



درس آموخته‌های سیاستی مواجهه با فقر و آسیب‌دیدگان اجتماعی در تاریخ ایران معاصر (۱)



شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۸۹۷۷

کد موضوعی: ۲۱۰

عنوان گزارش: درس‌آموخته‌های سیاستی مواجهه با فقر و آسیب‌دیدگان اجتماعی در تاریخ ایران معاصر (۱)

نام دفتر: مطالعات اجتماعی (گروه مسائل اجتماعی ایران)

تهیه و تدوین‌کننده: سامان یوسفوند

همکار: آرش حیدری

ناظران علمی: فرشاد کرمی، مهدی مختاری‌پیام

ناظران خارج از مرکز: سمیه‌السادات شفیعی، صدیقه پیری

اظهار نظر کنندگان: فاطمه محمدی، محمدرضا عبدالهی، سیدهادی موسوی‌نیک (دفتر مطالعات

اقتصادی)، میلاد رستمی، مرتضی دیاری، محمد فکری

ویراستار ادبی: شیوا امین اسکندری

صفحه‌آرایی: محمد دهقانی شهبابی

واژه‌های کلیدی:

۱. فقر

۲. آسیب‌دیده اجتماعی

۳. مستضعفان

۴. سیاست اجتماعی

۵. ایران معاصر



تاریخ انتشار: ۱۴۰۲/۳/۱۷

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده.....
۱	خلاصه مدیریتی.....
۲	الف) فقر و فقیر به مثابه موضوع کار خیر تا مخل انضباط شهر.....
۲	ب) فقر و فقیر به مثابه پریشانی عمومی.....
۲	ج) فقر و فقیر به مثابه مانع پیشرفت و توسعه.....
۲	د) فقر و فقیر به مثابه مستضعف و در حاشیه نگه داشته شده.....
۲	ه) فقر به مثابه آسیب اجتماعی و دهک پایین.....
۵	مقدمه.....
۹	روش تحقیق.....
۹	مسئله دار شدن فقر همچون بحرانی اجتماعی-اقتصادی-سیاسی.....
۴۲	فراز و فرود مستضعفان در میدان سیاستگذاری اجتماعی.....
۴۴	برآیند تحلیلی:.....
۴۴	شش راهبرد مواجهه با فقر و فقیر در ایران معاصر.....
۴۵	۱. راهبرد نوانخانه‌ای-اردوگاهی.....
۴۵	۲. راهبرد خیریه‌گرایانه.....
۴۶	۳. راهبرد حمایتی.....
۴۷	۴. راهبرد خودگردانی.....
۴۷	۵. راهبرد فقرزدا.....
۴۸	۶. راهبرد تنبیهی.....
۴۹	ملاحظات سیاستی.....
۵۱	منابع و مآخذ.....

فهرست جداول

۱۵	جدول ۱. سیاست‌های شاخص مواجهه با فقر، فقیر و آسیب‌دیدگان اجتماعی از آغاز دوره ناصری تا پایان دوران قاجار.....
۲۰	جدول ۲. سیاست‌های شاخص مواجهه با فقر، فقیر و آسیب‌دیدگان اجتماعی در دوره پهلوی اول.....
۳۳	جدول ۳. سیاست‌های شاخص مواجهه با فقر، فقیر و آسیب‌دیدگان اجتماعی در دوره اول جمهوری اسلامی.....
۴۲	جدول ۴. سیاست‌های شاخص مواجهه با فقر، فقیر و آسیب‌دیدگان اجتماعی در دوره دوم جمهوری اسلامی.....
۴۹	جدول ۵. راهبردهای مواجهه حکمرانان با مسئله فقر و فقیر در ایران معاصر.....



درس آموخته‌های سیاستی مواجهه با فقر و آسیب‌دیدگان اجتماعی در تاریخ ایران معاصر (۱)

چکیده

زمانی که فقر به مثابه «عدم دسترسی به تغذیه، بهداشت و پوشاک مناسب یا به عبارتی نیازهای زیستی انسان» معنا می‌شود، مواجهه با آن به یکی از موضوع‌های مهم سیاستگذاری بدل می‌شود. پژوهش حاضر با روشی اسنادی، تاریخی در پی فهم منطق مواجهه سیاستگذار با فقر و فقیر برآمده تا از این طریق، راهبردهای مواجهه با فقر و آسیب‌دیدگان اجتماعی را طی صدوپنجاه سال گذشته احصا کند. بر اساس بررسی‌های انجام شده، مهم‌ترین اشکال سیاستگذاری حول فقر و فقیر و آسیب‌دیدگان اجتماعی در پنج محور شناسایی شده است و بر اساس گفتمان‌های رایج در هر دوره، راهبردهای تنبیهی، نوانخانه‌ای‌ارذوگاهی، خیریه‌گرایانه، حمایتی، خودگردانی و فقرزدا از مهم‌ترین راهبردهای مواجهه با فقر و آسیب‌دیدگان اجتماعی در تاریخ ایران معاصر بوده‌اند. براساس یافته‌های این پژوهش، اهتمام در اجرای قانون اساسی و الزام دولت‌ها به تدوین قوانین برنامه توسعه متناسب با آمایش سرزمین، التزام عملی به بند «۹» سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی مبنی بر «الزام به تهیه پیوست تأمین اجتماعی برای طرح‌ها و برنامه‌های کلان کشور»، اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی به مثابه گلوگاه سیاستگذاری اجتماعی در بخش‌های تأمین منابع درآمدی و توزیع عادلانه آن، اصلاح نظام مالیاتی چه در بخش تأمین و چه در بخش توزیع آن، تدوین برنامه ویژه محرومیت‌زدایی برای استان‌های مهاجرپرست در جهت پایداری جمعیت در این مناطق و کنترل و کاهش تراکم آسیب‌های اجتماعی در استان‌های مهاجرپذیر و «تدوین سند کاهش فقر و محرومیت‌زدایی» از جمله ضرورت‌های نظام سیاستگذار در راستای مواجهه با فقر و آسیب‌دیدگان اجتماعی می‌باشد.

خلاصه مدیریتی

اصطلاحات «فقر»، «فقیر» و «آسیب‌دیدگان اجتماعی» از جمله اساسی‌ترین موضوع‌هایی هستند که در دوره‌های مختلف تاریخی، براساس گفتمان‌های رایج، رویکردهای مختلفی در مواجهه با آن شکل گرفته است. مادامی که فقر، دلالتی فضیلت‌گون دارد، کمتر به عنوان موضوع سیاستگذاری مطرح نظر است و بیشتر از منظر اخلاقی مورد توجه قرار می‌گیرد، اما زمانی که فقر به مثابه «عدم دسترسی به تغذیه، بهداشت و پوشاک مناسب یا به عبارتی نیازهای زیستی انسان» معنا می‌شود، مواجهه با آن به یکی از موضوع‌های مهم سیاستگذاری بدل می‌شود. از متکدیان، بی‌خانمان‌ها، کپرنشین‌ها، زباله‌گردها و اقسامی از این دست گرفته تا کارگران روزمزد، دست‌فروش‌ها، کارگران صنایع خرد و کلان با دستمزد پایین، طیفی از اشکال زندگی هستند که تحت عنوان فقر و فقیر نمود می‌یابند و دولت‌ها در

دوره‌های مختلف، از استراتژی‌های قانونگذارانهٔ مختلفی در این زمینه استفاده کرده‌اند.

پژوهش حاضر با روشی اسنادی، تاریخی و رویکردی تبارشناسانه در پی فهم منطق مواجهه سیاستگذار با فقر و فقیر برآمده است تا از این طریق، تعیینات مفهومی ناظر بر مسئله فقر و راهبردهای مواجهه با آن را طی صدوپنجاه سال گذشته احصا کند.

با بازگشت به آغازین لحظاتی که می‌توان از اشکال نوپدید از سیاستگذاری و قانونگذاری سخن گفت، تلاش شده است راهبردهایی که ذیل آنها فقر و فقیر رؤیت‌پذیر شده‌اند؛ شناسایی شوند. در این چارچوب مهم‌ترین اشکال سیاستگذاری حول فقر و فقیر و آسیب‌دیدگان اجتماعی در پنج محور شناسایی شده است:

الف) فقر و فقیر به‌مثابه موضوع کار خیر تا محل انضباط شهر: این معنا از فقر و فقیر مسئله نظام حکمران دوره قاجار درآمد و اولین اشکال قانونگذاری درباره فقر در این دوره ظهور و بروز داشته است.

ب) فقر و فقیر به‌مثابه پریشانی عمومی،

ج) فقر و فقیر به‌مثابه مانع پیشرفت و توسعه،

د) فقر و فقیر به‌مثابه مستضعف و در حاشیه نگه داشته شده،

ه) فقیر به‌مثابه آسیب اجتماعی و دهک پایین.

آنچنان که بررسی‌ها نشان می‌دهد، در تاریخ ایران معاصر چندین راهبرد متفاوت، رقیب و متمایز بر فرایند سیاستگذاری و قانونگذاری حول فقر و فقیر منازعه داشته‌اند. این راهبردها هم‌چنان در ایران معاصر حاضرند و منطق مواجهه با فقر و فقیر را تعیین می‌کنند. در یک بررسی اولیه می‌توان از شش راهبرد اصلی سخن گفت. راهبردهای تنبیهی، نوانخانه‌ای اردوگاهی، خیریه‌گرایانه، حمایتی، خودگردانی و فقرزدا از مهم‌ترین راهبردهای مواجهه با فقر و آسیب‌دیدگان اجتماعی در تاریخ ایران معاصر بوده‌اند که در هر دوره با توجه به گفتمان غالب یکی از این راهبردها صدای غالب در سیاستگذاری‌ها بوده است. این راهبردها در دوره‌های مختلف تاریخی (همان‌طور که در بخش‌های قبل ذکرشان گذشت) اعمال شده‌اند یا به راهبردهای غالب تبدیل شده‌اند. در ادامه هریک از این راهبردها توضیح داده می‌شود.

در «رویکرد نوانخانه‌ای» با هدف اصلی تصفیه‌سازی شهر از حضور فقر و تمامی مفاهیم متصل به آن است که نهادهایی چون دارالمساکین و دارالایتام از اصلی‌ترین نهادهای درگیر در آن بوده‌اند.

در «رویکرد خیریه‌گرایانه» تمرکز بر آن دسته اعمالی است که درصدد تسکین درد برمی‌آیند. این رویکرد در دوره‌های مختلف ظهور و بروز داشته است که البته در دهه هفتاد به‌بعد غلبه بیشتری یافته و تشکیل نهادهای خیریه بزرگ در دوره معاصر گواهی بر این رویکرد است.

در دهه هفتاد با غلبه بر رویکرد حمایتی مواجهه بوده‌ایم. در این رویکرد تعدیل آسیب‌ها و بحران‌های ناشی از تغییرات و تحولات اقتصادی-اجتماعی هدف اصلی است، سپردن وظایف و فرایندهای رفع و حل مسئله به افراد آسیب‌دیده با کلیدواژه‌گانی همچون توانمندسازی، آموزش، کارآفرینی و فرهنگ‌سازی برآمده از «راهبرد خودگردانی»



است که به‌ویژه بعد از دهه هفتاد برجسته شده و عمده فعالیت در زمینه فقرزدایی را بر دوش نهادهای غیردولتی قرار داده است.

«رویکرد فقرزدا و بازتوزیعی» که در صدد بود ساختار فقرزا و فقیرآفرین را از بین ببرد، بیشتر در سال‌های اولیه پس از انقلاب اسلامی مصداق داشته و تعیینات اولیه اصولی همچون اصل (۴۳) قانون اساسی در برخی از نهادهای ابتدای انقلاب از جمله بنیادها را می‌توان در این رویکرد برشمرد.

در نهایت می‌توان از «رویکرد تنبیهی» نام برد که در آن به جرم‌انگاری طیفی از رفتارهای اقتصادی مرتبط با فقر (از دست‌فروشی تا تكدی‌گری و ...) پرداخته شده که در دوره‌های مختلف وجود داشته است.

براساس یافته‌های این پژوهش ملاحظات سیاستی زیر برای به‌کارگیری الگوهای فقرزدایی و مواجهه با فقر و آسیب‌دیدگان اجتماعی مطرح‌نظر است:

۱. سطح اول مسئله فقر ناظر بر فقیرتر شدن جامعه است که متأثر از سیاست‌ها و تصمیمات فقرزا در سطح

تصمیم‌گیری‌های کلان است. پی‌گرفتن راهبرد فقرزدا در شرایط کنونی جدی‌ترین و اصلی‌ترین کاری است که فرایند قانونگذاری می‌تواند انجام دهد. فرایند تاریخی قانونگذاری نشان می‌دهد که برخی راهبردها در کوتاه‌مدت (همچون حمایتی) شاید جوابگو باشند، اما فرایندهای ناکارآمد اقتصادی آنها را از توان خواهد انداخت زیرا بخشی از ضعف و ناکارآمدی سیاست‌هایی اجتماعی در مبارزه با فقر ناشی از سرریز ناکارآمدی در عرصه‌های اقتصادی است. از این‌رو:

❖ اهتمام در اجرای قانون اساسی و الزام دولت‌ها به تدوین قوانین برنامه توسعه متناسب با آمایش سرزمین ضرورتی پایه برای برنامه‌ریزی در این زمینه است،

❖ التزام عملی به بند «۹» سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی مبنی بر «الزام به تهیه پیوست تأمین اجتماعی برای طرح‌ها و برنامه‌های کلان کشور» در راستای جلوگیری از تصویب و اجرای طرح‌ها و برنامه‌هایی که پیامدها و هزینه‌های اجتماعی آن نادیده انگاشته شده باشد،

❖ اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی به‌مثابه گلوگاه سیاستگذاری اجتماعی در بخش‌های تأمین منابع درآمدی و توزیع عادلانه آن،

❖ اصلاح نظام مالیاتی چه در بخش تأمین و چه در بخش توزیع آن از جمله ضروری‌ترین ابزارهای سیاستی است که نظام حکمرانی در راستای تحقق عدالت اجتماعی باید در دستور کار خود قرار دهد.

❖ تدوین برنامه ویژه محرومیت‌زدایی برای استان‌های مهاجرفرست در جهت پایداری جمعیت در این مناطق و کنترل و کاهش تراکم آسیب‌های اجتماعی در استان‌های مهاجرپذیر،

❖ «تدوین سند کاهش فقر و محرومیت‌زدایی» از جمله ضرورت‌های نظام سیاستگذار در راستای یکپارچه‌سازی دستگاه‌های حمایتی (دولتی، انقلابی و مردمی) و هدفمند کردن حمایت‌های اجتماعی است.

۲. سطح دوم مسئله فقر ناظر بر فقرایی است که شدیدترین اشکال برون‌افتادگی در نظام اجتماعی را تجربه

کرده‌اند. گروه‌هایی که نماینده‌ای در نظام تصمیم‌گیر ندارند و به‌مثابه آسیب اجتماعی و یا مجرم تلقی می‌شوند. برای این منظور بازنگری و بازاندیشی اساسی در راهبردهای اردوگاهی، تنبیهی و انضباطی پیشنهاد می‌شود. در سال‌های

اخیر شاهد شدت عمل نهادهایی از قبیل شهرداری و نیروی انتظامی در قبال مجراهای درآمدی فرودستان شهری بوده‌ایم. این طرح‌های انضباطی زمانی که با شرایط بد اقتصادی در عمل علیه زندگی فقرا خواهند بود. بخش بزرگی از زندگی اجتماعی-اقتصادی آسیب‌دیدگان در نتیجه این راهبردها عملاً از چرخه حق شهروندی خارج می‌شوند. شفاف نبودن فرایندهای کمپ، منطق عمل گرمخانه‌ها، نوانخانه‌ها و غیره به‌شکلی است که می‌تواند سیاست‌های آسیب‌زایی را در پی داشته باشد. خیابان‌خواب، کودک کار، دختر و زن خیابانی، معتاد متجاهر و تمامی مفاهیم متصل به آن پیشاپیش خبر از شدیدترین لایه‌های طرد و برون‌افتادگی می‌دهند. سیاست‌های اردوگاهی در عمل در خدمت تصفیه‌سازی و حفظ چهره شهر هستند و لذا الگوی مواجهه و غایت چنین راهبردی، فرایندی حمایتی و تلاش برای بازگرداندن آنها به جامعه نیست. این راهبرد اگر با شیوه‌های فعلی دنبال شود؛ جز نوعی جداسازی و تصفیه‌سازی، در عمل نتیجه روشنی به‌بار نخواهد آورد. از این‌رو؛ لغو مصوبه شورای عالی اداری مصوب سال ۱۳۷۸ مبنی بر «طرح شناسایی و جمع‌آوری افراد متکدی» و همچنین «تدوین طرح ساماندهی آسیب‌دیدگان اجتماعی» با رویکرد حمایتی و تکمیل چرخه حمایت‌های اجتماعی ضرورتی مهم در این عرصه است.

۳. به‌نظر می‌رسد گفتمان غالب به‌سمت نوعی تقویت راهبرد خیریه‌گرایانه و خودگردانی حرکت کرده باشد. فرایند قانونگذاری اگر ناظر به این راهبرد پیش برود در عمل ایده فقرزدایی را در پرانتز نهاده است. این راهبرد اگر همچون راهبرد نهایی و غالب دیده شود در عمل ناکارآمد خواهد بود. این راهبرد در نهایت بخش کوچکی از فرایندهای مشارکتی و حمایتی باید باشد و در خدمت فرایندهای محرومیت‌زدایی باشد. از این‌رو؛ ضرورت ایجاد می‌کند عرصه‌های حمایتی که سویه خیریه‌ای به خود گرفته است؛ فعالیت‌های آنها در چارچوب قوانین و مقررات مشخص تعریف شود و شفافیت مالی در این مجموعه‌ها ایجاد شود.

۴. ترسیم چرخه‌ای جامع با هدف فقرزدایی و محرومیت‌زدایی (و با تأکید بر این هدف و نه لزوماً خیریه‌گرایی، خودگردانی یا حمایت) و با تکیه بر این ایده که فقر، محرومیت و طرد اجتماعی نه تنها طبیعی و بدیهی نیست که دشمن زندگی اجتماعی است؛ آغازی برای هر حرکت است. در این چرخه مهم‌ترین عناصری که موجبات شدیدترین انواع طرد می‌شوند باید در نظر گرفته شود. خیابان‌خوابی و انواع طرد متصل به آن در آغازین لحظه محصول نداشتن خانه و کار است. هر راهبردی که نتواند از این لحظه آغازین شروع کند در عمل شکست خواهد خورد. از این‌رو باید بر راهبردهای فقرزدا (و نه چیزی کمتر از آن) تأکید کرد و سایر استراتژی‌ها را همچون عناصری در خدمات فقرزدایی و نه غایت سیاستی مورد استفاده قرار داد.

۵. علاوه‌براین ضروری است وظایف سازمان‌ها و نهادهای متولی محرومیت‌زدایی در کشور با توجه به گفتمان اصیل انقلاب اسلامی که برقراری عدالت و رفع فقر و محرومیت است، در راستای هدفمند کردن حمایت‌های اجتماعی و اتخاذ رویکرد فقرزدا بازآرایی شوند.



تأمل بر فقر، فقیر و آسیب‌دیدگان اجتماعی در طول تاریخ ذیل گفتمان‌های متعددی ممکن شده است و شیوه‌های مفهوم‌پردازی متفاوتی را در این باره ارائه کرده است. تأمل بر این مسئله جز از دل فهم تاریخی و الگوهای عمل قدرت و سیاست ممکن نیست. فقر و فقیر همواره طی تاریخ دلالت‌های متعددی داشته‌اند؛ از دلالت‌های اخلاقی در تعاملات زندگی روزمره گرفته تا الگوهای حکمرانی. به‌طوری‌که عادل یا ظالم بودن حکمران در نسبت با الگوی مواجهه‌اش با فقرا قابل ارزیابی بوده است.

خواجه عبدالله انصاری فقر را به دسته‌های مختلفی تقسیم می‌کند: فقر اضطرار، فقر اختیار و فقر تحقیق. فقر اضطرار همان نیازهای ناخواسته انسان است که موجب ناتوانی او می‌شود؛ اما فقر اختیاری را خود سالک برای دوری از گرفتاری‌های تعلقات مادی برمی‌گزیند. سلمی نیز فقر را به دو گونه کلی فقر خواص و فقر عوام تقسیم می‌کند. فقر عوام نیازمندی به دنیا برای رفع احتیاجات مادی خویش است و سلمی آن را نکوهیده می‌داند، اما فقر خواص را به معنای احساس نیازمندی کامل به خدا و استغنا می‌داند و پسندیده می‌شمارد. هجویری هم برای تقسیم‌بندی فقر دو تعبیر رسم فقر و حقیقت فقر را به کار می‌برد (طاهری و پاکدل، ۱۳۹۸: ۱۱۲).

در این معنا فقر در متون عرفانی و اخلاقی معنایی چندوجهی دارد که هم نوعی نیاز مادی است و هم نیاز معنوی. اما به نظر می‌رسد که مدیریت کردن فقر همچون وظیفه حکمران پدیده‌ای متأخر باشد. در متون عرفانی فقر در معنای «فقر اضطرار» و یا «فقر عوام» همان فقر مادی است که از فقر معنوی مجزاست. رسیدن به مقام فقر در ادبیات عرفانی صفتی نیکو است و ذیل «فقر خواص» یا «فقر اختیار» دسته‌بندی می‌شود. از این رو فقر مادی که مبتنی بر نیاز مادی است؛ امری نکوهیده است، اما اینکه حکمران و حکمرانی دقیقاً در چه مختصات باید با فقر مواجه شود با برآمدن ایده دولت مدرن و مدیریت جمعیت معنا پیدا می‌کند.

«فقر پدیده‌ای است که طی دوره‌های تاریخی، دگرگونی معنایی و تجربی زیادی را به خود دیده است. تعبیر و معانی این واژه در متون، زمینه و عصرهای تاریخی آن قدر متفاوت و متمایز از هم است که گاه رسیدن به عالی‌ترین درجات اتصال به معبود معنا می‌شده است و گاهی هم عدم دسترسی به تغذیه، بهداشت و پوشاک مناسب یا به عبارتی نیازهای زیستی انسان‌ها؛ گاهی جزء فضایل به‌شمار می‌رفته است و گاهی جزء رذایل. تجربه فقر نیز مانند معانی آن سرشار از ابهام است» (عنبری و پیری، ۱۳۹۸: ۳۰۴). به این ترتیب وقتی از تاریخ فقر سخن می‌گوییم؛ از تاریخی دور و دراز سخن به میان می‌آید.

فقیر در جایگاهی واقع شده است که گویی از «ما» به عنوان کسانی که در زندگی بهنجار قرار دارند؛ فاصله دارد، از این رو؛ بخش بزرگی از اخلاقی بودن در نسبت با نوع مواجهه با فقرا تعریف شده است و تاریخ دور و درازی نیز دارد. فقیر (در معنای نیازمند) کسی است که باید در حق او شفقت به خرج داد و نیکی به فقیر، توصیه‌ای اخلاقی در همه برهه‌های تاریخ بوده است. به این ترتیب اشکال فقیر، تاریخی به بلندای تاریخ تمدن بشری دارد؛ اما تأمل بر فقر همچون پدیده‌ای اجتماعی که نیازمند مداخله سیاست و حکمرانی باشد دارای تاریخی طولانی نیست. همان‌طور که گفته شد

هرچه فقیر در ادبیات علم‌الاخلاقی مورد تأمل بوده است، فهم فقر همچون پدیده‌ای اقتصادی و فرایندهای تولید و بازتولیدش قدمت زیادی ندارد. مروری بر پندنامه‌ها و ادبیات علم‌الاخلاقی، نشان می‌دهد که نیکی به فقیر، یکی از نشانه‌ها و خصیصه‌های انسان خوب است. به عبارت دیگر، مسئله اصلی پندنامه‌ها و علم‌الاخلاق این است که انسان با نیکی به فقیر، روح خود را می‌پالاید و عملی نیکو انجام می‌دهد. به این معنا فقیر همچنان در وضعیت فقر خود جای دارد و کمک گاه گاه فرد نیکوکار در صدد رفع فقر فقیر که ناظر به پالایش اخلاقی و روحی کمک‌کننده است. لذا عمل خیریه‌گرایانه‌ای که در طول تاریخ همواره به طرق گوناگون در قبال فقیر توصیه شده است در عمل نسبت به تأمل بر فقر ساکت است؛ چراکه تحلیل و توضیح آن، ناظر به فعل اخلاقی فرد نیکوکار است و نه توضیح شرایط امکان پدیدآیی فقر و یا مدیریت فقرا. به همین دلیل می‌توان ادعا کرد که فهم فقر همچون موضوع سیاستگذاری و الگوی عمل حکمرانی، امری نوپدید است و هم‌زمان با تولد علوم انسانی (در معنای وسیعش) است.

به این ترتیب ادبیات دور و درازی که درباره فقر و فقیر وجود دارد؛ غالباً بر منطق فردی، شخصی و علم‌الاخلاقی استوار است و فقیر را همچون مسئله‌ای برای سیاست فهم نمی‌کند؛ بلکه فقیر را همچون موضوع (ابژه) عمل اخلاقی به‌شمار می‌آورد، لذا مسئله نه بر سر سیاست‌های حکمرانی در قبال فقر که بر سر سیاست‌های اخلاقی فرد نیکوکار است. زمانی می‌شود از تولد سیاست حکمرانی در قبال فقرا سخن گفت که فقرا موضوع نوعی دانش - قدرت شده باشند. در طول تاریخ البته حکمرانان در سطوح مختلف کرداری در رفتارهای مالیات‌گیری و غیره، مسئله فقر را مدنظر داشته‌اند. به عبارت دیگر، مسئله فقرا همواره جزء دغدغه‌های حکمرانی بوده است؛ اما اینکه فرایند مشخصی از دانش - قدرت به قالب منطق علم و منطق قانون و سیاست فقر و فقیر را تبدیل به موضوعی برای بحث کرده باشد، پدیده‌ای نوظهور است.

در وجهی دیگر، فقرا در دسته‌بندی‌های مختلفی جای می‌گیرند. فقر، فقیر و آسیب‌دیدگان اجتماعی نام‌هایی عام هستند که طیفی از اشکال زندگی را در برمی‌گیرند: از متکدیان، بی‌خانمان‌ها، کپرنشین‌ها، زباله‌گردها و اقسامی از این دست گرفته تا کارگران روزمزد، دستفروش‌ها، کارگران صنایع خرد و کلان با دستمزد پایین و غیره. به عبارت دیگر از یک سو با مفهومی عام و وسیع به نام فقر و اسم فاعلی به نام فقیر مواجهیم و از سوی دیگر با فرایندهای نظری-سیاستی که ذیل این مفهوم عام، دسته‌بندی‌های متعددی انجام می‌دهند. با نظر به این منطق، فقر و فقیر در یک طیف قابل بررسی هستند و از دستمزدهای پایین و کیفیت زندگی پایین گرفته تا شدیدترین اشکال برون‌افتادگی اقتصادی، سیاسی و اجتماعی همچون خیابان‌خوابی را در برمی‌گیرد که ذیل نام‌هایی همچون مسکین، مفلس، بینوا و امروزه ذیل عناوینی همچون خیابان‌خواب، کارتن‌خواب، متکدی، کودک کار و خیابان، معتاد متجاهر و غیره تعریف می‌شوند.

اگر بخواهیم برای فهم اشکال مواجهه با فقر، فقیر و آسیب‌دیدگان اجتماعی در عرصه قانونگذاری به همه صورت‌های آن نظر کنیم با حجم وسیعی از قوانین، الگوها و سیاست‌ها مواجه خواهیم شد. اما اگر نقطه تمرکز بر شدیدترین اشکال طرد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی قرار گیرد؛ شاید بتوان به درکی کلی از منطق مدیریت فقر، فقیر و آسیب‌دیدگان اجتماعی رسید؛ چراکه وجود حادترین اشکال فقر در قالب‌هایی همچون خیابان‌خوابی، تکدی‌گری، کپرنشینی و غیره از یک سو، تصویری از استراتژی‌های قانونگذارانه ارائه می‌کنند و از سوی دیگر، ارزیابی دقیق‌تری از



گفتمان‌های رایج در مورد فقر و فقیر ارائه می‌کند. دلیل آن هم این است که این طیف از فقرا با شدیدترین اشکال طرد مواجه‌اند و لذا فرایندهای حذف و ادغام آنها در نظم هنجاری، تصویر دقیق‌تری از الگوی عمل نظم هنجاری-قانونی ارائه می‌کند. به عبارت دیگر هدف پژوهش حاضر فهم منطق مواجهه قانونگذاری با فقر و فقیر به معنای عام است که از این طریق راهبردهایی را که نظام قانونگذار طی صدوپنجاه سال گذشته برای مدیریت مسئله فقر و فقیر اتخاذ کرده است، کشف شود. برای این منظور از یک سو، فقر و فقیر به معنایی عام در نظر است و از سوی دیگر، بر حادث‌ترین اشکال فقر که فرایندهای انضباطی را بر آن غالب کرده‌اند؛ تمرکز شده است. این شکل از فقر در ایران معاصر تصویری آشکار دارد. این روزها آمارهای متعددی از خیابان‌خوابی، تکدی‌گری، کودکان کار و ... ارائه می‌شوند که نشان از تداوم تاریخی یک مسئله اجتماعی در ایران معاصر دارد. این مسئله که با برآمدن شهر به معنای جدیدش هم‌زمان است؛ تباری دارد و گویی اشکالی از مدیریت چنین بحران‌هایی در صدوپنجاه سال گذشته به شیوه‌های متفاوتی تکرار شده‌اند.

بر این اساس، هرگونه تلاش برای مدیریت و بهبود وضعیت اجتماعی فقرا و اقشار آسیب‌پذیر و ایجاد پیوند میان آنها و جامعه، نیازمند بازخوانی تاریخی «نحوه مواجهه سیاست‌های حکمران‌ها با مسئله فقر، فقیر و آسیب‌دیدگان اجتماعی» در بستر تاریخ ایران معاصر است؛ موضوعی که تلاش می‌شود آن را در قالب سلسله گزارش‌های سیاست‌پژوهی با موضوع درس‌آموخته‌های مواجهه با فقرا و آسیب‌دیدگان اجتماعی در تاریخ ایران معاصر پیگیری کرد. در گزارش پیش‌رو (اول) منطق مواجهه قانونگذاری با مسئله فقر، فقیر و آسیب‌دیدگان اجتماعی مرور می‌شود. در گزارش دوم تجربه‌پژوهی سیاست‌های موفق در مبارزه با فقر و بی‌خانمانی در سایر کشورها مرور خواهد شد و در گزارش سوم ضمن بررسی چالش‌ها و کاستی‌های قانونگذاری در مواجهه با مسئله فقر و بی‌خانمانی در ایران، از شرایط، امکان‌ها و ملاحظات سیاست‌گذارانه موجود بحث خواهد شد.

با عنایت به آنچه گفته شد؛ مسئله نوشتار حاضر این است که نشان دهد فقر و فقیر در معنای نوپدیدش (یعنی موضوع عمل سیاست‌گذاری، علم انسانی و حکمرانی) چگونه متولد شد، چه سیاست‌هایی را ایجاد کرد و منطق حکمرانی طی حدود دو سده گذشته چگونه با فقر و فقیر مواجه شده است. به عبارت دقیق‌تر مسئله پژوهش حاضر مسئله‌دار کردن تاریخ مواجهه با فقر همچون یک بحران اجتماعی-اقتصادی است که خود را در فرایندهای قانونگذارانه و منطق گفتارهای رایج درباره فقر بروز می‌دهد.

رویکرد نظری: تئوری‌های زیادی از سوی اندیشمندان برای تحلیل مسئله فقر و آسیب‌دیدگان اجتماعی ارائه شده است؛ اما در اینجا هدف ایجاد حساسیت نظری برای فهم دقیق‌تر مسئله فقر است. از این رو در ادامه دو رویکرد نظری مهم در مورد مسئله فقر مرور می‌شود:

رویکرد کاستی: این رویکرد در تحلیل وضعیت فقرا دو کاستی را مبنا قرار داده است؛ کاستی اول ناظر بر فرودستی ناشی از بیولوژیک است و قائل به این مضمون هستند که مردم فقیر و حاشیه‌ای به علت عیب و نقص جسمی و ذهنی که دارند دچار فقرند و آنها از لحاظ بیولوژیکی فروتر هستند (ایتزن و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۹۷-۲۸۷) این رویکرد، رفتارها و فعالیت‌های اجتماعی را مستقیماً به ساختار ژنتیکی نسبت می‌دهد. نظریه ژنتیک مبتنی بر این باور است که فقر را می‌توان به ارث، هوش و طبقه اجتماعی نسبت داد. تصور بنیادی در نظریه فوق این است که فرایندهای فطری ریشه

محرومیت هستند و محرومیت از نسلی به نسل دیگر منتقل می‌شود.

کاستی دوم نیز ناظر بر فرودستی ناشی از فرهنگ فقر (لوئیس،^۱ ۱۹۸۸) است. به‌طوری‌که زمینه و علل محرومیت و فقر افراد را وابسته به جهان‌بینی و فرهنگ آنها می‌داند و قائل به این امر هستند که فرهنگ آنها مشوق خصوصیات شخصیتی است که مانع پیشرفت اجتماعات فقیرنشین در جامعه می‌شود (ایتزن و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۹۷-۲۸۷). این رویکرد بر نقش‌های خانواده و خرده‌فرهنگ‌های خانوادگی متمرکز است. در نظریه فرهنگی، اعتقاد بر این است که خانواده‌های فقیر، نظام ارزشی معینی دارند که با اعتقاد بقیه افراد جامعه کاملاً متفاوت است. بنابراین کودکان در اجتماع فقیر جامعه‌پذیر می‌شوند (لوئیس، ۱۹۸۸). در این دیدگاه راه‌حل فقر به تغییر نگرش‌ها برای شکستن چرخه محرومیت موکول می‌شود. یکی از راه‌حل‌های مهم برای این کار، تغییر ارزش‌های والدینی است که در فقر چندگانه زندگی می‌کنند.

رویکرد ساختاری: در این رویکرد فقر فقرا ناشی از ساختارهای جامعه و به تعبیری نحوه سازماندهی جامعه است. صاحب‌نظران این حوزه قائل به این امر هستند که برخی مردم از آن‌رو فقیرند که از یک‌سو جامعه برای تحصیل و دسترسی به امکانات، فرصت برابر فراهم نساخته است و از سوی دیگر، چون نهادها اقلیت‌ها را مورد تبعیض قرار می‌دهند یا چون صنایع خصوصی شغل کافی فراهم نمی‌آورند یا چون اتوماسیون باعث شده است؛ بسیاری از شغل‌ها از بین برود و امثالهم (ایتزن و همکاران، ۱۳۹۶: ۲۹۷-۲۸۷). در این دیدگاه‌ها، باور بر این است که ساختارهای اجتماعی به فقر و استمرار آن منجر می‌شوند. نقصان بازار کار، خط‌مشی‌های اقتصادی و رابطه آن با خط‌مشی‌های بازار کار، بیکاری، بازنشستگی زودهنگام، مازاد بر احتیاج بودن نیروی کار یا اشتغال ناقص و البته دستمزد کم، همگی از عوامل اصلی فقر و محرومیت نسبی و حاشیه‌ای شدن افراد از عرصه جامعه به‌شمار می‌روند (اولین، ۲۰۰۸: ۱۰۳).

مرور رویکردهای نظری فوق نشان می‌دهد اتخاذ هر رویکرد نظری، سیاست اجتماعی خاصی را اقتضا می‌کند؛ به‌طوری‌که رویکرد کاستی (فرودستی ژنتیکی و فرهنگی) اجتماع فقیرنشین را مسئول وضعیت خود تلقی می‌کند و سیاست‌های اجتماعی خرد را الگوی بدیل می‌دانند. درحالی‌که رویکرد ساختاری نحوه سازماندهی جامعه را عامل مؤثر بر تولید و بازتولید فقر تعریف می‌کند نه خصوصیات افراد فقیر. از این‌رو الگوی بدیل را در اصلاح ساختارهای تولیدکننده فقر و نابرابری می‌داند. پژوهش حاضر، در پی آزمون نظریه‌های فوق نیست، بلکه به دنبال کشف مفاهیم و مضامینی از معنای فقر و فقر در جهان‌بینی حکمرانان است.



روش تحقیق

پژوهش حاضر مطالعه‌ای اسنادی، با رویکردی تاریخی است. در این روش به تحلیل آن دسته از اسنادی پرداخته شده است که اطلاعاتی درباره پدیده مورد مطالعه دارند. این روش به دنبال شناخت انگیزه‌ها یا نیت مؤلفان نیست، بلکه در پی فهم یک متن در قالب زبانی و گفتمانی آن است.

پژوهش حاضر اسناد و قوانین مرتبط با این حوزه را با رویکردی دیرینه‌شناسانه-تبارشناسانه مورد خوانش قرار می‌دهد. هدف از دیرینه‌شناسی نشان دادن فرایندهای مسئله‌مند شدن و آشکار شدن پدیده‌هاست. به این معنا که یک ابژه-مسئله چگونه ساخته و متولد شده است و مسائل چگونه و طی چه فرایند گفتمانی‌ای خلق شده‌اند. به این معنا هدف از این روش فهم علت غایی تغییرات نیست؛ بلکه پاسخ به چیستی و چگونگی تغییر است: «من مخالف این شکل از تاریخ هستم که تغییر را داده فرض می‌کند و هدفش آن است که علت این داده را کشف کند. به گمان من، تاریخ وظیفه‌ای مقدماتی و متواضعانه‌تر و شاید بتوان گفت ریشه‌ای‌تر دارد. تاریخ باید در جستجوی این پرسش باشد که تغییر چیست و چه محتوای مشخصی دارد» (فوکو، ۱۳۹۲: ۱۸). به این ترتیب در این پژوهش تلاش بر آن است روند انباشت گزاره‌هایی توضیح داده شود که در آغازین لحظات شکل‌بندی مسئله فقر، روی یکدیگر تلنبار شده‌اند و مسئله‌ای به نام فقر و فقیر همچون مسئله‌ای برای حکمرانی را پدید آورده‌اند و مجموعه سیاست‌هایی را در این زمینه تمهید کرده‌اند.

مسئله‌دار شدن فقر همچون بحرانی اجتماعی-اقتصادی-سیاسی

قحطی سال ۱۲۸۸ هجری قمری (حدود سال ۱۲۴۹ ه. ش) و وباهای مکرری که طی آن سال‌ها ایران را درنوردیده بود، نقاط عطف مهمی برای پدیدآیی فهم جدیدی از فقر و فقیر است. گزارش‌های تاریخی نشان می‌دهند که وبا، فقرا را بیشتر تحت تأثیر قرار داده است و به دلیل اثری که بر عملکرد اقتصادی گذاشته است به جمعیت فقرا می‌افزاید. تولوزان^۱ در مورد این وبا نوشت: «در مدت سی‌سالی که من در ایران بودم این سخت‌ترین و گسترده‌ترین وبایی بود که شاهدش بودم» (گزارش تولوزان در ۲۱ اوت ۱۸۹۲ محرم ۱۳۱۰، مرداد ۱۲۷۱). هنوز به دهم محرم نرسیده بود که روزی ۲۰۰ تا ۲۵۰ نفر را می‌کشت. از نیمه دوم محرم تا اوایل صفر روزانه ۶۰۰ تا ۷۰۰ نفر را می‌کشت. اعتمادالسلطنه می‌گوید تنها طی دو روز ۱۶۰۰ نفر تلف شدند. فوریه^۲ می‌گوید روزانه ۸۰۰ نفر می‌مردند. تولوزان می‌گوید بین ۱۰ تا ۱۷ محرم مرده‌شورها حدود ۱۰۳۷ مرده را گزارش کردند (ناطق، ۱۳۵۶: ۳۹-۳۸). فوریه گزارش می‌دهد که:

«وبا از چند روز پیش تاکنون در آبادی‌های اطراف مثل تجریش و زرگنده و رستم‌آباد و دزآشوب مشغول کشتار است ... در تهران از روز ۲۷ محرم تا غره صفر روزی نزدیک به ۸۰۰ نفر را کشته و این مقدار تلفات اگر در نظر داشته

1. Tholozan
2. Fourier

باشیم که جمعیت تهران در تابستان نصف می‌شود بسیار زیاد است و این تلفات هم بیشتر به فقرا که وسیله فرار نداشتند و به علت تنگدستی بیشتر در معرض حمله مرض قرار می‌گرفتند وارد شده» (فوریه، ۱۳۲۵: ۲۸۸-۲۸۷). در همین دوران با قحطی‌های مکرری مواجهیم که فجیع‌ترین آنها قحطی ۱۲۴۹ ه. ش است. قحطی نیز فقرا را آماج خود کرده بود. سیف (۲۰۱۰) گزارش چند قحطی را در ایران می‌دهد که به کاهش مالیات این مناطق منجر شد. سفرنامه مونیر^۱ یک قحطی بزرگ در ۱۱۸۸ ه. ش را گزارش می‌کند که به کشته شدن بسیاری از فقرا و کودکان منجر شده است.

شدت قحطی ۱۲۸۸ ه. ق به حدی است که در عمل کشور را تعطیل می‌کند و همزمانی آن با وبا در عمل همه‌چیز را فلج می‌کند. کشتار این قحطی نیز تا چند میلیون نفر گزارش شده است و توصیفاتی که از آن وجود دارد، نشان از شدت فاجعه دارد. فاجعه‌ای که فقرا را هدف قرار داده است. برای مثال در گزارشی که یکی از شاهدان این قحطی در قم ارائه می‌دهد چنین می‌خوانیم:

«مرا مادیانی بود به مرض مبتلا گردیده و مشرف که هلاک شود. او را ذبح نمودم که فقرا از گوشت حلال او متنعم شوند. چون جسد او را در برزن آورده، بیانداختند و فقرا مطلع شدند، خود ایستاده ملاحظه می‌نمودم که گوشت و پوست و استخوان و امعاء و احشاء او را مانند حیوانات سبع، خام خام می‌کنند و می‌خوردند. در مدت نیم ساعت هیچ اثری از او باقی نگذاشته بودند» (گرنی و صفت‌گل، ۱۳۹۲: ۶۲).

درباره این قحطی گزارش‌های تکان‌دهنده زیادی وجود دارد برای مثال، بدایع‌نگار در عبرت‌الناظرین گزارش می‌دهد که «مردم بیچاره و گدایان عور از شدت سرما جان دادند و به گل‌ولای فرو شدند ... به گوشت و پوست یکدیگر آویختند و به جان اموات و اعیان خبثات و جیف حیوانات ترجی و تغذی می‌کردند». و یا ظل‌السلطان در تاریخ مسعودی می‌نویسد که: «شوم‌ترین و بدترین و کثیف‌ترین اسفاری بود که من در تمام عمر کردم و امیدوارم از کرم خداوند تبارک و تعالی دیگر چنین سفری نکنم؛ چه از ابتدای سنه ۱۲۸۶ تا سنه ۱۲۸۹ در این سه سال چنان قحطی در تمام خاک ایران شده بود، به خصوص در صفحات تهران و اصفهان و عراق، ذیلش هم به سختی هرچه تمام‌تر کشید به فارس که از خوردن سگ و گربه و حتی مرده‌های یکدیگر، هیچ مضایقه نداشتند» (حیدری، ۱۳۹۹: ۱۲۵). در اسنادی که از آن دوره به‌جای‌مانده، سخن از تحصن‌ها و اعتراضات مکرر گرسنگان است. آمارهایی وجود دارد که حاکی از کشته شدن ۱۰ هزار نفر از جمعیت ۲۵ هزار نفری قم است؛ دوسوم سکنه کازرون یا از بی‌غذایی مردند یا شهر را ترک کردند. جمعیت سبزوار از ۳۰ هزار به ۱۰ هزار و جمعیت کنگاور از ۲۵۰۰ به ۱۰۰۰ نفر کاهش پیدا کرد (حیدری، ۱۳۹۹: ۱۳۳).

در این دوره با هجوم قحطی‌زدگان به دارالخلافه از یک سو و انواعی از غارت و ناامنی مواجه می‌شویم، به‌طوری‌که حکومت قجر در آستانه فروپاشی قرار می‌گیرد. اوضاع در کل ایران به شدت متشنج شده و گزارش‌های مکرر به دربار می‌رسد و طلب کمک می‌شود. دولت منبع خطر عمده را تجمع فقرای گرسنه می‌دانست که در تلگرافخانه، ارک دولتی و سایر مناطق برای شکایت از گرسنگی اجتماع می‌نمودند. عمادالدوله حاکم کرمانشاه در نامه‌ای امکان شورش مردم را خاطرنشان می‌کند و خواستار اندیشیدن تدبیری برای جلوگیری از شورش است (حسینی، ۱۳۷۱: ۴۸-۴۷).



شاید این اولین بار بود که فقرای گرسنه بدل به معضلی سیاسی برای حکومت می‌شدند، به همان نسبت که وبا بیشتر فقرا را می‌کشت، قحطی نیز فقرا را دربرمی‌گرفت و فقر از معنای صرفاً اخلاقی و تقدیرگونه به مسئله‌ای سیاسی و امنیتی شد.^۱

دوره‌ای که هجوم گسترده قحطی‌زدگان به دارالخلافه ناصری را شاهد هستیم و همین مسئله موجب می‌شود که حجم انبوهی از آوارگان در نتیجه وبا و قحطی بیرون از دروازه شهر ساکن شوند و به تعبیر امروزی «سکونتگاه‌های غیررسمی» را ایجاد می‌کنند. در همین جاست که مسائل حیات شهری جدی‌تر می‌شود: تکدی‌گری، فحشا، ولگردی و غیره تبدیل به مسائل حیات شهری و مسئله حکمرانی می‌شود و نسبت این پدیده‌ها با فقر نیز با تغییراتی در ذهنیت حکمرانی در مواجهه با فقرا همراه است. ایده «تنظیمات» یا سازماندهی الگوی عمل حکمرانی که تبار آغازین لحظات برآمدن دولت مدرن در ایران است، با تلاش برای مدیریت فقر و فقیر در معنایی نوپدید و متفاوت با گذشته همراه می‌شود. در اینجا است که فقر و فقیر در دل گفتمان «تنظیمات» به شکلی نوپدید ظاهر می‌شود. البته که فقر و فقیر همیشه در طول تاریخ وجود داشته‌اند، آنچه جدید است؛ تخیل جدیدی است که حول فقر و فقیر شکل می‌گیرد و کردارهایی است که از دل این تخیل جدید سر بر می‌کشد. فقیر در سطحی جدید و با شکل و تعریفی نو، رویت‌پذیر می‌شود. در زمان قحطی و وبا و هم‌زمانی‌اش با گفتار «تنظیمات»^۲، جمعیت همچون محل ثروت و بحران بازنمایی می‌شود، فهم جمعیت همچون محل ثروت، امری نوپدید در دل گفتمان تنظیمات ایرانی است. در هنگامه بحران، این فقرا هستند که از همه آسیب‌پذیرترند، مرگ‌ومیر در نتیجه بیماری و بحران، به‌شدت فقرا را درگیر می‌کند. کاسته شدن از جمعیت به معنای پایین آمدن مداخله دولتی است و بحران در اداره سرزمین است. لذا جمعیت همچون محل ثروت و یا بحران شناسایی شد و پرسشی جدید سر برکشید که «با فقرا چه باید کرد؟». در همین دوره است که اولین اشکال قانونگذاری و سیاستگذاری حول فقرا را شاهدیم و اولین گفتارهای انتقادی درباره الگوی حکمرانی و نسبتش با فقر متولد می‌شوند.

اشکال سیاستگذاری حول فقر و فقیر و آسیب‌دیدگان اجتماعی در دوره‌های تاریخی معاصر ایران:

در این مطالعه تلاش شده است براساس نحوه مواجهه و اقدام‌های دولت‌ها با فقرا و آسیب‌دیدگان اجتماعی، تحولات معنایی مربوط به مسئله فقر و فقیر و اشکال سیاستگذاری حول آن نشان داده شود:

الف) فقر و فقیر به مثابه موضوع کار خیر تا مخل انضباط شهر:

از آغاز دوره ناصری تا پایان دوران قاجار با تولد نهادهایی مواجهیم که اولین اشکال حکمرانی مدرن محسوب می‌شوند. بخش عمده‌ای از این نهادها از جمله نظمیه و بعدها بلدیّه، معطوف به ساماندهی حیات شهری هستند. این نهادها مجموعه اقدام‌هایی را برای مواجهه با مسائل نوپدید شهری انجام دادند که به‌نوعی تبار نهادهای امروزی محسوب می‌شوند. در همین دوره است که «برای جلوگیری از رشد فحشا، فاحشگان دستگیر و برای نوآموزی به آموزشگاه فرستادند. با افزایش

۱. برای توصیفی کامل از قحطی و پیامدهای سیاسی-اقتصادی آن در این دوران بنگرید به حیدری، آرش (۱۳۹۹). «واژگونه‌خوانی استبداد ایرانی»، انتشارات مانیا هنر.

۲. تنظیمات، سلسله اقدام‌هایی است که در دوره ناصرالدین شاه آغاز شد و یکی از مفاهیم بنیادین در فهم تحولات این دوران و حرکت به سوی بوروکراسی، کابینه، قانون و... است. ایده تنظیمات این بود که اداره کشور به شیوه‌های سنتی و قدیمی ممکن نیست و ساختار قدرت سیاسی باید بازآرایی شود و به قالبی مدرن درآید.

تعداد گدایان در پایتخت مجلس اعانت به فقرا تشکیل شد، برای پیشگیری از امراض واگیر، مجلس حفظ‌الصحه تأسیس شد. برای پیشبرد امنیت عامه، اداره نظمیه و امنیت عامه سامان یافت» (توکلی طرقی، ۱۳۸۲: ۷۸).

نهادهای نوپدید حول فقر و فقیر شکل‌بندی شدند و شکل حکمرانی را تغییر دادند. حول فقر و فقیر مجموعه‌ای از نهادها و مکانیسم‌های اولیه قانونگذاری شکل گرفت که تلاش‌های اولیه برای مقوله‌بندی فقرا محسوب می‌شد. یکی از نخستین مواجهات قانونگذارانه با مسئله فقرا را در «دستورالعمل نظمیه تهران» که در سال ۱۲۵۷ ه. ش نوشته شده است؛ می‌بینیم. در فصل ششم این دستورالعمل چنین آمده است که:

«اداره جلیله نظمیه باید از عده نفوس وارده و قصد ورود آنها بدین شهر کاملاً مستحضر و مطلع باشد. مردمانی که سال‌ها در این پایتخت بدون حرفه و شغل و نوکری متوقف و ساکنند، راه امرار معاش خود را معلوم بنمایند (منظور متکدیان و سائلین به کف و همچنین اشرار و... است)» (سیفی، ۱۳۶۲).

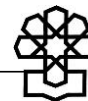
از برآمدن ناصرالدین‌شاه تا پایان دوران قاجار، استراتژی اصلی مواجهه با فقرا ناظر بر دو سطح «انضباطی» و «خیریه‌گرایانه» بوده است. در سطوح انضباطی با اولین اشکال مدیریت و کنترل و مقوله‌بندی فقرا مواجهیم. برای مثال در روزنامه وقایع اتفاقیه چنین آمده است:

«حسب‌الحکم اولیای دولت علیه مقرر شده است که اشخاص فالج و نابینا و اعراج را که به این جهات در شهر مشغول تکدی می‌باشند و قوه کسب ندارند هریک به اسم و رسم نوشته شوند و معین گردد که تولد و توطن ایشان از کجا بوده و به چه علت از علل مسطوره مبتلا هستند که لابد به مقام سؤال و تکدی برآمده‌اند عالی‌جاه محمودخان کلانتر حسب‌الحکم کدخدایان دارالخلافه را اخبار نموده و مشغول تعیین کردن و ثبت اسامی آنها می‌باشند (وقایع اتفاقیه، شماره ۳۲، ۱۴ ذیحجه ۱۲۶۷).

«مجلس مصلحت‌خانه» دیگر جایی است که اولین اشکال قانونگذاری در مورد فقرا را جهت می‌دهد. این مجلس که در ۱۲۳۷ ش. تأسیس شد، وظایف متعددی برعهده دارد که یکی از آنها رسیدگی به امور گدایان است.

«در باب فقره و عجزه و مساکین آنچه به نظر اهالی مصلحت‌خانه مبارکه دولتی می‌رسد این است که مردهای ایشان بر دو قسم است: صحیح‌الاعضا و بعضی ناقص‌الاعضا و از قبیل کور و شل و لنگ و پیرمردها که آنها هم مثل ناقص‌الاعضا هستند». مقرر می‌شود که کدخدایان و کلانترها از گدایان سالم از نظر بدنی «التزامی بگیرند که به هیچ‌وجه سؤال [گدایی] نکنند. بعد از آنکه از گدایی ممنوع شدند ... پی کار و کاسبی و رعیتی خود خواهند رفت»، اما در مورد گدایان علیل «محروم بودن آنها چندان یمنی ندارد و تصدق و نذورات به ایشان دادن باعث دوام دولت ابد مدت قاهره خواهد بود. لهذا به این جهات متعرض و متحمل ایشان شدن درست نیست، لابد باید به حال خود باشند. خاصه در پایتخت و بلد اسلام که بدون جمعی از ایشان رفع و دفع بلیات و جهت دعای بقای وجود اقدس شهریاری خواهد بود» (آدمیت و ناطق، ۱۳۵۶: ۲۰۳).

بنابراین قانون، مقرر شد که کلانتران سیاهه‌ای از فقرای ناقص و علیل تهیه کنند تا دولت هرساله مساعدتی به آنها کند. همچنین بنا شد برای آنها مکانی مخصوص مشخص شود که دیگر در کوچه و بازار گدایی نکنند. اما در مورد سادات به دلیل «انتساب به خاندان نبوت یک نوع امتیازی از سایر فقرا داشتند و یک نوع احترامی از ایشان لازم بود»



به همین دلیل مقرر شد که اگر دیدند یکی از سادات در حال تکدی‌گری است؛ یک نفر سید از طرف امام جمعه معین شود و هر روز در معابر تردد کند و «هر سیدی که مشغول سؤال باشد به هر نحوی که خود می‌داند محروم و ممنوع دارد». این گزارش مصلحت‌خانه به ناصرالدین شاه فرستاده شد و شاه در حاشیه آن نوشت «همین‌طور معمول دارند» (روزنامه مصلحت‌خانه، ۲۹ جمادی‌الاول ۱۲۷۶، به نقل از آدمیت و ناطق، ۱۳۵۶: ۲۰۴-۲۰۳).

یکی دیگر از آغازین لحظات قانونگذارانه دوران قاجار تشکیل «مجلس اعانت» است. درباره این مجلس چنین آمده است: «در این اوقات که به واسطه خشکسالی و گرانی در بعضی از ممالک ایران آذوقه کمیاب و گران است مردم بی‌بضاعت از اوطان خود آواره و پریشان شده‌اند از جمله جمع کثیری به دارالخلافه تهران آمده و با کمال بینوایی به گدایی اشتغال یافته‌اند پس از تفویض رتبه نبیل صدارت عظمی بشخص جناب مستطاب مشیرالدوله صدراعظم چنان صلاح دیدند که فقرای مجتمعه دارالخلافه تهران را در منازل معینه جمع‌آوری نموده و درصدد حفظ جان آنها برآیند چنانچه قسمتی از آنها را چندی است در خارج دروازه دولاب و غیره مجتمع ساخته و همه روزه آذوقه آنها توسط مباشرین مخصوص به آنها رسانیده‌اند و خواهند رسانید و علاوه بر آن به‌دست خود اغلب ایام در میدان مشق و غیره به سایر فقرا که هنوز مجتمع نیستند تا سه چهار هزار نفر وجه نقد التفات فرموده‌اند و انشاءالله سایرین را نیز متدرجاً جمع و آسوده خواهند داشت و از آنجاکه در هر دولت از دول دور برای اعانت مساکین و فقرا مجلسی آراسته و اجزای امینی و در آن مرتب است که درخصوص اعانت فقرا گفتگو می‌نمایند در دارالخلافه نیز انعقاد این مجلس را مقرون به صواب دیده لهذا به علیقلی‌خان مخبرالدوله سرتیپ اول رئیس تلگرافخانه‌ای دولت علیه فرمودند که چنین مجلسی آراسته و دایر نمایند مشارالیه نیز اطاعت امر نموده و مجلسی در جنب تلگرافخانه دولت ترتیب داد» (روزنامه ایران، شماره ۵۶، ۲۵ رمضان ۱۲۸۸ ق (۱۲۵۰ ه. ش)، به نقل از نصیری، ۱۳۹۶: ۱۷۰).

مجلس اعانت مجموعه وظایفی دارد که ساماندهی فقرا و گدایان را دربرمی‌گیرد. این وظایف به شرح ذیل است: «مجلس اعانت اولاً به اعانت و آسوده داشتن فقرای تهران خواهد پرداخت اما به قسمی که سایر فقرا را فراموش ننماید بلکه پس از کفایت فقرای دارالخلافه هرگاه تنخواه زیاد آید به مصرف فقرای سایر ولایات خواهد رسید. دوم، تعداد نفوس فقرای دارالخلافه و شماره مرد و زن و بچه آنها باید مفصلاً معلوم گردد و معین شود که کدام‌یک صاحبخانه و کدام بی‌خانه می‌باشند.

سیم، برای حفظ فقرا و خدمات لازمه منازل آنها از جانب دولت و غیره، عمله چند معین و برای اداره آنها از مجلس اعانت رؤسا برقرار خواهد شد که هریک از رؤسا با یک قیمت از عملجات جمعی خود موافق قانون علی‌حده که نوشته خواهد شد مشغول خدمات به قسمت معین از فقرا شده و روزنامه یومیه خود را به مجلس رساند. چهارم، مساکن فقرا و مساکین در اطراف شهر معین می‌شود و بجهت حفظ سلامت هوا آنها را دورتر از یکدیگر و به منازل عدیده تقسیم خواهند نمود.

پنجم، عمله مخصوص این اداره خواه از نوکر دیوان‌خواه نوکر جدید مجبور و مأمور خواهد بود که گدایان کوچه و بازار دارالخلافه را بمساکن و منازل فقرای مجتمعه داخل سازند و منع کلی نمایند که در شهر تکدی موقوف باشد. ششم، مردم صحیح‌الاعضا از مرد و زن و بچه به فراخور حال خود داخل کارهای مخصوصه از قبیل زراعت و عملگی

و راه‌سازی و مکتب‌خانه و صنایع و غیره خواهند گردید.

هفتم، گدای تازه رسیده داخل شهر نخواهد شد بلکه به واسطه عملیات این اداره به مساکن فقرا سپرده خواهد شد به جهت اینکه فقرا کمتر به طرف تهران بیایند و در سایر ولایات هم در مقام حرکت فقرا بر خواهند آمد. هشتم تدارک آذوقه و ملزومات فقرا همه وقت چنانچه روز آن پیش از موقع حاضر و آماده خواهد بود» (روزنامه ایران، شماره ۵۶، ۲۵ رمضان ۱۲۸۸ ق. معادل آبان ۱۲۵۰ ش.).

نکته جالب توجه در این وظایف هشتگانه، توجه به موارد اول و هفتم است که آغازین لحظات خلق مرکز-حاشیه را پدید آورده است. تمرکز بر دارالخلافه و قرار دادن «فقرای سایر ولایات» در مرتبه بعدی و همچنین جلوگیری از ورود «گدای تازه رسیده» به تهران را شاید بتوان اولین لحظات برآمدن منطق مرکز-حاشیه در الگوی حکمرانی در ایران معاصر دانست. این اقدام‌ها هنوز هم در ایران معاصر طنینی جدی دارند و همچنان یکی از مهم‌ترین مسائل و آسیب‌های اجتماعی تلقی می‌شوند.

با تصویب قانون بلدیة در سال ۱۲۸۵ ه. ش مجموعه‌ای از دستورالعمل‌ها و سیاست‌ها تولید شد که در صدد مدیریت فقرا بودند. در وظایف بلدیة آمده است که «مراقبت در رفع تکدی و تأسیس دارالمساکین و دارالعجزه و مریضخانه‌ها و امثال آن». اداره صحیح و معاونت عمومی یکی از زیرشاخه‌های بلدیة بود و بخشی از وظایفش مدیریت فقرا بود. «اداره صحیح و معاونت عمومی در حوت ۹۹ تشکیل و سیزده پست امدادی برای معالجه فقرا و ضعفای شهر تأسیس نمود که علاوه بر معالجه دوی مجانی هم می‌دهند... به علاوه پست امدادی هم در حضرت عبدالعظیم و شمیران برای معالجه فقرای محلی تخصیص داده شده است. در اواسط برج عقرب ۳۰۰ مریضخانه که فعلاً دارای هفتاد و دو تخت‌خواب می‌باشد تأسیس شده و شعبات امراض داخلی و قسمت جراحی و امراض مسریه منقسم و به علاوه قسمت جداگانه مختص برای نسوان و کودکان می‌باشد که تابه حال متجاوز از ۱۱۰۶ نفر مریض فقیر پذیرفته و ۶۸ نفر عجاله تحت معالجه می‌باشند» (نیل قاز، ۱۳۸۸: ۱۰۱۱). وجه غالب عمل بلدیة «خیریه‌گرایانه» است. این نهاد به سمت تأسیس فضاهایی خیریه‌ای از قبیل: دارالایتام، دارالمساکین و کارخانه‌های بلدی که هریک کارهای خودشان را داشتند، گرایش داشت. دارالایتام برای نگهداری از یتیمان بود، دارالمساکین کارکرد اطعام داشت و کارخانه بلدی جایی بود که زنان و دختران فقیر در آنجا به خیاطی و قالی‌بافی و غیره می‌پرداختند. برای آنچه جلوگیری از «ترویج تنبلی و تن‌پروری» نامیده می‌شد این کارها به صورت اجباری انجام می‌شدند.

درمجموع آغازین لحظات سیاستگذاری و قانونگذاری درباره فقرا جنبه‌ای عمیقاً تنبیهی-خیریه‌گرایانه دارد. عمل قانونگذاری و سیاستگذاری به نظر می‌رسد که ناظر به فقر نیست و ناظر به مدیریت و کنترل فقیر است؛ حال این کنترل گاه وجه انضباطی و تنبیهی دارد و گاه در قالب فعلی خیریه‌گرایانه صورت می‌بندد. این گزاره بدان معنا است که فقر در این منطق سیاستگذارانه نه همچون پدیده‌ای ساختاری که همچون پدیده‌ای فردی دیده می‌شود که می‌باید مدیریت شود و به همین دلیل است که معطوف به ساماندهی فقرا عمل می‌کند و نه بازآرایی ساختار اقتصادی-اجتماعی. از این رو سیاست‌ها بر فقرا اعمال می‌شوند و سازوکارهای مولد فقر چندان مورد توجه قرار نمی‌گیرد.



جدول ۱. سیاست‌های شاخص مواجهه با فقر، فقیر و آسیب‌دیدگان اجتماعی از آغاز دوره ناصری تا پایان دوران قاجار

ردیف	قانون و نهاد (هـ ش)	نوع فعالیت	اهداف و اقدام عملی	تلقی از فقر و فقیر
۱	مجلس مصلحت‌خانه (۱۲۳۷)	خیریه‌ای - انضباطی	دسته‌بندی گدایان قادر به کار و ناتوان. برخورد انتظامی انضباطی با دسته اول و مجاز دانستن گدایی دسته دوم	فقر و فقیر به‌مثابه موضوع کار خیر تا محل انضباط شهر
۲	مجلس اعانت (۱۲۵۰)	خیریه‌ای - نوانخانه‌ای	ساماندهی، شناسایی و دسته‌بندی گدایان و تلاش برای پاکسازی دارالخلافه از متکدیان و مجتمع ساختن فقرا در مسکن	
۳	دستورالعمل نظمیه تهران (۱۲۵۷)	انضباطی - تنبیهی	برخورد انتظامی با متکدیان و بی‌خانمان‌ها	
۴	قانون بلدیه (۱۲۸۵)	خیریه‌ای - انضباطی	پاک‌سازی چهره شهر از تکدی‌گری، تأسیس دارالمساکین، دارالعجزه، مریضخانه و امثال آن	

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

به‌طور کلی در این دوره یعنی اواخر قرن ۱۳ و اوایل قرن ۱۴، فقر، گدایی و نداری به موضوع پژوهش و توجه، کنترل اداری، توجه دولتی و به‌عبارت بهتر مسئله حاکمیت تبدیل شد. در این صورت‌بندی فقر و فقیر با ماهیتی منفی ارزش‌گذاری شده و معنای فقر و فقیر مذموم و نکوهیده شمرده شده است و با برچسب‌هایی از قبیل مفت‌خور و تنبل و محل نظم اجتماعی و غیره تعریف شده است و از راهبردهای انضباطی - کنترلی، انقیادساز، نوانخانه‌ای و نهایتاً خیریه‌گرایانه استفاده شده است.

ب) فقر و فقیر به‌مثابه پریشانی عمومی:

مسئله فقر در آغازین لحظات قرن چهاردهم شمسی در منطقی سیاست‌گذارانه و قانونگذارانه رؤیت‌پذیر شده بود. یکی از اولین تصاویری که در این دوره از فقر و فقیر و تصویر آن در گفتار حکمرانان وجود دارد؛ مربوط به برنامه کابینه قوام‌السلطنه در ۱۳۰۰ شمسی است:

«متأسفانه باید اقرار نمود که مملکت ما از مهم‌ترین وسایل حیاتی که برای معیشت عمومی و رفع فقر و پریشانی و استقرار نظم و پیشرفت تجارت و تزوید عایدات اولین درجه ضرورت و لزوم را داشته محروم مانده است راه‌های عرابه‌رو معدود و آنچه فعلاً دایر است به اندک غفلت در قلیل مدتی خراب می‌شود و راه‌آهن که در دنیای متمدن امروز در حکم شرایین مملکت است که بدون آن جریان امور تجارتي و اقتصادی متوقف و حیات اجتماعی در خطر است در ایران وجود ندارد بدیهی است بعد از استقرار نظم و امنیت بزرگ‌ترین احتیاج مملکت به ایجاد و اصلاح وسایل ارتباطیه است یعنی ایجاد راه‌آهن و راه‌های عرابه‌رو که در این موضوع دولت مشغول مطالعات است که هرچه زودتر لوایح مفیده را به مجلس شورای ملی عرضه نماید. در اینجا لازم می‌دانم خاطر نمایندگان محترم را به فقر و پریشانی عمومی متوجه نمایم که علاوه بر اینکه کمی کار و زیادی روزافزون عده به کار از زمان متمادی به این طرف از جمله دردهای صعب‌العلاج

مملکت بوده بر اثر جنگ بین‌المللی تجاوز عساکر اجنبی و توالی امراض مسریه و قحطی و مسدود شدن طرف و ابواب تجارت و بالجمله نقصان زراعت و فلاحات این درد مهلک را به اقصی درجه تصور و تحمل رسانده است. علاج این وضعیت ازدیاد محصولات مملکتی و توسعه و استخراج منابع ثروت است و امروز موقعی که دولت اقدام جدی در این موضوع نموده برای توسعه فلاحات و ثروت‌های ارضی و مملکت نقشه‌های مفیده طرح و به مجلس شورای ملی تقدیم نماید لیکن بدیهی است برای مقاصد فوق تهیه پول و سرمایه لازم است و تهیه آن کاملاً مقدور نخواهد شد مگر به وسیله اصلاحات مالی و جلب سرمایه‌های خارجی» (پروگرام کابینه آقای قوام السلطنه مصوب ۲۰ عقرب ۱۳۰۰ شمسی).

برآمدن رضاخان با پایان جنگ جهانی اول و بحران‌هایی عمیق همچون قحطی همراه است. مسئله نان یکی از مسائل عمده آن سال‌هاست. مروری بر اسناد و گزارش‌ها نشان از اعتراضات مکرر به وضع نان و قحطی همراه است. روزنامه اخگر در مورد نان در اصفهان چنین می‌نویسد:

«در صورتی که اصفهان یکی از مهم‌ترین ولایات زراعتی و در اطراف آن بهترین گندم‌ها کاشت می‌شود، با این وجود نان اصفهان قابل خوردن نیست. نان این شهر به جای آرد گندم یا جو، ترکیبی از مقدار کمی آرد و تخم علف و شن و خاک می‌باشد و برای مردمی که اغلب باید نان خالی بخورند، یا با نان لبو و کشک امرار معاش کنند نیرویی باقی نخواهد ماند.» (روزنامه اخگر، ۲۳ آبان ۱۳۰۷، سال اول شماره ۱۳).

در سال ۱۳۰۸ ه. ش با اعتصاب کارگران نفت جنوب به علت بحران‌های معیشتی مواجهیم: «کارگران ایرانی وقتی می‌بینند منازل چوبی و حصیری آنها فاقد هرگونه اسباب زندگی است بی‌جهت آتش می‌گیرند و دست به اعتصاب می‌زنند» (بیات و تفرشی، ۱۳۷۰: ۱۲۹).

مسئله گرسنگی مداوم دهقانان از جمله مسائلی است که برخی مورخان ایران معاصر بر آن تأکید داشته‌اند. گزارش‌های آن دوره نشان از شدت و حدت بحران گرسنگی و فقر دارد؛ به طوری که برخی اسناد از «هجوم یک مشت زن و مرد گرسنه به انبار ارزاق» خبر می‌دهند و درخواست اعزام نیرو برای جلوگیری از شورش گرسنگان دارد. این سند بیان می‌کند که اگر به موقع از نیروی نظامی استفاده نشده بود «ممکن بود نصف شهر طرف حمله و چپاول ولگردان و گرسنگان شهر شده و بیش از ۵۰ نفر مجروح و مقتول گردد» (سند شماره ۲۹۰/۱۷۶، مورخ ۲۱ شهریور ۱۳۰۵). دوران پهلوی اول را می‌توان تکامل سیاست‌های انضباطی-خیریه‌گرایانه دوران قاجار دانست. در دوران پهلوی اول منطق عمل قانونگذارانه و سیاستگذارانه حول فقر شدت و حدت بیشتری می‌یابد و ساختاری انضباطی-تنبیهی از یک سو و خیریه‌گرایانه از دیگر سو دارد. تفاوت بنیادینی که این دوران با دوران پیشین دارد، بالا رفتن قدرت دولت مرکزی در اعمال قانون در گستره‌ای وسیع‌تر است.

یکی از آغازین قوانینی که در این دوران تصویب شده است، قانون «جمع‌آوری گدایان» است که در سال ۱۳۰۲ تصویب شده است. ذیل همین فرایند است که کمیسیونی برای جمع‌آوری فقرا تأسیس می‌شود. «تشکیل کمیسیونی جهت جمع‌آوری فقرا» با هدف «جمع‌آوری اعانه و نگاهداری آنها» صورت می‌گیرد. غایت این کمیسیون اگرچه در سطح اول ادعا می‌کند که بنا دارد فقرا را جمع‌آوری و «وسایل آسایش آنها را فراهم آورد» اما در عبارات بعدی به صراحت منظور خود را چنین بیان می‌کند که «یک دارالعجزه و مریضخانه دائمی تأسیس شود که بعدها به هیچ وجه در شهر و



معابر عجزه و مساکینی دیده نشود» (تشکیل کمیسیونی جهت جمع‌آوری فقرا، سند شماره ۲۹۰/۱۱، وزارت کشور، مورخ ۱۳۰۲ ش). این منطق سیاست تصفیه‌سازی هم‌ارز منطق خیریه‌گرایانه و تنبیهی عمل می‌کند. مسئله اساسی پاک‌سازی چهره شهر از فقر و فقیر است و در عمل مبارزه با فقرا ایده اصلی این منطق سیاست‌گذارانه را شکل می‌دهد. در قانون مجازات عمومی (۱۳۰۴ مصوب کمیسیون عدلیه) گدایی و ولگردی جرم‌انگاری می‌شود اما در تعریف ولگردی چنین گفته می‌شود که «ولگرد کسی است که مسکن و مأوا مخصوص و یا وسیله معاش معلوم و یا شغل و یا حرفه معینی ندارد، مگر اینکه سن او از پانزده سال تجاوز نکرده باشد» (قانون مجازات عمومی مصوب ۲۳ دی ماه ۱۳۰۴ - ۷ بهمن ماه ۱۳۰۴ کمیسیون عدلیه).

قانون اصلاح مواد ۱۰ - ۱۱ - ۱۲ - ۱۷۳ - ۲۷۳ قانون کیفر عمومی مصوب ۴ مرداد ماه ۱۳۲۲
«ماده ۲۷۳ تحت دو ماده بقرار زیر تغییر می‌یابد. ماده ۲۷۳ - کسانی که وسیله معاش معلوم ندارند و از روی بی‌قیدی و تنبلی درصدد تهیه کار برای خود بر نمی‌آیند ولگرد محسوب می‌شوند- ولگردی خلاف و مجازات آن مطابق باب چهارم قانون کیفر عمومی است. ماده ۲۷۳ مکرر - دولت مکلف است اشخاص مذکور در ماده (۲۷۳) را به کار مناسب وادار نماید - در صورتی که از قبول کار امتناع نمایند و یا برای طفره از کار فرار کنند به حبس تأدیبی از ۱۱ روز تا سه ماه و یا پنجاه تا دویست ضربه شلاق محکوم می‌شوند- شلاق روزی بیش از پنجاه ضربه نباید زده شود»

این قانون در ۴ مرداد ۱۳۲۲ اصلاح می‌شود و در تعریف ولگرد چنین آمده است که «کسانی که وسیله معاش معلوم ندارند و از روی بی‌قیدی و تنبلی درصدد تهیه کار برای خود بر نمی‌آیند ولگرد محسوب می‌شوند- ولگردی خلاف و مجازات آن مطابق باب چهارم قانون کیفر عمومی است. در ماده (۲۷۳) ولگردی خلاف محسوب می‌شود و مجازات «خلاف» در ماده (۲۷۶) این‌طور بیان شده است:

«نسبت به کلیه امور خلافی از قبیل ... و همچنین راجع به ولگردی و گدایی و ... وزارت داخله نظام‌نامه لازمه تهیه نموده و به‌موقع اجرا گذاشته خواهد شد ولی در هر حال مجازاتی که به‌موجب نظام‌نامه مزبوره مقرر می‌شود؛ نباید از یک روز حبس و سه قران غرامت کمتر و از یک هفته حبس و پنج تومان غرامت بیشتر باشد».

منطق تعریف ولگرد چنان است که عملاً «فقر» را در دایره «ولگردی» جای می‌دهد و از این‌رو شدت و حدت برخورد انضباطی - تنبیهی با فقیر را بیش‌ازپیش می‌کند. آنچه در این قوانین «ولگرد» نامیده می‌شود؛ معادل امروزی آن گویی «بی‌خانمانی» است که در عمل جرم‌انگاری می‌شود. ماجرای جداسازی و برخورد انضباطی با فقرا و «مساکین» به همین جا ختم نمی‌شود. ماده سوم قانون متحدالشکل نمودن البسه اتباع ایران در داخل مملکت چنین می‌گوید:

«ماده سوم - متخلفین از این قانون در صورتی که شهرنشین باشند به جزای نقدی از یک تا پنج تومان و یا به حبس از یک تا هفت روز در صورتی که شهرنشین نباشند به حبس از یک تا هفت روز به حکم محکمه محکوم خواهند گردید. وجوه جرائم مأخوذه از اجرای این ماده در هر محل توسط بلدیه آنجا مخصوص تهیه لباس متحدالشکل برای مساکین آن محل خواهد بود» (قانون متحدالشکل نمودن البسه اتباع ایران در داخله مملکت مصوب ۶ دی ماه ۱۳۰۷).

در قانون نظام‌نامه بلدیه مصوب کمیسیون داخله مجلس شورای ملی مورخ ۶ خرداد ماه ۱۳۰۹ بلدیه از یک‌سو

موظف است «مریضخانه‌ها، دارالمساکین و دارالمجانین و سایر مؤسسات خیریه» را توسعه دهد و ازسوی دیگر، باید جلوگیری از تکدی و واداشتن متکدیان به کارهای صنعتی» را پیش ببرد.

اصلی‌ترین ابزار رسیدگی به فقرا، جمع‌آوری اعانه از طریق چاپ قبض، رسیده‌ای مهمور، دعوت از اعیان شهرها و برپایی مراسم تفریحی است. تفاوت این اقدام‌ها با اقدام‌های قبل از آن، در این است که از همگان و از هر قشری برای شرکت در این فرایند جمع‌آوری صدقات دعوت می‌شد.

«عنایت ویژه به از بین بردن چهره کره فقر به معنای انجام این مهم به هر قیمتی نبود. دقیق‌تر اینکه دولت، ضمن ایجاد بستر منظمی از راهکارها و سیاست‌های تأمینی در رسیدگی به وضع فقرا به‌منظور جلوگیری از تن‌پروری و روزمرگی و همچنین برخورد با عادی شدن مفت‌خواری توسط افراد فقیر تحت پوشش خدمات رفاهی رایگان، از مستمندان کارآمد و با تعیین میزان توانایی هریک از آنها برای انجام دادن امور عام‌المنفعه از قبیل راه‌سازی و خیابان‌بندی و شهرسازی استفاده می‌نمود. از دید دولت وضعیت سائلین و گدایان کوچه‌های تهران واقعاً خجالت‌آور بود و چون در آن زمان اداره بلدیة پیش‌ازپیش درصدد تنظیف و اتساع معابر بود، ضروری می‌دید که اقدام مؤثری هم در جمع‌آوری این گروه از اشخاص بنماید. تعدادی از این افراد که عادت به تنبلی و مفت‌خواری کرده و هروقت هم کار باشد (مانند همان موقع که بنایی در شهر زیاد شده بود) حاضر به کسب درآمد از راه مشروع نبودند. لذا مقرر شد تا دولت با اجبار ایشان را وادار به کار نماید. یک دسته دیگر، عاجز و بیچاره بودند که باید در دارالعجزه از آنها نگهداری می‌شد و درضمن کاری مناسب قوای بدنی برایشان تهیه می‌کردند و جمعی دیگرشان مهاجرین ولایات به‌شمار می‌آمدند که به خیابان‌های تهران حمله‌ور شده و راه معاش را فقط گدایی تشخیص داده بودند. این کار به‌مثابه از بین رفتن آبروی اهالی تهران شمرده می‌شد که با حضورشان تحمل مناظر رقت‌انگیزی را برای همه موجب شده بودند. ازاین‌رو، مقرر شد چون عملاً و با توجه به وضعی که حادث شده بود، این مردم تهران بودند که به نگهداری فقرای شهر اشتغال داشتند، و اداره بلدیة که موظف به اجرای وسایل راحتی و آسایش آنها بود به‌خاطر کمبود بودجه لازم دچار مشکلات متعددی بود، باید دولت به‌صورت ضرب‌الاجل و با پذیرش این مسئولیت وجوه لازمه را تهیه و به‌منظور اجرای وظایف به‌دست بلدیة می‌داد» (شفق سرخ، ۲۲ مرداد ۱۳۰۷، به نقل از ملک‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۰۴).

تلاش برای بیرون‌گذاری فقیر ذیل تعبیری همچون ولگرد، متکدی و درنهایت تلاش برای پوشاندن لباس متحدالشکل به «مساکین» اوج عمل قدرت انضباطی برای برخورد انگل‌شناسانه و تصفیه‌ساز با مسئله فقر و فقیر در این دوران است. ترکیب استراتژی تنبیهی، اردوگاهی و کار اجباری با توسعه مراکز خیریه‌ای، جدی‌ترین مکانیسم قانونگذارانه مواجهه با فقر و فقیر در این سال‌هاست.

در چنین شرایطی، بحران‌های اقتصادی مدام در حال تولید فقیر هستند و ازسوی دیگر، فرایندهای تنبیهی و انضباطی نیز به جریان افتاده‌اند. فرایندهای انضباطی و تنبیهی که فقرا را ذیل کلماتی همچون: ولگرد، متکدی، اشرار، بیمار، عاجز و ... مفهوم‌پردازی می‌کنند و بنا دارند آنها را ذیل دو فرایند خیریه‌گرایانه و تنبیهی ساماندهی کند.

در این مسیر است که زبان توصیف فقر و فقیر تغییر می‌کند و از معانی عرفانی و اخلاقی آن جدا می‌شود و صورت‌بندی جدیدی از مفهوم فقر و فقیر ظهور می‌کند. حاکمیت برای تصفیه جامعه و اعمال قدرت و سرکوب، انقیاد



و سلطه خود بر فقرا، با عمل برچسب‌زنی به یکباره این گروه اجتماعی را از جامعه منفک و درون مراکز اقامت اجباری محبوس می‌کند. برای این کار، فقرا را با عناوین^۱ مختلفی مانند مزاحم، محل نظم، مجرم، تنبل و مفت‌خور و عاجز و بیمار خطاب قرار داده‌اند. ذکر این نکته لازم است که وضعیت داخلی مراکز نگهداری فقرا نه تنها خوشایند نیست، بلکه به‌نحوی می‌توان از آنها به‌عنوان «دارالفقرهای مرگبار» نیز یاد کرد. از ویژگی‌های دیگر این گونه مراکز، نگهداری گروه‌های مختلف، در کنار هم و در یک مکان است. فقرا با هر جنسیت، سن و از هر منشأ اجتماعی در هر وضعیتی، سالم و یا معلول یا مریض به این مراکز وارد می‌شدند، مجرمان، معتادان، بی‌کسان و... «... برای نگهداری اشخاص ناتوان و عاجز و آنهایی که به‌واسطه ابتلا به عیوب اخلاقی، لوازم زندگانی خود را اکنون با این وسیله تحصیل می‌نمایند، محل مخصوصی به اسم دارالمساکین تأسیس شد»^۲. در مورد وضعیت فقرایی که در کارخانه بلدیہ کار می‌کردند نیز گزارش شده است که «کارگران در کارخانه‌های بلدی به‌کلی آزاد بوده و به‌هیچ‌وجه تابع مقررات و انتظامات صنفی و غیره نمی‌باشند» (به نقل از عنبری، پیری، ۱۳۹۸).

ماده (۲۲) قانون سجل احوال
به هر ورقه هویتی که داده می‌شود و هر سواد مصدق یا تصدیقی که در دفاتر سجل احوال به اشخاص ذی‌نفع ممکن است داده شود یک قران تمبر الصاق می‌شود و فقرا به تصدیق نظمیه یا شعبات آن در شهرها و نایب‌الحکومه در قصبات و کدخدا در دهات از تأدیہ وجه تمبر معاف خواهند بود». (۱۴ خرداد ۱۳۰۴) «ماده واحده - به وزارت مالیه اجازه داده می‌شود که از محل اضافات و صرفه‌جویی‌های ۱۳۰۵ مبلغ چهل هزار تومان برای اعزام طبیب و سایر حوائج صحی ولایات تحت اختیار رئیس کل صحیه گذارده که به مصرف برساند. تبصره - اطبایی که به ولایات اعزام می‌شوند مکلفند فقرا و مساکین را در حوزه مأموریت خود مجاناً معالجه نمایند متخلفین مطابق قوانین جاریه مملکتی مجازات خواهند شد» (مصوب ۲۹ تیرماه ۱۳۰۶ شمسی).

در ماده (۲۲) قانون سجل احوال مصوب ۱۴ خرداد ماه ۱۳۰۴ شمسی ذیل فصل چهاردهم آمده است که «به هر ورقه هویتی که داده می‌شود و هر سواد مصدق یا تصدیقی که در دفاتر سجل احوال به اشخاص ذی‌نفع ممکن است داده شود

۱. این عناوین شامل موارد ذیل است (عنبری، پیری: ۱۳۹۸): فقیر به‌مثابه مزاحم: دسته‌ای از این گزاره‌های مشروعیت‌بخش به این امر اشاره دارد که فقرا انسان‌هایی مزاحم هستند، بنابراین هدف باید دور نگه داشتن افراد فقیر از جامعه به‌منظور جلوگیری از مختل کردن نظم عمومی باشد.

فقیر به‌مثابه مُخِل: در برخی اسناد، گزاره‌هایی که برای توجیه جمع‌آوری فقرا و نگهداری آنها در مراکز اجباری نگهداری فقرا وجود دارد این است که آنها محل و برهم زننده سیمای ظاهری شهر هستند: در سندی رسمی از وزارت داخله آمده است: «ایالت عظمی با حالت فقر و فلاکتی که از عجز و فقرای شهری مشاهده می‌فرمودند و بی‌نهایت در انتظار داخله و خارجه موجب «رقت» و در این شهر که اعیان مبتلای انواع سختی بودند فقرا و عجزه شب‌ها و روزها در معابر از گرسنگی و سرما تلف می‌شدند امر به تأسیس و تدویر دارالعجزه فرموده در تحت نظام و آراستگی مخصوص و با ریاست وقارالدوله که از اشخاص نوع خون صالح این مملکت است در کاروانسرای شاه میرعلی حمزه که خالصه دولت است عجزه را از زن و مرد دعوت فرمودند در تحت مر و ترتیب و تدوین دفتر مخصوص و اجزا لازم امروز قریب ۹۰۰ نفر در آنجا معاش می‌نمایند...» (سند شماره ۲۴۰۳۶۱۸ مرکز آرشیو).

فقیر به‌مثابه مجرم: در برخی اسناد، برای توصیف این گروه‌ها، آنها را مجرم می‌پندارند و گاهی آنها را «زندانیان» نیز نامیده‌اند. فقیر به‌مثابه تنبل و مفت‌خور: ازجمله برچسب‌های دیگری که به فقرا زده شده و از قضا بسیار هم مورد استفاده بوده، برچسب‌هایی همانند مفت‌خور، تنبل، عاطل، بیکار و بی‌عار بوده است.

فقیر به‌مثابه عاجز و بیمار: همچنین در برخی اسناد «عجزه»، «عاجز»، «مریض»، «بیمار»، «بی‌زبان»، «ابتلا به عیوب اخلاقی» و «ضعیف و کم بنیه بودن» از مقوله‌های مشروعیت‌بخش صورت‌بندی جدید فقر و فقیر به‌شمار می‌روند. علاوه بر موارد بالا مطالعه اسناد جمع‌آوری شده در این دوران نشان داد که از برچسب‌های دیگری نیز برای خلق این صورت‌بندی جدیدی از فقرا استفاده شده است: برچسب‌هایی همانند مسکین، بینوا، مستمند، بیچاره، بی‌کس، بی‌بضاعت، اراذل، بی‌استطاعت و بی‌خانمان و آواره.

۲. مجله بلدیہ، سال اول، برج اسد، ۱۳۰۰، شماره ۱۰، ۱۱ / مجله بلدیہ، سال سوم، ۱۵ حوت ۱۳۰۳، شماره ۶، ۴ / همان: سال اول، ۱۹ جوزا ۱۳۰۰، شماره ۱، ۹ / روزنامه اطلاعات، سال دوم، ۱۳ آذر ۱۳۰۴، شماره ۳۷، دارالعجزه / روزنامه شفق سرخ، شماره ۳۱۸: ۲، اردیبهشت سال ۱۳۰۴، «راجع به فقرا / روزنامه شفق سرخ، ۳ آذر، ۱۳۰۴، شماره ۴۰۶، ۲، «جمع‌آوری فقرا» (اسناد شماره ۲۹۰۴۹۹۸؛ ۲۹۰۴۹۹۸ و ۲۹۲۳۹۸۵۴ مرکز آرشیو).

یک قران تمبر الصاق می‌شود و فقرا به تصدیق نظمیه یا شعبات آن در شهرها و نایب‌الحکومه در قصبات و کدخدا در دهات از تأدیه وجه تمبر معاف خواهند بود». منطق خیریه‌گرایانه در «قانون اجازه پرداخت چهل هزار تومان برای اعزام طبیب و سایر حوائج صحی ولایات» نیز قابل ردگیری است. این فرایند را در قوانین دیگری نیز می‌توان جستجو کرد برای مثال مطابق ماده (۲۸) قانون مدنی سال ۱۳۱۳ «اموال مجهول‌المالک با اذن حاکم یا مأذون از قبل او به مصارف فقرا می‌رسد (قانون مدنی مصوب ۶ بهمن و ۲۷ و ۲۱ اسفند ۱۳۱۳ و ۱۷ و ۱۹ و ۲۰ فروردین ماه ۱۳۱۴ شمسی).

در ماده (۱۶) قانون راجع به جلوگیری از احتکار مصوب ۲۷ اسفند ماه ۱۳۲۰ چنین آمده است: «صدی پنجاه از جرائم حاصل از این قانون برای توزیع دارو به‌طور رایگان بین فقرا کشور به‌وسیله وزارت بهداشتی به مصرف خواهد رسید».

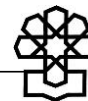
قانون مدنی مصوب ۶ بهمن و ۲۷ و ۲۱ اسفند ۱۳۱۳ و ۱۷ و ۱۹ و ۲۰ فروردین ماه ۱۳۱۴ شمسی
«۱۳۱۳ - شهادت اشخاص ذیل پذیرفته نمی‌شود:
۱. محکومین به مجازات جنایی.
۲. محکومین به امر جنحه که محکمه در حکم خود آنها را از حق شهادت دادن در محاکمه محروم کرده باشد.
۳. اشخاص ولگرد و کسانی که تکدی را شغل خود قرار دهند.
ماده ۲۸ - اموال مجهول‌المالک با اذن حاکم یا مأذون از قبل او به مصارف فقرا می‌رسد».

جایگاه فقیر نیز در قانون مدنی ۱۳۱۴ به‌شکلی است که از یک‌سو، با قرارگیری ذیل مقوله ولگرد و متکدی فاقد وجهی حقوقی برای شهادت دادن است و در ماده (۲۸) مجدداً ذیل فرایندی خیریه‌گرایانه قرار می‌گیرد.

جدول ۲. سیاست‌های شاخص مواجهه با فقر، فقیر و آسیب‌دیدگان اجتماعی در دوره پهلوی اول

ردیف	عنوان قانون	نوع فعالیت	اهداف و اقدام عملی	تلقی از فقر و فقیر
۱	قانون جمع‌آوری گدایان (بلدیه و نظمیه) ۱۳۰۲	انضباطی - خیریه‌ای	جمع‌آوری گدایان و بی‌خانمان‌ها از سطح شهر	فقر و فقیر به‌مثابه پیرشانی عمومی
۲	قانون مجازات عمومی (کمیسیون عدلیه) ۱۳۰۴ بازنگری ۱۳۲۲	تنبیهی - انضباطی	حبس تأدیبی از ۱۱ روز تا سه ماه و یا پنجاه تا دویست ضربه شلاق برای آنچه ولگردی نامیده می‌شود. ولگرد کسی است که شغل و محل اسکان ندارد.	
۳	نظام‌نامه بلدیه ۱۳۰۹	انضباطی - خیریه‌ای	بسط و گسترش مراکز نگهداری اعم از دارالمساکین و دارالعجزه و جلوگیری از تکدی و واداشتن متکدیان به کارهای صنعتی	
۴	تشکیل کمیسیون جمع‌آوری فقرا	تنبیهی - انضباطی	جمع‌آوری و حبس متکدیان و ولگردها در دارالعجزه	

مأخذ: همان.



این مجموعه قوانین یا درصدد بیرون‌گذاری فقیر از نظم اجتماعی هستند که با مکانیسم‌های تصفیه‌سازی و اردوگاهی قابل توضیح‌اند و یا با تبدیل کردن فقیر به جایگاه کار خیر، مسئله رفع فقر را از سر حکمران و حکمرانی باز می‌کنند. در بهترین حالت، فقیر را می‌توان از پرداخت هزینه ثبت احوال معاف کرد، پزشک را به درمان مجانی فقیر مجبور کرد و یا اموال مجهول‌المالک را بین فقرا تقسیم کرد. در نهایت هم فقرای بی‌خانمان را در دارالعجزه و دارالمساکین جمع کرد. منطق حاکم بر این فرایند قانونگذاری، تداوم همان منطقی است که از دوران ناصرالدین‌شاه آغاز شده بود و با فرایند موسوم به «تنظیمات» هم‌ارز بود؛ اما از نظر شبکه تنبیهی و انضباطی بسیار خشن‌تر و فراگیرتر عمل می‌کند. به عبارت دقیق‌تر تصویری که در برنامه اول قوام به قالب مبارزه با فقر ارائه می‌شود در عمل سیاستگذارانه به صورت مبارزه با فقر درمی‌آید. در این دوره استراتژی‌های قجری در قالب مکانیسم‌های دولتی وسیع به کار گرفته می‌شوند و اوج بروزش در تصویب قانون «جمع‌آوری فقرا» دیده می‌شود (بنگرید به عنبری و پیری، ۱۳۹۸).

در این دوره، استراتژی و تکنولوژی اصلی حاکمیت در مواجهه با فقر «تصفیه جامعه» و «حبس» فقرا بوده است. استراتژی که برای اولین بار در تاریخ ایران به کار گرفته می‌شود. همان‌طور که گفته شد از اواخر قرن سیزدهم و به طور اخص آغاز قرن چهاردهم زندگی فقرا تابع گزینش‌های سیاسی و دستکاری حکومت شد. یکی از مهم‌ترین تکنیک‌های مدیریت فقر در این دوره تأسیس مراکز نگهداری اجباری برای فقرا یا دارالفقراهاست که گاه نوانخانه، دارالمساکین، مسکین‌خانه، گرمخانه، اندرزگاه، شفاخانه، مهمانخانه و... نیز نامیده می‌شوند. طی مدت کوتاهی افراد بسیار زیادی در این مراکز محبوس شدند. قدرت مطلقه، احکام سلطنتی دایر بر حبس صادر می‌کرد و افراد را دلبخواه و بدون محاکمه در بند می‌انداخت. ایجاد چنین نهادهایی به منظور پیشبرد همان هدف اصلی یعنی «تصفیه جامعه» از گروه‌هایی است که نمی‌توانند در داخل قواعد و صورت‌بندی جدید ایجاد شده جای گیرند: هدف این بود که از طریق کاربرد دقیق تکنیک‌های اداری، دانش و قدرت، بدن و جسم فقرا را مدیریت کنند و آنها را به ابدانی رام و مفید تبدیل کنند. متأسفانه آمار دقیقی از کل این مراکز وجود ندارد، ولی گستردگی این گونه اقامتگاه‌ها را می‌توان با حجم انبوه پرونده‌های آنها در شهرهای کوچک و بزرگ ایران ملاحظه کرد^۱ (به نقل از عنبری و پیری، ۱۳۹۸).

ج) فقر و فقیر به مثابه مانع پیشرفت و توسعه:

در این دوره اگرچه مسائلی همچون تکدی‌گری و خیابان‌خوابی وجود دارند؛ اما با چرخشی در منطق گفتمانی مواجهیم که ایده پیشرفت و توسعه را در محور دارد. در این دوره استراتژی‌های نوانخانه‌ای همچنان پابرجا هستند. «در سال ۱۳۴۶ به تدریج مشکل وجود اطفال بی‌سرپرست و سرراهی معلولین بیماران روانی، متکدیان و ولگردانی که قادر به تأمین زندگی خود نیستند، موجب نگرانی اهالی شهر شد، تا اینکه در سال ۱۳۴۰ کلیه درماندگان در مرکزی به نام (مستمندخانه) امین‌آباد جمع‌آوری و نگهداری می‌شدند و بعدها به سال ۱۳۳۷ مرکز امین‌آباد را به قسمت‌های مجزایی تقسیم و نگهداری اطفال را به سازمان تربیتی شهر تهران و ناتوانان و ولگردان و متکدیان را به اردوی کار کشور که به

۱. اسناد شماره: ۳۹۳۳۹۳۷۵؛ ۲۹۳/۹۶؛ ۱۵۴/۲۹۰۴۹۹۸؛ ۲۹۳۶۰۰۳۲ و ۲۹۳۲۹۸۵۴ مرکز آرشیو؛ سند شماره ۱۱۷۹۰ آرشیو مجلس شورای اسلامی؛ شماره‌های روزنامه اطلاعات: سال اول، ۸ آذر ۱۳۰۵، شماره ۹۱، ص ۲؛ سال دوم، ۱۳ آذر ۱۳۰۶، شماره ۳۷۴، سال دوم، بهمن ۱۳۰۶، شماره ۴۱۵، ۳؛ سال دوم، ۱۵ بهمن ۱۳۰۶، شماره ۴۲۳، ۳؛ سال دوم، ۱۶ بهمن ۱۳۰۶، شماره ۴۲۴، ۲؛ سال دوم، ۱۷ بهمن ۱۳۰۶، شماره ۴۲۵، ۱؛ سال دوم، ۲۳ بهمن ۱۳۰۶، شماره ۴۲۹، ۲؛ روزنامه شفق سرخ: شماره‌های ۶۵۱، ۲؛ آذر سال ۱۳۰۵؛ ۸ آذر ۱۳۰۶، شماره ۸۷۱؛ ۱۲ بهمن ۱۳۰۴، شماره ۴۴۷، ۲.

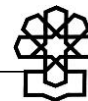
کانون کارآموزی تغییر نام داده است و نگهداری و درمان بیماران روانی را به بیمارستان روانی رازی واگذار کردند. قبل از سال ۱۳۳۸ کودکان و بزرگسالان با هم توأم زندگی می‌کردند ولی در این سال این دو گروه از هم جدا نگهداری می‌شدند» (چگونگی پیدایش و تکامل سازمان تربیتی شهرداری پایتخت، ۱۳۵۰: ۷۱۷).

قانونگذار برای اولین بار، با تعریف جرم ولگردی، در سال ۱۳۲۲، مقرراتی را برای مقابله با ولگردهای متکدی فراهم کرده است. براساس ماده (۲۷۳) قانون مجازات عمومی (الحاقی ۱۳۲۲) «ولگرد کسی است که مسکن و مأوا مخصوص یا وسیله معاش معلوم و یا شغل یا حرفه معینی ندارد، مگر اینکه سن او از پانزده سال تجاوز نکرده باشد.» البته قانونگذار در تصویب قانون مجازات عمومی، جرائم را به سه دسته خلاف، جنحه و جنایت تقسیم کرده بود و براساس همین تقسیم در ادامه ماده (۲۷۳) مقرر کرده بود که «ولگردی خلاف محسوب است».

مجازات «خلاف» هم در ماده (۲۷۶) این قانون این‌گونه تقنین شده بود که «نسبت به کلیه امور خلافی از قبیل ... و همچنین راجع به ولگردی و گدایی و ... وزارت داخله نظام‌نامه لازمه تهیه نموده و به‌موقع اجرا گذاشته خواهد شد ولی در هر حال مجازاتی که به‌موجب نظام‌نامه مزبوره مقرر می‌شود، نباید از یک روز حبس و سه قران غرامت کمتر و از یک هفته حبس و پنج تومان غرامت بیشتر باشد». درواقع با تصویب این قانون، برای گدایی و ولگردی بین یک تا پنج روز حبس و مقداری جزای نقدی با توجه به ارزش پول در آن دوران در نظر گرفته شد. این قوانین تا سال ۱۳۷۵ پا برجا بود تا اینکه با تصویب قانون مجازات اسلامی (کتاب پنجم در تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده) قانونگذار رویه جدی‌تری را برای مقابله با تکدی‌گری و گدایی در نظر گرفت و با جرم‌انگاری آن، حبس و مجازات سنگین‌تری را هم نسبت به قوانین قبلی وضع کرد.

براساس ماده (۷۱۲) قانون مجازات اسلامی «هرکس تکدی یا کلاشی را پیشه خود قرار داده باشد و از این راه امرار معاش نماید یا ولگردی نماید به حبس از یک تا سه ماه محکوم خواهد شد و چنانچه با وجود توان مالی مرتکب عمل فوق شود، علاوه بر مجازات مذکور کلیه اموالی که از طریق تکدی و کلاشی به‌دست آورده است، مصادره خواهد شد». در ادامه نیز قانونگذار به موضوع سوءاستفاده از کودکان برای تحریک احساسات عمومی و انجام گدایی واکنش نشان داد و در حکم مجزایی در ماده (۷۱۳) مقرر کرد که «هرکس طفل صغیر یا غیررشیدی را وسیله تکدی قرار دهد یا افرادی را به این امر بگمارد به سه ماه تا دو سال حبس و استرداد کلیه اموالی که از طریق مذکور به‌دست آورده است، محکوم خواهد شد». علاوه بر این براساس ماده (۱۶) قانون گذرنامه مصوب اسفندماه سال ۱۳۵۱ متکدیان ممنوع‌الخروج شده‌اند. در این خصوص این ماده قانونی مقرر کرده است که «به اشخاصی که در خارج از ایران به سبب تکدی یا ولگردی یا ارتکاب سرقت و کلاهبرداری و یا هر عنوان دیگر دارای سوء شهرت باشند هیچ نوع گذرنامه برای خروج از کشور داده نمی‌شود».

بخش عمده‌ای از راهبردهای خیریه‌گرایانه ذیل شهرداری تهران تعریف شده بود و به‌نوعی تداوم همان منطق بلدی‌محسوب می‌شود. این دوره با سقوط کشاورزی و بالا رفتن فقر در نتیجه اصلاحات ارضی مورد وفاق بسیاری از پژوهشگران تاریخ معاصر است (برای مثال بنگرید به عمید، ۱۳۸۱؛ عظیمی، ۱۳۶۱؛ کاتوزیان، ۱۳۹۳) این سقوط با فراگیر شدن مهاجرت روستاییان به شهر و گسترش بیکاری، حاشیه‌نشینی و فقر همراه شد. این فرایند فقر در روستا را



نیز تشدید کرد و به بروز بیکاری در شهر منجر شد.

«پس از گذشت یک دهه از اصلاحات [ارضی] متوسط درآمد اکثر روستاییان بسیار پایین بوده و درآمد حدود نیمی از مردم روستا، در همان دوره، حتی از میزان مصرف سرانه آنها، که حدود ۱۲۰ دلار بود کمتر شده بود. این بدان معنا است که این افراد که عمدتاً کارگران بی‌زمین و کشاورزان خرده‌پا بودند، حتی قادر به تأمین مقدار متوسط خود نبودند؛ مقدار مصرفی که پایین‌تر از مصرف در سطح ملی بود» (عمید، ۱۳۸۱: ۱۹۹).

به عبارت دقیق‌تر، به نظر می‌رسد که جریان فقرسازی، هم‌ارز جریان مهاجرت و کاهش درآمد روستایی است. سوداگر (۱۳۶۹) در پژوهش خود درباره آنچه «گسترش روابط سرمایه‌داری در ایران» می‌نامد نشان می‌دهد که: «پیدایش مراکز جدید کار، تأسیس واحدهای تازه صنعتی در شهرها، رونق کارهای ساختمانی، راه‌سازی و گسترش مبادلات بازرگانی از سویی و فقر مطلق روستاییان، خشکسالی‌های پی‌درپی، نامتعادل بودن نسبت شمار کشاورزان به سطح اراضی مزروعی، از دست دادن هر نوع امیدی به آینده کشت و کار و به‌دست آوردن زمین از سوی دیگر، نیروی فعال روستایی را از خانه و کاشانه خود راند و برای به‌دست آوردن کار گروه‌گروه روانه شهرها و مراکز کار کرد» (سوداگر، ۱۳۶۹: ۷۴۵).

در گزارش‌هایی که در مورد شکل‌گیری کارگری روزمرد وجود دارد آورده شده است که:

«در تهران پرولتاریای صنعتی به‌تازگی شکل گرفته و پا به عرصه وجود نهاده است. معمولاً این عده از روستاهای ایران برخاسته‌اند: زیرا از هر سه کارگر فقط یکی در شهر متولد شده است. از این گذشته، از هر ۱۰ کارگر تنها یک نفر متولد تهران می‌باشد و از هر ۲۰ خانواده کمتر از یکی از آنها از ۲ نسل پیش به این طرف در تهران ساکن شده‌اند. این تنها صنعت جدید نیست که به‌عنوان یک پدیده تازه در برابر روستایی متجلی می‌گردد، بلکه کلیه جنبه‌های زندگی در پایتخت برای او بیگانه و تازه هستند» (سوداگر، ۱۳۶۹: ۷۴۶).

این فرایند به گسترش حاشیه‌نشینی و آلونک‌نشینی منجر شد، بالا رفتن نیروی کار، سطوح دستمزد را پایین آورد و همین مسئله به بروز فقر گسترده در فرودستان شهری منجر شده بود. تا اواسط دهه ۵۰ تهران با جمعیتی ۵ میلیونی دارای حدود ۵۰ محله تهی‌دست‌نشین و حاشیه‌نشین شده بود که در نیمه جنوبی تهران گسترش می‌یافتند (بیات، ۱۳۹۱: ۵۸). در همین راستا برخی صاحب‌نظران نیز بیان داشته‌اند که فرایند گسترش شیوه تولید صنعتی و اصلاحات ارضی در کنار گسترش شهرها و مهاجرت گسترده، به بروز بیکاری گسترده نیز منجر شده بود. این فرایند بیکاری را به یکی از معضلات عمده ایران تبدیل کرده بود. به‌طوری‌که از کل جمعیت (۳۰/۸ میلیون نفر) در سال ۱۳۵۱ (۱۷/۹ میلیون نفر شهری و ۱۲/۹ میلیون نفر روستایی)، حدود ۴۷ درصد از جمعیت شهری و ۴۳ درصد از جمعیت روستایی دچار فقر تغذیه‌ای بودند (عبداللهی، ۱۳۹۵: ۱۳۷).

در همین فضا است که مجموعه قوانین و مقرراتی وضع می‌شود که ناظر به فقر و فقیر عمل می‌کنند. نکته جالب توجه در این دوره این است که «ایده فقرزدایی» تبدیل به ایده‌ای در گفتمان سیاسی حکمرانی می‌شود؛ اما کردارهای اقتصادی در عمل، فرایند فقیر شدن را تشدید می‌کند. فرایندهای قانونگذاری برخلاف دوره‌های قبل بیشتر به ساختار فقرزا ناظر است و تلاش دارد فقر و فقیر را توأمان تبدیل به موضوع سیاستگذاری و قانونگذاری نماید. طیف بزرگی از

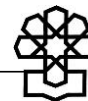
این قوانین در چنین فضایی قابل فهم هستند. از یک سو، با گسترش تهی‌دستی و فقر شهری و روستایی مواجهیم و از سوی دیگر، فرایندهای قانونگذاری تلاش دارند؛ نسبتی با این فقر برقرار کنند که در نهایت نسبتی شکست خورده است، چراکه این فرایند در سال ۱۳۵۷ به انقلاب اسلامی منجر می‌شود و بخشی از نیروی انقلاب تهی‌دستان شهری هستند که بعدها در ادبیات انقلابی ذیل واژه «مستضعف» قرار می‌گیرند.

در این دوره نیز همانند دوره‌های پیشین، منطق قانونگذاری تلاقی دو استراتژی «خیریه‌گرایی و انضباطی» است؛ اما در ادامه، استراتژی «مواجهه با ساختار فقرزا» نیز بدان افزوده شده است. به عبارت دیگر به نظر می‌رسد که برای نخستین بار با سیاستگذاری‌هایی مواجهیم که نه فقط بر فقرا که بر فرایندهای ایجاد فقر تمرکز دارند. در این دوران است که فارغ از میزان توفیق این قوانین، تلاقی سه لحظه مواجهه با ساختار فقرزا، خیریه‌گرایی-اردوگاهی و انضباطی-تنبیهی تصویر نوپدید از منطق قانونگذاری پیش‌روی ما می‌گذارد. به عبارت دیگر منطق قانونگذاری در این دوران تنها ناظر به مواجهه با فقرا و متکدیان و بی‌خانمان‌ها نیست؛ بلکه ایده رفاه جمعیت و رفع فقر در حال وارد شدن به منطق قانونگذاری و سیاستگذاری است و از این رو؛ با طیف جدیدی از قوانین مواجهیم که راهبرد جدیدی در مواجهه با فقر را دنبال می‌کنند. در ادامه به برخی از آنها اشاره می‌شود.

ماده (۱۶) قانون راجع به جلوگیری از احتکار مصوب ۲۷ اسفند ماه ۱۳۲۰ فقیر را در خود جای داده است. مطابق این ماده «صدی پنجاه از جرائم حاصل از این قانون برای توزیع دارو به طور رایگان بین فقرا کشور به وسیله وزارت بهداشت به مصرف خواهد رسید». این فرایند قانونگذارانه آشکارا تداوم سیاست قبلی است که با الگویی صدقه‌محور با فقیر مواجه می‌شود.

ماده (۶) قانون مالیات بر درآمد مصوب ۱۹ آبان ماه ۱۳۲۲
«درآمدهای غیرویژه و ویژه‌ای که مالیات به آن تعلق می‌گیرد شامل موارد زیر نخواهد بود... ح - موقوفات آستان قدس رضوی و مسجد گوهرشاد و آستانه حضرت معصومه و آستانه حضرت عبدالعظیم و شاه نعمت‌الله ولی و شاه چراغ و مدرسه عالی سپهسالار و املاک و مؤسسات شیر و خورشید سرخ و موقوفات که به مصرف امور خیریه و عام‌المنفعه از قبیل بیمارستان و کودکانستان و پرورشگاه یتیمان و آموزشگاه‌ها و اطعام مساکین و نظایر آن می‌رسد مشروط بر اینکه دولت یا شهرداری در درآمد و هزینه آن نظارت داشته باشند. ط - تا میزان ۱۰ درصد عایدات هر شخصی که برای مصارف خیریه به بنگاه‌های خیریه که دولت آنها را شناخته باشد پرداخته شده و از آن مؤسسات قبض رسمی در دست داشته باشد» (قانون مالیات بر درآمد مصوب ۱۹ آبان ماه ۱۳۲۲).

قانون بودجه سال ۱۳۲۳ مجلس شورای ملی مصوب ۴ مهر ماه ۱۳۲۳ نیز همچنان در سازوکاری خیریه‌گرایانه فقیر را رؤیت‌پذیر می‌کند: «تبصره ۴ - پزشکانی که حقوق آنها از بودجه مجلس داده می‌شود باید به بیماران فقیر نیز رسیدگی نمایند». تداوم منطق اردوگاهی و انضباطی دوران قاجار و تکامل آن در دوران پهلوی اول در ایده‌های قانونگذارانه پهلوی دوم نیز پی گرفته می‌شود. برای مثال در قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات مصوب ۴ مرداد ماه ۱۳۲۸ (کمسیون کشور) در فصل ششم که وظایف شهرداری‌هاست؛ همچنان استراتژی نوان خانه‌آی-اردوگاهی ادامه دارد است.



قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصابات مصوب ۴ مرداد ماه ۱۳۲۸

- «ماده ۳۹- وظایف شهرداری به شرح زیر است:
۵. جلوگیری از تكدی و واداشتن گدایان به کارهای صنعتی و غیره.
 ۶. تأسیس مسکین‌خانه و نوانخانه دارالعجزة برای جمع‌آوری مستمندان و عجزه با رعایت اعتبارات موجوده.
 ۷. تأسیس شیرخوارگاه و پرورشگاه برای جمع‌آوری اطفال بی‌بضاعت و بی‌صاحب و نگهداری و تربیت آنها در حدود اعتبارات شهرداری و مساعدت با اولیای اطفال که استطاعت تأمین هزینه تربیت اولاد خود را ندارند»

اما در سال ۱۳۳۷ استراتژی جدیدی برای مواجهه با فقر در فرایندهای قانونگذاری دیده می‌شود و آن هم در «قانون کار» خود را آشکار می‌کند. به نظر می‌رسد ایده قانونگذارانه در حال گذار از فقیر به ساختار فقرزاست. باید توجه داشت؛ این بدان معنا نیست که استراتژی‌های خیریه‌گرایانه، نوانخانه‌ای و انضباطی از بین رفته‌اند. بحث بر سر اضافه شدن منطق و چشم‌انداز قانونگذارانه نوپدید است که ناظر به حمایت از فقرا و محرومان است و بر بیکاران تمرکز دارد:

قانون کار مصوب ۲۶ اسفند ماه ۱۳۳۷ (کمیسیون مشترک کار مجلسین)

- «ت - تأسیس شرکت‌های تعاونی جهت رفع نیازمندی‌های اعضا.
ث - تأسیس و ایجاد صندوق بیکاری به منظور تعاون و معاضدت کارگران بیکار».

در تصمیم قانونی دایر به ابراز رأی اعتماد به دولت حسنعلی منصور نخست‌وزیر مصوب ۱۳۴۲/۱۲/۱۹ ایده ساختار فقرزا و فهم آن در بستر روابط اقتصادی تبدیل به یکی از محورهای عمده مواجهه با فقر می‌شود. آنچه در این تصمیم مطرح می‌شود؛ شاهدهی است بر عمق بحران اقتصادی که ذیل رکود و بیکاری بیان می‌شود و از «ورشکستگی مملکت» نیز یاد می‌شود:

«نخستین و فوری‌ترین هدف‌های دولت پایان دادن قطعی و سریع به رکود فعلی و ایجاد کار برای بیماران و فراهم نمودن موجبات تجدید و توسعه فعالیت‌های اقتصادی است. دولت در انجام مأموریت و وظیفه خطیری که برای تحقق برنامه‌های عمیق اصلاحی و اصول انقلابی شاهنشاه و ملت به‌عهده گرفته معتقد است که قدم اول در این راه از میان بردن مشکلات روزمره مردم و رفع رکود اقتصادی و فراهم کردن کار برای بیماران است برای نیل به این هدف طبق اصول برنامه‌ای که اکنون به عرض مجلس می‌رسد و در نیمه دوم فروردین ماه ۱۳۴۳ تدابیر و روش‌های سیاست رونق اقتصادی اعلام و بلافاصله اجرای آن با هدایت و تحت نظر رئیس دولت آغاز خواهد شد. دولت ایمان و اعتقاد راسخ دارد که پایان دادن به رکود فعلی که در اثر عدم هماهنگی سازمان‌های اقتصادی و تأثیرات روحی ناشی از اعلام ورشکستگی غیرواقع مملکت به‌وجود آمده بود با اتخاذ یک سیاست منطقی و سالم اقتصادی امکان‌پذیر می‌باشد» (قانون رأی اعتماد به دولت حسنعلی منصور نخست‌وزیر مصوب ۱۳۴۲/۱۲/۱۹).

آلونک و زاغه و کپر از جمله فضاهایی هستند که بخش عمده‌ای از طردشدگان و فقرا را در خود جای داده‌اند. مسئله آلونک، کپر و زاغه در دوران پهلوی دوم مسئله‌ای اساسی است. در این فضاها بخش عمده‌ای از فرودستان شهری، مهاجران و غیره جمع شده بودند. مسئله مسکن نیز در کلان‌شهرها مسئله‌ای جدی بود. از این حیث شبکه‌ای از قوانین ناظر به مسئله مسکن نوشته شده‌اند. برای مثال تأسیس سازمان مسکن در سال ۱۳۴۳ و با اهدافی همچون «اجرای

طرح‌های ساختمانی و ساختمان خانه‌های ارزان‌قیمت به‌منظور تأمین مسکن و تنزل اجاره‌بها» (اساسنامه سازمان مسکن، ۱۳۴۳/۳/۲۴). تصویب «قانون راجع به تأسیس وزارت آبادانی و مسکن» مصوب ۱۳۴۲/۱۲/۲۶. تصویب قانون تأمین اعتبارات مسکن و تشویق خانه‌سازی در تاریخ ۱۳۵۱/۱۰/۱۹.

آنچه در این دوران به‌وضوح دیده می‌شود؛ موج‌های مهاجرتی گسترده از روستا به شهر و مسئله روستاهای فقیر است. از این حیث مسئله مسکن در تلاقی این دو وضعیت، تبدیل به مسئله‌ای اساسی در اداره شهرها شده بود. سیاست‌های توسعه از یک سو موج مهاجرتی از روستا به شهر را می‌ساخت و از سوی دیگر تلاش‌هایی حداقلی برای مواجهه با این مسئله وجود داشت. پرسشی که شاید تا به امروز نیز ادامه دارد که منطق قانونگذاری تا چه حد توان مقابله با فرایندهای فقرزای جریان توسعه را دارد. به عبارت دقیق‌تر از یک سو در سطوح عینی و در نتیجه مجموعه‌ای از تحولات داخلی و خارجی شاهد تغییرات وسیعی در الگوی زندگی اقتصادی هستیم. در سطح دیگر یکی از عمده‌ترین اهداف دولت‌ها پیگیری جریان توسعه و پیشرفت بوده است. به همین منظور همه منابع مادی و انسانی کشور را در جهت دستیابی به این هدف بسیج می‌کنند. این تحولات با پدیدایی مجموعه بزرگی از بیماران، بحران مسکن، بحران محیط زیست و... هم‌زمان می‌شود. در این میان به‌نظر می‌رسد خود فرایند قانونگذاری در تناقضی جدی گیر کرده است. از یک سو باید توسعه را ریل‌گذاری کند و از دیگر سو باید «از حقوق ملت پاسداری» کند. نفس توسعه وابسته جهان سومی فقرآفرین است. مفهوم «توسعه وابسته» و پیامدهای آن در ادبیات جامعه‌شناسی توسعه مفهومی آشناست. در همین نقطه است که قانونگذار از یک سو با فقر مواجه است و از دیگر سو با توسعه و جمع کردن این هر دو با هم (به‌شکلی که توسعه بدون فقر پدید آید). یکی از چالش‌های بزرگی است که به‌نظر می‌رسد در هشتاد سال گذشته، قانونگذار نتوانسته است آن را حل کند.

توجه به مسئله مسکن در برنامه چهارم عمرانی (سال ۱۳۴۷) جدی می‌شود و جزء اولین اقدام‌های نهاد قانونگذار است که مسئله مسکن را مورد توجه قرار می‌دهد. آنچه در این قانون اهمیت دارد، مفاهیمی همچون «تشویق آپارتمان‌سازی»، «طرح‌های جامع» و «نوسازی» است. سه مفهومی که در ادبیات امروزی به قالب «ساخت تراکم»، «طرح جامع»، «نوسازی بافت فرسوده» همچنان در ادبیات قانونگذار حاضرند. به عبارت دیگر تبار مسائل کنونی در ادبیات قانونگذار را در قانون برنامه عمرانی می‌توان یافت و تداوم مسائل شهری مشابه تا امروز را می‌توان ردگیری کرد.



تصمیم متخذہ کمیسیون برنامه مجلسین راجع به اصول و هدفهای برنامه عمرانی چهارم کشور

مصوب ۱۳۴۷/۵/۸ کمیسیون برنامه مجلسین

- «۳- خطمشی‌ها و سیاست‌های اجرایی در زمینه مسکن به قرار ذیل خواهد بود:
- الف) ایجاد شرایط مساعد جهت تجهیز سرمایه‌های خصوصی در راه تأمین مسکن از طریق تقویت صندوق‌های پس‌انداز و وام مسکن و مؤسسات اعتباری دیگر و همچنین کمک به گروه‌ها و شرکت‌های سرمایه‌گذار در ایجاد مسکن بر طبق ضوابط خاص،
- ب) تأمین موجبات خانه‌سازی به وسیله صاحبان صنایع برای کارگران،
- ج) اولویت سرمایه‌گذاری دولت در تهیه خانه‌های ارزان‌قیمت جهت طبقات کم‌درآمد و پاک کردن شهرهای بزرگ از زاغ‌ها و آلونک‌ها و گودهای مسکونی،
- د) تشویق آپارتمان‌سازی و احداث مساکن جمعی،
- ه) توجه به ایجاد ارتباط نزدیک بین ساختمان مسکن و امر شهرسازی در قالب طرح‌های جامع،
- و) نوسازی محلات قدیمی و غیرسالم در قالب طرح‌های جامع شهری»

در جلسه رأی اعتماد به امیرعباس هویدا در آبان‌ماه ۱۳۵۰ مسئله مسکن همچنان مسئله‌ای اساسی است. آلونک‌نشینی، منطقه محروم و فرایندهای فقرزا در سطوح بین‌المللی مورد توجه قرار گرفته است و تصویری از وضعیت فقر و حاشیه‌نشینی و بیکاری پیش رو است. مسئله استعمار و اقتصاد نابرابر بین‌المللی نیز از زمینه‌های فقر دیده می‌شود.

«دولت هم‌اکنون در کار تهیه برنامه و محاسبات جامعی در زمینه تأمین مسکن است و بی‌شبهه افکار تازه‌ای در این مورد مطرح خواهد شد. طی سال‌های آینده تجهیز پس‌اندازهای بخش خصوصی از طرق مختلف چون اعطای وام‌های طولی‌المدت با نرخ بهره قلیل و تأسیس و تقویت مؤسسات تعاونی مسکن عملی خواهد شد. سیاست‌های تشویقی خاص به منظور ترغیب صاحبان صنایع در طریق سرمایه‌گذاری برای ایجاد واحدهای مسکونی کارگری اتخاذ و اجرا خواهد شد که از نظر دولت کمال ضرورت را دارد. با شناخت صحیح و منطقی عوامل و مسائل مربوط به آلونک‌نشینی از گسترش آن ممانعت خواهد رفت و از ریشه بر کندن این شیوه زندگی محقر مطمئن‌نظر خواهد بود. آیین‌نامه‌های مربوط به خانه‌های سازمانی تغییر کرده و مسئولیت نگهداری این نوع خانه‌ها به مقامات محلی سپرده خواهد شد و واحدهای مسکونی خاص برای کارمندان دولت خصوصاً در مناطق صعب‌المعیشه و نوار مرزی احداث خواهد گشت. به تأمین مسکن کارمندی خصوصاً برای گروه‌هایی که جامعه مدیون و مرهون خدمات پرارزش آنان است بذل توجه خاص خواهد شد و در مجموع، مسکن برای معلمان و کارگران مقدم بر دیگر قشرهای اجتماع خواهد بود» (تصمیم قانونی دائر به ابراز رأی اعتماد به دولت جناب آقای امیرعباس هویدا نخست‌وزیر مصوب ۱۳۵۰/۷/۱).

ذیل بخش همکاری بین‌المللی آمده است:

«همکاری بین‌المللی: استقرار صلح و تفاهم بین‌المللی فقط براساس رفع تبعیض‌ها و بی‌عدالتی‌های اجتماعی و اقتصادی جهان ممکن است و ایجاد رفاه مادی جوامع انسانی فقط از راه مبارزه بر علیه جنگ و نادانی و فقر و گرسنگی میسر می‌باشد. ما در این زمینه از هیچ اقدام و کوشش در سطح بین‌المللی خودداری نمی‌کنیم. وابستگی سرنوشت ملل جهان به یکدیگر: شکاف بزرگی که در حال حاضر از نظر رفاه اقتصادی بین ملل پیشرفته و ملل در حال توسعه و فقیر وجود دارد برقراری عدالت بین‌المللی را غیرممکن می‌سازد و خطرات زیادی برای صلح و آرامش بین‌المللی فراهم می‌نماید شاهنشاه آریامهر بکرات و به دفعات عدیده به این خطر اشاره فرمودند. غیرممکن است ملت‌هایی روزبه‌روز

ثروتمند و غنی‌تر شوند و درحالی‌که ملل دیگر به موازات آن تحلیل رفته و نابود گردند چنین وضعی قابل دوام نیست این همان استعمار نو است که باید به‌شدت سرکوب گردد. بنابراین دولت شاهنشاهی از هر تلاش جهانی برای تعدیل فاصله بین جوامع غنی و فقیر و استقرار عدالت اقتصادی و اجتماعی در سطح بین‌المللی قویاً پشتیبانی می‌کند» (تصمیم قانونی دائر به ابراز رأی اعتماد به دولت جناب آقای امیرعباس هویدا نخست‌وزیر مصوب ۱۳۵۰/۷/۱).

در برنامه عمرانی پنجم (۱۳۵۲) آنچه «گروه‌های نیازمند» نامیده می‌شود؛ موضوع فرایندهای حمایتی قرار می‌گیرد. استراتژی حمایتی از فقرا که شکلی تکامل‌یافته‌تر از استراتژی خیریه‌گرایانه است در پهلوی دوم جدی‌تر گرفته شده است:

«بند پ ۶- گسترش خدمات رفاهی به گروه‌های کم‌درآمد شهری و روستایی و گسترش خدمات توانبخشی به گروه‌های نیازمند.

بند ث ۷- جبران کمبود غذایی کودکان نیازمند و مبتلا به سوءتغذیه خفیف (درجه ۱) با استفاده از غذای آماده مخصوص کودکان و یا امکانات غذایی خانوار به‌عمل آمده و پوشش آن حدود ۳۱۰ هزار نفر در پایان برنامه پنجم خواهد بود. هدف‌های کلی برنامه پنجم عمرانی چنین بیان شده‌اند:

«الف) تأمین حمایت بیمه‌ای شامل درمان، ازکارافتادگی، بازنشستگی، فوت و بیکاری برای گروه‌های متشکل و شاغل جامعه.

ب) تأمین حمایت‌های مقتضی برای گروه‌های کم‌درآمد بیمه نشده.

پ) توان‌بخشی، آموزش حرفه، اشتغال معلولین قابل توان‌بخشی و نگهداری معلولین غیرقابل توان‌بخشی.

ت) رفاه گروه‌های مختلف جامعه با توجه به اهمیت اجتماعی گروه‌ها و آسیب‌پذیری آنها.

ث) تأمین زمینه لازم برای پوشش کامل جمعیت شهری و روستایی از لحاظ بیمه‌های بیماری، ازکارافتادگی، بازنشستگی، بیکاری و فوت تا پایان برنامه ششم» «اجرای بیمه بیکاری ۱۰۰ هزار نفر از مشمولین قانون کار که با احتساب خانواده آنان حدود ۵۰۰ هزار نفر را شامل می‌گردد» (برنامه پنجم عمرانی کشور (تجدید نظر شده) ۱۳۵۶ - ۱۳۵۲ خلاصه).

در سال ۱۳۵۳ تأسیس سازمان رفاهی در دستور کار قرار می‌گیرد که اهداف و کارکردهایش برای گروه‌های نیازمند است و به‌نوعی شکل‌بندی چیزی را دارد که در قالب وزارت رفاه می‌شناسیم. این سازمان و آنچه در قانون تصویر شده است؛ جدی‌ترین الگوی قانونگذاری حمایتی برای فقرا در آن زمان را در نظر دارد:

«ماده ۱ - به‌منظور تأمین خدمات رفاهی برای افراد و گروه‌های نیازمند جامعه ایران سازمان تأمین خدمات رفاهی وابسته به وزارت رفاه اجتماعی که در این قانون سازمان نامیده می‌شود تشکیل می‌گردد.

ب) تهیه طرح‌ها و برنامه‌های اجرایی کوتاه‌مدت و درازمدت به‌منظور تأمین احتیاجات رفاهی افراد و گروه‌های مختلف نیازمند جامعه» (سازمان تأمین خدمات رفاهی مصوب ۱۳۵۳/۱۲/۲۲ کمیسیون‌های پارلمانی مجلسین).

قانون اجازه الحاق دولت شاهنشاهی ایران به میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی از دیگر قوانینی است که ناظر به منطق بین‌المللی فقرآفرین است و بر ساختار فقرزا ناظر است:



«با اذعان به اینکه برطبق اعلامیه جهانی حقوق بشر کمال مطلوب انسان آزاد رهایی یافته از ترس و فقر فقط در صورتی حاصل می‌شود که شرایط تمتع هرکس از حقوق اقتصادی-اجتماعی و فرهنگی خود و همچنین از حقوق مدنی و سیاسی او ایجاد شود. با توجه به اینکه دولت‌ها برطبق منشور ملل متحد به ترویج احترام جهانی و مؤثر و حقوق و آزادی‌های بشر ملزم هستند. با در نظر گرفتن این حقیقت که هر فرد نسبت به افراد دیگر و نیز نسبت به اجتماعی که بدان تعلق دارد عهده‌دار وظایفی است و مکلف است به اینکه در ترویج و رعایت حقوق شناخته شده به‌موجب این میثاق اهتمام نماید» (مصوب ۱۳۵۴/۲/۱۷).

در دوره پهلوی سیر حرکتی منطق قانون از وضعیتی تنبیهی - خیریه‌گرایانه آغاز می‌شود. به عبارت دیگر در پهلوی اول استراتژی قانونگذاری درباره افراد فقیر، استراتژی تنبیهی و خیریه‌گرایی است. این دو استراتژی اگرچه در ظاهر با یکدیگر تفاوت دارند؛ اما کارکرد واحدی دارند و آن هم بیرون‌گذاری ساختار فقرآفرین و تمرکز بر کنترل و مهار فقیر است. در دوره پهلوی دوم، استراتژی‌های حمایتی نیز وارد معادله قانونگذاری می‌شوند. این استراتژی‌ها، اگرچه تکامل‌یافته‌تر از دو استراتژی پیشین هستند؛ اما درنهایت درصدد حفظ وضع موجود و کاستن از آسیب‌های فقر هستند و نه تمرکز بر حذف ساختار فقرزا. در این دوره به‌شکلی اندک و گذرا گاه قوانین و اظهارنظرهایی به چشم می‌خورند که ناظر به ساختار فقرزا هستند. اما طبعاً این مجموعه قوانین مسکوت گذاشته شده‌اند که بحران‌های جدی ناشی از اصلاحات ارضی و فرایندهای تمدن‌سازی پهلوی دوم، موج‌های عظیمی از فقرسازی را تولید کرده بود و درنهایت نیز جمعیت معترض عظیمی به سیاست‌های اقتصادی رژیم پهلوی را پدید آورد. در این دوران خاصه از دهه ۴۰ به بعد ایده توسعه و بعدها رسیدن به «دروازه‌های تمدن بزرگ» دایره غالب بود. لذا بحران‌های نابرابری و فقری که در نتیجه برنامه‌های توسعه (برنامه‌های عمرانی) و سایر ایده‌های تمدن‌سازی پهلوی دوم تولید می‌شد، پیامدهای یک برنامه بزرگ‌تر تلقی می‌شد و از این رو، قابلیت توجیه داشت. اساس سیاست‌ها نه فقرزدایی که توسعه و پیشرفت بود و فقر و فقیر درنهایت موضوع مجموعه‌ای از برنامه‌های حمایتی قرار می‌گرفت و بخشی طبیعی و جدایی‌ناپذیر از فرایند توسعه و پیشرفت تلقی می‌شد.

یکی از محوری‌ترین اعتراض‌های انقلابیون در سال ۱۳۵۷ به حکومت پهلوی به مسئله فقر معطوف بود. انقلابیون سیاست‌های حکومت پهلوی را مقصر اصلی شکاف طبقاتی و فقر گسترده می‌دانستند. به نظر می‌رسد، در این دوران کردارهای فقرآفرین (که ذیل ایده توسعه و ترقی و تمدن بزرگ قابل بحث‌اند) بر قوانین حمایتی و رفاهی غلبه داشته‌اند و در عمل شبکه قوانین حمایت‌کننده از فقرا بی‌اثر شده باشد، به عبارت دیگر درست است که مجموعه‌ای از قوانین رفاهی و ناظر به رفع فقر در حال تصویب است. اما توأمان با شبکه‌ای از سیاست‌ها مواجهیم که نتایج فقرآفرینی دارند یک نمونه آن مسئله اصلاحات ارضی و پیامدهای آن است که در عمل به بروز موج‌های مهاجرتی وسیع و پیامدهایی جدی در حیات شهری منجر می‌شود.

(د) فقر و فقیر به مثابه مستضعف و در حاشیه نگه داشته شده:

با پیروزی انقلاب اسلامی، مسئله فقرا در ادبیات سیاسی آن دوران ذیل «کوخ‌نشینان»، «مستضعفان»، «محرومان» و تعبیری از این دست وارد منطق گفتمانی جدیدی شد. از آنجاکه بخش عمده‌ای از انتقادهای انقلابیون به حکومت

پهلوی ذیل الگوی مواجهه با فقر و فقر صورت‌بندی شده بود در ادبیات گفتمانی آغازین سال‌های پس از انقلاب اسلامی «رفع فقر» و توجه به «محرمان و مستضعفان» بروز و ظهوری جدی دارد. جدی‌ترین بروز این ادبیات در قانون اساسی خود را نشان می‌دهد.

همان‌طور که پیش‌تر گفته شد، استراتژی‌های قانونگذارانه در دوران قاجار و پهلوی را می‌توان در قالب امور تنبیهی، خیریه‌گرایانه، نوانخانه‌ای-اردوگاهی، حمایتی دسته‌بندی کرد. در دوران پهلوی اول الگوی خیریه‌گرایانه و اردوگاهی غلبه دارد. در پهلوی دوم شبکه‌ای از این استراتژی‌ها حاضرند و تلاش برای گذار از منطق خیریه‌گرایی به حمایتی جدی است. در این دوران، منطق فقرزدایانه در ادبیات قانونگذاری منطقی کمرمق است. اما در قانون اساسی جمهوری اسلامی، فقرزدایی و حذف ساختار فقرزا یکی از استراتژی‌های اصلی این قانون است. لذا به‌صورت جدی خبری از سایر استراتژی‌ها نیست. قانون اساسی به‌صورتی رسا و روشن از فقرزدایی و حذف (و نه تعدیل و غیره) ساختار فقرزا سخن می‌گوید:

در قانون اساسی ذیل اصل سوم وظایف دولت چنین آمده است:

«۱۲- پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه برطبق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف ساختن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه» (مصوب ۱۳۵۸/۰۱/۱۰).

اصل چهل‌وسوم قانون اساسی مستقیماً به وظایف دولت در «ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت» اشاره دارد و از این‌حیث مسئله به‌روشنی نه حمایت از فقرا یا کاستن از فاصله که ریشه‌کن کردن فقر است. آنچه در قانون اساسی مهم است؛ مسئله فراهم کردن امکانات «برای همه» است.

اصل چهل‌وسوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
برای تأمین استقلال اقتصادی جامعه و ریشه‌کن کردن فقر و محرومیت و برآوردن نیازهای انسان در جریان رشد، با حفظ آزادی او، اقتصاد جمهوری اسلامی ایران براساس ضوابط زیر استوار می‌شود: ۱. تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان، آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه. ۲. تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به‌منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کارند ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت را به‌صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق درآورد. این اقدام باید با رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در هریک از مراحل رشد صورت گیرد. ۳. تنظیم برنامه اقتصادی کشور به‌صورتی که شکل و محتوا و ساعت کار چنان باشد که هر فرد علاوه بر تلاش شغلی، فرصت و توان کافی برای خودسازی معنوی، سیاسی و اجتماعی و شرکت فعال در رهبری کشور و افزایش مهارت و ابتکار داشته باشد.

در این فضا است که تأمین حداقل زندگی تبدیل به تکلیفی قانونی می‌شود. ایده‌ای که در سال‌های اول انقلاب اسلامی به مسئله فقر نظر می‌کند به کمتر از زدودن کامل فقر راضی نیست. از این‌حیث تأمین حداقل‌های زندگی را وظیفه مشخص و روشن دولت و حاکمیت می‌داند. از این‌رو، برای مثال در قانونی راجع به تعیین حداقل میزان کمک به تأمین حداقل هزینه زندگی برای افراد و گروه‌های نیازمند جامعه مورد توجه قرار گرفته است (موضوع بند «ج» ماده (۲) قانون تشکیل سازمان خدمات رفاهی مصوب ۱۳۵۹/۱/۶).



در این فضای قانونگذاری، نیازمندان باید برای رفع نیازهایشان مورد حمایت قرار گیرند و این رفع نیاز امری دائمی و ناظر به فقرزدایی است. البته باید توجه کرد که سایر استراتژی‌های مذکور در قالب خیریه‌گرایی، نوانخانه‌ای و حمایتی از بین نرفته‌اند؛ مسئله بر سر صدای غالب است. به نظر می‌رسد که اگر در دوران پهلوی اول صدای غالب قانون، صدای تنبیهی-نوانخانه‌ای-خیریه‌گرایانه است و در پهلوی دوم به‌نوعی صدای حمایتی، صدایی غالب است؛ در سال‌های اول انقلاب اسلامی، صدای فقرزدایی صدایی غالب است. از این‌رو، فرایندهای وام‌دهی و الگوهای عمل قانونگذاری تلاش دارند؛ فقرزدایی را پیش ببرند.

یکی از آغازین نهادهای انقلابی که ناظر به مسئله فقر است کمیته امداد امام خمینی (ره) است. این نهاد در کمتر از یک ماه بعد از پیروزی انقلاب تأسیس می‌شود. این نهاد در روزهای اول به‌صورت شورایی است و یک سرپرست دارد و وظیفه اصلی مسئله فقر و محرومیت و تحت پوشش گرفتن محرومان است. اساسنامه این نهاد در سال ۱۳۶۶ نوشته شده است.

علاوه‌براین بنیاد مسکن انقلاب اسلامی نیز در سال ۱۳۶۶ تأسیس شده و در ماده (۱) اساسنامه آن تأکید شده است که این نهاد به‌منظور «تأمین مسکن محرومان به‌ویژه روستاییان در چارچوب سیاست‌ها و برنامه‌های دولت تشکیل گردیده است» (اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۰۹/۱۷).

یکی دیگر از آغازین نهادهایی که بدین‌منظور تأسیس می‌شود بنیاد مستضعفان است. هدف این بنیاد:

«۱. متمرکز ساختن کلیه وجوه نقد و سهام و اوراق بهادار و اموال منقول و غیرمنقول خاندان پهلوی و تمام اشخاص طبیعی و حقوقی که با وابستگی به این خاندان ثروت‌های نامشروع به‌دست آورده‌اند و دادگاه انقلاب حکم استرداد اموال مزبور را صادر کرده و می‌کند یا حکم اداره موقت آن اموال را صادر می‌نماید در بنیاد و تملک آنها از طرف مستضعفان و اداره و بهره‌برداری آنها اعم از اینکه در داخل یا خارج کشور باشد.

۲. قبول وجوه نقد و اموال منقول و غیرمنقول که از طرف اشخاص طبیعی و یا حقوقی به بنیاد اهدا می‌شود و اداره و بهره‌برداری آنها.

۳. به مصرف رساندن همه درآمدهای بنیاد در راه بهبود وضع زندگی و مخصوصاً مسکن مستضعفان با رعایت اولویت‌هایی که در آیین‌نامه مخصوص معین می‌شود.

تبصره - قبول هر مال یا واحد اقتصادی یا سهام شرکت‌ها از طرف بنیاد متوقف بر این است که پس از حسابرسی از طریق‌های اطمینان‌بخش احراز شود که قبول آن مالی یا واحد اقتصادی یا سهام در صلاح مستضعفان و در جهت اهداف بنیاد است والا بنیاد از قبول آن ممنوع است و دولت مرجع صالح برای رسیدگی و اداره آن را معین خواهد کرد. بنیاد برای نیل به مقاصد فوق می‌تواند یا استفاده از دادسراها، کمیته‌های پاسداران انقلاب، کلانتری‌ها، پاسگاه‌های ژاندارمری و کلیه ضابطین دادگستری و دادسراهای انقلاب و دادگاه‌های انقلاب در کشف ضبط نقل مکان، نگاهداری، صورت‌برداری، ارزیابی، تبدیل به احسن، بهره‌برداری و به‌طورکلی هر عملی که برای اداره اموال لازم باشد اقدام کند» (اساسنامه بنیاد مستضعفان، ۱۳۵۸/۴/۷).

تأسیس بنیاد مستضعفان پنج ماه بعد از انقلاب و اهدافش در بستر یکی از عمده‌ترین ایده‌های انقلابی یعنی عدالت

قابل بحث است. بازتوزیع ثروت‌های نامشروع برای «بهبود وضع زندگی مستضعفان» ایده‌ای اساسی در شکل‌بندی نیروهای انقلابی است که مورد وفاق تمامی نیروهای درگیر در انقلاب اسلامی نیز هست.

جهاد سازندگی روستاها نیز نهادی است که حدود هشت ماه بعد از انقلاب اعلام موجودیت می‌کند. روستاییان جزء آسیب‌دیده‌ترین اقشار در دوره پهلوی دوم محسوب می‌شدند. توسعه‌نیافتگی روستاها و موج‌های بزرگ مهاجرتی و سیاست‌های تولیدی حکومت پهلوی منجر به بروز فقر گسترده در روستاها شده بود. روستاییان مهاجرت کرده به شهرها بخش بزرگی از نیروهای معترض به حکومت پهلوی بودند (بنگرید به بیات، ۱۳۹۱).

سازندگی، فقرزدایی و محرومیت‌زدایی از روستاها جزو پربسامدترین مفاهیم در منطق سیاستی سال‌های اول انقلاب است. هدف جهاد سازندگی روستاها چنین بیان شده است:

«بسیج امکانات و استعدادهای مردم و دولت برای همکاری در امور تهیه و اجرای مؤثر و سریع طرح‌های سازندگی و احیای جامعه در کلیه ابعاد معنوی و مادی آن با توجه و تأکید بر نیازهای روستاها و نقاط دور افتاده مملکت» (اساسنامه جهاد سازندگی روستاها، ۱۳۵۸/۰۶/۲۷).

بنیاد ۱۵ خرداد نیز با هدف رفع محرومیت و برطرف کردن مشکلات اقتصادی خانواده‌های شهدا، جانبازان و ایثارگران انقلاب اسلامی تشکیل شد. درواقع این بنیاد، مکمل بنیاد شهید انقلاب اسلامی بود و وظایفی چون تولید و توزیع کالا بین اقشار ایثارگر جامعه را برعهده داشت.

این شبکه قانونگذارانه و حمایتی مسائل بهداشتی را نیز مدنظر دارد و در کنار گسترش شبکه‌های بهداشت به مناطق محروم، منطق قانونگذارانه را نیز در چارچوب رفع محرومیت بهداشتی پیش می‌برد:

«ماده واحده - وزارت بهداشت و درمان و آموزش پزشکی موظف است به‌منظور تأمین نیازهای دارویی مردم مناطق محروم و نیازمند بخش‌ها و شهرهای کشور پس از اعلام عمومی در صورتی که داوطلب سرمایه‌گذاری و تأسیس داروخانه از بخش خصوصی یا تعاونی وجود نداشته باشد داروهای مورد نیاز این مناطق را از طریق واحدهای بهداشتی درمانی خود تأمین نماید» (قانون نحوه تأمین دارو در مناطق محروم و نیازمند کشور ۱۳۶۶/۱۱/۶).

از دیگر قوانین این دهه می‌توان به قوانینی اشاره کرد که در چارچوب تأمین حداقل معاش نیازمندان تصویب می‌شوند:

«ماده ۱- دولت موظف است همه‌ساله اعتبار لازم، برای کمک به خانواده تحت تکفل مشمولین نیازمند موضوع این قانون را در ردیف جداگانه‌ای در لایحه بودجه کل کشور ذیل ردیف کمیته امداد امام منظور نماید. تبصره ۱ - نیازمند به کسی اطلاق می‌گردد که میزان درآمد ماهیانه وی از حداقل حقوق بازنشستگی کارمندان دولت کمتر باشد» (قانون نحوه کمک به خانواده‌های مشمولینی که با اعزام مشمول قدرت اداره معاش خود را از دست می‌دهند ۱۳۶۶/۶/۳).



جدول ۳. سیاست‌های شاخص مواجهه با فقر، فقیر و آسیب‌دیدگان اجتماعی در دوره اول جمهوری اسلامی

ردیف	عنوان قانون و سال (هـ ش)	نوع فعالیت	اهداف و اقدام عملی	تلقی از فقر و فقیر
۱	قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	فقرزدا - حمایتی	تحقق عدالت اجتماعی و رسیدگی به مصائب مستضعفان	فقر و فقیر به مثابه مستضعف و در حاشیه نگه داشته شده
۲	اساسنامه بنیاد مسکن ۱۳۵۸	حمایتی	تأمین مسکن محرومان	
۳	اساسنامه بنیاد مستضعفان ۱۳۵۸	فقرزدا - عدالت‌خواهی	بازتوزیع ثروت بین مستضعفان	
۴	اساسنامه جهاد سازندگی روستاها ۱۳۵۸	حمایتی - فقرزدا	سازندگی و فقرزدایی روستاها	
۵	اساسنامه کمیته امداد امام خمینی ۱۳۵۷	حمایتی	کمک‌های فوری و حمایتی به محرومان	

مأخذ: همان.

آنچه در این دوران جالب توجه است سکوتی نسبی در قبال ولگردی، تکدی‌گری، بی‌خانمانی و سایر نام‌هایی است که به حادترین اشکال فقر داده شده بود. در این دوران گویی ایده مرکزی این است که همه فقرا ذیل راهبردهای حمایتی قرار گیرند و از این‌رو؛ منطق بنیادهای مذکور بنا دارد چنین ادغام را صورت دهد. به نظر می‌رسد که در این دوران قانون جدیدی در قبال این اشکال شدید طرد و برون‌افتادگی نوشته نمی‌شود. اینکه سیاست‌های مواجهه با این اشکال حاد از طرد و برون‌افتادگی در آن سال‌ها چیست نیازمند پژوهشی جدی است اما به نظر می‌رسد که در این دوره مسئله بر سر سیاست‌گذاری فقر به معنای عام است. در این دوران با شکل‌بندی مجموعه‌ای از بنیادها مواجهیم که در قالب منطقی حمایتی تأسیس شده‌اند و هدف خود را رفع فقر می‌دانند. به عبارت دیگر ایده‌های آغازین بر این مبناست که هر نوع فقری را نپذیرفتنی می‌داند و لذا بنیادهای مذکور گویی در چارچوب چنین ایده‌ای تأسیس می‌شوند اما به مرور زمان گویی از این ایده دست شسته می‌شود و بنیادها به سمت نوعی عمل خیریه‌گرایانه و یا در بهترین حالت حمایتی حرکت می‌کنند (و نه رفع فقر) و در عمل در قالب همان منطق خیریه‌گرایانه و حمایتی پیشین قرار می‌گیرند. در همین فضا است که مجدداً طیفی از قوانین سر بر می‌کشند که حادترین اشکال فقر و برون‌افتادگی را آماج خود قرار می‌دهند.

هـ) فقیر به مثابه آسیب اجتماعی و دهک پایین:

در دهه اول انقلاب اسلامی ایده محرومیت‌زدایی و رسیدگی به فقرا و مستضعفان صدایی غالب است. الگوی عمل قانونگذاری در دهه اول ناظر به بازتوزیع منابع عمل می‌کند و حرکت به سمت ایده توسعه در سال ۱۳۶۸ چرخشی عمده در ادبیات قانونگذاری محسوب می‌شود. در دهه اول انقلاب اسلامی، مسئله بر سر بازتوزیع منابع و فقرزدایی است؛ اما چرخش به سمت منطق توسعه، اولویت را به رشد اقتصادی می‌دهد. در قانون اول برنامه توسعه، فقرزدایی و رفع محرومیت محوری جدی است؛ چرخش از بازتوزیع به مسئله رشد اقتصادی و توسعه، چرخشی بسیار اساسی در سیاست‌های اقتصادی - اجتماعی جمهوری اسلامی ایران است و بخش بزرگی از فرایندهای فقرآفرین سه دهه اخیر را می‌توان ذیل این چرخش فهم کرد. بازگشت «برنامه‌های عمرانی» دهه چهل را باید نقطه عطفی تاریخی در نظر گرفت. بازگشت ایده توسعه و نوشتن برنامه‌های توسعه که نسخه جدیدی از برنامه‌های عمرانی دهه ۴۰ است چشم‌انداز قانونگذار و سیاستگذار و عمل حاکمیت را از فقرزدایی

به‌سوی توسعه و رشد اقتصادی تغییر می‌دهد. مفاهیمی همچون محرومیت و فقر در برنامه اول توسعه اگرچه مفاهیمی پر بسامد هستند؛ اما منطق قانونگذاری ناظر به حمایت شده است. به‌عبارت دیگر، بازگشت برنامه‌های عمرانی در قالب برنامه‌های توسعه تکرار متفاوتی است که از دهه ۴۰ آغاز شده بود. براساس این سیاست، اولویت کشور توسعه است و در فرایند توسعه باید از محرومان و کسانی که ممکن است در این فرایند آسیب ببینند حمایت کرد. غلبه منطق حمایتی بر منطق فقرزدایی یکی از فرایندهایی است که در این دوره دیده می‌شود.

سیاست‌های اوایل انقلاب اسلامی ترکیبی است از سیاست‌های مبتنی بر فقرزدایی و حمایتی که به‌نظر می‌رسد وجه فقرزدایانه (در سطح ایده و گفتمان غالب) بر وجوه دیگر غلبه داشته است. اما به تدریج به‌نظر می‌رسد که شاهد حضور جدی‌تر منطق حمایت به‌جای رفع فقر در میدان سیاست اجتماعی-اقتصادی هستیم که در سطور بعد روشن‌تر بیان خواهد شد.

در سال‌های بعد از جنگ، منطق سازندگی و توسعه منطق غالب است، اما منطق فقرزدایی هنوز در قانونگذاری صدای خود را دارد. برای مثال در برنامه اول توسعه که به‌نوعی وارد شدن به دهه دوم جمهوری اسلامی در مواجهه با فقر است همچنان تکالیف حاکمیت در قبال فقر حاضرند.

قانون اول برنامه توسعه ۱۳۶۸/۱۱/۱۱

«تبصره ۵ - توزیع سالانه اعتبارات سرمایه‌گذاری‌های ثابت بین استان‌های مختلف در طول برنامه باید به‌گونه‌ای صورت پذیرد که در انتهای برنامه، بر خورده‌های بخش‌های محروم از امکانات آموزشی - بهداشتی و راه مناسب روستایی، اشتغال و برق‌رسانی بر مبنای گزارش اجمالی شناسایی بخش‌های محروم (مرحله ششم) سازمان برنامه و بودجه حداقل مطابق بر خورده‌های بخش‌های غیر محروم در سال ۱۳۶۸ باشد.

تبصره ۶ - دولت مکلف است به‌منظور احیا و توسعه بخش‌های محروم و تعادل‌های منطقه‌ای ترتیبی اتخاذ نماید که با توجه به شرایط و استعدادهای خاص هر منطقه، اقداماتی به شرح زیر معمول دارد:

- الف) ایجاد تسهیلات لازم برای تقلیل کارمزد وام‌های پرداختی در امور کشاورزی، صنعتی و مسکن در بخش‌های محروم.
- ب) اعطای تخفیف مالیاتی برای مشاغل تولیدی در بخش‌های محروم تا پایان برنامه.
- ج) تخفیف عوارض در امور عمرانی و خدمات عمومی از قبیل آب‌بها، برق، تلفن، گاز.
- د) رعایت اولویت در آماده‌سازی زمین و احداث خانه‌های سازمانی و اعطای بخشودگی قسمتی از قیمت تمام شده موارد فوق در بخش‌های محروم.

ه) تسهیل ضوابط و شرایط کار دستگاه‌های دولتی و غیردولتی.

و) اتخاذ روش‌های مناسب در جهت تأمین و جذب و نگهداری نیروی انسانی مورد نیاز بخش‌های محروم.

ز) رعایت اولویت در انتخاب و اجرای طرح‌های امور اجتماعی - امور زیربنایی و امور عمومی در بخش‌های محروم.

ح) دستیابی به خودکفایی نیروی انسانی به‌خصوص در زمینه‌های تخصصی از طریق اجرای موارد ذیل:

۱. تحت پوشش آموزشی قرار دادن کلیه افراد واجب‌التعلیم در بخش‌های محروم.
۲. ایجاد و گسترش مدارس شبانه‌روزی در مقاطع مختلف و مدارس نمونه و مراکز تربیت معلم.
۳. ایجاد و گسترش مراکز آموزش عالی در مراکز شهری بخش‌های محروم یا شهرهای مجاور آنان به‌منظور تربیت نیروی انسانی مورد نیاز هر منطقه و همچنین افزایش سهمیه بخش‌های محروم در پذیرش دانشگاه‌ها.
- ط) قوه قضائیه موظف است در مراکز شهری بخش‌های محروم یا شهرستان‌های مجاور آنان شعبه دادگاه‌های مورد نیاز و دادگاه‌های سیار عشایری را ایجاد نماید.



در سال‌های پایانی دهه ۶۰ و اوایل دهه ۷۰ است که تمرکز بیشتری بر اصل (۴۴) قانون اساسی صورت می‌گیرد و منطق و نگاه سیاستگذار از فقرزدایی و بازتويع به سمت رشد و توسعه حرکت می‌کند و در این میانه برای کاستن از هزینه‌های توسعه، قوانین حمایتی نیز تصویب می‌شود. در این سال‌ها منطق خصوصی‌سازی آغاز به کار می‌کند و با ادبیات دو دهه اخیر نوعی «جراحی اقتصادی» تلقی می‌شود که البته هزینه‌هایی دارد. در همین فضا است که تغییر سیاست‌های اقتصادی، محرومیت و فقر را تشدید می‌کند. با بالا رفتن تورم در سال‌های آغازین دهه ۱۳۷۰ که بین ۵۰-۳۵ درصد گزارش شده است (اقتصاد آنلاین، کد خبر: ۳۵۷۳۴۳)، اعتراضات اجتماعی را نیز شاهدیم. اعتراضات خردادماه ۱۳۷۱ در مشهد و فروردین ۱۳۷۴ در اسلام‌شهر، از جمله این اعتراضات هستند که مستقیماً ناظر به سیاست‌های اقتصادی دولت وقت هستند (مستند شورش علیه سازندگی، خبرگزاری تابناک، کد خبر، ۸۳۹۵۳۳). ایده توسعه و منطق تعدیل ساختاری در تداوم که دارد؛ معضلات شهری بیشتری را نیز تولید می‌کند، به طوری که در سال ۱۳۷۸ با لحظه مهمی در تغییر فرایندهای قانونگذاری مواجهیم. این تغییر را می‌توان بازگشت قانون جمع‌آوری متکدیان مصوب سال ۱۳۰۲ دانست. مصوبه شورای عالی اداری سال ۱۳۷۸ به گونه‌ای است که روح کلی آن ناظر بر تصفیه‌سازی شهر از فقرا و متناسب با راهبردهای انضباطی و اردوگاهی است. مطابق این قانون:

مصوبه شورای عالی اداری سال ۱۳۷۸ طرح شناسایی و جمع‌آوری افراد متکدی
«ماده ۱) تعاریف و اصلاحات به کار گرفته در این مصوبه به قرار زیر است: الف) مجتمع اردوگاهی: محلی است که زیر نظر فرمانداری در شهرهای بزرگ تشکیل می‌شود و مسئولیت نگهداری موقت، شناسایی وضعیت، گروه‌بندی و تعیین تکلیف افراد موضوع این مصوبه را به عهده دارد. ب) افراد مشمول مصوبه: عبارتند از افراد معلول و ناتوان (اعم از جسمی و ذهنی) بی‌سرپرست، مجهول‌الهویه، در راه مانده، گمشده، متواری، افراد نیازمند غیرحرفه‌ای، متکدیان و ولگردان حرفه‌ای. تبصره) تأمین محل و امکانات و تجهیزات اولیه مورد نیاز اردوگاه از طریق شهرداری صورت خواهد گرفت و در صورت ضرورت به تشخیص استاندار، از سایر امکانات و اعتبارات استان نیز استفاده خواهد شد. اعتبارات مورد نیاز مجتمع‌های اردوگاهی از محل بودجه عمومی و کمک‌های مردمی تأمین خواهد شد. ماده ۳) شهرداری موظف است نسبت به شناسایی و جمع‌آوری و تحویل افراد موضوع این مصوبه به مجتمع اردوگاهی اقدام نماید. نیروی انتظامی در این مورد همکاری لازم را با شهرداری به عمل خواهد آورد» (مصوبه شورای عالی اداری؛ شناسایی و جمع‌آوری افراد متکدی ۱۳۷۸/۲/۱۵).

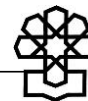
از این بازه به بعد شبکه‌ای از قوانین به چرخه قانونگذاری باز می‌گردند که ذیل استراتژی‌های انضباطی-اردوگاهی قابل بحث‌اند. برای مثال آیین‌نامه ساماندهی کودکان خیابانی در ۱۳۸۴/۵/۴ تصویب می‌شود. در اصلاحیه سال ۱۳۸۹ قانون مبارزه با مواد مخدر آمده است که معتادان متجاهر -یعنی معتادانی که قصد ترک ندارند و به‌ویژه معتادانی که بی‌خانمان هستند و نمی‌خواهند درمان شوند- از طرف قانون و ازسوی نیروی انتظامی، به مراکز ماده (۱۶) به اجبار برده می‌شوند. ماده (۱۶) به مراکز نگهداری، درمان و کاهش آسیب اشاره دارد. این چرخش اردوگاهی طیف بزرگی از مساکین را در فرایندهای اردوگاهی-تنبیهی ادغام می‌کند و آنها را دیگر ذیل فقر نمی‌فهمد بلکه ذیل آسیب اجتماعی، جرم، بزه و بیماری دسته‌بندی می‌کند.

در سطح دیگر سایر الگوهای مبتنی بر فقرزدایی و حمایتی نیز در فرایند قانونگذاری حاضرند. این صداها می‌تواند

را که ذیل صدای واحد و رسای توسعه جمع شده‌اند در قانون برنامه چهارم توسعه می‌توان ردیابی کرد:

قانون برنامه چهارم توسعه ۱۳۸۳/۶/۱۱
«دولت مکلف است به‌منظور استقرار عدالت و ثبات اجتماعی، کاهش نابرابری‌های اجتماعی و اقتصادی، کاهش فاصله دهک‌های درآمدی و توزیع عادلانه درآمد در کشور و نیز کاهش فقر و محرومیت و توانمندسازی فقرا، از طریق تخصیص کارآمد و هدفمند منابع تأمین اجتماعی و یارانه‌ای پرداختی، برنامه‌های جامع فقرزدایی و عدالت اجتماعی را با محورهای ذیل تهیه و به اجرا بگذارد و ظرف مدت شش ماه پس از تصویب این قانون، نسبت به بازنگری مقررات و همچنین تهیه لوایح برای تحقق سیاست‌های ذیل اقدام نماید: الف) گسترش و تعمیق نظام جامع تأمین اجتماعی، در ابعاد جامعیت - فراگیری و اثربخشی. ب) اعمال سیاست‌های مالیاتی، با هدف بازتوزیع عادلانه درآمدها. ج) تعیین خط فقر و تبیین برنامه‌های توانمندسازی متناسب و ساماندهی نظام خدمات حمایت‌های اجتماعی، برای پوشش کامل جمعیت زیر خط فقر مطلق و نظام تأمین اجتماعی، برای پوشش جمعیت بین خط فقر مطلق و خط فقر نسبی و پیگیری و ثبت مستمر آثار برنامه‌های اقتصادی و اجتماعی بر وضعیت خط فقر، جمعیت زیر خط فقر، همچنین میزان درآمد سه دهک پایین درآمدی و شکاف فقر و جبران آثار برنامه‌های اقتصادی، اجتماعی به سه دهک پایین درآمدی از طریق افزایش قدرت خرید آنان. دولت موظف است کلیه خانوارهای زیر خط فقر مطلق را حداکثر تا پایان سال دوم برنامه به‌صورت کامل توسط دستگاه‌ها و نهادهای متولی نظام تأمین اجتماعی شناسایی و تحت پوشش قرار دهد. د) طراحی برنامه‌های ویژه اشتغال، توانمندسازی جلب مشارکت‌های اجتماعی آموزش مهارت‌های شغلی و مهارت‌های زندگی، به‌ویژه برای جمعیت‌های سه دهک پایین درآمدی در کشور. ه) ارتقا مشارکت نهادهای غیردولتی و مؤسسات خیریه، در برنامه‌های فقرزدایی و شناسایی کودکان یتیم و خانواده‌های زیر خط فقر، در کلیه مناطق کشور توسط مدیریت‌های منطقه‌ای و اعمال حمایت‌های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی برای افراد پادشده توسط آنان و دستگاه‌ها و نهادهای مسئول در نظام تأمین اجتماعی. و) امکان تأمین غذای سالم و کافی در راستای سبد مطلوب غذایی و تضمین خدمات بهداشتی، درمانی و توانبخشی رایگان و تأمین مسکن ارزان‌قیمت، همچنین حصول اطمینان از قرار گرفتن جمعیت کمتر از هجده سال تحت پوشش آموزش عمومی رایگان برای خانوارهای واقع در سه دهک پایین درآمدی، از طریق جابه‌جایی و تخصیص کارآمد منابع یارانه‌ها. ز) فراهم کردن حمایت‌های حقوقی، مشاوره‌های اجتماعی و مددکاری، برای دفاع از حقوق فردی، خانوادگی و اجتماعی فقرا»

در قانون برنامه چهارم توسعه، شاهد ظهور مفاهیمی نوپدید در نظام قانونگذاری هستیم که خبر از استراتژی جدیدی در مواجهه قانونگذارانه و سیاستگذارانه با فقر نیز می‌دهند. مفاهیمی همچون «توان‌بخشی»، «آموزش مهارت‌های شغلی و مهارت‌های زندگی». این مفاهیم نوپدید ناظر به توانایی فقیر هستند. ایده‌ای که مسئله فقر را ذیل ناتوانی شخصی و فردی فقیر مفهوم‌پردازی می‌کند؛ ایده‌ای فراگیر در جهان امروز است. تأکید بر خودمراقبتی، خودگردانی و بالا بردن توانایی‌های فردی نوع جدیدی از استراتژی مواجهه با فقر است که استراتژی «خودگردانی» نام دارد. این استراتژی صورت‌بندی جدیدی است که با برجسته‌سازی فرد فقیر و جهان روانشناختی او منطق ساختار فقر را در پرتز می‌گذارد. این استراتژی در ادبیات اقتصادی و اجتماعی به «نئولیبرالیسم» معروف است. براساس این ایده چیزی به نام جامعه وجود ندارد، جامعه یعنی تک‌تک افراد و خانواده‌ها. لذا فرایند قانونگذاری ناظر به کلیت مستقل از افراد به نام جامعه عمل نمی‌کند؛ بلکه تک‌تک افراد و خانواده‌ها را مدنظر دارد. ازاین‌حیث ایده کارآفرینی تبدیل به عملی فردی می‌شود، مهارت‌ها فردی می‌شوند و مسئله آموزش‌های فردی جان بیشتری می‌گیرند. در این فرایند دولت فرایند آزادسازی و تعدیل ساختاری را تا حد ممکن پیش می‌برد و با استناد به عدم دخالت در بازار، مسئولیت مدیریت



فقر و فقیر را از سر خود باز کرده و آن را به نهادهای خیریه و سایر فرایندهای فردی ساز می‌سپارد. در همین چارچوب است که بهداشت، آموزش، مسکن، کار و غیره، دیگر نه وظیفه دولت؛ بلکه با تلاش‌های فردی، کارآفرینان، سرمایه‌گذاران و... باید حاصل شوند. در این فضا هرکس خود مسئول نیک‌بختی و بدبختی خود است (بنگرید به حیدری، ۱۳۹۶).

هرچند در فضایی دیگر قوانینی همچون قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مشتمل بر ۱۹ ماده در سال ۱۳۸۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. هدف این قانون برقراری نظام تأمین اجتماعی با هدف سیاست‌های رفاهی، عدالت اجتماعی و حمایت از همه افراد کشور در برابر رویدادهای اجتماعی، اقتصادی، طبیعی و پیامدهای آن بود. براساس این قانون، نظام جامع تأمین اجتماعی شامل سه حوزه بیمه‌ای، حمایتی و توان‌بخشی و امدادی است. اما به‌نظر می‌رسد که نیروهای سیاسی متفاوتی در حال رقابت با یکدیگر بر سر استراتژی‌های قانونی هستند به‌طوری‌که ایده‌های فقرزدا جای خود را به ایده‌های حمایتی یا تنبیهی می‌دهند و یا به‌عبارت دقیق‌تر صدای فقرزدایی در فرایند قانونگذاری کمتر شنیده می‌شود یا مواردی در قانون برنامه پنجم دیده می‌شود که ناظر به فقرزدایی است برای مثال: ذیل ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنجم توسعه آمده است: «به‌منظور زدودن فقر از چهره مناطق آزاد تجاری، سازمان‌های مناطق آزاد موظفند حداقل یک درصد (۱٪) از محل وصول عوارض ورود و صدور کالاها و خدمات این مناطق را از طریق نهادهای حمایتی به محرومین و نیازمندان بومی این مناطق اختصاص دهند» (بند «ز» ماده (۱۱۲) قانون برنامه پنج‌ساله دوم).

اما اینکه این قوانین تا چه حد اجرایی شده‌اند و تا چه حد ذیل منطق توسعه‌گرا رفته‌اند خود نیازمند پژوهشی جداگانه است. در هر حال به‌نظر می‌رسد بخش عمده‌ای از قوانین مصوب مبتنی بر فقرزدایی در عمل بلاموضوع شده‌اند و یا اجرایی نمی‌شوند.

حرکت به‌سمت فرایندهای برون‌سپاری خدمات رفاهی در این سال‌ها شدت بیشتری می‌گیرد و دولت هرچه بیشتر تلاش می‌کند وظایف رفاهی و محرومیت‌زدایانه خود را برون‌سپاری کند. برای مثال در تبصره دوم ماده (۱۹۷) برنامه پنجم توسعه آمده است:

به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود متناسب با میزان آمادگی سازمان بسیج سازندگی، اجرای بخشی از فعالیت‌های آموزشی، بهداشتی، فرهنگی و غنی‌سازی اوقات فراغت و پروژه‌های عمرانی خود را از قبیل احداث و تعمیر مساجد، مدارس و خانه‌های بهداشت روستایی، بیابان‌زدایی، جنگل‌کاری، آبرسانی به روستاها و همچنین در مناطق محروم، روستایی و مرزی را به آن سازمان واگذار نماید تا با استفاده از نیروهای داوطلب بسیجی و مردمی و جوانان و متخصصان به‌نحو سازمان‌یافته، اجرا نمایند.

و یا در قانون دیگری بدون لحاظ کردن حقوق کارگران ذیل مفهوم کارورزی بخشی از فرایند تولید و اشتغال را به کارفرمایان برون‌سپاری می‌کند. در ماده (۷۱) برنامه ششم توسعه آمده است: «برای ترغیب کارفرمایان و کارآفرینان بخش خصوصی و تعاونی به جذب نیروی کار جوان، چنانچه طی اجرای قانون برنامه نسبت به جذب فارغ‌التحصیلان دانشگاهی با مدرک حداقل کارشناسی به‌صورت کارورزی اقدام نمایند، از پرداخت سهم بیمه کارفرما برای مدت دو سال از تاریخ شروع به کار معاف می‌باشند.»

اوج این چرخش را در ماده (۸۰) قانون برنامه ششم توسعه می‌توان دید که ذیل مفهوم آسیب اجتماعی طیف وسیعی از انواع محرومیت و فقر قرار می‌گیرند ولی راهبردهای مواجهه با آنها در عمل ناظر به فقرزدایی نیست و به شبکه‌ای از راهبردهای نوانخانه‌ای، روانشناختی، خیریه‌گرایانه فروکاسته می‌شود. غالب راهبردها به‌نوعی برون‌سپارانه است و ذیل مفاهیمی همچون توانمندسازی، ترویج و تبلیغ، سازمان‌های مردم‌نهاد و غیره پیگیری می‌شود. سایر بندهایی که ناظر به حمایت مستقیم است در عمل بستر اجرایی مناسبی نمی‌یابد و تنها راهبردهای برون‌سپارانه و خیریه‌گرایانه مبتنی بر خودگردانی و خوددرمانی محوریت یافته‌اند. علاوه بر این معنای غالبی که در این ماده (۸۰) وجود دارد؛ آسیب اجتماعی دیدن مسئله فقر و محرومیت است. درحالی‌که آسیب‌دیدگان اجتماعی در گفتمان انقلاب اسلامی نه به‌مثابه معضل و آسیب اجتماعی، بلکه به‌مثابه ولی‌نعمت و ضعیف نگه داشته شده تلقی می‌شوند که نیازمند حمایت اجتماعی و رفع محرومیت هستند. این برداشت از فقر و فقیر گواه بر چرخش‌های گفتمانی در نظام قانونگذاری و تبعیت از جریان‌های نئولیبرالیستی است؛ چراکه حاشیه‌نشین، کودک کار و خیابان و بی‌خانمان‌ها فقرایی هستند که مرتکب رفتاری خلاف قانون و یا حتی عرف نشده‌اند و اتفاقاً فقرایی هستند که در نتیجه کژکارکردی ساختارهای نهادی این وضعیت برای آنها ایجاد شده است؛ بنابراین واژه مناسب‌تر برای مفهوم‌پردازی راجع به آنها «آسیب‌دیده اجتماعی» است نه آسیب اجتماعی که ناظر بر انحراف از عرف و قانون است.

ماده (۸۰) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه

ماده ۸۰- دولت مکلف است طبق قوانین مربوطه و مصوبات شورای اجتماعی به‌منظور پیشگیری و کاهش آسیب‌های اجتماعی، نسبت به تهیه طرح جامع کنترل و کاهش آسیب‌های اجتماعی با اولویت اعتیاد، طلاق، حاشیه‌نشینی، کودکان کار و مفاسد اخلاقی مشتمل بر محورهای ذیل اقدام کند به‌گونه‌ای که آسیب‌های اجتماعی در انتهای برنامه به بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) میزان کنونی کاهش یابد:

الف) پیشگیری

۱. پیشگیری اولیه از بروز آسیب‌های اجتماعی از طریق: اصلاح برنامه‌ها و متون درسی دوره آموزش عمومی و پیش‌بینی آموزش‌های اجتماعی و ارتقای مهارت‌های زندگی. ۲. تهیه و تدوین پیوست‌های اجتماعی در طراحی کلیه برنامه‌های کلان توسعه‌ای، ملی و بومی با توجه به آثار محیطی آنها و به‌منظور کنترل آثار یادشده و پیشگیری از ناهنجاری‌ها و آسیب‌های اجتماعی با تصویب شورای اجتماعی کشور. ۳. تدوین سالانه اطلس آسیب‌های اجتماعی و سرمایه اجتماعی براساس شاخص‌های سلامت اجتماعی در کشور توسط سازمان امور اجتماعی و ارائه آن به مراجع ذی‌ربط. ۴. «تدوین نظام جامع رصد آسیب‌های اجتماعی و معلولیت‌ها» تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه طبق قوانین مربوطه و تصویب شورای اجتماعی و اجرای آن از ابتدای سال دوم اجرای قانون برنامه

ب) خدمت‌رسانی و بازتوانی.

۱. خدمات‌رسانی به‌موقع به افراد در معرض آسیب‌های اجتماعی با مشارکت سازمان‌های غیردولتی. ۲. تحت پوشش قرار دادن و تمهید تسهیلات اشتغال برای کلیه مددجویان واجد شرایط پشت‌نوبتی کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی و لحاظ اعتبار مورد نیاز پرداخت مستمری آنان در بودجه‌های سنواری سالانه. ۳. توسعه مراکز فوریت‌های اجتماعی مطابق قوانین در شهرهای بالای پنجاه هزار نفر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه و در سایر شهرها به تناسب جمعیت و گسترش آسیب‌های اجتماعی. ۴. بسط و توسعه نقش مردم و سازمان‌های مردم‌نهاد در حوزه‌های مشارکت‌های گروهی و تأمین مالی مبتنی بر رویکرد خیر اجتماعی و تلاش در جهت جلب مشارکت بیشتر ذی‌نفعان در تأمین منابع مورد نیاز

پ) شناسایی و بهبود نقاط آسیب‌خیز

۱. شناسایی نقاط آسیب‌خیز و بحران‌زای اجتماعی در بافت شهری و حاشیه شهرها و تمرکز بخشیدن حمایت‌های اجتماعی، خدمات بهداشتی درمانی، مددکاری، مشاوره اجتماعی و حقوقی و برنامه‌های اشتغال حمایت‌شده، با اعمال راهبرد همکاری بین‌بخشی و سامانه



مدیریت آسیب‌های اجتماعی در مناطق یادشده،

۲. بهبود کیفیت زندگی ساکنان سکونتگاه‌های غیررسمی و ترویج مهاجرت معکوس از طریق آمایش سرزمین، توزیع مناسب جمعیت و منابع و جلوگیری از بروز و تشدید آسیب‌های اجتماعی در این مناطق با ایجاد شغل و سکونتگاهی مناسب در روستاها،

۳. برنامه‌ریزی برای مدیریت و توزیع متناسب فعالیت، جمعیت و مهاجرت در کشور و ممانعت از توسعه حاشیه‌نشینی با رویکرد تقویت مبادی مهاجرت، به‌گونه‌ای که سالانه ده درصد (۱۰٪) نسبت به ساماندهی مناطق و کاهش جمعیت حاشیه‌نشینی اقدام شود.

چ) تأمین مسکن نیازمندان

۱. به‌منظور تأمین نیاز اقشار آسیب‌پذیر و گروه‌های هدف سازمان‌های حمایتی به مسکن و رفع فقر سکونتی حداکثر تا پایان سال اول اجرای قانون برنامه نسبت به تدوین طی مراحل قانونی و در چهارچوب بودجه سنواتی و اجرای برنامه تأمین مسکن اجتماعی و حمایتی اقدام نماید.

۲. افراد تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره) و سازمان بهزیستی و خیرین مسکن‌ساز برای هرکدام از افراد تحت پوشش نهادها و سازمان‌های حمایتی از پرداخت هزینه‌های صدور پروانه ساختمانی، عوارض شهرداری و دهیاری و هزینه‌های انشعاب آب، فاضلاب، برق و گاز برای واحدهای مسکونی اختصاص‌یافته به آنان براساس الگوی مصرف، فقط برای یک‌بار معافند.

ح) ساماندهی کودکان کار

با اقدام سازمان بهزیستی و همکاری سایر دستگاه‌ها تا پایان اجرای قانون برنامه به‌نحوی که جمعیت کودکان کار حداقل بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) کاهش یابد.

در چنین شرایطی است که ادبیات کارآفرینی، توانمندسازی، گسترش خدمات مددکاری و روان‌شناختی و غیره بسط و گسترش بیشتری می‌یابند و استراتژی خودمراقبتی و آموزش خودمراقبتی در کنار استراتژی‌های تنبیهی-تصفیه‌ای و اردوگاهی و خیریه‌گرایانه قرار می‌گیرند. به‌عبارت‌دیگر گویی تراکمی از تمامی استراتژی‌های قبلی در طول تاریخ را در این لحظات می‌توان مشاهده کرد. هرچند هنوز هم مضمون فقرزدایی در ادبیات قانونگذار حاضر است؛ اما ایده توسعه و رشد اقتصادی، ایده غالب است و منطق رشد اقتصادی بر منطق بازتوزیع غلبه‌ای تام و تمام یافته است. ترکیب ادبیات فقرزدا با راهبردهای تعدیل ساختاری ادبیات نوپدید در قانونگذاری را ممکن می‌کند. برای مثال یکی از جدی‌ترین سیاست‌های آزادسازی اقتصادی که ناظر به توسعه و خصوصی‌سازی و تعدیل ساختاری است با ادبیاتی فقرزدایانه نوشته می‌شود. این در حالی است که هدفمندی یارانه‌ها و تلاش برای عقب‌نشینی حداکثری از یارانه‌های دولتی در وهله‌نهایی یک استراتژی نئولیبرالیست در اقتصاد محسوب می‌شود؛ اما در ادبیات قانونگذار با ادبیاتی فقرزدایانه نوشته می‌شود. چنین فرایندی بارها در منطق تاریخی دو دهه گذشته تکرار شده است. بالا بردن قیمت‌های حامل انرژی از جمله بنزین با شعار توزیع عادلانه پیش برده می‌شود؛ اما در عمل بیشترین آثار منفی را بر زندگی فرودستان می‌گذارد. این فرایند نوپدید موجب شده است که ظاهر قانون بر فقرزدایی تأکید کند؛ اما اعمال قانون در عمل ناظر به فقیرسازی بیشتر باشد. برای مثال در سند کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها چنین می‌خوانیم:

سند کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها ۱۳۸۴/۵/۱۱

«ماده (۱) اصول حاکم بر برنامه‌های کاهش فقر به شرح زیر است:

۱. دسترسی همه افراد جامعه به حداقل نیازهای اساسی یک حق همگانی است و تأمین این حق برعهده دولت است.
 ۲. در طراحی برنامه‌ها و سیاست‌های اقتصادی، علاوه بر اهداف تخصصی بخش‌ها، تأثیرات ناشی از اجرا بر رفاه آحاد کشور نیز مدنظر قرار گرفته و هزینه‌های جبرانی آثار سوءسیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی بر رفاه مردم از منابع اجرای همان سیاست‌ها و برنامه‌های اقتصادی تأمین می‌شود.
 ۳. به فقرا به‌عنوان افرادی نگریسته شود که باید در فرایند فقرزدایی خودشان شرکت نمایند.
 ۴. اقدامات حمایتی با اولویت تحت پوشش قرار گرفتن محروم‌ترین افراد جامعه (از لحاظ شدت فقر) صورت می‌گیرد.
 ۵. به‌منظور توانمندسازی فقرا با هدف شرکت در فرایند فعالیت‌های اقتصادی و کسب مشاغل پایدار، آموزش مهارت‌های شغلی متناسب با نیازهای بازار کار ارائه می‌شود.
 ۶. پیشگیری از ایجاد و بروز فقر و بهبود وضعیت زندگی گروه‌های محروم در اولویت است.
- اقدامات ارائه شده در این خصوص، نخست باید برطرف‌کننده عوامل و زمینه‌هایی باشد که موجب ایجاد فقر می‌گردند و در مرحله بعد مساعدت مالی و فرهنگی و آموزش‌هایی را شامل می‌شود که منجر به توانمندسازی افراد می‌گردند».

(سند کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها ۱۳۸۴/۵/۱۱).

در همین فضا استراتژی‌های تنبیهی شدت و حدت بیشتری می‌گیرند. خصوصاً ذیل الگوی عمل شهرداری‌ها، شاهد مواجهه تمام‌عیار تفاسیر قانونی با فرودستان شهری هستیم. برای مثال با تفسیر ماده (۱۶) قانون مدیریت پسماند مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۰ پدیده زباله‌گردی، جرم‌انگاری می‌شود و حتی در برخی موارد ذیل عنوان «زباله‌دزدی» نیز نامیده می‌شود. مطابق ماده ۱۶:

ماده ۱۶ - نگهداری، مخلوط کردن، جمع‌آوری، حمل‌ونقل، خرید و فروش، دفع، صدور و تخلیه پسماندها در محیط برطبق مقررات این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن خواهد بود. در غیر این صورت اشخاص متخلف به حکم مراجع قضایی به جزای نقدی در بار اول... و در صورت تکرار مجدد هر بار به دو برابر مجازات بار قبل محکوم می‌شوند».

با استناد به مواد (۱۵۹) و (۱۶۳) آیین‌نامه راهنمایی و رانندگی: «هرگونه توقف کوتاه یا طولانی وسایل نقلیه در خط‌های عبور یا مسیر وسایل نقلیه یا پیادگان، نزدیکی میادین، تقاطع‌ها، سه راه‌ها، روی پل‌ها و همچنین توقف وسایل نقلیه در حاشیه راه‌ها برای عرضه، خرید و فروش کالا که موجب تجمع اشخاص و یا وسایل نقلیه در محل، با انحراف دید و کاهش توجه رانندگان از رانندگی و احتمال وقوع تصادف گردد؛ ممنوع است».

به‌موجب مواد مذکور، مبارزه با دست‌فروشی در قالب خودروهایی که دست‌فروشی می‌کنند؛ شدت می‌گیرد. با استناد به ماده (۵۵) قانون شهرداری (مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷) تبصره «۱» سد معابر عمومی و اشغال پیاده‌روها و استفاده غیرمجاز آنها و میدان‌ها و پارک‌ها و باغ‌های عمومی برای کسب و یا سکنی و یا هر عنوان دیگری ممنوع است و شهرداری مکلف است از آن جلوگیری و در رفع موانع موجود و آزاد نمودن معابر و اماکن مذکور به‌وسیله مأموران خود رأساً اقدام کند.

با استناد به این قانون طرح انضباط شهری کلید می‌خورد. جدی‌ترین کاری که این طرح در دستور کار دارد جلوگیری از دست‌فروشی است. این پدیده که در سال‌های اخیر بارها و بارها خبرساز شده است؛ منطقی قانونی است که



ناظر به تصفیه‌سازی شهر از چهره فقر است. در کنار این الگوها، مسئله خدمات فوریت‌های اجتماعی که ترکیبی از استراتژی‌های خیریه‌گرایانه، اردوگاهی است؛ جدی می‌شود. مطابق آیین‌نامه ارائه خدمات فوریت‌های اجتماعی ۱۳۹۲/۳/۱۳ دریافت‌کنندگان خدمات بدین شرح‌اند:

«خشونت‌دیدگان خانگی از قبیل کودک آزاردیده، همسر آزاردیده، سالمند آزاردیده و معلول آزاردیده، افرادی که قصد خودکشی دارند یا اقدام به خودکشی کرده‌اند و خانواده آنان، دختران و پسران فراری از منزل، زنان و دختران در معرض آسیب اجتماعی یا آسیب‌دیده اجتماعی، زوجین متقاضی طلاق و افراد در معرض بحران طلاق، کودکان خیابانی، مبتلایان به اختلال هویت جنسی در معرض آسیب».

با وجود آنکه طی سال‌ها منطق مواجهه با مسئله فقر و فقیر دستخوش تغییر و تحولات متفاوتی بوده است؛ از اوایل دهه چهارم پساانقلابی شاهد گفتارها و سیاست‌هایی متفاوت هستیم. ازجمله آخرین اشکال سیاستگذاری در باره مسئله فقر و نابرابری‌های اجتماعی می‌توان به ابلاغ سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (۱۴۰۱) اشاره کرد. این سیاست ابلاغ شده در دهه چهارم انقلاب اسلامی ناظر بر رویکرد فقرزدا و حمایتی است و نوعی تذکر و یادآوری برای دقت در اصول و ضوابط ساختارهای حمایتی در کشور است. این سیاست در پی استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه است. نظامی که سطوح مختلف فقر و محرومیت را براساس الگوهای حمایتی مرتبط با آن مدنظر دارد. ازاین‌رو؛ می‌توان استنباط کرد که با توجه به شرایط موجود در جامعه نظام حکمرانی در پی احیا آرمان‌های انقلاب اسلامی مبنی بر فقرزدایی و عدالت‌طلبی است.

سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی (۱۴۰۱)

ایجاد رفاه عمومی، برطرف ساختن فقر و محرومیت، حمایت از اقشار و گروه‌های هدف خدمات اجتماعی ازجمله بی‌سرپرستان، ازکارافتادگان، معلولان و سالمندان و آنچه از اهداف رفاه و تأمین اجتماعی که در اصول ۳، ۲۱، ۲۸، ۲۹، ۳۱ و ۴۳ قانون اساسی آمده است، اقتضا می‌کند نظامی کارآمد، توانمندساز، عدالت‌بنیان، کرامت‌بخش و جامع برای تأمین اجتماعی همگان که برگرفته از الگوهای اسلامی - ایرانی و مبتنی بر نظام اداری کارآمد، حذف تشکیلات غیرضرور و رفع تبعیض‌های ناروا و بهره‌گیری از مشارکت‌های مردمی باشد، طراحی و اجرا شود و ترتیبات زیر در آن رعایت گردد:

۱. استقرار نظام تأمین اجتماعی به‌صورت جامع، یکپارچه، شفاف، کارآمد، فراگیر و چندلایه،
۲. ایجاد یک سازوکار تخصصی و فرابخشی به‌منظور حفظ انتظام و انسجام امور مربوط، لایه‌بندی و سطح‌بندی خدمات، ایجاد وحدت رویه، اعمال نظارت راهبردی در تکوین و فعالیت سازمان‌ها و صندوق‌ها و نهادهای فعال در قلمروهای امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و شکل‌دهی پایگاه اطلاعات، با رعایت ملاحظات امنیتی مربوط به نیروهای مسلح و دستگاه‌های امنیتی کشور،
۳. پایبندی به حقوق و رعایت تعهدات بین‌نسلی و عدم تحمیل طرح‌های فاقد تضمین مالی بین‌نسلی، تأمین منابع پایدار، رعایت محاسبات بیمه‌ای و تعادل بین منابع و مصارف و حفظ و ارتقا ارزش ذخایر سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی به‌عنوان اموال متعلق حق مردم با تأکید بر امانت‌داری، امنیت، سودآوری و شفافیت با ایجاد سازوکار لازم،
۴. اصلاح قوانین، ساختارها و تشکیلات سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌گر اجتماعی در جهت تأمین عدالت و یکسان‌سازی قواعد و مقررات بیمه‌ای و جلوگیری از ایجاد و انباشت بدهی‌های دولت و رعایت قواعد بیمه‌ای و تأمین بار مالی تضمین شده و بین‌نسلی،
۵. لایه‌بندی امور امدادی، حمایتی و بیمه‌ای و سطح‌بندی خدمات با رویکرد فعال دولت براساس وسع و استحقاق، به‌ترتیب ذیل:
 - امور امدادی از محل پوشش بیمه‌ای، مشارکت‌های مردمی و مساعدت دولت،
 - امور حمایتی با هدف رفع فقر و آسیب اجتماعی و تضمین سطح پایه خدمات از محل منابع دولتی، عمومی و مردمی،
 - امور بیمه پایه برای آحاد جامعه متناسب با وضع آنان از محل حق بیمه سهم بیمه‌شدگان، کارفرمایان و دولت،

- امور بیمه‌های مازاد و تکمیلی از محل مشارکت بیمه‌شدگان و کارفرمایان با مشوق‌های مالیاتی و پشتیبانی حقوقی دولت در فضای رقابت،
- حفظ قدرت خرید اقشار ضعیف جامعه از طریق متناسب‌سازی مزد شاغلین، مستمری بازنشستگان و مقرری بیکاران،
- اعمال رویکرد مناسب برای زدودن جلوه‌های آشکار فقر و آسیب اجتماعی از محلات کم‌برخوردار شهری و مناطق روستایی و عشایری.
۶. بسط و تأمین عدالت اجتماعی، کاهش فاصله طبقاتی با هدفمندسازی یارانه‌ها، دسترسی آحاد جامعه به خدمات تأمین اجتماعی، توانمندسازی، کارآفرینی و رفع تبعیض‌های ناروا در بهره‌مندی از منابع عمومی،
۷. استقرار نظام ملی احسان و نیکوکاری و ایجاد پیوند میان ظرفیت‌های مردمی و دستگاه‌های موظف،
۸. ارائه خدمات لازم به‌منظور تحکیم نهاد خانواده و فرزندآوری،
۹. الزام به تهیه پیوست تأمین اجتماعی برای طرح‌ها و برنامه‌های کلان کشور.

جدول ۴. سیاست‌های شاخص مواجهه با فقر، فقیر و آسیب‌دیدگان اجتماعی در دوره دوم جمهوری اسلامی

ردیف	عنوان قانون و سال (هـ ش)	نوع فعالیت	اهداف و اقدام عملی	تلقی از فقر و فقیر
۱	قانون برنامه اول تا سوم	حمایتی - فقرزدا	سازندگی - رشد گرا - حمایتی	فقر و فقیر به‌مثابه آسیب اجتماعی و دهک پایین
۲	مصوبه شورای عالی اداری ۱۳۷۸ شناسایی و جمع‌آوری متکدیان، آیین‌نامه ساماندهی کودکان خیابانی ۱۳۸۴، مراکز ماده ۱۶ و...	انضباطی - حمایتی	انضباطی بخشی به شهر و میدان عمومی	
۳	قانون برنامه چهارم، پنجم و ششم توسعه (۱۳۸۳-۱۴۰۰)	حمایتی	خودگردانی - خودمراقبتی - کارآفرینی - برون‌سپاری	
۴	قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی ۱۳۸۳	حمایتی - فقرزدا	حمایتی - خیریه‌گرایی - خودگردانی - برون‌سپاری	
۵	سند کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها ۱۳۸۴/۵/۱۱	فقرزدا - حمایتی	توانمندسازی، حمایت از محرومان	
۶	سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ۱۴۰۱	حمایتی - فقرزدا - خیریه‌ای	استقرار نظام تأمین اجتماعی چندلایه	

مأخذ: همان.

فراز و فرود مستضعفان در میدان سیاستگذاری اجتماعی

آنچه در کنار تغییرات مورد اشاره در بالا می‌تواند به‌عنوان یکی از تغییرات مهم در طول دوره پس‌انقلاب تلقی شود، جایگاه مستضعفان در میدان سیاستگذاری اجتماعی است. در این بخش تلاش شده تصویری از فراز و فرود آن ارائه شود:

«مستضعف» مفهومی برآمده از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ بود که در سخنان بزرگان انقلاب اسلامی نمود درخور توجهی یافته بود؛ این مفهوم اگرچه دلالت‌هایی بر فرودستان اقتصادی داشت اما طبقه متوسط را نیز دربرمی‌گرفت و به‌نوعی امکان پدید آمدن نیروی سیاسی‌ای را فراهم می‌کرد که مقاومت و نیز حمایت از خدمات اجتماعی (و دارایی‌های طبقه متوسط و فرودست) را در برابر مناسبات قدرت فراهم می‌کرد. این مفهوم با فتح قدرت سیاسی به‌دست راست‌گرایان مدرن، عملاً به حاشیه رانده شد و آرام‌آرام در ادبیات سیاسی و سیاستگذاری کشور، از اهمیتش کاسته



شد. حتی بررسی ساده واژگان مرتبط با این مفهوم در مشروح مذاکرات مجلس (اول تا هفتم) نیز حاکی از افت شدید کاربرد این واژگان در مجلس چهارم به بعد است. تغییر فراوانی استفاده از این واژه در دو مجلس سوم به چهارم (افت به میزان یک سوم مجلس قبل) حاکی از تأثیرات اشاعه سیاستی در آغاز دهه ۱۳۷۰ بر این مفهوم و تضعیف نیروی سیاسی مستضعفان بوده است به ویژه آنکه این نیرو توان خود را در نبردگاه دولت از دست داده است و مجلس که مهم ترین نبردگاه محل حضور این نیرو بوده نیز با چنین وضعیتی مواجه شده است. اگر کاربست مستضعفان را به مثابه نیروی سیاسی جهانی در نظر بگیریم و فراز و فرود آن را در قالب واژگان «مستضعفان / مستضعفین جهان» یا «ملت / ملت مستضعف» دنبال کنیم درمی یابیم که روند کلی آن به شدت کاهشی بوده است و با فاصله از انقلاب در مجلس دوم و سوم کاهش یافته است. در مجلس چهارم کاهش مذکور شدت بیشتر داشته است و با برآمدن احمدی نژاد اگر چه بار دیگر کاربست آن تا حدی افزایش یافته حتی فراوانی آن به مجلس چهارم نیز نرسیده است. به همین ترتیب مفاهیمی همچون «طبقه / توده / خلق / مردم مستضعف» که به نوعی بر وجود نیروی مذکور تأکید دارد نیز در طول دوره پس از انقلاب روند کاهشی داشته است. به این ترتیب داده های ساده موجود، حاکی از شکست گفتمانی مستضعفان در میدان سیاستگذاری اجتماعی پس از انقلاب (به ویژه تصور جهانی این نیروی سیاسی) از آغاز دهه ۱۳۷۰ است. این موضوع با کنار رفتن خوداتکایی اقتصادی از محور گفتمانی قرابت زمانی دارد. بررسی ژرف تر حدود ۵ درصد از کاربست های واژه مستضعف در بافتار متن مذاکرات مجلس های مختلف نشان می دهد که به ترتیب ۲۷، ۱۹، ۹، ۰، ۰ و ۲۷ درصد از این عبارت در مجلس اول تا هفتم به معنای مستضعف در ابعاد جهانی آن نظر داشته است. بدین ترتیب مفهوم مذکور از مجلس سوم به بعد با افت شدید همراه بوده و در مجلس هفتم بار دیگر به میدان بازگشته است و اگر چه نسبت کاربست این مفهوم مانند مجلس اول بوده است، بررسی تمایز شدید تعداد فراوانی آنها مانع از تفسیر «بازگشت جریان نخست انقلاب» می شود (در مجلس اول ۸۷۳ بار از واژه مستضعف استفاده شده است در حالی که در مجلس هفتم ۱۴۰ بار). اگر بخواهیم به سایر ابعاد مفهومی این موضوع پردازیم باید اشاره کنیم که آغاز انقلاب (مجلس اول) تنها ۱۱ درصد از کاربست واژه مذکور به مفهوم فقر شدید اقتصادی اشاره داشته است. در مجلس های بعد با فراز و فرود روبه رو بوده اما در کل این فهم از واژه مورد بحث افزایش یافته است (مجلس دوم: ۱۹ درصد؛ مجلس سوم: ۲۴ درصد؛ مجلس چهارم: ۲۷ درصد؛ مجلس پنجم: ۱۷ درصد؛ مجلس ششم: ۲۲ درصد؛ مجلس هفتم: ۲۷ درصد) یعنی به تعبیری بازگشت مستضعفان به میدان (پس از سال ۱۳۸۴) هم به لحاظ فراوانی کم فروغ بوده است هم دلالت آن بر فقرای اقتصادی (نه نیروی فراگیر سیاسی) بیشتر شده است. در همه سال های مورد بحث کاربست دیگران این مفهوم (بر فهم آن به مثابه فقیر شدید اقتصادی) غلبه داشته است و آن به معنای عموم مردم غیر ثروتمند، غیر قدرتمند و در غالب اوقات فاقد صدا بوده است. از این مفهوم گاه به عنوان صفتی برای کارمندان، کارگران، کشاورزان، دانشجویان، مردم یک استان و کل مردم روستاها و حتی دانشگاه و دولت (به همین معنا) استفاده شده است؛ گاه نیز به معنای انقلابیون، خودی ها و یا ضد مستکبر و مواردی از این دست به کار رفته است. این بخش از بحث یعنی تأکید بر فاصله مفهومی میان مستضعف و فقیر که به ویژه در سال های نخست انقلاب قابل مشاهده است، با بحث شایگان (۱۳۸۷) همخوانی درخور توجهی دارد. شایگان پس از بررسی مشارکت کنندگان در انقلاب و نیز تحلیل محتوای سخنان امام خمینی به این نتیجه می رسد که

تعریف امام از محرومان و مستضعفان به گونه‌ای است که طبقه متوسط را هم شامل می‌شده است بدین ترتیب به نظر می‌رسد تطابق اساسی میان فهم نمایندگان دوره‌های مختلف مجلس با تعریف امام از مفهوم مستضعف وجود داشته است. در کل به نظر می‌رسد با فاصله گرفتن از آغاز انقلاب با تشدید سویه فقیرانه مفهوم مستضعف و کاهش کاربست آن در مباحث و سیاست‌ها روبه‌رو بوده‌ایم. هر دو امر مذکور به معنای تضعیف و به حاشیه رانده شدن یک نیروی مهم سیاسی از مناسبات قدرت از آغاز دهه ۱۳۷۰ به بعد بوده است (به نقل از باقری، ۱۳۹۹).

برآیند تحلیلی:

هدف از پژوهش حاضر تلاش برای فهم منطق سیاستگذارانه مواجهه با فقر، فقیر و آسیب‌دیدگان اجتماعی در ایران معاصر بوده است. از این رو، با بازگشت به آغازین لحظاتی که می‌توان از اشکال نوپدید از سیاستگذاری و قانونگذاری سخن گفت، تلاش شده است راهبردهایی که ذیل آنها فقر و فقیر رؤیت‌پذیر شده‌اند؛ شناسایی شوند. این راهبردها الگوی مواجهه دولت‌ها با فقر و فقیر را در فرایندهای قانونی و سیاستی تعیین می‌کنند. به عبارت دقیق‌تر منطق قانونگذارانه بسته به اینکه از چه چشم‌اندازی به پدیده فقر و فقیر می‌نگرد؛ قانون را تصویب می‌کند. اینکه قانون در نهایت در خدمت چه نیروهایی است؛ محصول غلبه گفتمانی و شبکه منافع است که در فرایند قانونگذاری دخیل هستند. به این ترتیب منطق مذاکراتی که بر سر تصویب یک قانون وجود دارد؛ همواره ناظر به انواعی از نیروها، گفتارها و راهبردها است. از دل این مذاکره و منازعه است که قانونی تولید می‌شود.

شش راهبرد مواجهه با فقر و فقیر در ایران معاصر

آنچنان که بررسی‌ها نشان می‌دهد، در تاریخ ایران معاصر چندین راهبرد متفاوت، رقیب و متمایز بر فرایند سیاستگذاری و قانونگذاری حول فقر و فقیر منازعه داشته‌اند. این راهبردها همچنان در ایران معاصر حاضرند و منطق مواجهه با فقر و فقیر را تعیین می‌کنند. در یک بررسی اولیه می‌توان از شش راهبرد اصلی سخن گفت. این راهبردها در دوره‌های مختلف تاریخی (همان‌طور که در بخش‌های قبل ذکرشان گذشت) اعمال شده‌اند و یا به راهبردهای غالب تبدیل شده‌اند. در ادامه هریک از این راهبردها توضیح داده می‌شود.



شکل راهبردهای مواجهه با مسئله فقر، فقیر و آسیب دیدگان اجتماعی در ایران معاصر



۱. راهبرد نوانخانه‌ای-اردوگاهی

این راهبرد ناظر به تصفیه‌سازی شهر از حضور فقرا و تمامی مفاهیم متصل به آن است. شبکه‌ای از مفاهیم متصل به این راهبرد عبارتند از: مساکین، ولگرد، بی‌خانمان، متکدی، معتاد متجاهر، کودک کار، زباله‌گرد، زن خیابانی و غیره. همه این مقوله‌بندی‌ها در تعریفی عام در چارچوب فقر و فقیر قرار می‌گیرند؛ اما بسته به اینکه چگونه نامیده می‌شوند؛ مواجهه قانون با آنها متفاوت خواهد بود. این دسته از فقرا پیشاپیش ذیل نوعی عمل مجرمانه و نیازمند مداخله اردوگاهی مفهوم‌پردازی شده‌اند. در این راهبرد فقر و فقیر به‌مثابه مخل نظم اجتماعی تعریف شده است و نهادهای متولی ایجاد شده درخصوص این موضوع از قبیل نیروی انتظامی و گشت‌های جمع‌آوری شهرداری‌ها مکلف به اقدام‌های تنبیهی و انضباطی هستند. مصادیق عملی این راهبرد را می‌توان در دارالمساکین و دارالایتام و گرمخانه و شیرخوارگاه و غیره دید. در این چارچوب قوانینی همچون جمع‌آوری گدایان در سال ۱۳۰۲، مصوبه شناسایی و جمع‌آوری متکدیان در سال ۱۳۷۸، آیین‌نامه ساماندهی کودکان خیابانی، قانون مبارزه با مواد مخدر و بحث معتادان متجاهر و غیره مصداق الگوی نوانخانه‌ای و اردوگاهی هستند.

۲. راهبرد خیریه‌گرایانه

این راهبرد ناظر به آن دسته اعمالی است که درصدد تسکین درد برمی‌آیند. مصادیقی همچون مجلس اعانت و مصلحت‌خانه تا نظام‌نامه بلدی و نسخه‌های خیریه‌گرایانه معاصر نمونه‌ای از این راهبرد هستند. نباید فراموش کرد که در وهله نهایی راهبرد خیریه‌گرایانه بیشتر در خدمت احساسات اخلاقی خیر قرار دارد تا رفع فقر فقیر. این راهبرد از اساس ناظر به رفع ریشه فقر عمل نمی‌کند؛ بلکه ناظر به فعلی اخلاقی و احساسی نیکوکارانه عمل می‌کند و در عمل جز کاهش هزینه‌های دولت نتیجه فقرزدایی لازم را هم به‌بار نخواهد آورد. این راهبرد در قالب مجموعه بزرگی از نهادهای خیریه طی یک قرن و نیم گذشته راهبردی جدی در مواجهه با فقر بوده است. در بهترین حالت این راهبرد

در خدمت احساسات اخلاقی خیر و ناظر به فقیر است و نه رفع ریشه فقر، اما می‌توان آن را به‌عنوان بازوی قوی حمایتی تلقی کرد. نکته مهم در این زمینه این مسئله است که نظام خیریه‌ای در کشور نیز با چالش‌هایی مواجهه است و به‌دلیل نبود قانون جامع در این حوزه و وجود ابهام‌ها و نبود شفافیت در فعالیتهای خیریه‌ای، ساماندهی مناسبی در این زمینه وجود ندارد و عملاً نظارت مردمی و قانونی شفاف در این زمینه صورت نمی‌گیرد. بنابراین با وجود ظرفیت حمایتی نهادهای خیریه‌ای، در صورت فراهم نشدن بسترهای نهادی و هدفمند نشدن برنامه‌ها و اقدام‌های آنها می‌تواند اقدامی خنثی‌کننده و غیرمؤثر تلقی شود. مضافاً اینکه منطق گردش مالی این نهادها و الگوی معافیت‌های مالیاتی گسترده می‌تواند بستری فسادزا نیز باشد. فقدان شفافیت مالی خیریه‌ها، فروکاست منطق مشارکت مردمی به منطق خیریه و ادغام تمامی وظایف قانونی و رفاهی در منطق خیریه‌گرایانه بخش بزرگی از آسیب‌های این راهبرد است. تأسیس نهادهای خیریه‌ای در مناطق محروم یکی از اولین اقدام‌های کم‌اثری است که نهادهای متولی فقرزدایی در پیش گرفته‌اند. تهی شدن نهادهای محرومیت‌زدا از کارکرد فقرزدایی و تبدیل شدنشان به نهادهایی که مجوز خیریه‌ها را صادر می‌کنند و یا کارکردهای خود را خیریه‌گرایانه می‌دانند؛ آفت بزرگی است که می‌تواند تمامی وظایف، حقوق و الگوهای مشارکت اجتماعی را در قالبی کم‌اثر همچون خیریه‌گرایی بریزد و وجود فقر و محرومیت را پدیده‌ای بدیهی تصویر کند که وظیفه قانونگذار و نهاد متولی در بهترین حالت تسکین موقت درد محرومیت است و نه رفع آن.

۳. راهبرد حمایتی

این راهبرد در بستر برنامه‌های عمرانی-توسعه قابل بحث است. در این راهبرد ایده و الگوی اصلی عمل حکمرانی و قانونگذاری تسهیل فرایند توسعه، پیشرفت، ترقی، تمدن‌سازی و غیره است. این فرایند مسیر اصلی محسوب می‌شود. راهبرد حمایتی تلاش می‌کند آسیب‌های فرایند گذار و توسعه نامتوازن و رشد اقتصادی را برای اقشار فرودست و محروم را تعدیل کند. در این الگو رفع فقر و ساختار فقرزا همچنان مسئله نیست؛ بلکه کاستن از فرایند آسیب، مسئله است. از این‌رو منطق این راهبرد گامی فراتر از خیریه‌گرایی است و ناظر به کاستن از شدت آسیب‌هاست؛ اما وجود فقر و فقیر و نابرابری را بدیهی و طبیعی می‌انگارد اما درصدد کاستن از پیامدهای منفی آن است.

این راهبرد نیز به‌واسطه کاستی‌ها و نقص جدی در فرایندهای پایش و آمارگیری به‌شدت دچار مسئله است. جامعه هدف حمایت، غالباً به‌درستی تشخیص داده نمی‌شود. نبود آمار دقیق یکی از چالش‌های جدی سازوکار حمایتی کشور است. چالش دیگر، فرایند غیرشفاف الگوهای حمایتی است. عدم شفافیت آماری و نبود آمارهای روشن و مشخص فهم فرایندهای اجرایی این راهبردها و میزان کارآمدی آنها را دچار مسئله کرده است مضافاً اینکه در بسیاری از اوقات در راهبرد خیریه‌گرایانه ادغام شده است. این در حالی است که هدف از حمایت لزوماً تسکین درد نیست؛ بلکه جلوگیری از سیر قهقرایی فقر و زمینه‌سازی برای فقرزدایی است. ماندن در این راهبرد و ادغام آن در راهبردهای خیریه‌گرایانه و خودگردانی موجب شده است که تصویر روشنی از الگوهای حمایتی نیز نداشته باشیم. برای مثال منطق حمایتی در قبال مسکن اگر صرفاً به دادن وام و دیعه مسکن خلاصه شود صرفاً نوعی بدهکارسازی مضاعف مستأجر را در پی خواهد داشت. این سیاست حمایتی باید همچون نوعی حد فاصل دیده شود و نه مقصد. به‌عبارت دقیق‌تر قانونگذار و دستگاه اجرایی باید بتواند با حمایت از افراد نیازمند، فرایند سیر قهقرایی را متوقف کند تا بتواند در گام بعدی محرومیت‌زدایی



را پیش برد. این راهبرد بایستی همچون نوعی میانجی رفع محرومیت دیده شود و نه غایت اقدام.

۴. راهبرد خودگردانی

این راهبرد را در انوعی از مفاهیم حول وحوش کارآفرینی، فرهنگ‌سازی، آموزش و مشتقاتش می‌توان دید. در این راهبرد وضعیت زیستی افراد محل آسیب است نه ساختار نهادی. از این حیث این راهبرد با نوعی روان‌شناسی‌زدگی حاد، هم‌ارز است که مسائل سطح کلان و میانی را به سطوح خرد فردی فرو می‌کاهد و از این طریق مجموعه‌ای از راهبردهای خودمراقبتی و فردی را به راه می‌اندازد. در این راهبرد اولویت ذهن و روان بر شرایط اجتماعی مفروض گرفته شده است؛ لذا آموزش برای این راهبرد، جایگاهی محوری دارد. به تقریب، ریشه هر مسئله‌ای را در ضعف ژنتیکی و فقدان فرهنگ و آموزش کافی می‌بیند. جامعه ایران طی دو دهه گذشته با تورم «ایده آموزش» مواجه بوده است. بدیهی است که مسئله بر سر نفی اثربخشی آموزش نیست. مسئله این است که آموزش برای چه چیزی و در نسبت با چه چیزی؟ در فضای رکود آموزش کارآفرینی آن هم از جانب نهادهایی که وظیفه آنها ایجاد شغل است به‌نوعی باز کردن تکلیف از سر مجری و قانونگذار است. آموزش شیوه‌های آبیاری نوین به کشاورزی که حداقل‌های اقتصادی برای تجهیز صنعتی کشت و زرع خود را ندارد در عمل شکست خواهد خورد (برای مثال آموزش متورم مهارت‌های راهنمایی رانندگی برای کاهش تلفات ناشی از تصادف آن هم در وضعیتی که زیرساخت‌های جاده‌ای و خودروها حداقل‌های ایمنی را ندارند در عمل اثری بسیار ناچیز دارد). برای این مدعا می‌توان به حجم آموزش‌ها و اثرش بر تغییر رفتار مراجعه کرد. همچنین عملکرد ضعیف نهادهای حمایتی (کمیت‌ه امداد و بهزیستی) مبنی بر توانمندسازی و خودگردانی افراد طی این سال‌ها مصداق کم‌اثر بودن این راهبرد است. از این‌رو؛ باید افزود؛ آموزش فرایندی مکمل است و علت‌العلل تغییر نمی‌تواند باشد. راهبردهای خودگردانی به‌شدت بر فرد و روان او تمرکز دارند و ذیل سه واژه پرسامد سیاستی آموزش، فرهنگ‌سازی و آگاهی‌بخشی قابل ردگیری هستند.

این راهبرد عمدتاً با منطق خصوصی‌سازی، تعدیل ساختاری و مشتقاتش همراه است. در این راهبرد بیشترین کاری که قانونگذار می‌تواند انجام دهد تسهیل فرایندهای خودمراقبتی، آموزشی، مهارت‌افزایی، توان‌مندسازی و غیره است. این راهبرد در کنار راهبردهای خیریه‌گرایانه و اردوگاهی قرار می‌گیرد و عمیقاً بر چیزی استوار است که «نتولیرالیزم اقتصادی» نامیده می‌شود. در این فرایند دولت اساساً وظیفه‌ای در قبال فقرزدایی ندارد و فقر محصول ناکارآمدی‌های فردی است. این نوع جهان‌بینی، فرودستی فقرا را ناشی از بیولوژیک آنها می‌داند و قائل به این است که مردم فقیر و حاشیه‌ای به‌علت عیب و نقص جسمی و ذهنی‌شان دچار فقرند و از لحاظ ژنتیکی فروترند. این شیوه تفکر، به‌دلیل جذابیت و وجوه مشروعیت‌بخش مورد استقبال حکومت‌هاست. به‌تأسی از این جریان فکری، این راهبرد با تأکید بر فرایندهای فردی و آموزشی چیزی به نام ساختار فقرزا را به‌رسمیت نمی‌شناسد.

۵. راهبرد فقرزدا

این راهبرد ناظر به فقرزدایی عمل می‌کند و غایتش از بین بردن ساختار فقرزا و فقیرآفرین است. این راهبرد لزوماً در پی حمایت مقطعی، عمل خیریه‌گرایانه، خودگردانی و غیره نیست؛ چراکه نابرابری را همچون امری طبیعی و بدیهی به‌رسمیت نمی‌شناسد و غایت عمل سیاستگذاری و قانونگذاری را رفع (و نه کاستن یا تعدیل یا حمایت و غیره) فقر و

محرومیت‌زدایی می‌داند. در این رویکرد فقر فقرا ناشی از ساختارهای جامعه و به تعبیری نحوه سازماندهی جامعه است. ساختارهای اجتماعی به فقر و استمرار آن منجر می‌شوند. توزیع نامناسب و نابرابری منابع و امکانات، نقصان بازار کار، خط‌مشی‌های اقتصادی ناکارآمد، بیکاری، بازنشستگی زودهنگام، مازاد بر احتیاج بودن نیروی کار یا اشتغال ناقص و البته دست‌مزد کم، همگی از عوامل اصلی فقر و محرومیت نسبی و حاشیه‌ای شدن افراد از عرصه جامعه به‌شمار می‌روند. این راهبرد در دهه اول انقلاب بیشتر مورد توجه بوده است و هم در گفتار و هم در کردار کارگزاران بیشترین فراوانی را داشته است؛ اما این فرایند طی دهه‌های اخیر اگرچه در گفتار سیاست‌مداران دیده شده است اما در عمل سیاست‌های اجتماعی فقرزدا را آن‌گونه که شایسته است در دستور کار قرار نداده‌اند.

۶. راهبرد تنبیهی

این راهبرد در قالب تصفیه‌سازی جامعه از حضور افرادی از قبیل متکدیان، زباله‌گردان و خیابان‌خواب‌ها قابل بحث است؛ اما وجه تنبیهی و مجرمانه آن غلبه دارد. در این راهبرد که در الگوهایی همچون طرح انضباط شهری، مبارزه با زباله‌گردی و تلاش برای تصویب طرحی برای مسافركشی پلاک‌های شهرستان در تهران و غیره متعین می‌شود در عمل مجراهای درآمدی فقرا و فرودستان را مسدود می‌کند. با جرم‌انگاری بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی غیررسمی ذیل عنوان «مشاغل کاذب» در عمل به‌جای تلاش برای مبارزه با ساختارهای فقرزا، تعقیب و گریز فقرا بیشتر مورد توجه واقع شده است.

اگر راهبرد تنبیهی بر فقرزدا و محرومیت‌زدا غلبه کند در عمل موجب بالا رفتن خشونت و بالا رفتن تقابل با نهادهای رسمی خواهد شد. جرم‌انگاری گسترده در عمل نتیجه‌ای جز حذف و طرد مضاعف در بر ندارد. به عبارت دقیق‌تر با فرایندی مواجهیم که شرایط اقتصادی طرد اول را ایجاد می‌کند و در نتیجه جرم‌انگاری طرد مضاعف اتفاق می‌افتد. در این فرایند فرد آسیب‌دیده در عمل از چرخه حیات اجتماعی به بیرون پرتاب می‌شود و در این فرایند، انواعی گسترده‌تر از ناکامی و خشونت را تجربه خواهد کرد که نتایج اجتماعی دهشتناکی به‌بار خواهد آورد. شبکه بزرگی از سیاست‌های انضباط شهری در عمل نوعی جرم‌انگاری برای مجراهای درآمدی فرودستان شهری تلقی می‌شوند که نتیجه‌ای جز بالا رفتن احساس بی‌عدالتی و محرومیت نخواهد داشت.

البته باید توجه کرد در یک قانون واحد ممکن است به‌صورت توأمان چندین راهبرد حاضر باشند. برای مثال برنامه‌های توسعه حضور چندین راهبرد را توأمان در خود دارند. در اینجا بحث بر سر رویکرد غالب است. اینکه طی چه فرایندی یکی از این راهبردها غالب می‌شود و راهبردهای دیگر کنار زده می‌شوند. برای مثال در فرایندهای آموزشی چرخش به سمت راهبردهای حمایتی و در فرایندهای مسکن و شهرسازی چرخش به سمت راهبردهای خودمراقبتی دیده می‌شود. اما این به‌معنای پنهان شدن سایر راهبردها نیست؛ بلکه به‌معنای ضعیف شدن و در بسیاری از موارد کم‌اثر یا بی‌اثر شدن یک راهبرد است.

زمانی که از فرایند قانونگذاری فراتر برویم و به کردارهایی که مبتنی بر قانون یا فراتر از قانون عمل می‌کنند نیز بنگریم، الگوی این راهبردها روشن‌تر می‌شود. برای مثال ممکن است صدای قانون، صدایی حمایتی باشد؛ اما آنچه در میدان اجتماعی-اقتصادی در حال اجراست، در عمل نفی تمامی این فرایندهاست. لذا سطوح مختلفی از راهبرد را باید در نظر گرفت که طی چه فرایندی یک قانون عملیاتی می‌شود و طی چه فرایندی مسکوت می‌شود.



برای مثال به محقق رفتن اصول (۴۳)، (۳۰) و سایر اصول مبتنی بر فقرزدایی در قانون اساسی و غلبه اصل (۴۴) که ناظر به خصوصی سازی است؛ نشان می دهد که چگونه شبکه ای از قوانین و راهبردها بر شبکه ای دیگر غلبه می کنند.

جدول ۵. راهبردهای مواجهه حکمرانان با مسئله فقر و فقیر در ایران معاصر

ردیف	نوع راهبرد	هدف اصلی	نهادهای درگیر
۱	نوانخانه ای - اردوگاهی	تصفیه سازی شهر از حضور فقرا و تمامی مفاهیم متصل به آن است	از دارالمساکین و دارالایتام گرفته تا گرم خانه و شیرخوارگاه
۲	خیریه گرایانه	آن دسته اعمالی است که درصدد تسکین درد برمی آیند	از مجلس اعانت گرفته تا مجموعه بزرگ نهادهای خیریه معاصر
۳	حمایتی	تعدیل آسیب ها و بحران های ناشی از تغییرات و تحولات اقتصادی - اجتماعی	از سازمان رفاهی گرفته تا کمیته امداد امام خمینی (ره)، وزارت رفاه
۴	خودگردانی	سپردن وظایف و فرایندهای رفع و حل مسئله به افراد آسیب دیده با کلیدواژگانی همچون: توانمندسازی، آموزش، کارآفرینی، فرهنگ سازی	سمن ها و نهادهای غیردولتی
۵	فقرزدا و بازتوزیعی	از بین بردن ساختار فقرزا و فقیرآفرین	تعیینات اولیه اصولی همچون اصل (۴۳) قانون اساسی در برخی از نهادهای ابتدای انقلاب از جمله بنیادها
۶	تنبیهی	جرمانگاری طیفی از رفتارهای اقتصادی مرتبط با فقر (از دست فروشی تا تکدی گری و...)	قوه قضائیه، نیروی انتظامی

مرور رویکردهای نظری و راهبردهای مواجهه با مسئله فقر و فقیر در ایران معاصر نشان می دهند اتخاذ هر رویکردی، سیاست اجتماعی خاصی را اقتضا می کند؛ به طوری که رویکرد کاستی (فرودرستی ژنتیکی و فرهنگی) اجتماع فقیرنشین را مسئول وضعیت خود تلقی می کنند و سیاست های اجتماعی خرد از قبیل نوانخانه ای، تنبیهی، خودگردانی و حمایتی و غیره را که ناظر بر خود فرد است را الگوی بدیل می دانند. درحالی که رویکرد ساختاری نحوه سازماندهی جامعه را عامل مؤثر بر تولید و بازتولید فقر تعریف می کند نه خصوصیات افراد فقیر را. ازاین رو، این چارچوب سیاست اجتماعی و الگوی بدیل را در اصلاح بسترها و ساختارهای تولیدکننده فقر و نابرابری می داند و قائل به این امر است که راه رهایی از فقر به نحوه عملکرد کارگزاران وابسته است.

ملاحظات سیاستی

براساس یافته های این پژوهش ملاحظات سیاستی زیر برای به کارگیری الگوهای فقرزدایی و مواجهه با فقرا و آسیب دیدگان اجتماعی مطرح نظر است:

۱. سطح اول مسئله فقر ناظر بر فقیرتر شدن جامعه است که متأثر از سیاست ها و تصمیمات فقرزا در سطح تصمیم گیری های کلان است. پی گرفتن راهبرد فقرزدا در شرایط کنونی جدی ترین و اصلی ترین کاری است که فرایند

قانونگذاری می‌تواند انجام دهد. فرایند تاریخی قانونگذاری نشان می‌دهد که برخی راهبردها در کوتاه‌مدت (همچون حمایتی) شاید جواب‌گو باشند، اما فرایندهای ناکارآمد اقتصادی آنها را از توان خواهد انداخت، زیرا بخشی از ضعف و ناکارآمدی سیاست‌هایی اجتماعی در مبارزه با فقر ناشی از سرریز ناکارآمدی در عرصه‌های اقتصادی است. از این‌رو:

❖ اهتمام در اجرای قانون اساسی و الزام دولت‌ها به تدوین قوانین برنامه توسعه متناسب با آمایش سرزمین ضرورتی پایه برای برنامه‌ریزی در این زمینه است،

❖ التزام عملی به بند «۹» سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی مبنی بر «الزام به تهیه پیوست تأمین اجتماعی برای طرح‌ها و برنامه‌های کلان کشور» در راستای جلوگیری از تصویب و اجرای طرح‌ها و برنامه‌هایی که پیامدها و هزینه‌های اجتماعی آن نادیده انگاشته شده باشد،

❖ اصلاح ساختار نظام بودجه‌ریزی به‌مثابه گلوگاه سیاستگذاری اجتماعی در بخش‌های تأمین منابع درآمدی و توزیع عادلانه آن،

❖ اصلاح نظام مالیاتی چه در بخش تأمین و چه در بخش توزیع آن از جمله ضروری‌ترین ابزارهای سیاستی است که نظام حکمرانی در راستای تحقق عدالت اجتماعی بایستی در دستور کار خود قرار دهد،

❖ تدوین برنامه ویژه محرومیت‌زدایی برای استان‌های مهاجرفرست در جهت پایداری جمعیت در این مناطق و کنترل و کاهش تراکم آسیب‌های اجتماعی در استان‌های مهاجرپذیر،

❖ «تدوین سند کاهش فقر و محرومیت‌زدایی» از جمله ضرورت‌های نظام سیاستگذار در راستای یکپارچه‌سازی دستگاه‌های حمایتی (دولتی، انقلابی و مردمی) و هدفمند کردن حمایت‌های اجتماعی است.

۲. سطح دوم مسئله فقر ناظر بر فقرایی است که شدیدترین اشکال برون‌افتادگی در نظام اجتماعی را تجربه کرده‌اند. گروه‌هایی که نماینده‌ای در نظام تصمیم‌گیر ندارند و به‌مثابه آسیب اجتماعی و یا مجرم تلقی می‌شوند. برای این منظور بازنگری و بازاندیشی اساسی در راهبردهای اردوگاهی، تنبیهی و انضباطی پیشنهاد می‌شود. در سال‌های اخیر شاهد شدت عمل نهادهایی از قبیل شهرداری و نیروی انتظامی در قبال مجراهای درآمدی فرودستان شهری بوده‌ایم. این طرح‌های انضباطی زمانی که با شرایط بد اقتصادی هم‌ارزند در عمل علیه زندگی فقرا خواهند بود. بخش بزرگی از زندگی اجتماعی-اقتصادی آسیب‌دیدگان در نتیجه این راهبردها عملاً از چرخه حق شهروندی خارج می‌شوند. شفاف نبودن فرایندهای کمپ، منطق عمل گرمخانه‌ها، نوانخانه‌ها و غیره به‌شکلی است که می‌تواند سیاست‌های آسیب‌زایی را در پی داشته باشد. خیابان‌خواب، کودک کار، دختر و زن خیابانی، معتاد متجاهر و تمامی مفاهیم متصل به آن پیشاپیش خبر از شدیدترین لایه‌های طرد و برون‌افتادگی می‌دهند. سیاست‌های اردوگاهی در عمل در خدمت تصفیه‌سازی و حفظ چهره شهر هستند و لذا الگوی مواجهه و غایت چنین راهبردی، فرایندی حمایتی و تلاش برای بازگرداندن آنها به جامعه نیست. این راهبرد اگر با شیوه‌های فعلی دنبال شود؛ جز نوعی جداسازی و تصفیه‌سازی، در عمل نتیجه روشنی به‌بار نخواهد آورد. از این‌رو؛ لغو مصوبه شورای عالی اداری مصوب سال ۱۳۷۸ مبنی بر «طرح شناسایی و جمع‌آوری افراد متکدی» و همچنین «تدوین طرح ساماندهی آسیب‌دیدگان اجتماعی» با رویکرد حمایتی و تکمیل چرخه حمایت‌های اجتماعی ضرورتی مهم در این عرصه است.



۳. به نظر می‌رسد گفتمان غالب به سمت نوعی تقویت راهبرد خیریه‌گرایانه و خودگردانی حرکت کرده باشد. فرایند قانونگذاری اگر ناظر به این راهبرد پیش برود در عمل ایده فقرزدایی را در پراتز نهاد است. این راهبرد اگر همچون راهبرد نهایی و غالب دیده شود در عمل ناکارآمد خواهد بود. این راهبرد در نهایت بخش کوچکی از فرایندهای مشارکتی و حمایتی باید باشد و در خدمت فرایندهای محرومیت‌زدایی باشد. از این رو؛ ضرورت ایجاب می‌کند عرصه‌های حمایتی که سویه خیریه‌ای به خود گرفته است؛ فعالیت‌های آنها در چارچوب قوانین و مقررات مشخص تعریف شود و شفافیت مالی در این مجموعه‌ها ایجاد شود.

۴. ترسیم چرخه‌ای جامع با هدف فقرزدایی و محرومیت‌زدایی (و با تأکید بر این هدف و نه لزوماً خیریه‌گرایی، خودگردانی یا حمایت) و با تکیه بر این ایده که فقر و محرومیت و طرد اجتماعی نه تنها طبیعی و بدیهی نیست که دشمن زندگی اجتماعی است؛ آغازی برای هر حرکت است. در این چرخه مهم‌ترین عناصری که موجبات شدیدترین انواع طرد می‌شوند باید در نظر گرفته شود. خیابان‌خوابی و انواع طرد متصل به آن در آغازین لحظه محصول نداشتن خانه و کار است. هر راهبردی که نتواند از این لحظه آغازین شروع کند در عمل شکست خواهد خورد. از این رو باید بر راهبردهای فقرزدا (و نه چیزی کمتر از آن) تأکید کرد و سایر استراتژی‌ها را همچون عناصری در خدمات فقرزدایی و نه غایت سیاستی مورد استفاده قرار داد.

۵. علاوه بر این ضروری است وظایف سازمان‌ها و نهادهای متولی محرومیت‌زدایی در کشور با توجه به گفتمان اصیل انقلاب اسلامی که برقراری عدالت و رفع فقر و محرومیت است، در راستای هدفمند کردن حمایت‌های اجتماعی و اتخاذ رویکرد فقرزدا بازآرایی شوند.

منابع و مآخذ

۱. آدمیت، فریدون؛ ناطق، هما (۱۳۵۶)، افکار اجتماعی و سیاسی و اقتصادی در آثار منتشر نشده دوران قاجار، نشر آگاه.
۲. ایتزن، استنلی؛ باکازین، ماکسین؛ کلی ایتزن اسمیت (۱۳۹۶). مسائل اجتماعی از دیدگاه انتقادی. ترجمه هوشنگ نایی. تهران: پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات.
۳. باقری، یاسر (۱۳۹۹). نظام نااجتماعی: مناسبات قدرت و سیاستگذاری اجتماعی در ایران پس‌انقلاب. تهران: نشر نی.
۴. بیات، آصف (۱۳۹۱). سیاست‌های خیابانی: جنبش تهی‌دستان در ایران، مفاهیم علوم اجتماعی.
۵. بیات، کاوه؛ تفرشی، مجید (۱۳۷۰). خاطرات دوران سپری شده (خاطرات و اسناد یوسف افتخاری، ۱۳۲۶ - ۱۲۹۹)، فردوس.
۶. بینام (۱۳۵۰). چگونگی پیدایش و تکامل سازمان تربیتی شهرداری پایتخت، ارمغان، شماره ۱۰.
۷. حسینی، رباب (۱۳۷۱). قحطی و گرانی در سال ۱۲۸۷ و ۱۲۸۸ قمری، در گنجینه اسناد، پاییز و زمستان، شماره ۷ و ۸.
۸. حیدری، آرش (۱۳۹۶). روان‌شناسی، حکومت‌مندی و نولیبرالیسم، دوره ۲۴، شماره ۱.
۹. حیدری، آرش (۱۳۹۹). واژگونه‌خوانی استبداد ایرانی، مانیا هنر.
۱۰. سوداگر، محمدرضا (۱۳۶۹). رشد روابط سرمایه‌داری در ایران، مرحله گسترش: ۱۳۵۷-۱۳۴۲، شعله اندیشه.
۱۱. سیفی، مرتضی (۱۳۶۲). نظم و نظمیه در دوران قاجاریه، نشر یساولی.
۱۲. طاهری، فاطمه‌سادات؛ پاکبار، مریم (۱۳۹۸). بررسی و تحلیل رسم فقر برپایه متون منثور عرفانی تا قرن هفتم هجری، فصلنامه متن‌شناسی ادب فارسی، سال یازدهم، شماره ۲ (پیاپی ۴۲).

۱۳. عبداللهی، محمد جواد (۱۳۹۵). تاریخ بیکاری در ایران معاصر، ۱۳۵۶-۱۳۴۰، پایان‌نامه مقطع دکتری رشته تاریخ دانشگاه تهران.
۱۴. عظیمی، حسین (۱۳۶۱). توزیع زمین و درآمد کشاورزی در آستانه اصلاحات ارضی، مسائل ارضی و دهقانی، تهران: انتشارات آگاه.
۱۵. عنبری، موسی؛ پیری، صدیقه (۱۳۹۸). تبارشناسی گفتمان مدرن فقر در ایران، دوفصلنامه مطالعات جامعه‌شناختی، دوره ۲۶، شماره ۱.
۱۶. فوریه، ژوانس (۱۳۲۵). سه سال در دربار ایران، ترجمه عباس اقبال، نشر علمی.
۱۷. فوکو، می‌شل (۱۳۹۳). دیرینه‌شناسی دانش، ترجمه نیکو سرخوش و افشین جهان‌دیده، نشر نی.
۱۸. گرنی، جان؛ صفت‌گل، منصور (۱۳۹۲). قم در قحطی بزرگ، کتابخانه بزرگ حضرت آیت‌الله‌العظمی مرعشی نجفی.
۱۹. مجدالملک سینکی، محمد (۱۳۹۱)، کشف‌الغرائب یا رساله مجدیه، نشر آبی.
۲۰. عمید، محمدجواد (۱۳۸۱). کشاورزی، فقر و اصلاحات ارضی در ایران، نشر نی.
۲۱. ملک‌زاده، الهام (۱۳۸۹). روایت روزنامه شفق سرخ از مؤسسات خیریه (رفاهی، بهداشتی) ایران در دوره رضاشاه، مطالعات تاریخ فرهنگی؛ پژوهشنامه انجمن ایرانی تاریخ، سال دوم، شماره ۶.
۲۲. کاتوزیان، محمدعلی همایون (۱۳۹۳). اقتصاد سیاسی ایران: از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، مرکز.
۲۳. ناطق، هما (۱۳۸۹). از ماست که بر ماست، انتشارات آگاه.
۲۴. نصیری، هدایت (۱۳۹۶). تبارشناسی زیست سیاست در ایران عصر قاجار، پایان‌نامه مقطع دکتری، دانشگاه یاسوج.
۲۵. نیل قاز، مریم (۱۳۸۸). وظایف بلدیة تهران، پیام بهارستان، دوره ۲، شماره ۴.

26. Mogalakwe, Monageng (2006). The Use of Documentary Research Methods in Social Research, African Sociological Review, 10, (1).
27. Seyf, Ahmad (2010). "Iran and the Great Famine, 1870-72", In *Middle Eastern Studies*, 46:2.

اسناد و قوانین

۱. اساسنامه بنیاد مسکن انقلاب اسلامی مصوب ۱۳۶۶/۰۹/۱۷.
۲. اساسنامه بنیاد مستضعفان مصوب ۱۳۵۸/۴/۷.
۳. سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی ۱۴۰۱/۱/۲۱.
۴. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی ۱۳۸۳/۲/۲۱.
۵. آیین‌نامه ارائه خدمات فوریت‌های اجتماعی ۱۳۹۲/۳/۱۳.
۶. آیین‌نامه ساماندهی کودکان خیابانی در ۱۳۸۴/۵/۴.
۷. برنامه پنجم عمرانی کشور، تجدیدنظر شده، ۱۳۵۶ - ۱۳۵۲ خلاصه.
۸. تشکیل کمیسیون جهت جمع‌آوری فقرا، سند شماره ۲۹۰/۱۱، وزارت کشور، مورخ ۱۳۰۲ ش. لینک دائمی <http://dl.nlai.ir/UI/8bfacc8c08-49aa-b281-8b483cace9df/LRRView.aspx>
۹. تصمیم قانونی دائر به ابراز رأی اعتماد به دولت جناب آقای امیرعباس هویدا نخست‌وزیر مصوب ۱۳۵۰/۷/۱.
۱۰. تصمیم متخذہ کمیسیون برنامه مجلسین راجع به اصول و هدف‌های برنامه عمرانی چهارم کشور مصوب ۱۳۴۷/۵/۸
- کمیسیون برنامه مجلسین.
۱۱. روزنامه وقایع اتفاقیه، شماره ۳۲، ۱۴ ذیحجه ۱۲۶۷.
۱۲. سازمان تأمین خدمات رفاهی مصوب ۱۳۵۳/۱۲/۲۲ کمیسیون‌های پارلمانی مجلسین.
۱۳. سند کاهش فقر و هدفمند کردن یارانه‌ها ۱۳۸۴/۵/۱۱.
۱۴. طرح شناسایی و جمع‌آوری افراد متکدی ۱۳۷۸/۲/۱۵.



۱۵. عدم استماع دعوی اعسار نسبت به ضرر و زیان مدعی خصوصی رأی وحدت رویه شماره ۲۳ مورخ ۱۳۴۹/۹/۱۸.
۱۶. قانون اجازه الحاق دولت شاهنشاهی ایران به میثاق بین‌المللی حقوق اقتصادی- اجتماعی و فرهنگی مصوب ۱۳۵۴/۲/۱۷.
۱۷. قانون اجازه پرداخت چهل هزار تومان برای اعزام طبیب و سایر حوائج صحی ولایات مصوب ۲۹ تیر ماه ۱۳۰۶ شمسی.
۱۸. قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸ / ۰۱/۱۰.
۱۹. قانون اول برنامه توسعه ۱۳۶۸/۱۱/۱۱.
۲۰. قانون برنامه چهارم توسعه ۱۳۸۳/۶/۱۱.
۲۱. قانون بودجه سال ۱۳۲۳ مجلس شورای ملی مصوب ۴ مهر ماه ۱۳۲۳.
۲۲. قانون پرداخت وام و اعتبارات مورد نیاز شرکت‌های تعاونی روستایی و کشاورزی ۱۳۶۱/۲/۱.
۲۳. قانون تشکیل سازمان خدمات رفاهی مصوب ۱۳۵۹/۱/۶.
۲۴. قانون تشکیل شهرداری‌ها و انجمن شهرها و قصبات مصوب ۴ مرداد ماه ۱۳۲۸.
۲۵. قانون راجع به جلوگیری از احتکار مصوب ۲۷ اسفند ماه ۱۳۲۰.
۲۶. قانون رأی اعتماد به دولت حسنعلی منصور نخست‌وزیر مصوب ۱۳۴۲/۱۲/۱۹.
۲۷. قانون سجل احوال مصوب ۱۴ خرداد ماه ۱۳۰۴ شمسی.
۲۸. قانون شهرداری مصوب ۱۳۴۵/۱۱/۲۷.
۲۹. قانون کار مصوب ۲۶ اسفند ماه ۱۳۳۷، کمیسیون مشترک کار مجلسین.
۳۰. قانون مالیات بر درآمد مصوب ۱۹ آبان ماه ۱۳۲۲.
۳۱. قانون متحدالشکل نمودن البسه اتباع ایران در داخله مملکت مصوب ۶ دی ماه ۱۳۰۷.
۳۲. قانون مدنی مصوب ۶ بهمن و ۲۷ و ۲۱ اسفند ۱۳۱۳ و ۱۷ و ۱۹ و ۲۰ فروردین ماه ۱۳۱۴ شمسی.
۳۳. قانون مدیریت پسماند مصوب ۱۳۸۳/۲/۲۰.
۳۴. قانون نحوه تأمین دارو در مناطق محروم و نیازمند کشور ۱۳۶۶/۱۱/۶.
۳۵. قانون نحوه کمک به خانواده‌های مشمولینی که با اعزام مشمول قدرت اداره معاش خود را از دست می‌دهند ۱۳۶۶/۶/۳.
۳۶. گزارشاتی از وضعیت نان در ملایر و هجوم مردم به انبار ارزاق شهر، سند شماره ۲۹۰/۱۷۶، مورخ ۲۱ شهریور ۱۳۰۵، کتابخانه ملی و مرکز اسناد.
۳۷. آیین‌نامه راهنمایی و رانندگی.
- <http://dl.nlai.ir/UI/8220bbb7-9a9b-403d-91fe-02c605e55e8/Catalogue.aspx>



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روپروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ سیستم الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir