

سیاست‌های کلی جمعیت

(گزارش شماره ۳)

تبیین بندهای چهارده‌گانه سیاست‌های کلی جمعیت

کد موضوعی: ۲۱۰

شماره مسلسل: ۱۳۷۹۳

مردادماه ۱۳۹۳

معاونت پژوهش‌های اجتماعی - فرهنگی

دفتر: مطالعات اجتماعی

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۱.....	مقدمه
۲.....	۱. مؤلفه‌ها و اهداف مندرج در سند.....
۳.....	۲. تبیین بندهای چهارده گانه سیاست‌های کلی جمعیت.....
۲۴.....	جمع‌بندی
۲۶.....	منابع و مآخذ



تبیین بندهای چهارده‌گانه سیاست‌های کلی جمعیت

چکیده

سیاست‌های کلی جمعیت ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری به‌عنوان مهمترین سند بالادستی به تبیین سیاست‌هایی در بخش جمعیت پرداخته است. این سند در ۱۴ بند به مسائلی همچون نرخ باروری، حمایت از زوج‌های جوان، درمان ناباروری مردان و زنان، ارتقای امید به زندگی، پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی، پیشگیری از سوانح، پیشگیری از بیماری‌ها، نگهداری از سالمندان در خانواده، بهره‌مندی از تجارب سالمندان، 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، رفع موانع ازدواج، بازتوزیع فضایی و جغرافیایی جمعیت، ایجاد مراکز جدید جمعیتی و... پرداخته است. برای اجرای هر سیاستی، ضروری است کلیه ابعاد و زمینه‌های مربوط به اجرایی شدن سیاست شناسایی شوند تا بدین ترتیب احتمال خطا در برنامه‌ریزی‌ها به حداقل رسد. این گزارش به تبیین بندهای سیاست کلی جمعیت می‌پردازد.

مقدمه

در این گزارش کوشش شده است که بندهای سند «سیاست‌های کلی جمعیت» از حیث مبانی، زمینه‌ها، مفاهیم و شاخص‌های موجود در آن معرفی و تبیین شود. بدیهی است که در این گزارش به هیچ وجه قصد ورود به مباحث اصلی و جمعیت‌شناختی نداریم. همچنین به نقد وضعیت جمعیتی موجود کشور و سیاست‌ها و برنامه‌های گذشته هم نخواهیم پرداخت. بنابراین نقد محتوایی سند و پرداختن به موانع و یا موارد تسهیل‌کننده اجرای این سیاست‌ها به گزارش‌های بعدی موکول می‌شود. تهیه چنین گزارشی از آن جهت اهمیت دارد که برای اجرای هر سیاستی، ابتدا باید کلیه ابعاد و اهداف آن را بشناسیم تا بدین ترتیب احتمال خطا در برنامه‌ریزی‌ها به حداقل رسد. بنابراین تبیین سیاست‌های کلی جمعیت را در دو بخش ارائه می‌کنیم. در بخش اول کلیه اهداف خرد و کلان و تمامی مؤلفه‌های چهارده بند را استخراج و فهرست می‌کنیم. سپس به واکاوی مفاهیم، اهداف و مؤلفه‌های محوری هر بند به‌طور جداگانه خواهیم پرداخت.

۱. مؤلفه‌ها و اهداف مندرج در سند

در این بخش مؤلفه‌های اساسی و محوری موجود در بندهای چهارده گانه سند تفکیک شده‌اند. این مؤلفه‌ها را در چهار حوزه سیاسی - اجتماعی - اقتصادی - فرهنگی می‌توان به شرح زیر منعکس کرد. هدف از این طبقه‌بندی آن است که بدانیم در هر کدام از حوزه‌های مدیریتی و اجرایی موجود با کدام مؤلفه‌ها سروکار داریم و چه اقداماتی باید انجام پذیرد. بنابراین شناخت مؤلفه‌ها و مفاهیم محوری و نیز تعریف عملیاتی هر یک از آنها برای اجرایی کردن سیاست‌های جمعیت، ضرورت دارد.

جدول ۱. مؤلفه‌های مطرح شده در 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 هویت‌بخش ملی
نظارت و بازرسی	کنترل و بازرسی تمام موارد فوق - انجام پژوهش‌های جمعیتی - انجام پژوهش‌های مربوط به توسعه انسانی

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود بالغ بر ۵۰ مؤلفه در سند مذکور مندرج است که باید همه آنها عملیاتی شود. البته ناگفته نماند که برخی از مقوله‌ها چندوجهی هستند مثلاً توانمندسازی زوج‌ها در



تأمین هزینه زندگی، هم می‌تواند جنبه اقتصادی داشته باشد و هم جنبه آموزشی و فرهنگی. بنابراین با مجموعه پیچیده‌ای از مسئولیت‌ها مواجه هستیم که برای همه آنها باید سازوکارهای لازم تدارک و پیش‌بینی شود.

علاوه بر بازخوانی سند به شکل فوق، می‌توان با رویکرد دیگری نیز به تأمل درباره اهداف سیاست‌های کلی جمعیت پرداخت. اگر بخواهیم اهداف هر بند از بندهای چهارده‌گانه سند را تجزیه و تحلیل کنیم، لازم است که روابط پیچیده و درونی آنها را بشناسیم. آشکار است که در هر بند از این سند اهدافی با رویکردهای فرهنگی و اقتصادی و سیاسی در کنار هم قرار گرفته‌اند، لذا مطلوب است که روابط علی و پیچیده‌ای که اهداف متعدد یک بند دربردارند، بشناسیم. این امر به رتبه‌بندی اهداف کمک می‌کند و برای مجریان این سیاست‌ها راهنمای مفیدی خواهد بود. از این‌رو در ادامه، سعی خواهیم کرد پیوندهایی که اهداف درونی هر بند با یکدیگر دارند کشف کنیم.

۲. تبیین بندهای چهارده‌گانه سیاست‌های کلی جمعیت

بند «۱» - ارتقای پویایی، بالندگی و جوانی جمعیت با افزایش نرخ باروری به بیش از سطح جانشینی

تبیین متغیرهای بند «۱»: پویایی و بالندگی جمعیت مفهومی است که تمامی مضامین توسعه انسانی این سند را پوشش می‌دهد. به این معنا که اگر تمامی شروط و لوازم مندرج در سیاست‌های کلی جمعیت تحقق یابد، جمعیتی پویا و بالنده خواهیم داشت.

در بخش دوم این بند با مفاهیم کاملاً جمعیت‌شناختی سروکار داریم. دو مفهوم نرخ باروری و سطح جانشینی از مفاهیم اصلی در تحلیل وضعیت جمعیت به حساب می‌آیند. به نظر می‌رسد که این سند بر سه مفهوم جمعیت‌شناختی استوار شده است. مفاهیم رشد جمعیت - نرخ باروری - نرخ یا سطح جانشینی. این سه مفهوم در علم جمعیت‌شناسی دارای تعاریف و اقسام متعدد و پیچیده‌ای هستند که لازم است به تمام ابعاد و تعاریف و ارقام و آمارهای مربوط به آنان مراجعه شود. بدیهی است که بر پایه داده‌های معتبر، نتیجه‌گیری‌های دقیق‌تر صورت می‌گیرد.

بنابراین احتیاط در به‌کارگیری آمارها بسیار ضرورت دارد. کاربرد غیرمسئولانه ارقام و نرخ‌های خام مولید و باروری حتماً برنامه‌ریزان را به اشتباه خواهد انداخت. پیامد این حالت، اقدامات شتابزده و نسنجیده است.

برخی ملاحظات پیرامون بند «۱»

یکی از مهمترین مسائلی که در طی سالیان گذشته توجه جمعیت‌شناسان و سیاستگذاران ارشد کشور را به خود جلب کرده است، کاهش نرخ باروری کلی^۱ به کمتر از حد جانشینی^۲ است. این شاخص یک شاخص کمی است و میزان آن براساس آخرین سرشماری انجام شده (۱۳۹۰) معادل ۱/۸ اعلام شده است. بررسی‌های اولیه نشان می‌دهند که آمارهای درج شده در اسناد یکدست نیست و این موضوع ناشی از خلط تعاریف و توجه نکردن به مفاهیم متعدد و هم خانواده موجود از دیدگاه علم جمعیت‌شناسی است. وضوح بخشیدن به تعاریف و آمارها از آن جهت اهمیت دارد که لازم است نرخ پیش‌بینی شده و نقطه هدف سیاست جمعیت به صورت کمی تعیین شود.

آنچه که در اولین بند سیاست‌های ابلاغی دارای اهمیت است، توجه همزمان به ابعاد کمی و کیفی جمعیت است که پویایی و بالندگی جمعیت را با جوانی جمعیت و افزایش نرخ باروری کلی به بیش از حد جانشینی مدنظر قرار داده است. تأکید بر کیفیت جمعیت^۳ امری است که همواره در بیانات مقام معظم رهبری درباره جمعیت دیده می‌شود و این بند از سیاست‌ها نیز مؤید همین بند است.

بند «۲» - رفع موانع ازدواج، تسهیل و ترویج تشکیل خانواده و افزایش فرزند، کاهش سن ازدواج و حمایت از زوج‌های جوان و توانمندسازی آنان در تأمین هزینه‌های زندگی و تربیت نسل صالح و کارآمد

تبیین متغیرهای بند «۲»: این بند دارای مفاهیم و اهداف متعددی است. برخی از مؤلفه‌ها صبغه اقتصادی و برخی دیگر صبغه فرهنگی دارند. مؤلفه‌هایی چون رفع موانع ازدواج، می‌تواند از هر دو بُعد مورد توجه قرار گیرد.

مواردی چون تربیت نسل صالح و کارآمد و ترویج تشکیل خانواده و کاهش سن ازدواج بیشتر نیازمند ابزارهای فرهنگی و ارزشی هستند، لذا راهکارهای فرهنگی مؤثر خواهند بود.

۱. نرخ باروری کلی متوسط تعداد فرزندی است که یک زن در طول دوران باروری (و تا پایان دوره باروری خود) خود به دنیا می‌آورد.
 ۲. حد جانشینی به مفهوم میزانی از باروری کلی است که برای جایگزین شدن جمعیت در هر خانواده لازم است. مقدار حد جانشینی ۲/۱ تعیین شده است. این امر به این مفهوم است که اگر هر خانواده به‌طور متوسط دارای ۲/۱ فرزند باشد، تعداد والدین توسط تعداد فرزندان جایگزین می‌گردد و جامعه با روند کاهشی جمعیت روبرو نخواهد شد. با توجه به اینکه تعداد والدین در خانواده دو نفر است، عدد تعداد متوسط فرزند ۲/۱ (و بیشتر بودن این شاخص از ۲) برای این تعیین شده است که با توجه به احتمال مرگ فرزندان به دلایل مختلف پیش از ازدواج و باروری، لازم است که هر خانواده بیش از ۲/۱ فرزند داشته باشد تا میزان رشد جمعیت همواره مثبت باشد.
 ۳. گزیده‌ای از بیانات مقام معظم رهبری درباره کیفیت جمعیت: با این استعداد بالقوه علمی که در این کشور وجود دارد، می‌تواند یک کشور پرجمعیتی باشد و ان شاءالله خودش هم این جمعیت را اداره کند. کشورها اگر بتوانند جمعیت را درست مدیریت کنند یکی از عوامل اقتدار آنهاست. جمعیت عامل قدرت است و باید مدیریت شود و البته جمعیتی که مولد باشد و خود را اداره کند. یکی از مهمترین موجودی‌های بارز ما، همین نسل جوان تحصیلکرده است. نسل جوان تحصیلکرده، هم شجاعت دارد، هم امید دارد، هم نشاط و تحرک دارد. یکی از مشکلات ما این است که برجسته‌ترین زوج‌های ما که نخنگان هستند کمترین فرزند را دارند و این یک ضرر بزرگ است چون کشور را از ژن انسان‌های برتر محروم می‌کنیم. جمعیت جوان و بانشاط و تحصیلکرده و باسواد کشور، امروز یکی از عامل‌های مهم پیشرفت کشور است. در همین آمارهایی که داده می‌شود، نقش جوان‌های تحصیلکرده و آگاه و پرنشاط و پرنیرو را می‌بینید.



در صورتی که بیشتر بر روی این بند تأمل کنیم علاوه بر رویکرد درهم‌تنیده فرهنگی و اجتماعی و اقتصادی آن متوجه می‌شویم که در دو مقوله مستقل نیز می‌توان این بند را تبیین کرد. به عبارت دیگر دو هدف در دو قلمرو قابل شناسایی‌اند. این بند از ۶ مؤلفه تشکیل شده است که می‌توان آنها را در دو مقوله طبقه‌بندی کرد. مؤلفه‌های رفع موانع ازدواج - تسهیل و ترویج تشکیل خانواده و افزایش فرزند - کاهش سن ازدواج - حمایت از زوج‌های جوان - توانمندسازی زوجها در تأمین هزینه‌های زندگی اهدافی متمرکز بر کانون خانواده و ازدواج قلمداد می‌کنیم و هدف تربیت نسل صالح و کارآمد را به عنوان یک هدف مستقل و فرعی در نظر می‌گیریم. برای تجسم روابط علی و همبستگی میان این متغیرها می‌توان نمودار زیر را ترسیم کرد.

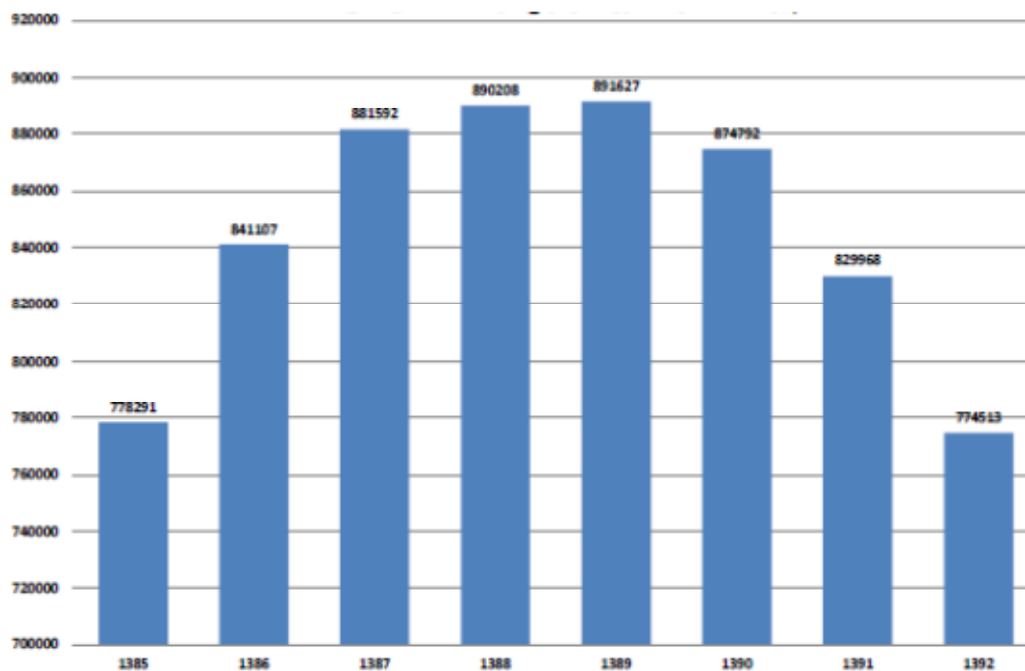


برخی ملاحظات پیرامون متغیرهای بند «۲»

ازدواج امری ممدوح و پسندیده در همه جوامع است. جمهوری اسلامی ایران با توجه به تجربه جمعیتی خود در سال‌های ۱۳۶۵-۱۳۷۵ هم‌اکنون با جمعیت کثیری از جوانان در آستانه ازدواج روبرو است. آمارهای مختلف تعداد این جمعیت را بالغ بر ۱۱ میلیون نفر عنوان می‌کنند. علی‌رغم وجود این جمعیت کثیر در آستانه ازدواج، تعداد ازدواج در کشور از سال ۱۳۹۰ روند کاهشی را آغاز کرده است که این روند در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ نیز مشاهده می‌شود. این بند از سیاست‌های ابلاغی در واقع به این امر می‌پردازد که با رفع موانع موجود بتوان در کوتاه‌ترین فرصت ممکن، کمک‌های لازم را برای

ازدواج این بخش از جمعیت فراهم آورد. بدیهی است در صورت ازدواج و ترویج آن شاخص میزان باروری کلی افزایش خواهد یافت، فاصله این شاخص از حد جانشینی کاهش یافته و حتی سبب افزایش آن نسبت به حد جانشینی خواهد شد.^۱

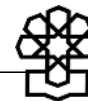
نمودار ۱. روند ازدواج در سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۹۲



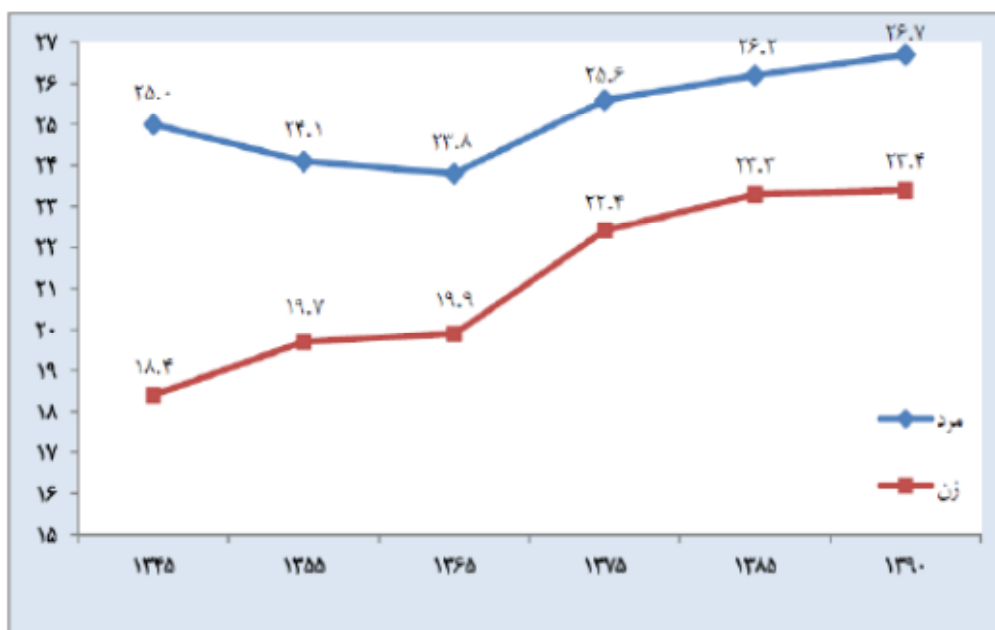
ازسوی دیگر سن ازدواج نیز در دهه‌های گذشته در کشور رو به افزایش بوده است (نمودار ۲). این شاخص برای خانم‌ها به ۲۳/۴ سال براساس گزارش سرشماری سال ۱۳۹۰ افزایش داشته است. افزایش سن ازدواج سبب می‌گردد تا خانواده‌ها به دلایل مختلفی از داشتن فرزندان بیشتر پرهیز کنند. کاهش انگیزه‌ها و اشتیاق فرزندآوری با افزایش سن، پشت سر گذاشتن دوره‌های ارزشمندی از سن باروری سالم و ... از عوامل مهم این رویکرد است. توقف این سیر افزایشی و کاهش متوسط سن ازدواج یکی از فرآیندهای تسهیل‌گر در ارتقای نرخ باروری کلی به بیش از حد جانشینی^۲ است. مجدداً همین بند تأکید بر کیفیت جمعیت در تربیت نسل صالح و کارآمد، را در کنار شاخص‌های کمی آن نشان می‌دهد.

۱. در محاسبه نرخ باروری کلی، تعداد جمعیت زنان، فارغ از مجرد و ازدواج کرده در مخرج کسر قرار می‌گیرند. بدیهی است هر چقدر تعداد و درصد زنان ازدواج کرده در جمهوری اسلامی ایران افزایش یابد، با فرض همین نرخ باروری کلی موجود (متوسط تعداد فرزند برای هر زن)، در عین ثابت ماندن مخرج کسر (تعداد زنان، فارغ از مجرد و ازدواج کرده)، صورت کسر بیشتر شده و نرخ باروری کلی افزایش خواهد یافت.

۲. براساس یک گزارش تهیه شده توسط شهلا کاظمی‌پور، جمعیت‌شناس و عضو هیئت علمی دانشگاه، در صورت کاهش ۱۰ درصد از تعداد مجرد در افراد جامعه، میزان باروری کلی به ۲/۶ ارتقا خواهد یافت.



نمودار ۲. سن ازدواج در مردان و زنان بین سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۴۵

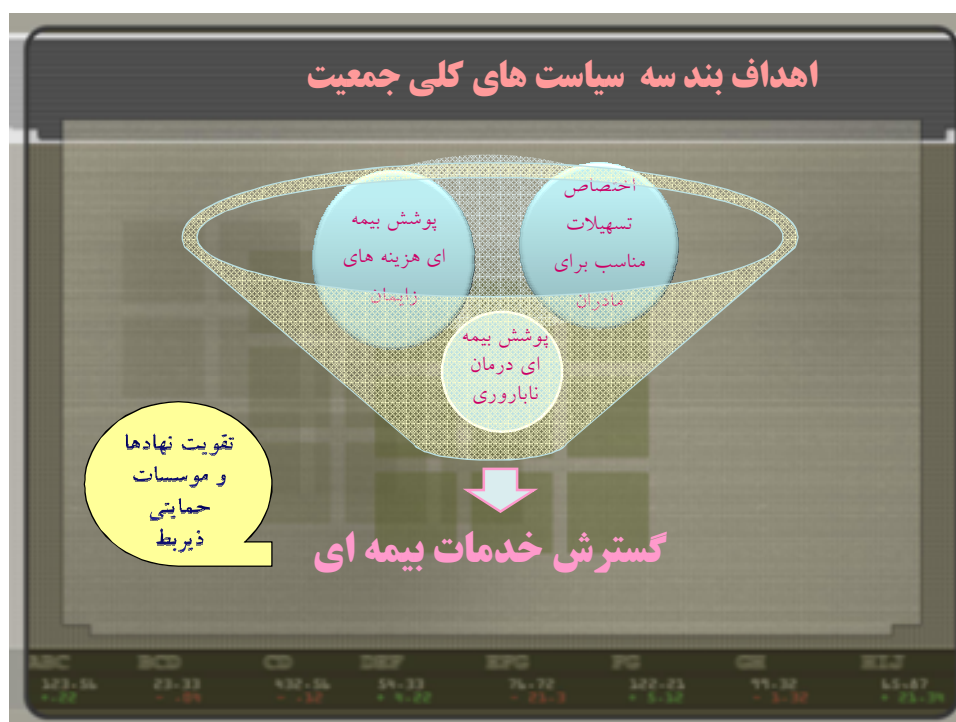


مأخذ: پردازش براساس نتایج سرشماری‌های جمعیتی ۱۳۴۵ تا ۱۳۹۰.

بند «۳» - اختصاص تسهیلات مناسب برای مادران به‌ویژه در دوره بارداری و شیردهی و پوشش بیمه‌های هزینه‌های زایمان و درمان ناباروری مردان و زنان و تقویت نهادها و مؤسسات حمایتی ذی‌ربط

تبیین متغیرهای بند «۳»: این بند اهداف حوزه سلامت و نظام تأمین اجتماعی را پوشش داده است. بدیهی است که تأمین اهداف این بند به منابع مالی و اقتصادی قابل توجهی نیاز دارد. علاوه بر آن بازرگری و تکمیل و اصلاح قوانین مربوط به این حوزه ضرورت دارد. پس از بررسی همه‌جانبه، نقاط ضعف و ظرفیت‌ها شناسایی شده و برنامه و اقدام عملی طراحی خواهد شد.

علاوه بر رویکر فوق، متغیرهای این بند را می‌توان در دو دسته از اهداف طبقه‌بندی کرد. موارد اختصاص تسهیلات مناسب برای مادران به‌ویژه در دوره بارداری و شیردهی - پوشش بیمه‌های هزینه‌های زایمان - درمان ناباروری مردان و زنان را در یک دسته و متغیر تقویت نهادها و مؤسسات حمایتی ذی‌ربط را به‌عنوان یک هدف مرتبط با هدف اول، می‌توانیم شناسایی کنیم. تجسم فضایی این متغیرها را می‌توان در نمودار زیر ملاحظه کرد.



درواقع هدف اصلی این بند را معطوف به گسترش خدمات بیمه‌ای در نظر می‌گیریم و مقوله تقویت نهادها و مؤسسه‌های حمایتی را هدف فرعی و مرتبط با آن می‌دانیم. لازم به یادآوری است که اخیراً سیاست‌های کلی نظام در بخش سلامت ابلاغ شده است که تمامی موارد فوق را پوشش می‌دهد.

برخی ملاحظات پیرامون بند «۳»

دوران بارداری و شیردهی حساس‌ترین دوره‌ها را در تجربیات باروری وی تشکیل می‌دهد. بدیهی است در صورت خوشایند و مطلوب بودن این تجربیات، گرایش مادران و خانواده‌ها به تکرار آن بیشتر خواهد بود. کشورهای مختلفی که سیاست‌های ارتقای نرخ باروری کلی را در پیش گرفته‌اند، به حمایت‌هایی در این دوران پرداخته‌اند. در کشور ما نیز با توجه به قانون ترویج تغذیه با شیر مادر و نیز اصلاحیه قانون تنظیم خانواده و جمعیت این امر مدنظر قرار گرفته است. البته باید توجه داشت که این قوانین افراد شاغل را تحت پوشش قرار می‌دهد و باید برای تأمین سایر مادرانی که خارج از این حیطه قرار می‌گیرند نیز تمهیداتی اندیشیده شود.

ازسوی دیگر براساس گزارش‌های مختلف حدود ۲۰ درصد زوجین در کشور با مشکل ناباروری مواجه هستند (حدود سه میلیون زوج). عمده موارد ناباروری کشور، ناباروری اولیه است به این مفهوم که این خانواده‌ها در داشتن اولین فرزند نیز با مشکل مواجه گردیده‌اند. حدود یک‌چهارم از زوجین نیز با



مشکل ناباروری ثانویه مواجه هستند به این مفهوم که این خانواده‌ها سابقه بارداری و زایمان را داشته ولی برای داشتن فرزند بعدی با مشکل مواجه شده‌اند. در صورت حل مشکل ناباروری در زوجین مبتلا و توانمند شدن آنها برای دستیابی به تعداد فرزند دلخواه، میزان باروری کلی در کشور افزایش خواهد یافت.

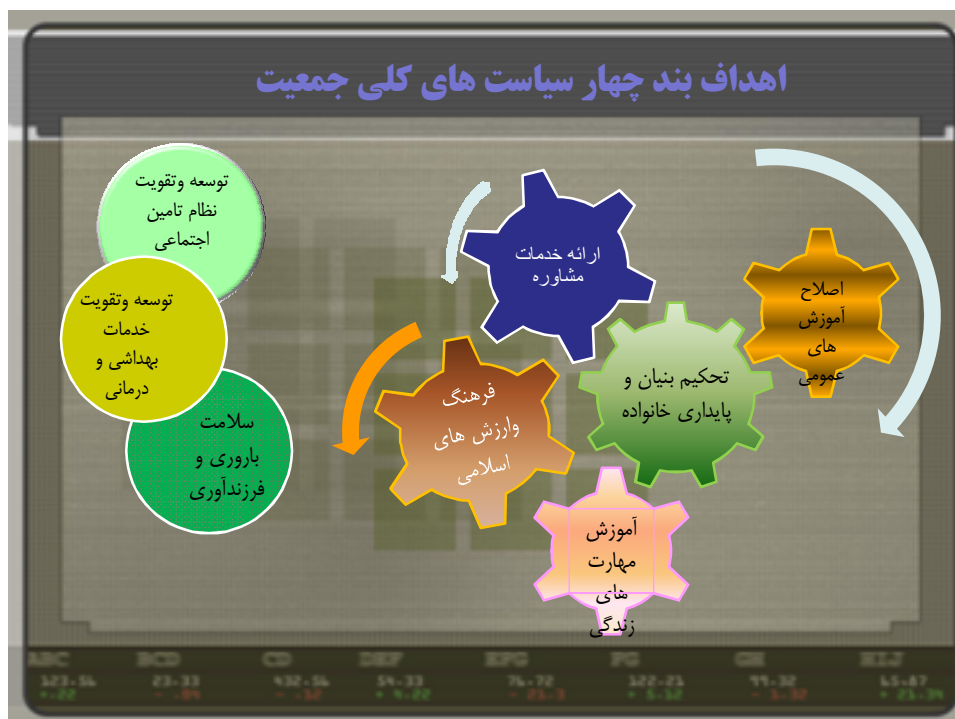
بند «۴» - تحکیم بنیان و پایداری خانواده با اصلاح و تکمیل آموزش‌های عمومی درباره اصالت کانون خانواده و فرزندپروری و با تأکید بر آموزش مهارت‌های زندگی و ارتباطی و ارائه خدمات مشاوره‌ای بر مبنای فرهنگ و ارزش‌های اسلامی - ایرانی و توسعه و تقویت نظام تأمین اجتماعی، خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی در جهت سلامت باروری و فرزندآوری

تبیین متغیرهای بند «۴»: موارد و مفاهیم این بند در دو قسمت قرار دارند. بخش اول که مربوط به تحکیم بنیان خانواده و آموزش‌های عمومی است صبغه فرهنگی دارند. لذا برنامه‌های فرهنگی باید تدارک دیده شوند. در این راستا چون موضوع آموزش‌های عمومی مطرح شده است، در نتیجه به نهادهای آموزشی به‌طور خاص و ویژه باید توجه شود و برنامه‌ها و محتوای لازم برای نهادهای آموزشی طراحی گردد. بنابراین در اینجا نهاد آموزش هدف است و باید نقطه تمرکز تهیه برنامه‌ها و تعریف فعالیت‌ها نهادهای آموزشی باشند.

اما در همین بند بحث تقویت نظام تأمین اجتماعی و خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی در جهت سلامت باروری و فرزندآوری مطرح شده است که تا حدودی با مورد بند «۳»، همپوشانی دارد.

همانند موارد فوق می‌توان به این بند از زاویه دیگری نیز توجه کرد و آن عبارت است از نوع روابط درونی و علی که این متغیرها با یکدیگر دارند. با چنین رویکردی متوجه خواهیم شد که متغیرهای این بند روابط پیچیده و درهم‌تنیده‌ای با یکدیگر دارند. برای درک روشن‌تر از رابطه متغیرها می‌توان با ساده‌سازی مقوله‌های آن در عبارت زیر به این پیچیدگی پی برد. در این بند آمده است: تحکیم بنیان خانواده ... با اصلاح (آموزش‌های عمومی) ... درباره (اصالت کانون خانواده و فرزندپروری) ... با تأکید بر (آموزش مهارت‌های زندگی و ارتباطی) و ارائه خدمات مشاوره‌ای بر مبنای (فرهنگ و ارزش‌های اسلامی و ایرانی)؛ دسته دیگری از اهداف نیز در این بند قابل تشخیص است که متغیرهای آن عبارتند از: توسعه و تقویت نظام تأمین اجتماعی، توسعه و تقویت خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی در جهت سلامت باروری و فرزندآوری. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود فعل‌ها و کلمات مرکب متعددی در این بند به صورت پیاپی آمده‌اند که اندکی درک روابط علی میان اهداف این بند را دشوار می‌سازد.

با وجود این اگر بخواهیم روابط میان متغیرهای چندگانه فوق را در یک نمودار ترسیم کنیم، شکل زیر حاصل می‌شود.

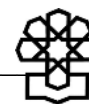


از شکل فوق می‌توان چنین نتیجه گرفت که این بند برپایه دو فضای مفهومی استوار است. حدود پنج متغیر که باهم همبستگی نشان می‌دهند معطوف به تحکیم بنیان خانواده هستند و بیشتر رویکرد فرهنگی دارند، اما در عین حال در فضای دیگری، پشتیبان‌های درمانی و بهداشتی نهاد خانواده مطرح شده‌اند. به عبارت دیگر اهداف این بند در دو دسته مستقل و در عین حال مرتبط با یکدیگر قابل طبقه‌بندی هستند.

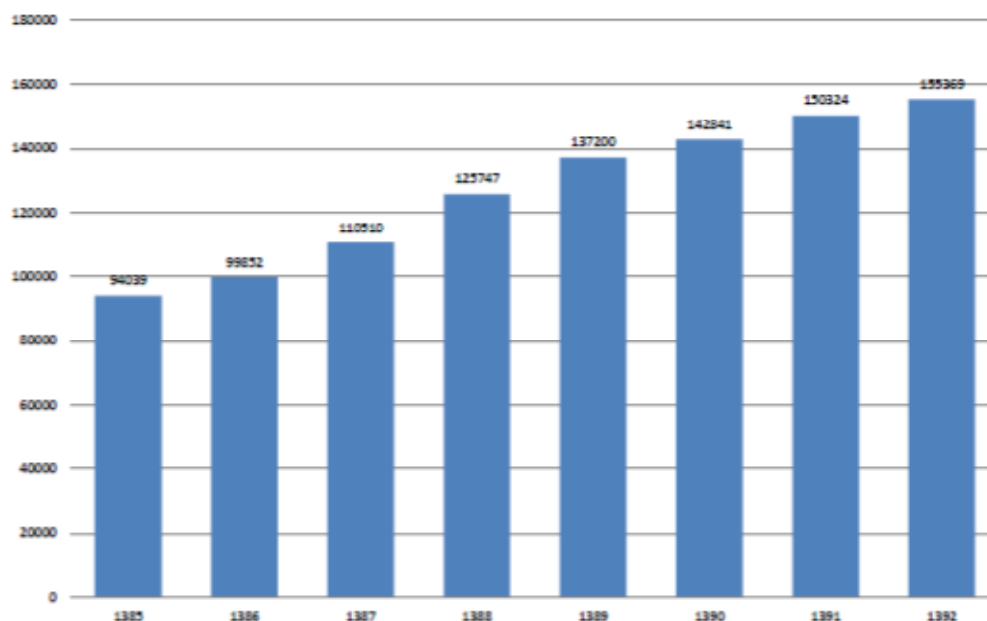
برخی ملاحظات پیرامون بند «۴»

گسیختن کانون خانواده یکی از مهمترین مسائلی است که ضمن کاهش میزان باروری و فرزندآوری و تأثیر نهایی آن بر کاهش نرخ باروری کلی^۱، سلامت جامعه را نیز در ابعاد مختلف جسمی، روانی، اجتماعی و معنوی تحت تأثیر قرار می‌دهد. متأسفانه در طی سالیان اخیر تعداد طلاق در کشور رو به افزایش است که لازم است دستگاه‌های مربوطه برای آن برنامه‌ریزی‌های لازم را انجام دهند (نمودار ۳). مطالعات مختلف نشان داده است که خدمات مشاوره‌ای پیش و پس از تشکیل خانواده می‌تواند نقش مهمی در تحکیم کانون خانواده ایفا کند. پرداختن به حل مشکلات زناشویی و تأمین مشاوره‌های مناسب توسط کارشناسان و مشاوران امین برای خانواده‌ها از سیاست‌های مهمی است که می‌تواند تسهیل‌گر در این امر باشد.

۱. براساس یک گزارش تهیه شده توسط شهلا کاظمی‌پور، جمعیت‌شناس و عضو هیئت علمی دانشگاه، در صورت کاهش ۱۰ درصد از تعداد افراد طلاق گرفته در جامعه، میزان باروری کلی به ۱/۸۸ ارتقا خواهد یافت.



نمودار ۳. روند طلاق طی سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۹۲



بند «۵» - ترویج و نهادینه‌سازی سبک زندگی اسلامی - ایرانی و مقابله با ابعاد نامطلوب سبک زندگی غربی

تبیین متغیرهای بند «۵»: این بند کاملاً صبغه فرهنگی و ارزشی دارد، لذا برنامه‌های فرهنگی لازم باید تدارک دیده شوند. لازم به توضیح است که ابتدا باید سبک زندگی اسلامی - ایرانی تعریف شود. شاخص‌ها و مؤلفه‌های آن معین گردند. در این باره به نظر می‌رسد تاکنون کوشش‌های بسیاری صورت گرفته که نتیجه روشنی نداشته است. در این باره به سیاست‌های کلی نظام در ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش کشور (ابلاغی در ۱۳۹۲/۲/۵) می‌توان اشاره کرد. تحقق اهداف سند پیش‌گفته، مبنای آموزشی سبک زندگی ایرانی و اسلامی خواهد بود. همچنین سیاست‌های کلی نظام برای برنامه‌های توسعه پنج‌ساله در بخش فرهنگ به‌طور مستقیم چنین اهدافی را پیش از این مورد توجه قرار داده‌اند.

فعالیت‌هایی نیز در سطح قانونگذاری صورت گرفته است. کوشش‌های مجلس در مورد تعریف حجاب و لباس ایرانی - اسلامی و یا سایر موارد هنوز نتیجه روشنی نداشته‌اند. باید موارد به‌طور کامل احصا و نقاط قوت و ضعف هر برنامه‌ای که تاکنون اجرا شده است روشن شود. سپس ایده‌های اصلاحی یا تکمیلی مدون شوند. با توجه به رابطه مفهومی این بند با بند «۱۳» سیاست‌های کلی جمعیت، نمودار اهداف این بند را در ارتباط ارگانیک با اهداف بند «۱۳» در ص ۲۳ ملاحظه خواهید کرد.

بند «۶» - ارتقای امید به زندگی، تأمین سلامت و تغذیه سالم جمعیت و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی، به‌ویژه اعتیاد، سوانح، آلودگی‌های زیست‌محیطی و بیماری‌ها

تبیین متغیرهای بند «۶»: در این بند مفهوم امید به زندگی آمده است که یک مقوله و مفهوم کاملاً جمعیت‌شناختی است و تعریف مشخصی در علم جمعیت‌شناسی دارد. شاخصی جهانی است که از جمله شاخص‌های توسعه انسانی نیز به‌شمار می‌آید.

اما در بخش دیگر این بند مواردی چون تأمین سلامت و تغذیه و ... آمده که مقوله‌هایی کاملاً اجتماعی - اقتصادی‌اند و در بندهای «۳» و «۴» به آن اشاره شده است.

همچنین در این بند به موضوع آسیب‌های اجتماعی اشاره شده است. آسیب‌های اجتماعی می‌تواند مصادیق متعددی داشته باشند همچون فحشا، فساد اداری، بیکاری، فقر، کودک‌آزاری، خشونت خانگی و... که برای هر کدام برنامه‌های تفصیلی باید تهیه شود.

برای مهار این آسیب‌ها نیز طی دهه‌های گذشته در همه نهادهای حکومتی برنامه‌ها و سیاست‌هایی اتخاذ شده که لازم است به ارزیابی نتایج آنها بپردازیم.

اهداف متعدد این بند از اهمیت ویژه برخوردارند. این بند همه ابعاد اجتماعی و سیاسی و اقتصادی و نیز ملاحظات محیط زیستی را پوشش داده است. اما اگر بخواهیم به نوعی الگوی روابط علی در این بند برسیم می‌توانیم مؤلفه ارتقای امید به زندگی را هدف محوری و سایر موارد مهم را پیرامون آن تعریف کنیم. به این ترتیب نمودار زیر را می‌توان ترسیم کرد.





می‌توان چنین در نظر گرفت که ارتقای امید به زندگی هدف کلانی است که با تحقق اهداف پیرامون آن یعنی سلامت در تغذیه و محیط زیست و محیط اجتماعی و محیط‌های شغلی و زندگی کاملاً مربوط است. بنابراین اگر تمرکز برنامه‌ها و قوانین تنها این باشد که امید به زندگی را افزایش دهند، لازمه آن اقدام مجدانه در همه زمینه‌های مربوط خواهد بود.

بند «۷» - فرهنگ‌سازی برای احترام و تکریم سالمندان و ایجاد شرایط لازم برای تأمین سلامت و نگهداری آنان در خانواده و پیش‌بینی سازوکار لازم برای بهره‌مندی از تجارب و توانمندی‌های سالمندان در عرصه‌های مناسب

تبیین متغیرهای بند «۷»: مربوط به فرهنگ رفتار با سالمندان است که صبغه فرهنگی دارد. البته بحث مربوط به تأمین سلامت و توانمندسازی آنان با بحث‌های پیشین تا حدودی تداخل دارد (بندهای «۳» و «۴»).

به نظر می‌رسد که این بند از اهداف سیاست‌های جمعیتی دارای یک هدف کانونی است و آن عبارت است از توجه همه‌جانبه به سالمندان. بنابراین سادگی و روایی این بند از سایر موارد بیشتر است و هدف واحدی برای آن می‌توان شناسایی کرد. اگرچه تحقق آن هدف مستلزم اقدامات اداری و اقتصادی و فرهنگی و اجتماعی است اما در نهایت گروه هدف آن مشخص هستند. نمودار روابط علی متغیرهای درونی این بند از سیاست‌ها را می‌توان در شکل زیر تجسم کرد.



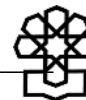
در این باره نیز نهادهای فرهنگی تاکنون برنامه‌هایی به اجرا در آورده‌اند و اهدافی تعریف شده است. باید اهداف و برنامه‌های پیشین مورد ارزیابی قرار گیرند. نقاط ضعف و قوت آنها مشخص شده و سپس اقدام به طرح ایده‌های نو و برنامه‌های تازه بکنیم.

بند «۸» - توانمندسازی جمعیت در سن کار با فرهنگ‌سازی و اصلاح، تقویت و سازگار کردن نظامات تربیتی و آموزش‌های عمومی، کارآفرینی، فنی‌وحرفه‌ای و تخصصی با نیازهای جامعه و استعدادها و علایق آنان در جهت ایجاد اشتغال مؤثر و مولد

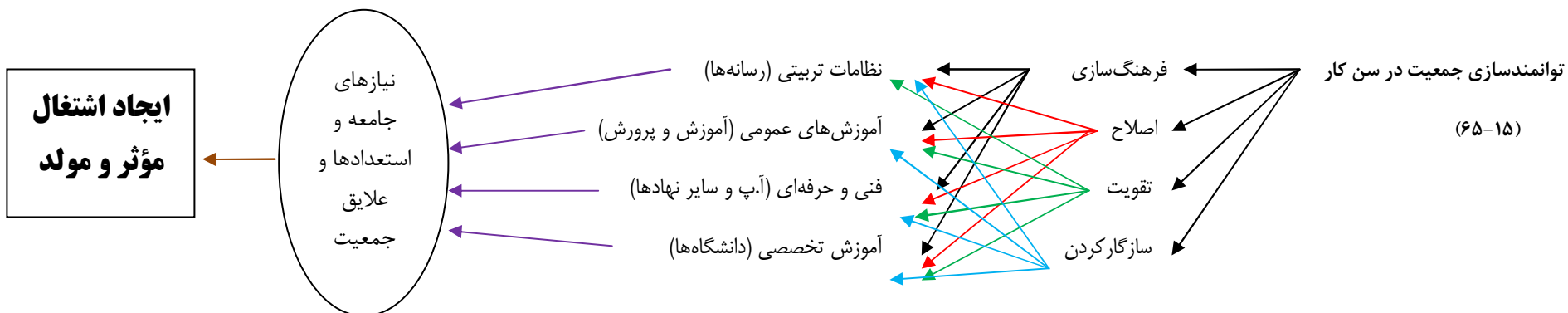
تبیین متغیرهای بند «۸»: به نظر می‌رسد این بند بیشتر متوجه نهادهای آموزش رسمی کشور است. در عین حال به مواردی چون رابطه صنعت و دانشگاه و ایجاد اشتغال نیز معطوف است. اهداف متعدد و متداخل این بند را می‌توان در یک رابطه تنگاتنگ علیّ دریافت. متغیرهای متعدد و در عین حال به هم مرتبط این بند تا حدودی درک آن را مشکل می‌سازد، اما با تأمل بر تمامی مؤلفه‌ها و دقت در روابط میان آنها می‌توان به یک الگوی نسبتاً قابل فهم دست یافت. نمودار صفحه بعد نمایانگر روابط علیّ میان متغیرهای بند «۸» سیاست‌های کلی جمعیت است.

در این رابطه می‌توان سیاست‌های کلی نظام در «اشتغال» و «ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش» را یادآوری کرد که تماماً اهداف این بند را هدف قرار داده‌اند. اهداف این بند از سند سیاست‌های کلی جمعیت پیش از این در دو بسته سیاستی تدوین و منعکس شده‌اند. تحقق اهداف آن دو سند می‌تواند به حصول نتیجه در این مورد یاری رساند.

همان‌گونه که در نمودار صفحه بعد ملاحظه می‌شود، فرهنگ‌سازی، اصلاح، تقویت و ایجاد سازگاری در تمامی سطوح آموزشی نهایتاً به ایجاد اشتغال مؤثر و مولد می‌انجامد. به روابط در هم تنیده و پیچیده اهداف و مفاهیم بند «۸» توجه نمایید. تحقق اهداف این بند از سیاست‌های کلی جمعیت مستلزم ایجاد تحول در تمامی نهادهای اقتصادی و آموزشی است.



نمودار اهداف بند «۸» سیاست‌های کلی جمعیت



- مورد کارآفرینی لحاظ نشده است. کارآفرینی مقوله‌ای مستقل در نظر گرفته شده است.
- در این ساختار تعداد ۲۵ نوع رابطه علی میان متغیرها برقرار است.

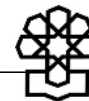
بند «۹» - بازتوزیع فضایی و جغرافیایی جمعیت، متناسب با ظرفیت زیستی با تأکید بر تأمین آب با هدف توزیع متعادل و کاهش فشار جمعیتی

تبیین متغیرهای بند «۹»: هدف مهم و محوری در این بند چگونگی توزیع و پراکندگی جغرافیایی جمعیت است. مباحث مربوط به تمرکززدایی که تاکنون از اهداف برنامه‌های توسعه پنج‌ساله بوده است و نیز سند مهم دیگری با نام سیاست‌های کلی آمایش سرزمین (ابلاغی در تاریخ ۱۳۹۰/۹/۲۱) به طور تام و تمام به این موضوع اختصاص دارند. همچنین است تأکید این بند بر موضوع تأمین آب که لازم به یادآوری است موضوع سیاست‌های کلی نظام در بخش منابع آب (ابلاغی در تاریخ ۱۳۷۹/۱۱/۳) بوده است.

بنابراین اگر بخواهیم شاخه روابط علی این بند از اهداف سیاست‌های کلی جمعیت را ترسیم کنیم، می‌توان شکل زیر را تصور کرد.



در واقع می‌توان تصور کرد که هدف نهایی این بند توزیع متعادل جمعیت در سطح کشور است. این به معنای تمرکززدایی است که همواره حائز اهمیت بوده و بیش از سه دهه است که بر آن تأکید می‌شود. اما تاکنون تحقق عینی پیدا نکرده است. تکرار و تأکید این هدف در سیاست‌های جمعیتی نشان‌دهنده آن است که همچنان این معضل به قوت خود باقی است.



بند «۱۰»- حفظ و جذب جمعیت در روستاها و مناطق مرزی و کم‌تراکم و ایجاد مراکز جدید جمعیتی به‌ویژه در جزایر و سواحل خلیج فارس و دریای عمان از طریق توسعه شبکه‌های زیربنایی، حمایت و تشویق سرمایه‌گذاری و ایجاد فضای کسب‌وکار با درآمد کافی

تبیین متغیرهای بند «۱۰»: در نظر گرفتن بنیان‌های اقتصادی و ظرفیت‌های مالی و منابع و امکانات تأسیساتی و مادی متناسب برای ادامه حیات جمعیت، از ویژگی‌های سیاست‌های کلی جمعیت است. این بند به طور ویژه به موضوع توسعه روستایی توجه کرده است. همچنین مقوله‌هایی همچون سرمایه‌گذاری و توسعه شبکه‌های زیربنایی را به‌عنوان شرایط لازم و ضروری در نظر گرفته است. باید خاطرنشان کرد که اهمیت مقوله‌های فوق به اندازه‌ای است که پیش از این اسناد جداگانه‌ای به آنها اختصاص یافته است. سیاست‌های کلی نظام در بخش حمل‌ونقل (ابلاغی در ۱۳۷۹/۱۱/۳)، سیاست‌های کلی نظام در خصوص تشویق سرمایه‌گذاری (ابلاغی در ۱۳۸۹/۱۱/۲۹)، سیاست‌های کلی نظام در بخش کشاورزی (ابلاغی در ۱۳۹۱/۹/۲۹)، سیاست‌های کلی نظام در بخش صنعت (ابلاغی در ۱۳۹۱/۹/۲۹)، سیاست‌های کلی نظام در بخش شبکه‌ای اطلاع‌رسانی (ابلاغی ۱۳۷۷/۷/۱۱)، سیاست‌های کلی نظام در اشتغال (ابلاغی در ۱۳۹۰/۴/۲۸) و سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی (ابلاغی در ۱۳۹۱/۱۱/۲۴) از جمله اسناد بالادستی هستند که تاکنون تولید و ابلاغ شده‌اند.

اهداف بند «۱۰» در سیاست‌های کلی جمعیت، پیش از این در اسناد متعددی مورد عنایت سیاستگذاران بوده است، اما اگر بخواهیم روابط علیّ میان این اهداف را نمایش دهیم، می‌توان شکل زیر را تصور کرد.



می‌توان چنین تعبیر کرد که توسعه روستایی تنها بر پایه توسعه شبکه‌های زیربنایی و آن نیز براساس تشویق و تقویت سرمایه‌گذاری امکان‌پذیر خواهد بود. و طبیعی است که از پیامدهای سرمایه‌گذاری در ایجاد شبکه‌های زیربنایی و توسعه آنها، ایجاد اشتغال خواهد بود. در واقع به نوعی روابط علی میان تمامی متغیرهای این بند وجود دارد. تشویق سرمایه‌گذاری که در بند «۱۲» سیاست‌های جمعیتی نیز آمده است یک عامل مؤثر و قوی در تحقق اهداف سند است.

برخی ملاحظات پیرامون بند «۱۰»

این بند به موضوع جابجایی جمعیت و به‌طور خاص به مهاجرت اشاره دارد. مهاجرت داخلی در ایران باید مورد مطالعه قرار گیرد. روند مهاجرت داخلی طی سه دهه اخیر می‌تواند خطوط مهاجرت و میل جمعیت را به اسکان در نقاط مختلف کشور نمایان سازد. یک بررسی و مطالعه جامع در این باره ضروری است.

یکی از مهمترین مسائلی که در طی سال‌های گذشته در توزیع جمعیتی در کشور ملاحظه می‌شود، جابجایی و مهاجرت جمعیت از مناطق روستایی به مناطق شهری و مهاجرت از مناطق مرزی است، اگرچه با توجه به بالاتر بودن رشد جمعیت در اغلب مناطق مرزی نسبت به متوسط رشد جمعیت کشور تراکم جمعیت در این مناطق، به‌استثنای چند مورد خاص، کاسته نشده است. قطعاً تراکم مناسب جمعیت در مناطق مرزی، با توجه به مرزهای طولانی جمهوری اسلامی ایران با

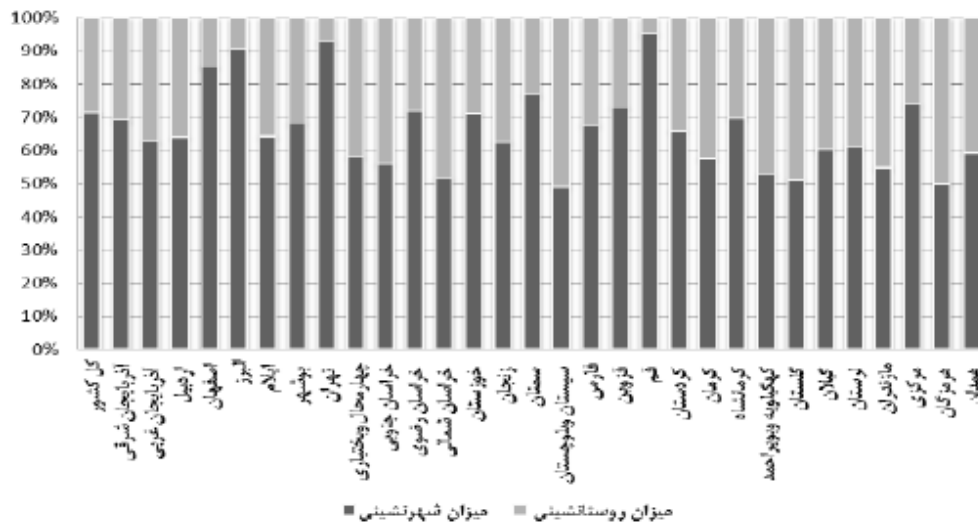


کشورهای همسایه نقش مهمی را در مؤلفه‌های امنیتی سیاسی کشور ایفا خواهد کرد. بدیهی است که توزیع جمعیت از اصول مختلفی همانند اصول سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، امنیتی و ... تأثیر می‌پذیرد. لازم به ذکر است جمعیت روستایی کشور در سال ۱۳۶۵ حدود ۷۰ درصد و جمعیت شهری حدود ۳۰ درصد بوده است. براساس سرشماری سال ۱۳۹۰ این نسبت کاملاً معکوس شده است. به گونه‌ای که جمعیت روستایی کشور به ۳۰ درصد کاهش و جمعیت شهری کشور به ۷۰ درصد افزایش داشته است. البته در این امر تبدیل نقاط روستایی به نقاط شهری نیز سهم قابل توجهی را ایفا می‌نمایند.

مهاجرت جمعیت از مناطق روستایی به مناطق شهری چند پیامد را به دنبال دارد:

۱. یکی از این پیامدها کاهش نیروی کار مولد (کشاورزی، دامپروری و...) در مناطق روستایی است که جمعیت تولیدکننده را به جمعیت مصرف‌کننده تبدیل خواهد کرد.
۲. یکی دیگر از پیامدهای این امر تخلیه مناطق روستایی از جمعیت جوان و قادر به انجام کار است و مناطق روستایی با تراکم بیشتری از جمعیت سالمند باقی مانده که تعادل‌های سنی را بر هم خواهد زد.
۳. پیامد بعدی این مسئله جابجایی مردان مجرد آماده کار از مناطق روستایی به شهری است که سبب می‌شود که نسبت دختران در آستانه ازدواج به پسران در آستانه ازدواج در مناطق روستایی افزایش یابد و به این ترتیب سبب کاهش میزان‌های باروری به دلیل کاهش ازدواج‌ها خواهد شد.
۴. پیامد دیگر این امر افزایش جمعیت حاشیه‌نشین در حاشیه شهرهای صنعتی و کلانشهرهاست. این جمعیت با برخورداری کمتر از امکانات بهداشتی، رفاهی، اجتماعی و... با مشکلات زیادی مواجه خواهند شد و طبیعتاً مدیریت منطقه را نیز با مشکلات خاص خود مواجه خواهد کرد. نمودار ۴ توزیع جمعیت‌های شهری و روستایی را در مناطق مختلف کشور براساس سرشماری سال ۱۳۹۰ نشان می‌دهد.

نمودار ۴. میزان شهرنشینی و روستانشینی در سال ۱۳۹۰



بند «۱۱» - مدیریت مهاجرت به داخل و خارج هماهنگ با سیاست‌های کلی جمعیت با تدوین و اجرای سازوکارهای مناسب

تبیین متغیرهای بند «۱۱»: شناسایی هدف این بند ساده است. مفهوم محوری در اینجا موضوع مهاجرت است. اگر مهاجرت‌های داخلی را در سطح مهاجرت از روستاها به شهرها در نظر بگیریم، تا حدودی به بحث توزیع مناسب جمعیت مندرج در بند «۱۰» این سیاست نیز مربوط می‌شود. در صورتی که سیاست‌های مهاجرتی مورد نظر باشد در این صورت مباحث مهمی چون فرار مغزها و مهاجرت تحصیلکردگان و متخصصان بسیار حائز اهمیت است. همچنین در بُعد مهاجرپذیری نیز باید در مورد میزان و ترکیب مهاجرانی که به کشور وارد می‌شوند مطالعات دقیقی بر پایه اطلاعات و آمار صحیح، صورت پذیرد. (در این باره رجوع شود به سیاست‌های کلی نظام در مورد آمایش سرزمین).

برخی ملاحظات پیرامون بند «۱۱»

مهاجرت یکی از عوامل تأثیرگذار در ساختار جمعیت است. در دهه‌های گذشته جمهوری اسلامی ایران به‌خاطر پدیده‌های جنگ و نابسامانی در کشورهای همسایه، پذیرای جمعیت قابل توجهی از مهاجرین در کشور بوده است. ازسوی دیگر جمعیت قابل توجهی از ایرانیان نیز به‌دلایل مختلف از کشور مهاجرت نموده‌اند. با توجه به تأثیر مهاجرت در ساختار جمعیت کشور، مدیریت آن باید از دقت قابل توجهی برخوردار باشد. ازسوی دیگر مدیریت مهاجرت به داخل و مهاجرت به خارج مضامینی هستند که نیاز به توضیح بیشتر دارند. به عنوان مثال آیا منظور از مهاجرت به داخل پذیرش مهاجر از



کشورهای همجوار تلقی می‌شود؟ در این صورت مهاجران افغانی که سال‌هاست در کشور ما زندگی می‌کنند باید دید که چه سیاست‌هایی بر آنان اعمال می‌شود؟ این سیاست‌ها چگونه عمل کرده است؟ همچنین منظور از مهاجرت به خارج آیا به معنی ایجاد موانع برای مهاجرت ایرانیان به کشورهای دیگر است؟ در این باره لازم است موارد مندرج در این بند با نهادهای مرتبط که در تهیه این سند مداخله داشته‌اند، با هماهنگی صورت گیرد. معنا و ایده اصلی به صورت شفاف معین شود. در این صورت سازوکارهای پیشین بررسی و ایده‌های جدید طرح شوند.

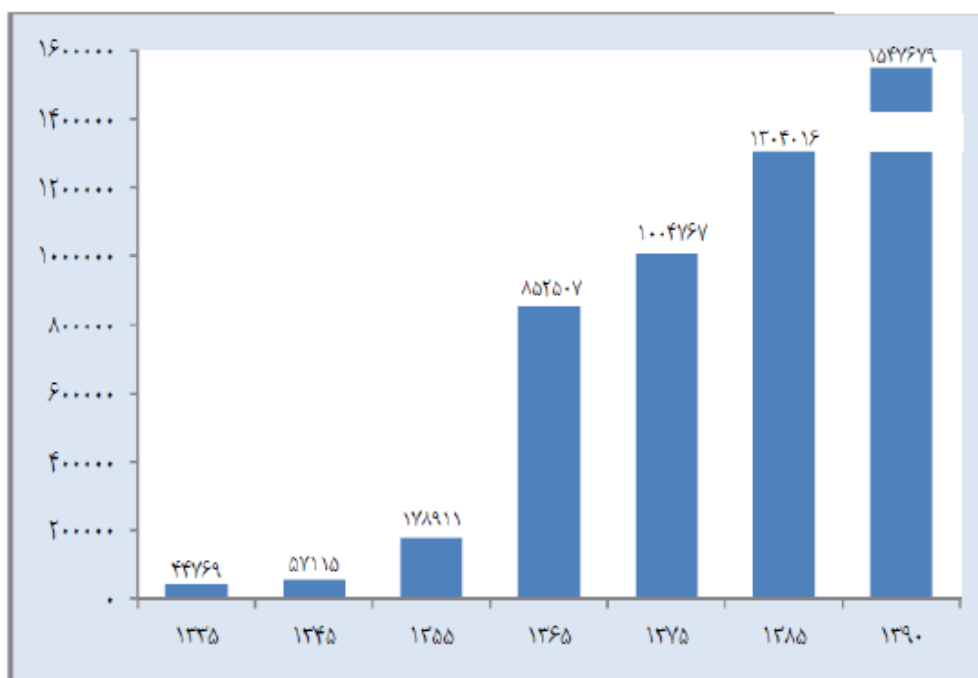
به نظر می‌رسد شرایط مهاجرت به داخل کشور باید در وهله اول برای گروه‌هایی از جامعه متقاضی تسهیل گردد که کشور به شکل‌های مختلف قادر به بهره‌گیری از توانمندی‌های آنها خواهد بود. همچنین باید با بهینه‌سازی شرایط درون کشور از تقاضای مهاجرت به خارج ایرانیان، به‌ویژه جامعه تحصیلکرده و قادر به انجام کار، کاسته شود.

تعداد مهاجرین خارجی ثبت شده در کشور در طی سال‌های گذشته همواره رو به افزایش بوده است (نمودار ۵). براساس سرشماری سال‌های ۱۳۷۵ و ۱۳۸۵ به ترتیب ۱ و ۱/۳ میلیون تبعه خارجی در کشور زندگی می‌کرده‌اند. این تعداد در سرشماری سال ۱۳۹۰ به بیش از ۱/۵ میلیون نفر افزایش یافته است.

یکی دیگر از نکات مهم در جمعیت مهاجرین داخل کشور الگوی سنی آنهاست. با توجه به اینکه مهاجرین به داخل دارای هرم سنی جوان‌تری نسبت به جمعیت کشور می‌باشند، قادر خواهند بود در آینده نزدیک بازار اشتغال را تحت تأثیر خود قرار دهند.

مهاجرت به خارج از کشور نیز مقوله‌ای پراهمیت را تشکیل می‌دهد. این امر به‌ویژه از آن سو دارای اهمیت است که بخش قابل توجهی از مهاجرین به خارج از کشور را گروه‌های سنی جوان و در آستانه باروری تشکیل می‌دهند که از مدارک تحصیلی بالایی نیز برخوردار هستند. بنابراین خروج این گروه از جمعیت بر شاخص‌های باروری تأثیرگذار می‌باشد. همچنین فرزندان این افراد نیز در صورت برخورداری از تعلیم و تربیت مناسب، قادر خواهند بود که به یک نیروی بالنده و سازنده برای ارتقا و توسعه کشور تبدیل شوند.

نمودار ۵. تعداد مهاجرین خارجی ثبت شده در کشور در طی سال‌های ۱۳۳۵-۱۳۹۰



مأخذ: پردازش براساس زنجانی، ۱۳۸۲، ص ۲۷ و نتایج سرشماری‌های جمعیتی ۱۳۸۵ و ۱۳۹۳. توضیح: این ارقام در سرشماری‌های ۱۳۳۵-۱۳۶۵ مربوط به متولدین خارج از کشور ساکن در ایران می‌باشد و برای سال‌های ۱۳۷۵ به بعد مربوط به تعداد مهاجران خارجی براساس وضعیت تابعیت است.

بند «۱۲»- تشویق ایرانیان خارج از کشور برای حضور و سرمایه‌گذاری و بهره‌گیری از ظرفیت‌ها و توانایی‌های آنان

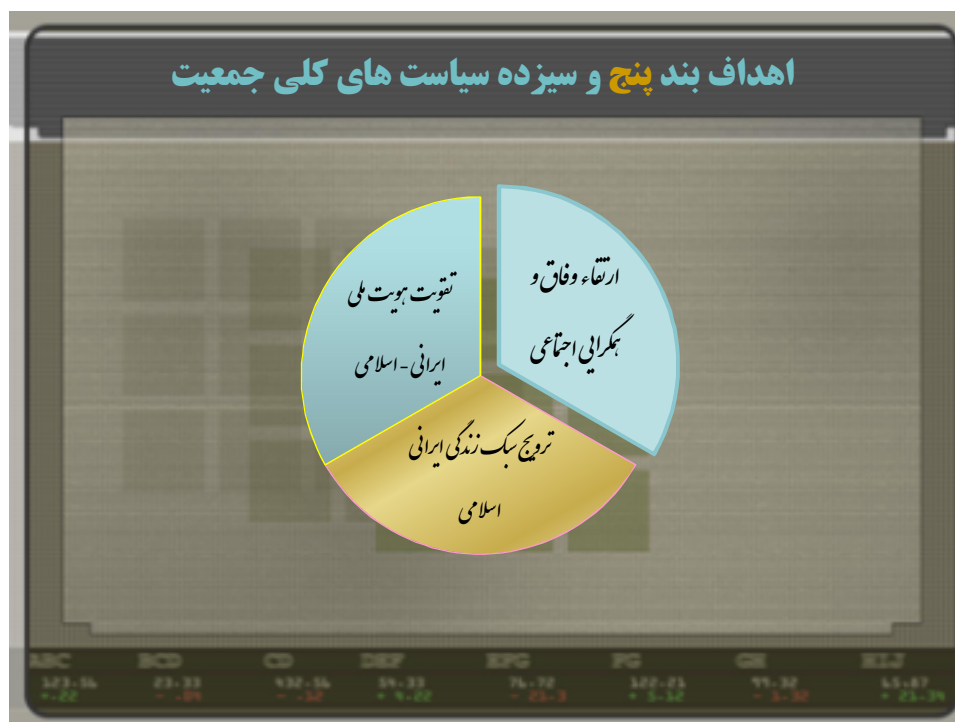
تبیین متغیرهای بند «۱۲»: این هم یک وجهه اقتصادی دارد و هم وجوه سیاسی و فرهنگی، نیازمند آن است که موانع بازگشت ایرانیان خارج از کشور بررسی شود. همچنین موانع سیاسی یا بعضاً اقتصادی و اجتماعی سرمایه‌گذاری اقتصادی در کشور مورد بررسی بیشتر قرار گیرد. سپس برای رفع موانع برنامه‌ها و ایده‌هایی پیش‌بینی و تدارک دیده شود. اهداف متعدد این بند آن را با اهداف برخی بندهای دیگر این سند، موازی و سازگار کرده است. موضوع تشویق ایرانیان خارج از کشور برای حضور و سرمایه‌گذاری، با هدف تشویق سرمایه‌گذاری در بند «۱۰» همین ابلاغیه کاملاً همپوشانی دارد. از وجه دیگر نیز می‌توان بازگشت ایرانیان خارج از کشور را در جهت تجدیدنظر در سیاست‌های مهاجرفرستی دانست.

بند «۱۳»- تقویت مؤلفه‌های هویت‌بخش ملی (ایرانی، اسلامی و انقلابی) و ارتقای وفاق و همگرایی اجتماعی در پهنه سرزمینی به‌ویژه در میان مرزنشینان و ایرانیان خارج از کشور



تبیین متغیرهای بند «۱۳»: دو مقوله هویت و وفاق و همگرایی ملی در این بند آمده است که هر دو از موضوعات بسیار مهم اساسی در جامعه هستند. ابعاد فرهنگی و سیاسی و اجتماعی در هم تنیده‌ای دارند. بحث تقویت هویت ملی، ایرانی و اسلامی از همان ابتدای استقرار نظام جمهوری اسلامی هدف اصلی و محوری بوده است. باید دید که سیاست‌های فرهنگی و اجتماعی و اسناد بالادستی در این باره چه پیش‌بینی‌هایی کرده بودند و چرا احیاناً موفق نشده‌اند. اگر موفق بوده‌اند در چه زمینه‌هایی و چه میزان توفیق داشته‌اند. برنامه‌های شورای عالی انقلاب فرهنگی و سایر نهادها از جمله صداوسیما و نهادهای آموزشی در هویت‌بخشی عملکرد مؤثر و مطلوبی داشته‌اند یا خیر؟ چرا؟ موانع چه بوده است. به جنبه‌های مختلف اهداف این بند توجه نماییم که عبارت است از توجه به وفاق و همگرایی اجتماعی هم در داخل مرزها و هم میان هموطنان در داخل ایران و بیرون از آن موردنظر است. همچنین توجه به مرز نشینان از بُعد فرهنگی و همگرایی با مرکز نشینان را نیز از سطوح دیگر این هدف می‌توان در نظر گرفت.

یادآوری شود که مقوله هویت را در بند «۵» سیاست‌های کلی جمعیت نیز می‌توان ردیابی کرد. مبحث سبک زندگی یکی از ارکان تشکیل‌دهنده هویت است. در بند «۵» ترویج و نهادینه‌سازی سبک زندگی ایرانی و اسلامی هدف قرار گرفته است که آن را از پایه‌های تکوین هویت ملی می‌توان دانست. بنابراین در صورتی که بخواهیم نسبت سه موضوع سبک زندگی و هویت و همگرایی ملی را در نموداری نمایش دهیم، شکل زیر حاصل می‌شود.



درواقع می‌توان هویت و یکپارچگی ملی را در گرو وفاق و همگرایی تعریف کرد. از این رو این سه مقوله را در یک پیکره واحد می‌توان تجسم کرد. هر یک بدون دیگری قابل تحقق نخواهند بود.

بند «۱۴» - رصد مستمر سیاست‌های جمعیتی در ابعاد کمی و کیفی با ایجاد سازوکار مناسب و تدوین شاخص‌های بومی توسعه انسانی و انجام پژوهش‌های جمعیتی و توسعه انسانی

تبیین متغیرهای بند «۱۴»: این بند در واقع آخرین مرحله از یک فرآیند سیاست‌گذاری است. یعنی در زنجیره تصمیم‌سازی - تصمیم‌گیری - سیاست‌گذاری - برنامه‌ریزی - اجرا - ارزیابی، در واقع آخرین حلقه مربوطه را تشکیل می‌دهد. یعنی پس از تدوین برنامه‌های جامع در راستای سیاست‌های جمعیت، کلیه اقدامات و فعالیت‌ها در دوره‌های زمانی منظم مورد ارزشیابی قرار گیرد.

نکته بسیار حائز اهمیت برای تحقق این بند آن است که اطلاعات پایه معتبر و ملی پیش‌شرط اجرای اهداف این بند است. بدون انجام پیمایش‌های ملی در موضوعات مرتبط نمی‌توان ارزیابی واقع‌گرایانه‌ای در حوزه‌های مختلف فرهنگی و اجتماعی در اختیار داشت. داده‌های معتبر از حرکات جمعیت و نیز تولید داده‌های معتبر در سطح ملی از وضعیت شاخص‌های توسعه انسانی همچون آموزش - بهداشت - دسترسی به آب سالم - دسترسی به شبکه‌های ارتباطی و غیره پیش‌نیاز اجرای اهداف این بند است.

برای رصد سیاست‌ها می‌توان از ترکیبی از دو روش بهره جست. روش اول روشی است که دستگاه‌های اجرایی و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط در راستای ارزشیابی مداخلات خود در مقاطع متفاوت زمانی (سالانه، پنج‌ساله) به کار می‌گیرند، همانند آنچه که در ارزیابی برنامه‌های عملیاتی سالیانه و عملکرد قوانین برنامه رخ می‌دهد در روش دوم این ارزشیابی توسط یک سازمان خارج از دستگاه(های) ذی‌ربط صورت گرفته و ضمن ارزیابی موفقیت دستگاه(ها) در اجرای برنامه‌های عملیاتی مصوب و قوانین برنامه، با روشی فرابخشی حصول دستیابی سیاست‌های کلی و ابلاغی را به اهداف سیاست‌ها ارزیابی نموده و با فراهم آوردن توصیه‌های لازم به دستگاه‌های مرتبط و یا سایر دستگاه‌های دخیل، سبب تسهیل در فرآیند دستیابی به اهداف مورد نظر خواهد شد.

جمع‌بندی

سیاست‌های کلی جمعیت را باید به‌عنوان منظومه‌ای از اهداف به هم مرتبط و یکپارچه در نظر گرفت. همان‌گونه که نمودارهای روابط علی اهداف سیاست‌ها نمایان می‌سازد، اهداف خرد و کلان این بسته سیاستی در پیوند با یکدیگر قابل حصول هستند. بنابراین تقلیل دادن این سیاست‌ها به تحقق اهداف



کمی و محدود نمودن آن به دو یا چند هدف خرد، نمی‌تواند نیت سیاستگذار را تأمین کند. باید توجه داشت تمامی ابعاد توسعه انسانی و اقتصادی این بسته سیاستی هم ارزش و حائز اهمیت اند.

با این ملاحظه اما، به نظر می‌رسد سه شاخص جمعیت‌شناختی موجبات نگرانی سیاستگذاران را فراهم آورده است که عبارتند از: نرخ باروری، سطح جانشینی و نرخ رشد. در این باره ارقام متفاوت و گاه متعارضی ارائه شده است که لازم است بررسی و مطالعه دقیق‌تر صورت پذیرد. بنابراین حتی در اهداف کمی این سیاست‌ها نباید شتابزده عمل کرد. دقت در شیوه محاسبه و بی‌نظری در تحلیل‌های مربوط به آمارهای خام جمعیت‌شناختی امری ضروری است تا از این رهگذر بتوان برنامه‌های واقع‌گرایانه‌تری را طراحی کرد.

همچنین باید توجه داشت که در این بسته سیاستی به اشکال گوناگون به سلامت مادران و نوزادان توجه شده است که پیش از این قوانینی در این باره تصویب شده و به اجرا درآمده است. تنها اشکالی که وجود دارد آن است که در قوانین موجود، به زایمان - بارداری - تنظیم خانواده - شیردهی همواره به‌طور جداگانه پرداخته شده است. در صورتی که همه این موارد اجزای نظامی به نام «سلامت باروری» هستند. شایسته است که تمامی موارد مربوط به مادران و نوزادان در یک مجموعه به هم پیوسته با عنوان قانون سلامت باروری تجمیع شوند و اگر کاستی‌هایی وجود داشته باشد اقدام به تکمیل و یا تصحیح شود. در چنین قانونی در واقع همه موارد مربوط به بارداری و زایمان و شیردهی و غیره همه یکجا و به طور جامع دیده می‌شود. اجزای سلامت باروری عبارتند از: تغذیه، سلامت جنسی، روش‌های درمان ناباروری، زایمان ایمن، درمان نازایی، پیشگیری از بیماری‌های مختلف جنسی و یا سرطان‌ها، ایدز و بهداشت باروری مردان و غیره. توجه به مجموعه این موارد به‌طور جامع و یکپارچه می‌تواند مسائل بسیاری را حل کند.

مطالعات نشان می‌دهد که در صورت کاهش ۱۰ درصدی تعداد مجردین در جامعه میزان باروری کلی به ۲/۶ ارتقا می‌یابد. همچنین برآورد می‌شود که در صورت کاهش ۱۰ درصدی از تعداد افراد طلاق گرفته در جامعه، میزان باروری کلی به ۱/۸۸ افزایش می‌یابد. بنابراین موضوع تشکیل خانواده، طلاق و رسیدگی به مسائل و آسیب‌های خانواده باید در اولویت فعالیت‌ها قرار گیرد. در این باره نیز توجه به روابط علی متغیرها و اهداف سیاست‌های کلی جمعیت لازم است، زیرا به ما نشان می‌دهد اگر در سطح خرد اقدام‌هایی صورت گیرد، اهداف کلان را تحت تأثیر قرار داده و چه بسا در اجرای سیاست‌ها سریع‌تر ما را به نتیجه می‌رساند.

از مقوله‌های دیگر سیاست‌های کلی جمعیت بحث مهاجرت است که تقریباً تاکنون در هیچ‌کدام از متون سیاست‌های کلی نظام به آن پرداخته نشده است. مهاجرت با دو بُعد مهاجرفرستی و مهاجرپذیری مورد توجه قرار می‌گیرد. هدف حفظ و جذب جمعیت در روستاها - بند «۱۰» سیاست - کاملاً معطوف است به کنترل مهاجرفرستی روستاها و نیز هدف تشویق ایرانیان خارج از کشور برای

حضور و سرمایه‌گذاری آنان - بندهای «۱۱» و «۱۲» - در واقع به نوعی، مهاجر رفته‌ها را هدف قرار داده است. بنابراین در اینجا باید وضعیت مهاجرفرستی به ویژه در سطح تحصیلکرده‌ها و متخصصین و کارآفرینان به دقت ارزیابی شده و برای آن چاره‌اندیشی کرد. همچنین برای مهاجرت روستا به شهر در بُعد داخلی مهاجرت‌ها باید شرایط واقعی فراهم شده و تدابیر درستی اتخاذ شود.

لازم به ذکر است که بحث تمرکززدایی موضوعی است که همواره در تمامی دوره‌های سیاستگذاری، به عنوان یک هدف و یک ایده مناسب برای اداره مطلوب کشور مورد توجه سیاستگذاران بوده که باید به طور جدی به آن پرداخته شود. سیاست‌های کلی جمعیت فرصتی فراهم می‌سازد که می‌تواند زمینه‌های لازم برای آغاز روند تمرکززدایی را در کشور سبب شود.

منابع و مأخذ

۱. سالنامه آماری کشوری ۱۳۳۵ - ۱۳۹۰.
۲. کاظمی‌پور، شهلا. سنجش نگرش جوانان نسبت به ازدواج و شناخت آثار و پیامدهای آن، مجله دانشگاه آزاد اسلامی، شماره ۲ (پیاپی ۴۲)، تابستان ۱۳۸۸.
۳. شوازی، عباس. ارزیابی چالش‌های جمعیتی و سیاست‌های تشویقی جمعیت در ایران، ۱۳۹۱.
۴. سرشماری نفوس و مسکن ۱۳۸۵ و ۱۳۹۰.



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۳۷۹۳

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: سیاست‌های کلی جمعیت (گزارش شماره ۳) تبیین بندهای چهارده‌گانه سیاست‌های کلی جمعیت

نام دفتر: مطالعات اجتماعی

تهیه و تدوین کنندگان: علی اخوان بهبهانی، فرحناز حسام، محمد اسلامی

ناظر علمی: ایروان مسعودی‌اصل

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اجتماعی - فرهنگی

ویراستار تخصصی: _____

ویراستار ادبی: _____



واژه‌های کلیدی: _____

تاریخ انتشار: ۱۳۹۳/۵/۱۸