

---

# سیاست گذاری سرمایه ی انسانی در ایران

---

نوشته ی

علی رضا حیدری

(عضو هیئت علمی دانشگاه فرهنگیان)



سرشناسه: حیدری، علی‌رضا، ۱۳۴۹ -  
عنوان و نام پدیدآور: سیاست‌گذاری سرمایه‌ی انسانی در ایران / نوشته‌ی علی‌رضا حیدری.  
مشخصات نشر: تهران: نشر آگاه، ۱۳۹۵.  
مشخصات ظاهری: ۳۹۴ ص.: نمودار، ۵/۱۴×۲۱/۵ س.م.  
شابک: ۷-۳۵۱-۴۱۶-۹۶۴-۹۷۸  
وضعیت فهرست‌نویسی: فیا  
یادداشت: کتابنامه.  
موضوع: نیروی انسانی -- ایران -- برنامه‌ریزی  
موضوع: نیروی انسانی -- ایران -- مدیریت  
موضوع: ایران -- سیاست اجتماعی -- ۱۳۸۴ - ۱۳۹۲.  
موضوع: ایران -- سیاست و حکومت -- ۱۳۸۴ - ۱۳۹۲.  
رده‌بندی کنگره: ۱۳۹۵ س۹ح/۵۶/۵۸۱۲ HD  
رده‌بندی دیویی: ۳۳۱/۱۲۰۹۵۵  
شماره کتابشناسی ملی: ۴۱۶۹۴۰۳



سیاست‌گذاری سرمایه‌ی انسانی در ایران

نوشته‌ی علی‌رضا حیدری

چاپ یکم: بهار ۱۳۹۵، آماده‌سازی و نظارت بر چاپ: دفتر نشر آگاه  
(ویرایش: نسرین اسدی‌جعفری، صفحه‌آرایی: سمیه حسینی، ناظر چاپ: رمن: ملی)

طراح جلد: محمودرضا لطفی

چاپ و صحافی: دیدآور

شمارگان: ۵۵۰ نسخه

همه‌ی حقوق چاپ و نشر این کتاب محفوظ است

انتشارات آگاه

خیابان انقلاب، شماره‌ی ۱۳۴۰، تهران ۱۳۱۴۶

فروش اینترنتی: [www.agahbookshop.ir](http://www.agahbookshop.ir)

قیمت: ۲۳,۰۰۰ تومان

## فهرست

|    |                                             |
|----|---------------------------------------------|
| ۱۱ | پیش‌گفتار                                   |
| ۱۷ | مصل یکم: کلیات                              |
| ۱۷ | بیان مسئله و طرح موضوع                      |
| ۲۱ | اهمیت و ضرورت پژوهش                         |
| ۲۶ | اهداف پژوهش                                 |
| ۳۳ | فصل دوم: نظریه‌ها و مدل‌های دولت            |
| ۳۵ | مفهوم دولت                                  |
| ۳۵ | ساخت و ماهیت دولت                           |
| ۳۶ | نظریه‌های عمومی دولت                        |
| ۴۱ | تعریف، شاخص‌ها و انواع دولت مدرن            |
| ۵۸ | سیر دیدگاه‌های نظری درباره‌ی دولت: انواع آن |
| ۶۱ | مدل مارکسیستی دولت                          |
| ۶۵ | مدل لیبرالی دولت                            |
| ۶۷ | مدل نخبه‌گرایی دولت                         |
| ۶۹ | مدل کثرت‌گرایانه‌ی دولت                     |
| ۷۱ | مدل صنف‌گرایانه‌ی دولت                      |
| ۷۳ | فصل سوم: مروری بر ادبیات توسعه              |
| ۷۵ | مفهوم توسعه                                 |
| ۷۶ | مکاتب و نظریه‌های توسعه                     |
| ۷۷ | مکتب نوسازی                                 |
| ۸۳ | مکتب وابستگی                                |
| ۹۰ | مکتب نظام جهانی                             |
| ۹۴ | دیدگاه‌های جدیدتر توسعه                     |

|     |                                                       |
|-----|-------------------------------------------------------|
| ۹۴  | نظریه‌ی پساتوسعه‌گرایی                                |
| ۹۹  | توسعه‌ی پایدار                                        |
| ۱۰۲ | توسعه‌ی انسانی                                        |
| ۱۰۷ | فصل چهارم: سرمایه‌ی انسانی، مبانی و ارکان             |
| ۱۰۸ | مفهوم سرمایه‌ی انسانی                                 |
| ۱۱۱ | پیشینه‌ی نظری سرمایه‌ی انسانی                         |
| ۱۱۷ | نمایه‌ی سرمایه‌ی انسانی                               |
| ۱۲۱ | آموزش                                                 |
| ۱۲۴ | سلامت و تندرستی                                       |
| ۱۲۷ | نیروی کار و اشتغال                                    |
| ۱۳۱ | محیط‌ده‌انمندساز                                      |
| ۱۳۳ | نحوه‌ی سرمایه‌ی انسانی                                |
| ۱۳۹ | فصل پنجم: الگوهای نظری دولت‌های توسعه‌گرا             |
| ۱۴۱ | رهیافت پژوهش                                          |
| ۱۵۳ | تعریف دولت توسعه‌گرا                                  |
| ۱۵۵ | ویژگی‌های دولت توسعه‌گرا                              |
| ۱۷۶ | سرمایه‌ی انسانی در دولت‌های توسعه‌گرا                 |
| ۱۷۹ | دولت‌های ناتوسعه‌گرا                                  |
| ۱۹۳ | فصل ششم: ساخت و ماهیت دولت در ایران                   |
| ۱۹۵ | چیستی دولت مدرن در ایران                              |
| ۲۰۲ | دولت در نظام جمهوری اسلامی ایران                      |
| ۲۰۳ | نظریه‌ی دولت کنگلومرایی                               |
| ۲۰۶ | ساخت رانتیری دولت                                     |
| ۲۴۵ | ماهیت پوپولیستی دولت                                  |
| ۲۶۵ | فصل هفتم: مؤلفه‌های اساسی ساخت و ماهیت دولت نهم و دهم |
| ۲۶۸ | نبود نخبگان توسعه‌گرا و مخالفت با گفتمان توسعه        |
| ۲۷۱ | استمرار و تقویت سیاست‌های پوپولیستی                   |
| ۲۷۸ | درپیش گرفتن سیاست‌ها و اقدامات بازتوزیعی و انبساطی    |
| ۲۸۳ | تصمیم‌های شتاب‌زده و نسنجیده                          |
| ۲۹۲ | غلبه‌ی ساخت رانتیری و تضعیف قابلیت‌های نهادی          |
| ۳۰۰ | عملکرد ضعیف و ناکارآمدی دستگاه بوروکراسی              |

|     |                                                          |
|-----|----------------------------------------------------------|
| ۳۱۰ | نداشتن تعامل سازنده با دیگر ارکان نظام                   |
| ۳۱۷ | قانون‌گریزی و عدم التزام به قانون                        |
| ۳۲۹ | فساد مالی و اقتصادی                                      |
| ۳۳۴ | سیاست خارجی تقابلی و غیرتعاملی                           |
| ۳۴۳ | فصل هشتم: شاخص‌های سرمایه‌ی انسانی در دولت‌های نهم و دهم |
| ۳۴۳ | شاخص‌های رکن آموزش                                       |
| ۳۴۴ | دسترسی به آموزش                                          |
| ۳۴۷ | کیفیت آموزش                                              |
| ۳۵۳ | شاخص‌های رکن سلامت و تندرستی                             |
| ۳۶۰ | شاخص‌های رکن نیروی کار و اشتغال                          |
| ۳۶۶ | شاخص‌های رکن محیط توانمندساز                             |
| ۳۶۹ | عایسه شاخص‌های سرمایه‌ی انسانی دولت‌های نهم و دهم با     |
| ۳۶۹ | دولت‌های توسعه‌گرا                                       |
| ۳۷۱ | فصل نهم: فن‌ها، پیشنهادها                                |
| ۳۷۸ | توصیه‌ها برای سیاست‌گذاری                                |
| ۳۸۳ | کتابنامه                                                 |

## پیش گفتار

انسان، کوشش‌گری هدفمند و توسعه‌خواه، همواره در تلاش برای بهبود کیفیت و معیارهای زندگی خود بوده است. بر این اساس، نیل به پیشرفت و توسعه را باید یکم از اصلی‌ترین و جدی‌ترین دغدغه‌های بشر از آغاز آفرینش تا به امروز دانست. با وجود این، خواست جمعی و عزم و اراده‌ی فراگیر جوامع برای ارتقای وضعیتشان به یک میزان موفق و کامیاب نبوده است. به عبارتی این نکته بدین معناست که سامان‌دهی عقلانی عرصه‌ی سیاست در دولت‌های مدرن، در عین حال که ظرفیت‌های نهادی و بوروکراتیک گسترده‌ای برای عراض و اجرای نظام‌مند سیاست‌گذاری عمومی و در نتیجه ارائه‌ی خدمات متنوع اجتماعی به شهروندان را در اختیار آن‌ها گذاشته است، متأسفانه، توسعه‌نیافتگی که از مهم‌ترین معضل‌های ملی است هم‌چنان در قرن بیست و یکم مشرویت و ثبات بسیاری از جوامع در حال گذار را در معرض بحران قرار می‌دهد. به این ترتیب عنصر بسیار کلیدی امکان‌پذیری و بهره‌وری طرح‌ها و نظریه‌های گوناگون توسعه ماهیت و چگونگی کنش‌گری، عاملیت و سیاست‌گذاری انسان است.

انسان‌ها پیوسته سعی کرده‌اند با نظم‌بخشیدن به نهادها و ساختارهای سیاسی، به بهترین روش، بر معضل‌های اجتماعی جامعه‌ای که در آن زندگی می‌کنند فائق آیند. با وجود این، تجارب و مطالعه‌های اندیشمندان علوم سیاسی و اجتماعی مؤید این مطلب است که در این تکاپوی بی‌وقفه و مستمر چگونگی شکل‌دهی به نهاد دولت، که اصلی‌ترین قدرت سازمان‌یافته

و مهم‌ترین سازوکار هدایت‌کننده‌ی جوامع است، همواره آثار و پیامدهای شگرف و بس تعیین‌کننده‌ای بر تمام عرصه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی داشته است. این اثربخشی و تأثیرگذاری‌اشنایی و کسب شناخت درباره‌ی ابعاد، جنبه‌ها و ویژگی‌های مختلف پدیده‌ی دولت را نزد انسان مدرن بسیار بااهمیت کرد. یکی از دلایل عمده‌ی پیدایش علم سیاست نیز پاسخ به این نیاز بود. آن‌جا که مطالعه‌ی نهاد دولت و بحث از خاستگاه، ماهیت، ساختار و کارکردهای آن، هم‌چنین بررسی نقش آن در هدایت فرایند توسعه، به یکی از مهم‌ترین و محوری‌ترین موضوع‌های بررسی در دانش و تحلیل سیاسی تبدیل شد.

امروزه هر یک از رشته‌ها و گرایش‌های مطالعاتی متعدد و متنوع علوم سیاسی، از جمله رشته‌ی دانشگاهی جدیدتر سیاست‌گذاری عمومی، از چشم‌اندازهای مختلف در دانش است تا پدیده‌ها و فرایندهای سیاسی را تبیین کند، علاوه بر این، سیاست‌گذاران و دولتمردان، که سیاست‌گذاری و هدایت دولت مدرن را بر عهده دارند، به‌منظور بالابردن درجه‌ی عقلانیت تصمیم‌سازی‌ها و نتیجه‌بخشی اقدام‌ها و کنش‌هاشان در عرصه‌ی جامعه‌ی سیاسی نیازمند درکی عمیق از چیستی نهاد دولت و گونه‌ی کارکرد آن در مسیر توسعه هستند. این در حالی است که انسان و پذیرش شأن و منزلت او در جهان امروز اهمیت روزافزونی دارد. از این رو در دانش سیاسی، اگر آن را یک سنت علمی و تحقیقاتی در نظر بگیریم، عامل انسانی عاملی در قالب جمعیت و منابع انسانی و کم و کیف آن هیچ‌گاه از نگاه تیزبین دانش‌پژوهان این رشته‌ی دانشگاهی دور نمانده است، بلکه آن را یکی از مؤلفه‌های تأثیرگذار در افزایش قدرت ملی می‌شناسند که با مفاهیمی هم‌چون مشروعیت، مشارکت، حکمرانی و توسعه پیوندی منطقی و ناگسستگی دارد.

جوامع بشری، امروزه، در اثر تشدید انقلاب اطلاعاتی و ارتباطی و اثرپذیری از طیف گسترده‌ای از عناصر گوناگون پیچیدگی‌های روزافزونی دارند. بر این اساس سرمایه‌ی انسانی، که ضرورت و پدیده‌ای اجتناب‌ناپذیر

و مرتبط با سرمایه‌های مالی، فیزیکی، طبیعی و اجتماعی است، هر چه بیش‌تر شکل و مضمونی درهم‌تنیده، چندبُعدی و میان‌رشته‌ای پیدا کرده است. این امر سبب شده است تا حوزه‌های مختلف علوم اجتماعی - از جمله علم سیاست - مطالعه‌ی ابعاد و جنبه‌های مختلف این پدیده را جدی‌تر در دستور کار خود قرار دهند. شکل‌گیری حوزه‌های مطالعاتی گوناگون بین‌رشته‌ای در قالب ترتیبات نوین دانشگاهی، که با هدف واکاوی این پیوندهای مفهومی پدیدار شده است، را می‌توان در چنین چارچوبی تجزیه و تحلیل و ارزیابی کرد. از مجموعه‌ی دانش‌های میان‌رشته‌ای نوپدید می‌توان از حوزه‌ی مطالعاتی سیاست‌گذاری توسعه‌ی سرمایه‌ی انسانی نام برد که در ذیل در ش سیاست‌گذاری عمومی و رشته‌ی علوم سیاسی سعی دارد معضلات موجود در زمینه‌ی ایجاد، انباشت و توسعه‌ی سرمایه‌ی انسانی را شناسایی کند. با بررسی تصمیم‌ها، کنش‌ها و اقدامات دولت‌ها به تحلیل پیامدهای این سیاست‌ها می‌پردازد. بدیهی است در چنین نظامی مطالعه‌ی خاستگاه، ساخت، ماهیت و کارکرد نهاد دولت نقش و جایگاه ویژه‌ای دارد.

علت تمرکز مطالعاتی در این است که دولت در هرگونه سیاست‌گذاری، هدایت‌گری و جهت‌دهی به مسیر توسعه‌ی نقشی تعیین‌کننده و سرنوشت‌ساز ایفا می‌کند، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه که دولت در آن‌ها مهم‌ترین کنش‌گر عرصه‌ی سیاست و جامعه است. از این رو باید جوامع دانش‌محور و پژوهش‌محور کنونی، مفهوم سرمایه‌ی انسانی را تنها به یکی از جنبه‌ی صرفاً اقتصادی، تک‌بعدی و سستی فاصله گرفت. به دلیل اهمیت نقش‌آفرینی و سیاست‌گذاری دولت‌ها ماهیت و خصیصه‌ی سیاسی آن است.

گسترده‌ی حیطه و قلمرو شمول مفهوم سرمایه‌ی انسانی از یک سو شکل‌گیری طیف‌های وسیعی از سهامداران را در پی داشته است که هر کدام به دنبال کسب منافع بیش‌تر برای خود بوده‌اند و از دیگر سو دولت مدرن را بر آن داشته تا با فراهم آوردن بسترهای نهادی مناسب و کارآمدی هم‌چون حکمرانی خوب و چارچوب روش‌شناختی و نظری جامع و نیز داشتن

نگرشی کل‌گرایانه و نظام‌مند رهیافتی توسعه‌گرایانه، آینده‌نگرانه، بلندمدت و راهبردی از آن ارائه دهند. در نتیجه‌ی این نگرش‌های نوین جایگاه ممتاز سرمایه‌ی انسانی بدان پایه از ارزشمندی رسیده است که دولت‌های دوراندیش و آینده‌نگر توسعه‌گرا در مجموعه‌ی اهداف و راهبردهای کلان توسعه‌ای خود برای انباشت و ارتقای این سرمایه‌ی اولویاتی قابل توجه قائل شده‌اند و بسیار سعی کرده‌اند تا سیاست‌گذاری‌های عمومی‌شان را بر این مبنا سامان دهند. هرچند میزان موفقیت و کامیابی سیاست‌گذاری‌های توسعه‌ی سرمایه‌ی انسانی در هر جامعه‌ای به علل متعدد اجتماعی، اقتصادی، عینی، نگرشی و فرهنگی وابسته است، از منظر این نوشتار، ساخت و ماهیت دولت از لحاظ اهمیتی ویژه و درخور توجه دارد.

در سازمان‌دهی این کتاب در فصل اول به بیان مسئله و طرح موضوع، اهمیت و ضرورت پژوهش، اهداف تحقیق پرداخته‌ایم. فصل دوم، با عنوان «نظریه‌ها و مدل‌های دولت‌شناسی»، تعریف، شاخص‌ها و ویژگی‌های دولت مدرن دارد و شئون نهادی و سیاست‌گذاری دولت و دیدگاه‌های نظری را درباره‌ی آن بررسی می‌کند. فصل سوم، مروری بر ادبیات توسعه اختصاص دارد. در این قسمت مکاتب و نظریه‌های توسعه و دیدگاه‌های جدیدتر آن بحث و تحلیل می‌شود. «سرمایه‌ی انسانی»، «مال و ارکان» عنوان فصل چهارم این نوشتار است. در این چارچوب پیشینه‌ی نظری سرمایه‌ی انسانی، نمایه‌ی سرمایه‌ی انسانی، ارکان و پایه‌های اساسی سرمایه‌ی انسانی و نحوه‌ی محاسبه‌ی آن ارائه می‌شود. در فصل پنجم الگوی جاری آمده است. در این باره، ضمن ارائه‌ی تعاریفی از دولت‌های توسعه‌گرا و غیرتوسعه‌گرا، ویژگی‌ها و تفاوت‌های اساسی هر کدام بیان شده است. «ساخت و ماهیت دولت در ایران» عنوان فصل ششم این کتاب است. مقولاتی نظیر چیستی دولت مدرن در ایران، نظریه‌های دولت در ایران و دولت در نظام جمهوری اسلامی از جمله مهم‌ترین موضوع‌های بررسی شده در این فصل است. فصل هفتم، که مشتمل بر تحلیل و واکاوی مؤلفه‌های

اساسی ساخت و ماهیت دولت نهم و دهم است، با برشمردن مهم‌ترین ویژگی‌های این دولت، به مقایسه‌ی تطبیقی شرایط ایران با دولت‌های توسعه‌گرا می‌پردازد. شاخص‌های سرمایه‌ی انسانی در دولت نهم و دهم، که فصل هشتم این نوشتار به آن اختصاص دارد، به امتیازهایی که ایران در ارکان چهارگانه‌ی سرمایه‌ی انسانی کسب کرده است و رتبه‌ی ایران در میان سایر کشورها می‌پردازد. در فصل پایانی کتاب در قالب یافته‌ها و پیشنهادها، نتیجه و توصیه‌های سیاسی ارائه شده است.

بر خود لازم می‌دانم تا از استاد محترم، جناب آقای دکتر عباس مصلی‌نژاد به دربار دل‌تدوین و تکمیل این کتاب راهنمایی‌های ارزشمندی ارائه فرمودند نهایت قدردانی و تشکر را داشته باشم. از اساتید ارجمندم، آقای دکتر ابراهیم متقی و آقای دکتر مجید وحید، نیز بسیار سپاسگزارم. مشورت با این اساتید فستخام منم برای این جانب فراهم آورد و موجب غنای بیش‌تر این نوشتار شد. همچنین، از استادان گران‌قدر آقای دکتر سید فرهاد سجادی، آقای دکتر حمیدرضا ماحمدی و آقای دکتر سجاد ستاری تشکر و امتنان فراوان دارم. چراکه با ارائه‌ی دیدگاه‌ها و نظرات اصلاح‌کننده‌شان موجب بهبود کیفیت این اثر شدند. اما اگر کاستی‌هایی در این کتاب باشد همه بر عهده‌ی نگارنده است.

می‌رضا حیدری