



Research Paper

Pathology of the General Policies of the Islamic Republic of Iran in the Field of National Identity and National Solidarity*Babak Arsia¹ 

1. ACECR Institute of Humanities and Social Studies

DOI: <https://doi.org/10.22034/ipsa.2026.5179.4355>

Receive Date: 15 February 2026

Revise Date: 21 May 2026

Accept Date: 15 June 2026



©2021 by the authors, Licensee IPSA, Tehran, Iran. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>)

Extended Abstract**Introduction**

National identity and national solidarity are among the most fundamental foundations of political stability, social cohesion, and long-term governance capacity in every political system. In the Islamic Republic of Iran, the general policies of the system, formulated and communicated in accordance with Article 110 of the Constitution after consultation with the Expediency Discernment Council, have a supra-legal and guiding status. These policies are expected to direct legislation, executive planning, institutional coordination, and national development programs. Among them, the general policies concerning national unity and solidarity occupy a particularly strategic position, because they address one of the most sensitive dimensions of Iranian society: the relationship between the state, national identity, cultural diversity, citizenship, justice, and collective belonging.

Iranian national identity is a historically deep, multilayered, and civilizational phenomenon. It has not emerged merely as a modern political construction, nor can it be reduced to a single ideological, linguistic, ethnic, or religious component. Rather, it is the outcome of a long historical continuity shaped by the interaction of territory, collective memory, Persian language and literature, ancient rituals such as Nowruz and Yalda, Islamic and Shiite traditions, ethnic and linguistic plurality, and the geopolitical experience of statehood on the Iranian plateau. This complexity makes policymaking in the field of national identity highly sensitive. Policies aimed at strengthening identity and solidarity can be effective only when they recognize the historical continuity and internal plurality of Iranian identity and translate these elements into practical, inclusive, and measurable governance mechanisms.

The general policies of the Islamic Republic of Iran in the field of national unity and solidarity, approved in the mid-2000s, include important objectives such as strengthening the main pillars of national unity, preserving territorial integrity, protecting the Persian language, promoting Islamic-Iranian identity, respecting cultural components of ethnic groups, increasing national trust, reducing discrimination, expanding justice, and encouraging participation of political and social elites. At the textual level, these policies appear comprehensive and normatively ambitious. However, nearly two decades after their announcement, empirical evidence and expert assessments indicate a considerable gap between policy objectives and social outcomes. The main problem is not the absence of policy, but the weakness of implementation, institutionalization, monitoring, and adaptation to social change.

*** Corresponding Author:****Babak Arsia, Ph.D.****E-mail:** arsia@acecr.ac.ir



The central question of this study is: What are the major challenges and obstacles to the implementation of the general policies of the Islamic Republic of Iran in the field of national identity and national solidarity, and how can these challenges be explained through structural, managerial, and identity-related patterns? The study seeks to identify the roots of the implementation gap and to provide an analytical model for understanding why policies designed to strengthen national identity and solidarity have not produced sufficient and tangible effects in society.

Theories and Model

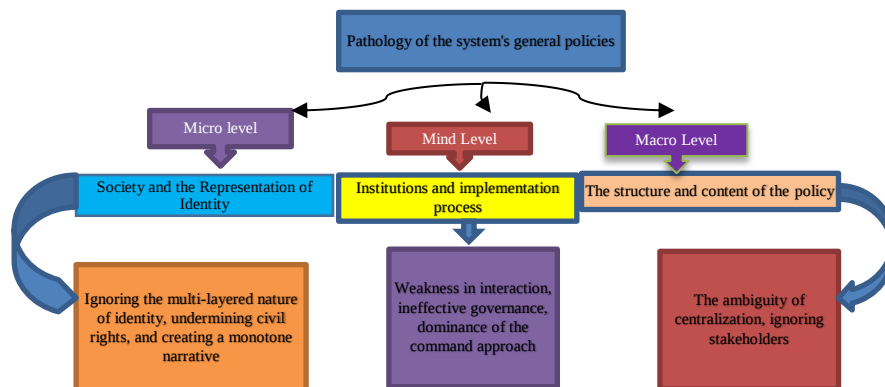
The theoretical framework of the research is based on the integration of two major bodies of literature: theories of public policy and governance, and theories of national identity and social solidarity. From the perspective of public policy, the study draws on implementation gap theory, stakeholder theory, and the interactive model of politics and administration. Implementation gap theory emphasizes that policy adoption does not automatically lead to successful implementation. Ambiguity of objectives, institutional fragmentation, lack of coordination, insufficient resources, and resistance among stakeholders may prevent policies from reaching their intended outcomes. This perspective is particularly useful for analyzing the gap between the general policies and their practical realization.

The interactive model of governance also provides an important analytical lens. In complex policy domains such as identity and solidarity, successful implementation cannot be achieved merely through top-down commands. It requires interaction among political leaders, public administrators, civil society, local actors, experts, educational institutions, media organizations, and affected social groups. Where this interaction is weak, policies remain declarative and symbolic rather than institutional and effective. Stakeholder theory further suggests that all groups affected by identity policies—including ethnic groups, religious minorities, women, youth, local communities, academics, media actors, and civil organizations—must be systematically recognized and involved in policymaking and implementation. Failure to include these stakeholders may produce mistrust, resistance, and alienation.

From the perspective of identity theory, the study relies primarily on the concept of identity as a socially constructed and multilayered phenomenon, particularly in the sense developed by Manuel Castells, combined with Anthony Smith's ethno-symbolic approach to national identity. Castells emphasizes that identities are constructed through meaning-making processes within relations of power, communication, and social experience. Therefore, national identity is not fixed or static; it is dynamic, negotiated, and subject to reinterpretation. Individuals may simultaneously belong to local, ethnic, religious, national, and global layers of identity. Smith's approach complements this view by highlighting the historical, cultural, symbolic, and territorial foundations of nations. In the Iranian case, this combination is especially relevant because Iranian identity contains both deep historical continuity and contemporary social plurality.

The study also draws on theories of civic solidarity and social capital. Sustainable national solidarity cannot be based solely on common ancestry, official ideology, or symbolic rituals. It requires equal citizenship, justice, institutional trust, participation, and the feeling that all groups have a fair share in national life. From this perspective, discrimination, exclusion, corruption, inequality, weak participation, and lack of responsiveness erode social capital and weaken national solidarity. Therefore, identity policy must be analyzed not only in cultural terms, but also in relation to governance quality, distributive justice, public trust, and institutional performance.

Figure (1). Research analytical model



Methods

Methodologically, this research is applied in purpose and qualitative-interpretive in approach. It uses the grounded theory method of Strauss and Corbin to identify and conceptualize the challenges of implementing the general policies in the field of national identity and solidarity. Data were collected through deep semi-structured interviews with 14 experts and scholars in political science, sociology and cultural studies, law, and human geography. The participants were selected because of their academic expertise and familiarity with public policy, constitutional law, identity studies, ethnic issues, and governance. The research also made use of relevant documents, including the general policies of the system, the Constitution, development plans, the Vision Document, and related academic literature.

The data analysis was conducted in three main stages: open coding, axial coding, and selective coding. In the open coding stage, the interview texts were carefully examined and broken into meaningful units. Initial concepts and basic themes were extracted from the data. This process resulted in 134 initial codes. In the next stage, similar codes were compared, revised, merged, and organized into broader categories. Through repeated review and conceptual refinement, 32 basic themes were identified. These were then organized into 9 axial themes and finally into 3 overarching themes. These three overarching themes represent the main pathological dimensions of the implementation of general policies in the field of national identity and solidarity.

The first overarching theme is discrimination, centralization, and the dominance of the center-periphery model. This theme reflects the structural dimension of the implementation gap. Interviewees emphasized that despite the formal emphasis of national policies on unity, justice, and participation, many groups experience exclusion from political, administrative, and developmental opportunities. One important issue is the limited presence of ethnic and religious minorities in high-level administrative, political, and military positions. Iran has historically been a multiethnic and multicultural country, and its national identity has been shaped through the coexistence of Persians, Azeris, Kurds, Arabs, Baluch, Lors, Turkmens, Gilaks, Mazandarani, Talysh, and other groups. However, when certain groups feel underrepresented in decision-making structures, their sense of belonging may decline.

Gender inequality was also identified as a significant factor affecting solidarity. Women constitute half of Iranian society and have achieved remarkable educational progress, especially in higher education. Nevertheless, their participation in senior managerial and political positions remains limited. This imbalance may generate a perception of unequal citizenship and weaken trust in institutional fairness. In addition, the concentration of resources, facilities, infrastructure, and development opportunities in the capital and a few central provinces has



contributed to feelings of deprivation in peripheral and border regions. Such perceptions strengthen the center-periphery divide and may transform economic and administrative inequality into identity-based dissatisfaction.

The second overarching theme is weakness in governance and macro-management. This theme refers to the managerial and institutional obstacles that prevent the effective implementation of identity and solidarity policies. One of the most important findings is the absence of quantitative indicators, operational goals, clear timelines, responsible institutions, financial resources, and evaluation mechanisms. Many policy statements are formulated in broad and qualitative terms. While they express valuable objectives, they do not specify how these objectives should be implemented, by whom, with what resources, and according to which measurable indicators. As a result, monitoring and accountability become difficult, and policies remain vulnerable to fragmented, symbolic, and temporary actions.

The study also highlights insufficient attention to scientific elites and knowledge production. The migration of elites and dissatisfaction among educated groups can negatively affect national solidarity, because elites play a key role in producing meaning, innovation, critique, and national confidence. In addition, the governance of new technologies and cyberspace was identified as a challenge. The younger generation increasingly forms its identity through digital networks, global communication, and new cultural experiences. Policies that rely only on restrictive or reactive approaches, rather than active digital engagement and media literacy, may deepen the gap between official narratives and social realities.

The third overarching theme is identity homogenization and historical, social, and international discontinuity. This theme concerns the cultural and ideological dimension of the implementation gap. The findings suggest that some identity policies have tended to present a single official narrative of national identity, while insufficiently recognizing the multilayered and plural character of Iranian society. A homogenizing approach may unintentionally marginalize ethnic, linguistic, religious, gender, and generational identities. Instead of integrating diversity into a shared national framework, it may produce a gap between official identity and lived social identity.

One important challenge is the insufficient distinction between official identity and social identity. Official identity is often constructed through formal institutions, state discourse, school curricula, and national media. Social identity, however, is experienced in everyday life through family, region, language, religion, gender, class, digital networks, and generational culture. When policies define national identity only through a narrow official framework, they may fail to speak to the lived experiences of citizens. This may weaken identification with national institutions and reduce the legitimacy of identity policies.

The study further shows that the concept of citizenship has not been sufficiently placed at the center of national solidarity. In some cases, national identity has been framed more around duty, loyalty, and ideological conformity than around equal rights, participation, justice, and shared political belonging. However, durable national solidarity requires citizens to feel that they are respected, represented, and treated fairly. Without equal citizenship and institutional trust, symbolic appeals to unity may lose effectiveness.

Another challenge is the one-dimensional representation of history and collective memory. Iran's history includes ancient, Islamic, ethnic, regional, literary, and modern layers. Rituals such as Nowruz and Yalda, Persian language and literature, Islamic and Shiite traditions, local cultures, and the experience of territorial continuity all contribute to Iranian identity. However, if educational and media narratives privilege only one layer and neglect others, they may weaken the inclusive capacity of national identity. A plural and balanced representation of history can strengthen mutual recognition among groups and enhance national belonging.

The findings also indicate that identity policies have not sufficiently linked national identity to social development, institutional trust, and public participation. National identity should not be treated merely as a cultural or ideological issue; it must be connected to justice, economic opportunity, administrative fairness, regional balance, and social mobility. In addition, the

policies have not adequately responded to generational change. Younger generations have different value orientations, communication habits, life expectations, and identity experiences. Ignoring these transformations may reduce the relevance of official identity policies.

The comparison between the 18 articles of the general policies on national unity and solidarity and the empirical findings of this research reveals a structural contradiction. At the level of content, the policies include valuable and comprehensive principles, such as respecting ethnic cultures, strengthening national trust, creating regional balance, increasing hope, promoting participation, and fighting discrimination. At the level of implementation, however, they lack three essential elements: a clearly responsible institution, measurable indicators, and binding enforcement mechanisms. This threefold absence indicates that the main problem lies in the architecture of policy. The policies function more as normative declarations than as operational roadmaps.

Accordingly, this study argues that reform requires a transition from ideal policy formulation to operational identity governance. Such governance should be inclusive, measurable, participatory, and adaptive. It should recognize Iranian identity as both historically continuous and socially diverse. It should also transform diversity from a perceived threat into a source of cultural capacity and national strength. Instead of relying on homogenization, the state should develop mechanisms for recognition, participation, decentralization, fair representation, and institutional trust-building.

Results and Findings

Based on the findings, several policy recommendations can be proposed. At the macro level, the general policies should be transformed into an operational document with quantitative indicators, time-bound objectives, responsible institutions, budgets, and monitoring mechanisms. A more decentralized approach to cultural, educational, and regional governance should be adopted, enabling provinces and local communities to participate more actively in identity-related policymaking. A national council or coordination body for national solidarity could be established with representation from ethnic groups, religious communities, women, youth, experts, and civil society actors.

At the institutional level, education and media policies should be revised to reflect the plural history and cultural diversity of Iran. Local languages and dialects may be supported within the framework of national unity, especially through optional educational programs and cultural content. A transparent system for regional budget allocation and administrative appointments can help reduce perceptions of discrimination. Moreover, a national dashboard of solidarity indicators—including trust, perceived discrimination, participation, regional equality, and institutional responsiveness—should be developed and published regularly.

At the cultural and social level, national identity should be presented as a multilayered Islamic-Iranian identity that includes historical continuity, religious heritage, ethnic diversity, civic equality, and contemporary social change. Media productions, cultural festivals, educational materials, and public dialogues can help represent the diversity of Iranian society as an opportunity rather than a problem. Special attention should be given to women, youth, local elites, and Iranian communities abroad, because these groups can play an important role in renewing national belonging.

In conclusion, the study demonstrates that the challenge of implementing the general policies of the Islamic Republic of Iran in the field of national identity and national solidarity is rooted in the interaction of three major factors: a centralized and unequal structure, weak and fragmented governance, and a homogenizing approach to identity. The failure to recognize stakeholders, the absence of measurable implementation mechanisms, and the insufficient appreciation of Iran's multilayered identity have limited the effectiveness of existing policies. Strengthening national solidarity therefore requires not only better cultural messaging, but also institutional reform, distributive justice, participatory governance, and recognition of diversity within a shared national framework. The analytical model proposed in this research can serve



as a basis for future reforms aimed at transforming general policies from declarative documents into effective instruments of inclusive national governance.

Keywords: General Policies of the System, National Identity, National Solidarity, Policy Implementation, Grounded Theory, Governance, Cultural Diversity, Citizenship, Social Capital, Iran.

References

- Ahmadi, H. (2013). *Ethnicity and ethnic nationalism in Iran*. Tehran: Ney Publishing. (In Persian)
- Abbászadeh Marzbani, M. (2022). *National identity and its pillars and components in Iran*. Tehran: Andisheh Ehsan Publications. (In Persian)
- Anderson's, S. (2006). *Imagined communities. Literary Criticism and Cultural Theory*, 49.
- Baybourdi, E., & Karimian, A. (2014). *Cultural globalization and its impact on Iran's national identity. Quarterly Journal of International Relations Studies*, 7(28), 77-102. (In Persian)
- Calhoun, C. J. (2002). *Imagining solidarity: Cosmopolitanism, constitutional patriotism, and the public sphere. Public culture*, 14(1), 147-171.
- Castells, M. (2000). *Globalisation, identity and the state. Social Dynamics*, 26(1), 5-17.
- Demir, T., & Nyhan, R. C. (2008). *The politics-administration dichotomy: An empirical search for correspondence between theory and practice. Public Administration Review*, 68(1), 81-96.
- Esmaeili, M., & Tahhan Nazif, H. (2008). An analysis of the nature of the general policies institution in the constitutional law of the Islamic Republic of Iran. *Journal of Islamic Law Research*, 9(2), 93-127. (In Persian)
- Gholami, A., & Bahadori Jahromi, A. (2013). Concept, nature, and supervision over the implementation of the general policies of the system. *Journal of Public Law Studies*, 2(3), 51-72. (In Persian)
- Hajiani, E., & Irovani, Z. (2018). Futures studies of Iranian national identity with a time horizon of 2028. *National Studies Quarterly*, 19(76), 3-20. (In Persian)
- Hamdi, A. (2025). Analysis of the objectives of the general policies of the system and policy recommendations based on the views of Grand Ayatollah Khamenei. *Journal of Jurisprudence and Islamic Studies Research*, 4(12), 27-50. (In Persian)
- Hupe, P. L. (2011). *The thesis of incongruent implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky. Public Policy and Administration*, 26(1), 63-80

- Kaabi, A., & Fattahi Zafarghandi, A. (2016). General policies of the system: A strategy for improving the legislative system in the Islamic Republic of Iran. *Public Law Knowledge Quarterly*, 5(15), 99–122. (In Persian)
- Mahajan, R., Lim, W. M., Sareen, M., Kumar, S., & Panwar, R. (2023). *Stakeholder theory*. *Journal of Business Research*, 166, 114104.
- Mojtahedzadeh, P. (2008). *Democracy and Iranian identity*. Tehran: Kavir Publications. (In Persian)
- Mohammadi, M. (2014). *Imagined communities (Translation)*. Tehran: Rokhdad-e No Publications. (In Persian)
- Mahmoudi Lard, A. (2014). *Futures studies of Iran's political stability*. Tehran: Strategic Studies Research Institute Publications. (In Persian)
- Maqsoodi, M., & Heidari, S. (2012). Introduction and critique of the book "Foundations of Iranian national identity: The theoretical framework of citizen-centered national identity." *Siasat Journal – Faculty of Law and Political Science*, 42(2), 337–352. (In Persian)
- Mortazavi Emami Zavareh, S. A., & Haji Yousefi, A. M. (2021). Examining the relationship between the level of trust in social capital and the level of social and national tolerance (Case study: Graduate students of the University of Tehran). *Political Science Research Quarterly*, 16(1), 165–190. (In Persian)
- Putnam, R. (2001). *Social capital: Measurement and consequences*. *Canadian journal of policy research*, 2(1), 41-51.
- Smith, A. D. (2017). *Interpretations of national identity*. In *Modern Roots* (pp. 21-42). Routledge.
- Tahmasebi, R. (2017). *An introduction to public administration theories*. Tehran: SAMT Publications. (In Persian)
- Tavassoli Roknabadi, M., & Ahadian, M. S. (2025). Pathology of the macro-policies of the Islamic Republic of Iran. *Public Policy-Making*, 11(1), 202–216. (In Persian)

آسیب‌شناسی سیاست‌های کلی نظام در حوزه هویت و همبستگی ملی

* بابک ارسیا^۱

۱. عضو هیئت علمی پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی

لینک گزارش نتیجه مشابهت‌یابی: <https://www.samimnoor.ir/view/fa/SimilarityResult7?ItemID=69111907361/2%>
<https://dor.isc.ac/ dor 20.1001.1.1735790.1404.20.4.3.0>

چکیده

سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در حوزه «هویت و همبستگی ملی» که به موجب اصل ۱۱۰ قانون اساسی و پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام توسط رهبری تعیین می‌شوند، جایگاهی فراقانونی داشته و به عنوان سند بالادستی جهت‌دهنده به قوانین و برنامه‌های کشور عمل می‌کنند. با این حال، به رغم گذشت نزدیک به دو دهه از ابلاغ این سیاست‌ها، شواهد، حاکی از وجود شکاف میان اهداف ترسیم‌شده و نتایج عینی در جامعه است. پژوهش حاضر با هدف شناسایی و تحلیل نظام‌مند چالش‌ها و موانع اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی نظام در حوزه هویت و همبستگی ملی و با تمرکز بر ارائه الگویی از آسیب‌های ساختاری، مدیریتی، و هویتی انجام شده است. روش انجام این پژوهش، کیفی با رویکرد داده‌بنیاد (گراندد تئوری) اشتراوس و کوربین بوده و داده‌های موردنیاز از طریق مصاحبه نیمه‌ساختاریافته عمیق با ۱۴ خبره و صاحب‌نظر در رشته‌های علوم سیاسی، حقوق، جامعه‌شناسی، و جغرافیای انسانی گردآوری شد. فرایند تحلیل داده‌ها در سه مرحله کدگذاری باز، محوری، و انتخابی انجام و سرانجام، شبکه مضامین استخراج‌شده، ترسیم شد. تحلیل داده‌ها منجر به استخراج ۱۳۴ کد اولیه، ۳۲ مضمون پایه، ۹ مضمون محوری، و سرانجام، ۳ مضمون فراگیر به عنوان چالش‌های اصلی شد. این مضامین فراگیر عبارتند از: (۱) تبعیض، تمرکزگرایی، و حاکمیت الگوی مرکز پیرامون؛ (۲) ضعف در حکمرانی و مدیریت کلان؛ (۳) یکسان‌سازی هویتی و گسست تاریخی، اجتماعی، و بین‌المللی. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که مشکل اصلی نه در فقدان سیاست، بلکه در شکاف اجرایی عمیق ریشه دارد. این شکاف، محصول ترکیب سه دسته عوامل ساختاری (تمرکزگرا)، مدیریتی (ناهماهنگ و غیر مشارکتی)، و ایدئولوژیک (یکسان‌ساز) است. این پژوهش، الگویی تحلیلی برای درک ریشه‌های ناکامی سیاست‌های هویتی ارائه می‌دهد که می‌تواند مبنای اصلاحات آتی قرار گیرد.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۱۱/۲۶

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۵/۰۲/۳۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۳/۲۵

نوع مقاله: پژوهشی

واژگان کلیدی:

سیاست‌های کلی
نظام، هویت ملی،
همبستگی ملی،
آسیب‌شناسی اجرا،
گراند تئوری،
حکمرانی

* نویسنده مسئول:

بابک ارسیا

پست الکترونیک: arsia@acecr.ac.ir

مقدمه

سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران، به‌عنوان سند بالادستی تعیین‌کننده جهت‌گیری‌های کلان کشور، نقش بنیادینی در تقویت هویت ملی و انسجام اجتماعی دارد. هویت ایرانی، پدیده‌ای تاریخی و چندلایه است که ریشه در تمدنی کهن با بیش از سه‌هزار سال پیوستگی فرهنگی، زبانی، و سرزمینی دارد؛ هویتی که در طول تاریخ با عناصر پرشماری مانند زبان فارسی، به‌عنوان زبان میانجی و فرهنگی، نقش مهمی در انتقال ارزش‌های تمدنی، ادبیات، حکمت، و حافظه جمعی داشته و ستون پیوستگی فرهنگی ایرانیان بوده است.

آیین‌های باستانی‌ای مانند نوروز و یلدا، به‌عنوان حافظه جمعی زنده، اسلام و به‌ویژه مذهب تشیع به‌عنوان لایه هویتی دینی، تنوع قومی و زبانی، به‌عنوان ظرفیت فرهنگی، و جغرافیای منحصربه‌فرد فلات ایران، به‌عنوان محل تکوین دولتمندی، شبکه‌های زیست‌محیطی و نظام‌های معیشت پیوسته به بستری برای توسعه حافظه مشترک، آیین‌ها، و روایت‌های تاریخی تبدیل شده و تداوم یافته است. در نتیجه، هویت ایرانی نه دستاورد یک دوره یا یک سیاست خاص، بلکه پیامد تداوم تاریخی و تعاملات میان نظام‌های فرهنگی، جغرافیایی، زبانی، و دینی بوده است. سیاست‌های هویتی امروز، زمانی می‌توانند اثربخش باشند که این امتداد تاریخی و لایه‌های پرشمار آن را در چارچوب‌های اجرایی خود بازتاب دهند.

این چندلایگی تاریخی، هویت ایرانی را از هویت‌های ملی ساخته‌شده در دوران مدرن متمایز، و سیاست‌گذاری در این حوزه را نیازمند درک عمیق این پیوستگی تاریخی می‌کند. این سیاست‌ها، به‌ویژه در حوزه «هویت و همبستگی ملی»، با هدف تحکیم وحدت، تقویت حس تعلق سرزمینی، و تعمیق هویت اسلامی-ایرانی در اصل ۱۱۰ قانون اساسی، پیش‌بینی و توسط مقام رهبری ابلاغ شده‌اند.

باوجود گذشت نزدیک به دو دهه از ابلاغ نخستین مجموعه از سیاست‌های کلی این حوزه (۱۳۸۴)، شواهد و مطالعات میدانی حاکی از این است که شکاف چشمگیری بین «متن سیاست» و «واقعیت اجرا» یا «هدف‌گذاری‌های کلان» و «نتایج عینی» در این عرصه وجود دارد. مسئله اصلی پژوهش حاضر، نه تنها تأکید بر اهمیت نظری این سیاست‌ها، بلکه بررسی «چرایی و چگونگی» این شکاف اجرایی است؛ شکافی که در بستر هویتی با عمق تاریخی چندهزارساله، پیامدهای جدی‌تری برای انسجام ملی دارد. به بیان روشن‌تر، پرسش این است که «باوجود تصویب و ابلاغ سیاست‌های کلی در حوزه هویت و همبستگی ملی، چرا این

سیاست‌ها نتوانسته‌اند به گونه‌ای مؤثر و ملموس، احساس همبستگی ملی را در میان اقشار و اقوام گوناگون جامعه تقویت، و گسست‌های هویتی موجود را ترمیم کنند؟»

این مسئله در بستر پیچیده‌ای شکل گرفته است که می‌توان آن را در چند لایه زیر تحلیل کرد:

- لایه سیاسی و ساختاری؛ ابهام و کلی‌گویی: بسیاری از بندهای سیاست‌های کلی، فاقد شاخص‌های کمی، اهداف عملیاتی، راهبردهای مشخص، زمان‌بندی، و نهاد مسئول پاسخ‌گو هستند. این امر امکان نظارت و اصلاح ضعف در توزیع قدرت و منابع، و نبود شاخص‌های کمی و نظام ارزیابی را دشوار کرده است؛

- تمرکزگرایی: ساختار متمرکز تصمیم‌گیری و تخصیص منابع، در بسیاری از موارد سبب نادیده گرفتن نیازها و ظرفیت‌های منطقه‌ای و محلی شده و احساس تبعیض و حاشیه‌نشینی را در برخی مناطق تقویت می‌کند؛

- نبود پیوند ارگانیک با اسناد دیگر: هماهنگی ناکافی میان سیاست‌های کلی نظام، قوانین عادی، برنامه‌های توسعه و بودجه‌های سالانه، از قوام و اثربخشی آن‌ها کاسته است.

● لایه اجتماعی و هویتی

- تنوع قومی، مذهبی، و زبانی: جامعه ایران از کثرت و تنوع هویتی برخوردار است. رویکرد یکسان‌ساز و اغلب تک‌صدایی در بازنمایی هویت ملی، گاهی به جای ایجاد پیوند، به حاشیه‌رانی هویت‌های فرعی و ایجاد شکاف انجامیده است؛

- تحولات نسلی و دیجیتال: نسل جدید با ارزش‌ها، سبک زندگی، و شبکه‌های ارتباطی نوینی روبه‌رو است که سیاست‌های کلاسیک هویت‌ساز، پاسخ‌گوی نیازها و پرسش‌های آنان نیست. فضای مجازی نیز به عرصه‌ای برای شکل‌گیری و تعارض روایت‌های هویتی تبدیل شده است؛

- احساس تبعیض و نابرابری: تداوم احساس محرومیت نسبی در ابعاد اقتصادی، فرهنگی، و سیاسی در بین برخی گروه‌های قومی، مذهبی، یا جنسیتی، سرمایه اجتماعی و اعتماد ملی لازم برای همبستگی را تحلیل برده است؛

● لایه مدیریتی و حکمرانی

- ضعف در حکمرانی فرهنگی: فقدان یک نگاه راهبردی، یکپارچه، و داده‌محور در مدیریت امور فرهنگی و هویتی، سبب موازی‌کاری و اقدامات پراکنده و فصلی شده است؛

- غلبه سیاست‌های نمادین بر نهادی: تأکید بیش از حد بر مراسم و مناسبت‌های نمایشی، بدون ایجاد اصلاحات نهادی پایدار در آموزش، رسانه، و نظام اداری، تأثیر ماندگاری نداشته است؛

○ کم‌رنگ بودن نقش جامعه مدنی و نخبگان: فرایند طراحی، اجرا، و نظارت بر این سیاست‌ها، بیشتر دولتی و از بالا به پایین است و ظرفیت‌های گسترده نهادهای مدنی و نخبگان اقوام و گروه‌ها به‌گونه‌ای هدفمند بسیج نمی‌شود؛

اگرچه پژوهش‌های پراکنده‌ای اقدام به تحلیل ماهیت حقوقی سیاست‌های کلی یا آسیب‌شناسی کلان آن‌ها کرده‌اند، پژوهشی که به‌گونه‌ای نظام‌مند و با روشی کیفی، چالش‌های اجرایی مشخص سیاست‌های حوزه هویت و همبستگی ملی را ریشه‌یابی و در قالب یک الگوی نظری منسجم ارائه کند، انجام نشده است. این پژوهش در پی پر کردن این خلأ پژوهشی است. پرسش محوری ما این است که «مهم‌ترین چالش‌ها و موانع اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی نظام در حوزه هویت و همبستگی ملی چیست و این چالش‌ها چگونه در قالب الگوهای ساختاری، مدیریتی، و هویتی قابل تبیین هستند؟» پاسخ به این پرسش، گامی ضروری برای تبدیل اسناد بالادستی به اقدامات مؤثر، تقویت انسجام ملی، و کاهش شکاف‌های هویتی در ایران معاصر است؛ بنابراین، در رویارویی با عدم قطعیت‌ها و تحولات سریع جهانی و منطقه‌ای و چالش‌های جدید جامعه در ایران (ازجمله تحولات نسلی، گسترش فضای مجازی، تنوع فرهنگی و زبانی، و دگرگونی‌های اجتماعی و سیاسی) بررسی آسیب‌های سیاست‌های کلی نظام در حوزه هویت و همبستگی ملی، از ضرورت‌های پژوهشی است. این بررسی باید در راستای رفع نیازهای جدید و چالش‌های موجود در حوزه هویت و همبستگی ملی در کشور باشد تا اجرای این سیاست‌ها بتواند نقش مؤثری در تقویت وحدت ملی، تحکیم انسجام اجتماعی، و ارتقای جایگاه تمدنی ایران و شاخص‌های هویت اسلامی-ایرانی ایفا کند.

۱. پیشینه پژوهش

مطالعه انتقادی و آسیب‌شناسانه سیاست‌های کلی نظام، با توجه به جایگاه بی‌بدیل آن در نظام حقوقی و سیاسی جمهوری اسلامی ایران، در سال‌های اخیر مورد توجه پژوهشگران حوزه‌های حقوق، علوم سیاسی، و مدیریت دولتی بوده است. مرور نظام‌مند ادبیات موضوع، نشان‌دهنده چند خوشه پژوهشی متمایز است که در ادامه، به مهم‌ترین مطالعات در هر خوشه اشاره و در پایان، کاستی‌ای که پژوهش حاضر در پی پر کردن آن است، تبیین خواهد شد.

۱-۱. پژوهش‌های حقوقی-ساختاری درباره ماهیت و جایگاه سیاست‌های کلی

این دسته از پژوهش‌ها، با تمرکز بر تحلیل قانونی و هنجاری، جایگاه سیاست‌های کلی را در سلسله‌مراتب قوانین و رابطه آن را با نهادهای حکومتی بررسی کرده‌اند؛

برای نمونه، اسماعیلی و طحان‌نظیف (۱۳۸۷) در مقاله‌ای با عنوان «تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران»، بر ابهامات نظری و عملی موجود درباره این نهاد نوپا تأکید کرده و روشن‌سازی ماهیت آن را برای تعیین جایگاه و شیوه نظارت، ضروری دانسته‌اند.

غلامی و بهادری جهرمی (۱۳۹۲) در پژوهش خود با عنوان «مفهوم، ماهیت، و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام»، ضمن تحلیل مفهوم و مبانی نظارت، شیوه کنونی نظارت بر اجرای درست را ناکارآمد ارزیابی کرده و بر لزوم بازنگری در سازوکارهای نظارتی تأکید کرده‌اند. این پژوهش‌ها بنیان حقوقی محکمی را فراهم کرده‌اند، اما بیشتر در سطح کلان ساختاری باقی مانده و کمتر به محتوای خاص سیاست‌ها یا چالش‌های اجرایی آن‌ها در حوزه‌های عینی توجه داشته‌اند.

کعبی و فتاحی زفرقندی (۱۳۹۵) در مقاله‌ای با عنوان «سیاست‌های کلی نظام؛ راهکار ارتقای نظام قانون‌گذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران» یافتن راهکارهایی در قانون اساسی، به‌منظور حرکت از نظام حقوقی موجود به‌سوی نظام حقوقی مطلوب و برآمده از آموزه‌های شریعت را یکی از ضرورت‌های امروز سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران دانسته‌اند. از نگاه نویسندگان این مقاله، می‌توان از ظرفیت سیاست‌های کلی نظام برای تحقق اجتهاد تنظیمی، به‌عنوان بخشی از الگوی قانون‌گذاری مطلوب اسلامی، بهره برد.

۱-۲. مطالعات سیاستی و آسیب‌شناسی فرایندی

این پژوهش‌ها با گذر از مباحث صرفاً حقوقی، فرایند سیاست‌گذاری و آسیب‌های مرتبط با مراحل گوناگون آن را بررسی کرده‌اند.

توسلی رکن‌آبادی و احدیان (۱۴۰۴) در «فراتحلیل پژوهش‌های حوزه سیاست‌های کلان»، نشان داده‌اند که بیشترین آسیب‌های شناسایی‌شده، مربوط به مرحله «تدوین» سیاست بوده (مانند کلی‌گویی و نبود شاخص) و کمتر به مراحل پیش و پس از آن توجه داشته‌اند. آن‌ها همچنین، بر تمرکز بیشتر پژوهش‌های پیشین بر آسیب‌شناسی به‌مثابه یک نهاد حقوقی (نه یک

فرایند سیاستی) اشاره کرده‌اند.

هدایت‌نیا گنجی (۱۴۰۱) در مقاله «آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری و سیاست‌های کلی خانواده»، به‌صورت موردی نشان داده است که عوامل پرشماری مانند تعدد مراجع سیاست‌گذار، ابهام در نظارت، و درهم‌آمیختگی سیاست کلی با برنامه اجرایی، سبب کاهش سودمندی این اسناد در حل مسئله شده است. وی بر لزوم تمرکزگرایی در سیاست‌گذاری و نظارت و تفکیک سیاست کلی از برنامه اجرایی تأکید کرده است. این دسته از پژوهش‌ها گام مهمی به‌سوی تحلیل عملیاتی‌تر برداشته‌اند، اما معمولاً فراگیر (کلان) یا متمرکز بر یک حوزه خاص (مانند خانواده) بوده‌اند و کمتر به حوزه پیچیده و چندوجهی «هویت و همبستگی ملی» توجه داشته‌اند.

۳-۱. پژوهش‌های تحلیلی اهداف و محتوای سیاست‌های کلی

پژوهش‌های محدودی اقدام به تحلیل محتوایی و اهداف گنجانده‌شده در متن سیاست‌های کلی کرده‌اند.

برای نمونه احمدی (۱۴۰۴) در مقاله «تحلیل اهداف سیاست‌های کلی نظام و توصیه‌های سیاستی با بهره‌گیری از دیدگاه حضرت آیت‌الله‌العظمی خامنه‌ای»، با بررسی ۳۷ سند سیاست کلی، به تکرار، تعارض، و تعدد اهداف در آن‌ها اشاره کرده و بر لزوم بازنگری برپایه انسجام منطقی و به‌روزرسانی با توجه به تحولات پرشتاب موجود، به‌عنوان راهکار این مشکل، تأکید کرده است. این پژوهش، جنبه مهم انسجام درونی سیاست‌ها را بررسی کرده، اما تحلیل آن معطوف به کلیت اسناد است و در آن یک رویکرد توصیفی-استنباطی غلبه دارد.

۴-۱. خلأ پژوهشی و تمایز پژوهش حاضر

جمع‌بندی پیشینه پژوهش نشان می‌دهد که اگرچه گام‌های ارزشمندی در راستای شناخت ماهیت حقوقی و آسیب‌های فراگیر فرایندی سیاست‌های کلی نظام برداشته شده، اما سه شکاف عمده در ادبیات موجود به‌چشم می‌خورد که عبارتند از:

۱. شکاف موضوعی: هیچ‌یک از پژوهش‌های پیشین به‌طور خاص، متمرکز، و عمیق به آسیب‌شناسی سیاست‌های کلی در حوزه حساس و راهبردی «هویت و همبستگی ملی» نپرداخته‌اند؛

۲. شکاف روشی: بیشتر مطالعات پیشین، توصیفی، تحلیلی-حقوقی، یا فراتحلیل بوده‌اند

و کمتر از روش‌های کیفی عمیقی مانند گراند تئوری برای کشف نظام‌مند چالش‌ها از دل داده‌های میدانی (مصاحبه با خبرگان و ذی‌نفعان) استفاده کرده‌اند؛

۳. شکاف نظری: در پژوهش‌های پیشین کمتر به پیوند میان چارچوب‌های نظری سیاست‌گذاری و حکمرانی (مانند شکاف اجرا، مدل تعاملی) با نظریه‌های هویت و همبستگی ملی (مانند سازه‌انگاری، شهروندی) برای تحلیل مسئله، توجه شده است. درواقع، این پژوهش با هدف پر کردن این سه شکاف طراحی شده است. تمایز اصلی پژوهش حاضر در ترکیب سه‌گانه زیر است:

- تخصصی شدن موضوع: تمرکز انحصاری بر آسیب‌شناسی اجرای سیاست‌های حوزه هویت و همبستگی ملی؛
- تغییر روش: استفاده از روش کیفی داده‌بنیاد (گراند تئوری) برای استخراج الگوی چالش‌ها از مصاحبه‌های عمیق با خبرگان، فراتر از تحلیل متون؛
- تلفیق نظری: ارائه یک چارچوب تحلیلی تلفیقی از نظریه‌های سیاست‌گذاری و هویت برای توضیح ریشه‌های شکاف بین سیاست و عمل؛ بنابراین، پژوهش حاضر، نه تنها خلأ موضوعی موجود را هدف می‌گیرد، بلکه با ارائه یک الگوی نظری -تجربی از چالش‌های اجرایی، درک عمیق‌تری از موانع تحقق همبستگی ملی در ایران ارائه داده و مبنایی برای ارائه راهکارهای سیاستی مشخص و عملیاتی فراهم می‌کند.

۲. چارچوب نظری پژوهش

چارچوب نظری این پژوهش بر دو ستون اصلی استوار است: نخست، نظریه‌های سیاست‌گذاری عمومی و حکمرانی، که فرایند تبدیل ایده‌ها به عمل و شناسایی موانع اجرا را تحلیل می‌کنند و دوم، نظریه‌های هویت و همبستگی ملی، که چارچوبی برای فهم مفهوم، ابعاد، و عوامل مؤثر بر انسجام یا شکاف هویتی فراهم می‌کنند. تلفیق این دو چارچوب نظری، امکان تحلیل چندسطحی چالش‌های «اجرای سیاست‌های هویت ملی» را فراهم می‌کند. یکی از زیرمجموعه‌های نظریه هویت و همبستگی ملی، نظریه هویت، به مثابه سازه‌ای اجتماعی و چندلایه (نظریه کاستلز) است که به عنوان نظریه مختار این پژوهش در نظر گرفته شده است.

۲-۱. چارچوب نظری حکمرانی و سیاست‌گذاری

برای تحلیل شکاف بین سیاست و اجرا، از مفاهیم و الگوهای زیر بهره گرفته شده است.

۱-۲. نظریه شکاف اجرا^۱

این نظریه، که ریشه در مطالعات پرسمن و ویلداوسکی^۲ (۱۹۷۳) دارد، بر این اصل استوار است که تصویب یک سیاست، به معنای اجرای موفق آن نیست. عوامل پرشماری می‌توانند سبب ایجاد شکاف بین اهداف سیاست و نتایج واقعی شوند که برخی از آن‌ها عبارتند از: ابهام در اهداف، پیچیدگی ذاتی فرایند اجرا، ناهماهنگی بین نهادهای مجری، مقاومت ذی‌نفعان، و کمبود منابع (هوپه^۳، ۲۱۱، ۶۹). این چارچوب برای تحلیل چرایی ناکامی نسبی سیاست‌های کلی نظام در حوزه همبستگی ملی بسیار راهگشاست.

۲-۱-۲. الگوی تعاملی^۴ در مقابل نظریه دوگانگی سیاست و اداره^۵

در دهه‌های گذشته، دوگانگی سیاست - اداره، یکی از بحث‌برانگیزترین نظریه‌های مدیریت عمومی بوده است. با وجود انتقادهای جدی، سودمندی نظری و قدرت هنجاری این دوگانگی همچنان به قوت خود باقی است. این دوگانگی به این سبب مورد حمایت قرار گرفته است که تقسیم دوگانه کار و اقتدار بین مقامات منتخب و اداری، پاسخ‌گویی دموکراتیک و توانایی برنامه‌ریزی مدیران دولتی را افزایش می‌دهد (دمیر و نایمهن^۶، ۲۰۰۸، ۹۶-۸۱). به‌طور کلی در دیدگاه‌های نوین سیاست‌گذاری عمومی، نه تنها نمی‌توان سیاست (خط‌مشی) را از اداره جدا کرد، بلکه این دو، مکمل یکدیگر به‌شمار می‌آیند. اندیشمندان امروزی، بر این نظرنند که نقص الگوی دوگانگی سیاست و اداره^۷ (جدایی خط‌مشی از اداره) منفی‌نگری و ایجاد دیوار بلند میان سیاستمداران و مدیران دولتی است؛ با این فرض که هیچ‌یک از طرفین، آن را قطع نمی‌کنند. آنان الگوی جایگزینی ارائه کرده‌اند که مرکب از دموکراسی نمایندگی و حرفه‌ای‌گرایی در دولت است. در این الگو که «الگوی تعاملی^۸» نام دارد، مدیران دولتی - به‌منظور تقویت حکمرانی دموکراتیک - با رهبران سیاسی منتخب مشارکت می‌کنند و رهبران

1. Implementation Gap
2. Pressman and Wildavsky
3. Hupe
4. Complementarity Model
5. Politics-Administration Dichotomy
6. Demir & Nyhan
7. Politics-Administration Dichotomy
8. Complementarity Model

سیاسی منتخب نیز از حرفه‌ای‌گرایی دولت حمایت می‌نمایند؛ یعنی نوعی تعامل سازنده میان دو گروه وجود دارد. الگوی تعاملی، مبنای قوی‌تری در روابط سیاست و اداره به‌شمار می‌آید؛ زیرا، هم به تفاوت‌ها و تمایزهای میان سیاستمداران و مدیران دولتی توجه می‌کند و هم چگونگی تعامل آن‌ها با یکدیگر را به‌تصویر می‌کشد. الگوی تعاملی، مبتنی بر ارتباط رهبران سیاسی و مدیران دولتی با یکدیگر در راستای پیگیری منافع عمومی است؛ برای مثال، در الگوی تعاملی، مدیران دولتی به رأی و نظر سیاستمداران احترام می‌گذارند، مشروط بر اینکه استقلالشان از بین نرود؛ به کنترل سیاستمداران بر اداره توجه می‌شود، مشروط بر اینکه مدیران دولتی در شکل‌دهی خط‌مشی‌های عمومی مشارکت داشته باشند؛ و مدیران دولتی از دستورهای سیاستمداران پیروی می‌کنند مشروط بر اینکه چنین دستورهایی قانونمند باشند. اسوارا بر این نظر است که برخلاف رویکردهای سنتی (کلاسیک) در مدیریت دولتی، الگوی تعاملی، ریشه در کار ویلسون دارد. به‌نظر وی، عناصر این الگو در دهه ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ به‌گونه‌ای آشکارتر تدوین، و از دهه ۱۳۷۰ از طریق الگوهای جدیدتری بیان شده‌اند (طهماسبی، ۱۳۹۶، ۲۳۴-۲۳۰). این الگو توضیح می‌دهد که اجرای موفق سیاست‌های پیچیده‌ای مانند تقویت هویت ملی، نیازمند شبکه‌ای از کنشگران هماهنگ و مشارکت‌جو است (نه تنها دستور از بالا). نبود این تعامل و مشارکت، یکی از فرضیه‌های تبیین‌کننده چالش‌های پیش‌رو است.

۳-۱-۲. نظریه ذی‌نفعان^۱

این نظریه در مدیریت عمومی بر شناسایی و درگیر کردن همه افراد و گروه‌هایی تأکید دارد که از یک سیاست تأثیر می‌پذیرند یا می‌توانند بر سرنوشت آن اثر بگذارند. در حوزه هویت ملی، ذی‌نفعان متنوعی از جمله اقوام گوناگون، گروه‌های مذهبی، زنان، نخبگان، رسانه‌ها، نظام آموزشی، و نهادهای مدنی وجود دارند (مهاجان و همکاران^۲، ۱۶۶، ۲۰۲۳). عدم شناسایی نظام‌مند، مشورت، و جلب مشارکت این ذی‌نفعان در طراحی و اجرای سیاست‌ها می‌تواند به مقاومت، بی‌اعتمادی، و شکست در اجرا بینجامد.

1. Stakeholder Theory

2. Mahajan et al.

۲-۲. چارچوب نظری هویت و همبستگی ملی

هویت در فرهنگ آکسفورد از ریشه لاتین "Identitas" است که از "idem" یعنی تشابه و یکسانی گرفته شده است و دو معنای اصلی دارد؛ در معنای نخست، بیانگر تشابه مطلق (این با آن مشابه است) و در معنای دوم، به مفهوم تمایز است که با مرور زمان، سازگاری و تداوم را فرض می‌گیرد؛ بنابراین، هویت به‌طور هم‌زمان، دو نسبت محتمل را میان افراد یا اشیاء برقرار می‌کند؛ از یک سو، شباهت و از سوی دیگر، تفاوت (بایوردی و کریمیان، ۱۳۹۳، ۸۱). به‌نظر مانوئل کاستلز، هویت، فرایند معناسازی برپایه یک ویژگی فرهنگی یا مجموعه به‌هم‌پیوسته‌ای از ویژگی‌های فرهنگی است که بر منابع معنایی دیگر اولویت داده شده و به‌دست خود کنشگران و از رهگذر فرایند فردیت بخشی ساخته می‌شود. هویت، انواع، سطوح، و سلسله‌مراتب گوناگونی دارد؛ در یک دسته‌بندی کلی می‌توان دو نوع هویت را از یکدیگر تفکیک و متمایز کرد: یکی «هویت فردی» و دیگری «هویت جمعی». هویت فردی به ویژگی‌هایی اشاره دارد که فرد به‌عنوان یک شخص منحصر به فرد و متفاوت با افراد دیگر جامعه، آن‌ها را به خود منتسب می‌کند. در این نوع هویت، «من» در مقابل «دیگری» قرار می‌گیرد. بالاترین سطح هویت جمعی، یعنی هویت ملی، مهم‌ترین، فراگیرترین، و مشروع‌ترین سطح هویت در همه نظام‌های اجتماعی است (حاجیان و ایروانی، ۱۳۹۷، ۶). هویت ملی از دیدگاه نظریه‌پردازانی مانند آنتونی اسمیت^۱، برپایه اسطوره‌ها، خاطرات جمعی، فرهنگ مشترک، و سرزمین تاریخی شکل می‌گیرد (اسمیت، ۲۰۱۷، ۲۳). به‌گفته کونور^۲، هویت ملی واقعی، یک هویت خویشاوندی است (احمدی، ۱۳۹۲، ۱۴۶). مجتهدزاده، که بر نقش جغرافیا در شکل‌گیری هویت تأکید دارد، بر این نظر است که هویت ملی هر ملتی در درجه نخست، زائیده محیط جغرافیایی آن ملت است (مجتهدزاده، ۱۳۸۷، ۱۶۴). از نگاه بندیکت اندرسون، ملت، یک «جماعت تصویری» است که رسانه‌ها و نظام آموزشی در خلق آن نقش بنیادینی دارند (محمدی، ۱۳۹۳، ۶۸). به‌طور کلی در نظریه‌های مدرن، عواملی مانند توسعه اقتصادی، شهرنشینی، جهانی‌شدن، ثبات، یا عدم ثبات سیاسی (محمودی لرد، ۱۳۹۳، ۲۵) و دولت-ملت‌سازی به‌عنوان عوامل مؤثر بر هویت ملی برشمرده می‌شوند. گفتنی است، یکی از مشکلات بومی‌سازی نظریه‌های حوزه علوم انسانی در ایران، فقدان یا کمبود نظریه‌های داخلی

1. Smith

2. Connor

است که حوزه هویت و ملیت نیز از این مورد مستثنا نیست (مقصودی و حیدری، ۱۳۹۱، ۳۴۹). در پژوهش حاضر برای مفهوم‌پردازی «هویت ملی» و «همبستگی» و تحلیل عوامل تضعیف یا تقویت آن، از دیدگاه‌های زیر استفاده شده است.

۱-۲-۲. هویت به مثابه سازه‌ای اجتماعی و چندلایه

در این پژوهش، نظریه «هویت به مثابه سازه‌ای اجتماعی و چندلایه» در تلفیق با رویکرد ناسیونالیسم قومی-تاریخی آنتونی اسمیت، به عنوان چارچوب نظری انتخاب شده است. این انتخاب از آن رو است که هویت ایرانی، نه تنها یک «تصور» مدرن، بلکه برآمده از بستر تاریخی، سرزمینی، و فرهنگی عمیقی است که اسمیت آن را در مفاهیمی مانند «اتنی» (هسته قومی-فرهنگی)، خاطرات جمعی مشترک، و پیوند با سرزمین تاریخی توضیح می‌دهد (اسمیت، ۲۰۱۷، ۲۳). این رویکرد با واقعیت هویت ایرانی -که دارای امتداد تاریخی مستمر است- سازگاری بیشتری دارد.

از دیدگاه کاستلز، هویت‌ها، سازه‌های معنایی‌ای هستند که در بستر روابط قدرت و از طریق فرایندهای ارتباطی ساخته می‌شوند. هویت ملی نیز استثنا نیست (کاستلز، ۲۰۰۰، ۱۳). این دیدگاه، دو نکته کلیدی برای پژوهش حاضر دارد: نخست اینکه، هویت، امری ثابت و ذاتی نیست، بلکه پویا و قابل بحث و مذاکره است؛ دوم اینکه، افراد می‌توانند به طور هم‌زمان، متعلق به لایه‌های گوناگون هویتی (محلی، قومی، مذهبی، ملی، و جهانی) باشند؛ بنابراین، سیاست‌های هویتی موفق، سیاست‌هایی هستند که به جای انکار یا حذف، این چندلایگی را به رسمیت شناخته و میان لایه‌های هویتی، پیوند و تعادل ایجاد می‌کنند.

۲-۲-۲. همبستگی ملی مبتنی بر شهروندی

نظریه‌پردازان معاصر همبستگی ملی، همچون برینک‌مایر و کالهن^۱ -برخلاف رویکردهای قوم‌محور یا ناسیونالیستی صرف- دیدگاه همبستگی مبتنی بر شهروندی را مطرح می‌کنند. در این دیدگاه، آنچه افراد یک کشور را به هم پیوند می‌دهد، تنها ویژگی‌های مشترک قومی یا تاریخی نیست، بلکه احساس تعلق به یک جامعه سیاسی مشترک، برخورداری از حقوق برابر،

1. Brinkmeyer and Calhoun

و مشارکت در سرنوشت جمعی است (کالهن، ۲۰۰۲، ۱۴۹). این چارچوب بر عدالت، انصاف، مبارزه با تبعیض، و تقویت نهادهای دموکراتیک، به عنوان پیش شرطهای همبستگی پایدار، تأکید دارد.

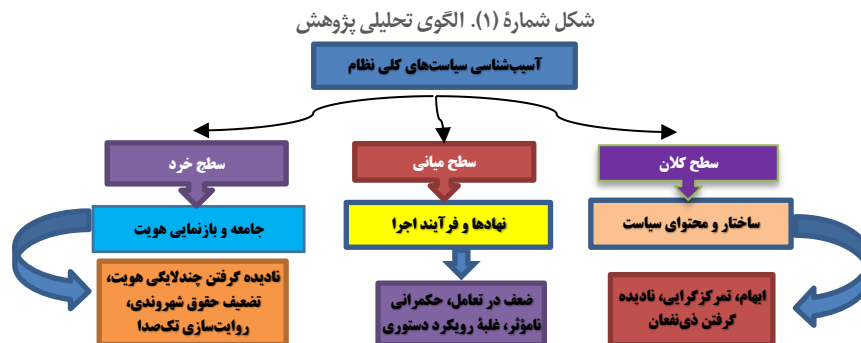
۳-۲. سرمایه اجتماعی و اعتماد

برپایه نظر پاتنام، سرمایه اجتماعی عبارت است از شبکه‌های ارتباطی، هنجارهای اعتماد، و معامله متقابل که همکاری برای منافع مشترک را تسهیل می‌کند (پاتنام، ۲۰۰۱، ۴۹). همبستگی ملی، شکل قوی‌ای از سرمایه اجتماعی در سطح کلان جامعه است. عواملی مانند فساد، تبعیض، بی‌عدالتی، و نادیده گرفتن گروه‌ها، سبب فرسایش اعتماد نهادی و بین‌گروهی شده و سرمایه اجتماعی لازم برای همبستگی را نابود می‌کنند؛ بنابراین، هنگام آسیب‌شناسی سیاست‌های هویتی باید به تأثیر آنها بر سرمایه اجتماعی و اعتماد عمومی نیز توجه داشت. نظریه پردازان سیاسی و اجتماعی بر اعتماد اجتماعی، به عنوان مهم‌ترین رکن سرمایه اجتماعی و میزان مداراگری، به عنوان پرورش دهنده ارزش‌های دموکراتیک — از منظر ویژگی‌های فردی و ارتباطات اجتماعی — تأکید کرده‌اند (امامی و حاجی‌یوسفی، ۱۳۹۶، ۱۹۰-۱۶۵).

۳-۲. تلفیق چارچوب‌ها: الگوی تحلیلی پژوهش

این پژوهش با آمیختن دو چارچوب مطرح شده، الگوی تحلیلی سه‌سطحی زیر را برای بررسی چالش‌های اجرای سیاست‌های هویت ملی پیشنهاد می‌دهد:

- ساختار و محتوای سیاست (سطح کلان): ابهام، تمرکزگرایی، نادیده گرفتن ذی‌نفعان (با استفاده از نظریه شکاف اجرا و ذی‌نفعان)؛
- نهادها و فرایند اجرا (سطح میانی): ضعف در تعامل، حکمرانی نامؤثر، غلبه رویکرد دستوری (با استفاده از الگوی تعاملی حکمرانی و نظریه سرمایه اجتماعی)؛
- جامعه و بازنمایی هویت (سطح خرد): نادیده گرفتن چندلایگی هویت، تضعیف حقوق شهروندی، روایت‌سازی تک‌صدا.



۳. روش پژوهش

این پژوهش کاربردی با روش کیفی-تفسیری و با تکیه بر رویکرد داده‌بنیاد اشتراوس و کوربین^۱، سیاست‌های کلی نظام در حوزه هویت و همبستگی ملی را در قالب تحلیل انتقادی، نقد و بررسی کرده است. شیوه گردآوری داده‌های پژوهش، افزون بر مقاله‌ها، کتاب‌ها، پژوهش‌ها با تأکید بر سیاست‌های کلی نظام، برنامه‌های توسعه و سند چشم‌انداز، قانون اساسی، و... است. این روش به‌عنوان یکی از رویکردهای کیفی در تحلیل داده‌ها، الگوهای معنادار موجود در متن را شناسایی و بررسی می‌کند. تحلیل مضمون با سازمان‌دهی و توصیف دقیق داده‌ها، مضامین کلیدی را استخراج کرده و درک عمیق‌تری از محتوای آن‌ها ارائه می‌دهد (شیخ‌زاده و بنی‌اسد، ۱۳۹۹، ۱۲۷). روش تحلیل محتوا، فرایند نظام‌مندی است که با کدگذاری و تحلیل داده‌ها، الگوهای پنهان را کشف و ارتباطات مفهومی میان آن‌ها را بررسی می‌کند. این روش، افزون بر شناسایی مضامین اصلی، موجب افزایش غنای اطلاعات موجود نیز می‌شود. همچنین، به‌عنوان ابزاری تحلیلی، به درک بهتر ساختار داده‌ها و پاسخ به پرسش‌های مبتنی بر شناسایی مفاهیم و پدیده‌های موجود کمک می‌کند (محمدپور، ۱۳۹۷، ۳۸۹-۳۸۸).

پژوهش حاضر با رویکرد تحلیلی و توصیفی، سیاست‌های کلی نظام جمهوری اسلامی ایران در حوزه هویت و همبستگی ملی را تحلیل و آسیب‌شناسی کرده است. هدف اصلی این پژوهش، شناسایی شاخص‌ها و ارزیابی میزان دقت و جامعیت آن‌ها در بیان وضعیت حوزه هویت و همبستگی ملی است. در این راستا، از روش‌های تحلیل محتوا در قالب نقد متن از منظر چالش‌های موجود استفاده شده است. در این تحقیق، سند سیاست‌های کلی نظام در این

1. Strauss & Corbin's Grounded Theory

بخش به گونه ای دقیق تجزیه و تحلیل شده است تا الگوها، مفاهیم اصلی، و شاخص های مرتبط با حوزه هویت و همبستگی ملی شناسایی شود. به این منظور، برای استخراج و ارزیابی سیاست های مربوط به حوزه هویت و همبستگی ملی از روش تحلیل محتوا استفاده شده است. این مرحله، دربردارنده کدگذاری اطلاعات و شناسایی الگوهای عمومی و خاص است که به کمک آن ها می توان به درک بهتری از سیاست ها و اقدامات مربوطه دست یافت. از آنجا که سیاست های مربوط به حوزه هویت و همبستگی ملی در قالب مفاهیم گوناگون و پیچیده بیان شده است، تحلیل محتوا نیز به منظور شناسایی و دسته بندی مفاهیم کلیدی به کار گرفته می شود. این روش دربرگیرنده مراحل گوناگونی مانند کدگذاری اولیه، کدگذاری ثانویه، و ترسیم شبکه مضامین فراگیر است که سرانجام منجر به استخراج مضامین اصلی و تحلیل آن ها می شود. داده های به کاررفته در این پژوهش از سیاست های کلی نظام، سند چشم انداز، برنامه های توسعه، و سایر منابع مرتبط با سیاست گذاری عمومی استخراج می شود.

جدول شماره (۱). جامعه آماری، روش نمونه گیری، و حجم نمونه

ردیف	رشته و تخصص	تعداد نمونه
۱	علوم سیاسی	۴
۲	جامعه شناسی و مطالعات فرهنگی	۴
۳	حقوق	۳
۴	جغرافیای انسانی	۳

روش های تجزیه و تحلیل داده ها این گونه است که همه مضامین و مفاهیم استخراج شده، سازمان دهی می شوند تا روابط و ارتباطات بین آن ها آشکارا نشان داده شود. این کار کمک می کند تا تصویر روشنی از نحوه تأثیر و تعامل این شاخص ها با یکدیگر به دست آید و از آن برای تدوین راهبردها، سیاست ها، یا پیشنهادها استفاده شود. درواقع، ترسیم شبکه مضامین می تواند دربردارنده روابط علت و معلولی، هم پوشانی ها، تفاوت ها، یا تعاملات میان مفاهیم گوناگون باشد. این کار نه تنها درک بهتری از داده ها فراهم می کند، بلکه ضمن کمک به تحلیل عمیق تر، روند تفسیر نتایج را نیز ساده تر می کند.

فرایند تحلیل محتوا و سندپژوهی در پژوهش حاضر دربرگیرنده سه مرحله بنیادین است که عبارتند از:

- کدگذاری باز و آشنایی با محتوای سیاست های کلی نظام و...؛
- کدگذاری ثانویه برای شناسایی مؤلفه های مرتبط با حوزه هویت و همبستگی ملی با

هدف استخراج مضامین سازمان‌دهنده در این حوزه؛

- ترسیم شبکه مضامین برای نمایش ارتباط یا عدم ارتباط معنایی میان شاخص‌های حوزه هویت و همبستگی ملی سیاست‌ها.

۴. یافته‌های پژوهش

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که تحلیل مصاحبه‌های انجام‌شده با صاحب‌نظران به استخراج مضامینی انجامیده که بیشتر بر تبعیض و تمرکزگرایی، ضعف حکمرانی و مدیریت کلان، و یکسان‌سازی هویتی دلالت دارند. براین اساس، مسئله اصلی، بیش از آنکه از خود سیاست‌ها باشد، در فاصله میان اهداف سیاستی و اجرای آن‌ها نهفته است.

۱-۴. ایجاد کدهای اولیه و مضامین پایه

در این مرحله پس از مطالعه متن مصاحبه موردنظر و تأمل و تفکر درباره آن، برچسب‌ها و مضامین اولیه از متن‌ها استخراج شد. مجموع داده‌های به‌دست‌آمده از طریق مصاحبه‌های انجام‌شده با ۱۴ خبره منتخب، بررسی و به اجزای جداگانه‌ای برای تحلیل تقسیم شدند. علت این تقسیم‌بندی‌ها، تسریع و تسهیل در تحلیل و کدگذاری و کشف مضامین بالفعل و بالقوه در متن بوده است. با مطالعه داده‌ها و اطلاعات به‌دست‌آمده از مصاحبه با خبرگان، در مرحله نخست، ۱۳۴ مفهوم اولیه یا مضمون پایه شناسایی شدند. این مضامین و مفاهیم از مصاحبه‌ها به‌دست آمدند. در جدول شماره (۲) نمونه‌ای از کدگذاری و دستیابی به مضامین پایه نشان داده شده است.

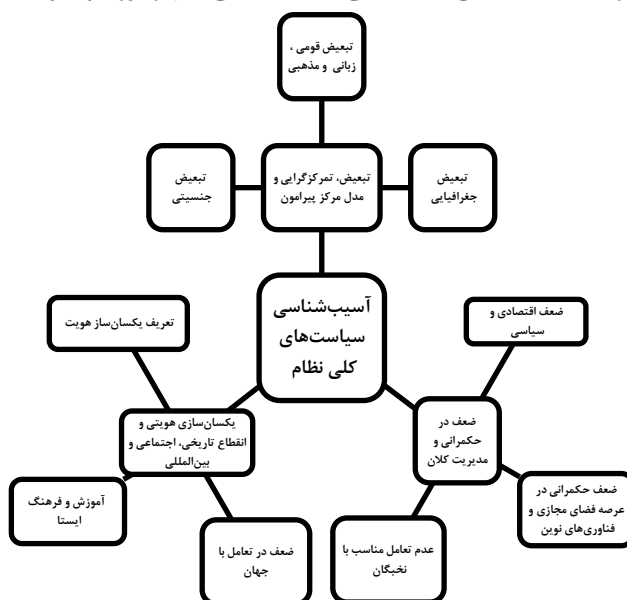
جدول شماره (۲). نمونه‌ای از کدگذاری و دستیابی به مضامین پایه

کد	متن مصاحبه	مضامین پایه
Qa1	عدم انتصاب استانداران، فرمانداران، و... از مردم بومی در مناطق قومی‌ای مانند سیستان و کردستان یا خوزستان	عدم حضور اقوام در مناصب کلان
Qb2	عدم استفاده از زبان و گویش‌های محلی برای تدریس در مدارس (زبان ترکی، کردی و...)	بی‌توجهی به زبان‌های محلی در آموزش
Qb3	در طراحی سیاست‌ها به دگرگونی ارزش‌ها، سبک‌های زندگی، و شبکه‌های ارتباطی نسل جدید پاسخ نداده‌اند.	بی‌توجهی به تحولات نسلی و دیجیتال
Qc3	به جای اینکه سیاست‌ها، بازتاب‌دهنده هویت متنوع ایرانیان باشند، بیشتر در راستای بازتولید و تحکیم ایدئولوژی رسمی هستند.	غلبه ایدئولوژی بر فرهنگ
Qd4	عدم به‌کارگیری زنان در مناصب کشوری و حس تبعیض جنسیتی بین زنان و مردان در جامعه	حس تبعیض جنسیتی در جامعه
Qe1	وجود رانت در برخی از اقلام مورداستفاده عموم مردم به‌ویژه در حوزه خودرو و بی‌توجهی به حفظ ارزش پول ملی	رانت و فساد اقتصادی
Qe2	بی‌توجهی به فرایند تولید علم و نخبگان علمی و به‌کارگیری آنان	مهاجرت نخبگان

۲-۴. ترسیم و تحلیل شبکه مضامین

با مطالعه داده‌ها و استخراج ۱۳۴ مضمون اولیه، این مضامین، بارها توسط پژوهشگر بازمینی و اصلاح شدند و مضامین مشابه و یکسان در یک دسته قرار گرفتند. در پژوهش حاضر با مرور و بازمینی مضامین و انجام طبقه‌بندی‌های گوناگون، سرانجام، پژوهشگر به شبکه مضامینی، دربردارنده ۳۲ مضمون پایه، ۹ مضمون محوری، و ۳ مضمون فراگیر دست یافت. در شکل شماره (۲)، شبکه مضامین به‌دست‌آمده از تحلیل مصاحبه‌ها در حوزه آسیب‌شناسی سیاست‌های کلی نظام در حوزه هویت و همبستگی ملی نشان داده شده است.

شکل شماره (۲). شبکه مضامین آسیب‌شناسی سیاست‌های کلی نظام در حوزه هویت و همبستگی ملی



پس از گذشت حدود ۱۹ سال از ابلاغ سیاست‌های کلی نظام در حوزه همبستگی ملی و همچنین، اشاره به این مقوله در متن سیاست‌های کلی برنامه‌های توسعه کشور، اقدامات پراکنده‌ای در دولت‌های گوناگون برای اجرایی‌سازی این سیاست‌ها انجام شده است که متأسفانه نمود مشخصی در جامعه پیدا نکرده است. در ادامه، مهم‌ترین آسیب‌ها و چالش‌های اجرایی‌سازی سیاست‌های کلی نظام در حوزه هویت و همبستگی ملی در قالب ۳ مضمون فراگیر تشریح شده است.

۱-۲-۴. تبعیض، تمرکزگرایی، و حاکمیت الگوی مرکز پیرامون

● به‌کار نرفتن اقلیت‌های دینی (اهل سنت، زرتشتی، مسیحی، و...) در مناصب لشگری و کشوری: دین، یکی از

عناصر عمده و تاریخی هویت ملی است که ارزش‌های زنده یک جامعه را دربر می‌گیرد. دین اسلام، دین رسمی ایران و تشیع، عنصر تاریخی و جدایی‌ناپذیر روح هویت ملی ایرانیان است. حدود ۹۰ درصد مسلمانان ایران، شیعه‌مذهب هستند؛ ولی بی‌توجهی و به‌کار نگرفتن اقلیت‌های دینی دیگری مانند اهل سنت، زرتشتی، مسیحی، و... در مناصب لشگری و کشوری، ازجمله انتقادهای به حوزه هویت و همبستگی ملی در ایران است.

● به‌کار نگرفتن اقلیت‌های قومی (ترک، بلوچ، و...) در مناصب لشگری و کشوری: کشور ایران در طول تاریخ طولانی خود، هیچ‌گاه یک کشور تک‌قومیتی نبوده است و از ترکیب جمعیت‌های قومی متنوعی تشکیل شده و گوناگونی فرهنگی چشمگیری را در عرصه‌های جغرافیایی به‌نمایش گذاشته است. آمارهای دقیقی از سهم قومیت‌های مختلف وجود ندارد؛ ولی فارس‌ها، بیشتر تعداد جمعیت را به خود اختصاص می‌دهند. این گروه قومی، حدود ۵۵ تا ۶۰ درصد جمعیت ایران را تشکیل می‌دهد. بقیه جمعیت نیز دربردارنده گروه‌های قومی دیگری همچون آذری‌گرد، بلوچ، عرب، گیلک، مازندرانی، لُر، لک، تات، تالش، و ترکمن است. کم‌توجهی به قومیت‌ها، به‌ویژه در مناصب حکومتی (مانند رؤسای قوا، وزرا، فرماندهان ارشد نظامی، و...) و تنها استفاده از قومیت فارس، یکی از عوامل تضعیف‌کننده هویت و همبستگی ملی در ایران است.

● به‌کار نگرفتن زنان در مناصب کشوری: زنان، نیمی از جامعه ایران را به خود اختصاص می‌دهند و در سال‌های اخیر با توجه به رشد تحصیلات دانشگاهی، درصد بانوان حاضر در دانشگاه‌های کشور، به‌ویژه در عرصه تحصیلات تکمیلی، رشد فزاینده‌ای داشته است؛ باوجوداین، کماکان حضور آنان در عرصه‌های مدیریتی کشور با چالش‌های گوناگونی روبه‌رو بوده و استفاده از زنان، تنها محدود به یک یا دو مقام حکومتی شده است. توجه به این موضوع می‌تواند ترمیم‌کننده یکی دیگر از نقدها در حوزه همبستگی ملی در ایران باشد؛

● بی‌توجهی به استان‌های حاشیه‌ای و تمرکز بر پایتخت و برخی استان‌های درجه یک (عدم توزیع عادلانه امکانات): عدم اختصاص بودجه‌های لازم و مساوی به همه استان‌های کشور و توجه بیش‌ازاندازه به چند استان اصلی کشور و غافل شدن از توسعه استان‌های دیگر — به‌ویژه استان‌های حاشیه‌ای و مناطق مرزی — سبب بروز چالش‌های جدی‌ای مانند مهاجرت و... شده است که ازجمله نقاط ضعف در حوزه هویت و همبستگی ملی به‌شمار می‌آید؛ به‌گونه‌ای که این نگرش در میان مردم شکل گرفته است که همه بودجه کشور به تهران و چند شهر اصلی

سرازی می‌شود و استان‌های دیگر سهمی ندارند.

۲-۴. ضعف در حکمرانی و مدیریت کلان

● بی‌توجهی به فرایند تولید علم و نخبگان علمی (مهاجرت نخبگان): متأسفانه صرفاً توجه به رشد کمی در عرصه تولید علم و غافل شدن از کیفیت این فرایند و مهم‌تر از آن، کم‌توجهی به نخبگان عرصه علمی و دانشمندان، سبب خروج و مهاجرت عده زیادی از دانشگاهیان و نخبگان کشور در سال‌های اخیر شده و تأثیر منفی خود را بر همبستگی ملی به‌جای گذاشته است. این موضوع در سال‌های اخیر بر روند ورود به دانشگاه‌ها نیز تأثیرگذار بوده و حتی در مدارس نیز شاهد افت کیفیت علمی دانش‌آموزان بوده‌ایم؛

● عدم استفاده از زبان و گویش‌های محلی (زبان ترکی، کردی، و...): برای تدریس در مدارس: در بسیاری از تعریف‌های ارائه‌شده از ناسیونالیسم، زبان از عناصر تشکیل‌دهنده آن به‌شمار آمده است. زبان فارسی، یکی از عناصر فرهنگ ملی ایرانیان است. تنوع گسترده زبانی، مشکلاتی را برای ناسیونالیسم ایرانی ایجاد کرده است. همگان در این باره هم‌نظرند که زبان فارسی، زبان اکثریت ایرانیان است، لیکن نمی‌توان از زبان‌ها و گویش‌های دیگر در گستره جغرافیایی ایران غافل بود. بر این اساس، کم‌توجهی به این گویش‌ها و زبان‌ها - به‌ویژه در مدارس کشور - را می‌توان یکی دیگر از وجوه تضعیف‌کننده هویت و همبستگی ملی به‌شمار آورد؛

● کم‌توجهی به فناوری‌های نوین (اینترنت و...): متأسفانه ضعف حکمرانی در عرصه سایر، فضای مجازی، و فناوری‌های نوین سبب شده است که هنگام بروز بحران‌ها در جامعه، تنها قطع اینترنت و فیلترینگ چاره کار تصور شده و تأثیرات ویرانگر خود را در حوزه همبستگی ملی به‌جای گذارد. در حال حاضر، استفاده از فیلتر شکن‌ها به‌گونه‌ای بسیار گسترده و بروز برخی شایعات، از جمله اینکه حاکمیت، تأمین‌کننده مالی شرکت‌های فیلتر شکن بوده و این وسیله‌ای برای کسب درآمد است، تأثیر مخرب خود را به‌جای گذاشته و در کنار آن، فیلترینگ و... سبب بروز مشکلاتی در عرصه کسب‌وکارهای مجازی شده است؛

● وجود رانت در برخی از اقلام مورد استفاده عموم مردم، به‌ویژه در حوزه خودرو: انحصار تولید خودرو در کشور در دو شرکت تولیدی و فروش محصولات دور از استانداردهای بین‌المللی با قیمت گزاف به مردم و مقایسه این قیمت‌ها و خودروها با خودروهای تولیدی خودروسازان مطرح در سطح جهان و قیمت این خودروها در کشورهای همسایه (عراق، امارات، و...) سبب

ایجاد این نگاه در سطح عموم شده است که سود عده‌ای اندک، بر رفاه عموم مردم جامعه غلبه دارد. افزون‌براین، روند افزایشی تصادف‌ها (که بخشی از آن ناشی از کیفیت پایین خودروهای داخلی است) سبب طرح این گزاره شده است که جان مردم برای حاکمیت ارزشی ندارد و این نگرش بر همبستگی ملی تأثیر منفی داشته است؛

● عدم تعریف شاخص‌های کمی و ضعف در ارزیابی و اصلاح پیوسته سیاست‌ها بر مبنای داده‌های دقیق علمی و اجتماعی: متأسفانه بسیاری از سیاست‌های حوزه هویت و همبستگی ملی، به شکل کیفی تدوین شده است و در واقع، شاید هیچ‌یک از سیاست‌های این بخش، دارای اهداف کمی و مشخصی برای عملیاتی شدن نیستند. افزون‌براین، راهبردها و اقدامات کوتاه‌مدت، میان‌مدت، و بلندمدت سیاست‌ها و متولی اجرای این راهبردها و اقدامات، محل تأمین منابع مورد نیاز، و همچنین، متولی نظارت و ارزیابی هریک از آن‌ها در این بخش از سیاست‌ها (برای دستیابی بهتر به اهداف سیاست‌های کلی نظام و برنامه‌های توسعه) به درستی مشخص نشده است. شرایط یادشده، عملیاتی شدن سیاست‌ها و اجرا و ارزیابی راهبردها را برای دستگاه‌های نظارتی دشوار می‌کند.

۳-۲-۴. یکسان‌سازی هویتی و انقطاع تاریخی، اجتماعی، و بین‌المللی

● غلبه رویکرد ایدئولوژیک بر رویکرد اجتماعی و فرهنگی: سیاست‌ها، به جای اینکه بازتاب‌دهنده هویت متنوع ایرانیان باشند، بیشتر در راستای بازتولید و تحکیم ایدئولوژی رسمی عمل می‌کنند؛

● عدم تفکیک هویت رسمی و هویت اجتماعی: سنجش همگان با تعریف یگانه‌ای از هویت ملی و نادیده‌گیری هویت‌های اجتماعی متکثر (قومیتی، مذهبی، زبانی، جنسیتی، و نسلی) سبب بروز شکاف میان دولت و جامعه می‌شود؛

● غیبت مفهوم شهروندی به عنوان محور انسجام ملی: هویت ملی در سیاست‌ها بر پایه تکلیف و وفاداری تعریف شده و سیاست، بر پایه حقوق شهروندی، برابری، و مشارکت؛ در نتیجه، انسجام اجتماعی بر محور عدالت و اعتماد تضعیف شده است؛

● تک‌صدایی در بازنمایی تاریخ و حافظه جمعی: سیاست‌های فرهنگی مرتبط با هویت ملی، روایت رسمی و یگانه‌ای از تاریخ ارائه می‌کنند که مانع شکل‌گیری حافظه جمعی، چندصدایی، و اعتماد متقابل میان اقوام و طبقات می‌شود؛

● بی‌توجهی به تاریخ و آیین باستانی ایران: سنت‌ها و آداب کنونی هر قوم قدیمی، یادمانی از گذشته‌های دور دارد. بسیاری از آداب و رسوم، نقش خود را به عنوان عناصر پیونددهنده اعضای

یک قوم یا افراد ملت، حفظ کرده‌اند؛ به‌عنوان نمونه، نوروز، به‌عنوان یک جشن کهن، از اقوام گوناگون به‌ارث رسیده و به نماد پیونددهنده افراد، اقوام ایرانی، و ملت ایران تبدیل شده است. افزون‌بر نوروز، آیین‌های باستانی دیگری نیز وجود دارند (مانند جشن شب یلدا...) که در سال‌های اخیر، توجه به آن‌ها افزایش یافته است؛ ولی بی‌توجهی به تاریخ باستانی ایران در کتاب‌ها، دروس مدارس، و... آشکار و برجسته بوده و لازم است که به این عناصر تقویت‌کننده همبستگی ملی و هویت ایرانی بیشتر توجه شود؛

● ضعف در پیوند میان هویت ملی و توسعه اجتماعی: در اسناد سیاستی، پیوند میان تقویت هویت ملی و افزایش سرمایه اجتماعی، اعتماد نهادی، و مشارکت در توسعه (به‌صورت نظری و عملی) مغفول مانده است؛

● غلبه سیاست‌های نمادین بر سیاست‌های نهادی: تمرکز بر برگزاری آیین‌ها، مناسبت‌ها، و شعارهای وحدت‌آفرین، جایگزین اصلاح نهادی در آموزش، رسانه، و حکمرانی فرهنگی شده است؛
● بی‌توجهی به پویایی‌های نسلی و تحولات دیجیتال: در طراحی سیاست‌ها به دگرگونی ارزش‌ها، سبک‌های زندگی، و شبکه‌های ارتباطی نسل جدید توجه نشده است؛

● فقدان نگاه منطقه‌ای و بین‌فرهنگی به هویت ایرانی: تعاملات فراملی و فرهنگی با کشورهای همسایه و ایرانیان خارج از کشور در سیاست‌های کلی کم‌رنگ است؛ درحالی‌که این امر می‌تواند پشتوانه هویت ملی باشد؛

● ناتوانی در تبدیل هویت ملی به برنامه‌ای هم‌زمان فرهنگی و نهادی: هویت ملی به‌مثابه یک طرح برای ایجاد جامعه تطبیق‌پذیر دیده نشده است؛ در نتیجه، حلقه بازخورد میان سیاست‌گذار، دانشگاه، و جامعه برای بازتولید معنادار هویت شکل نگرفته است.

نتیجه‌گیری

مجمع تشخیص مصلحت نظام در جلسه ۱۳۸۴/۱۱/۱ خود و برپایه بند نخست اصل یکصد و دهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و در اجرای اوامر ۱۳۷۷/۱/۱۵ مقام معظم رهبری، نظر مشورتی نهایی خود را درباره سیاست‌های کلی نظام در بخش وحدت و همبستگی ملی، در ۱۸ ماده به شرح زیر تصویب کرد:

ماده (۱) تقویت محورهای اصلی وحدت ملی ایران شامل تمامیت و یکپارچگی سرزمین، اسلام، و مکتب تشیع، نظام جمهوری اسلامی، قانون اساسی، امام خمینی، ولایت

فقیه، فرهنگ، تمدن و تاریخ مشترک و پیوسته ایرانی و زبان و خط فارسی؛ ماده ۲) تکریم نمادهای وحدت ملی، به‌ویژه پرچم، سرود ملی، تاریخ رسمی (هجری)؛ ماده ۳) برجسته نمودن نقاط عطف و پیوندهای تاریخی خاطرات و حافظه‌های جمعی مؤثر در وحدت ملی و حماسه‌های ملی و دینی با تأکید بر انقلاب اسلامی و دفاع مقدس، به‌ویژه در متون آموزشی، رسانه‌های عمومی، برنامه‌ها، و فعالیت‌های هنری؛ ماده ۴) تأکید بر هویت اسلامی-ایرانی، استقلال و عزت و افتخارات اسلامی و ملی، خودتکایی، بومی‌سازی دستاوردهای مثبت سایر ملل، و ساماندهی مقابله با تهاجم فرهنگی و جنبه‌های منفی جهانی‌سازی همراه با بهره‌گیری از جهات مثبت جهانی‌شدن در کلیه سیاست‌ها، برنامه‌ها، و اقدامات؛ ماده ۵) صیانت، گسترش، و تقویت زبان و خط فارسی به‌عنوان زبان و خط رسمی و مشترک کشور؛ ماده ۶) تقویت روابط و تعامل فرهنگی، اجتماعی، و اقتصادی بین بخش‌ها و مناطق ایران و حمایت از جریان‌های فکری، فرهنگی، و سیاسی حامی وحدت ملی و ایجاد توازن منطقه‌ای؛ ماده ۷) برنامه‌ریزی و تدوین محتوا، ضوابط، و استانداردهای آموزشی برای همه نقاط کشور در راستای تقویت وحدت ملی و نظارت بر اجرای کامل آن؛ ماده ۸) تقویت و توسعه تعامل و گفت‌وگوی سازنده بین صاحب‌نظران ادیان آسمانی و مذاهب مذکور در قانون اساسی به‌منظور تقویت همدلی و تحکیم وحدت ملی؛ ماده ۹) صیانت از مؤلفه‌های فرهنگی اقوام که مقوم فرهنگ اسلامی و ملی است و رعایت شئون آنان در رسانه‌های جمعی؛ ماده ۱۰) تأکید بر اصل وحدت و همبستگی ملی در طرح‌های آمایش سرزمین، برنامه‌ریزی‌ها، و تقسیمات کشوری؛ ماده ۱۱) تحکیم وحدت ملی، ثبات، و اقتدار سیاسی از طریق پایبندی نهادهای حکومتی و مدیران به مسئولیت‌های قانونی، التزام به چارچوب‌های وحدت ملی، و پرهیز از تخریب و تضعیف سایر مراجع قانونی و دستاوردها و افتخارات نظام؛ ماده ۱۲) تأکید بر چشم‌انداز ۲۰ ساله به‌عنوان محور حرکت ملی و تبدیل آن به جریان فکری رایج و گفتمان غالب و جهت بخشیدن به همه تلاش‌های قوای حکومتی، نخبگان، و مردم؛ ماده ۱۳) افزایش امید به آینده و افزایش تقویت فضای آرمانی انقلاب اسلامی و بیان موفقیت‌ها، دستاوردها، توانمندی‌ها، و فرصت‌های نظام، تقویت نقاط قوت و شناسایی و رفع نقاط ضعف؛ ماده ۱۴) ضابطه‌مند کردن انتصابات و تغییرات در نظام اداری، مدیریتی، و کارشناسی، انتخاب و تغییرات مدیران و کارشناسان؛ ماده ۱۵) تقویت وفاق بین گروه‌ها و تشکلهای سیاسی و اجتماعی و نخبگان و افزایش مشارکت آنان در فرایندهای تصمیم‌سازی و بهره‌گیری از سازوکارهای گفت‌وگو و

مفاهمه؛ ماده ۱۶) ترویج اصول وحدت ملی و مبانی هویت‌سازی اسلامی - ایرانی در متون درسی، رسانه‌ها، نهادهای فرهنگی و آموزشی؛ ماده ۱۷) افزایش اعتماد ملی و احساس عدالت اجتماعی با رفع تبعیض و تأمین فرصت‌های برابر برای آحاد مردم؛ ماده ۱۸) ارتقای خودباوری و افتخار به ایرانی بودن و تقویت انگیزه‌های ملی در ایرانیان خارج از کشور با اهتمام به پیشرفت همه‌جانبه و ارتقای کارآمدی نظام.

مقایسه محتوای ۱۸ ماده سیاست‌های کلی نظام در حوزه وحدت و همبستگی ملی با یافته‌های میدانی این پژوهش، تناقضی ساختاری را آشکار می‌کند: متن سیاست‌ها در سطح آرمان‌پردازی، جامع و چندوجهی است - از تکریم نمادهای ملی (ماده ۲) تا صیانت از مؤلفه‌های فرهنگی اقوام (ماده ۹) و افزایش اعتماد ملی (ماده ۱۷) - اما در سطح اجرا، این اسناد فاقد سه عنصر حیاتی هستند: نهاد مسئول مشخص، شاخص کمی سنجش‌پذیر، و ضمانت اجرایی.

این کاستی‌ها نشان می‌دهد که مشکل اصلی نه در «نیت سیاست‌گذار»، بلکه در «معماری سیاست» نهفته است. سیاست‌های کلی نظام در حوزه هویت، به جای اینکه چونان یک «نقشه راه عملیاتی» طراحی شده باشند، بیشتر نقش «بیانیه ارزشی» را ایفا کرده‌اند. این امر در تعامل با ساختار متمرکز تصمیم‌گیری و رویکرد یکسان‌ساز هویتی، چرخه معیوبی ایجاد کرده است که در آن هر دولت، اجرای سیاست‌های هویتی را به گونه‌ای پراکنده و فصلی دنبال می‌کند، بدون آنکه پیوستگی، تجمیع اثر، و ارزیابی پیوسته‌ای وجود داشته باشد.

نکته قابل تأمل دیگر این است که سیاست‌های کلی نظام در این حوزه، هویت ایرانی را بیشتر از منظر «تهدید» (تهاجم فرهنگی، جهانی‌سازی منفی) تعریف کرده‌اند، نه از منظر «فرصت» و «ظرفیت». این نگاه دفاعی، مانع آن شده است که تنوع قومی، زبانی، و مذهبی ایران، به عنوان سرمایه‌ای برای تقویت همبستگی ملی، به رسمیت شناخته شود. درحالی‌که تجربه کشورهای با تنوع مشابه نشان می‌دهد که مدیریت تنوع از طریق به رسمیت شناختن و مشارکت دادن، به مراتب مؤثرتر از رویکرد یکسان‌سازی است.

در مجموع، یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که اصلاح وضع موجود، نیازمند گذار از «سیاست‌گذاری آرمانی» به «حکمرانی هویتی عملیاتی» است؛ گذاری که در آن امتداد تاریخی هویت ایرانی نه به عنوان مانعی در برابر تحول، بلکه به عنوان بستری برای مشروعیت‌بخشی به اصلاحات نهادی به کار رود. برخلاف رویکردهای سنتی که هویت ملی را تنها مسئله‌ای

ایدئولوژیک می‌دانند، این پژوهش نشان می‌دهد که هویت ملی، پدیده‌ای چندلایه و نیازمند رویکردی جامع و مشارکتی است. ناتوانی در شناسایی و درگیر کردن ذی‌نفعان مختلف، تمرکزگرایی ساختاری، و یکسان‌سازی هویتی، سه محور اصلی تضعیف همبستگی ملی در ایران معاصر به‌شمار می‌آیند. برپایه یافته‌های این پژوهش، شکاف بین سیاست و اجرا در حوزه هویت و همبستگی ملی، ناشی از سه بعد کلیدی است: نخست، ساختار تمرکزگرا و نابرابر که سبب حاشیه‌نشینی گروه‌های اقلیت می‌شود؛ دوم، ضعف در حکمرانی فرهنگی و مدیریت راهبردی که پراکندگی اقدامات و نبود هماهنگی بین بخش‌ها را در پی دارد؛ سوم، رویکرد یکسان‌ساز و ایدئولوژیک که هویت چندلایه ایرانی را نادیده گرفته و به جای تقویت، شکاف‌های هویتی را عمیق‌تر می‌کند. این تحلیل نشان می‌دهد که موفقیت سیاست‌های هویتی، وابسته به پذیرش تنوع، مشارکت جمعی، و رویکردی نظام‌مند به حکمرانی فرهنگی است.

این تحلیل نشان می‌دهد که تقویت همبستگی ملی مستلزم تحول ساختاری در نظام حکمرانی، بازنگری در رویکردهای هویتی، و ایجاد فضای مشارکتی برای همه لایه‌های جامعه است. این یافته‌ها می‌توانند مبنایی برای اصلاحات آتی در سیاست‌گذاری هویت ملی باشند. برپایه یافته‌های این پژوهش در زمینه چالش‌های اجرای سیاست‌های کلی نظام در حوزه هویت و همبستگی ملی، راهکارهای زیر در سه سطح کلان، میانی، و خرد پیشنهاد می‌شود:

• راهکارهای کلان (سطح سیاست‌گذاری و حکمرانی)

○ تدوین سند عملیاتی با شاخص‌های کمی: تبدیل سیاست‌های کیفی به اهداف کمی، سنجش‌پذیر، و زمان‌بندی‌شده (برای مثال، افزایش سهم مدیریتی اقلیت‌های قومی در استان‌های خود به ۳۰ درصد تا سال ۱۴۰۸)، و تعیین نهاد متولی، منابع مالی، و سازوکار نظارت برای هر هدف؛

○ اصلاح ساختار حکمرانی با رویکرد غیرمتمرکز: واگذاری اختیارات بیشتر به استان‌ها و مناطق در حوزه‌های فرهنگی، آموزشی، اقتصادی، ایجاد «شورای عالی همبستگی ملی» با حضور نمایندگان اقوام، ادیان، زنان و نخبگان؛

○ بازنگری در سیاست‌های زبانی و آموزشی: رسمیت بخشیدن به تدریس زبان‌ها و گویش‌های محلی به‌عنوان واحد اختیاری در مدارس مناطق قومی، بازنویسی کتاب‌های درسی با روایت‌های چندصدایی و توجه به تاریخ و فرهنگ اقوام ایرانی؛

○ شفاف‌سازی و عدالت توزیعی: ایجاد سامانه شفاف تخصیص بودجه استانی و اطلاع‌رسانی

عمومی، طراحی نظام شایسته‌سالاری در انتصابات مدیریتی با سهم‌های متناسب برای اقلیت‌ها و زنان.

● راهکارهای میانی (سطح نهادی و اجرایی)

○ تقویت نهادهای مدنی و مشارکت عمومی: حمایت از تشکیل سازمان‌های غیردولتی (NGO) فعال در حوزه گفت‌وگوی فرهنگی، اقوام و ادیان، ایجاد «پلتفرم دیجیتال مشارکت ملی» برای دریافت پیشنهادات و نظرات شهروندان؛

○ بهبود حکمرانی فضای مجازی: تدوین «سند ملی توسعه فضای مجازی» با تأکید بر تولید محتوای هویت‌ساز، به‌جای سیاست‌های انفعالی‌ای مانند فیلترینگ، آموزش سواد دیجیتال و رسانه‌ای به نسل جوان؛

○ ایجاد نظام پایش و ارزیابی مستمر: طراحی «داشبورد شاخص‌های همبستگی ملی» (شامل شاخص‌های اعتماد، مشارکت، احساس تبعیض، و...)، انتشار سالانه گزارش عملکرد دستگاه‌ها در اجرای سیاست‌های هویت ملی؛

○ تقویت پیوند نخبگان و حکمرانی: ایجاد «باشگاه نخبگان قومی و دینی» برای دادن مشاوره به نهادهای سیاست‌گذار، طراحی بسته‌های تشویقی برای جلوگیری از فرار نخبگان (امکان پژوهش، بودجه، مشارکت در تصمیم‌گیری)؛

● راهکارهای خرد (سطح فرهنگی و ارتباطی)

○ تبیین هویت چندلایه ایرانی-اسلامی: تولید محتوای رسانه‌ای (فیلم، مستند، پادکست) که تنوع فرهنگی ایران را به‌عنوان «فرصت» نمایش دهد، برگزاری جشنواره‌های منطقه‌ای با محوریت آیین‌های محلی در کنار مناسبت‌های ملی؛

○ گفت‌وگوی میان‌نسلی و میان‌قومی: ایجاد «اردوهای فرهنگی-تفریحی» برای جوانان از اقوام مختلف، دعوت از چهره‌های محبوب قومی در رسانه ملی برای گفت‌وگوی غیررسمی؛

○ توانمندسازی زنان و جوانان: ایجاد «صندوق اعتبارات کوچک» برای برنامه‌های کارآفرینی زنان در مناطق محروم، استفاده از ظرفیت زنان در مقام‌های مدیریتی در سطوح محلی به‌عنوان دهیار، شهردار، و فرماندار، برگزاری دوره‌های آموزش مهارت‌های رهبری و مدیریت برای جوانان اقلیت؛

○ بازتعریف نمادهای ملی با رویکرد فراگیر: طراحی نمادها و مراسمی که ترکیبی از عناصر فرهنگ‌های مختلف ایران باشد، بازنمایی هویت ملی در المان‌های شهری، معرفی قهرمانان و الگوهای محلی و ملی در کنار هم در کتاب‌های درسی.*

منابع

- احمدی، حمید (۱۳۹۲). قومیت و قوم‌گرایی در ایران. تهران: نشر نی.
- اسماعیلی، محسن؛ طحان‌نظیف، هادی (۱۳۸۷). تحلیل ماهیت نهاد سیاست‌های کلی نظام در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران. پژوهشنامه حقوق اسلامی، ۹(۲)، ۹۳-۱۲۷.
- بایبوردی، اسماعیل؛ کریمیان، علیرضا (۱۳۹۳). جهانی‌شدن فرهنگ و تأثیر آن بر هویت ملی ایران. فصلنامه مطالعات روابط بین‌الملل، ۷(۲۸)، ۷۷-۱۰۲.
- توسلی رکن‌آبادی، مجید؛ احدیان، محمدسعید (۱۴۰۴). آسیب‌شناسی سیاست‌های کلان نظام جمهوری اسلامی. سیاست‌گذاری عمومی، ۱۱(۱)، ۲۱۶-۲۰۲.
- حاجیانی، ابراهیم؛ ایروانی، زهرا (۱۳۹۷). آینده‌پژوهی هویت ملی ایران در افق زمانی ۱۴۰۷. فصلنامه مطالعات ملی، ۱۹(۷۶)، ۳-۲۰.
- حمدی، علی (۱۴۰۴). تحلیل اهداف سیاست‌های کلی نظام و توصیه‌های سیاستی با بهره‌گیری از دیدگاه حضرت آیت‌الله‌العظمی خامنه‌ای (مدظله‌العالی). پژوهشنامه فقه و علوم اسلامی، ۴(۱۲)، ۵۰-۲۷.
- طهماسبی، رضا (۱۳۹۶). درآمدی بر نظریه‌های مدیریت دولتی. تهران: سمت.
- کعبی، عباس؛ فتاحی زفرقندی، علی (۱۳۹۵). سیاست‌های کلی نظام؛ راهکار ارتقای نظام قانون‌گذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۵(۱۵)، ۹۹-۱۲۲.
- عباس‌زاده مرزبانی، مجید (۱۴۰۱). هویت ملی و ارکان و مؤلفه‌های آن در ایران. تهران: انتشارات اندیشه احسان.
- غلامی، علی؛ بهادری جهرمی، علی (۱۳۹۲). مفهوم، ماهیت، و نظارت بر اجرای سیاست‌های کلی نظام. فصلنامه دانش حقوق عمومی، ۲(۳)، ۷۲-۵۱.
- مجتهدزاده، پیروز (۱۳۸۷). دموکراسی و هویت ایرانی. تهران: انتشارات کویر.
- محمدی، محمد (۱۳۹۳). جماعت‌های تصویری (ترجمه). تهران: انتشارات رخداد نو.
- محمودی لرد، عبدالمحمود (۱۳۹۳). آینده‌پژوهی ثبات سیاسی ایران. تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.
- مقصودی، مجتبی؛ حیدری، شقایق (۱۳۹۱). معرفی و نقد کتاب: «بنیادهای هویت ملی ایرانی، چارچوب نظری هویت ملی شهروندمحور». فصلنامه سیاست، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۴۲(۲)، ۳۳۷-۳۵۲.
- مرتضوی امامی زواره، سیدعلی؛ حاجی‌یوسفی، امیرمحمد (۱۳۹۹). بررسی رابطه بین میزان اعتماد در سرمایه اجتماعی با میزان مدارای اجتماعی و ملی (مورد مطالعه دانشجویان تحصیلات عالی دانشگاه تهران). پژوهشنامه علوم سیاسی، ۱۶(۱)، ۱۹۰-۱۶۵.
- هدایت‌نیا گنجی، فرج‌الله (۱۴۰۱). آسیب‌شناسی سیاست‌گذاری و سیاست‌های کلی خانواده. پژوهشنامه اسلامی زنان و خانواده، ۱۰(۳)، ۹۵-۱۲۱.

- Anderson's, S. (2006). Imagined Communities. *Literary Criticism and Cultural Theory*, 49.
- Castells, M. (2000). Globalisation, Identity and the State. *Social Dynamics*, 26(1), 5-17.
- Calhoun, C. J. (2002). Imagining Solidarity: Cosmopolitanism, Constitutional Patriotism, and the Public Sphere. *Public Culture*, 14(1), 147-171.
- Demir, T., & Nyhan, R. C. (2008). The Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice. *Public Administration Review*, 68(1), 81-96.
- Hupe, P. L. (2011). The Thesis of Incongruent Implementation: Revisiting Pressman and Wildavsky. *Public Policy and Administration*, 26(1), 63-80.
- Mahajan, R., Lim, W. M., Sareen, M., Kumar, S., & Panwar, R. (2023). Stakeholder Theory. *Journal of Business Research*, 166, 114104.
- Putnam, R. (2001). Social Capital: Measurement and Consequences. *Canadian Journal of Policy Research*, 2(1), 41-51.
- Smith, A. D. (2017). Interpretations of National Identity. In *Modern Roots* (pp. 21-42). Routledge.