

دانشگاه تهران
دانشکده حقوق و علوم سیاسی

عنوان:

حدود دخالت دولت در فرهنگ

(با تأکید بر سیاستگذاری و برنامه‌ریزی فرهنگی در ایران پس از انقلاب اسلامی)

نگارش:

محمد صفار

۱۳۸۲ / ۷ / ۳۰

استاد راهنما:

جناب آقای دکتر حمید احمدی

۱۳۸۲ / ۷ / ۳۰

استاد مشاور:

جناب آقای دکتر مجید وحید

مرکز اطلاعات مدارک علمی ایران
تهیه مدارک

تقديم به:

پدر و مادرم

تشکر و قدر دانی

بر خویش لازم می دانم از تمامی کسانی که در تهیه و تدوین این پژوهش مرا یاری نمودند بویژه؛ جناب آقای دکتر حمید احمدی، استاد راهنما و جناب آقای دکتر مجید وحید، استاد مشاور، همچنین جناب آقای دکتر جهانگیر معینی، جناب آقای دکتر مجتبی امیری (عضو هیأت علمی دانشکده مدیریت دانشگاه تهران) نیز جناب آقای کیومرث امیری (مدیر مرکز بازشناسی اسلام و ایران) و همچنین جناب آقای ایوب داوود میگونی (کارشناس معاونت پژوهشی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی) که از راهنمایی های بی دریغشان بهره ها بسیار بردم، تشکر و قدر دانی نموده و برای ایشان آرزوی موفقیت نمایم.

فهرست مطالب

ح	مقدمه
خ	۱- طرح مسئله
خ	۲- اهمیت مسأله
د	۳- اهداف پژوهش
د	۴- سؤال اصلی
د	۵- فرضیه اصلی
ذ	۶- ادبیات موجود
ر	۷- سازماندهی فصول
ش	۸- تنگناهای پژوهشی
ص	مفاهیم کلیدی
۱	بخش اول: بحث‌های نظری و مفهومی
۱	فصل اول: مفهوم فرهنگ
۱	تعاریف و مفاهیم فرهنگ
۵	تعریف فرهنگ در منابع ایرانی
۶	مفهوم خاص یا خرد فرهنگ

۸	فصل دوم: فرهنگ و ایدئولوژی
۹	لیبرالیسم
۱۱	مارکسیسم
۱۳	فصل سوم: فرهنگ و توسعه
۱۳	چهار دهه متمایز توسعه
۱۴	دهه جهانی توسعه فرهنگی
۱۵	فصل چهارم: اصول و مبانی سیاستگذاری و برنامه‌ریزی فرهنگی
۱۵	سیاستگذاری عمومی:
۱۸	مفهوم مشکل و فرآیند قرارگیری آن در دستور کار
۱۹	دستور کار یا تقویم کاری
۲۱	تصمیم‌گیری و بررسی مدل‌های مختلف تصمیم‌گیری
۲۲	مدل‌های تصمیم‌گیری
۲۸	سیاستگذاری و برنامه‌ریزی فرهنگی:
۳۰	انواع برنامه‌ریزی فرهنگی
۳۲	الگوی برنامه‌ریزی استراتژیک
۳۴	مدیریت استراتژیک
۳۷	روش‌های سیاستگذاری فرهنگی
۴۲	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۴۴	فصل پنجم: قدرت فرهنگ
۴۴	موضوعات کلیدی تفکر سیاستگذاری فرهنگی
۴۵	طرح اجرایی
۴۷	اهداف سیاستی توصیه شده به دول عضو
۵۷	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بخش دوم: نهادهای عمده تصمیم گیرنده سیاستگذاری فرهنگی در ایران ...

۶۷	.....مقدمه
۷۳	.....فصل ششم: شورای عالی انقلاب فرهنگی
۷۳	.....مقدمه: زمینه‌های شکل‌گیری
۷۶	.....شورای عالی انقلاب فرهنگی و جایگاه حقوقی آن
۸۰	.....جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی
۸۴	.....مراکز و شوراهایی که توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی تأسیس شده‌اند
۸۷	.....بررسی عملکرد شورای عالی انقلاب فرهنگی
۹۶	.....جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۹۸	.....فصل هفتم: وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۹۸	.....مقدمه
	اصولی از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در ارتباط با وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۱۰۰	.....
۱۰۱	.....اهداف و وظایف وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۱۰۶	.....سیر تاریخی تشکیل وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۱۱۱	.....ارزیابی عملکرد وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی
۱۱۷	.....جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بخش سوم: دولت، سیاستگذاری و مشارکت فرهنگی و فقدان خلاقیت

فرهنگی در ایران

۱۲۳	.....فصل هشتم: مشارکت فرهنگی
۱۲۴	.....تعریف مشارکت
۱۲۵	.....چرا مشارکت؟
۱۲۷	.....مشارکت فرهنگی

۱۲۹	عوامل موثر بر مشارکت
۱۳۱	مفاهیم کلیدی مشارکت
۱۳۴	انواع مشارکت
۱۳۶	راهکارهای افزایش مشارکت مردمی
۱۳۸	جایگاه مشارکت فرهنگی در سیاست فرهنگی ایران
۱۴۱	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۱۴۳	فصل نهم: بخش خصوصی و فرهنگ
۱۴۳	مقدمه
۱۴۴	مفهوم خصوصی سازی
۱۴۵	اهداف خصوصی سازی
۱۴۶	خصوصی سازی در ایران
۱۴۸	موانع خصوصی سازی در ایران
۱۵۱	بخش خصوصی و رابطه آن با بخش فرهنگ
۱۵۵	جمع بندی و نتیجه گیری
۱۵۷	فصل دهم: رابطه دولت و فرهنگ در ایران
۱۶۹	فصل یازدهم: سیاستگذاری و برنامه‌ریزی فرهنگی در ایران
۱۶۹	مقدمه
۱۷۰	سیاستگذاری فرهنگی در ایران
۱۷۷	ارزیابی سیاستگذاری و برنامه‌ریزی فرهنگی در ایران
۱۸۳	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۱۸۵	فصل دوازدهم: فرهنگ، دولت، مشارکت
۱۸۵	مقدمه
۱۸۶	سیاستگذاری فرهنگی

۱۸۹	..... دولت و فرهنگ
۱۹۴	..... مشارکت و فرهنگ
۱۹۸	..... نتیجه‌گیری نهایی
۲۰۰	..... فهرست منابع و مأخذ بخش سوم

فرهنگ مقوله‌ای است فراگیر و انسانها مانند ماهیانی در اقیانوس فرهنگ به صورت خودآگاه و ناخودآگاه غوطه‌ورند. چه بخواهند و چه نخواهند از آن تأثیر می‌پذیرند و شاید بتوان گفت اندکی نیز بر آن اثر گذارند. واژه فرهنگ واژه‌ای است سهل و ممتنع برای کاویدن، چه به تعداد متفکرانی که در این زمینه قلم فرسایی کرده‌اند درباره آن تعریف وجود دارد. فرهنگ بیانگر هویت یک اجتماع است هویتی که ریشه در تاریخ، آداب، رسوم، زبان، دین، اعتقادات و... دارد. فرهنگ از دیرباز مورد توجه اقشار مختلف از اندیشمندان و سیاستمداران گرفته تا مردم کوچه و بازار به انحاء مختلف بوده است. اما توجه به آن زمانی دو چندان شد که به عنوان مبنای توسعه شناخته شد. از این زمان به بعد به فرهنگ به چشم دیگری نگریسته شد. هر جامعه و کشوری که بخواهد توسعه یابد، باید به ریشه‌های فرهنگی خویش توجه وافری نماید.

دولت مفهومی است که ذهن اندیشمندان متعدد از دیرباز از زمان دولت - شهرها در یونان باستان و قبل از آن گرفته تا متفکران قرن بیست و یکم را به خود مشغول کرده است. مفهومی که افراد در اجتماعات مختلف برداشتهای مختلفی از آن دارند. برخی آنرا با خود و برخی دیگر آنرا بر خود می‌دانند.

اما رابطه دولت و فرهنگ چگونه است و چگونه باید باشد. برخی به پیروی از اصول لیبرالیسم اقتصادی، نظریه لیبرالیسم فرهنگی را مطرح می‌نمایند و بر این اعتقادند که دولت نباید هیچ گونه دخالتی در این عرصه داشته باشد زیرا این دخالت را منافی آزادی فرد می‌دانند. و درست در نقطه مقابل برخی معتقدند که دولت باید این عرصه را کاملاً در اختیار خویش گیرد، نظریه‌ای که بیشترین طرفداران خویش را در دولتهای توتالیتر و تمامیت خواه می‌یابد. اما آنچه معقول به نظر می‌رسد به قول فلاسفه «جمع بین الامرین» است. یعنی نه عدم دخالت مطلق و نه دخالت مطلق. در اینجا است که این سؤال به اذهان خطور می‌کند که اگر مداخله مطلوب است، حدود آن باید تا کجا باشد، برای یافتن پاسخی معقول و منطقی باید به کاوشی عمیق پرداخت.

۱- طرح مسئله

توسعه بین‌المللی که اساساً با طرح مارشال و از دهه ۱۹۵۰ آغاز شده بود با هدف قرار دادن توسعه اقتصادی، فرهنگ را در حاشیه نهاده بود. بعد از چند دهه تلاش در کشورهای جهان سوم، این کشورها همچنان توسعه نیافته باقی ماندند. از دهه ۱۹۸۰ توجه به فرهنگ به عنوان مبنای توسعه، توجه به این مقوله را روزافزون کرد. دهه جهانی توسعه فرهنگی که از دهه ۱۹۸۸ آغاز شد، اعتراف اندیشمندان را به این حقیقت آشکار ساخت که نابرابریهایی که مشخصه جهان کنونی هستند، نشان می‌دهند که نمی‌توان عوامل اقتصادی را تنها مرجع توسعه دانست. اگر هدف از توسعه ایجاد زندگی بهتر برای هر فرد است، در این صورت توسعه باید مبتنی بر استفاده بهینه از منابع انسانی آن جامعه و از طریق آزادی بیان دربارۀ علایق و تمایلات اعضای آن جامعه باشد. با این دیدگاه بود که توجه به فرهنگ افزایش پیدا کرد و در کشورهای جهان سوم بویژه که دولتها خود را متولی توسعه می‌دانستند به ناگزیر باید به فرهنگ توجه بیشتری می‌کردند. از طرف دیگر با توجه به گسترش توجهات به سوی حقوق فرهنگی توجیه لازم برای تمامی دولتها جهت در دسترس قرار دادن فرهنگ و بویژه کالاهای فرهنگی برای همگان فراهم شد. اما یک مسئله حائز اهمیت وجود داشت و آن اینکه حدود این دخالت دولت باید تا کجا باشد. آیا یک دولت باید ناظر باشد یا متصدی. نظارت را تصدی‌گر سؤالی بود که باید به آن پاسخ داده می‌شد.

۲- اهمیت مسئله

در ایران بویژه پس از پیروزی انقلاب اسلامی به دلایل متعدد شاهد دخالت بیش از حد دولت در عرصه‌های مختلف فرهنگی بوده‌ایم. این دخالت در عرصه فرهنگ بجای تولی‌گری بیشتر جنبه تصدی‌گری داشته است.

با بررسی اسناد یونسکو می توان دریافت که دخالت دولت باید محدود به فراهم آوری امکانات برای رشد و تعالی فرهنگ توسط فرهنگ دوستان باشد. اما دخالت بیش از حد دولت در ایران عرصه را بر فرهنگ دوستان و فرهنگ ورزان برای فعالیت تنگ نموده و خلاقیت و مشارکت را در این عرصه پایین آورده است. با تعیین حدود دخالت می توان عرصه را برای فعالیت بخش خصوصی و علاقه مندان به این حوزه باز نمود. بنابراین اولین مسئله تعیین حدود دخالت دولت در فرهنگ و سیاستگذاری فرهنگی بوده و با حل این مسئله می توان جایگاه دولت و بخش خصوصی و فرهنگ دوستان را تعیین نمود.

۳- اهداف پژوهش

دولتها در جهان امروز با توجه به امکانات مادی و انسانی و جایگاه خویش در نظامهای سیاسی کنونی توانایی بالقوه بالایی جهت سرمایه گذاری در بخش فرهنگ، سیاستگذاری و برنامه ریزی فرهنگی دارند. اما این توانایی به معنی دخالت بیش از حد دولت و دولتی کردن فرهنگ نیست و باید حدود این دخالت معین باشد. دولت نباید تعیین کننده محتوای زندگی فرهنگی بوده و یا جهتی خاص به آفرینندگیهای فکری یا هنری بدهد.

اولین هدف ما در این پژوهش بررسی حدود دخالت دولت در فرهنگ است. دومین هدف افزایش مشارکت مردم و بخش خصوصی در زمینه برنامه ریزی و سیاستگذاری فرهنگی است. در واقع می توان گفت هدف اصلی کمک به رفع نواقص موجود در سیاستگذاری فرهنگی و مردمی تر کردن آن است.

۴- سؤال اصلی

امروزه بسیاری از اندیشمندان و نظریه پردازان در زمینه فرهنگ و همچنین کارشناسان سازمان بین المللی یونسکو دخالت دولت در امور فرهنگی را به دلایل متعدد پذیرفته اند، اگر چه این دخالت را محدود به نظارت و تصدی گری فرهنگی توسط دولت می دانند.

سؤالی ما در این پژوهش عبارتست از:

«حدود و دخالت دولت در امور فرهنگی و برنامه‌ریزی فرهنگی تا کجاست و چرا در ایران خلاقیت و مشارکت مردمی در سیاستگذاری فرهنگی پایین است».

۵- فرضیه اصلی

فرضیه اصلی ما در این پژوهش عبارتست از:

«در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی فرهنگی نقش دولت ایجاد ساختارهای لازم و فراهم آوری منابع کافی برای افزایش خلاقیت و مشارکت مردم در زندگی فرهنگی است. اما دخالت بیش از حد دولت در ایران باعث کاهش مشارکت مردم در عرصه فرهنگ گردیده و در نتیجه مشکل پایین بودن مشارکت و خلاقیت فرهنگی پدیدار شده است».

۶- مروری بر ادبیات موجود

سیاستگذاری فرهنگی مقوله‌ای جدید در ایران است. در چند سال اخیر تلاشهایی برای علمی کردن فرایند سیاستگذاری صورت گرفته و کتب و مقالات معدودی نیز در این زمینه به رشته تحریر درآمده است. همایش‌های چندی نیز برگزار شده که در این زمینه کارشناسان به بحث و تبادل نظر پرداخته‌اند.

در زمینه سیاستگذاری فرهنگی می‌توان به کتاب «سیاستگذاری و برنامه‌ریزی فرهنگی در ایران» به قلم دکتر پرویز اجلالی (۱۳۷۹) اشاره کرد وی در این کتاب با بررسی مفهوم فرهنگ از دیدگاه خرد و کلان کار خویش را آغاز نموده و سپس بصورتی مختصر به بحث درباره توسعه و فرهنگ و توسعه فرهنگی پرداخته است. سلسله مباحثی درباره سیاستگذاری فرهنگی و برنامه‌ریزی فرهنگی و همچنین روش تدوین برنامه توسعه بخش و یک سری پیوست مطالب بعدی کتاب را شکل می‌دهند.

کتاب «اصول و مبانی سیاست فرهنگی در جمهوری اسلامی ایران» که به کوشش رسول حسین (۱۳۷۹) به زیور طبع آراسته شد در همین زمینه است. این کتاب با بحث روش مطالعه سیاستهای فرهنگی یک کشور آغاز می‌شود و سپس آقای حسین لی پیش نویس پیش نهادی اهداف، اصول و سیاستهای فرهنگی جمهوری اسلامی ایران را آورده و در ادامه اصول سیاست فرهنگی جمهوری

اسلامی ایران را می‌آورد. در ادامه پنج مقاله از پنج نفر از کارشناس در این زمینه درباره ضرورت برنامه‌ریزی و سیاستگذاری بخش فرهنگ، امکان‌پذیری برنامه‌ریزی فرهنگی، بررسی تطبیقی شاخص‌های فرهنگی ایران با سایر کشورهای جهان، باورهای فرهنگی مناسب توسعه ایران و روند مسائل فرهنگی کشور، آورده شده است.

کتاب «فرهنگ، سیاست و توسعه در ایران امروز» (۱۳۷۹) مجموعه مقالاتی است که در گردهمایی ساماندهی فرهنگی کشور ارائه گردیده‌اند. این کتاب مجموعه‌سی مقاله از سی نویسنده مختلف و در زمینه‌های مختلف با موضوعاتی چون توسعه و فرهنگ، قانونمندی فعالیت‌های فرهنگی، مسأله‌شناسی در حوزه فرهنگ، فرهنگ ما، تجربیاتی از برنامه‌ریزی، اقتصاد فرهنگ، فرهنگ مصرف، دین و برنامه‌ریزی، دین و ساماندهی فرهنگی، منهیات فرهنگی و... می‌باشد.

در سال ۱۳۸۲ توسط انتشارات مرکز بازشناسی اسلام و ایران به اهتمام دکتر مجید وحید نیز کتابی با عنوان «سیاستگذاری و فرهنگ در ایران امروز» به زیور طبع آراسته گردید. در این کتاب که متشکل از مجموعه مقالاتی است به موضوعات متعددی در زمینه فرهنگ پرداخته شده مانند؛ سیاستگذاری فرهنگی، سیاستگذاری اقتدارگرایانه و دموکراتیک فرهنگی، سیاست‌پذیری فرهنگ، چالش‌های سیاستگذاری فرهنگی، آسیب‌شناسی فرهنگ و...

اما همانگونه که گفتیم در این کتب مقالات بیشتر به موضوع سیاستگذاری فرهنگی پرداخته‌اند و موضوع دخالت دولت در فرهنگ بصورت حوزه‌ای بکر همچنان باقی مانده است و به همین دلیل کمبود منابع در این حوزه بسیار محسوس است.

۷- سازماندهی فصول

در این پژوهش هم خود را بر آن نهادیم تا دریابیم که حدود دخالت دولت در حوزه فرهنگ تا کجاست و تا کجا باید باشد. دخالت دولت در ایران امروز تا کجاست، مشارکت مردمی چگونه است و چگونه باید باشد و چه راهکارهایی برای افزایش مشارکت مردم وجود دارد و نقش بخش خصوصی در این عرصه چیست. به این منظور کار را با تعریف مفهوم فرهنگ آغاز نموده و تعاریف

چندی از فرهنگ ارائه نموده و خواهیم گفت که در سیاستگذاری خرد و کلان کدام تعریف مدنظر قرار می‌گیرد. در فصل دوم با عنوان فرهنگ وایدولوژی، دیدگاههای دو ایدئولوژی عمده قرن بیستم یعنی لیبرالیسم و مارکسیسم را درباره فرهنگ خواهیم گفت. در فصل بعدی به بررسی رابطه توسعه و فرهنگ و نقش فرهنگ در توسعه می‌پردازیم. خواهیم گفت از آنجا که فرهنگ به عنوان مبنای توسعه قرار گرفته و نه به عنوان مفهومی در کنار توسعه، باید به آن توجهی وافر داشت. اما در فصل چهارم از این بخش که بی‌تردید یکی از فصلهای مهم این بخش است در ابتدا به بررسی مفهوم سیاستگذاری عمومی، سپس به بررسی نحوه تصمیم‌گیری، نحوه در دستور کار قرار گرفتن مشکل و انواع مدل‌های تصمیم‌گیری خواهیم پرداخت و در قسمت بعد از همین فصل به بررسی سیاستگذاری و برنامه‌ریزی فرهنگی شامل مباحث مربوط به: انواع برنامه‌ریزی فرهنگی، الگوی برنامه‌ریزی استراتژیک، روشهای سیاستگذاری فرهنگی، سیاستگذاری فرهنگی کلان نگر و خردنگر و... می‌پردازیم. در فصل پنجم که آخرین فصل از این بخش را شکل می‌دهد به ارائه سندی می‌پردازیم که با عنوان قدرت فرهنگ، ماحصل کنفرانس جهانی یونسکو، به منظور بررسی سیاستهای فرهنگی توسعه که از ۳۰ مارس تا دوم آوریل ۱۹۹۸ در استکهلم سوئد برگزار شده بود می‌باشد. در این سند موضوعات کلیدی تفکر سیاستگذاری فرهنگی، طرح اجرایی برای سیاستگذاری فرهنگی و اصولی که در یک سیاستگذاری فرهنگی توسعه محور باید مورد توجه قرار گیرد، آورده شده است. در مجموع می‌توان گفت که ما در بخش اول خواهیم گفت: فرهنگ چیست؟ چرا مهم است؟ مکاتب بزرگ قرن بیستم درباره آن چه دیدگاهی داشته و دارند؟ سیاستگذاری فرهنگی کدام است؟ و یونسکو به عنوان بزرگترین سازمان بین‌المللی فعال در زمینه فرهنگ، درباره فرهنگ و سیاستگذاری فرهنگی چه نظری داشته و چه طرحی ارائه نموده است.

در بخش دوم به بررسی عملکرد دو نهاد عمده مسئول در زمینه سیاستگذاری فرهنگی در ایران خواهیم پرداخت، اما در ابتدا خواهیم آورد که اصول سیاست فرهنگی کشور کدامند. اصولی که به

تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسیده‌اند و به عنوان راهنما در سیاستگذاریهای فرهنگی مورد توجه قرار می‌گیرند.

در ادامه ابتدا به بررسی عمده‌ترین نهاد تصمیم‌گیرنده در زمینه سیاستگذاریهای فرهنگی کلان‌نگر یعنی شورای عالی انقلاب فرهنگی خواهیم پرداخت که شامل مباحث مربوط به زمینه‌های شکل‌گیری شورای عالی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و جایگاه حقوقی آن، جایگاه، اهداف و وظایف شورای عالی، مراکز و شوراهایی که توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی تأسیس شده‌اند، و در آخر بررسی عملکرد شورا خواهد بود. فصل هفتم در بخش دوم به بررسی عمده‌ترین نهاد تصمیم‌گیرنده در باب سیاستگذاری فرهنگی خردنگر یعنی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی خواهیم پرداخت که شامل مباحث مربوط به اصولی از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در ارتباط با وظایف وزارت ارشاد، اهداف و وظایف، سیر تاریخی تشکیل وزارت ارشد و در پایان ارزیابی عملکرد وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی خواهد بود.

اما در بخش سوم که شامل پنج فصل است، در فصل هشتم به بررسی موضوع مشارکت فرهنگی خواهیم پرداخت، اینکه مشارکت چیست؟ چرا مهم است؟ مشارکت فرهنگی کدام است؟ عوامل مؤثر بر آن کدامند؟ مفاهیم کلیدی آن چیست؟ و انواع مشارکت و راهکارهای افزایش مشارکت کدامند؟ در فصل نهم به بررسی رابطه بخش خصوصی و فرهنگ خواهیم پرداخت و خواهیم آورد که چرا و چگونه فرهنگ در ایران دولتی است و چون بسیاری از مؤسسات و نهادهای فرهنگی، به عنوان مثال سینماها در ایران دولتی است و یا بخش کتاب که تا حدودی وابسته به دولت است، به ناگزیر باید همراه با خصوصی‌سازی اقتصادی به خصوصی‌سازی در بخش فرهنگ نیز پرداخته شود، بنابراین به مباحثی در این باب که خصوصی‌سازی چیست؟ اهداف آن کدامند پرداخته و به خصوصی‌سازی در ایران، موانع آن، بخش خصوصی و رابطه آن با بخش فرهنگ و حوزه‌های فعالیت بخش خصوصی در عرصه فرهنگ خواهیم پرداخت. در فصل دهم به بررسی رابطه دولت و فرهنگ در ایران امروز می‌پردازیم که شامل مباحثی مربوط به مقوله‌های فرهنگی در نظر یونسکو، «حقوق فرهنگی» به عنوان