

•
ياسر باقرى

نظام نا اجتماعى

مناسبات قدرت و سياست گذارى اجتماعى
در ايران پس از انقلاب



سرسناسه: باقری، یاسر، ۱۳۶۲ - **عنوان و نام پدیدآور:** نظام نااجتماعی: مناسبات قدرت و سیاست گذاری اجتماعی در ایران پسائقلاب/ یاسر باقری • **مشخصات نشر:** تهران، نشر نی، ۱۳۹۸ • **نوبت چاپ:** چاپ اول، ۱۳۹۹ • **مشخصات ظاهری:** ۲۷۴ ص • **شابک:** ۹۷۸-۶۲۲-۰۶-۰۲۷۷-۴ • **وضعیت فهرست نویسی:** فیپا • **یادداشت:** کتابنامه: ۲۵۸ ص • **عنوان دیگر:** مناسبات قدرت و سیاست گذاری اجتماعی در ایران پسائقلاب • **موضوع:** سیاست اجتماعی • **موضوع:** Social policy • **موضوع:** سیاست گذاری-ایران • **موضوع:** Policy sciences - Iran • **موضوع:** پارانه-ایران • **موضوع:** Subsidies - Iran • **موضوع:** ایران-سیاست اجتماعی-۱۳۵۸ • **موضوع:** Iran - Social policy-1980 • **موضوع:** ایران-سیاست اجتماعی-آینده نگری • **موضوع:** Iran - Social policy - Forecasting • **موضوع:** ایران-سیاست و حکومت-۱۳۵۸ • **موضوع:** Iran - Politics and government - 1979 - **رده بندی کنگره:** HN۶۷۰/۲ • **رده بندی دیویی:** ۳۰۵/۵۰۹۵۵ • **شماره کتابشناسی ملی:** ۶۰۸۴۳۸۶

قیمت: ۳۸۰۰۰ تومان



نشرنی

نظام نااجتماعی

مناسبات قدرت و سیاست گذاری اجتماعی

در ایران پسائقلاب

یاسر باقری (عضو هیئت علمی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران)

ویراستار: الهه بعین بخش

صفحه آرا: سیدمحمد سادات کبابی

لیتوگرافی: باختر • چاپ: غزال • صحافی: غزال

چاپ اول: تهران، ۱۳۹۹، ۱۱۰۰ نسخه

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۰۶-۰۲۷۷-۴

نشانی: تهران، خیابان دکتر فاطمی، خیابان رهی معیری، تقاطع خیابان فکوری، شماره ۲۰

کد پستی: ۱۴۱۳۷۱۷۳۷۱، تلفن دفتر نشر: ۸۸۰۲۱۲۱۴، تلفن واحد فروش: ۸۸۰۰۴۶۵۸-۹، نمابر: ۸۹۷۸۲۴۶۴

www.nashreny.com • email: info@nashreny.com • nashreny

© تمامی حقوق این اثر برای نشرنی محفوظ است. هرگونه استفاده تجاری از این اثر یا تکثیر آن کلاً و جزئاً، به هر صورت (چاپ، فتوکپی، صوت، تصویر و انتشار الکترونیکی) بدون اجازه مکتوب ناشر ممنوع است.

فهرست مطالب

۱۱	تشکر و قدردانی
۱۳	پیش‌گفتار
۱۷	فصل اول: چارچوب مفهومی مطالعه
۱۷	مقدمه
۲۱	چارچوب نظری
۲۴	روش‌شناسی
۲۷	سیاست‌گذاری اجتماعی چیست؟
۲۹	کنکاشی برای تدقیق مفهوم سیاست‌گذاری اجتماعی
۳۳	مبنای حساسیت در نظام سیاست‌گذاری اجتماعی
۳۵	فصل دوم: ویژگی‌های اساسی میدان سیاست‌گذاری اجتماعی
۳۵	مقدمه
۳۷	معماری میدان سیاست‌گذاری اجتماعی
۳۸	جریان سیاست‌گذاری اجتماعی
۳۸	نبردگاه‌های میدان سیاست‌گذاری
۴۰	نبردگاه اصلی میدان
۴۳	رقابت میان نبردگاه‌ها

۴۵	نسبت مسئله و صورت‌بندی سیاست‌های اجتماعی
۴۸	مسائل اجتماعی و نارسایی‌های نظری
۵۰	تفکیک مسئله اجتماعی و مسئله سیاست‌گذاری اجتماعی
۵۱	صورت‌بندی سیاست‌های اجتماعی
۵۷	فصل سوم: تعدیل یارانه‌ها
۵۷	تقدمه
۶۰	سیاست تعدیل یارانه‌ها
۶۱	نخستین اقدام از آغاز انقلاب
۶۱	تشبیه بین سیاست به سیاست هدفمندی دهه ۱۳۸۰
۶۴	گام‌های نخست سیاست یارانه‌ها در مجلس اول
۶۸	مجلس دوم
۷۰	دولت موسوی و تعدیل یارانه‌ها
۷۴	تعدیل ساختاری و خطای گدازگاری در اقتصاد سیاسی پس‌انقلاب
۷۸	دولت هاشمی
۸۲	فرارسیدن روزهای سخت هاشمی در سیاست تعدیل یارانه‌ها
۸۶	عقب‌نشینی دولت هاشمی
۸۷	دولت خاتمی
۹۳	مجلس ششم
۱۰۱	لایحه ساختار نظام جامع تأمین اجتماعی
۱۰۴	مجلس هفتم و دولت نهم
۱۰۶	خیز بزرگ دولت نهم به سوی هدفمندکردن یارانه‌ها
۱۰۹	لایحه موعود
۱۱۲	مجلس نهم
۱۱۴	دولت یازدهم
۱۱۶	اجرای مرحله دوم هدفمندی یارانه‌ها و پایان ماجرا
۱۱۹	قواعد بازی در میدان سیاست‌گذاری اجتماعی
۱۱۹	قاعده اصلی حاکم بر میدان
۱۲۴	سایر قواعد بازی در میدان سیاست‌گذاری اجتماعی

۱۳۱	فصل چهارم: تطور میدان سیاست‌گذاری پسانقلاب
۱۳۱	مقدمه
۱۳۳	دوران پیش‌انقلاب
۱۳۴	دوران پسانقلاب
۱۳۵	دوران نخست پسانقلاب
۱۳۷	دوره دوم پسانقلاب
۱۴۰	دوره سوم پسانقلاب
۱۴۲	دوران چهارم پسانقلاب: بازگشت به نوستالژی انقلاب
۱۴۵	دوران پنجم پسانقلاب: دوران بازیابی نهادی
۱۴۵	فراز و فرود استعمار
۱۴۹	فصل پنجم: بازیگران اصلی میدان
۱۴۹	مقدمه
۱۵۱	نهادهای سیاست‌گذاری اجتماعی
۱۵۶	نیروهای وارد بر مجلس
۱۶۲	نهادهای خدماتی
۱۶۸	بوروکرات‌های سطح خیابان
۱۶۹	دریافت‌کنندگان خدمات
۱۷۴	کنشگران و نهادهای خدماتی قدرتمند: بازتاب قانون بودجه
۱۷۸	نهادهای تولید و انتقال دانش (دانشگاه و رسانه)
۱۸۳	مهم‌ترین حلقه‌های تولید دانش سیاست‌گذاری در ایران
۱۹۰	بازیگران منطقه‌ای
۱۹۲	موازنه قوا و صورت‌بندی و اجرای سیاست در سطح منطقه‌ای
۱۹۴	شورای گفت‌وگو
۱۹۵	نهادهای صنفی
۱۹۵	نهاد روحانیت
۲۰۰	تشکل‌های صنفی

۲۰۵	فصل ششم: تفرد تاریخی میدان
۲۰۵	مقدمه
۲۰۵	صورت‌بندی میدان سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران
۲۰۸	عمده نیروهای مؤثر در میدان
۲۱۰	تطور تاریخی محورهای میدان
۲۱۲	میدان سیاست‌گذاری چپ‌گرایانه یا راست‌گرایانه؟
۲۱۷	کنشگری فعالانه راست‌گرایان و مسئله‌ای که لزوماً «مهم‌ترین» نبود
۲۲۲	کنشگری در اصول راست‌گرایی
	«نظام ترمیم اجتماعی»؛ تفرد تاریخی میدان سیاست‌گذاری
۲۲۳	اجتماع در ایران
۲۲۶	گزاره‌های حکم‌آوردان نظام سیاست‌گذاری اجتماعی ایران
۲۳۱	فصل هفتم: آینده نظام سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران
۲۳۱	مقدمه
۲۳۱	جهت‌گیری کلی نظام سیاست‌گذاری
۲۳۴	تطور محورهای گفت‌وگویی و تمایزبانی در دهه نزدیک
۲۳۵	تغییر معدود در جایگاه بازیگران اصلی
۲۳۷	توصیه‌های سیاستی
۲۳۷	توصیه‌های بنیادین
۲۳۸	سیاست‌زدایی از عرصه اجتماعی
۲۴۰	محافظت در برابر کاهش خدمات عمومی
۲۴۱	توصیه‌های اصلاحی
۲۴۶	توصیه‌های پژوهشی
۲۴۹	منابع

پیش‌گفتار

از اساسی‌ترین چالش‌های مواجهه با پدیده‌های اجتماعی، در وضعیتی که هنوز میزان پژوهش‌ها در این زمینه بسیار اندک است، تعدد داده‌هایی است که به صورت درهم‌ریخته‌ای خود را به پژوهشگر می‌نمایانند. البته این ناشناختگی مصداق این سخن حافظ است: «از هر طرف که رفتم، جز وحشتم نیفزاید». در این جنگل داده‌ها، نگارنده از مسیرهای ناهموار، صرف زمان زیاد برای گشت و گذاری راه‌ها، و گاه صرف زمان در راه‌هایی که در نهایت دستاورد چندانی برای موضوع مطالعه نداشته‌اند، گریزی نداشته است. امر شناخت در چنین فضایی، بسیار گران‌معمکن می‌باشد. زمانی بر هزینه آن افزوده می‌شود که پژوهشگر بخواهد از مفاهیم پیش‌ساخته و کلیشه‌ای آکادمیک یا ایدئولوژیک فاصله بگیرد و بکوشد به کُنه موضوع پی ببرد. کلامی که تنور یک ایدئولوژیک دو بستر آماده برای تشریح رخدادهایی‌اند که به ارائه تجویزات و پَسوَلی از مصالح کمک می‌کنند. کوشش ما در این مطالعه، فاصله‌گیری از این بسترها بوده است تا شاید امکان گستراندن فرشی بر سنگ‌لاخ‌های موجود در این میدان فراهم شود. پیروی از چنین منطقی نیازمند درآمیختن و نزدیک‌شدنِ هرچه بیشتر به میدان عمل بوده است. از همین روست که نگارنده بخش زیادی از زمان خود را صرف مشاهده مشارکتی یکی از سازمان‌های بزرگ اجتماعی کشور (سازمان تأمین اجتماعی) کرده است: در تدوین

و اجرای برنامه راهبردی در سازمان مذکور، مشارکت ژرف کرده و کوشیده است با ورود در عرصه‌های مهم تصمیم‌گیری در آن‌جا دریابد فرایند تصمیم‌سازی در یک سازمان اجتماعی چگونه شکل می‌گیرد؛ همچنین تعاملات سازمان‌ها با سیاست‌های اجتماعی مصوب چگونه است و این سازمان‌ها چگونه می‌کوشند خود را در عرصه تصمیم‌گیری وارد کنند؟ از سوی دیگر، نگارنده به منظور پرهیز از تصورات انتزاعی یا غیرواقعی کوشیده است با حضور در بیش از ۴۰ جلسه شورای عالی برنامه‌ریزی راهبردی سازمان مذکور، تعاملات میان سیاست‌گذاران و مدیران اجرایی یا بوروکرات‌های سطح خیابان را در مقیاس سازمانی رصد و ادراک کند.

حضور نگارنده در میدان و پیگیری مجدانه مشارکت و داده‌کاوی مستمر و تعامل با کارشناسان مختلف در به بازتاب ظاهری در متن کتاب ندارد، در کاهش شکاف زبانی و ادراکی میان پژوهشگر و کنشگران میدان، جهت‌گیری‌های پژوهشگر و برخورداری از ابزارهای ارزشیابی سازمان‌ها بسیار مؤثر بوده است.

اهمیت مشاهده مشارکتی بر آن نگارنده تا آن‌جا بوده که به گواه بسیاری از دست‌اندرکاران تدوین و اجرای برنامه راهبردی سازمان مذکور، در برهه‌ای از زمان، مجدانه‌تر از متولیان برنامه بر اجرای سیاست‌های مصوب پافشاری کرده است. در چنین فضا و کوششی است که فهم مقاومت‌ها در پایداری و ملاحظات قدرت در فرادست و شناخت نقش و اثرگذاری بازیگران مختلف امکان‌پذیر شده است. این درون‌فهمی درباره بخشی از محیط مطالعه، در استخراج مفاهیم از ملاحظات و لایه‌های میدان و پرهیز از تمسک ساده‌اندیشانه به کلیشه‌های تئوریک یا ایدئولوژیک دست‌یاری بسیار کرده است. علاوه بر مشاهده مشارکتی گسترده در میدان، که فهم مفاهیم در سطح رخدادها را ممکن می‌کرد، بررسی اسناد نیز — که بخش گسترده‌ای از مصالح ترسیم میدان در این مطالعه را تأمین کرده است — زمان بسیار زیادی از انجام پژوهش را به خود اختصاص داده است؛ به‌ویژه آن‌که نگارنده در مواجهه با بیش از صد هزار صفحه از مذاکرات

۱. البته این موضوع به معنای تعمیم داده‌های سازمان تأمین اجتماعی به سایر سازمان‌ها نیست و مفیدبودن حضور در شورای مذکور به دلیل کمک به فهم برخی مواجهات و مناسبات در روابط سازمانی بوده است

مجلس قرار داشته است و بارها لازم بوده بخش‌هایی از آن بازخوانی شود یا در تطابق با سایر داده‌ها قرار گیرد.

در توصیف حجم داده‌های گردآوری‌شده همین بس که فقط یادداشت‌برداری‌ها دربارهٔ تعدیل یارانه‌ها در تاریخ پساانقلاب از طریق مطالعهٔ مشروح مذاکرات مجلس حدود ۴۸۰ صفحه - یا در مورد سیاست‌های مسکن حدود ۱۰۰ صفحه - بوده است. با این میزان از حجم داده، که در گردآوری آن بی‌دریغ عمل شده است، علاوه بر دشواری متعددی تجزیه و تحلیل، امکان بروز آن در روایت میدان نیز وجود نداشت؛ چرا که عموماً هر نوع روایت و الگوسازی محصول چشم‌پوشی از داده‌های ناموافق محدود یا داده‌های «سندۀ کوچک و جزئی‌تر در برابر داده‌های تأییدکنندهٔ بزرگ‌تر و کلی‌تر» است. در هر چه روایت، نیات بیشتری تأکید شود، اقبال کمتری برای روایت الگوی اصلی میدان وجود خواهد داشت. بنابراین نگارنده کوشیده است تا، همچون یک فیلم‌ساز، بارها و بارها سناریوهای تصویب‌شده را در روایت هم‌نشینی داده‌ها ارائه کند و آن‌ها را با سایر داده‌های بااهمیت‌تر نسبت به داده‌ها در نهایت آن را کنار گذارده و به نماهای دیگر و سایر الگوهای ممکن روی آورد. در روایت پایانی نیز اگرچه روایتی از میدان ارائه شده که می‌تواند اغلب داده‌ها را پوشش دهد، مسیر بازسازی این روایت و از سوی دیگر یافتن خلاف‌آمدهای احتمالی برای این الگو را بازتأیید آن همچنان ادامه خواهد یافت. نکتهٔ مهمی که لازم است در مقدمهٔ کتاب بدان اشاره شود این که مبنای تحلیل در این کتاب، آمارها و رخدادهایی است که تا پاییز ۱۳۹۶ در دسترس نگارنده قرار داشته است. از آنجا که داده‌های جدید و تجارب حرفه‌ای چند سال اخیر ممکن است تغییراتی محدود در برخی از مباحث کتاب ایجاد کند، کوشش نگارنده بر تبعیت از «پرسش‌نامهٔ رسالهٔ دکتری خویش بوده است و از افزودن آمارها و نکات جدیدتر جهت اسجاسم کلی کتاب، خودداری کرده است. بنابراین پیش‌بینی‌های فصل آخر کتاب نیز مطابق محتوای رساله و داده‌های مربوط به قبل از زمستان ۱۳۹۶ صورت گرفته است و البته رخدادهای بعدی در واقعیت کشور نیز غالباً مؤید پیش‌بینی‌های مذکور بوده است.