

# آسیب‌شناسی سیاست‌های تقنینی جمعیتی جمهوری اسلامی ایران و ارائه شاخص‌های مطلوب

محمد مهدی غمامی\*، مریم مهاجری\*\*، محمد جواد جاوید\*\*\*، محمود حکمت‌نیا\*\*\*\*

## چکیده

یکی از اولویت‌های نظام جمهوری اسلامی ایران وضع قوانین و مقررات عمومی در موضوع جمعیتی متناسب با شرایط جمعیتی و مبتنی بر الزامات «سیاست‌های کلی جمعیت» (۱۳۹۳) است. بنابراین ضروری است، مجموعه قوانین و مقررات متناسب با شرایط و ویژگی‌های جمعیتی بازنگری و روزآمد شود. برای تحقق نظام جمعیتی مطلوب، لازم و ضروری است که شاخص‌هایی مناسب برای تقنین سیاست‌های جمعیتی و فرزندآوری شناسایی شود. این امر محقق نمی‌شود، مگر اینکه قوانین و مقررات جمعیتی دولت جمهوری اسلامی ایران از اوایل انقلاب اسلامی تاکنون، آسیب‌شناسی شود. ضرورت تحقیق حاضر آن است که سیاست‌های جمعیتی و فرزندآوری اهمیت بسزایی در تحقق برنامه‌ی توسعه‌ی دولت دارد و از مؤلفه‌های اقتدار، قدرت ملی و استحکام نظام است. به‌علاوه دولت جمهوری اسلامی ایران، در اتخاذ سیاست‌ها و قوانین جمعیتی با تناقضاتی مواجه شده که ناشی از نداشتن شاخص‌های معین در تقنین سیاست‌های جمعیتی و بی‌توجهی به شناور بودن موضوع جمعیت در زمان‌ها و مکان‌های مختلف است؛ بنابراین نگارندگان به شیوه‌ی توصیفی و تحلیلی در پی پاسخ‌گویی به این سؤال هستند که «با توجه به آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری در حوزه‌ی جمعیت، کدام شاخص‌ها می‌تواند اهداف سیاست‌های مربوط به جمعیت را تأمین کند؟» با آسیب‌شناسی قوانین و سیاست‌های جمعیتی کنونی، آشکار خواهد شد که نظام جمعیتی کشور آسیب‌دیده است؛ از این رو، برای خروج از این وضعیت و رسیدن به یک نظام جمعیتی مطلوب، دولت باید در تقنین سیاست‌های جمعیتی با لحاظ شاخص‌هایی ضریب خطای قانون‌گذار را کاهش دهد تا در عین کارایی قوانین و اثربخشی آن بتواند اهداف جمعیتی‌اش را محقق سازد. از مهم‌ترین شاخص‌های شناسایی شده برای تقنین سیاست‌های جمعیتی می‌توان به مصالح عامه، توجه به اسناد بالادستی و اثربخشی آن در قوانین و مقررات مربوطه، لحاظ نمودن منطقه‌گرایی و توجه به کیفیت جمعیتی و تمرکز بر اصل تناسب اشاره کرد.

## واژگان کلیدی

تنظیم خانواده، سیاست‌های جمعیتی، فرزندآوری، قانون‌گذاری، مقررات‌گذاری، منطقه‌گرایی جمعیتی.

\*. استادیار دانشگاه امام صادق (ع) و نویسنده‌ی مسئول (ghamamy@isu.ac.ir).  
\*\*. دکترای حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع) (mohajeriLaw@gmail.com).  
\*\*\*. استاد دانشگاه تهران (jjavid@ut.ac.ir).  
\*\*\*\*. دانشیار پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی (dr.hekmatnia@yahoo.com).

## ۱- مقدمه و بیان مسئله

جمعیتی یکی از مؤلفه‌های اقتدار ملی و عناصر اصلی دولت است. اتخاذ سیاست‌های جمعیتی مطلوب در اقتدار و امنیت کشور اثرگذار است و غفلت دولت از سیاست‌های جمعیتی مناسب، آسیب‌های جبران‌ناپذیری را برای دولت - به جهت ضعف در نیروی انسانی و سرمایه‌های اجتماعی کشور - به دنبال خواهد داشت. مهم‌ترین متغیر اثرگذار در بسیاری از سیاست‌گذاری‌ها و قانون‌گذاری‌های دولت جمعیت و دگرگونی‌های آن در گذشته، حال و آینده است؛ بنابراین تحولات جمعیتی و فرزندآوری خانواده‌ها در بقای کشور و تحقق برنامه‌ی توسعه‌ی دولت اهمیت بسزایی دارد (مشفق و همکاران، ۱۳۹۱: ۲). تأثیر جمعیت در افزایش اقتدار ملی را نیز نباید انکار کرد و هنوز هم نیرومندترین دولت‌ها از میان پرجمعیت‌ترین آنهاست (کاتوزیان، ۱۳۹۴: ج ۱، صص ۱۶-۱۴). طبق مقدمه قانون اساسی و بنابر اصل چهارم این قانون، کلیه‌ی قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی و سیاسی جمهوری اسلامی ایران باید براساس موازین اسلامی باشد. همچنین مطابق اصل (۷۲) قانون اساسی، سیاست‌های تقنینی مدنظر قانون‌گذار نیز نباید با موازین دینی مغایرت داشته باشد. از این‌رو قوانین و سیاست‌های جمعیتی نیز باید در چارچوب شرع و موازین اسلام تصویب شود. بررسی مبانی و مستندات شرعی فرزندآوری - چه با رویکرد کنترلی و چه با رویکرد افزایشی - موضوع پژوهش پیش‌رو نمی‌باشد، اما به‌اجمال باید گفت سیاست‌های جمعیتی و فرزندآوری - چه با رویکرد کنترلی و چه با رویکرد افزایشی - نه تنها محذور شرعی ندارد، بلکه موضوعی شناور است که به جهت مصالح عامه و مقتضیات زمانی و مکانی متغیر است (غمامی و عزیزی، ۱۳۹۳: ۱۲۸).

جمعیت و فرزندآوری موضوعی شناور در زمان و مکان است؛ بدین ترتیب مداخلات دولتی در عرصه‌ی جمعیت - چه به‌صورت کاهش جمعیت و چه به‌صورت افزایش جمعیت - باید براساس مقتضیات زمانی و مکانی و مصالح جامعه متغیر باشد (خمینی، ۱۳۷۸: ج ۵، ص ۱۸۳).

با توجه به شناور و متغیر بودن سیاست‌های جمعیتی و فرزندآوری در ادوار مختلف، قوانین ناظر به آن متفاوت است، گرچه ممکن است در برهه‌ای دولت سیاست نادرستی را اتخاذ کرده باشد، اما این به معنای نفی شناور و متغیر بودن سیاست‌های جمعیتی در ادوار مختلف نیست (ملک افصلی اردکانی و هاشمی، ۱۳۹۴: ۱۸-۱۴).

در این پژوهش فرض بر این است که سیاست‌گذاری جمعیتی و فرزندآوری از اختیارات دولت است، بنابراین نگارندگان در پی پاسخ‌گویی به این سؤال هستند که «با توجه به آسیب‌شناسی نظام قانون‌گذاری در حوزه‌ی جمعیت، کدام شاخص‌ها می‌تواند اهداف سیاست‌های مربوط به جمعیت را

تأمین کند؟» برای پاسخ‌گویی به این سؤال مهم، ابتدا باید معلوم شود که دولت تاکنون در موضوع قوانین و مقررات جمعیتی چه اقداماتی انجام داده و با چه آسیب‌ها و خلأهایی روبه‌رو است؟ برای دستیابی به نظام جمعیتی مطلوب، باید شاخص‌های حاکم بر قوانین و مقررات جمعیتی کشف شود و موردنظر قانون‌گذار قرار گیرد. گفتنی است مقصود نگارندگان از اصطلاح «دولت» فقط قوه مجریه نیست، بلکه معنای عام آن یعنی حکومت است که نهادهایی همچون رهبری، شورای عالی انقلاب فرهنگی و قوای سه‌گانه را نیز دربرمی‌گیرد.

## ۲- مفهوم سیاست‌های جمعیتی و انواع آن

سیاست‌های جمعیتی<sup>۱</sup> مجموعه‌ای از اصول، تدابیر و تصمیمات مدون جمعیتی است که از سوی دولت برای هماهنگ ساختن ارکان، نهادهای اجتماعی، اقتصادی و مقررات و نظامات آنها اتخاذ می‌شود و حدود فعالیت‌های دولت را در ارتباط با مسائل جمعیتی و یا اموری که نتایج جمعیتی را به دنبال دارند، تعیین می‌کند؛ در واقع هدف سیاست‌های جمعیتی، برنامه‌ریزی برای تأثیرگذاری در تغییرات جمعیتی و حفظ تعادل ساختار کلی جمعیت است (گزارش شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۹۳: ۱۴، یاراحمدی خراسانی، ۱۳۹۳: ۵۷؛ امانی، ۱۳۸۸: ۶۵).

این سیاست‌ها به‌خصوص وقتی در عرصه‌ی عمومی کشور لازم‌الاتباع شده و تمام قوانین و مقررات کشور را در برگیرد، ضمن تأمین منافع عمومی با هدایت، نظارت و الزام حقوقی نهادهای عمومی و شبه عمومی از پیری جمعیت جلوگیری می‌کند (Chin & Choi, 1998:3).

بنابراین سیاست‌های جمعیتی، برنامه‌ها و اقدامات مشخصی است که دولت به‌وسیله‌ی آنها، مستقیم یا غیرمستقیم در تغییرات جمعیتی مداخله می‌کند. سیاست‌های جمعیتی مستقیم به‌منظور تغییر رفتار جمعیتی خاص - برای مثال کاهش یا افزایش جمعیت - با توجه به اقتضائات جوامع مختلف می‌تواند به شیوه‌های مختلفی اتخاذ شود. در عین حال این سیاست‌ها در طول زمان ثابت نیستند و شرایط خاص جمعیتی در هر کشور لزوم تجدیدنظر و بازنگری در سیاست‌های جمعیتی آن کشور را ایجاد می‌کند (علی‌بی، ۱۳۹۴: ۲ و ۳).

دولت سیاست‌های جمعیتی غیرمستقیم را الزاماً با هدف تغییر در جمعیت اعمال نمی‌کند، بلکه این سیاست‌ها با دگرگون‌سازی جنبه‌های دیگری از شرایط زندگی و رفتار مردم در رفتار جمعیتی آنها تأثیر می‌گذارد (سوختانلو و رحمت‌آبادی، ۱۳۹۲: ۴۸).

سیاست‌های تقنینی جمعیت‌ناظر به قوانین و مقرراتی است که در مفاد الزامات حقوقی به نحو عام‌الشمول، اصلاح‌الگوهای جمعیتی نهادهای دولتی و عمومی را به معنای عام مطالبه خواهد کرد. در واقع مطابق نظریه‌ی حقوق عمومی، دولت را در ثقل توجه قرار داده است (کلانتری، ۱۳۷۸: ۱۳). متأسفانه در این سیاست‌ها بیشتر بر افزایش یا کاهش جمعیت توجه شده، حال آنکه برای سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری در موضوع فرزندآوری به شاخص‌های مطلوب توجه نشده است (معزی، ۱۳۷۱: ۱۱۵).

### ۳- سیاست‌های جمهوری اسلامی ایران و تحولات تقنینی آن

دولت، به معنای حکومت، به‌مثابه مهم‌ترین مرجع سیاست‌گذاری است که به دلیل برخورداری از قدرت قانونی، سیاسی و همچنین در اختیار داشتن منابع مالی و نیروهای اجرایی نقشی ارزنده و تأثیری ماندگار در پاسخ‌دهی به آسیب‌ها و بحران‌های ناظر بر نهادهای اجتماعی از جمله نهاد خانواده دارد؛ همچنان‌که عملکرد نادرست دولت نیز به همان اندازه در توسعه و گسترش آسیب‌های اجتماعی و تبدیل آنها به بحران‌هایی فراگیر مؤثر خواهد بود (جاوید و مهاجری، ۱۳۹۷: ۹). دولت جمهوری اسلامی ایران در حوزه‌ی سیاست‌گذاری جمعیتی سه دوره‌ی متفاوت را پشت سر گذاشته؛ از اوایل انقلاب تا سال‌های میانی دهه‌ی شصت، روند جمعیت‌افزایی بوده، از سال‌های میانی دهه‌ی شصت تا اوایل دهه‌ی نود سیاست‌های جمعیتی تحدیدی بوده و از اوایل دهه‌ی نود به بعد گفتمانی درزمینه‌ی لزوم بازنگری در سیاست‌های جمعیتی سابق در بعد کمی و لزوم فاصله‌گیری از سیاست‌های کاهش جمعیت بوده است (علینی، ۱۳۹۴: ۱۸ و ۱۹؛ مهزیار، ۱۳۹۳: ۳۲).

پس از پیروزی انقلاب اسلامی، تغییرات و تحولات گسترده‌ای در ساختارها و برنامه‌های سیاسی، فرهنگی و اقتصادی کشور روی داد. در سایه‌ی همین تحولات، رشد سریع مولید و افزایش جمعیت در این دوره به چشم می‌خورد. از مهم‌ترین عوامل مؤثر در افزایش باروری در این دهه می‌توان به مواردی همچون نادیده‌انگاشتن قوانین مرتبط با حداقل سن ازدواج، تمایل به ازدواج در سنین پایین و افزایش میزان ازدواج در سال‌های بعد از جنگ، تدوین قوانین و مقررات موافق زادوولد بالا و به‌وجود آمدن این انتظار که دولت جمهوری اسلامی ایران نیازهایی چون بهداشت، تغذیه و آموزش را برای فرزندان به‌رایگان برآورده خواهد کرد، اشاره کرد. گرچه افزایش رشد جمعیت در این بازه‌ی زمانی با استقبال روبه‌رو شد، ولی مشکلات تأمین غذا، امکانات آموزشی و خدمات بهداشتی - درمانی توجه مسئولان برنامه‌ریز کشور را به لزوم احیای سیاست تنظیم خانواده و

تحدید مولید جلب کرد. بر این اساس، دولت در سال (۱۳۶۷) سیاست‌های جمعیتی خود را که جنبه‌ی تحدید مولید داشت، رسماً اعلام و به‌عنوان جزئی از اولین برنامه‌ی توسعه اقتصادی و اجتماعی کشور به اجرا گذاشت (کلانتری، ۱۳۷۸: ۱۳؛ متین و دونلو، ۱۳۸۳: ۷۴).

مخالفت نکردن و حتی حمایت برخی روحانیون از برنامه‌های دولت، زمینه‌ساز اقدامات و وضع قوانینی برای تحدید نسل از جمله تصویب «قانون تنظیم خانواده و جمعیت» در سال (۱۳۷۲) شد. این قانون مهم‌ترین قانون در اجرای سیاست تحدید نسل و کاهش نرخ باروری به شمار می‌رفت. ماده یک و تبصره آن<sup>۱</sup>، درباره‌ی محدودیت استفاده از امتیازات پیش‌بینی‌شده در قانون کار مصوب (۱۳۶۹)، قانون تأمین اجتماعی مصوب (۱۳۵۴) و قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب (۱۳۸۶) به‌خوبی نشان‌دهنده‌ی غالب شدن اجبار بر رویکردهای فرهنگی در این قانون در زمینه‌ی عملی کردن سیاست‌های تحدیدی جمعیت است.

محدودیت‌های پیش‌بینی‌شده در قانون کار مصوب (۱۳۶۹) و قانون تأمین اجتماعی مصوب (۱۳۵۴)، بدین شرح بود:

الف) مرخصی بارداری و زایمان کارگران زن<sup>۲</sup> برای فرزندان چهارم و بعد که پس از یک سال از تصویب این قانون متولد می‌شوند، از مرخصی استحقاقی موجود و آتی کارگر کسر خواهد شد.

ب) هزینه نگهداری فرزندان کارگران زن در مراکز نگهداری<sup>۳</sup>، برای فرزندان چهارم و بعد که پس از یک سال از تصویب این قانون متولد می‌شوند، به عهده‌ی کارگر خواهد بود.

ج) حق بیمه‌ی فرزندان<sup>۴</sup>، برای فرزندان چهارم و بعد که پس از یک سال از تصویب این قانون متولد می‌شوند، به‌صورت جداگانه تعیین و مطابق تعرفه‌ی تأمین اجتماعی از بیمه‌شده دریافت می‌گردد.<sup>۵</sup>

صاحب‌نظران در این دوره، سیاست‌های جمعیتی کنترل مولید را عامل اصلی کاهش باروری و در کنار آن عواملی مانند افزایش آگاهی و سطح سواد به‌ویژه برای زنان و افزایش سن ازدواج به علت طولانی شدن دوره‌ی تحصیل، توسعه‌ی اجتماعی مناطق روستایی و گسترش شبکه‌های

۱. در ماده یک این قانون، تأکید شده: «کلیه امتیازاتی که در قوانین، بر اساس تعداد فرزندان یا عائله پیش‌بینی و وضع شده‌اند در مورد فرزندان چهارم و بعد که پس از یک سال از تصویب این قانون متولد می‌شوند، قابل محاسبه و اعمال نخواهد بود و فرزندان که تا تاریخ مزبور متولد می‌شوند، کماکان از امتیازات مقرر شده برخوردار می‌باشند».

۲. موضوع ماده (۷۶) قانون کار، مصوب (۱۳۶۹) مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۳. موضوع ماده (۷۸) قانون کار، مصوب (۱۳۶۹) مجمع تشخیص مصلحت نظام.

۴. موضوع ماده (۵۹) قانون تأمین اجتماعی مصوب (۱۳۵۴).

۵. قانون تنظیم خانواده مصوب (۱۳۷۲).

بهداشتی و همچنین موافقت علمای مذهبی و حمایت آنها را در کاهش باروری مؤثر دانسته‌اند (شیخی، ۱۳۷۹: ۶۵؛ کریمی، ۱۳۹۳: ۹۹؛ علیی، ۱۳۹۴: ۲۲).

اولین زنگ خطر کاهش جمعیت برای ایران پس از سرشماری سال (۱۳۸۵) به صدا درآمد. این سرشماری گویای آن بود که کشور از نظر کاهش جمعیت در کوتاه‌مدت ظاهراً مشکلی نخواهد داشت، اما در دهه‌های آینده با مشکل تحدیدنسل و پیری جمعیت مواجه خواهد شد، زیرا کاهش نرخ رشد جمعیت اگر مسیری پیش‌رونده داشته باشد، پس از مدتی کنترل‌ناپذیر خواهد شد و یا با سختی فراوان می‌توان آن را متوقف کرد و با این روند کشور با چالش‌های متعددی روبه‌رو خواهد شد. از این‌رو در سال‌های اخیر، نهادهای مختلف کشور برای خروج از این وضعیت و رسیدن به نقطه‌ی مطلوب توجه خود را به تقنین سیاست‌های جمعیتی برای ارتقا و افزایش نرخ باروری جمعیت معطوف کرده‌اند (سیاح و همکاران، ۱۳۹۱: ۴ و ۵؛ زنجانی، ۱۳۷۱: ۵۵-۵۱).

بدین‌ترتیب در بازه‌ی سوم جمعیتی- از آغاز دهه‌ی نود و با توجه به تأکید رهبر معظم انقلاب- به‌منظور تشویق خانواده به فرزندآوری بیشتر مقرراتی وضع شده که مهم‌ترین آنها تصویب قانون «اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده» است. به‌موجب این قانون، کلیه محدودیت‌هایی که در قوانین مختلف براساس تعداد فرزندان ایجاد شده، لغو گردید. قانون مصوب سال (۱۳۹۲) به‌نوعی نقطه‌ی عطف و پاشنه آشیل قوانین جمعیتی است که با رویکردی متفاوت از دهه‌های گذشته وضع شده است.

در سال ۱۳۹۱، شورای عالی انقلاب فرهنگی با تکیه بر رهنمودهای مقام معظم رهبری طرحی را با عنوان «طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده»<sup>۱</sup> به مجلس پیشنهاد کرد. بخشی از این طرح مربوط به سیاست‌های اشتغال و امر فرزندآوری خانواده‌ها و بخش دیگر آن مربوط به تسهیلات تشکیل خانواده است. در این طرح برای تشویق خانواده‌ها به فرزندآوری امتیازات و تسهیلاتی همچون افزایش مرخصی‌های زایمان، کاهش ساعات کار، تخفیف‌ها و معافیت‌های مالیاتی پیش‌بینی شده است، اما به‌دلیل تحمیل بار مالی به دولت و فقدان ردیف بودجه برای اجرایی کردن آن، این طرح هنوز تصویب نشده است؛ برای مثال در مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی

۱. از مهم‌ترین مزایا و تسهیلاتی که در این طرح برای تشویق در امر فرزندآوری پیش‌بینی شده است عبارت‌اند از: الف) پوشش بیمه اجباری درمان رایگان مادر و کودک از ابتدای بارداری تا پایان دوسالگی کودک؛ ب) اختصاص بسته‌ی بهداشتی-درمانی رایگان و سبد تغذیه‌ی رایگان ماهانه؛ ج) افزایش مدت مرخصی استعلاجی زایمان به ۹ ماه؛ د) طرح آتیه فرزندان؛ ه) در نظر گرفتن تسهیلات برای مادران دانشجو؛ و) پرداخت وام قرض‌الحسنه فرزند؛ ز) کاهش مدت خدمت سربازی متناسب با سن ازدواج و تعداد فرزندان و افزایش حقوق و تسهیلات آنها با رعایت ضوابط و مقررات مورد عمل ستاد کل نیروهای مسلح.

به افزایش سنوات تحصیلی دانشجویان مادر به‌ازای هر فرزند و امکان گذراندن دوره‌ی تحصیلی خود به‌صورت نیمه‌حضور یا مجازی، فراهم آوردن امکان حضور منقطع و کاهش ساعات کار موظف، ایجاد امتیازات خاص و تسهیلات لازم در طرح دورکاری و نیمه‌حضوری و سایر شیوه‌های مناسب اشتغال برای زنان باردار و مادران دارای فرزند زیر پنج سال اشاره شده است که باید دستورالعمل اجرایی آن را وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی تهیه کنند. درحالی‌که این مصوبات در قوانین کار پیش‌بینی نشده است (عظیم‌زاده اردبیلی و خدایی، ۱۳۹۱: ۱۹). مثال دیگر آنکه به‌موجب این طرح، دولت مکلف شده برای شاغلان دارای بیش از سه فرزند تخفیف مالیاتی<sup>۱</sup> در نظر گیرد.

بی‌توجهی دولت به طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده و وضعیت نامطلوب قانون‌گذاری موجب شد که به‌رغم هشدارهای مداوم مقام معظم رهبری هیچ‌کدام از اقدامات قانونی این سند به نتیجه نرسیده و به‌نوعی رها شود.

بلا تکلیف ماندن این طرح نشان می‌دهد که به‌رغم تحولات جمعیتی و تأکیدات مقام معظم رهبری اقدامات تقنینی با سیاست‌های جمعیتی همگام نبوده و زمینه‌های قانونی لازم برای این مهم فراهم نشده است؛ به‌گونه‌ای که بخشی از قوانین موجود با این سیاست‌ها تناسب لازم را نداشته و حتی در برخی موارد در تعارض با آنهاست (حبیب‌نژاد، ۱۳۹۶: ۲۱ و ۲۲). با در نظر گرفتن این شرایط، لزوم اصلاح کارشناسی طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده و نیز طی مراحل قانونی آن بیش از هر زمان دیگری ضرورت دارد.<sup>۲</sup>

البته پس از هفت سال فراموشی در کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی، اخیراً در جلسه ۹۸/۷/۱۵ کمیسیون فرهنگی مجلس، اصلاحاتی بر این طرح به پیشنهاد شورای عالی انقلاب فرهنگی مجلس انجام شده است.

در سال ۱۳۹۳ سیاست‌های کلی جمعیت از سوی مقام معظم رهبری (حفظه الله)<sup>۳</sup> ابلاغ شد. ارتقای جمعیت با افزایش نرخ باروری، رفع موانع ازدواج، تسهیل و ترویج تشکیل خانواده و فرزندآوری، اختصاص تسهیلات مناسب برای مادران به‌ویژه در دوره‌ی بارداری و شیردهی و

۱. ماده (۳۲) طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده در سال (۱۳۹۲) مقرر می‌دارد: «به منظور رعایت عدالت مالیاتی و تشویق تشکیل خانواده و افزایش باروری، دولت مکلف است مالیات بر درآمد حاصل از حقوق و دستمزد را متناسب با تغییرات در بعد خانوار تا سن بیست سالگی فرزندان و یا پدر و مادر تحت تکفل سرپرست خانوار از طریق تغییر در واحد مالیاتی از فرد به خانواده محاسبه نماید.»

تاریخ آخرین بازدید: ۹۸/۸/۲۳ http://rc.majlis.ir/fa/legal\_draft/show/1017057

۳. براساس بند «۱» اصل (۱۱۰) قانون اساسی و پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام.



پوشش بیمه‌ای هزینه‌های زایمان، ترویج سبک زندگی اسلامی - ایرانی و مقابله با ابعاد نامطلوب سبک زندگی غربی، رصد مستمر سیاست‌های جمعیتی در ابعاد کمی و کیفی با ایجاد سازوکارهای مناسب از جمله مواردی است که در این سند بدان توجه شده است.

در سند سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه ابلاغی مقام معظم رهبری (۱۳۹۴)، بندهای «۴۵»<sup>۱</sup> و «۴۶»<sup>۲</sup> به موضوع جمعیت و خانواده توجه شده است. ماده (۱۰۲) قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه مصوب (۱۳۹۵) نیز بر ضرورت تغییر در سیاست‌های کلی جمعیت و فرزندآوری تأکید کرده است.

بنابراین آنچه از فحوای اسناد جمعیتی به دست می‌آید، نقش و جایگاه ویژه‌ی افزایش جمعیت در تضمین و ارتقای قدرت و امنیت ملی و همچنین رشد و توسعه کشور است که باید به‌عنوان یک فرصت و امتیاز مدنظر دولت به‌خصوص نهادهای مرتبط اجرایی قرار گیرد (عظیم‌زاده و جلالی، ۱۳۹۷: ۱۳).

#### ۴- آسیب‌شناسی قوانین و مقررات جمعیتی موجود

با توجه به سیر تحول سیاست‌های جمعیتی و به‌تبع آن قوانین و مقررات که از زمان انقلاب اسلامی ایران تاکنون به‌اجمال گفته شد، این نگرانی وجود دارد که به‌موجب کاهش تدریجی میزان باروری طی سال‌های نه‌چندان دور کشور با رشد منفی جمعیتی مواجه شود و نتیجه‌ی آن سالخوردگی جمعیت است؛ بنابراین آسیب‌شناسی قوانین و مقررات جمعیتی موجود در نظام حقوقی ایران لازم و ضروری است. در این قسمت به آسیب‌هایی که در سیاست‌های اتخاذی و قوانین موضوعه بر دولت وارد است، اشاره می‌شود.

سیاست کاهش جمعیت بیش از دو دهه از اولویت‌های اصلی دولت بوده و قوانین و مقرراتی در راستای کاهش نرخ باروری و تشویق خانواده‌ها به فرزندآوری کمتر وضع شده است. البته از سال (۱۳۹۰) تاکنون، مقام معظم رهبری (حفظه الله) ضمن تأکید بر درستی سیاست‌های تحدید نسل در برهه‌ای از زمان ادامه‌ی آن را از دهه‌ی هفتاد به بعد نادرست دانسته‌اند.<sup>۳</sup> به این ترتیب

۱. فرهنگ‌سازی و ایجاد زمینه‌ها و ترتیبات لازم برای تحقق سیاست‌های کلی جمعیت.

۲. تقویت نهاد خانواده و جایگاه زن در آن و استیفای حقوق شرعی و قانونی بانوان در همه عرصه‌ها و توجه ویژه به نقش سازنده‌ی آنان.

۳. معظم‌له در این زمینه می‌فرمایند: «سیاست تحدید نسل در یک برهه‌ای از زمان درست بود، یک اهدافی هم برای آن معین کردند. ما در سال ۷۱ به همان مقاصدی که از تحدید نسل وجود داشت، رسیدیم. از سال ۷۱ به این طرف، باید سیاست را تغییر می‌دادیم، خطا کردیم، تغییر ندادیم. امروز باید این خطا را جبران کنیم. اگر به همین ترتیب پیش برویم تا چند سال دیگر نسل جوان ما کم خواهد شد که امروز قاعده‌ی جمعیتی ما جوان است و به‌تدریج دچار پیری خواهیم شد. بعد از گذشت چند سال، جمعیت کشور هم کاهش پیدا خواهد کرد؛ چون پیری جمعیت با کاهش زادوولد همراه است» (بیانات رهبری در دیدار



سیاست افزایش جمعیت در اولویت برنامه‌های دولت قرار گرفت و در سال‌های اخیر قوانین و مقرراتی پیرامون سیاست‌های جمعیتی با رویکرد افزایش جمعیت تقنین شد؛ برای مثال، ماده واحده قانون تنظیم جمعیت و خانواده مصوب (۱۳۹۲)<sup>۱</sup>، بر سیاست‌های جمعیتی و زمینه‌سازی برای رشد باروری، شناور بودن سیاست‌های جمعیتی و قوانین و مقررات متناسب با زمان و مکان تأکید دارد. مطابق تبصره «۱» این ماده واحده، دولت می‌تواند هر پنج سال یک‌بار - با توجه به نتایج سرشماری‌های عمومی نفوس، ترکیب جمعیتی و شاخص‌های سیاسی، امنیتی، اقتصادی و اجتماعی - در چارچوب سیاست‌های کلی نظام و با رعایت شاخص‌های مندرج در قوانین برنامه پنج‌ساله با ارائه لایحه به مجلس شورای اسلامی نسبت به برقراری امتیازات یا ایجاد محدودیت‌ها براساس تعداد فرزندان اقدام کند. این موضوع از نکات مثبت این قانون است که به شناور بودن قوانین و مقررات جمعیتی متناسب با زمان و مکان توجه داشته است، اما هنوز نقص‌ها و خلأهایی در این باره مشاهده می‌شود که در ادامه به مهم‌ترین آنها اشاره می‌شود.

#### ۴-۱- فقدان اثربخشی و کارآمدی قوانین

قوانین و مقررات تشویقی اعمال شده باید به گونه‌ای باشد که طیف وسیعی از مشوق‌های کارا و مؤثر را دربرگیرد؛ بر این اساس اگر قرار است اجرای این نوع از سیاست‌های جمعیتی به ترغیب فرزندان آوری بینجامد، باید به همه‌ی جنبه‌های آن توجه کرد و مشوق‌های پیش‌بینی شده کارایی لازم را داشته باشد. نمی‌توان انتظار داشت که تنها پیش‌بینی تعدادی مشوق مادی انگیزه‌ی فرزندان آوری در میان جامعه را به وجود آورد. در حالی که رویکرد حاکم بر قوانین و مقررات رغبتی در میان مردم به وجود نمی‌آورد و اثربخش نیست؛ برای نمونه، وفق بند «۴» ماده‌ی (۶۸) قانون مدیریت خدمات کشوری یک امتیاز بسیار حداقلی برای هر فرزند، معادل ۲۰۰ امتیاز محسوب کرده است. به علاوه این بند جزء فوق‌العاده‌های غیرمستمر است که آثار مداوم به‌ویژه در دوره‌ی بازنشستگی را ندارد.

#### ۴-۲- تبعیض در اعطای تسهیلات

مورد دیگر، چگونگی امتیازدهی دولت است؛ بدین معنی که دولت در مواقع سلب امتیاز همه‌ی شهروندان را از یک امتیاز مشخص محروم می‌کند، اما در مواقع امتیازدهی تنها بخشی از افراد را

با کارگزاران نظام به‌مناسبت ماه مبارک رمضان، مورخ ۱۳۹۱/۵/۳).

۱. ماده واحده قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده: «از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، کلیه محدودیت‌های مقرر در قانون تنظیم خانواده و جمعیت مصوب ۱۳۷۲ و اصلاحات آن و سایر قوانین که بر اساس تعداد فرزند برای والدین شاغل یا فرزندان آنان محدودیت ایجاد شده است، لغو می‌شود».

مشمول اعطای تسهیلات می‌کند.<sup>۱</sup> چنان‌که به‌موجب تبصره «۲» ماده (۱) قانون اصلاحی (۱۳۹۲)، برای تشویق کارمندان دولت به فرزندآوری بیشتر، مشوق‌های مادی همچون سکه در نظر گرفته است، اما برای سایر کارکنان دولت که بالغ بر دو میلیون نفرند، مشوقی برای فرزندآوری نیاندیشیده است. این نگاه تبعیض‌آمیز از دیگر آسیب‌های قوانین جمعیتی است که علاوه بر مغایرت با بند «۹» اصل (۳) قانون اساسی باید حل شود.

#### ۴-۳- پیش‌بینی نشدن منابع تأمین مالی

اعمال سیاست‌های مؤثر و مناسب تشویقی متضمن صرف هزینه‌های بالایی است که موفقیت آنها را به میزان هزینه‌کرد دولت وابسته می‌کند؛ برای نمونه، طبق قانون اصلاح تنظیم خانواده و جمعیت مصوب (۱۳۹۲)، به دولت اجازه داده‌شده که مرخصی زایمان مادران را تا نه ماه افزایش دهد و همسر آنها نیز از دو هفته مرخصی اجباری (تشویقی) برخوردار شود، اما این ماده دولت را در افزایش مرخصی زایمان مکلف نکرده است؛ از این‌رو بسیاری از سازمان‌ها و نهادها به‌دلیل داشتن بار مالی این قانون را اجرا نمی‌کنند و با نه ماه مرخصی مادران موافقت نمی‌کنند و همین امر موجب ضعف و ناکارآمدی قانون شده است. اجرانشدن قانون افزایش مرخصی زایمان از شش ماه به نه ماه و طرح پرونده‌های متعدد در دیوان عدالت اداری با این موضوع باعث شد که هیئت عمومی دیوان عدالت اداری رأیی برای ایجاد وحدت رویه در خصوص افزایش مرخصی زایمان از شش ماه به نه ماه در تاریخ ۹۴/۲/۱۹، صادر کند. رأی وحدت رویه بدین شرح است:

به موجب تبصره «۲» ماده واحده قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده مصوب سال (۱۳۹۲) به دولت اجازه داده‌شده است مرخصی زایمان مادران را به نه ماه افزایش دهد و هیئت‌وزیران نیز در راستای این اختیار به‌موجب بند یک تصویب‌نامه شماره ۹۲۰۹۱/ت ۴۶۵۲۷، مدت مرخصی زایمان زنان شاغل در بخش‌های دولتی و غیردولتی را نه ماه تمام با پرداخت حقوق و فوق‌العاده‌های مربوط تعیین کرده است. نظر به اینکه شعب ۴۵ و ۱۰ و ۴ دیوان عدالت اداری، در ارتباط با خواسته شکات مبنی بر الزام دستگاه دولتی متبوع خویش به افزایش مدت مرخصی زایمان از شش ماه به نه ماه، به وارد دانستن شکایت حکم صادر کرده‌اند؛ به همین جهت در راستای ماده (۹۰) قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری مصوب سال ۱۳۹۲ مفاد آرای مذکور به‌عنوان رأی وحدت رویه برای

۱. ماده‌ی (۱) قانون تنظیم خانواده سال ۱۳۷۲.

۲. رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی.

شعب دیوان عدالت اداری، ادارات و اشخاص حقیقی و حقوقی مربوط لازم‌الاتباع است.<sup>۱</sup>

از طرفی، بسیاری از سازمان‌ها ممکن است به دلیل داشتن بار سنگین مالی با نه ماه مرخصی زایمان موافقت نکنند؛ پرونده‌های متعددی از اجرانشدن قانون در راستای تأمین پرداخت حقوق و مزایای دوران مرخصی زایمان از سوی سازمان‌های دولتی در دیوان عدالت اداری ملاحظه می‌شود؛ برای مثال در شعبه بیست و پنجم دیوان عدالت اداری در پرونده‌ای با موضوع پرداخت حقوق و مزایای دوران مرخصی زایمان به‌موجب دادنامه شماره (۱۳۹۱/۱۱/۱۵ - ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۲۵۰۳۷۸۸) مقرر شده است:

نظر به اینکه شاکی از کارکنان رسمی وزارت امور اقتصادی و دارایی و مشمول مقررات قانون تأمین اجتماعی است و با توجه به اینکه مشارالیه با وضع حمل از اسفندماه (۱۳۹۰) تا شهریورماه (۱۳۹۱) از مرخصی دوران استعلاجی زایمان استفاده کرده، بر اساس مفاد تبصره «۳» ماده (۸۴) قانون مدیریت خدمات کشوری، ماده (۵۹) قانون برنامه پنجم توسعه و ماده (۶۴) قانون تأمین اجتماعی پرداخت حقوق ایام استعلاجی از تکالیف سازمان تأمین اجتماعی است، لذا دیوان به صدور رأی مبنی بر پرداخت توسط سازمان تأمین اجتماعی مبادرت نموده است.

در پرونده‌ای دیگر در شعبه سوم دیوان عدالت اداری با موضوع پرداخت حقوق و مزایای دوران مرخصی زایمان به طرفیت وزارت امور اقتصادی و دارایی و اداره کل تأمین اجتماعی استان تهران به‌موجب دادنامه شماره (۱۳۹۱/۱۲/۶ - ۹۱۰۹۹۷۰۹۰۰۳۰۳۷۶۳) دیوان عدالت اداری مقرر شد:

نظر به اینکه شاکی کارمند وزارت امور اقتصادی و دارایی است و مطابق ماده (۱۰۱) قانون مدیریت خدمات کشوری هرچند از حیث نظام حمایتی، بیمه و بازنشستگی تابع صندوق تأمین اجتماعی است، لیکن از حیث حقوق و مزایا تابع مقررات استخدام کشوری است، بنابراین با توجه به مراتب فوق و ماده (۶۴) قانون تأمین اجتماعی، حکم الزام وزارت امور اقتصادی و دارایی به پرداخت حقوق و مزایای مرخصی زایمان، صادر کرده و شکایت به طرفیت صندوق تأمین اجتماعی به جهات فوق را رد کرده است.

به‌دلیل تعارض آراء بین شعب دیوان عدالت اداری، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری پس از بحث و بررسی با اکثریت آراء به شرح زیر رأی صادر کرد:

1. <http://divan-edalat.ir/aho-detail/8940>

به موجب ماده (۲۶) آیین نامه مرخصی‌ها موضوع مواد (۴۷)، (۴۸) و (۴۹) قانون استخدام کشوری که با توجه به سکوت قانون مدیریت خدمات کشوری، همچنان مبنای عمل در دستگاه‌های دولتی است، بر پرداخت حقوق و مزایای ایام مرخصی زایمان تأکید شده است و از سوی دیگر مطابق بند «۹» ماده (۲)²، تبصره ماده (۲۹)³ و ماده (۶۴) قانون تأمین اجتماعی در مواردی که کارفرمایان طبق قوانین و مقررات دیگری مکلف باشند حقوق یا مزد بیمه‌شدگان را پرداخت کنند و با دریافت حقوق و مزایا توسط بیمه‌شده در این ایام سازمان تأمین اجتماعی تکلیفی به پرداخت حقوق ایام مذکور را ندارد؛ لذا با عنایت به تکلیف دستگاه‌ها و شرکت‌های دولتی به پرداخت حقوق ایام مرخصی زایمان تکلیفی متوجه سازمان تأمین اجتماعی نیست؛ ضمن آنکه تبصره «۲» قانون اصلاح قانون تنظیم جمعیت و خانواده‌ها مصوب ۱۳۹۲/۳/۲۰ که بر اجازه دولت به اجرای تبصره مذکور مبنی بر افزایش مدت مرخصی زایمان از ۶ ماه به ۹ ماه دلالت دارد نیز مؤید تکلیف دولت به پرداخت حقوق و مزایای ایام مرخصی زایمان است.

این رأی برای شعب دیوان عدالت اداری و سایر مراجع اداری مربوط در موارد مشابه لازم‌الاتباع است.<sup>۴</sup> براین اساس در این سال‌ها، دعاوی متعددی علیه سازمان تأمین اجتماعی در دیوان عدالت اداری در خصوص موضوع افزایش مرخصی زایمان از شش ماه به نهم ماه مطرح شده که در برخی پرونده‌ها<sup>۵</sup> شعب دیوان عدالت اداری مستند به الزام سازمان به اجابت خواسته‌ی شکات حکم صادر کرده است.<sup>۶</sup>

بدین ترتیب در تقنین سیاست‌های جمعیتی، مرجع معینی که موظف به پرداخت بار مالی مزایای فرزندآوری باشد، به صراحت معرفی نشده است. در برنامه بودجه کشوری نیز ردیف بودجه

۱. ماده ۲۶ قانون مرخصی‌ها: «به بانوان باردار برای هر بار وضع حمل تا سه فرزند، سه ماه معذوریت و برای فرزند چهارم به بعد دو ماه معذوریت و برای وضع حمل دوقلو چهار ماه و برای وضع حمل دوقلو به بالا یک سال معذوریت با استفاده از حقوق و فوق‌العاده‌های مربوط داده می‌شود. معذوریت وضع حمل جزو مرخصی استعلاجی محسوب می‌شود و تشخیص تاریخ شروع آن برعهده پزشک معالج است.»

۲. بند «۹» ماده (۲) قانون تأمین اجتماعی «غرامت دستمزد به وجوهی اطلاق می‌شود که در ایام بارداری، بیماری و عدم توانایی موقت اشتغال به کار و عدم دریافت مزد یا حقوق به حکم این قانون به جای مزد یا حقوق به بیمه شده پرداخت می‌شود.»

۳. غرامت دستمزد ایام بیماری بیمه‌شدگان که از طرف کارفرما پرداخت نمی‌شود به‌عهدی سازمان تأمین اجتماعی می‌باشد.

۴. <http://divan-edalat.ir/aho-detail/8940>

۵. دادنامه‌های شماره ۲۲۵-۲۲۴ مورخ ۹۵/۴/۲۲ و شماره ۶۴ مورخ ۹۴/۱/۳۱ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری.

۶. مدیرعامل سازمان تأمین اجتماعی در آذر (۱۳۹۷) دستور داد، به منظور حفظ منافع و مصالح سازمان و پیشگیری از پرداخت هزینه‌ی دادرسی غیرضروری از مدیریت درمان تأمین اجتماعی استان‌ها خواسته، ترتیبی اتخاذ شود تا در مواردی که آراء بدوی دیوان عدالت درخصوص بهره‌مندی از ۳ ماه مازاد بر ۶ ماه مرخصی زایمان، به صدور رأی به نفع شاکیه منجر می‌شود و بیمه شده نیز حائز شرایط قانونی دریافت کمک بارداری می‌باشد، نسبت به اجرای دادنامه بدوی اقدام و از ثبت دادخواست تجدیدنظر خودداری کند.

و تأمین اعتبار مالی برای موضوع دیده نشده است. همین امر - تأمین نکردن اعتبار مالی توسط دولت - موجب شکایات متعددی به دیوان عدالت اداری شده است؛ چراکه سایر دستگاه‌ها و سازمان‌های دولتی و غیردولتی از پرداخت مزایا و حقوق مرخصی زایمان اجتناب می‌کنند و این نتیجه لازم‌الاجرا نبودن قوانین و مقررات در این باره است.

#### ۴-۴- پیش‌بینی نشدن سازوکارهایی برای رفع موانع اقتصادی فرزندآوری

اصل فرزندآوری موضوعی تحمیلی بر خانواده‌ها نیست، بلکه عموم خانواده‌های سنتی خود به فرزندآوری تمایل دارند، اما مشکلات و چالش‌های موجود بر سر راه آنها به‌ویژه اقتصادی مانع از این امر می‌شود؛ لذا در قدم اول باید بسترهای لازم را برای فرزندآوری فراهم کرد؛ البته نباید تصور کرد که دولت در ابتدا می‌بایست به فکر حل مشکلات اقتصادی جامعه باشد و پس از آن به بحث جمعیت بپردازد. نادرستی این تلقی کاملاً واضح است، زیرا جمعیت و اقتصاد پیوند وثیقی با یکدیگر دارند و اصلی‌ترین و مهم‌ترین عامل رشد و توسعه‌ی اقتصادی جوامع نیروی انسانی آنهاست. یک جامعه‌ی سالخورده قطعاً نمی‌تواند اقتصادی پویا داشته باشد؛ لذا دولت می‌تواند با مشوق‌های اقتصادی همچون معافیت‌های مالیاتی یا ارائه تسهیلاتی به خانواده‌های با تعداد فرزند بالا - برای رفع مشکلات اقتصادی خانواده‌ها و تمایل آنها به فرزندآوری بالا - گام‌های مؤثری بردارد.

#### ۴-۵- رعایت نکردن آمایش سرزمینی و سیاست‌های منطقه‌گرایی

چگونگی توزیع مکانی جمعیت از مباحث مهم ساختار جمعیت است که ابعاد مختلفی دارد.<sup>۷</sup> توزیع جمعیت در ایران در مناطق مختلف، نامتناسب و نامتعادل است و این امر معلول عوامل طبیعی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور است؛ بدین معنا که در برخی مناطق شهری و روستایی جمعیت انبوه است و در پاره‌ای مناطق، جمعیت پراکنده‌ای زندگی می‌کنند. از سویی، همه‌ی مناطق ایران اعم از نواحی شهری و روستایی کشور منابع، امکانات و امتیازهای یکسانی ندارند و از سوی دیگر، توزیع نامتناسب جمعیت موجب شده که بسیاری از سیاست‌های توسعه‌ی شهری و روستایی در عمل ناکام و ناموفق بماند و دولت با مسئله‌ی بیش‌جمعیتی در کلان‌شهرها و جریان خالی‌شدن سکنه از روستاها مواجه شود (مهاجرانی، ۱۳۸۹: ۲). بنابراین دولت در تقنین

۷. ابعاد توزیع مکانی جمعیت عبارت‌اند از:

الف) توزیع بهینه فیزیکی جمعیت که عبارت‌اند از تعداد مناسبی از جمعیت ساکن در یک مساحت معین.  
ب) توزیع بهینه اقتصادی جمعیت که شامل جمعیتی است که بر اساس پتانسیل‌های اقتصادی در یک منطقه زندگی می‌کنند.  
ج) توزیع بهینه سیاسی - نظامی جمعیت که بهترین ترکیب و تراکم جمعیت براساس نیروها و گرایش‌های سیاسی در منطقه را تعیین می‌کند (محمدی، ۱۳۸۹: ۶۹).

سیاست‌های جمعیتی و فرزندآوری خانواده‌ها بایستی - علی‌رغم توجه به افزایش یا کاهش نرخ باروری - به مؤلفه‌های دیگری از جمله چگونگی توزیع یا تراکم جمعیت توجه کند؛ چراکه برخی مناطق ایران تراکم جمعیتی بالایی دارند، در حالی که برخی دیگر از مناطق کشور تراکم جمعیتی پایین دارند. به دلیل انباشت و تمرکز امکانات اقتصادی و اجتماعی در مناطق پرتراکم و سیر مهاجرت از روستاها و شهرهای کوچک به کلان‌شهرها روزبه‌روز این نامتوازن‌ی بیشتر می‌شود؛ بنابراین متناسب با مناطق شهری و روستایی و با توجه به وضعیت جمعیتی خاص هر منطقه قوانین متناسب با آن منطقه لازم است، ولی تاکنون در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی ایران به آمایش سرزمینی و وضعیت تراکم مناطق توجه‌ای نشده است (رضوانی، ۱۳۸۱: ۱۰).

براساس آخرین سرشماری مرکز ملی آمار ایران در سال (۱۳۹۵)، وضعیت تراکم مناطق بدین شرح است: نواحی شمال و شمال‌غرب از متراکم‌ترین نواحی ایران هستند و در مقابل نواحی جنوب شرق و شرق جمعیت پراکنده‌ای دارند. تهران پرتراکم‌ترین و سمنان کم‌تراکم‌ترین استان‌های ایران هستند.<sup>۱</sup>

آیا بهتر نیست به استان‌هایی همچون سمنان - که منابع معدنی متنوع و غنی، وسعت زیاد، جمعیت کم‌تراکم و امکانات بسیاری دارد و براین اساس امکان فرزندآوری در این منطقه به نسبت سایر مناطق ایران و امکانات موجود بیشتر است - در سیاست‌های تقنینی جمعیتی توجه ویژه شود؟ به علاوه نامتعادلی جمعیتی، توزیع نامناسب و تراکم بیش از حد جمعیت در استان‌هایی همچون تهران، البرز، گیلان و غیره وجود دارد. از آنجا که افزایش جمعیت اقتضات خاص خودش را دارد، لازم و ضروری است قوانین و مقررات جمعیتی، منطقه‌ای و جامع‌نگر باشد؛ به گونه‌ای که هم به نواحی روستایی و هم به نواحی شهری توجه داشته باشد. همچنین ضروری است، رویکرد قوانین و مقررات ناظر به فرزندآوری در مناطق شهری و روستایی کم‌تراکم با امکانات مناسب، در اولویت قرار گیرد تا مؤثر واقع شود؛ به خصوص که در شرایط حاضر در مقایسه‌ی بین سرشماری سال (۱۳۹۰) و (۱۳۹۵) مشکلات آمایش سرزمینی تشدید شده است (ایزدی، ۱۳۸۰: ۸۴ و ۸۵).

توجه به برنامه‌ها و سیاست‌های پیشین جمعیتی دولت و قوانین موجود در این باره حاکی است که به موضوع «آمایش سرزمینی و سیاست‌های منطقه‌گرایی» توجه چندانی نشده است؛ حال آنکه در سیاست‌های کلی نظام (ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری) مصوب (۱۳۸۵)، در ماده (۱۹) به آمایش‌های سرزمینی اشاره شده است. ضمن این که تقنین سیاست‌های جمعیتی واحد برای تمام

شهروندان مغایر اصول حقوقی خدمات عمومی به‌ویژه اصل تناسب است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۸۰-۷۱)، زیرا طبق اصل تناسب در قواعد حقوق عمومی، دولت باید بر اساس نیازها و مسائل هر منطقه سیاست‌ها و ابزارهای خاص و مناسب آن منطقه را به کار برد (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۲۶۹؛ موسی‌زاده، ۱۳۸۴: ۵۵)؛ برای مثال، مناطق مرزی کشور به‌دلیل داشتن اقلیت‌های دینی، نژادی و قومی مختلف وضعیت امنیتی خاصی دارند و سیاست‌های افزایش جمعیت و فرزندآوری در این مناطق اهمیت امنیتی بالایی دارد. کاهش جمعیت و به‌تبع آن برهم‌خوردن ساختار جمعیتی در این مناطق تهدیدی برای امنیت و حتی استقلال آنها خواهد بود. در مقابل، در کلان‌شهرهایی مانند تهران، تراکم جمعیت بسیار بالاست و همین موضوع منشأ مشکلات فراوانی است. در این‌گونه مناطق افزایش جمعیت بر مشکلات کنونی از جمله بیکاری، حاشیه‌نشینی، آلودگی هوا، مخاطرات ناشی از بیماری‌های همه‌گیر می‌افزاید.

براساس اصل تمرکززدایی در قواعد حقوق اداری، اعمال سیاست‌های واحد در سراسر کشور موجب حادث شدن مشکلات می‌شود؛ بدین ترتیب نمی‌توان برای تمام مناطق کشور باوجود تفاوت‌های متعدد اقلیمی، اجتماعی، فرهنگی و امنیتی سیاست تقنین واحد و یکسانی را لحاظ کرد، بلکه بنابر مقتضیات زمانی، مکانی و مصالح عامه لازم است، در مناطق پرجمعیت، سیاست‌های کنترلی و تحدیدی اجرا شود و در مناطق کم‌جمعیت، سیاست‌های ازدیاد موالید اجرا شود (موسی‌زاده، ۱۳۸۴: ۸۴؛ کریمی، ۱۳۹۳: ۹۶).

#### ۴-۶- بی‌توجهی به توزیع متوازن و متعادل ساختار جمعیتی کشور

توزیع نامتعادل و نامتوازن امکانات و خدمات رفاهی در سراسر کشور بسیاری از مردم را مجبور کرده برای بهره‌مندی از این امکانات و فرصت‌های شغلی، رفاهی و تحصیلی به‌سوی کلان‌شهرها سرازیر شوند. طبیعتاً زندگی روستایی شرایط خاص خود را دارد و شهرنشینی به‌ویژه زندگی در کلان‌شهرها اقتضات دیگری را می‌طلبد؛ بنابراین کاهش جمعیت تنها یکی از مشکلات جمعیتی کشور به‌شمار می‌رود و در کنار این مسئله‌ی مهم باید به آسیب جدی ساختار جمعیت توجه کرد. کاهش جمعیت روستاها و سرریز شدن جمعیت به شهرها به‌شدت ساختار جمعیت را با مشکل مواجه کرده است. برای برون‌رفت از این آسیب دولت باید علاوه بر توجه به بعد کمی جمعیت به توزیع منطقی امکانات، خدمات رفاهی و آمایش سرزمینی مبتنی بر منطقه‌گرایی توجه کند، زیرا بین این دو موضوع همبستگی بالایی برقرار است. بدین ترتیب تلاش دولت برای فرزندآوری خانواده‌ها در راستای افزایش جمعیت به‌تنهایی کافی نیست، بلکه مشکل برهم‌خوردن ساختارهای



جمعیتی مسئله‌ای جدی است که علاوه بر تأثیر در نرخ رشد جمعیت تأثیرات منفی بسیاری هم در حوزه‌های مختلف از جمله اقتصاد، فرهنگ و امنیت خواهد گذاشت (همان).  
ضروری است، تمرکز برنامه‌های جمعیتی دولت ناظر بر مناطق کمتر توسعه‌یافته و روستاها باشد تا در عین حرکت به سوی افزایش جمعیت مشکلات فعلی را مرتفع کند و از بحران‌های بعدی جلوگیری شود؛ برای مثال دولت با دراختیار گذاشتن تسهیلاتی همچون واگذاری زمین کشاورزی به روستاییان یا واگذاری مسکن در حاشیه‌ی شهرهای بزرگ برای خانواده‌های با تعداد فرزند بالا-مثلاً سه یا بیشتر- می‌تواند بخشی از مشکلات اقتصادی آنها را تأمین و در واقع انگیزه‌ای برای فرزندآوری ایجاد کند.

#### ۴-۷- خلاصه قانونی در حوزه‌ی سیاست‌های جمعیتی غیرمستقیم

نگاهی اجمالی به محتوای قوانین و مقررات عمومی حاکی است که دولت بیشتر به سیاست‌های مستقیم توجه داشته، در حالی که وضع قوانین و مقررات مستقیم برای پاسخ‌گویی به این بحران‌ها و مشکلات کافی نیست و اگر بفرض هم بتواند مؤثر واقع شود، تأثیراتی سطحی و زودگذر خواهد داشت. ضروری است، برای خروج از این وضعیت و رسیدن به نقطه‌ی مطلوب در ارتقا و افزایش نرخ باروری، دولت بیشتر توجه خود را به تقنین سیاست‌های جمعیتی غیرمستقیم معطوف کند، زیرا سیاست‌های جمعیتی غیرمستقیم تنها با هدف کاهش یا افزایش جمعیت اتخاذ نمی‌شود، بلکه به جنبه‌های دیگری از شرایط زندگی از جمله رفتار جمعیتی کشور توجه دارد؛ بنابراین ضریب موفقیت اتخاذ سیاست‌های جمعیتی غیرمستقیم بیشتر است (علی‌ی، ۱۳۹۴: ۳؛ weeks, 2002).

#### ۴-۸- غفلت از علل عینی و ذهنی کاهش جمعیت

ممکن است تصور شود، همان‌گونه که با اجرای قوانین و مقررات جمعیتی، جمعیت کشور کاهش چشمگیری داشته است، با توقف اجرای این فعالیت‌ها نیز روند کاهش جمعیت متوقف خواهد شد و دوباره جمعیت کشور رو به فزونی خواهد گذاشت. این استدلال نتیجه‌ی این امر است که گمان شود فرایند کاهش جمعیت منحصر در بعد کمی و ناظر بر سیاست‌های جمعیتی است، زیرا بیشتر دغدغه‌های مطرح‌شده در سیاست‌های جمعیتی جمهوری اسلامی ایران از بعد کمی و به‌ویژه جنبه‌ی کنترلی مولید بوده است. حال آنکه عوامل دیگری همچون رشد شهرنشینی، تغییر سبک زندگی، تغییر الگوهای فرهنگی و دینی و افزایش اشتغال زنان در بازار کار در کاهش جمعیت مؤثر بوده و دولت از آن غفلت کرده است؛ بنابراین توقف اجرای قوانین و مقررات تحدید

جمعیتی گام نخست و تنها بخشی از پازل جمعیت به شمار می‌رود و رساندن جامعه به نرخ رشد جمعیت مطلوب نیازمند گام‌های بعدی است (غمامی و عزیزی، ۱۳۹۳: ۱۲۷-۱۲۵).

#### ۴-۹- تصمیمات و اقدامات دولتی مغایر با سیاست‌ها و قوانین حمایت از فرزندآوری

مطابق سیاست‌های کلی جمعیت، ارکان نظام و دستگاه‌های ذی‌ربط موظفاند «برای جبران کاهش نرخ رشد جمعیت و نرخ باروری» اقدامات متعددی همچون «ارتقاء پویایی، بالندگی و جوانی جمعیت با افزایش نرخ باروری به بیش از سطح جانشینی» (بند ۱)، «تسهیل و ترویج تشکیل خانواده و افزایش فرزند» (بند ۲)، «خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی در جهت سلامت باروری و فرزندآوری» (بند ۴)، و ... را انجام دهند، اما در عمل مقررات موضوعه و اقدامات دولت رویکردهای متضاد را دنبال می‌کند که به حمایت نکردن از فرزندآوری و القاء ناکارآمدی سیاست‌های یاد شده منجر می‌شود؛ برای مثال هیئت وزیران در ماده (۶) آیین نامه تبصره (۱۴) قانون بودجه سال (۱۳۹۹) کل کشور- به شماره ۲۷۲۶۱/ت/۵۷۷۰۰ هـ مورخ ۱۳۹۹/۳/۱۹- که شامل منابع و مصارف ۲۵۰ هزار میلیارد تومانی هدفمندی یارانه‌ها است برخلاف سیاست‌های کلی جمعیت و ماده (۳۴) قانون برنامه ششم توسعه، مقرر می‌دارد: «موالید جدید صرفاً با تأیید وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و در صورت وجود منابع به تشخیص سازمان هدفمندسازی یارانه‌ها با رعایت قوانین و مقررات مربوط مشمول دریافت یارانه خواهند بود.» چنین حکمی در شرایطی است که به اذعان مدیرکل دفتر جمعیت نیروی کار و سرشماری مرکز آمار، نرخ رشد جمعیت در سال (۱۳۹۸) در اثر کاهش ۱۷۰ هزار نفری در آمار سالانه موالید کشور به رقم بی‌سابقه‌ای (به کمتر از یک درصد) رسیده است (ایران: ۱۳۹۹/۳/۱). به علاوه اینکه این حکم با مندرجات قوانین حاکم نیز تعارض بین دارد؛ چراکه از یک سو وفق بند (۱) تبصره (۱) قانون بودجه (۱۳۹۹)، وظیفه‌ی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی «نسبت به شناسایی و حذف سه دهک بالای درآمدی از فهرست یارانه‌بگیران با ارائه دلیل و مدرک به افراد اقدام کند» است و اختیاری در رابطه با مطلق موالید - غیر از موالیدی که در سه دهک بالای درآمد خانوار قرار می‌گیرند- ندارد. به علاوه آنکه وفق «ماده واحده قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده» (۱۳۹۲) «از تاریخ لازم‌الاجراء شدن این قانون کلیه محدودیت‌های مقرر در قانون تنظیم خانواده و جمعیت مصوب ۱۳۷۲/۲/۲۶ و اصلاحات آن و سایر قوانین که براساس تعداد فرزند برای والدین شاغل یا فرزندان آنان ایجاد شده است، لغو می‌شود.» بنابراین مقرر دولت که مشعر به حذف یارانه موالید است،

مغایر قانون و سیاست‌های کلی جمعیت و خانواده است. دیگر آنکه طبق ماده (۸۶)<sup>۱</sup> قانون تأمین اجتماعی، کمک عائله‌مندی منحصراً تا دو فرزند بیمه‌شده پرداخت می‌شود که این مقرر هم با سیاست‌های جمعیتی و فرزندآوری بالا منافات دارد.

بنابراین با توجه به آسیب‌های حاکم بر سیاست‌ها، قوانین و مقررات در خصوص فرزندآوری می‌توان اذعان نمود که نظام جمعیتی کشور آسیب‌دیده است، زیرا اختلال در یک جزء این نظام در سایر بخش‌ها نیز اختلال ایجاد می‌کند و اینها سلسله‌وار با یکدیگر ارتباط می‌یابند. تا به امروز در کشور به دلیل اعمال قوانین بازدارنده، نرخ باروری در حال کاهش بوده است. چنانچه روند فعلی از لحاظ موانع فرهنگی و قوانین تنبیهی و تفکرات مخالف فرزندآوری ادامه یابد، در سال‌های آتی با کاهش جمعیت جوان و در نتیجه تنزل جدی نرخ باروری مواجه خواهیم بود (سیاح و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۴۳).

در نتیجه نگارندگان در نوشتار حاضر در پی آن هستند که مبتنی بر اسناد بالادستی مرتبط با حوزه‌ی فرزندآوری، شاخص‌هایی بر تقنین سیاست‌های مرتبط با فرزندآوری در جمهوری اسلامی ایران کشف و شناسایی کنند.

## ۵- شناسایی شاخص‌های مطلوب حاکم بر قوانین و مقررات جمعیتی

بازمهندسی تقنین نظام جمعیتی مطلوب در کشور به نقد و تحلیل قوانین و مقررات جمعیتی دولت جمهوری اسلامی ایران در دهه‌های گذشته نیازمند است. برای تحقق نظام جمعیتی مطلوب لازم است، شاخص‌های مطلوب حاکم بر قوانین و مقررات جمعیتی در جمهوری اسلامی ایران شناسایی شود، زیرا صرف سیاست‌گذاری دولت درباره‌ی فرزندآوری، قوانین و مقررات جمعیتی را اصلاح و تکمیل نمی‌کند.

### ۵-۱- مصالح عامه

سیاست‌های جمعیتی موضوعی است که چه در ساحت سیاست‌های کنترلی و چه در ساحت سیاست‌های ازدیاد جمعیت با شرایط مکانی، زمانی و مصالح جامعه‌ی اسلامی ارتباط مستقیمی دارد و در ظرف زمان و مکان شناور است؛ برای مثال، اگر برآورد دولت بر این باشد که در پیش

۱. ماده ۸۶ قانون تأمین اجتماعی: کمک عائله‌مندی منحصراً تا دو فرزند بیمه‌شده پرداخت می‌شود مشروط بر آنکه

- بیمه‌شده حداقل سابقه پرداخت حق بیمه هفتصد و بیست روز کار را داشته باشد.
- سن فرزندان او از هجده سال کمتر باشد و یا منحصراً به تحصیل اشتغال داشته باشند تا پایان تحصیل یا در اثر بیماری یا نقص عضو طبق گواهی کمیسیون‌های پزشکی موضوع ماده (۹۱) این قانون قادر به کار نباشند.

میزان کمک عائله‌مندی معادل سه برابر حداقل مزد روزانه کارگر ساده در مناطق مختلف برای هر فرزند در هر ماه می‌باشد.

گرفتن سیاست‌های افزایش جمعیت به مصلحت جامعه است، باید تمام توان دولت در راستای هدایت خانواده‌ها برای گرایش به فرزندآوری باشد و دولت تمام توان خود را در سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری بر جامعه‌ی پرجمعیت بگذارد.

از سویی، ساختار جمعیت ترکیبی از کودکان، جوانان، میانسالان و سالخوردگان است؛ به‌بیان‌دیگر درواقع ساختار کلی جمعیت مانند یک اندام‌واره است که بین تمام بخش‌های آن نوعی تعادل پویا و تجدیدشونده هم در زمان کنونی و هم در آینده برقرار است و نمی‌توان یک وضعیت جمعیتی ثابتی را به‌عنوان یک وضعیت ایدئال در نظر گرفت. چنان‌که نمی‌توان نسبت به روند تغییرات کمی و یا ساختاری جمعیت بی‌تفاوت بود، زیرا سلامت، تعادل و کارایی همهی بخش‌های یک کشور در گرو کمیت و کیفیت منابع انسانی است که آن را راهبری می‌نماید (سیاح و همکاران، ۱۳۹۱: ۲۲۹).

از سوی دیگر، زمانی سیاست‌های تقنینی دولت مطلوب ارزیابی می‌شود که مبتنی بر مصالح عامه و مقتضیات زمانی و مکانی با رویکرد آینده‌نگری باشد، زیرا مسئله‌ی فرزندآوری موضوع شناوری است که درک متفاوت و مختلفی را از لزوم سیاست‌های کنترلی یا ازدیاد جمعیتی در ادوار مختلف به دست می‌دهد و درک ثابتی وجود ندارد. چنانچه بنا بر مقتضیات زمانی و مکانی و مصالح عامه این امکان وجود دارد که در منطقه‌ای سیاست‌های کنترلی اجرا شود و در منطقه‌ی دیگر، سیاست ازدیاد موالید؛ همچنان‌که امکان دارد این سیاست‌های تقنینی در برهه‌ای سیاست‌های ازدیاد جمعیت باشد و در زمان دیگر سیاست‌های کنترلی در باب جمعیت لحاظ شود (ملک‌افضلی، ۱۳۹۴: ۱۴). در هر صورت، دولت در اعمال سیاست‌های تقنینی نه‌تنها وضعیت کنونی جامعه، بلکه آینده را نیز باید در نظر داشته باشد؛ چراکه اگر به مصلحت نسل‌های آینده در تقنین سیاست‌های جمعیتی توجه نشود، نسل‌های آتی با مشکل مواجه می‌شوند. بنابراین از آنجا که مسائل مربوط به فرزندآوری از سیاست‌های حاکمیتی است و ماهیتی متغیرگونه دارد، لازم است که دولت مطابق شرایط و موقعیت‌های زمانی و مکانی رصد مستمر کند و براساس این رصد مستمر، کارشناسی و دوراندیشی‌های دقیق قانون‌گذاری کند. بنابراین آن دسته از سیاست‌های جمعیتی‌ای موفق است که با توجه به شرایط زمانی و مکانی قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری شود (خمینی، ۱۳۷۸: ج ۵، ص ۱۸۳).

## ۵-۲- منطقه‌گرایی جمعیتی

در چند دهه‌ی اخیر، با توجه به اینکه همه‌ی مناطق و نواحی منابع، امکانات و امتیازات یکسانی ندارند، بسیاری از دولت‌ها سیاست‌های جمعیتی را به منظور دستیابی به اهدافی مانند کارایی اقتصادی، عدالت اجتماعی، ثبات و پایداری سیاسی، توزیع عادلانه‌ی درآمد و بهبود کیفیت محیط زندگی متناسب با نواحی مدنظر تقنین می‌کنند (Herington, 1989: 89-101 & Unchs, 1985: 23).

در جهان، دولت‌ها موضوع‌های جمعیتی را در چارچوب سیاست‌های منطقه‌ای<sup>۱</sup>، قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری می‌کنند، زیرا هماهنگی بین سیاست‌ها و قوانین از یک سو و توزیع جمعیت و منطقه‌گرایی از سوی دیگر در تحقق سیاست‌های جمعیتی مطلوب مؤثر است (Borgegard & Hakansson, 1998: 39; رضوانی، ۱۳۸۱: ۷۶). حال آنکه توزیع جمعیت در ایران در مناطق مختلف نامتناسب و نامتعادل است. این امر معلول عوامل طبیعی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی است. به همین دلیل بند (۹) سیاست‌های کلی جمعیت، دولت را به «بازتوزیع فضایی و جغرافیایی جمعیت، متناسب با ظرفیت زیستی با تأکید بر تأمین آب با هدف توزیع متعادل و کاهش فشار جمعیتی» موظف کرده است. ناهماهنگی در توزیع نامتعادل جمعیتی ایران اقتضا می‌کند که دولت از شاخص منطقه‌گرایی برای تقنین سیاست‌های جمعیتی بهره برد، زیرا ساختار جمعیتی کشور در سال‌های اخیر بسیار ناموزون شده و تراکم بالای جمعیتی در برخی مناطق و کاهش محسوس جمعیت در برخی نواحی دیگر مشکلات متعددی را به وجود آورده است. بدین ترتیب با در نظر گرفتن اینکه منابع کشور برای اجرای سیاست‌های جمعیتی محدود است، اهمیت منطقه‌گرایی در تقنین سیاست‌گذاری جمعیتی در ایران بیشتر نمایان می‌شود (غمامی و عزیزی، ۱۳۹۳: ۱۵۱-۱۴۹). منطقه‌گرایی جمعیتی از راهبردهایی است که در تقنین سیاست‌های جمعیتی در قانون‌گذاری ایران اثر بسزایی دارد. این راهبرد می‌تواند دولت را برای نیل به جمعیتی با ساختاری متناسب و موزون یاری رساند. بنابراین یکی از شاخص‌های مهم تقنین سیاست‌های جمعیتی، منطقه‌گرایی و توجه به تراکم جمعیت در شهرها و روستاهاست. از این رو لازم است، به قوانین و مقررات ناظر بر افزایش جمعیت در استان‌های کم‌تراکم توجه بیشتری شود؛ چراکه لزوم کارآمد کردن منطقه‌ها برای ایجاد انگیزه‌ی فرزندآوری ضروری است.

همچنین اجرای سیاست‌های تشویقی دولت باید بیشتر به روستاها و شهرهای با جمعیت کم و یا متوسط معطوف شود. بدین ترتیب هم می‌توان به توزیع مجدد جمعیتی دست یافت و هم مانع مهاجرت بی‌رویه‌ی مردم از روستاها و شهرهای کوچک به کلان‌شهرها شد و از بسیاری مشکلات اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی در آینده جلوگیری کرد.

اجرای سیاست‌های جمعیتی دولت براساس شاخص منطقه‌گرایی مداخله‌ای غیرمستقیم است که بهتر می‌تواند به فرزندآوری خانواده‌ها کمک کند، زیرا مشکلات متعدد زندگی در کلان‌شهرها و شهرهای پرتراکم همچون آپارتمان‌نشینی و کوچک شدن خانه‌ها مانع تمایل خانواده‌ها به فرزندآوری بیشتر است. توجه به شاخص منطقه‌گرایی در تقنین سیاست‌های جمعیتی موجب توجه ویژه‌ی دولت به مناطق کم جمعیت و همچنین توزیع منابع مالی دولت با لحاظ شرایط و ویژگی‌های هر منطقه خواهد شد. بدین ترتیب که میزان تخصیص بودجه در مناطق کم جمعیت بیشتر از مناطق پرجمعیت و شهرها باشد تا ضمن جلوگیری از بزرگ شدن بیشتر کلان‌شهرها، جمعیت کشور نیز افزایش یابد. به عبارت دیگر، برنامه‌ریزی‌های همه‌جانبه برای نقاط کم جمعیت و ایجاد امکانات و تسهیلات شغلی و رفاهی در مناطق کم جمعیت‌تر اعم از روستاها و شهرهای کوچک، علاوه بر آبادانی این مناطق به افزایش جمعیت و بازتوزیع جمعیت نیز کمک می‌کند.

طبق این شاخص شناسایی شده، دولت باید علاوه بر توجه به بعد کمی جمعیت، به توزیع منطقی امکانات، خدمات رفاهی و آمایش سرزمینی مبتنی بر منطقه‌گرایی توجه کند، زیرا بین این دو موضوع همبستگی بالایی برقرار است؛ برای مثال، معتبرترین مراکز آموزشی و دانشگاهی دولتی در کلان‌شهرها تأسیس شده است و سالانه جمعیت زیادی از دانشجویان و پژوهشگران به این کلان‌شهرها جذب می‌شوند. حال آنکه اگر این مراکز معتبر در شهرها و مناطقی تأسیس شود که تراکم جمعیتی بالایی ندارد، طبیعتاً جمعیت زیادی را به خود جذب می‌کند و پس از مدتی بر جمعیت ثابت آن منطقه افزوده می‌شود. بنابراین هرچند رویکرد قوانین و مقررات بر افزایش جمعیت است، اما چون دولت با رویکرد منطقه‌گرایی به سیاست‌های جمعیتی و فرزندآوری توجه نکرده، از این رو در برنامه‌های جمعیتی‌اش موفق نخواهد شد.

### ۵-۳- اصل تناسب

دولت برای قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری اختیاراتی دارد تا به وسیله‌ی آن بتواند منافع و مصالح عمومی را تضمین کند، اما همواره این بیم وجود دارد که مداخله‌ی دولت موجب نشود به حقوق

افراد تعدی شود. یکی از اصولی که به سنجش و ارزیابی این قسم از اقدامات دولت می‌پردازد، اصل تناسب<sup>۱</sup> است (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۸۷: ۴۰۹؛ رستمی و سلیمی، ۱۳۹۷: ۳).

توجه به نقاط ضعف و آسیب‌های مسائل جمعیتی در سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران ضرورت بهره‌گیری از اصل تناسب را به‌عنوان شاخص کلیدی حقوق عمومی برای سنجش و ارزیابی قوانین و مقررات جمعیتی دولت برای این نظام آشکار می‌کند.

اصل تناسب به‌عنوان یکی از اصول کلی حقوقی، اعمال اقتدار و اختیارات دولت را در چارچوب موازین قانونی مهار می‌کند. این اصل اجازه نمی‌دهد، دولت و مقامات عمومی با این توجیه که اقتدارات ویژه دارند

از موقعیت خود سوءاستفاده کرده و بیش از حد در حوزه‌ی خصوصی مداخله کنند (برلیان، ۱۳۹۶: ۸۷ و ۸۸؛ رستمی و سلیمی، ۱۳۹۷: ۱).

تناسب و تعادل بین اقدامات و اهداف قانونی دولت جوهره‌ی اصل تناسب است. به بیان دقیق‌تر، اصل تناسب اقتضا می‌کند که پاسخ حقوقی به مشکل باید با ماهیت و شدت مشکل تناسب داشته باشد. درواقع، اصل تناسب وسیله‌ای برای ایجاد تعادل بین اقدامات و اهداف دولت است (Kavanagh, 2009: 233)

بنابراین می‌توان از اصل تناسب برای ارزیابی شایستگی قوانین و مقررات جمعیتی دولت با اهداف سیاست‌های جمعیتی استفاده کرد. صرف قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری جمعیتی در موضوع فرزندآوری کافی نیست، بلکه باید قوانین و مقررات با اهداف جمعیتی کشور متناسب باشد. اصل تناسب اصلی ساختارمند است که می‌تواند تناسب قوانین و مقررات با اهداف جمعیتی را ارزیابی کند (Thomas, 77: 2000).

بدیهی است سیاست‌های جمعیتی و قوانین مربوط به فرزندآوری خانواده‌ها مربوط به حوزه‌ی خصوصی است و به یقین مداخله‌ی دولت در این حوزه‌ی خصوصی تبعاتی دارد. منتها شناسایی اصل تناسب -شاخص حاکم بر مداخلات دولت در نهاد خانواده- موجب می‌شود که کمترین آسیب بر نهاد خانواده وارد شود، زیرا محال است هم اهداف دولت درباره‌ی نظام جمعیتی مطلوب محقق شود و هم از مداخله در نهاد خانواده بپرهیزد.

۱. اصل تناسب یکی از اصول کلی حقوقی و مبنایی برای نظارت اعمال دولت برای اولین بار در حقوق عمومی آلمان شناخته و استفاده شد؛ این اصل یکی از اصول مهم عمل دولت شناخته شد، اما اعمال اصل تناسب محدود به این کشور نشده و از آنجا به سایر نظام‌های حقوقی مانند فرانسه، کانادا، انگلستان و آمریکا راه یافته است. در مباحث حقوق عمومی، اصل تناسب در کنترل صلاحیت‌های اختیاری مقامات عمومی مطرح می‌شود، اما در اینجا ناظر به مداخله‌ی دولت در نهاد خانواده بحث خواهد شد (مرادی برلیان و زارعی، ۱۳۹۳: ۱۵۰).



رعایت اصل تناسب موجب می‌شود که سیاست‌های تقنینی جمعیتی دولت با اهداف سیاست‌های کلان جمهوری اسلامی ایران و قانون اساسی سازگار باشد. از این رو، به نظر نگارندگان اصل تناسب - که یکی از شاخص‌های مطلوب دولت در بحث سیاست‌های جمعیتی و فرزندآوری است - کارایی فراوانی دارد. طبق این اصل، می‌توان میزان صحت سازوکارهای اتخاذی مربوط به امر جمعیتی و فرزندآوری دولت را ارزیابی کرد. در واقع، اصل تناسب اقتضا می‌کند، قوانین و مقررات جمعیتی متناسب با ساختار جمعیت کشور و در راستای اهداف سیاست‌های جمعیتی کشور برای تحقق نظام جمعیتی مطلوب وضع شود. اگر قوانین و مقررات جمعیتی دولت با ساختار جمعیت کشور متناسب باشد، به یک رشد متعادل جمعیتی و مطلوب دست خواهیم یافت.

#### ۵-۴- اثربخشی قوانین جمعیتی

میزان دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده را اثربخشی<sup>۱</sup> می‌گویند. اثربخشی قوانین از ویژگی‌های اصلی نظام حقوقی است. در واقع، مهم‌ترین ملاک ارزیابی مطلوبیت قوانین و مقررات جمعیتی میزان اثربخشی آنهاست (واعظی و موسوی، ۱۳۹۱: ۴).

اثربخشی قوانین یکی از شاخص‌های حاکم بر قوانین و مقررات جمعیتی است، بدین معنا که قوانین و مقررات فرزندآوری تا چه میزان توانسته اهداف سیاست‌های جمعیتی کلان کشور را تأمین کند. اگر نظام جمعیتی کشور به اهداف جمعیتی خود نرسد، بدان معناست که قوانین و مقررات تقنینی شده، مؤثر و کارا نبوده است. اثربخشی قوانین و مقررات جمعیتی هنگامی حاصل می‌شود که الف) نیازهای جمعیتی کشور به درستی تبیین شود؛ ب) قوانین و مقررات مناسبی برای رفع نیازهای جمعیتی کشور تقنین شود؛ ج) قوانین و مقررات وضع شده، به درستی در مناطق مختلف کشور اجرا شود؛ د) ارزیابی مناسبی از قوانین و مقررات جمعیتی انجام شود تا در نهایت به دستیابی اهداف جمعیتی منجر شود. آن زمان است که می‌توان ادعا کرد، شاخص اثربخشی در تقنین سیاست‌های جمعیتی لحاظ شده است. بنابراین اگر مداخلات و برنامه‌ریزی‌های جمعیتی دولت مؤثر واقع شود و رشد جمعیت کشور از سیاست‌گذاری جمعیتی دولت پیروی کند، از وقوع رشد منفی جمعیتی پیشگیری شده و در نهایت به یک رشد متعادل جمعیتی دست خواهیم یافت. در این صورت می‌توان از به هم خوردن موازنه‌ی ساختار سنی جمعیت جلوگیری کرد.

## جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

سیر تحول سیاست‌های جمعیتی و قوانین ناظر به آن نشان می‌دهد که دولت جمهوری اسلامی ایران مدام سیاست‌های جمعیتی را تغییر داده و سه دوره‌ی متفاوت را پشت سر گذاشته است. البته این قوانین و مقررات با آسیب‌هایی همراه بوده که مانع تحقق اهداف سیاست‌های جمعیتی جمهوری اسلامی ایران شده است؛ چراکه دولت از این مهم غافل شده که سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری باید متناسب با شاخص‌های مطلوب حمایتی و اثربخشی تدوین شود. در مقاله‌ی پیش‌رو، از آنجا که بازنگری و تجدیدنظر در قوانین و مقررات جمعیتی برای نیل به نظام جمعیتی مطلوب لازم و ضروری است، برخی قوانین و مقررات جمعیتی آسیب‌شناسی شد و برای رفع آن و رسیدن به نظام جمعیتی مطلوب شاخص‌هایی شناسایی شد که از نوآوری‌های این پژوهش است. مشکلات و آسیب‌های بسیاری در قانون‌گذاری جمعیتی ایران وجود دارد که آشفتگی و منسجم نبودن قوانین، تبعیض در اعطای تسهیلات، ضمانت اجرا نداشتن تحقق مزایا و حقوق مرخصی زایمان و بار مالی سنگین آن برای دولت، بی‌توجهی به آمایش سرزمینی و تراکم جمعیت از جمله‌ی این آسیب‌هاست. این آسیب‌ها موجب شده، قوانین و مقررات همگام در راستای تحقق سیاست‌های مطلوب جمعیتی جمهوری اسلامی ایران همسو نباشد.

نتایج به‌دست‌آمده در این نوشتار، نظام راهکارهایی را پیشنهاد می‌دهد که اگر قوانین و مقررات ناظر به سیاست‌های جمعیتی از این شاخص‌های مطلوب پیروی کند، از وقوع رشد منفی جمعیتی پیشگیری کرده و درنهایت یک رشد متعادل جمعیتی به دست می‌آید، زیرا صرف تصویب قوانین و مقررات موجب تحقق نظام جمعیتی مطلوب نمی‌شود، بلکه بیش از هر چیز باید شاخص‌هایی حاکم باشد که مطلوبیت قوانین و مقررات را ارزیابی کند. مصالح عامه، منطقه‌گرایی جمعیتی، اصل تناسب و اثربخشی از جمله شاخص‌های مطلوبی هستند که نگارندگان با توجه به آسیب‌شناسی قوانین جمعیتی آنها را شناسایی کرده‌اند:

**الف) مصالح عامه:** با توجه به ماهیت متغیر جمعیت باید شرایط، موقعیت‌های زمانی و مکانی و مصلحت کشور رصد مستمر شود و براساس این رصد مستمر و دوراندیشی‌های دقیق قانون‌گذاری شود. از این‌رو، باید در تقنین قوانین مصلحت‌سنجی لحاظ شود.

**ب) منطقه‌گرایی جمعیتی:** وضعیت تراکم جمعیت و توزیع نامتعادل آن و محدودیت منابع مالی دولت از جمله عللی است که نگارندگان را به معیار منطقه‌گرایی جمعیتی رهنمون ساخت؛ به‌علاوه در سایر دولت‌های جهان، منطقه‌گرایی جمعیتی راهبردی مؤثر در سیاست‌های جمعیتی شناخته شده است. توجه به قوانین و مقررات جمعیتی در ایران نشان داد که به آمایش سرزمینی

و منطقه‌گرایی توجه چندانی نشده است، زیرا باید بر اساس نیازها و مسائل اجتماعی در هر منطقه سیاست‌ها و ابزارهای خاص آن منطقه را به کار برد. به این ترتیب نمی‌توان برای تمام مناطق کشور با وجود تفاوت‌های متعدد اقلیمی، اجتماعی، فرهنگی و امنیتی یک سیاست تقنینی واحد و یکسان را لحاظ کرد. بنابراین در نظام جمهوری اسلامی ایران با بهره‌گیری از ظرفیت این شاخص می‌توان از به هم خوردن موازنه‌ی ساختار جمعیتی کشور جلوگیری کرد. حتی اگر رویکرد قوانین و مقررات بر افزایش جمعیت باشد، چون در شهرهای بزرگ و روستاهای محروم به دلیل فقدان ساختارهای مناسب، انگیزه و امکان فرزندآوری بیشتر نیست، سیاست‌های جمعیتی دولت موفق نخواهد بود. (ج) اصل تناسب: با توجه به نقاط ضعف و آسیب‌های مسائل جمعیتی در سیاست‌ها و قانون‌گذاری‌های جمهوری اسلامی ایران، بهره‌گیری از ظرفیت اصل تناسب که یکی از شاخص‌های مطلوب دولت در بحث سیاست‌های جمعیتی و فرزندآوری است، ضرورت دارد. براساس اصل تناسب قوانین و مقررات جمعیتی متناسب با ساختار جمعیت کشور وضع می‌شود به گونه‌ای که کمترین آسیب به خانواده‌ها و جامعه وارد شود.

۵۵

(د) اثربخشی قانون‌گذاری و مقررات‌گذاری: سیاست‌های تقنینی جمعیتی به دو شکل مستقیم و غیرمستقیم انجام می‌شود. این سیاست‌ها در کشورهای توسعه‌یافته بیشتر معطوف به سیاست‌های تقنینی غیرمستقیم است؛ چراکه قوانین غیرمستقیم در سیاست‌های جمعیتی مطلوب اثربخشی بیشتری دارد.

## منابع

- ◀ امانی، مهدی، (۱۳۸۸). جمعیت‌شناسی عمومی ایران، تهران: سمت.
- ◀ ایزدی، حسن، (۱۳۸۰). تبدیل روستا به شهر و نقش آن در توسعه روستایی، (پایان‌نامه دکتری جغرافیا و برنامه‌ریزی روستایی، تهران، دانشگاه تربیت مدرس).
- ◀ جاوید، محمدجواد و مریم مهاجری، (۱۳۹۷). «مبانی مداخله دولت در نهاد خانواده در نظام حقوقی ایران»، مطالعات راهبردی زنان، ش ۸۲.
- ◀ حبیب‌نژاد، احمد و همکاران، (۱۳۹۶). «خانواده محوری در نظام مالیاتی با تأکید بر نظام حقوق مالیاتی ایران»، مطالعات جنسیت و خانواده، سال ۵، ش ۲.
- ◀ خمینی، سید روح‌الله، (۱۳۷۸). صحیفه امام، تهران: موسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی.
- ◀ رستمی، ولی و حمیدرضا سلیمی، (۱۳۹۷). «اصل تناسب در نظارت قضایی بر اعمال صلاحیت‌های اختیاری در حقوق اداری انگلستان»، مطالعات حقوق عمومی، تهران: دانشگاه تهران، دوره ۴۸، ش ۴.
- ◀ رضوانی، محمدرضا، (۱۳۸۱). «تحلیل عملکرد سیاست‌های آمایش ملی و منطقه‌ای در رابطه با افزایش جمعیت در استان سمنان»، پژوهش‌های جغرافیایی، تهران: دانشگاه تهران، ش ۴۲.
- ◀ زنجانی، حبیب‌الله، (۱۳۷۱). بررسی باروری در ایران، تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی در ایران.
- ◀ سوختانلو، زهرا و اعظم رحمت‌آبادی، (۱۳۹۲). «تجدید نسل شیعه، تهدید جامعه ایران»، معرفت، قم: ش ۱۸۹.
- ◀ سیاح، مونس و همکاران، (۱۳۹۱). «بررسی اهمیت زمان در اعمال سیاست‌های جمعیتی با استفاده از مدل پویایی سیستم»، مطالعات راهبردی زنان، ش ۵۵.
- ◀ شیخی، محمدتقی، (۱۳۷۹). جمعیت و تنظیم خانواده، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- ◀ طباطبایی مؤتمنی، منوچهر، (۱۳۸۷). حقوق اداری، تهران: سمت.
- ◀ عظیم‌زاده اردبیلی، فائزه و زهرا جلالی، (۱۳۹۷). «آسیب‌شناسی سیاست کنترل موالید و قانون تنظیم خانواده»، فقه و حقوق خانواده (ندای صادق)، ش ۶۸.
- ◀ عظیم‌زاده اردبیلی، فائزه و انسیه خدایی، (۱۳۹۱). «فرهنگ کنترل موالید و فرهنگ اجتماعی»، فقه و حقوق خانواده (ندای صادق)، ش ۵۷.
- ◀ علیی، محمدرولی، (۱۳۹۴). «نقش جمعیت و سیاست‌های جمعیتی در استحکام ساخت درونی قدرت نظام جمهوری اسلامی ایران»، آفاق امنیت، ش ۲۸.
- ◀ غمامی، محمدمهدی و حسین عزیزی، (۱۳۹۳). «بایسته‌های تغییر سیاست‌های تقنینی جمعیتی جمهوری اسلامی ایران»، مطالعات راهبردی زنان، ش ۶۶.
- ◀ کاتوزیان، ناصر، (۱۳۹۴). حقوق خانواده، تهران: شرکت سهامی انتشار.

- ◀ کریمی، عبدالعلی، (۱۳۹۳). «سیر تحول کنترل جمعیت در ایران»، سیاست کلان، ش ۳.
- ◀ کلانتری، صمد، (۱۳۷۸). جمعیت و تنظیم خانواده، اصفهان: فروغ ولایت.
- ◀ گزارش شورای عالی انقلاب فرهنگی، (۱۳۹۳). «ساختار و روند جمعیتی ایران و لزوم تجدیدنظر در سیاست‌های جمعیتی»، سیاست کلان، ش ۳.
- ◀ متین، عطاءالله و ژاله دونلو، (۱۳۸۳). جمعیت و تنظیم خانواده در جمهوری اسلامی ایران، تهران: فوران.
- ◀ محمدی، محمد جواد، (۱۳۸۹). «تحولات جمعیتی، چالش‌های پیش‌رو و لزوم تجدیدنظر در سیاست‌های جمعیتی ایران»، برداشت دوم، ش ۱۱ و ۱۲.
- ◀ مشفق، محمود و همکاران، (۱۳۹۱). «چشم‌انداز تحولات جمعیتی ایران: لزوم تجدیدنظر در سیاست‌های جمعیتی»، مطالعات راهبردی زنان، ش ۵۵.
- ◀ ملک افضلی اردکانی، محسن و محمدعلی هاشمی، (۱۳۹۴). «مبانی فقهی سیاست‌های جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر اندیشه‌های مقام معظم رهبری»، حکومت اسلامی، ش ۷۶.
- ◀ معزی، اسدالله، (۱۳۷۱). مبانی جمعیت‌شناسی، تهران: آوای نور.
- ◀ مرادی برلیان، مهدی و محمدحسین زارعی، (۱۳۹۳). «مفهوم و جایگاه اصل تناسب در حقوق اداری با نگاه ویژه به نظام حقوقی اتحادیه اروپایی»، تحقیقات حقوقی، ش ۶۶.
- ◀ موسی زاده، رضا، (۱۳۸۴). حقوق اداری، تهران: میزان.
- ◀ مهاجرانی، علی‌اصغر، (۱۳۸۹). «ناهماهنگی در توزیع مکانی جمعیت ایران»، جمعیت، ش ۷۱ و ۷۲.
- ◀ مهزیار، امیر هوشنگ، (۱۳۹۳). «جمعیت ایران و تحولات آن در نیم‌قرن گذشته»، سیاست کلان، ش ۳.
- ◀ واعظی، احمد و غلامرضا موسوی، (۱۳۹۱). «پژوهشی در کارآمدی نظام جمهوری اسلامی»، علوم سیاسی ش ۵۹.
- ◀ یاراحمدی خراسانی، مهدی، (۱۳۹۳). «گفتمان الگو»، دو ماهنامه الگوی اسلامی-ایرانی پیشرفت، ش ۴.

► *Chin, Anthony, Alfred Choi, (1998). Law, Social Sciences, and Public Policy: Towards a Unified Framework, NUS Press.*

► *Demeny, paoul (2003), POPULATION POLICY, IN P Demeny,& G Mc-Nicol, Encyclopedia of POPULATION, NEWYORK: Macmillan refrence usa*

► *Herington,j(1989),Planning Processes: an introduction for geographers:Towards a Unified Framework, NUS press*

► *Kavanagh, Aileen, (2009). Constitutional review Under the UK human rights*

act, Cambridge university Press

- Lars-Erik Borgegard, Johan Hakansson(1998), Concentration and Dispersion Of Immigrants in Sweden, Toronto Canadian Geographer Diter k Muller, vol42
- Thomas, Robert (2000). legitimate expectations and proportionality in Administrative law, oxford-Portland, Oregon
- UNCHS, (1985), POPULATION DISTIBURATION ANDURBANIZATION: A Review ofpolicy option
- Weeks, J.R(2002), POPULATION: an introduction to concepts and issues, 8<sup>th</sup> editin, USA, Wadworth
- <http://divan-edalat.ir/aho-detail/8940>
- <http://www.hawzeh.net>
- <https://www.isna.ir/news/97072815553/>
- <http://rc.majilis.ir>
- <http://mehrkhane.com>
- <https://www.mizanonline.com/fa/news/410247>.
- <https://www.sabteahval.ir>
- <https://www.amar.org.ir>