

# بررسی قوانین و سیاست‌های حمایت از خانواده در دوران پس از انقلاب اسلامی ایران


نوع مقاله: پژوهشی اصیل

نویسندگان

سید حسن حسینی<sup>1</sup>، مینا عزیزی<sup>2</sup>✉

<sup>1</sup> عضو هیئت علمی دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران

<sup>2</sup> کارشناس ارشد جامعه‌شناسی دانشگاه تهران

10.22051/JWFS.2016.2338 

چکیده

جمهوری اسلامی ایران، به‌عنوان عرصه تلاقی اسلام و قوانین مدرن، خانواده را واحد بنیادین جامعه و نهادی مقدس می‌داند و به همین لحاظ می‌کوشد از آن حمایت کند. در اصل دهم قانون اساسی آمده است همه قوانین و مقررات و برنامه‌ریزی‌های مربوط به خانواده باید در جهت آسان کردن تشکیل آن، پاسداری از قداست آن و استواری روابط خانوادگی بر پایه حقوق و اخلاق اسلامی باشد. تعدد سیاست‌ها، قوانین و لویحی که در دوران پس از پیروزی انقلاب اسلامی و در ارتباط مستقیم یا غیرمستقیم با نهاد خانواده ارائه شده‌اند شاهدهی بر این ادعاست. این پژوهش با روش کیفی، سیاست‌ها و قوانینی را که در فاصله سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۹۱ با هدف حمایت از نهاد خانواده در ایران تصویب، تدوین و ارائه شده‌اند را؛ با استفاده از روش تحلیل انتقادی متن مورد مطالعه قرار داده است. یافته‌ها و نتایج تحقیق غلبه رویکرد اقتصاد-محور بر عملکرد دولت [1] را نشان می‌دهند؛ امری که نهایتاً باعث شده سیاست‌های دولت با حفظ الگوهای سنتی خانواده همبسته باشند. این نکته قابل تأمل است که بررسی سیاست‌های حقوقی حاکی از به رسمیت شناخته شدن تدریجی تحولات نهاد خانواده است؛ یافته‌ای که استقلال نسبی حوزه حقوقی از حوزه اقدام دولتی را نشان می‌دهد و می‌توان آن را نتیجه ارتباط مستمر حیطه حقوقی با مسائل عینی و انضمامی خانواده‌های امروزی در ایران دانست. شکل‌گیری چالش‌های حقوقی میان واقعیات اجتماعی موجود با الگوهای حفظ اشکال سنتی نهاد خانواده ناکارآمدی برخی از این قوانین و عدم تناسب آن‌ها با واقعیات جامعه را نشان می‌دهد.

[1]. باید نقش دولت را - به مثابه بازوی اجرایی (حکومت)- مورد توجه ویژه قرار داد زیرا به واسطه استقلال نسبی آن از جامعه مدنی، که نتیجه رانتیریزم است، دولت خود را در قبال چگونگی هزینه بودجه پاسخگو نمی‌داند (عزیزی؛ 1391: 88).

کلیدواژه‌ها

سیاست‌گذاری، حمایت از خانواده، نهاد خانواده، تحولات حقوق خانواده

## Analysis of “Family Institution” Advocatory Policies in Islamic Republic of Iran

Seyyed Hasan Hosseini<sup>1</sup> , Mina Azizi<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Faculty member of social sciences department of Tehran University

<sup>2</sup> Masters of Sociology, corresponding author

### چکیده [English]

*Islamic republic of Iran as a religious, yet modern, pattern of state has always advocated “family” as the holiest and the most fundamental social institution. Based upon the tenth article of Iranian constitution, all the legal measures are to facilitate both formation and protection of “Family”; a policy which is supposed to shelter the holiness and solidarity of “Family” in accordance with the Islamic sharia. Admittedly, after the 1979 revolution, the number of laws and policies related, directly or indirectly, to “family institution” have always been on the rise. This qualitative research has studied those polices and laws (1979 to 2012) which have represented the aim of advocating “Family”. Different types of critical “Content Analysis” have been manipulated to thematically explore, interpret and compare the previously mentioned laws and policies. According to the results of the analysis, while “Governmental” reactions to “Family” issues have been mostly of economic essence and conservative approach, “Judicial” reactions have remained more responsible in case of addressing the contemporary problems of the “Family” institution. In summary, the emergence of social and legal problems which are threatening the ideals of “Family” institution, have resulted in a “realistic” judicial approach which cannot ignore the weaknesses of “traditional” formulations and prefers to be adjusted to the new social facts.*

### کلیدواژه‌ها [English]

policy making , family support , family institution , family law development

## مقدمه

بر اساس اطلاعات و آمار موجود در سازمان ثبت احوال کشور هر ساله فراوانی تعداد ازدواج‌های ثبت‌شده کاهش پیدا کرده و همزمان تعداد طلاق‌های ثبت شده نیز افزایش یافته است. این بدان معناست که هر ساله عددی که نسبت ازدواج به طلاق را نشان می‌دهد کوچکتر می‌شود. در وبگاه رسمی سازمان ثبت احوال در تعریف نسبت ازدواج به طلاق آمده است که این شاخص، نسبت کل ازدواج‌های ثبت شده به کل طلاق‌های ثبت شده در یک سال را در سراسر کشور نشان می‌دهد. نسبت ازدواج به طلاق در بین سال‌های 83 تا 91 با حدود 4 رقم کاهش، از نسبت 9.8 در سال 83 به عدد 5.5 در سال 91 رسیده است؛ به این معنی که در سال 91 به ازای هر 5 ازدواج ثبت شده یک مورد طلاق نیز ثبت شده است. [1] این مسئله در کنار بالا رفتن سن ازدواج ضرورت پرداختن به زوایای گوناگون این تغییرات را بیشتر می‌کند و نشان می‌دهد میان معیار ایده‌آل مورد نظر حاکمیت در حوزه خانواده و تغییرات اجتماعی ارتباط معناداری وجود ندارد. یکی از زمینه‌های تاثیرگذاری که در پرسش به چرایی این مسئله باید مورد بررسی قرار بگیرد سیاست‌گذاری‌ها و قوانین حوزه خانواده است. این پژوهش بررسی موضوع را از حیطة تخصصی سیاست‌گذاری آغاز می‌کند تا در ادامه بتواند تمایزهای شکل گرفته میان سیاست‌های حقوقی و دولتی را به شکل دقیق‌تری مورد تحلیل و بررسی قرار دهد. در ادامه، از آنجا که از آنجا که موضوع مورد بررسی ما قوانین، لوایح و سیاست‌هایی است که در طول دوره پس از انقلاب اسلامی ایران ارائه شده، یا مورد تصویب قرار گرفته‌اند؛ این متون پس از بررسی با استفاده از تکنیک تحلیل محتوای متن و قوانین و سیاست‌ها دسته‌بندی و مضامین اصلی آنها استخراج شدند. سپس با در نظر گرفتن آن مضامین و با استفاده از یافته‌های [p1] پژوهش نوع رویکرد و چرایی اتخاذ رویه‌های مشخص توسط هر کدام از نهادهای اصلی متولی امور خانواده توضیح داده شده است.

## سیاست‌گذاری حمایتی

سیاست‌گذاری عمومی [2] مشتمل بر هدف‌گذاری‌ها و اقداماتی است که از سوی دولت و سایر ارکان حکومتی در محدوده‌های فراتر از ظرفیت ساختارهای موجود انجام می‌شود. به عبارت دیگر، هنگامی که ساختارهای موجود ظرفیت لازم را برای تاثیرگذاری مورد نظر نداشته باشند، دولت‌ها و حکومت‌ها وارد عرصه سیاست‌گذاری می‌شوند و این ورود بدان معنا نیز هست که باید منافع عامه مردم نیز تأمین شود (دریتی، 2008: 618). بنابراین سیاست‌گذاری را به این دلیل که تحلیل سیاست [3] حاکمیت را جایگزین تحلیل سیاسی [4] می‌کند، باید از دانش سیاسی [5] منفک دانست. این تفکیک را باید نتیجه این واقعیت دانست که تحلیل‌های سیاسی انجام‌گرفته در ساحت سیاسی، نهایتاً باید به سیاست‌هایی تبدیل شوند که مخاطب اصلی آن‌ها جامعه است. به همین واسطه در دانش سیاست‌گذاری عمومی مباحث حقوقی و جامعه‌شناختی جایگاه ویژه‌ای می‌یابند. بینارشته‌ای شدن دانش سیاست‌گذاری، حاصل فاصله گرفتن از منظر نهادی و توجه به واقعیات متنوع اجتماعی، فرهنگی و حقوقی است. لاسول [6] معتقد است دانش سیاست‌گذاری بر رویکردهای حل مسئله مبتنی است و به مسائل مختلف رویکردی هنجاری دارد. با توجه به توضیحات بالا، سیاست‌گذاری به هر کردار و کنش حکومتی‌ای اطلاق می‌شود که حیات عامه مردم را تحت تأثیر قرار می‌دهد. سیاست‌های عمومی هم، لزوماً از جانب رأس نظام سیاسی صادر نمی‌شوند، بلکه ممکن است خرده‌نظام‌ها یا زیرمجموعه‌های حکومتی، اقدام به تدوین و اجرای آنها کنند (قلی‌پور و غلام‌پور آهنگر، 1389: 12-15). حکومت‌ها در شرایط معمول از ابزار قانون برای تأمین اهداف خود برخوردارند و با این حال، همچنان از سیاست‌گذاری نیز به مثابه ابزاری متمایز بهره می‌برند. تفاوت قوانین و سیاست‌ها ناشی از وجود فاصله میان قوانین و واقعیات عملکرد حکومت است. به بیان بهتر، سیاست‌ها وضع می‌شوند تا حکومت بتواند از قوانین و ساختارهای پیش‌تر وضع شده؛ نتایجی منطبق با هدف‌گذاری‌های خود بگیرد. در فرایند سیاست‌گذاری جوانب گوناگون محیط مورد توجه قرار می‌گیرند تا این مطلوب حاصل شود.

ایجاد پذیرش عمومی نسبت به سیاست‌ها، مهم‌ترین موضوع در ارزیابی مطلوبیت آنهاست. منطقاً سیاست‌هایی که در بخشی از شهروندان احساس عدالت، برابری و بر خورداری از مزایای تغییر را بر نینگیزند، از اقبال عموم باز خواهند ماند. جامعه متشکل از گروه‌ها، اقشار و دسته‌بندی‌های متنوعی است که یک سیاست خوب باید در لحاظ تنوع و حتی تضاد آنها موفق

باشد. به این معنا طراحی سیاست‌ها اقدامی ارزش‌محور است که بر احترام به ارزش‌های گوناگون موجود در جامعه مبتنی است (قلی‌پور و غلام‌پور آهنگر، 1389: 22).

پرسش مهمی که در پی توجه به منافع عموم مردم قابل طرح است به چگونگی تشخیص این منافع در هر یک از سیاست‌های تدوین شده معطوف است. در واقع ممکن است عموم مردم حتی از آگاهی‌های لازم برای تشخیص گزینه‌های بهتر در طراحی سیاست‌ها برخوردار نباشند؛ در این صورت، کار تدوین سیاست‌ها در ارائه استدلال‌های لازم برای تأمین منافع عمومی با دشواری مواجه خواهد بود. روش‌های شناخته‌شده علوم اجتماعی و انسانی نیز علی‌القاعده واجد خصوصیتی نیستند که در جزئیات آرای عموم درباره بهترین بدیل‌های اصلاح شرایط کنونی به کار پژوهش بیایند.

با این اوصاف، سیاست‌گذاری را باید فرایندی دانست که از صبغه دانشیک برخوردار است و در عین حال، از افکار عمومی نیز تأثیر می‌پذیرد. میزان و کیفیت این تأثیرگذاری، به فراخور میزان برخورداری جامعه از امکان‌های ابراز و انتقال تفاسیر خود از سیاست‌های در دست تدوین، در دامنه‌ای که از عدم تأثیرگذاری آغاز و به تأثیرگذاری کامل می‌انجامد متغیر است (اسکام و شولز، 2005: 286-290).

برای تشخیص بهتر مواردی که باید در تدوین سیاست‌ها مورد توجه قرار گیرند می‌توان از مقوله عقلانیت در سیاست‌گذاری سخن گفت. بر این مبنا، سیاست مطلوب واجد این خصوصیت خواهد بود که حوزه‌های متنوعی که در آنها منافع قابل تعریف‌اند را در یک چارچوب عقلانی مورد ملاحظه قرار می‌دهد. این حوزه‌ها فرهنگی، دینی، اخلاقی، سیاسی، اقتصادی، حقوقی و حرفه‌ای هستند و سیاست‌گذار باید به گونه‌ای اقدام به تدوین سیاست‌ها کند که مستعد رخداد تنش میان حکومت و شهروندان نباشد (قلی‌پور و غلام‌پور آهنگر، 1389: 24 و 25).

از این مقدمات چنین برمی‌آید که سیاست‌هایی که در جهت حمایت از نهاد خانواده تدوین می‌شوند نیز باید از عقلانیتی برخوردار باشند که متناسب با ابعاد گوناگون این نهاد اجتماعی است. خانواده، خاصه در کشوری اسلامی، وجهی دینی دارد که آن را باید به قدر وجوه اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی محترم شمرد و مورد مطالعه قرار داد. کار تحلیل سیاست عمومی<sup>[7]</sup>، در قبال سیاست‌های اجرا شده یا در حال اجرا، می‌تواند شامل شناسایی مهم‌ترین شاکله‌ها، مضامین و گونه‌شناسی‌هایی باشد که در پدید آمدن متن سیاست‌ها نقش داشته‌اند. چنین کاری در واقع متضمن نقبی مفهومی به انبوه متون، کنش‌ها و کردارهایی است که حاصل برنامه‌ریزی و اجرای سیاست مورد مطالعه هستند. در حالی که اجرای هر سیاست در زیرحوزه‌های متعدد قابل تعریف است، تمهید مزبور کمک خواهد کرد که سیاست‌های قابل درک تفسیر، ارزیابی و بازنگری شوند. همچنان که پیش‌تر گفته شد، تحلیل اجتماعی و جامعه‌شناختی سیاست‌ها، دور شدن از درون حکومت و حرکت به سوی عموم شهروندان و پیرو آن بررسی سیاست‌ها از دریچه مخاطبانی را به دنبال دارد که زندگی آنها از اجرای آن سیاست‌ها تأثیر می‌پذیرد. بدین ترتیب، بسیاری از موضوعاتی که منوطاً در دایره ارزیابی سیاسی قرار نمی‌گیرند ممکن است در ارزیابی اجتماعی و جامعه‌شناختی مطرح شوند. افزایش فقر، طرد پاره‌ای از اقشار مخاطبان و دچار شدن برخی از مردم به تضادهای فرهنگی و دشواری‌های حقوقی از جمله مواردی هستند که قرار گرفتن آنها در دستور کار تحلیل اجتماعی قابل انتظار است (بورگاتا و مونتگمری، 2000: 2280-2282).

از مهم‌ترین پیامدهای توجه به دانش سیاست‌گذاری پذیرش این فرض است که نخبگان عوامل اصلی ایجاد تحولات بزرگ در جوامع انسانی نیستند، بلکه همواره میانکنشی میان آنها و عموم وجود داشته که فرجام امور را رقم زده است. این فرض با یادآوری آن‌که نهایتاً هر سیاست تدوین‌شده‌ای نیازمند برخورداری از پذیرش عمومی شهروندان است و نیز آنکه شهروندان همواره از سیاست‌های در حال اجرا ارزیابی‌های شایان تأملی دارند نشان‌دهنده مزیت‌های معطوف به پیوستن علوم اجتماعی به عرصه تدوین، ارزیابی و اجرای سیاست‌هاست. در مدلی که فون‌می‌تر و فون‌هورن (1975) از اجرای سیاست‌ها ارائه می‌دهند شش متغیر اصلی وجود دارد: استانداردها و اهداف سیاست‌ها، منابع سیاست‌ها، ارتباطات میان‌سازمانی و فعالیت‌های جلورنده، ویژگی‌های نهادهای اجرایی، شرایط اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و نهایتاً وضعیت مجریان. نکته شایان تأمل در نمودار مزبور متأثر شدن مجریان از تمامی بخش‌های دیگر نمودار است. معنای مهم این امر نقص قطعی ارزیابی‌ها و تحلیل‌هایی است که به جای توجه به این ابعاد، صرفاً مجریان را مورد موشکافی و تحلیل قرار می‌دهند (ملک‌محمدی، 1385).

**روش**

روش به کار گرفته شده در پژوهش حاضر روش کیفی است. هدف اصلی این پژوهش بررسی سیاست‌های حمایت از نهاد خانواده در ایران است و از آنجا که می‌خواهیم به تحلیل، تفسیر و تحلیل متون و سیاست‌ها بپردازیم و اساساً چنین موضوعی مستعد سنجش کمی نیست باید از روش کیفی استفاده می‌کردیم چرا که چنین تحلیل و تفسیری نیاز به مطالعه متن دارد.

نمودار 1. وضعیت مجریان تنها یکی از عوامل رقم زننده سیاست‌هاست  
(فون می‌تر و فون هورن، به نقل از از ملک محمدی، 1385)، [p2]

در تعریف ویژگی‌های روش کیفی می‌توان به تعریف دبز اشاره کرد: «کیفیت، اساس ماهیت هر چیز و کمیت، مربوط به شمارش آن چیز است. کیفیت با چگونگی، زمان، مکان و عصاره وجودی سروکار دارد و بنابراین پژوهش‌های کیفی به معانی، مفاهیم، تعریف‌ها، خصوصیات، استعاره‌ها، نمادها و توصیف اشیا مربوط می‌شوند، ولی پژوهش‌های کمی اشاره به سنجش مقادیر دارند» (سفیری، 1387: 22).

جامعه مورد مطالعه ما در این پژوهش مشتمل بر تمامی سیاست‌ها و قوانینی است که در طول سال‌های پس از انقلاب اسلامی با هدف حمایت از نهاد خانواده به مثابه شکل‌بندی برآمده از دواج رسمی تصویب، تدوین و یا ارائه شده‌اند. قصد ما آن است که به الگوها و اطلاعاتی دست یابیم که ما را در برقراری پیوند میان این سیاست‌ها و قوانین و نظریه‌های جامعه‌شناختی ناظر بر موضوع پژوهش یاری کنند. بدین منظور، در بخش مطالعه سیاست‌ها و قوانین از روش تحلیل متن استفاده کردیم. تحلیل محتوا از جمله روش‌های مرسوم برای تحلیل متون و مکتوبات است که مبتنی بر شناسایی و کدگذاری مهم‌ترین بسته‌های مفهومی در نوشتار و سپس شمارش آنها بر اساس منطقی معین به منظور تشخیص مهم‌ترین دال‌های بر سازه مقصود پدیدآورنده متن است. بنابراین ورود روش تحلیل محتوا به پژوهشی کیفی مستلزم فراروی از رویکرد شمارشی و ارائه ارزیابی‌های تفسیری از محتوای پنهان متون است. البته چنین رویکردی به این دلیل که معیار انجام تحلیل را به ذهنیت مجری آن باز می‌گرداند ممکن است مناقشه برانگیز باشد. بنابراین برای حل این مشکل شاید استفاده از ترکیبی از رویکردهای کمی و کیفی راهگشا باشد (ببی، 1386: 654).

پژوهش حاضر اساساً کیفی است و ارائه تعاریف عملیاتی از مفاهیم به منظور ایجاد بعدی کمی برای تحلیل محتوا در این مرحله معقول به نظر نمی‌رسد. در عین حال، باقی ماندن بر همان موضعی که متن را محدود به بافتی صرفاً واژگانی و مکتوب می‌کند نیز نتیجه کار را از حداقل اعتبار علمی ساقط خواهد کرد. با این اوصاف لازم است در جستجوی رویکردی به «متن» و تحلیل آن باشیم که از تناسب لازم با موضوع «تحلیل سیاست» برخوردار باشد. [8]

کدگذاری مفاهیم و مقولات متون و سیاست‌های مورد مطالعه بر اساس روش کدگذاری باز انجام شده است. الو و کاینکس (2007) در نموداری که از دو شکل استقرایی و قیاسی تحلیل محتوای کیفی ارائه می‌کنند جایگاه کدگذاری باز را در سوئیچ استقرایی نمودار نشان می‌دهند:

نمودار 2. مراحل اصلی استقرا در تحلیل محتوای کیفی  
(برگرفته از الو و هاینکس، 2007)

همچنان که مایرینگ (2000) می‌گوید منطق کدگذاری باز در رویکرد استقرایی تحلیل محتوای کیفی باید بر اساس چارچوب نظری و نیز پرسش‌های پژوهش تدوین شود. به بیان مایرینگ وجود چنین نسبتی معیار لازم برای سنجش صحت دستاوردهای پژوهش را فراهم خواهد کرد. در واقع معیار مزبور ابزار ما در خوانش همراه با تأمل متون خواهد بود. کدها بر اساس ملاحظات گوناگون به ابعاد مختلفی از متون مورد مطالعه نسبت داده خواهند شد تا نهایتاً بتوان بر اساس آنها نسبت‌های قابل دفاعی به متون داد.

همچنین با لحاظ آنکه معمولاً انتخاب واحدهای تحلیل مشتمل بر تعداد زیادی - جملات، کار تحلیل محتوا را با پیچیدگی و دشواری روبرو می‌کند (الو و کاینگس، 2007)، واحد تحلیل خود را مضامین [9][10] قرار داده‌ایم تا همچنان امکان رسیدن به سطح مقوله‌بندی و انتزاع را داشته باشیم. بنابر تعریف رایان و برنارد (2003)، شناسایی مضامین حاصل پرسش‌های متعدد درباره خصوصیات پدیده مورد مطالعه هستند. با گفتن این که مضمون یک متن چیست اشاره‌ای تقریبی به مهم‌ترین محتوای آن می‌کنیم.

### یافته‌ها

بنا بر تعریفی که پیش‌تر در بخش مبانی نظری از سیاست و سیاست‌گذاری ارائه شد، پژوهش حاضر موظف به شناسایی تمام قوانین، برنامه‌ها و سیاست‌هایی بوده است که در سال‌های پس از انقلاب اسلامی (تا سال ۱۳۹۱) و در چارچوب حکومت جمهوری اسلامی، به منظور حمایت از نهاد خانواده و البته پیرو آن حمایت از نهاد ازدواج تصویب، تدوین، ابلاغ، ارائه یا اجرا شده‌اند [11].

جدول 1. قوانین، برنامه‌ها و سیاست‌های شناسایی‌شده

ردیف	عنوان	زمان	گونه	شرح ربط موضوعی
1	اصلاح موادی از قانون مدنی	1361	قانون	ممنوعیت نکاح نابالغ، نکاح دختر با اذن ولی، جزئیات عسر و حرج زوجه، شرایط قیمومیت و...
2	خدمت نیمه‌وقت بانوان	1362	قانون	مساعدت در جهت برقراری تناسب میان اشتغال و خانواده
3	اصلاح ماده 1205 قانون مدنی	1363	قانون	اجبار نفقه در صورت وجوب آن
4	اصلاح قانون ثبت احوال	1363	قانون	ضرورت ثبت تمام وقایع حیاتی
5	اعطای حق حضانت فرزندان صغیر یا محجور به مادران	1364	قانون	تحکیم حق حضانت مادر در موارد غیبت یا عدم صلاحیت ولی شرعی
6	حق حضانت	1365	قانون	تحکیم و تضمین حق حضانت تعلق‌گرفته به پدر یا مادر
7	بیمه بیکاری	1369	قانون	شمول همسر، فرزندان، والدین نیازمند، و افراد تحت تکفل
8	اصلاح موادی از قانون مدنی	1370	قانون	شرط بکارت برای اذن ولی
9	بررسی مشکلات و مسائل زنان کارگر	1370	سیاست	برقراری توازن کار - خانه برای زنان کارگر

عنوان	زمان	گونه	شرح ربط موضوعی
10	1370	قانون	اصلاح مقررات استخدام و بازنشستگی کشوری بازنشستگی مستخدمین زن، با 20 سال سابقه خدمت
11	1371	قانون	الحاق تبصره به قانون استخدام کشوری امکان استفاده از مرخصی شش ماهه بدون حقوق، در هماهنگی با شغل حساس همسر
12	1371	قانون	قانون صندوق رفاه دانشجویان اعطای وام ازدواج حین تحصیل به دانشجویان
13	1370	طرح اجرایی	استقرار واحدهای امداد و ارشاد در کنار دادگاههای مدنی خاص جلوگیری حداکثری از رخداد طلاق از طریق مشاوره
14	1370	آیین نامه	آیین نامه اجرایی شیرخوارگاهها و مهدهای کودک (در محیطهای کار)
15	1371	قانون	تأمین زنان و کودکان بی سرپرست پوششهای حمایتی مالی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی
16	1371	سیاست	اشتغال زنان در جمهوری اسلامی ارتقای سطح اشتغال زنان، با تأکید بر بایستههای خانواده اسلامی
17	1371	طرح اجرایی	تشکیل شورای عالی جوانان تسهیل اشتغال و ازدواج جوانان
18	1372	قانون	تنظیم خانواده و جمعیت اعمال محدودیت قانونی و منطقی بر زادآوری خانوار
19	1372	قانون	الحاق به کنوانسیون حقوق کودک پذیرش اصول عام حقوق کودکان در خانواده، با تأکید بر حق تحفظ جمهوری اسلامی
20	1373	قانون	بیمه همگانی خدمات درمانی کشور ضرورت بیمه افراد تابع و نیازمند
21	1374	قانون	الحاق تبصره به بند یکم ماده 81 قانون تأمین اجتماعی احیای مستمری زنان بیوه، در صورت فوت همسر دوم
22	1374	قانون	تشخیص و تعیین نیازمندان به بیمه همگانی حمایت بیمه‌ای از افراد و خانواده‌های آسیب‌پذیر

عنوان	زمان	گونه	شرح ربط موضوعی
23	1374	قانون	حمایت قانونی از الگوی تغذیه‌ای شیرمادر
24	1375	قانون	مجازات و تعزیر برای تعرض به زنان و کودکان
25	1375	قانون	بازدارندگی از جرائم بر ضد حقوق و تکالیف خانوادگی
26	1376	قانون	الحاق تبصره به ماده 1082 قانون مدنی
27	1376	قانون	الحاق تبصره به ماده 76 تأمین اجتماعی
28	1376	قانون	اصلاح ماده 1073 قانون مدنی
29	1377	قانون	حمایت مالی، معیشتی، اقتصادی و اشتغالی از خانواده‌های شهدا
30	1377	قانون	پوشش بیمه‌ای و حمایت اقتصادی از خانواده‌های کم‌درآمد
31	1378	قانون	اجبار زوجه به تمکین، حتی در صورت عدم دریافت مهریه (تفکیک انفاق از مهریه)
32	1379	قانون	امکان سلب صلاحیت ولی قهری طفل، در صورت درخواست سایر اقارب و یا رئیس حوزه قضایی
33	1379	لایحه پیگیری نشده	اصلاح پاره‌ای از قوانین مربوط به زنان
34	1381	قانون	الحاق تبصره به ماده 1130 قانون مدنی



عنوان	زمان	گونه	شرح ربط موضوعی
35	1381	قانون	حمایت از کودکان و نوجوانان نفی قانونی آزار، بهره‌کشی، شکنجه و سایر تهدیدها علیه کودکان و نوجوانان
36	1382	قانون	اصلاح ماده 1169 قانون مدنی هفت سال برای سن حضانت توسط مادر
37	1382	قانون	افزایش بهای ترکه بهبهنگام‌سازی بهای ترکه
38	1382	سیاست کلی	بند چهاردهم از عنوان امور فرهنگی، علمی و فناوری، در سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه
39	1382	سیاست کلی	بند پانزدهم از عنوان امور فرهنگی، علمی و فناوری، در سیاست‌های کلی برنامه چهارم توسعه
40	1383	طرح اجرایی	ساماندهی ازدواج جوانان توانمندسازی جوانان و تسهیل ازدواج بر اساس برنامه چهارم
41	1383	آیین‌نامه	جزء (5) بند (الف) ماده 192 قانون برنامه سوم توسعه بهبود شرایط حیات سالمندان در ایران، از جهات رفاهی، بهداشتی، درمانی و توانبخشی
42	1383	طرح اجرایی	منشور حقوق و مسئولیت‌های زنان تبیین نظام‌مند حقوق زنان در عرصه‌های حقوق فردی، اجتماعی و خانوادگی
43	1383	قانون	ماده 158 برنامه سوم توسعه تسهیل و تقویت مشارکت همه‌جانبه زنان و تقویت نهاد خانواده
44	1384	قانون	تسهیل ازدواج جوانان تسهیل همه‌جانبه ازدواج و ترویج فرهنگ تسهیل آن
45	1384	قانون	سقط درمانی تعیین شرایط وجوب سقط؛ خاصه درباره سلامت مادر یا فرزند
46	1384	سیاست کلی	بند 5 از سند چشم‌انداز ارتقای نقش‌آفرینی‌های توسعه‌ای زنان و تقویت نهاد خانواده

عنوان	زمان	گونه	شرح ربط موضوعی
47	1384	طرح اجرایی	ترویج و تعمیق الگوی همسرگزینی اسلامی و تسهیل ازدواج
48	1384	سیاست	سیاست‌های کلی و اجرایی در جهت تقویت و تداوم کارکرد الگوی اسلامی و ایرانی خانواده
49	1385	قانون	تنفیذ قانونی منشور تدوین‌شده از سوی شورای انقلاب فرهنگی
50	1385	آیین‌نامه	ارشاد و رسیدگی به پرونده‌های مطالبه مهریه و اعسار
51	1386	قانون	اصلاح بندی از تبصره‌ل 2 قانون بودجه
52	1386	قانون	ماده 112 برنامه چهارم توسعه
53	1389	آیین‌نامه	تشکیل ستاد ملی زن و خانواده
54	1390	قانون	ماده 39 برنامه پنجم توسعه
55	1390	قانون	ماده 43 برنامه پنجم توسعه
56	1390	قانون	ماده 227 برنامه پنجم توسعه
57	1390	قانون	ماده 230 برنامه پنجم توسعه
58	1390	قانون	قانون حمایت از خانواده

### منطق نمونه‌گیری

چنان‌که پیش‌تر گفته شد، واحد تحلیل ما در پژوهش حاضر مضامین، در سیاست‌های مورد مطالعه است. نتیجه اینکه، نمونه‌گیری انجام شده در جهت شناسایی مضامین گوناگون نمونه‌گیری نظری بوده است؛ بدین معنا که در هر سیاست فرازها و بخش‌های گوناگونی که دال بر وجود مضمونی خاص بودند، شناسایی شده‌اند و غلبه آنها بر سایر مضامین، منجر به قرار گرفتن سیاست مزبور در دسته‌ای خاص شده است.

### کدگذاری باز

با اتکا بر مبانی نظری (مدل فون‌می‌تر و فون هورن) باید در جستجوی مضامینی باشیم که حاکی از ویژگی‌های اصلی و به تعبیری روح حاکم بر هر یک از سیاست‌ها باشند. از یک سو، مرجع سیاست‌گذاری و در نتیجه، حوزه اقدام و چگونگی تحقق سیاست‌ها اهمیت داشت و از سوی دیگر، اینکه فرایند تحقق هدف‌گذاری‌ها تا چه حد وابسته به عامل اقتصاد باشد، از حساسیت برخوردار بود. جدایی تدریجی حوزه‌های حقوقی و دولتی روشن ساخت که باید مضامینی را که دال بر تمایل نسبی به تحولات حقوقی هستند نیز در تقابل با مضامینی قرار دهیم که تغییرات حقوقی خاصی را در پی ندارند. نهایتاً هم بررسی مضامین گوناگون می‌بایست ما را به تشخیص مضامینی که دال بر گرایش به تحول در الگوی خانواده و یا تلاش بر کارکردبخشی و عدم چالش با الگوی سنتی خانواده بودند، قادر می‌کرد.

### گروه‌بندی نخست.

پس از پایان کار، کدگذاری باز و یافتن تفاوت‌ها و قرابت‌های موجود میان سیاست‌های مورد مطالعه، 8 گروه اولیه مشخص شدند که نماینده هشت مضمون اصلی شناسایی شده در سیاست‌ها بودند [12]:

حوزه اقدام دولتی	حوزه اقدام غیر دولتی و نهادی
ایجاد تحولات حقوقی	تغییرات حقوقی اندک
رویکرد اقتصادی	رویکرد غیر اقتصادی
عدم چالش در الگوی سنتی خانواده	تمایل به تحول در الگوی خانواده

نمودار 3. هشت مضمون اصلی شناسایی شده در سیاست‌ها و قوانین حوزه خانواده

از این پس، به استخراج هر کدام از این مقولات از میان مجموع سیاست‌ها و قوانین موجود در جدول شماره 1 و تحلیل آنها می‌پردازیم. لازم به ذکر است تمام داده‌هایی که در بخش یافته‌های پژوهش ارائه شده‌اند مانند مجموعه سیاست‌ها و قوانینی که در جدول شماره 1 آورده شده است جنبه اکتشافی داشته و با استفاده از تکنیک پژوهشی پیش گفته (تحلیل متن) به دست آمده‌اند. این یافته‌ها حاصل کار خود پژوهشگران بوده و از جای دیگری اخذ نشده‌اند.

### حوزه اقدام دولتی/حوزه اقدام غیر دولتی و نهادی

35 مورد از سیاست‌های شناسایی شده، از حوزه اقدام دولتی برخوردارند، بدین معنا که دولت نهایتاً باید متولی اجرای برنامه‌ها و پیشنهادها برآمده از آنها باشد. سایر سیاست‌ها (23 مورد) یا به نهاد قضایی ارجاع شده‌اند و یا مخاطب مشخصی ندارند.

### ایجاد تحولات حقوقی/تغییرات حقوقی اندک

25 مورد از سیاست‌های شناسایی‌شده متضمن ایجاد تحولات حقوقی هستند، بدین معنا که تحقق آنها مستلزم بازنگری در مناسبات حقوقی است، در حالی که سایر سیاست‌ها (33 مورد) پیامد حقوقی چندانی در پی ندارند.

### رویکرد اقتصادی / رویکرد غیر اقتصادی

27 مورد از سیاست‌های مزبور مبتنی بر رویکردی اقتصادی نسبت به موضوع حمایت از خانواده هستند، در حالی که 31 مورد دیگر حامل چنین رویکردی نیستند.

### عدم چالش در الگوی سنتی خانواده / متمایل به تحول در الگوی خانواده

35 مورد از سیاست‌های مورد مطالعه چالشی با الگوی سنتی خانواده ندارند، در حالی که 23 مورد دیگر را می‌توان از مصادیق گرایش به تحول در الگوی خانواده دانست.

### گروه‌بندی دوم

#### اقدام دولتی و تحولات حقوقی

از 35 موردی که حوزه اقدام دولتی داشته‌اند، 12 مورد مرتبط با تحولات حقوقی و 23 مورد متضمن تغییرات اندک در مناسبات حقوقی بوده‌اند. نتیجه این که حوزه اقدام غیردولتی نیز در 13 مورد با تحولات حقوقی مرتبط بوده و در 10 مورد تغییرات اندک حقوقی را اقتضا می‌کرده است.

#### اقدام دولتی و رویکرد اقتصادی

از 35 موردی که حوزه اقدام دولتی داشته‌اند، 24 مورد رویکرد اقتصادی دارند، و 12 مورد با رویکردی غیراقتصادی تدوین شده‌اند. نتیجه این که حوزه اقدام غیردولتی در 3 مورد دلالت اقتصادی داشته و در 19 مورد با رویکرد غیراقتصادی - خاصه رویکرد حقوقی - همراه بوده است.

#### رویکرد اقتصادی و الگوی سنتی

از 27 موردی که رویکرد اقتصادی به سیاست‌گذاری داشته‌اند، 22 مورد با چالشی در الگوی سنتی نهاد خانواده همراه نبوده‌اند، و تنها 5 مورد متضمن تحولاتی در الگوی حیات خانوادگی هستند. بنابراین از 31 موردی که رویکرد غیراقتصادی به سیاست‌گذاری داشته‌اند، 18 مورد متمایل به تحول در الگوی حیات خانوادگی و 13 مورد در وضعیت عدم چالش جدی با الگوی سنتی هستند.

#### تحول حقوقی و الگوی سنتی

از 25 موردی که تحولات حقوقی را به همراه دارند، 10 مورد در چالش جدی با الگوی سنتی خانواده نیستند، در حالی که 15 مورد متضمن تمایل نسبی به تحول در الگوی خانواده‌اند. نتیجه آن که از 33 موردی که با تغییرات اندک حقوقی همراه هستند 24 مورد چالش چندانی با الگوهای سنتی حیان خانوادگی ندارند، و 9 مورد ایجاد تحولات حقوقی را اقتضا می‌کنند. روشن است که برای ارائه مقوله‌بندی بهتر نیازمند آن هستیم که با اضافه کردن مضمونی برآمده از ترکیب‌های بررسی شده تصویر دقیق‌تری از سیاست‌های مورد مطالعه به دست آوریم.

مضمون اول	مضمون دوم
سیاست اجرایی	سیاست کلی یا انتزاعی

سیاست اجرایی / سیاست کلی یا انتزاعی

35 مورد از سیاست‌های مورد مطالعه، سیاست‌های اجرایی و 23 مورد سیاست‌های کلی یا انتزاعی هستند.

### اقدام دولتی و گونه سیاست

از 35 موردی که حوزه اقدام دولتی داشته‌اند، 15 مورد با سیاست‌های اجرایی و 20 مورد با سیاست‌های کلی همراه بوده‌اند. بنابراین از 22 موردی که حوزه اقدامشان غیردولتی و نهادی بوده است، 20 مورد توأم با سیاست اجرایی و تنها دو مورد توأم با سیاست کلی یا انتزاعی بوده‌اند.

### گونه سیاست و رویکرد اقتصادی

از 35 موردی که سیاست‌های اجرایی داشته‌اند، 16 مورد با رویکرد اقتصادی همراه بوده‌اند. نتیجه اینکه از 23 سیاست کلی یا انتزاعی مورد مطالعه، 11 سیاست با رویکرد اقتصادی و 12 سیاست با رویکرد غیر اقتصادی همراه بوده‌اند.

#### مقوله‌بندی‌ها:

#### مقوله‌بندی نخست: دولت - اقتصاد - گونه سیاست

#### سیاست‌های اجرایی دولتی اقتصادی / سیاست‌های کلی غیر دولتی غیر اقتصادی

18 سیاست مشمول ویژگی نخست هستند، در حالی که 3 سیاست در دسته دوم قرار می‌گیرند.

#### سیاست‌های اجرایی دولتی غیر اقتصادی / سیاست‌های اجرایی غیر دولتی اقتصادی

2 سیاست مشمول ویژگی نخست هستند، در حالی که تنها 3 سیاست در دسته دوم قرار می‌گیرند.

#### سیاست‌های اجرایی غیر دولتی غیر اقتصادی / سیاست‌های کلی دولتی اقتصادی

18 سیاست در دسته نخست قرار می‌گیرند، در حالی که 7 سیاست مشمول دسته دوم هستند.

#### سیاست‌های کلی دولتی غیر اقتصادی / سیاست‌های کلی غیر دولتی اقتصادی

9 سیاست ذیل عنوان نخست قرار می‌گیرند و هیچ سیاستی مشمول دسته دوم نیست.

### نمودار 4. نمودار مقوله‌بندی نخست

#### مقوله‌بندی دوم: تحول حقوقی - دولت - اقتصاد

#### سیاست‌های تحول‌زای دولتی اقتصادی / سیاست‌های تحول‌زای غیر دولتی غیر اقتصادی

3 سیاست در دسته نخست جای می‌گیرند، در حالی که 13 سیاست مشمول دسته دوم هستند.

#### سیاست‌های سنتی دولتی اقتصادی / سیاست‌های سنتی غیر دولتی غیر اقتصادی

22 سیاست ذیل عنوان نخست قرار می‌گیرند، و حال آنکه، 10 سیاست با دسته دوم همخوانی دارند.

#### سیاست‌های سنتی غیر دولتی اقتصادی / سیاست‌های سنتی دولتی غیر اقتصادی

1 سیاست مشمول عنوان نخست است، در حالی که 3 سیاست ذیل عنوان دوم قرار می‌گیرند.

#### سیاست‌های تحول‌زای دولتی غیر اقتصادی / سیاست‌های تحول‌زای غیر دولتی اقتصادی

5 سیاست ذیل عنوان نخست قرار می‌گیرد، در حالی که 1 عنوان نیز مشمول عنوان دوم است.

## نمودار 5. نمودار مقوله‌بندی دوم

### مرحله انتزاع

آنچه در پی انتقال از مرحله گروه‌بندی به مقوله‌بندی نمایان شد نشان‌دهنده محوریت عامل «دولت» در سیاست‌گذاری‌های حوزه خانواده در ایران و البته تک‌ساحتی شدن عرصه سیاست‌گذاری از سوی دولت با محوریت عامل اقتصاد است. در حالی که در مرحله گروه‌بندی به دشواری می‌توان پیوستگی عامل دولت با اقتصاد را نشان داد. در مقوله‌بندی نخست تفاوت محسوسی در سه دسته اصلی از سیاست‌ها رخ می‌دهد؛ سیاست‌هایی که دولتی-اجرایی و اقتصادی‌اند، همچون سیاست‌هایی که اجرایی غیردولتی غیراقتصادی هستند، تعداد زیادی نسبت به سایر سیاست‌ها دارند و جالب است که تعداد سیاست‌هایی که کلی، دولتی و اقتصادی هستند نیز کم نیست. در واقع، اگر سیاست‌های اخیر نیز به دسته اجرایی دولتی اقتصادی منتقل می‌شدند، مجموع تعداد سیاست‌هایی اجرایی دولتی اقتصادی و سیاست‌های اجرایی غیردولتی غیراقتصادی، به 42 عنوان از مجموع 58 سیاست شناسایی شده می‌رسید.

پیش از آنکه بر اساس نتایج به دست آمده بخواهیم به سوی انتزاع و مدل مفهومی حرکت کنیم، خوب است به مقوله‌بندی دوم نیز نگاهی بیندازیم. مجدداً در اینجا نیز سه دسته از سیاست‌ها، مجموعاً 45 عنوان از 58 سیاست مورد مطالعه را به خود اختصاص داده‌اند؛ سیاست‌های سنتی دولتی اقتصادی، سیاست‌های سنتی غیردولتی غیراقتصادی، و سیاست‌های تحول‌زای غیردولتی غیراقتصادی. جالب اینکه در این مورد هم دولت، که همچنان در عرصه اجرای سیاست‌هایی که با اتکا بر عامل اقتصاد رویکرد سنتی به خانواده را تجویز می‌کند، 22 عنوان را به خود اختصاص داده است و در مقابل، عرصه‌ای که از مداخله دولت مبرا است، مشارکت فعالانه‌تری در دو سطح تحول‌زایی و سنتی دارد.

### انتزاع نخست: دولت، اقتصاد و اقتصاد دولت

پیش از توضیح دلایل انتزاع این سه‌گانه، باید شرحی نمونه‌وار از سر نوشت دو سیاست به ظاهر مشابه ارائه کنیم. بر اساس این شرح، در حالی که سیاست‌های مورد اشاره قرابت بسیاری داشتند، نهایتاً یکی از آنها در زمره سیاست‌های غیراجرایی قرار گرفته، در حالی که دیگری به اجرا درآمده است.

در سال 1384 قانونی با عنوان «تسهیل ازدواج جوانان» به تصویب رسیده است. بر اساس قانون مزبور:

- ایجاد صندوق اندوخته ازدواج جوانان
- استقرار کمیته سامان ازدواج برای تشخیص واجدان شرایط دریافت وام‌های گوناگون
- تأمین مسکن انبوه، ارزان قیمت و با استفاده از روش‌های نوین ساخت
- پرداخت کمک‌هزینه زندگی به زوج‌های فاقد منبع درآمد به صورت قرض الحسنه
- اقدام رسانه‌ای در جهت ترویج فرهنگ ازدواج اسلامی
- تشویق جوانان به ازدواج‌های گروهی و کم‌تشریفات
- تسهیل واگذاری اماکن عمومی از جمله فرهنگسراها و تالارها برای ازدواج جوانان

و مواردی دیگر، از جمله تکالیف دولت قلمداد شده است. واضح است که قانون تسهیل ازدواج جوانان حاصل تلاش برای دیدن همه جوانب ترغیب جوانان به ازدواج بوده است، با این حال با گذشت بیش از 6 سال از تصویب این قانون همچنان سخن از ضرورت اجرایی شدن آن است.

در سال 1386 بندی از تبصرة 2 قانون بودجه اصلاح شده و بر اساس این اصلاحیه نزدیک به 5 هزار میلیارد ریال به تسهیل اشتغال و ازدواج جوانان اختصاص یافته است. در این مصوبه سخنی از تکالیف دولت نیست، صرفاً به دولت اختیار داده شده در جهت هزینه کرد مبلغ مزبور اقدام کند و تاکنون هم سخنی از ضرورت بازگشت به تبصره‌های بر زمین مانده در میان نبوده است.

### **نمودار 6. نمودار سیاست‌های اقتصادی جزئی و کلی دولت**

حذف عناوینی که سهم کمی در مقوله بندی نخست دارند، نشان می‌دهد که عامل دولت از چه نقش مهمی در سیاست‌گذاری‌های حوزه خانواده برخوردار بوده است؛ نقشی که عطف به توضیحات فوق در مورد سیاست‌های اجرایی اقتصادی به سطح اعمال سیاست‌ها نیز رسیده، در حالی که در مورد سیاست‌های کلی اقتصادی و غیراقتصادی به گونه‌ای انفعال یا به تعبیری برگردان زبان سیاست‌ها به منطق اقتصادی دولت منجر شده است.

### **انتزاع دوم: دولت، اقتصاد دولت و پاسداشت سنت**

ارتباط قابل تأملی میان مقوله بندی‌های انجام شده وجود دارد. از مقوله بندی نخست این نتیجه حاصل شد که دولت سیاست‌هایی را که با زبان اقتصادی آن تناسب داشته و نزدیک به قواعد عمل آن باشند، اجرایی می‌کند. مقوله بندی دوم نیز حکایت از آن دارد که مشارکت اقتصادی دولت، با اختلاف شایان توجهی، معطوف به اجرای سیاست‌هایی است که چالش چندانی با الگوی سنتی خانواده در ایران بر نمی‌انگیزند.

از نمودهای این سیاست‌های اقتصادی سنت‌گرایانه، همان اصلاح بندی از تبصرة 2 قانون بودجه 1386 است که منجر به مشارکت 5 هزار میلیارد ریالی دولت در عرصه تسهیل اشتغال و ازدواج جوانان شده است. نمونه دیگر قانون صندوق رفاه دانشجویان مصوب 1371 است که در واقع دولت را قادر ساخته سیاست‌های تسریع ازدواج را به درون دانشگاه‌ها ببرد.

### **نمودار 7. رابطه سیاست‌های اقتصادی و تحول خواهانه دولت**

آنچه در نمودار فوق جلب توجه می‌کند وجود تعداد زیاد سیاست‌هایی است که در حوزه اقدام غیردولتی و با رویکردی که متضمن تحول در الگوی خانواده‌اند، طرح و ارائه شده‌اند. این‌گونه به نظر می‌رسد که این اختلاف را باید با تکیه بر فاصله نهاد دولت از مسائل حقوقی مبتلابه الگوی سنتی خانواده که بسیاری از آنها پیامد چالش الگوی مزبور با جامعه مدرن هستند- تفسیر کرد.

الحاق به کنوانسیون حقوق کودک در 1372 و اصلاح موادی از قانون مجازات اسلامی با موضوع مجازات و تعزیر برای تعرض به کودکان و زنان از جمله مصادیق این تحول‌زایی هستند. مورد جالب‌تر اما اصلاح ماده 1184 قانون مدنی است که در آن از امکان سلب صلاحیت ولی قهری طفل، در صورت درخواست اقارب یا رییس حوزه قضایی مطرح شده است. با این اوصاف می‌توان به طرح این ادعا خطر کرد که حوزه اقدام نهاد قضایی و حقوقی در ایران به واسطه تماس مستقیم با مسائل مبتلابه الگوی سنتی خانواده اقدام به ایجاد تحولاتی فراتر از ظرفیت الگوی مزبور کرده است.

### **مدل مفهومی: خلأ سیاست‌گذاری حوزه خانواده در ایران**

در ارائه مدلی که در پی خواهد آمد، به نظریه‌ای اتکا کرده‌ایم که منطق عملکرد نهاد دولت در ایران را به خوبی ترسیم می‌کند. همچنان که در بخش مقوله بندی‌ها دیده شد، دولت متمایل به اجرای سیاست‌هایی است که فرایندهای ساده‌ای دارند؛ اعتباری تخصیص می‌یابد و دولت متصدی هزینه کرد آن اعتبار می‌شود. بنا بر نظریه «دولت رانتیر» [13] چنین گرایشی به

واسطه بر خور داری دولت از منابعی که متکی بر مالیات عمومی نیستند قابل انتظار است. در دولت رانتیر، گویی خرده نظام بودجه در برابر حجم شگرف درآمدهای ناشی از رانت بی ارزش می شود. در مورد ایران که از دوران شوک نفتی 1973 اقتصادی یکسره نفتی داشته است (مهرآرا و دیگران، 2001) خرده نظام بودجه به لحاظ عدم بر خور داری از مشخصات فنی لازم شرایط ناگوار تری نیز داشته است. شواهد متعدد از حساسیت بودجه جاری در ایران نسبت به شوک های نفتی و در آمدی (فرزانگان، 2011) حاکی از آن هستند که دولت بدون تجدید نظر در نظام بودجه ریزی خود همواره تحت تأثیر فشارها و اضطراب های ناشی از مطالبات متنوع اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خواهد بود (الماسی، 1387: 32 و 33).

این مقدمه کوتاه لازم بود تا بتوان از ضعف عقلانیتی در نظام برنامهریزی در ایران سخن گفت که برآمده از اضطراب تبدیل ضرورتها به اضطراب های کوتاه مدت و صرفاً اقتصادی است. در بخشی که به شرح دانش سیاست گذاری اختصاص داشت به این نکته نیز اشاره شد که توجه به سیاست گذاری حاصل پذیرفتن واقعیت وجود فاصله میان قوانین و واقعیتهاست. مرور سیاست های گوناگون حوزه خانواده در ایران روشن گر این واقعیت است که بخش اعظم سیاست های مزبور در قالب قانون عرضه شده و در دستور کار اجرا قرار گرفته اند. بنابراین ما با الگویی از نقش آفرینی عامل دولت روبرو هستیم که بر خلاف مفروضات عرصه سیاست گذاری، به دنبال توجه به ملاحظات بینارشته ای سیاست گذاری نیست و حتی امر سیاست گذاری را از سوی خرده نظامها یا زیر مجموعه هایی که نیز می توانند در برنامهریزی های موجود تجدید نظر کنند بر نمی تابد (قلی پور و پور آهنگر، 1389: 12-15). در این الگو مطالبات اقشار، گروهها و دسته هایی که خواستار دیده شدن خود در آینده سیاست های عمومی هستند، به دلیل فقدان رابطه متقابل با دولت، نادیده گرفته می شوند. اعطای جایگاه بایسته به سیاست گذاری در شرایطی که جامعه از امکان های ابراز و انتقال تفاسیر خود از سیاست های موجود بر خور دار نیست امر بعیدی به نظر می رسد (اسکام و شولز، 2005: 286-290). در واقع مشخصه اصلی الگوی کنونی سیاست گذاری در ایران بر خور داری مجری از جایگاهی به مراتب بالاتر از سایر اجزاء تدوین کننده سیاستهاست (ملک محمدی، 1385).

در مدل ارائه شده، به جز دولت، مجلس و قوه قضاییه نیز به واسطه کارکردهای اختصاصی خود مورد توجه واقع شده اند. همچنان که از بررسی سیاست های حوزه خانواده برآمد، حوزه اقدام غیردولتی به واسطه بر خور داری از حداقل تماس با مشکلات و مسائل مبتلابه الگوی سنتی خانواده، مصدر برخی از تحولات حقوقی بوده است. در این مدل روابط ضعیف تر میان اجزاء با خطوط منقطع نمایش داده شده اند. درباره مجلس از تعبیر «تقنین و تکلیف» استفاده شده تا غلبه قوانین بر سایر انواع سیاستها در حوزه خانواده یادآوری شود.

## نمودار 8. رابطه کارکردها و خرده نظام های سه قوه سیاست گذار با خانواده

### بحث و نتیجه گیری

#### خلأ یا ضعف سیاست گذاری های حوزه خانواده در ایران

چنان که در بخش مبانی نظری و ذیل عنوان «سیاست گذاری حمایتی» ذکر شد، تعریف حوزه های اختصاصی برای مفاهیم سیاست گذاری، و خاصه سیاست گذاری عمومی، ناشی از عدم تکاپوی ابزار «قانون» برای تأمین اهداف و مقاصد است که حکومتها تعریف کرده و در صدد دستیابی به آنها هستند. بررسی سیاست هایی که محتوای آنها در پژوهش حاضر مورد تحلیل کیفی قرار گرفت؛ حکایت از آن دارد که میان تعداد قوانین و سایر متون سیاستی فاصله ای فاحش وجود دارد که در پیوند با نتایج تحلیل مزبور می توان آن را دال بر خلأ یا نهایتاً ضعف شدید سیاست گذاری های حوزه خانواده در ایران دانست.



نمودار 9. نسبت قوانین و سایر سیاست‌های حوزه خانواده

در تشریح این ضعف باید از مقدمات سیاست‌گذاری سراغ گرفت که مبتنی بر ضرورت تعریف حوزه‌ای اختصاصی برای سیاست‌گذاری در راستای فراروی از ساختارهای موجود حکومتی و خاصه دولتی هستند. نتیجه اینکه، اختصاص سهم اعظم سیاست‌گذاری‌ها به قوانین، حاکی از اکتفا به ظرفیت‌های ساختاری یا انفعال در فراروی از آنهاست. از سوی دیگر، سهم مزبور نشان‌دهنده کم‌توجهی به محوریت منافع عامه در فرایندهای سیاست‌گذاری است.

بنابراین، در شرایطی که نهادها و شوراهای گوناگونی مانند شورای انقلاب فرهنگی و شورای فرهنگی-اجتماعی زنان وجود دارند خلأ یا ضعف سیاست‌گذاری به نظر چندان توجیه‌پذیر نمی‌رسد. بیش از همه از نخبگان انتظار می‌رود که بنا بر مبانی دانش سیاست‌گذاری از نقش‌آفرینی محوری خود در تدوین سیاست‌ها و اجرای آنها بکاهند و شهروندانی را که از آحاد مختلف در معرض تأثیرات و پیامدهای سیاست‌ها هستند در نظر آورند. در واقع، چنین تحولی در دیدگاه نخبگان گام نخست در تحقق الگویی است که از فون‌می‌تر و فون‌هورن نقل شد و حسب آن مجریان سیاست‌ها تنها یکی از شش متغیر اساسی در اجرای سیاست‌ها هستند.

نهایتاً، تحلیل محتوای کیفی سیاست‌های حمایت از نهاد خانواده و قوانین مربوط به آن در ایران حاکی از آن بود که دولت با اتکا بر استقلال خود از خانواده و نیز با قایل شدن اولویت برای رویکرد اقتصادی عملاً شأنی فراتر از ظرفیت خود در تدوین و اجرای سیاست‌های مزبور یافته است. از سوی دیگر، بررسی مزبور این نتیجه را نیز به همراه داشت که اکثر تحولات روی داده در حوزه خانواده حاصل میان‌کنش حوزه اقدام غیر دولتی و خاصه نهاد قضایی با خانواده بود. بدین ترتیب، تصحیح فرایندهای سیاست‌گذاری حمایت از خانواده و کاهش نقش‌آفرینی عامل دولت در اجرای آنها معقول به نظر می‌رسد.

[1]. پایگاه اینترنتی سازمان ثبت احوال کشور؛ [sabteahval.ir](http://sabteahval.ir)

[2]. Public policy making

[3]. Policy analysis

[4]. Political analysis

[5]. Political knowledge

[6]. Lasswell

[7]. Public policy analysis

[8]. با این مقدمات، پایبند به این ایده خواهیم بود که فقدان دانش پیشین درباره موضوع ما را ملزم به رویکردی استقرایی (Inductive) خواهد کرد؛ بدین معنا که لازم است از آنچه جمع‌آوری کرده‌ایم به نفع ارائه تفاسیری نسبتاً جامع استفاده کنیم. ر.ک (الو و کاینگس، 2007).

[9]. مابرینگ به نقل از بکر و لیزمان «مضمون» را هم‌ارز با ایده اصلی (Main idea) قرار می‌دهد. رایان و برنارد نیز دوازده راه را برای شناسایی مضامین پیشنهاد کرده‌اند.

[10]. Themes

[11] جدول حاصل کار پژوهشگر و مطالعه اسناد گوناگون بوده و از هیچ منبع خاصی اخذ نشده است.

[12]. قوانین و سیاست‌های مربوط به هر مقوله مطابق با شماره‌های ذیل در جدول شماره 1:

سیاست‌های کلی یا انتزاعی: 16-17-19-33-35-38-39-40-42-43-44-47-48-49-52-53-56-57

سیاست‌های اجرایی: 1-2-3-4-5-6-7-8-9-10-11-12-13-14-15-18-20-21-22-23-24-25-26

27-28-29-30-31-32-33-34-36-37-41-45-50-51-54-55-58