

**Advocacy Coalition Framework and
explanation of Policy Change;
The law of Goals, Functions and
Structure of Ministry of Science,
Research and Technology**

Tayebeh Abbasi^{1*}, Hasan Danaee Fard²

- 1- Assistant Professor of Management Faculty,
Tehran University, Tehran, Iran
- 2- Professor of Management and Economy Faculty,
Tarbiyat Modares University, Tehran, Iran

Abstract

The policy change is complex and multifaceted process and a common way to explain this process is the use of policy change theories. The main purpose of this paper is analyze the law of "goals and tasks of the Ministry of Science, Research and Technology" as one of the major changes in the structure and management science, research and technology using Sabatier and Jenkins – Smith's advocacy coalition framework. Research state that policy changes (changes in the law "goals, tasks and organization of the Ministry of Science, Research and Technology") in the resultant emergence of coalitions and competition between them and also external changes can be explained. The article claims that, despite some limitations advocacy coalition framework, it has clear applications to analyze the policy change process. Due to the nature of this case and purposes of this research, the qualitative analysis has been used. The researchers have used the qualitative survey method for data collection (interviews) and qualitative content analysis to analyze data.

Keywords: Policy Change, Advocacy Coalition Framework, Science, Research and Technology Policies.

چارچوب ائتلاف مدافع و تبیین تغییر خطمشی؛ تغییر قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

طیبه عباسی^{۱*}، حسن دانایی فرد^۲

۱- استادیار دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، تهران، ایران

۲- دانشیار دانشکده مدیریت و اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس، تهران، ایران

چکیده

تغییر خطمشی ماهیتاً فرایندی پیچیده و چند وجهی است و یکی از راه‌های متداول، برای تبیین آن استفاده از نظریه‌های تغییر خطمشی است. هدف اصلی این مقاله تحلیل قانون "اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری" به عنوان یکی از تحولات اساسی در ساختار و مدیریت حوزه علوم، تحقیقات و فناوری با استفاده از چارچوب ائتلاف مدافع ساباتیبه و جنکینز-اسمیت است. پژوهش نشان می‌دهد که تغییر خطمشی (تغییر قانون "اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری")، در قالب برآیند ظهور ائتلاف‌ها و رقابت بین آنها و همچنین تغییرات بیرونی قابل تبیین است. در نهایت مقاله ادعا می‌کند که چارچوب ائتلاف مدافع علی‌رغم برخی محدودیت‌ها، کاربردهای واضحی در تحلیل و تبیین فرآیند تغییر قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری دارد. با توجه به ماهیت و اهداف این پژوهش، از مورد کاوی کیفی استفاده شده است. همچنین محققین برای جمع‌آوری داده‌ها از روش پیمایش کیفی (مصاحبه) و برای تحلیل داده‌ها، از تحلیل محتوای کیفی استفاده کرده‌اند.

کلیدواژه‌ها: تغییر خطمشی، چارچوب ائتلاف مدافع، یادگیری خطمشی، سیاست‌گذاری علوم، تحقیقات و فناوری

۱- مقدمه

اقتصادی درون نظام سیاسی بر نتایج خطمشی تاثیر می‌گذارند. پژوهشگران زیادی تلاش کرده‌اند کاربرد ائتلاف مدافع را در مورد تحلیل فرآیند تغییر خطمشی بسط دهند و از آن برای تبیین تغییر خطمشی استفاده کنند [۳]. مطالعاتی که در زمینه کاربرد آن در تغییر خطمشی انجام شده‌اند هم از تکنیک‌های کمی و هم کیفی استفاده کرده‌اند. برخی پژوهش‌ها با استفاده از مدل‌های کیفی، چارچوب ائتلاف مدافع را در مورد برخی تغییرات خطمشی اعمال کرده‌اند [۴] و نمونه‌هایی از مدل‌های کمی که با استفاده از داده‌های پرسشنامه و تحلیل مستندات دولتی بررسی شده‌اند، نیز در ادبیات پژوهش تغییر خطمشی یافت می‌شود [۵].

هدف این پژوهش نیز تبیین نحوه تغییر اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری با استفاده از

چارچوب ائتلاف مدافع توسط ساباتیبه و جنکینز-اسمیت در پاسخ به ضعف‌های نظریه‌های قبلی خطمشی بویژه رویکرد مرحله‌ای^۱ تدوین شده است [۱]. تاکید این چارچوب بر ثبات و تغییر خطمشی است [۲] و آنرا از طریق تلفیق مجموعه ایده‌های مهمی محقق می‌کند: بکارگیری بازیگران نخبه در جوامع خطمشی^۲ به عنوان واحد تحلیل؛ انجام تحلیل بلندمدت در یک دوره زمانی نسبتاً طولانی برای بررسی عوامل موثر بر تغییر خطمشی؛ مطرح نمودن اهمیت باورها و ارزش‌ها در فرآیند خطمشی‌گذاری؛ و اینکه عوامل اجتماعی -

* نویسنده عهده‌دار مکاتبات: t.abbasi@ut.ac.ir

1- Stages Approach
2- Policy Communities

۲- مبانی نظری پژوهش

هانک جنکینز- اسمیت^۱ (با پژوهشی که در سال ۱۹۹۰ و ۱۹۸۸ تا ۱۹۸۸ انجام داده) و پل ساباتی^۲ (با استفاده از مطالعاتش در سال‌های ۱۹۸۷ و ۱۹۸۸)، تدوین چارچوب ائتلاف مدافع^۳ را در اواسط دهه ۱۹۸۰ براساس کار پرسمن و ویلداوسکی^۴ (۱۹۷۳)^۵، نظریه جریان‌ات چندگانه کینگدون و چارچوب تدابیر سیاسی گروه‌های ذینفوذ^۶ شروع کردند [۹]. این اندیشمندان معتقد بودند که نظریه‌های قبلی تدوین خطمشی به پژوهش خطمشی^۷ و یادگیری خطمشی^۸ کمتر توجه کرده‌اند و در همکاری با سایر پژوهشگران آزمون و تدوین چارچوب ائتلاف مدافع را تا دهه ۱۹۹۰ انجام دادند که در نهایت منجر به نظریه اصلاح شده در سال ۱۹۹۹ شد [۱۰]. هدف چارچوب ائتلاف مدافع، تبیین تغییر خطمشی در طول دوره یک دهه یا بیشتر است؛ چرا که این چارچوب زمانی، بررسی تاثیر پژوهش و یادگیری خطمشی محور را در تدوین خطمشی امکان‌پذیر می‌سازد. این چارچوب به دلیل بحث در زمینه یادگیری خطمشی و نفوذ ائتلاف‌های مدافع و همینطور نظام باور در فرایند خطمشی‌گذاری، مدل ثابت خطمشی نیز تلقی می‌شود [۱۱].

چارچوب ائتلاف مدافع بر ۴ پیش فرض اساسی استوار است: نخست آن که هر مدلی (یا نظریه‌ای) که برای تبیین خطمشی‌گذاری عمومی تلاش می‌کند، بایستی به نقش بسیار مهمی که اطلاعات فنی^۹ در فرآیند خطمشی‌گذاری ایفا می‌کند، توجه کند.

دوم، درک فرآیندهای مرتبط با تغییر خطمشی بویژه درک نقش اطلاعات فنی، مستلزم رویکرد زمانی حداقل یک دهه یا بیشتر است. ادبیات خطمشی نشان داده است که موثرترین جنبه پژوهش خطمشی، توانایی آن برای تغییر ادراکات بلندمدت خطمشی‌گذاران است. ادبیات مرتبط با اجرای

چارچوب ائتلاف مدافع است و می‌باید به این پرسش پاسخ دهد که تغییر در خطمشی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری را چگونه می‌توان با استفاده از این چارچوب تبیین کرد؟ علل اصلی توجه محققین به این خطمشی از این امر نشأت می‌گیرد که امروزه، کارکردهای آموزش عالی و در کل حوزه علوم، تحقیقات و فناوری نه تنها از حیث اقتصادی، بلکه از لحاظ فرهنگی و اجتماعی نیز اهمیت مضاعفی یافته و یکی از ارکان مهم توسعه کشور قلمداد می‌شود [۶ و ۷]. در حقیقت، آموزش عالی حلقه مهم و نهایی تربیت مدنی انسان‌هایی است که در ابعاد شناختی، عاطفی و عملی، مسئولیت‌های مهمی را برعهده دارند. به همین دلیل تاثیرات فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی آن بسیار زیاد است. مسائل اجتماعی و فرهنگی جامعه غالباً در محیط دانشگاهی سرازیر می‌شود. در ضمن برخی مسائل نیز مختص محیط سیستم آموزش عالی است: فرهنگ‌های متفاوت (فرهنگ علمی در بخش استادان و دانشجویان، فرهنگ مدیریتی در بخش مدیران و فرهنگ عملیاتی در بخش کارمندی و خدماتی)، فعالیت تشکلی‌ها و نهادهای مختلف، ناسازگاری و عدم انطباق ساختار سلسله مراتبی و برنامه‌ریزی متمرکز با فرهنگ دانشگاهی و غیره.

ویژگی‌های بخش آموزش عالی، به‌علاوه تغییرات ناشی از تغییرات محیطی، تاثیرات فناوری، اقتصادی و سیاسی مستلزم سیاست‌گذاری مناسب در این بخش است. در واکنش به چنین شرایطی سیاست‌گذاران تلاش می‌کنند تا با تغییر خطمشی‌های نظام آموزش عالی بتوانند سیستمی منعطف، قابل دسترس و سازگار ایجاد کنند و موسسات و نهادهایی پاسخگو در این زمینه داشته باشند [۸].

از آنجا که تبیین الگوی تغییر خطمشی و بررسی عواملی که منجر به چنین تغییراتی می‌شوند، به فهم بهتر فرایند خطمشی‌گذاری کمک می‌کند، در این پژوهش تلاش بر این است که با استفاده از چارچوب ائتلاف مدافع ساباتی و جنکینز- اسمیت، تغییر قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و عوامل موثر بر چنین تغییری تبیین شود.

1- Hank Jenkins-Smith

2- Pual Sabatier

3- Advocacy Coalitions Framework

4- Pressman and Wildavsky

۵- این نویسندگان بحث می‌کنند که خطمشی‌ها انعکاسی از ارزش‌ها و نظریه‌های مرتبط با روابط علی زیربنای مساله خطمشی هستند.

6- Interest Group Politics Framework

7- Policy Research

8- Policy Learning

9- Technical Information

از طریق آن امکان ارزیابی نفوذ بازیگران مختلف بر مساله خطمشی معینی فراهم شود. این چهار پیش فرض، مبنای نظری چارچوب ائتلاف مدافع را در تبیین تغییر خطمشی شکل می‌دهد.

۲-۱ چارچوب ائتلاف مدافع و تغییر خطمشی

از نظر ساباتیه و جنکیز-اسمیت، تغییر خطمشی در دوره زمانی طولانی تابع سه عامل مرتبط به هم است: پارامترهای نسبتاً ثابت، پارامترهای پویا (رویدادهای بیرون از نظام خطمشی) و فرایندهای خرده‌نظام خطمشی [۱۳]. شکل ۱ نشان می‌دهد که چگونه این سه عامل به هم مرتبط هستند. همانطور که در این شکل نشان داده شده است، خطمشی به عنوان نتیجه تعامل بین عوامل محیطی در کل (سمت راست شکل) و خرده‌نظام خطمشی (سمت چپ شکل) تلقی می‌شود؛ عوامل محیطی شامل عوامل اجتماعی، اقتصادی ... و عوامل موجود در خرده‌نظام خطمشی شامل ویژگی‌های نهاد خطمشی‌گذاری (نظیر قوانین نهادی و تخصیص منابع) است؛ براساس چارچوب ائتلاف مدافع، تغییر خطمشی برآیند این عوامل است.

پارامترهای نسبتاً ثابت^۲ شامل متغیرهایی در عرصه خطمشی هستند که در طول زمان نسبتاً ثابت هستند. با این حال، در صورتی که آنها تغییر کنند، انتظار می‌رود منشاء اصلی تغییرات در خطمشی‌ها باشند. این عوامل را ساباتیه بدین شکل توصیف کرده است [۱۴]:

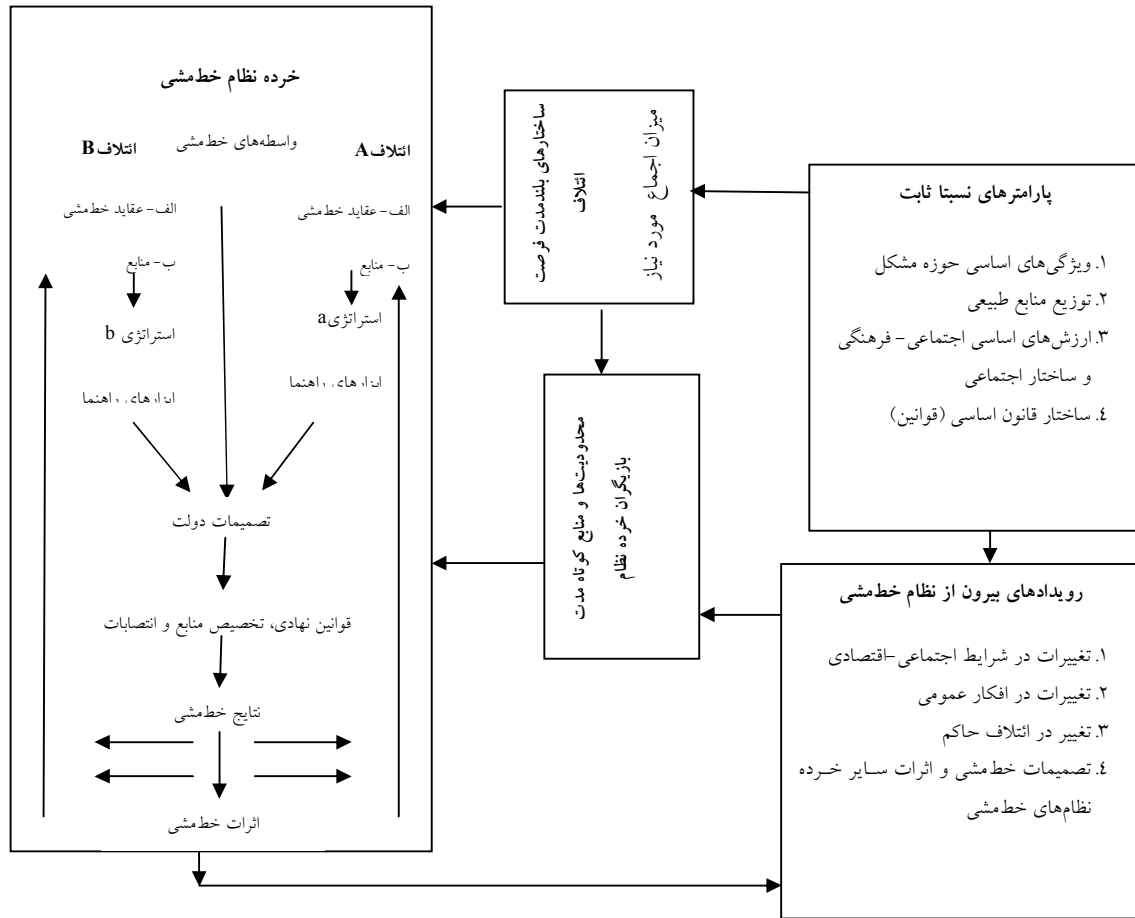
۱. ویژگی‌های اساسی مساله؛ اینکه حوزه مساله‌دار^۳ مورد توجه بخش عمومی است یا خصوصی؛ اینکه مساله با سنججه مشخص و دقیقی قابل کنترل و قابل ارزیابی است و بنابراین ممکن است بر میزان یادگیری خطمشی محور در درون خرده‌نظام تاثیر بگذارد.

خطمشی نیز پیشنهاد می‌کند که چارچوب‌های بلندمدت مهم هستند؛ به دلیل اینکه آنها به خطمشی معینی این امکان را می‌دهند که حداقل یک چرخه «تدوین - اجرا - ارزیابی» را کامل کنند.

سوم، چارچوب ائتلاف مدافع پیشنهاد می‌کند که مفیدترین واحد تحلیل برای مطالعه تغییر خطمشی در جوامع صنعتی امروز، نهاد یا سازمان خاص (نظیر دولت، مجلس و غیره) نیست، بلکه خرده‌نظام خطمشی است. خرده‌نظام، گروهی متشکل از افراد، بازیگران و سازمان‌ها از سطوح مختلف دولت و بخش‌های جامعه است که بطور فعالانه و هماهنگ در یک حوزه کارکردی خاص خطمشی عمومی، برای مدت زمانی طولانی درگیر هستند و همکاری می‌کنند. مفهوم خرده‌نظام خطمشی علاوه بر اینکه واحد تحلیل چارچوب ائتلاف مدافع محسوب می‌شود، در این چارچوب برای تمییز بین انواع مختلف تغییر خطمشی استفاده می‌شود. بطور خاص، ساباتیه و جنکیز-اسمیت پیشنهاد می‌کنند که تغییرات اساسی در خطمشی‌های آنهاستند که جنبه‌های اصلی مساله را در بردارند. بعلاوه، تاثیرات عواملی که در خرده‌نظام قرار دارند، در این زمینه مهم هستند [۱۰].

چهارم، در تلاش برای عملیاتی نمودن تبیین‌های یادگیری محور از تغییر خطمشی، چارچوب ائتلاف مدافع پیشنهاد می‌کند که: خطمشی‌های عمومی، نظریه‌های مرتبط با نحوه تحقق اهداف را باهم تلفیق می‌کنند و بنابراین ممکن است به همانند «نظام‌های باور»^۱ مفهوم‌سازی شوند. نظام‌های باور شامل اولویت‌های ارزشی، ادراکات نسبت به روابط علی مهم، نسبت به وضعیت جهان و مفروضات مرتبط با کارآیی ابزارهای مختلف خطمشی هستند [۱۲]. مفهوم‌سازی نظام باور نخبگان خطمشی به این روش، ابزاری معرفی می‌کند که

۱- در چارچوب ائتلاف مدافع، نظام باور ائتلافها در یک ساختار سلسله مراتبی شامل موارد زیر است: در بالاترین سطح، باورهای خطمشی (Policy Beliefs) هسته عمیق (Deep Core) است که متشکل از باورها و ارزشهای سیاسی اصلی است. ارزشهای هسته عمیق احتمالاً شامل نظم، عدالت، کارآیی، برابری و آزادی باشد. باورهای هسته عمیق شامل رویکرد خطمشی‌گذاری نسبت به ماهیت انسان، جامعه و دولت است. در سطح بعدی، هسته خطمشی (Policy Core) به عنوان موقعیت‌های اصلی خطمشی تعریف می‌شود که برای خرده‌نظام خطمشی کاربرد دارد. هسته خطمشی شامل اولویتهای ارزشی، تعریف مشکل و ترجیحات اصلی خطمشی است. نهایتاً جنبه‌های ثانویه (Secondary Aspects) نظام باور با تصمیمات ابزاری در مورد نحوه دستیابی به ارزش‌های اساسی خطمشی در شرایط خاص است.



شکل (۱) چارچوب ائتلاف مدافع [۱۲]

غیرقابل تغییر هستند، امکان تغییر ایده‌آل فرهنگی ممکن است مستلزم دوره‌های زمانی طولانی باشد. ۴. ساختار قانون اساسی که ساختار و قوانین دولت را تعیین می‌کند؛ ثبات نسبی در تشکیلات و قوانین اساسی دولت و همینطور هنجارهای عمومی قانونی، ساختاری ایجاد می‌کنند که هسته اصلی خرده نظام‌های خطمشی را شکل می‌دهد.

پارامترهای پویا (رویدادهای بیرونی)^۱ تغییراتی هستند که بیرون از خرده نظام اتفاق می‌افتند؛ با این حال بر حوزه خاصی از خطمشی تاثیر می‌گذارند. رویدادهای بیرونی شامل «عوامل محیط عمومی و شرایط اجتماعی»^۲ هستند که برای تغییر منطقی‌ترند. در این گروه چهار عامل شناسایی شده است [۱۴]:

۲. توزیع منابع طبیعی که بر ثروت اجتماعی، خودکفایی بخش‌های مختلف اقتصادی و در نتیجه امکان‌پذیری برخی گزینه‌های خطمشی تاثیر دارد. این عامل ممکن است توانایی ائتلاف‌ها برای پیشنهاد منطقی گزینه‌های خطمشی معینی را محدود کرده و یا افزایش دهد. برای مثال، کشوری که مواد معدنی یا سوختی فراوانی دارد که مورد نیاز سایر کشورها (کشور خاص) است، از این حیث از مزیت موقعیتی برخوردار است. کشوری که فاقد منابع طبیعی است در چارچوب گزینه‌های خطمشی مرتبط با انرژی، با محدودیت مواجه می‌شود. ۳. ارزش‌های اساسی؛ ارزش‌های فرهنگی- اجتماعی و ساختار اجتماعی که به ارزش‌های فرهنگی غالب، نظیر دموکراسی و اقتصاد بازار اشاره دارد و همینطور ساختار اجتماعی نظیر توزیع درآمد و ترکیب جمعیت از نظر نژادی یا قومی. در حالیکه اغلب هنجارهای اجتماعی

1- External Events
2- Societal And Governmental Factors

نظام باور^۱ اعضای ائتلاف) توجه گروه را به انواع خاصی از مشکلات جلب می‌کند و آنها را به تلاش برای درک بهتر دنیای پیرامونشان و تدوین خط‌مشی‌های سازگار با باورهایشان ترغیب می‌کند. این نویسندگان همچنین یادآوری می‌کنند که این باورهای مشترک، بازیگران خط‌مشی را به فعالیت هماهنگ سوق می‌دهد [۱۱].

بطورکلی چارچوب ائتلاف مدافع دو پیش زمینه را برای تغییرات خط‌مشی پیش‌بینی می‌کند: تغییر در باور ائتلاف مدافع یا تغییر در منابع در دسترس و مجاری قدرت [۱۶]. تغییرات اساسی در خط‌مشی در سطح خرده‌نظام خط‌مشی اتفاق می‌افتد، برعکس، تغییرات کوچک و تدریجی در جنبه‌های ثانویه خرده‌نظام خط‌مشی، مکرر و در ابعاد کوچکتر رخ می‌دهند. عموماً تغییرات (در منابع موجود و مجاری قدرت) یا از طریق شوک‌های بیرونی و یا از طریق یادگیری خط‌مشی‌محور پدید می‌آید. شوک‌هایی بیرونی رخدادهایی هستند که بیرون از خرده‌نظام خط‌مشی رخ می‌دهند. نظیر تغییرات در شرایط اجتماعی-اقتصادی، تغییر در اداره ائتلاف‌ها و یا تأثیرات سایر نظام‌های فرعی خط‌مشی [۱۰]. شوک‌های بیرونی به دو طریق باعث تغییر در خط‌مشی می‌شوند: نخست مجاری قدرت را باز یا بسته کنند. این امر قدرت را بین ائتلاف‌ها تعدیل و در نتیجه ممکن است وزنه قدرت را به نفع ائتلافی با باور متفاوت وارونه کند. دوم؛ این شوک‌ها ممکن است عناصر باور خط‌مشی ائتلاف مدافع حاکم را تغییر دهد. برای مثال در جریان رکود اقتصادی، ممکن است ائتلافی به اثرات اقتصادی نامطلوب ناشی از عرضه پول را بر اقشار جامعه پی ببرد [۳].

براین مبنا، تغییر در خط‌مشی ممکن است پیامد برخی آشفتنگی‌ها و رخدادهای بیرونی نظیر تغییر در شرایط اجتماعی، سیاسی، اقتصادی...، نتایج سایر نظام‌های فرعی خط‌مشی و تلاش‌های ائتلاف‌های مدافع (تغییر در ائتلاف حاکم و رقابت بین ائتلاف‌ها) باشد. عموماً رفتار ائتلاف‌ها

- تغییر در شرایط اقتصادی - اجتماعی نظیر نرخ رشد اقتصادی؛
- تغییر در افکار عمومی نظیر تغییر در میزان توجه به حوزه خط‌مشی؛
- تغییر در ائتلاف‌های حاکم، نظیر تغییر در ترکیب حزبی قوه مقننه یا قوه مجریه؛
- تصمیم‌ها و تأثیر خط‌مشی‌های سایر خرده‌نظام‌ها نظیر تغییر خط‌مشی مالیات که بر میزان بودجه در دسترس برای طرح‌های دولتی تأثیر می‌گذارد.

رویدادهای بیرونی از طریق تأثیرشان بر خرده‌نظام‌های خط‌مشی، بر شکل‌گیری خط‌مشی عمومی تأثیر می‌گذارند. خرده‌نظام خط‌مشی، متشکل از مجموعه مشارکت‌کنندگان خط‌مشی است که نه تنها مثلث آهنین سنتی (قانونگذاران، مسئولین اجرایی و رهبران گروه‌های ذینفوذ) را دربردارد، بلکه همچنین شامل پژوهشگران و روزنامه‌نگاران است که در حوزه خاصی از خط‌مشی تخصص دارند و مسئولین قضایی که به لحاظ قانونی در خرده‌نظام خط‌مشی دخالت دارند [۱۵]. چارچوب ائتلاف مدافع فرض می‌کند که مشارکت‌کنندگان خط‌مشی به باورهای اصلی ائتلاف اعتقاد دارند و برای تبدیل باورهایشان به خط‌مشی واقعی، انگیزه دارند. چارچوب ائتلاف مدافع این ایده را مطرح می‌کند که اطلاعات علمی و فنی نقش مهمی را در اصلاح باورهای مشارکت‌کنندگان خط‌مشی ایفا می‌کند، و در نتیجه فرض می‌کند که پژوهشگران (دانشمندان، تحلیلگران خط‌مشی، مشاوران و غیره) جزو بازیگران اصلی فرایند خط‌مشی‌گذاری هستند و در درون خرده‌نظام خط‌مشی فعالیت می‌کنند [۱].

این بازیگران خط‌مشی در قالب چند ائتلاف فعالیت می‌کنند و از دیدگاه‌های متمایز و خاصی حمایت می‌کنند (ساباتیه و جنکینز - اسمیت از این ایده ویلداوسکی استفاده می‌کنند که درون نظام خط‌مشی‌گذاری، بازیگران متعدد خط‌مشی ائتلاف شکل می‌دهند (...). اعضای ائتلاف‌ها ارزش‌های مشابهی دارند و اغلب به منظور حمایت از آن ارزش‌ها، در فرایند خط‌مشی‌گذاری با هم همکاری می‌کنند. ساباتیه و جنکینز - اسمیت ادعا می‌کنند که این توافق کلی درون ائتلاف (برمبنای

۱- مفهوم باورها ریشه در چارچوب ائتلاف مدافع در نظریه کنش منطقی آرن و فیشر (۱۹۸۰) که برمبنای آن بازیگران با توجه به مجموعه اهدافی که دارند گزینه‌های خط‌مشی را ارزیابی می‌کنند، عقلانیت محدود مارچ و سایمون (۱۹۵۸) و دیدگاه اگزول رود در مورد پیچیدگی نسبی و ثبات درونی باورهای نخیکان خط‌مشی دارد.

غیره)، اقدامات خاصی در راستای تحول ساختاری و مدیریتی در این وزارتخانه صورت نگرفت. هرچند در سال ۱۳۷۲، موضوع بازنگری در نظام آموزش عالی در دستور کار دولت قرار گرفت و فعالیت‌های پژوهشی و کارشناسی در این زمینه صورت گرفت [۲۰]. اما عملاً در سال ۱۳۷۶ بود که طرح تشکیل هیات‌امناهای دانشگاه‌ها به تصویب شورای عالی انقلاب فرهنگی رسید [۲۱]. به تدریج، موضوع بررسی و بازنگری در ساختار و مدیریت نظام آموزش عالی در راستای اعتلای علمی، پژوهش و فناوری بطور جدی مطرح شد [۲۲]. دولت در برنامه سوم توسعه، اراده خود را برای ایجاد تحولات اساسی در این حوزه قرار داد؛ وزارت فرهنگ و آموزش عالی به وزارت "علوم، تحقیقات و فناوری" تغییر نام یافت و بر طبق ماده ۹۹ همین برنامه وزارت مذکور مأموریت یافت تا به منظور انسجام بخشیدن به امور اجرایی و سیاست‌گذاری نظام علمی کشور، برنامه‌ریزی، حمایت و پشتیبانی، ارزیابی و نظارت، بررسی و تدوین سیاست‌ها و اولویت‌های راهبردی در حوزه تحقیقات و فناوری را بر عهده گیرد و نسبت به انجام اصلاحات لازم در اهداف، وظایف و تشکیلات خود اقدام کند. در این قانون به نبود اختیارات، انعطاف‌پذیری در نظام آموزش عالی و موسسات وابسته برای پاسخگویی سریع به نیازهای در حال تغییر جامعه، عدم انسجام، هماهنگی و ثبات در سیاست‌های کلان آموزش عالی متأثر از تعدد مراکز تصمیم‌گیری و فقدان نظام جامع و کارآمد ارزیابی و نظارت، به عنوان بخشی از مشکلات ساختاری بخش آموزش عالی اشاره شده است [۲۳].

بر همین مبنا وزارت علوم، تحقیقات و فناوری با انجام مطالعات پژوهشی متعدد لایحه اهداف، وظایف و تشکیلات خود را در سال ۱۳۷۹ تدوین کرد [۲۴] و به استناد ماده ۹۹ قانون برنامه سوم، این لایحه در مجلس طرح شد و نهایتاً با برخی تغییرات در لایحه، در سال ۱۳۸۳ قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید [۲۵]. به تبع همین قانون (ماده ۱۰)، ماده ۴۹ قانون برنامه چهارم در سال ۱۳۸۳

تحت تاثیر هردو عوامل شناختی و غیرشناختی است. از بین عوامل شناختی، تمرکز چارچوب ائتلاف مدافع بر یادگیری خط‌مشی است که به تغییر تفکرات افراد در یک خط‌مشی خاص دلالت دارد. این یادگیری نتیجه مطالعات علمی، تحلیل خط‌مشی و تجربه ذینفعان مختلف است [۱۷].

۲-۲ پیشینه تحولات در سیاست‌های مرتبط با قانون ساختار

وزارت علوم، تحقیقات و فناوری

برای اولین بار ایده تاسیس دانشگاهی جامع در سال ۱۳۰۷ مطرح شد که منجر به تاسیس دانشگاه تهران در سال ۱۳۱۳ شد و شورای دانشگاه به مثابه یکی از ارکان تشکیلاتی، برنامه‌ریزی آموزشی و درسی را عهده‌دار شد. با افزایش تعداد دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی کشور، قانون تشکیل شورای مرکزی دانشگاه‌ها در آذر ماه ۱۳۴۴، قانون تاسیس وزارت علوم و آموزش عالی در سال ۱۳۴۶ و قانون هیأت امنای موسسات آموزش عالی دولتی در ۱۳۵۰ تصویب شد. در سال ۱۳۵۳ اولین اصلاح کلی در امور آموزش عالی با عنوان "قانون اصلاح تاسیس وزارت علوم و آموزش عالی" و قانون "اصلاح پاره‌ای از مواد قانون هیأت امنای موسسات علمی دولتی" انجام شد. جدی‌ترین تحول، تقدیم لایحه استقلال دانشگاه‌ها در سال ۱۳۵۷ به مجلس بود که عملی نشد.

با پیروزی انقلاب اسلامی، هیات‌امناهای دانشگاه‌ها منحل و هیأتی سه نفره جایگزین آن شد. در سال ۵۷ وزارت فرهنگ و آموزش عالی از ادغام وزارت علوم و آموزش عالی با وزارت فرهنگ و هنر، شکل گرفت. بعد از انقلاب فرهنگی، شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۵۹ به عنوان نهادی سیاست‌گذار در این حوزه شکل گرفت [۱۸]. با احیای مجدد قانون هیات امنای از سال ۱۳۷۰، تغییراتی در مدیریت دانشگاه‌ها ایجاد شد، با این حال به لحاظ عملیاتی، تاثیرات این قانون محسوس نبود [۱۹].

تا سال ۱۳۷۶ با وجود رخداد‌های متعدد در نظام آموزش عالی (نظیر تاسیس دانشگاه‌ها و موسسات آموزشی متعدد، دانشگاه آزاد (۱۳۶۱)، پیام نور (۱۳۶۷) و جامع علمی-کاربردی (۱۳۷۲)، منفک شدن آموزش پزشکی (۱۳۶۴) و

مقالات و سایر مستندات هستند که در موسسات وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و در مرکز پژوهش‌های مجلس نگهداری می‌شوند.

مهم‌ترین منبع برای جمع‌آوری داده‌ها، مصاحبه (نیمه ساختاریافته) با اشخاص کلیدی مرتبط با خط‌مشی‌گذاری حوزه علم، تحقیق و فناوری بوده است؛ شامل ۳۳ نفر، ۱۹ نفر از مسئولین وزارت‌خانه در ۱۵ سال اخیر، ۶ نفر از اعضای کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس شورای اسلامی، ۳ نفر از اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی و ۵ نفر پژوهشگر و صاحب‌نظر در این حوزه؛ مشارکت‌کنندگان در این مصاحبه‌ها با استفاده از یکی از استراتژی‌های نمونه‌گیری کیفی (نمونه‌گیری گلوله برفی یا زنجیره‌ای^۱) انتخاب شده‌اند.

داده‌های جمع‌آوری شده از این منابع، جزئیات و اطلاعات مطلوبی در زمینه رخدادهای موثر بر تغییر خط‌مشی ارائه داد. همچنین مصاحبه‌ها این امکان را برای مولفین فراهم کرد که داده‌های وسیعی در مورد فرایند تغییر این خط‌مشی کسب کنند تا بتوانند این فرایند را با چارچوب ائتلاف مدافع ساباتیبه تبیین کنند.

۴- تحلیل داده‌ها

در این پژوهش، تحلیل داده‌ها به شکل کیفی و با مطالعه متن مصاحبه‌ها و سایر مستندات صورت گرفته است تا رخدادهایی که منجر به تغییر قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری شده است، به نحوی مطلوب فهم و درک شود. برای این منظور، ابتدا داده‌های جمع‌آوری شده از کلیه منابع تحلیل و به شکل حکایت‌وار نوشته شد به منظور اعتبارسنجی داده‌ها و برای حصول اطمینان از صحت تفسیر داده‌ها، نتایج پژوهش به برخی از مصاحبه‌شوندگان و نیز خبرگان خط‌مشی‌گذاری ارجاع شد، که صحت یافته‌ها مورد تأیید بوده است و سپس مطابق با چارچوب نظری مورد استفاده (چارچوب ائتلاف مدافع ساباتیبه)، رخدادهای مرتبط با این تغییر خط‌مشی تفسیر شد. در این مرحله از تحلیل داده‌ها، مفاهیم نظری چارچوب

تصویب شد که فرصتی استثنایی برای نقش هیأت امنای در اداره دانشگاه‌ها و استقلال دانشگاه‌ها بود [۲۶].

چنین تغییری به عنوان جدی‌ترین تحول در حوزه علوم، تحقیقات و فناوری محسوب می‌شود. مقاله حاضر به دنبال تبیین فرایند این تغییر با استفاده از چارچوب ائتلاف مدافع است. همانطور که اشاره شد، براساس این چارچوب، تغییر خط‌مشی پیامد رقابت بین ائتلاف‌ها برای تبدیل ایده‌هایشان به خط‌مشی است. به لحاظ تاریخی این مقاله تلاش دارد تغییر در اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری را در یک دوره دو الی سه دهه‌ای بررسی کند، با این حال از آنجا که تغییر اساسی در این زمینه در قالب تغییر خط‌مشی از سال ۱۳۷۸، پس از تدوین قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی رخ داده است، این دوره زمانی قابل تامل است.

۳- روش‌شناسی پژوهش

برای انجام این پژوهش از شیوه تحلیل کیفی و متد موردکاوی استفاده شده است؛ با توجه به ماهیت و اهداف پژوهش و به منظور شناسایی بهتر عوامل موثر بر تغییر ساختار وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و تبیین فرایند این تغییر، تحلیل کیفی مناسب‌ترین روش است.

اطلاعات مورد نیاز در این مطالعه از ۳ منبع اصلی جمع‌آوری شده است: مستندات و منابع نگهداری‌شده، گزارشات و اخبار (اخبار منتشره در رسانه‌ها، اعم از روزنامه‌ها و نشریات و... بعد از مطرح شدن لایحه در مجلس تا زمان قانونی شدن و تصویب لایحه) و مصاحبه.

مستندات و منابع آرشیوی، مستندات قانونی و مستندات سازمانی است؛ مستندات قانونی شامل مستندات مرتبط با توجیه دلایل تغییر در ساختار وزارت‌خانه قبل از تدوین لایحه، تدوین قانون برنامه سوم و چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشور، تدوین لایحه و قانون اهداف وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، در وزارت‌خانه و یا مجلس و دولت از تاریخ ۱۳۷۲ تا ۱۳۸۳ است. مستندات سازمانی؛ گزارشات، صورت‌جلسات،

1- Snowballing or Chain Sampling

علوم، تحقیقات و فناوری به عنوان مدعی اصلی تغییر در خطمشی بودند. این گروه به دنبال تغییرات اساسی در شیوه مدیریت دانشگاه‌ها و حوزه علوم، تحقیقات و فناوری بودند. اعضای این ائتلاف شامل اعضای اصلی مدیریتی بودند که از سال ۱۳۷۶ در وزارت علوم، تحقیقات و فناوری بحث تغییر در خطمشی را با جدیت دنبال می‌کردند (نظیر وزیر، معاونین و روسای دانشگاه‌ها و برخی اعضای مجلس شورای اسلامی). هسته اصلی این ائتلاف، تیمی به ریاست وزیر علوم، تحقیقات و فناوری بود که تحت عنوان دبیرخانه اصلاح ساختار (در تاریخ پنجم اسفند ۱۳۷۸ در موسسه آموزش، پژوهش و برنامه‌ریزی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری) تشکیل شد و مسئولیت تدوین پیش‌نویس لایحه مربوطه را برعهده گرفت و از این تاریخ تا اوایل ۱۳۸۰ که پیش‌نویس لایحه نهایی شد و نهایتاً در تاریخ ۲۰ تیرماه ۱۳۸۰ که لایحه اصلاح اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در هیات دولت تصویب شد، نقش بسیار فعالی داشت.

بازیگران اصلی ائتلاف به شدت از ایده‌های اصلی مندرج در لایحه و تفکر حاکم بر مفاد آن حمایت می‌کردند؛ نخست اعضای این ائتلاف معتقد بودند که در سطح نهادی، رویکرد تمرکزگرایی در مدیریت و برنامه‌ریزی کلیه امور در وزارتخانه و به تبع آن در دانشگاه‌ها [۲۸] از یک سو، فقدان حداقل استقلال عملیاتی برای تصمیم‌گیری و اداره امور دانشگاه‌ها (در زمینه برنامه‌ریزی، مدیریت منابع انسانی، گزینش دانشجو، برنامه‌ریزی فعالیت‌های آموزشی و توسعه رشته‌ها) و رویکرد کنترل‌گرا در قبال دانشگاه‌ها [۲۹] از سوی دیگر، باعث شده در درجه اول، دانشگاه‌ها (به عنوان مهمترین نقش آفرین حوزه علم، تحقیق و فناوری) هویت مستقل علمی و فرهنگی نداشته باشند و ثانیاً امکان شکل‌گیری نهادهای علمی مطلوبی در این حوزه میسر نباشد. از جمله مشکلات دیگر در سطح نهادی، فقدان سیستم اعتبارسنجی و کمبود منابع مالی بود که ضرورت تغییر در این حوزه را ایجاب می‌کرد [۳۰ و ۳۱].

در سطح فرانهادی نیز، عدم پیوستگی و تناسب در مسائل آموزش، پژوهش و فناوری و عدم توجه مطلوب به حوزه

ائتلاف مدافع شاخصه‌های اصلی برای تحلیل بود و کدگذاری و طبقه‌بندی داده‌ها را هدایت کرد. براین اساس طبقه‌بندی‌های زیر مبنای اصلی تحلیل داده‌ها بودند:

- مسائل حوزه علوم، تحقیقات و فناوری به عنوان خرده‌نظام خطمشی؛
- ائتلاف‌های رقیب؛
- رویدادهای مهم موثر بر تغییر؛
- یادگیری خطمشی؛

۴-۱ ائتلاف مدافع و تغییر خطمشی

براساس چارچوب ائتلاف مدافع، تغییرات خطمشی پیامد رقابت ائتلاف‌ها برای تبدیل ایده‌هایشان به اقدامات رسمی تلقی می‌شود [۲]. هر ائتلاف شامل بازیگرانی از سطوح مختلف دولتی، رسانه، پژوهشگران و گروه‌های ذینفع مختلف خطمشی هستند که نقش مهمی در خلق، انتشار و ارزیابی ایده‌های خطمشی ایفا می‌کنند [۲۷]. در مورد قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، لازم است در ابتدا باید اشاره شود که از اوایل دهه ۷۰ با توجه به تجربیاتی که در حوزه آموزش عالی، تحقیقات و فناوری وجود داشته، ضرورت اتخاذ رویکرد مناسب با شرایط، اقتضات و نیازهای جامعه بیش از پیش احساس می‌شد؛ به نظر می‌رسید رویکرد مدیریت حاکم (متمرکز) که در اداره امور بویژه در حوزه آموزش عالی و پژوهش تجربه شده بود، برای پاسخگویی به نیازهای جامعه و همینطور محیط (ملی و جهانی) این دهه کارآمد نباشد. این مسائل در حوزه آموزش عالی (در نشست‌ها، همایش‌ها و تعاملات فردی و گروهی) از سوی بازیگران خطمشی مطرح می‌شد، ضروری می‌نمود نظامی که نگاه متمرکز و صرفاً فرهنگی داشت، منعطف شده و دیدگاه اقتصادی داشته باشد؛ به جای صرف توجه به آموزش، به پژوهش و فناوری نیز توجه کند.

در پاسخ به این مسائل، دو ائتلاف در درون نظام خطمشی شکل گرفته و فعالیت می‌کردند. گروه اول؛ اعضای آن متشکل از بازیگرانی از سطوح مختلف دولت، برخی از اعضای مجلس شورای اسلامی، روسای دانشگاه‌ها و برخی پژوهشگران بودند. به‌ویژه در بخش دولت، مسئولین وزارت

جایگاه دانشگاه به عنوان منشأ اصلی تحولات، ضروری است تا اقداماتی در زمینه منعطف نمودن این نهاد صورت گیرد. با چنین رویکردی تغییر در خطمشی در دستورکار دولت قرارگرفت [۲۹].

البته این مسائل از سوی اعضای ائتلاف رقیب نیز قاعدتا درک می‌شد و هر دو ائتلاف قائل به این بودند که مسائلی در حوزه علوم، تحقیقات و فناوری وجود دارد که کارآمدی این بخش را با مشکل مواجه کرده است و به نوعی نیاز به تغییر را هردو گروه فهم کرده بودند؛ اما رویکرد هرکدام و همینطور راهکارهای پیشنهادی‌شان برای برون رفت از این شرایط، متفاوت بود. اصولاً در محافل علمی و مدیریتی مشکلات مرتبط با این حوزه از سوی جامعه دانشگاهی و نیز مسئولین مطرح می‌شد و اکثر خطمشی‌گذاران این حوزه بدلیل تجربیات چندین ساله که داشتند به چنین فهمی رسیده بودند که از یک سو، به منظور پویاتر نمودن نهاد دانشگاه و بطور کلی سیستم آموزش عالی در راستای رفع نیازهای علمی و توسعه کشور و از سوی دیگر، با توجه به انتظارات جامعه اسلامی از دانشگاه در زمینه نقش‌آفرینی در توسعه همه جانبه کشور (بیانات مقام معظم رهبری) و ارتقای جایگاه دانشگاه به عنوان منشأ اصلی تحولات، ضروری است تا اقداماتی در زمینه منعطف نمودن این نهاد صورت گیرد [۲۹].

بازیگران ائتلاف رقیب شامل اعضای مهم شورای عالی انقلاب فرهنگی، برخی از اعضای نهادهای بخش دولتی و مجلس شورای اسلامی و همینطور برخی از پژوهشگران و دانشگاهیان بودند. باور اصلی این ائتلاف این بود که حوزه علوم، تحقیقات و فناوری یکی از کارکردهای مهم جامعه است و می‌بایستی مطلوب عمل کند (همانطورکه ائتلاف حامیان تغییر خطمشی معتقد بودند). همچنین تاکید داشتند که برخی مشکلات در این حوزه (به لحاظ مدیریتی و برنامه‌ریزی) وجود دارد، با این حال آنها باور داشتند که این مشکلات با ترتیبات موجود قابل حل هستند. اعضای این ائتلاف معتقد بودند که ائتلاف مدافع خطمشی در تلاش است تا در چارچوب بحث تغییر در اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری اختیارات شورای عالی انقلاب فرهنگی را در حوزه علوم، تحقیقات و فناوری محدود

پژوهش و فناوری و همینطور متولی نداشتن فناوری (به عنوان کاربردی کردن تحقیقات انجام یافته در عرصه عمل و پژوهش)، باعث شده بود ضمن ایجاد مشکلات در رشد فناوری، نظارت مستمر بر پژوهش‌های در حال اجرا و هدایت صحیح آنها، تعیین اولویت‌های پژوهشی و توزیع اعتبارات، امکان استفاده از نتایج پژوهش‌ها نیز میسر نباشد [۲۸]. در زمینه فناوری نیز، علی‌رغم اینکه نهادهای متعددی بطور قانونی دست‌اندرکار امر فناوری بودند، ولی هیچکدام مسئولیت مدیریت کلان را در کشور برعهده نداشتند [۳۲ و ۳۳].

همچنین فقدان رویکرد تقاضامحوری و عدم ارتباط نهادمند و منطقی دانشگاه با صنعت و جامعه، پاسخگویی مناسب به نیازهای در حال تغییر را با مشکل مواجه کرده بود [۳۴-۳۶]. از سوی دیگر، تعدد مراجع تصمیم‌گیری و ناهماهنگی و تداخل وظایف بین نهادهای مختلف درگیر سیاست‌گذاری و اجرا در عرصه آموزش، تحقیقات و فناوری و فقدان برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری تعاملی و هماهنگ از جمله مسائلی بودند که پایین‌بودن کارایی و بازدهی نظام آموزش عالی را در مقایسه با شاخص‌های بین‌المللی و کاهش اثربخشی اجتماعی در ایفای رسالت‌های تعیین شده (حفظ اعتلای موقعیت علمی کشور، توسعه و تعالی انسانی، و مشارکت در توسعه اقتصادی، سیاسی و فرهنگی کشور) را به همراه داشت؛ همینطور باعث بروز تعارض در جهت‌گیری‌های مرتبط با علم، تحقیق و فناوری شده بود [۲۹]. براین اساس یکی از راهکارهای اساسی برای حل مشکلات، تغییر در ساختار وزارتخانه و نحوه مدیریت و برنامه‌ریزی در حوزه علم، تحقیق و فناوری مطرح شد. به نوعی می‌توان گفت که با توجه به مشکلات این حوزه، جامعه علمی و دانشگاهی و همچنین مسئولین، در طی سال‌ها تجربه به چنین فهمی رسیدند که از یک سو، به منظور پویاتر نمودن نهاد دانشگاه و بطور کلی نظام آموزش عالی در راستای رفع نیازهای علمی و توسعه کشور و از سوی دیگر، با توجه به انتظارات جامعه اسلامی از دانشگاه در زمینه نقش‌آفرینی در توسعه همه جانبه کشور (بیانات مقام معظم رهبری) و ارتقای

چالش‌هایی مواجه شود و تغییراتی در برخی مفاد لایحه ایجاد شود. نقطه عطف چنین تقابل و تعارضی باعث شد که کمیته‌ای پنج نفره متشکل از نمایندگان شورای عالی انقلاب فرهنگی، نماینده شورای نگهبان، رئیس کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس (به عنوان نماینده مجلس شورای اسلامی)، وزیر علوم به عنوان نماینده دولت (نماینده ائتلاف مدافع تغییر خطمشی) به دستور مقام معظم رهبری تشکیل شود. این کمیته مسئولیت داشت در مورد تفکیک وظایف شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری و شورای عالی انقلاب فرهنگی و برخی مسائل تعارض‌زا، تصمیم بگیرد.

در این زمینه چارچوب ائتلاف مدافع پیشنهاد می‌کند که رقابت بین ائتلاف‌های مدافع توسط واسطه‌های خطمشی^۱ تعدیل می‌شود. بیشترین تلاش و توجه واسطه‌های خطمشی معطوف به این است که شیوه‌های دستیابی به توافق را پیدا کنند و تعارضات را کاهش دهند [۱۱]. هم سیاسیون و هم بوروکرات‌ها، ممکن است در نقش واسطه‌های خطمشی ظاهر شوند [۲]. در مورد این تغییر، کم و بیش چنین نقشی را معاون آموزشی وزیر علوم، تحقیقات و فناوری که در اثنای فرایند تغییر خطمشی (پس از استعفای وزیر) به عنوان وزیر منصوب شد، ایفا نمود. اگرچه تمامی اهداف مدافعین تغییر خطمشی در نهایت محقق نشد؛ با این حال تلاش وی براین بود که حداقل بخشی از محتوی خطمشی حفظ شود و به تصویب برسد.

۴-۲ رخدادهای بیرونی و یادگیری خطمشی

چارچوب ائتلاف مدافع همچنین بیان می‌دارد که تغییر خطمشی ممکن است در واکنش به رخدادهای بیرونی یا از طریق یادگیری خطمشی رخ دهد؛ این چارچوب فرض می‌کند که تغییر خطمشی نتیجه واکنش به دو فرایند است.

کند و برخی از این اعضا این بحث را مطرح می‌کردند که در قالب این تغییر برخی در تلاشند جایگاه شورای انقلاب فرهنگی را زیر سوال ببرند (بویژه حساسیت‌های اعضای این شورا از این امر ناشی می‌شد که در چندین سال اخیر بیشترین تمرکز شورا بر حوزه علوم، تحقیقات و فناوری بوده است). به‌علاوه با بحث استقلال دانشگاه (موضوع ماده ۱۰ لایحه اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری) مخالف بودند و عقیده داشتند که دانشگاه‌ها باید به لحاظ فرهنگی کنترل شوند و براساس همین باورها، خطمشی پیشنهادی ائتلاف مدافع خطمشی را زیر سوال می‌بردند و با ایده‌های آنها مخالفت می‌کردند.

چنین تعارضاتی در چارچوب ائتلاف مدافع در قالب رقابت بین ائتلاف‌ها قابل تبیین است. با این حال، بررسی محورهای اصلی چارچوب ائتلاف مدافع نشان می‌دهد که علاوه بر بحث رقابت بین ائتلاف‌ها برای تاثیرگذاری بر فرایند خطمشی‌گذاری و نتایج خطمشی، پیش فرض اساسی دیگری وجود دارد که قابل تعمق است: نخست، اینکه ائتلاف‌های مدافع از طریق توافق بر باورهای اصلی خطمشی دیدگاه‌هایشان را به هم نزدیک می‌کنند [۱۲]. به نوعی گروه‌های فعال در درون خرده‌نظام خطمشی که متشکل از مجموعه بازیگران خطمشی هستند به توافق می‌رسند. گروه‌های فعال در زمینه تغییر اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در مورد باورهای اصلی خطمشی با هم تعارضاتی داشتند. بویژه مدافعین تغییر خطمشی از رویکرد استقلال دانشگاه‌ها و همین‌طور ارتقا جایگاه وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به عنوان بالاترین نهاد تصمیم‌گیرنده و سیاست‌گذار در حوزه آموزش عالی، پژوهش و فناوری در قالب شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری (عتف) دفاع می‌کردند. در مقابل، اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی، برخی نمایندگان مجلس و دانشگاهیان در زمینه تداخل وظایف شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری با وظایف شورای عالی انقلاب فرهنگی و بحث استقلال دانشگاه‌ها، دیدگاه‌ها و نظرات متفاوتی داشتند و همین امر باعث شد فرایند تغییر خطمشی و همین‌طور نتایج خطمشی (محتوای قانون در مقایسه با لایحه پیشنهادی به مجلس) با

۱- در چارچوب نظریه ائتلاف مدافع، مشارکت‌کنندگان خطمشی برای تحقق اهداف مدنظرشان در قالب ائتلاف فعالیت می‌کنند. به دلیل عدم توافقات و رقابت احتمالی بین ائتلاف‌ها، تعارض سیاسی بین آنها اجتناب‌ناپذیر است. واسطه‌های خطمشی تعارضات سیاسی بین ائتلاف‌ها را تعدیل می‌کنند. از آنجاکه اغلب مشارکت‌کنندگان در فرایند خطمشی بدنال نفوذ بر این فرایند هستند، واسطه‌های خطمشی (policy brokers) تلاش می‌کنند ارزش‌های مسالمت‌آمیز و توافقی در بین ائتلاف‌ها خلق کنند. آنها ممکن است از بین کارکنان منتخب، بوروکرات‌ها، اعضای کمیسیون‌های مجلس و یا مدیران باشند و معمولاً مورد اعتماد هر دو ائتلاف (حاکم و اقلیت) هستند.

جهت‌گیری‌های مدیریت جدید و پارادایم حاکم بر این مدیریت، مطرح‌شدن پیشنهادات جدید و تغییرات اساسی‌تر را در این حوزه تقویت کرد و نزدیکی دیدگاه مدیریت وزارتخانه با تفکر مدیریت حاکم، پیگیری تغییر پیشنهادی در خط‌مشی و حمایت از تصویب آن را استمرار بخشید (تغییر در شرایط سیاسی).

اتفاق مهم دیگری که بویژه نتایج تغییر خط‌مشی (قانون مصوب) را تحت تاثیر قرار داد، این بود که فرصتی فراهم آمده بود تا علاوه بر مسائل مدنظر مدافعین تغییر خط‌مشی، مسائل چالش‌برانگیز دیگری در خصوص سیاست‌گذاری در این حوزه و همین‌طور جایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی مطرح شود که خود این امر نه تنها تعارضات بین دو ائتلاف را بیشتر کرد، بلکه به نوعی بر نتایج تغییر خط‌مشی نیز تاثیر گذاشت.

چنین تفسیری از رخدادهای موثر بر تغییر خط‌مشی با این پیش‌فرض چارچوب ائتلاف مدافع در ارتباط است که یادگیری خط‌مشی زمانی اتفاق می‌افتد که سطح متوسطی از تعارض بین دو ائتلاف وجود داشته باشد.

همان‌طور که چارچوب ائتلاف مدافع پیش‌بینی می‌کند، در این مورد نیز یادگیری خط‌مشی محور مشاهده می‌شود. در مورد قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری هسته اصلی خط‌مشی بطور قطع توسط مدافع ائتلاف تغییر خط‌مشی حفظ شد. این ائتلاف، باورهای اصلی خودشان را تغییر نداد و تلاش کرد فرایند خط‌مشی را طوری مدیریت کند که از مشروعیت خودش و ایده‌هایی که مطرح می‌کرد، حمایت کند. با این حال، اعضای ائتلاف باورهای ثانویه‌شان در مورد مسائل را تغییر دادند تا از منافع اصلی خودشان دفاع کنند و به نوعی (البته از طریق مصالحه و توافق) بتوانند ایده‌های اصلی مطرح شده در خط‌مشی را حفظ کنند. این گروه زمانی که متوجه شد با روند و شرایط حاکم، امکان پیشبرد اهداف وجود ندارد تلاش نمود از طریق استراتژی‌های مناسب به تحقق اهداف خط‌مشی کمک کند (مذاکرات و جلسات رسمی و غیر رسمی با اعضای مجلس شورای اسلامی، شورای عالی انقلاب فرهنگی و سایر نهادهای موثر و نهایتاً استعفای وزیر علوم، تحقیقات و فناوری). با این حال،

فرایند اول در مورد زمانی است که دو یا چند ائتلاف رقیب برای تبدیل باورهای خط‌مشی و باورهای ثانویه شان به شکل طرح یا خط‌مشی تلاش می‌کنند. در طول این تبادل، یادگیری خط‌مشی محور ممکن است اتفاق بیفتد؛ در مواجهه با اطلاعات جدید، ائتلاف‌ها برخی از باورهای ثانویه‌شان را در واکنش به پیامدهای دنیای واقعی تغییر می‌دهند. فرایند دوم، نوعی آشفتگی بیرون از خرده‌نظام بایستی رخ دهد. تغییرات برجسته در متغیرهای پویای بیرونی ممکن است «دریچه خط‌مشی» را باز کند (آن گونه که کینگدون مطرح می‌کند).^۱ در طول این دوره، ائتلاف حاکم فرصتی برای یادگیری از تغییرات را دارد و بدیل‌هایی برای ساختار باورهای خط‌مشی ارائه می‌کند، یا ائتلاف غیرحاکم ممکن است با ایجاد تغییرات اساسی در خط‌مشی بطور موفقیت‌آمیز ارزش‌های خودش را جایگزین ارزش‌های خط‌مشی موجود کند. البته در چارچوب ائتلاف مدافع برخی رخدادهای درون خرده‌نظام خط‌مشی (رخدادهای کانونی) نیز منجر به تغییر خط‌مشی می‌شوند.

در مورد قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، تدوین سند برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور و پیش‌بینی تغییر نام وزارت فرهنگ و آموزش عالی به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری اولین فرصت را برای به چالش کشاندن وضع موجود و همین‌طور تغییر خط‌مشی را فراهم نمود. بویژه ماده ۹۹ این برنامه لزوم انسجام بخشی به امور سیاست‌گذاری و اجرایی این حوزه و همین‌طور انعطاف‌پذیری در نظام برنامه‌ریزی آموزش عالی، پژوهش و فناوری را پیش‌بینی کرده بود (تصمیمات خط‌مشی). رخداد مهم دیگر و موثر بر تدوین قانون برنامه سوم، تغییر تدریجی رویکرد مدیریتی حاکم بر نظام اداری از دهه ۷۰ بود؛ از سال ۱۳۷۶ با تغییر ریاست جمهوری، رویکرد و تفکری تقریباً متفاوت در مدیریت قوه مجریه حاکم شد. اگرچه در ترکیب هیأت دولت جدید، وزیر منصوب شده در حوزه آموزش عالی (وزارت فرهنگ و آموزش عالی) جزو وزرای دولت قبلی نیز بود و تغییر در مدیریت آموزش عالی و دانشگاه‌ها را در برنامه کاری و اولویت‌های خود مطرح کرده بود [۲۲]، با این حال،

۱- برای مطالعه بیشتر به منبع [۱۲] مراجعه کنید.

ج. بسیج گروه‌ها: ائتلاف‌ها معمولاً بصورت دوره‌ای طرفداران خود را برای مشارکت در رویدادهای مهم و برای کمک به تحقق اهدافشان فرا می‌خوانند. بویژه ائتلاف‌هایی که به منابع مالی کمتری دسترسی دارند از این منبع استفاده می‌کنند.

د. رهبری ماهرانه: در ادبیات خط‌مشی، مهارت رهبری به موفقیت ائتلاف‌ها در تحقق اهدافشان کمک می‌کند. در چارچوب تغییر خط‌مشی عواملی نظیر شوک‌های بیرونی، نظام سیاسی را به تغییر ترغیب می‌کند. با این حال، رهبران ائتلاف‌ها (در چارچوب جریان‌ات چندگانه کینگدون، کارآفرینان خط‌مشی چنین نقشی را ایفا می‌کنند) تغییرات واقعی را در خط‌مشی ایجاد می‌کنند.

هـ. اطلاعات: با توجه به شدت و علل مشکل و هزینه و منفعت بدیل‌های خط‌مشی، اطلاعات منبع مهمی برای ائتلاف است. نظریه ائتلاف مدافع، اطلاعات را ابزار تدافعی و یا حرکتی سیاسی برای موفقیت در مجادلات خط‌مشی تلقی می‌کند. در این چارچوب گروه‌های ذینفع از اطلاعات برای تقویت عضویت ائتلافشان، برای حمایت از موقعیتشان، برای مقابله با دیدگاه‌های مخالفین، متقاعد نمودن قدرت‌های تصمیم‌گیری به حمایت از طرح‌های پیشنهادی‌شان و تحت تاثیر قرار دادن افکار عمومی استفاده می‌کنند. در این تلاش، ذی‌نفعان سعی می‌کنند اطلاعات را به نفع خودشان تغییر دهند یا حتی تحریف کنند. به این دلیل است که چارچوب ائتلاف مدافع نقش تحلیلگران، پژوهشگران و مشاورین درون ائتلاف‌ها را برجسته می‌کند. همچنین اهمیت این مساله را روشن می‌کند که چرا برای تبیین بهره‌برداری از تحلیل‌ها و گزارش‌های خط‌مشی و اطلاعات فنی و علمی، تحلیل در سطح خرده سیستم خط‌مشی مفید است [۱۷].

در مورد قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، ائتلافی که مدافع تغییر در خط‌مشی بود و تحقق ایده‌های لایحه پیشنهادی را دنبال می‌کرد، تا حدی به منابعی که در بخش قبلی بحث شد، دسترسی داشت. با این حال، ائتلاف رقیب نیز به منابعی دسترسی داشت که بتواند در تقابل با این ائتلاف مخالفت‌های خود را مطرح کند و تا حدی فرایند تغییر و نتایج تغییر را مبتنی بر رویکرد و اهداف خود تحت تاثیر قرار دهد. بطور خاص برخی از اعضای ائتلاف

ائتلاف رقیب (که با بخشی از محتوای خط‌مشی پیشنهادی بویژه با بحث وظایف شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری مخالف بود) از موضع دیگری دفاع می‌کردند و همین امر موجب شد تعارضاتی بوجود بیاید. به بیانی دیگر، اگرچه در ابتدای امر، مسئولین وزارتخانه (اعضای ائتلاف مدافع) به‌ویژه بروضعشان مبنی بر عدم امکان تغییر مفاد لایحه مصر بودند، ولی با توجه به مباحث و تعارضاتی که مطرح شد (و بویژه از طریق رسانه‌های عمومی منتشر شد) مجبور به تغییر موضعشان در زمینه وظایف شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری و بحث استقلال دانشگاه‌ها شدند. اتفاقی که افتاد این بود که وزیر علوم استعفا کرد و وزیر بعدی نیز تلاش نمود تا با اتخاذ استراتژی‌های مناسب از کلیت خط‌مشی حمایت کند. نهایتاً، بخشی از محتوای خط‌مشی تغییر کرد. بنابراین همانطور که چارچوب ائتلاف مدافع پیش‌بینی می‌کند. ائتلاف‌های مدافع به جای تغییر باورهایشان، یافته‌های علمی و تجربی‌شان را با نظام‌های باورشان متناسب کردند و تغییر رفتارشان بیشتر در جنبه‌های ثانویه خط‌مشی بود. بعلاوه تغییر در این خط‌مشی همچنین با این ادعای ساباتیه مطابقت دارد که نتایج خط‌مشی با پارامترها و عوامل ثابت در سیستم خط‌مشی محدود می‌شود. به عبارتی، عوامل و پارامترهای ثابت در خرده‌نظام خط‌مشی ممکن است تغییرات گسترده در خط‌مشی‌ها را محدود کنند.

۴-۳ منابع ائتلاف‌ها

نظریه ائتلاف مدافع فرض می‌کند که اعضای ائتلاف‌ها منابعی را بکار می‌گیرند که آنها را برای اجرای استراتژی‌هایشان در راستای نفوذ بر خط‌مشی توانمند سازد [۱۱]:

الف. دسترسی به قدرت قانونی برای اتخاذ تصمیمات خط‌مشی یکی از منابع قدرت است. ویژگی مهم ائتلاف حاکم (در مقایسه با ائتلاف‌های اقلیت) این است که تعداد بیشتری از اعضای آن در موقعیت قدرت رسمی هستند.

ب. افکار عمومی: ائتلافی که پشتیبانی قوی مردم را به همراه دارد، قادر است ادعا کند که نماینده علائق و خواسته‌های عموم مردم است و از این پشتیبانی می‌تواند برای اعمال نفوذ در قوانین جدید، تغییر در قوانین و مقررات و برای تغییر منابع در راستای اهداف ائتلاف استفاده کند.

چارچوب جریان‌های چندگانه و چارچوب ائتلاف مدافع در تبیین چرایی و چگونگی تغییر این خط‌مشی، مفید هستند. نظریه کینگدون خط‌مشی را برآیند پیوند سه جریان مشکل، خط‌مشی و جریان سیاسی در موقعیت‌های مهم تلقی می‌کند. نتیجه پیوند این جریان‌ها، دریچه فرصتی برای بزرگترین تغییرات در خط‌مشی می‌شود. کارآفرینان خط‌مشی نقش مهمی در پیوند این جریان‌ها ایفا می‌کنند. این نظریه نقش مهمی در تبیین تغییرات اساسی و ناگهانی دارد [۸].

از سوی دیگر، چارچوب ائتلاف مدافع نوعی نظریه تبیین‌کننده ثبات و تغییر در خط‌مشی است و بواسطه تأکیدی که بر ابعاد زمانی وسیعتر (یک یا چند دهه) دارد، در بررسی رخدادها و عوامل موثر، تصویری متفاوت از چگونگی تغییر خط‌مشی ارائه می‌کند. بررسی رخدادها مرتبط با تغییر اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری از طریق چارچوب ائتلاف مدافع ما را برآن می‌دارد که به شیوه‌ای توجه کنیم که این تغییرات در درون خرده‌نظام خط‌مشی نسبتاً ثابت اتفاق می‌افتد. خرده‌نظام خط‌مشی متشکل از بازیگرانی از سازمان‌های دولتی و خصوصی مختلف است که فعالانه با مساله خط‌مشی (نظیر کنترل آلودگی هوا) در ارتباط هستند و بدنبال نفوذ بر خط‌مشی در آن قلمرو هستند [۱۰، ۲۷ و ۳۷]. البته اگرچه کانون اصلی توجه چارچوب ائتلاف مدافع بر رفتارها و باورهای نخبگان و بازیگران خط‌مشی (در درون خرده‌نظام خط‌مشی) است، این چارچوب همچنین بر دو مجموعه متغیرها (شوکه‌های بیرونی و یادگیری خط‌مشی) توجه دارد که به محدود کردن یا فراهم نمودن فرصت‌هایی برای بازیگران خط‌مشی درون خرده‌نظام خط‌مشی کمک می‌کند [۳۸]. از بین نظریه‌های تغییر خط‌مشی، چارچوب ائتلاف مدافع این قابلیت را دارد که دوره‌های ثبات خط‌مشی را نیز تبیین کند [۳۹]. به‌علاوه، این چارچوب در تبیین تغییر اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به این دلیل که ایجاد می‌کند تغییرات مرتبط با خط‌مشی را در یک دوره یک دهه، یا بیشتر بررسی کنیم، برای فهم هر آنچه که در نظام خط‌مشی اتفاق می‌افتد، مهم است. با این حال، انتقاداتی هم نسبت به این چارچوب ارائه شده است. یکی از این انتقادات این است که

رقیب در نهادهای قدرتمندی فعالیت می‌کردند که به لحاظ دسترسی به موقعیت‌های تصمیم‌منبع قوی برای به چالش کشیدن ایده‌های ائتلاف مدافع تغییر در خط‌مشی بودند (برای مثال مصاحبه شوندگان به اعضای شورای عالی انقلاب فرهنگی و برخی نمایندگان مجلس اشاره کرده‌اند).

ایده‌های مطرح شده در لایحه پیشنهادی وزارت علوم، تحقیقات و فناوری از سوی دولت و نهاد ریاست جمهوری حمایت می‌شد که این امر به رهبران ائتلاف مدافع تغییر خط‌مشی قدرت قانونی می‌داد تا در تدوین خط‌مشی و فرایند ایجاد تغییر ایده‌های خود را نفوذ دهند. همچنین یکی از منابع قدرت برای ائتلاف مدافع، تغییر خط‌مشی شواهد علمی و مطالعات و پژوهش‌هایی بود که در قبل از شروع فرایند خط‌مشی و در اثنای فرایند انجام گرفته بود. یافته‌های این مطالعات که اشاره داشت به اقبال جهانی به سمت رویکردهای منعطف‌تر و غیر متمرکز در حوزه علوم، تحقیقات و فناوری و تجربیات موفق چنین رویکردی از یک سو و ضرورت ایجاد چنین تغییری در مدیریت دانشگاه‌ها و وزارت علوم از سوی دیگر، در همایش‌ها و سمینارهای مختلف مطرح می‌شد و توسط جامعه علمی مورد بحث قرار می‌گرفت. اساساً چنین مطالعاتی و بخصوص تجربیاتی که مسئولین حوزه علوم، تحقیقات و فناوری در طی دو دهه بعد از انقلاب اسلامی کسب کرده بودند، ایده‌های اصلی چنین تغییری را شکل داده بود.

۵- بحث و نتیجه‌گیری

تصویب قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری یکی از تحولات اساسی در حوزه علم و فناوری ایران قلمداد می‌شود. بدون تردید بررسی فرایند این تغییر و رخدادها موثر بر آن و ارائه تصویری روشن از تعامل عوامل و پدیده‌ها، به کسب دانش ضمنی خط‌مشی‌گذاری در این حوزه کمک می‌کند. در این راستا، نظریه‌های تغییر خط‌مشی با بدست دادن رویکردی منسجم برای شناخت ابعاد، عوامل و پدیده‌های موثر، نقش بی‌بدیلی در تبیین تغییر خط‌مشی دارند. بنا به ماهیت قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری،

ائتلاف‌ها (ائتلاف مدافع خطمشی و ائتلاف رقیب) بواسطه بحث‌های جدی و مجادلاتی که با ائتلاف رقیب انجام می‌دهند، با گذشت زمان در مورد خطمشی و پویایی‌های آن دانشی مفید کسب می‌کنند. به عبارتی، نوعی یادگیری خطمشی حاصل می‌شود. این یادگیری خطمشی محور منجر به تغییر در رفتار و تفکر اعضای ائتلاف‌ها و در نتیجه بهبود خطمشی عمومی می‌شود. چنین تحلیلی را چارچوب ائتلاف مدافع در سطح خرده‌نظام ارائه می‌کند.

خرده‌نظام خطمشی در این تحلیل پیرامون مسائل آموزش، پژوهش و فناوری قابل شناسایی است و دارای عناصری است که تفکر و ایده‌های خاصی در مورد مسائل حوزه آموزش، پژوهش و فناوری دارند که ممکن است از طریق سایر عناصر (اکه ایده‌های متفاوتی دارد) به چالش کشیده شود. همانطور که قبلاً اشاره شده است، مبتنی بر چارچوب ائتلاف مدافع، فعالیت‌های عناصر درونی سیستم در قالب فعالیت‌های ائتلاف‌ها قابل بررسی است. در این فرایند، دو ائتلاف شناسایی شدند. یک گروه که اعضای آن متشکل از بازیگرانی از سطوح مختلف دولت، برخی از اعضای مجلس شورای اسلامی، روسای دانشگاه‌ها و برخی پژوهشگران بودند و به عنوان مدعی اصلی تغییر در خطمشی تلقی می‌شدند. این گروه بدنبال تغییرات اساسی در شیوه مدیریت دانشگاه‌ها و حوزه علوم، تحقیقات و فناوری بودند.

گروه دوم متشکل از برخی نهادهای اصلی نقش آفرین در حوزه علوم تحقیقات و فناوری بود. شامل شورای عالی انقلاب فرهنگی (اگرچه سیاست‌گذاری کلان حوزه آموزش و فرهنگ از جمله اهداف و وظایف اصلی آن است با این حال کانون اصلی توجه این شورا بخش آموزش عالی بوده است و نقش تعیین‌کننده‌ای در این بخش داشته است)، برخی اعضای مجلس شورای اسلامی، برخی مسئولین وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و مسئولین دانشگاه‌ها و همینطور اعضای انجمن‌های علمی. در درون این ائتلاف به دلیلی شورای عالی انقلاب فرهنگی و همینطور برخی اعضای مجلس بازیگران اصلی بودند؛ این نهاد به عنوان نهاد فرادستی (در مقایسه با وزارت علوم، تحقیقات و فناوری) به لحاظ جایگاه قانونی و سیاسی در نظام جمهوری اسلامی ایران در خطمشی‌گذاری

چارچوب ائتلاف مدافع توجه نسبتاً کمتری به شرایطی دارد که تحت آن شرایط تغییر در خطمشی رخ می‌دهد. البته چنین انتقاداتی ناشی از این است که همه شوک‌های بیرونی و همه موارد یادگیری خطمشی به تغییر خطمشی منجر نمی‌شود. همچنین چارچوب مذکور، محصول جامعه کثرت‌گرای امریکاست [۱۲]. مینتروم و ورگاری (۱۹۹۶) این انتقاد را مطرح می‌کنند که در حالیکه چارچوب ائتلاف مدافع چارچوب مناسبی در تبیین تغییر تدریجی در دوره‌های طولانی است، به‌عنوان ابزار تبیینی در تلاش برای درک پویایی‌های تغییرات ناگهانی و اصلی در نتایج خطمشی مفید نیست. تغییرات عمده نتایج تغییرات در باورهای محوری خطمشی است. تئوری ائتلاف مدافع در شناسایی آنچه که تغییرات اساسی و کوچک در خطمشی ایجاد می‌کند، مطلوب است. ولی در تلاش برای ارائه درکی از فرایندهایی که منجر به تغییر می‌شود و اینکه چه زمانی واقعاً تغییر خطمشی اتفاق می‌افتد، ضعیف است [۴۰]. همانطور که مینتروم و ورگاری اشاره می‌کنند همه شوک‌های بیرونی یا موارد یادگیری خطمشی به تغییر خطمشی تبدیل نمی‌شوند؛ ما نیاز داریم درک بهتری داشته باشیم از اینکه چرا تغییرات خاصی در خطمشی اتفاق می‌افتد. ضعف دیگر این مدل در اینست که در تبیین تغییرات در ترکیب اعضای ائتلاف‌های مدافع به ما کمکی نمی‌کند. همچنین به مشکلات اقدام جمعی و مکانیزم‌هایی که از طریق آنها باورهای جدید به خطمشی تبدیل می‌شوند توجهی ندارد و مشخص نمی‌کند که چگونه مشکلات اقدام جمعی^۱ توسط اعضای ائتلاف مدیریت می‌شوند. علی‌رغم چنین انتقاداتی، این چارچوب کاربردهای ضمنی گسترده‌ای در تبیین تغییر خطمشی دارد [۴۰]. چارچوب ائتلاف مدافع به دانش ما در مورد تدوین دستورکار و تغییر خطمشی کمک می‌کند. بر اهمیت و نقش نظام‌های باور مشترک بین مجموعه بازیگران سیاسی در شکل‌دهی ائتلاف‌های مدافع، افزایش منافع و نفوذ بر خطمشی عمومی تاکید دارد. درارتباط با این موردکاوی، نکته قابل توجه در این نظریه آنست که رقابت بین ائتلاف‌ها و مباحثی که بین اعضای آنها رد و بدل می‌شود، منبع مهمی برای تغییر خطمشی است.

of Smoking Control in Japan”, *Policy Studies Journal*, 27(1), pp. 28-44.

[3] Nohrstedt, D., 2005, “External Shocks and Policy Change: Three Mile Island and Swedish Nuclear Energy Policy”, *Journal of European Public Policy*, 12(6), pp. 1041-1059.

[4] Green, M. and Houlihan, B., 2004, “Advocacy Coalitions and Elite Sport Policy Change In Canada and the United Kingdom”, *International Review for the Sociology of Sport*, 39(4), pp. 387-403.

[5] Chen, P., 2003, “Advocating online censorship”, *Australian journal of public administration*, 62(2), pp. 41-64.

[۶] منطقی، منوچهر، حسینی، علی، بوشهری، علیرضا، ۱۳۸۸، “شناسایی چالش‌های سیاست‌گذاری در نظام ملی نوآوری ایران”، فصلنامه سیاست علم و فناوری، ۲(۳)، صص. ۸۷-۱۰۲.

[۷] آذر، عادل، غلامرضایی، داود، دانایی‌فرد، حسن و خداداد حسینی، حمید، ۱۳۹۲، “طراحی مدل تحلیل سیاست‌های آموزش عالی کشور با استفاده از پویایی سیستم؛ مورد برنامه پنجم توسعه”، فصلنامه سیاست علم و فناوری، ۵(۴)، صص. ۱۸-۱.

[۸] عباسی، طیبه، دانایی‌فرد، حسن، آذر، عادل و الوانی، سیدمهدی، ۱۳۸۹، “تبیین تغییر خطمشی با استفاده از تئوری جریان‌ات چندگانه کینگدون؛ مورد کاوی تغییر قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری”، فصلنامه سیاست علم و فناوری، ۳(۱)، صص. ۸۱-۹۷.

[9] Jenkins-Smith, H.C., 1990, *Democratic politics and policy analysis*, Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.

[10] Sabatier, P.A. and Jenkins-Smith, H.C., 1999, “The advocacy coalition framework: An assessment”, In: P.A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, CO: Westview Press.

[11] Sabatier, P.A. and Jenkins-Smith, H.C. (Eds.), 1993, *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder, CO: Westview Press.

[12] Sabatier, P.A., 2007, *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press.

[13] Chanley, J.J., 2005, “An Analysis of Civic Education Policy Making In Arizona Using the Advocacy Coalition Framework and Policy Design Theory”, Phd Dissertation, Arizona State University.

[14] Sabatier, P., 1993, “The Advocacy Coalition Approach”, In: P. Sabatier and H.C. Jenkins-Smith (eds.), *Policy Change and Learning: an advocacy Coalition Approach*, Boulder, Colorado: Westview Press.

[15] Kingdon, J.W., 2003, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, (2nd ed.), New York: Longman.

[16] Weible, C.M., 2005, “Beliefs and perceived influence in a natural resource conflict: An advocacy coalition framework approach to policy networks”, *Political Research Quarterly*, 58(3), pp. 461-75.

[17] Weible, C.M., 2006, “An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, pp. 95-117.

(این حوزه) ذی نفوذ تلقی می‌شد (و می‌شود) و بنابراین قدرت زیادی برای تاثیرگذاری بر جریان تغییر خطمشی، نحوه تغییر آن و همینطور نتایج خطمشی داشت.

همانطور که چارچوب ائتلاف مدافع تحلیل می‌کند، تغییرات در قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری برآیند ظهور رقابت این دو ائتلاف بود. در جریان تغییر خطمشی، هردو این ائتلاف‌ها از باورهای اصلی خطمشی خود دفاع کردند و تلاش نمودند از طریق تغییر در جنبه‌های ثانویه نظام باورشان بتوانند دیدگاه‌های خود را در تغییر خطمشی اعمال کنند. با این حال، تلاش‌های این دو گروه برای تبدیل باورهای ائتلافشان به شکل خطمشی از طریق فعالیت‌های کارگزاران خطمشی تعدیل می‌شد. از سوی دیگر، تغییرات در خطمشی پیامد تغییر در رخدادهای بیرونی و یادگیری خطمشی بود و این رخدادهای بر مبنای چارچوب ائتلاف مدافع تحلیل شد.

تا اینجای بحث (و بر مبنای تحلیل تغییر خطمشی در قالب برآیند رقابت بین ائتلاف‌ها، رویدادهای بیرونی و یادگیری خطمشی)، چارچوب ائتلاف مدافع برای تبیین فرایند تغییر خطمشی اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری کمک کننده بود و قابلیت زیادی برای تبیین بسیاری از رخدادهای موثر بر فرایند تغییر خطمشی و نتایج خطمشی داشت. اما بحث اصلی که پاسخ داده نشده باقی می‌ماند این است که چرا این ائتلاف‌ها شکل گرفتند (با ایده و باور خاصی که داشتند)؛ چطور آنها توانستند ایده‌های خود را به صورت دستورکار خطمشی در آورند؛ چطور ائتلاف مدافع توانست اصلاحات مورد نظر خود را در خطمشی ایجاد کند؛ اینها مسائلی هستند که در نظریه چارچوب ائتلاف مدافع تبیین نشده باقی می‌ماند و برای پاسخ به آنها نیاز است نظریه‌های دیگری مبنای تحلیل باشند.

References

منابع

[1] Litfin, K.T., 2000, “Advocacy coalitions along the domestic-foreign frontier: Globalization and Canadian climate change policy”, *Policy Studies Journal*, 28(1), pp. 236-252.

[2] Sato, H., 1999, “The Advocacy Coalition Framework and the Policy Process Analysis: The Case

[۳۰] بازرگان، عباس، ۱۳۷۶، "از خودارزیابی تا اعتبار سنجی دانشگاهی در ایران"، سمینار منطقه‌ای آموزش عالی در قرن آینده، ۲۹-۲۷ بهمن، تهران.

[۳۱] رمضانی، رضا، ۱۳۸۱، "مشکلات کنونی دانشگاه‌ها و نظام توسعه علمی کشور"، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، ۲۵، صص. ۶۲-۳۷.

[۳۲] بنی‌اسدی، محمدحسین، زنجانی، محمد، مشایخی، علی‌نقی، مکنون، رضا، ناصرشریعتی، تقی و نصیرزاده، غلامرضا (مصاحبه شوندهگان)، ۱۳۷۶، "میزگرد ضرورت سازماندهی مدیریت علم و تکنولوژی"، ماهنامه تدبیر، ۷، صص. ۲۱-۱۲.

[۳۳] توفیقی، جعفر، صادقی‌تهرانی، علی، مشایخی، علی‌نقی، مکنون، رضا و ناصرشریعتی، تقی ۱۳۷۹، "نگاهی به ساختار نوین وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و تاثیر آن بر مدیریت؛ همخوانی ساختار و رسالت، چگونه"، ماهنامه تدبیر، ۱۰۲، صص. ۱۵-۸.

[۳۴] خانیک، هادی، ۱۳۷۶، "آسیب‌پذیری‌های آموزش عالی در فرایند ارتباط با جامعه"، سمینار منطقه‌ای آموزش عالی در قرن آینده، ۲۷-۲۹ بهمن، تهران.

[۳۵] غفرانی، محمدباقر، ۱۳۷۶، "رسالت‌های آموزش عالی در دنیای جدید و در ایران اسلامی"، سمینار منطقه‌ای آموزش عالی در قرن آینده، ۲۷-۲۹ بهمن، تهران.

[۳۶] منصوری، رضا، ۱۳۷۶، "نیازهای جامعه و نقش آموزش عالی در این زمینه"، سمینار منطقه‌ای آموزش عالی در قرن آینده، ۲۷-۲۹ بهمن، تهران.

[۱۸] فراستخواه، مقصود، ۱۳۸۱، "آسیب‌شناسی برنامه‌ریزی آموزش عالی در ایران"، موسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی.

[۱۹] داوری اردکانی، احمد، ۱۳۸۲، "بررسی رویکرد مجلس شورای اسلامی به بخش آموزش عالی از منظر طرح‌های قانونی"، مجلس و پژوهش، ۱۰(۴۱)، صص. ۲۷۶-۲۴۵.

[۲۰] وزارت فرهنگ و آموزش عالی، ۱۳۷۳، "طرح بازنگری نظام آموزش عالی"، معاونت آموزشی.

[۲۱] شورای عالی انقلاب فرهنگی، ۱۳۷۶، "قانون ترکیب هیأت امنای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی و پژوهشی".

[۲۲] وزارت فرهنگ و آموزش عالی، ۱۳۷۶، "اولویت‌های وزیر علوم".

[۲۳] نوروززاده، رضا، فتحی و اجارگاه، کورش و کیذوری، امیرحسین، ۱۳۸۸، "تحلیل محتوایی اسناد فرادستی و معین به منظور استنتاج سیاست‌های برنامه‌های پنجم توسعه بخش آموزش عالی، تحقیقات و فناوری"، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، ۵۳، صص. ۵۰-۲۹.

[۲۴] ملکی فر، عقیل و طباطبائیان، سیدکمال، ۱۳۷۹، "پیش‌نویس لایحه اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری"، موسسه پژوهش و برنامه‌ریزی آموزش عالی.

[۲۵] سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۷۷، "سند برنامه سوم توسعه، امور بخشی، سیاست‌های بخش آموزش عالی".

[۲۶] آذرگشپ، اذلاله، آراسته، حمیدرضا، صباغیان، زهرا و توفیقی، جعفر، ۱۳۸۶، "کارکردهای هیأت‌های امنای دانشگاه‌های دولتی وابسته به وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در طی سال‌های ۱۳۷۰-۱۳۸۵"، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، ۴۶، صص. ۲۰-۱.

[۲۷] Heclo, H., 1978, "Issue Networks and the Executive Establishment", In: A. King (ed.), *The New American Political System*, Washington, DC: American Enterprise Institute.

[۲۸] جاودانی، حمید، توفیقی، جعفر، قاضی طباطبایی، محمود و پرداختچی، محمد حسن، ۱۳۸۷، "بررسی وضعیت مدیریت نظام آموزش عالی ایران از دیدگاه مدیران عالی: گذشته، حال و آینده"، فصلنامه پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی، ۴۸(۲)، صص. ۱۶۱-۱۳۹.

[۲۹] غفرانی، محمدباقر، ۱۳۷۷، "مسائل ساختاری نظام آموزش عالی کشور، راهبردها و سیاست‌های اجرایی"، کمیته بررسی مسائل ساختاری آموزشی عالی.

[37] Hamm, K.E., 1983. "Patterns of influence among committees, agencies, and interest groups", *Legislative Studies Quarterly*, 8(3), pp. 379-426.

[38] Freudenburg, W.R. and Gramling, R., 2002, "How Crude: Advocacy Coalitions, Offshore Oil, and the Self-Negating Belief", *Policy Sciences*, 35, pp. 17-41.

[39] Mintrom, M., 1994, "Policy Entrepreneurship In Theory And Practice: A Comparative State Analysis Of The Rise Of School Choices As Policy Issues", PhD Dissertation, State University Of New York At Stony Brook.

[40] Mintrom, M. and Vergari, S., 1996. "Advocacy coalitions, policy entrepreneurs, and policy change", *Policy Studies Journal*, 24, pp. 420-434.