

## بایسته‌های تقنینی سیاست‌گذاری جمعیتی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران

علی تقی‌نژاد<sup>۱\*</sup>، سیدمحمد مهدی غمامی<sup>۲</sup>، حسین عزیزی<sup>۳</sup>

### چکیده

جمعیت به‌عنوان سرمایه انسانی یک کشور، مسئله‌ای سیاسی و اجتماعی و اقتصادی و امنیتی گسترده و پیچیده است که امروزه با توجه به کاهش نرخ مولید، باید به همه جوانب آن به‌صورت جامع و صحیح نگریت. علت اصلی کاهش نرخ رشد ایران علاوه بر هزینه‌های اقتصادی - اجتماعی فرزندآوری و تربیت آن، سبک زندگی، توزیع نامتناسب جمعیت و تمایل به شهرنشینی بویژه در کلانشهرها است که در صورت بی‌توجهی به این موارد، حتی در صورت افزایش جمعیت نیز کشور با مشکلات متعددی روبه‌رو می‌شود. اهمیت این موضوع بدان حد رسید که رهبر معظم انقلاب، سیاست‌های کلی جمعیت را به رؤسای قوای سه‌گانه ابلاغ فرمود. به نظر می‌رسد در این میان، سیاست‌های تقنینی غیرمستقیم جمعیتی، بیش از سیاست‌های تقنینی مستقیم اهمیت دارد، درحالی‌که بدان چندان توجه نشده است. بنابراین سوال نگارندگان مقاله این است که «بایسته‌های تقنینی سیاست‌گذاری جمعیتی در جمهوری اسلامی ایران چیست؟». فرضیه نگارندگان فارغ از اینکه از حیث شکلی اذعان دارند برای تحقق سیاست‌های کلی جمعیت باید قانون جامع تنظیم جمعیت به تصویب برسد این است که قانونگذار باید با اصلاح مقررات تأمین اجتماعی، مالیاتی، اعطای تسهیلات و کمک‌های اقتصادی و اجتماعی و «منطقه‌گرایی» موجبات افزایش جمعیت را، با ملاحظه توزیع موزون و متناسب فراهم آورد.

### کلیدواژه‌ها

سیاست‌های جمعیتی، عدم تعادل جمعیتی، منطقه‌گرایی، قانونگذاری

۱- دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی، قم، ایران shahed1368@gmail.com

۲- استادیار گروه حقوق عمومی و بین‌الملل دانشگاه امام صادق (ع)، تهران، ایران mmghamamy@gmail.com

۳- دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی، تهران، ایران hosein.azizi313@yahoo.com

تاریخ دریافت: ۱۳۹۸/۹/۱۸ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۱/۱۲

## مقدمه

با در نظر گرفتن نقش ایجابی عامل جمعیت در پیشرفت کشور، لازم است برنامه‌ریزی‌های جامعی برای رشد اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی کشور متناسب با سیاست‌های جمعیتی انجام گیرد. همچنین ضروری است با هماهنگی و تقسیم کار بین ارکان نظام و دستگاه‌های ذی‌ربط در این زمینه، اقدامات لازم با دقت و سرعت و قوت صورت گیرد و نتایج رصد مستمر اجرای سیاست‌ها گزارش شود (مقدمه سیاست‌های کلی جمعیت) در سال‌های اولیه پس از پیروزی انقلاب اسلامی، احساس شور و نشاط معنوی و گسترش عدالت در حوزه‌های بهداشت و درمان و آب و برق و... سبب گسترش سطح برخورداری مادی، توأم با کاهش شدید مرگ‌ومیر نوزادان شد. این فرایند که افراد بتوانند بدون تهدید مرگ‌ومیر نوزادان و در سایه عدالت مادی و معنوی نظام اسلامی، جمعیت خانواده خود را افزایش دهند و برای این گسترش از مزایای اعطایی به خانواده‌های پرجمعیت برخوردار شوند، افزایش محسوس زادوولدها را به دنبال داشت/فرید، ۱۳۸۳، ص ۴۶-۴۷). از سال ۱۳۵۵ تا ۱۳۷۵ جمعیت ایران به دو برابر افزایش یافت. طی دهه ۶۰ تا اوایل دهه ۷۰ جمعیت ایران سیر صعودی به صورت جهشی را طی کرد. در سال ۱۳۷۵ جمعیت ایران حدود ۶۰ میلیون نفر گزارش شد. در آن زمان، از نظر جمعیت‌شناسان ۲۰ سال آینده دوره انفجار جمعیت جوان در کشور اعلام شد (جهانفر، ۱۳۷۶، ص ۵۰-۵۱). با این پیش‌بینی که دهه ۸۰، دهه زناشویی و باروری این جوانان خواهد بود، دولتمردان به‌طور جدی به سیاست‌های کنترل جمعیت روی آوردند. اجرای این سیاست‌ها در آن برهه از زمان به‌خوبی توانست از افزایش جمعیت جلوگیری کند و آن را کاهش دهد، اما تداوم این سیاست‌ها برای بیش از دو دهه کشور را به سوی لبه دیگر پرتگاه کشانید و آن، کاهش شدید نرخ رشد جمعیت بود؛ به‌گونه‌ای که نگرانی شدید دولت و مسئولان را موجب شد. طبق آخرین پیش‌بینی‌ها ایران در آینده‌ای نزدیک با پیری و کاهش جمعیت روبرو خواهد شد. رهبر معظم انقلاب<sup>مدظله‌العالی</sup> نیز چندین بار بر خطر کاهش جمعیت کشور اشاره فرمود و لزوم برنامه‌ریزی و قانون‌گذاری برای خروج از این وضعیت را خواستار شد (بیانات حضرت امام‌خامنه‌ای در تاریخ‌های ۱۳۹۱/۵/۳؛ ۱۳۹۰/۵/۱۶؛ ۱۳۹۱/۷/۱۹؛ ۱۳۹۱/۷/۲۳). البته پیش از تصویب و ابلاغ سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری در سال (۱۳۹۸)، نهادهای مختلف

کشور برای خروج از این وضعیت و رسیدن به نقطه مطلوب، توجه خود را به تنظیم سیاست‌ها و قوانینی در راستای ارتقا و افزایش نرخ باروری و جمعیت معطوف کردند و قوانینی هم به تصویب رساندند، ولی با توجه به شرایط امروز، همچنان نیاز جدی به قانون‌گذاری جامع، کارشناسی شده و همچنین اصلاح قوانین گذشته برای چنین رویداد مهمی احساس می‌شود. حال که تنظیم و تدوین سیاست‌های افزایش جمعیت به اولویت نظام تبدیل شده است، باید به دور از هرگونه شتابزدگی و اقدامات ضرب‌الاجلی، با چشم‌اندازی بلند و با توجه به همه مؤلفه‌ها و عوامل، به این اقدام دست زد و این سیاست‌ها را متناسب با شرایط و ویژگی‌های جمعیتی، تدوین و اجرا کرد. در این سیاست‌گذاری‌ها باید به چند مطلب توجه کرد: اول اینکه انواع سیاست‌گذاری‌هایی که به دو نوع مستقیم و غیرمستقیم تقسیم می‌شوند و میزان تأثیری که هر یک از این دو نوع سیاست‌گذاری می‌توانند بر روند رشد نرخ باروری جامعه داشته باشند؛ دوم توجه به وضعیت جمعیتی کشورمان با نگاهی جامع‌تر، توجه به همه ابعاد جمعیت، از جمله نحوه توزیع جمعیت و روند شهرنشینی و مهاجرت؛ سوم دریافت شناختی صحیح از علل مؤثر در کاهش جمعیت و درنهایت تنظیم سیاست‌هایی درست و مؤثر. در تعیین سیاست‌های جمعیتی نباید تنها به افزایش کمی آن توجه داشت، بلکه نحوه توزیع آن را نیز باید در نظر گرفت و با توجه به محدودیت منابع مالی و بودجه‌ای دولت، به منطقه‌گرایی توجهی ویژه مبذول داشت و می‌بایست توجه خاصی به مناطق کم‌جمعیت‌تر کرد. سیاست‌های جمعیتی دولت برای افزایش جمعیت باید به دو طریق صورت گیرد تا علاوه بر کارآیی، از ایجاد مشکلات جدیدی در آینده جلوگیری کند: رشد و توسعه شهرهای کوچک، سیاست حمایت از بقای روستاها و جلوگیری از تبدیل شدن به شهر و فراهم کردن هرچه بیشتر امکانات در مناطق توسعه‌نیافته (سیاست‌های تقنینی غیرمستقیم) و اختصاص بودجه با توجه به وضعیت جمعیتی مناطق و دوری از وضع قوانین یک‌دست و یکسان برای همه مناطق و استان‌های کشور (سیاست‌های تقنینی مستقیم). با توجه به پیشینه پژوهشی و وجه تمایز آن با دیگر مقالات، از جمله مقاله «نقش جمعیت و سیاست‌های جمعیتی در استحکام ساخت درونی قدرت نظام جمهوری اسلامی ایران» اثر علیی و مقاله «توسعه اجتماعی و سیاست‌های جمعیتی در ایران (بعد از انقلاب، از سال ۱۳۵۷ تا ۱۳۸۵)» اثر حیدری و زنجانی

و ساروخانی که صرفاً به جامعه‌شناختی سیاست‌های جمعیتی و مروری بر رابطه میان جمعیت و اقتدار (سیاسی، اقتصادی و ملی) پرداخته‌اند، توجه نگارندگان مقاله به اصلاح قانون و رویکرد قانون‌گذار نسبت به سیاست‌های تقنینی (مستقیم و غیرمستقیم) معطوف بود و این مقاله بر آن است تا با مروری به قوانین فعلی و توجه به سیاست‌گذاری‌ها، به ابهام مبنی بر عامل اصلی تغییر نگرش‌ها در سیاست‌های قانون‌گذاری نظام حقوقی کشور بپردازد و در پاسخ به آن، به این نتیجه رسیده که عنصر مهم «منطقه‌گرایی» باید در سیاست‌گذاری‌های تقنینی (مستقیم و غیرمستقیم) مورد لحاظ قرار بگیرد تا به واسطه آن، وضعیت نامناسب جمعیتی کشور به وضعیت مطلوب ایران اسلامی برگردد.

## مفهوم‌شناسی مصطلحات

### ۱. قانون‌گذاری (تقنین)

قانون‌گذاری از جمله مفاهیم مهم علوم سیاسی و حقوق عمومی است که از لحاظ لغوی به معنای «وضع کردن قانون و عمل قانون‌گذار» بوده است (دهخدا، ۱۳۷۷، ج ۱، ص ۱۷۴۱۵) و از نظر حقوقی عملی است که توسط قدرت سیاسی انجام می‌شود تا تضمینی بر اجرای آن باشد؛ قدر متیقن مفهوم قانون‌گذاری، صدور هنجار الزام‌آور از سوی حکومت است (حائری و دیگران، ۱۳۹۷، ص ۳۹-۴۰).

### ۲. جمعیت و سیاست‌های جمعیتی

در فرهنگ فارسی معین، «جمعیت» به معنای «گرد هم آمدن، مجتمع شدن و گروه مردمی» تعریف شده است (معین، ۱۳۸۱، ص ۵۲۸) و «سیاست‌های جمعیتی» یکی از انواع سیاست‌گذاری‌ها در جهان معاصر است که جمعیت را موضوع خود قرار داده و از جهات مختلف، تحولات جمعیت را نیز در ارتباط با سایر موضوعات کلان یک جامعه، بررسی کرده است و ممکن است چندوجهی باشد و تغییرات متعددی را در رفتار باروری در نظر بگیرد (علی‌ئی، ۱۳۹۴، ص ۱۰۹). این سیاست‌های جمعیتی صرفاً در جهت کنترل آهنگ رشد جمعیت اتخاذ نمی‌شوند، بلکه دایره وسیع‌تری از مسائل و مشکلات جمعیتی را در برمی‌گیرند (تمنا، ۱۳۸۰، ص ۲۳۱).

## پیشینه، مبانی و راهبرد سیاست‌های جمعیتی

در طول زمان، «تغییرات جمعیتی» عامل اصلی مداخله دولت در نهاد خانواده بوده و به خاطر ایجاد نیازهای جمعیتی در سطح خرد و کلان، دولت وادار به بیشترین مداخله شده است (مهاجری و جاوید، ۱۳۹۷، ص ۱۵). در اواخر دهه ۶۰ برخی از مسئولان و صاحب‌نظران با توجه به اطلاعات به‌دست‌آمده از سرشماری عمومی سال ۱۳۶۵، نسبت به عواقب روند فزاینده رشد جمعیت نگران شدند و هشدار دادند؛ از این‌رو، برنامه تنظیم جمعیت در ایران پس از انقلاب، میان دولتمردان به یک سیاست راهبردی تبدیل شد. مشکلات زمان جنگ و پس از آن، و نابسامانی‌های فرهنگی و اجتماعی و اقتصادی و تحریم‌ها و نیز مشکلات فراروی کشور در بخش آموزش و بهداشت و مسکن و دیگر بخش‌ها، زمینه‌ساز تبدیل تنظیم خانواده به یک موضوع راهبردی شد؛ به این ترتیب، کنترل جمعیت از مهم‌ترین اهداف برنامه‌های توسعه اول و دوم قرار گرفت و کاهش باروری عمومی زنان تا حد ۴ نوزاد و آهنگ رشد طبیعی ۲٫۳ در سال ۱۳۹۰ مهم‌ترین هدف‌های درازمدت سیاست تحدید فرزندآوری کشور در قانون برنامه اول توسعه قرار گرفت. درحقیقت عامل ازدیاد شدید جمعیت در برنامه اول توسعه، عاملی منفی و نامطلوب تلقی می‌شد که عاملی بازدارنده در راه توسعه کشور بود و سیاست‌های کنترل مولید در این برنامه پاسخی به این تلقی به‌شمار می‌آمد. حمایت برخی رهبران مذهبی، به برنامه‌های تنظیم خانواده دولت مشروعیت بخشید و این مشروعیت، زمینه‌ساز اقدامات و وضع قوانینی در جهت تحدید نسل شد که با ایجاد شورای «تحدید مولید» در وزارت بهداشت در سال ۶۸ شروع شد و با قانون محروم‌کردن فرزند چهارم از برخی امتیازات اقتصادی و اجتماعی دنبال شد و با قانون «کنترل جمعیت و تنظیم خانواده» در سال ۷۲ به اوج خود رسید. این قانون که مهم‌ترین قانون در زمینه تحدید نسل و کاهش نرخ باروری به‌شمار می‌رود، انگیزه‌ها و پاداش‌های متعلق به خانواده‌های پر اولاد و فرزندان زیاد را قطع کرد و مبانی قانونی مشخصی برای اعمال سیاست‌های کنترل مولید و اجرای برنامه‌های تنظیم خانواده با تقسیم کار ملی برای دستگاه‌ها فراهم ساخت. همچنین به تمهیداتی فراتر از تنظیم خانواده دست یازید؛ مانند: ایجاد فرصت‌های آموزشی و اشتغال زنان، تأمین امکان بقای نوزادان از طریق بهبود خدمات بهداشت مادر و کودک از یک‌سو و

گسترش پوشش نظام تأمین اجتماعی به‌عنوان منبع تأمین و حمایت سنین کهولت از دیگر سو، بالابردن سطح سواد در کلیهٔ اقشار جامعه به‌ویژه آموزش بزرگسالان تا ۲۰ سال، گنجاندن مطالب آموزشی مربوط به جمعیت و تأمین سلامت مادران و کودکان در متون درسی خود برای ارتقای سطح آگاهی دانش‌آموزان دبیرستان (به‌ویژه دختران) نسبت به زیان‌های باروری بالا. این اقدامات در برنامه‌های بعدی توسعه نیز با همان شدت و حدت دنبال شد. برخی از اقدامات و قوانین مقرر مثلاً در برنامه‌ی دوم توسعه، عبارت بود از: «کوشش برای بهبود موقعیت اجتماعی زنان از طریق افزایش سطح دانش آنان و مشارکت جدی‌تر آنان در امور اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی و سیاسی کشور، تأکید بر آموزش و افزایش آگاهی بانوان در مقاطع سنی‌ای که بالقوه قدرت باروری دارند؛ آموزش در زمینهٔ مزیت‌های کنترل باروری، تأمین و توزیع گسترده وسایل پیشگیری از بارداری در سطح مناطق جغرافیایی، به‌ویژه روستاها و مناطق محروم کشور، لغو کلیهٔ قوانین و مقررات و امتیازات اقتصادی و اجتماعی مشوق خانواده‌های پرجمعیت و تقویت برنامه‌های بهداشت باروری با تکیه بر خدمات تنظیم خانواده از طریق رابطان بهداشت». اما نتایج سرشماری‌های اخیر نشان می‌دهد که روند تحولات جمعیتی کشور با آنچه در قانون توسعه آمده است، دارای انحرافی چشم‌گیر بوده است. تبدیل تلویحی شعار «تنظیم جمعیت» به «کنترل جمعیت» و سپس «کاهش جمعیت» مهمترین نشانهٔ انحراف سیاست مزبور است. این انحراف به واسطه تأثیرپذیری حقوق از فرهنگ لیبرال و جای‌گیری گفتمان «توسعه» و «رفاه» در پوشش شعار «سازندگی» در طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۶ وارد مرحلهٔ جدیدی شد. تداوم وضعیت فوق با شعار «توسعه به مثابه آزادی» در طی سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴، جامعه را تا مرز بحران‌های جدی پیش برد (نوده‌فراهانی، مقامی و کاظمی تکلیمی، ۱۳۹۲، ص ۱۷۹). براساس یکی از نتایج مهم سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰، نرخ رشد جمعیت از ۱٫۶۲ درصد سال ۱۳۸۵ به رقم ۱٫۲۹ درصد سال ۱۳۹۰ کاهش یافته است و بُعد خانوار از ۴٫۰۳ نفر سال ۱۳۸۵ به رقم ۳٫۵۵ نفر در سال ۱۳۹۰ رسیده است که باعث هشدار کارشناسان و سیاستگذاران به تجدیدنظر در سیاست کنترل جمعیت شد. بر اساس آمارهای پیش‌بینی‌شده جمعیت ایران تا ۴۰ سال آینده، ۱۰۰ میلیون نفر خواهد شد؛ اما اگر وضعیت باروری و رشد جمعیت به همین

میزان باقی بماند، تا چهار دهه آینده، جمعیت جوان و نیروی کار کمتر و تعداد سالمندان بیشتر (حدود ۲۰ میلیون نفر) خواهد شد.

## لزوم بازنگری اساسی سیاست‌های جمعیتی

لزوم بازمهندسی سیاست‌های جمعیتی کشور، موجب اقداماتی می‌شود که می‌توان آنها را در دو دسته کلی جای داد:

۱. بررسی و نفی و اثبات اصل موضوع؛ از طریق ارائه شواهد آماری، سناریوهای پیش بینی جمعیت و نقد و تحلیل سیاست‌های جمعیتی دهه‌های گذشته و... که عمدتاً در چارچوب اظهارنظرها گنجانده می‌شود (نوده فراهانی، مقامی و کاظمی تکلیمی، ۱۳۹۲، ص ۱۲-۱۳).

۲. تلاش نهادهای قانونگذار برای تنظیم و تصویب برنامه‌های اصلاحی که مشتمل بر دو بخش است: سیاست‌های سلبی در جهت حذف برنامه‌های «کنترل جمعیت» و سیاست‌های ایجابی - تشویقی در جهت تسهیل ازدواج و ترغیب فرزندآوری؛ با تأکید بر ابتدایی‌ترین مرحله، یعنی تولد نوزاد/مصوبه جلسه ۱۳۹۱/۳/۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی) و «قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده» که در تاریخ ۱۳۹۲/۳/۲۹ به تأیید شورای نگهبان رسید. اما آنچه بر همه این اقدامات تقدم رتبی و زمانی دارد، تعیین سیاست‌گذاری‌های دقیق و مؤثر جهت رسیدن به آن اهداف است؛ بنابراین، باید به دور از هجمه‌های غیرعلمی و غیراصولی و سیاست‌زده، سیاست‌های جمعیتی کشور بازمهندسی شود و با اتخاذ تدابیر مناسب، مسیر حرکت تغییرات کشور در یک وضعیت عقلانی و حساب‌شده قرار گیرد.

سیاست‌های جمعیتی را می‌توان به دو نوع مستقیم و غیرمستقیم تقسیم کرد:

• سیاست‌های مستقیم: مانند تشویق به فرزندآوری، مبارزه با مرگ‌ومیر موالید و تولید بسته‌های تشویقی رسانه‌ای.

• سیاست‌های غیرمستقیم: در سیاست‌های غیرمستقیم اجرای سیاست‌ها به‌طور غیرمستقیم عوامل جمعیتی را تحت تاثیر قرار می‌دهند: مانند افزایش یا کاهش میزان مشارکت زنان در فعالیتهای اقتصادی جامعه (سوختانلو و رحمت‌آبادی، ۱۳۹۲، ص ۴۸)، کمک‌های اجتماعی به خانواده‌ها، کمک‌های نقدی به مادران در طول دوران بارداری، زایمان مجانی

و عدم پرداخت هزینه زایمان، تسهیلات پذیرش در مهدهای کودک و تخفیف به خانواده‌های پر اولاد در استفاده از وسایل حمل‌ونقل عمومی (کلانتری، ۱۳۷۵، ص ۱۰۵).

### سیاست‌های تقنینی مستقیم

منظور از سیاست تقنینی مستقیم، سیاست‌گذاری‌هایی است که مستقیماً به امر جمعیت مربوط می‌شوند: ازجمله این سیاست‌ها می‌توان به افزایش مرخصی‌های مادران شاغل و کاهش ساعات کاری آنان و در نظر گرفتن امتیازات مختلف همانند کاهش مالیات بر درآمد و ارث خانواده‌های پرجمعیت‌تر اشاره کرد (غمای، ۱۳۹۳، ص ۱۶). تحقیقات بر روی کشورها نشان می‌دهد که در ۱۸۰ کشور، ۸۱ نوع مشوق برای افزایش جمعیت به کار گرفته می‌شود (حسینی‌مجرد، ۱۳۹۲، ص ۲۳۲). سیاست‌های جمعیتی تشویق ولادت که در فاصله بین جنگ جهانی در کشورهای اروپایی به مرحله اجرا در آمد، دارای محدودیت‌ها و موانعی بود. برای مثال قانون سال ۱۹۲۰ کشور فرانسه، سقط جنین و جلوگیری از باروری را به صراحت ممنوع اعلام کرده بود و این قانون تا سال ۱۹۶۰ به قوت خود باقی بود، اما از این سال به بعد تقریباً در کلیه کشورهای اروپایی، سقط جنین و شیوه‌های جلوگیری از بارداری و عقیم‌کردن و امثال آنها رواج یافت و به دنبال آن میزان باروری با سرعت بالایی کاهش پیدا کرد. از این زمان به بعد دولت‌های این کشورها سعی می‌کنند از راه پاداش و محرک‌های اقتصادی و اجتماعی مناسب گرایش‌های باروری موجود را تغییر دهند. بنابراین در حال حاضر سیاست‌های جمعیتی کشورهای غربی در جهت ازیاد جمعیت است و این سیاست از طریق این موارد اعمال می‌شود: کمک‌های اجتماعی به خانواده‌ها، کمک‌های نقدی به مادران در طول دوران بارداری، زایمان مجانی و عدم پرداخت هزینه زایمان، تسهیلات پذیرش در مهدهای کودک، تخفیف به خانواده‌های پر اولاد در استفاده از وسایل حمل‌ونقل عمومی (کلانتری، ۱۳۷۵، ص ۱۰۵). در حال حاضر در کشور ما با توجه به آنکه برای بیش از دو دهه سیاست کاهش جمعیت اولویت اصلی مسئولان نظام بوده است و قوانین و مقررات در جهت کاهش نرخ باروری و تشویق خانواده‌ها به فرزندآوری کمتر بوده است، قوانین جامع و کاملی در زمینه افزایش جمعیت وجود ندارد؛ البته از آغاز دهه نود و با

توجه به تأکیدات چندباره رهبر معظم انقلاب مدظله‌العالی، تلاش‌ها و حرکت‌هایی برای تنظیم و تدوین مقرراتی برای تشویق خانواده‌ها به فرزندآوری بیشتر صورت گرفته است که یکی از آنها مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی با عنوان «راهبردها و اقدامات ملی مربوط به جلوگیری از کاهش نرخ باروری و ارتقای آن» (مصوبه جلسات ۷۰۹، ۷۱۰، ۷۱۱ و ۷۱۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی) بود که در اوایل سال ۹۱ به تصویب این نهاد رسید و دومین مورد مهم آن، ابلاغ «سیاست‌های کلی جمعیت» در سال ۱۳۹۳ در (۱۴) بند بود. اگرچه مصوبه پنج ماده‌ای شورای عالی، مشوق‌های خوب و فراوانی را در نظر گرفته است، اما در امکان اجرای برخی از بندهای آن توسط دولت تردیدهایی وجود دارد. این طرح مشتمل بر دو بخش است: ۱. بیان راهبردهای کلی برای ارتقای سطح باروری جامعه، ۲. تشویق و دادن امتیازاتی در این زمینه، با خروج از کلی‌گویی‌ها. این امتیازات و مشوق‌ها را می‌توان در دو دسته تقسیم‌بندی و در مفاد «قانون جامع تنظیم جمعیت» درج کرد:

### ۱. تأمین اجتماعی

افزایش مرخصی استعلاجی زایمان به ۹ ماه و مرخصی بدون حقوق به ۲۱ ماه

- اعطای مرخصی دو هفته‌ای استحقاقی به پدر؛
- احتساب خانه‌داری به‌عنوان شغل و کمک به بیمه‌بازنشستگی زنان متأهل خانه‌دار؛
- امکان بازنشستگی مادران شاغل با هر میزان سابقه کار.

### ۲. اعطای تسهیلات و کمک‌های اقتصادی و اجتماعی

- پرداخت وام قرض‌الحسنه «فرزند» به مبلغ یکصد میلیون ریال برای فرزندان سوم تا پنجم با بازپرداخت ۱۰ ساله و بدون الزام به سپرده‌گذاری؛
- کاهش مدت خدمت سربازی متناسب با سن ازدواج و تعداد فرزندان؛
- پرداخت هدیه تولد فرزند به مادر به‌صورت سکه بهار آزادی بر مبنای سن فرزندآوری مادر؛
- افزایش حق عائله‌مندی در کلیه قوانین و مقررات استخدامی به دو برابر؛

- پرداخت پاداش اولاد به صورت ماهانه و پلکانی در کلیه قوانین و مقررات استخدامی کشور؛
  - حمایت از طراحی، ساخت و واگذاری مسکن‌های چند نسلی به خانواده‌های گسترده؛
  - اختصاص بسته بهداشتی و درمانی رایگان شامل مکمل‌های غذایی، دارو، آزمایش‌های دوره‌ای و موردی و معاینه‌های ماهانه به مادران باردار و دارای فرزند زیر ۲ سال برای حداقل سه دهک درآمدی پایین و نیازمندان؛
  - امکان برخورداری خانواده‌های دارای ۴ فرزند و بیشتر دهک‌های پایین درآمدی جامعه از یکی از تسهیلات زیر حسب مورد:
    ۱. دریافت وام خرید مسکن به میزان دو برابر سقف اعطایی بانک مسکن با بازپرداخت ۳۰ ساله و حداقل سود بانکی؛
    ۲. دریافت یک قطعه زمین به مساحت ۱۵۰-۲۰۰ متر مربع در شهر محل سکونت به شرط ساخت و سکونت ۱۵ ساله در آن.
- علاوه بر این مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی، مقررات پراکنده دیگری هم در این زمینه وجود دارند که اکثر آنها آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های هیئت دولت است. وجود این قوانین و مقررات تشویقی امری لازم و ضروری است و دولت باید اینگونه امتیازات را هم کمی و هم کیفی ارتقا دهد، لکن چند اشکال جدی در رابطه با این نوع از قانونگذاری و سیاست‌گذاری وجود دارد:
۱. افزایش جمعیت موضوعی نیست که به مردم القا شود، بلکه جوانان به‌طور ذاتی تمایل به ازدواج و تشکیل خانواده دارند، اما مشکلاتی بر سر راه وجود دارد که مانع از این امر می‌شود. از این‌رو در نظر گرفتن پاداش‌هایی مانند سکه، پول، مرخصی و... نمی‌تواند آنگونه که باید و شاید در ترویج باروری امری مؤثر باشد، بلکه در قدم ابتدایی باید بسترهای لازم برای آن فراهم شود در این صورت، دیگر شاید حتی نیازی به اعمال سیاست‌های تشویقی نباشد. همچنین نوشتن قانون بدون در نظر گرفتن شرایط جامعه راه به جایی نخواهد برد. شرایط زندگی امروز به‌گونه‌ای شده است که خانواده‌ها از داشتن فرزند زیاد دوری می‌کنند و حتی اگر بخواهند نیز نمی‌توانند. آیا دادن سکه و یک افزایش حقوق

غیرمستمر برای کارمندی که درآمدی پایین دارد، می‌تواند انگیزه جهت داشتن فرزند را ایجاد کند؟ هزینه صعودی داشتن حداقل مکان و تحصیل و تربیت و سلامت برای یک فرزند جدید نیز معضل کمی نیست. جالب آنکه بند ۴ ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری با قراردادن یک امتیاز بسیار حداقلی برای فرزندان (برای هر فرزند معادل ۲۰۰ امتیاز)، باصراحت حق اولاد را از جمله مزایای غیرمستمر هم محسوب کرده است. شخصی که امنیت شغلی ندارد و هر لحظه ممکن است او را از کارش بیرون کنند، با چه امیدی به فرزندآوری بیشتر فکر کند؟ حتی در رابطه با این مرخصی‌های مادران نیز، طبق تحقیقی که از سوی سازمان تأمین اجتماعی صورت گرفته است، در مدت زمان ۱۸ ماه از میان ۱۴۵ هزار زنی که از مرخصی ۶ ماهه زایمان استفاده کرده‌اند، ۴۷ هزار نفر پس از بازگشت به کار، اخراج شده‌اند/تابناک، خبر شماره ۳۹۲۱۶۱).

۲. مطلب دیگر در نحوه امتیازدهی‌های دولت است که در خیلی از مواقع، سلب امتیازات، شامل همه شهروندان می‌شود؛ مانند ماده (۱) قانون تنظیم خانواده سال ۱۳۷۲، ولی وقتی که نوبت امتیازدادن می‌شود، اعطای تسهیلات و امتیازات تنها به کارمندان اختصاص می‌یابد. چنانکه تنها امتیاز مقرر در قانون اصلاحی سال ۱۳۹۲، تبصره (۲) بود که تنها برای کارمندان لحاظ شده بود. اینکه به کارمندان مرخصی طولانی با حقوق، سکه، بن‌کارت و ... برای تولد یک فرزند دیگر داده می‌شود، چه فایده‌ای برای غیر از دو و نیم میلیون کارمند دولت دارد؟ این امتیازات و وعده و وعیدها برای تابعان قانون کار و یا آنها که مشاغل آزاد دارند یا دانشجویها و ... هیچ ثمری ندارد. البته برداشتن منع بیمه فرزند چهارم شاید با قانون اصلاحی قانون تنظیم خانواده در ظاهر بتواند مشوق غیرمؤثری محسوب شود، ولی نه در شرایطی که برخلاف حکم ماده (۳۲) قانون برنامه پنجم توسعه، بیمه‌ها سهم ناچیز و البته گزینشی و ناپایدار از حوزه سلامت را متقبل شده‌اند.

۳. قوانین نباید به‌طور یک‌دست و یکسان همه را دربرگیرد، بلکه باید با اولویت‌گذاری بین مناطق، استان‌ها و شهرها، آنها را وضع کرد و به مناطق و استان‌های کم‌جمعیت‌تر بیشتر توجه کرد و حتی در رابطه با کارمندان دولت هم این مطلب را در نظر گرفت. اگرچه در بالا بیان شد که اعطای امتیازات و تسهیلات نباید منحصر به کارمندان دولت باشد، اما

حتی اگر چنین هم باشد، باز می‌بایست متناسب با وضعیت استان‌ها و مناطق مختلف این کار انجام شود.

### سیاست‌های تقنینی غیرمستقیم

نگاهی اجمالی به محتوای قوانین اخیری که توسط نهادهای مربوط (مجلس شورای اسلامی و شورای عالی انقلاب فرهنگی) به تصویب رسیده است، حکایت از آن دارد که آنچه بیشتر مورد توجه مسئولان امر قرار گرفته است، سیاست‌های مستقیم است که نشان از آن دارد که مسئولان مربوط مانند بسیاری از طرح‌ها و برنامه‌های دیگر، در اینجا نیز می‌خواهند طرحی ضربتی و غیرکارشناسی و غیرمؤثر را اجرا کنند؛ درحالی‌که آنچه ضامن تحقق اهداف و رسیدن به نقطه مطلوب است، بیش از آنکه به سیاست‌گذاری‌های مستقیم مربوط شود، ریشه در سیاست‌گذاری‌های غیرمستقیم طولانی مدت دارد که با توجه به آمارهای جمعیتی، علاوه بر کاهش نرخ رشد جمعیت، مواردی چون توزیع نامناسب جمعیت شهری و تغییر ساختار جمعیت روستایی و همچنین تغییر سبک زندگی و قوانین وجود دارد که لازم است به آنها توجه ویژه‌ای بشود.

#### ۱. توزیع نامناسب جمعیتی

چگونگی توزیع مکانی جمعیت یکی از مباحث مهم ساختار جمعیت است. جمعیت ایران توزیعی نامتناسب و نامتعادل دارد که ناشی از عوامل مختلف طبیعی و اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی و سیاسی است. توزیع و پراکندگی مطلوب جمعیت مسئله بسیار مهمی است که دارای ابعاد مختلفی است:

- توزیع بهینه فیزیکی جمعیت که عبارت است از تعداد متناسبی از جمعیت ساکن در یک مساحت معین؛
- توزیع بهینه اقتصادی جمعیت که شامل جمعیتی است که براساس ظرفیت‌های اقتصادی در یک منطقه زندگی می‌کنند؛

- توزیع بهینه سیاسی - نظامی جمعیت که بهترین ترکیب و تراکم جمعیت براساس نیروها و گرایش‌های سیاسی در منطقه را تعیین می‌کنند/محمدی، ۱۳۸۹، ص ۶۹؛
  - توزیع بهینه امنیتی که مبین بهترین ترکیب از جمعیتی است که ضمن احترام به نظم عمومی، در فرآیندهای مشارکتی منطقه‌ای و ملی خللی وارد نکنند.
- مفهوم دیگری که بیان آن اهمیت دارد ظرفیت جمعیتی است که به تعداد جمعیتی اشاره دارد که یک محیط طبیعی با تمام خصوصیاتش به‌طور کامل از نظر نیازها تأمین کند. ظرفیت و توان جمعیتی هر کشوری را می‌توان با توجه به منابع و امکانات مختلفی چون زمین‌های قابل‌کشت و حاصلخیزی خاک و معادن و ذخایر زیرزمینی و میزان توسعه صنعتی و فناوری مشخص کرد. یکی از شاخص‌های جمعیتی برای نشان‌دادن ظرفیت جمعیتی، محاسبه تراکم زیستی است. تراکم جمعیتی<sup>۱</sup> شاخصی است که رابطه بین وسعت منطقه و تعداد جمعیت را معین می‌کند/عزیزی، ۱۳۸۳، ص ۲۲. در حال حاضر تراکم زیستی استان‌های کشور دارای تفاوت‌های عمده‌ای است، مثلاً تراکم زیستی استان مازندران ۸،۱، اصفهان ۱۰،۷۵، تهران ۶۰،۷۳، آذربایجان شرقی ۲،۷۳ نفر در هر هکتار زمین قابل‌کشت است/محمدی، ۱۳۸۹، ص ۶۷؛ بنابراین با توجه به تراکم جمعیتی ذکر شده، مشکل کنونی جمعیت ایران توزیع نامتوازن آن و تمرکز حدود ۲۰ درصد جمعیت ایران در کلان‌شهر تهران است/مهاجرانی، ۱۳۸۹، ص ۳۶. به نظر می‌رسد که مشکل اصلی جمعیتی کشور ما که کاهش نرخ رشد جمعیت هم ریشه در آن دارد، توزیع نابرابر جمعیت و تراکم بالای جمعیتی در شهرها است. در همین راستا، بند (۹) سیاست‌های کلی جمعیت چنین مقرر کرده است: «بازتوزیع فضایی و جغرافیایی جمعیت، متناسب با ظرفیت زیستی با تأکید بر تأمین آب با هدف توزیع متعادل و کاهش فشار جمعیتی»؛ در واقع مسئله اصلی، سرعت شتابان رشد شهرنشینی و هجوم مهاجران روستایی و شهرهای کوچک و متوسط به شهرهای بزرگ و تمرکز جمعیت در تعدادی اندک از تعداد پرشمار شهرهای ایران و ایجاد ناهماهنگی بیشتر در توزیع جمعیت ایران است. روند نسبت‌های شهرنشینی در پنجاه سال گذشته حکایت از رشد شتابان آن دارد و توزیع فضایی کانون‌های شهری، تابع برنامه‌ها و طرح‌های توسعه مبتنی بر تمرکز بوده است و بخش عمده

1- population density

فعالیت‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها در کانون‌های بزرگ شهری صورت گرفته است (رجمندی، ۱۳۷۰، ص ۱۲). ورود موج صنعتی شدن به کشورهای جهان سوم از اوایل سده بیستم منجر به افزایش تولید و درآمد و به دنبال آن تقاضا برای خدمات شهری شد. این روند تعداد و اندازه شهرها را در این کشورها بالا برد و از اواسط سده بیستم زمینه را برای نابرابری و عدم تعادل در نظام شهری این کشورها فراهم آورد (Pumain, 2003, P.25). برخی مناطق، به دلیل امکانات رفاهی مختلف، مستعد جذب جمعیت هستند و برخی مناطق، قدرت جذب جمعیت را ندارند و با رشد منفی جمعیت روبه‌رو هستند. بسط امکانات اشتغال در برخی نقاط (عمدتاً شهری) بر اثر توسعه مناسبات سرمایه‌داری از یک‌سو، کاهش این امکانات در نقاط دیگر (عمدتاً روستایی) بر اثر فروپاشی مناسبات پیشین سرمایه‌داری از سوی دیگر، زمینه مهاجرت‌های داخلی و شهرنشینی را در ایران فراهم کرده است. این روند به ترتیبی است که در سال ۱۳۹۰ جمعیت شهری ایران بالغ بر ۶۹ درصد بوده است که تهران به‌تنهایی بیش از ۱۵ درصد از این رقم را به خود اختصاص داده است و پنج کلان‌شهر دیگر (اصفهان، تبریز، شیراز، کرج و مشهد) مجموعاً حدود ۱۷ درصد جمعیت شهری ایران را در خود جای داده‌اند. این امر توازن جمعیتی را بین شهرها و روستاها، شهرهای بزرگ و شهرهای کوچک، پایتخت و غیر آن از بین می‌برد و پدیده «نخست‌شهری» را موجب می‌شود. طبق تعریف سازمان ملل، ویژگی نخست‌شهری، تمرکز بالای جمعیت شهری کشورها در یک شهر یا مجموعه شهری است (United Nations, 2004, P.97). در واقع زیرساخت‌ها باعث جذب صنعت و ایجاد اشتغال و شروع مهاجرت و در نهایت منجر به نخست‌شهری می‌شود (Lim, 2005, P.124) که این امر آثار و تبعات منفی مستقیم و غیرمستقیمی بر کاهش جمعیت کشور داشته است؛ از جمله بالارفتن هزینه‌های زندگی، بالارفتن سطح انتظارات و توقعات افراد، بالارفتن سن ازدواج و کاهش دوره باروری، اشتغال بانوان، رشد آپارتمان‌نشینی و کوچک‌شدن خانه‌ها و آثار منفی دیگری که تأثیر به‌سزایی در کاهش جمعیت داشته‌اند. همه اینها به‌غیر از آثار اجتماعی و زیست محیطی است که تراکم جمعیت ایجاد می‌کند؛ آثاری چون: بزهکاری، سرقت، جنایت، فقدان آسایش و آرامش، نارسایی در زمینه‌های تربیتی، افزایش تضادهای اجتماعی، کاهش انسجام گروهی در محلات پرتراکم، افزایش مخاطرات بهداشتی، آلودگی‌های زیست‌محیطی

و به‌ویژه هوا، برآورده‌نشدن نیازها، بحران هویت، تراکم عوامل ناامنی (شیعه، ۱۳۷۸، ص ۶۸-۶۹). علاوه بر افزایش روزافزون جمعیت شهری، امروزه شاهد تفاوت نرخ رشد جمعیت در استان‌های مرکزی و حاشیه‌ای هستیم، به‌گونه‌ای که نرخ رشد استان‌های مرزی تقریباً پنج برابر رشد جمعیت مرکزی است و تراکم جمعیت در نیمه غربی کشور به مراتب بیشتر از نیمه شرقی آن است (وشمگیر، ۱۳۸۸، ص ۱۲۴). تمرکز امکانات و بنگاه‌های اقتصادی در چند شهر معهود، در حالی است که بیشتر روستاها از امکانات لازم برای برآوردن نیازهای جمعیتی خود بی‌بهره‌اند؛ از این رو، سیل مهاجرت به طرف شهرها با شدت ادامه دارد. طی ۵۰ سال گذشته، آهنگ رشد جمعیت در مناطق روستایی نیز به استثنای سال‌های ۱۳۶۵-۱۳۵۵ همواره کاهش یافته است، حتی از دهه ۱۳۷۵ به بعد، درصد رشد سالانه جمعیت در مناطق روستایی منفی شده است. طبق سرشماری سال ۱۳۷۵ جمعیت شهری ایران ۶۱٫۳ درصد و جمعیت روستایی آن ۳۸٫۳ بود، اما این آمار در سرشماری سال ۱۳۸۵ به ۶۸٫۴ در جمعیت شهری و ۳۱٫۴ در جمعیت روستایی رسید و طبق سرشماری ۱۳۹۰ هم این ارقام در شهر و روستا به ترتیب ۷۱ و ۲۹ شد (محمدی، ۱۳۸۹، ص ۴۹).

## ۲. حمایت‌های تقنینی از تغییر سبک زندگی

بند (۵) سیاست‌های کلی جمعیت مقرر کرده است: «ترویج و نهادینه‌سازی سبک زندگی اسلامی - ایرانی و مقابله با ابعاد نامطلوب سبک زندگی غربی». مباحث جمعیتی، موضوعاتی چند بعدی و چند ساحتی هستند. عوامل متعددی در تغییرات جمعیت مؤثرند؛ از جمله: عوامل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، بهداشتی و ... در کنار اجرای سیاست‌ها، تحولات اجتماعی و اقتصادی در کشور از قبیل افزایش شهرنشینی، افزایش سطح سواد، ورود گسترده دختران و زنان به دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی، تغییرات ارزشی و نگرشی، از عوامل اصلی کاهش زادوولد به حساب می‌آیند (سوختانلو و رحمت‌آبادی، ۱۳۹۲، ص ۵۵-۵۱). برخی صاحب‌نظران بر این باورند که مهم‌ترین عامل کاهش نرخ زادوولد در دهه هفتاد و هشتاد و به تبع آن، کاهش ناگهانی رشد جمعیت، بیش و پیش از آنکه ناشی از اعمال سیاست‌های تحدید جمعیت نظام اسلامی باشد، ناشی از تحولات ساختاری و تغییر

سبک زندگی و تسلط گفتمان فردگرایانه و مصرف‌گرایانه بود که در پی اجرای الگوهای توسعه غربی از اواخر دهه شصت به بعد در کشور رخ داد/ رفیع‌پور، ۱۳۸۰، ص ۱۴۷-۱۴۷۵. عدم توجه به اصل دهم قانون اساسی مبنی بر رویکرد خانواده‌مدار «همه قوانین و مقررات و برنامه‌ریزی‌های مربوط»، فردگرایی، آزادی جنسی، حاکمیت رویکردهای برابری‌خواهانه فمینیستی، همانند اشتغال تمام‌وقت زنان، افزایش هزینه‌های نگهداری و بزرگ‌کردن فرزندان به دلیل سیاست‌های مصرف‌گرایی اقتصاد بازار و اشتغال مادران و پیدایش تکنولوژی‌های کنترل بارداری، شهرنشینی و ... عواملی بودند که به‌خودی‌خود به کاهش جمعیت در کشورهای غربی انجامید. اتفاقاً به دلیل اینکه کاهش جمعیت تحت‌تأثیر ابعاد مدرنیته و در یک فرآیند زمانی طولانی رخ داده، در رفتارهای روزمره انسان غربی رسوخ کرده است. به عبارت دیگر کنترل جمعیت برای او به یک عادت تبدیل شده است، عادت‌ی که با ساختار زندگی جدید او کاملاً هماهنگ است. بر همین اساس، کشورهای توسعه‌یافته‌ای که با رشد منفی جمعیت مواجه شده‌اند، نتوانسته‌اند با تبلیغات، مردم را به فرزندآوری بیشتر ترغیب کنند و ناچارند مهاجران و پناهندگان را با سهولت بیشتری بپذیرند. دلیل این مسئله هم آن است که ترغیب مردم به ازدواج و بچه‌دار شدن با وجود ساختارهایی که همه به کاهش جمعیت دعوت می‌کنند، کار آسانی نیست. آن هم مردمی که خود را متقاعد کرده‌اند که بچه دار شدن فقط به دردهای آنها می‌افزاید/ سمیعی‌نسب و ترابی، ۱۳۸۹، ص ۱۶۶. در پی سیاست تحدید مولید، طرح‌ها و برنامه‌های گوناگونی برای کاهش نرخ رشد طبیعی جمعیت و باروری عمومی زنان اجرا شد که برخی از آنها اثرگذاری مستقیم و کوتاه‌مدت و برخی دیگر اثرگذاری غیرمستقیم و بلندمدت داشتند. طرح‌ها و برنامه‌هایی چون «لغو کلیه مقررات مشوق رشد جمعیت و اتخاذ تدابیر متناسب با سیاست تحدید مولید کشور» طبق قانون برنامه اول توسعه یا غیرقابل محاسبه و اعمال تلقی‌شدن «کلیه امتیازاتی که در قوانین براساس تعداد فرزندان یا عائله پیش‌بینی و وضع شده‌اند، در مورد فرزندان چهارم و بعد» براساس قانون تنظیم خانواده و جمعیت مصوب سال ۱۳۷۲، یا «ترویج انواع روش‌های پیشگیری از بارداری» و «عرضه رایگان وسایل پیشگیری از بارداری در مراکز بهداشتی»، دارای اثر مستقیم و کوتاه‌مدت بودند و طرح‌ها و برنامه‌هایی مانند «بالا بردن سطح سواد

و دانش عمومی افراد جامعه و به‌خصوص افزایش ضریب پوشش تحصیلی دختران لازم‌التعلیم» و «اعتلای موقعیت زنان از طریق تعمیم آموزش و افزایش زمینه‌های مشارکت زنان در امور اقتصادی اجتماعی جامعه و خانواده» طبق قانون برنامه اول توسعه، اثر مستقیم و بلندمدت داشتند. حال که اشتباه‌بودن این سیاست‌ها بر کسی پوشیده نیست، قانونگذار با اخذ یک سیاست شناور غیراصولی در قانون اصلاحی ۱۳۹۲/۳/۲۰ به دولت اجازه داده است تا هر پنج سال یکبار، سیاست خود را درخصوص ایجاد امتیاز و محدودیت باروری تغییر دهد؛ این به معنی ناپایداری تقنینی است.

### لزوم عنصر «منطقه‌گرایی» در سیاست‌گذاری‌ها و قوانین

در بسیاری از کشورهای جهان طی چند دههٔ اخیر، سیاست توزیع مجدد جمعیت به‌منظور دستیابی به اهدافی مانند کارآیی اقتصادی و عدالت اجتماعی و ثبات و پایداری سیاسی و توزیع عادلانهٔ درآمد و بهبود کیفیت محیط زندگی مورد توجه قرار گرفته است (UNCHS, 1985, P.23). با توجه به اینکه همه مناطق و نواحی از امتیازات مکانی یکسانی برخوردار نیستند، آنها نواحی موردحمایت را با ایجاد و تقویت نقاط رشد و سکونت‌گاه‌های منتخب، اعمال سیاست‌های خاص مسکن، تقویت زیرساخت‌ها به‌ویژه درزمینهٔ حمل‌ونقل و توسعهٔ صنعت یاری می‌کنند (Herington, 1989, P.89-101). هماهنگی بین سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها از یکسو و موضوع توزیع و جابه‌جایی جمعیت از طرف دیگر ضروری است (رضوانی، ۱۳۸۱، ص ۷۶). یکی از راهبردهایی که ما را در جهت رسیدن به اهداف خود یاری می‌رساند و باید در سیاست‌گذاری‌های جمعیتی لحاظ شود، لزوم منطقه‌گرایی است. به همین منظور، در قسمت اول بند (۱۰) سیاست‌های کلی جمعیت نسبت به موضوع مذکور، حساسیت ویژه‌ای مشاهده می‌شود: «حفظ و جذب جمعیت در روستاها و مناطق مرزی و کم‌تراکم و ایجاد مراکز جدید جمعیتی به‌ویژه در جزایر و سواحل خلیج فارس و دریای عمان از طریق توسعهٔ شبکه‌های زیربنایی، حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری و ایجاد فضای کسب و کار با درآمد کافی». درواقع، با توجه به اینکه ساختار جمعیتی کشور در طول پنجاه سال اخیر بسیار ناموزون شده و این امر از اواسط دهه شصت سرعت و شتاب بالایی به خود گرفته

است و تراکم بالای جمعیتی در برخی مناطق و کاهش محسوس جمعیت در برخی نواحی دیگر کشور، مشکلات متعددی را برای ما ایجاد کرده و یکی از مهم‌ترین تأثیرات آن، کاهش رشد جمعیت بوده است و همچنین با در نظر گرفتن اینکه منابع کشور برای اجرای سیاست‌های تقنینی جمعیتی (مستقیم و غیرمستقیم) محدود است، اهمیت منطقه‌گرایی در سیاست‌گذاری جمعیتی بیشتر نمایان می‌شود. در تعریف عدالت می‌گویند: «إعطاء كل ذي حقِّ حَقَّهُ»: یعنی هر ذی‌حقی، حق خود را دریافت کند؛ و این مسئله اصلاً به معنای مساوات در پرداخت‌ها و توجهات نیست (طباطبایی، بی‌تا، ج ۱۲، ص ۳۳۱؛ مطهری، ۱۳۸۷، ص ۱۳۳). عدالت پرداخت یکسان به فقیر و غنی نیست. عدالت آن نیست که سیب را میان گرسنه و سیر به مساوات تقسیم کرد. عدالت آن است که به فقیر و گرسنه بیش از غنی و سیر بخشید. همین مسئله در نگاه کلان‌تر و دربارهٔ مناطق مختلف کشور نیز باید لحاظ شود. سیاست‌های تشویقی دولت باید بیشتر به روستاها و شهرهای با جمعیت کم یا متوسط معطوف شود؛ در این صورت می‌توان به توزیع مجدد جمعیتی دست پیدا کرد و مانع از سیل بی‌رویه مهاجرت‌ها از روستاها و شهرهای کوچک به کلان‌شهرها شد؛ چراکه مشکلات فراوان زندگی در کلان‌شهرها و شهرهای بزرگ و پرتراکم مانع از این می‌شود که خانواده‌ها به سمت افزایش جمعیت خود پیش بروند، ولو آنکه قلباً هم مایل باشند. این تصور نادرستی است که می‌توان با دادن چند جایزه و چند روز مرخصی اجباری حتی با حقوق، و یا رایگان کردن هزینهٔ زایمان‌ها و اقداماتی از این دست، مشکل کاهش جمعیت را حل کرد. برخلاف شهرهای بزرگ، اجرای همین سیاست‌ها در شهرهای کوچک و روستاها به علت نبود مشکلات زندگی در شهرهای بزرگ، بسیار موفق‌تر خواهد بود.

### یافته‌های پژوهش

۱. با توجه به لزوم رعایت بند (۴) سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری، ابلاغی مورخ ۱۳۹۸/۷/۶ توسط مقام معظم رهبری دام‌الله‌العالی، مبنی بر تصویب قانون جهت تحقق سیاست‌های کلی جمعیت، نباید در تنظیم و تصویب قانون مربوط به این سیاست‌های کلی، تنها به افزایش یا کاهش نرخ باروری جامعه توجه کرد، بلکه با توجه به موارد مصرح در

سیاست‌های کلی جمعیت و همچنین مؤلفه‌های دیگری از جمله نحوه توزیع جمعیت در کشور یا همان تراکم جمعیت، باید به حل مقوله جمعیت اهتمام جدی کرد. برخی مناطق و نخست‌شهرهای ما از تراکم جمعیتی بالایی برخوردار هستند و برخی دیگر تراکم جمعیتی پایینی دارند و به دلیل انباشت و تمرکز امکانات اقتصادی و اجتماعی و سیر مهاجرت از روستاها و شهرهای کوچک به کلان‌شهرها، روزه‌روز این عدم توازن بیشتر می‌شود. همین امر مشکلات و مسائل مختلفی را ایجاد کرده است که در صورت بی‌توجهی نسبت به آن، بر دامنه و شدت این مشکلات افزوده خواهد شد.

۲. در تصویب قانون جامع تنظیم جمعیت، باید مشوق‌ها و امتیازاتی برای والدین تدارک دیده شود و آنها را ذیل دو دسته، تقسیم‌بندی و در مفاد قانون جامع تنظیم جمعیت درج کرد: ۱. تأمین اجتماعی، مانند افزایش مرخصی استعلاجی زایمان به ۹ ماه و مرخصی بدون حقوق به ۲۱ ماه، اعطای مرخصی دوهفته‌ای استحقاقی به پدر، احتساب خانه‌داری به عنوان شغل و کمک به بیمه بازنشستگی زنان متأهل خانه‌دار و امکان بازنشستگی مادران شاغل با هر میزان سابقه کار؛ ۲. اعطای تسهیلات و کمک‌های اقتصادی و اجتماعی، از جمله پرداخت وام قرض‌الحسنه «فرزند» به مبلغ یکصد میلیون ریال برای فرزندان سوم تا پنجم با بازپرداخت ۱۰ ساله و بدون الزام به سپرده‌گذاری، کاهش مدت خدمت سربازی متناسب با سن ازدواج و تعداد فرزندان، پرداخت هدیه تولد فرزند به مادر به صورت سکه بهار آزادی بر مبنای سن فرزندآوری مادر و اختصاص بسته بهداشتی - درمانی رایگان، شامل مکمل‌های غذایی، دارو، آزمایش‌های دوره‌ای و موردی و همچنین فراهم کردن امکان معاینه‌های ماهانه به مادران باردار و دارای فرزند زیر ۲ سال برای حداقل سه دهک درآمدی پایین و نیازمندان.

۳. به نظر می‌رسد ریشه و علت اصلی کاهش جمعیت در کشور، رشد شهرنشینی و تراکم بالای جمعیتی در شهرها و تغییر سبک زندگی مردم به دلیل شرایط و مشکلات موجود در شهرها است. با توجه به این عوامل، در تنظیم سیاست‌های جمعیتی، باید با لحاظ قسمت آغازین بند (۱۰) سیاست‌های کلی جمعیت و اصلاح قوانین راجع به جمعیت و تنظیم خانواده براساس سیاست‌های کلی مذکور، توجه شایسته و ویژه‌ای به سیاست‌های تقنینی غیرمستقیم

داشت؛ سیاست‌هایی که به روند بازتوزیع جمعیت کشور کمک می‌کند و از بزرگ‌شدن بیشتر کلان‌شهرها جلوگیری می‌کند. در واقع، تأکید صرف بر افزایش کمی جمعیت بدون در نظر گرفتن سایر مؤلفه‌ها، مشکلاتی جدی را در آینده ایجاد خواهد کرد. برای اجرای سیاست‌ها باید به منطقه‌گرایی توجه کرد، یعنی لزومی ندارد و نباید سیاست‌های مستقیم و غیرمستقیم دولت به صورت یک‌دست و یکسان در همه کشور اجرا بشود. نحوه توزیع منابع مالی دولت برای اجرای این سیاست‌ها در مناطق مختلف کشور می‌بایست با لحاظ شرایط و ویژگی‌های هر منطقه صورت بگیرد و بدین ترتیب میزان تخصیص بودجه‌ای که به مناطق کم‌جمعیت تعلق می‌گیرد، باید بیش از مناطق پرجمعیت و شهرها باشد. این مسئله در مورد سیاست‌ها و قوانین غیرمستقیم باید پررنگ‌تر باشد. ایجاد امکانات و تسهیلات شغلی و رفاهی در شهرهای کوچک و مناطق کم‌جمعیت‌تر، علاوه بر اینکه موجب آبادانی این مناطق می‌شود، به افزایش جمعیت و بازتوزیع جمعیت نیز کمک خواهد کرد.

۴. در جهت متعادل کردن توزیع مکانی جمعیت ایران، برنامه‌ریزی‌های همه‌جانبه برای نقاط کم‌جمعیت (روستاها و شهرهای کوچک) و افزایش توان جاذبه شهرهای متوسط، به صورتی که بتوانند سرریز جمعیت روستایی و شهرهای کوچک را جذب کنند، باید در اولویت قرار بگیرد. بسیاری از نظریه‌پردازان توسعه نیز شهرهای میانی را مقیاسی مطلوب برای برقراری عدالت اجتماعی و کارآیی اقتصادی می‌دانند. به عبارت دیگر، شهرهای میانی دارای مناسب‌ترین موقعیت برای سپردن نقش واسط هستند و با پذیرش نقش مرکز نسبت به پیرامون، در مقیاس منطقه‌ای، علاوه بر رشد خود، موجب تثبیت بنیان‌های لازم رشد در منطقه و توسعه حوزه نفوذ خود خواهند شد.

## منابع

- ارجمندنیا، اصغر (۱۳۷۰). *نظام اسکان جمعیت و نقش شهرهای میانه*، مجموعه مقالات سمینار جمعیت و توسعه (شهریور ۱۳۶۹) جلد اول، تهران: سازمان برنامه و بودجه.
- تمنا، سعید (۱۳۸۰). *مبانی جمعیت‌شناسی*. تهران: دانشگاه پیام نور.
- جهانفر، محمد (۱۳۷۶). *جمعیت‌شناسی ایران*. تهران: دانشگاه پیام نور.

- حائری، سید علیرضا؛ نیکونهاد، حامد و امینی پزوه، حسین (۱۳۹۷). مفهوم قانون‌گذاری در آرای فقهی و حقوقی سید محمدباقر صدر. فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال هفتم، شماره ۲۰، ص ۲۳-۴۸
- حسینی‌مجرد، اکرم (۱۳۹۲). جمعیت ایران؛ افزایش یا کاهش. تهران: انتشارات روابط عمومی شورای فرهنگی اجتماعی زنان و خانواده
- حیدری، سیامک؛ زنجانی، حبیب‌الله و ساروخانی، باقر (۱۳۹۴). توسعه اجتماعی و سیاست‌های جمعیتی در ایران (بعد از انقلاب، از سال ۱۳۵۷ تا ۱۳۸۵)، پژوهشنامه مددکاری اجتماعی، ۲(۵)، ص ۱-۴۷.
- دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۷). لغتنامه دهخدا، زیر نظر دکتر محمد معین و دکتر سید جعفر شهیدی، تهران: مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران
- رضوانی، محمدرضا (۱۳۸۱). تحلیل عملکرد سیاست‌های آمایشی ملی و منطقه‌ای در رابطه با افزایش جمعیت در استان سمنان. پژوهش‌های جغرافیایی، شماره (۴۲)، ص ۷۵-۸۵. رفیع‌پور، فرامرز (۱۳۸۰). توسعه و تضاد: کوششی در جهت تحلیل انقلاب اسلامی و مسائل اجتماعی ایران. تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ پنجم.
- سمیعی‌نسب، مصطفی؛ ترابی، مرتضی (۱۳۸۹). شاخص‌ها و سیاست‌های جمعیتی در ایران. فصلنامه برداشت دوم، ۷(۱۱، ۱۲)، تابستان و پاییز، ص ۱۴۳-۱۸۸.
- سوختانلو، زهرا؛ رحمت‌آبادی، اعظم (۱۳۹۲). تحدید نسل شیعه، تهدید جامعه ایران. معرفت، ۲۲(۱۸۹)، شهریور، ص ۴۵-۵۸.
- شیعه، اسماعیل (۱۳۷۸). با شهر و منطقه در ایران، تهران: انتشارات دانشگاه علم و صنعت. طباطبایی، محمدحسین (بی‌تا). المیزان فی تفسیر القرآن، قم: جامعه مدرسین حوزه علمیه قم.
- عزیزی، محمد مهدی (۱۳۸۳). تراکم در شهرسازی، اصول و معیارهای تراکم شهری. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- علی‌ئی، محمدولی (۱۳۹۴). نقش جمعیت و سیاست‌های جمعیتی در استحکام ساخت درونی قدرت نظام جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه آفاق امنیت، ۸(۲۸)، ص ۱۰۷-۱۳۳.

فرید، ی‌الله (۱۳۸۳)، *جغرافیای جمعیت، تبریز: دانشگاه تبریز*.

کلانتری، صمد (۱۳۷۵). *مبانی جمعیت‌شناسی*. تهران: انتشارات مانی.

محمودی، محمدجواد (۱۳۸۹). *تحولات جمعیتی، چالش‌های پیش‌رو و لزوم تجدیدنظر در سیاست‌های جمعیتی ایران، فصلنامه برداشت دوم، ۷ (۱۱ و ۱۲)*، ص ۴۱-۷۳.

مطهری، مرتضی (۱۳۸۷). *بیست گفتار*. تهران: انتشارات صدرا، چاپ بیست و نهم.

معین، محمد (۱۳۸۱). *فرهنگ فارسی، جلد اول، تهران: آدنا، کتاب راه نو، چاپ چهارم*.

مهاجرانی، علی‌اصغر (۱۳۸۹). *ناهماهنگی در توزیع مکانی جمعیت ایران. فصلنامه جمعیت، ۱۷ (۷۱، ۷۲)*، ص ۴۵-۶۳.

مهاجری، مریم؛ جاوید، محمدجواد (۱۳۹۷). *مبانی مداخله دولت در نهاد خانواده در نظام حقوقی ایران. فصلنامه شورای فرهنگی، اجتماعی زنان و خانواده، ۲۱ (۸۲)*، ص ۷-۳۴.

نوده فراهانی، اسماعیل؛ مقامی، عباس؛ کاظمی تکلیمی، مهدیه (۱۳۹۲). *ویژگی‌های سیاست‌گذاری مطلوب جمعیت در ایران. معرفت، ۲۲ (۱۸۹)*، ص ۱۱-۲۴.

وشمگیر، حسین (۱۳۸۸). *آسیب‌شناسی تحولات ساختار جمعیت ایران با رویکرد امنیت اقتصادی*. تهران: مؤسسه تحقیقاتی تدبیر.

Herington, J. (1989). *planning processes, an introduction for geographers*. Cambridge University press.

Pumain, D. 2003. *Scaling laws and Urban Systems*. European Re-search Program.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (2004), *Population Division, World ban*

UNCHS 1985. *Population Distribution and Urbanization: A Review of Policy Options*

سیاست‌های کلی جمعیت ابلاغی مورخ ۱۳۹۳/۲/۳۰ مقام معظم رهبری

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸

قانون اصلاح قانون تنظیم خانواده و جمعیت مصوب ۱۳۸۸/۲/۲۲

قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۰

قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸  
قوانین برنامه اول و دوم و پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی  
ایران  
سیاست‌های کلی نظام قانون‌گذاری ابلاغی مورخ ۱۳۹۸/۷/۶ مقام معظم رهبری  
مصوبه جلسه ۱۳۹۱/۳/۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی  
مصوبه جلسات ۷۰۹، ۷۱۰، ۷۱۱ و ۷۱۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی  
پایگاه اینترنتی  
بیانات حضرت امام‌خامنه‌ای در تاریخ‌های ۱۳۹۱/۵/۳؛ ۱۳۹۰/۵/۱۶؛ ۱۳۹۱/۷/۱۹؛  
۱۳۹۱/۷/۲۳، برگرفته از سایت [farsi.khamenei.ir](http://farsi.khamenei.ir)  
اخراج ۴۷ هزار زن، پس از مرخصی زایمان، تابناک، خبر شماره ۳۹۲۸۶۱  
تاریخ بازدید ۱۳۹۸/۸/۲۰ [www.tabnak.ir/fa/amp/news/520866](http://www.tabnak.ir/fa/amp/news/520866)