

سیاست‌های کلی جمعیت

(گزارش شماره ۱)

شناخت «سیاست‌های کلی جمعیت»

با تأکید بر رویکردها و اهداف

کد موضوعی: ۲۱۰

شماره مسلسل: ۱۳۷۹۲

معاونت پژوهش‌های اجتماعی - فرهنگی

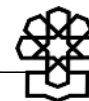
دفتر: مطالعات اجتماعی

تیرماه ۱۳۹۳

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه و ضرورت موضوع
۳.....	شناخت ارکان و اهداف
۷.....	جمع بندی
۸.....	منابع و مأخذ



شناخت «سیاست‌های کلی جمعیت» با تأکید بر رویکردها و اهداف

چکیده

تغییر سیاست‌های جمعیتی کشور موضوعی است که در سال‌های اخیر در کانون توجه سیاستگذاران و برنامه‌ریزان و قانونگذاران کشور قرار گرفته است. در سطح قانونگذاری اگرچه فعالیت‌هایی در این زمینه صورت پذیرفته است، اما باید اذعان داشت که کامل‌ترین و جامع‌ترین بسته سیاستی تدوین شده در این باره «سیاست‌های کلی جمعیت» است که از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شده و در حال حاضر به‌عنوان یک سند معتبر و فصل‌الخطاب در زمینه تدوین برنامه جمعیتی در ایران به حساب می‌آید.

سیاست‌های کلی جمعیت در ۱۴ بند نگاشته شده است. از آنجا که در هر بند، اهداف متعدد توسعه‌ای - اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی برشمرده شده است، لذا برای داشتن تصویری روشن از جهت‌گیری‌ها - ایده‌ها - اهداف و مؤلفه‌های آن لازم است تأمل نماییم. در این گزارش سعی شده است که اهداف و مؤلفه‌ها و مبانی سند سیاست‌های کلی جمعیت، به طور مستقل و شفاف استخراج شده و پیش روی خواننده قرار گیرند.

مقدمه و ضرورت موضوع

پس از طرح نگرانی‌هایی در باب اندازه و ساختار جمعیت در ایران از سوی صاحب‌نظران و نیز برآوردهایی که بر مبنای نرخ رشد و باروری کنونی برای پیش‌بینی جمعیت ارائه گردید، موضوع اندازه و آینده جمعیت به یک چالش نظری مهم در میان طراحان و سیاستگذاران جامعه بدل شد. قوت گرفتن این گونه مباحث و تأملات نظری در موضوع جمعیت در میان تصمیم‌سازان و مدیران و مسئولان جامعه منجر به اتخاذ رویکردهایی برای پیشگیری از تداوم وضعیت کنونی گردید. از آن پس اقدام‌های سیاستی و برنامه‌ای متعددی صورت‌بندی شدند. به طوری که در سال‌های اخیر شاهد اعلام سیاست‌ها و برنامه‌هایی هستیم که از سوی نهادهای تصمیم‌گیر و سیاستگذاران با هدف افزایش جمعیت در ایران اتخاذ می‌شوند.

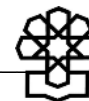
نخستین اقدام سیاستی قابل توجه، به مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی در مهرماه سال ۱۳۹۱ مربوط می‌شود. این مصوبه با عنوان «راهبردها و اقدامات ملی مربوط به جلوگیری از کاهش نرخ باروری و ارتقای آن متناسب با آموزه‌های اسلامی و اقتضائات راهبردی کشور» و مبتنی بر ۵ ماده و شش تبصره و ۲۸ بند است. توجه کانونی مصوبه فوق‌الذکر ارائه مشوق‌های متعدد و حمایت‌های پر دامنه از جوانان و خانواده‌ها در جهت فرزندآوری است. به طوری که در بند «۱۳» ماده (۳) این مصوبه تعداد ۲۲ بند تماماً به ارائه خدمات بیمه‌ای و درمانی و حمایت‌های غذایی و مسکن و امتیازهای استخدامی و بازنشستگی و پرداخت هدیه و وام اختصاص دارد. بند «۱۶» این سند نیز با دو فقره امتیاز مادی، گرایش عمومی این سند را نمایان می‌سازد. انعکاس راهبردهای فرهنگی را نیز نباید از نظر دور داشت که البته میزان و تعدد آنها کمتر از موارد مشوق‌های مالی بوده است.

طرح اصلاح قانون تنظیم خانواده مصوب ۱۳۷۲ دومین اقدام مهم در این راستا بود که به موجب آن کلیه محدودیت‌های فرزندآوری در قوانین مختلف برداشته شد و مرخصی زایمان نیز به ۹ ماه افزایش یافت.

اقدام مهم دیگر در این زمینه ارائه «طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده» از سوی نمایندگان مجلس است. این طرح که تدوین آن از حدود یک‌سال و نیم پیش آغاز گردید در ۵۵ ماده و ۴۷ تبصره در تاریخ ۱۳۹۲/۳/۲۸ از سوی نمایندگان تقدیم مجلس شد که با بررسی‌های نهایی در دوم اردیبهشت‌ماه ۱۳۹۳ گزارش یک شورای آن از سوی کمیسیون فرهنگی به صحن علنی مجلس ارسال شد. از آنجا که این طرح متعاقب مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی تنظیم یافته، لذا بازتاب‌دهنده ایده‌ها و اهداف مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی می‌باشد. طرح مذکور در سه فصل با عناوین کاهش سن ازدواج - کاهش میزان طلاق - حمایت از فرزندآوری بیشترین تمرکز خود را به ارائه مشوق‌های مالی به زوج‌ها و خانواده‌ها هدف، قرار داده است.

علاوه بر اینها می‌توان به برنامه‌هایی اشاره کرد که از سوی برخی نهادها و مقامات و مسئولین در این باره اتخاذ شده و در رسانه‌ها انعکاس یافته‌اند. به عنوان نمونه طرح اهدای زمین به خانواده‌ها و یا تسهیلات مربوط به مشمولین متأهل خدمت نظام وظیفه از سوی نیروهای مسلح که اخیراً در رسانه‌ها اعلام شده است.

از آنجا که در حال حاضر سیاست‌های کلی جمعیت، جامع‌ترین و غنی‌ترین سند در حوزه تحول در نظام جمعیتی ایران است. بنابراین شایسته است وجوه متعدد و کثیرالابعاد آن را مورد شناسایی قرار دهیم. در این صورت است که می‌توان به گونه‌ای هوشمندانه برای تحقق تمام جوانب آن فعالیت نمود.



در این بررسی به شناخت ارکان و اهداف و مؤلفه‌های سند می‌پردازیم.

شناخت ارکان و اهداف

سیاست‌های کلی جمعیت که براساس بند «۱» اصل ۱۱۰ قانون اساسی و با مشورت مجمع تشخیص مصلحت نظام توسط رهبر انقلاب در تاریخ سی‌ام اردیبهشت ۱۳۹۳ ابلاغ شده، حاوی ۱۴ بند است. از آنجا که شناخت دقیق این سند لازمه انجام هرگونه اقدامی در جهت تحقق بخشیدن به مفاد آن است، از این‌رو در این نوشتار تلاش خواهیم کرد مبانی نظری و بنیان‌های مفهومی آن را بکاویم. بدین ترتیب برنامه‌ها - قوانین و مصوباتی که پس از این برای اجرای این سیاست‌ها تدوین خواهند شد اثربخشی بیشتری خواهند داشت.

این درحالی است که وقتی به سند سیاست‌های کلی جمعیت با تأمل بیشتری بنگریم درخواهیم یافت که این سند مجموعه به هم پیوسته‌ای از اقدامات را در پیوند با یکدیگر برای تحقق هدف افزایش جمعیت در نظر گرفته است. از این‌رو برای پرهیز از خطاهای ناشی از اجرای برنامه‌ها و اقدامات نسنجیده و منفرد و بدون در نظر گرفتن زمینه‌ها و ساختارهای لازم آنها مطلوب است که با این سیاست‌ها به‌عنوان یک کل یکپارچه و منسجم روبرو شده و در همه جوانب آن پیش‌بینی‌های لازم صورت گیرد.

بر این اساس کوشش خواهیم کرد که با تمرکز بر مفاد و بندهای چهارده‌گانه سیاست‌های کلی جمعیت اجزا و عناصر محوری و مؤلفه‌های کانونی آن را استخراج نموده و پیش روی نمایندگان محترم قرار دهیم.

در مرحله نخست این مطالعه یافته‌های حاصل از بررسی محتوایی اسناد و متون پایه و پشتیبان این سند نشان می‌دهد که این سند مبتنی بر ۶ ایده اصلی - ۱۵ کلیدواژه - ۵۲ مؤلفه در چهار سطح نظام اجتماعی و ۴ هدف بنیادی توسعه‌ای است. در ادامه به معرفی هر یک از این تقسیمات می‌پردازیم.

الف) عناصر اصلی سیاست‌های کلی جمعیت

آنچنانکه در اسناد و متون پایه و پشتیبان این سند آمده است، این سیاست‌ها مبتنی بر شش ایده اصلی است. این ایده‌ها عبارتند از:

۱. اتخاذ سیاست‌های تشویقی و حمایتی و نهادسازی‌های لازم با نگاه فرابخشی و فرانسلی در

موضوع رشد جمعیت،

۲. فرهنگ‌سازی نقش محوری خانواده و سبک زندگی،
 ۳. پویایی و بالندگی مولد بودن جمعیت جوان،
 ۴. توزیع مناسب جمعیت،
 ۵. عنایت به هویت ملی، انقلابی و اسلامی جمعیت،
 ۶. سازوکار مناسب برای رصد مستمر سیاست‌ها.
- برای پوشش دادن این ایده‌ها ۱۴ بند طراحی شده است که در جدول زیر تصویر کلی بندهای سیاست کلی جمعیت براساس نقش و دخالت ایده‌های شش‌گانه منعکس می‌شود:

جدول ۱. انطباق مفاد سیاست جمعیت با ایده‌های اصلی

شماره بندهای سیاست	ایده‌های مرتبط
بندهای «۱، ۲ و ۹»	مربوط به ایده اول
بندهای «۲، ۳، ۴، ۵ و ۶»	مربوط به ایده دوم
بندهای «۵، ۷ و ۸»	مربوط به ایده سوم
بندهای «۱۰، ۱۱ و ۱۲»	مربوط به ایده چهارم
بند «۱۳»	مربوط به ایده پنجم
بند «۱۴»	مربوط به ایده ششم

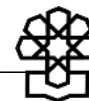
ب) کلیدواژه‌های سیاست‌های کلی جمعیت

این سیاست‌ها مبتنی بر کلیدواژه‌های ۱۵ گانه‌ای است که در پایگاه اطلاع‌رسانی نهاد رهبری به‌عنوان کلیدواژه‌های کلیدی این ابلاغیه درج شده است. این کلیدواژه‌ها عبارتند از:

افزایش نرخ باروری، ترویج تشکیل خانواده، افزایش فرزند، کاهش سن ازدواج، حمایت از زوج‌های جوان، تربیت نسل صالح و کارآمد، تحکیم بنیان خانواده، اصالت کانون خانواده، فرزندپروری، ایجاد اشتغال مؤثر و مولد، حفظ و جذب جمعیت در روستاها (توسعه روستایی)، مؤلفه‌های هویت‌بخش ملی (ایرانی، اسلامی، انقلابی)، تدوین شاخص‌های بومی توسعه انسانی، نهادینه‌سازی سبک زندگی اسلامی - ایرانی و تکریم سالمندان.

ج) مؤلفه‌های موجود در سیاست‌های کلی جمعیت

می‌توان این سند را از منظر سطوح چهارگانه اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، فرهنگی تقسیم کرده و کلیه مؤلفه‌ها و مفاهیم مرتبط با هر حوزه را به شکل زیر طبقه‌بندی نمود. در این طبقه‌بندی ملاحظه می‌شود که تعداد ۵۲ مؤلفه را می‌توان به طور مستقل شناسایی نمود. این پنجاه‌ودو مؤلفه و



شاخص را می‌توان در چهار سطح نظام اجتماعی به لحاظ نظری تفکیک و منعکس ساخت. اگرچه برخی موارد ممکن است جنبه‌های مختلفی داشته باشند. به‌عنوان مثال مقوله حمایت از زوج‌های جوان، می‌تواند هم ابعاد اقتصادی و هم ابعاد فرهنگی داشته باشد. یا مواردی چون کنترل مهاجرت خارجی و یا سرمایه‌گذاری ایرانیان خارج از کشور در داخل نیز می‌توانند ابعاد مختلف سیاسی و اقتصادی داشته باشند. بنابراین در جدول زیر سعی شده است که مؤلفه‌های سند سیاست کلی جمعیت به صورت تفکیک شده در چهار سطح ارائه گردند.

جدول ۲. مؤلفه‌ها و شاخص‌های سند «سیاست‌های کلی جمعیت» در چهار حوزه

محورها	شاخص‌ها و مؤلفه‌ها
اجتماعی	بررسی نرخ باروری (فعالیت علمی) - حمایت از زوج‌های جوان (بُعد اجتماعی) - درمان ناباروری مردان و زنان (حوزه سلامت) - ارتقای امید به زندگی (شاخص توسعه انسانی) - پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی (اعتیاد - فحشا - کودک‌آزاری - خشونت خانگی - می‌توانند مصادیق آن باشند) - پیشگیری از سوانح (بحث ایمنی و کنترل ایمنی محیط‌های کار و زندگی) - پیشگیری از بیماری‌ها - نگهداری از سالمندان در خانواده - بهره‌مندی از تجارب سالمندان (می‌تواند بُعد سازمانی هم داشته باشد) - کنترل مهاجرت داخلی - کنترل مهاجرت خارجی - مدیریت مهاجرت - تشویق ایرانیان خارج از کشور برای حضور و بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و توانایی‌های آنان - ارتقای وفاق و همگرایی اجتماعی.
اقتصادی	رفع موانع ازدواج (بُعد اقتصادی و مالی) - تسهیلات دوره بارداری و شیردهی - پوشش بیمه‌ای هزینه‌های زایمان - تقویت نهادها و مؤسسه‌های حمایتی - توسعه و تقویت نظام تأمین اجتماعی - خدمات بهداشتی و درمانی - مراقبت‌های پزشکی در جهت سلامت - تأمین سلامت - تغذیه سالم - تأکید بر تأمین آب - توسعه شبکه‌های زیربنایی - تأمین سلامت سالمندان - ایجاد اشتغال مؤثر - توانمندسازی زوج‌ها در تأمین هزینه‌های زندگی - حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری - ایجاد فضای کسب‌وکار با درآمد کافی - تشویق ایرانیان خارج از کشور برای سرمایه‌گذاری.
سیاسی	بازتوزیع فضایی و جغرافیایی جمعیت - ایجاد مراکز جدید جمعیتی.
فرهنگی	ترویج تشکیل خانواده - ترویج افزایش فرزند - کاهش سن ازدواج - تربیت نسل صالح و کارآمد - تحکیم بنیان خانواده - تکمیل آموزش‌های عمومی درباره اصالت کانون خانواده - آموزش درباره فرزندپروری - آموزش و مهارت‌های زندگی و ارتباطی - ارائه خدمات مشاوره‌ای بر مبنای فرهنگ اسلامی - ترویج سبک زندگی اسلامی - ایرانی - آموزش‌های عمومی در جهت کارآفرینی - تطابق آموزش با نیازهای جامعه - تقویت مؤلفه‌های هویت بخش ملی.
نظارت و بازرسی	کنترل و بازرسی تمام موارد فوق - انجام پژوهش‌های جمعیتی - انجام پژوهش‌های مربوط به توسعه انسانی.

د) بنیان‌های توسعه‌ای سیاست‌های کلی جمعیت

تاکنون تئوری‌ها و نظرات مختلفی درخصوص توسعه ارائه شده است. نگاهی بر ادبیات رایج و تجربه‌ها و سیاست‌های «توسعه» نشان می‌دهد محتوای سند، رویکرد جامع و کاملی نسبت به تحقق سیاست‌های توسعه، نمودار ساخته است. اگرچه در نگاه اول ممکن است مواردی چون ترویج و تشکیل خانواده - ترویج افزایش فرزند - کاهش سن ازدواج - تحکیم بنیان خانواده و افزایش نرخ باروری به‌عنوان اهداف سند سیاست‌های کلی جمعیت به چشم آیند، اما با تأمل بر تمام نکات و بندهای سیاست متوجه خواهیم شد که این سند برای تحقق موارد ذکر شده، مجموعه‌ای از تمهیدات و اهداف مهم دیگری را نیز پیش‌بینی و تدارک دیده است. بنابراین می‌توان این طور نتیجه گرفت که تحقق «تحکیم بنیان خانواده» و یا «افزایش نرخ باروری» بدون توجه به زمینه‌های اصلی آن ممکن نخواهد شد. لذا سیاست‌های کلی جمعیت را می‌بایست مجموعه‌ای از هدفگذاری‌های مربوط به توسعه انسانی در نظر گرفت که اجرای موفق آنها در گرو اجرای تام و تمام همه مفاد و اهداف آن است. بسیار مهم است که به مفهوم پایان بخش این سند توجه کنیم و آن عبارت است از: «انجام پژوهش‌های جمعیتی و توسعه انسانی»، این تأکید می‌تواند بر تمامی زمینه‌های اجرایی سند پرتو افکند.

اهداف و مبانی و جهتگیری‌های توسعه‌ای سند را می‌توان بر پایه برخی از نظریه‌های توسعه در چهار هدف اصلی و ساختاری توسعه به شرح زیر نمایان ساخت.

۱. ارتقای امید به زندگی

این یکی از اهداف اصلی توسعه انسانی است که در تمام اسناد و نهادهای بین‌المللی مربوط به توسعه بر آن تأکید شده و شاخصی بسیار مهم در ارزیابی برنامه‌های توسعه به‌شمار می‌آید. در سیاست‌های کلی جمعیت با این مؤلفه‌ها دنبال شده است: پیشگیری از آلودگی‌های زیست‌محیطی - پیشگیری از سوانح - پیشگیری از بیماری‌ها - پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی - ارائه خدمات بهداشتی درمانی - تغذیه سالم جمعیت - تأکید بر تأمین آب - تأمین سلامت جمعیت.

۲. توجه به جمعیت فعال و نیروی کار

از اهداف اساسی توسعه به‌خصوص در جوامع در حال توسعه است. این هدف با این مؤلفه‌ها دنبال شده است: توانمندسازی جمعیت در سن کار در جهت علایق و استعدادها و ایجاد اشتغال مؤثر و مولد - ایجاد فضای کسب‌وکار با درآمد کافی - ارتقای پویایی و بالندگی جمعیت.



۳. توسعه شبکه‌های زیربنایی

از اهداف اصلی توسعه اقتصادی به‌شمار آمده است که بدون آن هیچ برنامه توسعه‌ای تحقق نمی‌یابد. این هدف با این مؤلفه‌ها دنبال شده است: تأکید بر سرمایه‌گذاری‌های داخلی - توسعه شبکه‌های زیربنایی در روستاها - حفظ و جذب جمعیت در روستاها - توسعه شبکه‌های زیربنایی در جزایر و سواحل خلیج فارس و دریای عمان - حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری داخلی.

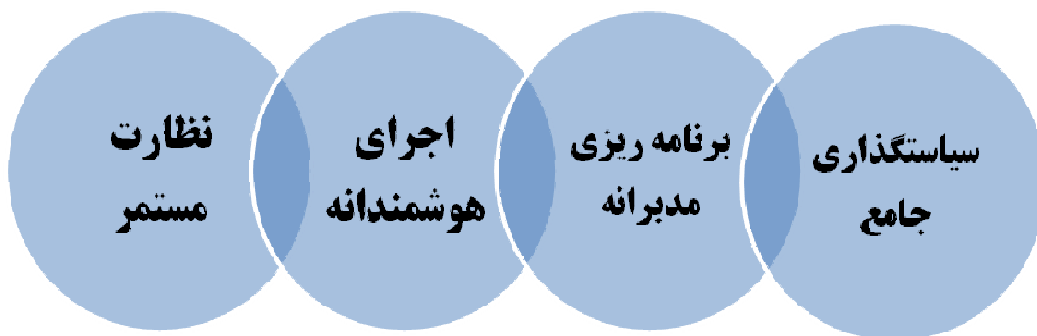
۴. آموزش

آموزش، محوری‌ترین و مؤثرترین اقدام و نخستین گام برای توسعه‌یافتگی است. این هدف با این مؤلفه‌ها دنبال شده است: آموزش به خانواده‌ها - آموزش برای تربیت فرزند- ارائه خدمات مشاوره‌ای - تربیت فرزندان صالح و کارآمد - اصلاح و تکمیل آموزش‌های عمومی و خاص - فرهنگ‌سازی برای تکریم سالمندان و استفاده از تجربه آنان - آموزش مهارت‌های زندگی و ارتباطی - سازگار کردن آموزش و تخصص‌ها با نیازهای جامعه - تقویت هویت ملی - ترویج سبک زندگی ایرانی و اسلامی.

جمع‌بندی

بدون شک برای تحقق همه زمینه‌های اقتصادی و اجتماعی و سیاسی و فرهنگی، ارائه شده در سند اراده‌ای قوی و همتی یکدست و یکپارچه از سوی تمامی مسئولان و قانونگذاران و مدیران لازم است. در سطح خرد نیز جلب مشارکت و اقناع گروه‌های اجتماعی و خانواده‌ها از جمله زمینه‌های مؤثر بر اجرای مطلوب سیاست‌ها خواهد بود.

می‌توان نتیجه گرفت که سیاست‌های کلی جمعیت یک سند جامع و کامل در باب توسعه انسانی است. برنامه‌های جامع و کاملی برای تحقق این سیاست‌ها باید تنظیم گردد. همچنین اجرای برنامه‌ها می‌بایست هوشمندانه و با جدیت دنبال شود. در نهایت، نظارت مستمر و پیگیر پس از به اجرا در آمدن برنامه‌های ملازم با سند سیاست، بسیار حائز اهمیت است. در نمودار زیر می‌توان تصویری از مجموعه فعالیت‌ها را نمایان ساخت.



یک اراده ملی برخاسته از بینشی درست و واقع‌گرایانه لازم است تا به تمامی ارکان و اهداف این سیاست‌ها تحقق بخشد. مشارکت همه صاحب‌نظران و دانشگاهیان و ارج نهادن به دیدگاه‌ها و نقدها و شکیبایی در مواجهه با آنها از مقدمات فرهنگی و ارزشی اجرای این سیاست‌هاست. به این منظور پیش از هر اقدامی لازم است کلیه سیاست‌ها و طرح‌هایی که پیش از این و به صورت جداگانه و پراکنده مطرح شده‌اند بازنگری گردد تا در یک طرح جامع و اقدام فراگیر پروژه ملی تحول در نظام جمعیت در کشور به اجرا درآید و توفیق یابد.

منابع و مأخذ

۱. سند «سیاست‌های کلی جمعیت» ابلاغیه رهبر در تاریخ ۱۳۹۳/۲/۳۰.
۲. فصلنامه سیاست کلان، ویژه جمعیت، دبیرخانه مجمع تشخیص مصلحت نظام، سال سوم، شماره سوم، بهار ۱۳۹۳.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۷۹۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: سیاست‌های کلی جمعیت (گزارش شماره ۱) شناخت «سیاست‌های کلی جمعیت» با تأکید بر رویکردها و اهداف

نام دفتر: مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین: فرحناز حسام

ناظر علمی: ایروان مسعودی اصل

مقاضی: معاونت پژوهش‌های اجتماعی - فرهنگی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —



تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۴/۳۰