



## **Analyzing Policy Process of the Law for Supporting Knowledge-Based Firms Using the Advocacy Coalition Framework**

**Mahdi Elyasi<sup>1\*</sup>, Habibollah Tabatabaeian<sup>2</sup>,  
Kiarash Fartash<sup>3</sup>**

1- Assistant Professor, Faculty of Management and  
Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran,  
Iran

2- Associate Professor, Faculty of Management and  
Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran,  
Iran

3- Ph.D. of Technology Management, Faculty of  
Management and Accounting, Allameh Tabataba'i  
University, Tehran, Iran

### **Abstract**

Analyzing major S&T policy making experiences is an important step to be aware of challenges and drawing lessons from policy processes. Based on this, current paper is investigating the law for supporting knowledge-based firms by the well-recognized advocacy coalition framework (ACF) over the last decade (from 1386 to 1395). Data needed for this research were gathered by conducting semi-structures interviews with policy participants and content analysis of available policy documents. Results indicate that, there are two main coalitions in this process of which one is supporting vice-presidency for science and technology with a post university approach as main body in charge of executing the law and the other supporting ministry for research, science and technology as well as science, research and technology council's secretariat with a more or less academic approach. The main change mechanisms in

this process involve neutral policy brokers and external changes due to the major changes in administration in 1388 & 1392. Practical implications of this paper can be used in future S&T policy making attempts in order to minimize the policy struggles and stalemates.

**Keywords:** Law for Supporting Knowledge-Based Firms, Advocacy Coalition Framework, Knowledge-Based Firms

---

\* Corresponding author: elyasi.atu@gmail.com

## تحلیل فرآیند سیاستی تصویب قانون حمایت از شرکتهای دانش‌بنیان بر اساس چارچوب ائتلاف مدافع

مهدی الیاسی<sup>۱\*</sup>، سید حبیب‌الله طباطبائی<sup>۲</sup>، کیارش فرتاش<sup>۳</sup>

۱- استادیار دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی

۲- دانشیار دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی

۳- دانشجوی دکتری مدیریت فناوری، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی

### چکیده

بررسی تجارب عمده سیاست‌گذاری در حوزه علم و فناوری برای آگاهی از چالش‌ها و درس‌آموخته‌های فرآیند سیاستی آنها، اقدامی حائز اهمیت است. بر این اساس در مقاله حاضر، قانون حمایت از شرکتهای دانش‌بنیان که یکی از مهم‌ترین تجارب سیاست‌گذاری علم، فناوری و نوآوری در کشور محسوب می‌شود با استفاده از چارچوب ائتلاف مدافع (که چارچوبی شناخته‌شده برای تحلیل فرآیند سیاستی در شرایط بروز اختلاف و تفاوت دیدگاه بین بازیگران سیاستی است) در بازه زمانی سال‌های ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۵ مورد بررسی قرار گرفته است. داده‌های مورد نیاز تحقیق به کمک مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته با بازیگران اصلی این فرآیند و تحلیل محتوای اسناد سیاستی مرتبط با آن جمع‌آوری شده است. نتایج، حاکی از وجود دو ائتلاف عمده در این فرآیند می‌باشد که یکی از نقش معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری با رویکردی مابعد دانشگاهی به عنوان مجری قانون حمایت می‌کند و دیگری وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و دبیرخانه شورای عتف با رویکردی کم و بیش دانشگاه‌محور است. مهم‌ترین سازوکارهای تغییر در این فرآیند بر اساس میانجی‌گری بازیگران بی‌طرف و تغییرات بیرونی ناشی از تغییر دولت در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۹۲ حاصل شده است. دلالت‌های کاربردی این مقاله می‌تواند در تلاش‌های آینده سیاست‌گذاری علم و فناوری برای به حداقل رساندن مناقشه‌های سیاستی مفید باشد.

**کلیدواژه‌ها:** قانون حمایت از شرکتهای دانش‌بنیان، چارچوب ائتلاف مدافع، شرکت دانش‌بنیان

برای استنادات بعدی به این مقاله، قالب زیر به نویسندگان محترم مقالات پیشنهاد می‌گردد:

Elyasi, M., Tabatabaieian, H., & Fartash, K. (2017). **Analyzing Policy Process of the Law for Supporting Knowledge-Based Firms Using the Advocacy Coalition Framework.** *Journal of Science & Technology Policy*, 9(2), 31-48. {In Persian}.

### ۱- مقدمه

ریاست‌جمهوری در اواخر سال ۱۳۸۵ به تدریج آغاز و تکمیل شد. پیش‌نویس این قانون با چند هدف محوری از جمله حمایت از تأسیس شرکت توسط دانش‌آموختگان دانشگاهی به منظور تجاری‌سازی دستاوردهای پژوهشی و اختراعات و مهم‌تر از آن، ساماندهی نظام تأمین مالی فعالیت‌های علم و فناوری تهیه شد که به زعم معاون وقت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری (دکتر واعظزاده) یکی از

فرآیند شکل‌گیری ایده‌های اولیه تدوین قانون حمایت از شرکتهای دانش‌بنیان که یکی از مهم‌ترین و سازمان‌یافته‌ترین تلاش‌های کشور برای توسعه فناوری و نوآوری محسوب می‌شود از زمان تأسیس معاونت علمی و فناوری

این مقاله به دنبال بررسی فرآیند سیاستی و تغییرات رخ داده در این قانون طی بازه زمانی ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۵ از دیدگاه چارچوب ائتلاف مدافع به منظور درک و تحلیل دقیق‌تر فرآیند مربوطه به عنوان یکی از مهم‌ترین تجارب سیاست‌گذاری کشور در حوزه علم و فناوری است. در ادامه ابتدا پیشینه تحقیق مورد بررسی قرار گرفته و سپس روش تحقیق ارائه خواهد شد. در بخش چهارم، فرآیند سیاستی بررسی و تصویب این قانون و آئین‌نامه اجرایی آن ابتدا به صورت تاریخی و سپس بر اساس چارچوب ائتلاف مدافع تشریح خواهد شد. آخرین بخش مقاله نیز به بحث و نتیجه‌گیری اختصاص دارد.

## ۲- پیشینه تحقیق

اهمیت حمایت از توسعه فناوری و نوآوری در دنیا و ایران بر کسی پوشیده نیست [۵] و در این راستا اکثر کشورهای در حال توسعه و تقریباً تمام کشورهای توسعه‌یافته سیاست‌هایی را در این خصوص تدوین و پیاده‌سازی کرده‌اند. قانون دانش‌بنیان که محوریت حمایت‌های خود را بر شرکت‌های فناوری‌بنیان دارای توانایی درون‌زا توسعه فناوری، قرار داده در دیگر کشورها نیز کاملاً شناخته و متداول است [۶ و ۷]. حتی به اعتقاد برخی محققان، همین دست سیاست‌ها زمینه‌ساز توسعه سریع کشورهای از جمله آمریکا در قرن بیستم بوده‌اند [۶]. از طرفی در ایران سیاست‌گذاری منسجم برای حمایت از توسعه فناوری درون‌زا از دهه ۱۳۷۰ شمسی آغاز و به تدریج پررنگ‌تر شد که می‌توان ردپای آن را در برنامه‌های سوم، چهارم و پنجم توسعه مشاهده کرد. فارغ از برنامه‌های توسعه و سیاست‌های کلی مرتبط با توسعه فناوری و نوآوری، یکی از جدی‌ترین تلاش‌های سیاست‌گذاری کشور که به کرات مورد تأکید تصمیم‌گیران کلان و حتی رهبر معظم انقلاب رسیده قانون دانش‌بنیان و به طور کلی مقوله حمایت از شرکت‌های این حوزه است.<sup>۲</sup> این قانون تاکنون بیش از ۳۰۰۰ شرکت فناوری‌بنیان را تحت پوشش حمایت‌های مالی، مالیاتی، گمرکی و ... قرار داده<sup>۳</sup> و یکی از

مهم‌ترین مقوله‌های سیاستی در حوزه علم و فناوری به حساب می‌آید. بر این اساس، تدوین پیش‌نویس لایحه به صورت جدی از مهر ۱۳۸۶ در معاونت علمی و فناوری آغاز و اولین نسخه آن در دی ماه همان سال تهیه شد [۱]. در ادامه نیز با پیگیری‌های معاونت، لایحه نهایی تحت عنوان "لایحه حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان و تجاری‌سازی اختراعات و نوآوری‌ها" در ۲۶ آبان ۱۳۸۷ با قید یک فوریت به تصویب هیأت وزیران رسید و در ۸ دی ۱۳۸۷ برای تصویب به مجلس شورای اسلامی ارسال شد [۲]. بررسی لایحه در مجلس به کمیسیون آموزش و تحقیقات ارجاع شد اما برخلاف رویکرد مابعد دانشگاهی<sup>۱</sup> تهیه‌کنندگان لایحه (که دیدگاهی دانشگاه‌محور به توسعه فناوری نداشتند) [۳] نگاه کمیسیون مرتبط مجلس، همخوان با روح لایحه تلقی نمی‌شد و این تفاوت دیدگاه‌ها (مشخصاً بین معاونت علمی و فناوری با وزارت علوم، تحقیقات و فناوری) و تا حدی هم ضعف‌ها و ابهامات لایحه، منجر به تأخیری دو ساله در تصویب آن شد. این تأخیر، محدود به تصویب قانون نشد و بعدتر فرآیند تصویب آئین‌نامه اجرایی آن را هم دربرگرفت و مجدداً بیش از دو سال دیگر به طول انجامید. سال اول اجرایی شدن قانون (اواسط ۱۳۹۱ تا اواسط ۱۳۹۲) هم از اختلافات بین معاونت و وزارت در امان نماند و عملاً بخش زیادی از توان اجرایی طرفین را به خود معطوف نمود. پیرو تغییر دولت در سال ۱۳۹۲ (تغییر خارجی)، رویکرد به مقوله مجری تغییر یافت که تثبیت آن تا اواسط سال ۱۳۹۴ به طول انجامید و پس از یک دوره حدوداً دو ساله از اوایل سال ۱۳۹۵ به شکل نسبتاً پایداری به نفع معاونت علمی و فناوری تثبیت شد [۴].

۱- بنا به اعتقاد معمار اصلی لایحه (دکتر سالار آملی معاون وقت فناوری و نوآوری معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری) در خصوص نسخه نهایی لایحه که برای تصویب به مجلس ارسال شد "لایحه بیشتر به مباحث مابعد دانشگاه ارتباط داشت و دانش‌آموختگان، شرکت‌ها و بنگاه‌های اقتصادی را پوشش می‌داد و این نگرانی به وجود آمد که لایحه باز هم در چارچوب مسائل دانشگاهی به پیش برود. اعتقاد دارم که دانشگاه‌ها می‌توانند و می‌بایست برای تنوع‌بخشی به درآمدها، شرکت‌هایی انشعابی داشته باشند که به تولید کالا، خدمات و ثروت بپردازند البته دانشگاه‌ها می‌توانند با دریافت هزینه تحقیق و دانش فنی (بالاسری - رویالتی)، به محل‌های درآمدی خود تنوع ببخشند اما این موضوع که وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و به تبع آن دانشگاه‌ها، محل صدور پروانه شرکت‌های دانش‌بنیان و رتبه‌بندی آنها و بررسی مالی و حقوقی و گرفتن و پرداختن وام و ظرفیت‌های تولیدی و راستی‌آزمایی این شرکت‌ها شوند نه امکان‌پذیر می‌باشد و نه در هیچ جای دنیا دیده شده است" [۴] ص ۵۴.

2 - <http://farsi.khamenei.ir/newspart-index?tid=2592>

۳- بنا بر گزارش آنکتاد (۲۰۱۶)، تا پائیز ۱۳۹۵ شرکت‌های تحت پوشش این قانون توانسته‌اند ۷۰ هزار اشتغال و ۲۰ هزار میلیارد تومان درآمد داشته باشند [۸].

مناطق دریایی حفاظت‌شده در آمریکا، سیاست آب‌های ساحلی در انگلیس، کنترل دخانیات در ژاپن، سیاست سلامت در کانادا، سیاست آموزش در موزامبیک، توسعه صنعت متالورژی در برزیل و سانسور در استرالیا اشاره کرد [۱۵]. مهم‌ترین ویژگی مشترک تمامی این موارد بروز اختلاف دیدگاه شدید، تأخیر در تصویب یا پیاده‌سازی سیاست و نهایتاً ایجاد یک بن‌بست سیاستی بین ذینفعان (در قالب دو یا چند ائتلاف) بوده که بعضاً تا چند سال هم تداوم یافته است. این چارچوب در اکثر موارد توانسته به درک علل بروز تعارض سیاستی و راه‌های برون‌رفت از آن کمک نماید. در ایران نیز پیش‌تر از این چارچوب برای تحلیل فرآیند سیاستی پیچیده تصویب قانون تشکیل اهداف و وظایف وزارت علوم، تحقیقات و فناوری استفاده شده [۱۶] اما بر اساس جستجوهای محققان به طور کلی کاربرد این چارچوب در کشورهای در حال توسعه و به طور خاص در حوزه علم، فناوری و نوآوری به ندرت مورد استفاده بوده است.

در ادامه به اختصار به این چارچوب و مهم‌ترین مفاهیم آن که در خصوص توصیف فرآیند سیاستی مورد بررسی این مقاله مورد استفاده قرار خواهد گرفت پرداخته می‌شود (شکل ۱).

## ۲-۱-۲ مهم‌ترین اجزاء چارچوب ائتلاف مدافع

### ۲-۱-۱ پارامترهای نسبتاً پایدار (ثابت)<sup>۶</sup>

این پارامترها در دوره‌های زمانی بلندمدت پایدار هستند. دلیل اهمیت این پارامترها به توانایی آنها در ساختارمند کردن ماهیت مسئله، محدود کردن منابع در اختیار بازیگران سیاستی، تعریف قواعد و رویه‌های تغییر سیاستی و دستیابی به تصمیم جمعی و به صورت گسترده‌تر، شکل‌دهی به ارزش‌های اطلاع‌دهنده در سیاست‌گذاری باز می‌گردد [۱۴]. مهم‌ترین مقولاتی که در این بخش باید مدنظر قرار گیرد عبارتند از: (۱) ویژگی‌های پایه‌ای حوزه مسئله؛ (۲) توزیع پایه‌ای منابع طبیعی؛ (۳) ارزش‌های بنیادی اجتماعی-فرهنگی و ساختار اجتماعی و (۴) ساختار نهادی پایه.

### ۲-۱-۲ زیرسیستم سیاستی<sup>۷</sup>

پارامترهای نسبتاً پایدار شکل‌دهنده زیرسیستم سیاستی هستند. یک زیرسیستم سیاستی توسط محدوده جغرافیایی، موضوع

سیاست‌های موفق کشور محسوب می‌شود که توانسته موجب تحریک و تشویق بنگاه‌های درگیر توسعه فناوری و نوآوری شود. برای درک چگونگی تدوین، تصویب و پیاده‌سازی این تجربه جدی سیاست‌گذاری و استفاده از نقاط قوت آن در دیگر تلاش‌های مشابه و بازتولید آن و نیز خودداری از تکرار اشتباهاتی که موجب کندی تصویب و اجرایی شدن آن شد لازم است این فرآیند از بدو تولد تا حال حاضر مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد. با توجه به نقش پررنگ اختلاف‌نظرهای دستگاهی در عدم پیشبرد فرآیند سیاستی این قانون، لازم است از چارچوبی بهره برده شود که بتواند با ایجاد برش‌هایی در نظرات و تفاوت‌های آنها به عنوان مهم‌ترین پیشران‌های اختلاف در این فرآیند، تصویری شفاف از تحولات گذشته و درس‌آموخته‌هایی برای آینده فراهم آورد.

چارچوب ائتلاف مدافع یکی از شناخته‌شده‌ترین چارچوب‌های توصیف و تحلیل فرآیند سیاستی محسوب می‌شود [۹] و بر این اساس می‌تواند ابزاری مناسب برای درک و تحلیل فرآیند سیاستی یک قانون باشد. این چارچوب که در اوایل دهه ۱۹۸۰ توسط پال ساباتیئ<sup>۱</sup> طراحی شد با تأثیر از چارچوب تحلیل و توسعه نهادی<sup>۲</sup> استروم<sup>۳</sup>، هکلو<sup>۴</sup> و اثر معروف او در سال ۱۹۷۴ [۱۰] که سر آغاز مطالعات نظری یادگیری سیاستی محسوب می‌شود تدوین شد [۱۱ و ۱۲].

اولین مقاله مرتبط با چارچوب ائتلاف مدافع در سال ۱۹۸۶ منتشر [۱۱] و در بازه زمانی ۱۹۸۷ تا ۲۰۱۳، ۲۲۴ اثر (از جمله در ۱۰۷ مجله مختلف، ۸ کتاب و ۱۳ فصل از کتاب‌های منتشرشده در حوزه‌های محیط زیست، سلامت، اقتصاد، آموزش، فناوری و ... با سهم عمده اروپا و آمریکای شمالی) در ارتباط با آن منتشر شده است که آن را در مقایسه با دیگر نظریه‌های مرتبط با فرآیند سیاستی متمایز می‌سازد [۱۲ و ۱۳]. ساباتیئ و جنکینز-اسمیت<sup>۵</sup> از سال ۱۹۸۳ با همکاری یکدیگر به صورت مستمر به اصلاح و بهبود چارچوب ائتلاف مدافع پرداخته‌اند [۱۴]. از این چارچوب برای تحلیل فرآیندهای سیاستی در حوزه‌های مختلفی استفاده شده که از مهم‌ترین آنها می‌توان به امنیت هسته‌ای، آلودگی هوا، دفع پساب‌ها و

1- Paul Sabatier

2- Institutional Analysis and Development (IAD) framework

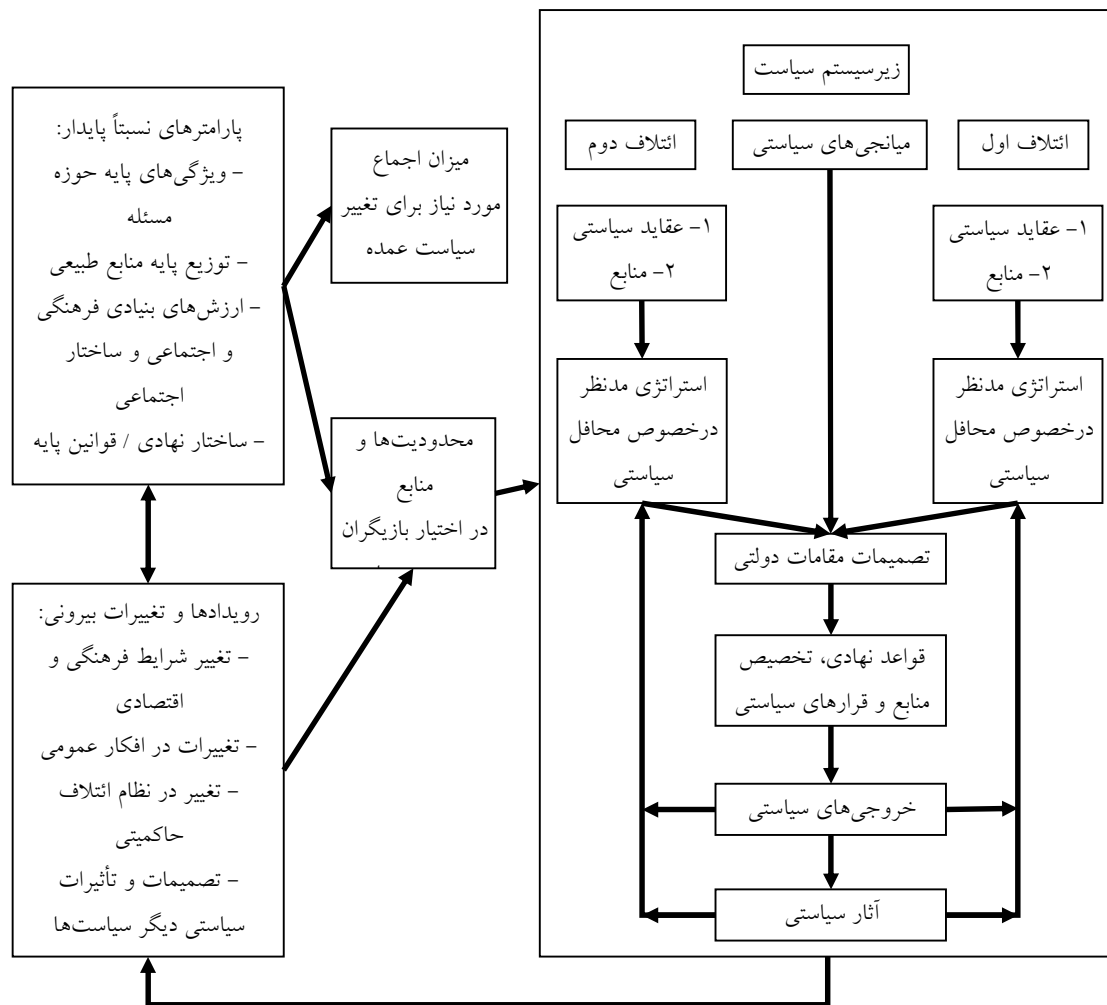
3- Ostrom

4- Hecllo

5- Hank Jenkins-Smith

6 Relatively stable parameters

7- Policy subsystem



شکل ۱) چارچوب ائتلاف مدافع (بر اساس [۱۵ و ۱۴])

- وجود محافلی<sup>۲</sup> که از طریق آنها ائتلاف‌ها سیاست را تحت تأثیر قرار می‌دهند.

### ۲-۱-۳ مدل فردی و نظام عقاید<sup>۳</sup>

بر اساس مدل عقلانیت محدود سایمون<sup>۴</sup> [۱۸]، در چارچوب ائتلاف مدافع مفروض است که افراد به صورت عقلانی تشویق می‌شوند اما توسط توانایی‌های شناختی ناقص خود در یادگیری و درک دنیای پیچیده، محدود شده‌اند. چارچوب ائتلاف مدافع دارای یک نظام عقاید سلسله‌مراتبی سه سطحی است. در بالاترین سطح، عقاید عمیق<sup>۵</sup> قرار دارند که بر عقاید هنجاری/پایه‌ای دلالت دارد و چندین زیرسیستم سیاستی را دربرگرفته که در مقابل تغییر هم بسیار مقاوم است. ساباتیبه و جنکیز-اسمیت چهار دسته اصلی این سطح از عقاید را از اولویت‌های نسبی ارزشی تا شناسه‌های اجتماعی-فرهنگی

مورد مناقشه و تعدادی بازیگر سیاستی (از سطوح مختلف دولت، گروه‌های مختلف ذینفع، رسانه‌ها و مؤسسات پژوهشی) تعریف می‌شود [۱۷]. برای تعریف زیرسیستم سیاستی، قاعده مشخصی وجود ندارد و این تا حدی به انعطاف‌پذیری این چارچوب در تحلیل فرآیندهای سیاستی مرتبط است. مهم‌ترین فرض‌هایی که در تعریف یک زیرسیستم سیاستی باید مدنظر قرار گیرد عبارتند از [۱۵]:

- قابلیت‌های شناختی، مشوق‌ها و باورهای بازیگران سیاستی (مدل فردی)

- تمایل اکثر بازیگران سیاستی برای پیوستن به یکی از ائتلاف‌های مدافع

- احتمال بالای بی‌طرفی باقی ماندن تعداد کمی از بازیگران

سیاستی به عنوان میانجی سیاستی<sup>۱</sup>

- استفاده از منابع توسط ائتلاف‌ها

2- Venues  
3- Belief system  
4- Simon, Herbert A.  
5- Deep core beliefs

1- Policy brokers

## ۲-۱-۶ منابع<sup>۴</sup> و محافل سیاسی

فرض چارچوب ائتلاف مدافع این است که افراد، از طیفی از منابع که آنها را قادر به توسعه استراتژی‌هایی برای تأثیر بر سیاست در محافل مختلف سیاسی می‌کند بهره می‌برند. مهم‌ترین منابع مورد اشاره توسط این چارچوب شامل قدرت حقوقی رسمی برای تصمیم‌گیری، افکار عمومی، اطلاعات، بسیج نیروها، منابع مالی و رهبری زبده می‌شود [۲۰]. چارچوب ائتلاف مدافع همچنین پیش‌بینی می‌کند که ذینفعان از منابع در اختیار خود و از طریق محافل<sup>۵</sup> مختلف به شکلی راهبردی برای تأثیر بر سیاست استفاده می‌کنند [۱۷ و ۱۵].

## ۲-۱-۷ تغییرات بیرونی<sup>۶</sup>

مهم‌ترین رویدادهای بیرونی که می‌توانند موجب تغییر زیرسیستم سیاست شوند عبارتند از: تغییرات عمده اجتماعی-اقتصادی، تغییر در افکار عمومی و تصمیمات سیاسی و تأثیرات حاصل از دیگر زیرسیستم‌های سیاسی [۲۱]. تغییرات مذکور از این جهت حائز اهمیت هستند که عموماً موجب تغییر و کاهش یا افزایش توجهات جامعه حول یک زیرسیستم سیاسی می‌شود.

## ۲-۲ تغییر سیاسی<sup>۷</sup> و مکانیزم‌های آن

چارچوب ائتلاف مدافع، هر دو دسته تغییرات عمده<sup>۸</sup> و جزئی<sup>۹</sup> را در نتیجه تغییرات حاصله در فرآیند سیاسی به رسمیت می‌شناسد. تغییرات عمده در نتیجه تغییر عقاید سیاسی و سطح پوشش آن تغییر در کل زیرسیستم سیاسی است اما تغییرات جزئی از تغییر عقاید ثانویه حاصل شده و سطح پوشش آن هم در حد یک یا چند جزء یک زیرسیستم سیاسی است. تغییرات سیاسی جزئی دارای تکرار بیشتری هستند و از منظر سطح و موضوع تغییر و همچنین دامنه پوشش جغرافیایی، دارای مقیاس کمتری نسبت به تغییرات عمده هستند [۱۵]. مهم‌ترین مکانیزم‌های تغییر سیاسی بر اساس نظر ساباتیو و جنکینز-اسمیت در سه دسته تغییرات بیرونی، انباشت شواهد و تغییر عقاید و همچنین بن‌بست سیاسی قابل جمع‌بندی می‌باشند [۱۴].

(مانند قومیت و دین) تعریف کرده‌اند [۱۴]. در سطح میانی عقاید سیاسی<sup>۱</sup> قرار دارد که از نوع هنجاری/تجربی بوده و کل یک زیرسیستم سیاسی را دربرمی‌گیرد. عقاید سیاسی هم مانند عقاید عمیق در مقابل تغییر مقاوم هستند اما در مقایسه با عقاید عمیق، انعطاف بیشتری دارند [۱۴]. در پائین‌ترین سطح نظام عقاید، عقاید ثانویه<sup>۲</sup> قرار دارند که از نوع تجربی و ترجیحات سیاسی مرتبط با مقوله‌های جغرافیایی و موضوعی زیرسیستم سیاسی است. عقاید ثانویه، ترجیحات سیاسی بازیگران در خصوص ابزارهای دولت برای دستیابی به اهداف یا ادراک بازیگران از مشکلات را دربرمی‌گیرد [۱۵]. از بین سه سطح یادشده در نظام عقاید، عقاید ثانویه بیش از دو سطح دیگر در پاسخ رویدادها و اطلاعات جدید، قابلیت تغییر دارند.

## ۲-۱-۴ ائتلاف‌های مدافع

موفقیت بازیگران سیاسی به توانایی آنها در ترجمه عقاید سیاسی خود به یک سیاست واقعی بستگی دارد. بر این اساس بازیگران تمایل به ایجاد ائتلاف‌هایی با همفکران خود از منظر عقاید سیاسی برای پیشبرد سیاست‌های مورد نظر خود هستند. ائتلاف‌های مدافع که توسط بازیگران سیاسی تشکیل می‌شود دارای دو ویژگی عمده هستند [۱۴]:

(الف) اشتراک عقاید سیاسی بین اعضاء ائتلاف

(ب) وجود هماهنگی حداقلی بین اعضاء ائتلاف

## ۲-۱-۵ میانجی‌های سیاسی

در زیرسیستم‌های سیاسی رقابتی، اختلافاتی بین ائتلاف‌ها رخ می‌دهد که عموماً به تعارض‌های شدید (بن‌بست<sup>۳</sup>) سیاسی تبدیل می‌شود. این تعارضات عموماً و نه الزاماً، توسط میانجی‌های سیاسی بی‌طرف و مورد وثوق طرفین مورد میانجی‌گری قرار می‌گیرد. میانجی‌ها در شرایط متخاصم بین ائتلاف‌های مدافع به دنبال یافتن یک مصالحه منطقی هستند. طیف گسترده‌ای از بازیگران از جمله مقامات عالی‌رتبه دولتی، مقامات منتخب (از طریق رأی‌گیری) و دادگاه‌ها می‌توانند نقش میانجی را بر عهده گیرند [۱۹]. میانجی‌ها مورد اعتماد ائتلاف‌ها و عموماً دارای حدی از قدرت تصمیم‌گیری هستند [۱۳].

4- Resources  
5- Venue shopping  
6- External events  
7- Policy change  
8- Major  
9- Minor

1- Policy core beliefs  
2- Secondary beliefs  
3- Hurting stalemate

سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ بر اساس یک رویه واحد (پروتکل مصاحبه) صورت گرفته‌اند.

برای جمع‌آوری داده‌های ثانویه از تمامی گزارش‌ها، مصاحبه‌ها، اظهارنظرها و مکاتبات و مستندات مرتبط موجود در دبیرخانه معاونت علمی و فناوری؛ کمیسیون علمی، تحقیقاتی و فناوری دولت؛ کارگروه پژوهش و فناوری کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس؛ دبیرخانه کارگروه ارزیابی و تشخیص صلاحیت شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و نظارت بر اجرا و همچنین دبیرخانه شورای عتف استفاده شده است.

جهت تحلیل داده‌ها از روش تحلیل محتوای محوری<sup>۵</sup> [۲۳] اسناد و مصاحبه‌ها بر اساس اجزاء و مفروضات چارچوب ائتلاف مدافع [۱۲ و ۱۵] استفاده شد. اجزاء چارچوب ائتلاف مدافع (مشروحه در بخش ۲-۱) تم‌های تحلیل مقاله حاضر محسوب می‌شوند. بر این اساس با مرور متون پیاده‌شده مصاحبه‌ها (منابع اولیه) و متون اسناد، گزارش‌ها و نسخ مختلف مرتبط با قانون و آئین‌نامه‌های آن، مطالب دارای دلالت بر هر جزء چارچوب ائتلاف مدافع (تم‌های تحلیلی) با قید منبع دلالت جمع‌آوری شد. کدهای مورد استفاده جهت شناسایی هر تم، مهم‌ترین کلمات و عباراتی بودند که دلالت مستقیم بر هر جزء چارچوب ائتلاف مدافع دارند (برای مثال در تم نظام فردی و عقاید سیاستی، تمام عبارات و کلماتی که دلالت بر نظرات و دیدگاه‌های بازیگران سیاستی داشته‌اند مانند "اعتقاد..."، "نظر..."، "رویکرد..." و "نگاه..." کدهای مورد استفاده بوده‌اند). در ادامه نیز دلالت‌های استخراج‌شده ذیل هر تم برای دستیابی به مهم‌ترین دلالت‌ها تا حد امکان ادغام شدند که در بخش ۴-۲ به تفصیل مورد بحث قرار گرفته است.

برای اطمینان از روایی تحلیل محتوا با استفاده از چارچوب ائتلاف مدافع، محققان در قالب دو گروه دو نفره مجزا به کدگذاری اسناد (داده‌های ثانویه) و مصاحبه‌ها (داده‌های اولیه) بر اساس چارچوب ائتلاف مدافع پرداختند و سپس در جلسه‌ای با مقایسه تحلیل‌های دو گروه یادشده، همگرایی بین دو نسخه ایجاد شد.

● تغییرات بیرونی: این تغییرات ناشی از بیرون زیرسیستم سیاستی، موجب تغییر در تخصیص منابع یا محافل سیاستی و عقاید سیاستی ائتلاف مدافع غالب شده و نهایتاً منجر به تغییر عمده سیاستی می‌شود.

● انباشت شواهد و تغییر عقاید<sup>۱</sup>: تغییر عقاید، منجر به یادگیری مبتنی بر سیاست<sup>۲</sup> می‌شود. این یادگیری در اثر انباشت اطلاعات اعم از مطالعات علمی و تحلیل‌های سیاستی حاصل می‌شود. چارچوب ائتلاف مدافع، یادگیری مبتنی بر سیاست را تغییر نسبتاً پایدار عقاید یا نیت‌های رفتاری می‌داند که از تجربه و یا حصول اطلاعات جدید حول دستیابی یا اصلاح اهداف سیاستی حاصل می‌شود [۱۴]. معمولاً زمان مورد نیاز برای بروز این نوع یادگیری، بلندمدت و حداقل ده‌ساله است.

● بن‌بست سیاستی<sup>۳</sup>: رسیدن به بن‌بست سیاستی (وضعیتی غیرقابل قبول برای طرفین مناقشه و بدون گزینه‌های برون‌رفت از وضعیت فعلی در راستای دستیابی به اهداف مورد نظر ائتلاف) یکی از پیش‌شرط‌های آغاز یک مذاکره موفقیت‌آمیز بین طرفین یک مناقشه است. در اینجا فرض چارچوب ائتلاف مدافع این است که بازیگران سیاستی راضی از شرایط فعلی، انگیزه‌ای برای مذاکره با طرف‌های دیگر ندارند و مذاکره را هدر دادن زمان خود می‌دانند [۱۴].

### ۳- روش تحقیق

استراتژی تحقیق حاضر، مطالعه موردی فرآیند تصویب قانون دانش‌بنیان و آئین‌نامه اجرایی آن بر اساس چارچوب ائتلاف مدافع است. نوع این تحقیق بر اساس دسته‌بندی یین<sup>۴</sup> [۲۲]، کیفی-توصیفی و بازه زمانی مورد تحلیل از سال ۱۳۸۶ تا ۱۳۹۵ می‌باشد.

جهت گردآوری داده‌های مورد نیاز تحلیل از مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته با طیف گسترده‌ای از بازیگران سیاستی این فرآیند در سنوات مختلف (طبق جدول پیوست) که به صورت قضاوتی انتخاب شدند استفاده شده است. این مصاحبه‌ها عموماً با صرف زمانی بین یک تا دو ساعت و در

1- Belief change  
2- Policy-oriented learning  
3- Hurting stalemate  
4- Yin

#### ۴- تحلیل فرآیند سیاستی قانون دانش‌بنیان از طریق چارچوب ائتلاف مدافع

در ابتدای این بخش به صورت اجمالی، روند تاریخی بررسی و تصویب لایحه و آئین‌نامه اجرایی آن بر اساس مصاحبه‌های صورت‌گرفته و اسناد موجود بحث و سپس این فرآیند از دریچه چارچوب ائتلاف مدافع تحلیل خواهد شد.

#### ۴-۱ فرآیند سیاستی بررسی و تصویب قانون دانش‌بنیان و آئین‌نامه اجرایی آن

لایحه حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان، فرآیندی تقریباً سه ساله را از تدوین تا تصویب طی نمود. نقطه آغاز تدوین لایحه را می‌توان به نظر معاون وقت علمی و فناوری رئیس‌جمهور (دکتر واعظزاده) بر لزوم ساماندهی نظام مالی علم و فناوری کشور (حمایت‌ها و تسهیلات نظام‌مند در راستای تأمین مالی دانش‌بنیان) متأثر از پژوهش‌هایی در این زمینه که در سال‌های ۱۳۸۵ و ۱۳۸۶ توسط دفتر همکاری‌های فناوری ریاست‌جمهوری صورت گرفته بود نسبت داد [۲۴]. البته تفکرات مدیران وقت معاونت مبنی بر ضرورت حمایت از دانش‌آموختگان دانشگاهی و تجاری‌سازی دستاوردهای پژوهشی و فناورانه آنها هم عاملی شد که تدوین لایحه، اواسط سال ۱۳۸۶ به صورت جدی در معاونت کلید بخورد (مصاحبه با دکتر مهدی فاتح راد).

فرآیند تدوین لایحه در زمستان سال ۱۳۸۶ آغاز و طی جلساتی با حضور نمایندگان دستگاه‌ها در نیمه اول سال ۱۳۸۷ نهایی‌سازی لایحه پیگیری شد. پس از ابرار موافقت ضمنی رئیس‌جمهور با تصویب لایحه مزبور و توافق با معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور بر سر تعهدات مالی لایحه در دست تدوین، پیش‌نویس نهایی آماده شد (مصاحبه با دکتر حسین سالار آملی) [۳؛ ص ۵۳]. سپس لایحه در جلسه تشریفاتی مورخه ۴ شهریور ۱۳۸۷ هیأت وزیران با حضور نخبگان با قید یک فوریت به تصویب رسید و پس از نهایی شدن در کمیسیون علمی، تحقیقاتی و فناوری دولت در تاریخ ۸ دی ۱۳۸۷ به صورت رسمی برای تصویب به مجلس ارسال شد (مصاحبه با دکتر حمیدرضا قاسمی نمایی و علی علوی).

لایحه مزبور در جلسه علنی ۱۱ دی ۱۳۸۷ مجلس مورد بررسی قرار گرفت و علی‌رغم دفاع نایب‌رئیس مجلس

(محمدرضا باهنر) و دکتر حداد عادل، به دلیل عدم مقدمه‌سازی مناسب در مجلس توسط دولت و به طور مشخص معاونت علمی و فناوری، فوریت لایحه رد و لایحه بدون قید فوریت در دستور کار کمیسیون آموزش و تحقیقات قرار گرفت (مصاحبه با مهندس رضا باقری اصل).

در ابتدای فرآیند بررسی لایحه در مجلس، مرکز پژوهش‌ها به دلیل ضعف‌ها و ابهامات آن تصمیم به ارائه متنی جایگزین گرفت. متن پیشنهادی جدید با عنوان لایحه "حمایت از دانش، اختراع و نوآوری در حوزه فناوری‌های پیشرفته و فناوری با ارزش افزوده بالا" طی گزارشی در فروردین ۱۳۸۸ منتشر شد [۲۵]. به واسطه تلاش‌های ناکامی که پیش‌تر برای تصویب قانون مراکز رشد و پارک‌های علم و فناوری کسب‌وکار در مجلس و دولت صورت گرفته بود دفتر مطالعات فناوری‌های نوین مرکز پژوهش‌ها، لزوم به سرانجام رساندن تلاش‌های قبلی را برای کشور ضروری می‌دانست و بر همین اساس نیز تصمیم گرفت لایحه را با تمرکز بر پارک‌ها و مراکز رشد بازنویسی کند. به علاوه در این نسخه جایگزین، نقش شورای عالی عتف و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به صورتی کاملاً پررنگ به لایحه اضافه شد که همخوان با روح مابعد دانشگاهی لایحه تهیه‌شده توسط معاونت نبود (مصاحبه با مهندس رضا باقری اصل).

پس از تغییر دولت در مرداد ۱۳۸۸، اولین نسخه غیررسمی لایحه که در کمیسیون مورد بحث قرار گرفته بود و تغییرات زیادی هم نسبت به لایحه دولت در آن انجام شده بود منتشر و در آبان ۱۳۸۸ در اختیار دولت قرار گرفت. دکتر سلطانخواه و دکتر دانشجو که در این فاصله به ترتیب جایگزین معاون علمی و فناوری ریاست‌جمهوری و وزیر علوم، تحقیقات و فناوری شده بودند موضع فعال‌تری در قبال لایحه نسبت به همتایان قبلی خود داشتند. در پائیز ۱۳۸۸ معاون جدید علمی و فناوری، نارضایتی خود از تغییرات را به رئیس‌جمهور اعلام و ایشان هم معاون امور مجلس خود را مسئول پیگیری این موضوع نمود که به دلیل موضع محکم مجلس و به خصوص رئیس کمیسیون آموزش و تحقیقات در قبال دولت، این پیگیری به جایی نرسید و در نهایت هم به پیشنهاد معاونت، استرداد لایحه از مجلس در دستور کار دولت قرار گرفت (مصاحبه با دکتر نسرین سلطانخواه).



الف- در مرحله تصویب آئین‌نامه اجرایی قانون، واضح بود که مناقشات پس از تصمیم دولت برای استرداد لایحه از مجلس که منجر به توافقی شکننده و ناقص شده بود فرآیند تصویب آئین‌نامه را هم تحت‌الشعاع قرار خواهد داد. بر اساس همین ائتلاف دیدگاه‌ها، در سال ۱۳۹۰ دو نسخه متفاوت از آئین‌نامه اجرایی توسط معاونت و شورای عتف تهیه شد (مصاحبه با دکتر روح‌الله ابوجعفری، مهندس رضا زرنوخی و مهدی پاکزاد). نسخ مختلف آئین‌نامه اجرایی پس از بررسی در کمیسیون علمی، تحقیقاتی و فناوری دولت در محور اجماع حول مجری و ناظر قانون در تابستان ۱۳۹۰ به بن‌بست رسید (مصاحبه با دکتر حمیدرضا قاسمی نمایی). در همین اثنا اما در جلسه هیأت دولت بدون حضور رئیس‌جمهور و معاون علمی و فناوری، آئین‌نامه اجرایی تهیه‌شده توسط شورای عتف بدون قرار گرفتن در دستورهای جلسه به صورت خارج از دستور تصویب شد (جلسه هیأت دولت مورخ ۲۰ شهریور ۱۳۹۰). با ورود رئیس‌جمهور فرآیند ابلاغ آئین‌نامه اجرایی مصوب متوقف شد و تا زمان تذکر مرداد ۱۳۹۱ رهبر انقلاب در خصوص لزوم برون‌رفت از وضعیت سکون در تصویب آئین‌نامه اجرایی<sup>۱</sup>، اتفاق خاصی در خصوص آن رخ نداد [۲۷]. در نهایت با تذکر مقام معظم رهبری، رئیس‌جمهور با موافقت و لحاظ مهم‌ترین خواسته معاونت مبنی بر عهده‌دار شدن میزبانی کارگروه عهده‌دار تصمیم‌گیری جنبه‌های اجرایی قانون، آئین‌نامه اجرایی را در ۲۱ آبان ۱۳۹۱ ابلاغ نمود (مصاحبه با دکتر سید محمد صاحبکار). وزارت علوم، تحقیقات و فناوری که اجرای قانون را طبق مصوبه مجلس وظیفه خود می‌دانست مترصد استفاده از هر فرصتی در این راستا بود (مصاحبه با دکتر محمد مهدی‌نژاد نوری) و به این منظور در تابستان ۱۳۹۱ حتی فرآیند ارزیابی شرکتهای را هم به صورت غیررسمی آغاز کرد که با ورود معاون وقت علمی و فناوری متوقف شد. مهم‌ترین

با پیگیری دولت مبنی بر توزیع اختیارات شورای عتف و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در بین دیگر وزارتخانه‌ها و دستگاه‌ها و ناکامی این تلاش‌ها، تصمیم دولت در پس گرفتن لایحه (حصول بن‌بست سیاستی) جدی‌تر شد. در این شرایط میانجی‌گری معاون امور مجلس رئیس‌جمهور به تاریخ ۱۶ مرداد ۱۳۸۹ صورت‌جلسه‌ای بین وزیر علوم، معاون علمی و معاون امور مجلس تنظیم و مطابق آن مقرر شد که صندوق نوآوری و شکوفایی به جای اینکه وابسته به شورای عالی عتف باشد زیر نظر رئیس‌جمهور و یا رئیس شورا قرار گیرد [۲۶]. کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس هم بعدتر این توافق را پذیرفت. نقش‌های شورای عتف و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در سیاست‌گذاری شامل پیگیری اجرای قانون، تهیه اساسنامه صندوق و آئین‌نامه اجرایی قانون و پاسخگویی به شکایات متقاضیان استفاده از مزایای قانون که توسط مجلس و در راستای تقویت نقش شوراها و نیز عدم به رسمیت شناختن معاونت به لایحه اضافه شده بود در لایحه باقی ماند و لایحه در سه جلسه علنی ۲۴، ۲۶ و ۲۷ مرداد ۱۳۸۹ در صحن مجلس بررسی شد. در حالی که انتظار می‌رفت با توجه به تغییر بسیار زیاد لایحه دولت، لایحه پیشنهادی کمیسیون آموزش و تحقیقات در صحن علنی مورد مخالفت جدی نمایندگان حامی دولت قرار گرفته و تغییرات فراوانی در آن اعمال شود (مصاحبه با دکتر اسفندیار اختیاری) اما لایحه یادشده با تغییراتی اندک به تصویب رسید.

از تغییرات عمده رخ داده در فرآیند بررسی لایحه در مجلس، حذف بخش‌های مربوط به حمایت از پارک‌ها بود که پیش‌تر در نسخ اولیه لایحه وجود داشت. تمدید و یا دائمی کردن ماده ۴۷ برنامه چهارم توسعه که تا آن تاریخ مؤثرترین ضامن حمایت از پارک‌های علم و فناوری و مراکز رشد محسوب می‌شد باز در این لایحه نیز دنبال و نهایتاً در ماده ۹ این قانون دائمی شد.

پس از ابلاغ قانون به دولت در تاریخ ۳۰ آبان ۱۳۸۹، دولت در تاریخ ۱۶ آذر ۱۳۸۹ آن را برای اجرا با اولویت معاونت و سپس وزارت ابلاغ نمود. اما عدم اشاره به نقش معاونت و در مقابل، لحاظ نقش محوری وزارت در قانون مصوب مجلس، نشانگر فاصله آن با موضع رئیس‌جمهور در قبال این قانون بود (مصاحبه با دکتر نسرين سلطانخواه) [۳].

۱- "... از جمله مطالبی که گفته شد و درست هم هست همین مسئله اجرای قانون حمایت از شرکتهای دانش‌بنیان است که دو سه سالی است تصویب شده. دولت لایحه‌ای داد مجلس هم تصویب کرد. البته آئین‌نامه اجرائی آن هنوز تصویب و ابلاغ نشده، این کار باید سریع انجام بگیرد. انشاءالله مسئولین دولتی که اینجا تشریف دارند این را دنبال کنند. برای اینکار مبلغی هم در نظر گرفتند ایجاد صندوقی هم تصویب و آماده شد. اگر انشاءالله آن قانون به کار بیفتد قطعاً به پیشرفت و توسعه شرکتهای دانش‌بنیان کمک خواهد کرد."

مرداد ۱۳۸۹ در صحن علنی مجلس بیان شد:

"... تولید علم و بعد از آن، فناوری در سطح بسیار خوب و با رشد کم‌سابقه یا بی‌سابقه در دنیا در حال پیشرفت است. اما حلقه آخر این زنجیره متأسفانه در کشور ناقص است و این لایحه به منظور تکمیل این حلقه خدمت مجلس محترم تقدیم شده ... هر چه زودتر ما باید به اینها (هزاران نخبه، نوآور و مخترع کشور) کمک کنیم"<sup>۱</sup> (بخشی از دفاع دکتر واعظزاده از لایحه در مجلس، مشروح مذاکرات در صحن علنی مجلس در تاریخ ۱۰ دی ۱۳۸۷).

"... همان‌طور که می‌دانید در کشور ما خوشبختانه گام‌های بزرگی برای توسعه علم و فناوری برداشته شده ... امیدواریم که دهه ۹۰، دهه تجاری کردن علم و تولید فناوری‌ها باشد"<sup>۲</sup> (بخشی از دفاع دکتر سلطانخواه از لایحه در مجلس، مشروح مذاکرات در صحن علنی مجلس در تاریخ ۲۴ مرداد ۱۳۸۹).

چنین رویکردی خاص معاونت نبود و در برنامه‌های سوم و چهارم توسعه نیز که مهم‌ترین برنامه‌های میان‌مدت توسعه کشور محسوب می‌شوند هم به همین شکل در قالب بند الف ماده ۱۵۴ برنامه سوم و ماده ۵۱ برنامه چهارم در قالب حمایت از تأسیس و توسعه شرکت‌های دانشگاهی مطرح شد. این شرکت‌ها که به زعم سیاست‌گذاران وقت کشور کلید توسعه فناوری محسوب می‌شدند شرکت‌هایی با بنیان‌گذاران دانشگاهی بودند که به تدریج از اوایل دهه ۱۳۸۰ در بین فعالان حوزه علم و فناوری شرکت دانش‌بنیان نامیده شدند. اگر چه معاونت در لایحه خود به اسم شرکت‌های دانش‌بنیان اشاره کرده بود اما به هیچ وجه منظور، حمایت صرف از شرکت‌های دانشگاهی و نهادهای مرتبط با آنها (مانند پارک و مرکز رشد) نبود [۳]. اما طبق گفتمان رایج در خصوص شرکت دانش‌بنیان، در آن دوره همان شرکت دانشگاهی تلقی می‌شد و شاید بخشی از اختلافات هم به دلیل همین نام‌گذاری رخ داد.

در توزیع پایه منابع، مهم‌ترین عامل، محدودیت‌های نظام تأمین مالی در حوزه علم و فناوری و در وهله بعدی، اشتغال دانش‌آموختگان آموزش عالی بود. ساماندهی نظام تأمین مالی در حوزه علم و فناوری از پیش‌تر و در قالب ماده ۱۰۰ برنامه

نقطه عطف در اجرای قانون طی این دوره، انتصاب معاون علمی و فناوری به ریاست کارگروه تصمیم‌گیرنده در مورد جنبه‌های اجرایی قانون (کارگروه ارزیابی و تشخیص صلاحیت شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و نظارت بر اجرای آن) در آذر ۱۳۹۱ توسط رئیس‌جمهور بود (مصاحبه با سید سعید منجم‌زاده و حجت‌اله مرادی‌پور).

ب- پس از تغییر دولت، در سال ۱۳۹۲ و اوایل سال ۱۳۹۳ موضع معاونت در قبال قانون تغییر نمود و دولت پذیرای انتقال نهادی مجری به شورای عطف شد که حتی موافقت‌نامه آن هم به امضاء وزیر علوم و معاون علمی رسید [۲۸]. این موضع که با هدف تنش‌زدایی بین دو طرف اتخاذ شده بود به دلیل تغییر برخی مدیران، به تدریج متفاوت شد و معاونت درصدد تثبیت جایگاه اجرایی خود برآمد و این تثبیت نسبی با پشتیبانی رهبر انقلاب از تداوم روند جاری اجرا قانون در تابستان سال ۱۳۹۴ و همچنین موضع فعال معاونت در کمیسیون علمی، تحقیقاتی و فناوری دولت منجر به مصوبه‌ای در اردیبهشت ۱۳۹۵ شد که معاون علمی را به عنوان رئیس کارگروه تشخیص تعیین می‌نمود [۴]. تا زمان تدوین این مقاله اگر چه ثبات نسبی در نهاد مجری برقرار است اما وزارت و شورای عطف مترصد استفاده از هر فرصت ممکن برای ایفاء نقش بیشتر در نظارت و اجرای قانون (که آن را وظیفه ذاتی خود تلقی می‌کنند) هستند (مصاحبه با حجت‌اله مرادی‌پور و دکتر محمد مهدی‌نژاد نوری). البته باید یادآوری کرد این ثبات نسبی فعلی ممکن است با تغییر دولت در سال ۱۳۹۶ کاملاً بر هم خورده و منجر به تغییری به نفع یکی از طرفین شود (موضوعی که در سال ۱۳۸۸ و ۱۳۹۲ و پیرو تغییر دولت‌های وقت شاهد آن بودیم).

۴-۲ توصیف فرآیند سیاستی قانون دانش‌بنیان از دریچه

#### چارچوب ائتلاف مدافع

#### ۴-۲-۱ پارامترهای نسبتاً پایدار

از نظر ویژگی‌های پایه، در مطالعه موردی قانون دانش‌بنیان مسئله اصلی، لزوم دخالت و سیاست‌گذاری فعال دولت در حمایت از تجاری‌سازی دستاوردهای پژوهشی دانش‌آموختگان دانشگاهی بود (در قالب رویکرد مابعد دانشگاهی) که به صورت شفاف توسط دو معاون وقت علمی و فناوری رئیس‌جمهور در دفاع از لایحه در دی ۱۳۸۷ و

۱- قابل دسترسی در <http://www.hvm.ir/DetailNews.aspx?id=26495>

۲- قابل دسترسی در <http://www.hvm.ir/DetailNews.aspx?id=29885>

تحقیقاتی و فناوری دولت؛ معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری؛ وزارت علوم، تحقیقات و فناوری؛ مجلس و کمیسیون آموزش و تحقیقات آن و چند وزارتخانه دیگر علاقه‌مند به موضوع از جمله وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی؛ صنعت، معدن و تجارت و همچنین جهاد کشاورزی برشمرد. مهم‌ترین مراکزی که از منظر پژوهشی، فرآیند را تحت تأثیر قرار می‌دادند هم عبارت بودند از مرکز پژوهش‌های مجلس، پارک فناوری پردیس، مرکز همکاری‌های فناوری ریاست‌جمهوری و دبیرخانه شورای عالی عتف. مهم‌ترین نهادهای تأثیرپذیر از این فرآیند هم مخاطبین این قانون شامل شرکت‌هایی که در دوره‌های مختلف زمانی با مکاتبات، مصاحبه‌ها و تذکرات خود به دولت و مجلس خواستار تسریع فرآیند و بهره‌مندی از تسهیلات قانون بودند می‌شد (مصاحبه با مهندس رضا باقری اصل، دکتر نسرین سلطانخواه، دکتر سید محمد صاحبکار و دکتر محمد مهدی‌نژاد نوری). اوج پیگیری این شرکت‌های متقاضی در سخنرانی رهبری در مرداد ۱۳۹۱ در جمع فعالان شرکت‌های دانش‌بنیان قابل مشاهده است [۲۷].

#### ۴-۲-۳ نظام عقاید

بر اساس چارچوب ائتلاف مدافع سه سطح عقاید عمیق، سیاستی و عقاید ثانویه در یک زیرسیستم سیاستی وجود دارد. در فرآیند مورد بررسی در مقاله حاضر، عقاید عمیق و سیاستی تمام بازیگران یکسان می‌باشد. عقاید عمیق بازیگران بر اقتصادی توسعه‌گرا با نقش مؤثر و فعال دولت در توسعه متمرکز بود. در سطح عقاید سیاستی، بازیگران معتقد به لزوم ایفاء نقش فعال مجموعه دولت در قبال تجاری‌سازی دستاوردهای پژوهش و فناوری، اشتغال دانش‌آموختگان حوزه علمی و فنی و ساماندهی نظام تأمین مالی حوزه علم و فناوری بوده و هستند. البته برخی بازیگران (به طور مشخص وزارت علوم، تحقیقات و فناوری) بر لزوم تجاری‌سازی و حمایت از اشتغال دانش‌آموختگان تأکید بیشتری داشتند و برخی دیگر (در رأس آنها معاونت علمی و فناوری) ساماندهی نظام تأمین مالی را الزامی با اولویت بالاتر تلقی می‌کردند برخی (از جمله کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس) هم همه اهداف را دارای اولویت و الزام پیگیری آنها را خواستار بودند (مصاحبه با دکتر حسین سالار آملی، دکتر

سوم توسعه برای حمایت از صندوق‌های پژوهش و فناوری غیردولتی آغاز و در بند ح ماده ۴۵ برنامه چهارم تداوم یافت که البته به زعم مدیران وقت کشور کافی نبود [۲۴]. لذا در این قانون بر این مسئله تمرکز شد که از طریق ایجاد صندوقی که بر اساس نامگذاری سال ۱۳۸۷ توسط مقام معظم رهبری (سال نوآوری و شکوفایی) نامگذاری شد با استقلال و منابع کافی، بر این نقیصه غلبه شود (مصاحبه با دکتر حسین سالار آملی). این قانون همچنین در تلاش بود که بر بیکاری دانش‌آموختگان علم و فناوری که به گواه آمار از بیکاری کلی کشور بالاتر بود و با توسعه سریع آموزش عالی از سال ۱۳۸۴ تشدید هم شده بود دست کم تا حدی فائق آید (مصاحبه با دکتر مهدی فاتح راد).

از حیث ارزش‌های بنیادی فرهنگی-اجتماعی و ساختار اجتماعی، موضع ملی کاملاً مشخص و در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ بیان شده بود:

"... جامعه ایرانی در افق این چشم‌انداز ... دست‌یافته به جایگاه اول اقتصادی، علمی و فناوری در سطح منطقه ... با تأکید بر جنبش نرم‌افزاری و تولید علم، رشد پرشتاب و مستمر اقتصادی ..."

از منظر ساختار نهادی، همانند دیگر قوانین کشور ابتدا می‌بایست لایحه با محوریت یک یا چند دستگاه تهیه، در کمیسیون‌ها و صحن دولت و سپس مجلس، مصوب و در نهایت به تأیید شورای نگهبان می‌رسید.

#### ۴-۲-۴ زیرسیستم سیاستی

در زیرسیستم سیاستی سه جنبه در چارچوب ائتلاف مدافع حائز اهمیت است:

◀ محدوده جغرافیایی: به دلیل ساختار ملی قانون‌گذاری در ایران، قلمرو مکانی موضوع، کل کشور محسوب می‌شود.

◀ محدوده موضوعی: همان‌طور که پیش‌تر هم اشاره شد این فرآیند در نظام پژوهش و فناوری کشور و با هدف بهبود تجاری‌سازی و اشتغال دانش‌آموختگان علم و فناوری مطرح شده بود (مصاحبه با دکتر مهدی فاتح راد و دکتر حسین سالار آملی).

◀ بازیگران سیاستی: مهم‌ترین بازیگران تأثیرگذار بر این فرآیند که عمدتاً از جنس سیاست‌گذار هستند را می‌توان با عناوین هیأت دولت؛ شورای عالی عتف؛ کمیسیون علمی،

اسفندیار اختیاری و دکتر محمد مهدی نژاد نوری).

در خصوص عقاید ثانویه اما واگرایی به طرز واضحی مشخص بود. از یک طرف ماهیت ابزارهای مورد توجه (معافیت‌های مالیاتی و گمرکی و طیفی از تسهیلات مالی، تسهیل شرکت در مناقصه، ضمانت و همچنین استقرار در محدوده شهرها) کم و بیش در بین تمامی بازیگران با تأکید متفاوت روی برخی ابزارها یکسان بود. اما در عمل دسته‌ای از بازیگران شامل مجموعه دولت بجز وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و دبیرخانه شورای عتف، معاونت را مجری قانون می‌دانستند و دسته‌ای دیگر شامل وزارت علوم، تحقیقات و فناوری؛ دبیرخانه شورای عتف و کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس، وزارت علوم و دبیرخانه شورای عتف را متولی قانونی حمایت‌های این لایحه تلقی می‌کردند. کمیسیون آموزش و تحقیقات و وزارت علوم، لزوم حمایت از پارک‌های علم و فناوری که تا آن زمان از نظر حمایت قانونی پشتوانه دائمی (بجز ماده ۴۷ برنامه چهارم که در سال ۱۳۸۸ منقضی می‌شد) نداشت را در این لایحه حائز اهمیت می‌دانستند (مصاحبه با مهندس رضا باقری اصل، دکتر نسرین سلطانخواه و دکتر اسفندیار اختیاری).

#### ۴-۲-۴ ائتلاف‌های مدافع

در مجموع بر اساس مکتوبات در دسترس فرآیند و نیز مصاحبه‌های صورت‌گرفته با مطلعین (به شرح جدول پیوست)، می‌توان در زیرسیستم سیاستی دو ائتلاف اصلی و قدرتمند را شناسایی نمود.

۱- ائتلاف اول: این ائتلاف شامل تدوین کنندگان اصلی لایحه و حامیان آنها است که هم در فرآیند بررسی و تصویب لایحه و هم آئین‌نامه اجرایی از نقش معاونت به عنوان مجری محوری قانون و نهاد ناظر بر صندوق شکوفایی و نوآوری حمایت می‌کردند و حمایت از پارک‌ها و مراکز رشد را خارج از چارچوب این قانون می‌دانست. اعضای این ائتلاف عبارت بودند از: معاونت علمی و واحدهای تابعه آن، کلیت دولت و تا حدی رئیس‌جمهور وقت<sup>۱</sup> (در بازه زمانی ۱۳۸۴ تا ۱۳۹۲).

وزارتخانه‌های بهداشت، صنعت و جهاد کشاورزی و همچنین کمیسیون علمی، تحقیقاتی و فناوری دولت (مصاحبه با دکتر حسین سالار آملی، دکتر حمیدرضا قاسمی نمایی و دکتر نسرین سلطانخواه). مهم‌ترین بازوهای مطالعاتی این ائتلاف را می‌توان پارک فناوری پردیس، دفتر سیاست‌گذاری معاونت و مرکز همکاری‌های فناوری ریاست‌جمهوری دانست (مصاحبه با سید سعید منجم‌زاده). شایان ذکر است که مرکز همکاری‌ها تا حدود سال ۱۳۹۰ بیشتر به عنوان یک نهاد بی‌طرف حول تدوین آئین‌نامه اجرایی و ترویج مباحث توسعه فناوری و نوآوری ایفاء نقش می‌کرد (مصاحبه با دکتر سید محمد صاحبکار و روح‌الله ابوجعفری) اگر چه در سال‌های میانی دهه ۱۳۸۰ نقشی مؤثر در متقاعد کردن معاونت به تدوین لایحه در نقطه صفر داشت اما به تدریج پس از تثبیت اجرای قانون در معاونت تا حدی به سمت ائتلاف اول متمایل شده بود.

۲- ائتلاف دوم: این ائتلاف از زمان آغاز فرآیند بررسی و تصویب لایحه در مجلس در سال ۱۳۸۷ با محوریت کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس قابل تشخیص است و پس از تغییر دولت در سال ۱۳۸۸، وزارت علوم و دبیرخانه شورای عتف که پیش‌تر نقش منفعلی درباره این لایحه داشتند نیز به عضویت فعال آن در آمدند. فعالیت آنها البته تاکنون نیز استمرار یافته است (مصاحبه با مهندس رضا باقری اصل، دکتر اسفندیار اختیاری، دکتر محمد مهدی نژاد نوری و حجت‌اله مرادی‌پور). البته در گذر زمان و به طور مشخص از سال ۱۳۹۴ به بعد نقش کمیسیون آموزش و تحقیقات در این ائتلاف کمرنگ شده است. مهم‌ترین اعضای این ائتلاف در زمان نگارش این مقاله شامل وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (به طور مشخص معاونت پژوهش و فناوری این وزارتخانه) و دبیرخانه شورای عالی عتف هستند (مصاحبه با حجت‌اله مرادی‌پور). در نقطه مقابل ائتلاف اول، این ائتلاف به دنبال حمایت از پارک‌های علم و فناوری و تمرکز بیشتر بر حمایت از شرکت‌های دانشگاهی (به تعبیری شرکت‌های مستقر در پارک‌ها و مراکز رشد) و ایفاء نقش محوری

۱- اگر چه بر اساس شواهد موجود شخص رئیس‌جمهور از نظر دیدگاه قربانت زیادی با ائتلاف اول داشته اما در جایگاه میانجی سیاستی، در تدوین اساسنامه صندوق شکوفایی و نوآوری و نیز تصویب و نهایی شدن آئین‌نامه اجرایی تا حد زیادی بی‌طرفی را رعایت کرد. هدف نهایی ایشان از میانجی‌گری سیاستی، پیشبرد اجرایی شدن قانون بود که الزاماً هم از نظر محتوایی با معاونت یکسان نبود اما در

مجموع از نظر نهاد اجرایی متولی قانون، به معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری اعتقاد داشت و نه الزاماً به روش اجرایی مدنظر معاونت [۲۷ و ۳۳].

خود زمینه پیشبرد کار را فراهم کرد.

مهم‌تر از همه، رهبر معظم انقلاب در شرایطی که تصویب آئین‌نامه اجرایی قانون به دلیل به بن‌بست رسیدن گزینه‌های برون‌رفت توسط طرفین به فراموشی سپرده شده بود به عنوان یک میانجی سطح بالا در مرداد ۱۳۹۱ وارد و زمینه پیشبرد امور را فراهم نمودند [۲۷]. به علاوه در زمان دولت جدید (سال‌های ۱۳۹۳ و ۱۳۹۴) که مناقشات بر سری نهاد مجری قانون باعث عدم انسجام نسبی امور مرتبط با شرکت‌های دانش‌بنیان در معاونت شده بود ایشان در حاشیه جلسه دیدار با اساتید دانشگاه<sup>۱</sup> در ماه رمضان سال ۱۳۹۴ (۱۳ تیر ماه) با میانجی‌گری بین وزیر علوم و معاون علمی خواستار تداوم وضع فعلی و پیشبرد امور شدند که با توجه به مورد وثوق بودن و نیز موضع بی‌طرف ایشان، در هر دو نوبت نقش میانجی‌گری سیاستی به خوبی توسط ایشان صورت پذیرفت. لازم به ذکر است پیگیری‌های مستمر معاونت و دیگر نهادهای مخالف با جابجایی متولی اجرای قانون (اعم از انجمن مدیریت فناوری، وزارت صنعت و تعدادی از اساتید کشور) از دفتر مقام معظم رهبری هم در میانجی‌گری ایشان تأثیرگذار بود.

#### ۴-۲-۶ منابع و محافل سیاسی

مهم‌ترین منابع مورد استفاده دو ائتلاف این فرآیند را می‌توان به تفکیک هر ائتلاف به صورت زیر جمع‌بندی نمود:

❖ منابع ائتلاف اول: استفاده از اختیارات قانونی رئیس‌جمهور و هیأت دولت برای تحت فشار قرار دادن مجلس، تصویب آئین‌نامه اجرایی و اخذ اختیارات اجرایی برای معاونت، پشتیبانی مساعد افکار عمومی و شرکت‌ها به دلیل تجربه مثبت حمایت‌های مالی قبلی معاونت و همچنین نقش مؤثر معاون علمی وقت (دکتر سلطانخواه) در هدایت فرآیند و بکارگیری تمام اهرم‌ها و ابزارهای موجود

❖ منابع ائتلاف دوم: استفاده از اختیارات قانونی مجلس شورای اسلامی برای تصویب قانونی با ویژگی‌های مورد نظر ائتلاف و تحت فشار قرار دادن دولت برای تصویب آئین‌نامه اجرایی مطلوب آنها، سعی در جلب نظر جامعه دانشگاهی (به خصوص پارک‌های علم و فناوری و شرکت‌های مستقر در آنها)، رهبری منسجم و پر قدرت دبیر وقت شورای عتف

دبیرخانه شورای عتف و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به عنوان مجریان قانون بود و نظارت بر منابع صندوق شکوفایی و نوآوری را جزء وظایف دبیرخانه شورای عتف می‌دانست (مصاحبه با دکتر اسفندیار اختیاری و دکتر محمد مهدی‌نژاد نوری) و خواسته‌های آنها هم به صورت شفاف در اولین نسخه منتشره لایحه توسط کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس و بعدتر آئین‌نامه اجرایی تدوین شده توسط دبیرخانه شورای عتف به وضوح مشخص است. بازوهای اطلاعاتی این ائتلاف را می‌توان مرکز پژوهش‌های مجلس (دفتر مطالعات فناوری‌های نوین)، دبیرخانه شورای عتف و به طور خاص کمیسیون هماهنگی و سیاست‌گذاری و تا حدی دفتر سیاست‌گذاری فناوری وزارت علوم دانست. البته در گذر زمان موضع مرکز پژوهش‌ها از صرف حمایت از شورای عتف و وزارت علوم تعدیل شده اما کماکان به دلیل پابندی به قانون مصوب مجلس گرایش نسبی به سمت شورای عتف در رویکرد آنها قابل تشخیص است.

#### ۴-۲-۵ میانجی‌های سیاستی

در چند مرحله از فرآیند، نقش میانجی‌های سیاستی قابل اعتناء می‌باشد. در اواخر فرآیند بررسی و تصویب لایحه (مرداد ۱۳۸۹) و زمانی که تعارض‌ها درون دولت - به صورت خاص وزارت و معاونت - حول لایحه به بن‌بست می‌رسد به دستور رئیس‌جمهور، معاون امور مجلس دولت (میرتاج‌الدینی) به عنوان میانجی سیاستی سعی در ایجاد توافق بین طرفین می‌نماید که آن زمان، با موفقیت همراه و با تقسیم بخشی از اختیارات در شورای عتف که نمایندگان همه دستگاه‌ها در آن حضور دارند توافقی نسبی حاصل می‌شود [۲۶]. همچنین در پی ایجاد بن‌بست بین دولت و کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس و تصویب مصوبه ۴۰۷۶۸/۸۹۸۸۵ مورخه ۲۴ تیر ۱۳۸۹ هیأت وزیران در خصوص استرداد لایحه از مجلس، نایب رئیس مجلس - محمدحسن ابوترابی فرد - نقش میانجی را بازی و سعی کرد با تعدیل خواسته‌های کمیسیون زمینه پیشبرد لایحه را فراهم کند که موفقیت‌آمیز هم بود (مصاحبه با دکتر اسفندیار اختیاری).

البته رئیس‌جمهور وقت - در دولت‌های نهم و دهم - هم در فرآیند تصویب آئین‌نامه اجرایی و اجرایی شدن قانون چندبار با تصمیمات میانجی‌گرانه (البته با طرفداری نسبی از معاونت)

1- <http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=30199>

دانش‌بنیان، سازوکاری برای تغییر تلقی می‌شود. جدول ۱ جمع‌بندی مباحث مطروحه فوق را ارائه می‌دهد.

#### ۵- نتیجه‌گیری

قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان در حال حاضر یکی از مهم‌ترین سیاست‌های توسعه فناوری و نوآوری کشور محسوب می‌شود. بخشی از این اهمیت به اجرای مناسب قانون توسط مجری محوری آن (معاونت علمی و فناوری) باز می‌گردد زیرا قانون به خودی به خود فاقد ارزش بوده و این اجرای قانون است که به آن اصالت می‌بخشد. جدای از این تفاسیر، فرآیند سیاستی این قانون و آئین‌نامه اجرایی آن جزء مناقشه‌برانگیزترین و چالشی‌ترین فرآیندهای حوزه علم، فناوری و نوآوری کشور تاکنون محسوب می‌شود. فرآیندی که اگر میزان تعارض و مناقشه بین طرفین آن از آنچه در فرآیند سیاستی قانون تشکیل وزارت علوم، تحقیقات و فناوری [۲۶ و ۲۹] بین شورای نگهبان با دولت و مجلس بیشتر نباشد قطعاً کمتر نبوده است. حتی تا زمان تدوین این مقاله هنوز این مناقشات به صورت کامل رفع نشده‌اند و در صورت تغییرات بیرونی و یا تغییر در پارامترهای نسبتاً پایدار به نفع هر یک از طرفین، باز هم امکان بروز تغییرات جدی در ماهیت اجرایی و مجری قانون وجود دارد.

با وجود برخی اظهارنظرهای کارشناسی در رسانه‌های عمومی و همچنین بیان خاطرات توسط ذینفعان در خصوص فرآیند سیاستی قانون دانش‌بنیان و چالش‌های آن که موجب تأخیر در تصویب و اجرایی شدن قانون مذکور و آئین‌نامه اجرایی آن شد تاکنون تحلیلی دقیق از چرایی و چگونگی بروز این چالش‌ها در دسترس نبوده است. با این مقدمه، پژوهش حاضر تلاش داشته برای پُرکردن این شکاف کاربردی و تحلیلی، بر مبنای چارچوب ائتلاف مدافع و استفاده از ابزار مصاحبه‌های نیمه ساختاریافته، تصویری دقیق از کل این فرآیند سیاستی و اجزاء آن اعم از ویژگی‌های زیرسیستم سیاست بازیگران، نظام عقاید سیاستی، مهم‌ترین ذینفعان سیاستی در قالب ائتلاف‌های با دیدگاه مشترک، میانجی‌های سیاستی، منابع در دسترس ائتلاف‌ها، چگونگی ایجاد بن‌بست سیاستی و سازوکارهای خروج از آنها ارائه دهد.

(دکتر مهدی‌نژاد) در استفاده از بسترهای قانونی و حقوقی شورای عتف (مصاحبه با دکتر نسرین سلطانه‌خواه، دکتر سید محمد صاحبکار و حجت‌اله مرادی‌پور) طبق مصوبه مجلس.

مهم‌ترین محافل سیاستی که توسط دو ائتلاف برای تأثیرگذاری بر فرآیند مورد استفاده قرار گرفت را می‌توان مجلس و کمیسیون آموزش و تحقیقات آن؛ کمیسیون علمی، تحقیقاتی و فناوری دولت؛ هیأت دولت و شورای عالی عتف و تا حدی هم شورای نگهبان دانست. به طور مشخص، ائتلاف اول به محافل با اختیارات بیشتر دولت (کمیسیون علمی، تحقیقاتی و فناوری دولت و هیأت دولت با امید به نقش مؤثر رئیس‌جمهور) تمایل داشت و در نقطه مقابل، ائتلاف دوم به دنبال تأثیرگذاری بر محافل نزدیک‌تر به مجلس و شورای عتف (شورای نگهبان، مجلس و کمیسیون آموزش و تحقیقات آن و شورای عالی عتف) بود (مصاحبه با دکتر نسرین سلطانه‌خواه، دکتر اسفندیار اختیاری و دکتر محمد مهدی‌نژاد نوری).

#### ۴-۲-۷ سازوکارهای تغییر سیاست

سازوکارهای عمده تغییرات مورد اشاره در چارچوب ائتلاف مدافع به ترتیب زیر در فرآیند مورد بررسی قابل تشخیص هستند:

- مهم‌ترین تغییرات بیرونی که فرآیند سیاستی این قانون را تحت تأثیر قرار دادند تغییر دولت در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۹۲ بود که موجب تغییرات جدی در وزارت علوم، شورای عتف و معاونت علمی شد. این تغییرات موجب تغییر ماهیت و شدت مواضع طرفین شد (مصاحبه با دکتر نسرین سلطانه‌خواه، دکتر سید محمد صاحبکار و دکتر محمد مهدی‌نژاد نوری).

- بن‌بست‌های سیاستی که یکی دیگر از مهم‌ترین سازوکارهای تغییر است را می‌توان در زمان تصویب لایحه (تابستان ۱۳۸۹) و آئین‌نامه اجرایی (نیمه دوم سال ۱۳۹۰ تا مرداد ۱۳۹۱) مشاهده نمود که طرفین هیچ راه برون‌رفتی برای پیشبرد فرآیند متصور نبودند (مصاحبه با دکتر سید محمد صاحبکار و دکتر محمد مهدی‌نژاد نوری).

- تا زمان تدوین مقاله حاضر، شواهدی از نقش دانش و اطلاعات فنی برای پشتیبانی از تغییر وجود ندارد. اما تثبیت نقش معاونت به عنوان مجری محوری قانون به پشتوانه انباشت اطلاعات مرتبط با عملکرد این نهاد در قبال قانون

جدول ۱) جمع‌بندی فرآیند بررسی و تصویب قانون دانش‌بنیان و آئین‌نامه اجرایی آن با استفاده از چارچوب ائتلاف مدافع

اجزاء چارچوب ائتلاف مدافع		تشریح در فرآیند بررسی و تصویب قانون دانش‌بنیان و آئین‌نامه اجرایی آن
پارامترهای نسبتاً پایدار	ویژگی‌های پایه حوزه مسئله	لزوم دخالت و سیاست‌گذاری فعال دولت در حمایت از تجاری‌سازی دستاوردهای پژوهشی دانش‌آموختگان دانشگاهی
	توزیع پایه منابع طبیعی	محدودیت نظام تأمین مالی در حوزه علم و فناوری و اشتغال دانش‌آموختگان حوزه‌های علمی و فنی
	ارزش‌های بنیادی فرهنگی - اجتماعی و ساختار اجتماعی	اهمیت توسعه علم و فناوری و نقش پررنگ آن در چشم‌انداز ۱۴۰۴ و در نتیجه لزوم توجه همه‌جانبه به ارتقاء وضعیت علم و فناوری در کشور
زیرسیستم سیاست	ساختار نهادی	هیأت دولت؛ مجلس؛ کمیسیون علمی، تحقیقاتی و فناوری دولت؛ کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس شورای اسلامی؛ شورای عالی عتف؛ معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری؛ وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و چند وزارتخانه دیگر
	محدوده جغرافیایی	نظام پژوهش و فناوری در سطح ملی (کل کشور)
	محدوده (مقیاس) موضوعی	تجاری‌سازی و اشتغال دانش‌آموختگان علم و فناوری
نظام عقاید	عقاید عمیق	- نهادهای سیاست‌گذار: هیأت دولت؛ مجلس شورای اسلامی؛ کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس؛ کمیسیون علمی، تحقیقاتی و فناوری دولت؛ شورای عالی عتف - دستگاه‌های اجرایی: معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری؛ وزارت علوم، تحقیقات و فناوری؛ سایر وزارتخانه‌ها (وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی؛ صنعت، معدن و تجارت و جهاد کشاورزی) - بازوهای سیاست‌پژوهی: دبیرخانه شورای عالی عتف؛ مرکز پژوهش‌های مجلس؛ پارک فناوری پردیس؛ مرکز همکاری‌های فناوری ریاست‌جمهوری - مضمولین قانون: شرکت‌های مستقر در پارک‌های علم و فناوری؛ مراکز و شرکت‌های با محوریت فعالیت در توسعه پژوهش و فناوری که خود را مضمولین تسهیلات این قانون می‌دانستند.
	عقاید سیاستی	اقتصاد توسعه‌گرا با نقش مستقیم و فعال دولت (دولت توسعه‌گرا) در تسریع توسعه
	عقاید ثانویه	نقش فعال دولت در تجاری‌سازی دستاوردهای پژوهش و فناوری؛ حمایت از اشتغال دانش‌آموختگان حوزه‌های علمی و فنی؛ ساماندهی نظام تأمین مالی حوزه علم و فناوری
ائتلاف‌ها	ائتلاف اول	معافیت‌های مالیاتی و گمرکی؛ طیفی از تسهیلات مالی؛ ضمانت؛ استقرار در محدوده شهرها؛ تسهیل شرکت در مناقصه؛ حمایت از پارک‌های علم و فناوری و مراکز رشد
	ائتلاف دوم	تدوین‌کنندگان اصلی لایحه و حامیان آنها که معاونت را به عنوان مجری محوری قانون و نهاد ناظر بر صندوق شکوفایی به رسمیت می‌شناخت و حمایت از پارک‌ها و مراکز رشد را خارج از چارچوب این قانون تلقی می‌کردند حمایت از پارک‌های علم و فناوری و نقش محوری دبیرخانه شورای عالی عتف و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری به عنوان مجریان قانون و دبیرخانه شورای عالی عتف به عنوان نهاد ناظر بر منابع صندوق شکوفایی و نوآوری
منابع و محافل سیاستی	میانجی‌های سیاستی	- در فرآیند تصویب قانون: معاون امور مجلس دولت (سید محمدرضا میرتاج‌الدینی / مرداد ۱۳۸۹)؛ نایب رئیس مجلس (محمدحسن ابوترابی فرد / مرداد ۱۳۸۹) - در فرآیند تصویب آئین‌نامه اجرایی و تداوم اجرای قانون: مقام معظم رهبری (مرداد ۱۳۹۱ و تیر ۱۳۹۴)؛ رئیس‌جمهور وقت برای تداوم اجرای قانون توسط معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری (طی چند نوبت در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲).
	منابع ائتلاف اول: بهره‌گیری از اختیارات قانونی رئیس‌جمهور و دولت؛ پشتیبانی افکار عمومی و شرکت‌ها به دلیل تجربه مثبت حمایت‌های مالی معاونت و نقش مؤثر رهبری توسط معاون علمی	♦ محافل سیاستی ائتلاف اول: کمیسیون علمی، تحقیقاتی و فناوری دولت؛ هیأت دولت - منابع ائتلاف دوم: استفاده از اختیارات قانونی مجلس؛ رهبری منسجم و پر قدرت دبیر شورای عالی عتف ♦ محافل سیاستی ائتلاف دوم: شورای عالی عتف؛ شورای نگهبان؛ مجلس؛ کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس
سازوکارهای تغییر	تغییرات بیرونی	تغییرات جدی در مدیران معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری؛ وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و دبیرخانه شورای عالی عتف در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۹۲
	حصول بن‌بست سیاستی	در فرآیند تصویب لایحه (تابستان ۱۳۸۹)؛ در فرآیند تصویب آئین‌نامه اجرایی (۱۳۹۰)
	انباشت دانش و اطلاعات	تثبیت نقش محوری معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری در اجرای قانون بر اساس نتایج عملکرد قانون

همان‌طور که در بخش ۴-۲ اشاره شد این قانون با حمایت واضح رئیس‌جمهور وقت در دولت‌های نهم و دهم از یکی از ائتلاف‌ها همراه بود و حتی رهبر انقلاب هم در دو نوبت با میانجی‌گری زمینه برون‌رفت از بن‌بست‌های سیاستی حاصل‌شده را فراهم آوردند که این امر نشان از اهمیت بالای قانون و اجرایی شدن آن در نگاه تصمیم‌سازان اصلی کشور است. منابع و محافل سیاستی از دیگر موضوعات مهمی است که در فرآیند سیاستی قانون دانش‌بنیان نقش تعیین‌کننده‌ای داشته است. این منابع و محافل که عموماً از قدرت قانون‌گذاری و اختیارات قانونی هم برخوردارند علاوه بر اینکه می‌توانند تسهیل‌کننده باشد هم‌زمان می‌توانند نقش محدودکننده جدی را هم داشته باشند. آنچه در این فرآیند حائز اهمیت است تمایلات شدید بخشی از دستگاه‌ها است به طوری که وزارت علوم، تحقیقات و فناوری در زمان تصویب قانون، موضعی موافق با کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس و مخالف با دولت اتخاذ می‌کند که از یک دستگاه ذیل دولت چنین انتظاری نمی‌رفت. از طرفی بررسی سازوکارهای تغییر، حاکی از تأثیر پررنگ تغییرات بیرونی عمدتاً ناشی از تغییر دولت و مدیران ارشد دولتی و نیز مجلس شورای اسلامی بر فرآیندهای سیاستی است که می‌تواند مسیر گذشته را دچار تغییرات و چالش‌های جدی نماید. این ریسک مادامی که چندین ائتلاف با عقاید مختلف حول یک فرآیند وجود دارند همانند آتش زیر خاکستر منتظر فرصتی برای شعله‌ور شدن مجدد است که با تغییر دولت در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۹۲ فرآیند تغییراتی جدی را تجربه نمود.

در نظام عقاید این فرآیند سیاستی، تفاوت محتوایی خاصی بین طرفین وجود نداشت و مهم‌ترین مناقشه‌ها در سطح عقاید ثانویه بر سر لزوم حمایت از پارک‌های علم و فناوری و مراکز رشد، شرکت‌های دانشگاهی یا کل شرکت‌های واجد شرایط و کنترل منابع صندوق نوآوری و شکوفایی در قالب این قانون رخ داد که در نهایت با تصمیم رئیس کارگروه پژوهش و فناوری کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس به منظور عدم ایجاد تعارض صرفاً بر دایمی کردن ماده ۴۷ قانون برنامه چهارم اکتفاء شد (مصاحبه با دکتر اسفندیار اختیاری). اما مناقشه مهم‌تر، حول نهاد مجری قانون و ناظر بر منابع

صندوق شکوفایی و نوآوری بود که هیچگاه به صورت پایدار حل نشد و فقط در سایه تغییرات بیرونی و میانجی‌های سیاستی به صورت موقت حل و فصل و گاهاً طبق اسناد سیاستی بین طرفین گردش نمود (اگر چه در عمل هیچگاه ائتلاف با محوریت وزارت علوم، تحقیقات و فناوری فرصت اجرایی واقعی به دست نیاورد). این امر دلالت از نقش مهم اختلافات در سایه منافع دستگاهی و نه الزاماً اختلاف شدید در رویکردها به توسعه فناوری در ایجاد تعارض و چالش‌های جدی در فرآیند سیاستی دارد و بدون پرداختن مناسب و حل و فصل آنها هم احتمال دستیابی به اهداف سیاستی در زمان‌بندی مورد نظر بعید به نظر می‌رسد. به طور مشخص در فرآیند قانون دانش‌بنیان لازم بود که معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری پیش از ارسال لایحه به مجلس، رایزنی و مشورت‌های کارشناسی لازم با کمیسیون‌های مرتبط را به عمل آورد. به علاوه حل و فصل اختلافات و هم‌پوشانی‌های وزارت و معاونت در این فرآیند بسیار کلیدی است (مصاحبه با دکتر حمیدرضا قاسمی نمایی) که یافته‌های این تحلیل هم بر آن مٌهر تأیید می‌گذارد. مجموعه این عوامل و نقش متقابل آنها در فرآیند سیاستی قانون دانش‌بنیان در شکل ۲ نمایش داده شده است.

حال آنچه در این فرآیند حائز اهمیت می‌باشد و نویسندگان تلاش نموده‌اند با گردآوری شواهد ضمنی از طیفی گسترده از بازیگران این فرآیند آن را مورد بحث قرار دهند لزوم آگاهی سیاست‌گذاران و سیاست‌پژوهان از مهم‌ترین مواردی است که تحت شرایط رقابتی در فرآیند سیاستی باید مدنظر قرار گیرد. به علاوه شناسایی منابع اصلی مناقشات بین طرفین از دیگر اهداف نویسندگان بوده که شاید به عنوان یک تجربه بتواند در موارد مشابه در آینده مورد استفاده قرار گیرد. مهم‌ترین محدودیت پژوهش حاضر عدم امکان و سختی دسترسی به برخی بازیگران، مکتوبات سیاستی و نیز عدم تمایل برخی مصاحبه‌شوندگان برای بازگوکردن تمام زوایای فرآیند (به دلیل زنده بودن این فرآیند) بوده است. مهم‌ترین پیشنهاد نویسندگان، استفاده از چارچوب‌های متنوع تشریح فرآیند سیاستی برای درک بهتر و دقیق‌تر مناقشات و مسائل موجود در فرآیند سیاستی قوانین مهم حوزه علم، فناوری و نوآوری است که از مهم‌ترین آنها می‌توان به قانون مالکیت فکری (که



- ویژگی‌های پایه حوزه مسئله (لزوم دخالت و سیاست‌گذاری فعال دولت در حمایت از تجاری‌سازی دستاوردهای پژوهشی دانش‌آموختگان دانشگاهی
- توزیع پایه منابع طبیعی (محدودیت نظام تأمین مالی در حوزه علم و فناوری و اشتغال دانش‌آموختگان حوزه‌های علمی و فنی
- ارزش‌های بنیادی فرهنگی-اجتماعی و ساختار اجتماعی (اهمیت توسعه علم و فناوری و نقش پررنگ آن در اسناد بالادستی و چشم‌انداز ۱۴۰۴)

زیرسیستم سیاست فرآیند سیاستی قانون دانش‌بنیان

- محدوده جغرافیایی (نظام پژوهش و فناوری در سطح ملی)
- محدوده موضوعی (تجاری‌سازی و اشتغال دانش‌آموختگان علم و فناوری)
- بازیگران سیاستی: الف) نهادهای سیاست‌گذار {هیأت دولت؛ مجلس شورای اسلامی؛ کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس؛ کمیسیون علمی، تحقیقاتی و فناوری دولت؛ شورای عالی عتف؛ ب) دستگاه‌های اجرایی {معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری؛ وزارت علوم، تحقیقات و فناوری؛ وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی؛ وزارت جهاد کشاورزی؛ وزارت صنعت، معدن و تجارت؛ ج) بازوهای سیاست‌پژوهی {دبیرخانه شورای عالی عتف؛ مرکز پژوهش‌های مجلس؛ پارک فناوری پردیس؛ مرکز همکاری‌های فناوری ریاست‌جمهوری؛ د) مشمولین قانون {شرکت‌های مستقر در پارک‌های علم و فناوری و مراکز و شرکت‌های فعال در توسعه پژوهش و فناوری}

ائتلاف دوم

ائتلاف اول



- مهم‌ترین تغییرات بیرونی: تغییرات زیاد مدیران معاونت علمی، وزارت علوم و دبیرخانه شورای عتف در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۹۲
- مهم‌ترین مکانیزم انباشت دانش و اطلاعات: تثبیت نقش محوری معاونت علمی در اجرای قانون بر اساس نتایج عملکرد قانون

شکل ۲) جمع‌بندی فرآیند سیاستی قانون دانش‌بنیان بر اساس چارچوب ائتلاف مدافع و ارتباط میان اجزاء چارچوب با یکدیگر

## References

## منابع

- حدود ده سال است بدون دستیابی به توافقی بین طرفین ادامه دارد) و قانون حداکثر استفاده از توان داخلی اشاره کرد و با تحلیل‌هایی دارای چارچوب‌های مشابه ائتلاف مدافع، امکان شناسایی منابع تعارض و راه‌های برون‌رفت از آن با سهولت بیشتری امکان‌پذیر خواهد بود.
- [1] Vice Presidency for Science and Technology. (2007). Communication of Dr. Fateh Rad with the Vice-President on his views on drafting a bill supporting the business of knowledge based firms. Date 1386/10/25. {In Persian}.
- [2] Islamic Republic of Iran President. (2008). The

- and technology policy, 6(3): 1-16. {In Persian}.
- [17] Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- [18] Simon, H. A. (1985). *Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science*. *American Political Science Review*, 79: 293–304.
- [19] Munro, J. (1993). *California Water Politics: Explaining Change in a Cognitively Polarized Subsystem*. In *Policy Change and Learning*, edited by P. Sabatier and H. Jenkins-Smith, 105–128. Boulder, CO: Westview Press.
- [20] Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2005). *Innovations in the advocacy coalition framework*. Paper presented at the American Society for Public Administration meeting, Milwaukee, WI.
- [21] Sabatier, P. A. (1998). *The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe*. *Journal of European Public Policy*, 5(1): 98–130.
- [22] Yin, R. K. (2011). *Qualitative research from start to finish*. Guilford Publications.
- [23] Crippendorf, C. (2014). *Content Analysis: Fundamentals of Methodology*, Translated by Naibi, H. Tehran: Ney Publication. Ninth Edition. {In Persian}.
- [24] Center of Technology Cooperation. (2007). *Organization of the financing system of science and technology development in Iran*, first edition, research project, prepared in December 2007. {In Persian}.
- [25] Parliament Research Center. (2009). *Expert's commentary on The Bill of supporting Knowledge Based firms and Commercialization of Innovations and Inventions (First Edition)*, prepared by the Office of Advanced Technology Studies, Published April 31, 2009. {In Persian}.
- [26] Presidential Deputy of Parliament Affairs. (2010). *Agreement of the joint meeting among Parliament affairs deputy, the Vice President for Science and Technology and the Minister of Science, Research and Technology on agreeing on differences in the knowledge base*, dated August 16, 2010. {In Persian}.
- [27] Supreme Leader (2012). *Statement in a meeting with a group of researchers and officials of knowledge-based firms*. Dated Aug. 8, 2012, Available at <http://farsi.khamenei.ir/speech-content?id=20581>. {In Persian}.
- [28] Agreement between the Ministry of Science and the Vice-Presidency for Science and Technology. (2014). *Changing the Implementing procedure of the Law on supporting Knowledge Based firms and Commercialization of Innovations and Inventions*, dated August 12, 2014. {In Persian}.
- [29] Abbasi, T., Danaee Fard, H., Azar, A., & Alvani, S. M. (2010). *Explaining the Change in Policy Using Qingdon's Multiple Currents Theory; A Case Study on the Purpose, Tasks, and Organization of the Ministry of Science, Research and Technology*. *Journal of Science and Technology Policy*, 3(1): 81-97. {In Persian}.
- Communication of the President with the head of the parliament on the presentation of a bill supporting the knowledge-based firms and the commercialization of inventions and innovations. Letter No. 181333/40768, Dated 1387/10/08. {In Persian}.
- [3] Salar Amoli, H. (2014). *Two hair: Five years with Vice President of Science and Technology (Dr. Hossein Salar Amoli Autobiography)*. First Edition, Tehran: Heritage Pen Publication. {In Persian}.
- [4] The board of Ministers. (2016). *Resolution of the Cabinet on the amendment of Article 3 of the executive instructions of Knowledge-based firms Law*, Dated 1396/02/21. {In Persian}.
- [5] Lundvall, B. Å., & Borrás, S. (2005). *Science, technology, and innovation policy*. In *Oxford handbook of innovation*. Oxford University Press.
- [6] Mazzucato, M. (2015). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. Public Affairs.
- [7] Sarkisian, A., Ghazinoori, S. S., & Alizadeh, P. (2009). *Government and Technology Entrepreneurship: An Introduction to Policy Support for Newly Founded Technology Companies*. Tehran: Publication of Iran's Industrial Research and Training Center. {In Persian}.
- [8] UNCTAD, (2016). *Science, Technology and Innovation Policy Review of the Islamic Republic of Iran*, Published in December 2016.
- [9] Cairney, P. & Heikkila, T. (2014). *A comparison of theories of the policy process*. In *Theories of the policy process*, edited by Sabatier, P. A. & Weible, C. M. Westview Press, 3rd edition.
- [10] Hecl, H. (1974). *Social Policy in Britain and Sweden*. New Haven, CT: Yale University Press.
- [11] Sabatier, P. A. (1986). *Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis*. *Journal of public policy*, 6(1), 21-48.
- [12] Jenkins-Smith, H. C., Nohrstedt, D., Weible, C. M. & Sabatier, P. A. (2014). *The advocacy coalition framework: Foundations, evolution, and ongoing research*. In *Theories of the policy process*, edited by Sabatier, P. A. & Weible, C. M. Westview Press, 3rd edition.
- [13] Howlett, M., McConnell, A., & Perl, A. (2017). *Moving policy theory forward: connecting multiple stream and advocacy coalition frameworks to policy cycle models of analysis*. *Australian Journal of Public Administration*, 76(1), 65-79.
- [14] Sabatier, P. A., & Jenkins-Smith, H. (1999). *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*. In *Theories of the Policy Process*, edited by Sabatier, P. A. 117–168. Boulder, CO: Westview Press, 1st ed.
- [15] Weible, C. M. & Sabatier, P. A. (2007). *A guide to the advocacy coalition framework*. *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*, 123-136.
- [16] Abbasi, T., & Danaee Fard, H. (2014). *Advocacy coalition framework and explanation of policy change; the law of goals, functions and structure of ministry of science, research and technology*. *Journal of science*

پیوست (۱) فهرست مصاحبه‌شوندگان تحقیق

ردیف	نام مصاحبه‌شونده	سمت در فرآیند سیاستی قانون دانش‌بنیان	دوره تصدی	تاریخ مصاحبه
۱	سید محمد صاحبکار	مدیرکل سیاست‌گذاری و رئیس امور دانش‌بنیان معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری	۱۳۸۸ تاکنون	۱۱/۲۷ و ۱۳۹۴/۱۲/۲۶
۲	نسرین سلطانه‌خواه	معاون علمی و فناوری ریاست‌جمهوری	۱۳۸۸-۹۲	۴/۱۳ و ۱۳۹۵/۸/۹
۳	مهدی فاتح‌راد	مدیرکل سیاست‌گذاری کلان معاونت علمی	۱۳۸۶-۸۸	۱۰/۲۲ و ۱۳۹۴/۱۱/۱۲
۴	سید حبیب‌اله طباطبائی‌ان	دبیر کمیسیون هماهنگی و سیاست‌گذاری شورای عتف	۱۳۸۷-۹۳	یکی از نویسندگان این مقاله
۵	روح‌الله ابوجعفری	کارشناسان محوری تدوین آئین‌نامه اجرایی قانون در صندوق توسعه فناوری‌های نوین	۱۳۸۵-۹۱	۱۳۹۵/۲/۵
۶	رضا زرنوخی		۱۳۸۸ تاکنون	۱۳۹۵/۶/۷
۷	رضا باقری اصل	رئیس دفتر مطالعات فناوری‌های نوین مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۴-۹۱	۲/۷ و ۱۳۹۵/۳/۱۱
۸	اسفندیار اختیاری	رئیس کارگروه پژوهش و فناوری کمیسیون آموزش و تحقیقات مجلس	۱۳۸۳ تاکنون	۱۳۹۵/۲/۸
۹	حمیدرضا قاسمی‌نمایی	دبیر کمیسیون علمی، تحقیقاتی و فناوری دولت	۱۳۸۷-۹۲	۱۳۹۵/۲/۲۹
۱۰	حسین سالار آملی	معاون فناوری و نوآوری معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری	۱۳۸۶-۸۹	۱۳۹۵/۲/۱۳
۱۱	محمد مهدی‌نژاد نوری	معاون پژوهش و فناوری وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	۱۳۸۸-۹۲	۱۳۹۵/۳/۹
۱۲	حجت‌اله مرادی‌پور	کارشناس وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	۱۳۸۲-۹۲	۵/۱۸ و ۱۳۹۵/۵/۲۰
۱۳	علی علوی	کارشناس کمیسیون علمی، تحقیقاتی و فناوری دولت	۱۳۸۶ تاکنون	۱۳۹۵/۷/۱۰
۱۴	سید سعید منجم‌زاده	کارشناس معاونت علمی و فناوری ریاست‌جمهوری	۱۳۸۸ تاکنون	۱۳۹۴/۱۰/۱۵
۱۵	مهدی پاکزاد	کارشناس دبیرخانه شورای عتف	۱۳۸۷ تاکنون	۱۳۹۵/۴/۱۵