

## عنوان مقاله: بررسی رابطه قواعد ساختاری نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و قواعد ماهوی این نظام

محسن نجفی خواه

دریافت: ۹۱/۶/۲۵

پذیرش: ۹۱/۷/۳

مقاله برای اصلاح به مدت ۱۹ روز نزد پدیدآور بوده است

### چکیده:

قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی مصوب ۱۳۸۳، ساختاری مرکب از اصول، سیاست‌ها، اجزاء و ارکان را فراهم می‌کند که قوانین ماهوی در قالب آن، تنظیم و اجرا می‌شود. از این منظر، بررسی رابطه مقررات قانون نظام جامع با قوانین ماهوی سابق، از اهمیت ویژه و خاصی برخوردار است. در پژوهش حاضر، این بخش از قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی درباره اصول و سیاست‌های این نظام مورد بررسی قرار گرفته و ثابت شده است که هر چند احکام مذکور - در عمده موارد- با قوانین ماهوی سابق آنگونه در تعارض نیست که بتواند نسخ یا مخصص آنها دانسته شود، لکن ماهیت آن به گونه‌ای است که می‌تواند مفسر قواعد ماهوی سابق و لاحق قرار گیرد. در پژوهش حاضر، نقش اصول و سیاست‌های حاکم بر نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در تفسیر احکام و مقررات ماهوی نظام یاد شده، مورد بررسی قرار گرفته است.

**کلیدواژه‌ها:** قوانین ساختاری، قوانین ماهوی، نظام رفاه و تأمین اجتماعی، سازمان یا تشکیلات اداری، الگوهای نظام‌های رفاهی، سلسله‌مراتب قوانین، جمع (عرفی و تبرعی) قوانین.

۱. دکترای حقوق

خصوصی

m.najafi@imps.ac.ir

## بررسی رابطه قواعد ساختاری نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی و قواعد ماهوی این نظام

### طرح مسئله

هدف قانونگذار از تصویب قوانین جدید، معمولاً تکمیل نظام حقوقی یا تغییر و تصحیح روش‌ها و راه‌حل‌های گذشته است، اما وضعیت برخی قوانین، متفاوت است. قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی در زمره قوانین مذکور است. بررسی مفاد این قانون به خوبی نشان می‌دهد که قانونگذار درصدد تکمیل نظام حقوقی یا تغییر و تصحیح احکام ماهوی گذشته نبوده، بلکه نظام‌سازی و به تعبیر دقیق‌تر، طراحی ساختار و چارچوب نظام رفاه و تأمین اجتماعی، هدف اصلی آن بوده است. از تصویب نخستین مقررات ناظر به تأمین اجتماعی در کشور ما، بیش از هفتاد سال می‌گذرد.<sup>۱</sup> در طول این سال‌ها، قوانین و مقررات بسیاری به تصویب رسیده است که مجموعه قطوری را تشکیل می‌دهد. صرفاً برخی از قوانین مذکور، شکلی و ناظر به تشکیل سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی و وظایف آنها بوده است و در مقابل، مقررات ماهوی بخش عمده و اصلی متون قانونی مذکور را شامل می‌گردد. قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، ساختاری را فراهم می‌کند که مرکب از اصول، سیاست‌ها، اجزاء و ارکان است و قوانین و مقررات ماهوی در قالب این ساختار تنظیم و اجرا می‌شود. از این منظر، رابطه مقررات قانون نظام جامعه با قوانین و مقررات سابق، از اهمیت ویژه و خاصی برخوردار است. این رابطه را می‌توان به رابطه زمینه و متن یا قالب و محتوا تشبیه کرد.

قانونگذار در ماده ۱۹ قانون بیان کرده است:

«از تاریخ تصویب این قانون، آن قسمت از قوانین امور بیمه‌های اجتماعی، بیمه خدمات درمانی، امور حمایتی و امدادی که مغایر با این قانون می‌باشد، ملغی‌الثر می‌گردد».<sup>۲</sup>

۱. مصوبه مورخ ۹۰/۳/۲۲ هیأت وزیران درباره تشکیل صندوق احتیاط طرق و شوارع را می‌توان نخستین متن مصوب در حوزه تأمین اجتماعی در ایران محسوب داشت. تشکیل صندوق‌های احتیاط در زمره راهبردهای بیمه‌ای نظام تأمین اجتماعی است.

۲. مشابه این حکم را در مواد پایانی اکثر قوانین می‌توان دید. گویا مقنن خود نیز در مقابل انبوهی قوانین و فربهی مجموعه‌های مصوبات خود - که روندی روزافزون دارد - مرغوب شده و برای طراحان قانون این توهم وجود داشته است که تصریح به نسخ قوانین مغایر ضروری است یا حداقل این تصریح نسخ را از حالت نسخ ضمنی به نسخ صریح تبدیل می‌کند. در حالی که اصولاً چه در خود قانون به نسخ و لغو قوانین و مغایر اشاره شده باشد و چه این موضوع مسکوت بماند، چنانچه احکامی از قانون جدید با بعضی احکام قوانین سابق در تعارض باشد، نسخ، محقق می‌شود و

ممکن است استدلال شود آنچه که در ماده ۱۹ قانون نظام جامع، قوانین امور بیمه‌ای، حمایتی و امدادی خوانده شده است، قواعد ماهوی نظام رفاه و تأمین اجتماعی است، بنابراین چنانچه احکامی از قانون نظام جامع که در قالب اصول و سیاست‌ها و اهداف و وظایف بیان شده است، با حکمی از احکام قانونی ماهوی سابق در تعارض باشد، بدون تردید باید به نسخ قانون سابق توسط قانون لاحق نظر داد.

برای مثال، به موجب بند (ط) ماده ۹ قانون، ارائه تعهدات بیمه‌ای صندوق‌ها در قبال افراد عضو تحت پوشش، باید بر اساس قاعده عدالت و به تناسب میزان مشارکت (سنوات و میزان پرداخت حق بیمه) و با تنظیم ورودی‌ها و خروجی‌ها، بر اساس محاسبات بیمه‌ای انجام شود.

در طول سال‌های گذشته، قوانین بسیاری به تصویب مجلس اسلامی رسیده است که به هیچ وجه، با قاعده عدالت سازگار نیست و مزایایی برای بعضی بیمه‌شدگان مقرر شده است که با میزان مشارکت آنها تناسب ندارد و محاسبات بیمه‌ای، برقراری این گونه مزایا را موجه نمی‌داند. آیا با توجه به بند (ط) ماده ۹ مرقوم، باید به نسخ چنین قوانینی نظر داد یا آنگونه که در نظریه شماره ۵۴۷۵۶ مورخ ۸۳/۱۰/۲۰ معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری<sup>۱</sup> بیان شده است، باید استدلال کرد که احکام قانون نظام جامع که در قالب سیاست‌ها، اصول و اهداف و غیره بیان شده است، آینده را مد نظر دارد و در تصویب قوانین آتی، باید لحاظ گردد؟

تصریح به نسخ قوانین مغایر، بدون معین کردن مصادیق قوانین مذکور، با فرض وجود تعارض میان احکام قانون جدید و قدیم، نسخ را از صورت ضمنی به صریح تبدیل نمی‌کند. در نسخ ضمنی، تشخیص اینکه آیا قانونگذار نسخ و لغو قاعده سابق را می‌خواسته است یا خیر، مسئله‌ای تفسیری است و با استفاده از ابزارهای منطقی، باید به کشف اراده قانونگذار پرداخت. بر خلاف نسخ صریح که قانونگذار به روشنی بیان می‌کند، نسخ ضمنی غالباً با تردید و بحث‌های موافق و مخالف قرین است و جنبه خلاف اصل دارد و تا جایی که ممکن است، باید از قایل شدن به نسخ ضمنی حکم

این نسخ نیز ضمنی خواهد بود نه صریح (کاتوزیان، ۷۷۳۱: ۹۳۳). بعضی نویسندگان اعلام نسخ قوانین مغایر بدون تعیین قوانین مذکور را «نسخ نوعی» (در مقابل نسخ شخصی) خوانده‌اند و نوشته‌اند: «این نوع نسخ، مبتذل‌ترین و زیان‌آورترین نوع نسخ است که طراحان بی‌مایه قانون قبلاً به خود زحمت نمی‌دهند که قوانین مغایر را مشخص نموده، و از طریق نسخ شخصی آن را لغو نمایند و ایجاد زحمت برای مردم و دادرسان و کسانی که با قانون سر و کار دارند ننمایند و در قوانین جاری، این نوع نسخ زیاد است» (جعفری لنگرودی، ۰۸۳۱: ۰۰۱).

۱. بند (ط) ماده ۹ به عنوان بخشی از «اصول و سیاست‌های اقتصادی» وضع شده و ناقض قوانین موجود که تعهداتی را در مورد چگونگی محاسبه و مستمری بازنشستگی و غیره به صندوق‌ها محول کرد یا قوانین مربوط به تعیین حقوق و مزایای کارمندان نیست و چنانکه بعد از تعیین اصول و سیاست‌های اقتصادی موضوع بند (ط) ماده ۹ نیاز به اصلاح قوانین موجود باشد، لازم است لایحه با توجه به بند (د) ماده ۶۱ تنظیم و در جریان تصمیم‌گیری قرار گیرد (نظریه شماره ۶۵۷۴۵ مورخ ۳۸/۰۱/۰۲ معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور).

سابق توسط قانون لاحق پرهیز کرد (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۳۴۲؛ جعفری لنگرودی، ۱۳۸۰: ۱۰۰). بنابراین، مادام که بتوان میان قانون سابق و لاحق جمع کرد، نباید به نسخ و لغو قانون سابق معتقد شد.

علاوه بر این، عبارات مواد مختلف قانون ساختار نظام جامع، آنقدر کلی و عام است که عمده‌تاً و در اکثر موارد، می‌توان میان آنها و قواعد ماهوی سابق جمع کرد. همان‌طور که در صفحات آتی بیان خواهد شد، قانون نظام جامع نیز قانونی ساختاری است و اصولاً در مقام بیان مقررات ماهوی و تغییر آنها نبوده است تا بتوان احکام آن را ناسخ قوانین قبلی دانست. با این حال، اعتقاد به عدم نسخ قواعد ماهوی گذشته به وسیله احکام قانون نظام جامع نباید این تصور را ایجاد کند که وضع و بیان اصول و سیاست‌ها و اهداف نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی توسط قانونگذار در ارتباط با قواعد ماهوی گذشته، به کلی بی‌تأثیر و بی‌خاصیت است و بود و نبود آن از این حیث فرقی نمی‌کند.

### طبقه‌بندی قواعد مندرج در قانون ساختار نظام جامع و تعیین قلمرو بحث

با مروری در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، احکام آن را می‌توان در چند گروه دسته‌بندی کرد:

در برخی مواد قانون، وظیفه خاصی که جنبه غیرمستمر دارد، بر عهده دولت یا بخشی از آن گذاشته شده است، این احکام به ویژه آنهایی که زمان مشخصی نیز برای اجرای آنها تعیین شده است، خاصیت برنامه‌ای دارد. مانند احکام مقرر در ماده ۱۷ (اصلاح اساسنامه دستگاه‌های اجرایی ظرف یک سال) و تبصره ۲ ماده ۳ (تکلیف دولت به تعمیم پوشش بیمه‌ای به اقشار مختلف مانند روستاییان و عشایر و شاغلان فصلی ظرف دو سال).

بعضی دیگر از مواد قانون، بیانگر تقسیمات و بخش‌های اصلی نظام جامع و اهداف و وظایف هر یک از بخش‌ها است. در این مواد نیز وظایف خاصی بر عهده دولت گذاشته شده است، ولی تفاوت این وظایف با آنچه که در احکام برنامه‌ای بیان شده است، در مستمر بودن آنهاست. در بخش دیگری از مواد قانون، ساختار سازمانی نظام جامع و وظایف و احکام ناظر به ارکان چهارگانه آن مورد توجه قرار گرفته است. قواعد این بخش، جنبه شکلی یا اداری دارد.

و بالاخره بخش مهمی از مواد قانون، حاوی اصول و سیاست‌هایی است که مبانی و خطوط اصلی نظام تأمین اجتماعی ایران را تبیین می‌کند. موضوع مورد بررسی در پژوهش حاضر، رابطه اصول و سیاست‌های مذکور با احکام و مقررات ماهوی موجود درباره رفاه و تأمین اجتماعی است.

رابطه این دسته از احکام قانون را با قواعد ماهوی نظام تأمین اجتماعی می‌توان مورد بررسی قرار داد، زیرا قواعد شکلی و برنامه‌ای و وظایف محوله به حوزه‌های بیمه‌ای و حمایتی و امدادی، تعارض یا تزامنی با مقررات ماهوی ندارد و بررسی ارتباط آنها با قواعد ماهوی منتفی است. بعضی از مهمترین اصول و سیاست‌های مورد بحث عبارت است از:

- وجوه، اموال، ذخایر و دارایی‌های صندوق‌های بیمه اجتماعی و درمانی، اموال عمومی است و مالکیت آن مشاع و متعلق به همه نسل‌های جامعه زیر پوشش است (قسمت اول بند (د) ماده ۷).  
- حقوق افراد عضو زیر پوشش در قبال تعهدات قانونی سازمان‌ها، مؤسسات و صندوق‌های بیمه‌ای، تحت ضمانت دولت خواهد بود و دولت مکلف است تمهیدات مالی و اعتباری و ساختاری لازم را در این حوزه اتخاذ کند (بند ح ماده ۹).

- ارائه تعهدات بیمه‌ای صندوق‌ها در قبال افراد عضو و تحت پوشش، بر اساس قاعده عدالت و به تناسب میزان مشارکت (سنوات و میزان پرداخت حق بیمه) و با تنظیم ورودی‌ها و خروجی‌ها بر اساس محاسبات بیمه‌ای انجام می‌شود (بند ط ماده ۹).

- سازمان‌های بیمه‌ای نظام تأمین اجتماعی، ماهیت تعهدی دارد و حق بیمه‌شدگان نسبت به صندوق‌ها، منحصر به دریافت تعهدات قانونی است (بند ی ماده ۹).

- هماهنگی بین حوزه‌های بیمه‌ای، حمایتی و امدادی با محوریت نظام بیمه‌ای (بند ب ماده ۹).

- فراگیر بودن خدمات نظام جامع به این معنا که خدمات مذکور باید برای کلیه احاد ملت تأمین و تضمین شود (بند ج ماده ۹).

- ضرورت توجه به ملاحظات اجتماعی در سیاستگذاری‌ها و برنامه‌های اقتصادی و توسعه‌ای دولت و جلوگیری از هر گونه شوک و ضربه ناشی از سیاست‌های فوق (مستفاد از مواد ۱ و ۸).

بعضی از مواد قانون را که در آن مفاهیم و بخش‌های مختلف و نظام جامع تعریف شده است (مانند تعریف بیمه‌های اجتماعی و درمانی و غیره) می‌توان در این ردیف جای داد.

### جایگاه قوانین ماهوی در نظام جامع

عنوان و متن قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی نشان می‌دهد که باید میان سه مفهوم اساسی به تفاوت قائل شد: ۱- تشکیلات؛ ۲- ساختار و ۳- نظام.

بر اساس عنوان قانون و متن آن، قانونگذار درصدد طراحی ساختار نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور است و برای این منظور، پس از اینکه در ماده نخست هدف اصلی از برقراری نظام جامع را

ایجاد انسجام کلان سیاست‌های رفاهی به منظور توسعه عدالت اجتماعی و حمایت از همه افراد کشور در برابر رویدادهای اجتماعی، اقتصادی، طبیعی و پیامدهای این رویدادها اعلام کرده، ساختار نظام جامع را به صورت زیر ترسیم کرده است:

- در ماده (۱)، برای روشن کردن قلمرو و نظام جامع، خطرهای<sup>۱</sup> تحت پوشش این نظام بیان شده است.

- در ماده (۲)، نظام جامع شامل سه حوزه و بخش (حوزه بیمه‌ای، حمایتی و امدادی) دانسته شده و قلمرو هر یک از سه حوزه و بخش مذکور، تبیین گردیده است.

- سپس در مواد سه تا پنج، اهداف و وظایف هر یک از سه حوزه مذکور احصاء شده است.

- در مواد شش تا ده، اصول و سیاست‌های ساختاری، مالی، اقتصادی، اجرایی و یارانه‌ای نظام جامع مطرح شده است.

- و بالاخره، فصل سوم قانون به تشکیلات اختصاص یافته و ارکان چهارگانه نظام جامع (شورای عالی رفاه و تأمین اجتماعی، وزارت رفاه و تأمین اجتماعی، دستگاه‌های اجرایی عضو نظام جامع و مؤسسات کارگزاری این نظام) و احکام ناظر به آنها بیان شده است.

- بدین ترتیب در این قانون، ساختار مفهومی فراتر از تشکیلات و ساختار اداری و سازمانی است. تشکیلات و سازمان اداری جزء کوچکی از ساختار مفهومی را تشکیل می‌دهد. این مفهوم علاوه بر تشکیلات، قلمرو نظام، بخش‌های اصلی تشکیل دهنده آن، اهداف و وظایف هر یک از بخش‌های مذکور و اصول و سیاست‌های حاکم بر نظام را نیز شامل می‌شود.

همچنین نباید نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور را با ساختار آن یکسان دانست. نظام رفاه و تأمین اجتماعی ایران، دو جزء مهم و اساسی دارد که یکی از آن دو، ساختار و دیگری قواعد ماهوی این نظام است. قانون تأمین اجتماعی، قوانین ناظر به بیمه و بازنشستگی کارکنان دولت، نیروهای مسلح و روستاییان و عشایر، صاحبان حرف و مشاغل و غیره و نیز مقررات حاکم بر حمایت از معلولان جسمی و روانی، مقابله با آسیب‌های اجتماعی، توانبخشی و توانمندسازی و حمایت از محرومان و یارانه‌ها و غیره، قواعد ماهوی نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور را تشکیل می‌دهد. در قانون نظام جامع، به ساختار این نظام توجه می‌شود.

ساختار یا ساخت در علوم اجتماعی و اقتصادی و بسیاری علوم دیگر، به معنای نحوه تنسيق و تنظيم مجموعه‌ای از اشیاء، اجزا و نیروهایی است که چنان در کنار هم قرار گرفته است که یک کل خاص را تشکیل می‌دهد (بیرو، ۱۳۷۵: ۴۱۰).

## 1. Risks

نظام به معنای ترکیب، مجموعه‌ای است که چنان تنظیم و تنسيق یافته است که یک کل را می‌سازد: مجموعه عناصری که با هم یک کل سازمان یافته محسوب می‌شود (بیرو، ۱۳۷۵: ۴۱۹). به عبارت دیگر، اگر ساختار به نحوه و چگونگی تنظیم و تنسيق اجزای یک کل اطلاق شود، نظام همان کل است که از مجموعه اجزای تنظیم و تنسيق یافته تشکیل شده است. در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، به ساختار و به عبارت روشن‌تر، روش و چگونگی تنظیم اجزای نظام رفاه تأمین اجتماعی ایران توجه شده و اصولاً متعرض قوانین و مقررات ماهوی این نظام نشده است.

تفکیک مفاهیم سه‌گانه نظام، ساختار و تشکیلات مهم است. برای فهم مقصود قانونگذار از تصویب این قانون، دریافت رابطه قوانین و مقررات ماهوی موجود با قانون ساختار نظام جامع نیز موکول به تمیز سه مفهوم مذکور است.

همان‌طور که بیان شد، نظام کلی متشکل از اجزای منظم و سازمان یافته است. این کل مانند هر کل دیگری مرکب از صورت و ماده است و صورت این کل را ساختار و ماده آن را قوانین ماهوی می‌خوانیم.

ساختار نیز که نظم و سامان حاکم بر نظام است، خود اجزایی دارد. این اجزاء عبارت است از: اصول و سیاست‌ها، بخش‌بندی اجزای نظام، قلمرو، اهداف و تشکیلات. بنابراین، تشکیلات جزئی از ساختار است نه تمام آن، کما اینکه قانونگذار فقط یک فصل از فصول سه‌گانه قانون ساختار نظام جامع را به تشکیلات اختصاص داده است.

### سابقه بحث در جریان تصویب قانون

بحث‌های کارشناسی انجام شده در جریان تصویب قانون نیز مؤید اهمیت تمیز دو مفهوم ساختار و تشکیلات از یکدیگر است.

ماده ۴۰ قانون برنامه سوم، دولت را مکلف کرده بود که ظرف مدت شش ماه، ساختار سازمانی مناسب تأمین اجتماعی را با رعایت اصول زیر طراحی و برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارائه کند:

- رفع تداخل وظایف دستگاه‌های موجود و حذف یا ادغام دستگاه‌های موازی
- تأمین پوشش کامل جمعیتی به لحاظ ابعاد نظام تأمین اجتماعی و جامعیت آن
- افزایش کارآمدی و اثربخشی سازمان مربوط و کاهش هزینه‌های اداری و پشتیبانی مجموعه نظام تأمین اجتماعی

- پیش‌بینی ساز و کار لازم برای برقراری هماهنگی بین سازمان‌های ذیربط و اتخاذ سیاست‌های واحد در بالاترین سطح تصمیم‌گیری اجرایی  
- استفاده مؤثر از مؤسسات خیریه، امکانات مردمی، وقف و شوراهاى اسلامى شهر و روستا و مراکز دینی و مذهبی

- تأکید بر استفاده از سازمان‌های موجود و پرهیز از ایجاد سازمان‌های جدید  
همان‌طور که ملاحظه می‌گردد، هر شش اصل مذکور، ناظر بر سازمان اداری نظام تأمین اجتماعی است، به همین دلیل گروهی معتقد بودند که بر اساس قانون برنامه سوم، لایحه دولت باید بیشتر شامل اصلاح وضع موجود به لحاظ سازمانی باشد. به نظر آنها آنچه که مورد نظر قانونگذار بوده است، طراحی ساختار سازمانی مناسب و رفع تداخل‌ها و غیره در نظام تأمین اجتماعی است و بنابراین، موضوع "رفاه" و مسئله "جامعیت نظام" مورد توجه قانون برنامه سوم نبوده است.

عده‌ای دیگر معتقد بودند که احکام مصرح در فصل پنجم قانون برنامه سوم، همان‌طور که خود قانونگذار در آغاز فصل مذکور تصریح کرده، برای تحقق اصل ۲۹ قانون اساسی وضع شده است. بنابراین، هدف لایحه دولت، باید اجرای اصل ۲۹ قانون اساسی باشد و اجرای اصل مذکور، میسر نیست، مگر با طراحی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی. با جمع و تقریق ساده وظایف سازمانی و اصلاح تشکیلات و سازمان اداری نیز نمی‌توان به هدف قانونگذار نایل آمد. (شبییری‌نژاد، ۱۳۸۱: ۱۴۷-۱۵۹، مدنی قهفرخی، ۱۳۸۱: ۴۵)

لایحه‌ای که دولت به مجلس شورای اسلامی تقدیم کرد، به لحاظ عنوان و محتوی تفاوت بسیاری با متنی داشت که در نهایت، به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید. عنوان لایحه دولت، "ساختار سازمانی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی کشور" بود، در حالی که در مصوبه مجلس شورای اسلامی، وصف "سازمانی" از عبارت مذکور حذف گردید. همچنین تقریباً همه آنچه که در قانون نظام جامع، تحت عنوان اصول و سیاست‌های اجرایی، مالی، اقتصادی، یارانه‌ای بیان شده است، در لایحه دولت غایب بود (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳). بدین ترتیب، طراحان قانون نیز به تفاوت دو مفهوم "ساختار" و "سازمان اداری و تشکیلات" آگاه بوده و در بحث‌ها و اختلاف نظری که برای انتخاب یکی از آنها مطرح شده است، در نهایت، قانون "ساختار" نظام جامع به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید.



## تعریف نظام جامع

در تعریف نظام تأمین اجتماعی گفته شده است: «نظام تأمین اجتماعی در بردارنده مجموعه‌ای از اصول، نهادها، ساختارها، سازوکارهای شناخته شده و بالاخره روابط میان این دو عناصر و عوامل است که با هدف تأمین و گسترش امنیت اجتماعی و اقتصادی در حال و آینده تدوین شده و به مرحله اجرا در می‌آید». (شورای پژوهشی مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱۳۷۸: ۱۲).

بررسی و نقد این تعریف، مجال دیگری را می‌طلبد، ولی با توجه به آنچه که در صفحات پیشین بیان شد، تعریف فوق را نمی‌توان تعریف نظام تأمین اجتماعی دانست، زیرا صرفاً «ساختار» نظام تأمین اجتماعی، مورد توجه است و مقررات ماهوی ناظر به مقوله رفاه و تأمین اجتماعی که یکی از ارکان سازنده این نظام محسوب می‌شود، مورد توجه نیست.

حتی در تعریف نظام رفاه و تأمین اجتماعی می‌توان از این نیز فراتر رفت و به نقش ساختارهای اقتصادی، اجتماعی و مردمی، و سطح توسعه‌یافتگی و مبانی اعتقادی و نظایر آنکه جنبه برون‌حقوقی دارد، نیز به عنوان عنصر پویا و تحول‌پذیر نظام تأمین اجتماعی توجه کرد. چنانکه در بررسی نظام‌های سیاسی، در برابر عده‌ای که رژیم سیاسی را قالب‌بندی حقوقی نهادهای سیاسی و به عبارت دقیق‌تر «مجموعه‌ای از نهادهای سیاسی تلفیق یافته و همگن شده در محدوده دولت - کشور و در زمان معین» دانسته‌اند، گروهی معتقدند که باید از معیارهای جامعه‌شناختی و اقتصادی و ایدئولوژیک نیز استفاده کرد و اینگونه عوامل برون‌حقوقی را مورد توجه قرار داد (قاضی، ۱۳۸۱: ۱۰۱-۱۰۲). شاید به همین دلیل است که برخی نظام تأمین اجتماعی را مجموعه‌ای از نهادها، ساختارها و سازوکارهایی دانسته‌اند که دارای کنش متقابل بر یکدیگرند و تحت تأثیر سطح توسعه و نظام فکری جامعه قرار دارد (هاشمی، ۱۳۸۱: ۱۲۶).<sup>۱</sup>

۱. در لایحه پیشنهادی کمیته امداد امام خمینی(ره) در تعریف نظام تأمین اجتماعی بیان شده بود: تأمین اجتماعی به منزله حمایتی نظام‌یافته و هدفمند است که جامعه از احاد جمعیت خود در قبال وقایع، پدیده‌ها و رویدادهای طبیعی، اقتصادی و اجتماعی قابل انتظار در جریان زندگی آنان به عمل می‌آورد و مبتنی بر تکلیف و تعهد دولت و مشارکت مسئولانه و سازمان یافته مردم است (کمیته امداد، ۱۳۳۱: ۸۶۲). در بند ۱ ماده ۲ لایحه تقدیمی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، نظام جامع چنین تعریف شده بود: «نظام جامع رفاه تأمین اجتماعی، نظام حمایت از کلیه احاد جامعه در برابر بحران‌های اقتصادی (مانند قطع درآمد ناشی از بیکاری، سالمندی و نظایر آن) دگرگونی‌های اجتماعی - طبیعی (مانند بی‌سرپرستی، ازکارافتادگی، ناتوانی‌های جسمی، ذهنی و روانی و از دست دادن سلامتی) و رویدادهای طبیعی و غیرطبیعی (مانند زلزله یا بحران‌های اقتصادی) بوده و متشکل از میانی ارزشی و سازوکارهای اجرایی تشکیلاتی جامعی خواهد بود که تأمین امنیت انسانی و اقتصادی کلیه شهروندان کشور را تضمین خواهد کرد» (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۱).

## نظام رفاه و تأمین اجتماعی و الگوهای مختلف آن

علاوه بر تفاوتی که میان سه مفهوم نظام، ساختار و سازمان اداری و تشکیلات وجود دارد، نباید فراموش کرد که تفاوت مهمی نیز میان نظام تأمین اجتماعی کشورها و مدل‌ها (یا الگوها یا انواع آرمانی<sup>۱</sup>) وجود دارد که به عنوان ابزاری پژوهشی برای مطالعه نظام موجود در کشورها و مقایسه آنها با یکدیگر به کار می‌رود. مدل در ذات خود تخمین و برآورد آن چیزی است که مشاهده می‌شود و بدین سان، شکاف و فاصله‌ای، آن را از واقعیت جدا می‌کند. زیرا اگر مدل عین واقعیت بود، در آن صورت وصف مدل بودن خود را از دست می‌داد (دلماز مارتی، ۱۳۸۱: ۹۵).

مباحثی که بسیاری نویسندگان تحت عنوان نظام‌های رفاهی و مقایسه نظام‌های مذکور مطرح کرده‌اند، ناظر به مدل‌ها و الگوهای رفاهی است و با آنچه نظام خواندیم، یعنی کل متشکل از ساختار و مقررات و قوانین ماهوی موجود متفاوت است. از جمله مهمترین دسته‌بندی نظام‌ها و الگوهای رفاهی، نظریه اسپینگ آندرسن<sup>۲</sup> است.

وی در اثر معروف خود<sup>۳</sup> دیدگاهی را مطرح کرده که به نظریه نظام<sup>۴</sup> معروف شده است. به اعتقاد وی، کاربرد کلمه نظام بیانگر این واقعیت است که در رابطه میان دولت و اقتصاد، خصیصه‌ها و شکل‌های حقوقی و ساختاری پیچیده‌ای وجود دارد که به گونه‌ای نظام‌مند درهم‌تنیده است (Andersen, 1996: 2).

او با در نظر گرفتن تنوع وضعیت حقوق اجتماعی و لایه‌بندی جمعیت در سطح دنیا و تنظیمات متفاوتی که در کشورهای مختلف میان دولت، بازار و خانواده پدید می‌آید، دولت‌های رفاهی را در سه گروه دسته‌بندی کرد:

دولت‌های رفاهی لیبرال<sup>۵</sup>، دولت‌های رفاهی یا مشارکتی<sup>۶</sup> و نظام‌های سوسیال دموکرات<sup>۷</sup> (Andersen, 1996: 26).

نظام‌های لیبرال، رفاه پسماندی<sup>۸</sup> و دیدگاه حداقلی رفاه را می‌پذیرند، بر این اساس، هدف سیاست‌های رفاهی، افراد فقیر است. رفاه از این منظر تور ایمنی<sup>۹</sup> محسوب می‌شود که محدود به

1. Ideal Types
2. Esping - Andersen
3. The Three Worlds of Welfare Capitalism
4. Regime Theory
5. Liberal Welfare State
6. Corporatist regime
7. Social democratic
8. Residual Welfare
9. Safety net

کسانی است که از راه دیگری قادر به اداره خود نیستند.

نظام‌های کورپوریستی و مشارکت مبتنی بر اشتغال و مشارکت افراد در تأمین منابع مالی، سیاست‌های رفاهی است. به لحاظ نظری در نظام‌های مذکور بر اصل همبستگی<sup>۱</sup> یا مسئولیت متقابل<sup>۲</sup> تأکید می‌شود. انسان‌ها در جامعه اجرای شبکه‌های همبستگی اجتماعی محسوب می‌شوند و بسیاری از حقوق آنها، جنبه خصوصی (و نه عمومی) دارد و به موقعیت اجتماعی، سابقه کار و روابط خانوادگی آنها منوط است و چنین نیست که به عنوان یک حق عمومی و فراگیر توسط دولت حمایت شود. کسانی که در این شبکه‌های همبستگی اجتماعی نمی‌گنجند، به لحاظ اجتماعی مطرود<sup>۳</sup> محسوب می‌شوند.

نظام‌های سوسیال دموکرات مبتنی بر رفاه نهادی<sup>۴</sup> هستند. از این منظر، نیاز جزیی عادی از زندگی اجتماعی است و رفاه باید همانند خدمات عمومی (مانند جاده‌ها یا مدارس و مشابه آن) برای آحاد کشور تأمین گردد. رفاه نه فقط برای فقرا، بلکه برای همگان است (Andersen, 1996: 29-26).

در نظریه‌ای شبیه به دیدگاه اسپینگ-آندرسن، دولت‌های رفاهی در سه دسته جای می‌گیرند: گزینشی<sup>۵</sup>، محدود<sup>۶</sup>، و جامع<sup>۷</sup>.

در نظام‌های گزینشی، هدف این است که سطح زندگی قبلی افراد حفظ شود، برای مثال، حقوق بازنشستگی افراد با درآمد او در زمان اشتغال منطبق می‌شود و از این رو، تفاوت درآمد افراد مختلف در دوران اشتغال و بازنشستگی مشابه خواهد بود.

در نظام محدود، هدف تشویق اخلاق کار و کارایی بازار است و در مورد افرادی که از هیچ نوع پوشش تأمین اجتماعی برخوردار نیستند، امکان دستیابی به حداقل معیشت فراهم می‌شود. ولی در نظام جامع، تأمین اجتماعی پایه برای همه جمعیت در نظر گرفته می‌شود و حفظ درآمد فعالان بازار کار تضمین می‌گردد (مؤسسه تحقیقات اجتماعی دانمارک، ۹۸-۱۳۷۹: ۱۱۳)<sup>۸</sup>

1. Principle of Solidarity
2. Mutual responsibility
3. Excluded
4. Institutional Welfare
5. Selective
6. Residual
7. Comprehensive

۸. دبورا میشل (lehetim htaroBed) به تبیین و تصریح پنج رویکرد مختلف در مقایسه نظام‌های رفاهی پرداخت: - مقایسه سیاست‌ها (ycilop fo nosirapmoC)، در این رویکرد شرایطی که در آن سیاست‌های رفاهی اتخاذ می‌شود، مورد مقایسه قرار می‌گیرد. چنانکه بعضی با مطالعه تحولات تاریخی دولت رفاه در اروپا و آمریکا نتیجه گرفته‌اند که خطوط تحولات دولت رفاه در دولت‌های مختلف، اغلب مشابه هم بوده است.

با توجه به آنچه که گفته شد، تفاوت مفهومی سازمان اداری (تشکیلات)، ساختار، نظام و الگوهای مختلف نظام‌های رفاهی روشن گردید. قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، قانونی "ساختاری" است که متضمن تحدید حدود و تبیین قلمرو نظام تأمین اجتماعی ایران و چگونگی ارتباط آن با سایر حوزه‌های بخش عمومی (مانند اقتصاد، حاکمیت، امنیت) و سایر اجزای مرتبط با رفاه اجتماعی (مانند مسکن، آموزش و پرورش، بهداشت و درمان و اشتغال)، راهبردهای بیمه‌ای، حمایتی و امدادی این نظام، اصول و سیاست‌های بخشی و فرابخشی نظام و ارکان و ساختار اداری و تشکیلاتی آن است.

بنابراین، اصولاً قانون ساختار نظام جامع درصدد نسخ و تغییر قواعد ماهوی موجود نبوده، بلکه ساختاری را طراحی و ایجاد کرده که قوانین و مقررات ماهوی باید در قالب آن ساختار اجرا و اعمال شود.

پرسش مهمی که در پی یافتن پاسخ مناسبی برای آن هستیم، این است که قانون ساختاری چه تأثیری در قواعد ماهوی موجود می‌گذارد و قواعد موجود تا چه اندازه تحت تأثیر اصول، سیاست‌ها، راهبردها و ساختار نظام جامع رفاه تأمین اجتماعی بوده است.

## اصل سلسله‌مراتب قوانین و جایگاه قوانین ساختاری

سلسله‌مراتب قواعد حقوقی از اصول مهم نظام‌های حقوقی است. حتی برخی از فیلسوفان حقوق آن را بنیادی‌ترین اصل نظام حقوقی دانسته و حقوق را بر اساس آن تعریف و تحلیل کرده‌اند. چنانکه هانس کلسن<sup>۱</sup> نظام حقوقی را ساختاری سلسله‌مراتبی از قواعد می‌داند: قواعد در طبقات مختلفی قرار می‌گیرد و میان آنها سلسله‌مراتبی وجود دارد. مخاطب قواعد هر طبقه، مقامات مرتبه پایین‌تر است و چگونگی وضع قاعده توسط مقامات مذکور را مقرر می‌کند. قواعد مندرج در قانون اساسی، خطاب به قانونگذاران است و چگونگی قانونگذاری توسط ایشان را روشن می‌کند. قواعد مندرج در قوانین عادی، ناظر به قضاوت و چگونگی تصمیم‌گیری قضایی توسط ایشان است و

- مقایسه منابع (stupni fo nosirapmoc) که به مقایسه منابع مالی رفاه و چگونگی تأمین آنها می‌پردازد.  
- مقایسه محصول (noitcudorp fo nosirapmoc) در این رویکرد، وضعیت کشورهای مختلف از حیث مقررات و ساختارهایی که اعمال می‌گردد، مورد مقایسه قرار می‌گیرد. نظریه اسپینگ آندرسن از این قبیل است.  
- مقایسه عملیات (snoitarepO gnirapmoc) در این روش نظام اعمال مزایا و خدمات از حیث اینکه چه مزایایی پرداخت می‌گردد، پرداخت‌ها چگونه انجام می‌شود و چه کسی مزایا را می‌پردازد، مورد بررسی تطبیقی قرار می‌گیرد.  
- مقایسه نتایج (semocetuo gnirapmoc) بررسی می‌شود که در عمل چه اموری در زمینه رفاه وجود دارد که منطبق با برنامه‌ریزی‌های صورت گرفته است و بر اساس خواست و اراده تصمیم‌گیرندگان انجام نمی‌شود و مردم در عمل از این امور منتفع می‌گردند یا خیر (arobeD, 1991).

1. Hans Kelsen (1881-1973)

قواعد جزئی (که محصول تصمیم‌های قضایی است) ناظر به مقامات اجرایی است و مقرر می‌دارد که چگونه مقامات مذکور، عامل اجبار و زور را علیه بعضی افراد به کار می‌برند و بر حسب تشخیص خود به وضع قواعد پایین‌تر اقدام کنند. قواعد بالاتر، کلی‌تر و عام‌الشمول‌ترند و قواعد پایین‌تر، خاص و جزئی‌ترند. (داوید و گری، ۱۹۹۹: ۴۷۹)

حقوق‌دانان بر اساس اصل سلسله‌مراتب، قواعد حقوقی را بر حسب اهمیت آنها دسته‌بندی می‌کنند و به تبیین رابطه و هماهنگی و انسجام میان شبکه قواعد و احکام می‌پردازند. به لحاظ شکلی و با توجه به اهمیت مقام و مرجع وضع قواعد، می‌توان آنها را به صورت زیر طبقه‌بندی کرد:

۱- قانون اساسی (اعمال قوه مؤسس)

۲- قوانین عادی (اعمال قوه مقننه)

۳- تصویب‌نامه‌ها و آیین‌نامه‌ها (اعمال قوه مجریه)

۴- مصوبه‌های انجمن‌ها و شوراها (اعمال مقامات محلی)

محتوای قوانین پایین‌تر باید منطبق با قواعد بالاتر باشد یا به عبارت دقیق‌تر، مغایرتی با آنها نداشته باشد (قاضی، ۱۳۸۱: ۴۷) برای تضمین رعایت قوانین فرازین توسط قوانین و قواعد فرودین در نظام‌های مختلف حقوقی، راهکارها و نهادهای متفاوتی وجود دارد.

در ایران شورای نگهبان وظیفه بررسی عدم مغایرت قوانین عادی را با اصول قانون اساسی بر عهده دارد. برای جلوگیری از نقض قوانین عادی به وسیله مصوبه‌های دولتی نیز راه‌حل‌های مختلفی در حقوق کشور ما پیش‌بینی شده است. از یک سو قضات مکلف شده است در مقام فصل خصومت و رسیدگی به پرونده‌هایی که نزد آنان مطرح است، از اجرای مصوبه‌های دولتی مخالف قوانین خودداری کنند (قسمت اول اصل ۱۷۰ قانون اساسی) و از سوی دیگر، هر شخصی می‌تواند ابطال این گونه مصوبه‌ها را از دیوان عدالت اداری تقاضا کند (قسمت دوم اصل ۱۷۰ قانون اساسی). علاوه بر این، نسخه‌ای از همه مصوبه‌های دولت برای رئیس مجلس شورای اسلامی ارسال می‌شود و وی در صورتی که مصوبه‌ای را مغایر قوانین بداند، اصلاح و توقف اجرای آن را از رئیس‌جمهور می‌خواهد (اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی). همان‌طور که گفته شد، این تقسیم‌بندی قواعد با در نظر گرفتن معیار شکلی (مقام و مرجع وضع قاعده) انجام شده است. ولی با به کار بردن معیار و ملاک ماهوی می‌توان در میان هر یک از طبقات این سلسله مراتب قواعد، طبقه‌بندی دیگری را نیز در نظر گرفت.

بر این اساس، برخی قانون اساسی را شامل دو دسته قواعد دانسته‌اند: قواعد فرادستوری (که بر سایر احکام قانون اساسی حاکم است و تحمیل می‌شود) و قواعد اساسی معمولی. برای مثال،

اصول مربوط به حقوق فردی شهروندان، جمهوریت و اسلامی بودن نظام جمهوریت اسلامی ایران را می‌توان از اصول فرادستوری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران دانست. همچنین در حقوق فرانسه، قوانین عادی به دو دسته تقسیم شده است: قوانین ارگانیک و قوانین عادی به معنای خاص.

قوانین ارگانیک متضمن قواعد و احکام مهمی است که ناظر به سایر قوانین است و بر آنها حاکمیت دارد (قاضی، ۱۳۸۱: ۴۷-۴۸).

در حقوق فرانسه تمیز قوانین ارگانیک از قواعد عادی، ارزش قانونی خاصی دارد. کنترل قوانین ارگانیک (از حیث عدم مغایرت با قانون اساسی) اجباری است. این دسته از قوانین باید پیش از انتشار به شورای قانون اساسی کشور مذکور ارسال شود، ولی در مورد سایر قوانین عادی، چنین الزامی وجود ندارد و صرفاً هنگامی این الزام ایجاد می‌شود که برخی مقامات (رئیس‌جمهور، نخست وزیر و رؤسای هر یک از مجالس و نیز شصت نماینده مجلس یا شصت سناتور) این گونه قوانین را به شورای قانون اساسی ارجاع دهند (قاضی، ۱۳۸۱: ۵۱-۵۲).

با اینکه چنین احکامی در قانون اساسی ایران وجود ندارد، نباید تصور کرد که در کشور ما تمیز قوانین ساختاری از سایر قوانین عادی، فاقد ارزش علمی و عملی است. برای مثال، احکامی مانند ماده ۴ قانون مدنی را که دو اصل مهم عطف به ماسبق نشدن قوانین و اثر فوری قانون را مقرر داشته است، می‌توان از جمله قواعد بنیادین یا ساختاری دانست: احکامی که ناظر به سایر قوانین عادی یا مجموعه‌ای از این قواعد است.

درست است که اگر قانونگذار به نحو صریح، اثر قانونی را به گذشته عطف کرده باشد، قاعده عطف به ماسبق نشدن قوانین در آن مورد خاص، قابلیت اجرا نخواهد داشت، ولی در ماده ۴ قانون مدنی، اصل مهمی بیان شده است که در تمامی موارد تردید، باید به آن توسل جست و هیچ قانونی را به گذشته عطف نکرد، مگر اینکه قانونگذار تسری قانون را به موارد گذشته به نحو صریح مقرر داشته باشد. حتی در مورد همین قوانین نیز باید با توجه به خلاف اصل بودن آنها، تفسیر مضیق کرد.

قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، از مصادیق بارز قوانین ساختاری و بنیادین است. آنچه که تحت عنوان اصول و سیاست‌های اقتصادی، ساختاری، مالی، اجرایی و یارانه‌ای در این قانون آمده است، احکام و قواعدی ساختاری است که در بسیاری از موارد نمی‌توان از نسخ قواعد ماهوی به وسیله این قواعد ساختاری سخن گفت، اما چارچوب و قالبی را فراهم می‌کند که اعمال و تفسیر قواعد ماهوی باید در آن چارچوب و قالب انجام شود. بنابراین، کلیه قواعد ماهوی

نظام تأمین اجتماعی کشور - چه آنهایی که قبل از قانون نظام جامع تصویب شده و چه قوانینی که پس از آن به تصویب رسیده است یا می‌رسد، در چارچوب و قالب و ساختاری قرار می‌گیرد که قانونگذار در قانون نظام جامع طراحی کرده است و هر گونه تفسیر قواعد ماهوی باید به گونه‌ای باشد که تجاوز از قالب و ساختار مذکور تلقی نشود. در میان احتمال‌های مختلفی که درباره قصد قانونگذار از قاعده‌ای ماهوی مطرح می‌شود، تفسیری را باید پذیرفت که با اصول و سیاست‌های مذکور در قانون نظام جامع و ساختار آن سازگاری داشته باشد.

به نظر می‌رسد جایگاه خاصی که قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی برای قوانین برنامه در نظر گرفته است، برای قوانینی مانند قانون نظام جامع نیز باید در نظر گرفته شود. بر اساس قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی، اصلاح قوانین برنامه در ضمن لوایح و طرح‌هایی که برای موضوعاتی دیگر مطرح می‌شود، با رأی دو سوم نمایندگان حاضر پذیرفته می‌شود.<sup>۱</sup> بدین ترتیب در بحث نسخ ضمنی احکام قانون برنامه به وسیله قوانینی که در موضوعات مختلف پس از قانون برنامه تصویب می‌شود، رعایت ترتیبات موضوع ماده ۲۱۵ آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی اهمیت زیادی خواهد داشت.

چنین جایگاه و موقعیتی را باید برای قوانین بنیادین و ساختاری نیز قائل بود. قانون نظام جامع به ترتیبی که مذکور افتاد، قانونی ساختاری و بنیادین است و اصلاح و تغییر آن باید در قالب قوانین خاص خود باشد. چنانچه ظاهر قوانینی که پس از این به تصویب می‌رسد، بر خلاف مقررات قانون نظام جامع باشد، با توجه به اصول و سیاست‌ها و قواعد ساختاری قانون نظام جامع، باید از آن ظاهر گذشت و قانون ماهوی را همسو با ساختار نظام تفسیر کرد. به عبارت دیگر، در صورتی که قانونگذار نسخ قاعده‌ای از قواعد بنیادین و ساختاری را بخواهد، اصولاً باید به‌طور صریح اعلام کند.

### قانون ساختار نظام جامع و روح قوانین ماهوی این نظام

نقش قواعد ساختاری قانون نظام جامع در تفسیر و اعمال قواعد ماهوی نظام تأمین اجتماعی را به گونه دیگر نیز می‌توان تقریر و تبیین کرد.

در ماده ۳ قانون آیین دادرسی مدنی سابق (مصوب ۱۳۱۸/۶/۲۵) بیان شده بود:

«دادگاه‌های دادگستری مکلفند به دعوای موافق قوانین رسیدگی کرده و حکم داده یا فصل نمایند و در صورتی که قوانین موضوعه کشوری کامل یا صریح نبوده و یا متناقض باشد یا اصلاً

۱. ماده ۵۱۲ قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی: «اصلاح برنامه توسعه در ضمن لایحه بودجه و دیگر طرح‌ها و لوایح با رأی دو سوم نمایندگان حاضر پذیرفته می‌شود و هرگونه اصلاح نیز با رأی دو سوم نمایندگان معتبر خواهد بود».

قانون در قضیه مطروحه وجود نداشته باشد، دادگاه‌های دادگستری باید وفق روح و مفاد قوانین موضوعه و عرف و عادت مسلم قضیه را قطع و فصل نمایند».

امکان استناد قاضی به روح قانون در اصل ۱۶۷ قانون اساسی جمهوری اسلامی پیش‌بینی نشد و این پرسش را مطرح کرد که آیا قاضی در صورتی که قانون ناقص یا مبهم یا مجمل یا متعارض باشد، می‌تواند به روح قانون استناد کند یا آنکه دایره استناد او در این صورت به حقوق اسلامی و فتاوی و منابع معتبر اسلامی محدود است.

در قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی (مصوب فروردین ۱۳۷۹) نیز که جایگزین قانون آیین دادرسی مدنی سابق شد، حکم ماده ۳ قبلی مبنی بر امکان استناد قاضی به روح قانون پیش‌بینی نگردید.

با این حال، بدون تردید قاضی می‌تواند برای پر کردن خلاء قانون و نیز به منظور اجرای درست قانون، روح قانون را در نظر بگیرد.

اصطلاح «روح قوانین» صریحاً در اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی و نیز در قوانین عادی نیز بیان شده است.<sup>۱</sup> علاوه بر این، درست است که در اصل ۱۶۷ قانون اساسی درباره «روح قانون» صحبت نشده، ولی در اصل ۱۶۶ قانون اساسی، مقرر شده است که احکام دادگاه‌ها باید مستدل و مستند به قانون و اصولی باشد که بر اساس آن، حکم صادر شده است. استناد به روح قانون، می‌تواند مستند به همین اصل قانون اساسی باشد.

مقصود از روح قانون «اصول راهنمای قانونگذار در وضع قانون است، خواه اصل راهنما از احکام فرعی و پراکنده قانون استخراج شود یا دلیل قطعی خارجی به آن دلالت کند» (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۳۹۹).<sup>۲</sup> برای مثال، اصل آزادی قراردادی، احترام به مالکیت خصوصی، لزوم جبران ضرر، نسبی بودن قراردادهای ممنوعیت سوء استفاده از حق و حفظ حرمت خانواده مشروع، از جمله اصول مورد احترام در حقوق مدنی است. همچنین اصولی مانند حمایتی بودن مقررات کار و حداقلی بودن موارد پیش‌بینی شده در قانون کار، از اصول راهنمای حقوق کار است که از قانون کار استنباط می‌شود (عراقی، ۱۳۸۲: ۱۷).

اصولی که در قانون نظام جامع مورد تصریح قانونگذار قرار گرفته، به منزله روح قوانین ماهوی

۱. رجوع شود به قانون الحاق یک تبصره به قانون نحوه اجرای اصول هشتاد و پنجم (۵۸) و یکصد و سی و هشتم (۸۳۱) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی مصوب ۸۶۳۱ و اصلاحات بعدی آن.

۲. مرحوم دکتر سید حسن امامی درباره روح قانون بیان کرده است: «روح قوانین موضوعه اصول و قواعد حقوقی و همچنین نظریه‌های علمی می‌باشد که مبنای قوانین مزبور قرار گرفته است» (امامی، ۱۳۷۱: ۲۴۱).



ناظر به تأمین اجتماعی است. اصولی مانند جامعیت، فراگیری، پیشگیری، توانمندسازی، تضمین دولت، رعایت محاسبات بیمه‌ای در حوزه بیمه‌ای نظام که در قانون نظام جامع بیان شده است، اصول راهنمای حقوقدانان در تفسیر قوانین رفاهی و تأمین اجتماعی خواهد بود.

چگونه ممکن است روح و متن قانون را از یکدیگر متمایز کرد و قاضی را مکلف به اجرای متن قانون کرد. «قانونگذار عاقل به قاضی دستور نمی‌دهد که از مقصود و هدف او بی‌اعتنا بگذرد و تنها به واژه‌ها و صنایع ادبی بپردازد؛ پوست را بگیرد و مغز را رها سازد... روح قانون خمیرمایه و جوهر آن است و جدای از منطق حکم تصور نمی‌شود» (کاتوزیان، ۱۳۷۷: ۴۰۲).

بدین ترتیب، قاضی در وهله نخست مأمور اجرای قوانین است و در اجرای قانون نیز باید روح و متن قانون را با هم اجرا کند و صرفاً در صورتی می‌تواند به سایر منابع استناد کند که با استناد به روح و متن قانون نتواند فصل خصومت یا احقاق حق کند. اگر اصول و سیاست‌های مذکور در قانون نظام جامع را روح قوانین ماهوی رفاه و تأمین اجتماعی بدانیم، ناچار باید در برخورد با قوانین ماهوی مذکور، روح آنها را در نظر بگیریم و تفسیری را بپذیریم که با قانون نظام جامع سازگار باشد.

### حکومت احکام قانون نظام جامع بر قوانین ماهوی

در اصول فقه، بر اساس قاعده «الجمع مهمما امکن اولی من الطرح» گفته می‌شود مادام که بتوان دو دلیل را با هم جمع کرد، نباید هیچ یک از آن دو را کنار گذاشت و بی‌اعتبار دانست. جمع میان دو حکم بدین صورت را جمع عرفی نیز گفته‌اند.

از آنجایی که این نوع جمع عرفی و جمع ادله، میان مدلولات ادله انجام می‌شود و به اسناد و دلایل مرتبط نیست، جمع دلالی نیز نامیده شده است. در مقابل جمع عرفی، جمع تبرعی قرار دارد که دلیل این نامگذاری این است که مطابق ضوابط پذیرفته شده نزد عرف نیست و به همین دلیل، اصولیین آن را ساقط از حجیت می‌دانند (صنقور: ۱۴۲۱ هـ. ق. ۴۷۶).

جمع تبرعی زمانی پدید می‌آید که دو دلیل از هر جهت مساوی باشند و در عرف نتوانند میان آن دو جمع کنند و با این حال، برای جمع آنها به خلاف ظاهر به یکی از دو دلیل متوسل شوند. از جمله موارد جمع عرفی می‌توان جمع میان عام و خاص، مطلق و مقید و ظاهر و اظهر را بیان کرد. در اصول فقه، دلیلی را که ناظر به دلیل دیگر و مفسر آن باشد، «حاکم» و رابطه آن را با دلیل «محکوم»، «حکومت» می‌نامند. دلیل حاکم ممکن است ناظر به موضوع دلیل محکوم باشد و آن را تفسیر و تبیین کند و ممکن است ناظر به محمول آن باشد. در هر دو صورت، ممکن است در دلیل محکوم، توسعه یا تضییق ایجاد کند.

جمع عرفی مستند به این است که متکلم قرائن را برای بیان مراد جدی خود فراهم می‌کند. فراهم کردن و اعداد قرائن شخصی یا نوعی است. منظور از اعداد شخصی قرینه، این است که خود متکلم ابراز قرینه را عهده‌دار می‌شود. بدین صورت که در ضمن دلیل دیگری، قرینه‌ای را ابراز می‌کند که نشان می‌دهد دلیل مذکور، ناظر و شارح دلیل قبلی است. در این صورت، دلیل مشتمل به قرینه، دلیل حاکم و دلیل دیگر محکوم نامیده می‌شود.

بدون آنکه اکنون در مقاله حاضر درصدد حدود و شیوه و امکان یا عدم امکان استفاده از مفهوم "حکومت" در حقوق موضوعه باشیم،<sup>۱</sup> به این اندازه اکتفا می‌کنیم که اگر بنا باشد، از اصطلاحات و ادبیات اصول فقه در منطق حقوقی استفاده کنیم، چنانکه این روش میان حقوق‌دانان تقریباً شایع است، اصول و مبانی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی را باید "حاکم" بر قواعد ماهوی حقوق رفاه و تأمین اجتماعی بدانیم. زیرا این اصول و مبانی، ناظر و شارح قواعد ماهوی مربوط محسوب می‌شود و قواعد ماهوی مذکور باید در چارچوب و قالب اصول مذکور، اجرا شود.

### بررسی چند نمونه بر اساس روش پیشنهادی

پیش از بررسی نمونه‌ها، تذکر این نکته ضروری است که تلقی قانون نظام جامع به عنوان قانونی ساختاری و بنیادین با مسئله تلقی اصول و سیاست‌ها و اهداف مندرج در قانون مذکور به عنوان روح قوانین ماهوی نظام رفاه و تأمین اجتماعی کشور، قابل جمع و بلکه لازم‌الجمع است. همچنین هر دو موضوع، با مسئله حکومت قواعد ساختاری نظام جامع بر قواعد ماهوی آن، کاملاً سازگار و در یک جهت است. از آنجایی که قانون نظام جامع، ساختاری و بنیادین محسوب می‌شود، رابطه قانون مذکور با مقررات ماهوی، فراتر از رابطه دو قانون عادی با یکدیگر است و اصول و سیاست‌ها و اهداف و تعاریف مذکور در قانون نظام جامع، روح قوانین ماهوی این نظام و حاکم بر آنها محسوب می‌شود.

اکنون به عنوان نمونه و بر اساس مفاهیم و روش پیشنهادی، تأثیر بعضی قواعد ساختاری نظام جامع را بر بعضی قواعد ماهوی این نظام مورد بررسی قرار می‌دهیم:

#### الف- تحول در تعریف بیمه‌های اجتماعی

در ماده (۱) قانون تأمین اجتماعی، هدف از تأسیس سازمان اجتماعی، تعمیم و گسترش انواع بیمه‌های اجتماعی و استقرار نظام هماهنگ و متناسب با برنامه‌های تأمین اجتماعی بیان شده

۱. برای دیدن تفاوت میان منطق حقوقی و اصول فقه رجوع کنید به «تفاوت فقه و حقوق از نظر مبانی، منابع و روش» رساله دکتری به قلم نگارنده، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران ۳۸۳۱، ۶۳۲.

است. به لحاظ علمی بیمه‌های اجتماعی در مقابل بیمه‌های بازرگانی قرار می‌گیرد. بر خلاف بیمه‌های بازرگانی، در بیمه‌های اجتماعی، موضوع بیمه ریسک جمعی است، نه فردی. به عبارت دیگر، ریسک‌هایی مانند پیری، از کار افتادگی، نیاز به درمان، بیکاری، و فوت، از جمله مسائل و مشکلات جمعی محسوب می‌شود و مبالغی که مجموع افراد، بابت حق بیمه می‌پردازند، صرف پرداخت هزینه و پوشش خطرهای مذکور می‌گردد. از جمله ویژگی‌های بیمه اجتماعی، اجباری و غیراختیاری بودن آنها و غیرگزینشی بودن خطر موضوع بیمه است. بنابراین، بیمه‌های تکمیلی درمانی و نیز بیمه‌های تکمیلی بازنشستگی و مستمری را نباید بیمه اجتماعی محسوب کرد (پناهی، ۱۳۷۸: ۹۸). بیمه‌های تکمیلی به لحاظ علمی نوعی بیمه بازرگانی است و وجه اشتراک آنها با بیمه‌های اجتماعی صرفاً این است که همان ریسک‌هایی را که در سطح پایه، تحت پوشش بیمه‌های اجتماعی است، بیمه‌های تکمیلی مذکور در سطح تکمیلی تحت پوشش قرار می‌دهد.

از این رو، با توجه به اینکه هدف از تأسیس سازمان تأمین اجتماعی "تعمیم انواع بیمه‌های اجتماعی" اعلام شده است، بدون در نظر گرفتن احکام قانون نظام جامع، نمی‌توان پذیرفت که سازمان مذکور بتواند بیمه‌های تکمیلی درمان و بازنشستگی و مستمری را نیز ارائه کند. اما در قانون نظام جامع، بیمه‌های اجتماعی به گونه‌ای تعریف شده است که هر دو سطح پایه و مکمل را شامل می‌شود (بند الف ماده ۲ و تبصره آن). اکنون با توجه به تعریف جدیدی که قانونگذار از بیمه‌های اجتماعی بیان کرده است، به نظر می‌رسد سازمان تأمین اجتماعی می‌تواند در حوزه بیمه‌های تکمیلی نیز فعالیت نماید.

### ب- اصل عدالت و اعمال محاسبات بیمه‌ای در حوزه بیمه‌های اجتماعی

هیأت وزیران در مهر ماه سال گذشته، به استناد ماده ۶ قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت (مصوب ۱۳۷۰)، فوق‌العاده جذب کارکنان سازمان ثبت احوال کشور را پنجاه درصد افزایش داد (مصوبه شمار ۳۲۲۱۳/ت ۳۰۴۹۲ هـ مورخ ۱۳۸۳/۷/۱۵). این مصوبه بار مالی هنگفتی را به صندوق بازنشستگی کشوری تحمیل میکرد، زیرا به موجب ماده ۶ "قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی. بانوان شاغل و سایر کارکنان" (مصوب ۱۳۷۹) مبنای تعیین حقوق بازنشستگی یا وظیفه عبارت است از "معدل همه حقوق و مزایای دریافتی که ملاک کسر کسور بازنشستگی است در دو سال آخر خدمت با اعمال آخرین ضریب حقوقی سال بازنشستگی".

صندوق بازنشستگی کشوری استدلال می‌کرد که بر اساس علم محاسبات بیمه‌ای صرفاً افزایش‌هایی (در حقوق و مزایای زمان اشتغال) می‌تواند موجب افزایش حقوق بازنشستگی فرد

شود که حداقل بر اساس آن، ده سال افزایش حق بیمه پرداخت شده باشد.

در مقابل اینگونه استدلال می‌شد که ماده ۶ قانون نظام هماهنگ کارکنان دولت اجازه تعیین فوق‌العاده جذب را به دولت داده است و بر اساس ماده ۶ قانون اصلاح پاره‌ای از مقررات مربوط به حقوق بازنشستگی بانوان شاغل و سایر کارکنان (مصوب ۱۳۷۹) معدل حقوق و مزایای دو سال آخر خدمت، ملاک تعیین حقوق بازنشستگی و وظیفه خواهد بود. بنابراین کسی که فقط در دو سال آخر خدمت خود بر اساس حقوق افزایش یافته حق بیمه مربوط را داده باشد، بر همین اساس حقوق بازنشستگی او باید تعیین شود.

وزارت رفاه و تأمین اجتماعی و سازمان بازنشستگی کشوری با استناد به بند (ط) ماده ۹ قانون نظام جامع که به نحو صریح در آن مقرر شده است برخورداری افراد از مزایای بیمه‌های اجتماعی، به تناسب میزان مشارکت آنها و بر اساس قاعده عدالت و در چارچوب محاسبات بیمه‌ای خواهد بود، استدلال می‌کردند که دولت نمی‌توانسته است به گونه‌ای فوق‌العاده جذب وضع کند که مغایر اصول محاسبات بیمه‌ای و حقوق صندوق‌های بیمه‌ای باشد.

به عبارت دیگر درست است که قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت به دولت اجازه تعیین و تصویب فوق‌العاده جذب را داده است، ولی دولت باید این اختیار را در چارچوب اصولی اعمال کند که در قانون نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی بیان شده است. یکی از این اصول بند (ط) ماده ۹ قانون است که در آن بر اصول محاسبات بیمه‌ای تأکید شده است. همچنین بر اساس بند (ج) ماده ۷ قانون نظام جامع «اجرای تصمیمات و احکام دولت در جهت کاهش منابع یا افزایش مصارف و تعهدات صندوق‌ها و مؤسسات بیمه‌ای، منوط به تأمین منابع مالی معادل آن است». همچنین به موجب تبصره ۳ ماده ۳ قانون، در صورتی می‌توان مازاد بر تعهدات قبلی صندوق‌ها، تعهدات جدیدی را بر عهده آنها گذاشت که منابع مالی لازم برای آن پیش‌بینی گردد.

معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری در نظریه شماره ۵۴۷۵۶ مورخ ۸۳/۱۰/۲۰ استدلال‌های مذکور را نپذیرفت و استدلال کرد که بند (ط) ماده (۹) به عنوان بخشی از اصول و سیاست‌های اقتصادی، وضع شده است و ناقض قوانین موجود که تعهداتی را درباره چگونگی محاسبه مستمری بازنشستگی به صندوق‌ها محول کرده است یا قوانین مربوط به تعیین حقوق و مزایای کارمندان نیست و چنانچه بعد از تعیین اصول و سیاست‌های اقتصادی موضوع بند (ط) ماده (۹) به اصلاح قوانین موجود نیاز باشد، لازم است لایحه با توجه به بند (د) ماده (۱۶) تنظیم و در جریان تصمیم‌گیری قرار گیرد.

اما با توجه به توضیحاتی که داده شد، ضعف استدلال معاونت مذکور، آشکار است.

### ج- اصل فراگیر بودن حمایت‌های نظام جامع

اصل فوق که از اصول مهم حقوق تأمین اجتماعی است، در بند (ج) ماده ۹ قانون بیان شده است. بند (ج) ماده مذکور آن اصل را «سیاست فراگیری» خوانده و مقرر کرده است: «خدمات نظام تأمین اجتماعی باید برای کلیه آحاد ملت تأمین و تضمین شود».

یکی از نتایج اصل مذکور که جنبه تفسیری دارد، این است که در همه موارد تردید در شمول حمایت‌های قانونی بر بعضی افراد، باید اصل را بر شمول گذارد. برای مثال، بند ۱ ماده ۸۱ تأمین اجتماعی صرفاً عیال دائم بیمه شده متوفی را مادام که شوهر اختیار نکرده، برخوردار از مستمری بازماندگان دانسته است، در حالی که در شق (الف) بند ۳ ماده ۵۸ درباره مزایای درمانی (و نیز ماده ۷۲ درباره مستمری از کارافتادگی) زن بیمه شده، بدون هیچ قیدی مشمول دانسته شده است. ممکن است کسی استدلال کند همان گونه که در مورد مستمری بازماندگان بر اساس تصریح قانونگذار، صرفاً عیال دائم متوفی برخوردار است، مستمری از کارافتادگی و خدمات درمانی را نیز باید محدود به همسر دائم بیمه شده دانست. زیرا خصوصیتی در مستمری بازماندگان وجود ندارد که مستمری از کارافتادگی فاقد آن باشد.

اما بر اساس اصل فراگیر بودن حمایت‌های تأمین اجتماعی باید استدلال کرد که عدم تقیید حکم برقراری مستمری از کارافتادگی و خدمات درمانی برای زن بیمه شده، به این معنا است که این حکم محدود به همسر دائم بیمه شده نیست و بدین ترتیب، در نکاح منقطع نیز زوجه از مزایای درمانی و مستمری از کارافتادگی بهره‌مند خواهد بود. ده‌ها مثال دیگر برای کاربرد اصل فراگیر بودن می‌توان بیان کرد که بررسی آنها مجال دیگری را می‌طلبد.

### د- اصل تضمین دولت

قانون ساختار نظام جامع رفاه تأمین اجتماعی، حقوق افراد تحت پوشش سازمان‌ها و صندوق‌های بیمه‌های نظام جامع را تحت ضمانت دولت دانسته است (بند «ح» ماده ۹ قانون). اگر این تصریح قانونگذار نبود، اصل تضمین تعهدات صندوق‌های بیمه‌ای توسط دولت، از اصل ۲۹ قانون اساسی به خوبی قابل استنباط بود. غیردولتی بودن صندوق‌های بیمه‌ای مانع اجرای اصل تضمین دولت نیست و همه صندوق‌ها تحت شمول این اصل قرار دارد.

پیش از این برای مثال درباره سازمان تأمین اجتماعی استدلال می‌شد از آنجایی که سازمان مذکور، عمومی غیردولتی است و جزء دولت محسوب نمی‌شود، اصل ۷۵ قانون اساسی نیز<sup>۱</sup> سازمان

۱. «طرح‌های قانونی و پیشنهادهای و اصلاحاتی که نمایندگان در خصوص لوایح قانون عنوان می‌کنند و به تقلیل درآمد عمومی یا افزایش هزینه‌های عمومی می‌انجامد، در صورتی قابل طرح در مجلس است که در آن طریق جبران کاهش درآمد یا تأمین هزینه جدید نیز معلوم باشد» (اصل هفتاد و پنجم قانون اساسی).

مذکور را شامل نمی‌شود. بیان صریح اصل تضمین دولت در ماده ۹ قانون نظام جامع، هر گونه تردیدی را در این حوزه رفع می‌کند.

### هـ- اصل کفایت

بر اساس این اصل در مرحله اول باید حداقل نیازهای اساسی آحاد جامعه تأمین و در مرحله دوم، کمیت و کیفیت خدمات ارتقا یابد (بند «ب» ماده ۹ قانون)

ماده ۸۳ قانون تأمین اجتماعی، سهم مستمری هر یک از بازماندگان بیمه شده متوفی را تعیین کرده (همسر پنجاه درصد، هر فرزند بیست و پنج درصد و پدر و مادر هر یک بیست درصد) و آنگاه مقرر داشته است:

«مجموع مستمری بازماندگان بیمه شده متوفی، نباید از میزان مستمری استحقاقی متوفی تجاوز نماید. هرگاه مجموع مستمری از این میزان تجاوز کند، سهم هر یک از مستمری‌بگیران به نسبت تقلیل داده می‌شود و در این صورت، اگر یکی از مستمری‌بگیران فوت شود یا فاقد شرایط استحقاق دریافت مستمری گردد، سهم بقیه آنان با توجه به تقسیم‌بندی مذکور در این ماده افزایش خواهد یافت و در هر حال بازماندگان بیمه شده از صد در صد مستمری بازماندگان متوفی استفاده خواهند نمود».

بین صاحب‌نظران در اینکه آیا عبارت پایانی ماده ۸۳ که مقرر می‌دارد: «در هر حال، بازماندگان بیمه شده از صد در صد مستمری بازماندگان متوفی استفاده خواهند نمود»، صرفاً ناظر به قسمت آخر ماده (فرضی که مجموع مستمری بازماندگان از میزان مستمری استحقاقی متوفی تجاوز کرده است و سپس یکی از بازماندگان فوت شود یا فاقد شرایط استفاده از مستمری شود) می‌باشد یا آنکه ناظر به همه فروض موضوع ماده ۸۳ است؟ برای مثال، چنانچه یگانه بازمانده بیمه شده متوفی، همسر او باشد، اختلاف نظر وجود دارد. کسانی که عبارت پایانی ماده ۸۳ را صرفاً ناظر به قسمت اخیر ماده می‌دانند، معتقدند وقتی که یگانه بازمانده بیمه شده، همسر او است، فقط می‌تواند پنجاه درصد از مستمری را دریافت کند.

اما در مقابل عده دیگری معتقدند از آنجایی که قانون تأمین اجتماعی، قانونی حمایتی است، تفسیری را باید پذیرفت که بیشتر به نفع حمایت‌گیرنده است. بنابراین، از آنجایی که در پایان ماده بیان شده است که بازماندگان در هر حال از کل مستمری استفاده خواهند کرد، در فرض مورد بحث، همسر بیمه شده، باید صد در صد مستمری را دریافت کند و تعیین سهم پنجاه درصدی برای همسر بیمه شده، مربوط به فرضی است که بازماندگان دیگری نیز وجود داشته باشند. اصل کفایت

خدمات نظام جامع می‌تواند راهنمایی برای تفسیر قانون و تأیید نظر دوم باشد.

## نتیجه‌گیری

تبیین مفهوم نظام و ساختار و تشکیلات و تمیز قواعد ساختاری از قواعد ماهوی، به ترتیبی که ذکر شد، از نوآوری‌های پژوهش حاضر در ادبیات حقوقی ایران است و پیش از این، مورد توجه حقوق‌دانان قرار نگرفته است. این تحلیل مفهومی می‌تواند تحولی را در حقوق اداری ایجاد کند و امید است در پژوهش‌های بعد، جنبه‌های مختلف این موضوع، بیشتر مورد بررسی قرار گیرد. در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی، اصول، سیاست‌ها و اهدافی برای این نظام برشمرده شده است که با در نظر گرفتن آنها، می‌توان احکام ماهوی - اعم از قوانین سابق و لاحق - این نظام را به درستی مورد تحلیل قرار داد.

با توجه به آنچه گفته شد، نظام یک کل واحد متشکل از "ساختار" و "محتوا" را تشکیل می‌دهد. به عبارت دیگر، "نظام" مانند هر کل دیگری، مرکب از صورت و ماده است. صورت این کل، "ساختار" و ماده آن، "قواعد ماهوی" نامیده می‌شود. "ساختار" نقشه و شیوه تنظیم و تسبیق اجزای نظام و متضمن اصول، سیاست‌ها، نحوه طبقه‌بندی و بخش‌بندی نظام، قلمرو، اهداف و تشکیلات است. بنابراین آنچه که در حقوق اداری، تشکیلات نامیده می‌شود، جزئی از مفهوم ساختار است و نه تمام آن. به همین دلیل، فقط یکی از فصول قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به تشکیلات اختصاص یافته است.

از نظر حقوقی در سلسله‌مراتب ماهوی، قوانین قواعد ساختاری مقدم بر قواعد ماهوی است و به لحاظ اصولی و منطق حقوقی، رابطه قواعد ساختاری را با قواعد ماهوی باید از قبیل حکومت دانست. به تعبیر دیگر، قواعد ساختاری را می‌توان مفسر قوانین ماهوی و مبین چیزی دانست که به لحاظ حقوقی (از جمله در اصل یکصدوسی‌هشتم قانون اساسی) "روح قانون" نامیده شده است. بنابراین، اصول و سیاست‌ها و قواعد ساختاری مندرج در قانون ساختار نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی به نحوی که توضیح داده شد و نمونه‌هایی از آن نیز در مورد اصل حمایتی بودن، اصل فراگیر بودن، اصل تعادل منابع و مصارف، اصل تضمین دولت و نظایر آن تبیین گردید، اصولاً ناسخ (اعم از نسخ جزئی و کلی) قواعد ماهوی نظام تأمین اجتماعی نیست، بلکه حاکم بر قواعد مذکور و مفسر و مبین آنها است.

## الف) فارسی

- امامی، سیدحسن (۱۳۸۹). حقوق مدنی. جلد ۱. تهران: انتشارات اسلامیه.
- بیرو، آلن (۱۳۷۵). فرهنگ علوم اجتماعی، ترجمه دکتر باقر ساروخانی. تهران: انتشارات کیهان.
- پناهی، بهرام (۱۳۷۸). فرایند عملیاتی نظام تأمین اجتماعی، فصلنامه تأمین اجتماعی. سال اول، شماره ۱، ۹۱-۱۰۸.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۰). مقدمه عمومی علم حقوق. تهران: گنج دانش.
- دلماش - مارتی می‌ری (۱۳۸۱). نظام‌های بزرگ سیاست جنائی. ترجمه دکتر علی حسین نجفی ابرند آبادی. تهران: میزان.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۳). لایحه نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی.
- شیرینی‌نژاد، علی اکبر (۱۳۸۱). گزینه‌های پیشنهادی برای سازماندهی تأمین اجتماعی، مجلس و پژوهش. ۳، ۱۴۷.
- شیرینی‌نژاد، علی اکبر (۱۳۸۳). ساختار سازمانی نظام جامع. مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی، ۱.
- شورای پژوهشی مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی (۱۳۷۸). خلاصه گزارش نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- صنقور، شیخ محمد (۱۳۸۰). المعجم الاصولی. قم.
- عراقی، سیدعزت‌اله (۱۳۸۲). حقوق کار. تهران: سمت.
- قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۱). بایسته‌های حقوق اساسی. تهران: میزان.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷). فلسفه حقوق (جلد دوم: منابع حقوق). تهران: شرکت سهامی انتشار.
- کمیته امداد امام خمینی (ره) (۱۳۸۱). لایحه پیشنهادی نظام تأمین اجتماعی. مجلس و پژوهش.
- مدنی قهفرخی، سعید (۱۳۸۱). مبانی اختلافی در طراحی نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی. رفاه اجتماعی، ۴.
- مؤسسه تحقیقات اجتماعی دانمارک (۱۳۷۹). تأمین اجتماعی در اروپا: توسعه یا تعطیل؟ ترجمه دکتر هرمز همایون‌پور. تهران: مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
- هاشمی، سیدعلی (۱۳۸۱). جایگاه اشتغال در نظام جامع رفاه و تأمین اجتماعی. مجلس و پژوهش. سال نهم.

## ب) انگلیسی

- David C. Day, Q. C. Gray, Christopher Berry (1999). *The Philosophy Of Law* [:] *An Encyclopedia*. (London: Garland Publishing Inc)
- Deborah, Michel (1991). Income transfers in ten welfare states. Avebury.
- Esping-Andersen, G (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. polity press. Reprinted 1996.