

## بایسته‌های تغییر سیاست‌های تقنینی جمعیتی جمهوری اسلامی ایران

سید محمد مهدی غمامی \*

حسین عزیزی\*\*

### چکیده

مسئله‌ی جمعیت یکی از موضوعات موردنظر برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران در هر جامعه‌ای است. امروزه، مقوله‌ی جمعیت تنها به عنوان یک موضوع مجرد مطرح نیست، بلکه این امر یک مسئله‌ی سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و امنیتی گسترده و پیچیده است که باید به همه‌ی جوانب آن جامع و صحیح نگریسته شود. مشکل جمعیتی ایران تنها در کاهش نرخ رشد خلاصه نمی‌شود بلکه توزیع نامتناسب جمعیت و تراکم بالای برخی مناطق و شهرها نیز وجود دارد. به نظر می‌رسد که علت اصلی کاهش نرخ رشد ایران هم ریشه در این امر دارد. از این رو در سیاست‌گذاری‌ها باید به این مطلب توجه وافر گردد. در این میان اهمیت سیاست‌های غیرمستقیم تقنینی ناظر به جمعیت بسیار بیشتر از سیاست‌های مستقیم است و هر دوی این سیاست‌ها باید با تمرکز بر اصل تناسب و منطقه‌گرایی انجام شود. در واقع با توجه به محدودیت منابع مالی دولت و لزوم اقدامات مؤثر برای افزایش جمعیت، قانون‌گذاران و سیاست‌گذاران می‌بایست به آثار قوانین و مقررات عمومی کشور توجه کنند. بدین ترتیب هم ضریب موفقیت این سیاست‌ها افزایش می‌یابد و هم علاوه بر افزایش جمعیت به توزیع موزون و متناسب آن نیز کمک می‌شود.

### واژگان کلیدی

جمعیت، سیاست‌های جمعیتی، عدم تعادل جمعیتی، نرخ رشد، منطقه‌گرایی.

\* - استادیار و عضو هیئت علمی گروه حقوق عمومی دانشگاه امام صادق (ع)

ghamamy@isu.ac.ir

\*\* - دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه علامه طباطبائی hosein.azizi313@yahoo.com

## مقدمه

طبق نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰، نرخ رشد جمعیت ایران از ۱,۶۲ درصد در سال ۱۳۸۵ به رقم ۱,۲۹ درصد در سال ۱۳۹۰ کاهش یافته است و بعد خانوار از ۴,۰۳ نفر در سال ۱۳۸۵ به رقم ۳,۵۵ نفر در سال ۱۳۹۰ رسیده است (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی مرکز آمار ایران، ۱۳۹۱: ۲۴). بر اساس مطالعات جمعیت‌شناسی و دیدگاه‌های جمعیت‌شناسان با تداوم روند فعلی باروری، رشد جمعیت کشور در حدود سال‌های ۱۴۲۰ - ۱۴۱۵ به صفر خواهد رسید، رشد جمعیت منفی شده و ساختار جمعیت در ۲۰ سال آینده به سمت سالخوردگی خواهد رفت (مقدمه طرح قانون جامع جمعیت و تعالی خانواده، ۱۳۹۲). به علاوه گزارش‌های اخیر سازمان ملل نیز هشدار دهنده و تا حدودی نگران‌کننده است. مطابق سناریوی رشد پایین جمعیتی که سازمان ملل متحد در سال ۲۰۱۰ منتشر کرده است، اگر ایران به همین صورت به ادامه‌ی جایگزینی جمعیتی بپردازد و برنامه‌ای برای تعادل آن نداشته باشد، در ۸۰ سال آینده جمعیت ۳۱ میلیونی را تجربه خواهد کرد که ۴۷ درصد آن را سالمندان بالای ۶۰ سال در برمی‌گیرند. این در حالی است که در خاورمیانه، کشورهای عربستان و قطر نسبت به سایر کشورهای منطقه بیشترین رشد جمعیتی را دارند (United Nations Department, 2012: 126). پیش‌بینی‌ها نشان می‌دهد که جمهوری اسلامی ایران در ۵۰ سال آینده وضعیت مطلوبی نخواهد داشت و به سمت کاهش جمعیت پیش خواهد رفت (Ibid: 57). ضمن آنکه جمعیت جوان و

فعال کشور نیز به شدت کاهش خواهد یافت. این آمارها و گزارشات نگرانی جدی مسئولین امر را به دنبال داشته است و رهبر معظم انقلاب (عجل‌الله‌فی‌قبره‌ه) نیز چندین بار به این خطر اشاره کرده و برنامه‌ریزی و قانون‌گذاری جدی برای خروج از این وضعیت را خواستار شدند.<sup>۱</sup> از این رو در سال‌های اخیر، نهادهای مختلف کشور برای خروج از این وضعیت و رسیدن به نقطه‌ی مطلوب، توجه خود را به تنظیم سیاست‌ها - خاصه سیاست‌های تقنینی که ارزش لازم‌الاجرا و رویکردی برای قوانین و مقررات عمومی دارند - جهت ارتقا و افزایش نرخ باروری و جمعیت معطوف کرده‌اند. حال که کشور در تلاش برای بازطراحی سیاست‌ها و قوانین جمعیتی تازه‌ای است، ابتدایی‌ترین سؤال این است که قوانین و سیاست‌های در نظر گرفته شده برای افزایش جمعیت، به چه نحو باید باشند؟ چه نوع قوانین تشویقی باید وضع شود؟ و اصلاً آیا صرف وضع قوانین و مقررات تشویقی کافی است و

۱- مقام معظم رهبری تاکنون بارها و بارها بر لزوم افزایش جمعیت و برنامه‌ریزی بر این امر تأکید کرده‌اند. به برخی از بیانات ایشان اشاره می‌شود:

«ما باید این را بدانیم چه کار داریم می‌کنیم. یعنی واقعاً این آسیب‌ها را بفهمیم. مسئله‌ی جمعیت یکی از خطرانی که وقتی انسان درست به عمق آن فکر می‌کند، تن او می‌لرزد، این مسئله‌ی جمعیت است؛ ... مسئله‌ی جمعیت را جدی بگیرید؛ جمعیت جوان کشور دارد کاهش پیدا می‌کند. یک جایی خواهیم رسید که دیگر قابل علاج نیست. یعنی مسئله‌ی جمعیت از آن مسائلی نیست که بگوییم حالا ده سال دیگر فکر می‌کنیم؛ نه، اگر چند سال بگذرد، وقتی نسل‌ها پیر شدند، دیگر قابل علاج نیست» (بیانات در دیدار اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی مورخ ۱۳۹۲/۰۹/۱۹)

«محدود کردن نسل، برای کشور ما یک خطر بزرگی است. ما در منطقه‌ی خطر مبالغ زیادی پیش رفتیم، باید برگردیم؛ می‌توانستیم جلوی این کار را بگیریم، نگرقتیم. آنچه که متخصصین و کارشناسان، با نگاه‌های علمی، با دقت علمی بررسی کرده‌اند، ما را به این نتیجه می‌رساند که با این روند کنونی، کشور در آینده دچار مشکل فراوان خواهد شد؛ کشور دچار پیری عمومی خواهد شد.»

(بیانات در دیدار با مسئولان نظام مورخ ۱۳۹۲/۰۴/۳۰)

یا اینکه باید به فکر چاره‌ی دیگری بود؟ سؤال اساسی‌تر و مهم‌تر این است که دلیل و علت کاهش جمعیت ایران چه بوده است؟ و آیا مشکل جمعیتی ایران فقط در کاهش رشد جمعیت خلاصه می‌شود و یا اینکه ابعاد پنهانی دیگری نیز دارد؟

برای پاسخ‌گویی به این سؤالات و سؤالاتی از این قبیل ابتدا باید سیاست‌های جمعیتی، مفهوم و انواع آن بررسی شود.

### ۱- مفهوم سیاست‌های جمعیتی

سیاست‌گذاری جمعیت یکی از انواع سیاست‌گذاری‌ها در جهان معاصر است که جمعیت را موضوع خود قرار داده و ضمن بررسی آن از جهات مختلف، تحولات جمعیت را در ارتباط با سایر موضوعات کلان یک جامعه، بررسی می‌کند. سیاست‌های جمعیتی مجموعه‌ای از اصول و تدابیر و تصمیمات مدون جمعیتی است که از سوی دولت‌ها اتخاذ می‌شود و حدود فعالیت‌های دولت را در ارتباط با مسائل جمعیتی و یا اموری که نتایج جمعیتی را به دنبال دارند، تعیین می‌کند (باراحمدی خراسانی، ۱۳۹۳: ۵۷). این سیاست‌ها فقط برای کنترل آهنگ رشد جمعیت اتخاذ نمی‌شوند بلکه دایره‌ی وسیع‌تری از مسائل و مشکلات جمعیتی را دربرمی‌گیرند (تمنا، ۱۳۸۰: ۲۳۱). در واقع هدف این سیاست‌ها حفظ تعادل پویای ساختار کلی جمعیت است (گزارش شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۹۳: ۶۴). این سیاست‌ها خاصه وقتی در عرصه‌ی عمومی کشور لازم‌الاتباع شده و نظام قوانین و مقررات کشور را دربرمی‌گیرد ضمن تأمین منافع عمومی، کارکرد دولت را در قالب

نظریه‌های حقوق عمومی تحت عنوان سیاست‌های تقنینی کشور سازمان خواهد داد (Chin & Choi, 1998:3). بر این اساس هدایت، نظارت و الزام حقوقی نهادهای عمومی و شبه عمومی برای صیانت از منافع اجتماعی - که در اینجا جلوگیری از پیری جمعیت<sup>۱</sup> است، ممکن خواهد شد. به این ترتیب می‌توان سیاست‌های جمعیتی را به دو نوع مستقیم و غیرمستقیم تقسیم کرد. سیاست‌های مستقیم شامل تشویق موالید و مبارزه با مرگ‌ومیر و بسته‌های تشویقی و سیاست‌های غیرمستقیم مانند افزایش یا کاهش میزان مشارکت زنان در فعالیت‌های اقتصادی جامعه (سوختانلو و رحمت آبادی، ۱۳۹۲: ۴۸). سیاست‌های تقنینی جمعیت ناظر به تضامین و مقرراتی است که به نحو نوعی، عام‌الشمول، واضح و پایش‌پذیر در مفاد الزامات حقوقی این دو قسم را از نهادهای دولتی و عمومی به معنای عام مطالبه خواهد کرد. در واقع نظریه‌ی حقوق عمومی دولت را در ثقل توجه قرار داده، چنان‌که در مرحله‌ی اول، برای اولین بار دولت از سال‌های ۱۳۴۱ به مسائل جمعیتی توجه کرد (کلانتری، ۱۳۷۸: ۱۳). در برنامه‌ی سوم عمرانی، به مسئله‌ی جمعیت توجه و در سال ۱۳۴۶ واحدی به نام «بهداشت و تنظیم خانواده» در وزارت بهداشتی وقت تأسیس شد. در مرحله‌ی دوم و پس از مدت کوتاهی که سیاست‌های تنظیم خانواده به بوته‌ی فراموشی سپرده شد، از سال ۱۳۶۸، به خاطر رشد بالای جمعیتی، این موضوع دوباره در دستور کار قرار گرفت (کلانتری، ۱۳۷۸: ۱۳). با توجه به اینکه نرخ تحول جمعیت در ایران حاصل دو مرحله سیاست‌گذاری

1 - Population aging

گذشته است، لازم است با توجه به سیاست‌گذاری‌های موجود، بایسته‌های آتی رشد جمعیت مطلوب را طرح‌ریزی کرد.

## ۲- تحلیل تاریخی سیاست‌های تقنینی جمعیت و مبانی آن

شرایط اجتماعی و روانی ناشی از انقلاب و جنگ تحمیلی باعث تشویق ازدواج و افزایش باروری شد. حاصل این شرایط، افزایش چشمگیر نرخ رشد جمعیت بود که در سرشماری ۱۳۶۵ دیده شد (مهریار، ۱۳۹۳: ۳۲). اگرچه این افزایش رشد جمعیت در ابتدا با استقبال مقامات وقت کشور روبه‌رو شد، ولی مشکلات تأمین غذا، امکانات آموزشی و خدمات بهداشتی - درمانی یک جمعیت بزرگ و در حال رشد، به زودی توجه مسئولان برنامه‌ریز کشور را به لزوم احیاء سیاست تنظیم خانواده و تحدید موالید جلب کرد. برنامه‌ی جدید تنظیم خانواده که در سال ۱۳۶۷ رسماً اعلام و به عنوان جزئی از اولین برنامه‌ی توسعه‌ی اقتصادی و اجتماعی کشور به مرحله‌ی اجرا گذاشته شد، با استقبال عمومی غیر منتظره‌ای روبه‌رو شد و توانست در سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۶۵ نرخ زادوولد را بسیار کاهش دهد. این کنترل جمعیت از مهم‌ترین اهداف برنامه‌های توسعه‌ی 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 موالید کشور در قانون برنامه‌ی اول توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران قرار گرفت (لایحه‌ی برنامه اول توسعه اقتصادی، ۱۳۶۸). در حقیقت عامل ازدیاد شدید جمعیت در برنامه‌ی اول توسعه، عاملی بازدارنده در راه توسعه‌ی

کشور تلقی می‌شد و سیاست‌های کنترل موالید در این برنامه، پاسخی به این تلقی نادرست به‌شمار می‌آمد. مخالفت نکردن و حتی حمایت برخی رهبران مذهبی به برنامه‌های تنظیم خانواده‌ی دولت مشروعیت بخشید و این مشروعیت، زمینه‌ساز اقدامات و وضع قوانینی برای تحدید نسل شد که با ایجاد شورای «تحدید موالید» در وزارت بهداشت در سال ۱۳۳۸ شروع و برنامه‌های تشویقی کنترل جمعیت و محرومیت فرزند چهارم از برخی امتیازات اقتصادی و اجتماعی اجرایی شد و با تصویب «قانون تنظیم خانواده و جمعیت» مورخ ۱۳۷۲/۲/۲۶ و تأیید شرعی و دستوری ۱۳۷۲/۳/۲ شورای نگهبان به اوج خود رسید. این قانون که مهم‌ترین قانون در اجرای سیاست تحدید نسل و کاهش نرخ باروری به‌شمار می‌رود، انگیزه‌ها و پاداش‌های متعلق به خانواده‌های پرولاد را از فرزند سوم به بعد قطع و مبانی قانونی مشخصی برای اعمال سیاست‌های کنترل موالید و اجرای برنامه‌های تنظیم خانواده با تقسیم کار ملی برای دستگاه‌ها فراهم ساخت و در کنار این اقدامات، اشتغال زنان را نیز به شدت دنبال کرد. این سیاست‌ها در قوانین بیمه‌ای، خدمات کشوری و برنامه‌های توسعه نیز با همان شدت و حدت دنبال شد. کوشش برای بهبود موقعیت اجتماعی زنان از طریق افزایش سطح دانش آنها و مشارکت جدی‌تر ایشان در امور اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور، تأکید بر آموزش و افزایش آگاهی بانوان در مقاطع سنی که بالقوه قدرت باروری دارند، در زمینه‌ی مزیت‌های کنترل باروری، تأمین و توزیع گسترده‌ی وسایل پیشگیری از بارداری در سطح مناطق جغرافیایی به

ویژه روستاها و مناطق محروم کشور، لغو کلیه قوانین، مقررات و امتیازات اقتصادی، اجتماعی مشوق خانواده‌های پرجمعیت و تقویت برنامه‌های بهداشت باروری با تکیه بر خدمات تنظیم خانواده از طریق رابطین بهداشت تنها برخی از اقدامات و قوانین مقرر در این برنامه‌ها بودند (مستندات برنامه‌ی دوم توسعه اقتصادی، ۱۳۷۲).

برنامه‌های بهداشت باروری از جمله برنامه‌های دوران تحدید نسل است که وزرات بهداشت به صورت بی نظیری آن را اجرا کرد. بهداشت باروری در کاربرد وسیع و جهانی‌اش به سلسله رفتارهایی اشاره دارد که هدف اصلی‌شان ایمن‌سازی روابط جنسی است. از آنجا که روابط می‌تواند به بارداری منتهی شود، این دستورات و رفتارها، بهداشت باروری نامیده شده‌اند. پس بهداشت باروری، قبل و بعد از آن را نیز شامل می‌شود (شیخی، ۱۳۷۹: ۶۵). وزرات بهداشت در راستای مأموریت محوله‌ی خود، با راه اندازی خانه‌های سلامت و بهداشت، فاصله‌گذاری بین زایمان‌ها را از طریق گسترش دسترسی به وسایل مدرن پیشگیری از باروری‌های ناخواسته، وازکتومی داوطلبانه برای مردان متقاضی و مانند آنها انجام داده است. بیمارستان‌ها، عمل وازکتومی و توبکتومی را رایگان انجام می‌دادند. سیاست‌های موسوم به کنترل جمعیت، به گونه‌ای بود که بعدها، حتی شرط اصلی مساعدت کمیته‌ی امداد هم، ارائه‌ی برگ تنظیم خانواده دانسته شد و در سوم بهمن ۱۳۷۲ کمیته‌ی امداد اعلام کرد: «کلیه‌ی خانواده‌های کم‌بضاعت صاحب سه فرزند که قدرت باروری دارند، تنها پس از وازکتومی و توبکتومی و ارائه‌ی مدرک از سوی



بایسته‌های تغییر سیاست‌های تقنینی جمعیتی جمهوری اسلامی ایران

مراکز بهداشت می‌توانند زیر پوشش کمیته‌های امداد درآیند». در روستاها، قرص‌های ضد بارداری و توبکتومی بیشترین سهم را در بین روش‌های تنظیم خانواده داشتند. کاندوم و آمپول نیز از روش‌هایی بود که در روستاها، استفاده می‌شد و حتی این قرص‌ها رایگان و از محل ردیف بودجه‌ی کل کشور - متمرکز در سهم وزارت بهداشت - در اختیار اهالی محل قرار می‌گرفت (کریمی، ۱۳۹۳: ۹۶).

### ۳- آسیب‌شناسی سیاست‌های تقنینی تحدید نسل

نتایج سرشماری‌های اخیر نشان می‌دهد، روند تحولات جمعیتی کشور با آنچه در قانون توسعه آمده است، انحرافی چشمگیر دارد. تبدیل تلویحی شعار «تنظیم جمعیت» به «کنترل جمعیت» و سپس «کاهش جمعیت» مهم‌ترین نشانه‌ی انحراف سیاست مزبور است. این انحراف با تأثیرپذیری از فرهنگ غیربومی فردگرایی و آزادی‌خواهی خارج از خانواده و جای‌گیری گفتمان «توسعه» و «رفاه» طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۶ وارد مرحله‌ی جدیدی شد. تداوم این وضعیت با شعار «توسعه به مثابه آزادی» طی سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴، جامعه را تا مرز بحران‌های جدی پیش برد (نوده فراهانی و دیگران، ۱۳۹۲: ۷۹). حاصل این سیاست‌ها مطابق سرشماری عمومی نفوس و مسکن سال ۱۳۹۰ این بود که میزان باروری کل در کشور به کمتر از ۲٫۱ فرزند به ازای هر زن (حد جایگزینی) کاهش یافته است (مقدمه طرح قانون جامع جمعیت و تعالی خانواده، ۱۳۹۲). به این ترتیب جمعیت کشور به سرعت به پیری می‌گراید.

توجه به برنامه‌های پیشین جمعیت، بیانگر آن است که در تدوین این برنامه‌ها، توجه چندانی به آمایش سرزمینی و سیاست‌های «منطقه‌گرایی» نشده بود. تجویز یک نسخه‌ی درمانی برای تمام شهروندان، ولو آنکه اجمالاً مسئله‌ی مشابهی نیز داشته باشند، مغایر قواعد حقوقی خدمات عمومی به ویژه اصل تناسب<sup>۱</sup> و مبانی تمرکز زدایی<sup>۲</sup> است. چرا که باید بر اساس نیازها و مسائل اجتماعی در هر منطقه، سیاست‌ها و ابزارهای اقتضائی خاص آن منطقه به کار رود. 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. نمونه‌ی بارز این امر را می‌توان در استان‌های مرزی مشاهده کرد که به دلیل داشتن اقلیت‌های دینی، نژادی و قومی مختلف، وضعیت امنیتی خاصی داشته و تغییرات و تحولات جمعیتی در این مناطق، از بعد امنیتی مهم است؛ لذا کاهش جمعیت و به تبع آن، بر هم خوردن ساختار جمعیتی منطقه، تهدیدی برای امنیت و حتی استقلال این مناطق خواهد شد. قطعاً اگر در برنامه‌ریزی‌ها به این مسئله توجه جدی می‌شد، بسیاری از مشکلات جمعیتی امروز هرگز رخ نمی‌داد. بر اساس نظریه‌های حقوق عمومی، سیاست‌های واحد در عین سادگی موجب بقا و حاد شدن مشکلات و نیازهای عمومی می‌شود (موسی زاده، ۱۳۸۴: ۸۴).

۱ - برای اطلاع بیشتر ر.ک. طباطبایی مومنی، ۱۳۸۷: ۲۶۹ و موسی زاده، ۱۳۸۴: ۵۵

۲ - برای اطلاع بیشتر ر.ک. طباطبایی مومنی، ۱۳۸۷: ۸۰ - ۷۱

در کنار برنامه‌های کاهش جمعیت، محدودیت‌های اقتصادی به ویژه در طبقات متوسط شهری و رشد شهرنشینی در پی اجرای سیاست‌های تمرکزگرایی تقنینی - که نمود آن در شخصیت واحد دولت در ارائه‌ی خدمات عمومی به موجب مواد (۱) و (۲) قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶) ملاحظه می‌شود - موجب اولویت مسئله‌ی اقتصاد در خانواده و فردگرایی لجام گسیخته - بر خلاف تصریح اصل دهم قانون اساسی - شد. مجموعه‌ی این عوامل به همراه نظام حقوقی گسترده‌سازی شهرنشینی - که پیرو مشی عمومی هیئت وزیران در ایجاد شهرهای بالای ۳۵۰۰ نفر مطابق قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری (۱۳۶۲) حاصل شد - سواد نامتوازن و مشارکت غیر برنامه‌ریزی شده زنان در اقتصاد شد (کریمی، ۱۳۹۳: ۹۶). ممکن است تصور شود، همان‌گونه که با اجرای برنامه‌های مستقیم و غیر مستقیم، جمعیت کشور کاهش چشمگیری یافته است پس با توقف اجرای این فعالیت‌ها نیز روند کاهش جمعیت متوقف خواهد شد و دوباره جمعیت کشور رو به فزونی خواهد گذاشت. این پندار، نتیجه‌ی این امر است که فرآیند این دو، مشابه هم تصور می‌شود و عوامل دیگر کاهش جمعیت از قبیل رشد شهرنشینی، تغییر الگوهای فرهنگی و افزایش سطح تحصیلات و ... نادیده انگاشته می‌شود. حقیقت این است که توقف اجرای برنامه‌ها و سیاست‌های تحدید نسل، گام نخست این حرکت و بخشی از پازل جمعیت به شمار می‌رود و رساندن جامعه به نرخ رشد مثبت مطلوب، نیازمند گام‌های جدی است.

#### ۴- مبانی شرعی حاکم بر سیاست‌های تقنینی افزایش جمعیت

در نظریه‌ی حقوق عمومی حاکم بر نظام حقوقی ایران، دولت جمهوری اسلامی ایران بر اساس اصل چهارم قانون اساسی نمی‌تواند در طراحی موضوعات اجتماعی، اقتصادی و خانوادگی نسبت به اولویت‌های دینی بی‌تفاوت باشد. مطابق این اصل کلیه‌ی قوانین و مقررات مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی، اداری، فرهنگی، نظامی، سیاسی و غیر اینها باید بر اساس موازین اسلامی باشد. به علاوه مطابق اصل (۷۲) قانون اساسی، سیاست‌های تقنینی مدنظر قانون‌گذار باید با موازین دینی مغایرت نداشته باشد. گرچه احراز نظریه‌ی قاطع دینی درباره‌ی کنترل جمعیت، به عنوان یک پدیده‌ی اجتماعی، چندان راحت نیست، اما آگاهی دولتمردان از مندرجات متون مربوطه، یک ضرورت ناشی از روح حاکم بر قانون اساسی است که در ابتدایی‌ترین و اولین جمله از مقدمه قانون اساسی به آن اشاره شده است: «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبین نهادهای فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی جامعه‌ی ایران بر اساس اصول و ضوابط اسلامی است». به این ترتیب، اصل حاکمیت قانون ایجاب می‌کند که ارزش‌های دینی، نهادهای فرهنگی و اجتماعی را در حوزه‌ی جمعیت مبتنی بر آیات و روایات ساماندهی کند. مهم‌ترین مواردی که در این متون به آنها اشاره شده، به شرح زیر است:

الف- تشویق فراوان به امر ازدواج: تشویق و ترغیب به امر ازدواج، در

روایات متعددی تأکید شده است. روایاتی همچون:

بایسته‌های تغییر سیاست‌های تقنینی جمعیتی جمهوری اسلامی ایران

رسول خدا (ﷺ) فرمودند: «هیچ بنایی در اسلام بنیان‌گذاری نشده که نزد خدا محبوب‌تر از ازدواج باشد» (حرعاملی، ۱۴۱۳: ج ۱۴، ص ۳).

امیرالمؤمنین (علیه‌السلام) فرمودند: «تزویح کنید زیرا رسول خدا (ﷺ) فرمود: «هرکس که دوست دارد از سنت من پیروی کند به درستی که سنت من تزویج است» (همان: ص ۶).

حضرت صادق (علیه‌السلام) فرمودند: «دو رکعت نمازی که انسان متأهل می‌خواند ثوابش بیشتر از هفتاد رکعتی است که انسان مجرد می‌خواند» (همان: ص ۷).

پیامبر اکرم (ﷺ) فرمودند: «دو رکعت نمازی که فرد متأهل می‌خواند افضل است از اینکه مرد مجرد شب‌ها نماز و روزها روزه بگیرد» (همان).

ب- توصیه به ازدواج با هدف تکثیر نسل: به دلیل اهمیت بسیار این موضوع، در وسائل‌الشیعه نیز بابی با عنوان: «بَابُ اسْتِحْبَابِ الْاِسْتِیْلَادِ وَ تَكْتِیْرِ الْاَوْلَادِ» گشوده شده و روایاتی در آن ذکر شده است (همان: ص ۳).

ج- منع فرزندکشی به دلیل ترس از فقر: «وَلَا تَقْتُلُوا اَوْلَادَكُمْ خَشِیَةً اِمْلَاقٍ نَّحْنُ نَرْزُقُهُمْ وَاِیَّاكُمْ اِنَّ قَتْلَهُمْ كَانَ خِطَاً کَبِیْرًا» (اسرا: ۳۱).

د- معرفی فرزندان در دنیا به عنوان:

- زینت: «الْمَالُ وَالْبَنُونَ زِیْنَةُ الْحَیَاةِ الدُّنْیَا» (کهف: ۴۶).

- مایه‌ی استعانت و امداد: امام سجاد (علیه‌السلام) می‌فرمایند: «از سعادت مرد

این است که فرزندانی داشته باشد تا به وسیله‌ی آنها یاری و کمک شود» (کلینی، ۱۳۷۵: ج ۶، ص ۲).

- گلی از گل‌های بهشت: رسول خدا (ﷺ) می‌فرماید: «فرزند صالح، گلی از گل‌های بهشت است» (ابن بابویه، ۱۳۷۶: ج ۵، ص ۱۵۵).

- مایه‌ی مباهات پیامبر اسلام در آخرت؛ در روایتی از امام صادق (ع) به نقل از پیامبر اکرم (ﷺ) آمده است که: «فرزندانان را زیاد کنید، چرا که من فردا (روز قیامت) با فراوانی شما بر دیگر امت‌ها مباهات می‌کنم» (کلینی، ۱۳۷۵: ج ۶، ص ۲).

منظومه‌ی فوق - که تنها بخشی از آیات و روایات معتبر مربوط است و پرداختن به همه‌ی آنها خود مجالی دیگر را می‌طلبد - می‌تواند تا حدودی مبین دیدگاه اسلام به سیاست افزایش جمعیت باشد. مستفاد از این آیات و روایات در اسلام، نه تنها ازدواج یک امر پسندیده و ممدوح به شمار می‌آید بلکه تناسل و فرزندآوری نیز تأکید شده است و اصل اولی در اسلام تلاش برای تکثیر نسل و حداقل آن، جلوگیری نکردن از توالد و اقتدار جمعیتی جامعه‌ی مسلمین است (حسینی تهرانی، ۱۴۱۵: ۲۴۵؛ حرّ عاملی، ۱۴۱۲: ج ۱۹، ص ۱۵).

### ۵- سیاست‌های جمعیتی افزایش موالید

- لزوم بازمهندسی سیاست‌های جمعیتی کشور - که در حال حاضر، بیش از پیش اهمیت یافته است - اقداماتی را موجب شده که می‌توان آنها را در دو دسته‌ی کلی جای داد:

**الف - بررسی، نفی و اثبات اصل موضوع؛** از طریق ارائه‌ی شواهد آماری، سناریوهای پیش‌بینی جمعیت و نقد و تحلیل سیاست‌های جمعیتی دهه‌های

بایسته‌های تغییر سیاست‌های تقنینی جمعیتی جمهوری اسلامی ایران

گذشته و... که بیشتر در چارچوب اظهارنظرها گنجانده می‌شود (نوده فراهانی و دیگران، ۱۳۹۲: ۱۲ و ۱۳).

**ب - تلاش نهادهای قانون‌گذار برای تنظیم و تصویب برنامه‌های اصلاحی؛**  
این برنامه‌ها مشتمل بر دو بخش است: سیاست‌های سلبی به منظور حذف برنامه‌های «کنترل جمعیت»، و سیاست‌های ایجابی - تشویقی به منظور تسهیل ازدواج و ترغیب فرزندآوری؛ با تأکید بر ابتدایی‌ترین مرحله یعنی تولد نوزاد<sup>۱</sup> و قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت و خانواده در مجلس شورای اسلامی که در مورخ ۱۳۹۲/۳/۲۹ به تأیید شورای نگهبان رسید. به علاوه اینکه مجلس طرحی جدید با عنوان «قانون افزایش نرخ باروری و پیشگیری از کاهش رشد جمعیت کشور» پیشنهاد داده است، اما آنچه که بر همه‌ی این اقدامات تقدم رتبی و زمانی دارد، تعیین سیاست‌گذاری‌های دقیق و مؤثر برای رسیدن به آن سیاست‌هاست. مشکل عمده بی‌ارتباطی نظام‌مند بین سیاست‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی و قوانین مجلس شورای اسلامی در درک «سیاست‌های تقنینی» است. به این ترتیب که لازم است سیاست‌گذار به لزوم تقنینی شدن سیاست‌ها توجه کند و قانون‌گذار نیز در مقام قانون‌گذاری ملاحظات خود را در چارچوب سیاست‌ها دنبال کند تا بدین صورت بتوان به نحو جامع و مؤثری سیاست‌های مستقیم و غیر مستقیم را در قالب مفاد لازم‌الاتباع قانونی به اجرا گذاشت.

۱ - نقشه مهندسی فرهنگی کشور مصوب جلسات ۷۳۱ - ۶۹۸ (۱۳۹۱) و مصوبه راهبردها و اقدامات ملی مربوط به جلوگیری از کاهش نرخ باروری و ارتقای آن متناسب با آموزه‌های اسلامی و اقتضائات راهبردی کشور مصوب جلسات ۷۰۹ - ۷۱۲ (۱۳۹۱) شورای عالی انقلاب فرهنگی.

### ۵-۱- سیاست‌های مستقیم

چنان‌که بیان شد، منظور از سیاست تقنینی مستقیم، سیاست‌هایی است که مستقیم به امر جمعیت مربوط می‌شوند. از جمله‌ی این سیاست‌ها می‌توان، به افزایش مرخصی‌های مادران شاغل و کاهش ساعات کاری آنها و در نظر گرفتن امتیازات مختلف همانند کاهش مالیات بر درآمد و ارث خانواده‌های پرجمعیت‌تر و بهره‌مندی آنها در تراجیح و تخفیف‌های مالی و بازرگانی و تبعیض‌های مثبت عوارض محلی که ملاحظات منطقه‌گرایی را تقویت می‌کند، اشاره کرد. سیاست‌های تشویقی در این مقام جای می‌گیرند و طیف وسیعی از اقدامات را شامل می‌شوند. تحقیقات بر روی کشورها نشان می‌دهد که در ۱۸۰ کشور، ۸۱ نوع مشوق برای افزایش جمعیت به کار گرفته می‌شود (حسینی مجرد، ۱۳۹۲: ۲۳۲).

برخی از جوامع اروپایی که به علت مشکلات ناشی از جنگ جهانی اول، با مشکل کاهش جمعیت روبه‌رو شده بودند با اتخاذ این سیاست‌های تشویقی به رفع آن برآمده و دولت‌ها تلاش کردند با پاداش‌ها و محرک‌های اجتماعی و اقتصادی مناسب، خانواده‌ها را به فرزندآوری ترغیب کنند: کمک‌های اجتماعی به خانواده‌ها، کمک‌های نقدی به مادران در طول دوران بارداری، زایمان رایگان، تسهیلات در امر پذیرایی در مهدهای کودک، تخفیف به خانواده‌های پر اولاد در استفاده از وسایل حمل و نقل عمومی برخی از این نوع مشوق‌ها بود (کلانتری، ۱۳۷۵: ۱۰۵). نتایج حاکی از موفقیت نسبی این سیاست‌ها در برخی از این جوامع بوده است. ملاحظه‌ی این



بایسته‌های تغییر سیاست‌های تقنینی جمعیتی جمهوری اسلامی ایران

نتایج، سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران ما را به اعمال این سیاست‌ها در کشور رهنمون ساخته است.

در حال حاضر، در ایران با توجه به آنکه بیش از دو دهه سیاست کاهش جمعیت، اولویت اصلی مسئولان نظام بوده است و قوانین و مقررات در راستای کاهش نرخ باروری و تشویق خانواده‌ها به فرزندآوری کمتر بوده است، قوانین جامع و کاملی برای افزایش جمعیت دیده نمی‌شود؛ البته از آغاز دهه‌ی ۹۰ و با توجه به تأکیدهای چند باره‌ی رهبر معظم انقلاب (عجالت‌الله‌تعالی‌ه) تلاش‌ها و حرکت‌هایی برای تنظیم و تدوین مقرراتی به منظور تشویق خانواده‌ها به فرزندآوری بیشتر انجام شده است که مهم‌ترین آنها مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی با عنوان «راهبردها و اقدامات ملی مربوط به جلوگیری از کاهش نرخ باروری و ارتقای آن»<sup>۱</sup> بوده است که در اوایل سال ۹۱ به تصویب این نهاد رسید. این طرح مشتمل بر دو بخش است. بخش نخست آن به بیان راهبردهای کلی برای ارتقای سطح باروری جامعه می‌پردازد و بخش دوم، مشوق‌ها و امتیازاتی را در این زمینه ارائه می‌دهد و از کلی‌گویی‌ها خارج می‌شود که این امتیازات و مشوق‌ها را می‌توان در دو دسته‌ی «تأمین اجتماعی» و «اعطای تسهیلات و کمک‌های اقتصادی و اجتماعی» تقسیم‌بندی کرد.

الف) تأمین اجتماعی؛ امتیازات و مشوق‌های تأمین اجتماعی که در مصوبه‌ی شورای عالی انقلاب فرهنگی پیش‌بینی شده است، شامل موارد زیر می‌شود:

۱ - مصوبه جلسات ۷۰۹، ۷۱۰، ۷۱۱، ۷۱۰

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

- اعطای مرخصی دو هفته‌ای استحقاقی به پدر؛
  - احتساب خانه‌داری به عنوان شغل و کمک به بیمه‌ی بازنشستگی زنان متأهل خانه‌دار؛
  - امکان بازنشستگی مادران شاغل با هر میزان سابقه‌ی کار؛
- ب) اعطای تسهیلات و کمک‌های اقتصادی و اجتماعی؛ امتیازات و مشوق‌هایی که مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی پیش‌بینی کرده است، شامل موارد زیر می‌شود:

- 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 هدیه‌ی تولد فرزند به مادر به صورت سکه بهار آزادی بر مبنای سن فرزندآوری مادر؛
- افزایش حق عائله‌مندی در کلیه‌ی قوانین و مقررات استخدامی به دو برابر؛
- پرداخت پاداش اولاد به صورت ماهانه و پلکانی در کلیه‌ی قوانین و مقررات استخدامی کشور؛
- حمایت از طراحی، ساخت و واگذاری مسکن‌های چند نسلی به خانواده‌های گسترده؛

بایسته‌های تغییر سیاست‌های تقنینی جمعیتی جمهوری اسلامی ایران

● اختصاص بسته‌ی بهداشتی 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.

هرچند اعمال سیاست‌های مستقیم موفقیت نسبی داشته و همین امر گرایش به این نوع از سیاست‌ها را موجب شده است، اما توجه به چند نکته‌ی اساسی در این باره ضروری است:

- سیاست‌های تشویقی اعمال شده در دولت‌های اروپایی، طیف وسیعی از مشوق‌های کارا و مؤثر را در برمی‌گرفت که موجب سنگینی کفه‌ی ترازو به نفع فرزندآوری می‌شد. بر این اساس اگر قرار است اجرای این نوع از سیاست‌های جمعیتی به تأسی از تجربیات کشورهای دیگر اعمال شود، باید به همه‌ی جنبه‌های آن توجه کرد و مشوق‌های پیش‌بینی شده، کارایی لازم را داشته باشند. نمی‌توان انتظار داشت که با پیش‌بینی برخی مشوق‌های مادی محدود انگیزه‌ی فرزندآوری در میان جامعه به وجود آید. این در حالی است که بند ۴ ماده‌ی ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری با قرار دادن یک امتیاز بسیار حداقلی برای فرزندان (برای هر فرزند معادل ۲۰۰ امتیاز)، با صراحت حق اولاد را از جمله مزایای غیرمستمر هم محسوب کرده است. شخصی که به دلیل اشتغال ذیل قراردادهای سفید امضا و یا وضعیت قراردادی فاقد تعهد برای بقا<sup>۱</sup> امنیت شغلی ندارد و هر لحظه ممکن است با اتمام همکاری

۱ - تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری

روبه‌رو شود، با چه امیدی به فرزندآوری بیشتر فکر کند؟ حتی طبق تحقیقی که از سوی سازمان تأمین اجتماعی انجام شده است، در مدت زمان ۱۸ ماه از میان ۱۴۵ هزار زنی که از مرخصی ۶ ماهه‌ی زایمان استفاده کرده‌اند، ۴۷ هزار نفر پس از بازگشت به کار، اخراج شده‌اند (تابناک، خبر شماره ۳۹۲۸۶۱).

- مشکل دیگر چگونگی امتیازدهی دولت است؛ بدین معنی که دولت در مواقع سلب امتیاز، همه‌ی شهروندان را از یک امتیاز مشخص محروم می‌کند مانند ماده‌ی (۱) قانون تنظیم خانواده سال ۱۳۷۲، اما در مواقع امتیازدهی، تنها کارمندان خود را مشمول اعطای تسهیلات و امتیازها می‌داند. چنان که تبصره‌ی (۲) تنها امتیاز مقرر در قانون اصلاحی ۱۳۹۲ است و فقط تنها کارمندان را در برمی‌گیرد. به موجب این تبصره، برای تشویق کارمندان دولت به فرزندآوری بیشتر، مشوق‌های مادی همچون سکه در نظر گرفته شده است، اما برای سایر کارکنان دولت - که بالغ بر دو میلیون نفر هستند مشوقی اندیشیده نشده است. همین مطلب در مورد مشمولین قانون کار نیز صادق است. فارغ از میزان تأثیر، این‌گونه مشوق‌ها، این نگاه تبعیض‌آمیز بسیار محل تأمل است.

برداشتن منع بیمه‌ی فرزند چهارم با اصلاح قانون تنظیم خانواده شاید در ظاهر بتواند مشوق مؤثری محسوب شود، ولی نه در شرایطی که بر خلاف حکم ماده‌ی (۳۲) قانون برنامه‌ی پنجم توسعه، بیمه‌ها سهم ناچیز و البته گزینشی و ناپایدار از حوزه‌ی سلامت را متقبل شده‌اند.

- اعمال سیاست‌های مؤثر و مناسب تشویقی متضمن هزینه‌های بالا و گزافی است که موفقیت آنها را به میزان هزینه‌کرد دولت وابسته می‌کند. دولت فرانسه، سالانه ۸۳ میلیارد یورو، صرف حمایت از فرزندآوری می‌کند که این رقم بالاترین میزان در اروپاست.<sup>۱</sup> دولت روسیه برای فرزند اول، ۱۵ هزار دلار و برای فرزند سوم، یک خانه به والدین هدیه می‌کند. در ژاپن نیز به خانواده‌هایی که فرزند زیر ۱۵ سال دارند، ماهانه ۱۵ هزار ین کمک مالی می‌شود (خبرگزاری فارس، کد خبر 13930304001035).

- افزایش جمعیت موضوعی تحمیلی نیست، بلکه جوانان تمایل ذاتی به ازدواج و تشکیل خانواده دارند، اما مشکلات و چالش‌های موجود بر سر راه آنها مانع از این امر می‌شود؛ لذا در قدم ابتدایی باید بسترهای لازم برای آن را فراهم کرد. هر چند بیشتر کشورهای موفق در افزایش جمعیت، هم‌زمان با اعمال این سیاست‌ها، رونق اقتصادی خوبی داشته و در دوره‌ی رشد و توسعه قرار داشتند، اما نباید این‌گونه پنداشت که دولت ابتدا می‌بایست به فکر حل مشکلات اقتصادی جامعه باشد و هم و غم خود را برای رفع آن بگذارد و پس از آن، به بحث جمعیت پردازد. نادرستی این تلقی، کاملاً واضح است. جمعیت و اقتصاد، دو چیز بی‌ارتباط با یکدیگر نیستند و پیوند وثیقی با یکدیگر دارند. اصلی‌ترین و مهم‌ترین عامل رشد و توسعه‌ی اقتصادی جوامع، نیروی انسانی آنهاست. یک جامعه‌ی پیر، قطعاً نمی‌تواند اقتصادی پویا داشته باشد و برای رفع نیاز خود، مجبور به پذیرش مهاجر

1 - <http://islamwomen.net/UserFiles/farsi/keshvar>

می‌شود و این همان چیزی است که اروپای امروز به آن دچار شده است. چین رشد و شکوفایی امروز خود را در درجه‌ی اول مرهون نیروی انسانی فعال و جوان خود است که در نتیجه‌ی یک مدیریت قوی و کارآمد، توانسته است به قطب اقتصادی دنیا تبدیل شود. بنابراین بین جمعیت و اقتصاد ارتباط تنگاتنگی وجود دارد و توجه به یکی، بدون در نظر گرفتن دیگری، نتایج مناسبی در پی نخواهد داشت.

لازم به ذکر است که کاهش جمعیت تنها یکی از مشکلات جمعیتی کشور ما به شمار می‌رود و در کنار این مسئله‌ی مهم، باید به آسیب خوردن جدی ساختارهای جمعیت نیز توجه کرد. هر روز، جمعیت روستاها و حتی شهرهای متوسط و سرریز شدن جمعیت به شهرها، به شدت ساختار جمعیت را با مشکل مواجه کرده و تغییر ساختارهای جمعیتی، کاهش رشد جمعیت را موجب شده است. دلیل آن هم بسیار واضح است؛ متأسفانه در کشور ما، همواره توزیع امکانات و فرصت‌ها بسیار نامتعادل بوده است به گونه‌ای که بسیاری از مردم را مجبور کرده تا برای بهره‌مندی از این امکانات و فرصت‌های (شغلی، رفاهی، تحصیلی و...) رحل سفر را بریندند و به سوی کلان‌شهرها سرازیر شوند. طبیعتاً زندگی روستایی شرایط خاص خود را دارد و شهرنشینی به ویژه زندگی در کلان‌شهرها نیز اقتضات دیگری را می‌طلبد. این اقتضات در کنار عوامل دیگر همچون فرهنگ، اقتصاد، سیاست و... منجر به تغییر سبک زندگی می‌شود. ریشه‌ی کاهش جمعیت را نیز باید در اینجا جست‌وجو کرد. هر چند قانون‌گذاران و سیاستمداران در

بایسته‌های تغییر سیاست‌های تقنینی جمعیتی جمهوری اسلامی ایران

برهه‌ای از زمان به سمت تحدید نسل رفته و مقررات مختلفی در این باره وضع نمودند، اما امروز روشن است که رویکرد سیاستمداران در تحدید نسل کاملاً غلط و نادرست بوده و لزوم اصلاح این فرآیند و وضع قوانین و مقررات تشویقی امری اجتناب ناپذیر است. در این مسیر، توجه به این نکات ضروری است که اولاً نباید مشکل جمعیتی ایران را تنها به کاهش جمعیت محدود کرد. مشکل برهم خوردن ساختارهای جمعیتی مسئله‌ای جدی است که علاوه بر تأثیر منفی در نرخ رشد جمعیت، تأثیرات منفی بسیاری هم در حوزه‌های مختلف از جمله اقتصاد، فرهنگ و امنیت خواهد داشت. ثانیاً وضع سیاست‌های تقنینی مستقیم برای پاسخ‌گویی به این بحران‌ها و مشکلات کافی نیست و اگر بر فرض هم بتواند مؤثر واقع شود، تأثیرات سطحی و زودگذر خواهد داشت.

#### ۵-۲- سیاست‌های غیرمستقیم

نگاهی اجمالی به محتوای مصوبات اخیری که در نهادهای صالح (مجلس شورای اسلامی و شورای عالی انقلاب فرهنگی) به تصویب رسیده است حکایت از آن دارد که مسئولین به سیاست‌های مستقیم بیشتر توجه داشته‌اند، آسیب احتمالی این امر آن است که مسئولین مربوط مانند بسیاری از طرح‌ها و برنامه‌های دیگر، در اینجا نیز طرحی ضربتی و غیر کارشناسی را اجرا کنند؛ در حالی که اهداف سیاست‌های جمعیتی، علاوه بر افزایش یا کاهش جمعیت، ناظر بر توزیع منطقی و مناسب جمعیت نیز هست و بین این دو همبستگی بالایی برقرار است. ضمن اینکه مشکل جمعیتی کشور هم

محدود در کاهش جمعیت نیست. با کمی توجه به آمارهای جمعیتی معلوم می‌شود که علاوه بر کاهش نرخ رشد جمعیت، مسئله‌ی بیش جمعیتی کلان شهرها، توزیع نامناسب جمعیت شهری، ساختار جمعیت روستایی و برخی مسائل دیگر نیز وجود دارند که لازم است به آنها توجه شود. در واقع نظام جمعیتی کشور آسیب دیده است. همه‌ی این عوامل یک نظام را تشکیل می‌دهند که اختلال در یک جزء این نظام، موجب اختلال در سایر بخش‌ها می‌شود و اینها سلسله‌وار به یکدیگر ارتباط می‌یابند؛ لذا تلاش برای افزایش جمعیت باید با توجه به ملاحظات گفته شده، باشد تا نتیجه‌ی مطلوب‌تری به دست آید. در واقع می‌بایست تمرکز این برنامه‌ها و سیاست‌های جمعیتی روی مناطق کمتر توسعه یافته و روستاها باشد تا در عین حرکت به سوی افزایش جمعیت، مشکلات فعلی مرتفع و از بحران‌های بعدی نیز جلوگیری شود. همان‌گونه که پیش‌تر هم بیان شد، توزیع نامتناسب جمعیتی و تغییر سبک زندگی به خاطر رشد شهرنشینی دو عامل مهم در تعیین نوع و کیفیت سیاست‌های جمعیتی کشور هستند.

#### الف- 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 متنوع طبیعی، اقتصادی، اجتماعی - فرهنگی و سیاسی است. توزیع و پراکندگی مطلوب جمعیت مسئله‌ی بسیار مهمی است که ابعاد مختلفی دارد:



● توزیع بهینه‌ی فیزیکی جمعیت که عبارت است از تعداد متناسبی از جمعیت ساکن در یک مساحت معین.

● توزیع بهینه‌ی اقتصادی جمعیت که شامل جمعیتی است که بر اساس پتانسیل‌های اقتصادی در یک منطقه زندگی می‌کنند.

● توزیع بهینه‌ی سیاسی - نظامی جمعیت که بهترین ترکیب و تراکم جمعیت بر اساس نیروها و گرایش‌های سیاسی در منطقه را تعیین می‌کند (محمدی، ۱۳۸۹: ۶۹).

ظرفیت جمعیتی یکی دیگر از مفاهیم مرتبط با توزیع جمعیتی است که ارتباط وثیقی با آن دارد. ظرفیت جمعیتی عبارت است از تعداد جمعیتی که یک محیط طبیعی با تمام خصوصیاتش از نظر نیازها تأمین کند. ظرفیت و توان جمعیتی هر کشوری را می‌توان با توجه به منابع و امکانات مختلفی چون زمین‌های قابل کشت، حاصلخیزی خاک و معادن و ذخایر زیرزمینی و میزان توسعه‌ی صنعتی و فناوری مشخص کرد. یکی از شاخص‌های جمعیتی برای نشان دادن ظرفیت جمعیتی محاسبه تراکم زیستی است. تراکم جمعیتی<sup>۱</sup> شاخصی است که رابطه‌ی بین وسعت منطقه و تعداد جمعیت را معین می‌کند (عزیزی، ۱۳۸۳: ۲۲). در حال حاضر تراکم زیستی استان‌های کشور تفاوت‌های عمده‌ای دارند؛ برای مثال تراکم زیستی استان مازندران ۸،۱، اصفهان ۱۰،۷۵، تهران ۶۰،۷۳، آذربایجان شرقی ۲،۷۳ نفر در هر هکتار زمین قابل کشت است (محمدی، ۱۳۸۹: ۶۷). در واقع، اگرچه جمعیت ایران در

1- Population Density

مجموع رو به کاهش گذارده است، اما در عین حال، نسبت جمعیت شهری ایران به جمعیت روستایی آن، افزایش یافته است و روز به روز نیز جمعیت شهرها افزوده می‌شود.

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. همچنین بخش عمده‌ی فعالیت‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها در کانون‌های بزرگ شهری واقع شده است (ارجمندینا، ۱۳۷۰: ۱۳). ورود موج صنعتی شدن به کشورهای جهان سوم از اوایل قرن بیستم، به افزایش تولید و درآمد و به دنبال آن تقاضا برای خدمات شهری منجر شد. این روند تعداد و اندازه‌ی شهرها را در این کشورها بالا برد و از اواسط قرن بیستم زمینه را برای نابرابری و نبود تعادل در نظام شهری این کشورها فراهم آورد (Pumain, 2003: 25). برخی مناطق، به دلیل امکانات رفاهی مختلف، مستعد جذب جمعیت هستند و برخی مناطق، قدرت جذب جمعیت را ندارند، بنابراین با رشد منفی جمعیت روبه‌رو می‌شوند. بسط امکانات اشتغال در برخی نقاط (عمدتاً شهری) در اثر توسعه‌ی مناسبات سرمایه‌داری از یک سو و کاهش این امکانات در نقاط دیگر (عمدتاً روستایی) در اثر فروپاشی مناسبات پیشین سرمایه‌داری از سوی دیگر زمینه‌ی مهاجرت‌های داخلی و شهرنشینی در ایران را نیز فراهم آورده است. طبق سرشماری سال ۱۳۷۵ جمعیت شهری ایران ۶۱,۳ درصد و جمعیت روستایی آن ۳۸,۳ درصد بود، اما این آمار در سرشماری سال ۱۳۸۵ به ۶۸,۴ درصد جمعیت شهری و

۳۱،۴ در جمعیت روستایی و طبق سرشماری سال ۱۳۹۰ این ارقام به ۷۱ درصد در شهر و ۲۹ درصد در روستا رسیدند (محمدی، ۱۳۸۹: ۴۹). پنج کلان شهر دیگر (اصفهان، تبریز، شیراز، کرج و مشهد) در مجموع 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، پایتخت‌ها و غیر آن از بین می‌برد و پدیده‌ی «نخست شهری» را موجب می‌شود. طبق تعریف سازمان ملل، ویژگی نخست شهری، تمرکز بالای جمعیت شهری کشورها در یک شهر یا مجموعه‌ی شهری است (United Nations, 2004: 97). در واقع زیرساخت‌ها باعث جذب صنعت، ایجاد اشتغال، شروع مهاجرت و در نهایت به نخست شهری منجر می‌شود (Lim, 2005: 124) که این امر آثار و تبعات منفی مستقیم و غیرمستقیمی در کاهش جمعیت کشور داشته است؛ از جمله بالا رفتن هزینه‌های زندگی، بالا رفتن سطح انتظارات و توقعات افراد، بالا رفتن سن ازدواج و کاهش دوره‌ی باروری، اشتغال بانوان، رشد آپارتمان نشینی و کوچک شدن خانه‌ها و بسیاری آثار منفی دیگر که تأثیر بسزایی در کاهش جمعیت داشته و دارند. هر کدام از این مسائل، بحث مفصلی را می‌طلبند که در این مجال اندک، امکان پرداختن به آنها نیست. بزهکاری، سرقت و جنایت، فقدان آسایش و آرامش، نارسایی در زمینه‌های تربیتی، افزایش تضادهای اجتماعی و کاهش انسجام گروهی در محلات پر تراکم، افزایش مخاطرات بهداشتی، آلودگی‌های زیست محیطی و به ویژه هوا، برآورده نشدن نیازها، بحران هویت، تراکم عوامل ناامنی و ... از جمله

آثار سوء اجتماعی و زیست محیطی هستند که تراکم جمعیت ایجاد می‌کند (شیعه، ۱۳۷۸: ۶۸ و ۶۹).

علاوه بر افزایش روزافزون جمعیت شهری، امروزه، شاهد تفاوت نرخ رشد جمعیت در استان‌های مرکزی و حاشیه‌ای هستیم، به گونه‌ای که نرخ رشد استان‌های مرزی تقریباً پنج برابر رشد جمعیت استان‌های مرکزی است و تراکم جمعیت در نیمه‌ی غربی کشور به مراتب بیشتر از نیمه‌ی شرقی آن است (وشمگیر، ۱۳۸۸: ۱۲۴). بنابراین با توجه به تراکم جمعیتی ذکر شده، توزیع نامتوازن جمعیت و تراکم زیستی بالای کلان شهرها، یکی دیگر از مشکلات کنونی جمعیت ایران است (مهاجرانی: ۳۶).

تمرکز امکانات و بنگاه‌های اقتصادی در چند شهر معدود، در حالی است که بیشتر روستاها از امکانات لازم برای برآوردن نیازهای جمعیتی خود بی‌بهره‌اند و از این رو سیل مهاجرت به طرف شهرها با شدت ادامه دارد. طی ۵۰ ساله گذشته، به استثنای سال‌های ۱۳۶۵-۱۳۵۵، آهنگ رشد جمعیت در مناطق روستایی همواره کاهنده بوده است، حتی از دهه‌ی ۱۳۷۵ به بعد درصد رشد سالانه‌ی جمعیت در مناطق روستایی منفی شده است. روند تغییرات رشد جمعیت در مناطق روستایی کشور نشان می‌دهد که طی چند دهه‌ی گذشته همواره پتانسیل مناطق روستایی کشور برای حفظ جمعیت رو به کاهش بوده است (مشفق، ۱۳۸۹: ۴۶).

علی‌رغم همه‌ی این مشکلات و معضلات، قوانین موجود به گونه‌ای است که ایجاد و شکل‌گیری شهرها را تسهیل می‌کند؛ از جمله تبصره‌ی

(۵) ماده‌ی (۴) قانون تعاریف و ضوابط تقسیمات کشوری که بیان می‌کند: «روستاهای مرکز بخش با هر میزان جمعیت و همچنین روستاهای واجد شرایط چنانچه در تراکم کم دارای چهار هزار نفر و در تراکم متوسط بالغ بر شش هزار نفر جمعیت باشند می‌توانند به عنوان شهر شناخته شوند». همچنین ماده (۶) همین قانون، به الحاق روستاها به شهرها نظر داشته است.

**ب- تغییر سبک زندگی و قوانین**

مباحث جمعیتی، موضوعاتی چند بعدی و چند ساحتی هستند و عوامل متعددی در تغییرات جمعیت مؤثرند؛ در کنار اجرای سیاست‌ها، تحولات اجتماعی و اقتصادی در کشور، عوامل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، بهداشتی و... همچون افزایش شهرنشینی، افزایش سطح سواد، وارد شدن گسترده‌ی دختران و زنان به دانشگاه‌ها و مراکز آموزشی عالی، تغییرات ارزشی و نگرشی از عوامل اصلی کاهش زادوولد به حساب می‌آیند (سوختانلو و رحمت آبادی، ۱۳۹۲: ۵۵-۵۱) چنان‌که بیان شد، یکی از مهم‌ترین علل کاهش نرخ زادوولد در دهه‌های ۷۰ و ۸۰ و به تبع آن، کاهش ناگهانی رشد جمعیت، ناشی از تحولات ساختاری، تغییر سبک زندگی و تسلط گفتمان فردگرایانه و مصرف‌گرایانه بود که در پی اجرای الگوهای توسعه‌ی غربی از اواخر دهه‌ی ۶۰ به بعد در کشور رخ داد (رفیع پور، ۱۳۸۰: ۴۷۵-۴۷۷) بی‌توجهی به خانواده، فردگرایی، آزادی جنسی، حاکمیت رویکردهای برابری خواهانه‌ی فمینیستی همانند اشتغال تمام وقت زنان، افزایش هزینه‌های نگهداری و بزرگ کردن فرزندان به دلیل سیاست‌های مصرف‌گرای اقتصاد بازار و اشتغال مادران و

پیدایش تکنولوژی‌های کنترل بارداری، شهرنشینی و ... عواملی بودند که به خودی خود در کشورهای غربی به کاهش جمعیت انجامید. اتفاقاً به دلیل اینکه کاهش جمعیت تحت تأثیر ابعاد مدرنیته و در یک فرآیند زمانی قابل توجه رخ داده، در رفتارهای روزمره انسان غربی رسوخ کرده است. به عبارت دیگر، کنترل جمعیت به یک عادت برای او تبدیل شده است. عادت‌هایی که با ساختار زندگی جدید او کاملاً هماهنگ است. بر همین اساس، کشورهای توسعه یافته‌ای که با رشد منفی جمعیت مواجه‌اند نتوانسته‌اند با تبلیغات، مردم را به فرزندآوری بیشتر ترغیب کنند و ناچارند مهاجرین و پناهندگان را با سهولت بیشتری بپذیرند. دلیل این مسئله هم آن است که تشویق مردم به ازدواج و بچه‌دار شدن با وجود ساختارهای ترغیب‌کننده به کاهش جمعیت، کار آسانی نیست. آن هم برای مردمی که خود را متقاعد کرده‌اند که بچه‌دار شدن فقط به دردسرهای آنها می‌افزاید (سمیعی نسب و ترابی، ۱۳۸۹: ۱۶۶) این نوع از سبک زندگی در کنار طرح‌ها و برنامه‌های کارشناسی نشده، کاهش جمعیت را موجب شد.

چنان‌که اشاره شد، در راستای سیاست تجدید مولید، برای کاهش نرخ رشد طبیعی جمعیت و باروری عمومی زنان طرح‌ها و برنامه‌های گوناگونی اجرا شد که برخی از آنها اثرگذاری مستقیم و کوتاه مدت 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 موالید کشور<sup>۱</sup> یا «کلیه‌ی امتیازاتی که در قوانین بر اساس تعداد فرزندان یا عائله پیش‌بینی و وضع شده‌اند، در مورد فرزندان چهارم و بعد<sup>۲</sup> یا «ترویج انواع روش‌های پیشگیری از بارداری» و «عرضه‌ی رایگان وسایل پیشگیری از بارداری در مراکز بهداشتی»، اثر مستقیم و کوتاه مدت داشتند. طرح‌ها و برنامه‌هایی مانند «بالا بردن سطح سواد و دانش عمومی افراد جامعه و به خصوص افزایش ضریب پوشش تحصیلی دختران لازم‌التعلیم»<sup>۳</sup> و «اعتلای موقعیت زنان از طریق تعمیم آموزش و افزایش زمینه‌های مشارکت زنان در امور اقتصادی - اجتماعی جامعه و خانواده»<sup>۴</sup> اثر غیرمستقیم و بلندمدت داشتند. هم‌اکنون که اشتباه بودن این سیاست‌ها بر کسی پوشیده نیست، قانون‌گذار با اخذ یک سیاست شناور غیراصولی در قانون اصلاحی ۱۳۹۲/۳/۲۰ به دولت اجازه داد هر پنج سال یک بار سیاست‌های خود را در خصوص ایجاد امتیاز و محدودیت باروری تغییر دهد، این قانون ناپایداری تقنینی در موضوع جمعیت منجر می‌شود.

رابطه‌ی بین سیاست‌ها و قوانین با سبک زندگی، مسئله‌ی مهم دیگری است که باید به آن اشاره کرد. بدیهی است که قوانین و سیاست‌ها و سبک زندگی رابطه‌ی متقابلی با هم دارند و در یکدیگر تأثیر می‌گذارند، اما تأثیر و تأثر آنها به این معنا نیست که قوانین و سیاست‌ها باید تابع سبک زندگی

۱ - قانون برنامه‌ی اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ۱۳۶۸

۲ - قانون تنظیم خانواده و جمعیت، ۱۳۷۲

۳ - قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، ۱۳۶۸

۴ - همان

باشند و خود را با آن وفق دهند، بلکه امری مسلم و مجرب است که می‌توان به واسطه‌ی قوانین و سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌های صحیح، سبک زندگی جامعه را در مسیر دلخواه قرار داد؛ کما اینکه نظایر آن در جوامع مختلف مشاهده شده و نمونه‌ی روشن و آشکار آن در جوامع غربی امروزی دیده می‌شود که به دنبال سیاست‌ها و برنامه‌ریزی‌های سیاستمداران برای دین‌زدایی از جامعه و ترویج فساد و عادی سازی روابط نامشروع، سبک زندگی جامعه را متناسب با خواست خود تغییر داده‌اند.

اکنون که عدم توازن جمعیتی و تراکم بالای جمعیت در برخی مناطق یکی از عوامل کاهش جمعیت و همچنین بسیاری از مشکلات اجتماعی، اقتصادی و زیست محیطی است و سیاست دولت نیز افزایش جمعیت است، مؤثرترین راه‌کار، توجه ویژه به سیاست‌های غیرمستقیم با رویکرد منطقه‌محور است. با در نظر گرفتن این مطالب، پیشنهاد می‌شود قوانین وضع شده در حوزه‌ی جمعیت، همه را یکسان در برنگیرد؛ بلکه می‌بایست با اولویت‌گذاری بین مناطق، استان‌ها و شهرها، آنها را وضع و به مناطق و استان‌های کم‌جمعیت‌تر بیشتر توجه کرد تا با بهبود ساختار جمعیتی کشور، هم به افزایش جمعیت آن کمک کرد و هم از مشکلات آینده‌ای که این امر به دنبال دارد جلوگیری شود.



## ۶- لزوم منطقه‌گرایی در سیاست‌های مستقیم و غیرمستقیم

بسیاری از کشورهای جهان طی چند دهه‌ی اخیر، سیاست توزیع مجدد جمعیت را به منظور دستیابی به اهدافی مانند کارآیی اقتصادی، عدالت اجتماعی، ثبات و پایداری سیاسی، توزیع عادلانه‌ی درآمد و بهبود کیفیت محیط زندگی در اولویت قرار داده‌اند (UNCHS, 1985: 23). با توجه به اینکه همه‌ی مناطق و نواحی امتیازات مکانی یکسانی ندارند، دولت‌ها نواحی مدنظر را از طریق ایجاد و تقویت نقاط رشد و سکونتگاه‌های منتخب، اعمال سیاست‌های خاص مسکن، تقویت زیرساخت‌ها به ویژه در زمینه‌ی حمل و نقل و توسعه‌ی صنعت حمایت می‌کنند (Herington, 1989: 89-101) در واقع می‌توان گفت، هماهنگی بین سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها از یک سو و موضوع توزیع و جابه‌جایی جمعیت از طرف دیگر ضروری است (رضوانی، ۱۳۸۱: ۷۶). چین شاخص‌ترین کشور است که به این موضوع پرداخته و سیاست‌های مختلفی را اعمال کرده است (دولت چین، ۲۰۰۰، ۴).

منطقه‌گرایی یکی از راهبردهایی است که در سیاست‌گذاری‌های جمعیتی لحاظ می‌شود و جایگاه بالایی دارد. این راهبرد می‌تواند دولت را برای نیل به افزایش جمعیت با ساختاری متناسب و موزون یاری رساند. از آنجا که ساختار جمعیتی کشور در طول پنجاه سال اخیر بسیار ناموزون شده و این امر از اواسط دهه‌ی ۶۰ 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 به وجود آورده است که یکی از مهم‌ترین

تأثیرات آن کاهش رشد جمعیت بوده است و نیز با در نظر گرفتن اینکه منابع کشور برای اجرای سیاست‌های جمعیتی (مستقیم و غیرمستقیم) محدود است، اهمیت منطقه‌گرایی در سیاست‌گذاری جمعیتی بیشتر نمایان می‌شود. بسیاری از نظریه‌پردازان توسعه نیز، شهرهای میانی را مقیاسی مطلوب برای برقراری عدالت اجتماعی و کارآیی اقتصادی می‌دانند. به عبارت دیگر از نظر آنها مناسب‌ترین موقعیت برای سپردن نقش واسط شهرهای میانی هستند و با پذیرش نقش مرکز نسبت به پیرامون، در مقیاس منطقه‌ای علاوه بر رشد خود، موجب تثبیت بنیان‌های لازم رشد در منطقه و توسعه‌ی حوزه‌ی نفوذ خود نیز خواهند شد (امکچی، ۱۳۸۳: ۱۲). این رویکرد به تعریف عدالت نیز نزدیک‌تر است. در تعریف عدالت گفته می‌شود: «اعطاء کل ذی حق حقه» یعنی هر ذی حقی، حق خود را دریافت کند و این مسئله اصلاً به معنای مساوات در پرداخت‌ها و توجهات نیست (طباطبایی، ج ۱۲: ۳۳۱؛ مطهری، ۱۳۸۷: ۱۳۳). عدالت پرداخت یکسان به فقیر و غنی نیست بلکه پرداخت بیشتر به فقیر و گرسنه است. همین مسئله در نگاه کلان‌تر و در رابطه با مناطق مختلف کشور نیز باید لحاظ شود. اجرای یکسان سیاست‌های جمعیتی در مناطق مختلف کشور نه وجهی دارد و نه لزومی. حتی 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 یازید و هم مانع سیل بی‌رویه‌ی مهاجرت‌ها از روستاها و شهرهای کوچک به کلان شهرها شد. بر این اساس می‌توان از بسیاری مشکلات اجتماعی، اقتصادی و

بایسته‌های تغییر سیاست‌های تقنینی جمعیتی جمهوری اسلامی ایران

فرهنگی جلوگیری کرد. اجرای این سیاست‌ها در این مناطق، بهتر می‌تواند به افزایش جمعیت کمک کند؛ چرا که مشکلات متعدد زندگی در کلان شهرها و شهرهای بزرگ و پرتراکم (از جمله بالارفتن سطح انتظارات، آپارتمان نشینی و کوچک شدن خانه‌ها و ...) مانع از این می‌شود که خانواده‌ها به سمت افزایش جمعیت پیش روند ولو آنکه تمایل قلبی هم داشته باشند.

### نتیجه‌گیری

امروزه که تنظیم و تدوین سیاست‌های افزایش جمعیت به اولویت نظام تبدیل شده، باید با نگاه به چشم‌اندازی بلند و با توجه به همهی مؤلفه‌ها و عوامل این اقدام انجام شود و این سیاست‌ها متناسب با شرایط و ویژگی‌های جمعیتی، تدوین و اجرا شود. در این سیاست‌گذاری‌ها باید چند نکته را لحاظ کرد: ابتدا ضرورت توجه به انواع سیاست‌گذاری‌های ممکن 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 لزوم توجه به وضعیت جمعیتی کشور با نگاهی جامع‌تر؛ چنان که گفته شد، در تنظیم سیاست‌های جمعیتی، در کنار توجه به افزایش یا کاهش نرخ باروری، باید به مؤلفه‌های دیگری از جمله نحوه‌ی توزیع جمعیت در کشور یا همان تراکم جمعیت نیز توجه شود. در حالی که برخی مناطق و نخست شهرهای ما تراکم جمعیتی بالایی دارند، برخی دیگر از مناطق کشور تراکم جمعیتی پایین دارند و به دلیل انباشت و تمرکز امکانات اقتصادی و اجتماعی (کارگاه‌ها و کارخانه‌ها و اداره‌ها، دانشگاه‌ها

و بیمارستان‌ها و...) در این مناطق و شهرها و سیر مهاجرت از روستاها و شهرهای کوچک به کلان‌شهرها، روزه‌روز این نامتوازی بیشتر می‌شود. رشد شهرنشینی و تراکم بالای جمعیتی در شهرها و به دنبال آن تغییر سبک زندگی مردم به دلیل شرایط و مشکلات موجود در شهرها، سبب کوچک شدن خانواده‌ها شده است. با توجه به این عوامل، در تنظیم سیاست‌های جمعیتی، باید به سیاست‌های غیرمستقیم بیش از سیاست‌های مستقیم توجه کرد؛ سیاست‌هایی که به روند بازتوزیع جمعیت کمک کنند و هر دو نوع از این سیاست‌های جمعیتی باید مبتنی بر منطقه‌گرایی باشند و می‌بایست توجه خاصی به مناطق کم جمعیت‌تر شود. به این ترتیب ضمن جلوگیری از بزرگ شدن بیشتر کلان‌شهرها جمعیت کشور نیز افزایش خواهد یافت؛ یعنی نباید سیاست‌های مستقیم و غیرمستقیم دولت به صورت یک‌دست و یکسان در همه‌ی کشور اجرا شود. نحوه‌ی توزیع منابع مالی دولت برای اجرای این سیاست‌ها در مناطق مختلف کشور می‌بایست با لحاظ شرایط و ویژگی‌های هر منطقه واقع شود و بدین ترتیب میزان تخصیص بودجه‌ای که در مناطق کم جمعیت پیش‌بینی می‌شود می‌بایست از مناطق پرجمعیت و شهرها بیشتر باشد. برنامه‌ریزی‌های همه‌جانبه برای نقاط کم جمعیت (روستاها و شهرهای کوچک) و افزایش توان جاذبه‌ی شهرهای متوسط به صورتی که بتوانند سرریز جمعیت روستایی و شهرهای کوچک را جذب کنند، باید در اولویت قرار گیرد. این مسئله در رابطه با سیاست‌ها و قوانین غیرمستقیم باید پرنرگ‌تر باشد و با ایجاد امکانات و تسهیلات شغلی و رفاهی در شهرهای کوچک و

مناطق کم‌جمعیت‌تر علاوه بر اینکه موجب آبادانی این مناطق فراهم می‌شود به افزایش جمعیت و بازتوزیع جمعیت نیز کمک می‌کند؛ از جمله‌ی این راه‌کارها عبارت‌اند از: رشد و توسعه‌ی شهرهای کوچک، سیاست حمایت از بقای روستاها و جلوگیری از تبدیل شدن به شهر و فراهم کردن هر چه بیشتر امکانات در مناطق توسعه نیافته (سیاست 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 مستقیم).



## منابع

- ◀ قرآن کریم.
- ◀ ابن بابویه، محمد بن علی ۱۳۷۶. من لایحضره الفقیه، ترجمه‌ی علی اکبر غفاری، تهران، صدوق.
- ◀ ارجمندنیا، اصغر ۱۳۷۰. نظام اسکان جمعیت و نقش شهرهای میانه، مجموعه مقالات سمینار جمعیت و توسعه، تهران، سازمان برنامه و بودجه.
- ◀ امانی، سیدمهدی ۱۳۸۸. جمعیت‌شناسی عمومی ایران، تهران، سمت.
- ◀ امکچی، حمیده ۱۳۸۳. شهرهای میانی و نقش آنها در چهارچوب توسعه ملی، تهران، مرکز مطالعات و تحقیقات شهرسازی و معماری ایران.
- ◀ تاجداری، پرویز ۱۳۳۸. جمعیت‌شناسی و بازسازی نیروی انسانی، تهران.
- ◀ تمنا، سعید ۱۳۸۰. مبانی جمعیت‌شناسی، تهران، دانشگاه پیام نور.
- ◀ حر عاملی، محمدبن حسن ۱۴۱۲. وسائل الشیعه الی تحصیل مسائل الشریعه، بیروت، دار احیاء التراث العربی.
- ◀ حسینی طهرانی، سید محمدحسین ۱۴۱۵. رساله نکاحیه: کاهش جمعیت ضربه‌ای سهمگین بر پیکر مسلمین، تهران، حکمت.
- ◀ حسینی مجرد، اکرم ۱۳۹۲. جمعیت ایران؛ افزایش یا کاهش، تهران، روابط عمومی شورای فرهنگی اجتماعی زنان و خانواده.
- ◀ رضوانی، محمد رضا. «تحلیل عملکرد سیاست‌های آمایشی ملی و منطقه‌ای در رابطه با افزایش جمعیت در استان سمنان»، پژوهش‌های جغرافیایی، ش ۴۲، (۱۳۸۱).
- ◀ رفیع پور، فرامرز ۱۳۸۰. توسعه و تضاد: کوششی در جهت تحلیل انقلاب اسلامی و مسائل اجتماعی ایران، تهران، شرکت سهامی انتشار.
- ◀ ساروخانی، باقر ۱۳۷۰. مقدمه‌ای بر جامعه‌شناسی خانواده، تهران، سروش.
- ◀ سمیعی‌نسب، مصطفی و مرتضی ترابی. «شاخص‌ها و سیاست‌های جمعیتی در ایران»، برداشت دوم، سال ۷، ش ۱۱ و ۱۲، (تابستان و پاییز ۱۳۸۹).

بایسته‌های تغییر سیاست‌های تقنینی جمعیتی جمهوری اسلامی ایران

- ◀ سوختانلو، زهرا و اعظم رحمت آبادی. «تحدید نسل شیعه؛ تهدید جامعه ایران»، معرفت، سال ۲۲، ش ۱۸۹، (۱۳۹۲).
- ◀ شفیعی سروستانی، ابراهیم ۱۳۹۰. رسانه ملی؛ زن و خانواده، قم: مرکز پژوهش‌های اسلامی صداوسیما.
- ◀ شورای عالی انقلاب فرهنگی. «ساختار و روند جمعیتی ایران و لزوم تجدید نظر در سیاست‌های جمعیتی»، سیاست کلان، سال ۳، ش ۳، (۱۳۹۳).
- ◀ شیخی، محمدتقی ۱۳۷۹. جمعیت و تنظیم خانواده، تهران، شرکت سهامی انتشار.
- ◀ شیعه، اسماعیل ۱۳۷۸. با شهر و منطقه در ایران، تهران، دانشگاه علم و صنعت.
- ◀ صدوق ۱۳۶۲. خصال، تهران، اسلامیه.
- ◀ طباطبایی، محمدحسین. المیزان فی تفسیر القرآن، قم، جامعه مدرسین.
- ◀ طباطبایی مؤتمنی، منوچهر ۱۳۸۷. حقوق اداری، تهران، سمت.
- ◀ طبرسی، ابوالفضل ۱۴۱۴. مکارم الاخلاق، ج ۱، قم، النشر الاسلامی.
- ◀ عزیزی، محمد مهدی ۱۳۸۳. تراکم در شهرسازی، اصول و معیارهای تراکم شهری، تهران، دانشگاه تهران.
- ◀ کریمی، عبدالعلی. «سیر تحول کنترل جمعیت در ایران»، سیاست کلان، سال ۳، ش ۳، (۱۳۹۳).
- ◀ کلانتری، صمد ۱۳۷۸. جمعیت و تنظیم خانواده، اصفهان، فروغ ولایت.
- ◀ \_\_\_\_\_ ۱۳۷۵. مبانی جمعیت‌شناسی، تهران، مانی.
- ◀ کلینی، محمد بن یعقوب کلینی ۱۳۷۵. اصول کافی، ج ۶، تهران، قائم آل محمد (عج).
- ◀ مجلس شورای اسلامی ۱۳۹۲. «طرح قانون جامع جمعیت و تعالی خانواده».
- ◀ محمدی، محمد جواد. «تحولات جمعیتی؛ چالش‌های پیش‌رو و لزوم تجدیدنظر در سیاست‌های جمعیتی ایران»، برداشت دوم، سال ۷، ش ۱۱ و ۱۲، (تابستان و پاییز ۱۳۸۹).
- ◀ مشفق، محمود. برداشت دوم، سال ۷، ش ۱۱ و ۱۲، (تابستان و پاییز ۱۳۸۹).
- ◀ مطهری، مرتضی ۱۳۸۷. بیست گفتار، تهران، صدرا.
- ◀ معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی مرکز آمار ایران (۱۳۹۱)، «گزیده نتایج

- سرشماری عمومی و نفوس ۱۳۹۰»، تهران، مرکز آمار ایران.
- ◀ مهاجرانی، علی اصغر، «ناهماهنگی در توزیع جمعیت ایران»، جمعیت، ش ۷۱ و ۷۲.
- ◀ مهریار، امیر هوشنگ. «جمعیت ایران و تحولات آن در نیم قرن گذشته»، سیاست کلان، سال ۳، ش ۳.
- ◀ موسی زاده، رضا ۱۳۸۴. حقوق اداری، تهران، میزان.
- ◀ نوده فرهانی، اسماعیل، عباس مقامی و مهدیه کاظمی تکلیمی. «ویژگی های سیاست گذاری مطلوب جمعیت در ایران»، معرفت، سال ۲۲، ش ۱۸۹، (شهریور ۱۳۹۲).
- ◀ وشمگیر، حسین ۱۳۸۸. آسیب شناسی تحولات ساختار جمعیت ایران با رویکرد امنیت اقتصادی، تهران، تدبیر.
- ◀ یاراحمدی خراسانی، مهدی ۱۳۹۳. گفتمان الگو، ش ۴، (شهریور ۱۳۹۳).
- Chin, Anthony; Alfred Choi, 1998. *Law, Social Sciences, and Public Policy: Towards a Unified Framework*, NUS Press.
- Herington, J, 1989. *planning processes: an introduction for geographers*, Cambridge University press.
- Lim ,Jinghue (2005), *Infrastructure and Urban Primacy: A Theoretical Model*, Urban Economics.
- Pumain, D. 2003. *Scaling laws and Urban Systems*. European Research Program.
- UNCHS 1985. *Population Distribution and Urbanization: A Review of Policy Options*.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, *Population Division World Population Prospects: The 2012 Revision*, Vol I, (2012).
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (2004), *Population Division, World ban*.