

An Analysis of the Trajectory of Ethnic Policymaking in the Islamic Republic of Iran: Requirements and Capacities Based on the Meta-SWOT Model

Kazem Lotfian¹, Ahmad Javanshir², Ali Asghar Davoudi³

¹ Ph.D. Candidate, Department of Political Science, Ma.C., Islamic Azad University, Mashhad, Iran.
kazem.lotfian@gmail.com

² Department of Political Science, Ma.C., Islamic Azad University, Mashhad, Iran (**Corresponding author**).
djavanshiri@yahoo.com

³ Department of Political Science, Ma.C., Islamic Azad University, Mashhad, Iran. ndavoudi@gmail.com

Abstract

The present study seeks to provide an explanatory analysis of the ethnic management approaches adopted by post-Revolution governments in Iran and, ultimately, to introduce an optimal model for ethnic policymaking. To this end, the study first examines the strategies of ethnic policymaking across Iran's geographical landscape, analyzing them separately under successive governments. It then employs the Meta-SWOT model, together with the introduction of a model compatible with Iran's socio-cultural ecosystem, to explain the appropriate path toward effective ethnic policymaking in the Islamic Republic of Iran. In developing the ecological model, the study draws upon the expertise of specialists and experts through ten specialized interviews, the results of which were classified and presented according to the Meta-SWOT method. The research adopts a descriptive and comparative methodology, utilizing the Meta-SWOT framework for analysis. The data were identified and interpreted on the basis of specialized interviews with ten experts (until data saturation was achieved) in the field of ethnic policymaking. Given the identification of major issues—including the absence of comprehensive adherence to a scientifically grounded and ecosystem-compatible model, fragmented and discretionary policy implementation, the influence of religious challenges as reinforcing elements of ethnic concerns, social and identity cleavages, the predominance of political, security, and ideological perspectives in the management of ethnic relations, and the lack of a comprehensive evaluation mechanism for ethnic policymaking—this study proposes, with an emphasis on a sociological approach, the model of “Unity in Diversity” as the most appropriate framework for achieving stability in this field. The implementation of this model would strengthen such components as tolerance, peaceful coexistence, and religious forbearance among members of society, the significance of which would be realized alongside complementary policies. Furthermore, based on the views of the interviewed experts in ethnic policymaking and through application of the Meta-SWOT model, the study proposes a number of strategies and policy recommendations aimed at strengthening ethnic policymaking in the Islamic Republic of Iran.

Keywords: Ethnic Policymaking; Ethnic Groups and Religious Communities; Meta-SWOT Model.

Received: 2025-06-17 ; **Received in revised form:** 2025-07-07 ; **Accepted:** 2025-09-11 ; **Published online:** 2025-12-26

<https://doi.org/10.22034/sm.2024.2038986.2228>

© the authors

<http://sm.psas.ir>

Article type: Research Article

Publisher: Political Studies Association of the Seminary



تحلیلی بر روند سیاست‌گذاری قومی در جمهوری اسلامی ایران؛ بایسته‌ها و ظرفیت‌ها بر مبنای Meta Swot

کاظم لطفیان^۱، احمد جوانشیر^۲، علی اصغر داودی^۳

^۱ دانشجوی دکتری، گروه علوم سیاسی، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران. kazem.lotfian@gmail.com

^۲ گروه علوم سیاسی، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران (نویسنده مسئول). djavanshiri@yahoo.com

^۳ گروه علوم سیاسی، واحد مشهد، دانشگاه آزاد اسلامی، مشهد، ایران. ndavoudi@gmail.com

چکیده

پژوهش حاضر درصدد است نگاه تبیینی به رویکرد مدیریت قومی دولت‌های پس از انقلاب داشته و درنهایت الگوی بهینه را معرفی نماید. بر این اساس، در گام نخست راهبرد سیاست‌گذاری قومی در جغرافیای ایران واکاوی و به تفکیک دولت‌ها بررسی شده، و در گام بعدی نیز بر مبنای الگوی «متاسوات» و همچنین معرفی الگوی منطق با زیست‌بوم، مسیر تحقق صحیح سیاست‌گذاری قومی در جمهوری اسلامی ایران تبیین گردید. در تدوین الگوی بوم‌شناختی، از ظرفیت نخبگان و خبرگان (۱۰ مصاحبه تخصصی) بهره‌گیری و بر مبنای روش متاسوات طبقه‌بندی و ارائه شده است. روش پژوهش حاضر توصیفی و تطبیقی است. برای تحلیل از راهبرد متاسوات استفاده شده است. داده‌های این مدل براساس مصاحبه تخصصی با ده نفر (مرحله اشباع داده‌ها) از خبرگان موضوعی در مسائل سیاست‌گذاری‌های قومی احصاء و تبیین شده است. با توجه به شناسایی مسائل کلان ازجمله عدم پیروی جامع از الگوی علمی و تجربه شده مناسب زیست‌بوم، پیگیری مقطعی و سلیقه‌ای، اثرگذاری چالش‌های مذهبی به‌عنوان چاشنی پشتیبان دغدغه‌های قومی، شکاف اجتماعی و هویتی، غلبه نگاه سیاسی، امنیتی و ایدئولوژیک بر مناسبات قومیت‌ها و نبود مکانیسم ارزیابی جامع از سیاست‌گذاری قومی، به‌منظور دستیابی به ثبات در این زمینه، این پژوهش با تأکید بر رویکرد جامعه‌شناسی، در رهگذر آن، الگوی «وحدت در عین کثرت» را پیشنهاد می‌دهد. اجرای این الگو به تقویت مؤلفه‌هایی مانند رواداری، هم‌زیستی مسالمت‌آمیز، تساهل مذهبی در میان آحاد جامعه کمک می‌کند که در ضمن اجرای این نوع سیاست‌ها در کنار سیاست‌های مکمل معنا خواهد یافت. از سوی دیگر، بر مبنای نظر مصاحبه‌شوندگان متخصص در امور سیاست‌گذاری قومی، و با الگوی متاسوات، برخی راهکارها و راهبردها در راستای تقویت سیاست‌گذاری قومی پیشنهاد می‌گردد.

واژه‌های کلیدی: سیاست‌گذاری قومی، اقوام و مذاهب، الگوی «متاسوات».

استناد به این مقاله: لطفیان، کاظم؛ جوانشیر، احمد؛ داودی، علی‌اصغر (۱۴۰۴). تحلیلی بر روند سیاست‌گذاری قومی در جمهوری اسلامی ایران؛

بایسته‌ها و ظرفیت‌ها بر مبنای Meta Swot. *سیاست متعالیه*، ۱۳(۴): ص ۲۰۷-۲۲۸. <https://doi.org/10.22034/sm.2024.2038986.2228>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۳/۲۷؛ تاریخ اصلاح: ۱۴۰۴/۰۴/۱۶؛ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۶/۲۰؛ تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۰/۰۵

© the authors

<http://sm.psas.ir>

نوع مقاله: پژوهشی

ناشر: انجمن مطالعات سیاسی حوزه



۱. مقدمه

نکثر قومیت، ویژگی پیوسته جوامع بشری و اساسی‌ترین عامل ثبات و یا بحران جامعه انسانی قلمداد می‌شود که چنانچه به‌درستی مدیریت نشود، زمینه‌ساز بحران سیاسی و اجتماعی، تضعیف قوت،^۱ قدرت^۲ و کیان ساختار سیاسی و اجتماعی و حتی فروپاشی آن است. نگرانی از کنش‌های بازیگران قومی و بحران‌های قوم‌پایه که در بستر افکار عمومی، پاسخ‌گویی به مطالبات را پیگیری می‌کنند، زمینه‌ساز تدوین اصولی شده که از آن با عنوان «سیاست‌گذاری قومی»^۳ یاد می‌شود. سیاست‌گذاری براساس ساختار و توان دولت، واقعیت‌های جامعه و ظرفیت‌های آن، یکی از مهم‌ترین رهگذرها برای عبور از چالش‌ها و بحران‌های برساخته جوامع قومی است. به‌یقین هدف این سیاست‌گذاری باید معطوف به رضایت عمومی، تقویت وفاق اجتماعی، همبستگی ملی، انسجام و درنهایت نظم درونی‌شده باشد. از سوی دیگر، منازعه نیز بخشی از پدیده‌های ساختاری و گاه ذاتی جوامع در حال گذار به‌شمار می‌رود و به‌دلیل تغییرات ناشی از تحرک اجتماعی به‌ویژه اقلیت‌ها، زمینه‌ساز چالش، اختلال و کندی روندهای اجتماعی و سیاسی است. این نوع سیاست‌گذاری در ایران نیز اهمیتی دوچندان دارد؛ زیرا جغرافیای سرزمینی کشور ایران از منظر تنوع قومی و زبانی از جمله ۱۰ کشور نخست جهان به‌شمار می‌آید (میرحیدر، ۱۳۹۴: ص ۱۳۲). تنوع قومی در ایران، چندساحتی بوده و در پاره‌ای از مناطق، ناهمگونی قومی و مذهبی به‌هم پیوسته و شکاف‌های متراکم پدید آورده است. از آنجا که بیشتر مردم ایران را فارس‌زبانان، با فراوانی مذهب شیعه تشکیل می‌دهند، پاره‌ای از اقوام، زبان غیرفارسی داشته و از مذهب اکثریت نیز پیروی نمی‌کنند. بنابراین، عواملی همچون شکاف‌های عقیدتی، استقرار اقوام در حاشیه مرزها در کنار تفاوت‌ها و نابرابری اقلیمی و اقتصادی در مناطق مختلف کشور، زمینه را برای شکاف مرکز-پیرامون فراهم کرده است. منظور از شکاف مرکز و پیرامون، مباحث مربوط به توسعه مناطق مرزی که غالب آن محل سکونت قومیت‌های غیرفارسی می‌باشد، است. علاوه بر این، تأسیس دولت، ایجاد ساختار سیاسی و تقسیم قدرت، از کانون‌هایی است که گسل‌های قومی را فعال و از رهگذر آن، ستیز و سازش، همزیستی و یا بحران‌های اجتماعی به وجود می‌آورد. از این‌رو شناخت و ارزیابی سیاست‌گذاری قومی و نیز ترسیم الگوی زیست‌بوم با رعایت اقتضانات زمانی و مکانی، نیازمند کاوش بوده و از اهمیت بسیاری برخوردار است. مسأله مهم و تاریخی در این راستا تسلط نگاه اقتدارگرایانه، شبه‌همانندساز،

1. Strength

2. Power

3. Ethnic politics

ایدئولوژیک، بخشنامه‌ای و صوری، بدون در نظر گرفتن ظرفیت‌های سیاسی و ویژگی‌های بومی است. نبود الگوی فراگیر و مورد توافق و پذیرش ساختار سیاسی و اقوام، چالش دیگری است که در پرتو آن مدیریت اقوام و اقلیت‌ها گرفتار خوانش جریان‌های سیاسی شده و به‌درستی نهادینه نشده است. سیاست‌گذاری قومی می‌بایست در پرتو «سرشت دولت» و «ترکیب جمعیتی» تدوین شود، که متأسفانه از رویکرد راهبردی و بلندمدت پیروی نکرده، و به ترکیب جمعیتی بی‌توجه بوده و با تحول دولت‌ها دچار دگردیسی شده است. سیاست‌گذاری قومی می‌بایست در پرتو «سرشت دولت» و «تنوع و ترکیب جمعیتی» تدوین شود که شوربختانه این مهم در کشور از رویکرد راهبردی و بلندمدت پیروی نکرده و بدون در نظر گرفتن کثرت جامعه ایرانی تدوین شده و با تحول دولت‌ها نیز دچار دگردیسی گردیده است. این مهم توانسته میان تعلقات قومی و ملی توازن برقرار کند و پیوسته ایجاد دغدغه نموده است. از این‌رو، تدوین راهبرد درازمدت و مورد وفاق همگان که هم تضمین‌کننده منافع ملی و تأمین‌کننده مطالبات منطقی اقوام باشد، ضروری به نظر می‌رسد. ناگفته نماند با وجود آسیب‌هایی که گفته شد، اقوام ایرانی به‌ویژه در سده اخیر، نگرش به ایران‌گرایی و واگرایی نداشته و ادعای خودمختاری و یا روی آوردن به خشونت فراگیر قومی، به دلیل اصالت ایرانی، اشتراکات فراوان و تاریخ طولانی هم‌زیستی، در میان آنان کمتر دیده شده است. با این حال، سپهر اجتماعی، آستن زمینه‌هایی برای تضعیف هویت و انسجام ملی و رشد هویت قومی است که سیاست‌گذاری قومی می‌بایست این کاستی‌ها را به حداقل رسانده و ارکان ساختار سیاسی و اجتماعی را تقویت نماید.

پیروزی انقلاب اسلامی ایران، نسیم تازه‌ای در فضای پراکنده اجتماعی ایجاد و در پرتو آن، رویکرد تازه‌ای در حوزه مدیریت و سیاست‌گذاری‌های قومی با مؤلفه‌های مهم هویت‌اسلامی و ایرانی ایجاد کرد. محوریت اخلاق و معنویت در سیاست‌گذاری‌های قومی به پیوست آموزه‌های دینی وحدت‌آفرین، جلوه تازه‌ای از مدیریت سیاسی و فرهنگی را امکان‌پذیر نمود. این مهم، با نگرش محرومیت‌زدایی، پیشرفت متوازن، برابری اجتماعی، تقویت رویکرد فرهنگی و اقتصادی، رهیافت نوینی به ارمغان آورد. در جمهوری اسلامی بر مبنای اندیشه دینی، ارزش‌های انقلابی، مسأله وحدت اقوام و مذاهب و برابری قومی - مذهبی، به‌عنوان یکی از شاخص‌های اساسی نهادینه مدنظر بوده است. در این راستا، مدیریت قومی به جز از طریق عملیاتی شدن شاخص‌های قانونی و نیز احترام به ارزش‌ها و آیین‌های قومی - مذهبی، امکان‌پذیر نخواهد بود. پدیده امنیتی شدن مسائل قومی، به دلیل سکونت اقوام در نوار مرزی و نیز امتداد فرامرزی و نارضایتی در سطح نخبگان قومی، از نخستین چالش‌های پیش‌روی نظام سیاسی پس از انقلاب بود که به‌تدریج با مجموعه تدابیر اساسی امامین انقلاب، زمینه قانون‌گذاری و تفاهم اجتماعی برای عبور از بحران‌های قوم - پایه را فراهم نمود.

به‌منظور مدیریت بهینه، رویکردهای نظری متنوعی از جمله روان‌شناختی، سیستمی و جامعه‌شناختی وجود دارد که الگوی جامعه‌شناختی راهبرد مناسبی برای مدیریت منازعات به‌شمار می‌رود. در این الگو، پهنه اجتماع، بستر تحولات عمیق و بازتاب‌دهنده کنش و واکنش میان ساختار سیاسی و جامعه است. بر این مبنا، در سیاست‌گذاری، کلیت جامعه و تحکیم بنیان‌های آن به‌عنوان پیش‌فرض و همه عواملی که باعث تحکیم و یا فروپاشی می‌شود، مورد کاوش قرار گرفته و در پرتو آن با نگرش به آینده، راهبردهایی تدوین می‌گردد. الگوی مستقل، با بومی‌سازی نگرش جامعه‌شناسی، می‌تواند جامعه ناهمگون و متکثر، اما هم‌بسته و فراگیر را به ارمغان آورد. این نوشتار تلاش می‌کند نگاه تبیینی به رویکرد مدیریت قومی دولت‌های پس از انقلاب داشته و درنهایت الگوی بهینه را معرفی نماید. بر این اساس، در گام نخست راهبرد سیاست‌گذاری قومی در جغرافیای ایران واکاوی و به‌تفکیک دولت‌ها بررسی خواهد شد. در گام بعدی نیز بر مبنای الگوی «متاسوات»^۱ و همچنین معرفی الگوی منطبق با زیست‌بوم، مسیر تحقق صحیح سیاست‌گذاری قومی در جمهوری اسلامی ایران تبیین خواهد شد. در تدوین الگوی بوم‌شناختی، از ظرفیت نخبگان و خبرگان (۱۰ مصاحبه تخصصی) بهره‌گیری و بر مبنای روش متاسوات طبقه‌بندی و ارائه شده است.

۲. روش پژوهش

روش پژوهش حاضر توصیفی و تطبیقی است. برای تحلیل از راهبرد متاسوات استفاده شده است. این الگو که نمونه تکامل‌یافته «SWOT» است، به‌عنوان ابزار برنامه‌ریزی راهبردی برای شناخت نقاط قوت، ضعف، فرصت‌ها و تهدیدهاست. از آنجا که روش سوات مبتنی بر داده‌های کمی، الهامات ذهنی و غیرسیستماتیک و فاقد پیش‌بینی‌پذیری دقیق است، متاسوات رتبه‌بندی اولویت‌های راهبردی در قالب کیفی و بازیابی نهادها را ممکن کرده و تصمیم‌گیران می‌توانند به‌صورت بهینه برنامه‌ریزی نمایند. داده‌های این مدل براساس مصاحبه تخصصی با ده نفر (مرحله اشباع داده‌ها) از خبرگان موضوعی در مسائل سیاست‌گذاری‌های قومی احصاء و تبیین شده است.

۳. مبانی نظری

۳-۱. مفهوم سیاست‌گذاری قومی و جایگاه آن در منازعات قومی

مفهوم قومیت از ویژگی‌های مهم نهفته در هویت انسانی است که در یک جامعه به فراخور شرایط آن

هویدا می‌شود. مسائل قومی در صحنه سیاسی جوامع به‌گونه‌ای دارای اهمیت است که برخی پژوهشگران معتقدند بیش از ۹۰ درصد از دولت‌های جهانی از نظر قومی ناهمگن‌اند (Smith, 1995: p. 1). یا اینکه هیچ گروه قومی در کشورهای جهان بیش از ۵۰ درصد از جمعیت جامعه را دربر ندارد (Cohen, 1993: p. 10). در بسیاری از جوامع، فاصله میان دولت و جامعه با مفهوم قومیت پر می‌شود و در صورتی که دولت‌ها در تدوین راه‌حل منازعه ناتوان باشند، زمینه بحران قوم‌پایه فراهم می‌شود؛ چراکه یک قوم در برابر سلطه دیگران احساس ناامنی می‌کند. به این دلیل حل درگیری اقوام و حل منازعات پیدا و پنهان آنان یکی از دغدغه‌های اساسی دولت‌ها به‌شمار می‌رود. در این راستا، اقدام به تدوین راهبردهایی می‌کنند که در ادبیات سیاسی و اجتماعی، «سیاست‌گذاری قومی» نام دارد. سیاست‌گذاری قومی مجموعه‌ای از روش‌ها، راهبردها، رویکردها، اقدامات سیاسی و تقنینی است که حکومت در مدیریت و مواجهه با اقوام یک جامعه پیگیری می‌کند. سیاست‌های قومی نحوه مواجهه، برخورد و تعامل دولت‌ها و حکومت‌ها را با گروه‌های قومی و فرهنگی درون قلمرو سیاسی و جغرافیایی (سرزمینی) مشخص می‌سازد (حسابی، ۱۳۹۶: ص ۳۷۴). برخی نظریه‌پردازان (Gellner, 2006; Hechter, 1975) بر این باورند که ناسیونالیسم یک اصل سیاسی است که در آن دولت‌ها نقش محوری دارند و سیاست‌گذاری قومی نیز متمرکز بر موضوع قدرت است. قدرت سیاسی که بیشتر بر عنصر زور، اجبار و تهدید تکیه داشته و ساختار مورد نظر خود را با رسمیت‌بخشی به اکثریت استوار می‌سازد، سیاست‌های خود را نیز در این رهگذر تدوین می‌کند. در پرتو این اقدامات، اندک‌اندک غیریت‌سازی اقلیت‌ها تحقق یافته و به‌آرامی به حاشیه رانده می‌شوند. اقلیت‌ها نیز در قالب گروه‌های قومی، مذهبی و جغرافیایی به برجسته‌سازی هویت خویش همت می‌گمارند. به‌منظور تنظیم مناسبات بین ساختار سیاسی که در درست اکثریت است و گروه‌های قومی که در اقلیت‌اند، تدوین راهبردهای تأمین‌کننده مطالبات منطقی اقوام و نیز تحکیم شیرازه ساختار سیاسی و دور شدن جامعه از تنش‌های درونی، ضروری است. فهم عمیق خرده‌فرهنگ‌ها، معانی و انگیزه‌های کانونی، ارزش‌های محلی، ساختارها، تصاویر جمعی، کنش‌ها و فعالیت‌های روزمره و... زمینه تبیین صحیح سیاست‌گذاری‌های مناسب و روزآمد را پدید آورده و نظام حاکم باید به این سطوح اشراف و آگاهی کامل داشته باشد.

۳-۲. جغرافیای سرزمینی ایران و مسأله قومیت

زیست‌بوم ایران دربرگیرنده تنوع گروه‌هایی است که از دیرباز در آن زندگی می‌کنند و ترکیب متنوعی از اقوام و مذاهب را تشکیل داده‌اند. چپش خاص سکونتگاه اقوام در کشور نیز به‌گونه‌ای است که شرایط ویژه‌ای

فراهم آورده و پدیده مرزن‌نشینی و امتداد فرامرزی را بدان می‌افزاید. اگرچه دو ویژگی اسلام و ایران و وفاداری همه مردم با تنوع‌های گوناگون به این دو عنصر، تاکنون توان عبور از چالش‌ها را فراهم آورده و مسائلی مانند تجزیه‌طلبی، درگیری قومی و... را به حداقل رسانده، اما روند تحولات، نیازمند تدابیری است که سیاست‌گذاری مهم‌ترین رکن آن به‌شمار می‌رود. در این رهگذر سیاست‌گذاری‌های صحیح قومی می‌تواند زمینه بهره‌گیری از فرصت‌ها و جلوگیری از تشدید تناقضات ساختاری و عملکردی در این مناطق را فراهم آورد (Brake, 1985: p. 8). ویژگی‌های مشترک ساکنان جغرافیای سرزمین ایران شامل برخورداری از اشتراک در هویت دینی، ملی و ارزش‌ها، پابندی به وحدت ملی و پرهیز از تقابل و تعارض خشونت‌محور است. تأسیس دولت مدرن، انگاره‌های مدیریتی متنوعی را رقم زده و گاه نگرانی‌هایی را به وجود آورده است. با این حال پیروزی انقلاب اسلامی با شعار برادری و برابری بارقه انسجام مجدد اقوام این سرزمین را فزونی بخشید و در این رهگذر تمام ظرفیت‌ها به‌منظور بهره‌مندی از تنوع قومیتی به‌کار گرفته شد. به‌رغم همه تلاش‌ها، جامعه همچنان استعداد بحران‌های قوم‌پایه را دارد که می‌بایست چاره‌اندیشی بلندمدت صورت پذیرد.

۳-۳. تبیین نظام مسائل اقوام

نقطه آغاز در رهیافت‌ها و رویکردهای سیاست‌گذاری، تعریف موضوع است. اگر این تعریف به‌خوبی صورت نگیرد، سیاست‌گذاری با خطای راهبردی روبرو خواهد شد. به طور کلی، بزرگ‌ترین خطای سیاست‌گذاران حل مسأله غلط است و این موضوع اثرات زیان‌بارتری را در مقایسه با حل غلط یک مسأله صحیح دارد (Varshney, 2005: p. 31). بنابراین، موضوع تنوع قومی در ایران علاوه بر اینکه یک مسأله چندساختی است، از پویایی نیز برخوردار بوده و به‌عنوان یک فرامسأله^۱ دارای ابعاد متنوعی است. از سوی دیگر، هر مسأله‌ای دارای چارچوب مفهومی ویژه است که در پرتو جهان‌بینی و ایدئولوژی شکل می‌گیرد. در حوزه تنوع قومی نیز باید به مؤلفه‌های مهم درون جامعه نگریسته شود. برای فهم این مهم در جغرافیای ایران گزاره‌هایی مانند دین، مذهب، سبک زندگی، ساختار سیاسی و اجتماعی و قوانین موضوعه، میدان‌دار مناسبی برای تحلیل به‌شمار می‌آیند. برخی از مسائل ممتاز ایران در زمینه قومیت عبارتند از: تنوع قومی به‌مثابه مسأله‌ای درون‌زا؛ تنوع قومی در قالب ملیت و نه رابطه اقلیت-اکثریت؛ قومیت، فرصت‌انگاری و تهدیدزدایی؛ گسست‌زدایی و همبستگی؛ تحلیل تنوع قومی با نگرش فرهنگی؛ برتری پیوندهای دینی و ملی بر پیوندهای مذهبی و قومی.

۳-۴. ظرفیت‌های سیاست‌گذاری قومی در پرتو قانون اساسی

مسئله قومیت و سیاست‌گذاری‌های قومی یکی از دغدغه‌های اصلی بوده که از همان آغاز در سطوح گوناگون قانون‌گذاری انقلاب اسلامی بدان توجه شده است. قانون اساسی به‌عنوان میثاق ملی، بر مشارکت اقوام و مذاهب در مراحل تصمیم‌سازی سیاسی و اجرایی تأکید داشته و با شفافیت، به حقوق عمومی بدون در نظر گرفتن تنوعات قومی و مذهبی مشروعیت داده است. مقابله با استبداد، خودکامگی و انحصارطلبی (اصل ششم)، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمامی زمینه‌های مادی و معنوی (اصل نهم)، تأمین حقوق همه‌جانبه افراد اعم از زن و مرد و ایجاد امنیت قضایی عادلانه برای همه و تساوی در برابر قانون (اصل چهاردهم)، توسعه و تحکیم برابری اسلامی و تعاون عمومی در میان همه مردم (اصل پانزدهم) و... برخی از بندهای مرتبط در حوزه سیاست‌گذاری‌های قومی است. این ظرفیت‌های قانون اساسی الگوی جدیدی از سیاست‌گذاری قومی را تعریف نموده که تحقق وحدت اسلامی و تقویت ظرفیت‌های ملی را به صورت همزمان مدنظر قرار داشته است.

۳-۵. مقایسه تطبیقی سیاست‌گذاری‌های قومی پس از انقلاب اسلامی

خوناش تاریخ ایران، روایت‌گر آن است که تا پیش از شکل‌گیری دولت مدرن، سیاست مدونی درباره مدیریت اقوام وجود نداشت، اواخر دوره قاجار و پس از آن پهلوی، برای نخستین‌بار راهبردهایی برای مدیریت اقوام ترسیم شد که در رهگذر آن کاهش قدرت اقوام و یا دنباله‌روی از حکومت مرکزی را به ارمغان آورد. این راهبردها شامل راهبرد حفظ قدرت از طریق پیوندهای فامیلی، قبایل، ایلات و متنفذان (قاجار)، راهبرد مهار و سرکوب خوانین و رؤسای ایلات (پهلوی اول) و راهبرد مدرن‌سازی اقوام، متمرکزسازی آنان همراه با تبعیض اقتصادی (پهلوی دوم) بوده است (صالحی امیری، ۱۳۸۵: ص ۵۱).

در سال‌های پس از انقلاب، سیاست‌گذاری قومی متنوعی نهادینه‌شده و تفاوت این دوره با دوره‌های پیشین، در قالب به‌رسمیت شناختن^۱ و احترام به ارزش‌های قومی و هم‌افزایی اقوام با حکمرانی برای شکل‌گیری هویت دینی و ملی بوده است. این مهم در قانون اساسی و نیز سیاست‌های کلان نظام با نگاه غیرتبعیضی و فرصت‌محور تبیین شده است. در هر کدام از دوره‌های ریاست‌جمهوری، الگو و خوانشی خاص از قانون، در موضوع سیاست‌گذاری قومی ارائه و پیگیری شده است که در ادامه به‌اختصار تبیین می‌شود.

۳-۵-۱. سیاست‌گذاری‌های قومی دولتی (۱۳۶۸-۱۳۵۷)

انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ با مشارکت اقوام و مذاهب به پیروزی رسید. پاسداشت مشارکت اقوام در تدوین قانون اساسی مورد توجه قرار گرفت و یکپارچگی و انسجام ملی در آن تجلی یافت. حمله رژیم بعثی و تهدید تمامیت ارضی بار دیگر اقوام ایرانی را منسجم و انگاره‌های هویت قومی رنگ باخت. شکل‌گیری نظام متمرکز اداری، تقویت فعالیت‌های مرتبط با خدمات عمرانی و کشاورزی، پیگیری روندهای توسعه‌ای از بالا نیز از اقدامات این دوره زمانی بوده است. در اولویت‌سنجی بین توسعه و امنیت، تمرکز بر امنیت بوده و جایگاه نخبگان و جریان‌های قومی کشور در وضعیت ابهام قرار داشت. شرایط گذار، جنگ تحمیلی و بحران‌های سیاسی، زمینه پردازش عمیق به این مهم را جز در پرتو نگارش قانون اساسی فراهم نساخت.

۳-۵-۲. سیاست‌گذاری‌های قومی (۱۳۷۶-۱۳۶۸)

دوران هشت‌ساله جنگ، دوران طلایی انسجام ملی و از بین رفتن گسل‌های قومی و مذهبی است. پایان جنگ و آغاز دوران سازندگی، برخی از گسل‌های نهفته فعال و متعاقب آن سیاست‌های قومی نیز اهمیت بیشتری پیدا کرد. شعار دولت سازندگی نیز، بر توجه به مناطق کمتر توسعه‌یافته، استوار گردید. از قضا استان‌های درگیر جنگ که خاستگاه اقوام و مذاهب بودند، از عقب‌ماندگی تاریخی رنج برده و در جدول شاخص‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کم‌برخوردار قلمداد می‌شدند. استان‌های کردستان، سیستان و بلوچستان، خوزستان، و ایلام در این دوره سطح توسعه‌یافتگی پایینی را داشته‌اند (علینقی، ۱۳۷۹: ص ۹۲). رفع محرومیت و تسریع در بازسازی استان‌های مرزی هم‌زمان با تلاش برای افزایش نفوذ دولت مرکزی بر مناطق، در دستور کار دولت قرار داشت. تقویت رسانه‌های محلی، تأسیس و تقویت شبکه‌های استانی نیز باعث بهبود فضای فرهنگی و افزایش رضایت مردم و اقوام در این دوره شد (مقصودی، ۱۳۸۰: ص ۱۲۳). با همه تلاش‌ها در این دوره، نمی‌توان پیروی از الگوی خاص سیاست‌گذاری قومی را ارائه داد؛ چراکه سیاست‌گذاری، عموماً با نگرش اقتصادی و مدیریت غیربومیان بوده و قومیت‌ها در پرتو اقدامات کلان، مورد توجه قرار گرفته‌اند.

۳-۵-۳. سیاست‌گذاری‌های قومی (۱۳۸۴-۱۳۷۶)

پایان دوره سازندگی با همه فرازوفرودها، کشور را وارد مرحله جدیدی از حکمرانی می‌کند و دولتی پا به عرصه‌ای می‌گذارد که از آن به «اصلاحات» یاد می‌شود. شعار دولت، تأکید بر سیاست‌گذاری فرهنگی و توسعه سیاسی به‌عنوان شاخص حکمرانی بوده است. در این دوره نوعی خواش نوگرایانه از گفتمان انقلاب

عرضه شد که بر سیاست‌گذاری داخلی کشور نیز سایه می‌افکند (درویشی و همکاران، ۱۳۸۷: ص ۱۲۰). ادبیات مفهومی گفتمان در این دوره با تأکید بر مفاهیمی مانند تعامل، مشارکت، مبادله، گفت‌وگوی فرهنگی و ارتباطات میان فرهنگی و نظایر آن پایه‌ریزی شده بود (صدیقی سروستانی و همکاران، ۱۳۸۹: ص ۱۸). تأکید بر دموکراسی و نظم مردم‌سالار در مقابل سلطه داخلی و خارجی بر سیاست‌گذاری قومی دولت نیز تأثیر می‌گذارد (رسولی ثانی‌آبادی، ۱۳۹۰: ص ۳۹). خوانش گفتمانی از قدرت سیاسی، با تأکید بر محبت، عدالت و گفتمان تمدنی (سیف‌زاده، ۱۳۸۱: ص ۳۵۹)، ساحت سیاست‌گذاری فرهنگی کشور را تحت تأثیر قرار داده بود. در این دوره، گفت‌وگو به عنوان عاملی مؤثر برای رسیدن به جهان و جامعه‌ای عادلانه‌تر معرفی و گفت‌وگوهای قومی به عنوان محور اصلی تعاملات دولت و اقوام خوانده می‌شد (بزرگمهری و همکاران، ۱۳۹۲: ص ۶۵۴). در این دوره، نگاه دولت بر مبنای گفتمان لایه-لایه و تأکید بر فرهنگ سیاسی و هویتی سه‌لایه ایرانی- باستانی، مذهبی- شیعی و مدرن جمهوری اسلامی ایران در سیاست‌گذاری‌های قومی تأثیر می‌گذارد. تنش‌زدایی و تأکید بر گفت‌وگوی تمدن‌ها، در حوزه مدیریت قومی داخلی نیز یکی دیگر از شاخص‌های مدیریت اقوام از منظر دولت اصلاحات بوده که سبب شکل‌گیری گفت‌وگو برای کمک به حل منازعات داخلی نیز می‌شود (احمدی، ۱۳۷۹: ص ۱۵۶). دولت اصلاحات، در گفتمان خود بر مفاهیمی مانند اعتمادسازی، احترام متقابل، هم‌زیستی مسالمت‌آمیز و منطق مفاهمه و اقدام و منطق روابط بین‌المللی تأکید داشت و سیاست‌گذاری‌های خود را نیز در سطح اعلامی بر مبنای دستیابی به عدالت مردم‌سالارانه در داخل و ایجاد جامعه مدنی جهانی بر مبنای رویکرد تکرگرای، مردم‌سالاری جهانی و... معرفی می‌کرد (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۸۴: ص ۱۴۷). این عوامل بر ارتباطات دولت و جامعه اقوام ساکن در مناطق کشور تأثیرگذار بود. سیاست‌گذاری قومی دولت اصلاحات در پرتو پاسخ‌گویی به مطالبات انباشته دولت‌های پیشین استوار گردید؛ تأکید بر جامعه مدنی، اولویت‌یابی مسائل فرهنگی و سیاسی، به جای نوسازی اقتصادی، توجه به فرهنگ قومی، شعارهای برابری و... از جمله راهکارهای دولت به‌شمار می‌رود. بهره‌گیری از ظرفیت گروه‌ها و احزاب سیاسی فعال در مناطق قومی نیز در برنامه دولت قرار گرفت. همچنین در برنامه سوم، تأکید بر حفظ مبانی و ارزش‌های دینی و ملی، تحکیم و وحدت و همبستگی ملی ضمن احترام به فرهنگ‌های محلی و نیز توسعه و گسترش زبان و ادبیات فارسی به عنوان محور فعالیت معرفی گردیده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که برخی از برنامه و سیاست‌ها بر تعامل اقوام و دولت تأثیرگذار بوده است. به عنوان نمونه تأکید بر اهمیت تمرکززدایی به خصوص در امور پیچیده محلی و واگذاری برخی اختیارات و برگزاری انتخابات شورا (۱۳۷۷)، تأکید بر گفتمان وفاق ملی، تأکید بر اهمیت خواست جمعی در کنار احترام به حقوق اقلیت‌ها، توجه به اصول

قانون اساسی و حقوق شهروندی (اصول ۷، ۱۹، ۲۰، ۲۲، ۲۳، ۲۵، ۲۴، ۲۷، ۳۰ و ۳۲) مدنظر سطوح سیاست‌گذاری قومی دولت اصلاحات بوده است (قانون برنامه سوم توسعه، ۱۳۷۸). در این دولت، زمینه به‌کارگیری برخی از نیروها و نخبگان و مدیران بومی قومی نیز فراهم شد (حق‌پناه، ۱۳۹۴: ص ۸۳-۸۶). در مجموع، اولویت‌یابی مسائل فرهنگی و سیاسی، تمرکززدایی اداری در سطوح بودجه‌بندی و برنامه‌ریزی، در نظر گرفتن تسهیلات ویژه برای سرمایه‌گذاری در مناطق محروم و تحول در سازمان صداوسیما از اقدامات دولت بوده که بر سیاست‌گذاری قومی تأثیر مستقیم داشته است. محققان از رویکرد تکثرگرایی به الگوی اصلی سیاست‌گذاری قومی در دوره اصلاحات نام می‌برند که بر مبنای تقویت احزاب، رشد مطبوعات، محلی‌گرایی و تأکید بر حقوق شهروندی تعریف شده است (صالحی امیری، ۱۳۸۸: ص ۴۲۲-۴۳۲) همان‌گونه که بیان شد، رویکردهای سیاست‌گذاری بر تعامل اقوام و دولت در این دوره تأثیر مستقیم داشته که می‌توان از آن به عنوان تکثرگرایی قومی یاد کرد.

۳-۵-۴. سیاست‌گذاری‌های قومی (۱۳۹۲-۱۳۸۴)

انتخابات دهم‌رحله‌ای سال ۱۳۸۴ زمینه را برای معرفی گفتمان «اصول‌گرایی-آرمان‌گرایی عدالت‌محور»، و یا «گفتمان ایدئولوژیک ارزش‌مدار» فراهم آورد. در این گفتمان، ایدئولوژی و اصول‌گرایی محور اصلی تعاملات سیاسی و اجتماعی قرار گرفت و تأکید بر ظرفیت درونی فرهنگ ایرانی و اسلامی در مقابل تهاجم فرهنگی برجسته شد. در این دوره، عدالت‌محوری و ظلم‌ستیزی بر مبنای هویت انقلابی و اسلامی معرفی و جبهه قومی درون گفتمان انقلاب معرفی گردید. به‌صورت کلی گفتمان دولت هشتم و نهم در بعد سیاست‌گذاری، گفتمانی مبتنی بر تعارضات ایدئولوژیک داشته، که رویکردی دفع‌گرایانه نسبت به ارزش‌های مهاجم غیرملی را ترویج و این ارزش‌های فرهنگی را «شرّ» می‌خواند (سیف‌زاده، ۱۳۸۱: ص ۴۰). عدالت بازتوزیعی، به‌عنوان شاخصی با اهمیت در رویکردهای سیاست‌گذاری قومی دولت در این دوره معرفی می‌گردد. الگوی اقتصادی و اجتماعی دولت احمدی‌نژاد در مناطق قومی بر مبنای الگویی مداخله‌گر مستقر شده بود (حاتمی و کلاته، ۱۳۹۳: ص ۲۲). عدالت قومی به‌عنوان محور سیاست‌گذاری مدنظر دولت قرار داشت. نگاه به توسعه پیرامون و برخورداری بیشتر از مواهب دولتی مانند سهام عدالت، مسکن مهر و توزیع منافع ناشی از هدفمندی یارانه‌ها در دستور کار بود (حاتمی و کلاته، ۱۳۹۳: ص ۱۲). اگرچه رویکرد کلان دولت با نگرش عدالت و اقتصاد همراه است، اما تأثیرات تصمیم‌گیری‌ها بر محیط جامعه بویژه در مناطق قومی، عمیق بوده است. بررسی‌ها نشان می‌دهد که در دوره دولت عدالت‌محور، کم‌توجهی به نیازهای قومی، کمبود در زمینه شایسته‌سالاری اقوام، تشدید عقیده انحرافی سیاسی در میان اقوام، کم‌توجهی به سطوح امنیت

اجتماعی و تأکید بر ایدئولوژی مذهب شیعی در سطح سیاست‌گذاری قومی مدنظر بوده است (عیدی شیخ رباط، ۱۴۰۱: ص ۱۳۷-۱۳۹).

از سوی دیگر، دو موضوع اساسی در این دوره محوریت داشته است:

الف- توجه به بی‌عدالتی و نفی تبعیض اقتصادی که در دوره‌های پیشین در مناطق قوم‌نشین تأثیرگذار بوده است؛

ب- تأکید بر استقلال سیاسی و نقش مردم در تحقق اهداف انقلاب.

گفتنی است سیاست‌گذاری قومی در این دوره هم‌زمان با تشت آراء در سطوح مختلف سیاست‌گذاری، منجر به نارضایتی‌های قومی و گروهی نیز شده است. در این دوره برنامه‌های اقتصادی که در آغاز به نحو مثبت توسط دولت پیگیری می‌شد، به مرور سبب رکود، تورم و نارضایتی‌های اقتصادی نیز شد (رنجبر و همکاران، ۱۳۹۷: ص ۱۳۹). در دولت هشتم و نهم اگرچه برنامه‌های عمرانی و خدماتی مطلوبی در کشور به اجرا درآمد، اما به دلیل نبود رویکرد سیاسی و فرهنگی و پیوست‌های اجتماعی برنامه‌ها و تقویت الگوهای امنیتی در استان‌های مرزی کشور، نوعی احساس هراس به وجود آمد و مسأله مطالبه‌گری و نارضایتی از تبعیض در سپهر مناطق همچنان باقی می‌ماند.

۳-۵-۵. سیاست‌گذاری‌های قومی (۱۴۰۰-۱۳۹۲)

انتخابات سال ۱۳۹۲ زمینه‌ساز تشکیل دولت تدبیر و امید با رویکرد اعتدال گردید. تغییرات محیط داخلی، بر مناسبات اقوام و سیاست‌گذاری‌های آن تأثیرگذار بود. پژوهشگران از مواردی مانند «نوسازی نئولیبرالی»، «خصوصی‌سازی»، «عقلانیت»، «تأکید بر آزادی»، «تعامل‌سازنده»، «حمایت از سرمایه‌گذاری‌های بین‌المللی»، «اعتدال و میانه‌روی» و «سیاست خارجی توسعه‌گرا» به عنوان راهبرد اصلی دولت نام می‌بردند (روحانی، ۱۳۸۳: ص ۷۸۲). یکی از فعالیت‌های مربوط به سیاست‌گذاری‌های قومی که بیشتر در سطح حقوقی طبقه‌بندی می‌شود، تدوین منشور حقوق اجتماعی شهروندان بود که گامی در جهت عدالت معرفی گردید (پایگاه اطلاع‌رسانی دولت، ۱۳۹۵/۹/۲۹). در عرصه حقوق شهروندی، تأکید بر جایگاه قومیت‌ها نیز به عنوان شاخصی مهم مدنظر بود. در این منشور، حقوقی از جمله حق حیات، سلامت، کرامت، برابری، مشارکت، دسترسی به اطلاعات و حریم خصوصی، به رسمیت شناخته شد. با توجه به اصل ۱۵ و ۱۶ قانون اساسی، آموزش بر مبنای زبان محلی، تأسیس رشته‌های آموزشی زبان و ادبیات نیز در دستور کار قرار گرفت. در زمینه خدمات بهداشتی مناطق مرزنشین، دولت اجرای بیمه سلامت همگانی را از اردیبهشت ۱۳۹۳ عملیاتی نموده و جمعیت محروم کشور را زیرپوشش بیمه قرار داد. در عرصه

سیاست‌گذاری‌های فرهنگی نیز بر راهبرد «درهای باز» فرهنگی تأکید شد و در رهگذر آن تسهیلاتی برای صدور مجوز انتشار کتاب و مجلات در نظر گرفته شد (پایگاه اطلاع‌رسانی دولت، ۱۳۹۳/۱۲/۲). به‌رغم شعارهای شایسته‌سالاری و برابری و نیز تدوین قوانین در این زمینه، مناسبات اقوام و ساختار سیاسی در این دوره با ابهام به پایان رسید.

۴. بررسی و آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری قومی دولت (۱۴۰۰-۱۳۷۶)

در این بخش با تأکید بر الگوی Meta-Swot، وضعیت راهبردی سیاست‌گذاری قومی بررسی خواهد شد. داده‌ها از مجموع مصاحبه‌های صورت گرفته با ۱۰ نفر از متخصصان و نخبگان قومی جمع‌آوری شده و در قالب الگوی متاسوات مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفت. بر مبنای این تحلیل، در قالب تأثیر سیاست‌گذاری‌های قومی در حفظ امنیت و ارتقای توسعه مناطق مرزی کشور، نزدیک‌ترین الگو به رویکردهای توسعه‌ای در دولت‌سازندگی مشاهده می‌شود؛ چراکه ترمیم آسیب‌های ناشی از جنگ، که بیشتر مناطق قومی را تحت تأثیر قرار داده و همچنین گفتمان محرومیت‌زدایی و توسعه خدمات مورد اهتمام قرار گرفت. هرچند در عرصه فرهنگی و سیاسی مشارکت نخبگان قومی وضعیت مطلوبی نداشت. دولت اصلاحات و اعتدال، نگرش مبتنی بر توسعه سیاسی و تقدم آن بر سایر گفتمان‌ها و نیز رویکرد اجتماعی مساوات و برابری و توجه به حوزه فرهنگی و اقتضانات بومی در مناطق مختلف به‌عنوان شعار دولت نهاده‌گردید. در این دو دوره نیز به‌رغم اینکه نگرش فرهنگی بر فضای مناطق مورد توجه بود، کمتر به توسعه اقتصادی پرداخته شد و شعارهای اعلامی به‌صورت کامل تحقق نیافت. دولت اعتدال، نزدیک‌ترین ساختار در سطح سیاست‌گذاری مبتنی بر گفتمان درهای باز، گسترش تعاملات داخلی و فرامرزی است. دولت عدالت و مهرورزی نیز نزدیک‌ترین ساختار در سطح سیاست‌گذاری مبتنی بر امنیت، به‌ویژه از نوع درون‌زا بوده است. آنچه در تحلیل سیاست‌گذاری‌های قومی دولت‌ها چشمگیر است، نبود الگویی مشخص بوده که به‌صورت هم‌زمان علاوه بر پیگیری مشکلات اقتصادی، به ساحت اجتماع و فرهنگ نیز نیم‌نگاهی داشته و از پیوست‌های امنیتی نیز غفلت نرزد. به‌منظور مقایسه و تطبیق الگوهای ارائه‌شده در دولت‌های یادشده، سه سطح اهداف، راهبردها و عوامل محیطی تأثیرگذار بر سیاست‌گذاری قومی، تبیین شده است:

(الف) اهداف مؤثر و کارآمد ساز الگوی سیاست‌گذاری قومی؛

(ب) راهبردها و راهکارهای مؤثر بر اثربخشی الگوی سیاست‌گذاری قومی؛

(ج) شناسایی عوامل محیطی داخلی و خارجی مؤثر بر روند سیاست‌گذاری قومی؛

جدول ۱- اهداف و راهبردهای اثربخش بر سیاست‌گذاری قومی
(تجمیع نظر مصاحبه‌شوندگان، ۱۴۰۲)

اهداف	
۱	رسمیت‌یابی هویت‌های قومی و بازتعریف آن ذیل هویت اسلامی و ایرانی
۲	توسعه درون‌زا و منطبق با ارزش‌های بومی
۳	تأمین امنیت پایدار و مردم‌پایه
۴	مشارکت اجتماعی پایدار، جامع و مؤثر
راهبردها	
۱	کارآمدی اجتماعی و گشودن باب تعامل و گفتگو
۲	تعریف اهداف، آرمان و الگوهای مشترک و بازتعریف هویت مشترک و سامان‌دهی افکار عمومی در این راستا
۳	تقویت خدمات اجتماعی به‌صورت عادلانه و به دور از تفاوت و تبعیض
۴	تدوین برنامه راهبردی برای توسعه زیرساخت‌ها در مناطق و کاهش فاصله مرکز و پیرامون
۵	گسترش خدمات به‌منظور برقراری عدالت آموزشی و برخورداری همگان از امکانات آموزشی
۶	احترام به ارزش‌های قومی، آموزه‌های مذهبی و سنت‌های آیینی
۷	تقویت مشارکت اجتماعی و به‌کارگیری نخبگان قومی در ساختار نظام سیاسی
۸	واسپاری بخشی از امور اجتماعی و امنیتی به اقوام و تقویت اعتماد اجتماعی

جدول ۲- عوامل محیطی مؤثر بر سیاست‌گذاری قومی
(تجمیع نظر مصاحبه‌شوندگان، ۱۴۰۲)

عوامل محیطی	
۱	تأثیرپذیری از فضای مسموم رسانه‌ای به‌ویژه رسانه‌های برون‌مرزی و معاند
۲	احساس محرومیت و غلبه گفتمان مرکز- پیرامون
۳	افزایش غیرمعمول مطالبات و احساس سرخوردگی
۴	فعالیت‌های واگرایانه برخی جریان‌ها، احزاب و گروه‌های سیاسی
۵	افزایش جمعیت و کاهش امکانات، گسترش بیکاری و...
6	کاهش سرمایه‌گذاری ناشی از نبود امکانات و دوری از رفاه

در جدول (۳)، مهم‌ترین محورهای پیگیری شده از سوی هرکدام از دولت‌ها در عرصه سیاست‌گذاری قومی تبیین می‌گردد.

جدول ۳- مهم‌ترین محورهای سیاست‌گذاری قومی در دولت‌های پس از انقلاب

شماره	دولت اصلاحات	دولت عدالت محور	دولت اعتدال
۱	تأکید بر عامل فرهنگی	تأکید بر عامل امنیتی - عدالت محور	تأکید بر عدالت تولیدمحور
۲	فرهنگ‌گرایی	سنت‌گرایی	علم‌گرایی و نگرش بین‌المللی
۳	مردم‌سالاری	توده‌سالاری	گفتمان‌سالاری
۴	گفت‌وگوی آزاد سیاسی با نخبگان	گفت‌وگوی هدایت‌شده با توده مردم	گفت‌وگوی محدود با نخبگان
۵	مسائل امنیتی به‌عنوان اولویت دوم	مسائل امنیتی به‌عنوان اولویت نخست	اولویتهایی توسعه برون‌زای قومی
۶	دولت - ملت عرفی	دولت - ملت سنت‌گرا	دولت نیمه مدرن - نیمه سنتی
۷	کاهش ایستارهای ارزشی	افزایش ایستارهای ارزشی	اعتدال در ارزش‌ها
۸	اولویت جمهوری بر اسلامیت	اولویت اسلامیت بر جمهوریت	حد وسط اسلامیت - جمهوریت
۹	دولت - ملت عرفی	دولت مردمی عدالت‌محور	دولت تکنوکرات نتولیبرالی
۱۰	مقابله نرم با دشمن	مقابله مستقیم با دشمن	مقابله گفتمانی با دشمن
۱۱	قدرتیابی نخبگان قومی	قدرتیابی توده‌ها و به‌حاشیه‌رفتن نخبگان	برجستگی نخبگان و به حاشیه رفتن توده‌ها

بر مبنای مقایسه بالا، شاخص‌های گوناگونی را می‌توان به‌عنوان ویژگی‌های هر دوره سیاست‌گذاری قومی در کشور ارائه داد که در جدول (۴) آمده است.

جدول ۴- نتایج سیاست‌گذاری‌های قومی دولت‌ها- ۱۳۷۶ تا ۱۳۹۸

نتایج سیاست‌گذاری‌های قومی دولت‌ها از ۱۳۷۶ تا ۱۳۹۸	
دولت اصلاحات	ناتوانی دولت در توسعه متوازن و توأمان سیاسی - اقتصادی؛ افزایش نارضایتی‌های قومی؛ افزایش آگاهی‌های قومی؛ افزایش خواست‌های قومی؛ شکل‌گیری نخبگان قومی و تقویت عملکرد آنان؛ عدم پاسخ‌گویی صحیح و جامع به مطالبات قومی
دولت عدالت‌محور	ترس از فروپاشی هویتی در مناطق قومی کشور؛ شکل‌گیری برخی اقدامات خشونت‌گرا و تروریستی؛ پیگیری سیاست‌های توزیع اقتصادی؛ شکل‌گیری الگوهای تروریسم کور و انتحاری در برخی از مناطق؛ شکل‌گیری الگوی مقابله ارزشی و ایدئولوژیک با دولت و حکومت
دولت اعتدال	افزایش مطالبات قومی؛ سیاسی‌شدن فضاهاى مرزى؛ گذار به مطالبات فزاینده؛ شکل‌گیری الگوی تروریسم سوبه‌دار در برخی مناطق؛ شکل‌گیری الگوی مقابله گفتمانی با دولت و حکومت از جانب برخی گروه‌های منتسب به اقوام.

در صورتی که در روند خبرگی، بر مبنای مقایسه توسعه پایدار و امنیت درون‌زای دولت‌ها تقسیم‌بندی شود، جایگاه آنان در پیگیری این دو راهبرد مشخص خواهد شد.

جدول ۵- تحلیل کمی جایگاه دولت‌های پس از انقلاب در پیگیری راهبردهای توسعه پایدار و امنیت درون‌زا (تجمیع نظر مصاحبه‌شوندگان، ۱۴۰۲)

نام دولت	توسعه پایدار		امنیت درون‌زا		جمع		رتبه-پایه	
	مطلق	نرمال	مطلق	نرمال	مطلق	نرمال	مطلق	نرمال
سازندگی	3.05	0.93307	4	1,28	7.05	2,213	3	3
اصلاحات	3.562	1.08986	2.5	0,8	6.062	1,889	2	2
عدالت‌محور	3.962	1,21223	3.5	1,12	7,462	2,332	4	4
اعتدال	2.5	0,76481	2.5	0,8	5	1,564	1	1

۵. تبیین الگوی مطلوب سیاست‌گذاری قومی

پس از بررسی سیاست‌گذاری‌های قومی دولت‌ها و تبیین راهبردها، می‌بایست الگوی مطلوب را ارائه داد. از آنجا که مسایل قومی از پایه اجتماعی برخوردار است، سیاست‌گذاری صحیح نیز می‌بایست با نگرش مردم‌پایه تدوین گردد. توجه به توسعه متوازن، ارائه عادلانه خدمات عمومی، تقویت فضای مشارکت، کارآمدسازی و پاسخ‌گویی نهادها، گسترش بنیان‌های مشروعیت‌ساز در راستای اعتمادسازی و تقویت ثبات اجتماعی از راهکارهای مهم مدیریت تعارضات احتمالی قومی با نگرش اجتماعی است. توجه به آموزش و پرورش، گسترش آموزش عالی و فرهنگ‌سازی دانش‌پایه ضروری است. در هویت شخصی ارزش‌ها و اعتقادات افراد شاخص و مرجع گروه قومی‌اند که در سطح بالاتر ارزش‌های هویتی آن قوم را پدید می‌آورند. در این رهگذر می‌بایست احساس طردشدگی غیریت‌سازی و رفتن به حاشیه برای همگان به حداقل ممکن برسد. سیاست‌گذاری قومی در ایران نیز می‌تواند بر مبنای الگوی جامعه‌شناختی استوار گردد، تا با توجه به عناصر هویتی و فرهنگی، به‌صورت هم‌زمان شرایط را برای توسعه پایدار و امنیت درون‌زای اجتماعی محقق نماید. اعتمادسازی، توسعه تفاهم، حل گره‌های اجتماعی و پیشگیری از رویارویی، توانایی عبور از چالش‌ها و از بین بردن گسل‌های قومی، برنامه‌ریزی برای ساخت هویت مشترک، اهداف و منافع ملی در پرتو احترام به خرده‌فرهنگ‌ها، آزادی عمل به گروه‌های قومی در ساحت آیین‌های مذهبی و هویتی در مناطق قومی، برخی از الزامات سیاست‌گذاری مناسب قومی در کشور خواهد بود.

۵-۱. الگوهای سیاست‌گذاری قومی در جمهوری اسلامی

با توجه به بافت دینی جامعه و نیز پیروی درصد بالایی از مردم از تعالیم اسلام، جمهوری اسلامی تلاش می‌کند قوانین و قواعد اسلامی را در سیاست‌گذاری‌های مختلف شناسایی و به‌کار گیرد. این راهبردها، الگوهای ویژه‌ای را برای جامعه قومی ایران به ارمغان آورده که به برخی از آن اشاره می‌گردد.

۵-۱-۱. الگوی تکثرگرایی دین‌محور

یکی از پژوهشگران در قالب ارائه الگوی «تکثرگرایی دین‌محور» معتقد است، ارزیابی و تعیین سیاست‌های قومی در هر نظام سیاسی متأثر از عوامل و عناصر مهمی از جمله سرشت نظام سیاسی، رویکرد نظام به مردم و نقش و جایگاه آنان، الگوها و آرمان‌های سیاسی-ایدئولوژیک، قوانین مدون به‌ویژه قانون اساسی و درنهایت طرح و برنامه‌های اجرا شده و در دست اجرا است. درمجموع، مدل جمهوری اسلامی برای مدیریت تنوع قومی دارای این مؤلفه‌ها است:

الف) تنوع و کثرت بر طبق شرع مقدس، قانون اساسی، نقطه‌نظرات رهبری انقلاب و دیگر مسئولان، موضوع پذیرفته‌شده و ممدوحی بوده است؛

ب) این تنوع در راستای قدرت و تحکیم نظام تاکنون نقش مهمی ایفا کرده است؛

ج) سمت‌وسو، جهت و تحدید این تنوع و کثرت، مبتنی بر قیود و الزامات دینی، شرعی و قانونی است. بنابراین، این مدل را می‌توان تکثرگرایی دین‌محور نامید (کریمی، ۱۳۸۷: ص ۱۷۸-۱۷۴).

۵-۱-۲. الگوی سه‌بعدی تکثرگرایی وحدت‌محور دین‌مدار

مؤسسه مطالعات ملی نیز در مقدمه کتاب «مدیریت تنوع فرهنگی» (آمریکا، لبنان، ترکیه، هند، بریتانیا و پاکستان)، الگوی سه‌بعدی «تکثرگرایی وحدت‌محور دین‌مدار» را پیشنهاد می‌دهد که سیاست‌ها و تفاوت‌های آن با سایر الگوهای موجود، برگرفته از آموزه‌های دین مبین اسلام است و حتی پذیرش تنوع نیز اقتباس از تعالیم اسلامی مجاز و لازم شمرده می‌شود. در این الگو، دین ناظر به محتوا و کثرت و وحدت معطوف به شیوه تنظیم و اجرای سیاست‌ها و روش‌های تعامل بین بخش‌های مختلف جامعه از جمله خرده‌فرهنگ‌ها و اقلیت‌ها بوده و سه حوزه ساختارها،^۱ نهادها^۲ و رفتارها^۳ را دربرمی‌گیرد (قاسمی، ۱۳۸۷: ص ۱۴). از آنجا که سیاست‌گذاری قومی در جمهوری اسلامی فرازوفرودهای فراوانی به خود دیده است، وضعیت نابهنجار سال‌های نخست انقلاب، شرایط هم‌افزای دوران جنگ تحمیلی، تا وضعیت شکننده اقوام در دولت سازندگی و برخورداری نسبی از حقوق در دولت اصلاحات و عبور از اقوام در دولت عدالت‌محور و تدوین قانونی منشور حقوق شهروندی در دولت تدبیر و امید، راهبردهای عمده‌ای است که نهادینه و اعمال شده است. جمع‌بندی سیاست‌های قومی در چند دهه اخیر بیانگر آن است که دولت اصلاحات از الگوی «تکثرگرا»،

-
1. Structures
 2. Institutions
 3. Behaviors

دولت عدالت‌محور از الگوی «وحدت‌گرا» و دولت تدبیر و امید نیز از الگوی «تکثرگرایی حامی برابری» پیروی نموده‌اند. به نظر می‌رسد عدم پیروی جامع و نهادینه‌سازی الگوی علمی و تجربه شده مناسب زیست‌بوم کشور، پیگیری مقطعی و سلیقه‌ای، اثرگذاری چالش‌های مذهبی به‌عنوان چاشنی پشتیبان دغدغه‌های قومی، شکاف اجتماعی و هویتی، غلبه نگاه سیاسی، امنیتی و ایدئولوژیک بر مناسبات قومیت‌ها و ساختار سیاسی و تدوین سیاست‌ها بدون آگاهی از نیازها و نبود مکانیسم ارزیابی جامع، اشکال بنیادین همه دوره‌ها است. نکته دیگر اینکه، مشکل اصلی فعلی کشور، مسأله تجزیه‌طلبی و یا ادعای خودمختاری به‌صورت فراگیر نیست، بلکه وفاق اجتماعی، همدلی، اعتماد به ساختار سیاسی، اعتراض به تقسیمات کشوری، ضعف مشارکت، رقابت‌های نابرابر سیاسی (ملی و محلی)، توزیع نامناسب منابع فراگیر و سهامی شدن مدیریت‌هاست که در پرتو آن هویت‌های قومی تشدید، مطالبات آنان رو به فزونی، سازمان‌های قومی رو به گسترش و همگی با شعار یکسان علیه «تبعیض» است.

۵-۱-۳. الگوی «وحدت در کثرت» به‌مثابه الگوی مطلوب سیاست‌گذاری قومی جمهوری اسلامی

صورت‌بندی سیاست‌گذاری مدیریت تنوع قومی ایران، از لایه‌های ذهنی و عینی متنوعی برخوردار است. آنچه در مرحله تدوین سیاست مهم است، مشارکت نخبگان قومی در تدوین و اجرای سیاست‌گذاری قومی و ایجاد انگیزه و اجماع میان دستگاه‌های تقنینی و اجرایی است. بنابراین، سیاست‌گذاری قومی باید فرایندی پیش‌گیرد تا در پرتو آن مؤلفه‌های ملی مورد توافق، فراگیر و نهادینه و نیازهای منطقی اقوام نیز پاسخ مناسب دریافت نماید. با بررسی زیست‌بوم کشور و نیز تطبیق الگوهای جامعه‌شناختی حل منازعات قومی، الگوی «وحدت در کثرت» با نگرش اجتماعی و فرهنگی، مناسب سیاست‌گذاری قومیتی ایران است. الزامات این الگو شامل تفاهم میان دولت و اقوام، و تدوین سیاست‌ها در پرتو تفاهم، بهره‌گیری از شایستگان اقوام و مذاهب، تبیین پیوسته راهبردها برای مردم و نخبگان، حذف قوانین و قواعد تبعیض‌آمیز، اجتناب از خودبرتربینی اکثریت و احترام به اقلیت‌ها و تمرکززدایی از قدرت و واگذاری مدیریت‌های ملی و محلی به اقوام است. به نظر می‌رسد این مهم در عرصه نظری در راهبردهای ساختار سیاسی جمهوری اسلامی به‌صورت مطلوب پیش‌بینی، اما در عمل به‌صورت کامل به اجرا درنیامده است.

۶. نتیجه‌گیری

در این پژوهش تلاش شد با رویکرد تحلیلی و آسیب‌شناسانه، روند سیاست‌گذاری قومی در دولت‌های پس از انقلاب، بررسی و الگوی مطلوب سیاست‌گذاری ارائه گردد. تدوین و نهادینه‌سازی الگوی

جامع‌ومانع، راهکار مهمی است که می‌تواند آینده‌ای درخشان فراروی جامعه قرار دهد. با توجه به شناسایی مسائل کلان از جمله عدم پیروی جامع از الگوی علمی و تجربه شده مناسب زیست‌بوم، پیگیری مقطعی و سلیقه‌ای، اثرگذاری چالش‌های مذهبی به‌عنوان چاشنی پشتیبان دغدغه‌های قومی، شکاف اجتماعی و هویتی، غلبه نگاه سیاسی، امنیتی و ایدئولوژیک بر مناسبات قومیت‌ها و نبود مکانیسم ارزیابی جامع از سیاست‌گذاری قومی، به‌منظور دستیابی به ثبات در این زمینه، این پژوهش با تأکید بر رویکرد جامعه‌شناسی، در رهگذر آن، الگوی «وحدت در عین کثرت» را پیشنهاد می‌دهد. اجرای این الگو به تقویت مؤلفه‌هایی مانند رواداری، هم‌زیستی مسالمت‌آمیز، تساهل مذهبی در میان آحاد جامعه کمک می‌کند که در ضمن اجرای این نوع سیاست‌ها در کنار سیاست‌های مکمل معنا خواهد یافت. از سوی دیگر، بر مبنای نظر مصاحبه‌شوندگان متخصص در امور سیاست‌گذاری قومی، و با الگوی متاسوات، برخی راهکارها و راهبردها در راستای تقویت سیاست‌گذاری قومی پیشنهاد می‌گردد.

جدول ۶- تحلیل راهبردها و راهکارهای سیاست‌گذاری قومی

(تجمیع نظر مصاحبه‌شوندگان، ۱۴۰۲)

تحلیل راهبردها و راهکارها	
۱	همراهی افکار عمومی، به‌ویژه جامعه قومی در روند تدوین، تصویب و اجرای برنامه‌ها و اولویت رسیدگی به مشکلات مناطق قومی و رویارویی با عوامل آسیب‌زا
۲	توجه ویژه به حل مسأله مرکز و پیرامون، توازن اقتصادی و اجتماعی به‌منظور دستیابی به توسعه
۳	احترام و حفظ ارزش‌های هویتی، سنت‌ها و اقتضائات بومی مناطق، زمینه‌ساز همراهی افکار عمومی با ساختار سیاسی و سیاست‌ها
۴	جایگزینی نگرش اجتماعی و فرهنگی به‌جای نگرش‌های سیاسی و امنیتی
۵	تقویت خدمات اجتماعی، برقراری عدالت آموزشی و تعامل مناسب جامعه قومی، به‌ویژه نخبگان
۶	چالش مطالبات غیرمنطقی و خارج از توان ساختار سیاسی، همزمان با تقویت محرومیت‌ها

منابع

- احمدی، حمید (۱۳۷۹). قومیت و قوم‌گرایی در ایران. تهران: نشر نی.
- بزرگ‌مهری، مجید؛ احمدیان، فاطمه (۱۳۹۲). مؤلفه‌های مشترک صلح در نظریه سازه‌انگاری و ایده گفتگوی تمدن‌ها. سیاست خارجی، شماره ۱۰۶.
- حاتمی، عباس؛ فرزاد کلاته (۱۳۹۳). دولت پیرامون و پیرامون در دولت، سندروم‌های درهم تنیدگی اقتصاد، سیاست و اجتماع. مطالعات راهبردی، شماره ۷: ص ۷-۳۵.
- حسابی، احمد (۱۳۹۶). بررسی رابطه بین همبستگی ملی با گفتمان سیاست‌های قومیتی و تأثیر آن بر قومیت‌های خوزستان (دوره اصلاحات). علوم اجتماعی، ۱۱(۳۷).
- حق‌پناه، جعفر (۱۳۹۴). سیاست‌گذاری قومی در جمهوری اسلامی ایران، چگونگی، فرایند و عوامل مؤثر بر تدوین. سیاست‌گذاری عمومی، ۱(۲).
- درویشی، فرهاد؛ فردی، محمد (۱۳۸۷). مفهوم منافع ملی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران مطالعه موردی دولت خاتمی ۱۳۸۴-۱۳۷۶. ژئوپلیتیک، شماره ۱۳۶: ص ۱۳-۱۰۲.
- دهقانی فیروزآبادی، سید جلال (۱۳۸۴). تحول گفتمانی در سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران. تهران: انتشارات روزنامه ایران.
- رسولی ثانی‌آبادی، الهام (۱۳۹۰). هویت انقلابی- اسلامی نظام جمهوری اسلامی ایران در گفتمان‌های مختلف سیاست خارجی. سیاست خارجی، شماره ۴۸: ص ۹۶-۲۹.
- رنجبر، مقصود؛ اصلانی، مسعود؛ افراسیابی، هادی (۱۳۹۷). بررسی و تحلیل نظام سیاست‌گذاری قومی در ایران. راهبرد سیاسی، ۲(۷).
- روحانی، حسن (۱۳۸۳). خاطرات دکتر حسن روحانی. تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی.
- سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. تهران: سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۷۸.
- سیف‌زاده، سید حسین (۱۳۸۱). گفتمان گفت‌وگو؛ دیالکتیک همکاری تمدنی و همزیستی فرهنگی. مطالعات ملی، شماره ۴۴: ص ۱۲-۲۷.
- صالحی امیری، سیدرضا (۱۳۸۵). مدیریت منازعات قومی در ایران: نقد و بررسی الگوهای موجود و ارائه الگوهای مطلوب. تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- صالحی امیری، سیدرضا (۱۳۸۸). مدیریت منازعات قومی در ایران. تهران: مرکز تحقیقات استراتژیک، چاپ دوم.
- صدیق سروسرستانی، رحمت‌الله؛ زائری، قاسم (۱۳۸۹). بررسی گفتمان‌های فرهنگی پسانقلابی و روندهای چهارگانه مؤثر بر سیاست فرهنگی در جمهوری اسلامی ایران. پژوهشنامه، شماره ۵۴.
- علینقی، امیرحسین (۱۳۷۹). عدم تعادل در استان‌های مرزی. تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- عیدی شیخ‌رباط، علی (۱۴۰۱). سیاست و عملکرد دولت‌های جمهوری اسلامی ایران در رابطه با اقلیت‌های استان خوزستان، دوره هشت‌ساله ریاست جمهوری دکتر احمدی‌نژاد. جامعه‌شناسی سیاسی ایران، ۵(۸).

- قاسمی، محمدعلی (۱۳۸۷). مدیریت تنوع فرهنگی (آمریکا، لبنان، ترکیه، هند، بریتانیا و پاکستان). تهران: تمدن ایرانی.
- کریمی، علی (۱۳۸۷). مدیریت سیاسی در جوامع چندفرهنگی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- مقصودی، مجتبی (۱۳۸۰). تحولات قومی در ایران. تهران: موسسه مطالعات راهبردی.
- میرحیدر، دره (۱۳۹۴). مبانی جغرافیای سیاسی. تهران: انتشارات سمت.
- Brake, M. (1985). *Comparative Youth Culture*. London: R.K.P.
- Cohen, R. (1993). *Conclusion: Ethnicity, the State and Moral Order*. In: Judith Toland, (Eds.). *Ethnicity and the State*. London: Transaction Publishers.
- Gellner, E. (2006). *Nations and Nationalism* (Second edition). Oxford: Black Well.
- Hechter, M. (1975). *Internal Colonialism: The Celtic Fringe in British National Development, 1536-1966*. London: Rutledge.
- Smith, A. D. (1995). *Nations and Nationalism in a Global Era*. New York: Polity Press.
- Varshney, A. (2005). *Ethnic conflict and civil Society: India and beyond*. In: Steven I. Wilkinson. (Eds.). *Religion, politics and communal violence* (pp.183-217). New Delhi: Oxford University Press.