

ABSTRACTS

A Review of Iran's Macro Population Policies in the "Family Protection and Youthful Population Law"

Ebrahim Shirali*
Mohammad Eskandari Nasab**

Given the demographic challenges facing Iran, such as declining fertility rates, delayed marriage, and an aging population, macro-level policymaking has gained significant importance. In this regard, the "Family Protection and Youthful Population Law" was enacted. This study examines various aspects of the law through a qualitative content analysis method using a conventional approach. The main objective of this research is to identify the dominant paradigm governing Iran's macro-population policies within this law and to analyze the prioritization of the family institution and the operational strategies aimed at achieving demographic goals in these documents. The findings indicate that in the studied law, the family is viewed both as an independent institution influencing social development and as a tool serving macro-population policies. Furthermore, certain contradictions and discontinuities are observed in the policies, including the simultaneous emphasis on family independence and its subordination to macro-governmental interests. Regarding operational policies, the primary focus is on financial support, facilitating youth marriage, improving welfare services, and strengthening family cultural values. However, the implementation of these policies has faced limitations and challenges. Overall, the results suggest that despite extensive efforts in drafting and promulgating this law,

* Researcher at ACECR; Ph.D. Student in Sociology of Social-Rural Development, Faculty of Social Sciences, University of Tehran, Tehran, Iran.

Ebrahim.Shirali@ut.ac.ir

<https://orcid.org/0000-0001-5063-1044>

** Corresponding Author: Ph.D. Student in Sociology of Social-Rural Development, Faculty of Social Sciences, University of Tehran, Tehran, Iran.

Eskandari.m1991@ut.ac.ir

<https://orcid.org/0009-0003-9353-748X>

achieving demographic and childbearing goals requires greater policy coherence, resolution of existing conflicts, and strengthening executive mechanisms.

Keywords: Upstream documents, Population policies, Marriage and childbearing, Qualitative content analysis, social policy.

Introduction

The demographic landscape of Iran has undergone a profound transformation over the past few decades, shifting from a state of high population growth to one characterized by a dramatic decline in fertility rates. This demographic transition, often described as one of the fastest in the world, has brought the country's Total Fertility Rate (TFR) below the replacement level. Concurrently, the nation faces emerging challenges such as a significant delay in the average age of marriage, an increase in celibacy, and the rapid onset of population aging. These trends pose potential threats to the country's long-term economic sustainability, social security systems, and intergenerational support structures. In response to these alarms, the Iranian governance system has initiated a strategic paradigm shift in its macro-level policymaking. Moving away from the population control policies of the 1990s, the state has adopted a pro-natalist stance, culminating in the enactment of the "Family Protection and Youthful Population Law" in November 2021. This law represents the most comprehensive legislative effort to date, aiming to remove obstacles to marriage and childbearing through a combination of economic incentives, cultural interventions, and medical regulations. However, the mere ratification of such laws does not guarantee success. The primary problem addressing this study is the potential gap between legislative intent and sociological reality. There is a critical need to understand the underlying paradigm governing these policies: How is the "family" conceptualized in these documents? Is it viewed as an autonomous entity or a tool for statecraft? Furthermore, are the operational strategies designed in the law capable of reversing deep-seated cultural and structural trends? This study seeks to answer these questions by analyzing the content of the law and evaluating its consistency with the complexities of Iranian society.

Theoretical Framework

To interpret the logic behind the law, this study draws upon several demographic and economic theories. The economic theory of fertility, proposed by Gary Becker, suggests that couples make rational cost-benefit analyses regarding childbearing. From this perspective, children are viewed as "consumer goods" providing emotional utility or "production goods" providing labor and old-age security. The decline in fertility is thus attributed to the rising direct and indirect costs of raising children, particularly the "opportunity cost" for women. Consequently, state policies often focus on financial incentives to reduce these costs. However, the study also considers the "Second Demographic Transition" theory by Lesthaeghe, which argues that fertility decline in modern societies is driven more by deep cultural shifts toward individualism, self-realization, and secularization than by economics alone. Additionally, Peter McDonald's theory of gender equity is utilized, which posits that low fertility arises from a disconnect between high gender equity in public institutions (education, workplace) and low gender equity in the private sphere (family). This theoretical triangulation allows for a critical assessment of whether the Iranian law addresses the multifaceted nature of fertility behavior or merely focuses on one dimension.

Methodology

This research employs a qualitative content analysis method with a conventional approach to systematically examine the text of the "Family Protection and Youthful Population Law." This method was chosen to move beyond a superficial reading of the law and to uncover the latent themes, patterns, and contradictions embedded within the policy language. The unit of analysis is the complete text of the law, including its articles and clauses. The coding process was inductive, meaning that themes were derived directly from the data rather than being imposed by a pre-existing framework. The analysis focused on categorizing the law's provisions into key themes such as marriage facilitation, housing support, employment incentives, medical interventions, and cultural re-engineering. Through this rigorous examination, the researchers identified the dominant discursive

strategies used by the state to influence private family decisions and evaluated the coherence of these strategies against the theoretical backdrop.

Findings

The content analysis of the "Family Protection and Youthful Population Law" yields complex and multifaceted findings, revealing a distinct paradigm in how the Iranian state interacts with the family institution. The findings are categorized into several critical dimensions:

1. The analysis indicates a dual and somewhat paradoxical conceptualization of the family. On one hand, the law and upstream documents explicitly describe the family as an independent, fundamental institution essential for social development and stability. On the other hand, the detailed operational strategies reveal an instrumental view of the family, treating it primarily as a vehicle for achieving macro-demographic targets set by the state. This tension is evident in the shift from protecting family autonomy to mandating its compliance with broader governmental interests. The family is no longer just a private sanctuary but a public asset that must be managed to ensure national security and economic vitality.

2. A significant portion of the law is dedicated to economic support, reflecting the influence of rational choice economic theories. The findings show that the law emphasizes providing interest-free loans (Qarz al-Hasna) for marriage, particularly incentivizing younger marriages (under 25 for men and under 23 for women) with higher loan amounts (Article 68). However, the analysis critiques this approach as insufficient. The law focuses heavily on the act of marriage itself rather than the sustainability of the marital union. While financial injections may lower the entry barrier to marriage, they do not address the long-term structural economic insecurity, inflation, and unemployment that cause young people to delay marriage. Furthermore, regarding student marriage, the law proposes the construction of dormitories and increasing housing allowances (Articles 7 & 8), but the findings suggest that students represent only a fraction of the youth population, leaving the vast majority of non-student youth with limited housing support.

3. The law places a strong emphasis on encouraging larger families, specifically targeting the birth of a third child. Provisions include the allocation of state land, housing discounts, and utility subsidies (Articles 3, 4, & 18). A critical finding, however, is the conditional nature of these benefits. The law stipulates that certain incentives, such as land allocation, are only applicable in cities where the fertility rate is below 2.5. This creates a contradictory situation where families in regions with naturally higher fertility rates (often less developed areas like Sistan and Baluchestan) are excluded from state support, despite often being in greater need of economic assistance. This reveals a policy inconsistency where the law aims to increase the population but withholds support from the very segments of the population contributing most to this growth, potentially due to unstated socio-political preferences.

4. One of the most distinct findings is the law's extensive intervention in the medical and health sectors. Articles 51 through 66 mark a sharp departure from previous family planning eras. The law criminalizes or heavily restricts the distribution of free contraceptives, prohibits sterilization (vasectomy/tubectomy) without medical necessity, and imposes strict regulations on abortion. Concurrently, it mandates the expansion of infertility treatment centers and insurance coverage for infertile couples. The analysis suggests that this approach attempts to manage fertility through the "policing of the body" and restricting access to reproductive choices. While support for infertility is a positive step, the restrictive measures may lead to unintended consequences, such as a rise in unsafe illegal abortions or increased health risks for vulnerable women, without necessarily guaranteeing a sustainable increase in the birth rate.

5. The findings highlight a complex approach to women's employment. The law extends maternity leave to nine months and offers limited paternity leave, aiming to reconcile work and family life (Articles 17 & 21). It also provides telecommuting options for mothers. However, the analysis reveals a significant gap in coverage. These benefits are primarily enforceable in the public sector. For the vast majority of women working in the private sector, such mandates often translate into hiring discrimination, as private employers may view female employees as financial liabilities due to the mandated leave. Furthermore, the law promotes a traditional division of labor,

implicitly encouraging women to prioritize domestic roles over professional aspirations. This contradicts the reality of highly educated Iranian women (per McDonald's theory) who seek equity in both public and private spheres. The lack of job security guarantees for women returning from maternity leave in the private sector remains a major weakness.

6. Finally, the law attempts to engineer culture through the educational system and media (Articles 28, 33). It mandates the inclusion of pro-family content in school curriculums and requires the national broadcaster (IRIB) to produce content glorifying childbearing. The findings suggest that this top-down cultural imposition ignores the deep sociological shifts toward individualism and the "quality over quantity" mindset regarding children (quality of life vs. number of children). The study finds that the law assumes cultural values can be dictated by the state, disregarding the "Second Demographic Transition" where values have shifted organically.

Discussion and Conclusion

The detailed analysis of the "Family Protection and Youthful Population Law" leads to the conclusion that while the Iranian state has correctly identified the demographic crisis, the chosen remedies may be palliative rather than curative. The law relies heavily on a "stimulus-response" model, assuming that financial handouts and restrictive medical regulations will automatically result in higher birth rates. The research concludes that this perspective is reductionist. It overlooks the profound structural insecurities—such as housing instability, inflation, and youth unemployment—that create a "wait-and-see" attitude among youth. Moreover, the law fails to fully address the cultural transformation of the Iranian family, where women's autonomy and the desire for self-actualization play central roles.

The contradictory nature of the policies—such as promoting family independence while heavily regulating reproductive choices, or aiming for population growth while excluding high-fertility provinces from benefits—undermines the law's potential effectiveness. The reliance on the public sector for implementing employment benefits leaves a large portion of the workforce unprotected. Consequently, the law functions more as a set of temporary financial reliefs rather than a

sustainable roadmap for demographic recovery. The study posits that without addressing the macro-economic stability and adapting to the modern definition of family roles (where gender equity is paramount), the demographic objectives are unlikely to be fully realized.

References

- Abbasi-Shavazi, M. J., McDonald, P., & Hosseini-Chavoshi, M. (2009) The fertility transition in Iran: Revolution and reproduction. Springer.
- Afshari, Z. (2016). The SOCIO- economics Determnants of Fertility in Iran (panel data aproch). *Economic Growth and Development Research*, 6(22), 20-13.[In Persian]https://egdr.journals.pnu.ac.ir/article_2256.html?lang=en
- Behzadifar M, Shahabi S, Bakhtiari A, Azari S, Behzadifar M. (2024) Towards a Populous Future, Policy Solutions and Prospects in Iran's Population Sphere: A Policy Brief. *yafte*; 25 (4) :17-26, [In Persian] <http://yafte.lums.ac.ir/article-1-3698-en.html>
- Eslami,R. and Farkhari,M. (2023). Investigating the policy cycle of population increase in the Islamic Republic of Iran (focusing on the fourth period of population policies). *Socio-Cultural Strategy*, 12(5), 1-30.[In Persian]<https://doi.org/10.22034/scs.2023.388086.1418>
- Esping-Andersen, G. (1990) The three worlds of welfare capitalism. Princeton University Press.
- Flick, U. (2018). An Introduction to Qualitative Research (H. Jalili, Trans.). Tehran: Ney Publishing. [In Persian]
- Hatami,A. , Khasseh,A.A. ,Farash,N. and Sadeghi,R. (2025). The Historical and Evolutionary Trajectory of Demographic Transition Theory: A Study Based on Referenced Publication Years Spectroscopy (RPYS). (e217739). *Iranian Population Studies*. [In Persian]<https://doi.org/10.22034/jips.2025.510031.1271>
- Holsti, O. R. (2021). Content Analysis for the Social Sciences and Humanities (N. Salarzadeh Amiri, Trans.). Tehran: Allameh Tabataba'i University Press. [In Persian]
- Hosseini,F.S. , Azad Armaki,T. , Bahar,M. and Azari,H. (2021). Family Semantic Transformations in Upper Documents Issued by the Supreme Leader of Islamic Republic of Iran. (e134671). *Iranian Pattern of Progress*, 9(1), e134671.[In Persian] https://www.ipoba.ir/article_134671.html?lang=en
- Hsieh H-F, Shannon SE. (2005) Three Approaches to Qualitative Content Analysis. *Qualitative Health Research*.15(9):1277-1288. <https://doi.org/10.1177/1049732305276687>

- May, J. F. (2012) World population policies: Their origin, evolution, and impact. Springer.
- McDonald, P. (2000) Gender equity, social institutions and the future of fertility. *Journal of Population Research*, 17(1), 1-16.
- Mehrbani, V. (2014). A Comparative Study of Economic Schools of Fertility by Using Data from Iran. *Journal of Population Association of Iran*, 8(16), 5-27. [In Persian]
[‘https://www.jpaiassoc.ir/article_19906.html?lang=en](https://www.jpaiassoc.ir/article_19906.html?lang=en)
- Mirfardi, A. (2024). The role of development indicators in demographic changes and policy-making: With emphasis on Iran. *Journal of Social and Cultural Strategy*, 12(4), 1181-1220. [In Persian]
- Mirfardi, A. (2023). The role of development indicators in demographic changes and policy-making: with an emphasis on Iran. *Socio-Cultural Strategy*, 12(4), 1181-1220. [In Persian]
<https://doi.org/10.22034/scs.2023.393589.1428>
- Mirshah Velayati, F. (2011). A Guide to Formulating Vision Statements. Tehran: Defense Industries Training and Research Institute. [In Persian]
- Mirzaei, K. (2016). Qualitative Research: Inquiry, Researcher, and Monograph Writing. Tehran: Foujan. [In Persian]
- Murdock, G. P. (1949) Social structure. The Macmillan Company.
- Naeimi, O., & Parto, H. (2015). Social Security Law with Emphasis on Insurance Fields. Tehran: SAMT Organization. [In Persian]
- Rezvanimofrad, A. and Zarneshan, S. (2016). Protection of "Maternity rights" in social security system. *Public Law Studies Quarterly*, 46(2), 319-336. [In Persian] <https://doi.org/10.22059/jpls.q.2016.58199>
- Samani, L. and Shahrari, M. (2020). Investigating the Approach of Upstream Regulations and Documents to the Qualitative Dimensions of Population Increase. *Iranian Population Studies*, 6(2), 315-337. [In Persian] https://jips.nipr.ac.ir/article_134764.html

فصلنامه علمی «پژوهش انحرافات و مسائل اجتماعی»

شماره شانزدهم، تابستان ۱۴۰۴: ۱-۲۹

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۷/۰۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۹/۰۱

نوع مقاله: پژوهشی

بررسی سیاست‌های کلان جمعیتی در قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت^۱

ابراهیم شیرعلی*

محمد اسکندری نسب**

چکیده

با توجه به چالش‌های جمعیتی کشور، از جمله کاهش نرخ باروری، تأخیر در ازدواج و افزایش سالمندی، سیاست‌گذاری‌های کلان و راهبردی، اهمیت ویژه‌ای یافته‌اند. در این راستا قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت تصویب شده که جوانب آن در این مطالعه با روش تحلیل محتوای کیفی، رویکرد عرفی بررسی شده است. هدف اصلی این پژوهش، چستی پارادایم حاکم بر سیاست‌های کلان جمعیتی ایران در این قانون و چگونگی اولویت‌بندی نهاد خانواده و راهبردهای عملیاتی برای تحقق اهداف جمعیتی در این اسناد است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که در قانون مورد مطالعه، خانواده هم به عنوان نهادی مستقل و تأثیرگذار بر توسعه اجتماعی و هم به عنوان ابزاری در خدمت سیاست‌های کلان جمعیتی مورد توجه قرار گرفته است. همچنین برخی تناقض‌ها و گسست‌ها در

۱. این مقاله برگرفته از طرح پژوهشی در مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی با عنوان «ارزیابی سیاست‌های تشویقی فرزندآوری» است.

* پژوهشگر جهاد دانشگاهی؛ دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی توسعه اجتماعی - روستایی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران، تهران، ایران
Ebrahim.Shirali@ut.ac.ir

<https://orcid.org/0000-0001-5063-1044>

** نویسنده مسئول: دانشجوی دکتری جامعه‌شناسی توسعه اجتماعی - روستایی، دانشکده علوم اجتماعی، دانشگاه تهران، تهران، ایران
Eskandari.m1991@ut.ac.ir

<https://orcid.org/0009-0003-9353-748X>



سیاست‌ها، از جمله تأکید هم‌زمان بر استقلال خانواده و تبعیت آن از مصلحت‌های کلان حکومتی مشاهده می‌شود. در بخش سیاست‌های عملیاتی، بیشترین توجه به حوزه‌های حمایت مالی، تسهیل ازدواج جوانان، ارتقای خدمات رفاهی و تقویت ارزش‌های فرهنگی خانواده معطوف شده است؛ در مجموع نتایج نشان می‌دهد که تحقق اهداف جمعیتی و فرزندآوری نیازمند انسجام بیشتر سیاست‌ها، رفع تعارضات موجود و تقویت سازوکارهای اجرایی است.

واژه‌های کلیدی: اسناد بالادستی، سیاست‌های جمعیتی، ازدواج و فرزندآوری، تحلیل محتوای کیفی و سیاست‌گذاری اجتماعی.

مقدمه

کشوری که بخواهد به پیشرفت و تعالی برسد، باید چشم‌اندازی برای خود ترسیم کند. بدون چشم‌انداز می‌توان شرایط حاضر را حفظ نمود، ولی نمی‌توان توقع تعالی و پیشرفت داشت. چشم‌انداز، تجسم تصویری پرجاذبه از آینده است (ر.ک: میرشاه ولایتی، ۱۳۹۰). در ادبیات مطالعات راهبردی، چشم‌اندازهای کلان کشور، بخشی از اسناد بالادستی به شمار می‌رود. اسناد بالادستی و چشم‌اندازها شامل برنامه‌های کلی و جامع می‌شوند که راهبردهای خردتر با جزئیات بیشتر و در راستای قوانین جامعه شکل می‌گیرند. وجود اسناد بالادستی در حوزه‌های مختلف برای هر کشور، ضروری بوده، به نوبه خود برای برنامه‌ریزی‌ها و تصمیم‌گیری‌های خردتر، راهگشاست. این اسناد در هر کشوری، تعیین‌کننده مسیر و جهت حرکت آن کشور است.

در کشور ما نیز اسناد بالادستی متعددی در حوزه‌های گوناگون وجود دارد که چشم‌اندازی مطلوب را در افق ذهن متبادر می‌نماید. از جمله این حوزه‌ها می‌توان به صورت عام به حوزه اجتماعی و به‌ویژه حمایت از خانواده، ازدواج و فرزندآوری اشاره نمود. در همین رابطه ضرورت دارد تا نهادهای اجتماعی مرتباً مورد مذاقه و کندوکاو قرار گیرند تا انحرافی از خط سیری که اسناد بالادستی کشور ترسیم کرده، در رابطه با درونداها، فرایندها و برونداهای آن صورت نپذیرد. همچنین اسناد بالادستی و چشم‌اندازهای کلان کشور در حوزه اجتماعی و به‌ویژه در حوزه حمایت از خانواده، ازدواج و فرزندآوری به وزارت‌ها و سازمان‌های اجتماعی در قالب مأموریت، برنامه و سیاست، اعلام و ابلاغ می‌شود. وزارت‌ها و سازمان‌های اجتماعی، برنامه‌های عملیاتی و سیاست‌های اجرایی برای نیل به اهداف آنها و چشم‌اندازهای مطروحه تدوین می‌کنند. به عبارتی اهداف کلی اسناد و چشم‌اندازهای انتزاعی در نهادهای اجرایی به صورت برنامه و سیاست قابل اندازه‌گیری تدوین می‌شود.

مطالعه مجموعه اسناد ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری در زمینه «خانواده» بیانگر آن است که خانواده از یک واحد زیرمجموعه، نادیده و نحیف به یک واحد مستقل، تعیین‌کننده، قدرتمند و صاحب رأی و نظر تبدیل شده است. این چرخش گفتمانی در

بندهای موجود در اسناد یعنی از خانواده به مثابه حوزه تابع قانون (سیاست حاکم بر برنامه مصوب دوم تا ششم توسعه) به سیاست‌گذاری‌های خانواده‌محور (سیاست‌های کلی خانواده) قابل ردیابی است. خانواده موقعیت تابع و ماهیت انفعالی داشته است و در پی تغییرات و تحولات دولتی و سیاسی، همگام با آن تغییر می‌کرد. این موضوع در سیاست‌های نظام حکمرانی در کاهش جمعیت در دوره سازندگی و درخواست متعارض با آن در افزایش بعد خانوار و فرزندآوری (سیاست‌های کلی جمعیت) نمود یافته است. از این‌رو پارادایم سیاست‌گذاری جمعیتی در بسیاری از کشورها از رویکردهای کنترل جمعیت به سمت سیاست‌های حمایتی و تشویقی یا سیاست‌های مشوق باروری^۱ تغییر جهت داده است (ر.ک: May, 2012).

هرچند در وضعیت درخواست افزایش جمعیت نیز همچنان خانواده در موقعیتی ابزاری و در خدمت مصلحت حکومت و منافع جمعی و ملی قرار می‌گیرد، دو تفاوت با وضعیت خانواده در سال‌های نخست انقلاب اسلامی دارد؛ نخست آنکه خانواده، خود را صاحب استقلال رأی و «مختار» به پذیرش درخواست حکومت می‌داند. دوم آنکه در وضعیت تعاملات میان خانواده و دولت، خانواده به دلیل موقعیت دریافت‌کننده خدمات حمایتی از جانب دولت، هیچ‌گاه به تمامی و کاملاً مستقل در تنظیم کارویژه‌های خود نخواهد بود (ر.ک: حسینی و دیگران، ۱۴۰۰). آنچه در اسناد بالادستی عنوان شده، استقلال «خانواده» به عنوان یکی از نهادهای اجتماعی تأثیرگذار بر جامعه، فرهنگ، سیاست و امنیت کشور است و موضوع دیگر، تغییر در رویکرد حمایت از خانواده و حمایت‌خواهی خانواده از دولت و نهادهای اجرایی کشور است. از سویی ایران، یکی از سریع‌ترین و چشمگیرترین افت‌های نرخ باروری در تاریخ معاصر را تجربه کرده است؛ تحولی که آن را در آستانه دگرگونی ساختاری عمیق جمعیتی قرار داده است (ر.ک: Abbasi-Shavazi et al, 2009).

از سویی بررسی نشان می‌دهد که تقریباً با آغاز دهه ۹۰ شمسی در کشور و با توجه به رصد داده‌های جمعیت‌شناختی و کاهش شدید نرخ باروری کشور، ضرورت تجدیدنظر در سیاست‌ها و برنامه‌های جمعیتی در کشور بیش از پیش مطرح شد. در «سیاست‌های کلی جمعیت»، ابلاغی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۹۳ به عنوان یک سند بالادستی بر

لزوم افزایش نرخ باروری کل به بیش از سطح جایگزینی تأکید شده است. همچنین در این سیاست به شکلی جامع، تمامی متغیرهای تأثیرگذار بر مسئله جمعیت، از جمله تسهیل تشکیل خانواده، درمان ناباروری، ارتقای امید به زندگی، پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی، رصد مستمر سیاست‌های جمعیتی در ابعاد کمی و کیفی و... مورد توجه قرار گرفته است. پس از هفت سال از ابلاغ سیاست‌های کلی جمعیت، قانون «حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» در آبان ۱۴۰۰ به تصویب رسید. رویکرد اصلی این قانون، رفع موانع و چالش‌های پیش روی ازدواج و فرزندآوری در ابعاد اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و حمایت از خانواده‌ها و زوج‌های جوان اعلام شد. اسناد بالادستی موجود به‌روشنی اشاره بر اهمیت موضوع جوانی جمعیت و ازدواج در کشور دارد. بنابراین با توجه به حکمرانی جمعیتی و سیاست‌گذاری جمعیتی از بالا و تدوین مأموریت‌های اجرایی در این حوزه، ضرورت دارد تا مطالعات سیاستی در این حوزه انجام گیرد تا بتوان آن را راهنمای عمل نهادهای اجرایی کرد.

در نهایت با توجه به چالش‌های جمعیتی پیش رو و ضرورت تدوین سیاست‌های کارآمد، هدف اصلی این پژوهش، بررسی و تحلیل محتوای مجموعه‌ای از یکی از مهم‌ترین اسناد بالادستی کلیدی جمهوری اسلامی ایران در حوزه ازدواج و فرزندآوری یعنی قانون «حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» است. این مقاله به طور خاص می‌کوشد تا با رویکرد تحلیل محتوای کیفی، به این سؤال اصلی پاسخ دهد که: پارادایم حاکم بر سیاست‌های کلان جمعیتی ایران در این قانون چیست و این قانون، نهاد خانواده را چگونه مفهوم‌سازی کرده، چه راهبردهای عملیاتی را برای تحقق اهداف جمعیتی خود اولویت‌بندی می‌کنند؟ در واقع این تحلیل به دنبال آن است که با شناسایی موضوعات اصلی، تناقض‌های درونی و گسست‌های احتمالی میان اهداف کلان (مانند تقویت استقلال خانواده) و سیاست‌های اجرایی (مانند تبعیت خانواده از مصالح حکومتی)، به درک عمیق‌تری از منطق و انسجام نظام سیاست‌گذاری جمعیتی کشور دست یابد و از این طریق، زمینه را برای ارزیابی اثربخشی و ارائه پیشنهاد‌های اصلاحی فراهم سازد.

پیشینه پژوهش

اسلامی و فرخاری (۱۴۰۲) در خلال «بررسی مراحل و چرخه سیاست‌گذاری افزایش جمعیت در ایران» نشان دادند که طرح جوانی جمعیت با توجه به انباشت مسائل موجود در حوزه اقتصادی، اجتماعی و زیست‌محیطی در جمهوری اسلامی، همچنان برای ورود به سیستم، اولویت ندارد. کما اینکه ابزار و سیاست‌های تشویقی و تنبیهی اعمال‌شده نیز به دلیل ناکافی بودن، ناکارآمدی و نقض حقوق شهروندی، سودبخش واقع نخواهند شد. ثمنی و شهریاری (۱۳۹۹) با بررسی قوانین و اسناد بالادستی، از خلأهای اساسی و انعکاس نیافتن مفاد کیفی افزایش جمعیت، از قبیل ارائه آموزش‌های فرزندپروری جسمی، فکری، جنسی و معنوی، ارائه امکانات و مشاوره‌های روانی-مهارتی و تکریم خانواده‌های پرجمعیت، در این اسناد انتقاد دارد.

بهزادی‌فر و همکاران (۱۴۰۲) نیز با نشان دادن روندهای کاهش جمعیتی، راهکارهای سیاستی در این راستا ارائه داده‌اند. اما میرفردی (۱۴۰۲) با تأکید بر اینکه شاخص‌های جمعیتی هم‌راستا با تحولات توسعه‌ای دچار تحول شده و اینکه کشورهای توسعه‌یافته و توسعه‌نیافته جهان از جمله ایران، شاخص‌های جمعیتی متفاوتی دارند، برای ایران، سناریوی تثبیتی برای «توازن پویا» پیشنهاد می‌دهد. به عبارتی رشد جمعیتی باید در اندازه جایگزینی باشد تا به پیشبرد بهتر اهداف توسعه‌ای این کشورها بینجامد.

ادبیات نظری

خانواده به عنوان هسته بنیادین جامعه، کارکردهای حیاتی متعددی از جمله تنظیم رفتار، تولید مثل، جامعه‌پذیری فرزندان و حمایت عاطفی را برعهده دارد (ر.ک: Murdock, 1949). با این حال مرز میان خانواده به‌مثابه یک «حوزه خصوصی» و منافع دولت به عنوان یک «امر عمومی» همواره محل بحث بوده است. از منظر دولت، کارکرد تولید مثل و پرورش نسل آینده به عنوان سرمایه انسانی، خانواده را به یک موضوع سیاست‌گذاری عمومی تبدیل می‌کند. نظریه‌های دولت رفاه به‌خوبی این تعامل را تحلیل می‌کنند. برای مثال، اسپینگ-اندرسن^۱ (۱۹۹۰) نشان می‌دهد که دولت‌های رفاه مختلف، رویکردهای

1. Esping-Andersen

متفاوتی به خانواده دارند و بر اساس میزان مداخله در کارکردهای آن، مدل‌های متفاوتی از سیاست اجتماعی را اجرا می‌کنند. سیاست‌های حمایتی و مشوق باروری، نمونه بارزی از مداخله دولت در حوزه خانواده است که تلاش می‌کند با ارائه حمایت‌های مالی و خدماتی، تصمیم‌های باروری را در راستای اهداف کلان جمعیتی هدایت کند. با این حال اثربخشی این مداخلات به شدت به میزان همسویی آنها با واقعیت‌های زندگی روزمره شهروندان و نحوه درک آنها توسط جامعه هدف بستگی دارد.

در نهایت موفقیت یا شکست هر سیاست جمعیتی به توانایی آن در تأثیرگذاری بر تصمیم‌های فردی و زوجین برای فرزندآوری گره خورده است. این تصمیم، یک انتخاب پیچیده و چندبعدی است که نمی‌توان آن را صرفاً با یک عامل توضیح داد. در این زمینه، رویکرد اقتصاد خرد که گری بیکر^۱ (۱۹۸۱) آن را توسعه داد، معتقد است که زوجین در این تصمیم‌گیری، یک تحلیل هزینه-فایده عقلانی انجام می‌دهند. در این نگاه، فرزندان هم «کالای مصرفی» به مثابه ایجادکننده مطلوبیت عاطفی، همچنین «کالای سرمایه‌گذاری» به مثابه حامی دوران سالمندی هستند و هزینه‌های آنها شامل هزینه‌های مستقیم (خوراک و تحصیل) و هزینه‌های غیر مستقیم یا «هزینه فرصت» یعنی زمان و فرصت‌های شغلی ازدست‌رفته والدین، به‌ویژه مادران می‌شود. سیاست‌های حمایتی مالی اساساً تلاش می‌کند تا با کاهش «هزینه» فرزند، تقاضا برای آن را افزایش دهد.

در حوزه نظریه‌های اقتصادمحور، نظریه هاروی لیبنشتاین^۲ (۱۹۷۴)، با تمرکز بر مطلوبیت و هزینه‌های فرزندان، تحلیلی دقیق‌تر از منطق اقتصادی باروری ارائه می‌دهد. وی استدلال می‌کند که والدین، فرزندان را برای سه نوع مطلوبیت می‌خواهند: مطلوبیت به عنوان «کالای مصرفی» (لذت و شادی حاصل از وجود فرزند)، مطلوبیت به عنوان «کالای تولیدی» (مشارکت فرزند در درآمد خانوار) و مطلوبیت به عنوان «منبع تأمین اجتماعی دوران سالمندی». او معتقد است که با پیشرفت فرآیند توسعه اقتصادی و اجتماعی، دو مطلوبیت اخیر کاهش یافته، در حالی که هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم

1. Becker

2. Leibenstein

پرورش فرزندان افزایش می‌یابد (مهربانی، ۱۳۹۳: ۷).

این چارچوب نظری به ما کمک می‌کند تا ارزیابی کنیم که آیا سیاست‌های حمایتی مالی در اسناد بالادستی ایران، قادر به جبران این کاهش ساختاری در مطلوبیت اقتصادی فرزندان هستند یا خیر. به علاوه فرضیه درآمد نسبی ریچارد ایسترلین^۱ (۱۹۸۰)، تبیین قدرتمندی از تأثیر شرایط اقتصادی بر تصمیم‌های باروری نسل‌های مختلف ارائه می‌دهد. او معتقد است که رفتار باروری افراد نه به درآمد مطلق آنها، بلکه به «درآمد نسبی» آنها بستگی دارد؛ یعنی درآمد کنونی‌شان در مقایسه با آرزوهای مادی‌ای که در دوران کودکی و نوجوانی در خانواده پدری‌شان شکل گرفته است. زمانی که یک نسل جوان احساس کند که توانایی دستیابی به سطح زندگی والدین خود را ندارد، ازدواج و فرزندآوری را به تعویق می‌اندازد (افشاری، ۱۳۹۵: ۱۶). این نظریه برای تحلیل وضعیت نسل جوان ایران که با تورم بالا و ناامنی اقتصادی مواجه است، بسیار راهگشاست و نشان می‌دهد که چرا سیاست‌های تشویقی خرد، بدون ایجاد ثبات اقتصادی کلان، ممکن است اثربخشی محدودی داشته باشند.

در سطح کلان‌تر، نظریه گذار جمعیتی اول، یک چارچوب تاریخی ضروری برای فهم موقعیت کنونی ایران فراهم می‌کند. این نظریه که نوتستاین^۲ (۱۹۴۵) آن را مدون کرد، توضیح می‌دهد که جوامع با حرکت از وضعیت توسعه‌نیافته به توسعه‌یافته، یک گذار از نرخ‌های بالای مرگ‌ومیر و باروری به نرخ‌های پایین مرگ‌ومیر و باروری را تجربه می‌کنند. ایران این گذار را با سرعتی استثنایی طی کرده است (ر.ک: حاتمی و دیگران، ۱۴۰۳). در مقابل این دیدگاه، نظریه «گذار دوم جمعیتی» استدلال می‌کند که کاهش پایدار باروری به زیر سطح جانشینی در جوامع مدرن، بیش از آنکه ریشه اقتصادی داشته باشد، ناشی از یک دگرگونی عمیق در ارزش‌ها و هنجارهاست (ر.ک: Lesthaeghe, 2010). ظهور ارزش‌های پسمادی‌گرایانه مانند فردگرایی، خودشکوفایی و استقلال، منجر به تغییر اولویت‌ها شده و فرزندآوری را از یک وظیفه اجتماعی به یک انتخاب فردی برای تحقق سبک زندگی دلخواه تبدیل کرده است. این تغییرات ارزشی همچنین به پذیرش تنوع در اشکال زندگی خانوادگی، از جمله زندگی مجردی و ازدواج‌های بدون

1. Easterlin
2. Notestein

فرزند منجر شده است (ر.ک: اسلامی و فرخاری، ۱۴۰۲). از منظر این نظریه، سیاست‌های صرفاً اقتصادی، قادر به مقابله با این تحولات فرهنگی نیستند و اثربخشی محدودی خواهند داشت.

چارچوبی دیگر که به‌ویژه برای تحلیل جوامع مدرن راهگشاست، نظریهٔ «برابری جنسیتی و باروری» است. پیتز مک‌دونالد^۱ (۲۰۰۰) استدلال می‌کند در جوامعی که برابری جنسیتی در نهادهای عمومی و فردمحور، مانند آموزش عالی و بازار کار، به‌سرعت افزایش یافته، اما در نهادهای خانواده‌محور، مانند تقسیم کار خانگی و مسئولیت مراقبت از فرزندان، همچنان الگوهای سنتی حاکم است، نرخ باروری به‌شدت پایین می‌آید. در چنین شرایطی، زنان تحصیل‌کرده و شاغل برای مدیریت همزمان کار و خانواده با «تعارض نقش» شدیدی روبه‌رو می‌شوند و در نتیجه فرزندآوری را به تعویق می‌اندازند یا از آن صرف‌نظر می‌کنند. این نظریه نشان می‌دهد که سیاست‌های جمعیتی موفق، سیاست‌هایی هستند که این تعارض را از طریق ارائه خدمات مراقبتی باکیفیت، مرخصی‌های والدین منعطف برای هر دو جنس و ترویج فرهنگ مسئولیت مشترک، کاهش می‌دهند. بر این اساس تحلیل جامع «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» نیازمند فراتر رفتن از یک رویکرد تک‌بعدی و در نظر گرفتن تعامل پیچیده میان انگیزه‌های اقتصادی، ارزش‌های فرهنگی، پویایی‌های جنسیتی و میزان اعتماد عمومی به نهاد دولت است.

در نهایت نظریه‌های اجتماعی- فرهنگی نوسازی و اشاعه، مکانیزم‌های این گذار را روشن‌تر می‌سازند. نظریه نوسازی استدلال می‌کند که فرآیندهای ساختاری مانند صنعتی شدن، شهرنشینی، افزایش سطح سواد و به‌ویژه تحصیلات زنان، به طور خودکار به فرسایش ارزش‌های سنتی حامی خانواده‌های پرجمعیت و در نتیجه کاهش باروری منجر می‌شود. از سوی دیگر، نظریهٔ اشاعه بر نقش گسترش و سرایت ایده‌ها، ارزش‌ها و هنجارهای جدید (مانند ایده‌آل خانواده کوچک و استفاده از روش‌های پیشگیری) از طریق شبکه‌های اجتماعی، رسانه‌ها و آموزش تأکید دارد. این دو نظریه در کنار هم به ما اجازه می‌دهد تا سیاست‌های فرهنگی مندرج در اسناد بالادستی را تحلیل کنیم و این

1. McDonald

پرسش را مطرح سازیم که آیا این سیاست‌ها در تلاش برای مقاومت یا معکوس کردن روندهای قدرتمند ساختاری و ایدئولوژیک نوسازی هستند.

روش‌شناسی

در این مقاله، اهداف، مأموریت‌ها، برنامه‌های عملیاتی و سیاست‌های اجرایی نهادهای اجرایی در حوزه حمایت از خانواده، ازدواج و فرزندآوری در «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» بررسی می‌شود. این قانون از این منظر که متأخرترین سند بالادستی در این حوزه است و مبنای سیاست‌های حمایتی و تشویقی از ازدواج و فرزندآوری قرار گرفته است، تمام بندهای آن به صورت مجزا بررسی و تحلیل می‌شود.

روش مورد استفاده در تحلیل قانون و دستیابی به نوعی صورت‌بندی موضوعی، روش تحلیل محتواست. روش تحلیل محتوا در به‌کارگیری روش‌های علمی برای بررسی محتوای مدارک اسنادی به کار می‌رود (هولستی، ۱۴۰۰: ۱۶؛ ر.ک: فلیک، ۱۳۹۷؛ میرزایی ۱۳۹۵). رویکرد منتخب پژوهش حاضر، تحلیل محتوای عرفی است. تحلیل محتوای عرفی معمولاً در طرحی مطالعاتی به کار می‌رود که هدف آن، شرح یک پدیده است.

از آنجا که این مطالعه درصدد تبیین و تفسیر نظری و کشف روابط منطقی بین مقوله‌های نظری نیست و صرفاً به کدگذاری و تم‌بندی می‌پردازد، تحلیل محتوای عرفی، مناسب‌ترین روش تحلیل به شمار می‌رود. این شیوه هم‌زمان با مطالعه متن آغاز می‌شود و مرحله به مرحله مضامین اصلی و مرتبط متون استخراج می‌گردد و پس از کدگذاری مضامین، کدها به مفاهیم تبدیل می‌شوند، با ادغام مفاهیم حوزه «حمایت از خانواده، ازدواج و فرزندآوری»، تم‌های اصلی قانون استخراج می‌گردد و در نهایت تفسیر کلی از تم‌ها ارائه می‌گردد.

یافته‌های پژوهش

در زمینه حمایت از خانواده، ازدواج و فرزندآوری، اسناد بالادستی مهمی وجود دارد که علاوه بر قانون جوانی جمعیت به این موضوع پرداخته‌اند (جدول ۱). رویکرد بیشتر اسناد بالادستی حوزه جوانی جمعیت، تأکید بر تحکیم و بنیان خانواده به عنوان

مهم‌ترین نهاد جامعه است. برای تحکیم خانواده از راهبردهای حمایت‌های مالی (برخوردار از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مند از محیط زیست مطلوب)، حمایت حقوقی و قانونی (محور قرار گرفتن خانواده در قوانین و مقررات، برنامه‌ها، سیاست‌های اجرایی و تمام نظامات آموزشی، فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی به‌ویژه نظام مسکن و شهرسازی)، حمایت اشتغال (توجه به استحکام خانواده و ایجاد تعادل بین کار و زندگی افراد در نظام اداری و تقویت نهاد خانواده و جایگاه زن در آن و استیفای حقوق شرعی و قانونی بانوان در همه عرصه‌ها و توجه ویژه به نقش سازنده آنان) پیشنهاد شده است.

جدول ۱- اسناد بالادستی مرتبط با جوانی جمعیت

شماره	عنوان سند	مرجع تصویب	تاریخ تصویب
۱	سند چشم‌انداز بیست‌ساله	مقام معظم رهبری	۱۳۸۲/۰۸/۱۲
۲	سیاست‌های کلی نظام اداری	مقام معظم رهبری	۱۳۸۹/۰۱/۲۱
۳	سیاست‌های کلی نظام در امور مسکن	مقام معظم رهبری	۱۳۸۹/۱۱/۲۹
۴	سیاست‌های کلی ایجاد تحول در نظام آموزش و پرورش	مقام معظم رهبری	۱۳۹۲/۰۲/۱۰
۵	سیاست‌های کلی سلامت	مقام معظم رهبری	۱۳۹۳/۰۱/۱۸
۶	سیاست‌های کلی جمعیت	مقام معظم رهبری	۱۳۹۳/۰۲/۳۰
۷	سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه	مقام معظم رهبری	۱۳۹۴/۰۴/۰۹
۸	سیاست‌های کلی خانواده	مقام معظم رهبری	۱۳۹۵/۰۶/۱۳
۹	سیاست‌های کلی تأمین اجتماعی	مقام معظم رهبری	۱۴۰۱/۰۱/۲۱
۱۰	سیاست‌های کلی برنامه هفتم توسعه	مجمع تشخیص مصلحت نظام	۱۴۰۱/۰۶/۲۱
۱۱	مبانی، اصول و الزامات اجرای برنامه جامع سبک زندگی اسلامی- ایرانی	شورای عالی انقلاب فرهنگی	۱۴۰۱/۰۸/۱۰
۱۲	قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت	مصوبات مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۰/۰۷/۲۴

در این اسناد بالادستی، برای خانواده، کارکردهای فرهنگی، اجتماعی، روانی و تربیتی در سطح کلان جامعه ترسیم شده است. تقویت بنیان و تأثیرگذاری خانواده و پیوندهای خانوادگی به منظور ارتقای هویت مطلوب بر پایه ارزشهای فرهنگ اسلامی-ایرانی انجام می‌شود. تحکیم خانواده و ارتقای سرمایه اجتماعی آن برای مقابله مؤثر با جنگ نرم دشمنان مورد تأکید اسناد بالادستی است. اسناد بالادستی با ترویج سبک زندگی اسلامی-ایرانی، تحکیم بنیان خانواده، رفع موانع تنش‌آفرین در زندگی فردی و اجتماعی، درصدد ارتقای سلامت روانی جامعه هستند. ایجاد جامعه‌ای خانواده‌محور و تقویت و تحکیم خانواده و کارکردهای اصلی آن بر پایه الگوی اسلامی خانواده به عنوان مرکز نشو و نما و تربیت اسلامی فرزند و کانون آرامش‌بخش است. همچنین ایجاد زمینه مشارکت معلمان، خانواده‌ها، حوزه‌های علمیه، دانشگاه‌ها، مراکز علمی و پژوهشی و سایر نهادهای عمومی و دستگاه‌های اجرایی در فرآیند تعلیم و تربیت انجام می‌پذیرد.

در این بین «سیاست‌های کلی جمعیت» به صورت مستقیم، تأکید بر افزایش جمعیت از طریق تسهیل ازدواج و فرزندآوری در خانواده دارد. با این حال راهبردها و سیاست‌های تسهیل ازدواج و فرزندآوری، عملیاتی نشده است و نهادهای اجرایی برای اقدام نیز مشخص نشده است. «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت»، متأخرترین قانون است که به صراحت بر تسهیل ازدواج و فرزندآوری تأکید دارد و راهبردها و سیاست‌های به این اهداف را عملیاتی می‌کند و مأموریت‌های هر سازمان و نهاد اجرایی را برای دستیابی به این هدف مشخص می‌کند.

زمینه‌های تصویب قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت

با توجه به اینکه از سال‌های ابتدایی دهه ۱۳۸۰، کاهش فرزندآوری خود را نشان داد، مسئولان به فکر تصویب قوانینی افتادند تا از آن طریق، جوانان را تشویق و ترغیب به ازدواج کنند که روال کاهش جمعیت در کشور کنترل شود. تلاش‌هایی هم در جهت ازدواج جوانان در کشور صورت گرفت. یکی از این قوانین، «قانون تسهیل ازدواج جوانان» بود. سند مربوط به قانون تسهیل ازدواج جوانان مصوب ۱۳۸۴، با هدف تشویق جوانان به ازدواج و ایجاد شرایط و زمینه برای توانمندسازی جوانان برای تشکیل خانواده و فرهنگ‌سازی ازدواج آسان، با توجه به اقشار مختلف جوانان اعم از دانشجویان و سربازان

و با در نظر گرفتن دو عامل اقتصادی و فرهنگی، سیاست‌های مربوط به هر یک از نهادهای مرتبط با این عوامل ابلاغ شده است.

ناکارآمدی نسبی این قوانین را می‌توان با فرضیه درآمد نسبی ایسترلین (۱۹۸۰) توضیح داد. این نظریه استدلال می‌کند که تصمیم‌های حیاتی جوانان مانند ازدواج و فرزندآوری، نه به درآمد مطلق آنها، بلکه به مقایسه وضعیت اقتصادی خود با سطح زندگی خانواده پدری‌شان بستگی دارد. در شرایطی که نسل جوان با تورم بالا و ناامنی شغلی مواجه است و احساس می‌کند قادر به تأمین استانداردهای زندگی مطلوب خود نیست، تمایل به تشکیل خانواده را به تعویق می‌اندازد. از این منظر، تسهیلات مالی خرد ارائه‌شده در این قوانین، تا زمانی که چشم‌انداز اقتصادی کلان برای جوانان بهبود نیابد، تأثیرگذاری محدودی خواهد داشت.

در سطح اقتصادی بر اقدامات نهادهایی چون شهرداری، اوقاف و امور خیریه، وزارت مسکن و شهرسازی و بنیاد مسکن انقلاب اسلامی، وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری و بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در جهت تأمین مسکن، تسهیلات مربوط به اشتغال و تسهیلات رفاهی جوانان تأکید شده است. در سطح آموزشی و فرهنگی نیز رسانه ملی و دستگاه‌های فرهنگی و آموزشی و فرمانداری‌ها به عنوان نهادهای مجری قانون معرفی شده‌اند. هرچند از سال‌های ابتدایی دهه هشتاد تاکنون، قوانین و مشوق‌هایی با هدف تسهیل در ازدواج و فرزندآوری مصوب شده است، کمتر رنگ اجرا به خود دیده است. در همین راستا و با تأکید مقام معظم رهبری بر جوانی جمعیت کشور، قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت در جلسه مورخ ۱۴۰۰/۰۷/۲۴ کمیسیون مشترک طرح جوانی جمعیت و حمایت از خانواده مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید که طی نامه شماره ۹۳۹۸۲ مورخ ۱۴۰۰/۰۸/۲۴ توسط رئیس‌جمهور ابلاغ شد. با توجه به اهمیت و جامعیت قانون اشاره‌شده، به صورت جداگانه و به تفصیل بررسی شده است.

این قانون در مجلس شورای اسلامی، برای اجرای اصل یکصد و بیست و سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی، در جلسه مورخ ۲۴ مهرماه ۱۴۰۰ به تصویب رسید. در ماده ۱ این قانون، افراد و نهادهای مهم و تأثیرگذار در نحوه اجرای آن در جهت راهبرد نقشه

مهندسی فرهنگی، تشریح شده است و با تأکید بر تشکیل «کمیته ستاد ملی جمعیت» به ریاست رئیس‌جمهور و همکاری افراد و نهادهایی چون وزرای کشور، بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، علوم، تحقیقات و فناوری، ورزش و جوانان، راه و شهرسازی، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، اطلاعات، امور اقتصادی و دارایی، فرهنگ و ارشاد اسلامی، آموزش و پرورش و ارتباطات و فناوری اطلاعات، رؤسای سازمان‌های صدا و سیما، جمهوری اسلامی ایران، برنامه و بودجه کشور، تبلیغات اسلامی، پزشکی قانونی کشور، معاون امور زنان و خانواده ریاست‌جمهوری یا دستگاه مرتبط، مدیر حوزه‌های علمیه، دادستان کل کشور، رئیس شورای فرهنگی-اجتماعی زنان و خانواده شورای عالی انقلاب فرهنگی، دو نفر نماینده مجلس شورای اسلامی به عنوان ناظر، رئیس ستاد کل نیروهای مسلح، رئیس سازمان بسیج مستضعفین به مرحله اجرا درآمده است.

مواد مطرح‌شده در این قانون را می‌توان در موضوعات مختلف از جمله تأمین مسکن، اشتغال، تسهیلات بانکی، سیاست‌های رفاهی و بیمه‌ای، برنامه‌های آموزشی و ترویجی و... دسته‌بندی نمود. در ادامه، به مواد قانونی به همراه مضامین و مفاهیم اصلی و نیز دستگاه‌ها و سازمان‌های مرتبط اشاره شده است.

تحلیل محتوای قانون

برای افزایش جمعیت و جوانی جمعیت باید به مؤلفه‌های «کاهش سن ازدواج»، «تسهیل ازدواج جوانان»، «تحکیم زندگی متأهلی دانشجویان و طلاب»، «تسهیل ازدواج مجدد»، «حمایت از فرزندآوری»، «حمایت از خانواده شاغل کشوری و لشگری»، «حمایت از فرزندآوری (فرزند سوم)» و «حمایت از خانواده پرجمعیت» توجه نشان داد. در مطالعه حاضر، نحوه پرداختن به شاخص‌های یادشده در «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» مورد مذاقه قرار می‌گیرد.

جدول ۲- شاخص کاهش سن ازدواج

سازمان متولی	بعد حمایتی	ماده قانونی
نهادهای اجتماعی و فرهنگی	اجتماعی	ماده ۳۱- حمایتی از سازمان‌های مردم‌نهاد و تشکلهای فرهنگی که در جهت کاهش سن ازدواج با رویکرد دینی تشکیل شده‌اند.
وزارت اقتصاد- بانک مرکزی	اقتصادی- مالی	ماده ۶۸- افزایش تسهیلات قرض‌الحسنه ازدواج برای زوج‌های زیر ۲۵ سال و زوج‌های زیر ۲۳ سال

در «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت»، تأکید چندانی بر «کاهش سن ازدواج» نشده است. صرفاً در ماده ۳۱، اشاره به حمایت اجتماعی از «کاهش سن ازدواج» شده است و همچنین در ماده ۶۸، اشاره به افزایش تسهیلات قرض الحسنه زوجین جوان زیر ۲۳ سال شده است. کاهش سن ازدواج می‌تواند گردش نسلی را کوتاه‌تر و از سوی دیگر دوره بارداری بانوان را افزایش دهد.

جدول ۳- شاخص تسهیل ازدواج جوانان

ماده قانونی	بعد حمایتی	سازمان متولی
ماده ۲۸- آگاهی‌بخشی نسبت به وجوه مثبت و ارزشمند ازدواج	فرهنگی	نهادهای فرهنگی
ماده ۳۰- حمایت از فعالان مردمی در حوزه تسهیل ازدواج	اجتماعی	سازمان تبلیغات اسلامی
ماده ۳۱- حمایت از سازمان‌های مردم‌نهاد و تشکل‌های فرهنگی که در جهت تسهیل ازدواج جوانان، رویکرد دینی اتخاذ کرده‌اند.	اجتماعی	نهادهای اجتماعی و فرهنگی
ماده ۳۳- گنجاندن محتوای آموزشی و پرورشی در راستای بندهای سیاست‌های کلی جمعیت و آموزش و مهارت‌های تربیتی دوران بلوغ و ازدواج از طریق آموزش مستمر به اولیا و کارکنان آموزشی	آموزشی	وزارت آموزش و پرورش
ماده ۳۷- توسعه فرهنگ واسطه‌گری در امر انتخاب همسر، با محوریت و مشارکت خانواده‌ها و رعایت موازین قانونی و شرعی	اجتماعی	سازمان تبلیغات اسلامی
ماده ۳۸- آموزش‌های حین ازدواج به تمامی زوجین اعم از دانشجو و غیردانشجو	آموزشی	دستگاه‌های آموزشی
ماده ۶۸- تسهیلات قرض الحسنه برای هر یک از زوجها	اقتصادی- مالی	وزارت اقتصاد- بانک

نگاه «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» به تسهیل ازدواج جوانان، بیشتر شامل حمایت‌های فرهنگی، اجتماعی، ارشادی و آموزشی است و به صورت محدود به عوامل انگیزشی مالی و اقتصادی نظیر مسکن، اشتغال، بیمه و... توجه داشته است. در حال حاضر مهم‌ترین چالش ازدواج جوانان در حوزه اقتصادی به‌ویژه در زمینه‌های اشتغال، مسکن و... است.

جدول ۴- شاخص تحکیم زندگی متأهلی دانشجویان و طلاب

ماده قانونی	بعد حمایتی	سازمان متولی
ماده ۷- احداث، تکمیل، تأمین و تجهیز خوابگاه‌های متأهلان	اقتصادی- مسکن	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
ماده ۸- پرداخت ودیعه مسکن دانشجویان و طلاب متأهل	اقتصادی- مسکن	وزارت راه و شهرسازی
ماده ۲۶- افزایش سنوات تحصیلی برای دانشجویان و طلاب متأهل که فرزندان دارند.	رفاه دانشگاهی	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری
ماده ۲۷- به ازای هر فرزند، شش‌ماه از تعهدات موضوع «قانون مربوط به خدمت پزشکان و پیراپزشکان» از مادران مشمول این قانون کسر می‌گردد.	رفاه دانشگاهی	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

«قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» به تحکیم زندگی متأهلی دانشجویان و طلاب، نگاه ماهیتی رفاهی- دانشگاهی دارد و در بعد اقتصادی یعنی تأمین مسکن برای دانشجویان و طلاب متأهل، موقتی (صرفاً در دوره آموزش) است. همچنین باید در نظر گرفت که دانشجویان و طلاب متأهل، بخش ناچیزی از جمعیت جوانان را تشکیل می‌دهند و سیاست‌گذاری در حوزه تحکیم زندگی متأهلی دانشجویان و طلاب شاید بخشی ناچیزی از سیاست‌های «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» را برآورده سازد.

جدول ۵- شاخص حمایت از فرزندآوری

ماده قانونی	بعد حمایتی	سازمان متولی
ماده ۹- پرداخت انواع تسهیلات مسکن با هدف تشویق فرزندآوری خانواده‌ها	اقتصادی- مسکن	وزارت اقتصاد- بانک‌ها
ماده ۱۰- ارائه تسهیلات مالی قرض‌الحسنه (۱۰ الی ۲۰ میلیون)	اقتصادی- تسهیلات مالی	وزارت اقتصاد- بانک‌ها
ماده ۱۱- خرید واحدهای صندوق‌های سرمایه‌گذاری قابل معامله در بورس برای متولدين ۱۴۰۰ به بعد	اقتصادی- تسهیلات مالی	وزارت اقتصاد- سازمان بورس

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	اقتصادی- تسهیلات مالی	ماده ۲۴- ارائه خدمات سبد تغذیه رایگان و بسته بهداشتی رایگان به مادران باردار، شیرده و دارای کودک زیر پنج سال که بر اساس آزمون وسع، نیازمند حمایت هستند.
نهادهای فرهنگی	فرهنگی	ماده ۲۸- آگاهی‌بخشی نسبت به تعدد فرزندان در خانواده
صدا و سیما	فرهنگی	ماده ۲۹- تولید محتوای رسانه‌ای با محوریت موضوع افزایش و جوانی جمعیت
سازمان تبلیغات اسلامی	اجتماعی	ماده ۳۰- حمایت از فعالین مردمی در حوزه فرزندآوری
نهادهای اجتماعی و فرهنگی	اجتماعی	ماده ۳۱- حمایت از سازمان‌های مردم‌نهاد و تشکلهای فرهنگی که در جهت تشویق به فرزندآوری و استحکام خانواده با رویکرد دینی تشکیل شده‌اند.
دستگاه‌های آموزشی	پژوهشی	ماده ۳۹- دادن اعتبارات پژوهشی به مطالعات و پژوهش‌های مرتبط با خانواده (فرزندآوری) و رشد جمعیت
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	پزشکی	ماده ۴۱- راه‌اندازی حداقل یک مرکز تخصصی درمان ناباروری سطح دو در دانشگاه‌های علوم پزشکی
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	بیمه	ماده ۴۳- زوج‌هایی که علی‌رغم اقدام به بارداری به مدت یک سال یا بیشتر، صاحب فرزند نشده‌اند، از برنامه‌های بیمه برخوردار باشند.
وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	بیمه	ماده ۴۴- بیمه کلیه مادران فاقد پوشش بیمه‌ای طی دوران بارداری و شیردهی و همچنین کودکان تا پایان پنج‌سالگی
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	پزشکی	ماده ۵۱- ممنوعیت توزیع رایگان یا یارانه‌ای اقلام مرتبط با پیشگیری از بارداری
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	پزشکی	ماده ۵۲- ممنوعیت عقیم‌سازی دائم زنان و مردان
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	پزشکی	ماده ۵۵- تدوین برنامه جامعی برای مهار، پایش، پیشگیری و کاهش سقط خودبه‌خودی
قوه قضائیه	قضایی	ماده ۶۶- ممنوعیت سقط جنین

نگاه «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» به بحث فرزندآوری، بیشتر تأکید بر تسهیلات و حمایت‌های پزشکی، آموزشی، فرهنگی و اجتماعی است. در بعد اقتصادی برای تشویق فرزندآوری، فضیلت‌های ناچیزی در قالب تسهیلات مالی به خانواده‌ها ارائه می‌گردد. به نظر می‌رسد که این تسهیلات، تأثیر چندانی بر تغییر رویکرد خانواده‌های کوچک نداشته باشد. این تأثیرگذاری محدود را می‌توان از منظر نظریه اقتصادی لیبنشتاین (۱۹۷۴) درک کرد. او استدلال می‌کند که با توسعه اقتصادی، مطلوبیت فرزندان به عنوان «کالای تولیدی» (نیروی کار) و «منبع تأمین اجتماعی» کاهش می‌یابد، در حالی که هزینه‌های مستقیم (تحصیل، بهداشت) و غیر مستقیم (هزینه فرصت مادر) به شدت افزایش می‌یابد. سیاست‌های حمایتی مالی که در اسناد بالادستی ایران طراحی شده‌اند، در عمل تنها بخش کوچکی از این هزینه‌های روزافزون را در برمی‌گیرد و قادر به جبران کاهش ساختاری در مطلوبیت اقتصادی فرزند در دنیای مدرن نیستند. در نتیجه این تسهیلات نمی‌توانند معادله هزینه-فایده را به نفع فرزندآوری بیشتر تغییر دهند.

جدول ۶- شاخص حمایت از خانواده شاغل کشوری و لشکری

ماده قانونی	بعد حمایتی	سازمان متولی
ماده ۱۶- افزایش کمک‌هزینه اولاد برای کارکنان کشوری و لشکری	اقتصادی- تسهیلات مالی	دستگاه‌های دولتی
ماده ۱۷- افزایش مدت مرخصی زایمان	تأمین اجتماعی	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی
ماده ۱۷- کاهش در سن بازنشستگی به ازای تولد فرزند	تأمین اجتماعی	سازمان تأمین اجتماعی
ماده ۱۹- اهدای سالانه «جایزه ملی جوانی جمعیت»	فرهنگی	ستاد ملی جمعیت
ماده ۲۰- در روز ملی جمعیت، تشویق کارکنانی که در یک سال گذشته، ازدواج کرده و یا دارای فرزند شده‌اند.	فرهنگی	دستگاه‌های دولتی
ماده ۲۱- تقویت صندوق بیمه اجتماعی کشاورزان، روستاییان و عشایر نسبت به بیمه مادران خانه‌دار دارای سه فرزند	تأمین اجتماعی	سازمان تأمین اجتماعی
ماده ۲۲- تکریم و حفظ حقوق مادر و کودک با طراحی، احداث و تجهیز تمامی ساختمان‌ها و اماکن عمومی، خدماتی و آموزشی و رفاهی	رفاهی	دستگاه‌های دولتی

در «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت»، بخشی از حمایت‌ها و تسهیلات صرفاً برای خانواده‌ی شاغل در نهادهای کشوری و لشکری است. به عبارتی جامعه‌ی هدف محدودی دارند و بخش قابل توجهی از خانواده‌ها از آن بهره‌ای نمی‌برند و در حاشیه سیاست‌ها قرار گرفته‌اند.

جدول ۷- شاخص حمایت از فرزندآوری (فرزند سوم)

سازمان متولی	بعد حمایتی	ماده قانونی
وزارت راه و شهرسازی	اقتصادی- مسکن	ماده ۳- تأمین مسکن خانواده‌ها
وزارت کشور	اقتصادی- مسکن	ماده ۴- فروش اقساطی مسکن (در روستاها و شهرهای کوچک)
کلیه دستگاه‌های اجرایی	اقتصادی- مسکن	ماده ۵- تخفیف در ارتقای کیفیت مسکن و تخفیف در هزینه‌های اداری ساخت مسکن
کلیه دستگاه‌های اجرایی	اقتصادی- مسکن	ماده ۶- ارائه ظرفیت منازل مسکونی سازمانی در اختیار خانواده‌های کارکنان دارای سه فرزند
وزارت اقتصاد- بانک‌ها	اقتصادی- تسهیلات مالی	ماده ۱۰- ارائه تسهیلات مالی قرض‌الحسنه (۳۰ میلیون)
وزارت صنعت، معدن و تجارت	اقتصادی- تسهیلات مالی	ماده ۱۲- ارائه خودرو به مادران به قیمت کارخانه
سازمان هدفمندی یارانه	اقتصادی- تسهیلات مالی	ماده ۱۳- افزایش یارانه فرزندان خانواده‌های دهک‌های اول تا چهارم دارای حداقل سه فرزند تحت تکفل
دستگاه‌های دولتی	اقتصادی- اشتغال	ماده ۱۴- واگذاری حق بهره‌برداری زمین با هدف اشتغال‌زایی و اجرای طرح‌های تولیدی و کشاورزی برای خانواده‌های صاحب فرزند سوم
سازمان بودجه	اقتصادی- تسهیلات مالی	ماده ۱۸- میزان معافیت مالیاتی اشخاص حقیقی به ازای فرزند سوم
دستگاه‌های دولتی	فرهنگی	ماده ۲۵- تخفیف ورودی مراکز فرهنگی و تفریحی زیرمجموعه شهرداری و دستگاه‌های دولتی برای مادران سه فرزند
وزارت اقتصاد- بانک‌ها	اقتصادی- مسکن	ماده ۶۹- پرداخت تسهیلات قرض‌الحسنه ودیعه یا خرید یا ساخت مسکن با بازپرداخت حداکثر بیست‌ساله برای خانواده‌های فاقد مسکن که در سال ۱۳۹۹ به بعد صاحب فرزند سوم به بعد شده یا می‌شوند.

نقطه تمرکز «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» بر حمایت از فرزندآوری سوم است. بخش چشمگیری از تسهیلات مالی و اقتصادی، تأمین مسکن و اشتغال به این نوع خانواده‌ها تعلق می‌گیرد. نکته قابل تأمل در زمینه ارائه تسهیلات حمایت از فرزندآوری سوم این است که این تسهیلات صرفاً استان‌هایی را که میزان رشد جمعیت پایینی دارند شامل می‌شود. بنابراین برخی از استان‌هایی که میزان رشد جمعیت مناسبی دارند، از تسهیلات یادشده برای افزایش هرچه بیشتر جمعیت بهره‌مند نخواهند شد.

جدول ۸- شاخص حمایت از خانوادهٔ پرجمعیت

ماده قانونی	بعد حمایتی	سازمان متولی
ماده ۵- تخفیف در ارتقای کیفیت مسکن و تخفیف در هزینه های اداری ساخت مسکن	اقتصادی- مسکن	کلیه دستگاه‌های اجرائی
ماده ۶- ارائه ظرفیت منازل مسکونی سازمانی در اختیار خانواده‌های کارکنان دارای سه فرزند و بیشتر	اقتصادی- مسکن	کلیه دستگاه‌های اجرائی
ماده ۱۰- ارائه تسهیلات مالی قرض الحسنه (۴۰ الی ۵۰ میلیون)	اقتصادی- تسهیلات مالی	وزارت اقتصاد- بانک‌ها

در «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت»، حمایت از خانوادهٔ پرجمعیت، پررنگ نیست. حتی در قانون اشاره شده است: «ماده ۱ تبصره- اعطای کلیه امتیازات و تسهیلات «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت»، مشروط به آن است که نرخ باروری شهرستان محل زادگاه پدر یا فرزند، بالای ۲.۵ نباشد». بنابراین در برخی از استان‌ها که پتانسیل شکل‌گیری خانواده پرجمعیت وجود دارد، شامل حمایت‌های دولتی نمی‌شود.

بخش قابل توجهی از ازدواج‌ها به طلاق می‌انجامد؛ یعنی در جامعه با گروهی از جوانان مطلقه مواجه هستیم که پتانسیل ازدواج مجدد را دارند. با این حال «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» نسبت به آن گروه، هیچ تسهیلات و حمایت‌هایی را ارائه نمی‌کند. در مواردی هم که تسهیلاتی مانند هدیه ازدواج ارائه می‌شود، با توجه به شرایط دریافت آن، یعنی در مدت پنج سال قبل از ازدواج، بیمه ۷۲۰ روز پرداخت شده باشد، با رویکرد قانون حمایت از خانواده جوانی جمعیت، تطابق چندانی ندارد؛ زیرا در این قانون عملاً ترغیب به کاهش سن ازدواج و شمولیت همه جوانان نادیده گرفته شده

است. از طرفی دیگر با توجه به میزان پرداختی آن و شرایط اقتصادی- اجتماعی حاکم بر جامعه، در عمل رغبت چندانی و اصلاً رغبتی را در جوانان ایجاد نکرده و نخواهد کرد. طبق ماده ۲، در بخش تعاریف قانون تأمین اجتماعی، کمک بارداری به طور مجزا تعریف نشده است. این مسئله منجر به برداشت‌های متفاوت از این ماده قانونی شده است. تفسیری که رویه عملی سازمان مطابق با آن عمل می‌کند، بر تعریف غرامت دستمزد تکیه دارد.

طبق بند ۹ ماده ۲ قانون، غرامت دستمزد به وجوهی اطلاق می‌شود که در ایام بیماری، بارداری و عدم توانایی موقت اشتغال به کار و عدم دریافت مزد یا حقوق بیمه‌شده پرداخت می‌شود. به این ترتیب ماهیت کمک بارداری، نوعی غرامت دستمزد تلقی شده است. مطابق این تفسیر، شرط برخورداری کمک بارداری، عدم اشتغال به کار است. بر همین اساس هرچند در این ماده، عبارت «همسر بیمه‌شده مرد» آمده است، به سبب اینکه همسر بیمه‌شده مرد اشتغال ندارد، استحقاق دریافت مستمری را نخواهد داشت. در حقیقت این تفسیر، استعمال واژه «همسر بیمه‌شده» را لغو و بی‌اثر می‌کند (نعیمی و پرتو، ۱۳۹۴: ۳۴۶).

در تفسیر دیگر «کمک بارداری» و «غرامت دستمزد»، دو مقوله جدا هستند. مطابق این دیدگاه، کمک بارداری به عنوان یک کمک مستقل و برای جبران هزینه‌های بارداری به بیمه‌شده پرداخت می‌شود و ماهیت غرامت ندارد (نعیمی و پرتو، ۱۳۹۴: ۳۴۶). اگر این تفسیر پذیرفته شود، کمک بارداری به عنوان کمک نظیر ازدواج پرداخت می‌شود. بنابراین پرداخت این کمک، ملازمه‌ای با عدم اشتغال ندارد و می‌تواند به همسر بیمه شده مرد به اعتبار بیمه‌پردازی شوهرش پرداخت گردد. پذیرش این تفسیر ضمن اینکه از لغو شدن ناشی از به کار بردن عبارت «همسر بیمه‌شده مرد» جلوگیری می‌کند، با اصل حمایتی بودن قانون تأمین اجتماعی و اهداف قانون‌گذار در راستای تشویق فرزندآوری نیز همسو است.

زنان حق دارند که قانون‌گذاران ملی، حق بنیادین آنان را در مشارکت کامل و برابر با مردان در عرصه فعالیت‌های اجتماعی و اشتغال تضمین کنند، بدون هیچ‌گونه محدودیتی برای آنان برای بهره‌مندی کامل از تمام جنبه‌های زندگی خانوادگی از جمله

بارداری و حق مادر شدن. ضعف جسمانی موقتی ناشی از حاملگی به هیچ وجه نباید دلیلی برای کنار گذاشتن زن از کار خود باشد.

در راستای اعمال برخی حمایت‌ها، بر اساس قانون ترویج تغذیه با شیر مادر، مصوبه سال ۱۳۷۴، برای مادرانی که به فرزند خود شیر می‌دهند، در بخش‌های دولتی و غیر دولتی تا نه فرزند شش ماه و برای سه‌قلو و بیشتر، یک سال مرخصی با استفاده از حقوق و مزایای مربوط تعیین کرده و متعاقباً به موجب مصوبه هیئت وزیران در سال ۱۳۹۲ که در راستای اجرای قانون اصلاح قوانین تنظیم جمعیت صادر شده، میزان مرخصی به نه ماه افزایش یافته است. البته باید گفت که متأسفانه در حال حاضر در بخش دولتی با توجه به دادنامه ۱۲۸۳ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، سازمان دولتی نسبت به پرداخت مزایای مربوط به مرخصی زایمان، تکلیفی ندارد. اجرای مصوبه یادشده در بخش خصوصی هم اجراشدنی نیست؛ زیرا از یک طرف کارفرما با توجه به عدم اشتغال کارگر، تعهدی به پرداخت مزد ندارد و از سوی دیگر، اجرای مصوبه در سازمان تأمین اجتماعی هم منوط به تأمین اعتبار از سوی دولت است. همچنین با توجه به قوانین داخلی کشور که بر حمایت از مادران به‌ویژه در دوران بارداری تأکید شده و نظر به اینکه حمایت‌های مربوط به بارداری در قبال تأمین اعتبار دولت صورت می‌گیرد، به نظر می‌رسد معطوف کردن این حمایت‌ها به زنان شاغل و محروم کردن مادران خانه دار از این مزایا، نوعی تبعیض نارواست. هرچند در زمینه زنان شاغل، حمایت‌های مربوط به امنیت شغلی، تعبیه امکانات نگهداری فرزندان در محل کار برای شیردهی باید مورد توجه قرار گیرد (ر.ک: رضوانی مفرد و زر نشان، ۱۳۹۵).

نتیجه‌گیری

کاهش نرخ مولید و روند رو به رشد سالمندی در جامعه به حدی است که اکنون برخی از سیاست‌گذاران، آن را به عنوان یک بحران جمعیتی تفسیر می‌کنند؛ به طوری که اجرای قانون «حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» برای برون‌رفت از بحران‌هایی جمعیتی مانند کاهش نرخ فرزندآوری و پیری جمعیت، روند افزایشی سالمندی، وضعیت آینده جمعیت جوان و سالمند در کشور و افزایش نرخ ازدواج و فرزندآوری و کاهش نرخ

طلاق به عنوان مهم‌ترین راهکارها برای رسیدن به جامعه جوان، ضرورت دارد. با این حال بررسی «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» نشان می‌دهد که در ماده ۳۱، اشاره به حمایت اجتماعی از «کاهش سن ازدواج» شده است و در ماده ۶۸، اشاره به افزایش تسهیلات قرض‌الحسنه زوجین جوان زیر ۲۳ سال شده است. کاهش سن ازدواج می‌تواند گردش نسلی را کوتاه‌تر و از سوی دیگر دوره بارداری بانوان را افزایش دهد. همچنین در زمینه «فرزندآوری» بیشتر، تأکید بر تسهیلات و حمایت‌های پزشکی، آموزشی، فرهنگی و اجتماعی است. در بعد اقتصادی برای تشویق فرزندآوری، فضیلت‌های ناچیزی در قالب تسهیلات مالی به خانواده‌ها ارائه می‌گردد. به نظر می‌رسد این تسهیلات، تأثیر چندانی بر تغییر رویکرد خانواده‌های کوچک نداشته باشد.

کشور، بنیه اقتصادی برای ارائه امتیازات و تسهیلات اقتصادی برای حمایت از خانواده و فرزندآوری ندارد. اگر بنا باشد دولت این وظیفه مهم را عملیاتی کند، تنها بخشی از آن را می‌تواند برآورده کند. همچنین ارائه امتیازات و تسهیلات اقتصادی برای خانواده‌ها، مقدار قابل توجهی نیست و نمی‌تواند به عنوان یک مشوق و عامل برانگیزنده در نظر گرفته شود. نگاه «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» به بحث فرزندآوری، بیشتر تأکید بر تسهیلات و حمایت‌های پزشکی، آموزشی، فرهنگی و اجتماعی است. در بعد اقتصادی برای تشویق فرزندآوری، فضیلت‌های ناچیزی در قالب تسهیلات مالی به خانواده‌ها ارائه می‌گردد. به نظر می‌رسد این تسهیلات، تأثیر چندانی بر تغییر رویکرد خانواده‌های کوچک نداشته باشد.

«قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت»، نسخه موقت و با اثربخشی پایین است. تقویت دولت رفاه و رفاه اجتماعی و حمایت غیر مستقیم از خانواده به صورت تأمین امنیت روانی، امنیت غذایی، امنیت اقتصادی، امنیت شغلی و اجتماعی می‌تواند زمینه تشکیل خانواده و فرزندآوری را فراهم سازد. بنیادی‌ترین چالش در حوزه فرزندآوری و حمایت از خانواده، ضعف دولت رفاه و تأمین اجتماعی است؛ به طوری که طبق پیمایش‌های ملی از بین افرادی که تمایل به فرزندآوری ندارند، ۸۹.۴ درصد مردان و ۸۹.۲ درصد زنان، نگران تأمین آینده فرزندان خود هستند. ۸۵.۶ درصد مردان و ۸۵.۱

درصد زنان به دلیل افزایش مشکلات اقتصادی، با آوردن فرزند دیگر تمایل به فرزندآوری ندارند. ۷۹.۵ درصد مردان و ۸۰ درصد زنان به دلیل افزایش هزینه بارداری و فرزندآوری و ۷۵.۴ درصد مردان و ۶۸ درصد زنان به دلیل نداشتن مسکن مناسب، تمایل به فرزندآوری ندارند. «نگرانی از آینده بچه»، «سخت بودن تربیت فرزند» و «برنیامدن از پس هزینه‌ها» از جمله مهم‌ترین عوامل عدم تمایل به فرزندآوری در آینده نزدیک است (ر.ک: پیمایش ملی خانواده، ۱۳۹۷).

پنجره جمعیتی، وضعیتی موقتی در ساختار جمعیتی کشور است، به طوری که نوعی ساختار جمعیتی مطلوب برای شتاب بخشیدن به رشد اقتصادی را فراهم می‌سازد. کارشناسان تأمین اجتماعی و جمعیت‌شناسی بر این باورند که دولت ایران از پنجره جمعیتی به عنوان فرصت استفاده نکرده است. در حال حاضر بخش قابل توجهی از جمعیت که دهه شصتی هستند، از تأمین اجتماعی شغل، مسکن و... برخوردار نیستند. دهه شصتی‌ها به عنوان یک پنجره جمعیتی یا فرصت جمعیتی به شمار می‌رفتند، به طوری که اجرای «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» در یک یا دو دهه گذشته، کارایی و اثربخشی بیشتری داشت. در حال حاضر بخش قابل توجهی از دهه شصتی‌ها، جامعه هدف «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» به شمار نمی‌روند.

نرخ باروری در شهرستان‌های استان سیستان و بلوچستان و برخی از شهرستان‌های استان خراسان جنوبی، استان هرمزگان، استان خوزستان، بوشهر و جنوب استان کرمان، بیش از ۲.۵ است و شهروندان این شهرستان‌ها نمی‌توانند از امتیازات و تسهیلات قانون استفاده کنند. از آنجا که شهرستان‌های یادشده که نرخ باروری بالای ۲.۵ دارند، بیشتر شهرستان‌های سنی‌نشین را شامل می‌شوند، این قانون را تبعیض مذهبی و سوگیری ایدئولوژیک تفسیر می‌کنند. در حالی که علل افزایش جمعیت و نرخ بالای باروری در استان سیستان و بلوچستان، مذهب و افزایش جمعیت اهل سنت نیست، بلکه بحث سواد جامعه به‌ویژه آگاهی زنان روستایی استان است.

تبصره بند ت ماده (۱) «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» تأکید دارد که اعطای کلیه امتیازات و تسهیلات «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» مشروط به آن است که نرخ باروری شهرستان محل زادگاه پدر یا فرزند، بالای ۲.۵ نباشد؛ در حالی

که این ماده قانون، با بند ده «سیاست‌های کلی جمعیت» ابلاغ ۱۳۹۳، تناقض آشکاری دارد. بند ده «سیاست‌های کلی جمعیت» به «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» اشاره دارد. بند ده «سیاست‌های کلی جمعیت»، تأکید بر حفظ و جذب جمعیت در مناطق مرزی و مناطق کم‌تراکم و ایجاد مراکز جدید جمعیتی در جزایر سواحل خلیج فارس و دریای عمان دارد. این بند به طور مستقیم به افزایش جمعیت استان سیستان و بلوچستان، استان هرمزگان، استان بوشهر و جنوب استان کرمان اشاره دارد که در حال حاضر میزان نرخ باروری در بسیاری از شهرستان‌های این استان‌ها، بالای ۲.۵ است؛ یعنی طبق قانون نمی‌توانند از امتیازات و تسهیلات «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» بهره‌مند گردند.

جامعه هدف این قانون تاحدود زیادی طبقات اجتماعی پایین و محروم جامعه است و همچنین از میان طبقه اجتماعی متوسط، کارمندان جامعه می‌باشند. این قانون بیشتر خانواده‌های طبقه پایین و متوسط رو به پایین را تحت تأثیر قرار خواهد داد. در «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت»، حدود یک‌چهارم تشویق‌ها و امتیازاتی که برای فرزندآوری و ازدواج در نظر گرفته شده، صرفاً برای کارمندان دیده شده که اکثر آنها در طبقه اجتماعی متوسط جامعه قرار دارند. با این حال بخش قابل توجهی از طبقات اجتماعی متوسط در نظر گرفته نشده است و امتیازات و مشوق‌های تعبیه‌شده در قانون، انگیزه‌ای خاصی در میان خانواده‌های طبقه متوسط برای فرزندآوری ایجاد نمی‌کند. این قانون به عامل اقتصادی تقلیل یافته است و دور از واقعیت اجتماعی است. طبقات اجتماعی بالا به لحاظ اقتصادی با مسئله اقتصادی مواجهه نیستند. با این حال میل و گرایش به فرزندآوری در میان آنها به شدت پایین است که باید به عوامل فرهنگی و اجتماعی مراجعه کرد.

فرزندآوری، امری تک‌بعدی نیست، بلکه باید به ابعاد فرهنگی و اجتماعی نیز توجه کرد. از منظر فرهنگی، مهم‌ترین دلیل کاهش فرزندآوری، تغییر نگرش نسبت به خانواده،

ازدواج و فرزندآوری است. شکل‌گیری سبک زندگی فردگرایانه و لذت‌گرایانه در بین خانواده‌های جدید منجر شده که منافع فردی به منافع جمعی ترجیح داده شود و خانواده بدون فرزند یا خانواده با حداقل فرزند، به عنوان یک ارزش اجتماعی قلمداد شود. از دیگر چالش‌های فرهنگی، ظهور و افزایش زندگی مجردی و زندگی هم‌باشی (ازدواج غیر رسمی بدون تعهد و مسئولیت اجتماعی) در کلان‌شهرهاست. طبق پیمایش‌های ملی، اکثریت افراد با زندگی مشترک بدون ازدواج مخالف هستند. با این حال زندگی هم‌باشی در حال رواج است، به طوری که بر اساس پیمایش وضعیت اجتماعی، فرهنگی و اخلاقی جامعه ایران (۱۳۹۶)، تنها ۵ درصد و بر اساس پیمایش ملی خانواده (۱۳۹۷)، حدود ۱۶ درصد از افراد با هم‌باشی موافق بودند. این رقم در بین جوانان ۱۵ تا ۳۴ سال بر اساس پیمایش نگرش جوانان به ازدواج و تشکیل خانواده (۱۳۹۷)، برابر با ۱۳ درصد است.

یکی از مهم‌ترین چالش‌های «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» در حوزه پزشکی است. ماده ۵۱ الی ماده ۶۱ «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» است. این قانون در کنار تدابیر حمایتی و تشویقی، ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های مختلفی در زمینه غربالگری، ارائه وسایل پیشگیری از بارداری، عقیم‌سازی و سقط جنین قانونی در نظر گرفته است. در صورت اجرای این مواد قانونی، پیامدها و تبعات پزشکی، اجتماعی و اقتصادی برای جامعه و خانواده‌ها خواهد داشت. این در حالی است که قوانین سلبی در هیچ‌یک از کشورها توصیه نشده است و تأکید آنها بر مشوق‌های پولی، کاهش دوره انتظار و مشوق‌های مربوط به والدین بوده است.

پس از انقلاب اسلامی، رشد قابل توجه شهرنشینی، افزایش باسوادی و تحصیلات زنان، گسترش ارتباطات جمعی و افزایش چشمگیر آگاهی‌های سیاسی و اجتماعی زنان، منجر به چند برابر شدن آمادگی زنان از لحاظ کمی و کیفی برای مشارکت در عرصه‌های مختلف اجتماعی و اقتصادی و سیاسی شده است. با افزایش مشارکت زنان، زمینه کنشگری زنان در نظام خانواده و حوزه مدیریت بدن افزایش یافته است. از یکسو فرزندآوری، امری خصوصی و کاملاً شخصی است و زنان حق مدیریت بر بدن خود را دارند و مداخله دولت در امر زنانه را رد می‌کنند. از سوی دیگر، فرزندآوری صرفاً یک امر زنانه نیست، بلکه یک امر خانواده‌محور است که مرد و زن باید به صورت مشترک، مسئولیت

فرزندآوری را برعهده گیرند. در همین راستا قوانین پیشنهادی دولت باید به مسئولیت مشترک زن و مرد یا سیاست‌های جمعیتی خانواده‌محور توجه داشته باشد.

در «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت»، بخشی از حمایت‌ها و تسهیلات صرفاً برای خانواده شاغل در نهادهای کشوری و لشگری است. به عبارتی جامعه هدف محدودی دارند و بخش قابل توجهی از خانواده‌ها از آن بهره‌ای نمی‌برند و در حاشیه سیاست‌ها قرار گرفته‌اند. مشارکت زنان جمهوری اسلامی ایران در بازار کار به مراتب کمتر از کشورهای غربی و توسعه‌یافته است و نمی‌توان مانند آنها، سیاست‌های جمعیتی را صرفاً محدود به والدین شاغل نمود. در حال حاضر بخش بزرگی از زنان جامعه ایرانی کار نمی‌کنند، ولی در عین حال تمایل به فرزندآوری ندارند. سیاست‌های جمعیتی در ایران باید این قبیل زنان را در اولویت قرار دهد. با وجود این نباید از والدین شاغل نیز غافل ماند و باید سیاست‌هایی را اتخاذ نمود که تمامی اقشار جامعه را به صورت ناهمگون در برگیرد.

کارشناسان بر این باورند که «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» به دلایل عملیاتی نشدن یا به عبارتی جاری نشدن «قانون حمایت از خانواده و جوانی جمعیت» در زندگی ذی‌نفعان، عدم اثربخشی بعد از اقدامات حمایتی، عدم اعتماد ذی‌نفعان به نهادهای دولتی در اجرای قانون و تغییر در سبک زندگی و تغییر نگرش نسبت به ازدواج و فرزندآوری به شکست می‌انجامد. همچنان که این تغییر نگرش را می‌توان در پرتو نظریه‌های نوسازی و اشاعه تحلیل کرد. بر اساس نظریه نوسازی، فرآیندهای ساختاری مانند شهرنشینی، افزایش سطح سواد و به‌ویژه گسترش تحصیلات عالی برای زنان، به طور مستقیم به فرسایش ارزش‌های سنتی حامی خانواده‌های پرجمعیت و تقویت فردگرایی منجر می‌شود. هم‌زمان، نظریه اشاعه توضیح می‌دهد که چگونه هنجارها و ایده‌های جدید، مانند ایده‌آل خانواده کوچک یا پذیرش اشکال جدید زندگی مشترک، از طریق رسانه‌های جهانی و شبکه‌های اجتماعی گسترش یافته و به سرعت به هنجارهای پذیرفته‌شده در میان نسل جوان تبدیل می‌شوند. بنابراین سیاست‌های مندرج در اسناد بالادستی، در عمل با روندهای قدرتمند ساختاری و فرهنگی نوسازی روبه‌رو هستند که مقابله با آنها صرفاً از طریق ابزار اقتصادی و قانونی دشوار است.

منابع

- اسلامی، روح الله و محبوبه فرخاری (۱۴۰۲) «بررسی چرخه سیاست‌گذاری افزایش جمعیت در جمهوری اسلامی ایران (با تمرکز بر دوره چهارم سیاست‌های جمعیتی)»، راهبرد اجتماعی فرهنگی، سال دوازدهم، شماره ۵، صص ۱-۳۰.
- <https://doi.org/10.22034/scs.2023.388086.1418>
- افشاری، زهرا (۱۳۹۵) «عوامل اقتصادی-اجتماعی تعیین‌کننده باروری در ایران (با کاربرد داده‌های پانل)»، پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، سال ششم، شماره ۲۲، صص ۱۳-۲۰.
- https://egdr.journals.pnu.ac.ir/article_2256.html
- بهزادی‌فر، میثم و سعید شهبانی و احد بختیاری و صمد آذری و مسعود بهزادی‌فر (۱۴۰۲) «به سوی آینده‌ای پر جمعیت، راهکارها و چشم‌اندازهای سیاست‌گذاری در حوزه جمعیت ایران: خلاصه سیاستی»، مجله علمی-پژوهشی یافته، سال بیست‌وپنجم، شماره ۴، صص ۱۷-۲۶.
- <http://dx.doi.org/10.32592/Yafteh.2024.25.4.17>
- پیمایش ملی خانواده در ایران (۱۳۹۷) جهاد دانشگاهی واحد البرز.
- <http://ircud.ir/jishrm>
- ثمنی، لیلا و معصومه شهریاری (۱۳۹۹) «ارزیابی رویکرد قوانین و اسناد بالادستی به بُعد کیفی افزایش جمعیت»، مطالعات جمعیتی، سال ششم، شماره ۲، صص ۳۱۵-۳۳۷.
- https://jips.nipr.ac.ir/article_134764.html
- حاتمی، علی و علی‌اکبر خاصه و نورالدین فراش و رسول صادقی (۱۴۰۳) «سیر تاریخی و تکاملی نظریه گذار جمعیتی: مطالعه‌ای بر مبنای طیف‌سنجی سال انتشار مآخذ»، مطالعات جمعیتی، انتشار آنلاین، قابل دسترسی در:
- <https://doi.org/10.22034/jips.2025.510031.1271>
- حسینی، فاضله‌سادات و تقی آزاد ارمکی و مهری بهار و هاجر آذری (۱۴۰۰) تحولات معنایی خانواده در اسناد بالادستی صادره از جانب رهبر معظم انقلاب اسلامی ایران، فصلنامه پژوهشی مطالعات الگوی پیشرفت اسلامی ایرانی، سال نهم، شماره ۱۱، صص ۱۰۱-۱۲۴.
- https://www.ipoba.ir/article_134671.html
- رضوانی مفرد، احمد و شهرام زرنشان (۱۳۹۵) حمایت از «حق مادری» در نظام تأمین اجتماعی. فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، ۴۶(۲)، صص ۳۱۹-۳۳۶.
- <https://doi.org/10.22059/jpls.2016.58199>
- طاهری، مجتبی و علی پڑهان و محمد جواد محمودی و علیرضا گلشنی (۱۴۰۰) بررسی مقایسه‌ای سیاست‌های جمعیتی جمهوری اسلامی ایران با تعدادی از کشورهای سازمان ملل متحد. فصلنامه علمی تحقیقات سیاسی و بین‌المللی. سال سیزدهم، شماره ۴۶، صص ۵۸-۸۰.
- <https://doi.org/10.30495/pir.2021.686248>
- فلیک، اوه (۱۳۹۷) درآمدی بر تحقیق کیفی، ترجمه هادی جلیلی، تهران، نشرنی.

مهربانی، وحید (۱۳۹۳) «بررسی مقایسه‌ای الگوها و مکاتب اقتصاد باروری با به‌کارگیری داده‌های ایران»، نامه انجمن جمعیت‌شناسی ایران، سال هشتم، شماره ۱۶، صص ۵-۲۷.

<https://dor.isc.ac/dor/20.1001.1.1735000.1392.8.16.1.8>

میرزایی، خلیل (۱۳۹۵) کیفی‌پژوهی؛ پژوهش، پژوهشگری و پژوهش‌نامه‌نویسی، ج ۱، تهران، فوژان. میرشاه ولایتی، فرزانه (۱۳۹۰) راهنمای تدوین چشم‌انداز، تهران، مؤسسه آموزشی و تحقیقاتی صنایع دفاعی.

میرفردی، اصغر (۱۴۰۲) «نقش شاخص‌های توسعه‌ای در تحولات و سیاست‌گذاری جمعیتی: با تأکید بر ایران»، راهبرد اجتماعی فرهنگی، سال دوازدهم، شماره ۴، صص ۱۱۸۱-۱۲۲۰.

<https://doi.org/10.22034/scs.2023.393589.1428>

نعیمی، عمران و حمیدرضا پرتو (۱۳۹۴) حقوق تأمین اجتماعی با تأکید بر حوزه‌های بیمه‌ای، تهران، سمت.

هولستی، آل. آر. (۱۴۰۰) تحلیل محتوا در علوم اجتماعی و انسانی، ترجمه نادر سالارزاده امیری، تهران، دانشگاه علامه طباطبائی.

Abbasi-Shavazi, M. J., McDonald, P., & Hosseini-Chavoshi, M. (2009) The fertility transition in Iran: Revolution and reproduction. Springer.

<https://doi.org/10.1007/978-90-481-3198-3>

Becker, G. S. (1981). A treatise on the family. Harvard University Press.

<https://doi.org/10.4159/9780674020665>

Esping-Andersen, G. (1990) The three worlds of welfare capitalism. Princeton University Press. ISBN 0-691-02857-5.

Hsieh H-F, Shannon SE. (2005) Three Approaches to Qualitative Content Analysis. Qualitative Health Research. 15(9):1277-1288. <https://doi.org/10.1177/1049732305276687>

Lesthaeghe R. (2010). The unfolding story of the second demographic transition. Population and development review, 36(2), 211-251. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2010.00328.x>

May, J. F. (2012) World population policies: Their origin, evolution, and impact. Springer.

McDonald, P. (2000) Gender equity, social institutions and the future of fertility. Journal of Population Research, 17(1), 1-16.

<http://www.jstor.org/stable/41110686>.

Murdock, G. P. (1949) Social structure. The Macmillan Company, New York.