

## نقدی بر طرح جمعیت و تعالی خانواده

نسرین قنواتی

دانشجوی دکتری سیاست‌گذاری عمومی

۲۹ مرداد ۱۳۹۵

شماره مسلسل: ۷۷۰۰۲۲۲

شماره شاپا: ۵۲۸۵-۲۴۲۳

## مقدمه

«طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده» از اواخر مهر ۹۱ در دستور کار مجلس قرار گرفت و پیش‌نویس آن در خردادماه سال ۹۲ تقدیم مجلس شد تا به تصویب رسیده و اجرایی شود؛ اما به دلیل بار مالی سنگین آن برای دولت و همچنین عدم انطباق با سیاست‌های کلی نظام به کمیسیون فرهنگی مجلس شورای اسلامی بازگشت. در متن پیش رو پس از بررسی مبانی نظری طرح، نقدهای کارشناسی وارد بر آن ذیل ۸ عنوان ارائه می‌شوند.

«طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده» در ۵۵ ماده با هدف دستیابی به نرخ باروری ۲٫۵ در رشد کمی جمعیت تا سال ۱۴۰۴ توأم با ارتقای کیفی جمعیت و تثبیت آن تا سال ۱۴۳۰ تهیه شده و به امضای ۵۰ تن از نمایندگان مجلس اسلامی رسیده بود. علی‌رغم مخالفت کارشناسان با این طرح، کلیات آن در آبان ماه ۱۳۹۴ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و مقرر شد کارگروهی به بررسی بار مالی آن برای دولت و اتخاذ تصمیماتی برای کاهش آن بپردازد. این در حالی است که طرح از بسیاری جهات دیگر نیز در معرض نقد جدی کارشناسان قرار دارد که غفلت از آنها آثار جبران‌ناپذیری به دنبال خواهد داشت. این موارد در ادامه تشریح شده است.

## ۱. نقدی بر مبانی نظری پشتیبان طرح

در مقدمه طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده بیان شده است که بر اساس مطالعات جمعیت‌شناسی و دیدگاه‌های جمعیت‌شناسان، در صورت تداوم روند فعلی باروری، رشد

جمعیت کشور در حدود سال‌های ۲۰-۱۴۱۵ به صفر خواهد رسید و رشد جمعیت منفی شده و ساختار جمعیت در بیست سال آینده به سمت سالخوردگی خواهد رفت. این فرض بر مبنای سناریوی بدبینانه سازمان ملل است که بسیاری جمعیت‌شناسان به اعتبار آن به دیده تردید نگریسته‌اند. برای اینکه رشد جمعیت ایران منفی شود باید باروری از سطح فعلی به سطح باروری ۱٫۳ فرزند برای هر زن در دهه آینده کاهش یابد و در همین سطح پایین در دهه‌های بعد ثابت بماند. چنین روندی مغایر با نتایج یافته‌های تحقیقات اخیر درباره باروری است که نشان می‌دهد روند باروری ثابت بوده است. با فرض دستیابی و ثبات باروری در سطح ۲٫۱ فرزند برای هر زن، انتظار می‌رود جمعیت ایران تا کمتر از ۳۰ سال دیگر به ۱۰۰ میلیون نفر برسد و سپس جمعیت با روندی آهسته همچنان افزایش خواهد یافت؛ به عبارت دیگر طرح با رویکردی بدبینانه به وضعیت جمعیتی کشور در تلاش برای القای بحرانی بودن وضعیت جمعیتی کشور و ارائه راه‌حل‌هایی برای رفع این بحران‌ها است و نقاط قوت و داشته‌های موجود و فعلی جمعیتی کشور به‌ویژه ضرورت بهره‌گیری از این فرصت تاریخی «پنجره جمعیتی کشور» مغفول مانده است. (عباسی شوازی و حسینی چاوشی، ۱۳۹۱، حسینی، ۱۳۹۰، United Nations Population Division، ۲۰۱۵، جنادله، ۱۳۹۴).

## ۲. عدم تعریف مفاهیم

طرح برخلاف عنوان خود که موصوف به صفت «جامع» است، خلاءهای عمده‌ای دارد که از جمله موارد آن می‌توان به عدم تعریف از نهاد خانواده، عدم تعیین حداقل سن ازدواج، عدم تعیین حداقل سن باروری، عدم اشاره به رویه‌های مضر برای رشد کیفی و سلامت شهروندان (نظیر ازدواج‌های زودهنگام زیر سنین ۱۸ سال و بارداری زودهنگام)، عدم اشاره به گروه‌های خاص جمعیتی (نظیر افراد دارای معلولیت، مبتلایان به بیماری‌های صعب‌العلاج، افراد ساکن در مناطق حاشیه شهرها، مناطق دور از مرکز، مناطق مرزی، مناطق روستایی و عشایری و نیز افراد زیر هجده سال (کودکان) اشاره کرد؛ این خلاء به‌طور قطع نه‌تنها جامعیت طرح را زیر سؤال می‌برد، بلکه حصول هدف رشد کیفی جمعیت را با

شغلی و کارانه ویژه نموده است، مغایر صریح دادرسی عادلانه و اصل بی طرفی و استقلال قاضی است و به فراهم آمدن زمینه‌هایی یاری خواهد رساند که به موجب آن، چه‌بسا قضات به طمع دریافت کارانه و یا ارتقای شغلی از وصف بی طرفی خارج شوند و فارغ از نوع و ماهیت دعوی مطروحه و ویژگی‌های مختص به هر پرونده، صرفاً به حصول سازش بین اصحاب دعوا مبادرت نمایند (معاونت زنان، ۱۳۹۴: ۱).

طرح با اهداف ۵۲ گانه سیاست‌های کلی جمعیت فاصله زیادی داشته و تنها با بندهای ۲، ۳ و ۴ سیاست‌های کلی جمعیت، همبستگی نشان می‌دهد. سایر اهداف و ایده‌های سیاست‌های کلی جمعیت ابلاغ‌شده توسط مقام معظم رهبری مغفول مانده است. ارائه طرح مذکور پیش از تدوین سیاست‌های کلی جمعیت می‌تواند رابطه ضعیف میان طرح و سیاست‌های کلی جمعیت را توجیه کند. چون طرح معطوف به این سیاست‌ها، نوشته نشده است اهداف آن را نیز تأمین نخواهد کرد.

طرح با مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی، از حیث تحقق حقوقی مشوق‌ها مادی و پاداش‌ها و امتیازهای اداری و تحصیلی به‌ویژه در اجزای بند ۱۳ ماده ۳، همبستگی بیشتری نشان می‌دهد. با این حال بار مالی بسیار سنگین و منابع مادی و ظرفیت‌های اداری و بوروکراتیک قابل توجهی که برای عملی شدن آن لازم است، در هنگام صدور مصوبه شورای عالی انقلاب فرهنگی در زمینه جمعیت، آشکار بود و دشواری و حتی عدم تحقق اهداف آن‌را آشکار می‌ساخت (حسام، ۱۳۹۴: ۵-۶).

#### ۴. تلاش برای کمی کردن امور جمعیتی

طرح تنها افزایش کمی جمعیت را مورد توجه قرار داده است و از سایر موضوعات جمعیتی مانند مدیریت مهاجرت، ایجاد اشتغال مؤثر و مولد، کیفیت جمعیت و حتی چالش‌های آینده جمعیتی همچون سالخوردگی جمعیت و نیازهای مربوط به این وضعیت مورد توجه قرار نگرفته‌اند. این در صورتی است که بازنگری در میزان باروری مستلزم تقویت زیربنای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و زیست محیطی است. افزایش مولد هرچند ساختار جمعیت را تغییر می‌دهد، لیکن شرط کافی و تنها راه حل مسأله نیست؛ و با عنایت به این مهم بود

دشواری‌های بسیار مواجه خواهد ساخت. به ویژه این که در موادی از طرح، نظیر تبصره ماده ۳۰، رعایت معیارهای باروری سالم موجدی برای اعطای امتیاز به والدین خواهد بود؛ پس شرط اولیه این رعایت، آن است که والدین از شرایط و شاخص‌های این باروری که قبلاً تعریف و به آن‌ها اعلام شده است، آگاه باشند. برخی از اصطلاحات مقرر در ماده ۲ شامل «ازدواج مناسب» و «عروسی آسان» و یا «سبک زندگی سالم» نیز فاقد تعریف مشخص و واجد حدود و ثغور مشخص است؛ و به‌عنوان مثال، در باب سبک زندگی سالم باید توجه داشت که زندگی سالم فرآیندی است پویا و متغیر و واجد شاخص‌هایی که با تمسک به آن می‌توان مفهومی حداقلی از آن ارائه نمود؛ اما به لحاظ پویایی و متغیر بودن این فرآیند، نمی‌توان قائل به تعریفی ثابت و لایتغیر از آن شد؛ از جمله شاخص‌های زندگی سالم می‌توان به سلامت جسم، سلامت روان، سلامت اخلاق، شغل شایسته، فرصت‌های آموزشی، امنیت، خدمات و بیمه‌های اجتماعی، محیط‌زیست سالم و غیره اشاره نمود (معاونت زنان، ۱۳۹۴: ۳-۴).

#### ۳. نسبت طرح با قوانین بالادستی

طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده، در تدوین و تعریف سیاست‌های حمایتی و تشویقی، صرفاً سیاست افزایش جمعیت و نرخ باروری را مدنظر قرار داده و از ترتیب اثر دادن به دیگر سیاست‌ها و تکالیف کلان و بالتبع، نظام حقوقی کشور غافل مانده است؛ در بین مصادیق ناسازگاری مواد طرح با دیگر تکالیف مقرر در نظام حقوقی کشور، به‌عنوان مثال، می‌توان به موارد زیر اشاره داشت: سیاست‌های مقرر در تبصره ۱ ماده ۴ (لزوم ترویج فعالیت‌های اجتماعی، تحصیلی و اشتغال زنان متناسب با ایفای نقش‌های همسری و مادری)، ماده ۱۰ (اولویت بندی جنسیتی در استخدام) و ماده ۱۱ (ممنوعیت جذب افراد مجرد به عضویت هیئت‌علمی) طرح، مؤیدی بر این استدلال است که گویی تدوین‌کنندگان در مغایرت با سیاست‌ها و قوانین مرتبط کشور، فعالیت‌های اجتماعی، تحصیلی و اشتغال زنان را به صلاح ندانسته و اولویت را به نقش فرزندآوری آن‌ها داده‌اند؛ به همین ترتیب، ماده ۲۰ که قضات را بر اساس تعداد پرونده‌های مختومه منتهی به صلح بین طرفین در دعوی طلاق، مستحق ارتقای

متأهل دارای فرزند و سپس مردان متأهل فاقد فرزند می‌داند و در استخدام بانوان نیز به ترتیب برای زنان دارای فرزند و سپس با زنان متأهل فاقد فرزند اولویت قائل شده است و به زنان مجرد اشاره‌ای ندارد؛ بنابراین ماده مذکور در مغایرت با اصول ۳، ۲۲ و ۲۸ قانون اساسی موانع جدی را متوجه مشارکت فعال و مؤثر زنان در حیات اقتصادی و شغلی خواهد کرد و با تأکید بر معیارهای عینی؛ نظیر تأهل و دارای فرزند بودن توجه دارد و از توجه به کیفیت و توانمندی افراد باز مانده است؛ این غفلت نه تنها افراد ذی صلاح را از ارتقای شغلی و یا استخدام محروم می‌سازد؛ بلکه هم چنین موجب اتلاف سرمایه‌های ملی خواهد شد که نظام آموزش دولتی جهت آموزش افراد هزینه نموده و از دیگر سو جامعه را از مزیت‌های اشتغال و توانمندی این افراد محروم خواهد نمود (معاونت زنان، ۱۳۹۴: ۲-۶).

طرح مذکور علاوه بر منع استخدام افراد مجرد به‌عنوان هیئت‌علمی حاوی تبعیض‌های مختلف دیگری بین مردان و زنان، افراد متأهل و افراد مجرد، افراد نخبه و غیرنخبه، بین دانشجویان و طلبه هاست و با شایسته‌گرایی و تساوی همه در برابر قانون و فرصت‌های یکسان برای همه افراد و اقشار جامعه منافات دارد (جنادله، ۱۳۹۴: ۵). چنین نگاهی به افزایش جمعیت، بسیار ساده‌انگارانه و آسیب‌زاست. نمی‌توان بخش قابل‌توجهی از نیروهای اجتماعی را به دلیل تجرد یا تعداد فرزندان از مشارکت و فعالیت اجتماعی و اقتصادی محروم کرد. حال آنکه دولت‌ها در یک برنامه جامع توسعه، تمامی جنبه‌های زندگی اجتماعی را در پیوند با هم در نظر می‌گیرند. این طرح به این واقعیت ساده توجه نمی‌کند که تعداد اعضای مجرد هیئت‌علمی دانشگاه‌های کشور به‌اندازه‌ای نیست که ازدواج و فرزنددار شدن همه ایشان نیز تأثیر معناداری بر جمعیت داشته باشد. به‌علاوه، با توجه به عرف جامعه ایرانی، زنان مجرد نمی‌توانند فعالانه تقاضای ازدواج داشته باشند و نمی‌توان شرط ازدواج کردن را بنا به منطق عرفی جامعه ایرانی بر دختران مجرد تحمیل کرد.

در بند ۶ انتقال ژن نخبه به‌صورت افزایش فرزندان ناشی از ازدواج فرهیختگان و نخبگان تعریف شده است؛ لیکن سؤال اینجاست که آیا تمامی این قبیل ازدواج‌ها به انتقال ژن نخبگی منتهی خواهد شد؟! آیا هر فرد واجد شرایط نخبگی

که سیاست‌های کلی جمعیت ابلاغی اردیبهشت سال ۱۳۹۳ مقام معظم رهبری، در کنار رشد کمی جمعیت، ضرورت رشد کیفی را مورد امعان توجه شایسته و موضوع سیاست‌گذاری قرار داده است؛ در این خصوص، سند مذکور در بندهای متعدد، به شرح زیر، بر اهمیت ارتقای سطح کیفی جمعیت مهر تأیید نهاده است:

- توانمندسازی زوج‌های جوان در تأمین هزینه‌های زندگی (بند ۲)
  - تحکیم بنیان و پایداری خانواده با اصلاح و تکمیل آموزش‌های عمومی و با تأکید بر آموزش مهارت‌های زندگی و ارتباطی و ارائه خدمات مشاوره‌ای، توسعه و تقویت نظام تأمین اجتماعی، خدمات بهداشتی و درمانی و مراقبت‌های پزشکی جهت سلامت باروری (بند ۴)
  - ارتقای امید به زندگی، تأمین سلامت و تغذیه سالم جمعیت و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی؛ به ویژه اعتیاد، سوانح، آلودگی‌های زیست‌محیطی و بیماری‌ها (بند ۶)
  - توانمندسازی جمعیت در سن کار، تقویت و سازگار نمودن نظامات تربیتی و آموزش‌های عمومی، کارآفرینی، فنی - حرفه‌ای و تخصصی با نیازهای جامعه و استعدادها و علایق آن‌ها جهت ایجاد اشتغال مؤثر و مولد (بند ۸)
- لذا شایسته بود طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده با عنایت به سیاست‌های مقرر در این سند در موضوع ارتقای سطح شاخص‌های کیفی جمعیت، در تعریف، تعیین و تدوین مواد، این بُعد از سیاست‌های جمعیتی را مورد توجه قرار دهد (معاونت زنان، ۱۳۹۴: ۱، سیاست‌های کلی جمعیت، ۱۳۹۳، حسام، ۱۳۹۳).

## ۵. غلبه نگاه سلسله‌مراتبی و تبعیض‌آمیز و تمرکزگرا

رویکرد سلسله‌مراتبی و طبقاتی کردن اعضای جامعه و نگاه فرادستی و فرودستی به شهروندان در مواد مختلف طرح مشهود است؛ ماده ۱۰ اولویت استخدام را ابتدا برای مردان

مهم مبادرت نخواهند کرد. با این استدلال ممنوع کردن جذب مجردين نه‌تنها به ازدواج آن‌ها منجر نمی‌شود بلکه مانع آن خواهد شد.

به‌علاوه نگاه عمیق و ساختارگرایانه در این مشوق‌ها نهفته نیست. به‌عبارت‌دیگر درحالی‌که ماهیت تحصیلات به‌ویژه در سطح آموزش عالی نگرش زنان را تغییر می‌دهد، نمی‌توان با یک سکه یا مرخصی تحصیلی ایشان را ترغیب به فرزندآوری کرد (حسام، ۱۳۹۴: ۸-۹).

طرح مزبور حل مسئله کاهش نرخ جمعیت را تنها در تغییر وضعیت زنان و اعمال محدودیت برای آنان جستجو می‌کند. مواد ۲۴ و ۲۵ و ۲۷ به دلیل هزینه بالایی که برای دولت یا کارفرمای خصوصی دارند، باعث دور شدن زنان از فضاهای کاری و اقتصادی شده و به‌ویژه موقعیت شغلی زنان متاهل و دارای فرزند را با مخاطره مواجه کرده و باعث کاهش تمایل سازمان‌های دولتی و بخش خصوصی در به‌کارگیری آنان خواهد شد. در مقابل هیچ‌گونه تسهیلاتی ناظر بر افزایش سهم پدران مورد توجه قرار نگرفته است (جنادله، ۱۳۹۴: ۵). به نظر می‌رسد تدوین‌کنندگان طرح حمایت از نقش مادری را مساوی را با افزایش جمعیت دانسته‌اند و توجهی به نقش مردان چه در افزایش جمعیت و چه در تعالی خانواده نداشته‌اند. درنظر گرفتن مرخصی زایمان همسر برای مردان و تقسیم تقییل ساعات کار بین همسران می‌توانست نشان‌دهنده‌ی شناخت تدوین‌کنندگان از اهمیت نقش پدری در تعالی خانواده باشد. نقشی که به‌ندرت به رسمیت شناخته شده است (رهبری، ۱۳۹۴: ۵).

بعلاوه، بسیاری از مواد طرح؛ نظیر ماده ۳۱ (لحاظ سبب تغذیه رایگان ماهانه برای مادران باردار و فرزندان زیر پنج سال متعلق به حداقل سه دهک جمعیت درآمدی پایین و نیازمند جامعه) و ماده ۴۰ (تعلق امتیاز به بانوانی که از والدین و یا همسر از کارافتاده خود در منزل نگهداری می‌کنند)، در تدوین سیاست‌های حمایتی به‌گونه‌ای عمل نموده که گویی تمامی خانوارها دارای شرایط و وضعیت یکسان هستند و می‌توان تمامی خانوارها را مشمول حکم واحد قرار داد؛ حال آن‌که خانوارها به لحاظ ویژگی‌هایی، مانند داشتن یا نداشتن عضو دارای معلولیت، عضو مبتلا به بیماری خاص و صعب‌العلاج و سکونت در مناطق غیر برخوردار و یا کمتر توسعه‌یافته،

در ارتقای کیفیت زندگی و یا بعد کیفی جمعیت مثر ثمر خواهد بود؟! اساساً ژن نخبگی چیست و ضرورت ترویج آن در این طرح کدام است؟! و مسئله جدی تر اینکه این مهم، موضوع «اصلاح نژاد» را در کشور مطرح می‌کند و معلوم نمی‌دارد که آیا این فرهیختگان و نخبگان از اغنیاء خواهند بود یا فقرا را هم شامل می‌شوند؟ و آیا اصلاح نژاد جمعیت کشور در دستور کار نهاد قانون‌گذاری قرار دارد؟ آیا این قسم از امتیازبندی نافی اصل ۲۰ قانون اساسی نیست که بدون تمایز قائل شدن میان افراد ملت بر بهره‌مندی همگان از حقوق انسانی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی تصریح دارد؟! آیا با اصل ۱۹ قانون مرقوم که اشعار دارد رنگ، نژاد، زبان و مانند این‌ها سبب امتیاز نخواهد بود، در مغایرت نخواهد بود؟! ضمن این‌که به نظر می‌رسد، قائل شدن به ژن نخبگی به‌عنوان یک امتیاز و سیاست‌گذاری برای تقویت و تعمیم آن نافی آشکار کرامت انسانی است. بنابراین اصولاً ضرورت تأسیس چنین سازوکاری در طرح مربوطه چیست؟! این پیش‌بینی با کدام‌یک از اهداف قانونگذاری انطباق دارد؟ آیا بهتر آن نبود که پیشنهاددهندگان توجه خود را بیشتر معطوف به ایجاد زیرساخت‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و آموزشی می‌کردند؟ (معاونت زنان، ۱۳۹۴: ۳-۴)

طرح همچنین رویکردی تمرکزگرا دارد و از توجه به شرایط منطقه‌ای و محلی غفلت نموده است. در مناطق مختلف کشور، سن ازدواج، نرخ باروری، شرایط و امکانات حداقلی برای ازدواج، تعداد فرزندان مطلوب، مسئله نگهداری سالخوردگان و قدرت شبکه‌های حمایتی خویشاوندی متفاوت است و همه این‌ها بر تشکیل خانواده و باروری مؤثرند. این طرح نیازمند بازنگری از منظر لحاظ کردن تفاوت‌های معنادار میان مناطق مختلف کشور است (جنادله، ۱۳۹۴: ۴).

## ۶. ارائه تسهیلات غیرکارشناسی

تسهیلات موردنظر طرح جمعیت و تعالی خانواده، پسینی، تبعیض آمیز و همچنین مقطعی و کوتاه مدت هستند بدین معنا که به افراد وعده داده می‌شود ازدواج کنند تا پس‌از آن تسهیلاتی به آن‌ها تعلق گیرد اما مادامی که امنیت شغلی و اقتصادی مناسبی برای ازدواج وجود نداشته باشد، افراد به این

پیوند مقوله جمعیت با خانواده و انحصار راه‌حل‌های مسئله جمعیت به حوزه خانواده منجر به این شده است که خانواده تنها به‌عنوان واحد تولید کمی نیروی انسانی در نظر گرفته شود و وجه نهادی، انسانی، تربیتی و اجتماعی خانواده کاملاً مغفول بماند. لذا بخش دوم نام طرح یعنی «تعالی خانواده» هیچ‌گونه نمودی در آن ندارد (جنادله، ۱۳۹۴: ۲) و یا مساوی با محدودسازی فعالیت‌های اقتصادی- شغلی زنان (رهبری، ۱۳۹۴) شده است. مفاد و روح حاکم بر طرح بیانگر نوعی شانه خالی کردن نهادهای حاکمیتی از مسئولیت و وظایف خود در این زمینه است. در طرح هیچ‌گونه اشاره‌ای به نقش عوامل ساختاری و زیربنای اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حقوقی و تأثیر عملکرد نهادهای حاکمیتی در به وجود آمدن وضعیت فعلی جمعیتی کشور نشده است.

در واقع طرح روندهای فرهنگی و اجتماعی دیرپای پدیدآورنده وضعیت جمعیتی فعلی را نادیده گرفته و بر این باور متکی است که می‌توان با ارائه مشوق‌های مقطعی و جزئی، کنش اجتماعی را به‌ویژه در خصوصی‌ترین رفتارهای فردی تغییر داد. به‌عبارت‌دیگر نوعی سطحی‌نگری در درک روابط پیچیده اجتماعی و خانوادگی در این طرح وجود دارد که بدون توجه به واقعیت میدان و بر مبنای یک فضای انتزاعی ایجاد شده است، درحالی‌که گرایش خانواده‌ها به فرزند کمتر ناشی از منطقی اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی آنهاست که یک‌باره به وجود نیامده و حاصل تجربه‌های انباشته و طی سالیان طولانی است (حسام، ۱۳۹۴: ۸).

باید توجه داشت هرگونه سیاست‌گذاری در حوزه خانواده نیازمند رویکرد مشخصی به تحولات خانواده است. متناسب با نوع رویکرد انتخابی، سیاست‌گذاری متفاوتی صورت خواهد گرفت. سیاست‌های اتخاذ شده در جهت حفظ الگو و ساختار مبتنی بر تقسیم جنسیتی سنتی نقش‌های خانوادگی، نان‌آور بودن مرد خانواده، خانه‌داری زنان و نظام سلسله‌مراتبی اقتدار درون خانواده متناسب با رویکردی است که قائل به بحران خانواده است. در مقابل، رویکردی دیگر که با تغییرات صورت گرفته را به‌مثابه انطباق‌پذیری خانواده با شرایط محیطی تلقی می‌نماید، بر سیاست‌هایی تأکید می‌کند که انطباق هرچه بیشتر خانواده با تحولات ساختاری را تسهیل کند. سیاست‌هایی همچون تسهیل حضور زنان در بازار کار از

نیازمند تدابیر حمایتی متفاوت و یا «حمایت خاص در خاص» هستند (معاونت زنان، ۱۳۹۴: ۲-۳).

تکالیف ارائه شده در خصوص تامین مسکن ارزان نیز فاقد وجوه کارشناسی و به دور از مواد مصرح قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تدوین شده‌اند. بر این اساس، ملاک سیاست‌گذاری حمایتی در حوزه مسکن سطح درآمد افراد است نه تعداد فرزندان - آنچنان که در این طرح برای حمایت از خانواده‌های صاحب سه فرزند و بیشتر عنوان شده است - بعلاوه تخصیص زمین با مقیاس بزرگ به منظور تشویق زندگی در خانواده‌های گسترده، نه تنها منجر به تغییر سبک زندگی خانواده‌ها نخواهد شد بلکه پیامدهای اجتماعی ناگواری برای کشور به همراه دارد. تجربه مسکن مهر، شاهد خوبی بر این مدعا است.

## ۷. رویکرد دولت محور و عدم توجه به الزامات سیاست‌گذاری خانواده

در این طرح غلبه نگاه خرد و فقر دید کلان و ساختاری چه در سطح علت‌یابی و چه در سطح ارائه راه‌حل‌ها کاملاً مشهود است. علت کاهش نرخ رشد جمعیت در عدم تمایل به ازدواج و عدم تمایل به فرزندآوری دیده شده و راه‌حل این موارد نیز عمدتاً به ارائه مشوق‌هایی در سطح افراد و خانواده تقلیل داده شده است. (جنادله، ۱۳۹۴: ۳) به عبارتی، طرح فاقد توجه به ساختارهای کلان اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی‌ای است که در پیدایش نوع خاصی از رفتار باروری در خانواده‌ها مؤثر بوده‌اند.

به تبع نگاه خرد در علت‌یابی و ارائه راه‌حل‌ها، نقش دولت به یک نهاد مداخله‌گر و اعانه‌دهنده تقلیل داده شده و از نقش ساختاری و تسهیل‌گر دولت کاملاً غفلت شده است. به‌عنوان مثال به نقش دولت در نهادسازی‌های مبتنی بر نیازمندی‌های جدید خانواده توجهی نشده است. نهاد پرستاری از کودکان و بزرگسالان، نهادهای مشاوره‌ای و آموزشی، نهادهای حمایتی برای جلوگیری از تبعیض‌ها و خشونت‌های درون خانواده در این طرح دیده نشده‌اند. در همه این موارد باید بخش خصوصی و بخش غیردولتی فعال شود و دولت تنها نقش تسهیل‌گر و ناظر را ایفا کند (جنادله، ۱۳۹۴: ۴).



برنامه‌ها، اقدامات و ارزیابی عملکرد مربوط به وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و نهادهای عمومی و بسیج ملی برای مشارکت فراگیر پیش‌بینی نموده است، به نظر می‌رسد با توجه به تجربه منفی سایر شوراهای عالی در کشور، این پیش‌بینی ناکافی بوده و وافی به مقصود قانون‌گذار نخواهد بود. تشکیل شورای عالی جمعیت، افزودن بار دیگری بر نظام اداره کشور است. چنین تصمیمی باید به دنبال بررسی کارآمدی سایر شوراهای عالی در حل مسائل کشور و دلایل کیفیت عملکرد آن‌ها؛ و همچنین تبیین دقیقی از چرایی ضرورت تأسیس این شورا صورت اتخاذ شود (معاونت زنان، ۱۳۹۴: ۳).

در مجموع «طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده» از بسیاری جهات فاقد پشتوانه علمی و وجاهت قانونی است. به‌طور کلی طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده، تمرکز خود را تنها بر رشد کمی جمعیت قرار داده و در مبحث تعالی خانواده وارد نشده است. این طرح حاوی هیچ تعریف روشنی از مفهوم تعالی خانواده نیست و بنابراین بر مجموعه‌ای از ذهنیات بیان‌نشده طراحان طرح متکی است. در مسئله‌ی جمعیت نیز طرح بر مجموعه‌ای از پیش‌فرض‌های نادرست و غیرقابل‌اتکا استوار شده که از اعتبار پیشنهادها و نتایج مطرح‌شده کاسته و افزایش جمعیت را بدون توجه به هزینه‌ها و پیامدهای آن صرفاً در بعد کمی مدنظر قرار داده است. ضمن این‌که رویکرد تبعیض‌آمیز مبتنی بر جنسیت و پایگاه اجتماعی-اقتصادی در آن مشهود است. به نظر می‌رسد به دلیل ماهیت فرابخشی مقوله‌ی جمعیت، ارائه چنین طرح‌هایی نیازمند بررسی همه‌جانبه ابعاد اجتماعی، فرهنگی، اقتصادی، محیط زیستی و سیاسی مترتب بر آن‌ها است و بدون چنین نگاهی شاهد آثار جبران‌ناپذیری در کشور خواهیم بود.

### منابع

- بی‌نا (۱۳۹۲). طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده، مجلس شورای اسلامی، معاونت قوانین.
- (۱۳۹۳). سیاست‌های کلی جمعیت، ابلاغی مقام معظم رهبری. قابل دسترس در

<http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=۲۶۴۴۰>

طریق گسترش مهدهای کودک، نظام‌های انعطاف‌پذیر شغلی، تسهیلات لازم برای افزایش نقش پدران در فرزندپروری و امور خانه، هماهنگی بین کار و خانواده و در مجموع سیاست‌هایی که تحت عنوان سیاست‌های «دوستدار خانواده» شناخته می‌شود (جنادله، ۱۳۹۴: ۳).

### ۸. عدم توجه به بار مالی سنگین طرح

غلبه نگاه دولت مداخله‌گر در این طرح، موجب اتکای بیش‌ازحد به منابع مالی دولت در بسیاری از مواد طرح؛ نظیر مواد ۸ (تأمین خوابگاه متاهلین)، ۹ (تهیه مسکن مناسب برای طلاب متأهل دارای فرزند)، ۱۴ (تأمین تسهیلات جهت تهیه وسایل آغاز زندگی)، ۱۵ (تهیه مسکن مناسب و ارزان)، ۲۰ (لحاظ مزایای شغلی برای قضات پرونده‌های خانواده)، ۳۳ (وام قرض-الحسنه فرزند)، ۳۴ (وام خرید مسکن)، ۳۵ (حق اولاد) و ماده ۳۶ (اهدای سکه بهار آزادی) شده است و بار مالی زیادی برای اجرای این طرح بر دولت تکلیف شده است. در مقابل توجهی به نحوه مشارکت بخش خصوصی در این زمینه نشده است. این در حالی است که برای نمونه، مسئله‌ی مرخصی ۹ ماهه‌ی زایمان هنوز حل‌نشده و حمایت مالی کافی از آن صورت نگرفته است.

با توجه به مشکلات فعلی اقتصاد کشور و نیز زمان لازم برای بهبود وضعیت اقتصاد، سوال این است که آیا دولت توانایی تحمل هزینه‌های اجتماعی و اقتصادی لازم برای اجرای موفق قانون جمعیت و دستیابی به اهداف زمان‌بندی‌شده آن را خواهد داشت.

### ۹. توصیه به تشکیل شورای عالی جمعیت، راهکاری ناکارآمد

پشتوانه اجرایی هر قانون نیروی الزام آور حکومتی است که در قوانین به شکل ضمانت اجرای الزام آور جهت پیگرد عاملان نقض بایدها و نبایدهای موردنظر قانون‌گذار پیش‌بینی می‌شود؛ لذا جدی‌ترین پرسش این است که جایگاه ضمانت اجرا در طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده کجاست؟ گرچه قانون‌گذار در ماده ۴۹ طرح، شورایی تحت عنوان «شورای عالی جمعیت» به منظور سیاست‌گذاری جامع، هدایت، ایجاد هماهنگی بین بخشی، نظارت کلان بر

استفاده از مطالب با ذکر منبع آزاد است.  
متون سیاستی منتشرشده در شمس، بیانگر دیدگاه نویسندگان بوده  
و لزوماً نظر این شبکه نیست.

- حسام، فرحناز (۱۳۹۳). سیاست‌های کلی جمعیت، گزارش شماره ۱: شناخت «سیاست‌های کلی جمعیت» با تأکید بر رویکردها و اهداف» مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۳۷۹۲.

- دفتر مطالعات اجتماعی (۱۳۹۳) اظهارنظر کارشناسی درباره طرح جمعیت و تعالی خانواده، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۲۱۰۱۳۷۳۷.

- اخوان بهبهانی، علی، حسام، فرحناز و اسلامی، محمد (۱۳۹۳). سیاست‌های کلی جمعیت، گزارش شماره ۳: تبیین بندهای چهارده‌گانه سیاست‌های کلی جمعیت، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۳۷۹۳.

- جنادله، علی (۱۳۹۴) نقدی بر «طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده»، مرکز بررسی‌های استراتژیک.

- حسام، فرحناز (۱۳۹۴) نقدی بر «طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده»، مرکز بررسی‌های استراتژیک.

- بی‌نا (۱۳۹۴). گزارش واکاوی نکاتی از طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده، معاونت زنان و خانواده ریاست جمهوری.

- رهبری، لادن (۱۳۹۴) ارزیابی گزارش «واکاوی نکاتی از طرح جامع جمعیت و تعالی خانواده»، مرکز بررسی‌های استراتژیک.

- حسینی، حاتم (۱۳۹۰). گذار جمعیت‌شناختی، پنجره‌ی فرصت، پاداش جمعیتی: به سوی یک سیاست جمعیتی جدید در ایران، مقاله‌ی ارائه‌شده در همایش تحلیل روندهای جمعیتی کشور، تهران، دانشگاه تربیت مدرس.

- عباسی شوازی، محمدجلال و حسینی چاوشی، میمنت (۱۳۹۱). تحولات و سیاست‌های اخیر جمعیتی در ایران: ضرورت تدوین سند جامع جمعیت، نامه انجمن جمعیت‌شناسی ایران، سال هفتم، شماره ۱۳.

- United Nations Population Division (۲۰۱۵) World Population Prospects: The ۲۰۱۵ Revision, Population Database, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York.