

بررسی تطبیقی برنامه‌های رفاه اجتماعی در برنامه‌های توسعه  
(۸۳-۱۳۶۸) با اصول مرتبط در  
قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

نادر سالارزاده\*

سید عادل هاشمی نجف‌آبادی\*\*

تاریخ دریافت: ۸۶/۷/۲۲

تاریخ پذیرش: ۸۷/۱/۲۰

چکیده

برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی از جمله بخش‌های مهم برنامه‌های توسعه می‌باشد. در این تحقیق با دیدی انتقادی مواد قانونی و برنامه‌های رفاهی مطرح شده در قانون اساسی و سه برنامه توسعه کشور (۸۳-۱۳۶۸) مورد بررسی قرار گرفته‌اند و نتایج آن با توجه به رویکردهای رفاه اجتماعی تجزیه و تحلیل شده‌اند تا میزان انطباق برنامه‌های توسعه با اصول مرتبط در قانون اساسی

\* دانشیار جامعه‌شناسی دانشگاه علامه طباطبائی.

\*\* دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی دانشگاه ملی استرالیا.

مشخص شود. روش تحلیل در این تحقیق تحلیل محتوای کیفی بوده است. بر اساس نتایج بدست آمده در غالب موارد اهداف رفاهی مطرح شده در قانون اساسی و برنامه‌های توسعه و به خصوص ۲ برنامه اول، به نحو شایسته عملیاتی نشده‌اند و در این زمینه ابهامات و کمبودهای فراوانی در کشور مشاهده می‌شود، البته این روند در برنامه سوم و چهارم رو به بهبود رفته و امید است در آینده‌ای نزدیک، کشور ما از نظر مسائل رفاه اجتماعی در سطح قابل قبولی قرار گیرد.

**واژه‌های کلیدی:** رفاه اجتماعی، توسعه اقتصادی و اجتماعی، قانون

اساسی، برنامه توسعه، تحلیل محتوای کیفی

## طرح مساله

در سال‌های اخیر توجه به رفاه اجتماعی در برنامه‌های توسعه به یک اصل تبدیل شده است. در یک جمع‌بندی هدف‌های کلی برنامه‌ریزی رفاه اجتماعی را چنین می‌توان برشمرد:

- تأمین عدالت اجتماعی و رفع نابرابری‌های اجتماعی، اقتصادی و قانونی در شرایط یکسان
- تأمین فرصت‌های اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی برابر برای آحاد جامعه
- هماهنگی قوانین موجود در جهت تحقق اهداف یاد شده و در صورت لزوم تدوین قوانین جدید

معمولاً یکی از معرف‌های میزان پیشرفت کشورها را، شاخص‌های مربوط به رفاه اجتماعی تشکیل می‌دهد. یعنی کشورهای گوناگون جهان برای بیان میزان پیشرفت خود، از شاخص‌های مربوط به رفاه اجتماعی استفاده می‌کنند. در نهایت چنین تلقی می‌شود که هر اندازه سرمایه‌گذاری‌ها و بودجه‌های سالیانه دولت صرف برنامه‌های بنیادی رفاه اجتماعی شود، به همان میزان می‌توان ادعای پیشرفت و ترقی کرد. بررسی برنامه‌های

عمرانی اجرا شده در پیش از انقلاب و ۳ برنامه اجرا شده در بعد از انقلاب نشان می‌دهد که هنوز کشور ما یک کشور توسعه نیافته و یا در حال توسعه می‌باشد؛ و این یعنی موفق نبودن برنامه‌های توسعه و به تبع آن برنامه‌های رفاهی مرتبط با آن. حدوداً نیم قرن تجربه برنامه‌ریزی در حقیقت پیامدهای مبارکی داشته است اما در عین حال بر اساس ارزیابی گروه وسیعی از صاحب‌نظران و اقتصاددانان، بازده سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در زمینه برنامه‌ریزی در مقایسه با کشورهای توسعه یافته و یا حتی برخی کشورهای در حال توسعه قابل قبول نمی‌باشد (مدنی، ۱۳۷۹: ۴). البته توسعه یک فرایند است و هرگز به توسعه نهایی نمی‌توان دست یافت. ولی با هر تعریفی از توسعه، کشور ما همانند بیشتر کشورهای در حال توسعه موفق نشده است به اهداف خود در امر توسعه دست یابد. از شاخص‌ترین موارد در این زمینه برنامه‌های رفاهی در این کشورها و بویژه کشور ما ایران می‌باشد. علل آن را نیز می‌توان چنین برشمرد:

۱. وجود نوعی سردرگمی در اهداف کلان و وسایلی که در زمینه رفاه اجتماعی تعریف شده است. در مورد مسائل رفاهی، در قانون اساسی بیشتر به اهداف توجه شده است و امکانات و شرایط تحقق آنها ملحوظ نشده است. در نتیجه در پیاده‌سازی آن اهداف کلان در برنامه‌های توسعه به اشکال برخوردیم. همین‌طور در نوشتن خود برنامه‌های توسعه هم مشاهده می‌شود که بیشتر به اهداف توجه شده است و به امکانات و شرایط موجود برای پیاده‌سازی آنها توجه کافی نشده است. پس در پیاده‌سازی برنامه‌های توسعه به طور کامل، به اشکال بر می‌خوریم.

۲. عدم موفقیت برنامه‌ریزی در ایران ناشی از اشتباهات فنی سیاستگذاران و برنامه‌ریزان در انتخاب هدف‌ها و ابزار اجرایی برنامه‌هاست.

۳. برنامه‌ریزی اقتصادی در ایران و سایر کشورهای در حال توسعه نه به منزله تلاش آگاهانه دولت‌ها برای بهبود وضعیت اقتصادی بلکه ابزار مدرن سرمایه‌داری مسلط برای استمرار روند استثمار اقتصادهای پیرامونی یا عقب مانده است (نظریه وابستگی). همچنین با بررسی موضوع در درون بخش‌های گوناگون برنامه مشخص می‌شود که

نوعی ناهمگونی در تحقق اهداف بخش‌های گوناگون وجود دارد. به این معنا که مثلاً بخش‌های اقتصادی برنامه دستاوردهای ملموس‌تری در مقایسه با بخش‌های اجتماعی آن داشته‌اند و یا میزان موفقیت برنامه در زمینه ایجاد ساختارها و زیربناهای توسعه صنعتی بیش از زیربناهای لازم برای توسعه انسانی بوده است.

۴. از طرف دیگر نوعی تناقض نیز در این بین به چشم می‌خورد. برنامه‌های اجتماعی دارای اهداف کلانی هستند که از آنها خط‌مشی‌هایی اتخاذ می‌شود و برای اجرای این خط‌مشی‌ها تبصره‌هایی پیشنهاد می‌شود. در برخی موارد مشاهده می‌شود که خط‌مشی‌ها برای تحقق هدف‌های کلان کافی نیستند یا این که تبصره‌ها برای رسیدن به خط‌مشی‌ها مناسب نمی‌باشند. این موارد، ناهمگونی موجود بین قانون اساسی و برنامه‌های توسعه را می‌رساند.

### چارچوب نظری تحقیق

این تحقیق یک تحقیق تحلیلی تطبیقی است که در آن برنامه‌های رفاهی مصوب در برنامه‌های ۵ ساله توسعه کشور با توجه به قانون اساسی بررسی می‌شوند. برنامه توسعه تخصیص منابع طبیعی، انسانی، فرهنگی و سیاسی جامعه بین زمینه‌های گوناگون تولیدی برای تحقق اهداف بلند مدت اجتماعی - اقتصادی است. این اهداف شامل پاسخگویی به نیازهای جسمانی، روانی مردم و کمک به شکوفایی استعداد خودیابی آنهاست و همه وجوه حیات اجتماعی ملت را در بر می‌گیرد (عبدلهی و چلبی، ۱۳۷۱: ۵۹-۶۱). به طور کلی رویکردهای رفاه اجتماعی از نظر ایدئولوژی‌های سیاسی به محورهای زیر مبتنی هستند:

#### ۱- محافظه‌کاری

در درون محافظه‌کاری دو جریان وجود دارد که یکی محافظه‌کار فلسفی و دیگری محافظه‌کار اجتماعی است. محافظه‌کاری اساساً فلسفه محدودیت و میانه‌روی است و

معتقدند اگر طبیعت آدمی ذاتاً معیوب و ناقص است پس جامعه انسانی نیز همین طور است و به شکنندگی و آسیب‌پذیری حیات آدمیان تأکید دارند. محافظه‌کاری فلسفی از ادموند برک سرچشمه می‌گیرد. او هشدار می‌داد که تکیه بیش از حد بر خرد مجرد، یعنی خردی که به سبب تلاشی که برای جدا شدن از بافت تاریخی و اجتماعی خود انجام می‌دهد از محدودیت‌های خویش آگاه نیست و می‌تواند به بی‌ثباتی منجر شود. این طیف از محافظه‌کاران مخالف دولت رفاه هستند. در مقابل، محافظه‌کاران اجتماعی از دولت رفاه استقبال کردند و به هم‌آوایی با سیاست‌های سوسیال دموکراتیک گرایش یافتند که اقتصاد مختلط، اجماع اجتماعی و سرمایه‌داری انسانی را ترجیح می‌دهند. برای محافظه‌کاران اجتماعی ارزشهای خانوادگی اهمیت بالایی دارد و از این روست که مدافعان نظام آموزش دولتی هستند و این نظام را به عنوان ابزار حمایت از خانواده‌ها و ضامن پرورش درست کودکان تلقی می‌کنند (فیتزپتریک؛ ۲۰۲). مک میلان از رهبران محافظه‌کار اجتماعی انگلیس زمانی که به نخست‌وزیری رسید (۶۳-۱۹۵۷) برنامه‌هایی چون تأمین اشتغال کامل، اقتصاد مختلط، و پاسخگویی فراگیر به نیازهای اولیه جامعه را در دستور کار خود قرار داده بود.

## ۲- لیبرالیسم

در بین ایدئولوژی لیبرالیسم چند جریان گوناگون وجود دارد، که از ارسطو شروع و با نیچه، اسپنسر، هیوم و اسمیت در قرون گذشته و متفکران قرن بیستم از جمله نازیک، هایک و راولز ادامه پیدا می‌کند که در اینجا به صورت گذرا به مهم‌ترین آنها در قرن بیستم می‌پردازیم. نازیک (۱۹۷۴) در تعریف خود از آزادی و عدالت، از اولویت حقوق فردی بحث می‌کند و هر چیزی که از تجاوز به این حقوق ناشی شود را نامشروع می‌داند. او معتقد است که دولت‌ها باید سعی کنند، قوانین و مقرراتی وضع کنند که قواعد بازی بین طرفین درگیر به صورت عادلانه رعایت شود و با نتیجه آن کار نداشته باشند. اگر رشته مبادلات هر فرد و رد و بدل شدن پول بین بازیکنان درست باشد، یعنی

به حقوق هیچ یک تجاوز نشود، نتیجه کار نیز، حتی اگر باعث بروز نابرابری‌های سنگین شود، درست و عادلانه است (Nozick, 1974). این استدلال نازیک به معنای نفی کلی همه اشکال بازتوزیع و سیاست‌های عدالت‌طلبانه است که راولز به آن تأکید دارد. نازیک معتقد است آنهایی که برای حذف درماندگی‌ها و نابرابری‌های اجتماعی می‌کوشند، در واقع بی‌عدالتی را دوام می‌بخشند، نه آن که مشکل را حل می‌کنند. بدین ترتیب، از میان برداشتن دولت‌های رفاه، و جایگزین کردن آنها با اشکال تأمینی و بیمه‌ای مبتنی بر بازار، از هر جهت موجه است. فردریش هایک (۱۸۹۹-۱۹۹۱) نیز مانند نازیک عدالت را مقوله‌ای ناظر بر فعالیت‌ها و مبادلات می‌داند، نه چیزی مربوط به وضعیت پایانی. هر تلاشی که برای برابر ساختن منابع مادی و فرصت‌ها صورت می‌گیرد از آنجا که باعث واگذاری قدرتی بیش از اندازه به دولت می‌گردد، وضع را از پیش بدتر می‌کند. معتقدند دولت رفاه، به دلیل برهم زدن تعادل بازار آزاد، وضعی پدید آورده است که بینوایی و تهیدستی، به مراتب از شرایطی که چنین دولتی وجود نداشت، بیشتر شده است. بر این اساس هایک نتیجه می‌گیرد که سیاست‌های بازتوزیعی مطلقاً باید برچیده شوند تا بازار خودانگیخته بتواند وظیفه‌اش را انجام دهد (فیتزپتریک، ۱۳۸۱: ۹۷).

ایدئولوژی رفاهی لیبرالی در قرن بیستم با اندیشه‌های جان راولز نیز گره خورده است. جامعه راولزی دارای دو اصل عدالت خواهد بود:

اصل اول: تمام افراد در جامعه در برخورداری از حداکثر آزادی‌های پایه‌ای دارای حق مساوی هستند، که در واقع با نظام آزادی برای همگان یکی است. این اصل به آزادی معطوف است یعنی وقتی نوبت به تصمیم‌گیری نسبت به چگونگی اداره جامعه برسد، مهم‌ترین اصل است و عقیده دارد که یک جامعه عادلانه نمی‌تواند آزادی را به نام برابری یا خیر و مصلحت عمومی محدود کند. اقتصاد بازار، شرط لازم آزادی است.

اصل دوم: نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی باید به صورتی مدیریت شوند که هم در جهت تأمین حداکثر منفعت محروم‌ترین اقشار باشند و هم ضمن برقراری برابری فرصت، مقامات و موقعیت‌ها را برای همگان باز و دسترس‌پذیر کنند (فیتزپتریک، ۱۳۸۱).

۶۶). این اصل نیز به برابری معطوف است و راولز تأکید می‌کند که برابری فرصت‌ها باید در اولویت قرار گیرد. در عین حال، نوعی مساوی‌سازی نتایج<sup>۱</sup> در قالب اصل تفاوت<sup>۲</sup> موجه است. یعنی نابرابری‌ها باید به صورتی مدیریت شوند که متضمن منفعت محروم‌ترین‌ها باشند. بنا به عدالت اجتماعی راولزی، اگر ثروت و درآمد ثروتمندترین افراد، متضمن نفع فقیرترین‌ها نباشد، مجاز به بازتوزیع آن ثروت و درآمد هستیم، البته تا جایی که بازتوزیع ما کفه را به نفع فقیرترین‌ها بچرباند. برای مثال، ممکن است تصمیم به وضع بالاترین سطوح مالیاتی بگیریم و درآمد حاصل از آن را صرف محروم‌ترین‌ها کنیم، اما چنانچه به مرحله‌ای رسیدیم که افزایش بیشتر مالیات باعث لطمه خوردن به منافع فقیران شود (به خطر انداختن رشد اقتصادی) باید بازتوزیع را متوقف کنیم (فیتزپتریک، ۱۳۸۱: ۶۸). اگر هدف سیاست و رفاه اجتماعی بهبود وضعیت فقیران است، به مالکیت خصوصی و بازارهای آزاد نیاز است تا ثروت و درآمد تولید شود و در عین حال به مالیات‌گذاری بازتوزیعی، خدمات رفاهی برابانه، مالکیت‌های اجتماعی بر اموال و مقررات محدود کننده بازار نیز نیاز است تا تخصیص عادلانه ثروت و درآمد تضمین شود. با این حال نظریه عدالت راولز شامل عنصری نیرومندتر از عدالت اجتماعی (اصل تفاوت) است، که مستلزم بازتوزیع و برابرسازی درآمد، ثروت و قدرت می‌شود.

### ۳- مارکسیسم (سوسیالیسم)

در نحله فکری مارکسیسم جریان‌های گوناگونی شکل گرفته‌اند که می‌توان به رویکردهای جبرگرایی اقتصادی (کائوتسکی و برنشتاین)، تاریخی (لوکاچ)، ساختارگرایی (آلتوسر و مارکوزه)، زیست بومی (جیمز اوکانر) و نظریه نظام‌ها (اوفه) اشاره کرد. به زعم مارکسیست‌ها، دولت از منابع مالی تأمین شده برای برقراری خدمات رفاهی استفاده می‌کند و در مقابل، وفاداری توده‌ای شهروندان را به دست می‌آورد. بدین ترتیب، دولت

---

1. equalization of outcomes  
2. difference principle

رفاه، مکمل و ملازم کارکرد سرمایه‌داری سازمان یافته است. با دولت رفاه، سرمایه‌داری همواره با خطر بحران انباشت،<sup>۱</sup> به سبب هزینه‌های اجتماعی فزاینده و مالیات‌های زیاد مواجه است (فیتزپتریک، ۱۳۸۱: ۲۶۹). چنانچه کلاوس اوفه (۱۹۸۴) معتقد است اگرچه سرمایه‌داری نمی‌تواند با دولت رفاه همزیستی داشته باشد، اما بدون آن هم قادر نیست به حیات خود ادامه دهد و به سبب فراموش کردن اهمیت بحران مشروعیت اصلاحات راست رادیکال، فقط باعث تشدید مشکلات اجتماعی در دوره جدید شده که به برآمدن دیکتاتوری در نظام اقتصاد جهانی انجامیده است. کانر (۱۹۹۸) نیز استدلال می‌کند که آنچه معنا و اهمیت دارد تضاد ثانوی سرمایه‌داری است. تضادی که بین گرایش سرمایه‌داری به توسعه اقتصادی پایان ناپذیر و ظرفیت محدود محیط زیست برای عرضه منابع لازم و جذب آلودگی‌های پدید آمده، وجود دارد. فیتزپتریک معتقد است چنانچه بازاندهی در ماهیت رشد سرمایه‌داری لازم باشد و اگر رشد نتواند وظیفه ادغام را که تاکنون برعهده داشته است انجام دهد، آنگاه مارکسیسم زیست‌بومی ممکن است نقش با اهمیتی برای بازی کردن در آینده اصلاح سیاست اجتماع پیدا کند (فیتزپتریک، ۱۳۸۱: ۲۷۱).

#### ۴- سوسیال دموکراسی

در بین سوسیال دموکرات‌ها دو جریان وجود دارد: یکی لیبرالیسم سوسیال است و دیگری سوسیالیسم دموکراتیک. نقطه شروع ایدئولوژی لیبرالیسم سوسیال، آزادی هر فرد در تصمیم‌گیری نسبت به مسیر زندگی خویش است. به زعم آنان اقتصاد بازار، شرط لازم آزادی است ولی شرط کافی نیست. بنابراین برای پرهیز از بدترین خصوصیات سرمایه‌داری باید به میزانی از برابری اجتماعی تن در داد، و این بدون داشتن یک دولت توانا، باز توزیع‌گر و مدیر ممکن نیست. وظیفه اصلی دولت، ایجاد سطوح بالای اشتغال



و تضمین توزیع منصفانه ثروت ملی است. لیبرال‌های سوسیال به ارتباط تنگاتنگ انباشت بیش از حد سرمایه با فقر گسترده قائل هستند و از همین رو طرفدار سیاست‌هایی‌اند که منافع ممتاز را محدود کرده و خدمات اجتماعی برقرار شود، چون ثابت شده است که کاهش فقر و محرومیت به آزادی فردی می‌افزاید. در مقابل منتقدین نیز معتقدند که دولت قادر به تعدیل نابرابری‌های ناشی از بازارهای سرمایه‌داری نخواهد بود.

جریان دوم، سوسیال دموکراسی در قرن بیستم با افکار و تجارب تونی کراسلند<sup>۱</sup> (۱۹۱۷-۷۷) گره خورده است. او سوسیال دموکراسی را به عنوان راهی میانی، که هم عملی و هم رادیکال است، تعریف کرد. وی استدلال کرد که سوسیالیسم شامل پنج اندیشه پایه‌ای است؛ اول، به منشأ، ماهیت و دامنه نابرابری ناشی از سرمایه‌داری معترض است. دوم، به عدالت اجتماعی و رفاه اجتماعی پایبند است و می‌خواهد نیازهای اساسی محرومان برطرف شود. سوم، علیه جامعه طبقاتی و استثمار طبقاتی از سوی سرمایه‌داران اعتراض می‌کند. چهارم، به عنوان ابزار سازماندهی اقتصاد و جامعه، همکاری را بر رقابت ترجیح می‌دهد و پنجم، سرمایه‌داری به دلیل اتلاف نیروی انسانی (بیکاری) و اسراف مادی (مازاد تولید)، ناکارآمد و اسراف کار است (فیتزپتریک، ۱۳۸۱: ۲۶۰).

## ۵- رویکرد دین اسلام

اسلام در آیات و روایات متعدد رویکرد متفاوتی از دیدگاه‌های رایج در غرب اتخاذ کرده و می‌توان گفت رویکرد دین اسلام رویکرد جامع‌تری در باب عدالت و رفاه اجتماعی است و تلاش دارد تا رفاه اجتماعی را هم در ابعاد مادی و هم در ابعاد معنوی مورد توجه قرار دهد. حدیث معروفی از پیامبر اسلام (ص) که می‌گوید «جامعه با کفر می‌ماند ولی با ظلم نمی‌ماند» ناظر بر این رویکرد دین اسلام در باب برقراری عدالت همه جانبه در جامعه است. در دین اسلام علاوه بر آنکه مردم در قالب مفهوم امت خطاب قرار گرفته‌اند، و به همیاری و مساعدت به یکدیگر به ویژه در زمان مورد نیاز

---

1. Tony Crosland

توصیه شده است، بر دولت‌های اسلامی و حاکمان نیز توصیه کرده است که در خصوص افراد فقیر و مسکین، در راه مانده، بی سرپرست، حفظ اموال یتیمان و... خود مسئولیت کنترل و اداره آنها را بر عهده بگیرد. حتی برخی از امور عمومی که در متون اسلامی از امور حسبیه نام برده شده است در درجه اول حاکمان بلاد اسلامی وظیفه و مسئولیت برعهده گرفتن آن را دارند. مراد از امور حسبیه، اغلب اموری است که در هیچ شرایطی شارع مقدس راضی به ترک آنها نیست. رویکرد رفاه اجتماعی در قانون اساسی جمهوری اسلامی را می‌توان گفت تأسی گرفته شده از دیدگاه اسلام به امور عمومی و بویژه رفاه اجتماعی است.

### روش شناسی تحقیق

تحقیق حاضر از نوع تحلیلی تطبیقی است پس روش تحقیق در این مورد تحلیل محتوای کیفی می‌باشد. روشی که در آن می‌بایست خصوصیات زبان یک متن گفته یا نوشته شده را به طور واقع بینانه یا عینی و به طور سیستماتیک شناخت و از آنها استنتاج کرد. واحد محتوا در این نوع تحلیل، نه لغت است و نه جمله بلکه مضمون است (معمد نژاد، ۱۳۵۶: ۹۷). تحلیل محتوای کیفی به دو روش قیاسی و استقرایی انجام خواهد شد، در این تحقیق، از روش تحلیل محتوای کیفی استقرایی استفاده شده است که متداول ترین روش در تحلیل محتوای کیفی است. بر اساس نظر فلیپ میرینگ<sup>۱</sup> تحلیل محتوای کیفی بر پایه آزمون دقیق موارد تحقیق (مصاحبه، فیلم، سخنرانی و...) و اظهار صریح عقیده و ارائه ادراکات تحلیلی می‌باشد. به علاوه در تحلیل محتوای کیفی باید از منظر دیگران نیز متن ملاحظه شود، پس راه برای تفسیر مجدد باز است ( Roy Langer, 1998).

---

1. Philipp Mayring

روش تحلیل محتوای کیفی دستورالعمل مشخصی ندارد و وابسته به نظر محقق است. اما باید توجه داشت که این سخن به معنای آن نیست که محقق هرچه دلش می‌خواست، بگوید؛ بلکه در این تحلیل نیز نیازمند شواهد و مدارک مستدل می‌باشیم. در حالت استقرایی تنظیم معیارهای تعریف مقولات تحلیل، با توجه به پیش زمینه تئوریک موضوع و نیز سؤالات تحقیق می‌باشد. در این روش متون مورد نظر را باید کلمه به کلمه همانند یک رمان مطالعه دقیق کرد تا کدهای تحلیل مشخص شوند. سپس محقق در مقابل هر قسمت مهم، توضیحات و برداشت‌های اولیه خود را یادداشت می‌کند و برای هر کد عنوانی انتخاب می‌کند. سپس این کدها در دسته‌بندی‌ها و گروه‌های جداگانه‌ای قرار می‌گیرند. پس از آن در بازبینی مجدد این گروه‌ها و دسته‌ها نیز تا حد امکان ترکیب می‌شوند تا در نهایت تمام کدها در قالب چند مقوله جدا گانه قرار گیرند و تحلیل محتوا بر اساس آن‌ها انجام شود. مزیت این روش این است که کدها مسقیماً از متن استخراج می‌شوند و پیش فرض‌هایی از خارج از فضای متن بر آنها تاثیر نخواهد داشت (Hsiu-Fang Hsieh , Sarah E. Shannon, 2005).

**در تحلیل محتوای کیفی قیاسی (مستقیم) ، جنبه‌های گوناگون تحلیل به طور تئوریک تعیین می‌شوند و به یک قطعه از متن مربوط می‌شوند.** اندیشه اصلی این روش، تعریف صریح، مثال و قواعد کدگذاری برای هر مقوله و تعیین دقیق شرایطی است که قطعه‌ای از متن می‌تواند با آن مقوله کدگذاری شود. هدف از روش قیاسی تایید و تعمیم نظری تحقیق است. تئوری‌های موجود به تمرکز بر روی سؤالات تحقیق کمک خواهند کرد. این روش ساخت یافته تر از روش استقرایی است. ابتدا کل متن خوانده می‌شود و قسمت‌هایی که مربوط به تئوری‌های مورد نظر هستند مشخص می‌شوند. در مرحله بعد این قسمت‌ها با توجه به کدهای از پیش تعیین شده کد گذاری می‌شوند. اگر قسمتی از متن با آن کدها سازگار نبود، یک کد جدید ایجاد می‌شود، و سپس این کدها همانند روش پیش در دسته بندی‌های کوچکتری قرار می‌گیرند تا تحلیل بر روی آنها انجام شود. البته این روش برای محقق محدودیت ایجاد می‌کند و محقق مجبور است با پیش

فرض‌های تئوریک خود به تحلیل پردازد. و نا خود آگاه محقق تمایل دارد به مدارکی برخوردار نماید که تاییدی بر تئوری به کار رفته باشند. ( Hsiu-Fang Hsieh , Sarah E. ) (Shannon, 2005).

### روش تحلیل

در ابتدا متن قانون اساسی بررسی شده و از بندهای گوناگون آن مسائل و جهت‌گیری‌های رفاهی استخراج شدند. شاخص‌های رفاهی که با تحلیل محتوای کیفی از درون قانون اساسی بدست آمدند پس از دسته بندی در ۱۰ مقوله جداگانه قرار گرفتند و سپس با شاخص‌های رفاهی که از پیش داشتیم مقایسه شدند تا میزان تطبیق آنها مشخص شود. سپس اهداف و خط‌مشی‌های مربوطه در ۳ قانون برنامه توسعه مورد بررسی قرار گرفتند تا میزان هماهنگی اهداف رفاهی ذکر شده در قانون اساسی و برنامه‌های توسعه سنجیده شوند. سرانجام تبصره‌های مربوط به مسائل رفاهی در برنامه‌های توسعه استخراج شدند تا بتوان بر اساس نظریه مرتون هم‌نوایی اهداف و وسایل رفاهی را در برنامه‌ریزی‌های کشور مورد بررسی قرار داد.

### جامعه آماری و نمونه‌گیری

جامعه آماری این تحقیق متن قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و نیز قانون برنامه‌های اول، دوم و سوم توسعه کشور می‌باشد. بدلیل آن که جامعه آماری تحقیق حاضر، قوانین تصویب شده‌اند، پس نمونه‌گیری در کار نیست و کل این متون به عنوان حجم نمونه به کار می‌رود.

## شاخص‌های رفاه اجتماعی

در تحلیل محتوای کیفی نیاز به شاخص یا مقوله در مورد موضوع مورد نظر داریم. مهمترین شاخص‌های رفاهی برای جامعه ایران را چنین می‌توان در نظر گرفت (مدنی، ۱۳۷۹: ۵۰-۵۴):

### ۱- کیفیت زندگی:

- میزان دسترسی به امکانات آموزشی
- میزان برخورداری از امکانات رفاهی (ورزشی - تفریحی - اوقات فراغت)
- میزان برخورداری از امکانات بهداشت فردی و اجتماعی و بهره‌مندی از سلامت جسمی
- میزان برخورداری از تسهیلات بهداشت روانی
- دسترسی به خدمات زیربنایی (امکانات حمل و نقل، ارتباطات، برق، آب آشامیدنی سالم و...)
- کیفیت محیط زندگی (مسکن، محیط همسایگی)
- وضع تغذیه
- وضع پوشاک
- امید به زندگی
- وضع سالمندان و از کار افتادگان
- ثبات خانوادگی
- میزان آسیب‌های اجتماعی
- شرایط کار و مناسبات حاکم بر محیط‌های کار

### ۲- عدالت اجتماعی:

- نحوه توزیع ثروت و درآمد در جامعه
- میزان برخورداری از منابع
- نحوه توزیع قدرت در جامعه

- شکاف بین شهر و روستا
  - برابری منطقه‌ای و برخورداری از امکانات و خدمات
  - میزان تبعیض بین زن و مرد
  - شکاف بین فقیر و غنی
  - میزان فاصله طبقاتی
  - نحوه توزیع بودجه بین مناطق و بخش‌های اقتصادی
  - سطح و میزان اشتغال
  - ۳- یکپارچگی اجتماعی:
  - میزان مشارکت اجتماعی گروه‌های گوناگون اجتماعی
  - میزان تنش و درگیری‌های قومی و نژادی
  - وضع اقلیت‌های قومی
  - میزان برخورد و تضاد فرهنگی در جامعه
  - میزان درگیری‌های دینی و مذهبی
  - میزان کشمکش‌های داخلی و منطقه‌ای
  - وضعیت امنیت اجتماعی
  - ۴- کیفیت نیروی انسانی:
  - میزان باسوادی (زنان، مردان، شهر و روستا)
  - درصد افراد با تحصیلات دانشگاهی
  - میزان شهرنشینی
- جامعه‌ای که در هر یک از این چهار شاخص اساسی به موفقیت دست یابد از رفاه اجتماعی بیشتری برخوردار خواهد بود.

### یافته‌های تحقیق

از اصول رفاهی که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مطرح شده است شاخص‌های رفاهی زیر قابل برداشت است. از این شاخص‌ها برای تحلیل محتوای برنامه‌های توسعه استفاده شده است:

۱. آسان نمودن تشکیل خانواده و قداست و استواری روابط خانوادگی
۲. برقراری حقوق زنان، حمایت از مادران
۳. بیمه بیوگان و زنان سالخورده و بی‌سرپرست
۴. آموزش و پرورش رایگان
۵. ایجاد شرایط اشتغال کامل به طور یکسان برای همه مردم
۶. تامین مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت و درمان
۷. ایجاد فرصت و توان کافی برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار
۸. ایجاد تامین اجتماعی به صورت بیمه بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، خدمات درمانی
۹. برقراری حقوق اقلیت‌های قومی و مذهبی
۱۰. عدالت اجتماعی

با توجه به شاخص‌های استخراج شده از قانون اساسی از مقایسه تطبیقی با شاخص‌های رفاهی که پیش‌تر ذکر شد چنین برداشت می‌شود که قانون اساسی از لحاظ نظری نگاهی تقریباً مناسب به مساله رفاه اجتماعی دارد و تنها به ۶ مورد اشاره نشده است که عبارتند از:

۱. میزان برخورداری از امکانات رفاهی (ورزشی - تفریحی - اوقات فراغت)
۲. امید به زندگی
۳. میزان آسیب‌های اجتماعی
۴. میزان کشمکش‌های داخلی و منطقه ای

۵. وضعیت امنیت اجتماعی

۶. میزان و نحوه شهر نشینی

از نگاهی دیگر اگر مباحث رفاه اجتماعی را در ۳ عنوان کلی: بهزیستی و تامین اجتماعی، مشکلات اجتماعی و مسائل زنان تقسیم بندی کنیم، می توان میزان تاکید قانون اساسی بر این موارد را مشخص کرد. در جدول ۱ این موارد ذکر شده است:

جدول ۱- میزان تاکید اصول قانون اساسی بر جنبه های گوناگون رفاه اجتماعی

درصد	تعداد اصول مربوطه	شماره اصول	جنبه های رفاه اجتماعی
٪ ۴۲/۱	۸	۱۰،۲۱،۲۲،۲۹ ۳۰،۳۱،۴۳،۱۰۰	بهزیستی و تامین اجتماعی
٪ ۸۴/۲	۱۶	۱۰،۱۲،۱۳،۱۴،۱۵،۱۹،۲۰،۲۱ ،۲۲ ۲۳،۲۸،۳۰،۳۱،۴۳،۴۹،۱۰۱	مسائل اجتماعی و اعتیاد
٪ ۱۵/۸	۳	۱۰،۲۰،۲۱	مسائل زنان
٪ ۱۴۲/۱	۲۷		مجموع اصول مربوطه
۱۰۰	۱۹		تعداد اصول مربوطه (میزان واقعی)

مجموع کل اصول همانطور که مشاهده می شود از ۱۹ بیشتر است. این بدین دلیل است که اصولی که در قانون اساسی مطرح شده اند فقط به یک موضوع خاص نپرداخته اند و بعضاً اصولی مطرح شده است که هم به موضوع بهزیستی و تامین اجتماعی پرداخته است و هم به مشکلات اجتماعی و هم به مسائل زنان نظر داشته است. همانطور که ملاحظه می شود بیشترین تاکید قانون اساسی در زمینه مسائل رفاه اجتماعی



بررسی تطبیقی برنامه‌های رفاه اجتماعی ... ۶۵

به مشکلات اجتماعی معطوف است (۸۴/۲ درصد) و سپس بهزیستی و تامین اجتماعی مورد توجه قرار گرفته است. البته به نظر نگارندگان این جهت‌گیری بسیار مناسب و شایسته است، به جهت این که آسیب‌های اجتماعی پایه و اساس مشکلات بزرگتری در مقیاس‌های بزرگی می‌شوند که زمینه رفاه اجتماعی در جامعه را کاهش می‌دهند. چنانچه براساس طبقه بندی دیگری بخواهیم به قانون اساسی بنگریم می‌توان اصول رفاهی را بر طبق ۴ شاخص: کیفیت زندگی، عدالت اجتماعی، یکپارچگی اجتماعی و کیفیت نیروی انسانی بررسی کرد. بر این اساس نتایج حاصله در جدول ۲ نشان داده شده است:

جدول ۲- میزان تاکید قانون اساسی بر جنبه‌های مختلف رفاه اجتماعی

جنبه‌های رفاه اجتماعی	شماره اصول	تعداد اصول مربوطه	درصد
کیفیت زندگی	۱۰،۲۱،۲۹،۳۰،۳۱،۴۳،۱۰۰	۷	۳۶/۸٪
عدالت اجتماعی	۱۴،۱۹،۲۰،۲۱،۲۸،۲۹،۳۰،۳۱ ۴۳،۴۹،۱۰۱	۱۱	۵۷/۸٪
یکپارچگی اجتماعی	۱۲،۱۳،۱۴،۱۵،۱۹ ۲۳،۱۰۰،۱۰۱،۲۰،۲۲	۱۰	۵۲/۶٪
کیفیت نیروی انسانی	۲۱،۳۰،۴۳،۱۰۰	۴	۲۱/۰۵٪
مجموع اصول مربوطه	-	۳۲	۱۶۸/۴۲٪
تعداد اصول مربوطه (میزان واقعی)	-	۱۹	۱۰۰٪

همانطور که در جدول ۲ مشخص است بیشترین تاکید اصول قانون اساسی در زمینه مسائل رفاهی به عدالت اجتماعی اختصاص دارد که ۱۱ اصل این قانون به بحث عدالت اجتماعی می‌پردازد که در مجموع شامل ۵۷/۸٪ اصول رفاهی می‌باشد. در رتبه

بعدی یکپارچگی اجتماعی با ۱۰ اصل قرار دارد و سپس به بحث کیفیت با ۷ اصل پرداخته شده است و در نهایت کمترین توجه به کیفیت نیروی انسانی بوده با ۴ اصل در قانون اساسی.

### ارزیابی برنامه اول توسعه:

در مقایسه تطبیقی اصول رفاهی مطرح شده در قانون اساسی و برنامه اول توسعه جدول ۳ را می‌توان ارائه کرد:

جدول ۳- مقایسه تطبیقی برنامه اول توسعه با قانون اساسی از جهت مبانی رفاهی

تعداد تبصره‌های مربوطه در برنامه اول	تعداد خط مشی‌های مربوطه در برنامه اول	شاخص‌های رفاهی مطرح شده در قانون اساسی
۰	۱	آسان نمودن تشکیل خانواده و قداست و استواری روابط خانوادگی
۰	۰	برقراری حقوق زنان، حمایت از مادران
۰	۲	بیمه بیوگان و زنان سالخورده و بی سرپرست
۳	۱	آموزش و پرورش رایگان
۰	۱	ایجاد شرایط اشتغال کامل به طور یکسان برای همه مردم
۳	۳	تامین مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت و درمان
۰	۱	ایجاد فرصت برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار
۰	۲	ایجاد تامین اجتماعی به صورت بیمه بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، خدمات درمانی
۰	۰	برقراری حقوق اقلیت‌های قومی و مذهبی

۲	۲	عدالت اجتماعی
---	---	---------------

همانطور که در جدول ۳ مشخص است از میان شاخص‌های رفاهی استخراج شده از قانون اساسی، ۲ شاخص (حقوق اقلیت‌های قومی و مذهبی و برقراری حقوق زنان، حمایت از مادران) در برنامه اول توسعه اصلاً مطرح نشده است و از میان شاخص‌هایی که در برنامه اول به آنها پرداخته شده است (۸ شاخص باقی مانده) نیز، ۵ شاخص عملیاتی نشده‌اند زیرا هیچ تبصره اجرایی برای آنها در نظر گرفته نشده است. در نتیجه یک نظر اجمالی به این جدول گویای این مطلب است که اصول رفاهی مطرح شده در قانون اساسی، در برنامه اول توسعه تقریباً نادیده انگاشته شده‌اند.

### ارزیابی برنامه دوم توسعه:

همانند برنامه اول اگر بخواهیم یک مقایسه تطبیقی با قانون اساسی داشته باشیم می‌توان جدول ۴ را ارائه کرد:

جدول ۴- مقایسه تطبیقی برنامه دوم توسعه با قانون اساسی از جهت مبانی رفاهی

تعداد تبصره‌های مربوطه در برنامه دوم	تعداد خط مشی‌های مربوطه در برنامه دوم	شاخص‌های رفاهی مطرح شده در قانون اساسی
۳	۴	آسان نمودن تشکیل خانواده و قداست و استواری روابط خانوادگی
۲	۲	برقراری حقوق زنان، حمایت از مادران
۲	۱	بیمه بیوگان و زنان سالخورده و بی سرپرست
۲	۲	آموزش و پرورش رایگان
۴	۳	ایجاد شرایط اشتغال کامل به طور یکسان برای همه مردم
۱۰	۴	تامین مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت و درمان و

		ورزش عمومی
۴	۱۸	ایجاد فرصت برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار
۳	۴	ایجاد تامین اجتماعی به صورت بیمه بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، خدمات درمانی
۰	۰	برقراری حقوق اقلیت‌های قومی و مذهبی
۶	۱۸	عدالت اجتماعی

با توجه به جدول ۴ در قانون برنامه دوم توسعه بهبود چشمگیری نسبت به برنامه اول در زمینه برنامه‌های رفاهی دیده می‌شود. از میان شاخص‌های رفاهی قانون اساسی، تنها وضع اقلیت‌های قومی و مذهبی مورد توجه واقع نشده است. در این برنامه بر خلاف برنامه اول حقوق زنان مورد توجه واقع شده است و ۲ خط مشی و ۲ تبصره در این مورد آمده است. بیشترین توجهات در برنامه دوم توسعه مربوط به «ایجاد فرصت برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار» و نیز بحث عدالت اجتماعی می‌باشد که برای هر یک، ۱۸ تبصره آورده شده است. با این حال با توجه به این که تبصره‌های عملیاتی مربوط به این خط مشی‌ها (به خصوص برای دو مورد اخیر) نا کافی است و تمام جوانب امر در آنها لحاظ نشده است، می‌توان با جرأت اعلام کرد که در برنامه دوم توسعه نیز اصول برنامه‌ریزی در زمینه رفاه و تأمین اجتماعی اجرا نشده است.

### ارزیابی برنامه سوم توسعه:

۶۹ بررسی تطبیقی برنامه‌های رفاه اجتماعی ...

با مقایسه مباحث رفاهی برنامه سوم توسعه با قانون اساسی جدول ۵ را می‌توان ارائه کرد:

جدول ۵- مقایسه تطبیقی برنامه سوم توسعه با قانون اساسی از جهت مبانی رفاهی

تعداد ماده واحد‌های اصلی یا فرعی مربوطه در برنامه سوم	شاخص‌های رفاهی مطرح شده در قانون اساسی
۱	آسان نمودن تشکیل خانواده و قداست و استواری روابط خانوادگی
۵	برقراری حقوق زنان، حمایت از مادران
۲	بیمه بیوگان و زنان سالخورده و بی سرپرست
۲	وسایل آموزش و پرورش رایگان
۹	ایجاد شرایط اشتغال کامل به طور یکسان برای همه مردم
۱۶	تامین مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت و درمان و ورزش عمومی
۱	ایجاد فرصت برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار
۱۰	ایجاد تامین اجتماعی به صورت بیمه بازنشستگی، بیکاری، پیری، از کارافتادگی، بی‌سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، خدمات درمانی
۰	برقراری حقوق اقلیت‌های قومی و مذهبی
۷	عدالت اجتماعی

همانطور که در جدول نیز مشخص است میزان توجه برنامه سوم توسعه به مسائل رفاه اجتماعی بسیار بیشتر از ۲ برنامه‌های پیشین است. با این حال هنوز نگاه جامعی در این زمینه دیده نمی‌شود. نکته جالب این است که در این برنامه هم مثل ۲ برنامه پیشین هیچ تبصره و خط مشیی در زمینه حقوق اقلیت‌های قومی و مذهبی ذکر نشده است. همچنین در برنامه سوم، فقط یک ماده در زمینه «ایجاد فرصت برای خودسازی معنوی،

سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار» و «آسان نمودن تشکیل خانواده و قداست و استواری روابط خانوادگی» آمده است و فقط هم به یک قسمت جزئی آنها اشاره شده است. آموزش و پرورش رایگان نیز که در قانون اساسی بر آن تاکید شده است، به علت مشکلات اجرایی بسیار زیاد آن، تا به حال به طور کامل عملی نشده است و ۲ ماده واحده‌ای هم که در برنامه سوم در این زمینه است به منظور کاهش هزینه‌های تحصیل دانش آموزان و دانشجویان بوده است و نه به صفر رساندن آنها. عمده ترین توجه برنامه سوم به «تامین مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت و درمان و ورزش عمومی» با ۱۶ ماده، «ایجاد تامین اجتماعی به صورت بیمه بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، خدمات درمانی» با ۱۰ ماده و «ایجاد شرایط اشتغال کامل به طور یکسان برای همه مردم» با ۹ ماده می‌باشد که به نسبت ۲ برنامه پیشین توجه بیشتری جامع‌تری به آنها شده است.

### تحلیل مقایسه‌ای برنامه‌های توسعه

در مقایسه ۳ برنامه توسعه باید به این نکته توجه کرد که در برنامه سوم بر خلاف ۲ برنامه پیشین خط مشی و تبصره ذیل آن وجود ندارد و برنامه در چند فصل گوناگون ارائه شده است که هر فصل حاوی چندین ماده می‌باشد. این ماده‌های ذکر شده همانند تبصره‌ها در ۲ برنامه پیشین می‌باشند. پس در تحلیل جدول ۶ می‌بایست تعداد تبصره‌های برنامه اول و دوم را با تعداد ماده‌های مطرح شده در برنامه سوم مقایسه کرد. در این قیاس کاری به تعداد خط مشی‌ها نخواهیم داشت، به دلیل آنکه هر برنامه نسبت به برنامه پیشین خود گسترده‌تر و حجیم‌تر بوده است؛ انتظار می‌رود که تعداد تبصره‌های مربوط به اصول رفاهی مندرج در قانون اساسی بیشتر از برنامه‌های پیشین باشد. به منظور مقایسه برنامه‌های توسعه از جهت پرداختن به مسائل رفاه اجتماعی می‌توان جدول ۶ را ارائه نمود:

جدول ۶- مقایسه ۳ برنامه از جهت مبانی رفاهی

برنامه سوم توسعه	برنامه دوم توسعه		برنامه اول توسعه		مبانی رفاه اجتماعی
	تعداد تبصر	تعداد خط‌مش	تعداد تبصر	تعداد خط‌مش	
تعداد ماده	۵	۵	۵	۵	شاخص‌های رفاهی مطرح شده در قانون اساسی
۱	۳	۴	۰	۱	آسان نمودن تشکیل خانواده و قداست و استواری روابط خانوادگی
۵	۲	۲	۰	۰	برقراری حقوق زنان، حمایت از مادران
۲	۲	۱	۰	۲	بیمه بیوگان و زنان سالخورده و بی سرپرست
۲	۲	۲	۳	۱	وسایل آموزش و پرورش رایگان
۹	۴	۳	۰	۱	ایجاد شرایط اشتغال کامل به طور یکسان برای همه مردم
۱۶	۱۰	۴	۳	۳	تامین مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت و درمان و ورزش عمومی
۱	۴	۱۸	۰	۱	ایجاد فرصت برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار
۱۰	۳	۴	۰	۲	ایجاد تامین اجتماعی به صورت بیمه بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، خدمات درمانی

۰	۰	۰	۰	۰	برقراری حقوق اقلیت‌های قومی و مذهبی
۷	۶	۱۸	۲	۲	عدالت اجتماعی

تقریباً در بیشتر موارد یک رشد قابل توجهی در تعداد تبصره‌ها و ماده‌ها وجود دارد به طوری که به هر موضوع در هر برنامه نسبت به برنامه پیشین با جزئیات و تفصیل بیشتری نگریسته شده است و این امر نشان دهنده آن است که به تدریج عمق و میزان توجه به ابعاد گوناگون رفاه اجتماعی بیشتر شده است. البته در این بین ۳ استثناء وجود دارد: موضوعات «آسان نمودن تشکیل خانواده و قداست و استواری روابط خانوادگی» و «ایجاد فرصت برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار» در برنامه سوم تقریباً نادیده انگاشته شده‌اند و بیشترین تاکید در این زمینه‌ها در برنامه دوم مشاهده می‌شود. نکته دیگر این که بحث حقوق اقلیت‌های قومی و مذهبی در هیچ یک از برنامه‌های توسعه دیده نمی‌شود، حتی یک تبصره و هدفی هم در این زمینه ذکر نشده است. از جدول ۶ مشخص است که مساله «آسان نمودن تشکیل خانواده و قداست و استواری روابط خانوادگی» در برنامه اول به هیچ وجه عملیاتی نشده است و در برنامه سوم نیز فقط یک تبصره در این زمینه مطرح بوده. بیشترین توجه به مسائل خانواده در برنامه دوم مشاهده می‌شود با ۳ تبصره عملیاتی.

در زمینه «برقراری حقوق زنان، حمایت از مادران» هر برنامه به نسبت برنامه پیشین توجه بیشتری داشته است. در برنامه اول هیچ ذکری از این قضیه به میان نیامده است در حالی که برنامه دوم ۲ تبصره در این زمینه دارد و برنامه سوم نیز ۵ تبصره عملیاتی در این مورد بیان کرده است. «بیمه بیوگان و زنان سالخورده و بی سرپرست» نیز در برنامه اول مطرح نبوده و در برنامه دوم و سوم تنها با ۲ تبصره عملیاتی شده است. بحث «وسایل آموزش و پرورش رایگان» بر خلاف روند کلی در برنامه اول مطرح شده و در ۲ برنامه بعدی نیز مورد توجه واقع شده است. در برنامه اول ۳ تبصره عملیاتی در این زمینه آمده در حالی که در برنامه دوم و سوم فقط ۲ تبصره عملیاتی وجود دارد. شاید



وجود مشکلات فوق العاده زیاد در پیاده سازی این طرح باعث شده که به مرور توجه به آن کاهش یابد. مساله «ایجاد شرایط اشتغال کامل به طور یکسان برای همه مردم» رشد قابل توجهی را نشان می‌دهد؛ در حالی که در برنامه اول به آن عنایتی نشده است در برنامه دوم ۴ تبصره به این موضوع اختصاص یافته و در برنامه سوم نیز با ۹ تبصره جداگانه عملیاتی شده است.

مهمترین موضوع رفاهی از دید برنامه‌های توسعه، بحث تامین نیازهای اولیه انسانی یعنی «تامین مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت و درمان و ورزش عمومی» می‌باشد به طوری که در برنامه اول نیز در این موارد ۳ تبصره ذکر شده است. در برنامه دوم توسعه این میزان به ۱۰ تبصره می‌رسد و در برنامه سوم این مباحث با ۱۶ تبصره عملیاتی شده‌اند. همانطور که مشاهده می‌شود در بین شاخص‌های رفاهی منبعث از قانون اساسی، تامین نیازهای اولیه، مهمترین نکته از دید برنامه‌ریزان رفاهی کشور بوده است. «ایجاد فرصت برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار» یکی از شاخص‌های رفاهی است که در برنامه‌های توسعه مبهم بوده است. در حالی که در برنامه اول سخنی از آن به میان نیامده و فقط یک خط مشی کلی در ارتباط با آن ذکر شده است، در برنامه دوم با ۴ تبصره عملیاتی شده اما نکته جالب این است که این موضوع در ۱۸ خط مشی برنامه دوم مطرح شده و از آن‌ها به عنوان اهداف برنامه سخن گفته شده است ولی با این حال فقط در ۴ تبصره به این موارد پرداخته شده است. وقتی به برنامه سوم رجوع می‌کنیم مشاهده می‌کنیم این مواردی که در برنامه دوم با ۱۸ خط مشی عنوان شده بودند، در برنامه سوم نیز با تنها ۱ تبصره عملیاتی شده‌اند.

بحث «ایجاد تامین اجتماعی به صورت بیمه بازنشستگی، بیکاری، پیری، ازکارافتادگی، بی سرپرستی، در راه ماندگی، حوادث و سوانح، خدمات درمانی» نیز در برنامه‌ریزی‌های رفاهی مورد توجه بوده است. در حالی که در برنامه اول ۲ خط مشی به این موضوع مربوط است ولی هیچ تبصره عملیاتی برای آن‌ها ذکر نشده است. در برنامه دوم نیز ۴ خط مشی در این زمینه مطرح شده که با ۳ تبصره عملیاتی شده‌اند. در برنامه

سوم با رشد قابل توجهی با ۱۰ ماده یا تبصره موضوع تامین اجتماعی عملیاتی شده که نشان از توجه بیش از پیش به این موضوع بسیار مهم است.

نکته قابل توجه در برنامه‌ریزی‌های رفاهی بحث «برقراری حقوق اقلیت‌های قومی و مذهبی» است که در هیچ یک از برنامه‌های توسعه حتی یک خط مشی و تبصره در این زمینه مطرح نشده است. در صورتی که این مساله از ابتدای تدوین قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مورد تاکید بوده است. به بحث «عدالت اجتماعی» نیز در تمام برنامه‌های توسعه توجه خاص شده است. هرچند برخی از شاخص‌های پیشین به نوعی زیر مجموعه عدالت اجتماعی محسوب می‌شوند ولی جدای از آن‌ها در برخی موارد برنامه‌های توسعه از عبارت عدالت اجتماعی استفاده شده است. بر این اساس در برنامه اول توسعه این موضوع با ۲ تبصره عملیاتی شده است. در برنامه دوم توسعه عدالت اجتماعی از اهداف اساسی برنامه بوده و ۱۸ خط مشی در این رابطه ذکر شده ولی با این حال با ۶ تبصره سعی در عملیاتی کردن آن‌ها کرده‌اند و این میزان در برنامه سوم به ۷ ماده یا تبصره می‌رسد.

در مجموع ۳ برنامه اگر بخواهیم مهمترین جهت‌گیری‌های رفاهی را مشخص کنیم می‌توانیم مجموع تبصره‌های مربوطه را در ۳ برنامه مورد توجه قرار دهیم. با این فرض می‌توان گفت که موضوع «تامین مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت و درمان و ورزش عمومی» با مجموع ۲۹ تبصره عملیاتی، مهمترین مساله از دید برنامه‌ریزان رفاهی در طول ۳ برنامه اول توسعه بوده است. «عدالت اجتماعی» با مجموع ۱۵ تبصره در اولویت دوم قرار دارد و در رتبه بعدی مباحث «اشتغال کامل» و «تامین اجتماعی» هرکدام با ۱۳ تبصره در ۳ برنامه توسعه قرار دارند.

در نقطه مقابل «برقراری حقوق اقلیت‌های قومی و مذهبی» در پایین ترین سطح توجه بوده است و هیچ تبصره و خط مشی برای آن ذکر نشده است. اما اگر برنامه سوم را به تنهایی در نظر بگیریم اولویت برنامه‌ریزان رفاهی بدین ترتیب بدست می‌آید که همچنان «تامین مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت و درمان و ورزش عمومی» با ۱۶

بررسی تطبیقی برنامه‌های رفاه اجتماعی ... ۷۵

تبصره در صدر توجهات قرار دارد و سپس «تامین اجتماعی» با ۱۰ تبصره در مکان دوم و «اشتغال کامل» با ۹ تبصره در رتبه سوم قرار می‌گیرد و اولویت چهارم برنامه سوم به «عدالت اجتماعی» اختصاص داشت که در این زمینه ۷ تبصره ذکر شده است. یکی از مهمترین مسائل مربوط به برنامه‌های توسعه، میزان کفایت تبصره‌هایی است که خط مشی‌ها و سیاست‌های کلی برنامه را عملیاتی کرده‌اند. در این زمینه می‌توان جدول ۷ را ارائه کرد. این مساله به خصوص در مورد برنامه‌های اول و دوم توسعه قابل تامل است. همانطور که در جدول ۷ مشخص است در ۲ برنامه اول و دوم، خط مشی‌ها و سیاست‌های کلی رفاهی تقریباً عملیاتی نشده‌اند و در حد شعار و هدف باقی مانده‌اند. در هر برنامه به نسبت برنامه پیشین خط مشی‌های رفاهی بیشتری مطرح شده است و این یعنی جنبه‌های بیشتری از رفاه اجتماعی مورد توجه بوده است. همچنین تبصره‌های عملیاتی بیشتری نیز ذیل این اهداف و خط مشی‌های رفاهی ذکر شده‌اند ولی اعداد و ارقام حاکی از ناکافی بودن تبصره‌ها در قبال اهداف و خط مشی‌ها می‌باشد.

جدول ۷- مقایسه نسبت تبصره‌های عملیاتی به خط مشی‌ها و سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه

نسبت تبصره‌های واقعی به خط‌مشی‌ها	تعداد خط مشی‌های رفاهی	تعداد خط‌مشی	تبصره‌های رفاهی (میزان واقعی)	تبصره‌های رفاهی	تعداد کل تبصره	برنامه
۰/۷۲ (تبصره به خط‌مشی) ۱/۳ (تبصره به بخش)	۱۱ خط‌مشی در ۶ بخش	۱۳۶ خط‌مشی در ۱۰ بخش	۸	۶	۵۲	برنامه اول
۰/۴۲ (تبصره به خط‌مشی) ۶ (تبصره به بخش)	۸۵ خط‌مشی در ۶ بخش	۲۲۰ خط‌مشی در ۱۶ بخش	۳۶	۲۰	۱۰۱	برنامه دوم

برنامه سوم	۱۹۹	۲۵	۵۳	۲۶ (بخش)	۶ (بخش)	۸/۸۳ (تبصره به بخش)
---------------	-----	----	----	----------	---------	------------------------

در جدول ۷ ابتدا کل تبصره‌های ذکر شده در برنامه‌های توسعه آمده و سپس تعداد تبصره‌های رفاهی بیان شده و پس از آن میزان واقعی تبصره‌های رفاهی محاسبه شده است. با توجه به این که هر تبصره لزوماً به یک خط مشی ارجاع ندارد و ممکن است تبصره‌ای به ۲ یا چند خط مشی ارجاع داشته باشد، تعداد ارجاعات ملاک واقع شد و در نتیجه تعداد تبصره‌های واقعی از نظر نگارندگان، بیش از تعداد تبصره‌هایی است که در شماره گذاری متن برنامه‌های توسعه آمده است. در مورد برنامه سوم باید گفت که چون ساختار تدوین برنامه تغییر کرده است و دیگر تبصره و خط مشی به معنی مرسوم در ۲ برنامه پیشین نبود، به منظور انجام تحلیل محتوا مجبور هستیم معادل آنها را در برنامه بیابیم. پس در برنامه سوم، ماده‌های گوناگون به عنوان تبصره فرض شده‌اند.

همانطور که مشاهده می‌شود تعداد تبصره‌های رفاهی در هر برنامه نسبت به برنامه پیشین افزایش داشته است به طوری که در برنامه اول، تنها ۸ تبصره رفاهی آمده بود، در برنامه دوم این عدد به ۳۶ رسید و در برنامه سوم تعداد تبصره‌های رفاهی ۵۳ عدد بود. این اعداد به صورت مطلق، نشانگر توجه بیش از پیش به جنبه‌های گوناگون رفاهی می‌باشد. اما نکته مهم قضیه، رابطه بین خط مشی‌ها و اهداف کلان برنامه با تبصره‌های عملیاتی مربوطه می‌باشد. در جدول ۷ مشخص است که در هر برنامه، ۶ بخش به نوعی به برنامه‌های رفاهی پرداخته شده است. در برنامه اول به ازای هر بخش رفاهی ۱/۳ تبصره مربوط به مباحث رفاهی آمده بود و این میزان در برنامه دوم با رشدی زیاد به ۶ تبصره برای هر بخش رسید و در برنامه سوم نیز به ازای هر بخش، ۸/۸۳ تبصره ذکر شده بود که این نیز بار دیگر گواهی است بر توجه بیشتر برنامه‌ریزان، به مسائل رفاه اجتماعی. اما باید توجه داشت که اهداف و خط مشی‌ها در صورت عدم وجود تبصره‌های عملیاتی، تبدیل به شعار و آرمان محض می‌شوند. در جدول ۷ این امر مشخص است، در برنامه اول به ازای هر خط مشی، ۰/۷۲ تبصره آمده و در برنامه دوم

این میزان ۰/۴۲ بوده است. هر چند آمار و ارقام بیانگر آن است که توجه به مسائل رفاهی در برنامه دوم توسعه نسبت به برنامه اول بهبود یافته است، اما برنامه‌ریزان نتوانسته‌اند به شایستگی آنها را عملیاتی کنند. در برنامه اول مباحث رفاهی در لابه‌لای برنامه به طور ناچیز یافت می‌شود ولی همان اهداف رفاهی کم، تا حدودی عملیاتی شده‌اند ولی برنامه دوم با آن که جهت‌گیری بهتری نسبت به برنامه اول داشته است اما تبصره‌های مورد نیاز کمتر از حد قابل قبول می‌باشد. در مورد برنامه سوم نیز باید گفت با توجه به این که بخش‌های مطرح شده هم‌تراز با خط مشی‌های اساسی در ۲ برنامه پیشین هستند با توجه به جدول ۷، می‌توان انتظار داشت که مسائل رفاهی هم، بیشتر از ۲ برنامه پیشین مطرح شده و هم، بیشتر عملیاتی شده باشند.

### نتیجه‌گیری

به طور کلی با توجه به یافته‌های بدست آمده چنین برداشت می‌شود که قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با تأسی از رویکرد دین اسلام به مقوله رفاه اجتماعی در مقایسه با سایر رویکردهای مطرح شده در بخش مبانی نظری، تقریباً نگاه جامعی به مباحث رفاه اجتماعی داشته است و جنبه‌های گوناگون آن مورد توجه واقع شده است. اما همانند برنامه‌های توسعه اول و دوم و سوم، این نوع نگاه قانون به مباحث رفاهی در قالب یک نظام منسجم قرار نگرفته است پس در برخی موارد مشاهده می‌شود که قوانین رفاهی تصویب شده به صورت یک شعار و یا به نوعی ایده آل تبدیل شده‌اند، مثل قوانین مطرح شده در زمینه مسائل و مشکلات اجتماعی و به خصوص اعتیاد که به شدت دامنگیر جامعه ایران می‌باشد. در مورد برنامه‌های توسعه نیز باید گفت با توجه به نتایج به دست آمده از این تحقیق، نگاه برنامه‌ریزان به جنبه‌های گوناگون رفاه اجتماعی در هر برنامه نسبت به برنامه پیشین بهبود یافته است به طوری که در برنامه اول باید تبصره‌ها و خط مشی‌ها را زیر و رو کنیم تا به یک موضوع رفاهی بر بخوریم ولی خوشبختانه در برنامه سوم در جای جای برنامه به نوعی به موضوع بسیار مهم رفاه اجتماعی پرداخته

شده است. ولی همانطور که بیان شد حتی در برنامه سوم نیز مباحث رفاهی در قالب یک نظام هماهنگ و منسجم مطرح نشده‌اند. در صورتی که بهتر می‌بود برنامه‌ریزی‌های رفاهی از نگاه ۵ ساله نگریسته نشوند و مرحله به مرحله برای رسیدن به حد مطلوب، برنامه‌ریزی دقیق و عملیاتی می‌شد تا مباحث و قوانین رفاهی، کمتر شعار گونه باشند و جنبه‌های اجرایی آنها تقویت شود.

از مهمترین نتایج به دست آمده، بحث مشکلات اجتماعی و به خصوص اعتیاد است. در هیچ یک از بندهای قانون اساسی که می‌بایست راهنمای برنامه‌ریزان باشد، صحبتی از برخورد و مقابله با مسائل و مشکلات اجتماعی (که اعتیاد مهمترین زیر بخش آن است)، نشده است، در حالی که در برنامه‌های توسعه تا حدی به آن‌ها پرداخته شده است. اما شاید به دلیل آنکه این موضوعات در قانون اساسی مطرح نشده‌اند، مباحث مربوطه مطرح شده در برنامه‌های توسعه، بدون انسجام لازم و نیز با ابهام فراوان و همراه با کلی‌گویی می‌باشند، و هیچ طرح منظم و هدف مندی با زمانبندی مشخصی برای مقابله با آن پی‌ریزی نشده است. برخی از اهداف مطرح شده در قانون اساسی نیز با اهداف مورد نظر برنامه‌های توسعه هم خوانی ندارند. هدفی تحت عنوان کلی «برقراری حقوق اقلیت‌های قومی و مذهبی» در قانون اساسی کاملاً مورد تاکید است اما در هیچ یک از برنامه‌های توسعه کوچکترین اشاره‌ای به آن نشده است. در قانون اساسی هدفی با مضمون «تامین وسایل آموزش و پرورش به صورت رایگان» ذکر شده است. این هدف به این شکل اصلاً در برنامه‌های توسعه مطرح نشده است و به جای آن گسترش کمی و تا حدودی کیفی آموزش و پرورش و در حد امکان کاهش هزینه‌های تحصیل مورد توجه واقع شده است. در ۲ برنامه اول و دوم، خط مشی‌ها و سیاست‌های کلی رفاهی تقریباً عملیاتی نشده‌اند و در حد شعار و هدف باقی مانده‌اند. البته در هر برنامه نسبت به برنامه پیشین، تبصره‌ها و خط مشی‌های رفاهی بیشتری مطرح شده است ولی اعداد و ارقام حاکی از ناکافی بودن تبصره‌ها در قبال اهداف و خط مشی‌ها می‌باشد.

## منابع

- زاهدی اصل، محمد. (۱۳۸۱)، *مبانی رفاه اجتماعی*، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
- عبدالهی، محمد؛ چلبی، مسعود. (۱۳۷۱)، اسکان عشایر از دیدگاه جامعه‌شناسی توسعه، *مجله برنامه و توسعه*، شماره اول، دوره دوم.
- گروثرز، چارلز. (۱۳۷۸)، *جامعه‌شناسی مرتون*، ترجمه: زهره کسایی، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
- فیتزپتریک، تونی. (۱۳۸۱)، *نظریه رفاه*، (ترجمه: هرمز همایون‌پور)، تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی و انتشارات گام‌نو.
- مدنی، سعید. (۱۳۷۹)، *به سوی نظام جامع رفاه اجتماعی*، تهران: انتشارات سازمان بهزیستی کشور.
- معتمد نژاد، کاظم. (۱۳۵۶)، *روش تحقیق در محتوای مطبوعات*، انتشارات دانشکده علوم ارتباطات اجتماعی.
- Hsiu-Fang Hsieh , Sarah E. Shannon.(2005). *Three approaches to qualitative content analysis*, qualitative health recerch, Vol. 15 No. 9.
- Roy Langer. (1998), *the concept of discourse in analysis of complex communication events*.

۸۰ فصلنامه علوم اجتماعی شماره ۶۵، تابستان ۱۳۹۳