

ملاحظات سیاستگذاری جمعیت در ایران

اسماعیل نوده فراهانی

ملاحظات سیاستگذاری جمعیت در ایران

با سپاس از آقای عباس مقامی و خانم م. کاظمی که مساعدت فراوانی
در تهیه این نوشتار داشته‌اند.

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

فهرست

پیشگفتار.....	۷
فصل اول: ویژگیهای سیاستگذاری مطلوب جمعیت	۱۰
مقدمه	۱۱
طرح مسئله	۱۳
برخی رویکردهای موجود در سیاستگذاری افزایش جمعیت	۱۹
سیاست‌های جمعیتی پس از انقلاب اسلامی	۲۸
علل عدم توفیق رویکرد اصلاحی دولت	۳۲
بی‌توجهی به دیگر سیاستگذاری‌های مرتبط با مقوله جمعیت	۳۵
جمع‌بندی و نتیجه‌گیری	۳۸
فصل دوم: راه‌حل‌های افزایش جمعیت در ایران	۴۲
مقدمه	۴۳
علل وقوع تمرکز:	۴۸
الف) عامل بیرونی مسبب تمرکز	۴۹
ب) عامل درونی مسبب تمرکز	۵۹
راهبردهای رفع تمرکز:	۶۸
الف) آمایش سرزمین	۶۹
ب) هرم تحصیلی	۷۶
جمع‌بندی و نتیجه‌گیری	۸۰
منابع و مآخذ	۸۸
پیوست‌ها	۹۱

پیشگفتار

این نوشتار از دو فصل تشکیل شده است. در فصل نخست به ویژگیهای سیاستگذاری مطلوب جمعیت پرداخته شده است.

در این فصل، دیدگاههای مطرح شده پیرامون «افزایش جمعیت» در قالب رویکردهای سه‌گانه «افزایش جمعیت به مثابه افزایش جویندگان رفاه»، «افزایش جمعیت به مثابه افزایش نیروی انسانی در خدمت توسعه» و «افزایش جمعیت به مثابه افزایش مسلمانان یا شیعیان» طبقه‌بندی شده است. سپس برای صورت‌بندی سیاستگذاری مطلوب جمعیت در ایران از نوعی مطالعه تطبیقی- تاریخی بهره برده‌ایم. بنابراین، بررسی اجمالی برخی رویکردهای موجود در سیاستگذاری جمعیت، از جمله در انگلیس، هند، ترکیه، فلسطین اشغالی، لبنان... و همچنین مروری تاریخی بر سیاست‌های جمعیتی پس از انقلاب اسلامی طی سال‌های ۱۳۵۷ تا ۱۳۸۴ و سرانجام بررسی علل عدم توفیق رویکرد اصلاحی دولت نهم و دهم با عنایت به سایر سیاست‌های مؤثر بر مقوله جمعیت در ایران از جمله سیاست‌های آموزش عالی، سیاست‌های کلان اقتصادی و... بخش‌های کلیدی این نوشتار را تشکیل داده است.

یافته‌هایی این فصل با تأکید بر سه گزاره تناقض‌آمیز ذیل برجسته شده است:

- ۱- جمعیت ایران باید افزایش یابد،
- ۲- جمعیت پایتخت باید کاهش یابد،
- ۳- سیاست تمرکززدایی توفیقی نداشته است.

در فصل دوم به راه حل‌های افزایش جمعیت در ایران با تأکید بر مسئله تمرکززدایی توجه شده و با این پرسش آغاز نموده‌ایم که: راه حل افزایش جمعیت در ایران چیست؟

این راه حل در شرایطی جستجو می‌شود که تمرکز جمعیت مهم‌ترین عامل قیمت سرسام‌آور مسکن، آلودگی شدید هوا، استرس‌های فراوان روزانه، خستگی خارج از حد تصور شهروندان به دلیل مشکلات حمل و نقل شهری و موارد مشابه در کلان‌شهرها است. برای رفع این تناقض- در این فصل- علل درونی و بیرونی وقوع تمرکز در کلان‌شهرهای جهان سوم به‌اختصار مورد اشاره قرار گرفته است. همچنین به بررسی اجمالی راه حل‌های مرسوم تمرکززدایی در ایران- به عنوان راه‌هایی که در واقعیت توفیق‌چندانی نداشته‌اند- توجه شده است.

اجمالاً می‌توان گفت تمرکزگرایی در ایران یک دلیل عمده دارد که همانا بر هم خوردن نظام اقتصادی- اجتماعی سنتی حاکم بر جامعه ایران در طول سالیان متمادی و عدم جایگزینی یک نظام اقتصادی- اجتماعی به‌روز و متناسب با موقعیت انقلاب اسلامی و وضع کنونی عالم است. این معضل ابتدا به واسطه کشف و استخراج نفت در دوره پهلوی آغاز گردید و سپس از طریق گسترش مدرک‌گرایی (گسترش کمی غیرمنطقی تحصیلات عالی) در جمهوری اسلامی وارد مرحله جدیدی شده است.

بنابراین، اگر چه این نوشتار به ارائه راه حل مدون و مشخصی برای تمرکززدایی پرداخته است، اما مهم‌ترین هدف آن بیان این نکته است که موفقیت هر گونه سیاستگذاری درباره افزایش جمعیت، نیازمند تمرکززدایی است و «اصلاح و رفع مشکلات و کمبودهای سلسله مراتب سکونتگاهی به استثناء مسائل خرد و روزمره کشور به تغییراتی در کل نظام اجتماعی-

اقتصادی وابسته است؛ تغییراتی که مهم‌ترین آن‌ها را می‌توان در تأسیس «دانشگاه‌های معطوف به ظرفیت‌ها و چالش‌های محلی و مأموریت‌های جهانی انقلاب اسلامی» در سراسر کشور یافت.

فصل اول

ویژگیهای سیاستگذاری مطلوب جمعیت

مقدمه

سیاستگذاری جمعیت یکی از انواع سیاستگذاری‌ها در جهان معاصر است که جمعیت را موضوع خود قرار داده و ضمن بررسی آن از جهات مختلف، تحولات جمعیت را در ارتباط با سایر موضوعات کلان یک جامعه، مورد بررسی قرار می‌دهد. علم جمعیت‌شناسی مبنای نظری سیاستگذاری جمعیتی به شمار می‌رود. عمده منابع، مالتوس را- که نظریاتش مربوط به دهه ۱۷۸۰ میلادی است- به عنوان یکی از پایه‌گذاران جمعیت‌شناسی و آغازگر شکل‌گیری پایه‌های اولیه سیاستگذاری جمعیت معرفی می‌کنند^۱ (شیخی، ۱۳۷۳: ۱۳).

بالطبع، در بررسی جمعیت‌شناسی تاریخی ایران نیز دو دوره‌ی کلی را می‌توان از هم تفکیک کرد: دوره‌ی نخست، به سال‌های قبل از اولین سرشماری عمومی نفوس و مسکن، سال ۱۳۳۵ در کشور برمی‌گردد. ارقامی که برای

^۱ بطور کلی چهار رویکرد در قبال افزایش جمعیت وجود دارد: ۱- طرفداران محدودیت جمعیت (Restrictionists) که زیادی جمعیت را موجب به هم خوردن تعادل و هماهنگی لازم بین امکانات زندگی و تعداد نفوس و فراهم آمدن موجبات فقر و تیره‌روزی و فساد اخلاق و در نتیجه انهدام بشریت تلقی کرده‌اند. این دسته مخالفان افزایش مولید (Anti- Natalists) نامیده می‌شوند. ۲- طرفداران تثبیت جمعیت (Stationarists) که معتقد به لزوم تثبیت شمار جمعیت و جلوگیری از تغییرات آن- چه در جهت افزایش و چه در جهت کاهش- می‌باشند. ۳- طرفداران نظریه حد متناسب جمعیت (Optimalists) که در صدد یافتن و تعیین حد بهینه- یعنی میزان جمعیتی که با امکانات طبیعی یک جامعه متناسب و هماهنگ است- برآمده‌اند. ۴- طرفداران ازدیاد جمعیت (Populationists) که افزایش جمعیت را مایه برکت و فراوانی، منشأ قدرت و محرک اصلی پیشرفت و ترقی اقتصادی می‌دانند. این دسته را حامیان افزایش مولید (Pro- Natalists) نیز می‌نامند (کتابی، ۱۳۷۷: ۲۹-۳۰). بنابراین رویکردهای اول تا سوم، در صدد تحقق توسعه و رفاه هستند و رویکرد چهارم، علی‌رغم تمایل به افزایش جمعیت، مخالفی با تنظیم خانواده (کنترل جمعیت) ندارد.

جمعیت ایران و سایر شاخص‌های آن در قبل از این دوره گزارش شده است جنبه‌ی تخمینی دارد. دوره‌ی دوم، سال‌های بعد از سرشماری ۱۳۳۵ را دربر می‌گیرد (اسماعیلی و آل‌مولانا، ۱۳۸۹).

از این زمان به بعد همزمان با برگزاری سرشماری‌های جمعیتی با فاصله‌های منظم، تدریجاً سیاستگذاری جمعیتی در ایران متناسب با سیاست‌های نهادهای بین‌المللی مورد توجه قرار می‌گیرد. بررسی جمعیت در برنامه‌ریزی‌ها و مطالعات کاربردی جمعیت در ایران از حدود سال ۱۳۴۴ که تهیه طرح‌های جامع و تفصیلی آغاز شد و برای نخستین بار جمعیت به عنوان مهمترین عامل در برنامه‌ریزی تجلی یافت، آغاز شد (اسماعیلی و آل‌مولانا، ۱۳۸۹).

سیاست‌گذاری جمعیت پس از انقلاب اسلامی نیز، مسیر پرفراز و نشیبی را پشت سر گذاشته است و از مخالفت با تنظیم خانواده و افزایش شدید موالید، تا اخذ مجوز تنظیم خانواده و کاهش شدید موالید، تا ضرورت افزایش مجدد موالید را تجربه کرده است.

علیرغم این تحولات آنچه در طول سالیان گذشته مغفول مانده استخراج ابعاد و زاویای سیاستگذاری کلان جمعیت و تلاش برای تدوین چارچوبی برای سیاستگذاری جمعیت در ایران است؛ امری که در سال‌های اخیر اهمیت و ضرورت آن در حال آشکار شدن است. بدین سبب این نوشتار در تلاش است تا با مروری تاریخی زمینه طرح سئوالات اساسی در این رابطه را فراهم نماید.

طرح مسئله

مسئله جمعیتی یکی از موضوعات مورد نظر برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران در هر جامعه‌ای به شمار می‌رود. این مسئله با توجه به اشارات اخیر رهبر معظم انقلاب اسلامی، واکنش‌های بسیاری را برانگیخته است. واکنش‌های مذکور عمدتاً بر دو نوع هستند:

- تلاش نهادهای قانون‌گذار برای تنظیم و تصویب برنامه‌های اصلاحی؛ این برنامه‌ها مشتمل بر دو بخش است: سیاست‌های سلبی در جهت حذف برنامه‌های «کنترل جمعیت»، و سیاست‌های ایجابی-تشویقی در جهت تسهیل ازدواج و ترغیب فرزندآوری؛ با تأکید بر ابتدایی‌ترین مرحله یعنی تولد نوزاد^۱،

- بررسی و نفی و اثبات اصل موضوع؛ از طریق ارائه شواهد آماری، سناریوهای پیش‌بینی جمعیت و نقد و تحلیل سیاست‌های جمعیتی دهه‌های گذشته و... که عمدتاً در چارچوب اظهار نظرها گنجانده می‌شود.

بررسی رویکردهای پیرامون افزایش جمعیت، نشان می‌دهد که کلیه این اظهارات در سه دسته قابل تقسیم می‌باشند^۲:

۱- اظهاراتی که افزایش جمعیت را به مثابه افزایش جویندگان رفاه (اشتغال، مسکن، تحصیلات و... در سطوح ایده‌آل) می‌دانند؛ در این رویکرد، منابع

^۱ نگاه کنید به: مصوبه «راهبردها و اقدامات ملی مربوط به جلوگیری از کاهش نرخ باروری و ارتقای آن متناسب با آموزه‌های اسلامی و اقتضائات راهبردی کشور» مصوب جلسه ۷۱۲ مورخ ۱۳۹۱/۳/۲ شورای عالی انقلاب فرهنگی.

^۲ باید توجه داشت که اظهار نظرهای مختلف درباره موضوعات متنوعی سخن می‌گویند اما این اظهار نظرها با عنایت به دال مرکزی آن‌ها- که علیرغم ساختن روح کلی حاکم بر متن، ممکن است بدون اشاره مستقیم مطرح شده باشد- قابل تفکیک هستند.

محدود و تقاضای نامحدود، کاهش رفاه را به دنبال خواهد داشت^۱ (شیخی، ۱۳۷۳: ۴۹).

البته نگرش دیگری نیز به دلیل غلبه فردگرایی^۲ در غرب وجود دارد که اصل ازدواج و به تبع فرزندآوری را خلاف رفاه، آزادی و لذت فردی می‌داند؛^۳ این

^۱ علم جمعیت‌شناسی با این رویکرد و در «رساله‌ای درباره اصول جمعیت» (۱۷۹۸) به قلم توماس مالتوس متولد شده است. او این بحث را از ارتباط میان جمعیت و منابع غذایی آغاز کرد و معتقد بود افزایش جمعیت با تصاعد هندسی و عرضه مواد غذایی با تصاعد حسابی گسترش می‌یابد. بنابراین، رشد جمعیت بدیهی‌ترین شرط رفاه یعنی تأمین معیشت را تهدید می‌کند (گیدنز، ۱۳۸۴: ۶۳۶). به این اعتبار، ریشه اقتصادی-معیشتی رفاه تا دوره کنونی نیز تداوم یافته است و حتی هنگامی که فیتزپتریک در یک تفسیر معاصر، شاخصه‌های رفاه را در «برابری، آزادی و شهروندی» تعریف می‌کند، نمی‌تواند از «نظریه انتخاب عقلانی» چشم‌پوشد. جالب‌تر آنکه در فضای پست مدرن نیز مساله رفاه و باروری تفکیک‌پذیر نیستند. فیتزپتریک در تبیین نسبت مدیریت بدن و نظریه رفاه در سال‌های آتی می‌گوید: «کیفیتی را تصور کنید که تکنولوژی فایبراپتیک به ما اجازه دیدن درون بدن‌ها را بدهد و دلالت‌هایی که این موضوع می‌تواند نسبت به جنگ علیه سقط جنین و حقوق زاینده‌گی زنان داشته باشد» (فیتزپتریک، ۱۳۸۱: ۳۸۷).

^۲ Individualism

^۳ این مساله دو صورت دارد. از منظر مدرن و بیشتر زنانه؛ «مردان به علت نیروی برتر فیزیکی یا توانایی‌های فکری خاصی بر زنان مسلط نیستند، بلکه به این علت بر آن‌ها تفوق یافته‌اند که پیش از به وجود آمدن کنترل موالید، زنان اسیر ساختمان بیولوژیکی خود بودند. بارداری پی در پی و مراقبت مستمر از کودکان آنان را برای تأمین معیشت به مردان وابسته می‌کرد» (گیدنز، ۱۳۸۴: ۲۰۵). به عبارت دیگر «اساساً زنان به واسطه نقشی که به عنوان مادر و مراقبت‌کننده دارند، در فعالیت‌های خانگی جذب می‌شوند؛ و همان چیزی می‌شوند که داستان‌نویس و منتقد اجتماعی فرانسوی سیمون دوبووار جنس دوم (second sex) نامید» (همان). از منظر پست‌مدرن و بیشتر مردانه نیز «مجرد بودن اغلب به فرصت‌های پیشرفت شغلی کمک می‌کند [...] از نظر تجربیات جنسی، تنوع بیشتری را فراهم می‌سازد و به طور کلی آن‌ها از آزادی و استقلال بیشتری برخوردار خواهند بود» (گیدنز، ۱۳۸۴: ۴۵۴). به

نگرش اگر چه در ایران در مقایسه با بسیاری از جوامع محدودتر است^۱، اما در میان افراد وجود داشته و بصورت محدود در تحلیل‌ها نیز به چشم می‌خورد (شیخی، ۱۳۷۳: ۹۲).

۲- اظهاراتی که افزایش جمعیت را به مثابه افزایش نیروی انسانی در خدمت توسعه- اعم از نیروی کار یا مصرف‌کننده- می‌انگارند؛ در این رویکرد، افزایش نیروی کار به کاهش دستمزد و سهولت تولید منجر می‌شود و افزایش مصرف‌کننده، به توسعه بازار منتهی خواهد شد و از این جهت، شکوفایی اقتصادی را رقم خواهد زد^۲ (کتابی، ۱۳۷۷: ۶۳-۶۲).

عبارت دیگر، مردان به دلیل فرار از مسئولیت، تن به ازدواج نمی‌دهند «[بسیاری از هم‌خوابه‌ها یعنی افراد دارای زندگی مشترک بدون ازدواج] تقریباً همیشه پیش‌بینی می‌کنند در تاریخی ازدواج کنند، اما نه لزوماً با شریک زندگی کنونی‌شان و تنها گروه کوچکی از زوج‌ها منابع مالی خود را یک کاسه می‌کنند» (گیدنز، ۱۳۸۴: ۴۵۲). و تنها در کشورهای محدودی حقوق قانونی از جمله نفقه بر این نوع روابط حاکم است (همان).

^۱ نگاه کنید به: «نگاهی به سبک زندگی ترویجی سینما و تلویزیون و رابطه آن با جمعیت» مندرج در سایت رجانیوز، مورخ ۱۳۹۱/۸/۲، کد خبری: ۱۴۱۲۱۸.

^۲ برای درک تفاوت میان «جمعیت جوینده رفاه» و «جمعیت در خدمت توسعه» باید توجه داشت که تنها از دهه ۱۹۷۰ و با گسترش خطر جنبش‌های چپ بود که شاخص‌های دیگری به درآمد سرانه هر کشور به عنوان مبنای سنجش توسعه‌یافتگی افزوده شد (هزارجریبی و صفری شالی، ۱۳۹۱: ۲۲). با این حال، جوامعی نظیر هند برای توسعه اقتصادی تلاش چشمگیری می‌نمایند، اما کم‌تر درصدد تحقق رفاه و حتی توزیع خدمات اولیه زندگی نظیر آب آشامیدنی سالم هستند. از این منظر، توزیع خدمات در مناطق روستایی ایران پس از پیروزی انقلاب اسلامی نه تنها سبب توسعه روستایی نشده است، بلکه مهمترین عامل افزایش هزینه زندگی روستایی بدون افزایش درآمد و در نتیجه، مهاجرت روستاییان به شهرها و اختلال در توسعه شهری کشور بوده است.

^۳ نگاه هر کشور به جمعیت خود منحصر به فرد و متناسب با ساختار اقتصادی- اجتماعی آن کشور است. به عنوان مثال، کشور چین از جمعیت خود به عنوان نیروی کار ارزان و

موافقان این رویکرد بر عواملی نظیر: ظرفیت بالای اقلیمی کشور پهناور ایران در مقایسه با سایر کشورها، تراکم جمعیتی و زیستی پایین ایران نسبت به اکثر کشورهای منطقه و جهان، پتانسیل‌های استراتژیکی مناسب نظیر منابع آبی و زمین‌های قابل کشت، افزایش جمعیت به عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل گسترش بازار و اشتغال‌زایی در کشورها، نقش جمعیت در بسیاری از عرصه‌ها نظیر علم و فناوری، ورزش و... تأکید دارند.^۱

تحقیقات صورت گرفته نیز نشان می‌دهند که رشد جمعیت به خودی خود اثرگذاری محدودی بر عملکرد اقتصادی جوامع داشته و بهره‌برداری بهینه از تحولات جمعیتی، در ارتباط مستقیم با سیاست‌های حاکم بر هر جامعه دارد.^۲

۳- اظهاراتی که افزایش جمعیت را به مثابه افزایش مسلمانان یا شیعیان می‌شناسند. این رویکرد، کمتر با اقتضائات جامعه مدرن یعنی اصالت توسعه و رفاه در ارتباط بوده و در چارچوب ارزش‌های اسلامی قابل ادراک و تحلیل است.^۳ روی دیگر این رویکرد، توجه به توطئه دشمن برای کاهش جمعیت مسلمین است (کتابی، ۱۳۷۷: ۵۲-۵۱).

آمریکا از جمعیت خود به عنوان بازار مصرف بزرگ بهره می‌برند و هر کدام صورتی از توسعه را تحقق می‌بخشند.

^۱ نگاه کنید به: محمد قنادی، «ایران مقتدر؛ جمعیت ۱۵۰ میلیونی» مندرج در سایت رجانیوز، مورخ ۱۳۹۰/۵/۱۹، کد خبری: ۹۸۵۰۵.

^۲ برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به: علی سوری و رضا کیهانی‌حکمت (۱۳۸۴)، مقاله «متغیرهای جمعیتی، هزینه‌های دولت و رشد اقتصادی»، منتشره در «مجموعه مقالات همایش سیاست‌ها و مدیریت برنامه‌های رشد و توسعه در ایران»، تهران، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.

^۳ به عنوان مثال نگاه کنید به: علامه سید محمدحسین حسینی طهرانی، «رساله نکاحیه یا کاهش جمعیت، ضربه‌ای سهمگین بر پیکر مسلمین».

این رویکرد، تجلیل از «موفقیت‌آمیز بودن سیاست‌های تنظیم خانواده و کاهش شدید رشد جمعیت و نرخ باروری در ایران از طرف سازمان‌های بین‌المللی و معرفی ایران به عنوان یک الگو در بحث تنظیم خانواده برای کشورهای جهان سوم» را در کنار «مواجهه سازمان‌های بین‌المللی با پیشرفت‌های علمی و فناوری دیگر ایران نظیر حوزه هسته‌ای و...» قرار داده و سئوالاتی را که شاید بدبینانه ولی قابل تأمل هستند، مطرح می‌کند. این سئوالات با جملات دیگری تکمیل شده‌اند:

روند تغییرات جمعیت کشور به نفع ما نیست و در کمتر از سه دهه، جمهوری اسلامی ایران به کشوری شدیداً سال‌خورده تبدیل خواهد شد و این یعنی کاهش نشاط و نوآوری در جامعه و افزایش فشارهای اقتصادی و اجتماعی برای رفع دغدغه‌ی خیل عظیم سالخوردگان، و این همان چیزی است که غربی‌ها می‌خواهند؛ افزایش مشکلات کشور و فروپاشی از درون.

در این میان، رویکرد انقلاب اسلامی که در خلال مباحثات ارزش‌های اسلام ناب، شرایط جهان امروز و محدودیت‌های ساختار اداری موجود در قالب نظام جمهوری اسلامی ایران عینیت یافته است به همه دیدگاه‌های موجود از منظری عالمانه نظر داشته و طرح کلان خود را پیگیری می‌نماید. از همین روست که اجرای سیاست «تنظیم خانواده» در دهه‌ای و رفع آن در دهه‌ای دیگر در دستور کار آن قرار گرفته است.

انقلاب اسلامی اگر چه با آسایش و برخورداری، همراهی و موافقت دارد اما اولویت اصلی خود را مقوله رفاه^۱ نمی‌داند و اراده خدای تعالی و اتکا به او را در همه امور از جمله در تحقق آسایش و برخورداری، بر برنامه‌ها و اراده

^۱ Welfare

بشری مقدم می‌شمارد^۱. همچنین، انقلاب اسلامی پیشرفت همه‌جانبه با محوریت ارزش‌های اسلامی و در جهت سعادت و تعالی انسان را سرلوحه خود قرار داده است اما به هیچ روی، توسعه^۲ مادی خصوصاً با الگوهای غربی را غایت حرکت خود نمی‌داند (آوینی، ۱۳۸۶: ۴۹-۵۷). نهایتاً اگر چه انقلاب اسلامی تأکید بر گسترش قدرت و اثرگذاری اسلام ناب در جهان معاصر و زمینه‌سازی ظهور حضرت مهدی (عج) را- در پرتو اتصال به قدرت لایزال الهی- چشم‌انداز پیش روی خود می‌داند اما این قدرت و تأثیرگذاری را به صرف گسترش کمی جمعیت شیعیان و ایجاد وحدت مسلمانان، محدود نساخته است.

منظومه فوق، سازنده اجرای سیاست «کنترل جمعیت» در دهه ۱۳۷۰ و عذرخواهی رهبری از کوتاهی در تغییر آن در دهه ۱۳۸۰ و تأکید معظمه بر

^۱ اگرچه امروزه می‌توان ادعا کرد که رفاه از مقوله معیشت فراتر رفته و دو بعد مادی و غیرمادی برای آن در نظر گرفته می‌شود، اما تا نیمه دوم قرن نوزدهم به مقوله رفاه اجتماعی بیش‌تر از بعد اقتصادی و جنبه عینی آن نگریسته می‌شد (هزارجریبی، ۱۳۹۱: ۸۹). بر این اساس، پرهیز از ازدواج و فرزندآوری یا از بین بردن فرزندان به دلیل نگرانی و ترس از امر معاش سابقه دیرینه‌ای دارد. به عنوان مثال آیات و روایات ذیل مهمترین نشانه وجود چنین مساله‌ای به شمار می‌رود:

۱- قرآن کریم می‌فرماید: «وَلَا تَقْتُلُوا أَوْلَادَكُمْ مِنْ إِمْلَاقٍ نَحْنُ نَرْزُقُكُمْ وَإِيَّاهُمْ» یعنی: و فرزندان را از (ترس) فقر نکشید، ما شما و آنها را روزی می‌دهیم. (انعام، آیه ۱۵۱). همچنین، مضامین مشابهی در سوره اسراء، آیه ۳۱ و انعام، آیه ۱۴۰ بیان شده است.

۲- در همین مورد، امام صادق (ع) فرمود: من ترک التزویج مخافة الفقر فقد اساء الظن بالله، ان الله (عزوجل) يقول: «ان یكونوا فقراء یغنهم الله من فضله» یعنی: هر کس از ترس فقر ازدواج نکند نسبت به لطف خداوند بدگمان شده است. چرا که خداوند می‌فرماید: اگر آنان فقیر باشند از فضل و کرم خود بی‌نیازشان می‌کند. (من لا یحضره الفقیه، ج ۳، ص ۲۵۱)

^۲ Development

رفع آن در دهه ۱۳۹۰ می‌باشد.^۱ این مسئله خصوصاً در دهه ۱۳۹۰ یعنی دهه «پیشرفت و عدالت» اهمیت خاصی دارد و این پیام را می‌دهد که همه باید در جهت بازنگری در سیاست‌های نظام جمهوری اسلامی که تداوم سیاست‌های غلط پهلوی یا تحمیل‌های شبه‌علمی نهادهای بین‌المللی و یا خلاف مصالح پیشرفت و عدالت- در بلندمدت- بوده است، گام بردارند.^۲

برخی رویکردهای موجود در سیاستگذاری افزایش جمعیت

نکته اساسی درباره اظهار نظرهای برشمرده در بخش‌های قبلی نسبت به جمعیت، تأکید آن‌ها بر اصل افزایش یا عدم افزایش است و این اظهار نظرها عملاً از مذاقه در مراحل بعدی یعنی کمّ و کیف افزایش جمعیت و آینده‌اندیشی پیرامون آن اجتناب کرده‌اند.

به طور کلی جمعیت را می‌توان با سه مؤلفه مورد بررسی قرار داد: کمیت، کیفیت، آمایش. به لحاظ کمی، جمعیت از طریق شاخص‌هایی نظیر نرخ رشد،

^۱ برای مطالعه بیشتر نگاه کنید به:

- بیانات رهبری در دیدار کارگزاران نظام ۱۳۹۱/۵/۳

- بیانات رهبری در دیدار مسئولان نظام جمهوری اسلامی ایران ۱۳۹۰/۵/۱۶

- بیانات رهبری در اجتماع بزرگ مردم بجنورد ۱۳۹۱/۷/۱۹

- بیانات رهبری در دیدار جوانان استان خراسان شمالی ۱۳۹۱/۷/۲۳

^۲ رهبر معظم انقلاب اسلامی در این باره فرمودند: «ما باید در سیاست تحدید نسل تجدید نظر کنیم. سیاست تحدید نسل در یک برهه‌ای از زمان درست بود؛ یک اهدافی هم برایش معین کردند. آنطوری که افراد متخصص و عالم و کارشناسان علمی این قسمت تحقیق و بررسی کردند و گزارش دادند، ما در سال ۷۱ به همان مقاصدی که از تحدید نسل وجود داشت، رسیدیم. از سال ۷۱ به این طرف، باید سیاست را تغییر میدادیم؛ خطا کردیم، تغییر ندادیم. امروز باید این خطا را جبران کنیم.» (بیانات در دیدار کارگزاران نظام ۱۳۹۱/۵/۳)

نرخ باروری، مطلق جمعیت، نسبت گروه‌های سنی مختلف و... مورد بررسی قرار می‌گیرد (تاجداری، ۱۳۶۸: ۱۸).

به جهت کیفی نیز، جمعیت از طریق شاخص‌هایی مورد قضاوت قرار می‌گیرد. این شاخص‌ها در جوامع مختلف تاحدودی متفاوت است به عنوان مثال، ممکن است در جامعه‌ای میزان دارایی، تحصیلات و... نسبت به مواردی نظیر باورها و عقاید، سلامت روان و شخصیت، جسم و تن اولویت بیشتری داشته باشد (تاجداری، ۱۳۶۸: ۱۸).

همچنین از منظر آمایشی، جمعیت از طریق شاخص‌هایی نظیر پراکنش جغرافیایی، نسبت‌های شهرنشینی، روستائینشی، کوچ‌نشینی، مرزن‌نشینی، مذاهب، اقوام، مشاغل و... مورد نظر قرار می‌گیرد.

هنگامی که هر کدام از شاخص‌های فوق، رضایت‌بخش نبوده و یا نیازمند بازنگری و اصلاح به شمار آیند؛ تلاش برای تغییر شاخص‌های مورد نظر در دستور کار برنامه‌ریزان قرار خواهد گرفت.

علاوه بر سه‌گانه فوق، رویکردهای دیگری نیز در جهت برنامه‌ریزی‌های جمعیتی وجود دارد. برخی از این رویکردها به شرح ذیل می‌باشد:

۱- یکی از قدیمی‌ترین سیاست‌های گسترش جمعیت در جهان مدرن، تلاش برای سرازیر کردن مازاد جمعیت به سایر کشورها و مناطق جهان در قرون ۱۸ و ۱۹ بود که توسط دولت‌های استعمارگر انجام می‌گرفت. دولت انگلستان^۱ به وسیله این سیاست، سلطه نظامی و پرهزینه خود بر جهان را به

^۱ انگلیس نام نیمه جنوبی جزیره بریتانیا و یکی از چهار بخش کشور پادشاهی متحد بریتانیا و ایرلند شمالی است. این منطقه از شمال با اسکاتلند و از غرب با ولز هم‌مرز است و مهمترین و عمده‌ترین جز تشکیل دهنده کشور بریتانیا است. انگلیس دارای بیش از یکصد جزیره کوچک و بزرگ نیز هست. مساحت این کشور ۱۳۰,۳۹۵ کیلومتر مربع و جمعیت آن ۵۱,۴۴۶,۰۰۰ نفر است.

سلطه باثباتی تبدیل کرد. به عبارت دیگر، آنگلساکسون‌ها^۱ با سرازیر کردن مازاد جمعیت به سایر سرزمین‌ها به اهدافی دست یافتند که بخشی از آن‌ها به شرح ذیل است:

- استثمار ممالک دیگر (نظیر کشورهای آفریقایی)،
- فرستادن مستشاران نظامی، اقتصادی، فرهنگی به سایر ممالک (نظیر ایران عصر پهلوی)،
- مستعمره‌سازی برخی ممالک (نظیر هندوستان)،
- تصرف سرزمین‌های کم‌جمعیت و بدون پیشینه تاریخی غنی و ایجاد دولت‌های وابسته (نظیر استرالیا، امروز)،
- تبدیل ممالک تصرف‌شده از طریق تغییر نسبت‌های جمعیتی به دولت‌های قدرتمند وابسته آنگلساکسونی برای پیشبرد منافع بین‌المللی (نظیر کانادای امروز)،
- ایجاد دولت‌های کوچک وابسته برای کسب سطحی از آراء ثابت در نشست‌ها و کنوانسیون‌های بین‌المللی (نظیر جزایر سلیمان)،
- گسترش نفوذ زبان انگلیسی به عنوان زبان علم و ارتباطات بین‌المللی،
- گسترش سبک زندگی آمریکایی^۲ در جهان و...

جالب آن که نظرات توماس رابرت مالتوس^۳ (۱۷۶۶-۱۸۳۴) به عنوان یکی از مخالفان گسترش جمعیت مصادف با همین دوره تاریخی است (شیخی، ۱۳۷۳: ۹۴-۹۳). همچنین، کشورهای امریکا^۴، کانادا^۱، استرالیا^۲، نیوزیلند^۳ از

^۱ بواسطه جنگ‌های جهانی، انگلیس جای خود در این فرآیند را به امریکا داد.

^۲ American Life Style

^۳ Thomas Robert Malthus

^۴ تاریخ آمریکا به عنوان یک کشور مستقل به سال ۱۷۸۳ میلادی باز می‌گردد که در آن آمریکا بر طبق معاهده پاریس به رسمیت شناخته شد. قبل از اعلام استقلال آمریکا در سال

۱۷۷۶، آمریکا مجموعه‌ای از مستعمرات اروپایی بود. بطور مثال، اسپانیایی‌ها در منطقه فلوریدای امروزی ساکن شدند، بریتانیایی‌ها شهر جیمز تاون در ویرجینیای امروزی را آباد کردند، هلندی‌ها نیو آمستردام را که اکنون نیویورک خوانده می‌شود ساختند، و فرانسوی‌ها نیز در ایالت جنوبی لوئیزیانا و اطراف رودخانه میسیسیپی ساکن شدند. به تدریج، بخش‌های زیادی از مستعمرات سیزده‌گانه شاهد درگیری و شورش علیه حکومت بریتانیا شدند. بدین ترتیب جنگ‌های انقلاب آمریکا از آوریل ۱۷۷۵ با نبرد لگزینگتون آغاز شد، و در سال ۱۷۸۳ در پی امضای قرارداد صلح با بریتانیا پایان یافت. استقلال ۱۳ مستعمره آمریکای شمالی با صدور اعلامیه استقلال آمریکا در ۴ ژوئیه ۱۷۷۶ محقق شد. با شروع قرن جدید و انتقال پایتخت از فیلادلفیا به واشنگتن دی سی و خرید لوئیزیانا در سال ۱۸۰۳، در سال ۱۸۱۲ ارتش بریتانیا بار دیگر به آمریکا قشون‌کشی کرده و پایتخت جدید را به آتش کشانید، اما موفق به استقرار در منطقه نگردید.

^۱ کانادا تا سال ۱۷۱۳ مستعمره فرانسه بود. در این سال انگلیس کنترل آن را در دست گرفت. در قرن نوزدهم کانادا استقلال یافت. این کشور عضو کشورهای همسود (مشترک‌المنافع) است.

^۲ کشور استرالیا از نظر مساحت دومین کشور پهناور عضو مجموعه اتحادیه کشورهای همسود (مشترک‌المنافع) است. این کشور ابتدا در سال ۱۶۰۶ میلادی توسط هلندی‌ها کشف گردید ولی به دلیل تلفات هلندی‌ها در درگیری با بومیان و عدم تمایل آن‌ها برای سکونت در این سرزمین رها گردید تا سرانجام در سال ۱۹۰۱ از بریتانیا استقلال یافته‌است.

^۳ نیوزیلند یا زلاند نو از دو جزیره بزرگ و تعداد زیادی جزیره کوچک تشکیل شده است. بیشتر جمعیت نیوزیلند را مهاجران اروپایی (به‌ویژه بریتانیایی و ایرلندی) تشکیل می‌دهند. مهم‌ترین اقلیت هم رنگین پوستان مائوری هستند که از هزار سال پیش ساکن این سرزمین شده‌اند. انگلیسی، زبان اصلی نود و پنج درصد مردم این کشور و نخستین زبان رسمی زلاندنو است. در سال ۱۸۴۰ قرارداد وایتانگی میان دولت بریتانیا و مائوری‌ها این کشور را را تحت‌الحمایه بریتانیا و بخشی از این امپراتوری ساخت. در ۱۸۵۶ اولین دولت خودمختار در این کشور پا گرفت و در ۱۸۷۶ دولت مرکزی سراسر خاک جزیره را تحت تسلط خود درآورد. نیوزیلند در سال ۱۹۰۷ استقلال خود را از بریتانیا کسب کرد. نیوزیلند پس از آن عضو اتحادیه کشورهای همسود شد. این کشور در جنگ جهانی اول به عنوان حامی بریتانیا جنگید و «ارتش مشترک نیوزلند و استرالیا» یا به اختصار آنزاک در نبرد گالیپولی در ترکیه

مهم‌ترین کشورهای تصرف‌شده انگلیسی‌ها در دوره مورد نظر می‌باشند (زلینسکی، ۱۳۷۰: ۱۷۰-۱۶۹).

ساختار حکومت در این کشورها- به جز امریکا- به نحوی است که پادشاه یا ملکه بریتانیا، مشروعیت‌بخش دولت مستقر بوده و فرماندار کل به عنوان نماینده ملکه الیزابت در اداره کشور ایفای نقش می‌کند. گفته می‌شود امروزه این نقش، به حالت تشریفاتی درآمده اما آنچه مسلم است این کشورها در طول جنگ‌های جهانی به طرفداری از انگلستان وارد جنگ شدند و در تمامی تهاجمات نظامی امریکا به کشورهای مختلف نظیر افغانستان، عراق، لیبی و... حضور داشتند.

۲- برخی از جوامع که سعی در جذب سرمایه‌گذاری خارجی با مزیت نیروی انسانی ارزان داشته‌اند، از ازدیاد نسل با هدف ایجاد کارگر ارزان بهره برده‌اند. کشور هند در سالهای اخیر با این رویکرد، سیاست مدیریت گسترش جمعیت را در دستور کار قرار داده و به سرعت مرز یک میلیارد نفر جمعیت را پشت سر گذاشته است.^۱ چنین رویکردی مستلزم تربیت نیروی

امروزی شرکت کرد. در مجموع بیش از هجده هزار نیوزیلندی در خلال جنگ جهانی اول کشته شدند. نیوزیلند در جنگ جهانی دوم هم جزء متفقین بود و با باز شدن پای آمریکایی‌ها به منطقه جزء هم‌پیمانان سیاسی و اقتصادی آمریکا در آمد و تا حدی به آمریکا نزدیک شد که ناخواسته درگیر جنگ ویتنام شد و همین امر اثرات عمیقی بر حیات سیاسی زلاندنو گذاشت. این کشور همانند بریتانیا قانون اساسی مدون ندارد، اما قانون مشروطه سال ۱۹۸۶ مقررات پایه این حکومت را بیان کرده‌است. ریشه فرهنگ نیوزیلند را باید در فرهنگ انگلیسی جست و جو کرد، اگرچه فرهنگ مائوری تاثیر عمیقی بر روی فرهنگ امروز نیوزیلند گذاشته است ولی امروزه سبک زندگی مائوری‌ها و اروپایی‌تباران تفاوت چندانی با یکدیگر ندارد.

^۱ مرکز آمار هند اعلام کرد جمعیت این کشور با افزایش ۱۸۱ میلیون نفری در طول ۱۰ سال اخیر به یک میلیارد و ۲۱۰ میلیون نفر رسید. (برای اطلاع بیشتر نگاه کنید به: سایت خبری

تابناک مورخ: ۱۳۹۰/۱/۱۲، کد خبری: ۱۵۵۷۹۳)

انسانی کم توقع، پرکار، دارای مهارت‌های فنی بالا، تحصیلات آکادمیک محدود، خاضع در برابر سرمایه و سرمایه‌دار و... می‌باشد.

۳- برخی دیگر از جوامع با هدف استفاده از معضلات جمعیتی کشورهای صنعتی اقدام به ازدیاد نسل کرده‌اند. ازدیاد نسل جهت پر کردن کمبود نیروی انسانی در کشورهای صنعتی، از سیاست‌های جمعیتی کشورهای نظیر ترکیه به شمار می‌رود.^۱ این کشور از طریق فرستادن مهاجران به کشوری نظیر آلمان، عملاً اقلیت قومی ترک را تبدیل به یکی از مهمترین گروه‌های مهاجر در کشور آلمان کرده است.^۲ چنین رویکردی مستلزم تربیت نیروی انسانی آشنا به مهارت‌های مورد نیاز جامعه مهاجرپذیر، آشنا به زبان جامعه مقصد، حفظ زبان مادری در جامعه مقصد، احترام به ارزش‌های جامعه مقصد، پایبندی نسبی به ارزش‌ها و پوسته سنت‌های جامعه مبدأ^۳ و... دارد (فرید، ۱۳۸۳: ۳۲۸).

۴- بعضی از جوامع نیز با هدف حفظ نسبت‌های جمعیتی و یا تغییر آن‌ها اقدام به ازدیاد نسل کرده‌اند. گسترش جمعیت فلسطینیان در سرزمین‌های

همچنین، نگاه کنید به: <http://www.indiastat.com>

<http://www.indiaonlinepages.com/population/india-current-population.html>

^۱ البته این امر تا حدودی بصورت طبیعی و در آغاز، بدون برنامه‌ای از پیش تعیین شده صورت گرفته است. برای اطلاع بیشتر نگاه کنید به: «تاریخچه و اوضاع مهاجران ترک در آلمان» مندرج در سایت همشهری آنلاین، مورخ ۱۳۹۰/۱/۱۴، کد خبری: ۱۳۱۲۳۶.

^۲ نگاه کنید به: «ترس آلمان از مهاجران مسلمان ترک» مندرج در سایت شیعه آنلاین، مورخ ۱۳۸۹/۸/۱۷، کد خبری: ۱۵۰۹۴.

همچنین، «اردوغان از هر خانواده ۳ بچه می‌خواهم» مندرج در سایت مشرق‌نیوز، مورخ ۱۳۹۱/۸/۱۰، کد خبری: ۱۶۷۵۲۶.

^۳ پایبندی نسبی به ارزش‌های جامعه مبدأ، عمدتاً از طریق «ابداع مجدد سنت» یعنی قرار دادن محتوای سنت در منطق اقتصادی مدرن از جمله صنعت فرهنگ است.

اشغالی و تلاش صهیونیست‌ها برای تغییر نسبت جمعیتی به نفع خود از مصادیق چنین رویکردی است. زندگی توأم با قناعت، مبارزه و سخت‌کوشی برای فلسطینیان و وعده رفاه، تسهیل مهاجرت‌پذیری و ممانعت از خروج جمعیت از الزامات چنین رویکردی برای صهیونیست‌ها به شمار می‌رود.^۱

۵- در برخی از جوامع، اقلیت‌های مذهبی، قومی و... با هدف تأثیرگذاری در جریان‌ات قدرت، اقدام به افزایش مولد می‌نمایند. کشور لبنان دارای چنین الگویی است.^۲ این مسئله در سایر بلاد اسلامی که در آن‌ها تنوع مذهبی، قومی، زبانی و... وجود دارد نیز به چشم می‌خورد. بدین ترتیب، گروه‌های تندروی و هابی دارای رشد جمعیتی بالا بوده و درگیر نوعی آمایش عقیدتی می‌باشند.^۳ گروه‌های سکولار و غرب‌زده نیز عمدتاً دارای رشد جمعیتی پایین و رفاه‌طلب بوده و درصدد تولید نیروهای انسانی تحصیلکرده و دارای مصرف فرهنگی مدرن برای اشغال مناصب و سطوح بالای سیاسی- اجتماعی هستند.

۶- در جوامع صنعتی، افزایش جمعیت با هدف تسهیل چرخه تولید و مصرف صورت می‌پذیرد. بنابراین، جذب مهاجران ثروتمند و اهل علم به

^۱ نگاه کنید به: مطالب مندرج در سایت «مرکز اطلاع‌رسانی فلسطین» به آدرس:

<http://www.palestine-persian.info/fa/default.aspx?xyz=U۱QqvK/۲BcOd/۲FFvpkgJUE۰۳N۲pZngd۲۹EpHfyHjIYZY۷YgtyWmHHyHX۳CPx۹kbEBuQc۱RC۰cPWCTt۳RZRghOerO/۲Fq۰wtznfUCL>

^۲ از سال ۱۹۳۲ تا به حال هیچ آمارگیری رسمی در لبنان انجام نشده‌است که حساسیت سیاسی در لبنان در مورد تعادل مذهبی را نشان می‌دهد. تخمین زده می‌شود که ۴۰ درصد مردم مسیحی، ۳۰ درصد مسلمان شیعه، ۲۵ درصد مسلمان سنی و ۵ درصد دروزی هستند.

^۳ به عنوان مثال، نگاه کنید به «افزایش جمعیت وهابیت» مندرج در شیعه‌نیوز، کد خبری: ۱۷۰۱۸.

عنوان تسهیل‌گران چرخه تولید و مصرف در درون مرزهای ملی و جذب مخالفین دولت‌های مستقل به عنوان تسهیل‌گران چرخه استعمار و وابستگی در بیرون از مرزهای ملی در دستور کار قرار می‌گیرد.^۱ همچنین، در چنین جوامعی با توجه به پایین و یا حتی منفی بودن رشد جمعیت و در معرض تهدید قرار گرفتن ملیت به واسطه حضور دو رگه‌ها، حفظ نژاد- از طرق مشروع یا نامشروع- از جایگاه خاصی برخوردار است.^۲ (فرید، ۱۳۸۳: ۳۳۶).

علاوه بر آنچه گفته شد، ادیان نیز در قبال افزایش جمعیت موضع خاصی دارند. دیدگاه اسلام پیرامون جمعیت را می‌بایست در آیات و روایات جستجو کرد. افتخار پیامبر اسلام (ص) بر سایر انبیای الهی در صحنه قیامت به دلیل تعدد پیروان دین خود، از روایات مشهور و آشنا برای همگان است.^۳ (شیخی،

^۱ به عنوان مثال، نگاه کنید به «روش‌های مهاجرت به کانادا» مندرج در آدرس:

http://www.westpass.ca/?page_id=۲۶

^۲ به عنوان مثال، نگاه کنید به:

- «مشوق‌های کشورهای جهان برای افزایش زاد و ولد» مندرج در سایت مشرق‌نیوز، مورخ ۱۳۹۱/۷/۲۴، کد خبری: ۱۶۱۸۹۵.

- «تشویق‌های اروپایی برای بچه‌دار شدن» مندرج در سایت مشرق‌نیوز، مورخ ۱۳۹۱/۵/۱۲، کد خبری: ۱۴۲۵۳۳.

^۳ قال الصادق (ع): ان رسول الله (ص) قال: تزوجوا فانی مکاثر بکم الأمم غداً یوم القیامه، حتی أن السقط یجی، مبطناً علی باب الجنّه فیقال له ادخل، فیقول، لا حتی یدخل أبوی؛ امام صادق (ع) می‌فرماید: پیامبر اکرم (ص) فرمود: ازدواج کنید تا من در فردای قیامت به کثرت شما افتخار کنم. در آن روز کودک سقط شده می‌آید و در کنار درب بهشت می‌ایستد و هنگامی که به او می‌گویند: داخل شو، کودک می‌گوید: تا والدینم وارد نشوند من داخل نمی‌شوم. همچنین امام صادق (ع) از پیامبر (ص) روایت می‌کند که حضرت فرمودند: اکثروا الولد اکثر بکم الامم غدا؛ فرزند را زیاد کنید، در فردای قیامت من به شما نسبت به دیگر امت‌ها به خود می‌بالم. (کافی، ج ۶، ص ۲). همچنین در جای دیگر می‌فرمایند: «تناکحوا تناسلوا تکثروا فانی اباهی بکم الامم یوم القیامه حتی بالسقط» یعنی «ازدواج کنید و تولید نسل داشته باشید و

۱۳۷۳: ۱۶۶). این منظر با رویکردهای رفاه‌محور تفاوت‌های جدی دارد. چرا که مقوله رفاه نیز از عوامل تأثیرگذار بر سیاست‌های جمعیتی می‌باشد. در این رویکرد، تأمین ملاک‌هایی نظیر تحصیل، بهداشت، مسکن، اشتغال، درآمد سرانه و... تعیین‌کننده نیاز یا عدم نیاز جامعه یا گروه‌های اجتماعی خاص به ازدیاد موالید می‌باشد. به عبارت دیگر، نظر رایج آنست که جوامع برخوردار از سطوح پایین رفاه، نیازمند کنترل جمعیت هستند و اقشار مرفه در هر جامعه‌ای از بیش‌ترین صلاحیت برای گسترش جمعیت برخوردارند^۱ (شیخی، ۱۳۷۳: ۹۷). البته این مسئله در دین مبین اسلام صورت دیگری دارد؛ از میان بردن نسل به دلیل ترس از فقر، امری مذموم^۲ و زندگی در رفاه مطلق سبب طغیان فرد و جامعه^۳ به شمار می‌رود^۴ (کتابی، ۱۳۷۷: ۵۲).

نقطه مقابل رویکرد اسلام (یعنی نگرش جهانی و دعوت همه ملت‌ها در همه سرزمین‌ها و اعصار به اسلام و صراط مستقیم، و تقوا به عنوان ملاک برتری) رویکرد «قومی یهودیت منحرف» است. در این راستا صهیونیست‌ها

فرزندان را افزایش دهید حتی اگر کودکی سقط شود، تا من در روز قیامت به شما بر امت‌های دیگر مباحثات کنم (کافی، ج ۵، صص ۳۳۳-۳۳۴).

^۱ به عنوان مثال، نگاه کنید به «مشوق‌های فرزندآوری برکدام دهک‌های درآمدی تأثیرگذارند؟» مندرج در سایت مشرق‌نیوز، کد خبری: ۱۶۸۹۱۷.

^۲ «و لا تقتلوا اولادکم خشیه املاق نحن نرزقهم و ایاکم ان قتلهم کان خطا کبیرا» فرزندانان را از ترس تنگدستی مکشید. ما آنها را و شما را روزی می‌دهیم. کشتن آنها خطای بزرگی است (سوره الاسراء، آیه ۳۱).

^۳ «ان الانسان لیطغی» ان راهُ الستغنی» هر آینه انسان اگر خود را بی‌نیاز ببیند، طغیان خواهد کرد (سوره علق، آیات ۶ و ۷).

^۴ البته ممکن است در جامعه‌ای علیرغم وجود شاخص‌های مناسب رفاهی، به دلیل گسترش فرهنگ بی‌مسئولیتی و لذت‌جویی، افراد تن به ازدواج (لذت جنسی مشروع و کنترل شده) و یا فرزندآوری (افزایش مسئولیت‌ها) ندهند.

معتقدند که جمعیت غیر یهود باید محدود و در خدمت تأمین خواسته‌ها و رفاه بنی اسرائیل به عنوان قوم برگزیده و فرزندان خدای یهود باشد.^۱

سیاست‌های جمعیتی پس از انقلاب اسلامی

در سال‌های اولیه پس از پیروزی انقلاب اسلامی، احساس شور و نشاط معنوی و گسترش عدالت در حوزه‌های بهداشت و درمان، آب، برق و... سبب گسترش سطح برخورداری مادی، توأم با کاهش شدید مرگ و میر نوزادان شد. این فرایند که افراد بتوانند بدون تهدید مرگ و میر نوزادان و در سایه عدالت مادی و معنوی نظام اسلامی، جمعیت خانواده خود را افزایش دهند و برای این گسترش از مزایایی نظیر کوپن یا زمین‌های اعطایی به خانواده‌های پرجمعیت و... برخوردار شوند، افزایش محسوس زاد و ولدها را به دنبال داشت (فرید، ۱۳۸۳: ۴۷-۴۶). این مسئله که در سال‌های بعد با پناه آوردن گروه‌های افغانی، عراقی و کویتی به جمهوری اسلامی نیز همراه شد، سبب رشد کم‌سابقه جمعیت و نگرانی مسئولان وقت گردید. بنابراین، تداوم چنین فرایندی در درازمدت مطلوب نبود. به عبارت دیگر، کاهش مرگ و میر نوزادان بعلاوه افزایش زاد و ولد، رشد جمعیت را به دنبال داشت اما این میزان رشد جمعیت با کمبودها و زیرساخت‌های معیوب به جای‌مانده از دوره پهلوی، جامعه را به سمت بحران می‌برد. از همین‌رو مسئولین نظام، شعار «تنظیم جمعیت» را در دستور کار قرار دادند.

این شعار به واسطه اعتماد توده‌های مردم به مسئولان نظام اسلامی، عدم مخالفت و فضا سازی روشنفکران (به دلیل وجود سابقه ذهنی در دولت

^۱ عنوان مثال، نگاه کنید به «چرا غرب برای ایران کاهش جمعیت را توصیه می‌کند» مندرج در سایت مشرق‌نیوز، مورخ ۱۳۹۱/۵/۵، کد خبری: ۱۳۵۰۰۲.

پهلوی و حمایت نهادهای بین‌المللی) و... به سرعت به اهداف مورد نظر دست یافت. اما پس از دستیابی به این نقطه، نه تنها متوقف نشد، بلکه به واسطه گسترش مدرک‌گرایی با شعار «تخصص‌گرایی»^۱، توسعه بی‌ضابطه دانشگاه آزاد^۲ و بعدها پیام نور، افزایش ظرفیت و تقاضای تحصیلات عالی بویژه در میان بانوان و... تغییر الگوهای ذهنی مرتبط با سبک زندگی^۳ را به دنبال داشت.^۴ مسائل متعدد دیگری از جمله آنچه در قالب مسئله «تهاجم فرهنگی»^۵ صورت‌بندی می‌شود، جامعه را به سمت سبک زندگی جدیدی رهنمون کرد که به عنوان مثال، آموزش زبان مکالمه انگلیسی به عنوان یک ارزش برتر

^۱ قرار دادن «تخصص» در برابر «تعهد» و دعوت «نخبگان کم‌تعهد یا بی‌تعهد» به عرصه‌های اجرایی از برنامه‌های کلیدی دولت سازندگی برای انجام یک مهندسی فرهنگی سریع و ویرانگر بود.

^۲ سخن گفتن درباره نقش دانشگاه آزاد در تغییر فضای عمومی شهرهای متوسط و کوچک و همچنین نقش دانشگاه پیام نور در توسعه بی‌ضابطه علوم انسانی غربی در جامعه ایران نیاز به مجال دیگری دارد.

^۳ سبک زندگی در این متن، در معنای عامیانه به کار رفته و نگارنده عامدانه به سبک زندگی (Life style) در ادبیات علوم اجتماعی بی‌توجه بوده است.

^۴ برای مشاهده بهره‌برداری برنامه اول توسعه از آموزش عمومی و عالی به عنوان یکی از عوامل مؤثر بر کاهش مولید نگاه کنید به: پیوست ۱ (وظایف دستگاه‌های اجرایی ذیربط در خصوص اعمال سیاست تحدید مولید)

^۵ برای مطالعه تفصیلی نگاه کنید به: اسماعیل نوده فراهانی (آذر ۱۳۹۰)، گزارش «ملاحظات سیاستگذاری فرهنگی نسل جوان»^۲. مفهوم «تهاجم فرهنگی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۲۰۷۶.

علمی و منزلتی^۱، گسترش استفاده از شبکه‌های ماهواره‌ای به عنوان نشانه تشخیص و آگاهی، آزاداندیشی و... بخشی از این عوامل به شمار می‌رود. تبدیل تلویحی شعار «تنظیم جمعیت» به «کنترل جمعیت» و سپس «کاهش جمعیت» مهمترین نشانه انحراف سیاست فوق است. این انحراف به واسطه جای‌گیری گفتمان «توسعه» و «رفاه» در پوشش شعار «سازندگی» در طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۶ وارد مرحله جدیدی شد.

«فرزند کمتر، زندگی بهتر»، «یکی خوبه، دوتا کافیه» و... شعارهایی بود که در دهه هفتاد در همه جا از جمله رسانه‌ها، تبلیغات کالاها، توصیه‌های بهداشتی مراکز درمانی و... به چشم می‌خورد. تعدادی از سیاست‌های جمعیتی که از آن زمان تاکنون به طور هماهنگ و به وسیله وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مختلف در کشور ما پیاده شده‌اند به شرح ذیل می‌باشند:

- جوانانی که قصد ازدواج دارند، پس از انجام آزمایش‌های لازم، موظف به شرکت در کلاس‌های تنظیم خانواده می‌باشند.
- درس تنظیم خانواده به مجموعه ضروریاتی که هر فرد دارای تحصیلات عالی باید بداند و به کار بندد، افزوده شد.
- عمل وازکتومی به طور رایگان انجام می‌شود.
- فرزند چهارم به بعد کوپن دریافت نمی‌کند^۲ و...

البته فعالیت‌هایی که تحت عنوان «توسعه فرهنگی» و «تعدیل اقتصادی» به وقوع پیوست نیز در این مسیر بسیار مؤثر واقع شد. ملموس‌ترین اثر این

^۱ برای مطالعه تفصیلی نگاه کنید به: اسماعیل نوده فراهانی و عباس مقامی (۱۳۹۱)، گزارش «ملاحظات سیاستگذاری آموزش زبان در کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۲۳۶۱.

^۲ نگاه کنید به: یادداشت «مسعود عالمی» تحت عنوان «آیا کنترل جمعیت در راستای منافع ملی است؟» مندرج در سایت رجانیوز، مورخ ۱۳۸۹/۴/۵، کد خبری: ۵۳۷۹۷.

سیاست‌ها ضرورت افزایش هر چه بیشتر وزن هزینه تحصیلات در سبد هزینه خانوار، افزایش سهم خانوار در تأمین هزینه‌های آموزشی^۱ و در نتیجه گسترش روزافزون هزینه فرزند (فرزندان) بود.

جامعه ما در حالی وارد دوره بعدی شد که نه تنها ساختارهای اجتماعی از تبدیل نسبی ثروت و قدرت به ارزش، تشدید احساس نابرابری اجتماعی، تردید نسبت به رفتار و اعمال مسئولان، احساس محرومیت، انحراف و فساد و... رنج می‌برد (رفیع‌پور، ۱۳۷۶: ۱۵۹-۱۷۱)، بلکه این ویژگی‌ها در سطوح فردی نیز تئوریزه شده و پیام‌آور ضرورت اصلاحات در ساختارهای نظام، متناسب با ارزش‌های سکولاریستی بودند. تداوم وضعیت فوق با شعار «توسعه به مثابه آزادی» در طی سال‌های ۱۳۷۶ تا ۱۳۸۴، جامعه را تا مرز بحران‌های جدی پیش برد. تبدیل اوقات فراغت فرزندان به امری پرهزینه، گسترش اختیار و مطالبه فرزندان در خانواده- که در زبان عامیانه به عنوان فرزندسالاری شناخته می‌شود- و... از دستاوردهای منفی این دوره است.^۲

چنانچه سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۳۶۵ را به عنوان سال‌های اوج باروری در جامعه پس از انقلاب به شمار آوریم، از سال ۱۳۷۴ تا ۱۳۸۴ بیشترین میزان نفرت، وارد دوره جوانی شده‌اند. مدیریت منابع انسانی و نحوه بهره‌مندی از نیروی جوانی جمعیت در این دوره به نحوی بود که برخی مسئولان، مهم‌ترین کارکرد افزایش سال‌های تحصیل بویژه تحصیلات عالی را به تأخیر انداختن تقاضای کار می‌پنداشتند که البته این رویه کمابیش همچنان ادامه دارد.

^۱ پیدایش مدارس غیرانتفاعی با هدف کسب انتفاع، تبدیل شهریه دانشگاه آزاد و مؤسسات کنکور به بخش ثابت گفتگوهای روزمره و... از نشانه‌های این تحول اجتماعی بزرگ است.

^۲ برای مطالعه تفصیلی نگاه کنید به: اسماعیل نوده فراهانی (آبان ۱۳۹۰)، گزارش «ملاحظات سیاستگذاری فرهنگی نسل جوان: ۱. مفهوم "شکاف نسل‌ها"»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: دفتر مطالعات فرهنگی، شماره مسلسل: ۱۲۰۴۲.

هنگامی که مدیریت کلان جامعه‌ای درباره نیروهای جوان خود، چنین سوءمدیریتی را به کار گیرد، بدیهی است که مردم نیز با بدبینی، تحولات را نظاره کرده و به سیاست‌های کنترل جمعیت تن دهند.

تبدیل رفاه‌طلبی و لذت‌جویی به یکی از ارزش‌های جامعه و هماهنگی این خواسته‌ها با شرایط اقتصادی و اجتماعی، شیوه زیست جدیدی را فراهم آورده است که اصلاح سیاست‌های جمعیتی را با دشواری‌های بسیاری همراه ساخته است. به همین جهت، تلاش‌های دولت نهم و دهم برای تغییر شعار جمعیتی با تأکیدات شخص رئیس‌جمهور- بدون توسل به ابزارهای تشویقی سنگین مادی- با توفیق چندانی همراه نشد.

علل عدم توفیق رویکرد اصلاحی دولت

عدم توفیق دولت طی سال‌های ۱۳۸۴ تاکنون در اصلاح رویکرد «کاهش جمعیت» را به مواردی نظیر طبیعی‌نمایی رویکرد غلط موجود بواسطه پایه‌های شبه‌علمی و نسخه‌های ترویجی نهادهای بین‌المللی، فضاسازی روشنفکران و جریان‌های فمینیستی و سکولار، سیاسی‌کاری مخالفان، غیر کارشناسی بودن جهت‌گیری دولت و... نسبت می‌دهند. اگرچه امروزه تحلیل‌های جمعیت‌شناختی تا حدود زیادی بر ادعاهای دولت صحه می‌گذارند^۱ و مسئولان کشور به تبعیت از مقام معظم رهبری، موضع مذکور را پذیرفته‌اند، اما درباره توفیق اصلاح سیاست‌های جمعیتی کنونی، تردیدهای جدی وجود دارد. بخش بزرگی از این تردیدها مربوط به اقناع مردم و نه نخبگان درون یا بیرون دولت است. به عبارت دیگر، از یک سو در

^۱ به عنوان مثال نگاه کنید به: «نگاه کنید به: «هرم سنی جمعیت کشور به سمت پیرشدن است»

مندرج در سایت رجانیوز، مورخ ۱۳۸۹/۷/۲۷، کد خبری: ۶۶۲۹۵.

هر حکومتی مهم‌ترین راه تحقق سیاست‌های مصوب، اقناع مردم است و از سوی دیگر، مهم‌ترین عامل توفیق سیاست‌های نظام اسلامی، تلاش و حرکت جهادی آحاد مردم است. بنابراین، سؤال اساسی این است که چه مشکلی در مسیر افزایش زاد و ولد، ذهن جامعه مسلمان ایران را به خود مشغول کرده که مانع اصلاح رویکرد پیشین است؟

مردم مسلمان ایران علیرغم تمایل قلبی به اصلاح رویکردهای ناصحیح در راستای حرکت نظام در مسیر تعالی، از اصلاح رویکرد پیشین بازمانده‌اند. علت این امر را می‌توان در مشکلات موجودی نظیر مسئله مسکن، اشتغال، ازدواج و... نسل جوان امروز دانست. جامعه ایرانی در حالی از همراهی با سیاست جدید، خودداری می‌کند که نسبت به تداوم یا وخیم‌تر شدن مشکلات کنونی در سال‌های آتی عمیقاً نگران است. و چگونه نگران نباشد، در حالی که زندگی در کلان‌شهرها بویژه تهران در شرایط نامطلوبی قرار دارد و علیرغم وجود شعار تمرکززدایی از سال‌های ۱۳۴۶-۱۳۴۵ تا به امروز نه تنها موفقیتی در این زمینه حاصل نشده است که لحظه به لحظه بر شدت مسائل افزوده می‌شود.

به عنوان مثال، همزمان با سیاست «افزایش جمعیت کشور»، سیاست «کاهش جمعیت پایتخت» نیز از سوی مسئولین در حال طرح و پیگیری است. برخی از سیاست‌های اعلام شده و در شرف تصویب به شرح ذیل است:

- کاهش ظرفیت پذیرش دانشجو در مقطع کارشناسی در تهران،
- انتقال سازمان‌ها، مؤسسه‌های آموزشی و پژوهشی،

- انتقال خانوارهای تحت پوشش بهزیستی و کمیته امداد و همچنین مراکز وابسته به این دو سازمان^۱،
- انتقال پایتخت، تفکیک پایتخت سیاسی، علمی و ...،
- کاهش حجم مهاجرت، تقویت مهاجرت معکوس مثلاً از طریق ایجاد اشتغال در شهرستان‌ها، توسعه زیرساخت‌ها و ...،
- کاهش دستگاه‌های دولتی و کارمندان در تهران با اولویت انتقال سازمان‌های پرمراجعه،
- انتقال شرکت‌ها و دستگاه‌هایی که محل اصلی فعالیت آنها در جای دیگری است؛ مثلاً شرکت‌های وابسته به کشتیرانی، شیلات، نفت و گاز و ...،
- کاهش مراجعه حضوری به دستگاه‌های دولتی از طریق گسترش خدمات دولت الکترونیک،
- در نظر گرفتن محدودیت‌ها و محرومیت‌هایی برای شهروندان و دستگاه‌های مستقر در تهران مثلاً ممنوعیت استخدام در تهران یا عدم صدور مجوز ساخت و ساز برای دستگاه‌های اداری در تهران و ...،
- شناسایی ۱۶ پادگان بزرگ ارتش و سپاه در تهران جهت خروج،
- ممنوعیت توسعه بیمارستانی در تهران،
- تعیین مهلت برای نقل مکان ۴۵ کارخانه بزرگ به خارج از تهران،
- ممنوعیت صدور اجازه استقرار واحدهای صنعتی در محدوده تهران،
- جلوگیری از واگذاری زمین دولتی برای ساخت و سازهای مسکونی در داخل شهر تهران،

^۱ نگاه کنید به: مصاحبه «عبدالعلی تاجی» معاون حقوقی معاونت توسعه مدیریت و منابع انسانی رییس‌جمهور، تحت عنوان «۳ برنامه کاهش جمعیت پایتخت» مندرج در سایت رجانویز، مورخ ۱۳۹۱/۴/۵، کد خبری: ۱۳۰۰۱۹.

- انتقال برخی مشاغل و اماکن به بیرون شهر تهران مانند انتقال تمامی بنگاه‌ها و نمایشگاه‌های خودرو، نمایشگاه‌های فرش، انبارهای کالا و ...،
 - واقعی ساختن هزینه زندگی در تهران و شهرستان‌ها از طریق هدفمندی یارانه‌ها؛ به عنوان عامل رونق در شهرستان‌ها و مانع بهره‌مندی بیشتر تهرانی‌ها و در نتیجه جلوگیری از مهاجرت^۱ و...
- بنابر آنچه گفته شد، جامعه ایران با گزاره‌های متناقضی مواجه است:

۱- جمعیت ایران باید افزایش یابد،

۲- جمعیت پایتخت باید کاهش یابد،

۳- سیاست تمرکززدایی توفیقی نداشته است.

به این موارد، گزارشاتی را بیفزایید که به راست یا به دروغ مدعی هستند: «دولت به وعده‌های خود در قبال کارمندان خارج شده از تهران پای‌بند نبوده است»^۲. و این سؤال «چه کسانی باید از تهران خارج شوند؟». با این تفاسیر، علت سرگردانی مردم در پیشبرد سیاست‌های نظام، قابل فهم و نیازمند چاره‌اندیشی است.

بی‌توجهی به دیگر سیاستگذاری‌های مرتبط با مقوله جمعیت

سیاست‌های موجود در یک جامعه بر یکدیگر و از جمله بر سیاست جمعیت اثرگذارند. یکی از مشهودترین این موارد، تأثیر و تأثرات سیاست آموزش

^۱ نگاه کنید به: مصاحبه «مرتضی تمدن» استاندار تهران با ایسنا تحت عنوان «۲۷ پروژه برای نجات پایتخت از تمرکز جمعیتی»، مندرج در سایت رجانیوز، مورخ ۱۳۸۹/۱۱/۲۹، کد خبری: ۷۹۴۳۰.

^۲ به عنوان مثال نگاه کنید به: «شعار آرمانی خروج کارکنان دولت از تهران تا اجرای ناموفق آن؛ تمسخر مردم با وعده‌ی انتقال از تهران» مندرج در سایت خبری تحلیلی صراط، مورخ ۱۳۸۹/۵/۹، کد خبری: ۸۴۸۴.

عالی بر مقوله جمعیت است که از جهات مختلف، تأثیرات قابل توجهی دارد. به عنوان مثال، همبستگی بالایی میان نوع و میزان تحصیلات، نوع و محل مناسب اشتغال، نوع و مکان مطلوب سکونت و... وجود دارد. هر چه تحصیلات آکادمیک گسترش بیشتری یابد، تقاضای مشاغل کارمندی و دولتی افزایش یافته و سکونت در شهرها با تأکید بر کلان‌شهرها و بالاخص پایتخت فزونی خواهد یافت که این امر، تراکم جمعیت در برخی مناطق، افزایش هزینه‌ها و کاهش آسایش اجتماعی و آرامش فردی را به دنبال خواهد داشت.^۱ این مسئله نیز به نوبه خود به افزایش بیماری‌های عصبی، استرس‌های زندگی، افزایش خشونت و پرخاشگری، کاهش سلامت و گسترش بیماری‌های قلبی و عروقی منتهی خواهد شد.

مثال دیگر در این رابطه، تأثیر سیاست‌های اقتصادی بر مقوله جمعیت است. تقریباً همگان بر صحت این گزاره‌ها توافق دارند:

۱- ارزش افزوده ساخت و ساز، واردات کالاهای لوکس، خرید و فروش سکه و ارز و... در نسبت با تولید صنعتی و کشاورزی نامتعارف است.

۲- بخش خدمات در نسبت با تولید صنعتی و کشاورزی ارزش افزوده بالاتر و مشکلات کمتری دارد.

۳- فعالیت اقتصادی غیردولتی در کلان‌شهرها در نسبت با همان فعالیت اقتصادی در سایر شهرستانها ارزش افزوده بالاتر و مشکلات کمتری دارد.

۴- ارتقاء اداری-سیاسی فعالیت دولتی در کلان‌شهرها در نسبت با همان فعالیت در سایر شهرستانها سرعت بیشتری دارد (مهدوی، ۱۳۷۳: ۵۹-۵۷).

^۱ نگاه کنید به: آلوین تافلر (۱۳۸۹)، موج سوم، ترجمه شهیندخت خوارزمی، تهران، فرهنگ نشر نو، چاپ نوزدهم.

با این اوصاف، رشد بالای جمعیت در تهران و کلان‌شهرها و رشد پایین و گاهاً منفی جمعیت در روستاهای دوردست، امری طبیعی و منطقی به نظر می‌رسد.^۱ به عبارت دیگر، از یک سو، تراکم پایین جمعیت در مناطق مرزنشین و ناامنی در مناطق دوردست و از سوی دیگر، بحران انسانی و نارضایتی ناشی از تجمع جمعیتی در مناطق مرکزی و کلان‌شهرها به وقوع خواهد پیوست.

همچنین، می‌دانیم که تحولات باروری و مهاجرت دو طریق عمده تحولات جمعیتی در جهان به شمار می‌آید. بنابراین، اصلاح سیاست‌های مهاجرتی به عنوان یکی دیگر از راه‌های افزایش جمعیت در جهان مطرح است. اما مهاجرت در کشورهای غیرصنعتی، به عنوان راهی برای افزایش جمعیت، چندان امر رایج و توصیه‌شده‌ای به شمار نمی‌رود. چرا که نیروهای مهاجر به کشورهای غیرصنعتی، عمدتاً دارای سطح تحصیلی، درآمد و ثروت محدود و یا حتی ناچیزی هستند. بالطبع این موضوع، در ایران نیز توافق نظری درباره سیاست مهاجرت وجود ندارد. به عنوان مثال، بخشی از فعالان اقتصادی، کارشناسان و مردم، مهاجران افغانی را اشغال‌کننده فرصت‌های شغلی دارای مهارت پایین می‌دانند^۲ و بخشی دیگر، مهاجران افغان را انجام‌دهنده مشاغل پست و بر زمین مانده قلمداد می‌کنند. اما آنچه قابل انکار نیست، نداشتن سیاست مدون در این حوزه است. چرا که مهاجران قانونی و

^۱ نگاه کنید به: «کم جمعیت‌ترین روستای ایران با دو خانوار در سبزواری قرار دارد» مندرج در سایت رجانیوز، مورخ ۱۳۸۹/۷/۱۶، کد خبری: ۶۴۸۷۲.

^۲ این عده معتقدند خروج کارگران افغانی از ایران، سبب افزایش تقاضای نیروی کار داخلی و در نتیجه افزایش (یا واقعی شدن) دستمزد این مشاغل خواهد شد که این امر به نوبه خود سبب تمایل کارگران ایرانی به انجام این مشاغل خواهد شد. البته مخالفان این رویکرد، افزایش دستمزد کارگران را عامل فشار به تولید داخلی می‌دانند.

غیرقانونی افغان، نه به دلیل سیاست‌گذاری مهاجرتی ایران بلکه به دلیل مشکلات کشور خود، راه مهاجرات را در پیش گرفته‌اند.

سیاست مدون مهاجرتی درباره مهاجرت ایرانیان به سایر جوامع نیز وجود ندارد. بالطبع، توافق نظری در این مورد نیز دیده نمی‌شود. به عبارت دیگر، به دلیل نداشتن برنامه مدون، امکان استفاده از ظرفیت مهاجران ایرانی در سایر کشورها و جهت‌دهی به فعالیت‌های آنان نیز مورد غفلت جدی قرار دارد. این در حالی است که گشودن باب سیاست‌گذاری مهاجرت- اعم از سیاست مهاجرپذیری و سیاست مهاجرفرستی- از ضرورت‌های تحقق آرمان‌های انقلاب اسلامی در جهان معاصر است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

رجوع به منابع جمعیت‌شناسی متداول آکادمیک روشن می‌کند که علم جمعیت‌شناسی نسبت به دو مسأله توجه آشکاری از خود نشان نمی‌دهد: ۱- سیاست‌گذاری‌های کلان اقتصادی- اجتماعی ۲- سیاست‌گذاری‌های کلان تمدنی؛ یعنی همان دو مقوله‌ای که در قالب «برخی رویکردهای موجود در سیاست‌گذاری افزایش جمعیت» تا حدودی درباره آن سخن گفته شد. به عبارت دیگر، علم جمعیت‌شناسی کمتر درباره اقتضائات غیرعلنی و پیش‌فرض‌های پنهان تمدن غربی در سیاست‌گذاری جمعیت سخن می‌گوید و به کلی فرض‌های دیگری از جمله مفروضات تأسیس تمدن دیگری از جمله تمدن اسلامی را نادیده می‌گذارد.

همچنین، مروری بر تحولات سیاست‌گذاری جمعیت پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران نشان می‌دهد که برنامه‌ریزان ابتدا به دنبال کسب مجوز شرعی «کنترل باروری» و سپس بررسی نسبت جمعیت با اقتضائات اقتصادی- اجتماعی رفتند. در شرایط کنونی نیز سیاست جمعیتی‌ای باید مدنظر قرار

گیرد که در خدمت حفظ موقعیت برتر جمعیتی و ارتقاء وضعیت کنونی جمهوری اسلامی باشد؛ مرحله‌ای که ایران امروز در آستانه آن قرار دارد. در این فرآیند، جایگاه مذهب از «رویکردی غیرمنطقی که باید بدون ایجاد مقاومت کنارگذاشته شود» (۱۳۳۵-۱۳۵۷) به «جایگاه صادرکننده جواز شرعی برای پیشگیری از باروری فردی» و سپس به «جایگاه صادرکننده جواز مصلحتی کنترل جمعیت برای حفظ جامعه اسلامی» (۱۳۵۸-۱۳۹۰) و سرانجام به «جایگاه صادرکننده جواز حکمتی برای ساخت جامعه اسلامی پیشرو» (۱۳۹۰ به بعد) ارتقاء یافته است.

بنابراین، تفاوت نگاه جمعیتی جمهوری اسلامی نسبت به دیگر کشورهای جهان در این مقوله، به غلبه نگاه دینی کلان و استراتژیک برمی‌گردد که رهبر معظم انقلاب نیز بدان اشاره داشته‌اند. به عبارت دیگر، گزاره‌ای که معتقد است دین با تنظیم خانواده مخالفتی ندارد، یک حکم فقهی- فردی است؛ اما سیاست‌گذاری در جامعه اسلامی نیازمند حکم فقهی- اجتماعی (حکومتی) است که باید بر اساس عزت، حکمت و مصلحت جمهوری اسلامی تعیین گردد.^۱

از این منظر، اصلاح سیاست «کنترل جمعیت» خصوصاً در دهه «پیشرفت و عدالت» اهمیت ویژه‌ای دارد. در این چارچوب هر آنچه با «عدالت» یعنی «قرار گرفتن هر چیز در جای خود»، منافات دارد، مانع شکوفایی، تعالی و پیشرفت انسان و جامعه انقلابی است.^۲ بنابراین، با عنایت به رویکردهای موجود در

^۱ در این حالت، چنانچه ولی فقیه تشخیص دهد که گسترش جمعیت، اولویت نظام اسلامی است، باید زمینه‌های فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی لازم برای تحقق این امر، فراهم گردد. اگر چه همچنان دین با تنظیم خانواده در سطح فردی مخالفتی ندارد.

^۲ حوزه «عدالت» نیز در این منطق، متناسب با رویکرد انقلاب اسلامی، جامع بوده و در سطح فردی روابط میان «انسان و خود»، «انسان و خدا»، «انسان و هم‌نوع»، «انسان و محیط

سیاستگذاری جمعیت، سیاستگذاری مطلوب جمعیت در ایران، مستلزم تبیین چشم‌انداز مورد نیاز در جهت اهداف نظام جمهوری اسلامی از جمله در راستای ایجاد تمدن اسلامی است. به عبارت دیگر، قبل از هر اقدامی باید به این سئوالات پاسخ دهیم که:

۱- چگونه شرایط کنونی جامعه ایران- با همه نقاط قوت و ضعف آن- پدید آمده است؟ (مربوط به نقد و بررسی سیاستگذاری‌های پیشین)

۲- چگونه می‌توان شرایط کنونی را بهبود بخشید؟ (مربوط به اصلاح سیاستگذاری‌های کنونی در قبال نسل کنونی)

۳- سیاستگذاری‌های فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی، سیاسی مناسب نسل آتی چگونه باید باشد؟ (مربوط به تبیین سیاستگذاری‌های آتی با توجه به تجارب قبلی)

۴- نسل آتی باید دارای چه ویژگی‌ها و توانمندی‌هایی باشد؟ (مربوط به نسل آتی یا فرزندان)

۵- چگونه می‌توان نسل آتی با ویژگی‌های مورد نظر را تربیت کرد؟ (مربوط به نظام تربیتی، خانواده و حاکمیت)

۶- چه کسانی، به چه دلایلی، با چه اهدافی باید اقدام به ازدیاد نسل نمایند؟ (مربوط به نسل فعلی یا والدین)

در این چارچوب ازدیاد موالید می‌بایست:

۱- با الویت تربیت نسلی متقی (به عنوان مبنای کیفی جمعیت)

۲- تأمین نیروی انسانی مورد نیاز در بخش‌های مختلف اقتصادی (آمایش اقتصادی)

زیست» و... را در بر می‌گیرد. در سطح اجتماعی نیز «جامعه و خود»، «جامعه و خدا»، «جامعه و هموع»، «جامعه و محیط زیست» و... ابعاد حوزه «عدالت» را می‌سازند.

۳- متناسب با رعایت نسبت‌های جغرافیایی (آمایش جغرافیایی) باشد.
بالطبع، مجموع موارد سه گانه فوق، سطحی از «امنیت»، «سلامت معنوی»،
«آرامش روحی» و «برخورداري مادی» را نوید خواهد داد.

فصل دوم

راه‌های افزایش جمعیت در ایران (با تأکید بر مسئله تمرکززدایی)

مقدمه

رشد جمعیت در ایران سیر نزولی دارد و از ۳/۹ درصد در سال ۱۳۶۵ به ۱/۶ درصد در سال ۱۳۸۵ و ۱/۳ درصد در سال ۱۳۹۰ رسیده است. همچنین، میزان باروری کل^۱ برای هر زن در کل کشور از حدود ۶/۳ فرزند در سال ۱۳۶۵ به ۱/۸ فرزند در سال ۱۳۸۵ و ۱/۶ فرزند برای هر مادر در سال ۱۳۹۰ کاهش یافته است.^۲ تداوم وضعیت کنونی تبعات بسیاری از جمله پیری جمعیت، کاهش جمعیت در سن فعالیت اقتصادی، تضعیف نیروی دفاعی کشور و... را در سال‌های آتی به دنبال خواهد داشت.

مهم‌ترین راه حل افزایش جمعیت، افزایش فرزندآوری است. پیش شرط اولیه فرزندآوری نیز تشکیل خانواده است. تأخیر در تشکیل خانواده سبب کاهش فرصت فرزندآوری برای زنان (محدودیت جسمی) و کاهش زمینه روحی و فکری زوجین برای فرزندآوری می‌شود. تأخیر در تشکیل خانواده و ازدواج را نیز می‌توان به دلایلی نظیر افزایش میزان تحصیلات [بویژه تحصیلات عالی] مردان و زنان، تأخیر در اشتغال [عمدتاً مردان به دلیل نقش نان‌آوری] و... نسبت داد. این دو عامل از یکدیگر جدا نیستند، چرا که نوع، میزان و سطح تحصیلات در نوع، میزان و سطح اشتغال مورد انتظار و حتی محل سکونت فرد مؤثر است. و البته افزایش سطح تحصیلات زنان تا حدودی سبب افزایش اشتغال زنان و کاهش مطلوبیت فرزندآوری برای ایشان می‌شود.

^۱ تعداد بچه‌های زنده‌ای که هر زن در طول دوره باروری خود به دنیا می‌آورد.

^۲ نگاه کنید به: گزیده نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۹۰

علاوه بر این، افزایش سن ازدواج سبب بروز آسیب‌های دیگری از جمله افزایش آمار طلاق، افزایش سطح انتظارات زوجین از یکدیگر و... می‌شود که به طریق دیگری عامل کاهش رشد جمعیت است.

عامل مؤثر دیگر بر فرزندآوری، مشکلاتی است که عمدتاً به شهرنشینی [بویژه کلان‌شهرها] نسبت داده می‌شود. هزینه‌های سرسام‌آور زندگی شهری از جمله اجاره مسکن، افزایش هزینه‌های روحی و جسمی به دلایلی نظیر آلودگی هوا، استرس‌های زندگی روزمره، خستگی‌های ناشی از ساعات طولانی کار و تردد در ترافیک‌های سنگین، افزایش بیماری‌های قلبی و ریوی و... انگیزه‌های زندگی در فرد را نیز کاهش می‌دهد چه رسد به پذیرش مسئولیت فرزندآوری و فرزندپروری. بسیاری از افراد از تهیه یک سرپناه کوچک ناتوان هستند و احتمالاً در یک آپارتمان ۴۰ تا ۵۰ متری داشتن فرزند کار دشواری است چه رسد به دو یا سه یا تعداد بیشتری فرزند.

به این طومار می‌توان موارد دیگری از جمله افزایش هزینه فرزندان را افزود. همانطور که والدین سال‌های جوانی خود را به امید دستیابی به موفقیت‌های شغلی صرف تحصیلات و آموختن مهارت‌های مختلف کرده‌اند، ضروری می‌بینند هر چه بیشتر فرزندان خود را آماده کنند تا در آینده هم شأن خانواده را حفظ کنند و هم به موفقیت‌های چشمگیر و قله‌هایی که والدین از رسیدن به آن محروم مانده‌اند، دست یابند. افزایش هزینه فرزندان که در افواه عمومی به فرزندسالاری تعبیر می‌شود، بیش از آن که انجام امور طبق میل فرزند باشد، وادار کردن فرزند به انجام امور مطابق میل والدین است. فرستادن فرزندان به انواع و اقسام کلاس‌ها و آموزشگاه‌ها با تطمیع و تهدید از آن جهت است که در آینده مزد زحمات خود و والدین را قدر بدانند و به موقعیت‌های اجتماعی- اقتصادی درخشانی برسند. از این

روی والدین تمام هم و غم خود را صرف تربیت یک یا دو فرزند می‌کنند و دیگر پول و اراده‌ای برای خوشبخت کردن فرزند یا فرزندان دیگر [و حتی گاهی خودشان] باقی نمی‌ماند.^۱ عده‌ای نام این رفتار را ایثار می‌گذارند و عده دیگر قربانی کردن خود؛ پس گروه دوم هرگز به سراغ فرزندآوری و فرزندپروری و چه بسا ازدواج هم نمی‌روند و به خوشگذرانی و بی‌مسئولیتی مشغول می‌شوند.

در فضایی که هزینه‌ها بسیار و توقعات از زندگی فراوان است، کار کردن زنان ارزش می‌شود و مادری که با خانه‌داری همبستگی زیادی دارد، از رونق می‌افتد و والدین برای تأمین هزینه زندگی از کلاس‌های فوق برنامه گرفته تا سفر سالیانه خارجی خود تمام سال را کار می‌کنند و همان یک یا دو فرزند را نیز از وجود پدر و مادر محروم می‌سازند.

پیش از آن که بتوان درباره افزایش زاد و ولد راهکاری ارائه کرد باید به این سؤال پاسخ داد که چرا امروزه خانواده ایرانی با چنین مشکلاتی دست و پنجه نرم می‌کند و نه تنها تمایلی به فرزندآوری ندارد، بلکه حتی نمی‌تواند از زندگی خود لذت ببرد و پرخاشگری و اعتراض به همه چیز و همه کس بخشی از جامعه او شده است؟

ریشه بخش قابل توجهی از این مسائل در «نظام اجتماعی- اقتصادی جامعه» ما نهفته است؛ نظامی که در گذر زمان تمرکزگرایی در حال تبدیل به صفت ذاتی آن می‌باشد. بنابراین راه برون رفت از این شرایط و از جمله افزایش جمعیت منوط به تغییر این شرایط است. به عبارت دیگر، بدون تغییر نظام اجتماعی- اقتصادی کنونی نه تنها افزایش جمعیت با دستور و یا

^۱ شعار این نگرش، ارجح دانستن کیفیت فرزند بر کمیت آن است.

بوسیله مشوق‌های کوچک و مقطعی ممکن نیست بلکه کاری اشتباه و گناهی نابخشودنی است. نگاهی به نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۹۰ نشان می‌دهد ۱۶/۱ درصد جمعیت کشور در سال ۱۳۸۵ در استان تهران- به عنوان پر جمعیت‌ترین استان کشور- ساکن بوده‌اند و این میزان در سال ۱۳۹۰ به ۱۶/۲ درصد رسیده است. در حالی که در سال ۱۳۹۰ تنها ۰/۷ درصد جمعیت کشور در استان ایلام- به عنوان کم جمعیت‌ترین استان کشور- ساکن بوده‌اند.^۱

آسیب‌های سکونت ۱۶/۲ درصد جمعیت کشور در استان تهران با حدود ۹۲/۸ درصد شهرنشین هنگامی آشکار می‌شود که بدانیم این استان تنها ۰/۸ درصد مساحت کشور را اشغال کرده است و بطور متوسط در هر کیلومتر مربع آن ۸۹۰ نفر ساکن هستند. در نقطه مقابل، تراکم جمعیت (نفر در کیلومتر) در استان یزد ۸ در استان خراسان جنوبی ۷ و در سمنان ۶ است. به عبارت دیگر، استان‌های یزد، خراسان جنوبی و سمنان به ترتیب با اشغال ۷/۹، ۵/۹ و ۶ درصد مساحت کشور ۱/۴، ۰/۹ و ۰/۸ درصد جمعیت کشور را در خود جای داده‌اند. عدم توازن شدید در توزیع جمعیت کشور در نقشه ذیل قابل مشاهده است.^۲

^۱ نگاه کنید به: گزیده نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۹۰

^۲ البته در این جا با مقیاس استان از جمله پیرامون استان تهران بحث شد اما این به معنای نبود شهرهای بزرگ در کشور نیست. شهرهایی نظیر مشهد (با حدود ۳ میلیون و ۷۰ هزار نفر جمعیت)، اصفهان (با حدود ۲ میلیون ۱۷۰ هزار نفر جمعیت)، کرج (با حدود ۲ میلیون و ۲۵ هزار نفر جمعیت)، شیراز (با حدود ۱ میلیون و ۷۰۰ هزار نفر جمعیت)، تبریز (با حدود ۱ میلیون ۶۹۵ هزار نفر جمعیت)، اهواز (با حدود ۱ میلیون و ۳۹۵ هزار نفر جمعیت)، قم (با حدود ۱ میلیون و ۱۵۰ هزار نفر جمعیت) و کرمانشاه (با حدود ۱ میلیون و ۳۱ هزار نفر جمعیت) به نوعی کلانشهرهای دارای بیش از یک میلیون نفر جمعیت کشور هستند. بنابراین، این شهرها نیز تا حدودی از مشکلاتی نظیر آنچه در شهر تهران (با حدود ۸ میلیون و ۲۹۰ هزار نفر جمعیت) وجود دارد، بی‌نصیب نیستند. اما باید عنایت داشت که کلانشهرهای قم و کرج و شهرهای متوسطی مانند قزوین (با حدود ۵۶۷ هزار نفر جمعیت)،

تراکم نسبی جمعیت به تفکیک استان در سال ۱۳۹۰ (نفر در کیلومتر مربع)



منبع: گزیده نتایج سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۹۰

و مجموعه شهری استان تهران (ورامین، اسلامشهر، شهریار، بهارستان، ری، ملارد، رباط کریم، قدس، پاکدشت، پیشوا، دماوند، فیروزکوه، شمیرانات با حدود ۳ میلیون و ۱۳۰ هزار نفر جمعیت) در تعامل نزدیک با این شهر قرار دارند. این مسئله که عمدتاً در زندگی روزمره شهروندان قابل لمس بوده به نحوی است که برخی شهروندان آمار اعلامی جمعیت شهر تهران (۸ میلیون) را دروغ می‌پندارند و در افواه عمومی جمعیت تهران تا ۱۵ میلیون نفر نیز تصور می‌شود.

نکته دیگر این که ممکن است عده‌ای - با استناد به سرشماری سال ۱۳۹۰ - مدعی شوند از رشد مهاجرت به تهران کاسته شده و این به معنای افول تمرکزگرایی در کشور است. این عده می‌گویند: «در حالی که طبق برآوردهای آماری صورت گرفته، درصد متوسط رشد سالانه جمعیت کل کشور در طول پنج سال (۱۳۸۵-۱۳۹۰) برابر با ۱/۲۹ درصد بوده، این رقم در استان تهران به ۱/۴۴ درصد رسیده که نسبت به دوره سرشماری قبلی کاهش ملموسی نشان می‌دهد؛ چرا که این رقم در خلال سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۷۵ در استان تهران برابر با ۲/۳۹ درصد بوده است.» این گزاره غلط نیست اما اولاً همچنان رشد جمعیت در تهران بیش از سایر نقاط کشور است و ثانیاً بر اساس نتایج سرشماری سال ۹۰ استان البرز با ۳/۰۴ درصد بالاترین رشد جمعیت را در بین استان‌های کشور داشته است. طبیعی است رشد جمعیت استان البرز متأثر از رشد جمعیت استان تهران بوده و شهرستان کرج به علت مجاورت با شهرستان تهران سرریز جمعیت آن را به خود جذب کرده است.

بنابراین، تمرکز شدید جمعیت که مهمترین عامل آن تمرکز فعالیت اقتصادی در ایران و در بسیاری از کشورهای غیرصنعتی است مسبب بروز چنین وضعیت سکونت است؛ وضعیتی که لاجرم عدم تمایل به فرزندآوری را در پی خواهد داشت.^۱ بازتاب این امر در بحث جمعیت را می‌توان چنین خلاصه کرد:

در حالی که رشد جمعیت کل کشور در حال کاهش است، جمعیت تهران و کلانشهرهای دیگر در حال افزایش است. بنابراین حاکمیت با یک بحران دو بعدی مواجه است؛ از یکسو باید جمعیت کل کشور را افزایش دهد و از سوی دیگر باید جمعیت پایتخت و سایر کلانشهرها را کاهش دهد. این دو بعد که در واقع دو روی یک سکه است، ناشی از سیطره تمرکزگرایی است و تا تمرکزگرایی اصلاح نشود، مسئله جمعیت بطور اساسی اصلاح نمی‌شود و هر گونه تلاش برای افزایش جمعیت به شکست منتهی خواهد شد. اما تمرکزگرایی چگونه ایجاد می‌شود؟

علل وقوع تمرکز:

برای شناخت تأثیر تمرکزگرایی بر تحولات جمعیتی باید عوامل تأثیرگذار بر آن را شناسایی کرد؛ عللی که به دو دسته بیرونی و درونی تقسیم می‌شوند:

^۱ باید توجه داشت که تمایل به فرزندآوری تنها در آن دسته از جوامع جهان سومی بالاست که تمرکزگرایی در آنها شدت ندارد. به عنوان مثال، علیرغم وجود شهرهای بزرگ و متراکم در هند، سه چهارم از جمعیت آن در مناطق روستایی و کمتر از ۱۱ درصد در شهرهای بزرگ زندگی می‌کنند. به همین جهت پیش‌بینی می‌شود که هند تا سال ۲۰۳۰ به پرجمعیت‌ترین کشور جهان تبدیل شود.

الف) علل بیرونی مسبب تمرکز

تردیدی وجود ندارد که عامل بیرونی مسبب تمرکز، آشنایی کشورهای غیرصنعتی با تجدد و تلاش در جهت دستیابی به توسعه است. به همین جهت، تمرکز شدید جمعیت در یک یا چند شهر که عمدتاً شامل پایتخت و چند کلانشهر دیگر می‌شود، یکی از ویژگی‌های شهرنشینی در اکثر کشورهای جهان سومی است.^۱ آنچه محل مباحثه است، تأثیر تمرکز جمعیت در تحقق یا عدم تحقق فرآیند توسعه در جهان سوم است. به عبارت دیگر، در این رابطه دو دیدگاه وجود دارد: ۱- تمرکز؛ اجتناب‌ناپذیر، مفید و در جهت تحقق توسعه است. ۲- تمرکز؛ مضر، تأمین‌کننده منافع نظام جهانی سرمایه‌داری و مانع توسعه است.

^۱ یافته‌های تحقیقاتی سال‌های پیش نیز نشان می‌داد که در دهه‌های آتی بحران شهری از جمله حادثترین مسایل جهان سوم محسوب خواهد شد. در این رابطه لایت (۱۹۸۳: Light) با بررسی روند تحولات جمعیتی و جریان شهری شدن جهان سوم نتیجه گرفت که در سال ۲۰۰۰ از هر ده شهری که بزرگترین شهرهای جهان خواهند بود، هشت شهر به دنیای توسعه‌نیافته تعلق خواهد داشت» (پیران، ۱۳۶۸ ج: ۳۴) پیش‌بینی‌ای که به زودی تحقق یافت. «در این رابطه تعیین تأثیر مهاجرت در پیدایش و گسترش شهرهای مقدم و مسلط از یکسو و اثر افزایش طبیعی جمعیت ساکن در اینگونه شهرها از سوی دیگر، از جمله مهم‌ترین مباحث محسوب می‌شود [...] از اینرو یکی از حیطه‌های پژوهشی که نیازمند بررسی موردی است مشخص کردن وزن این دو عامل (افزایش طبیعی جمعیت در کنار مهاجرت از سایر نقاط) در بازتولید حالت تقدم و تسلط یک، دو یا چند شهر در شبکه شهری کشورهای مختلف جهان سوم است. امری که در چارچوب شرایط ایران نیز نیازمند بررسی‌های جدی، دقیق و مستند است» (پیران، د ۱۳۶۸: ۳۴-۳۵).

۱- نوسازی

اگرچه سکونت در کلانشهرهای جهان سومی مسائل و چالش‌های فراوانی دارد اما برخی معتقدند چنین فضای متراکم و متمرکزی امری اجتناب‌ناپذیر و حتی مفید است. این گروه با استناد به توسعه سریع شهرنشینی در کشورهای صنعتی طی سال‌های ۱۸۰۰ تا ۱۹۰۰ میلادی، توسعه سریع و متراکم کلان‌شهرها را مقارن با توسعه صنعتی و از این‌رو لازم می‌دانند.^۱

این دیدگاه وضع موجود را اجتناب‌ناپذیر و ضروری می‌داند و معتقد است «ارتباط جهان سوم با سرمایه‌داری، فرایند امروزی شدن و توسعه را به جریان می‌اندازد و بر کنار از مشکلات ناشی از نفس مدرن شدن و توسعه، سبب می‌گردد تا شهرها با سرعتی چشمگیرتر عناصر روند توسعه به سبک و سیاق غرب را جذب کنند» (پیران، د ۱۳۶۸: ۳۵).

اما تجربه نشان می‌دهد که اولاً توسعه متمرکز شهرنشینی در جهان سوم بسیار شدیدتر از جوامع صنعتی است و به عنوان مثال فرایندی را که شهر

^۱ این دیدگاه مربوط به پیروان مکتبی است - عمدتاً در قرن نوزده و اوایل قرن بیستم - که تصور می‌کردند جوامع صنعتی مدرن به سمت تکامل حرکت می‌کنند و کشورهای غیرصنعتی لاجرم باید همان راه کشورهای اروپای غربی را برای رسیدن به توسعه، تکامل و خوشبختی طی کنند (ازکیا، ۱۳۷۰: ۳۴-۳۵). از مکتب تکاملی توسعه، دیدگاه‌های دیگری تحت عنوان نظریه مراحل رشد و نظریه‌های نوسازی نیز انشعاب کرده‌اند. در این رویکرد، جوامع به دو دسته سنتی و مدرن طبقه‌بندی شده و فرض بر این است که حرکت همه جوامع به سمت غربی شدن امری حتمی است (همان: ۳۸). نهایتاً دیدگاه‌های مارکسیستی نیز مبتنی بر همین منظر تکامل‌گرایانه، جهان را تفسیر می‌نمایند با این تفاوت که جوامع را حد فاصل فئودالی و سرمایه‌داری قرار می‌دهند و حرکت از کمون اولیه به ثانویه را اجتناب‌ناپذیر می‌دانند (همان: ۴۷).

لندن طی یک صد سال تجربه کرده است، شهر تهران در کمتر از پنجاه سال پشت سر گذاشته است.^۱ ثانیاً توسعه سریع کلانشهرهای جهان سومی به هیچ وجه با توسعه صنعتی همراه نبوده است.^۲ به دلیل وجود چنین شواهدی، امروزه موافقان ایجاد شهرهای متمرکز در جهان سوم (دیدگاه نوسازی) تنها به ارائه دلایل متعدد برای عدم تحقق توسعه صنعتی در جوامع جهان سومی اکتفا نموده‌اند؛ دلایلی که چندان قانع کننده به نظر نمی‌رسد.

به عبارت دیگر، فرایند ارتباط جهان سوم با سرمایه‌داری در مراحل اولیه بر میزان مرگ‌ومیر اثر گذاشته و امید به زندگی را بالا می‌برد، لیکن از نرخ

^۱ نگاه کنید به: گیدنز؛ آنتونی، (۱۳۸۴)، جامعه‌شناسی، ترجمه منوچهر صبوری، تهران: نشر نی، چاپ چهاردهم، صص ۶۲۱-۶۲۲

^۲ ممکن است گفته شود کلانشهرها در برخی کشورهای صنعتی غربی نیز وجود دارند و علیرغم برخی مشکلات سکونت در آن‌ها در مسیر رشد اقتصادی جامعه خود نیز مفید و تأثیرگذار هستند، تفاوت این کلانشهرها با کلانشهرهای جهان سومی چیست؟ برای درک بهتر گسترش شهرنشینی در جوامع صنعتی و تمایزات آن با گسترش شهرنشینی در جوامع غیرصنعتی باید به تحولات شهرنشینی در کشورهای صنعتی توجه داشت. از فرآیند گسترش شهرنشینی در جوامع توسعه‌یافته دو نکته قابل استخراج است: «نخست آن که تمرکز شهری فوق‌العاده نظام سرمایه‌داری در مراحل اولیه علیرغم مشکلات شهری چون فقر و بدمسکنی و رواج آسیب‌های اجتماعی از طریق توسعه اقتصادی متکی به تولید ثروت (در آغاز از طریق تجارت و بعداً به برکت صنعت) توجیه می‌شد و مطلوب تلقی می‌گشت. به بیان دیگر، رشد و توسعه اقتصادی و انباشت بی‌وقفه ثروت، نظام سرمایه‌داری را به داشتن کلان‌شهرها قادر می‌ساخت. دوم آن که پس از گذشت مراحل اولیه، مراکز عظیم شهری موجب گسترش شهرنشینی به سایر نقاط شدند و وظایف پیش‌آهنگ شهرگرایی را ایفا کردند و در نتیجه سلسله مراتب شهری هماهنگ با رشد و توسعه اقتصادی پدید آمد که ثمره آن ارتباط همگون رتبه و اندازه شهری بود» (پیران، ب ۱۳۶۸: ۴۶) اما در جهان سوم شکل‌گیری کلانشهرها بر اساس توسعه بخش خدمات داخلی و مصرف درآمدهای حاصل از فروش مواد خام است که تنها به گسترش مصرف بی‌رویه بدون تولید منجر می‌شود.

رشد طبیعی جمعیت نمی‌کاست. لذا فاصله دائماً در حال گسترش بین سطح برخورداری شهر و روستا؛ افزایش شدید جمعیت شهرنشین و مهاجرت لجام گسیخته از سایر مناطق را قهری می‌ساخت. در این رابطه فشارهای جمعیتی و فقر در روستا و کمی امکانات اشتغال و زمینه محدود کار و تولید بعنوان نیروی دافع، جمعیت روستایی را دفع می‌کند و از سوی دیگر امکانات و فرصت‌های شغلی شهر بعنوان نیروی جاذبه، روستائیان را بخود می‌خواند. «در این میان هرچه امکانات و فرصت‌های زندگی در مکانی بیشتر باشد سیل مهاجران بیشتری را بخود اختصاص می‌دهد و از آنجا که شهرهای مقدم و مسلط در این زمینه بر سایر شهرها برتری دارند، شمار بیشتری به سوی آن‌ها روان می‌شوند و در نتیجه حالت تقدم و تسلط یک، دو یا چند شهر، مانند دوری باطل هردم تقویت می‌گردد» (همان). بنابراین فرآیند فوق، بیش از آن‌که به توسعه اقتصادی منجر شود به تمرکز جمعیت و جذب منابع ملی منتهی خواهد شد.

بنابراین، اشکال اساسی دیدگاه‌هایی که کلانشهرهایی نظیر تهران را اجتناب‌ناپذیر می‌دانند در نادیده گرفتن رابطه نابرابر بین جهان پیشرفته و عقب‌نگاه‌داشته شده و جستجوی عامل تمرکز صرفاً در درون جوامع جهان سومی است و این حقیقت مورد غفلت قرار می‌گیرد که پیدایش شهرهای مقدم و مسلط در جهان سوم مانند تهران بدون توجه به روابط دو جهان مسلط و زیر سلطه و کارکردهای مثبت چنین شهرهایی برای جهان پیشرفته، غیر قابل توضیح است و این دقیقاً نقطه شروع دیدگاه دیگر یعنی دیدگاه وابستگی یا اقتصاد سیاسی است (همان).

۲- وابستگی به اقتصاد جهانی

بر خلاف رویکرد نخست در این دیدگاه ایجاد کلانشهرهای متمرکز و متراکم نتیجه ناخواسته وابستگی به اقتصاد جهانی است. از این منظر، هنگامی که کشورهای جهان سومی از طریق صادرات مواد خام وارد اقتصاد جهانی می‌شوند، نظام اقتصادی- اجتماعی آن‌ها دچار دگرگونی‌های وسیعی می‌شود. به عنوان مثال، تا پیش از ورود ایران به نظام اقتصاد جهانی- به واسطه اکتشاف و استخراج نفت- دولت مرکزی دارای نظام اداری کوچکی بود که به وسیله مالیات‌های ارسالی از ولایات مختلف کشور اداره می‌شد. بدین سان، تولیدات محلی و بویژه محصولات کشاورزی سراسر کشور در معادلات اقتصادی دولت مرکزی اهمیت فراوانی داشت. این در حالیست که پس از اکتشاف و صدور نفت خام، دولت مرکزی ایران درآمد قابل توجهی را خارج از نظام اقتصادی- اجتماعی کشور بدست آورد. و تدریجاً از اهمیت اقتصادی ولایات مختلف کاسته شد تا آنجاییکه امروزه نقاط مختلف کشور پهناور ایران برای جذب مساعدت‌های مالی دولت مرکزی به رقابت با یکدیگر مشغول هستند.^۱

^۱ «طرفداران دیدگاه وابستگی بر این باورند که فرایند ادغام اقتصاد کشورهای جهان سوم در اقتصاد آزاد جهانی و نفوذ سرمایه‌داری صنعتی غرب، تغییر ساختاری بنیادینی به حساب می‌آید که شرایط تولید در جهان سوم را از اساس دگرگون ساخته، سبب جابجایی عظیم جمعیت و تمرکز آن در نقاط شهری معدود می‌شود و محرک اساسی مهاجرت از روستا به شهرهای مسلط و مقدم تلقی می‌گردد. لذا مسأله را باید فراتر از بحث‌های متداول در زمینه دافعه‌های روستا و جاذبه‌های شهر مورد بررسی قرار داد. بلکه فعال شدن دافعه‌های روستا و شهرهای کوچک و جاذبه‌های شهرهای مقدم و مسلط نه علت، بلکه خود معلول ادغام اقتصاد جهان سوم در اقتصاد آزاد جهانی و نفوذ سرمایه‌داری آنهم در شرایط

در چنین فضایی که درآمدهای حاصل از خامفروشی به خزانه کشور واریز می‌شود، منافع و عواید از مرکز به سوی سایر کلان‌شهرها و سپس شهرهای میانی و کوچک و سرانجام روستاها جریان می‌یابد. بنابراین، بیشترین منافع در چنین اقتصادی نصیب کسانی می‌شود که به مرکز نزدیک‌تر باشند^۱. به عبارت دیگر اقتصاد نفتی منجر به تجمع رده‌های مختلف

نابرابر و استعماری بشمار می‌رود که از علائق سیاسی و اقتصادی شرکت‌های فراملیتی نشأت می‌گیرد» (پیران، د ۱۳۶۸: ۳۶).

سؤال کلیدی که در اینجا مطرح می‌شود این است: ساز و کار تأثیرگذاری سرمایه‌داری در سایر جوامع چیست؟ به عبارت دیگر چگونه سرمایه‌داری منطق خود را بر مناسبات جهانی حاکم می‌سازد؟ «نظام سرمایه‌داری جهانی به علت منطق درونی و نیروی محرکه خود که همان انباشت برای انباشت دائمی است، هرگز نمی‌تواند به حصار خاصی محدود شود و محدوده جغرافیایی معینی را برگزیند. نظام سرمایه‌داری به سوی جهان‌شمولی و توسعه نفس‌گیر در تمامی لحظات و بر تمامی زمینه‌های ممکن زندگی گام برمی‌دارد و اگر رشد نکند می‌میرد... (لذا به جهان سوم وارد می‌شود) و جهان سومی‌ها باید مصرف فرآورده‌های کارخانه‌های عظیم غربی را بیاموزند و «مدرن» شوند و سرتا به پای غربی بنمایند... مصرف فرآورده‌های غربی و بعدها سرهم‌بندی آن‌ها در جوامع (جهان سوم) به سهولت امکان‌پذیر نیست و لذا برای ادغام چنین جوامعی به عنوان زائده و وسیله رشد نظام غربی، تغییرات همه‌جانبه در تمامی اجزاء ساخت اجتماعی، کار و اندیشه آدمیان... الزامی می‌شود. بر این اساس طرح‌های توسعه برون‌زای جهان موسوم به جهان سوم در دستور قرار گرفته و به عمل در می‌آید و مدرن شدن، امروزین شدن، توسعه، صنعتی شدن و... نام می‌گیرد» (پیران، الف ۱۳۶۷: ۴۳).

^۱ به همین نسبت که بیشترین شاغلان اداری سطح بالای دولتی و خصوصی (مشاغل یقه‌سفیدی) در کلان‌شهرها و بالأخص پایتخت متمرکز هستند؛ بهترین و با کیفیت‌ترین خدمات نیز در چنین شهرهایی مستقر می‌شود. بهترین آموزشگاه‌ها، بهترین رستوران‌ها، بهترین شهربازی‌ها، بهترین بوتیک‌ها... و حتی بهترین نانوائی‌ها در این شهرها متمرکز می‌شوند چرا که بیشترین حجم افراد دارای تمکن مالی که حاضرند برای خدمات بهتر مبالغ بیشتری را بپردازند، در این شهرها سکونت دارند.

اداری دولتی و شاغلان بخش خدمات در کلان‌شهرهای جهان سومی خواهد شد.

البته کار به همین‌جا خاتمه نمی‌یابد بلکه بهترین استعدادهای تحصیلی، ورزشی، تجاری و... ابتدا از سراسر کشور به سمت پایتخت و چند کلان‌شهر دیگر حرکت می‌کنند و بخشی از آن‌ها نیز از کلان‌شهرهای جهان سومی به سوی کشورهای صنعتی و بالأخص شهرهای جهانی نظیر لندن، پاریس، نیویورک و... روان می‌شوند. به همین جهت است که برخی اندیشمندان معتقدند کلان‌شهرهای جهان سومی عامل انتقال نیروی انسانی، ظرفیت‌های علمی و فکری، سرمایه‌های مادی و حتی فیزیکی از کشورهای در حال توسعه به کشورهای صنعتی هستند.

در این چارچوب، تمرکز شهری در جهان سوم با مفاهیم «بزرگ‌سری» یا «تقدم و تسلط شهری» شناخته می‌شود. این وضعیت به محصول خروجی فرآیندی اطلاق می‌شود که «به علت تمایل ذاتی نظام سرمایه‌داری^۱ در جهت تمرکز فرایند تولید از یکسو و ناتوانی زیرساختی کشورهای موسوم به جهان سوم در جذب غیر متمرکز الگوی مصرف سرمایه‌دارانه از سوی دیگر، تمرکز جمعیت و امکانات در یک، دو و حد اکثر چند شهر به وقوع می‌پیوندد و در نتیجه حالت تقدم و تسلط تک شهری یا دو شهری رخ می‌دهد به نحوی که مرکز اداری- سیاسی کشورهای عقب‌مانده و حد اکثر یک یا دو شهر دیگر در هر کشور، بر کل شبکه شهری تسلط پیدا کرده، حالت بزرگ‌سری

^۱ Capitalism

(ماکروسفالی) در نظام شهری پدید می‌آید که گویای تمرکز فضایی ناهمگون بخش سوم اقتصاد (خدمات) در این‌گونه کشورهاست^۱ (پیران، د ۱۳۶۸: ۳۴).

در نتیجه‌ی این فرآیند یک یا چند شهر از جمله پایتخت و چند کلانشهر دیگر «به ایستگاه‌های اصلی انتقال ثروت ملی به خارج و جذب و همه‌گیر ساختن الگوی مصرف سرمایه‌دارانه (البته بدون تولید و صرفاً از طریق مصرف منابع محدود و تمام شدنی) تبدیل می‌شوند و قهراً بخش اعظم منابع داخلی را به خود اختصاص می‌دهند. از این‌روی همه روزه و از بام تا شام، خیل عظیمی به سوی چنین مراکزی روان می‌شوند تا در آن‌ها مأوا گیرند و به سپاه توزیع فراورده‌های تولید شده در خارج یا حد اکثر سرهم‌بندی (مونتاز) داخل، بپیوندند و هر دم بر مشکلات موجود بیافزایند و بدون آنکه بخواهند یا حتی بدانند، عقب نگاهداشته‌شدگی را بازتولید کنند» (همان) و در نتیجه شهرهایی پدید آورند که نه تنها پیشاهنگ توسعه محسوب نمی‌شوند بلکه مانع اصلی چنین فرایندی به‌شمار می‌آیند.^۲

^۱ در چنین شرایطی «انبوه روستائیان و جمعیت شهرهای کوچک و متوسط و دور و نزدیک به امید کفی نان و شبنی سیر و آرام و کاری سهل و ساده بسوی کلان‌شهر مادر یا قطب اصلی مکانی- فضایی توسعه برون‌زا روان می‌شوند و پس از لختی درنگ در شهر و چشم و گوش باز کردن هم‌ولایتی گرسنه، خسته و درمانده و بیقرار را از درآمد بالای قابل انتظار در شهرهای از خودبیگانه و بی‌هویت حتی از طریق زباله‌گردی باخبر می‌سازند و نیک می‌دانند که زندگی کنونی آنان صدها بار از آنچه که پشت سر گذارده‌اند، بهتر است و در دل خویش از ساده‌لوحی آنانی که با اشاره به دشت و دمن، کوه و چمن، آب و زمین و حیوان از برگشت آن‌ها سخن می‌گویند، شگفت‌زده می‌شوند» (پیران، ب ۱۳۶۸: ۴۸-۴۹).

^۲ کلانشهرهای جهان سومی کانون تمرکز جمعیت و فعالیت به شمار می‌آیند چرا که «با پیدایش کلانشهرهای جهان سومی، بخش اعظم امکانات ملی به آن‌ها تعلق می‌گیرد و با تمرکز امکانات ملی، جمعیت بیشتری بسوی آن‌ها سرازیر می‌شوند و با ورود جمعیت انبوه،

فرآیند یاد شده از آن جهت که به ائتلاف منابع محدود هر کشور و به آرایش ناهمگون جمعیت و سرزمین و بالاخره تخریب محیط زیست منتهی می‌شود، فرآیندی بیمارگونه و آسیب‌شناختی به حساب می‌آید که توقف هرچه سریعتر آن ضرورت دارد.

بنابراین، در این رویکرد، پیدایش کلانشهرهای جهان سومی را نه تنها نشانه جریان یافتن فرایند توسعه در جهان سوم نمی‌دانند، بلکه شکل‌گیری چنین شهرهایی را علامت بارز وابستگی تلقی می‌کنند و معتقدند که وابستگی اقتصادی در چارچوب نظام جهانی، یعنی وابستگی منعکس در داد و ستد، سرمایه‌گذاری و حتی کمک‌های خارجی، توسعه درون‌زای کشورهای فرودست در نظام جهانی اقتصاد را به مخاطره انداخته و در حقیقت تعلیق به محال می‌سازد. لذا می‌توان ظهور کلانشهرهای غول‌پیکر و گسترش بعدی

باز هم امکانات بیشتری به اجبار به چنین شهرهایی اختصاص داده می‌شود که باز هم جاذب جمعیت بیشتری خواهد بود. به همین دلیل، برعکس باور متداول، فقط فقرای روستاها و شهرهای کوچک به کلانشهرها سرازیر نمی‌شوند، بلکه علاوه بر انبوه تهیدستان، موفق‌ترین گروه‌های روستایی و صاحب‌کاران شهرهای کوچکتر نیز در جهت استفاده از امکانات بیشتر به این مناطق روی می‌آورند» که نتیجه قهری آن تمرکز هر چه بیشتر است. کلانشهرهای جهان سومی محل تبلور و عینیت یافتن محرک‌هایی است که براساس نیازهای نظام سلطه جهانی در جهان سوم یا حاشیه جهان فعال شده‌اند. در این زمینه داگلاس (Douglass: ۱۹۸۳) معتقد است که تجاری شدن اقتصاد [جهان سوم] و ظهور دولت‌های بوروکراتیک، عوامل اصلی در جریان ادغام اقتصادهای عقب مانده در نظام جهانی سرمایه‌داری است که به نابرابری‌های اجتماعی و توسعه نامتوازن و ناهمگون مکانی منجر می‌شود و شهرهایی که بیش از همه از تجاری شدن اقتصاد و ظهور دولت‌های بوروکراتیک بهره می‌گیرند، به شهرهای بزرگ و پرتراکم بدل می‌شوند. لذا نخبگان حاکم غربگرا، علائق اقتصادی نظام جهانی سلطه و دولت بوروکراتیک، مسئول ظهور چنین شهرهایی به حساب می‌آیند» (پیران، د ۱۳۶۸: ۳۶).

آن‌ها را شاخص عقب نگاهداشته شدگی به حساب آورد. از این منظر، فقدان رشد اقتصادی با معنا، نابرابری شدید درآمد و لذا فاصله عظیم طبقاتی، شهری شدن شتابان و ناهمگون و بالاخره پیدایش کلانشهرهای پرازدحام و جمعیت‌های متمرکز، از وابستگی جهان سوم یا جوامع حاشیه‌ای به جوامع صنعتی سرمایه‌داری، خاصه در عصر شرکت‌های چندملیتی، نشأت می‌گیرد و لذا چاره همه این پدیده‌های نامطلوب و آسیب‌شناختی در قطع وابستگی نهفته است که طبعاً حاکمیت افراد جامعه بر سرنوشت ملی خود را نیز به دنبال خواهد داشت (پیران، د ۱۳۶۸: ۳۶-۳۷).

البته عبارات فوق به معنای دشمنی با شهرنشینی نیست بلکه هدف توجه به این مسئله است که به صرف مفید بودن گسترش شهرنشینی و یا کارکردهای بین‌المللی برخی کلان‌شهرهای غربی نمی‌توان، توسعه بی‌ضابطه شهر را توجیه و یا تجویز نمود. بر اساس آنچه که عنوان شد باید تأکید کرد که رشد شهرها و سرازیر شدن مازاد جمعیت روستایی به شهرها امری گریزناپذیر است و حتی در قالب توسعه درون‌زا نیز احتمالاً باز هم شهرها مرکز ثقل فعالیت‌ها خواهند بود و توسعه درون‌زا با بازگرداندن افراد به روستاها تحقق نمی‌یابد. پس مسأله در شهر فی‌نفسه نهفته نیست بلکه در نوع شهری است که توسعه برون‌زا خلق می‌کند^۱ (پیران، ب ۱۳۶۸: ۴۸).

علیرغم قدرت تبیین این دیدگاه، اشکال اساسی آن در تکیه تمام عیار بر عوامل خارجی و نشأت گرفته از نظام سرمایه‌داری بین‌المللی نهفته است. از

^۱ «عدم توجه به این امر مهم منشأ ضدیت با کلان‌شهرها چه در دنیای توسعه‌یافته سرمایه‌داری و چه در جهان زیر سلطه محسوب می‌شود. همه از زیادی جمعیت شهرها می‌نالند و مایلند که «دیگران» به شهر وارد نشوند و در آن رحل اقامت نیفکنند و یا باز هم «دیگران» از شهر خارج شوند تا شهرها پالایش یابند.» (پیران، ب ۱۳۶۸: ۴۷)

اینروی در تحلیل نهایی به خصایص ساختاری کشورهای جهان سوم و روند تحولات تاریخی آنها بهای لازم داده نمی‌شود و مشخص نمی‌گردد که تأثیر شرایط تاریخی- ساختاری کشورهای جهان سومی در ایجاد و تداوم وابستگی تا به چه میزان است^۱ (ازکیا، ۱۳۷۰: ۶۰-۶۴).

۲- علل درونی مسبب تمرکز

شاید بتوان علل درونی بسیاری را برای تمرکز برشمرد از جمله مهاجران عموماً دسترسی به امکانات بیشتر یا زمینه‌های مساعد پیشرفت را عامل مهاجرت و تمرکز در نقاط برخوردار می‌دانند. اما این علل غالباً خود معلول نظام اقتصادی- اجتماعی هستند. از این جهت، گسترش بی‌ضابطه نظام آموزش عالی از مهم‌ترین علل تمرکز در ایران به شمار آمده و تأثیر چشمگیری در گسترش تمرکز دارد. چرا که یکی از اولین تبعات افزایش تحصیلات، افزایش مهاجرت است. خصوصیات جمعیتی مهاجرین نشان می‌دهد که مهاجرین شهری در ایران عمدتاً مردان جوان ۱۵ تا ۳۰ ساله و زنان جوان ۱۸ تا ۲۰ هستند یعنی گروهی که در سنین جوانی قرار دارند و

^۱ نکته مهم درباره این دیدگاه آن است که بر خلاف تصور برخی که صرفاً نفت را عامل عدم توسعه‌یافتگی و شکل‌گیری اقتصاد دولتی و رانتی می‌دانند، نظام سرمایه‌داری جهانی از هیچ مزیتی چشم‌پوشی نمی‌کند و تنها تفاوت مزیت‌های برجسته مانند نفت با مزیت‌های کم‌اهمیت‌تر مانند چای، قهوه، نیشکر، طلا، زغال سنگ، مس و... میزان برخورداری از منافع خام‌فروشی است. به عبارت دیگر، مهم‌ترین تفاوت بسیاری از کشورهای ثروتمند با کشورهای فقیر منطقه خاورمیانه، برخورداری از نفت است. بنابراین، این که جامعه‌ای نتواند از منابع خود به درستی بهره‌برداری کند، دلیل نفی اصل نعمت نیست، بلکه مشکل اساسی، الگوهای توسعه برون‌زا و وابستگی فکری- فرهنگی به غرب است که مانع بهره‌برداری صحیح از منابع و بسنده نمودن به موقعیت تعیین شده برای کشورها در نظام تقسیم کار ناعادلانه جهانی است.

آسانترین راه ساخت آینده (تحرک صعودی) خود را ادامه تحصیل می‌دانند. البته مسئله مهاجرت مردان اندکی متفاوت است و مردان صرفاً برای کار نیز مهاجرت می‌کنند، اما با توجه به فرهنگ حاکم بر جامعه ایرانی، زنان عمدتاً از طریق قبولی در دانشگاه، اولین فرصت مهاجرت تحصیلی را به دست می‌آورند.

از سوی دیگر، خصوصیات آموزشی مهاجرین نشان می‌دهد که یکی از یافته‌های سازگار در برنامه‌ریزی‌های مهاجرت از روستا به شهر، همبستگی مستقیم بین کسب آموزش و مهاجرت است. به نظر می‌رسد که رابطه روشنی بین سطح کامل‌شده تحصیل و میل به مهاجرت وجود داشته باشد. به عبارت دیگر، با فرض این که کلیه عوامل دیگر برابر باشد آنان که تحصیلات بالاتری دارند نسبت به افراد با تحصیلات پایین‌تر، احتمال بیشتری دارد که مهاجرت کنند (تودارو، ۱۳۶۶: ۳۹۱-۳۹۲). نگاهی به سطح تحصیلی ساکنان روستاهای کشور به خوبی این امر را اثبات خواهد کرد.

به این ترتیب نیروهای جوان در سن کار- پس از پایان تحصیلات عمومی- با هدف کسب آموزش عالی به کلان‌شهرها عازم می‌شوند و پس از کسب تحصیلات عالی، با هدف کار متناسب با تحصیلات خود در شهرها ماندگار می‌شوند. از این رو آموزش بی‌ضابطه از یکسو زمینه‌ساز مهاجرت داخلی گسترده و از سوی دیگر، زمینه‌ساز اخلاص در توسعه روستایی است، چرا که روستاها و شهرهای کوچک را از نیروی انسانی توانمند تهی می‌سازد.^۱

^۱ مطالعات متعدد درباره مهاجرت در کشورهای مختلف رابطه مستقیمی را بین سطح آموزش فرد و گرایش وی به مهاجرت به کلان‌شهرها و بالاخص پایتخت نشان می‌دهد. اساساً، برای افرادی که سطح آموزش بالاتری دارند، اختلاف درآمد بین مناطق شهری و

همچنین، آموزش بی‌ضابطه زمینه‌ساز اخلال در توسعه شهری نیز هست. چرا که مهاجرت داخلی آهنگ رشد متقاضیان مشاغل شهری را نسبت به رشد جمعیت شهری، که خود در سطح بی‌سابقه‌ای به لحاظ تاریخی قرار دارد، به نحو نامتناسبی افزایش می‌دهد. دلیل این امر نسبت بالای جوانان تحصیل‌کرده‌ایست که بر جریان مهاجرت تفوق یافته‌اند. حضور این افراد موجب تورم رشد عرضه نیروی کار شهری می‌شود (همان: ۳۸۲). در حالی که کمبود و سالخوردگی نیروی کار روستایی را به دنبال می‌آورد.^۱

روی دیگر مهاجرت جوانان به کلانشهرها اشتغال و تشکیل خانواده در همان کلانشهرها است که چنانچه توأم با ازدواج با یک هم‌شهری یا مهاجر دیگری شود، شخص دیگری را نیز ماندگار می‌کند و البته در همان کلانشهر به زاد و ولد خواهد پرداخت. بنابراین با مهاجرت یک فرد تحصیل‌کرده، یک خانواده ساکن کلانشهر می‌شود.^۲ البته در ایران، دولت ضمن تهی ساختن

روستایی و نیز احتمال به دست آوردن شغل در بخش جدید زیاده‌تر از افرادی است که سطح آموزش پایین‌تری دارند (تودارو، ۱۳۶۶: ۵۱۱).

^۱ البته مهاجرت صرفاً به نیروهای تحصیل‌کرده محدود نیست بلکه سرمایه‌داری همه استعدادها حتی نیروهای یدی را به تمرکز دعوت می‌کند. به گفته تودارو «یکی از نتایج مهم فرایند سریع شهرنشینی، رشد عرضه متقاضیان مشاغل شهری است. در نتیجه در بسیاری از کشورهای در حال توسعه عرضه کارگران از تقاضا برای آنان بسیار بیش‌تر است و نتیجه آن نرخ بسیار بالای بیکاری و کم‌کاری در مناطق شهری است» (تودارو، ۱۳۶۶: ۳۷۸).
^۲ علت این امر آشکار است، به عنوان مثال، تعداد دانشجویانی که برای ادامه تحصیل در رشته روزنامه‌نگاری به کلانشهر تهران آمده و فارغ‌التحصیل می‌شوند با تعداد نشریات محلی هیچ تناسبی ندارد. همچنین رشد یک روزنامه‌نگار محلی به هیچ وجه با سرعت رشد و ارتقاء یک روزنامه‌نگار ساکن در کلانشهری نظیر تهران قابل مقایسه نیست. مردم در بسیاری از شهرهای کوچک و روستاها کسانی را به نمایندگی خود برمی‌گزینند که آن‌ها را در رسانه ملی تماشا کرده‌اند و مطالب آن‌ها را در جراید ملی خوانده‌اند و تصاویر آن‌ها را

روستاها از نیروهای مستعد با توجه عدالت آموزشی، خدمات و امکانات رفاهی مناسبی را نیز با توجه عدالت خدماتی به روستاها عرضه می‌نماید، اما عرضه امکانات و خدمات در فقدان درآمد و چرخش مالی سبب گسترش به هم خوردن تعادل هزینه و درآمد نیز خواهد شد. به همین سبب است که پایتخت‌نشینان بیشترین بهره‌مندی را از امکانات و خدمات موجود در نواحی خوش آب و هوای روستاها و شهرستان‌ها تجربه می‌نمایند و هر چه بیشتر ساکنان بومی را از شکاف طبقاتی موجود مطلع و رنجیده‌خاطر می‌سازند.

با فرض اینکه سطح پایین بیکاری شهری (به ویژه در میان تحصیلکرده‌ها) و توزیع متناسب جمعیت در سرزمین، هدف‌های مهم خط مشی دولت‌های جهان سوم است، موضوع اساسی این است که آیا گسترش کمی سریع نظام آموزش رسمی مشکل دوگانه تسریع مهاجرت داخلی و تمرکز وسیع جمعیت را تخفیف می‌دهد و یا تشدید می‌کند؟ به نظر می‌رسد شواهد و نظریه هر دو نشان می‌دهند که با توجه به منابع محدود دولتی،

در کنار شخصیت‌های ملی دیده‌اند و... به همین منوال کدام پزشک، کدام طراح شهری، کدام موسیقی‌دان، کدام بازیگر سینما و... به شهر کوچک و روستای خود باز می‌گردد؟ چگونه از طریق دادن سهمیه به مناطق محروم، آن مناطق توسعه می‌یابند؟!

مهم‌ترین عامل چنین نقیصه‌ای آن است که ما به اقتصاد علم بی‌توجه هستیم و تصور می‌کنیم که ادامه تحصیل صرفاً برای کسب علم است و البته سهم زیادی هم در تربیت افراد دارد. در حالی که اولاً علم جدید، علم معاش است و ارزش ذاتی ندارد. ثانیاً برتر دانستن تربیت مدرن بر تربیت سنتی - که دارای ریشه‌های عمیق دینی است - ناشی از سوءتفاهم و خودبرتربینی مدرک‌داران است. ثالثاً جدا ساختن فرد از خانواده و رها کردن وی در شهر یا سپردن تربیت او به دانشگاه امر عاقلانه‌ای به نظر نمی‌رسد. رابعاً اگر همه مردم ایران دارای مدرک تحصیلی لیسانس بشوند ولی دارای شغل مناسب نباشند و بسیاری از فعالیت‌های مورد نیاز بدون متصدی بماند، جامعه دچار فروپاشی خواهد شد.

گسترش کمی بیش از حد دانشگاه‌ها برای دوره‌های بالاتر از تحصیلات عمومی، نامطلوب و غیر عاقلانه است.^۱

نکته دیگر این که بی‌توجهی به اقتصاد آموزش، زمینه‌ساز مهاجرت بین‌المللی نیروهای تحصیلکرده و بهره‌مندی کشورهای صنعتی مهاجرپذیر از هزینه‌های انجام شده توسط کشورهای غیرصنعتی و حتی فقیر خواهد شد؛ پدیده‌ای که از آن تحت عنوان فرار مغزها یاد می‌شود.^۲ افزایش بی‌ضابطه فارغ‌التحصیلان سبب دشواری ساماندهی به نیروهای مستعدتر و جهت‌دهی به پژوهش‌ها در جهت تأمین نیازهای کشور خواهد شد. این امر

^۱ همچنین باید عنایت داشت که هر نوع گسترش سریع نظام آموزش عمومی رسمی فشار شدیدی بر خانواده و زنان وارد خواهد کرد. برخی دلایل این امر عبارتند از: ۱- افزایش سطح انتظارات زنان تحصیلکرده که خصوصاً در رشته‌های کمتر پولساز (نظیر علوم انسانی) به طور چشمگیری از مردان پیش افتاده‌اند، سبب مشکلات ازدواج و تشکیل خانواده و به هم خوردن مسئله کفویت خواهد شد. ۲- اشغال برخی فرصت‌های شغلی با دستمزدهای پایین‌تر از حد واقعی توسط زنان سبب کاهش توان مالی مردان برای تشکیل خانواده و یا ضرورت اشتغال زوجین (برای افزایش سطح درآمد خانواده) خواهد شد. ۳- فرصت‌های ازدواج برای زنان روستایی و شهرستانی که پسران مستعد شهر یا روستایشان مهاجرت نموده‌اند، کاهش یافته و تعداد ازدواج‌های ناموفق در آن مناطق (به دلیل مضیقه ازدواج) افزایش خواهد یافت. ۴- کاهش نرخ مولید و مشکلات ناشی از ازدحام جمعیت در کلان‌شهرها به علاوه کاهش جمعیت در مناطق روستایی و شهرستان‌ها سبب نابسامانی پراکندگی جمعیت در سرزمین خواهد شد و...

^۲ بنابراین، علاوه بر مسئله تسلط کشورهای ثروتمند بر جریان انتقال و توسعه بین‌المللی تکنولوژی مادی و دانش‌های نظری، مسئله مهاجرت بین‌المللی نیروی انسانی تحصیلکرده از کشورهای فقیر به کشورهای ثروتمند نیز مطرح است. این امر به ویژه در مورد دانشمندان، مهندسين، دانشگاهیان و پزشکان^۲ صادق است. هزاران نفر از این افراد در موسسات آموزش عالی کشور مادر با هزینه اجتماعی قابل توجهی تحصیل کرده‌اند، ولی تخصص خود را در راه رشد اقتصادی کشورهای مرفه قرار می‌دهند (تودارو، ۱۳۶۶: ۵۱۶).

نیز سبب وابستگی فکری- فرهنگی نیروهای تحصیلکرده به کشورهای مهاجرپذیر از یکسو و جهت یافتن تحقیقات به سمت پاسخگویی به نیازهای کشورهای صنعتی از طریق حل مسائل آن‌ها^۱ و تلاش برای کسب استانداردهای پژوهشی مورد نظر بیگانگان شود.^۲

همانطور که پیشتر گفته شد مسئله اصلی در گسترش بی‌ضابطه آموزش و تقدم یافتن داشتن مدرک بر تخصص است، اما چگونه گسترش بی‌ضابطه کمی و بی‌کیفیت آموزش عالی پدید می‌آید؟

رویکرد اولیه و حاکم بر برنامه‌ریزی توسعه در بسیاری از کشورها در نظر گرفتن منابع انسانی به عنوان عامل تحقق توسعه اقتصادی- اجتماعی است. به همین دلیل تلاش و برنامه‌ریزی برای ارتقاء کیفیت نیروی انسانی با تأکید ویژه بر آموزش، بخش مهمی از سرمایه‌گذاری دولت‌ها برای ساخت آینده است.

همچنین، نظام رسمی آموزشی مکانیزم نهادی اصلی برای توسعه مهارت‌ها و دانش نیروی انسانی است. بنابراین، امروزه اکثر کشورهای

^۱ هشدارهایی که در سال‌های اخیر توسط برخی اندیشمندان نسبت به وابستگی فکری- پژوهشی مراکز علمی کشور به ISI داده شده است، ناظر به همین نکته است.

^۲ البته برخی پژوهشگران آموزش عالی پا را فراتر می‌گذارند و درباره اصل رشته‌های دانشگاهی و سرفصل‌های درسی نیز هشدار می‌دهند: «همانطور که انتقال بین‌المللی تکنیک‌های تولید می‌تواند برای اولویت‌های تولید کشورهای در حال توسعه نامناسب باشد، نیازهای نیروی انسانی جوامع کشاورزی که درصدد به جامعه‌ای نو بدل شوند نیز ممکن است با نظام آموزش رسمی کشورهای بسیار صنعتی، شهرگرا و دارای تکنولوژی پیچیده غربی اختلاف زیادی داشته باشد و معمولاً نیز چنین است» (تودارو، ۱۳۶۶: ۵۱۵). به عبارت دیگر، ماهیت کلی و سرفصل‌های جزئی آموزش عمومی و عالی نیز باید با نیازها و مسائل کشور هماهنگ باشد، تا بتواند توسعه مورد نظر را فراهم آورد.

جهان سوم بر این باورند که رمز اصلی توسعه ملی گسترش کمی فرصت‌های آموزشی است؛ هر چه آموزش بیشتر، توسعه سریع‌تر. بنابراین، اکثر این کشورها خود را موظف به دنبال کردن هدف آموزش عمومی «همگانی» در کوتاهترین زمان ممکن می‌دانند. نکته کلیدی در این باره آن است که «این تلاش اگرچه از نظر سیاسی بسیار حساسیت‌زا شده است ولی اغلب از نظر اقتصادی بسیار پرهزینه است و به صورت «گاوی مقدس» درآمده است.^۱ با این وجود، تا این اواخر تعداد معدودی از سیاست‌مداران، قانون‌گذاران، اقتصاددانان یا برنامه‌ریزان آموزشی در داخل یا خارج کشورهای جهان سوم جرأت این را داشتند که در عرصه عمومی، هوس و جنون آموزش رسمی را مورد سؤال قرار دهند^۲ (تودارو، ۱۳۶۶: ۴۷۳-۴۷۴).

^۱ یعنی موجودی که به دلیل فواید بسیاری که دارد از جمله شیر و لبنیات، گوشت، چرم و... بسیار محترم شمرده شده است اما در گذر زمان این احترام به تقدس تبدیل شده و تقدس گاو نه تنها مانع بهره‌مندی از آن می‌شود بلکه هزینه بسیاری را هم به جامعه و صاحب خود وارد می‌کند.

^۲ امروزه اما «اعتراض علیه آموزش رسمی در حال افزایش است. مبنای این اعتراض را به واضح‌ترین شکل ممکن در خصوصیات و نتایج خود فرایند توسعه می‌توان یافت. تقریباً پس از سه دهه گسترش سریع ثبت‌نام و صرف صدها میلیارد دلار هزینه آموزشی، به نظر می‌رسد که وضع شهروندان آسیایی، آفریقایی و آمریکای لاتینی بهبود بسیار کمی یافته است؛ فقر مطلق، مزمن و گسترده است. شکاف اقتصادی بین فقیر و غنی با گذشت هر سال بیشتر می‌شود. بیکاری و کم‌کاری به میزان گنج‌کننده‌ای رسیده است و «تحصیل‌کرده‌ها» به نحو فزاینده‌ای بر صفوف بیکاران می‌افزایند» (تودارو، ۱۳۶۶: ۴۷۴). نهایتاً باید بدانیم که «بسیاری از ادعاهای پیشین درباره گسترش کمی فرصت‌های آموزشی - که رشد اقتصادی را تسریع می‌کند، سطح زندگی را بویژه برای فقرا بالا می‌برد، فرصت‌های گسترده و برابر اشتغال برای همه ایجاد می‌کند، گروه‌های نژادی و قبیله‌ای را فرهنگ‌پذیر می‌کند، و طرز

شواهد نشان می‌دهد که در بسیاری از کشورهای در حال توسعه این آگاهی به وجود آمده است که گسترش آموزش رسمی همیشه معادل با گسترش یادگیری نیست و توجه صرف دانش‌آموز و معلم به کسب مدرک تحصیلی عمومی و مدارک عالی‌تر، لزوماً با بهبود کارایی دانش‌آموخته برای انجام دادن کار تولیدی همراه نیست. از سوی دیگر، آموزش و پرورش و آموزش عالی بیشترین درصد هزینه‌های جاری دولتی کشورهای کمتر توسعه‌یافته را به خود اختصاص می‌دهد؛ وقت و فعالیت اکثریت افراد بالغ و کودکان (تقریباً ۳۰ درصد جمعیت جهان سوم) را مصروف خود می‌دارد؛ و بیشترین بار روانی آمال توسعه یافتن را به دوش دارد^۱ (همان: ۴۷۵-۴۷۴).

عدم تحقق اهداف توسعه آموزش عالی در شرایطی است که سرمایه‌گذاری بسیار زیاد در آموزش رسمی، به ویژه در سطوح متوسطه و عالی، از به کار گرفته‌شدن منابع کمیاب در فعالیت‌های اجتماعی مولدتر (برای مثال، ایجاد اشتغال مستقیم) جلوگیری می‌کند و بنابراین، به جای آنکه محرک توسعه ملی باشد سد راهش می‌شود (همان: ۴۷۴).

شاید یکی از دلایل اتفاق فوق، رویکرد پنهان حاکم بر نظام اداری جوامع در حال توسعه است که منزلت اجتماعی و موقعیت‌های بالایی را به افراد تحصیل‌کرده ارائه می‌دهد و چه بسا سایر مشاغل و موقعیت‌ها را تحقیر

تلقی‌های «نو» را تشویق می‌کند- بسیار اغراق آمیز و در بسیاری از موارد غلط بوده است» (تودارو، ۱۳۶۶: ۴۷۴).

^۱ حجم قابل توجه فصل آموزش در بودجه سالیانه کشور و همچنین سهم بالای آموزش در سبد هزینه خانوار در ایران مهم‌ترین مؤید این ادعاست.

می‌سازد^۱. اگر چه ممکن است در ابتدای امر چنین وعده‌ای در کار نبوده باشد^۲ اما در عمل، نظام‌های آموزشی به عنوان تأمین‌کننده مشاغل یقه‌سفید شهری عمل می‌نمایند و حتی منفی نشان دادن مشاغل غیر یقه‌سفیدی سبب گرایش فارغ‌التصیلان رشته‌های کاربردی نظیر معدن، کشاورزی، نساجی، دامپزشکی و... به انجام امور اداری، فعالیت‌های غیرتخصصی و حتی مشاغل خدماتی عمومی پردرآمد می‌شود.

آگاهی مردم از منزلت اجتماعی و موقعیت اقتصادی مراتب تحصیلی بالاتر به سرعت سبب تغییر انگیزه آموزش از امری در راستای مصالح نظام و جامعه (عامل توسعه اقتصادی- اجتماعی) به امری در راستای مصلحت فردی (عامل تحرک اجتماعی) می‌شود^۳. این مسئله که پیشی گرفتن عرضه نیروی انسانی دارای مدرک نسبت به تقاضای آن را در پی دارد نیز به سرعت بحران‌ساز خواهد شد. علت این امر بی‌توجهی به اقتصاد آموزش است^۴ و خروجی اولیه بی‌توجهی به اقتصاد آموزش، تبدیل آن به یک منبع بزرگ اتلاف منابع دولتی و درآمد خانوار است. چرا که والدین سریعاً

^۱ عبارت بی‌ادبانه «بالاخره بیل دست خره» از مصادیق این مسئله و مربوط به دوره پهلوی است.

^۲ مثلاً ممکن است دانشگاه خاصی برای امور فنی و کاردانی طراحی شده باشد، اما به سرعت راه خود را به کنکور مقاطع بالاتر می‌گشاید و یا در طی فاصله زمانی کوتاهی مدارک روزانه، شبانه، نیمه حضوری، پولی، پیام نور و... از لحاظ مزایای اداری یکسان‌سازی می‌شوند.

^۳ برای مطالعه بیشتر در این زمینه نگاه کنید به: فرامرز رفیع‌پور، موانع رشد علمی ایران و راه حل‌های آن، تهران: شرکت سهامی انتشار، چاپ اول: ۱۳۸۱.

^۴ «اقتصاد» آموزش جزء اساسی توسعه اقتصادی است. اگر چه توجه به اقتصاد آموزش موضوع جدیدی نیست اما تنها از اوایل دهه ۱۹۶۰ این مسئله به صورت شاخه مجزای اقتصادی ظهور کرده است» (تودارو، ۱۳۶۶: ۴۷۵).

تشخیص داده‌اند که هرچه بچه‌هایشان آموزش و مدارک بیشتری به دست آورند شانس آنان در به دست آوردن شغل پر درآمد بیشتر خواهد بود. به ویژه، برای خانواده‌های فقیر، آموزش بیشتر بچه‌ها تنها روزنه امید برای آنان است تا بدین وسیله از فقر نجات یابند (تودارو، ۱۳۶۶: ۴۷۶-۴۷۷).

به عبارت دیگر، در مدت کوتاهی، مطالبات مردمی و پاسخ‌های سیاسی و پوپولیستی سبب انحراف شعار «آموزش در خدمت توسعه» به «آموزش برای آموزش»، «آموزش برای به تأخیر انداختن حضور فرد در بازار کار»، «آموزش برای جلوگیری از خروج ارز»، «آموزش پولی برای افراد ثروتمند» و... می‌شود.^۱

راهبردهای رفع تمرکز

بررسی علل وقوع تمرکز نشان می‌دهد که آنچه سبب از هم گسیختگی نظام اقتصادی- اجتماعی جوامع جهان سومی و بطور ویژه تمرکزگرایی می‌شود، خام فروشی است. اما آنچه نظام اقتصادی- اجتماعی جدید در این جوامع را شکل می‌دهد، آموزش عالی است. چرا که آموزش عالی مهمترین راه و در ایران سهل‌الوصل‌ترین امکان نزدیک شدن به محل توزیع منابع خام فروشی و نفوذ در سیستم بوروکراتیک است. به همین جهت، مردم ساکن در جهان سوم به سرعت متوجه ضرورت برخورداری از تحصیلات بالاتر می‌شوند. اهمیت بالایی که نظام اداری برای سطوح تحصیلی عالی قائل می‌شود، به علاوه تمایل توده‌های مردم برای ارتقای موقعیت اجتماعی-

^۱ مقدار آموزشی که بوسیله یک فرد فراگرفته می‌شود، مانند هر کالا و خدمت دیگر، تا حدود زیادی به وسیله عرضه و تقاضا تعیین می‌شود، اگرچه بسیاری عوامل غیر بازار نیز تأثیر دارند. ولی چون بخش عمده آموزش در کشورهای کمتر توسعه‌یافته عمومی است، عامل تعیین‌کننده تقاضا بسیار مهم‌تر از عامل عرضه است (تودارو، ۱۳۶۶: ۴۹۱).

اقتصادی خود از طریق ادامه تحصیلات، فضای جدیدی را بر جامعه حاکم می‌کند. این مسئله هنگامی بغرنج‌تر می‌شود که گسترش بی‌ضابطه تحصیلات عالی به عنوان یکی از راه‌های ارتقای کیفیت نیروی انسانی به عنوان یکی از زیرساخت‌های اصلی توسعه محسوب شود. در این حالت کلان‌شهرهای جهان سومی علاوه بر مشکلات ناشی از تمرکز جمعیت نظیر افزایش آلودگی و ترافیک و گرانی مسکن و بروز ناهنجاری‌های اجتماعی و بی‌هویتی فرهنگی و... نه تنها به توسعه اقتصادی دست‌نیافته‌اند بلکه به واسطه درآمدهای حاصل از خام فروشی، گسترش سریع نیروهای شاغل در بخش دولتی و خیل تحصیل‌کردگان متقاضی ورود به مشاغل یقه‌سفیدی را نیز پیش‌روی خود دارند. این امر، یعنی تمرکز جمعیت، امکانات و استعدادها در کلان‌شهرهای جهان سومی روی دیگری نیز دارد که همانا تهی شدن سایر مناطق از جمعیت، امکانات و استعداد است.

مهم‌ترین روش تمرکززدایی تهیه و اجرای برنامه آمایش سرزمین است. البته چنانچه سهم آموزش را در مورد ایجاد تمرکز برجسته بدانیم، توجه به هرم تحصیلی نیروی انسانی نیز راهگشا خواهد بود.

الف) آمایش سرزمین

آمایش سرزمین عبارت است از نوعی برنامه‌ریزی بلندمدت که توزیع بهتر جمعیت با توجه به منابع طبیعی و فعالیت‌های اقتصادی را دنبال می‌کند. این تلاش در جهت اهداف صرفاً اقتصادی نیست و رفاه و توسعه کامل ظرفیت‌های بالقوه اجتماعی را نیز در نظر دارد (وحیدی، ۱۳۷۳: ۷۹). با تهیه و اجرای طرح‌های آمایش سرزمین باید میان مناطق ناهماهنگ به مرور هماهنگی و تعادل اجتماعی- اقتصادی به وجود آید. از این جهت، آمایش

سرزمین در قالب تفکر سیستمی و جامع‌نگر معنا پیدا می‌کند و با مدیریت جزیره‌ای و پراکنده نمی‌توان اهداف آمایش سرزمین را دنبال کرد.^۱

^۱ تبعاً تدوین برنامه آمایش سرزمین در ایران نیز از سال‌ها قبل آغاز شده است. انجام برنامه آمایش سرزمین در ایران را می‌توان در سه دوره مرحله‌بندی کرد:

مرحله اول: اندیشه برنامه‌ریزی آمایشی در ایران برای اولین بار در دهه ۴۰ مطرح گردید. در بهمن ماه سال ۱۳۴۵ گزارشی تحت عنوان «مسئله افزایش جمعیت شهر تهران و نکاتی پیرامون عمران کشوری» توسط مؤسسه مطالعات و تحقیقات اجتماعی دانشگاه تهران انتشار یافت. بعد از این گزارش، سازمان برنامه و بودجه در اواخر دهه ۴۰ با اعزام کارشناسانی به فرانسه و دعوت از مدیران مسئول مطالعات برنامه‌ریزی در فرانسه به ایران باب مذاکراتی در این زمینه را باز کرد. براین اساس در برنامه عمرانی چهارم (۱۳۵۱-۱۳۴۷) تحولی در نظام برنامه‌ریزی صورت گرفت به صورتی که دو فرآیند از بالا به پایین با عنوان «برنامه کلان» و از پایین به بالا با عنوان «بخش» در نظام برنامه‌ریزی دخالت داده شد که در نهایت این دو جریان با یکدیگر هم‌سو می‌شدند. در سال ۱۳۵۱ ترکیبی از گروه کارشناسی ایران و فرانسه به فعالیت‌های مشاوره در زمینه کشاورزی اشتغال داشتند و گزارش کوتاهی تحت عنوان «طرح یادداشت مربوط به بهره‌وری یا تنسيق سرزمین» تهیه و به سازمان برنامه ارائه کردند. در این گزارش مباحث و روش‌های آمایش سرزمین مطرح شده بود. به دنبال این گزارش قرارداد تهیه طرح آمایش سرزمین توسط مرکز آمایش سرزمین که در سازمان برنامه و بودجه مستقر بود با مشاور مذکور منعقد شد. این مشاور نیز نتایج دور اول مطالعات خویش را در چند مرحله تا اوایل سال ۱۳۵۵ و نتایج مرحله دوم را در اردیبهشت ۱۳۵۶ ارائه کرد. در نهایت نتایج کاربردی مطالعات آمایش سرزمین تحت عنوان «رهنمودهای آمایش سرزمین برای تهیه برنامه عمرانی ششم» تهیه و به سازمان برنامه و بودجه ارائه شد و براساس همین نتایج، برنامه عمرانی ششم با ماهیتی آمایشی تهیه شد.

مرحله دوم: پس از انقلاب اسلامی و در اوایل دهه ۶۰ بار دیگر ضرورت انجام برنامه‌ریزی آمایشی احساس گردید. از این رو در سال ۱۳۶۲ انجام این وظیفه مجدداً بر اساس اهداف و آرمان‌های نظام جمهوری اسلامی ایران توسط سازمان برنامه و بودجه آغاز شد و در این رابطه دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای ذیل معاونت امور مناطق سازمان تشکیل و مأمور انجام

این مطالعات شد. نتایج مطالعات انجام شده توسط دفتر برنامه‌ریزی منطقه‌ای در ۶ مجلد در اواسط سال ۱۳۶۳ و گزارش نهایی مرحله اول طرح پایه تحت عنوان «خلاصه و جمع‌بندی مطالعات» که براساس نظرات واصله از دستگاه‌های اجرایی، اصلاح شده بود، در سال ۱۳۶۴ انتشار یافت و منجر به مصوباتی از سوی دولت و شورای اقتصاد نیز شد. در سال ۱۳۶۸ مطالعات طرح کالبدی ملی ایران توسط وزارت مسکن و شهرسازی آغاز شد. تهیه چارچوب نظری شرح خدمات طرح جامع سرزمین یا طرح کالبدی ملی و منطقه‌ای از سوی این وزارتخانه به مهندسین مشاور داخلی واگذار شد و نتیجه مطالعات مشاور در مهرماه ۱۳۶۹ انتشار یافت. در سال ۱۳۷۱ شورای عالی اداری، طی مصوبه‌ای، وظیفه تهیه طرح آمایش سرزمین را به سازمان برنامه و بودجه و وظیفه تهیه طرح‌های کالبدی ملی و منطقه‌ای را به وزارت مسکن و شهرسازی واگذار کرد. در سال ۱۳۷۲، خط‌مشی‌های ملی و منطقه‌ای آمایش سرزمین برای درج در برنامه دوم توسعه کشور، تهیه و با اصلاحاتی در جلسات خردادماه همان سال به تصویب شورای اقتصاد رسید، اما در پیوست نهایی لایحه فقط خط‌مشی‌های ملی آمایش سرزمین درج گردید و مباحث منطقه‌ای آن حذف شد. از سال ۱۳۷۵، مطالعات طرح کالبدی ملی به تصویب رسید و از سال بعد، یکبار دیگر مطالعات آمایش سرزمین در سازمان شروع شد. سپس آمایش سرزمین از اوایل سال ۱۳۷۷ مجدداً آغاز شد. حاصل مرحله اول این مطالعات تحت عنوان «نظریه پایه توسعه ملی و دیدگاه بلندمدت آمایش سرزمین» در اردیبهشت ماه سال ۱۳۷۹ در جلسه هیئت دولت ارائه شد. در ادامه این مطالعات منجر به تدوین ضوابط ملی آمایش سرزمین و تصویب آن در هیئت وزیران و همچنین نظریه پایه توسعه استانی و راهبردهای بخش آمایش سرزمین شد. در سال ۱۳۸۲، سیاست‌های کلی برنامه چهارم مشتمل بر ۵۲ ماده ابلاغ شد که ماده ۱۹ آن، آمایش سرزمین بود. در سال ۱۳۸۳، ضوابط ملی آمایش سرزمین توسط هیئت وزیران تصویب شد. در سال ۱۳۸۴، تشکیلات مرکز ملی آمایش سرزمین در چارچوب کادر سازمانی معاونت امور اقتصادی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تصویب شد و این مرکز رسماً شروع به فعالیت کرد. در این زمینه راهنمای انجام مطالعات برنامه آمایش استان‌ها در سال ۱۳۸۵ تدوین و سمینارهای هماهنگی و اشکال‌زدایی در استان‌های مختلف با حضور همه استان‌ها و کارشناسان مرکز فوق‌الذکر برگزار گردید. در پی آن استان‌ها نسبت به تهیه طرح پایه آمایش اقدام نمودند.

نگاهی به «ضوابط ملی آمایش سرزمین»^۱ در ایران نشان می‌دهد که با اندکی تلخیص می‌توان آن را به بخش‌های ذیل تقسیم‌بندی کرد:

۱. مواردی که به اهداف و ملاحظات کلی آمایش سرزمین می‌پردازد. (بخشی از متن ماده اول)

۲. مواردی که به ارتقاء موقعیت کلان‌شهرها یا حداقل تدوam وضعیت کنونی کمک خواهد کرد. (بند ۱ از ماده اول^۱، بند ۲ از ماده اول^۲، بند ۵ از ماده اول^۳، بند ۲۴ از ماده اول)

مرحله سوم: در این مرحله با توجه به رکودی که به دلیل انحلال مرکز ملی آمایش سرزمین (سابق) در پیشبرد فعالیت‌های مرتبط با آمایش سرزمین رخ داده بود؛ احساس نیاز مجدد به آمایش سرزمین باعث شد در برنامه پنجم توسعه توجه ویژه‌ای به آمایش سرزمین مبذول گردد. در واقع یکی از مهم‌ترین تفاوت‌های برنامه پنجم با برنامه چهارم توسعه در حوزه آمایش سرزمین، این بود که در این برنامه جایگاه قانونی شورای آمایش سرزمین (به عنوان متولی امر آمایش) ارتقاء پیدا کرده است. بر اساس مفاد ماده ۱۸۲ قانون برنامه پنجم وظیفه مستمر شورای آمایش سرزمین علاوه بر استقرار «نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین» که یک وظیفه مقطعی و موقتی به حساب می‌آید، «تصویب» برنامه‌ها و طرح‌های توسعه سرزمینی در سطوح ملی، منطقه‌ای و استانی و «نظارت» بر اجرای آن‌ها است. ایجاد «نظام یکپارچه برنامه‌ریزی و مدیریت توسعه سرزمین» به عنوان یکی از وظایف شورای آمایش سرزمین راهکار دیگری بود که با هدف رفع ناهماهنگی‌های موجود بین برنامه‌ریزی آمایش سرزمین با سایر انواع برنامه‌ریزی با رویکرد سرزمینی اعم از کالبدی و غیره در برنامه پنجم مورد توجه قرار گرفته است. در پی آن در تشکیلات جدید معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی، دفتری با عنوان تلفیق برنامه، آمایش و توسعه منطقه‌ای ایجاد گردید. بر این اساس در سال ۱۳۹۰ شرح خدمات مرحله جدید با عنوان برنامه‌ریزی و سیاستگذاری مطالعات برنامه آمایش توسط دفتر مذکور تهیه و درحال پیگیری برای اجرای این مرحله در سطح کشور می‌باشند.

^۱ مصوب هیات وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۳/۸/۶

۳. مواردی که به مساعدت‌های مرکز برای گسترش امکانات و محرومیت‌زدایی مرتبط، و دارای بار مالی هستند. (بند ۷ و ۸ و ۹ و ۱۷ و ۱۸ از ماده اول^۱)

۴. مواردی که به مساعدت‌های مرکز برای گسترش صنایع سرهم‌بندی و محرومیت‌زدایی از طریق گسترش منافع صنعت مونتاژ در کشور مربوط هستند. (بند ۲۸ از ماده اول^۲)

۵. مواردی که به اهداف صحیح اشاره دارد اما راهکار روشنی ندارد. (بند ۳ از ماده اول^۳، بند ۴ از ماده اول^۴، بند ۱۱ و ۱۲ و ۱۳ و ۱۴ و ۱۵ و ۱۹ و ۲۰ و ۲۱ از ماده اول)

^۱ سپردن فعالیت‌های دانش‌پایه به کلانشهرها (سرمایه‌گذاری جدید دولت) و هدایت سرمایه‌گذاری‌های تولیدی غیردانش‌پایه و مبتنی بر دیگر مزیت‌ها به سایر مناطق عملاً یعنی حفظ پیشرو بودن کلان‌شهرها در نسل جدید صنایع.

^۲ سپردن نقش‌های با عملکرد بین‌المللی و فراملی به کلانشهرها (سیاست‌گذاری جدید دولت) یعنی حفظ پیشرو بودن کلان‌شهرها در نسل جدید ارتباطات.

^۳ سپردن فعالیت‌های توسعه علمی و فناوری به کلانشهرها (سیاست‌گذاری جدید دولت) و واگذاری سطوح پایین آموزشی به سایر مناطق عملاً یعنی حفظ پیشرو بودن کلان‌شهرها در نسل جدید علم و فناوری.

^۴ مساعدت برای حفظ و نگهداری جمعیت (جلوگیری از مهاجرت) با تلاش برای تغییر مناسبات فعلی تمرکزگرا اساساً متفاوت است.

^۵ اجرای این سیاست در موارد محدودی تا حد نابودی مراعات و شالیزارهای شمال کشور و تبدیل آن‌ها به کارخانه مونتاژ خودرو پیش رفته است.

^۶ بدون ایجاد منطق جدید تقسیم کار، عملاً روال سابق تداوم می‌یابد.

^۷ مانند پیشین.

۶. مواردی که به فعال‌سازی ظرفیت‌های طبیعی نظیر معادن، شیلات و... (خام‌فروشی) منجر می‌شود اما در اصلاح عدم تعادل کنونی نقش چندانی نخواهد داشت. (بند ۱۰ و ۲۲ و ۲۳ از ماده اول)

۷. مواردی که به بخش‌های کم‌بازده برای ساکنان بومی مناطق (نظیر حمل و نقل جاده‌ای) توجه می‌کند و علیرغم تأثیر در اقتصاد ملی عملاً به بازتولید وضعیت کنونی دامن خواهد زد. (بند ۶ ماده اول)

۸. مواردی که به بخش‌های کم‌بازده برای ساکنان بومی مناطق توجه می‌کند و علیرغم تأثیر در اقتصاد ملی عملاً به آمایش سرزمین کمک قابل توجهی نمی‌کند. (بند ۲۷ ماده اول)

۹. مواردی که به دلیل تقلیل علل نابرابری به مسئله سرمایه‌گذاری اقتصادی، عامل فساد مالی در جذب اعتبارات دولتی خواهند شد. (ماده سوم^۱)

۱۰. مواردی که کاهش رشد جمعیت را به جای اصلاح پراکندگی جمعیت می‌نشانند. (بند ۱۶ از ماده اول^۲)

۱۱. مواردی که به فعال‌سازی ظرفیت‌های طبیعی نظیر نفت، گاز و... (خام‌فروشی) منجر می‌شود اما بخشی از تقسیم کار جهانی

^۱ به عنوان مثال، ماده ۳ که به موارد مالیاتی، عوارض، تسهیلات و... اشاره دارد، سبب اخذ وام در مناطق محروم و هزینه‌کرد آن در نواحی مرکزی خواهد شد.

^۲ پیش‌بینی نرخ رشد طبیعی جمعیت ۱ درصدی برای کشور و نرخ رشد طبیعی جمعیت ۱/۵ برای شهرستانها در این بند آمده است.

بوده و نهایتاً در اصلاح عدم تعادل کنونی نقش چندانی نخواهد داشت. (بند ۲۵ و ۲۶ از ماده اول)

۱۲. مواردی در جهت تمرکززدایی که بخشی از جذب در بازار مصرف جهانی بوده و نهایتاً در اصلاح عدم تعادل کنونی نقش چندانی نخواهد داشت. (بند ۳۳ از ماده اول)

۱۳. مواردی در جهت تمرکززدایی که علیرغم صحت برنامه، در مرحله اجرا با مشکل مواجه شده‌اند. (بند ۲۹ ماده اول)^۱

۱۴. مواردی در جهت تمرکزگرایی که علیرغم توجیه منطقی برنامه، در مرحله اجرا با مشکل مواجه شده‌اند. (بند ۳۰ و ۳۱ و ۳۲ ماده اول)^۲

۱۵. مواردی که به تذکرات آیین‌نامه‌ای و مباحث اداری- اجرایی مرتبط هستند. (ماده دوم و مواد چهارم تا پانزدهم)

مهم‌ترین علت ناکامی برنامه آمایش سرزمین، وجود دو منظر ناصحیح در آن است: ۱- پذیرش نقش خام‌فروشی برای ایران متناسب با تقسیم کار نظام سرمایه‌داری جهانی که ذکر آن در «عامل بیرونی مسبب تمرکز» آمد. ۲- تداوم رویکرد تمرکزگرا در صنایع فن‌آوری‌بالا^۳ و رشته‌های نوین که تبعاً ارزش افزوده‌های قابل توجه را در کلان‌شهرها بوجود می‌آورند و وضعیت موجود را تداوم می‌بخشند.

^۱ دلیل اصلی این مسئله کمبود آشنایی و دانش در این حوزه است.

^۲ دلیل اصلی این مسئله کمبود آشنایی و دانش در این حوزه است.

^۳ High Technology

ب) هرم تحصیلی

هرم تحصیلی نیروی انسانی از مهم‌ترین ابزارهای مدیریت در یک جامعه مدرن است. مقوله‌ای که عمیقاً در جوامع شبه‌مدرن نادیده انگاشته می‌شود و همین امر سبب بروز بحران در این جوامع شده است. به عنوان مثال، می‌توان درباره مفهوم «جهاد» و «سربازی مقدس» در دوران سنت، بدون وجود «هرم» و «سلسله مراتب» سخن گفت، اما نمی‌توان «تخصصی شدن» و «تقسیم کار» در ارتش مدرن را بدون سلسله مراتب نظامی تصور کرد.

با این حال، چنین اندیشه سلسله مراتبی‌ای درباره خروجی آموزش و پرورش و بویژه آموزش عالی در ایران وجود ندارد. این موضوع، پیامدهای وخیمی برای جامعه ایران داشته است. چرا که همانطور که در «عامل درونی مسبب تمرکز» گفته شد تحصیلات عالی از امری در جهت پیشرفت اجتماعی به امری در جهت تحرک صعودی فردی تبدیل شده است و نهادهای مسئول از پاسخگویی درباره اشتغال فارغ‌التحصیلان و نسبت آن با پراکندگی جمعیت و فعالیت در سرزمین طفره می‌روند. بنابراین، جهل به این موضوع یا مسامحه با مسببان پیدایش این پیامدها، سبب سکوت در قبال این امر شده است.

این در حالی است که فقدان هرم تحصیلی نیروی انسانی، آشفتگی در تحصیلات و آشفتگی در اشتغال نیروی انسانی (از جمله بیکاری، اشتغال غیرتخصصی و غیرمرتبط با تحصیلات، مهاجرت و...) را به دنبال داشته است. به عنوان مثال، ممکن است در جامعه‌ای صرفاً به دلیل این که مردم برای تحصیل در رشته «حسابداری» پول پرداخت می‌کنند، این رشته درصد قابل توجهی از ظرفیت آموزشی را به خود اختصاص دهد. یا از آنجا که فارغ‌التحصیلان علوم پایه فراوان بوده و توقع شغلی پایینی دارند، در همه

شهرها مقطع کارشناسی فیزیک در دو نوبت روزانه و شبانه دانشجو بگیرد. یا در حوزه نفت که مهم‌ترین محصول کشور ماست، تنها چند گرایش محدود، با ظرفیت بسیار اندک وجود داشته باشد و بقیه نیروی انسانی متخصص از کشورهایی نظیر چین تأمین شود؛ در حالی که بازار بالقوه بزرگ ملی و منطقه‌ای نیروی انسانی متخصص در این زمینه وجود داشته باشد. یا علیرغم نیاز شدید کشور و بازار بزرگ نیروی انسانی متخصص در رشته خلبانی، تنها عده معدودی جذب آن شوند و به جای آن که خلبانان ایرانی در سراسر جهان به ارزآوری مشغول شوند، از خلبانان روسی در کشور استفاده شود. یا نفرات برتر کنکور رشته ریاضی که اگر باهوش‌ترین دانش‌آموزان دوره خود نباشند، درس‌خوان‌ترین آن‌ها بوده‌اند در رشته‌ای نظیر برق الکترونیک تحصیل کنند که در کشور ما به آن توجه چندانی - چه از جهت سرمایه‌گذاری پژوهشی و چه از جهت راه‌اندازی صنایع تولیدی - نمی‌شود و تبعاً فارغ‌التحصیلان آن باید مهاجرت نمایند. یا در رشته‌هایی نظیر طراحی هواپیما علیرغم تحریم‌های طولانی‌مدت علیه کشورمان، دانشجویان نخبه فراوانی جذب نشوند، یا در گرایش‌های خاصی نظیر جامعه‌شناسی سیاسی و جامعه‌شناسی زنان انبوه فارغ‌التحصیل بیکار تولید شود و در عوض بسیاری گرایش‌های دیگر جامعه‌شناسی هرگز در کشور وجود نداشته باشد.^۱

این فرآیند یعنی عدم برقراری توازن میان هرم تحصیلی و بازار اشتغال نیروی انسانی، سبب بحران در اشتغال و معیشت نیروی انسانی - علیرغم

^۱ دلایل مدیران برای تحقق چنین رویکرد آموزشی، بسیار غیرمسئولانه و عوام‌فریبانه است. دلایلی نظیر خروج ارز از کشور، مفید بودن تحصیلات حتی بدون زمینه شغلی، عدم الزام به تأمین شغل، بخشی‌نگری و...

صرف هزینه بسیار در زمینه آموزش نیروی انسانی- خواهد شد. بدیهی است که بی‌توجهی به نسبت هرم نیروی انسانی با بخش‌های اقتصادی (صنعت، تجارت، خدمات، کشاورزی و...) کشور سبب به هم خوردن شرایط سکونت و پراکنش جغرافیایی کشور خواهد شد. چرا که تحصیلات به جای تأمین متخصص مورد نیاز کشور به تربیت نیروی انسانی تحقیرشده‌ای منجر می‌شود که تنها دستاورد آموزش برای او (احساس) نیاز به بهترین امکانات شهری و سکونت در کلانشهرها بویژه پایتخت است.^۱

لازم به ذکر است که اصلاح هرم تحصیلی نیروی انسانی به صورت محدود در ماده ۲۱ قانون برنامه پنجم توسعه^۲ نیز آمده است اما عزم لازم برای اصلاح این معضل و توفیق جدی برای همین میزان تلاش نیز به چشم نمی‌خورد. علت عدم توفیق، توقع زیاده از حد از یک راهکار است. یعنی اگر این راهکار ۳۰ درصد کارایی دارد، توقع ۶۰ درصدی از آن وجود دارد. نکته مهم پیرامون اجرایی و اثربخش نبودن این قانون، آن است که اصلاح هرم تحصیلی به بحث «تأمین نیروی کار ماهر» و «سطح تحصیلی دیپلم فنی و کاردانی» تقلیل یافته است. و تبعاً افراد زیادی جذب آن نمی‌شوند چرا که عملاً افراد فارغ‌التحصیل آن در پایین‌ترین سطح یک سلسله مراتب تخصصی قرار گرفته و پایین‌ترین میزان دستمزد را به خود اختصاص خواهند داد. به عبارت دیگر، کارگر ماهر در جامعه‌ای که آموزش به ابزار ارتقاء موقعیت اقتصادی- اجتماعی تبدیل شده است، جایگاهی نخواهد داشت. نکته مهم‌تر

^۱ به همین جهت در حالی که تهران مملو از نیروی انسانی تحقیرشده و اپوزسیون است، سرانه خرید روزنامه، مراجعه به کتابخانه، خرید بلیط سینما، حضور در سالن تئاتر و... بسیار ناچیز است و مسائل اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، تکنولوژیکی و... کشور بر هم تلمبار شده است.

^۲ مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵

این است که به لحاظ تاریخی وجود نابرابری شدید میان دستمزد و موقعیت افراد حتی در جوامع صنعتی نیز سبب بروز انقلاب‌های کارگری و تشکیل دولت‌های رفاه شده است.

به عبارت دیگر، مادامی که اصلاح هرم تحصیلی نیروی انسانی به تأمین نیروی کار ماهر صنایع که در طول دوره خدمت خود از کمترین میزان تحرک اجتماعی برخوردار هستند، تقلیل یابد، با استقبال کمی مواجه خواهد شد و افراد ترجیح می‌دهند از طریق ادامه تحصیلات آکادمیک شانس خود را برای کسب موقعیت‌های اقتصادی- اجتماعی بالاتر افزایش دهند.^۱ یا حتی پس از اخذ دیپلم فنی به دنبال گرفتن مدرک کاردانی و سپس گذراندن دوره «کاردانی به کارشناسی»- که از قضا هر دو بدون کنکور نیز دانشجوی می‌پذیرند- برآمده و به چرخه پیشین باز می‌گردند.

^۱ برای توضیح این مسئله از یک مثال بهره می‌بریم؛ ماهیت کارگر در سنت با کارگر در عصر مدرن تفاوت چشمگیری دارد. کارگری که در بازار سنتی کار می‌کند پس از مدتی با فنون کار آشنا می‌شود و کسب و کار مستقلی برای خود به وجود می‌آورد و چه بسا به سرعت به یک استادکار ماهر تبدیل می‌شود اما کارگر یک شرکت خودروسازی هرگز نمی‌تواند مدیر یک کارخانه خودروسازی شود یا یک عامل حمل پول بانگ هرگز نمی‌تواند مدیر یک شعبه بانک شود مگر از طریق ادامه تحصیل آکادمیک. به همین دلیل افراد از آموزش‌های «فنی- حرفه‌ای» و «کار و دانش» مگر به ناچار می‌گریزند و در صورت امکان از فرصت‌های تحصیلی کاردانی و کاردانی به کارشناسی و نظایر آن- که در دانشگاه آزاد حتی به کنکور هم نیاز ندارد- استفاده می‌نمایند.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

حاکمیت با یک بحران دو بعدی مواجه است؛ از یکسو باید جمعیت کل کشور را افزایش دهد و از سوی دیگر باید جمعیت پایتخت و سایر کلانشهرها را کاهش دهد. این دو بعد که در واقع دو روی یک سکه است، ناشی از سیطره تمرکزگرایی است و تا تمرکزگرایی اصلاح نشود، مسئله جمعیت بطور اساسی اصلاح نمی‌شود و هر گونه تلاش برای افزایش جمعیت به شکست منتهی خواهد شد.

پراکندگی صحیح جمعیت و فعالیت در سرزمین سبب کاهش هزینه‌های مادی و معنوی حمل و نقل، مسکن و... خواهد شد. آلودگی‌های صوتی، آب و هوا و تخریب محیط زیست را تخفیف داده و امکان مدیریت بهینه منابع را فراهم خواهد آورد. بدین سبب، بهترین مشوق افزایش فرزندآوری و اصلاح جمعیت کشور، کاهش تمرکز، افزایش درآمدها و کاهش هزینه‌هاست.

همانطور که پیش‌تر گفته شد این نوشتار بیانگر دو ضرورت برای اصلاح وضعیت کنونی پراکندگی جمعیت و رفع موانع موجود بر سر افزایش جمعیت است:

- ۱- جلوگیری از گسترش شهرنشینی متمرکز و حتی تخفیف تمرکزگرایی- و نه مخالفت با شهرنشینی-
- ۲- بازنگری در تحصیلات عالی بی‌ضابطه- و نه مخالفت با تحصیلات عالی-

این دو ضرورت نیز با یکدیگر در ارتباط هستند چرا که اولاً همانطور که در «عامل بیرونی مسبب تمرکز» گفته شد نقش ایران به عنوان صادرکننده نفت خام در تقسیم کار جهانی سبب فروپاشی نظام اجتماعی- اقتصادی

سنتی کشور و تمرکز جمعیت در چند کلانشهر- بالاخص تهران- شده است. ثانیاً همانطور که در «عامل درونی مسبب تمرکز» گفته شد گسترش بی‌ضابطه آموزش عالی (به عنوان مشروع‌ترین راه برخورداری از موقعیت اقتصادی- اجتماعی و کسب منزلت عمومی) سبب بحران در تقسیم کار ملی و تشدید تمرکز گرایی شده است. به عبارت دیگر، نکته کلیدی در فهم ساختار اقتصادی- اجتماعی جوامع غیرصنعتی آن است که تقسیم کار در این جوامع به دلیل فروپاشی نظام تقسیم کار سنتی و ناکارآمدی دانشگاه (آموزش عالی) در شکل دادن نظام تقسیم کار جدید، دچار بحران شده است^۱، اما اقتصاد تک‌محصولی با تأمین سطحی از رفاه، سبب غفلت از این بحران می‌شود.

به عبارت دیگر، ما در روزگاری زندگی می‌کنیم که تقسیم کار جدیدی بر اساس منطق حاکم بر سرمایه‌داری به وجود آمده است و ما نیز نمی‌توانیم نسبت به آن بی‌تفاوت باشیم. تقسیم کار جدید، ابتدا در غرب پدید آمد و سپس به سایر کشورهای جهان وارد شد و ضمن فروپاشیدن نظام پیشین تقسیم کار بومی و کارآمد، آن‌ها را نیز تحت سلطه خود درآورد. در واقع از تلفیق تخصصی شدن (منطق سرمایه‌داری) و جهانی‌سازی (گسترش جغرافیایی سرمایه‌داری)، تخصصی شدن جهانی یا تقسیم کار جهانی پدید می‌آید. پس تقسیم کار حاکم بر جوامع تحت سلطه بیش از آن که متناسب با شرایط درونی آن‌ها باشد، در خدمت تحقق منافع سرمایه‌داری بین‌المللی و

^۱ باید توجه داشت که بازگشت به تقسیم کار سنتی ممکن نیست و مبنای تقسیم کار در جهان معاصر کسب تخصص از طریق آموزش است؛ اما این فرآیند از طریق چالش‌ها، ظرفیت‌ها و ارزش‌های بومی باید جهت‌دهی شود.

تأمین نیازهای نظام جهانی سلطه درآمده است.^۱ این تقسیم کار جدید مبتنی بر منطق وابستگی به نظام جهانی سرمایه‌داری، پراکنش جمعیت و فعالیت‌ها را در کشورهای تحت سلطه دگرگون ساخته و مانع تحقق پیشرفت پایدار و همه‌جانبه شده است.

بنابراین، شرایط کنونی تقسیم کار در ایران از متغیرهای ذیل متأثر شده است: ۱- تمرکزگرایی متأثر از تقسیم کار جهانی نظام سرمایه‌داری ۲- گسترش بی‌ضابطه آموزش عالی با توجیه عدالت آموزشی.^۲ برای اصلاح نظام تقسیم کار ملی و کاهش آثار نظام تقسیم کار جهانی، ایجاد تقسیم کاری بر پایه نظام آموزش عالی با عنایت به ظرفیت‌های بومی و جهانی ضروری است.

برای تغییر شرایط کنونی و اصلاح پراکنش جمعیت و فعالیت‌ها در سرزمین (آمایش سرزمین حقیقی و مستقل) باید با منطق درونی تقسیم کار آشنا شویم و سپس در آن تصرف کنیم و تقسیم کار نوینی متناسب با شرایط خودمان پدید بیاوریم.^۳ در واقع، بی‌توجهی به این امر علت ناکامی برنامه‌های پیشین بوده است.

^۱ بر خلاف تصویری که می‌گوید تقسیم کار جهانی بر «مزایای رقابتی» و «حداکثر نمودن سود برای همه مشارکت‌کنندگان» استوار است، تخصص‌گرایی مبتنی بر حداکثر نمودن سود کشورهای صنعتی که تنظیم‌گر قوانین پیدا و پنهان تجارت جهانی هستند، بنا شده است.

^۲ البته به برکت انقلاب اسلامی عدالت در حوزه آموزش تا حدودی برقرار شده است اما این امر نمی‌تواند سبب توجیه شرایط موجود شود.

^۳ راه حل اجمالی عبارت است از: تسهیل رفع نیازهای جامعه معاصر (ارتقاء همبستگی ارگانیک) در کنار تقویت بوم‌گرایی (ارتقاء همبستگی مکانیکی)

مهم‌ترین علت ناکامی تمرکززدایی در کشور، وجود دو منظر ناصحیح است: ۱- پذیرش نقش خام‌فروشی برای ایران متناسب با تقسیم کار نظام سرمایه‌داری جهانی ۲- عدم توجه به نقش تحصیلات عالی در جهان معاصر. این در حالی است که در جهانی که بر مبنای تخصصی شدن و تقسیم کار تخصصی شکل گرفته است، می‌بایست موتور محرک آمایش سرزمین، آمایش فعالیت‌های تخصصی و آموزش‌های تخصصی متناسب با اقتضائات زیست‌بوم باشد.

بنابراین، برای تحقق تقسیم کار و تخصصی شدن نوین، اصلاح و ارتقاء نظام آموزشی ضرورت دارد. اما سؤال اساسی این است که نظام آموزشی نوین باید بر چه مبنایی شکل بگیرد؟ برای پاسخ به این سؤال باید از تجربه غرب در این زمینه بهره ببریم. غرب برای برقراری ارتباط با جهان (ابتدا بر پایه تجارت و سپس بر پایه استعمار کلاسیک و سرانجام استعمار نو و فرانو) نیاز به شناخت جهان داشت، پس از مردم‌شناسی کلاسیک بهره برد و تدریجاً کرسی‌های مطالعات مناطق مختلف جهان و سرانجام رشته‌های دانشگاهی برای شناخت جهان را به وجود آورد. به همین دلیل است که بهترین و بزرگترین ایران‌شناسان و اسلام‌شناسان و حافظ‌شناسان و... در غرب ساکن هستند^۱. به همین دلیل است که میز مطالعات اقتصاد ایران، سیاست ایران و... در مراکز تحقیقاتی آن‌ها وجود دارد. و البته این مسئله ناشی از علاقه غربی‌ها به ایران نیست بلکه بهترین هندشناس و بهترین مالزی‌شناس و بهترین بولیوی‌شناس جهان هم در غرب ساکن و مشغول به

^۱ نگاه کنید به: محسن پورمحسنی، بررسی وضعیت ایران‌شناسی، اسلام‌شناسی و زبان فارسی در دانشگاه‌های آلمان، رایزنی فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، برلین، شهریور ماه

کار است.^۱ پس شناخت جهان بهترین راه ارتباط با جهان است؛ چه برای روابط نابرابر (در الگوی غربی) و چه برای روابط عادلانه (در الگوی اسلامی).

همچنین غرب برای تشویق و دعوت مناطق مختلف جهان به ارتباط با خود، نیاز به سازماندهی نگرش آن‌ها نسبت به جهان و تغییر تصویر ذهنی‌شان نسبت به خودشان داشت. این فرآیند از حضور و دعوت مبشران و مسیونرهای مسیحی در کشورهای غیرصنعتی آغاز شد و با تشکیل انجمن‌های مخفی ماسونی و سپس پرورش نخبگان و تحصیل‌کردگان غرب‌زده و سرانجام از طریق رسانه‌های فراگیر جهانی ادامه یافت. اما تحلیل جوامع شرقی از منظر غربی و القاء نگاه غلط و تحقیرگرایانه به ساکنان بومی، مهم‌ترین و کارآمدترین حلقه از این مجموعه است؛^۲ مسئله‌ای که جز با شناخت جهان از دریچه نگرش غربی و سکولار ممکن نبود.^۳

^۱ اصولاً اصطلاح «شرق‌شناسی» (Orientalism) برای اشاره به تبعات چنین پدیده‌ای توسط «ادوارد سعید» وضع گردیده و سبب شد تا وی به عنوان یکی از بنیان‌گذاران نظریه پسااستعماری (Postcolonial theory) شناخته شود.

^۲ جملات متعدد امام راحل با قافیه «تزریق کردند به ملت‌ها که ...» و در سطحی دیگر، اثر ادوارد سعید به نام «شرق‌شناسی» مفصلاً به شرح این مهم پرداخته‌اند.

^۳ با عنایت به مباحث فوق، اهداف کلانی که جمهوری اسلامی ایران در تدوین تقسیم کار نوین خود- مبتنی بر دانش تخصصی و نه خام‌فروشی- برای تحقق آن‌ها می‌بایست دست به کار شود، عبارتند از: الف) اهداف بین‌المللی ب) اهداف داخلی الف) اهداف بین‌المللی جمهوری اسلامی ایران عبارت است از:

- گسترش دانش تخصصی و تولید ثروت از طریق توسعه تعاملات و ارتباطات اقتصادی، اجتماعی، مذهبی، فرهنگی، سیاسی با سایر کشورها.

- گسترش دانش تخصصی و توسعه نفوذ فرهنگی- اجتماعی در راستای دعوت ملت‌ها و گروه‌های مختلف مردم در سراسر جهان به اسلام انقلابی (بخصوص

بنابراین، اگر چه تسلط بر دیگران و استعمار، سیاست نظام اسلامی نیست و اکیداً با منطق آن در تضاد است، اما گریزی از شناخت جهان برای دعوت و همکاری عادلانه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی... و همچنین ارائه نگاه نوین و رهایی‌بخش اسلام به مسائل جوامع مختلف، نیست. پس اولین شاخصه نظام آموزشی نوین، تغییر در موضوع پژوهش و تأسیس رشته‌های تخصصی مورد نیاز در حوزه‌های علمیه و دانشگاه‌ها است. شاخصه دوم، استفاده از ظرفیت‌های اجتماعی، فرهنگی، تاریخی، قومی و نژادی و... است. به عنوان مثال، برای تحقق شاخصه نخست (شناخت برای دعوت و همکاری عادلانه) در کشورهای عرب‌زبان حاشیه خلیج فارس و شمال آفریقا، کدام منطقه کشور اولویت بیشتری دارد؟ بدیهی است که با عنایت به ظرفیت‌های اجتماعی، فرهنگی، تاریخی، قومی و نژادی... نواحی عرب‌نشین ایران از بیشترین قابلیت برخوردارند. پس، حوزه‌های علمیه و دانشگاه‌ها و سپس دستگاه‌های مرتبط باید در این نواحی و متناسب با این تکلیف ملی و ظرفیت محلی تحول یابند.

مطلب فوق را می‌توان به گونه دیگری نیز بیان کرد. تلاش برای آمایش سرزمین واقعی و متناسب با شعارهای انقلاب اسلامی، از طریق برقراری نوع جدیدی از تعاملات با جهان پیرامون تحقق می‌یابد؛ تعاملاتی که نیازمند

همسایگان دارای اشتراک تاریخی- تمدنی نظیر پاکستان، هند، آذربایجان، یمن... و کشورهای که زمینه‌های ضد امپریالیستی دارند).

(ب) اهداف داخلی جمهوری اسلامی ایران عبارت است از:

- توزیع عادلانه درآمد ناشی از تولید اندیشه و کالا در سرزمین که لاجرم پیدایش خدمات را در پی خواهد داشت.

- توزیع متناسب جمعیت (مشمول بر همه اقشار و گروه‌های اجتماعی- اقتصادی) و

فعالیت (مشمول بر انواع گونه‌های اقتصادی) در سرزمین.

تلاش برای شناسایی راه‌های فعال‌سازی ظرفیت‌های کشور در جهت عبور تدریجی از ساز و کار حاکم بر سرمایه‌داری جهانی است. البته تلاش برای شکست سلطه سرمایه‌داری جهانی به جهت سیاسی از لحظه پیروزی انقلاب اسلامی آغاز شده است، اما در سایر عرصه‌ها تنها از طریق برقراری ارتباط مستقیم و بی‌واسطه با جوامع تحت سلطه می‌توان به این مهم دست یافت. برای برقراری ارتباط مستقیم و بی‌واسطه نیز باید بر اساس متغیرهای درونی آنها به تعامل با ایشان پرداخت. و این همان راهی است که غربی‌ها از آن طریق بر جهان حاکم شدند.

از سوی دیگر، انطباق ظرفیت‌های محلی برای تحقق نیازهای ملی سبب ایجاد مزیت‌های نسبی برای آموزش (در وهله نخست) و مزیت‌های نسبی اشتغال (در وهله دوم) خواهد شد. به عنوان مثال، کرسی‌های اقتصاد، بازرگانی، تجارت، صنعت، جامعه‌شناسی و... با تأکید بر کشورهای عرب‌زبان حوزه خلیج فارس و شمال آفریقا باید در شهرهای ساحلی جنوب برقرار شود تا بتوان ضمن تأمین نیازهای ملی و استفاده از ظرفیت‌های محلی، طیفی از مشاغل یقه‌سفید، علمی-آموزشی و دارای ارزش افزوده بالا در همان منطقه پدید آورد. با این اقدام ضمن تأمین همبستگی‌های ناشی از تخصصی شدن، همبستگی‌های خویشاوندی و محلی نیز حفظ می‌شود.

بنابراین، برای تدوین «نظام آمایش سرزمین جدید» بر پایه «آمایش نظام آموزش تخصصی» باید در تهیه و تنظیم رشته‌ها و گرایش‌های تحصیلی، ظرفیت پذیرش هر رشته، سطوح مختلف هر رشته و... در دانشگاه‌های هر منطقه بر مبنای چهار عامل ذیل اقدام کرد:

۱- ظرفیت‌ها و قابلیت‌های بومی هر منطقه که می‌بایست تقویت و سودآور شوند.

۲- مسائل و چالش‌های بومی هر منطقه که می‌بایست تخفیف و التیام یابند.

۳- ظرفیت‌ها و قابلیت‌های بومی هر منطقه در برقراری ارتباط با کشورهای دارای قرابت فرهنگی که باید تقویت شوند.^۱

۴- مسائل و چالش‌های بومی کشورهای دارای قرابت فرهنگی که باید از منظر انقلاب و اسلام برای آن‌ها چاره‌اندیشی شود.

در یک جمع‌بندی کلی می‌توان گفت ارائه راه‌حلهایی برای افزایش جمعیت در ایران مستلزم تغییر نظام اقتصادی- اجتماعی حاکم بر کشور می‌باشد که از زمان ورود خام‌فروشی به اقتصاد ایران شکل گرفته و سپس از طریق گسترش بی‌ضابطه آموزش عالی تثبیت شده است. این امر به معنای کنار گذاشتن درآمدهای حاصل فروش نفت نیست بلکه به معنای تغییر ساز و کار تزریق و توزیع درآمدهای نفتی در جهت ایجاد نظام اقتصادی- اجتماعی جدیدی مبتنی بر آمایش سرزمینی دانش‌محور است.

^۱ همانگونه که وجود قومیت‌های گوناگون در کشور می‌تواند نقشی سازنده در ایفاگری نقش جهانی ایران در سطح بین‌المللی داشته باشد، در صورت بی‌توجهی به اهمیت آن نیز می‌تواند بهترین راه نفوذ تهدیدات داخلی و خارجی قرار گیرد. تلاش در جهت بازتولید قومیت‌های منطقه‌ای در قالب قومیت‌گرایی سیاسی با شعار تشکیل دولت‌های قومی کلان، مانند دولت بزرگ کرد، دولت بزرگ عرب، دولت بزرگ ترک و...، توسط دولت‌های غربی، از جمله این موارد هستند. در این میان، ایران می‌بایست بدون در نظر گرفتن مرزهای سیاسی قرن نوزدهم که توسط کشورهای غربی در منطقه تحمیل شدند، دست به فعالیت در حوزه‌های کلان فرهنگی از طرق گوناگون مانند تشکیل سازمان‌های منطقه‌ای بزند. تنوع قومیتی مذکور در کشور ایران به همراه عناصری چون دین، زبان، تاریخ، خانواده و حکومت‌ها می‌تواند به صورت فراساختاری عمل نماید تا نوعی ارتباطات میان‌فرهنگی را بوجود آورده و حوزه‌های فرهنگی جهانی را منسجم نماید (فیاض، ۱۳۸۸: ۱۳۳-۱۳۲).

منابع و مأخذ

۱. قرآن کریم.
۲. آوینی؛ سیدمرتضی (۱۳۸۶)، توسعه و مبانی تمدن غرب، تهران، انتشارات ساقی.
۳. ازکیا؛ مصطفی (۱۳۷۰)، جامعه‌شناسی توسعه و توسعه‌نیافتگی روستایی ایران، تهران، انتشارات اطلاعات، چاپ سوم.
۴. اسماعیلی؛ محمدمهدی و بابک آل‌مولانا (۱۳۸۹)، مقاله «بررسی سیاست‌های تحدید و تنظیم خانواده»، فصلنامه علمی- تخصصی برداشت دوم، شماره ۱۱ و ۱۲ (ویژه مناسبات و سیاستگذاری جمعیت در ایران).
۵. پیران؛ پرویز (دی ۱۳۶۷). مفهوم فراگیر برنامه‌ریزی و ضرورت آن در ایران: ۲- برنامه‌ریزی توسعه برون‌زا، اطلاعات سیاسی- اقتصادی شماره‌ی ۲۵، صص ۴۳-۴۵.
۶. پیران؛ پرویز (مرداد و شهریور ۱۳۶۸). توسعه برون‌زا و شهر: مورد ایران (قسمت اول)، اطلاعات سیاسی- اقتصادی شماره‌ی ۳۰، صص ۴۵-۴۹.
۷. پیران؛ پرویز (مهر ۱۳۶۸). توسعه برون‌زا و شهر: مورد ایران (قسمت دوم)، اطلاعات سیاسی- اقتصادی شماره‌ی ۳۱، صص ۴۳-۴۶.
۸. پیران؛ پرویز (اسفند ۱۳۶۸). تقدم و تسلط شهری در جهان سوم: مروری گذرا بر دیدگاه‌های تئوریک، اطلاعات سیاسی- اقتصادی، شماره‌ی ۳۴، صص ۳۴-۳۷.
۹. تاجداری؛ پرویز (۱۳۶۸)، جمعیت‌شناسی و بازسازی نیروی انسانی، تهران، انتشارات اتا.
۱۰. تودارو؛ مایکل (۱۳۶۶). توسعه اقتصادی در جهان سوم، جلد اول، ترجمه غلامعلی فرجادی، تهران: وزارت برنامه و بودجه، چاپ دوم.

۱۱. دورکیم؛ امیل (۱۳۸۱). درباره تقسیم کار اجتماعی، باقر پرهام، تهران، مرکز، چاپ اول.
۱۲. رفیع‌پور؛ فرامرز (۱۳۷۶)، توسعه و تضاد: کوششی در جهت تحلیل انقلاب اسلامی و مسائل اجتماعی ایران، تهران، انتشارات دانشگاه شهید بهشتی.
۱۳. زلینسکی؛ ویلبر (۱۳۷۰)، مقدمه‌ای بر جغرافیای جمعیت، ترجمه فیروز جمالی، تهران، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).
۱۴. سوری؛ علی و رضا کیهانی‌حکمت (۱۳۸۴)، مقاله «متغیرهای جمعیتی، هزینه‌های دولت و رشد اقتصادی»، منتشره در «مجموعه مقالات همایش سیاست‌ها و مدیریت برنامه‌های رشد و توسعه در ایران»، محمدعلی ایمان‌پور (ویراستار)، غلامحسین فیروزفر (زیرنظر)، تهران، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۱۵. شیخی؛ محمدتقی (۱۳۷۳)، جامعه‌شناسی جمعیت و تنظیم خانواده، تهران، نشر دیدار.
۱۶. علامه حسینی‌طهرانی؛ سید محمدحسین (۱۳۷۳)، رساله نکاحیه یا کاهش جمعیت؛ ضربه‌ای سهمگین بر پیکر مسلمین، تهران، پرتو دانش.
۱۷. فرید؛ یدالله (۱۳۸۳)، جغرافیای جمعیت، تبریز، انتشارات دانشگاه تبریز.
۱۸. فیاض؛ ابراهیم (۱۳۸۷). ایران آینده: به سوی الگویی مردم‌شناختی برای ابرقدرتی ایران، تهران: پژوهشگاه فرهنگ، هنر و ارتباطات.
۱۹. فیتزپتریک؛ تونی (۱۳۸۱)، نظریه رفاه (سیاست اجتماعی چیست؟)، ترجمه هرمز همایون‌پور، تهران، مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی با همکاری انتشارات گام نو.
۲۰. کتابی؛ احمد (۱۳۷۷)، درآمدی بر اندیشه‌ها و نظریه‌های جمعیت‌شناسی، تهران، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.

۲۱. گیدنز؛ آنتونی (۱۳۸۴)، جامعه‌شناسی، ترجمه منوچهر صبوری، تهران: نشر نی، چاپ چهاردهم.

۲۲. مخدوم؛ مجید (۱۳۸۸). مروری بر تاریخچه و سیر تحولات آمایش سرزمین در ایران، وبلاگ آمایش‌گران.

۲۳. مهدوی؛ مسعود (۱۳۷۳)، اصول و مبانی جغرافیای جمعیت، تهران، نشر قومس.

۲۴. نوده فراهانی؛ اسماعیل (آبان ۱۳۹۰)، گزارش «ملاحظات سیاستگذاری فرهنگی نسل جوان: ۱. مفهوم شکاف نسل‌ها»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۲۰۴۲.

۲۵. نوده فراهانی؛ اسماعیل (آذر ۱۳۹۰)، گزارش «ملاحظات سیاستگذاری فرهنگی نسل جوان: ۲. مفهوم تهاجم فرهنگی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۲۰۷۶.

۲۶. نوده فراهانی؛ اسماعیل و عباس مقامی (۱۳۹۱)، گزارش «ملاحظات سیاستگذاری آموزش زبان در کشور»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل: ۱۲۳۶۱.

۲۷. وحیدی؛ پریدخت (۱۳۷۳). آمایش سرزمین: راهنمایی برای برنامه‌ریزی آموزش عالی، پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، شماره ۷ و ۸: پاییز و زمستان، صفحات ۷۵ تا ۱۰۴.

۲۸. هزارجریبی؛ جعفر و رضا صفری‌شالی (۱۳۹۱)، آناتومی رفاه اجتماعی، تهران، انتشارات جامعه و فرهنگ.

۲۹. سایت مشرق به آدرس: <http://www.mashregnews.ir/>

۳۰. سایت رجانیز به آدرس: <http://www.rajanews.com/>

۳۱. سایت مقام معظم رهبری به آدرس: <http://www.khamenei.com/>

پیوست‌ها

پیوست ۱) وظایف دستگاه‌های اجرایی زیربند در خصوص اعمال سیاست تحدید موالید

هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۶۹/۶/۴ با توجه به اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و بر اساس جزء (۱-۱) بند "ج" قسمت یکم پیوست قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸، وظایف دستگاه‌های اجرایی زیربند در خصوص اعمال سیاست تحدید موالید را به شرح ذیل تصویب نمود:

۱ - وظایف وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی
- تحت پوشش برنامه تنظیم خانواده قرار دادن (۲۴) درصد از زنان و مادران واقع در سنین بالقوه باروری با الویت دادن به آن قسمت از نواحی و مناطق جغرافیایی و قشرهای اجتماعی کشور که از باروری ناخواسته زیانهای اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بیشتری دیده‌اند.

- کاهش مرگ و میر مادران و نوزادان.

۲ - وظایف وزارت آموزش و پرورش

- بالا بردن سطح سواد در کلیه اقشار جامعه به ویژه آموزش بزرگسالان تا

سی سال.

- بالا بردن ضریب پوشش تحصیلی دختران لازم‌التعلیم مخصوصاً در نقاط روستایی.

- تدوین متون آموزشی برای بالابردن سطح آگاهی دانش‌آموزان دبیرستانی (به ویژه دختران) نسبت به زیانهای باروری بالا در کشور.

۳ - وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی و سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

- بالا بردن آگاهی جامعه در مورد اهمیت و ضرورت کنترل نرخ رشد جمعیت و مضرات جمعیت زیاد در دو سطح جامعه و خانواده.

- ایجاد انگیزه‌های لازم در جامعه به منظور مشارکت بیشتر زنان در عرصه‌های اقتصادی و اجتماعی در دو سطح جامعه و خانواده.

۴ - وظائف وزارت فرهنگ و آموزش عالی

- افزایش سهمیه دانشجویان زن در رشته‌های دبیری به ویژه با تعهد خدمت در نقاط محروم.

- گنجاندن درس جمعیت‌شناسی در برنامه‌ریزی درسی اکثر رشته‌های دانشگاهی.

- انجام فعالیتهای پژوهشی و تحقیقاتی در زمینه چگونگی کنترل نرخ رشد جمعیت.

۵ - وظیفه وزارت کار و امور اجتماعی

- بالابردن میزان اشتغال زنان.

۶ - وظائف سازمان ثبت احوال کشور

- ایجاد امکانات لازم برای ثبت کامل تغییرات جمعیتی (تولد و مرگ) در سطح کشور.

- ارائه آمار دقیق تغییرات جمعیتی کشور به صورت سه ماهه، شش ماهه و یکساله.

به منظور پیگیری، نظارت و ایجاد هماهنگی در اجرای سیاستهای کنترل نرخ رشد جمعیت کمیسیونی به ریاست وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی عضویت وزرا و رؤسای هر یک از وزارتخانه‌ها و سازمانهای فوق‌الذکر و رییس سازمان برنامه و بودجه تشکیل می‌گردد. این کمیسیون موظف است گزارش اقدامات انجام یافته توسط هر یک از وزارتخانه‌ها سازمانهای مذکور در این تصویب‌نامه و نتیجه بررسی‌های به عمل آمده در زمینه‌های زیر با هیأت وزیران ارائه‌نماید.

الف - ضرورت تشکیل شورای عالی، وظائف و اعضای آن.

ب - بررسی پیشنهاد‌های ارائه شده در مورد اصلاح قوانین و مقررات مشوق و بازدارنده.

ج - بررسی سایر مسائل مربوط به کنترل نرخ رشد جمعیت.

پیوست ۲) «ضوابط ملی آمایش سرزمین»

هیات وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۳/۸/۶ بنا به پیشنهاد شماره ۱۰۱/۱۳۴۱۰۸ مورخ ۱۳۸۳/۷/۲۵ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ضوابط ملی آمایش سرزمین را به شرح زیر تصویب نمود^۱:

ماده ۱- جهت‌گیری‌های ملی آمایش سرزمین که در راستای تبیین فضایی سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران و ترسیم الزامات تحقق آن در توسعه بلندمدت کشور و مبتنی بر اصول مصوب آمایش سرزمین، شامل ملاحظات امنیتی و دفاعی، کارآیی و بازدهی اقتصادی، وحدت و یکپارچگی سرزمین، گسترش عدالت اجتماعی و تعادل‌های منطقه‌ای، حفاظت محیط زیست و احیای منابع طبیعی، حفظ هویت اسلامی- ایرانی و حراست از میراث فرهنگی، تسهیل و تنظیم روابط درونی و بیرونی اقتصاد کشور، رفع محرومیت‌ها، بخصوص در مناطق روستایی کشور تنظیم شده است، به شرح زیر تعیین می‌گردد:

۱- کاهش تمرکز و تراکم جمعیت و فعالیت در مناطق پرتراکم کشور، به ویژه تهران و اصفهان و مهار روند رو به رشد جمعیت و فعالیت‌ها در این مناطق، از طریق دگرگونی ساختار فعالیت‌های صنعتی و خدماتی آن‌ها در راستای افزایش سهم فعالیت‌های دانش پایه و زمینه‌سازی برای هدایت سرمایه‌گذاری‌های متمایل به این مناطق، به دیگر استان‌های کشور.

^۱ لازم به ذکر است در سال‌های آتی اصلاحات جزئی در ماده ۱۳ (مورخ ۱۳۸۵/۷/۱۸ و ۱۳۸۶/۵/۳۱) و ماده ۱۴ (۱۳۸۳/۹/۴) تصویب‌نامه موضوع ضوابط ملی آمایش سرزمین به عمل آمده است. همچنین نظر به اهمیت موضوع آمایش سرزمین «دوفصلنامه آمایش سرزمین» به صاحب امتیازی دانشگاه تهران (پردیس قم) نیز تأسیس شده است.

۲- تغییر نقش و عملکرد شهر تهران به عنوان مرکزی با عملکرد بین‌المللی و شهرهای اصفهان، مشهد، تبریز، شیراز، اهواز و کرمانشاه به عنوان مرکزی با عملکرد فراملی برای پوشش خدماتی در حوزه‌های جغرافیایی و یا عملکردی خاص.

۳- ایجاد شبکه‌های سازمان‌یافته از شهرهای بزرگ و متوسط کشور و تجهیز آن‌ها به نحوی که بتوانند در سطوح منطقه تحت نفوذ خویش بخشی از وظایف شهرهای موضوع بند (۲) را به عهده گرفته و در راستای عدم تمرکز در یک تقسیم کار ملی و منطقه‌ای، مشارکت نمایند.

۴- توسعه علوم، آموزش، پژوهش و فن‌آوری و گسترش و تجهیز مراکز آموزشی، پژوهشی، شهرک‌ها و پارک‌های علمی- فن‌آوری کشور (با تأکید بر توسعه فن‌آوریهای نوین، نظیر فن‌آوری اطلاعات و ارتباطات، بیوتکنولوژی، ناتوتکنولوژی و...) متناسب با نیازهای ملی و منطقه‌ای و با تکیه بر قابلیت‌ها و استعدادهای بومی هر منطقه در راستای کاهش سهم منابع طبیعی و افزایش سهم در تولیدات ملی.

۵- تأکید بر استفاده از ظرفیت‌های اجتماعی، فرهنگی و علمی استان‌ها و مناطق کشور، به ویژه شهرهای تهران، شیراز، اصفهان، مشهد، تبریز، اهواز و یزد با محدود نمودن توسعه کمی سطوح پایین آموزش عالی به نفع سطوح بالاتر و ارتقای سطح کیفی موسسات آموزش عالی و مراکز پژوهشی و فن‌آوری آن‌ها برای توسعه همکاریهای علمی بین‌المللی و ایفای نقش واسط بین کشورهای منطقه و کشورهای پیشرفته علمی.

۶- توسعه و تجهیز گزیده‌ای از محورهای اصلی ارتباطی کشور در کریدورهای حمل و نقل بین‌المللی شمالی- جنوبی و شرقی- غربی کشور به عنوان محورهای اولویت‌دار در توسعه، برای استفاده مناسب از موقعیت ممتاز ارتباطی کشور با تأکید بر تمرکززدایی ارتباطی از تهران و استفاده از مسیرهای جایگزین.

۷- زمینه‌سازی لازم برای استفاده حداکثر از ظرفیت‌ها و توان‌های مراکز جمعیتی کوچک و پراکنده (روستاها، روستا- شهرها، شهرهای کوچک) در حفظ و نگهداشت جمعیت و برقراری تعادل در الگوی استقرار جمعیت با متنوع‌سازی فعالیت‌ها، ایجاد اشتغال و افزایش نقش فعالیت‌های صنعتی و خدماتی قابل استقرار در این مراکز.

۸- توسعه زیرساخت‌ها و شبکه‌های زیربنایی، به ویژه تأمین منابع آب و خدمات اجتماعی متناسب با سهم فعالیت و جمعیت پیش‌بینی شده برای مناطق و استان‌های کمتر توسعه‌یافته کشور، هر چند که بازدهی اقتصادی آن‌ها در بلندمدت تحقق یابد.

۹- ایجاد تعادل نسبی در توزیع و ترکیب جمعیت در سطح کشور با استفاده از ابزار استقرار فعالیت و زیرساخت‌ها و بهبود شرایط اقتصادی، اجتماعی و امنیتی در محور شرق، جنوب و مناطق کم‌جمعیت مرکزی و استقرار ارادی جمعیت در مناطق استراتژیک و کانون‌های دارای قابلیت توسعه، با توجه به توان محیطی عرصه‌ها و مناطق مختلف در این گونه بارگذاری‌های جمعیتی و فعالیتی.

۱۰- تعادل‌بخشی به توزیع جمعیت و فعالیت متناسب با منابع، توان محیطی و ظرفیت تحمل زیست بومها، با تأکید بر ابعاد اجتماعی و ظایف توسعه‌ای دولت در مناطق غربی و شمالی و تمرکز بر ایجاد ظرفیت‌های فیزیکی و اجتماعی مورد نیاز توسعه در مناطق شرقی، جنوبی مناطق کم جمعیت مرکزی کشور، به شرح ذیل:

الف- در مناطق شرقی، جنوبی و مناطق کم جمعیت مرکزی کشور:

الف-۱- توسعه شبکه‌های زیربنایی این مناطق برای زمینه‌سازی استقرار فعالیت‌ها و توسعه خدمات اجتماعی متناسب با استقرار جمعیت.

الف-۲- تقویت مراکز جمعیتی حاشیه سواحل دریای عمان، خلیج فارس و شرق کشور به منظور ایجاد مجموعه‌ای از مراکز گسترش توسعه در این مناطق، با توجه به چشم‌انداز بهره‌برداری از منابع انرژی حوزه جنوب، ذخایر معدنی دشت‌های

مرکزی و جنوبی سرزمین، شیلات و صنایع دریایی و توان این مناطق از دیدگاه ترانزیتی بازرگانی و گردشگری.

الف-۳- تعیین و تجهیز نقاطی در نواحی دورافتاده و حاشیه‌ای در سواحل جنوب (به ویژه دریای عمان) در راستای تسریع و بسط توسعه در این نواحی، با هدف ایجاد تحرک در شبکه‌های ترانزیتی نواحی شرقی و جنوبی کشور.

الف-۴- توجه ویژه به توسعه پایدار مناطق کویری.

ب- در مناطق غربی و شمالی کشور

ب-۱- استفاده بهینه از ظرفیت‌های زیربنایی موجود در مناطقی که از این جهت توسعه یافته‌اند، با نیت صرفه‌جویی در میزان و تسریع در بازدهی سرمایه‌گذاری‌ها و اولویت به کارگیری امکانات بخش خصوصی در این مناطق.

ب-۲- رفع تنگناهای شبکه‌های زیربنایی مناطق مستعد، متناسب با قابلیت‌های تولیدی و خدماتی این مناطق.

ب-۳- بهره‌برداری از شبکه نسبتاً توسعه‌یافته مراکز زیست و فعالیت در این مناطق با اعمال تقسیم کار تخصصی بین آنها، با تأکید بر توسعه فعالیت‌های کشاورزی، صنعتی، گردشگری و بازرگانی.

۱۱- گسترش تعامل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی درون و بین منطقه‌ای در راستای تقویت همبستگی ملی.

۱۲- تأکید بر حفظ و پویایی هویت ایرانی- اسلامی در تعامل با برون‌نگری و اتکا بر این هویت برای تحکیم و انسجام وحدت ملی در ابعاد درونی.

۱۳- رعایت ملاحظات «امنیتی و دفاعی»، «حفاظت از محیط زیست» و «حراست از میراث فرهنگی» در استقرار جمعیت و فعالیت، به ویژه در محدوده‌هایی که با توجه به ملاحظات یاد شده، محدود نمودن و یا تسریع توسعه در آنها الزامی است.

۱۴- تأکید خاص بر آمایش مناطق مرزی برای بهبود شرایط زندگی و افزایش سطح توسعه این مناطق به منظور ارتقای امنیت مرزهای کشور.

۱۵- رعایت اصول ایمنی و الگوی پدافند غیرعامل، از قبیل استفاده از شرایط جغرافیایی و عوارض طبیعی، پراکندگی مناسب در پهنه سرزمین، انتخاب عرصه‌های امن به لحاظ سوانح طبیعی و غیرمترقبه و انتخاب مقیاس بهینه در استقرار جمعیت و فعالیت‌ها در راستای کاهش آسیب‌پذیری در برابر تهدیدات و بهره‌مندی از پوشش مناسب دفاعی.

۱۶- ایجاد تعادل در افزایش جمعیت و پراکنش آن در پهنه سرزمین، با توجه به منابع و امکانات مناطق مختلف، به طوری که نرخ رشد طبیعی جمعیت کشور سالانه به طور متوسط از یک درصد و نرخ رشد طبیعی جمعیت هر یک از شهرستانهای کشور سالانه به طور متوسط از ۱/۵ درصد، فراتر نرود.

۱۷- توسعه رفاه و تأمین اجتماعی در مناطق مختلف کشور و برقراری تعادل در شاخص‌های اصلی آن در سطح ملی با تأکید بر توانمندسازی اقتصادی- اجتماعی گروه‌های آسیب‌پذیر و اجرای سیاست‌های جبرانی کاهش فقر و ارتقای رفاه اجتماعی براساس مشارکت مردم.

۱۸- گسترش آموزش و بهداشت، به ویژه برای زنان و جوانان در مناطق کمتر توسعه‌یافته و گروه‌های اجتماعی در معرض خطر، به منظور ارتقای کیفیت منابع انسانی و جلوگیری از تولید نسل‌های ناسالم.

۱۹- ساماندهی و هدایت هدفمند جریان مهاجرت‌ها از طریق:

الف- ایجاد زمینه‌های اشتغال، فعالیت و سرمایه‌گذاری و جذب و نگهداشت نیروهای کارآفرین در مناطق مهاجرفرست دارای قابلیت.

ب- ساماندهی مراکز جدید اشتغال و اسکان مهاجرین در مناطق دارای توان پذیرش جمعیت متناسب با سرمایه‌گذاری‌های جدید تولیدی و خدماتی.

۲۰- تحول ساختار بخش کشاورزی در راستای دستیابی به کشاورزی پایدار، مدرن و رقابتی و توسعه بخش‌های صنعت و خدمات، به گونه‌ای که علاوه بر جذب سرریز شاغلین کشاورزی و پشتیبانی از این بخش، فرصت‌های جدید شغلی مورد نیاز کشور را نیز تأمین نمایند.

۲۱- استفاده پایدار از قابلیت‌های طبیعی و امکانات آب و خاک برای توسعه فعالیت‌های کشاورزی و صنایع وابسته و تبدیلی مرتبط با آن در نواحی مستعد کشاورزی، به ویژه در نواحی شمالی، غربی و جنوب غربی کشور، در راستای دستیابی به امنیت غذایی و توسعه صادرات محصولات کشاورزی.

۲۲- توجه به محدودیت‌های آب برای مصارف کشاورزی، با تأکید بر:

الف- افزایش راندمان آب با استفاده از مهار آب، شیوه‌های مدرن آبیاری، توسعه شیوه‌های تولید متراکم و گلخانه‌ای در مناطق کم آب کشور، به ویژه در مناطق حاشیه کویر، مانند استان‌های یزد، سمنان، سیستان و بلوچستان، خراسان جنوبی، کرمان، هرمزگان و بخش‌هایی از استان‌های فارس و اصفهان.

ب- افزایش سهم فعالیت‌های صنعتی، معدنی و خدماتی برای جذب و نگهداشت جمعیت در این مناطق.

ج- انتقال درون و بین حوضه‌ای آب، با توجه به حفظ تعادل‌های محیطی، برای مصارف شرب، خدمات و صنعت.

۲۳- توسعه بهره‌برداری از قابلیت‌های معدنی کشور به عنوان یکی از مزیت‌های نسبی سرزمین، با تأکید بر حداکثر نمودن عملیات فرآوری معدنی و کاهش صادرات مواد خام معدنی، به گونه‌ای که به افزایش سهم این بخش در اقتصاد ملی بیانجامد.

۲۴- تأکید بر توسعه صنایع شیمیایی و پتروشیمی، صنایع و معدنی (ذوب فلزات و کانی‌های غیر فلزی)، صنایع مرتبط با حمل و نقل و صنایع ICT به عنوان صنایع اولویت‌دار، با توجه به مزیت‌های نسبی کشور در این صنایع.

۲۵- افزایش ظرفیت‌های اکتشاف و بهره‌برداری از ذخایر عظیم نفت و گاز و استفاده از این منابع در راستای توسعه فعالیت‌های صنعتی مبتنی بر تقویت صنایع بالادستی و پایین دستی نفت و گاز و تکمیل زنجیره‌های تولید، با تأکید بر اولویت بهره‌برداری از میادین مشترک و کاهش صدور مواد خام نفتی.

۲۶- تأکید بر توسعه فعالیت‌های صنعتی مبتنی بر نفت و گاز در مناطق مواجه با محدودیت‌هایی برای توسعه سایر فعالیت‌های اقتصادی و برخوردار از اهمیت استراتژیک، از جمله مناطق کمتر توسعه‌یافته جنوب شرقی کشور، سواحل خلیج فارس و دریای عمان و مناطق کمتر توسعه‌یافته غرب کشور با توجه به خطوط انتقال مواد و فرآورده‌های نفت، گاز و پتروشیمی و امکان توسعه آنها.

۲۷- توجه ویژه به صنایع انرژی‌بر در تلفیق مزیت نسبی برخوردار از ذخایر معدنی و مزیت نسبی برخوردار از منابع انرژی، به خصوص گاز و استقرار آنها در نقاط واقع بر کریدورها و محورهای حمل و نقل بین‌المللی، با اولویت استقرار در مناطق تخصصی انرژی در سواحل خلیج فارس با هدف توسعه صادرات.

۲۸- توسعه صنایع پشتیبان حمل و نقل، شامل صنایع خودروسازی، واگن‌سازی، تجهیزات راه‌آهن و صنایع حمل و نقل هوایی در مراکز و نواحی مستعد (با تأکید بر کاهش سهم تهران در صنایع خودروسازی)، صنایع تولید و تعمیر و خدمات وسایط حمل و نقل دریایی در نوار ساحلی جنوب.

۲۹- توسعه صنایع تولید کالاهای مورد نیاز کشورهای منطقه، با اولویت استقرار در جوار بازارهای مصرف این کشورها در استان‌های مرزی.

۳۰- تحول بنیادی در ساختار بخش خدمات و افزایش سهم خدمات نوین و دانش پایه، با تأکید بر توسعه: خدمات پشتیبان تولید، خدمات گردشگری، خدمات بازرگانی، بانکی و بیمه‌ای، حمل و نقل و ترانزیت و استفاده از فن‌آوری‌های نوین در این بخش، متناسب با نقش و جایگاه بین‌المللی کشور.

۳۱- ارتقای جایگاه صنعت گردشگری در اقتصاد ملی، از طریق استفاده از ظرفیت‌های: طبیعی، تاریخی و میراث فرهنگی کشور و گسترش و تسهیل ارتباطات بین مناطق، به منظور تقویت پیوند بین اقوام و خرده فرهنگها و همچنین، گسترش تعاملات فرهنگی فراملی.

۳۲- سازماندهی و تقویت خدمات اجتماعی و خدمات برتر، از جمله رسته‌های خدمات: مهندسين مشاور، حقوقی، حسابرسي، بیمه، مالی، بازاریابی، بورس و خدمات اطلاعات و ارتباطات برای ارایه خدمات پشتیبانی فرآیندهای توسعه ملی و پاسخ به تقاضای کشورهای منطقه، با رعایت ملاحظات مندرج در بندهای (۲) و (۳)

۳۳- بازتعریف نقش و وظایف مناطق آزاد تجاری- صنعتی و ویژه اقتصادی، با توجه به ویژگی‌های مناطق کشور و با هدف تقویت تعامل لازم بین عملکرد اقتصاد کشور با اقتصاد جهانی، تأمین سرمایه مورد نیاز، ارتقای سطح فن‌آوری و گسترش و تضمین بازارها.

ماده ۲- دستگاه‌های اجرایی کشور موظفند برنامه‌های عملیاتی خود را به گونه‌ای تنظیم نمایند که اجرای اقدامات، عملیات و سرمایه‌گذاری‌های مربوط، زمینه تحقق جهت‌گیریهای ملی آمایش سرزمین را فراهم نماید.

ماده ۳- دستگاه‌های اجرایی کشور موظفند سیاست‌های تشویقی و بازدارنده، از جمله نرخ تسهیلات بانکی، تعرفه‌ها، عوارض، مالیات‌ها و سایر مقررات را برای فعالیت‌ها و مناطق مختلف کشور به گونه‌ای تنظیم و یا پیشنهاد نمایند که برنامه‌ها، اقدامات، عملیات و سرمایه‌گذاری‌های بخشهای عمومی و غیردولتی در راستای تحقق جهت‌گیریهای آمایش هدایت شوند.

ماده ۴- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است شرایط تحقق مواد (۲) و (۳) این تصویب‌نامه را در آیین‌نامه‌های اجرایی برنامه‌های توسعه و دستورالعمل‌های تنظیم بودجه‌های سالانه، لحاظ نماید.

ماده ۵- دستگاه‌های اجرایی کشور موظفند راهبردهای بخشی آمایش سرزمین در بخشهای ذی‌ربط را بررسی و پیشنهادات خود را برای اصلاح و تکمیل آن‌ها با توجه به جهت‌گیری‌های موضوع ماده (۱) این تصویب‌نامه حداکثر ظرف یک ماه از تاریخ ابلاغ این تصویب‌نامه به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، منعکس نمایند.

ماده ۶- شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌های کشور موظفند نظریه پایه توسعه استان ذی‌ربط ارایه شده در مطالعات آمایش سرزمین را بررسی کرده و پیشنهادهای خود را برای اصلاح و تکمیل آن‌ها با توجه به جهت‌گیری‌های موضوع ماده (۱) این تصویب‌نامه ظرف مدت یک ماه از تاریخ ابلاغ تصویب‌نامه به سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، منعکس نمایند.

ماده ۷- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور مکلف است راهبردهای بخشی و نظریه پایه توسعه استان‌ها را براساس جهت‌گیریهای ملی آمایش و نقطه نظرات اعلام شده از سوی دستگاه‌های بخشی و شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها، تنظیم و هماهنگ نموده و به شورای آمایش سرزمین- موضوع ماده (۱۳) این تصویب‌نامه- ارایه نماید تا به تصویب مراجع ذی‌ربط قانونی برسد.

ماده ۸- دستگاه‌های اجرایی کشور موظفند ضمن انعکاس جهت‌گیریهای ملی و راهبردهای بخشی و استانی آمایش در اسناد ملی بخشی و اسناد ملی ویژه، برنامه‌های عملیاتی خود را در برنامه چهارم توسعه، براساس این راهبردها تهیه نموده و مبنای تنظیم اقدامات و عملیات بودجه سالانه خود قرار دهند.

ماده ۹- شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌های کشور موظفند است ضمن انعکاس جهت‌گیریهای ملی، راهبردهای استانی و راهبردهای بخشی آمایش در اسناد ملی توسعه استان، برنامه‌های عملیاتی خویش را در برنامه چهارم توسعه، براساس این راهبردها تهیه نموده و مبنای تنظیم اقدامات و عملیات بودجه سالانه خود قرار دهند.

ماده ۱۰- شورای عالی شهرسازی و معماری ایران، شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان‌ها و دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط مکلفند طرح‌های توسعه و عمران در سطوح ملی، منطقه‌ای، ناحیه‌ای و محلی را در محدوده وظایف قانونی خویش در راستای تحقق جهت‌گیریهای ملی و راهبردهای بخشی و استانی آمایش سرزمین تنظیم و تصویب نمایند. تمامی دستگاه‌های اجرایی ملی، استانی و محلی در انتخاب مکان فعالیت‌ها و اقدامات مربوط، موظف به اجرای نتایج طرح‌های مذکور که در این راستا تهیه و تصویب شده‌اند، خواهند بود.

ماده ۱۱- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است زمینه استمرار و پویایی مطالعات آمایش سرزمین را به سه رویکرد «تأثیر تحولات جهانی، منطقه‌ای و داخلی»، «تعمیق نگرش بلندمدت و پایدار در راهبردهای توسعه‌ای کشور» و «تهیه طرح‌های ویژه از نظر موضوعی و یا محدوده جغرافیایی» فراهم نموده و سازماندهی مطالعات آمایش سرزمین به گونه‌ای صورت پذیرد که برنامه پنجم و برنامه‌های بعدی میان مدت توسعه کشور به طور کامل بر مبنای سند آمایش سرزمین تهیه شود.

ماده ۱۲- دستگاه‌های اجرایی کشور موظفند در چهارچوب دستورالعمل‌های مطالعاتی که سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور ارائه می‌نماید، مطالعات بخشی، فرابخشی و منطقه‌ای آتی خود را با رویکرد آمایشی سازماندهی نمایند.

ماده ۱۳- به منظور ایجاد هماهنگی در تنظیم راهبردهای آمایش سرزمین و نظارت مستمر بر اجرای آن، «شورای آمایش سرزمین» با حضور معاون رییس جمهور و رییس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (رییس شورا)، رییس مرکز ملی آمایش سرزمین (دبیر شورا) و عضویت ثابت یکی از معاونین وزارتخانه‌های نیرو، راه و ترابری، مسکن و شهرسازی، صنایع و معادن، جهادکشاورزی، نفت، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، امور اقتصادی و دارایی، کشور، بازرگانی، امور خارجه، رفاه و تأمین اجتماعی و سازمانهای حفاظت محیط زیست و گردشگری و میراث فرهنگی و رییس شورای عالی استان‌ها تشکیل می‌گردد.

تبصره: از نمایندگان سایر وزارتخانه‌ها، استانداران و دستگاه‌های اجرایی حسب مورد با حق رأی برای شرکت در جلسات شورا، دعوت به عمل خواهد آمد.

ماده ۱۴- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است در راستای تحقق وظایف یاد شده، «مرکز ملی آمایش سرزمین» را متناسب با جایگاه آن در نظام برنامه‌ریزی کشور ایجاد نموده و نهاد تحقیقاتی متناظر با این جایگاه را برای تقویت زمینه‌های علمی و فنی آمایش سرزمین و ارتقای مهارت‌های تخصصی نیروهای مورد نیاز، تدارک ببیند.

ماده ۱۵- مرکز ملی آمایش سرزمین موظف است با استفاده از امکانات نظارتی موجود در کشور، روند تغییرات جمعیت و فعالیت و تحولات در سازمان فضایی کشور را بررسی و با جهت‌گیریهای ملی آمایش سرزمین مقایسه و مغایرت‌های اساسی را مشخص کرده و گزارش آن را به شورای آمایش سرزمین، ارائه نماید.

پیوست ۳) «متن ماده ۲۱ قانون برنامه پنج ساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران ۱۳۹۴ - ۱۳۹۰»

ماده ۲۱- دولت مکلف است به منظور گسترش شایستگی حرفه‌ای از طریق افزایش دانش و مهارت با نگرش به انجام کار واقعی در محیط، اصلاح هرم تحصیلی نیروی کار و ارتقاء و توانمندسازی سرمایه‌های انسانی، کاهش فاصله سطح شایستگی نیروی کار کشور با سطح استاندارد جهانی و ایجاد فرصت‌های جدید شغلی و حرفه‌ای برای جوانان و ارتقاء جایگاه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای برای نظام آموزش فنی و حرفه‌ای و علمی - کاربردی کشور اعم از رسمی، غیررسمی و سازمان‌یافته، ظرف یکسال از تاریخ تصویب این قانون در محورهای زیر سازوکارهای لازم را تهیه و با پیش‌بینی الزامات مناسب اجراء کند:

الف - استمرار نظام کارآموزی و کارورزی در آموزش‌های رسمی متوسطه و عالی، غیررسمی فنی و حرفه‌ای و علمی - کاربردی.

ب - فراهم‌سازی ارتقاء مهارت در کشور از طریق اعطاء تسهیلات مالی با نرخ ترجیحی و تأمین فضاهاى فیزیکی و کالبدی با شرایط سهل و زمینه‌سازی حضور فعال و مؤثر بخش غیردولتی در توسعه آموزشهای رسمی و غیررسمی مهارتی و علمی- کاربردی کشور.

ج - افزایش و تسهیل مشارکت بهره‌برداران از آموزش فنی و حرفه‌ای در بخشهای دولتی و غیردولتی.

د - هماهنگی در سیاستگذاری و مدیریت در برنامه‌ریزی آموزشهای فنی و حرفه‌ای کشور به عنوان یک نظام منسجم و پویا متناسب با نیاز کشور.

ه - کاربست چهارچوب صلاحیتهای حرفه‌ای ملی به صورت منسجم برای ارتباط صلاحیتهای، مدارک و گواهینامه‌ها در سطوح و انواع مختلف در حوزه حرفه و شغل در جهت به رسمیت شناختن یادگیری مادام‌العمر و تعیین شایستگی‌های سطوح مختلف مهارتی.

و - نیازسنجی و برآورد نیروی انسانی کاردانی موردنیاز و صدور مجوز لازم و حمایت به منظور تأسیس و توسعه مراکز آموزش دوره‌های کاردانی در بخش خصوصی و تعاونی و ایجاد ظرفیتهای مورد نیاز تا سال چهارم برنامه.

ز - رتبه‌بندی مراکز آموزشهای فنی و حرفه‌ای رسمی و غیررسمی بر اساس شاخص‌های مدیریت اجرائی، فرآیند یاددهی- یادگیری، نیروی انسانی، تحقیق و توسعه منابع و شاخص پشتیبانی فراگیران.