نیابت اشرف پهلوی فعالیت می‌کرد و اعضای هیئت مدیره آن را تعدادی از وزیران و رؤسای بانک‌ها و ... ۱۲ نفر به انتخاب رییس انجمن تشکیل می‌دادند (اکبری، ۱۳۸۳: ۱۲۱). در سال ۱۳۳۱ نیز انجمن ملی حمایت کودکان برای همکاری با صندوق بین‌المللی کمک به کودکان سازمان ملل متحد (یونیسف) به دستور اشرف پهلوی تأسیس شد (اکبری، ۱۳۸۳: ۱۲۵).

### ۴-۳. دوره کودتا تا انقلاب (۱۳۵۷-۱۳۳۲)

در این دوره اقدامات وسیعی در جهت کاهش آزادی‌های اجتماعی، محدودسازی فعالیت احزاب و تشکلهای کارگری صورت گرفت. همچنین در پی اجرای قانون اصلاحان ارضی، تغییراتی در ساختار اجتماعی و اقتصادی روستاها پدید آمد. کاهش قدرت و نفوذ مالکان بزرگ و گسترش دامنه نفوذ دولت در روستاها، تشکیل قشری از دهقانان خرده‌پا و تشدید مهاجرت روستاییان به شهرها از جمله این تغییرات است (بشیریه، ۱۳۸۲: ۹۵-۸۷).

پس از کودتا، شاه قدرت خود را تثبیت کرد. قرارداد جدید با کنسرسیوم نفتی موجب شد تا درآمدهای نفتی کشور از حدود ۳۴ میلیون دلار در سال ۱۳۳۳ به بیش از ۳۴۴ میلیون دلار در سال ۱۳۳۷ افزایش یابد. این امر به شاه امکان داد تا ارتش، بوروکراسی و نظام پشتیبانی دربار را هرچه بیشتر گسترش دهد. «در فاصله سالهای ۱۳۳۲ تا ۱۳۵۶ بودجه نظامی ۱۲ برابر شد و سهم آن در بودجه سالانه از ۲۴ به ۳۵ درصد رسید» (آبراهامیان، ۱۳۹۰: ۲۲۷).

در دوره پس از کودتای سال ۱۳۳۲/۱۹۵۳ فعالیت کارگران در قالب اتحادیه‌های کارگری مستقل منع شد. اشرف و بنوعیزی (۱۳۸۸: ۱۰۲) نشان می‌دهند که با اجازه دولت در سال ۱۳۴۲ برای تشکیل اتحادیه‌های کارگری زیر نظر وزارت کار، تعداد آنها از ۱۶ اتحادیه در سال ۱۳۴۳ به بیش از ۵۱۹ اتحادیه در سال ۱۳۵۱ افزایش یافت. به‌منظور نظارت بر این اتحادیه‌ها، دولت در سال ۱۳۴۶ یک سازمان مرکزی به‌نام سازمان کارگران ایران را تشکیل داد. علاوه بر این، سیاست‌های اقتصادی دهه ۱۳۴۰ به افزایش کارخانه‌ها و رشد طبقه کارگر صنعتی جدید انجامید. پس از سرکوب خرداد ۱۳۴۲ در هر کارخانه، شعبه حفاظت زیر نظر مأموران ساواک تأسیس شد. همچنین، «رژیم به رفاه نسبی کارگران جدید صنعتی توجه می‌کرد و کارفرمایان را که به‌خاطر حمایت بی‌دریغ دولت از قدرت اقتصادی زیادی برخوردار بودند وامی‌داشت تا به‌طور نسبی به رفاه کارگران توجه کنند. گسترش بیمه‌های اجتماعی، سود ویژه و سهام‌کردن

تحولات سیاست‌گذاری اجتماعی در عصر ... ۱۷۱

کارگران در سهام کارخانه‌ها به پیدایش قشرهای کارگری بالنسبه مرفه انجامید» (اشرف، ۱۳۸۹: ۵۸). این سیاست‌ها باعث شد تا دولت کارگران بخش صنعتی را تا اندازه‌ی زیادی تحت کنترل بگیرد.

در سال ۱۳۴۲ نام وزارت کار به وزارت کار و امور اجتماعی تغییر کرد. این امر در راستای افزایش تصدی‌گری دولت در حوزه‌ی امور اجتماعی صورت گرفت. تعمیم و توسعه‌ی بیمه‌های اجتماعی، توسعه‌ی مهارت و معلومات کارگران از طریق تأسیس مراکز تعلیمات حرفه‌ای کارگران، فراهم کردن زمینه‌های رفاه کارگران و ارتقای سطح زندگی آنان و تمرکز و هماهنگ کردن کلیه‌ی فعالیت‌های خدمات اجتماعی در سراسر کشور از وظایف جدیدی بود که برعهده‌ی وزارت کار و امور اجتماعی نهاد شد. با توجه به این تغییرات، مجموعه‌ای از انجمن‌ها و سازمان‌ها ذیل وزارت کار و امور اجتماعی تأسیس شدند. در بهمن‌ماه ۱۳۴۶ به منظور آموزش حرفه و شغل به افراد دارای نقص عضو و ناتوان، انجمن توان‌بخشی وابسته به وزارت کار و امور اجتماعی تأسیس شد (اکبری، ۱۳۸۳: ۹۱). صندوق تأمین آموزش فرزندان کارگران نیز در سال ۱۳۵۱ تأسیس شد (اکبری، ۱۳۸۳: ۹۸).

در اردیبهشت‌ماه ۱۳۴۸ قانون بیمه‌های اجتماعی روستاییان تصویب و براساس آن سازمان بیمه‌های اجتماعی روستاییان تأسیس شد. این سازمان موظف شد روستاییان و خانواده‌ی آن‌ها را در مقابل حوادث ناشی از کار، بیماری‌ها، ازکارافتادگی و فوت و سایر موارد بیمه‌های اجتماعی تحت پوشش قرار دهد (اکبری، ۱۳۸۳: ۹۴). وزیر، از نمایندگان مجلس شورای ملی در زمان تصویب لایحه چنین اظهار می‌کند:

در واقع یکی از مهم‌ترین قدم‌هایی است که در راه تکمیل هدف‌های اصلاحات ارضی و تأمین زندگی بهتر برای دهقانان آزاد برداشته شده است. در واقع با ایجاد یک چنین سازمانی، سازمان ثابت جدیدی برای احساس مسئولیت و مستقیم در مقابل دهقانان که دیگر جنبه‌ی ترحم و تصادف و ملاحظه‌کاری و خصوصیت‌ها و نظرات شخصی را نخواهد داشت به وجود می‌آید سازمانی است که دیگر بر پایه‌ی ترحم و

شفقت و باری به هر جهت عمل نخواهد کرد بلکه براساس یک عدالت، براساس یک قانون و اصول انجام وظیفه خواهد کرد... با ایجاد یک چنین سازمانی دولت خواهد توانست به معنی واقعی کلمه در قلب روستاها رسوخ کند یعنی اگر درمانگاه نباشد اگر پزشک نباشد واقعاً نمی‌شود به قلب روستاها رسوخ پیدا کرد و اگر واقعاً قرار بر این باشد که به قلب روستانشین نفوذ و رسوخ کرد و روستانشین را آن‌چنان که باید واقعاً به مملکت علاقه‌مند باشد علاقه‌مندترش کرد و او را دلبسته به روستا کرد باید حتماً پزشک و درمانگاه در اختیارشان گذاشت. (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰)<sup>۱</sup>

سازمان بیمه روستاییان در راستای اهداف اصلاحات ارضی ایجاد شد و وجه حامی‌پروری و کنترل اجتماعی و سیاسی در ایجاد آن بسیار برجسته بود.

تأسیس سازمان امور اداری و استخدامی کشور در سال ۱۳۴۵، سازمان تأمین خدمات درمانی عائله درجه یک افسران و همافران و کارمندان ارتش و ژاندارمری و شهربانی در اسفندماه ۱۳۵۱، تأسیس صندوق بازنشستگی و وظیفه مستخدمین شرکت‌های دولتی در خردادماه ۱۳۵۲ (وابسته با سازمان امور اداری و استخدامی)، تشکیل سازمان تأمین خدمات درمانی مستخدمین دولت در سال ۱۳۵۲ و تشکیل صندوق بازنشستگی و وظیفه مستخدمین ثابت شهرداری در تیرماه ۱۳۵۳ از دیگر اقدامات بیمه‌ای دولت در این دوره بود.

در این دوره همچنین در راستای گسترش نظام پشتیبانی دربار، بنیاد پهلوی به‌عنوان نهادی خیریه تأسیس شد.

بنیاد پهلوی در سال ۱۳۳۷ به‌شکل یک بنیاد خیریه معاف از مالیات با هدف سرپرستی، اداره و نظارت بر املاک رضاشاه تأسیس شد و پس از آن اداره بخش اعظم دارایی‌های ثابت محمدرضا شاه و همچنین ۶۴ تن از اعضای خانواده سلطنتی را ... برعهده گرفت... دارایی بنیاد در سال‌های اوج فعالیت به بیش از ۳ میلیارد دلار همراه

---

۱- مجلس شورای ملی، دوره ۱۷، جلسه ۱۲۸.

با سهام‌داری در ۲۰۷ شرکت فعال در زمینه معدن، ساخت‌وساز، خودروسازی، صنایع فلزی، کشت و صنعت، صنایع غذایی، بانک‌داری، بیمه و گردشگری رسید. بنیاد همچنین در شرکت‌های بین‌المللی از جمله کروپ آلمان و جنرال الکترونیک سهام‌دار بود... بنا بر گزارش نیویورک تایمز در سال ۱۹۷۹/۱۳۵۸ از بنیاد و رای فعالیت‌های خیریه به سه صورت مختلف استفاده می‌شد: به صورت یک منبع سرمایه‌ای برای خانواده سلطنتی، ابزاری برای کنترل بر اقتصاد کشور، و به صورت کانالی برای پرداخت پاداش‌های گوناگون به حامیان رژیم. (آبراهامیان، ۱۳۹۰: ۲۳۴-۲۳۳)

در این دوره، در برنامه‌های عمرانی کشور نیز سیاست‌های رفاهی روند روبه‌رشدی داشته است. در فاصله سال‌های ۱۳۳۴ تا ۱۳۵۲، چهار برنامه عمرانی تصویب و اجرا شد. در برنامه دوم (۴۱-۱۳۳۴) ۱۴٫۹ درصد اعتبارات به بهداشت عمومی و آموزش اختصاص یافت. برنامه در سال ۱۳۳۷ بازنگری شد و به‌رغم افزایش ۲۸ درصدی اعتبارات برنامه، میزان و سهم اعتبارات امور اجتماعی به شدت کاهش یافت. کاهش اعتبارات برنامه‌های اجتماعی در شرایطی صورت گرفت که کشور در سال‌های ابتدایی برنامه به‌علت وجود رکود تورمی با اعتراض‌های وسیع کارگران و کارمندان مواجه بود (غفاری و امیدی، ۱۳۸۸: ۱۳۷). از سوی دیگر، «در اوایل دهه ۱۹۶۰ دولت آمریکا که از وضعیت ایران به‌ویژه به‌دلیل وقوع کودتای عراق<sup>۱</sup> در سال ۱۹۵۸ و افزایش تبلیغات اتحاد شوروی علیه رژیم ایران نگران شده بود، رژیم را برای انجام اصلاحات اجتماعی و اقتصادی تحت فشار قرار داد» (کارشناس، ۱۳۸۲: ۱۳۷). در چنین شرایطی، در سال ۱۹۶۲/۱۳۴۰ علی‌امینی به‌عنوان نخست‌وزیر مسئول تشکیل دولت شد. او وزارتخانه‌های دادگستری<sup>۲</sup>، آموزش و پرورش<sup>۱</sup> و کشاورزی<sup>۲</sup> را به سه

---

۱- کودتا به رهبری عبدالکریم قاسم و با حمایت احزاب کمونیستی عراق و نقش بارز شوروی انجام گرفت.

۲- نورالدین الموتی از رهبران پیشین حزب توده که در سال ۱۳۲۶ برای پیوستن به قوام از آن حزب کناره‌گیری کرده بود (آبراهامیان، ۱۳۹۱: ۵۲۰).

نفر از منتقدان شاه سپرد. ارسنجانی در وزارت کشاورزی از همان ابتدا، برنامه اصلاحات ارضی را آغاز کرد. در بهمن‌ماه ۱۳۴۱، شاه طرح شش ماده‌ای موسوم به انقلاب سفید را به همه‌پرسی گذاشت. این مواد عبارت بودند از: تقسیم اراضی، ملی‌کردن جنگل‌ها، فروش کارخانه‌های دولتی به سرمایه‌گذاران خصوصی، فروش سهام کارخانه‌ها به کارگران، اعطای حق رأی به زنان و ایجاد سپاه دانش. مسکوب (۱۳۹۱) این اقدامات را راه‌حل سرمایه‌دارانه‌ای برای مسئله زمین به‌عنوان بخشی از اصلاحات اجتماعی می‌داند.

در این شرایط، برنامه سوم عمرانی (۴۶-۱۳۴۱) به‌عنوان اولین برنامه جامع توسعه ایران با همکاری دانشگاه هاروارد تدوین شد. در مطالعات گروه هاروارد، بی‌انضباطی بودجه‌ای و تداخل وظایف نهادهای تصمیم‌گیری به‌عنوان مهم‌ترین دلایل اختلال در تدوین و اجرای سیاست‌های توسعه‌ای مطرح شده است.

در ایران کمیسیون‌ها، شوراهای عالی و سازمان‌های دولتی زیادی وجود دارد که رسماً مسئولیت اتخاذ و اجرای سیاست‌های اقتصادی عمده را برعهده دارند. بنابراین، در هر زمان چند سازمان وجود دارد که قانوناً مجاز به سیاست‌گذاری اقتصادی هستند... در چنین محیطی برای سد کردن راه یک سیاست به‌راحتی می‌توان یک سازمان دولتی را علیه سازمان دیگر برانگیخت یا از اجرای تصمیمات یک سازمان از طریق ارجاع موضوع به سازمان یا شورای دیگری که اختیارات مشابه دارد، جلوگیری کرد. در نتیجه این وضع، هیچ شورا یا سازمانی را نمی‌توان مسئول موفقیت یا شکست سیاست‌ها یا برنامه‌های دولت دانست، زیرا هر سیاست در معرض برداشت‌های متفاوت و شک و تردید درباره قلمرو اختیارات قانونی سازمان‌ها قرار دارد. همه این‌ها سبب شده است که نظام اداری

---

۱- محمد درخشش که به‌عنوان سخنگوی آموزگاران از پشتیبانی حزب توده و جبهه ملی برخوردار بود (آبراهامیان، ۱۳۹۱: ۵۲۰).

۲- حسن ارسنجانی از همکاران قوام و پشتیبان اصلاحات ارضی از اوایل دهه ۱۳۲۰ (آبراهامیان، ۱۳۹۰: ۵۲۰).



ایران نتواند سیاست‌های چندانی را اتخاذ کند و تقریباً هیچ‌یک از سیاست‌های اتخاذ شده به‌صورت سازگار یا هدفمند اجرا نشده‌اند. (مک‌لئود، ۱۳۸۰: ۱۴۶)

هدف اصلی برنامه سوم افزایش سالیانه درآمد ملی به‌میزان حداقل شش درصد بود و توزیع عادلانه‌تر درآمد به‌عنوان هدف ثانویه مدنظر قرار داشت. در جلسه‌ای که به‌منظور تبیین برنامه برگزار شد، شاه بر «لزوم افزایش درآمد و قدرت خرید مردم به‌عنوان یک اجبار در مقابل ایجاد تردید عوامل مخرب (کمونیست‌ها)» (سازمان برنامه، ۱۳۴۱: ۱۹) تأکید کرد. براساس مستندات سازمان برنامه (۱۳۴۰) با توجه به محدود بودن امکان سرمایه‌گذاری در حوزه کشاورزی، سرمایه‌گذاری باید بر حوزه صنعت متمرکز شود. استدلال برنامه‌ریزان این بود که با رشد صنعت، کارگران بخش کشاورزی به بخش‌های صنعت و خدمات منتقل می‌شوند و شهرها گسترش می‌یابند و به تبع از آن سرمایه‌گذاری در حوزه‌های آموزش، بهداشت و ... افزایش می‌یابد. به‌بیان آبراهامیان (۱۳۹۰) در شرایطی که اصلاحات ارضی در دهه ۱۳۴۰ مناطق روستایی کشور را تغییر می‌داد، برنامه توسعه نیز انقلاب صنعتی کوچکی را به‌همراه داشت. بهبود امکانات بندری، توسعه راه‌آهن سراسری به مشهد، تبریز و اصفهان، آسفالت راه‌های اصلی، احداث کارخانه‌های پتروشیمی و پالایشگاه‌های نفت، احداث سد و احداث کارخانه‌های فولاد اهواز و اصفهان از جمله تأسیسات مهمی بود که در این دوره ساخته شد. دولت با اتخاذ سیاست‌های حمایتی تعرفه‌ای و پولی موجب شد تا برخی خانواده‌های زمین‌دار قدیمی به کارآفرینان صنعتی تبدیل شوند.

برنامه چهارم (۱۳۴۷-۵۱) نیز تسریع رشد اقتصادی و تکثیر درآمد ملی از طریق افزایش قدرت تولید با اتکاء بیشتر به توسعه صنعتی و بالا بردن بازده سرمایه را مدنظر قرار داد. درحالی‌که سهم اعتبارات آموزش و بهداشت از منابع مالی در برنامه سوم حدود ۱۳,۴ درصد بود، در برنامه چهارم به ۱۰,۲ درصد کاهش یافت. در برنامه چهارم برای نخستین بار فصلی مجزا به رفاه اجتماعی اختصاص یافت. در این برنامه تأکید شده است:

هدف کلی رفاه اجتماعی آن است که به تدریج کلیه فعالیت‌های رفاهی از جنبه خیریه و محدود فعلی خارج شده و تحت نظارت دولت به صورت یک وظیفه عمومی و به شکل سازمان‌یافته درآید و در عین حال با خدمات رفاهی سازمان‌های مختلف عمومی، اجتماعی و خصوصی هماهنگ شود تا استفاده از حداقل خدمات و بهره‌مندی از حقوق اجتماعی برای همگان ممکن شود. (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۴۷: ۹۹)

در این راستا، شورای عالی رفاه اجتماعی به منظور هماهنگی در کار برنامه‌ریزی و جلوگیری از تداخل وظایف، دوباره‌کاری و اتلاف منابع تشکیل گردید.

در اسفندماه ۱۳۵۱ برنامه عمرانی پنجم (۵۶-۱۳۵۲) تصویب شد. پسران (۱۳۵۵) و وفایی (۱۳۵۵) افزایش میزان نابرابری درآمد در مناطق شهری و روستایی در نتیجه رشد نامتوازن بخش‌های اقتصادی طی برنامه‌های سوم و چهارم، کمبودها در زمینه‌های آموزش، بهداشت، تأمین و رفاه اجتماعی، مسکن، گسترش حاشیه‌نشینی، آلودگی‌های زیست‌محیطی و توسعه ناسالم بافت شهری را از مهم‌ترین مسائل کشور در این دوره می‌دانند. در این راستا اهداف رفاهی نظیر ارتقای سطح آموزش و بهداشت، توزیع عادلانه‌تر درآمد، توجه به افزایش سریع سطح زندگی و رفاه گروه‌های کم‌برخوردار، ایجاد تعادل منطقه‌ای و حفظ محیط زیست در اولویت برنامه پنجم قرار گرفتند. سهم اعتبارات امور اجتماعی از منابع مالی برنامه به حدود ۳۰ درصد رسید که ۱۸٫۱ درصد آن به آموزش و بهداشت اختصاص داشت. عنوان فصل بیمه‌های اجتماعی به تأمین اجتماعی تغییر کرد و سطح شمول آن نیز گسترش یافت. در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی نوعی نگاه هدفمندسازی منطقه‌ای-جمعیتی شکل گرفت و اولویت‌بندی ارائه خدمات بر سه اصل استوار شد:

پایین‌بودن 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 حساسی که در پرورش و تربیت نسل‌های آینده جامعه دارند) و ناتوانی و آسیب‌پذیری (اولویت با بهبود وضع معلولین جسمی، روانی

تحولات سیاست‌گذاری اجتماعی در عصر ... ۱۷۷

و اجتماعی از نظر جنبه‌های انسانی و حمایت‌های اجتماعی). (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۱: ۷۹۶)

افزایش چهار برابری بهای نفت در سال ۱۳۵۲/۱۹۷۳ موجب شد تا تغییرات گسترده‌ای در سیاست‌های اقتصادی و اجتماعی اعمال شود. در اسفندماه سال ۱۳۵۲ اولین سمینار ملی رفاه اجتماعی کشور برگزار شد. در افتتاحیه سمینار، فرح پهلوی درباره ضرورت تمرکز در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی می‌گوید:

یکی از هدف‌های این سمینار این است که بدون لطمه‌زدن به شکل بنیادی و حقوقی این سازمان‌ها - سازمان‌های خدمات رفاهی نظیر شیر و خورشید سرخ و سازمان شاهنشاهی خدمات اجتماعی - از طریق ایجاد فرصت تبادل نظر و بحث درباره الزامات آتی جامعه یک هماهنگی و همکاری نزدیک بین این سازمان‌ها به وجود آید. کمبود کارشناس و متخصص در مسئله تأمین اجتماعی به‌عنوان یکی از موانع اساسی در این حوزه مطرح می‌شود. در نتیجه ضعف بدنه کارشناسی و تخصصی، فرایند تدوین و تصویب طرح‌ها طولانی شده و چه‌بسا در فرایند تدوین، محتوای طرح‌ها دچار دگرگونی شود و اجرای آن‌ها دشوار و تعارض‌هایی بین دستگاه‌های مجری طرح ایجاد شود. در سمینار تأکید می‌شود که «هیچ مرجع و مقامی وجود ندارد که رسماً مسئولیت تفسیر قوانین و پیدا کردن یک راه‌حل منطقی برای این‌گونه موارد را برعهده داشته باشد... شورای عالی تأمین اجتماعی... نیز با ترکیب فعلی نه قدرت و نه صلاحیت انجام چنین کاری را دارد» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۲ الف: ۱۴-۱۲). در قطعنامه پایانی سمینار بر ایجاد هماهنگی بین فعالیت‌های مؤسسات رفاهی غیردولتی با برنامه‌های رفاهی دولت و ایجاد سرعت و نظام مطلوب در فعالیت‌های سازمان‌های مذکور به‌عنوان هدفی اساسی تأکید شده است. همچنین اعلام شده که باید برای برنامه‌ها و بخش‌های مختلف فصل تأمین و رفاه اجتماعی و جوانان [در برنامه پنجم توسعه] که سازمان دولتی خاصی بر آن نظارت مستقیم ندارد، سازمان ستادی مسئول

مشخص شود تا وظایفی نظیر برنامه‌ریزی و تعیین ضوابط و استانداردها، تهیه و تنظیم لوایح و مقررات مورد نیاز، ایجاد هماهنگی بین واحدهای فعال در حوزه رفاه، و نظارت بر اجرای صحیح مقررات و مصوبات و استانداردها و ارزشیابی فعالیت واحدها را برعهده گیرد. تقویت شاخه امور اجتماعی وزارت کشور به منظور توسعه خدمات رفاه اجتماعی از طریق تماس با سازمان‌ها و مؤسسات اجتماعی به‌ویژه از طریق جلب همکاری و مشارکت شهرداری‌ها و سایر سازمان‌های وابسته از دیگر بندهای قطعنامه پایانی سمینار است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۲ ب).

برنامه پنجم در سال ۱۳۵۳ بازنگری شد و منابع مالی برنامه به بیش از دو برابر افزایش یافت. در نتیجه طی دوران برنامه هزینه‌های دولت در بخش‌های آموزش، بهداشت، و رفاه اجتماعی به‌میزان قابل‌توجهی افزایش یافت. پیش از ارائه متن تجدیدنظر شده برنامه پنجم به مجلس شورای ملی، تغییراتی در هیئت دولت رخ داد. هویدا، نخست‌وزیر وقت در اردیبهشت‌ماه ۱۳۵۳ در مجلس شورای ملی درباره دلیل تغییرات می‌گوید:

... پیشرفت صنعتی و کشاورزی ما و به‌طورکلی پیشرفت اقتصادی مملکت، به‌چنان رشدی رسید که یک نگاه جدیدی به برنامه پنجم و تغییرات در حجم سرمایه‌گذاری‌ها و بررسی اولویت‌ها دولت را وادار کرد که برنامه تدوین شده‌ای آماده کند و امیدوارم در تابستان امسال تقدیم قوه مقننه خواهیم کرد... در هر صورت این مسئله موجب شد که ما با یک رشد ۴۰ درصد پیشرفت کرده‌ایم... وضع پیشرفت‌مان ایجاب می‌کرد که ما در دستگاه اداری‌مان تغییراتی بدهیم... روی این اصل یک تغییراتی در تشکیلات‌مان داده شد... تغییر دیگری که ... اهمیت زیادی دارد موضوع رفاه اجتماعی است. می‌دانید در برنامه پنجم ما آنچه که تدوین شده و آنچه که بعداً با اصلاحی که خواهد شد تقدیم خواهد شد به رفاه اجتماعی اهمیت زیادی دادیم. شاهنشاه فرمودند که این برنامه، برنامه رفاه مملکت ایران است. پس برای هماهنگی این کارها وزارت رفاه اجتماعی منظور شده است که وزیر مربوطه، سعی خواهد کرد

برنامه‌هایش را تطبیق کند بدون اینکه بخواهیم تمام این دستگاه‌ها را در یک جا متمرکز کنیم هماهنگی را حفظ کنیم. دو میلیارد تومان توسط جمعیت‌های خیریه و کمک در بودجه دولت خرج می‌شود برای پیشرفت. چه بهتر که این‌ها را بتوانیم هماهنگ کنیم.... (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰)<sup>۱</sup>

در پی این تغییرات در مردادماه سال ۱۳۵۳ قانون تشکیل وزارت رفاه اجتماعی به تصویب رسید. به موجب ماده یک این قانون تأمین بیمه درمان همگانی، فراهم کردن تأمین‌های اجتماعی از قبیل بیمه‌های اجتماعی و حمایت‌های اجتماعی، تأمین خدمات رفاهی برای گروه‌های سنی و خانواده‌ها، تأمین خدمات توان‌بخشی، نظارت بر سازمان‌های رفاهی غیردولتی، درمان معتادان، عضویت در سازمان‌های بین‌المللی و اجرای برنامه‌های رفاهی مصوب شورای عالی رفاه اجتماعی از مأموریت‌های این وزارتخانه است. به موجب ماده ۲ قانون، برخی از سازمان‌ها و نهادهای دولتی از وزارتخانه‌های کار و امور اجتماعی، بهداشتی، و تعاون و امور روستاها جدا و ذیل وزارت رفاه اجتماعی قرار گرفتند.

قاپ ۱- ماده دو قانون تشکیل وزارت رفاه اجتماعی مصوب اول مردادماه ۱۳۵۲

از تاریخ تصویب این قانون مؤسسات و واحدها و امور زیر:

الف. سازمان بیمه‌های اجتماعی با واحدهای مربوط (از وزارت کار و امور اجتماعی)

ب. بانک رفاه کارگران (از وزارت کار و امور اجتماعی)

ج. سازمان بیمه‌های اجتماعی روستاییان (از وزارت تعاون و امور روستاها)

د. سازمان تأمین خدمات درمانی (از وزارت بهداشتی)

هـ. انجمن توان‌بخشی (از وزارت کار و امور اجتماعی)

و. اجرای قانون حمایت کارمندان در برابر اثرات ناشی از پیری، از کارافتادگی و فوت (از وزارت کار و امور اجتماعی)

۱- مجلس شورای ملی، دوره ۲۳، جلسه ۱۶۴.

ز. امور مربوط به درمان و توان‌بخشی معتادان و واحدهای درمانی مربوط (از وزارت بهداشتی)  
ح. امور مربوط به درمان و توان‌بخشی بیماران روانی و واحدهای درمانی مربوط (از وزارت بهداشتی)

بهداری)

حسب مورد با بودجه، دارایی، کارکنان، ارکان و شوراهای قانونی از وزارتخانه‌های مربوط منتزع و به وزارت رفاه اجتماعی وابسته و یا منتقل خواهند گردید و یا تحت نظارت وزارت رفاه اجتماعی انجام وظیفه خواهند کرد.

مسئولیت و اختیارات هر یک از وزرا و وزارتخانه‌های موضوع این ماده طبق قوانین و مقررات مربوط در هر مورد عیناً به وزیر و وزارت رفاه اجتماعی منتقل می‌شود.

به موجب ماده سه این قانون، ایجاد هماهنگی در مورد فعالیت سازمان‌های رفاهی غیردولتی به‌عهده شورای عالی رفاه اجتماعی است. اعضای این شورا عبارت‌اند از: وزیر رفاه اجتماعی، وزیر بهداشتی، وزیر آموزش و پرورش، وزیر کشور، وزیر تعاون و امور روستاها، وزیر کار و امور اجتماعی، وزیر مشاور و رئیس سازمان برنامه و بودجه، وزیر علوم و آموزش عالی، مدیرعامل جمعیت شیر و خورشید سرخ ایران، و مدیرعامل سازمان شاهنشاهی خدمات اجتماعی.

تشکیل وزارت رفاه را می‌توان مهم‌ترین اقدام دولت در راستای تمرکز و ساماندهی فعالیت‌های حوزه رفاه و تأمین اجتماعی دانست. امکان تسلط بر مؤسسات عام‌المنفعه و بنیادها، جامع‌نبودن خدمات و حمایت‌های پیش‌بینی‌شده در قانون و نارسا بودن ساختار تشکیلاتی از مهم‌ترین نقدهای مخالفان لایحه در مجلس شورای ملی بود. شیخ‌الاسلام‌زاده، تشکیل وزارت رفاه اجتماعی را دستاورد اولین سمینار رفاهی و در راستای ایجاد هماهنگی و مدیریت و تمرکز بیشتر در امور رفاهی می‌داند (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۵ الف: ۷).

وزارت رفاه اجتماعی در بهمن‌ماه ۱۳۵۳، دو لایحه تشکیل سازمان تأمین خدمات رفاهی و سازمان تأمین اجتماعی را به مجلس ارائه کرد. شیخ‌الاسلام‌زاده درباره تشکیل سازمان تأمین خدمات رفاهی در مجلس می‌گوید:

... چه از لحاظ ثبات سیاسی و امنیت داخلی و خارجی و چه از نظر شکوفایی اقتصادی موجبات و امکاناتی برای مملکت فراهم آمده است که دولت قادر است برنامه‌های گسترده و همه‌جانبه‌ای را برای تأمین رفاه همگانی طرح و اجرا کند. در این موقع که این لایحه مهم اجتماعی را تقدیم قوه مقننه می‌کنم لازم می‌دانم به استحضار نمایندگان محترم برسانم که سیاست کلی رفاهی دولت... این است که کوشش می‌نماید از طریق تعمیم بیمه‌های اجتماعی کلیه ساکنان کشور را زیر پوشش انواع بیمه‌های درمانی و بازنشستگی و ازکارافتادگی و بیکاری و حوادث و غیره قرار دهد به نحوی که هیچ‌گونه رویداد طبیعی و اتفاقی، رفاه زندگی و تأمین حداقل معیشت و نیازهای مادی و معنوی خانواده ایرانی را مختل نسازد. لیکن تا زمانی که انواع بیمه‌ها تمام ساکنان کشور را زیر پوشش خود نگرفته است وزارت رفاه اجتماعی مأموریت دارد با فراهم‌آوردن تشکیلات و مؤسسات و نیروی انسانی لازم و دریافت اعتبارات با اجرای برنامه‌هایی که به کمک کارشناسان و صاحب‌نظران بررسی و تدوین شده به یاری آن عده از هم‌میهنان ما که به‌علت بیماری و یا ازکارافتادگی و یا علل دیگر قادر به تأمین تمام یا قسمتی از هزینه زندگی خود نیستند و یا نیازهای مادی و معنوی دیگری دارند بشتابد. (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰)<sup>۱</sup>

سازمان تأمین خدمات رفاهی به‌عنوان سازمانی وابسته به وزارت رفاه اجتماعی در راستای ساماندهی امور حمایتی تأسیس شد. روشن است که افزایش درآمدهای نفتی در اوایل دهه ۱۳۵۰ مهم‌ترین دلیل برای توسعه خدمات رفاهی و تأسیس سازمان‌های حمایتی در این حوزه بوده است.

سازمان تأمین اجتماعی نیز در تیرماه ۱۳۵۴ به منظور تعمیم و گسترش بیمه‌های اجتماعی با ادغام سازمان بیمه‌های اجتماعی و سازمان بیمه‌های اجتماعی روستاییان تأسیس شد. این سازمان نیز زیر نظر وزارت رفاه اداره می‌شد. براساس ماده چهار قانون تشکیل سازمان مشمولان این قانون عبارت‌اند از: افرادی که به هر عنوان در مقابل دریافت مزد یا حقوق کار می‌کنند، صاحبان حرف و مشاغل، و دریافت‌کنندگان مستمری‌های بازنشستگی، ازکارافتادگی و فوت. به موجب ماده ۲۸ این قانون، دولت برای اولین بار در امر تأمین مالی بیمه سهمیم شد و پرداخت سه درصد حق بیمه را برعهده گرفت (اکبری، ۱۳۸۳: ۱۱۷-۱۱۵).

ضعف شرایط و ساختارهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی موجب شد تا توسعه و تعمیم خدمات اجتماعی با چالش‌های اساسی مواجهه و در پی آن وزارت رفاه اجتماعی نیز منحل شود. لایحه ادغام وزارت رفاه اجتماعی با وزارت بهداشتی به منظور تشکیل وزارت بهداشتی و بهزیستی در اسفندماه ۱۳۵۴ به مجلس ارائه شد و در تیرماه ۱۳۵۵ به تصویب رسید<sup>۱</sup>. هویدا در روز معرفی شیخ‌الاسلام زاده به عنوان وزیر بهداشتی و بهزیستی به مجلس دلایل ادغام دو وزارتخانه را چنین توضیح می‌دهد:

... باید به اطلاع‌تان برسانم که وزارتخانه جدید وزارتخانه‌ای خواهد بود با عدم تمرکز، به این معنی که در تهران یک هسته بسیار کوچکی خواهد بود برای برنامه‌ریزی و تمام کارهای اجرایی در سطح استان‌ها، شهرستان‌ها و بخش‌ها خواهد بود و امیدواریم... آن‌هایی که با مسائل بهداشت و درمان در استان‌ها و شهرستان‌ها و بخش‌ها

---

۱- برخی دلیل ادغام وزارت رفاه اجتماعی را ناتوانی وزارتخانه در مواجهه با نهادهای خیریه وابسته به دربار می‌دانند. این موضوع می‌تواند به عنوان یکی از دلایل مهم ادغام وزارتخانه در نظر گرفته شود، زیرا علی‌نقی عالیخانی (وزیر اقتصاد در سال‌های ۴۸-۱۳۴۱) نیز در سال ۱۳۴۸ به دلیل چالش‌های پیش آمده با دفتر مخصوص فرح پهلوی از سمت خود استعفا کرد (نگاه کنید به خاطرات محمد یگانه (۱۳۸۵)).



سروکار دارند ما را در تهیه این قانون یاری کنند که بتوانیم به‌نحو احسن چنین کار جدیدی را پیاده کنیم. (مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰)<sup>۱</sup>

در شرایطی که تأسیس وزارت رفاه اجتماعی به‌منظور ایجاد تمرکز در مدیریت و ارائه خدمات رفاهی و تأمین اجتماعی اعلام شده بود، ادغام آن به ضرورت تمرکززدایی از فعالیت‌ها دلالت داده شد.

همزمان با بحث انحلال وزارت رفاه، دومین سمینار ملی رفاه اجتماعی در خردادماه ۱۳۵۵ برگزار شد. در این سمینار تأکید شد: «با توجه به... ابعاد پیچیده‌ای که رشد شتابان اقتصادی کشور... فراوی ما نهاده است، دومین سمینار ملی رفاه اجتماعی به‌جای توجه به گروه‌های گوناگون، به مسائل و مباحث اساسی می‌پردازد که در هر زمینه و در هر مورد فراگیرنده همه گروه‌ها و قشرهای اجتماعی می‌باشد» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۵ الف: ۱). شیخ‌الاسلام‌زاده، وزیر بهداشتی و بهزیستی، در سخنرانی افتتاحیه سمینار، درباره چالش‌های عمده وزارت رفاه اجتماعی چنین می‌گوید:

... از همان ماه‌های اول شروع کار [وزارت رفاه اجتماعی] دو واقعیت تدریجاً روشن گردید: اول آنکه خدمات رفاهی و درمانی و بهداشتی با یکدیگر بستگی بسیار نزدیک دارند و عرضه این خدمات به‌طور جداگانه، چه از نظر ارائه‌دهنده و چه از نظر مصرف‌کننده، منطقی و مقرون به‌صرفه نیست. واقعیت دوم مربوط به روش تصمیم‌گیری و مدیریت می‌گردد. با گسترش روزافزون برنامه‌های رفاهی و ازدیاد سریع پوشش تأمین اجتماعی، برای مسئولین اجرایی و کارشناسان ما تدریجاً روشن گردید که نظام متمرکز موجود همراه با خصیصه دیوانسالاری تهرانی آن، خود یکی از موانع مهم پیشرفت کار می‌باشد. (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۵ الف: ۷)

چالش اول بر ضرورت نگاه جامع به خدمات رفاه و تأمین اجتماعی دلالت دارد و ازاین‌رو در این سمینار «بر تدوین برنامه و نظام جامع و قابل توسعه عرضه خدمات

به‌عنوان جزیی از برنامه توسعه کشور تأکید شده است» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۵:ب:۲۷). این موضوع در تدوین برنامه ششم عمرانی (۶۱-۱۳۵۷) مدنظر قرار گرفت به‌گونه‌ای که ۱۸ کمیته از مجموع ۳۶ کمیته تدوین برنامه ششم به ابعاد اجتماعی و رفاهی توسعه اختصاص داشتند؛ کمیته‌های کلان و فرابخشی (کمیته کیفیت زندگی، کمیته توسعه و رفاه اجتماعی و ...) و کمیته‌های بخش‌های خاص اجتماعی (مسکن، آموزش، بهداشت و درمان، و ...). در تعیین خطوط کلی برنامه ششم عنوان شده است که «در تعیین اولویت‌های توسعه، افزایش تولید ناخالص ملی جای خود را به تأمین رفاه بیشتر مردم مخصوصاً آن‌هایی که در پایین‌ترین سطوح درآمد و تأمین اجتماعی قرار دارند سپرده است» (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۵۶: ۲۳۸).

## ۵. جمع‌بندی

براساس شواهد ارائه‌شده از تحولات سازمانی و نهادی در سه دوره مورد بررسی می‌توان دریافت که در هر دوره عوامل متفاوتی در شکل‌گیری و توسعه سیاست‌های رفاهی نقش داشته‌اند. درحالی‌که در دوره اول، شکل‌دادن به دولت و ملت مدنظر نظام حاکم بوده است، در دوره دوم مطالبات اجتماعی سهم بیشتری یافته است، اما در دوره سوم با کنترل جنبش چپ از طریق سازوکارهای مختلف از یک‌سو و تسریع روند صنعتی‌شدن از اوایل دهه ۱۳۴۰ از سوی دیگر، دولت با گسترش سازمان‌های دولتی و خیریه‌های وابسته به دولت نقش بیشتری در توسعه سیاست‌های رفاهی را به‌عهده می‌گیرد و در قالب برنامه‌های مختلف رفاهی سعی کرد ضمن ایجاد سطح رفاه نسبی برای گروه‌های مختلف اجتماعی، از این طریق نوعی کنترل و نظارت اجتماعی را نیز اعمال کند.

در دوره رضا شاه، ملت‌سازی به‌عنوان یکی از عوامل نهادی در شکل‌گیری سیاست‌های اجتماعی به‌ویژه در حوزه آموزش عمومی و مسکن (اسکان عشایر) تأثیر

به‌سزایی داشته است. در همین دوره، برنامه‌هایی به‌منظور آموزش نیروی کار فنی، افزایش سطح مهارت کارگران و ایجاد صندوق‌های احتیاط کارگران نیز اجرا شده که می‌تواند متأثر از عامل کارایی اقتصادی دانسته شود. این دوره را می‌توان به‌عنوان نقطه شروع سیاست‌های اجتماعی در معنای امروزی آن در نظر گرفت. عاملی که به‌ویژه در حوزه بیمه‌های اجتماعی تأثیر داشت، همکاری‌های دولت با سازمان‌های بین‌المللی از جمله سازمان بین‌المللی کار بود. این‌گونه تعاملات که از اوایل دهه ۱۳۱۰ آغاز شد، تعهداتی را برای دولت ایران ایجاد کرد که این موضوع به اقتباس سیاست‌ها و سازوکارهای این نهادهای بین‌المللی انجامید. در واقع، از این نظر نوعی هم‌زمانی نظری و سیاست‌گذاری با الگوهای جهانی به‌وجود آمد، اما به‌لحاظ اجرایی به‌نظر می‌رسد ساختار سیاسی و اجتماعی ایران آمادگی اجرای چنین سیاست‌هایی را نداشته و مقاومت‌های جدی‌ای در برابر سیاست‌ها شکل می‌گرفته است.

بعد از شهریور ۱۳۲۰، نوع متفاوتی از رابطه دولت و جامعه نمود پیدا کرد و شکاف‌های طبقاتی بارز شد. فعالیت‌های گسترده حزب توده نیز این موضوع را برجسته کرد. از این‌رو، به‌ویژه با روی کار آمدن دولت قوام برنامه‌های اجتماعی مختلفی در حوزه‌های آموزش، بهداشت، اشتغال و توزیع درآمد به اجرا درآمد که تدوین قانون کار و تأسیس صندوق تعاون روستایی در راستای اهداف اجتماعی از این جمله‌اند. از اواسط دهه ۱۳۲۰ انواعی از سازمان‌های بیمه‌ای و حمایتی در کشور ایجاد شدند و گروه‌های مختلف جمعیتی را تحت پوشش گرفتند. این روند در دولت مصدق نیز ادامه یافت. تصویب قانون بیمه‌های اجتماعی کارگران و تأسیس سازمان بیمه‌های اجتماعی کارگران از مهم‌ترین اقدامات دولت مصدق برای بهبود وضعیت کارگران بود. به‌طور کلی در دوره دوم (۳۲-۱۳۲۰)، منافع طبقاتی و جنبش‌های اجتماعی و جریان چپ عامل اصلی در تحولات سیاست‌های اجتماعی و رفاهی بودند.

افزایش ۱۰ برابری درآمدهای نفتی در اواخر دهه ۱۳۳۰ شرایط را برای تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه صنعتی فراهم کرد. این روند هم‌زمان شد با برخی تحولات

بین‌المللی نظیر وقوع کودتای مورد حمایت شوروی در عراق که نگرانی آمریکا نسبت به وضعیت ایران را به دنبال داشت و این موضوع توجه به اصلاحات در حوزه‌های اجتماعی را تقویت کرد. این موضوع به‌ویژه در برنامه سوم توسعه که توسط گروه مشاوران هاروارد تدوین شد، نمود بارزی داشت. به‌تعبیر آبراهامیان (۱۳۹۰) از ابتدای دهه ۱۳۴۰ تا اواسط دهه ۱۳۵۰، با اجرای برنامه اصلاحات ارضی و برنامه‌های توسعه سوم و چهارم، انقلاب صنعتی کوچکی در ایران رخ داد. از اواسط دهه ۱۳۴۰ به‌تدریج سیاست‌های اجتماعی و رفاهی به‌عنوان جزئی از برنامه‌های توسعه‌ای لحاظ شدند. در دوران اجرای برنامه چهارم سازمان‌ها و نهادهای دولتی و غیردولتی متعددی در حوزه رفاه و تأمین اجتماعی با حمایت مالی دولت به‌وجود آمدند. در این دهه بیش از ۴۰ انجمن، جمعیت یا سازمان رفاهی تأسیس شد که اغلب تحت حمایت مالی دولت و وصل به دربار بودند و خارج از حیطه نظارتی دولت فعالیت می‌کردند. این مؤسسات اغلب تحت عنوان خیریه شروع به فعالیت می‌کردند و به‌تدریج به بودجه عمومی دولت وابسته می‌شدند. این موضوع فراگیری و جامعیت خدمات را افزایش داد، اما به مسائلی نظیر ناهماهنگی، موازی‌کاری، تداخل وظایف و ... دامن زد. شورای عالی رفاه اجتماعی به‌منظور رفع این ناهماهنگی‌ها تشکیل شد. گرایش دولت به سمت ایجاد انسجام و انتظام سازمانی در امور بیمه‌ای و رفاهی از اوایل دهه ۱۳۵۰ شدت یافت و به شکل‌گیری وزارت رفاه اجتماعی انجامید. با تشکیل وزارت رفاه برخی سازمان‌های غیردولتی، دولتی شدند یا تحت نظارت دولت قرار گرفتند. در این دوره تلاش شد تا به‌جای ایجاد سازمان‌های جدید، خدمات از طریق سازمان‌های موجود گسترش یابد، اما بی‌انسجامی و ناکارآمدی همچنان به‌عنوان چالشی جدی مطرح بود. براساس مستندات مربوط به دومین سمینار ملی رفاه اجتماعی و کمیته‌های مربوط به تدوین برنامه ششم، به‌نظر می‌رسد در اواسط دهه ۱۳۵۰ دستیابی به نوعی استراتژی رفاهی به مسئله سیاست‌گذاران توسعه‌ای بدل شده و به ساختارها و نظام‌های طبیعی تأمین اجتماعی، تقسیم‌بندی خدمات، گروه‌های هدف، تأمین‌کنندگان خدمات، نقش دولت، موقعیت

بخش غیردولتی و ... توجه جدی‌تری شده است. از اواسط دهه ۱۳۴۰ و در نتیجه رشد عقلانیت بروکراتیک، سازگاری درونی سیاست‌ها رو به افزایش نهاد، اما ناپایداری و تغییرات مداوم ساختارها به‌ویژه پس از افزایش ناگهانی درآمدهای نفتی، کارایی سیاست‌گذاری را مختل کرد. به‌نظر می‌رسد روند شتابان صنعتی‌شدن در دهه ۱۳۴۰ به‌رغم دستاوردهای اقتصادی، پیامدهای اجتماعی گسترده‌ای به‌همراه داشته و این موضوع بر افزایش فعالیت دولت در امور اجتماعی و رفاهی تأثیر گذاشته است.

براساس یافته‌های تاریخی و مطابق آنچه در بحث از رویکردهای نظری بیان شد، برای تبیین تحولات سیاست‌گذاری اجتماعی باید از رویکردهای ترکیبی استفاده کرد و تأکید بر یک عامل به‌تنهایی موجب نادیده‌گرفتن یا زیرگرفتن بخشی از تحولات تاریخی می‌شود. از همین روست که سیاست‌های رفاهی به‌عنوان سازه‌ای چهل‌تکه و وصله‌ای تعبیر می‌شود و این موضوع به‌ویژه در کشورهایی که به‌لحاظ تاریخی بافت اقتصادی-سیاسی باثبات و بادوامی نداشته‌اند و رابطه‌ی پر فراز و فرودی میان دولت و ملت برقرار نبوده است، نمود بیشتری دارد.

## منابع

- ابتهاج، ابوالحسن. (۱۳۷۱)، *خاطرات ابوالحسن ابتهاج*، به کوشش علیرضا عروزی، تهران: علمی.
- اشرف، احمد. (۱۳۸۹)، «کالبدشکافی انقلاب: نقش کارگران صنعتی در انقلاب ایران»، *فصلنامه گفتگو*، شماره ۵۵: ۱۲۴-۵۵.
- اشرف، احمد؛ بنوعیزی، علی. (۱۳۸۸)، *طبقات اجتماعی، دولت و انقلاب در ایران*، ترجمه سهیلا ترابی فارسانی، تهران: نیلوفر.
- اکبری، محمدعلی. (۱۳۸۲)، *بررسی برنامه‌ریزی دولتی در حوزه تأمین اجتماعی (جلد نخست ۱۳۲۰-۱۳۸۵)*، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.

- \_\_\_\_\_ (۱۳۸۳)، بررسی برنامه‌ریزی دولتی در حوزه تأمین اجتماعی (جلد دوم ۱۳۵۷-۱۳۲۰)، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- \_\_\_\_\_ آبراهامیان، پرواند. (۱۳۹۰)، تاریخ ایران مدرن، ترجمه محمدابراهیم فتاحی، تهران: نی.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۹۱)، ایران بین دو انقلاب، ترجمه احمد گل محمدی و محمدابراهیم فتاحی، تهران: نی.
- \_\_\_\_\_ بشیریه، حسین. (۱۳۸۲)، موانع توسعه سیاسی در ایران، تهران: گام نو.
- \_\_\_\_\_ بلیک‌مور، کن. (۱۳۸۵)، مقدمه‌ای بر سیاست‌گذاری اجتماعی، ترجمه علی‌اصغر سعیدی و سعید صادقی‌جقه، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- \_\_\_\_\_ پسران، محمدهاشم. (۱۳۵۵)، «رفاه اجتماعی و برنامه‌ریزی»، مجموعه مقاله‌های دومین همایش سمینار ملی رفاه اجتماعی: جلد بیستم، تهران: سازمان برنامه و بودجه: ۴۷-۱.
- \_\_\_\_\_ پناهی، بهرام. (۱۳۸۵)، کارکردهای تأمین اجتماعی در ایران: ضرورت‌های برپایی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- \_\_\_\_\_ پیرویان، ولیم؛ جیوار، عبدالحسین. (۱۳۸۱)، قوانین و مقررات تأمین اجتماعی، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- \_\_\_\_\_ سازمان برنامه. (۱۳۴۰)، مقدمه برنامه عمرانی سوم ایران، تهران: سازمان برنامه.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۴۱)، جلسه تاریخی بررسی برنامه سوم، تهران: سازمان برنامه.
- \_\_\_\_\_ سازمان برنامه و بودجه. (۱۳۴۷)، اصول و هدف‌های برنامه عمرانی چهارم، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- \_\_\_\_\_ (۱۳۵۱)، برنامه پنجم عمرانی کشور، تهران: سازمان برنامه و بودجه.

تحولات سیاست‌گذاری اجتماعی در عصر ... ۱۸۹

- \_\_\_\_\_ . (۱۳۵۲ الف)، *سمینار ملی رفاه اجتماعی ۲۲-۱۸ اسفندماه ۱۳۵۲: کمیته تأمین اجتماعی، تهران: سازمان برنامه و بودجه.*
- \_\_\_\_\_ . (۱۳۵۲ ب)، *سمینار ملی رفاه اجتماعی ۲۲-۱۸ اسفندماه ۱۳۵۲: قطعنامه سمینار، تهران: سازمان برنامه و بودجه.*
- \_\_\_\_\_ . (۱۳۵۵ الف)، *دومین سمینار ملی رفاه اجتماعی، تهران: سازمان برنامه و بودجه.*
- \_\_\_\_\_ . (۱۳۵۵ ب)، *گزارش عمومی دومین سمینار ملی رفاه اجتماعی و گزارش کمیته‌های پنج‌گانه سمینار، تهران: سازمان برنامه و بودجه.*
- \_\_\_\_\_ . (۱۳۵۶)، *خطوط کلی، هدف‌ها، سیاست‌ها و خط‌مشی‌های برنامه عمرانی ششم، تهران: سازمان برنامه و بودجه.*
- سعیدی، علی‌اصغر. (۱۳۹۰)، «سیاست‌های اجتماعی»، *گزارش وضعیت اجتماعی ایران (۱۳۸۱-۱۳۸۰)*، تهران: مؤسسه رحمان.
- غفاری، غلامرضا؛ امیدی، رضا. (۱۳۸۸)، *کیفیت زندگی: شاخص توسعه اجتماعی، تهران: شیرازه.*
- فلیک، اووه. (۱۳۹۰)، *درآمدی بر تحقیق کیفی، ترجمه هادی جلیلی، تهران: نی.*
- کارشناس، مسعود. (۱۳۸۲)، *نفت، دولت و صنعتی‌شدن در ایران، ترجمه علی‌اصغر سعیدی و یوسف حاجی‌الوهاب، تهران: گام نو.*
- کریمی، مظفر. (۱۳۸۴)، «زمینه‌های تاریخی پیدایش نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در ایران»، *فصلنامه حقوق تأمین اجتماعی*، سال اول، شماره ۱: ۲۷-۵۳.
- *مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۰)، مشروح مذاکرات مجلس شورای ملی و اسلامی (لوح فشرده)*، تهران: مجلس شورای اسلامی.

- مریدی، سیاوش. (۱۳۷۸)، *فرهنگ بیمه‌های اجتماعی*، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- مسکوب، محمود. (۱۳۹۱)، «مشروطیت، تجدد و اسلام‌گرایی: اقتصاد سیاسی و سیاست اجتماعی در ایران»، در مسعود کارشناس و والتاین مقدم، *سیاست‌گذاری اجتماعی در خاورمیانه: پویایی‌های اقتصادی، سیاسی و جنسیتی*، ترجمه علی‌اکبر تاج‌مزینانی و همکاران، تهران: دانشگاه امام صادق: ۳۰۳-۳۵۱.
- مک‌لئود، تاس‌اچ. (۱۳۸۰)، *برنامه‌ریزی در ایران: براساس تجارب گروه مشاوره دانشگاه هاروارد در ایران در تهیه برنامه عمرانی سوم*، ترجمه علی‌اعظم محمدبیگی، تهران: نی.
- وفایی، جهانگیر. (۱۳۵۵)، «اقتصاد رفاهی و توسعه اجتماعی»، *مجموعه مقاله‌های دومین همایش سمینار ملی رفاه اجتماعی: جلد بیستم*، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- یگانه، محمد. (۱۳۸۵)، *خاطرات محمد یگانه*، به کوشش حبیب لاجوردی، تهران: ثالث.
- Amenta, Edwin. (2006). *when movements matter: the Townsend plan and the rise of social security*, Princeton: Princeton university press.
- Beland, Daniel. (2010). *what is social policy? Understanding the welfare state*, Cambridge: Polity.
- Bharier, Julian. (1971). *economic development in Iran 1900-1970*, London: Oxford university press.
- Esping-Andersen, Gosta. (1985). *politics against markets: the social democratic road to power*, Princeton, Princeton university press.
- Flora, Peter; and Jens Alber. (1981). "modernization, democratization, and the development of welfare states in western Europe", in Peter Flora and Arnold Joseph Heidenheimer. (eds), *the development of*



*welfare states in Europe and America*, (pp. 37-80), New Brunswick: transaction.

- Gough, Ian. (2008). "European welfare state: explanations and lessons for developing countries", in Dani, Anis A. & Hann, Arjan de (eds.). *inclusive state: social policy and structural inequalities*, Washington DC: the world bank, pp. 39-72.
- Gough, Ian, and G Therborn. (2010). "the global futures of welfare states", in Castles Francies G.; Leibfried, Stephan; Lewis, J; Obinger, H and Pierson, Christopher (eds.), *the oxford handbook of the welfare state*, Oxford: Oxford university press, pp. 762-780.
- Korpi, Walter. (1978). *the working class in welfare capitalism: work, unions and politics in Sweden*, London, Routledge and Kegan Paul.
- \_\_\_\_\_. (1983). *the democratic class struggle*, London: Routledge and Kegan Paul.
- \_\_\_\_\_. (2006). "the power resources model", in Christopher Pierson and Francis G. Castles, *the welfare state reader*, (pp. 76-88), Cambridge, Polity
- Lipset, Seymour Martin. (1990). *continental divide: the values and institutions of the United States and Canada*, New York: Routledge.
- Myles, John; and Jill Quadagno. (2002). "political theories of the welfare state", *social service review*, Vol. 76, No. 1: pp. 34-57.
- Pierson, Paul. (1994). *dismantling the welfare state? Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*, New York: Cambridge university press.
- \_\_\_\_\_. (2006). "the new politics of the welfare state", in Pierson, Christopher and Castles, Francis G. (eds.), *the welfare state reader*, Cambridge, Polity, pp. 348-357.

۱۹۲ فصلنامه برنامه‌ریزی رفاه و توسعه اجتماعی، سال هفتم، شماره ۲۸، پاییز ۱۳۹۵

- Scott, John C. (1990). *a matter of record: documentary sources in social research*, Cambridge: polity.
- Skocpol, Theda. (1992). *protecting soldiers and mothers: the political origins of social policy in the United States*, Cambridge: Belknap.
- Skocpol, Theda; and Edwin Amenta. (1986). "states and social policies", *annual review of sociology*, Vol. 12: p.p. 131-157.