



دانشگاه تهران
دانشکده حقوق و علوم سیاسی

سیاستگذاری امنیت اجتماعی در جمهوری اسلامی ایران

استاد راهنما:

دکتر سعیده لطیفیان

استاد مشاور:

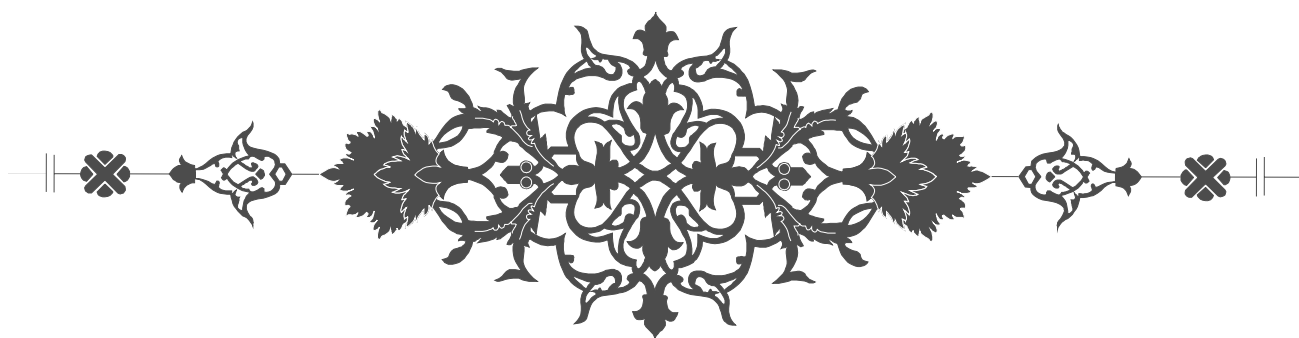
دکتر حمید رضا ملک محمدی

محمد رضا یزدانی زازرانی

کارشناسی ارشد سیاستگذاری عمومی

پائیز ۱۳۸۷

الله
سبحانه
وآله
وسلم



چکیده

شکل‌گیری دولت‌ها اساساً ریشه در تامین امنیت داشته است. امروزه امنیت نه دیگر در بعد نظامی بلکه در رفع نیازهای شهروندان معنا می‌یابد. به عبارت دیگر برآوردن نیازهای اجتماعی افراد در عصر حکومت‌های رفاهی معنایی مساوی با امنیت یافته است. به این ترتیب امنیت اجتماعی به عنوان یکی از شاخه‌های امنیت داخلی نقش مهمی در ثبات و پایداری یک نظام سیاسی یافته است. نظام تامین اجتماعی به عنوان یکی از اصلی‌تری ماموریت‌های بخش عمومی، سهم عمده‌ای از هزینه‌های بودجه‌ای دولت‌ها و نسبت قابل توجهی از تولید ناخالص داخلی هر کشور را به خود اختصاص می‌دهد. امروزه توسعه پایدار سیاسی، اقتصادی و مدنی هر کشور با نحوه سیاستگذاری و کمیت و کیفیت سیاستگذاری تامین اجتماعی رابطه‌ای مستقیم دارد.

پژوهش حاضر با طرح این سوال که سیاستگذاری امنیت اجتماعی (از منظر تامین اجتماعی) در جمهوری اسلامی ایران به چه شکل بوده است؟ و با ارائه این فرضیه که میزان امنیت اجتماعی تحت تاثیر سیاستگذاری امنیت اجتماعی قرار دارد؛ و سیاستگذاری در این زمینه خود تحت تاثیر متغیرهای دخیل مانند رژیم سیاسی، سطح توسعه ملی و نوع توسعه ملی است، در گام نخست به ارائه تعریفی صحیح از واژه امنیت اجتماعی و تشخیص حدود و ویژگی‌های آن پرداخته، سپس تامین اجتماعی به عنوان یکی از حوزه‌های اصلی امنیت اجتماعی را مورد بررسی قرار می‌دهد. به این ترتیب پژوهش حاضر قصد دارد با بررسی نحوه و فرآیند سیاستگذاری در حوزه تامین اجتماعی در ایران پس از انقلاب به ارزیابی سیاست‌های این حوزه پرداخته تا راهی فراروی بهره‌وری بیشتر منابع و برقراری هرچه بیشتر تامین اجتماعی و در پی آن امنیت اجتماعی فراهم نماید.

کارکرد نظام تامین اجتماعی ایران گرچه در قالب راهبردهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی در جایگاه خود بسیار ارزنده بوده اما به لحاظ سامان ناکارآمد در ساختارهای مدیریتی و سیاستگذاری نتوانسته است از جامعیت لازم برخوردار باشد. به همین دلیل به رغم هزینه‌های هنگفت در کشور، تامین اجتماعی مجموعه‌ای ناهماهنگ و ناموزون را شکل داده که ضرورت توجه به آن و مقوله سیاستگذاری در این حوزه را جدی‌تر نموده است.

کلمات کلیدی:

امنیت اجتماعی، تامین اجتماعی، سیاستگذاری عمومی، سیاستگذاری تامین اجتماعی.

فهرست مطالب

فصل اول: کلیات

مقدمه.....	2
۱-۱- بیان موضوع و ضرورت پژوهش.....	4
۱-۱-۱- اهداف پژوهش.....	7
۱-۱-۲- پرسش‌ها و فرضیه‌های پژوهش.....	7
۲-۱- تعریف مفاهیم.....	۹
۱-۲-۱- بررسی معنا و مفهوم سه واژه.....	۹
۲-۲-۱- امنیت اجتماع.....	9
۳-۲-۱- امنیت جامعه‌ی.....	۱۱
۴-۲-۱- تامین اجتماعی.....	۱۲
۳-۱- امنیت.....	۱۳
۱-۳-۱- سیر تاریخی مفهوم امنیت.....	14
۲-۳-۱- امنیت اجتماعی، تعاریف و انواع.....	17
۱-۲-۳-۱- امنیت اقتصادی / شغلی.....	20
۲-۲-۳-۱- امنیت سیاسی.....	23
۳-۲-۳-۱- امنیت حقوقی.....	23
۴-۲-۳-۱- تامین اجتماعی.....	24

26	۴-۱- سیاستگذاری عمومی
28	۴-۱-۱- سیاستگذاری اجتماعی
31	۴-۲- توسعه اجتماعی
35	۴-۳- امنیت انسانی
38	۴-۴- سرمایه اجتماعی
40	۴-۵- رفاه اجتماعی
43	۵-۱- چارچوب نظری (روش تحقیق)
44	۶-۱- پیشینه تحقیق

فصل دوم: تامین اجتماعی؛ تاریخچه، نظریه‌ها و راهبردها

48	مقدمه
49	۲-۱- پیشینه تامین اجتماعی در ایران و جهان
49	۲-۱-۱- پیشینه تامین اجتماعی در جهان
53	۲-۱-۲- پیشینه تامین اجتماعی در ایران
60	۲-۲- مبانی حقوقی تامین اجتماعی و تحول آن
61	۲-۲-۱- اصول کلیدی حق بشری تامین اجتماعی
۶۲	۲-۳- راهبردهای تامین اجتماعی در جهان امروز
۶۵	۲-۳-۱- راهبردهای بیمه‌ای
۶۵	۲-۳-۱-۱- بیمه‌های اجتماعی

- ۶۵..... ۲-۱-۳-۲- صندوق‌های احتیاط
- ۶۶..... ۳-۱-۳-۲- طرح مسئولیت کارفرما
- ۶۶..... ۲-۳-۲- راهبردهای حمایتی
- ۶۶..... ۱-۲-۳-۲- مساعدت اجتماعی
- ۶۸..... ۲-۲-۳-۲- خدمات اجتماعی
- ۶۸..... ۳-۳-۲- راهبردهای امدادی
- ۶۸..... ۱-۳-۳-۲- حوادث و بلایای طبیعی
- ۶۸..... ۲-۳-۳-۲- حوادث و بلایای غیرطبیعی
- ۶۹..... ۴-۲- آشنایی با برخی سیستم‌های موفق تامین اجتماعی در جهان
- ۷۱..... ۱-۴-۲- نظام تامین اجتماعی چین
- ۷۶..... ۲-۴-۲- نظام تامین اجتماعی ایالات متحده آمریکا
- ۷۹..... ۵-۲- تامین اجتماعی از منظر تعالیم اسلام
- ۸۰..... ۱-۵-۲- مبانی تامین اجتماعی در اسلام
- ۸۲..... ۲-۵-۲- نظام‌های مرتبط با تامین اجتماعی در شریعت اسلامی
- ۸۳..... ۳-۵-۲- روش‌های جدید تامین اجتماعی از دیدگاه دینی

فصل سوم: فرآیندهای تصمیم‌گیری

- ۸۶..... ۱-۳-۱- فرآیندهای تصمیم‌گیری
- ۸۶..... ۱-۱-۱- تصمیم‌گیری در دوره انتقالی

- ۳-۱-۲- تامین اجتماعی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ۸۷
- ۳-۲- سلسله مراتب تصمیم‌گیری ۸۸
- ۳-۳- مراکز و رویه‌های تصمیم‌گیری ۹۱
- ۳-۳-۱- مراکز عام تصمیم‌گیری ۹۱
- ۳-۳-۱-۱- هیئت وزیران (نخست‌وزیر / رئیس‌جمهور) ۹۴
- ۳-۳-۱-۲- سازمان برنامه و بودجه (بخش تامین اجتماعی) ۹۵
- ۳-۳-۲- مراکز خاص تصمیم‌گیری ۱۰۷
- ۳-۳-۲-۱- شورای عالی تامین اجتماعی ۱۰۷
- ۳-۳-۲-۲- شورای عالی کار ۱۰۹
- ۳-۳-۲-۳- شورای سازمان بهزیستی کشور ۱۱۰
- ۳-۳-۲-۴- شورای عالی سازمان تامین خدمات درمانی پرسنل نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران: ۱۱۰
- ۳-۳-۲-۵- مجمع عمومی سازمان بیمه خدمات درمانی ۱۱۱
- ۳-۳-۲-۶- شورای سازمان آموزش و پرورش استثنایی کشور ۱۱۱
- ۳-۳-۲-۷- هیئت امنای بنیاد شهید انقلاب اسلامی ۱۱۱
- ۳-۴- ساختار تصمیم‌گیری بعد از تصویب قانون نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی ۱۱۲
- ۳-۵- نتیجه فصل سوم ۱۱۴

فصل چهارم: تحلیل سیاست‌ها و برنامه‌های دولت در حوزه تامین اجتماعی دوره ۱۳۸۵ تا

۱۳۵۸

- ۱-۴- تحلیل سیاست عمومی ۱۱۶
- ۲-۴- تحلیل سیاست‌ها و برنامه‌های دولت در حوزه تامین اجتماعی ۱۲۰
- ۱-۲-۴- بنیان سیاست‌ها و برنامه‌ها ۱۲۰
- ۱-۱-۲-۴- ارزش‌ها ۱۲۰
- ۱-۱-۲-۴- دوره اول: از پیروزی انقلاب تا پایان نخست وزیری میرحسین موسوی ۱۲۰
- ۲-۱-۲-۴- دوره دوم: دوره هشت ساله ریاست جمهوری هاشمی رفسنجانی ۱۲۶
- ۳-۱-۲-۴- دوره سوم: دوره ریاست جمهوری سید محمد خاتمی ۱۲۹
- ۴-۱-۲-۴- دوره چهارم: سال‌های ۱۳۸۲ تا به امروز 132
- ۲-۱-۲-۴- مبانی ۱۳۳
- ۱-۲-۲-۴- دوره اول ۱۳۳
- ۲-۲-۱-۲-۴- دوره دوم 134
- ۳-۲-۱-۲-۴- دوره سوم ۱۳۷
- ۴-۲-۱-۲-۴- دوره چهارم ۱۳۹
- الف- اهداف قانون نظام جامع رفاه و تامین اجتماعی ۱۳۹
- ب- رفاه و تامین اجتماعی در سند چشم انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ ۱۴۰
- ج- رفاه و تامین اجتماعی در سیاست‌های کلی ابلاغی از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام ۱۴۰

- د- رفاه و تامین اجتماعی در قانون برنامه چهارم توسعه 141
- ۴-۲-۱-۳- سرمشق‌ها (الگوها) 141
- ۴-۳- سازگاری میان اهداف کلان و خط‌مشی‌های اجرایی 145

فصل پنجم: نتیجه

- ۵-۱- چالش‌های سیاست‌های اجتماعی در ایران ۱۴۸
- ۵-۲- نگرش‌های موجود درباره نظام تامین اجتماعی در ایران 152
- ۵-۲-۱- دیدگاه کاملاً بین‌بخشی به نظام رفاه و تامین اجتماعی 153
- ۵-۲-۱-۱- نگرش اول دیدگاه کاملاً بین‌بخشی 154
- ۵-۲-۲- نگرش دوم دیدگاه صددرصد بین‌بخشی ۱۵۸
- ۵-۲-۲-۱- دیدگاه میان‌بخشی و فرابخشی به نظام رفاه و تامین اجتماعی 160
- ۵-۲-۲-۲- دیدگاه صددرصد بخشی به نظام رفاه و تامین اجتماعی ۱۶۱
- ۵-۳- پیشنهاداتی برای سیاست‌های اجتماعی در ایران ۱۶۳
- ۵-۳-۱- پیشنهاداتی برای سطح خرد ۱۶۳
- ۵-۳-۲- پیشنهاداتی برای سطح کلان ۱۶۷

۱۶۸..... فهرست منابع

۱۸۰..... پیوست‌ها

فهرست نمودارها و جداول

- ۶۵.....نمودار راهبردهای تامین اجتماعی (۱-۲).....
- ۷۱.....نمودار تشکیلات وزارت بهداشت، کار و رفاه اجتماعی ژاپن (۲-۲).....
- ۹۱.....نمودار سلسله مراتب تصمیم‌گیری در حوزه تامین اجتماعی در جمهوری اسلامی ایران (۱-۳).....
- ۹۶.....نمودار تشکیلات سازمان برنامه و بودجه ۱۳۵۸ (بخش تامین اجتماعی) (۲-۳).....
- ۹۷.....نمودار تشکیلات سازمان برنامه و بودجه ۱۳۶۱ (۳-۳).....
- ۹۸.....نمودار تشکیلات سازمان برنامه و بودجه ۱۳۶۴ (۴-۳).....
- ۹۸.....نمودار تشکیلات سازمان برنامه و بودجه ۱۳۶۷ (۵-۳).....
- ۹۹.....نمودار سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور ۱۳۷۹ (۶-۳).....
- ۱۰۲.....نمودار تشکیلات معاونت اجتماعی سازمان برنامه و بودجه ۱۳۷۹ (۷-۳).....
- ۱۰۹.....نمودار تشکیلات شورای عالی تامین اجتماعی ۱۳۵۸ (۸-۳).....
- ۱۱۳.....نمودار تشکیلات وزارت رفاه ۱۳۷۹ (۹-۳).....
- ۱۲۳.....جدول تعداد جانبازان تحت پوشش بنیاد مستضعفان و جانبازان بر حسب درصد جانبازی (۱-۴).....
- ۱۲۴.....جدول تعداد افراد و خانواده‌های تحت پوشش بنیاد شهید انقلاب اسلامی بر حسب نوع خانوار (۲-۴).....
- ۱۵۱.....جدول سازمان‌ها و صندوق‌های مسئول امور بازنشستگی کشور (۱-۵).....
- 163.....نمودار جایگاه تامین اجتماعی در هرم توسعه (۲-۵).....
- 181.....نمودار سازمانی وزارت رفاه و تامین اجتماعی.....

فصل اول

کلیات

اگر میان مردم به عدالت رفتار شده بود، همه بی‌نیاز بودند و کسی فقیر نبود.

امام موسی کاظم (ع)

مقدمه

امنیت از نخستین و ضروری‌ترین نیازهای بشری محسوب می‌شود. مسئله امنیت از گذشته دور همواره یکی از دغدغه‌های انسان و جوامع بشری بشمار رفته و به تعبیر برخی اندیشمندان این حوزه دلیل اصلی دست شستن بشر از آزادی و حیات طبیعی و تن دادن به زیست جمعی می‌باشد. نداشتن ترس و بیم در زندگی و وجود امنیت جانی و مالی و حفظ آبرو و حیثیت برای بشر از چنان جایگاهی برخوردار است که در فقدان آن هیچ سنگی از بنای جامعه بر سنگی دیگر قرار نخواهد یافت.

حکمای یونان باستان اصلی‌ترین کارویژه حکومت‌ها را تحقق عدالت به منظور تامین امنیت انسان‌ها دانسته‌اند. اندیشمندان عصر روشنگری نیز امنیت را پایه و اساس زندگی بشر و مستحکم‌ترین بستر بقاء و دوام جوامع بشری محسوب کرده‌اند.

بحث امنیت در هر زمانی معنای خاص داشته است، گاه تنها معنای حفظ جان و صیانت نفس (اندیشه هابز) و زمانی دیگر حفظ اموال و دارایی (در اندیشه لاک) به معنای آن اضافه شده است.^۱ آنچه در این میان اهمیت دارد، رویکرد و نحوه نگرش به امنیت و ناامنی می‌باشد. با نگاه به متون موجود شاهد وجود دو رویکرد متفاوت در این خصوص هستیم؛ یکی رویکرد سلبی (سستی) و دیگری رویکرد ایجابی (مدرن). در تبیین سنتی امنیت، تاکید بر روی بعد نظامی بوده و مدیریت امنیتی هر کشوری صرفاً به مقابله با تهدیدهای نظامی توجه می‌نمودند. در این رویکرد راهبرد (استراتژی) تامین و حفظ امنیت تنها محدود به تجهیز و تقویت توانمندی‌های نظامی کشور بوده است. به عبارت

^۱ عبدالرحمن حسینی فر، "دولت و امنیت اجتماعی در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران"، مجله پژوهشی دانشگاه امام صادق (ع)، شماره ۲۳، پاییز ۱۳۸۳.

دیگر امنیت در رویکرد سلبی به نبود تهدید محدود شده است. اما در جوامع مدرن رویکرد به امنیت تغییر فاحشی نسبت به گذشته یافته و تبدیل به رویکرد ایجابی گردید. از آنجایی که در رویکرد سلبی عنصر اولیه قدرت بود، امنیت به مفهومی دست دوم فرو کاسته می‌شد. لذا در رویکرد ایجابی تلاش شد که به امنیت مانند مفهومی مستقل نگریسته شده و تحولات نوین قرن بیستم و شرایط عینی و ذهنی آن در تبیین امنیت مورد توجه قرار گیرد. در این نگرش (ایجابی) امنیت به نبود تهدید محدود نشده و علاوه بر آن وجود شرایط و بسترهای مساعد برای تولید امنیت نیز مدنظر قرار گرفت. به این ترتیب امنیت از یک وضعیت به یک فرآیند و به یک تولید اجتماعی تبدیل می‌شود. بر اساس این نگرش منافع و مصالح ملی در گرو وجود امنیت، تحقق می‌یابد.^۱

امروزه همراه با تحولاتی که در منابع تولید کننده قدرت و تهدید پدید آمده است، مفهوم و نحوه تامین امنیت نیز دچار تحول شده است. در شرایط فعلی محیط امنیتی یک لایه پیوسته و همراه با محیط اجتماعی است که از تعامل میان عوامل موثر در ساخت محیط اجتماعی پدید می‌آید. وجود نگاه سیستمی به این مسئله نشان خواهد داد که کارکردهای متقابل حوزه‌های اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و نظامی چگونه بر یک جامعه تاثیر مثبت و منفی خواهد داشت.

دولت‌ها برای تامین امنیت می‌توانند به روش سنتی و سخت افزاری عمل کنند، به این ترتیب تنها تولید کننده امنیت خواهند بود. اما در نگاه جدید و علمی به امنیت روش نرم‌افزاری تولید آن در اولویت قرار گرفته دولت در کنار تمامی نهادها و سازمان‌ها و حتی میکروارگانیزم‌های جامعه (تک- تک مردم) هم مولد امنیت و هم حافظ امنیت تولید شده توسط تمامی ارکان جامعه می‌باشد. به این ترتیب می‌توان گفت امنیت متکی بر روش‌های سنتی و سخت‌افزاری و دولت‌محوری ترد و شکننده است و به محض کاهش اثرگذاری این عوامل، بنیاد امنیت موجود در هم خواهد ریخت. لذا امنیت مطلوب، امنیت پایدار است که به روشی مدرن، نرم‌افزاری و مشارکتی ایجاد می‌شود.

^۱ معاونت اجتماعی نیروی انتظامی، مجموعه مقالات و سخنرانی‌های همایش امنیت اجتماعی، ج ۱، تهران: گلپونه، ۱۳۸۲، صص ۳۷-۳۵.

به این ترتیب می‌توان گفت امنیت اجتماعی^۱ به عنوان یکی از شاخه‌های امنیت داخلی نقش مهمی در ثبات و پایداری یک نظام سیاسی خواهد داشت. توجه به این نوع از امنیت به واسطه رابطه نزدیکی که با آحاد جامعه دارد، و به آن دلیل که دولت مسئول تامین آن می‌باشد، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. توجه و برآوردن نیازهای اجتماعی افراد جامعه در عصر حکومت‌های رفاهی و لیبرال روز به روز اهمیت بیشتری در نزد حکومت‌ها یافته و بیش از پیش در جهت برقراری آن تلاش می‌کنند.

۱-۱- بیان موضوع و ضرورت پژوهش

یکی از بحث‌های کلیدی و اساسی که از دیرباز تاکنون ذهن برنامه‌ریزان، اقتصاددانان، سیاستمداران و سایر متصدیان امور عمومی را به خود معطوف داشته، ایجاد رفاه عمومی و امنیت اجتماعی است. این امر شامل مقوله‌ها و زمینه‌های اساسی زیر است:

- ایجاد آرامش خاطر و عزت نفس در فرد، خانواده و جامعه؛
- تامین سطح مناسب معاش و تضمین آن برای نیروی کار؛
- ایجاد تفاهم بین کارگران و کارفرمایان در مناسبات تولیدی؛
- بالا بردن بهره‌وری و کاهش ضایعات از راه ایجاد تعلق خاطر و عشق به کار؛
- فراهم کردن زمینه مناسب برای تحقق رشد و توسعه پایدار؛
- ایجاد امنیت اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی و...؛
- تحقق عدالت اجتماعی.^۲

از گذشته تاکنون برای نیل به این هدفهای والای انسانی و اجتماعی، نظام تامین اجتماعی در کشورهای مختلف شکل گرفته است، که گرچه از لحاظ مقررات و دامنه شمول از تفاوت‌هایی برخوردارند، اما از نظر ساختار و کارکرد کلی تا حد بسیاری به یکدیگر شباهت دارند.

^۱ Social security

^۲ فرشید یزدانی، "نظام تامین اجتماعی: الزامات و سیاست‌ها"، نشریه آفتاب، شماره ۲۲، بهمن ۱۳۸۱، صص ۱۰-۱۲.