

یاسر باقری

نظام ناجتیماعی

مناسبات قدرت و سیاست‌گذاری اجتماعی
در ایران پس از انقلاب



سرشناسه: باقری، یاسر، ۱۳۶۲ - • عنوان و نام پدیدآور: نظام ناجتمانی؛ مناسبات قدرت و سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران پسانقلاب / یاسر باقری • مشخصات نشر: تهران، نشر نی، ۱۳۹۸ • نوبت چاپ: چاپ اول، ۱۳۹۹ • مشخصات ظاهروی: ص ۲۷۴ • شابک: ۹۷۸۶۲۲۰۶۰۲۷۷-۴ • وضعیت فهرست‌نویسی: فیبا • یادداشت: کتابنامه ۲۵۸ ص. • عنوان دیگر: مناسبات قدرت و سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران پسانقلاب.

• موضوع: سیاست اجتماعی • موضوع: Social policy • موضوع: سیاست‌گذاری ایران • موضوع: Policy sciences - Iran • موضوع: یارانه ایران • موضوع: Iran - Social policy-1980 • موضوع: ایران - سیاست اجتماعی - آینده‌نگری • موضوع: Iran - Social policy - Forecasting • موضوع: ایران - سیاست و حکومت - ۱۳۵۸-۱۳۵۸ • موضوع: Iran - Politics and government - 1979-1979 • رده‌بندی کنگره: HN670/۲ • رده‌بندی دیوبی: ۳۰.۵/۰.۹۵۵ • شماره کتابشناسی ملی: ۶۰۸۴۳۸۶

قیمت: ۳۸۰۰۰ تومان



نظام ناجتمانی

مناسبات قدرت و سیاست‌گذاری اجتماعی
در ایران پسانقلاب

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

ویراستار: الهه عین بخش

صفحه‌آرا: سیدمحمد سادات کیا

لیتوگرافی: باختر • چاپ: غزال • صحفی: غزال

چاپ اول: تهران، ۱۳۹۹ • ۱۱۰۰ نسخه

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۰۶۰۲۷۷-۴

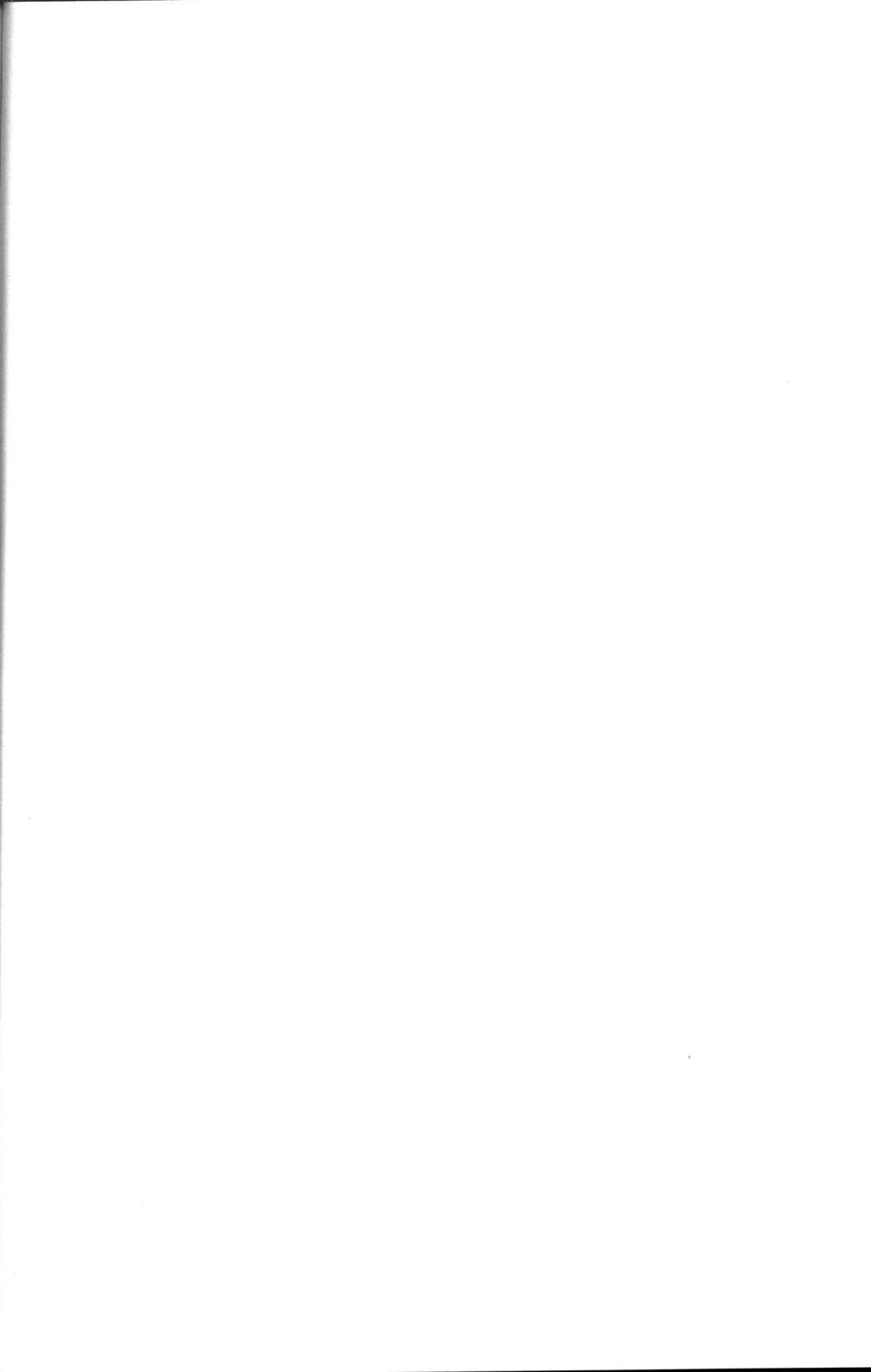
نشانی: تهران، خیابان دکتر فاطمی، خیابان رهی معیری، تقاطع خیابان فکوری، شماره ۲۰
کد پستی: ۱۴۱۳۷۱۷۳۷۱، تلفن دفتر نشر: ۸۸۰۲۱۲۱۴، تلفن واحد فروش: ۸۸۰۰۴۶۵۸-۹، نمایر: ۸۹۷۸۲۴۶۴
www.nashreney.com • email: info@nashreney.com

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

تقدیم به بودنش؛

سمانه

که در این چند سال مطالعه و کاوش فشرده اسنادی و میدانی،
صبورانه تحمل و همراهی ام کرد



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	مبناهی حساسیت در نظام سیاست‌گذاری اجتماعی
۳۵	فصل دوم: ویژگی‌های اساسی میدان سیاست‌گذاری اجتماعی
۳۵	مقدمه
۳۷	معماری میدان سیاست‌گذاری اجتماعی
۳۸	جريان سیاست‌گذاری اجتماعی
۳۸	بردگاه‌های میدان سیاست‌گذاری
۴۰	بردگاه اصلی میدان
۴۳	رقابت میان بردگاه‌ها

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: تعديل یارانه‌ها
۵۷	مقدمه
۶۰	سیاست تعديل یارانه‌ها
۶۱	نخستین اقدام از آغاز انقلاب
۶۱	شبیه‌ترین سیاست به سیاست هدفمندی دهه ۱۳۸۰
۶۴	گام‌های نخست نمایندگان مجلس اول
۶۸	مجلس دوم
۷۰	دولت موسوی و تعديل یارانه‌ها
۷۴	تعديل ساختاری و خطای گستاخانگاری در اقتصاد سیاسی پس از انقلاب
۷۸	دولت هاشمی
۸۲	فرارسیدن روزهای سخت هاشمی در سیاست تعديل یارانه‌ها
۸۶	عقب نشینی 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 هدفمند کردن یارانه‌ها
۱۰۹	لایحه موعد
۱۱۲	مجلس نهم
۱۱۴	دولت یازدهم
۱۱۶	اجراهای 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 اجتماعی پس از انقلاب
۱۳۱	مقدمه
۱۳۳	دوران پیش‌از انقلاب
۱۳۴	دوران پس از انقلاب
۱۳۵	دوران نخست پس از انقلاب
۱۳۷	دوره دوم پس از انقلاب
۱۴۰	دوره سوم پس از انقلاب
۱۴۲	دوره چهارم پس از انقلاب: بازگشت به نوستالژی انقلاب
۱۴۵	دوره پنجم پس از انقلاب: دوران بازیابی نهادی
۱۴۵	فراز و فرود مستضعفان
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	مهمنترین حلقه‌های تولید دانش سیاست‌گذاری در ایران
۱۹۰	بازیگران منطقه‌ای
۱۹۲	موازنۀ قوا و صورت‌بندی و اجرای سیاست در سطح منطقه‌ای
۱۹۴	شورای گفت‌وگو
۱۹۵	نهادهای صنفی
۱۹۵	نهاد روحانیت
۲۰۰	تشکل‌های صنفی

فصل ششم: تفرد تاریخی میدان	۲۰۵
مقدمه	
صورت‌بندی میدان سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران	۲۰۵
عده نیروهای مؤثر در میدان	۲۰۸
تطور تاریخی محورهای میدان	۲۱۰
میدان سیاست‌گذاری چپ‌گرایانه یا راست‌گرایانه؟	۲۱۲
کنشگری فعالانه راست‌گرایان و مسئله‌ای که لزوماً «مهمنترین» نبود	۲۱۷
گزینشگری در اصول راست‌گرایی	۲۲۲
«نظام ترمیم ناجتمانی»؛ تفرد تاریخی میدان سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران	۲۲۳
گزاره‌های تکمیلی درباره نظام سیاست‌گذاری اجتماعی ایران	۲۲۶
فصل هفتم: آینده نظام سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران	۲۳۱
مقدمه	
جهت‌گیری کلی نظام سیاست‌گذاری	۲۳۱
طور محورهای گفتمانی و تمایزیابی در آینده نزدیک	۲۳۴
تغییر محدود در جایگاه بازیگران اصلی	۲۳۵
توصیه‌های سیاستی	۲۳۷
توصیه‌های بنیادین	۲۳۷
سیاست‌زادی از عرصه اجتماعی	۲۳۸
محافظت در برابر کاهش خدمات عمومی	۲۴۰
توصیه‌های اصلاحی	۲۴۱
توصیه‌های پژوهشی	۲۴۶
منابع	۲۴۹

تشکر و قدردانی

کتاب حاضر گزیده‌ای از رساله نگارنده در دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه علامه طباطبائی با عنوان «میدان سیاست‌گذاری اجتماعی در ایران؛ تحلیل مناسبات قدرت در فرایند سیاست‌گذاری اجتماعی ایران» است که به راهنمایی دکتر غلامرضا غفاری و مشاوره دکتر علی‌اکبر تاج‌مزینانی و دکتر محمدرضا واعظ مهدوی انجام شده و در ۱۳۹۶ زمستان دکتر سعید ذکایی و دکتر ابراهیم حاجیانی آن را داوری کرده‌اند.

انجام این رساله را مدیون بسیاری از استادان و دوستان بزرگواری هستم که در طول چهار سال پژوهش، همراهی ام کردند: از دکتر غلامرضا غفاری که با گشودگی بسیار از کنگکاوی‌های علمی و قالب‌گریزی ام استقبال کرد، دکتر علی‌اکبر تاج‌مزینانی که با همراهی ویاریگری، محدودیت‌های بسیاری را از برآبرم برداشت، دکتر محمدرضا واعظ مهدوی که دستاوردهای رساله را با نقد تجربه‌گران‌سنگ خود بها بخشید، دکتر سعید ذکایی که به حرارتمندی افزود و به جسارت‌ورزی بیشتر ترغیب کرد و دکتر ابراهیم حاجیانی که با فروتنی بسیار کار را مورد نقد و ارزیابی قرار داد، بسیار سپاس‌گزارم. دوستانی بوده‌اند که نه در چند مواجهه بلکه در تمام این سال‌ها، همراه و راهنمایم بوده‌اند؛ دکتر رضا امیدی که بخش بزرگی از این پژوهش مدیون نکته‌سنجه و گفت‌وگوی چند ده باره با ایشان است. دکتر فرشید یزدانی و دکتر شروین مشایخی که همچون

راهبردهای محلی، راهنمای مطالعات میدانی و سازمانی ام بوده‌اند، لیلا فاطمی نسب که زحمت ترجمه و ویرایش متون مکاتبات با صاحب‌نظران خارجی را مهربانانه بر عهده گرفت. در کنار این دوستان، مدیون برداری همسر عزیزم و همه اعضای خانواده مهربانم هستم که همگی در روزهای خستگی و بن‌بست‌های متعدد پژوهشی در این سال‌ها پشتیبانم بوده‌اند.

به طور ویژه سپاس‌گزار دوست و برادر عزیزم دکتر مهدی سلیمانیه هستم که همواره برادرانه به پیش‌رفتن تشویقم کرده و انتشار کتاب حاضر نیز به‌دلیل پافشاری و پیگیری ایشان بوده است.

در پایان از انتشارات ارجمند نی و به‌ویژه دکتر علی رضابی سپاس‌گزاری می‌کنم که لطف و مهربانی خویش را بی‌دریغ بر نگارنده عرضه کردند.

از مخاطبان گرامی کتاب نیز ضمن سپاس فراوان، صمیمانه درخواست می‌کنم که این کتاب را مورد نقد و ارزیابی خویش قرار دهید و آن را حضوری و یا از طریق پست الکترونیکی زیر به نگارنده اعلام کنید:

baghery.yaser@gmail.com

پیش‌گفتار

از اساسی‌ترین چالش‌های مواجهه با میدان سیاست‌گذاری اجتماعی، در وضعیتی که هنوز میزان پژوهش‌ها در این زمینه بسیار اندک است، تعدد داده‌هایی است که به صورت درهم‌ریخته‌ای خود را به پژوهشگر می‌نمایاند. انبوی این ناشناختگی مصادق این سخن حافظ است: «از هر طرف که رفتم، جز وحشتم نیفرود». در این جنگل داده‌ها، نگارنده از مسیرهای ناهموار، صرف زمان زیاد برای گشودن برخی راهها، و گاه صرف زمان در راه‌هایی که درنهایت دستوارد چندانی برای موضوع مطالعه نداشتند، گریزی نداشته است. امر شناخت در چنین فضایی، بسیار گران ممکن می‌شود و زمانی بر هزینه آن افزوده می‌شود که پژوهشگر بخواهد از مفاهیم پیش‌ساخته و کلیشه‌ای آکادمیک یا ایدئولوژیک فاصله بگیرد و بکوشد به کنه موضوع پی ببرد. کلیشه‌های توریک و ایدئولوژیک دو بستر آماده برای تشریح رخدادهایی اند که به ارائه تجویزات کنسولی از مصالح کمک می‌کنند. کوشش ما در این مطالعه، فاصله‌گیری از این بسترهای بوده است تا شاید امکان گستراندن فرشی بر سنگلاخ‌های موجود در این میدان فراهم شود. پیروی از چنین منطقی نیازمند درآمیختن و نزدیک‌شدن 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 آن جا 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^۱، تعاملات میان سیاست‌گذاران و مدیران اجرایی یا بوروکرات‌های سطح خیابان را در مقیاس سازمانی رصد و ادراک کند.

حضور نگارنده در میدان و پیگیری مجданه مشارکت و داده‌کاوی مستمر و تعامل با کارشناسان مختلف اگرچه بازتاب ظاهري در متن کتاب ندارد، در کاهش شکاف زبانی و ادراکی میان پژوهشگر و کنشگران میدان، جهت‌گیری‌های پژوهشگر و برخورداری از ابزارهای ارزشیابی سایر داده‌ها بسیار مؤثر بوده است.

اهمیت مشاهده مشارکتی برای نگارنده تا آن جا بوده که به گواه بسیاری از دست‌اندرکاران تدوین و اجرای برنامه راهبردی سازمان مذکور، در برهه‌ای از زمان، مجданه‌تر از متولیان برنامه بر اجرای سیاست‌های مصوب پافشاری کرده است. در چنین فضنا و کوششی است که فهم مقاومت‌ها در پایین دست 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 میان سنگلاخ‌های میدان و پرهیز از تمسک ساده‌اندیشانه به کلیشه‌های توریک یا ایدئولوژیک کمک بسیار کرده است.

علاوه بر مشاهده مشارکتی گستردۀ در میدان، که فهم مفاهیم و برخی رخدادها را ممکن می‌کرد، بررسی استناد 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 صدهزار 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 گردآوری شده همین بس که فقط یادداشت‌برداری‌ها درباره تعديل یارانه‌ها در تاریخ پسالنقلاب از طریق مطالعه مژاکرات 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 دشواری‌های متعدد تجزیه و تحلیل، امکان بروز آن در روایت میدان نیز وجود نداشت؛ چراکه عموماً هر نوع روایت و الگوسازی محصول چشم‌پوشی از داده‌های ناموافق معذوب یا داده‌های پراکنده کوچک و جزئی‌تر در برابر داده‌های تأییدکننده بزرگ‌تر و کلی‌تر است، و هرچه بر جزئیات بیشتری تأکید شود، اقبال کمتری برای روایت الگوی اصلی میدان وجود خواهد داشت. بنابراین نگارنده کوشیده است تا، همچون یک فیلم‌ساز، بارها و بارها سناریوهایی برای تصویر روایت همنشینی داده‌ها ارائه کند و آن‌ها را با سایر داده‌های بالهمیت تطبیق دهد اما درنهایت آن را کنار گذاشده و به نمایه‌ای 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 خلاف‌آمدی‌های احتمالی برای این الگو و بازتعریف آن همچنان ادامه خواهد یافت. نکته مهمی که لازم است در مقدمه کتاب بدان اشاره شود، این‌که 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 تجارتی حرفه‌ای چند سال اخیر ممکن است تغییراتی معذوب در برخی از مباحث کتاب ایجاد کند، کوشش نگارنده بر تعییت از رویکرد رساله دکتری خویش بوده است و از افزودن آمارها و نکات جدیدتر جهت انسجام 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.