



جایگاه مرجعیت در سیاستگذاری عمومی با تأکید بر سیاست‌های کلی علم و فناوری کشور

وحید آرای‌ی^۱

چکیده

سیاست عمومی فرایندی پیچیده و چندبعدی است که نه تنها تحت تأثیر منافع مادی و نهادها، بلکه عمیقاً توسط ایده‌ها، ارزش‌ها و نظام‌های معنایی شکل می‌گیرد. رویکرد شناختی به تحلیل سیاستی، به‌ویژه مفهوم مرجعیت، چارچوبی قدرتمند برای فهم چگونگی تأثیر این عناصر غیرملموس بر سیاست‌ها را فراهم می‌آورد. این مقاله با روش توصیفی-تحلیلی به تبیین جایگاه مرجعیت در سیاستگذاری عمومی با تمرکز بر سیاست‌های کلی علم و فناوری در نظام جمهوری اسلامی ایران می‌پردازد و نشان می‌دهد که چگونه این چارچوب هنجاری-شناختی، مسیر پیشرفت علمی و فناوری کشور را ترسیم و هدایت می‌کند. یافته‌ها نشان می‌دهد که مرجعیت چارچوب تفسیری بازیگران را شکل داده، مرزهای امر ممکن و مطلوب را تعیین می‌کند و در نهایت، مسیر و محتوای کنش عمومی را هدایت می‌نماید. با این حال، فاصله میان مرجعیت ترسیم شده در اسناد بالادستی و اقدامات و عملکرد اجرایی، یکی از چالش‌های اساسی نظام سیاستگذاری علم و فناوری در کشور است که ریشه در ضعف‌های محتوایی، فرایندی و اجرایی دارد. بنابراین، شناخت مفهوم مرجعیت برای تحلیل‌گران و کنشگران عرصه سیاستگذاری، امکان درک عمیق‌تر از ریشه‌های فکری سیاست‌ها و پیش‌بینی پیامدهای ناخواسته آنها را فراهم می‌آورد.

واژگان کلیدی:

الگوی اسلامی ایرانی پیشرفت، مرجعیت، سیاست عمومی، رویکرد شناختی، سیاست‌های کلی علم و فناوری، کنش عمومی.

۳۸

دوره ۱۴، شماره ۲، پیاپی ۳۸
تابستان ۱۴۰۵

مقاله پژوهشی

تاریخ دریافت:

۱۴۰۵-۰۲-۰۹

تاریخ پذیرش:

۱۴۰۵-۰۶-۰۳

صص: ۷۵-۹۲

شابا چاپی: ۲۳۲۹-۵۵۹۹

اسکن کنید





۱. مقدمه و بیان مسئله

سیاستگذاری عمومی را می‌توان اتخاذ تصمیماتی به نام عموم از سوی حکومت که در قالب مقررات به اجرا در می‌آید و دارای تأثیرات مستقیم و غیرمستقیم بر زندگی شهروندان است. چنانچه مدیران دولتی با ماهیت و کارکردهای فرایند سیاستی آشنا نباشند، نمی‌توانند راهبرد مؤثری برای جهت‌دهی و انسجام سیاست عمومی ایجاد نمایند (آرای، ۱۴۰۳). سیاست عمومی همواره تلاشی آگاهانه برای هدایت جامعه به سمت اهداف مطلوب تلقی شده است. با این حال، پرسش بنیادین این است که این اهداف مطلوب و حتی مسیر دستیابی به آنها، چگونه تعریف و درک می‌شوند. در دهه‌های متمادی، تحلیل سیاستگذاری عمدتاً بر متغیرهای ملموس مانند نهادها، منافع گروهی، و منابع قدرت متمرکز بود. رویکردهای رایج مانند نهادگرایی یا نظریه انتخاب عقلایی، نقش ایده‌ها و باورها را نادیده می‌گرفتند یا آنها را تابعی از منافع مادی تنزل می‌دادند (Muller & Sural, 2002). لیکن از دهه ۱۹۸۰ به این سو، موج جدیدی از تحلیل‌گران، معتقد شدند که برای فهم واقعی سیاستگذاری، باید به جهان ذهنی بازیگران نیز وارد شد. این رویکرد که به تحلیل شناختی سیاستگذاری عمومی معروف شد، بر این فرض استوار است که ایده‌ها، ارزش‌ها و باورها، صرفاً انعکاسی از منافع نیستند، بلکه خود مستقلاً بر تعریف مسائل، شکل‌گیری ائتلاف‌ها و انتخاب ابزارهای سیاستی تأثیر می‌گذارند (Lascoumes & Le Galès, 2012). در واقع، آنچه یک سیاست عمومی را از دیگری متمایز می‌سازد، نه صرفاً ابزارها و سازوکارهای اجرایی، بلکه نظام معنایی و چارچوب فکری پشتیبان آن است. در این میان، مفهوم مرجعیت^۱ که توسط جامعه‌شناسان فرانسوی به‌ویژه پیر مولر و برونو ژوبرت توسعه یافت، به یکی از مفیدترین و عمیق‌ترین چارچوب‌های تحلیلی برای درک این فرآیند تبدیل شده است (Muller & Sural, 2002). مرجعیت، به عنوان یک چارچوب شناختی و هنجاری عمل می‌کند؛ چارچوبی که نه تنها نحوه درک و تفسیر واقعیت را برای بازیگران مشخص می‌سازد، بلکه معیارهای ارزشی سنجش خوب و بد، مطلوب و نامطلوب را نیز تعیین می‌نماید. در حوزه سیاستگذاری علم و فناوری، مفهوم مرجعیت از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. سیاست‌های کلی علم و فناوری، نمونه‌ای بارز از یک مرجعیت فراگیر در نظام جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود. این سیاست‌ها، به‌مثابه یک چارچوب شناختی و هنجاری، جهت‌گیری کلی نظام علمی و فناوری کشور را تعیین نموده و به عنوان اسناد بالادستی، بر کلیه سیاست‌های بخشی و برنامه‌های اجرایی حوزه علم و فناوری سایه می‌افکند. در منظومه فکری رهبر شهید انقلاب اسلامی، علم و پژوهش مهمترین ابزار آبرو، پیشرفت و اقتدار کشور و دانشگاه نیز مهمترین تربیت کننده مدیران آینده کشور است؛ ایشان معتقد بودند که این علم نافع است که نیازهای کشور و نقاط کور بخش‌های مختلف از جمله صنعت را برطرف می‌کند و این همان نقطه ثقل ارتباط علم، دانشگاه و صنعت در منظومه فکری او بوده است (رجبی ده برزویی، ۱۴۰۲: ۳۳۷). این مقاله در پی آن است تا با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی و مرور نظام‌مند ادبیات نظری، ابتدا به تبیین جایگاه مفهوم مرجعیت در سیاستگذاری عمومی پرداخته، سپس با تمرکز بر سیاست‌های کلی علم و فناوری به‌عنوان مصداقی از مرجعیت، چالش‌ها و الزامات کاربست این مفهوم در نظام سیاستگذاری علم و فناوری ایران را مورد کاوش قرار دهد. بنابراین، پرسش اصلی این است که مرجعیت به‌عنوان یک چارچوب شناختی و



هنجاری، چگونه بر شکل‌گیری، تدوین و اجرای سیاست‌های عمومی تأثیر می‌گذارد و کاربست این مفهوم در حوزه سیاستگذاری علم و فناوری ایران با چه چالش‌ها و الزاماتی همراه است؟

۲. پیشینه تحقیق و مبانی نظری

۲.۱. پیشینه تحقیق

کلانتری (۱۴۰۳) در پژوهش «واکاوی الزامات اجرایی سیاست‌های کلی علم و فناوری ابلاغ شده توسط رهبر معظم انقلاب» می‌گوید پیشرفت علم و فناوری در جمهوری اسلامی ایران، به ویژه در دو دهه اخیر، که به اذعان نمایه‌ها و سازمان‌های بین‌المللی، جهشی چشم‌گیر داشته، بدون شک مرهون رویکرد حمایت‌گرایانه رهبر معظم انقلاب از این حوزه بوده است. لیکن چالش‌هایی به ویژه در اجرای سیاست‌های کلی وجود دارد که حل آن‌ها می‌تواند بر شتاب و سرعت پیشرفت علم و فناوری در کشور منجر شود. هدف این پژوهش تبیین الزامات اجرایی سیاست‌های کلی علم و فناوری ابلاغ شده توسط رهبر معظم انقلاب است. بدین منظور برای تبیین الزامات اجرایی از چارچوب خسروی و طاهری (۱۴۰۲) استفاده شده است. بر این اساس ماتریس «سیاست‌های کلی علم و فناوری- الزامات اجرایی»، به عنوان چارچوب نظری این پژوهش تشکیل شد. سپس نمونه‌ای از خبرگان موضوع به روش هدفمند انتخاب و به کمک آزمون تی تک نمونه‌ای و آزمون فریدمن، با استفاده از نرم افزار اس پی اس اس، الزامات اجرایی سیاست‌های کلی علم و فناوری احصا شد. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد بیشترین چالش اجرایی در بین سیاست‌های کلی علم و فناوری، در سیاست «بهینه‌سازی عملکرد و نظام آموزشی و تحقیقاتی کشور به منظور دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز و شکوفایی علمی» وجود دارد. همچنین شناسایی و تدوین الزامات اجرایی برای «اجرا پذیر کردن سیاست‌های کلی علم و فناوری»، با تأکید بر فراهم کردن بستر و زمینه پیاده‌سازی سیاست‌ها، از منظر صاحب‌نظران در اولویت نخست الزامات اجرایی قرار دارد. این پژوهش می‌تواند چراغ راهی فراروی سیاست‌گذاران و مجریان سیاست‌های علم و فناوری، به منظور افزایش اثربخشی و کارایی سیاست‌ها مهیا کند.

امیرارجمندی و همکاران (۱۴۰۱) در پژوهش «مرجعیت علمی و ارزش‌های بوم‌محور در نقشه جامع علمی کشور» معتقدند در جامعه اطلاعاتی امروز، علم و فناوری به مثابه مهمترین ارکان توسعه و پیشرفت جوامع تعریف شده‌اند که به سرعت در حال تغییرند. بر همین اساس دولت‌ها سعی دارند فعالانه در سیاست‌ها و اسناد بالادستی خود، به مقوله علم و فناوری ورود کنند و در جهت گفتمانی‌شدن علم در سطح جامعه، سیاستگذاری نمایند. یکی از مفاهیم اساسی در گفتمان علم و فناوری روز جامعه که نیازمند توجه در اسناد و برنامه‌های بالادستی است مفهوم مرجعیت علمی و ارزش‌های بوم‌محور است که در بیانات رهبر شهید انقلاب اسلامی نیز مورد تأکید قرار گرفته‌اند و تبلور آن را می‌توان در اسناد بالادستی، از جمله نقشه جامع علمی کشور مشاهده نمود. بدین منظور پژوهش حاضر با هدف تحلیل گفتمان نقشه جامع علمی کشور و در جهت حرکت به سمت وضعیت مطلوب در حوزه علم و فناوری در جامعه، انجام شده است. این پژوهش با بکارگیری روش تحلیل گفتمان انجام شده است. جامعه مورد مطالعه کلیه مفاد نقشه جامع علمی کشور می‌باشند که به صورت هدفمند، راهبردهای سیزده‌گانه آن با استفاده از روش لاکلاو و موفه و پس از متن خوانی و فیش برداری مورد تحلیل قرار گرفتند. مطابق یافته‌های حاصله، دال مرکزی این



گفتمان «مرجعیت علمی نوآورانه» است که از طریق مدل‌هایی همچون «علم بومی» و «اقتصاد دانش بنیان» ساخت معنایی خود را پیدا کرده است. این تثبیت با هژمونی «فرهنگ محور/بوم‌محور» حمایت شده است و زمینه‌های اسطوره‌سازی این سند نیز از طریق شعارهایی همچون «برپایی تمدن نوین اسلامی»، «افزایش تولید فناورانه به بیش از ۵۰ درصد تولید ناخالص داخلی» و «مرجعیت علمی زبان فارسی»، فراهم شده است.

وحید و غلام‌پور آهنگر (۱۴۰۰) در پژوهش «سیاست، مرجعیت و دکترین: بررسی دو دستگاه نظری و مفهومی» مطرح می‌کنند تحلیل خاستگاه سیاست‌های عمومی منزلتی کانونی در مطالعات سیاستگذاری عمومی دارد و راه را بر شناخت اقدامات اقتدارهای عمومی هموار می‌سازد. چنین است که متخصصان برجسته سیاستگذاری عمومی در دو سوی آتلانتيک تحقیقات خود را بر این موضوع متمرکز ساخته و یاری‌های ارزشمندی را برای پژوهش‌گران و تحلیل‌گران سیاست‌های عمومی در جهان سبب شده‌اند. این پژوهش به نگارندگان این امکان را می‌دهد تا دستگاه‌های فکری و مفهومی دو محقق از جهان انگلیسی‌زبان (شافریتز و بریک) و محقق از فرانسه (مولر) را به بحث گذارند و آشکار سازند چگونه مفاهیم دکترین و مرجعیت به نحوی که در نظام فکری این نظریه‌پردازان به کار رفته، ضمن مشابهت‌ها و تمایزها، راه را بر ایضاح منطق سیاست‌های عمومی با تأکید بر بنیادهای شناختی و ارزشی هموار می‌سازند.

رمضانی و همکاران (۱۳۹۸) در پژوهش «بررسی تأثیرگذاری نظام ارزش‌ها در سیاستگذاری عمومی ایران با تأکید بر جایگاه مرجعیت در سیاستگذاری عمومی» مطرح می‌کنند سیاست‌های عمومی، ارزش‌ها و منابع را توزیع می‌کنند و زندگی سیاسی و اجتماعی را شکل می‌دهند، این تعریف نشان دهنده اهمیت ارزش‌ها در حوزه سیاست و سیاستگذاری بوده و در این زمینه دانشمندان سیاستگذاری عمومی در واکنش به نظریه انتخاب عمومی، به دنبال ارائه درک بهتری از چگونگی تأثیرگذاری ایده‌ها، هنجارها، ارزش‌ها و همچنین منافع شخصی بر فرایند سیاستگذاری هستند. مفهوم مرجعیت نیز از این رهگذر به بررسی نقش ایده‌ها و ارزش‌ها در فرایند سیاستگذاری پرداخته و شاید شاخص‌ترین رویکرد ارائه شده در این زمینه باشد. در این پژوهش به تحلیل این سه مفهوم تغییر انگاره پیتروال، ائتلاف حامی پل ساباتیرو و مفهوم مرجعیت پیر مولر بر اهمیت و نقش ارزش‌ها و ایده‌ها و تفاسیر در تحلیل سیاستگذاری عمومی تأکید شده است. این پژوهش در صدد پاسخ به این سؤال اساسی است که ارزش‌ها و منافع چگونه بر تصمیم‌ها و سیاستگذاری عمومی تأثیرگذار بوده و این الگو در سیاستگذاری عمومی ایران چگونه است؟ در پاسخ به این سوال مبانی نظری مرجعیت و سیاستگذاری مورد بحث قرار گرفته و رابطه بین مفاهیم نظام ارزش‌ها، سیاستگذاری و مرجعیت تحلیل شده و با نگاهی نقادانه به بررسی سیاستگذاری عمومی ایران در ارتباط دوسویه با این مفاهیم پرداخته شده است.

قدیمی و حجازی (۱۳۹۸) در پژوهش «سیاستگذاری علم، فناوری و ترویج علم در ایران: یک ضرورت ملی» مطرح می‌کنند نقش علم و فناوری در توسعه جوامع غیرقابل انکار است، به طوری که امروزه شاهد حضور علم و فناوری در همه ابعاد زندگی انسان‌ها هستیم. علم و فناوری یکی از ابزارهای کلیدی توسعه کشورهای محسوب می‌شود. با توجه به اینکه هرگونه تغییر و دگرگونی در عرصه علمی در پرتو سیاستگذاری و خط مشی‌گذاری حاصل می‌شود. بنابراین، توجه به این مهم ضروری است.



سیاستگذاران اصولی را تبیین و اعلان می‌دارند که به مثابه الگو و راهنما، اقدامات و فعالیت‌های لازم را در جامعه راهبری می‌کنند. سیاستگذاری از جمله مباحثی است که منشاء تحولات اساسی در زمینه‌های علمی و آموزشی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی و سیاسی بوده است. ترویج علم به معنای امروزین از مباحث نوینی است که همه علوم به نوعی با آن مرتبط‌اند. ترویج علم پلی است میان ادبیات علمی و گفتمان مردم عادی؛ به زبان ساده، ترویج علم ابزاری است برای پیوند و برقراری ارتباط میان جامعه و جهان علم؛ مفهوم ترویج علم، تلاش برای انعکاس اندیشه‌های علمی به روشی است که تمام افراد بتوانند مفاهیم اساسی یک علم را درک کنند، به طور کلی فهم عامه از علم را ترویج علم می‌نامند. هدف این پژوهش توجه دادن به اهمیت و ضرورت سیاستگذاری علم، فناوری و ترویج علم در ایران است. با وجود اینکه در ۵۰ سال اخیر در کشور بر موضوع سیاستگذاری علم و فناوری تأکید شده اما بین آنچه هست با آنچه باید باشد، تفاوت آشکاری وجود دارد. سیاستگذاری به عنوان چراغ راهنما می‌تواند مسیر آینده جوامع در عرصه‌های گوناگون را ترسیم کند بنابر این، سیاستگذاری علم، فناوری و ترویج علم می‌تواند نقشه راه کشورها در حوزه ارتباط علم و جامعه را ترسیم و ملزومات لازم دستیابی کشورها به توسعه پایدار را فراهم سازد.

ملک‌محمدی و کمالی (۱۳۹۵) در پژوهش «بررسی مفاهیم پارادایم، مرجعیت و ائتلاف حامی در تحلیل سیاستگذاری عمومی» سیاستگذاری عمومی را فرایندی پیچیده و چندبعدی می‌دانند که عوامل متعددی بر آن تأثیر می‌گذارند. هدف تحلیل سیاستگذاری شناخت این عوامل و متغیرهاست. یکی از رویکردهای مهم در تحلیل سیاستگذاری عمومی، بررسی نقش ایده‌ها و ارزش‌ها در سیاستگذاری عمومی است. این رویکرد به دنبال پاسخ به این پرسش است که چگونه ایده‌ها به سیاست‌ها و قوانین رسمی تبدیل می‌شوند و در نهایت در جامعه موردنظر به مرحله اجرا در می‌آیند. در این زمینه سه مفهوم پارادایم سیاستگذاری توسط پیتر هال، مفهوم مرجعیت توسط پیر مولر و مفهوم ائتلاف حامی توسط پل ساباتیر ارائه شده است. این پژوهش براساس چهار مؤلفه (اصول اساسی، اصول مشخص، شیوه‌های اقدام و ابزارها) به بررسی و مقایسه این سه مفهوم می‌پردازد و نقش ارزش‌ها و ایده‌ها را در تحلیل سیاستگذاری عمومی تبیین می‌کند.

باقری‌زاده (۱۳۹۰) در پژوهش «سیاستگذاری علم و فناوری عنصر بی‌همتای ارزش آفرینی» مطرح می‌کند درک مفهوم و کاربرد علم و فناوری در موفقیت جوامع نقش بنیادین دارد. اهمیت فزاینده علم و فناوری به عنوان زیربنای توسعه در همه ابعاد -توسعه پایدار- جایگاه ویژه‌ای به مباحث و زمینه‌های کلی معطوف به آن، نظیر: فلسفه علم و فناوری، آینده پژوهی و مدیریت علم و فناوری بخشیده است. بازیگران تأثیرگذار میدان رقابت جهانی افزون بر رویارویی با چالش‌ها و ناگزیر از رعایت قواعد جهانی، تلاش دارند تا با چیره شدن بر آنها از هر فرصتی برای خود مزیت رقابتی خلق کنند و جایگاه خود را بهبود بخشند. سیاستگذاری علم و فناوری رهنمود و ابزاری جهت نظارت بر تحقق هدف‌های علم و فناوری است تا بتواند از این راه جامعه و سازمان‌های ما را برای دستیابی به مزیت رقابتی در موقعیت رقابتی قرار داده و سرانجام قدرت ثروت آفرینی و توسعه همه جانبه را فراهم سازد. اصولاً بدون سیاستگذاری در علم و فناوری، توسعه دشوار و شاید ناممکن است و حتی ممکن است رویکردی به بیراهه و ویرانگر باشد. این نوشته سعی دارد تا ارتباط الزام آور، منطقی و بنیادین سیاستگذاری در علم



و فناوری را در سطح ملی، در جهت راهبردهای ملی توسعه و در سطح سازمان همراه با الزامات، ضرورت‌ها و رویکردها برای بویایی و بالندگی در جهت ثروت آفرینی و توسعه تبیین نماید.

وحید (۱۳۸۴) در پژوهش «نگاهی به مشکل سیاستگذاری عمومی در ایران در قالب جامعه‌شناسی سازمان‌ها و بهره‌گیری از مفهوم مرجعیت» از چارچوب‌های نظری و مفهومی جامعه‌شناسی سازمان‌ها و تحلیل مرجعیتی سیاست‌های عمومی برای بررسی مشکل سیاستگذاری عمومی در ایران بهره برده می‌شود. جامعه‌شناسی سازمان‌ها این فرصت را پیش روی ما می‌گذارد تا در سه سطح درون سازمانی، میان سازمانی در کشور و میان سازمانی در عرصه جهانی، به بررسی موضوع پردازیم. مفهوم مرجعیت نیز زمینه بررسی مرجعیت‌های بخشی، کلی و جهانی و ابهام‌ها و پیچیدگی‌های آن در ایران را فراهم می‌سازد.

۲.۲. مفهوم شناسی مرجعیت

مرجعیت در ادبیات تحلیل سیاستگذاری عمومی، نه یک مفهوم ساده، بلکه یک سیستم معنایی پیچیده است که به سیاستگذاری شکل می‌دهد. پیر مولر، بنیان‌گذار اصلی این مفهوم، مرجعیت را به‌عنوان تصویری از واقعیت که بر اساس آن، کنش‌گذاران، مشکلات عمومی را تعریف کرده و راه‌حل‌های مناسب را جستجو می‌کنند، تعریف می‌کند (Muller & Sural, 2002, p. 56). به عبارت دیگر، مرجعیت، نقش یک نقشه ذهنی را ایفا می‌کند که به بازیگران می‌گوید جهان چگونه کار می‌کند، چه چیزی مهم است، و چه اقداماتی معقول به نظر می‌رسند. بنابراین، مرجعیت دربرگیرنده مجموعه‌ای از باورها، ارزش‌ها و هنجارهایی است که به کنشگران حوزه سیاستگذاری امکان می‌دهد تا موقعیت خود را درک کرده، اهداف خود را تعریف کرده و راهبردهای مناسب را انتخاب نمایند. این مفهوم، برخلاف رویکردهای عقلانی-انتخابی که کنشگران را موجوداتی کاملاً عقلانی و هدف‌گرا فرض می‌کنند، بر این نکته تأکید دارد که درک کنشگران از واقعیت و منافع خود، همواره در چارچوب یک نظام معنایی خاص شکل می‌گیرد (Lascoumes & Le Galès, 2012).

مفهوم مرجعیت، یکی از سه مفهوم اصلی در رویکرد شناختی تحلیل سیاستگذاری عمومی است که در کنار دو مفهوم دیگر، یعنی پارادایم^۱ پتر هال و ائتلاف طرفدار^۲ پل ساباتیر، به تبیین نقش ایده‌ها و ارزش‌ها می‌پردازند (ملک‌محمدی و کمالی، ۱۳۹۵). این سه مفهوم، هرچند وجوه مشترک فراوانی دارند، اما در برخی ابعاد کلیدی با یکدیگر تفاوت دارند. پارادایم سیاستگذاری توسط پتر هال ارائه شد، بر چارچوب‌های فکری حاکم بر جامعه‌ای خاص از جمله ایده‌هایی درباره اهداف و ابزارهای سیاستی تأکید دارد و تغییرات پارادایمی را ناشی از شکست‌های تجربی و تغییرات محیطی می‌داند (Hall, 1993). هال معتقد است که تغییرات پارادایمی، زمانی رخ می‌دهند که چارچوب فکری موجود نتواند پاسخگوی مسائل جدید باشد و شکست‌های پیاپی، زمینه‌ساز تغییر در باورهای بنیادین سیاستگذاران می‌شود. ائتلاف طرفدار که پل ساباتیر آن را توسعه داد، بر نقش باورهای عمیق گروه‌های مختلف در شکل‌گیری ائتلاف‌های سیاستی تأکید می‌کند. در این چارچوب، بازیگران بر اساس باورهای بنیادین خود،

1- Policy Paradigm.

2- Advocacy Coalition Framework.



به ائتلاف‌هایی پیوسته و برای تأثیرگذاری بر سیاست‌ها رقابت می‌کند. باورهای عمیق، در اینجا نقشی مشابه با اصول اساسی در مفهوم مرجعیت دارند (Sabatier, 1988). مرجعیت اما، مفهومی جامع‌تر و پویاتر است که نه تنها باورها (اعتقادات)، بلکه هنجارها (ارزش‌ها) و همچنین الگوریتم‌های تصمیم‌گیری را نیز در بر می‌گیرد (ملک‌محمدی و کمالی، ۱۳۹۵). همچنین، بر خلاف پارادایم که بیشتر بر محیط فکری حاکم بر سیاستگذاران تمرکز دارد، مرجعیت بر فرآیند ساخت‌یابی اجتماعی و نقش تعاملات بازیگران در ساخت این نظام معنایی تأکید می‌کند. به بیان دیگر، مرجعیت، حاصل تعامل پویای بازیگران با یکدیگر و با نهادهاست و به‌عنوان یک چارچوب شناختی و هنجاری عمل می‌کند که در بستر تعاملات، بازتولید و دگرگون می‌شود.

برای درک بهتر جایگاه مفهوم مرجعیت، لازم است تمایز رویکرد شناختی با دو رویکرد رقیب دیگر در تحلیل سیاستگذاری روشن شود. رویکرد نهادگرایی، بر نقش قواعد رسمی و غیررسمی، ساختارهای سازمانی و رویه‌های نهادی در شکل‌دهی به رفتار کنشگران تأکید دارد و تغییرات سیاستی را عمدتاً ناشی از تغییرات در این ساختارها می‌داند. رویکرد عقلانی نیز، کنشگران را موجوداتی خودخواه و عقلانی فرض می‌کند که بر اساس محاسبه هزینه-فایده، به دنبال حداکثرسازی منافع خود هستند. رویکرد شناختی اما، با نقد هر دو رویکرد فوق، بر این نکته تأکید دارد که هم نهادها و هم محاسبات عقلانی کنشگران، در چارچوب یک نظام معنایی و شناختی خاص شکل می‌گیرند و معنا می‌یابند. به عبارت دیگر، پیش از آنکه کنشگران بتوانند منافع خود را محاسبه کنند یا از قواعد نهادی پیروی کنند، باید درکی از موقعیت خود، اهداف مطلوب و راه‌های دستیابی به آنها داشته باشند و این درک، همواره توسط مرجعیت شکل می‌گیرد (Lascombes & Le Galès, 2012).

۲.۳. مؤلفه‌های سازنده و سطوح مرجعیت

مرجعیت‌ها حکایت از از تصاویری دارند که از واقعیت‌ها شکل می‌گیرند و مبنای عمل در عرصه عمومی می‌شوند. واقعیت‌ها البته خود ساخته‌هایی اجتماعی هستند و حاصل ذهنیت جمعی خاص. مرجعیت‌ها سبب می‌شوند که معیارهای گزینش و انتخاب سیاست‌ها معین شوند و اهداف آنها نیز مشخص گردند. مرجعیت‌ها معرف ارزش‌های بنیادین یک جمع و جایگاهی هستند که جمع برای خود در میان جمع‌های دیگر تعریف می‌کند. مرجعیت‌ها در گذر زمان تغییر پذیرند، زیرا تصویرهای واقعیت‌ها که اساس آنها را تشکیل می‌دهند ثابت نیستند، سیاست‌ها نیز به تبع، تغییر می‌کنند (وحید، ۱۳۸۴).

تحلیلگران برای مفهوم مرجعیت، لایه‌ها و مؤلفه‌های مختلفی را شناسایی کرده‌اند که در مجموع، نظام معنایی مذکور را می‌سازند (Muller & Surel, 2002; Lascombes & Le Galès, 2012).

اصول اساسی^۱: این لایه، عمیق‌ترین و پایدارترین سطح مرجعیت است که شامل باورهای بنیادین و جهان‌بینی‌های کلی درباره ماهیت انسان، جامعه و نظم مطلوب اجتماعی می‌شود. برای مثال، باور به آزادی فردی یا برابری اجتماعی به‌عنوان اصول بنیادین، همه سطوح دیگر مرجعیت را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این اصول، معمولاً در سطح کلان و در اسناد بنیادین مانند قانون اساسی یا بیانیه‌های راهبردی نظام سیاسی تجلی می‌یابند.



اصول مشخص^۱: این اصول، کاربرد اصول بنیادین در حوزه‌های خاص سیاستگذاری هستند. برای نمونه، اصل کارایی اقتصادی در حوزه سلامت یا عدالت آموزشی در حوزه آموزش، ترجمه‌ای از اصول بنیادین تر در یک عرصه خاص هستند. این سطح از مرجعیت، پل ارتباطی میان باورهای عام و حوزه‌های خاص سیاستی محسوب می‌شود.

راهبردهای کنش^۲: این سطح، شامل مجموعه‌ای از راهبردها و رویه‌های کلی برای دستیابی به اصول مشخص است. این راهبردها، چارچوب کلی اقدام را تعیین می‌کنند و به بازیگران نشان می‌دهند که برای رسیدن به اهداف مطلوب، باید چه مسیری را در پیش گیرند. برای نمونه، راهبرد آزادسازی اقتصادی یا توسعه مبتنی بر جامعه از این دست هستند.

ابزارها^۳: عینی‌ترین سطح مرجعیت، شامل ابزارها و سازوکارهای عملی برای اجرای راهبردهاست. قوانین، مقررات، مشوق‌های مالی، و ساختارهای سازمانی همگی ابزارهایی هستند که در چارچوب مرجعیت معنا و کارایی پیدا می‌کنند. انتخاب این ابزارها، نه صرفاً بر اساس محاسبات فنی، بلکه بر اساس تناسب آنها با سطوح بالاتر مرجعیت صورت می‌گیرد.

در تحلیل سیاستگذاری عمومی، میان دو سطح از مرجعیت تمایز قائل می‌شوند: مرجعیت فراگیر^۴ و مرجعیت‌های بخشی^۵ (Muller & Sural, 2002). مرجعیت فراگیر، چارچوب کلی و غالب در یک جامعه یا نظام سیاسی است که بر تمامی حوزه‌های سیاستگذاری سایه می‌افکند. این سطح از مرجعیت، معمولاً در اسناد بالادستی و قانون اساسی هر کشور تجلی می‌یابد. در جمهوری اسلامی ایران، اصولی مانند استقلال، خودکفایی، و عدالت که در قانون اساسی و بیانیه‌های راهبردی نظام آمده‌اند، مؤلفه‌های مرجعیت فراگیر را تشکیل می‌دهند.

مرجعیت‌های بخشی در حوزه‌های خاصی مانند سلامت، آموزش، کشاورزی یا علم و فناوری شکل می‌گیرند و باید خود را با اصول مرجعیت فراگیر سازگار کنند. این سطوح از مرجعیت، عموماً در قالب اسناد بخشی و برنامه‌های توسعه تدوین می‌شوند. رابطه میان مرجعیت فراگیر و مرجعیت‌های بخشی، غالباً توأم با تنش و تعامل پویا است. یک مرجعیت بخشی ممکن است با مرجعیت فراگیر در تعارض قرار گیرد و در این حالت، سیاستگذاران و بازیگران حوزه‌های مختلف، سعی در ایجاد هماهنگی یا تفسیر بین این دو سطح دارند.

۲.۴. کارکردهای مرجعیت در فرایند سیاستگذاری علم و فناوری

مرجعیت، نه یک مفهوم صرفاً انتزاعی، بلکه ابزاری تحلیلی و کارکردی قدرتمند است که می‌تواند ابعاد مختلف فرایند سیاستگذاری عمومی از جمله در حوزه علم و فناوری را تبیین کند.

الف) مسأله شناسی و مسأله یابی و شکل‌گیری دستورکار: اولین و شاید مهم‌ترین کارکرد مرجعیت، تعیین این موضوع است که چه چیزی یک مشکل عمومی محسوب می‌شود. مرجعیت به‌مثابه یک لنز، توجه بازیگران را به برخی پدیده‌ها جلب کرده و

- 1- Specific Principles.
- 2- Policy Prescriptions.
- 3- Tools.
- 4- Global Referential.
- 5- Sectoral Referentials.



از برخی دیگر غافل می‌کند. در حوزه علم و فناوری، این کارکرد به‌وضوح قابل مشاهده است. یک مرجعیت مبتنی بر امنیت ملی، «وابستگی فناورانه» و «خلاهای راهبردی» را به‌عنوان مسئله اصلی تعریف می‌کند، در حالی که یک مرجعیت توسعه‌محور، «شکاف فناورانه با کشورهای پیشرفته» و «کمبود نوآوری در صنایع» را در کانون توجه قرار می‌دهد. یک مرجعیت عدالت‌محور نیز، «نابرابری در دسترسی به آموزش عالی و فناوری» را به‌عنوان مسأله اصلی مطرح می‌سازد. بنابراین، یک واقعیت خشتی (مانند پایین بودن تعداد مقالات علمی یا پایین بودن سرانه تولید ناخالص داخلی)، در چارچوب مرجعیت خاصی، به یک مسأله تبدیل می‌شود که نیازمند مداخله عمومی است. تحقیقات نشان می‌دهد که در ایران، اولویت‌گذاری علم و فناوری با آسیب‌های جدی در این حوزه مواجه است. به‌عنوان مثال، اولویت‌های تعیین‌شده اغلب فاقد دقت و شفافیت لازم بوده، به زمینه‌ها، ظرفیت‌ها، نیازها و مسائل خاص کشور توجه کافی نشده و در بسیاری موارد، کلی‌گویی، تضاد و همپوشانی در اولویت‌ها مشاهده می‌شود (صفدری رنجبر و باقری مقدم، ۱۴۰۴). این آسیب‌ها نشان می‌دهد که فرآیند مسأله‌شناسی و مسأله‌یابی در نظام سیاستگذاری علم و فناوری ایران، از چارچوب مرجعیت منسجم و روشنی پیروی نمی‌کند.

ب) تدوین سیاست و انتخاب ابزارها: پس از ورود یک مسئله به دستورکار، نوبت به تدوین راه‌حل‌ها و انتخاب ابزارهای مناسب می‌رسد. در این مرحله نیز، مرجعیت نقش هدایت‌کننده دارد. این چارچوب شناختی، نه تنها اهداف غایی سیاست را تعیین می‌کند، بلکه تعیین می‌کند که کدام ابزارها معقول و مشروع به شمار می‌روند (Lascoumes & Le Galès, 2012). به عبارت دیگر، مرجعیت، فضای امکان‌پذیری اقدامات سیاستی را محدود می‌سازد. یک مرجعیت بازارمحور، به‌طور طبیعی به سمت ابزارهایی مانند سازوکارهای قیمتی، رقابت‌پذیری، خصوصی‌سازی و حمایت از بخش خصوصی گرایش دارد. در مقابل، مرجعیتی که بر عدالت اجتماعی و حقوق شهروندی تأکید دارد، به ابزارهایی چون یارانه‌های هدفمند، خدمات همگانی، و مقررات حمایتی روی می‌آورد. در حوزه علم و فناوری نیز، انتخاب میان ابزارهایی مانند «حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان از طریق معافیت‌های مالیاتی»، «تأسیس پارک‌های علم و فناوری»، «توسعه بورسیه‌های تحصیلی»، یا «سرمایه‌گذاری مستقیم در پروژه‌های کلان ملی»، همه در چارچوب مرجعیت مسلط معنا می‌یابند. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که در صنعت زیست‌داروی ایران، فقدان ابزارهای سیاستی کارآمد تا اواسط دهه ۲۰۰۰ میلادی، عامل اصلی رکود قابلیت‌های این بخش بوده است. اما در سال‌های اخیر، اتخاذ ابزارهای سیاستی پیش‌فعالانه و حمایت‌های دولتی هدفمند، به نتایج چشمگیری در زمینه تولید و صادرات محصولات زیستی پیشرفته منجر شده است (Ghorbani, Fartash & Bagheri, 2024). این مثال نشان می‌دهد که انتخاب ابزارهای مناسب در چارچوب یک مرجعیت روشن، می‌تواند تأثیر تعیین‌کننده‌ای بر نتایج سیاستی داشته باشد.

ج) مشروعیت‌بخشی و هدایت‌گری کنشگران: کارکرد سوم مرجعیت، مشروعیت‌بخشی به اقدامات و برنامه‌های سیاستی و همچنین هدایت کنشگران عرصه سیاستگذاری است. مرجعیت با تعیین «آنچه درست و غلط»، «آنچه مطلوب و نامطلوب» و «آنچه ممکن و ناممکن» است، به کنشگران نشان می‌دهد که کدام اقدامات شایسته حمایت و پیگیری هستند و کدام یک فاقد مشروعیت یا کارایی به نظر می‌رسند (Muller & Surel, 2002). این کارکرد به‌ویژه در نظام‌های سیاسی با ساختار متمرکز مانند جمهوری اسلامی ایران از اهمیت بالایی برخوردار است. اسناد بالادستی مانند قانون اساسی، سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، و بیانیه



گام دوم انقلاب، به‌عنوان مرجعیت فراگیر، چارچوبی هنجاری برای کلیه سیاست‌های بخشی از جمله سیاست‌های علم و فناوری فراهم می‌آورند. تحلیل محتوای این اسناد نشان می‌دهد که مؤلفه‌های قدرت ملی در شش بعد سیاسی، دفاعی-امنیتی، زیست‌محیطی، اقتصادی، علمی-فناوری و گفتمان فرهنگی تعریف شده‌اند که هر یک، جهت‌گیری خاصی را برای سیاستگذاری در حوزه‌های مرتبط ترسیم می‌کنند. مرجعیت همچنین با ایجاد یک گفتمان مشترک میان کنشگران، زمینه‌ساز هماهنگی و همکاری میان آنها می‌شود. برای نمونه، گفتمان «اقتصاد دانش‌بنیان» که در سال‌های اخیر در کشور رواج یافته، توانسته است ائتلافی از کنشگران مختلف (دانشگاهیان، کارآفرینان، سیاستگذاران و...) را حول محور توسعه فناوری و نوآوری شکل دهد (گل محمدی و کازرونی، ۱۴۰۰). با این حال، پژوهش‌ها نشان می‌دهد که علی‌رغم وجود این گفتمان، چالش‌های ساختاری، مدیریتی و مالی متعددی، نقش‌آفرینی مؤثر پارک‌های علم و فناوری و سایر نهادهای واسط را با مشکل مواجه ساخته است.

د) ارزیابی و یادگیری سیاستی: مرجعیت همچنین بر نحوه ارزیابی موفقیت یا شکست سیاست‌ها تأثیر می‌گذارد. معیارهای قضاوت درباره یک سیاست، پیش‌تر در چارچوب مرجعیت تعیین شده‌اند. اگر یک سیاست علم و فناوری با معیارهای مرجعیت امنیت‌محور (افزایش توان دفاعی و کاهش وابستگی) ارزیابی شود، موفق به نظر می‌رسد، در حالی که ممکن است با معیارهای مرجعیت توسعه‌محور (افزایش تولید ناخالص داخلی و اشتغال‌زایی) شکست خورده باشد. این موضوع، چالش‌هایی را برای فرآیند یادگیری سیاستی ایجاد می‌کند، زیرا آنچه به‌عنوان شکست یا موفقیت تفسیر می‌شود، خود تابعی از مرجعیت مسلط است. در نظام سیاستگذاری علم و فناوری کشور، ارزیابی سیاست‌ها معمولاً بر اساس شاخص‌های کمی مانند تعداد مقالات، تعداد شرکت‌های دانش‌بنیان، یا تعداد ثبت اختراعات انجام می‌شود، در حالی که شاخص‌های کیفی مانند تأثیر اجتماعی پژوهش‌ها، نرخ تجاری‌سازی یافته‌های پژوهشی، یا میزان رضایت ذینفعان، کمتر مورد توجه قرار می‌گیرند (شاهمرادی، ۱۴۰۴). این ضعف در ارزیابی، یکی از موانع اصلی یادگیری سیاستی در حوزه علم و فناوری است. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که در ایران، ضعف در پایش و ارزیابی مستمر تحقق اولویت‌ها، عدم پاسخ‌گویی در قبال اولویت‌های تعیین‌شده و تفکر کوتاه‌مدت از جمله موانع اصلی تحقق اهداف سیاست‌های علم و فناوری می‌باشند (صفدری رنجبر و باقری مقدم، ۱۴۰۴).

۲.۵. سیاست‌های کلی علم و فناوری به‌عنوان مرجعیت بخشی

سیاست‌های کلی علم و فناوری که در سال ۱۳۸۹ توسط رهبر شهید انقلاب اسلامی ابلاغ شد، نمونه‌ای بارز از یک مرجعیت بخشی با کارکردهای هنجاری و شناختی در نظام جمهوری اسلامی ایران محسوب می‌شود. این سیاست‌ها، به‌مثابه یک چارچوب شناختی و هنجاری، جهت‌گیری کلی نظام علمی و فناورانه کشور را تعیین نموده و به عنوان اسناد بالادستی، بر کلیه سیاست‌های بخشی و برنامه‌های اجرایی حوزه علم و فناوری سایه می‌افکند. تحلیل سیاست‌های کلی علم و فناوری در چارچوب مؤلفه‌های چهارگانه گفته شده مرجعیت را می‌توان به شرح زیر تحلیل کرد.

اصول اساسی: در سطح بنیادین، این سیاست‌ها بر اصولی چون «خودکفایی علمی»، «استقلال فناورانه»، و «نقش محوری علم در توسعه کشور» استوار هستند. این اصول، ریشه در جهان‌بینی انقلاب اسلامی و تأکید بر نهضت علمی به‌عنوان یکی از ارکان



تمدن‌سازی نوین اسلامی دارند. در اسناد بالادستی مانند قانون اساسی و سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، این اصول به‌عنوان ارزش‌های بنیادین نظام جمهوری اسلامی ایران تثبیت شده‌اند (گل محمدی و کازرونی، ۱۴۰۰).

اصول مشخص: در سطح بخشی، این سیاست‌ها بر اصولی چون «نقشه جامع علمی کشور»، «ارتقای جایگاه جهانی علم»، «تولید علم نافع»، و «کارآمدی نظام آموزشی و پژوهشی» تأکید دارند. این اصول، ترجمه اصول بنیادین به حوزه خاص علم و فناوری هستند (کلانتری، ۱۴۰۳). در اسناد بالادستی علم و فناوری، این اصول به صورت شاخص‌های قابل اندازه‌گیری تعیین شده‌اند که یکی از مهمترین آنها، دستیابی به مرجعیت علمی در منطقه و جهان است.

راهبردهای کنش: سیاست‌های کلی علم و فناوری، راهبردهای کلانی چون «بهینه‌سازی عملکرد نظام آموزشی و پژوهشی»، «توسعه سرمایه انسانی متخصص»، «حمایت از پژوهش‌های کاربردی و توسعه فناوری»، و «تعامل سازنده با نظام بین‌الملل علم» را ترسیم می‌کنند. همچنین، تأکید بر «تحقق اهداف سند چشم‌انداز» و «مرجعیت علمی» به‌عنوان راهبردهای محوری مطرح شده است (کلانتری، ۱۴۰۳).

ابزارها: برای تحقق این راهبردها، ابزارهای مختلفی از جمله قوانین و مقررات (مانند قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان، قانون جهش تولید دانش‌بنیان)، نهادهای سیاستگذار (مانند شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری، معاونت علمی، فناوری و اقتصاد دانش‌بنیان ریاست جمهوری)، و سازوکارهای تأمین مالی (مانند صندوق نوآوری و شکوفایی، صندوق پژوهش و فناوری) پیش‌بینی شده‌اند. انتخاب این ابزارها نشان می‌دهد که مرجعیت علم و فناوری در ایران، ترکیبی از ابزارهای حمایتی، تنظیمی و مالی را برای تحقق اهداف خود در نظر گرفته است.

سیاست‌های کلی علم و فناوری به‌عنوان یک مرجعیت بخشی، سه کارکرد کلیدی؛ مسأله‌سازی، هدایت‌گری و مشروعیت بخشی در نظام سیاستگذاری علم و فناوری ایران ایفا کرده‌اند. کارکرد مسئله‌سازی، «وابستگی فناورانه»، «نبود نقشه راه علمی»، «ضعف کارآفرینی دانشگاهی»، «شکاف فناورانه با کشورهای پیشرفته»، و «نبود تعامل مؤثر بین دانشگاه، صنعت و دولت» را به‌عنوان مسائل اصلی حوزه علم و فناوری تعریف کرده و آنها را در دستور کار نظام سیاستگذاری قرار داده‌اند. این مسئله‌سازی موجب شده است که در برنامه‌های توسعه پنجم و ششم و همچنین در اسناد بخشی مانند نقشه جامع علمی کشور، این مسائل به‌عنوان اولویت‌های محوری مورد توجه قرار گیرند (صفدری رنجبر و باقری مقدم، ۱۴۰۴). کارکرد هدایت‌گری به‌عنوان یک نقشه راه، جهت‌گیری کلی نظام آموزشی و پژوهشی کشور را تعیین کرده و به بازیگران مختلف (دانشگاه‌ها، پژوهشگاه‌ها، صنایع، نهادهای مالی، و...) نشان داده است که برای تحقق اهداف کلان، چه مسیری را باید در پیش گیرند. به‌عنوان مثال، تأکید بر «تولید علم نافع» و «کارآمدی نظام آموزشی»، موجب شده است که دانشگاه‌ها و پژوهشگاه‌ها، بیش از پیش به سمت پژوهش‌های کاربردی و ارتباط با صنعت سوق داده شوند (کلانتری، ۱۴۰۳). شواهد تجربی نیز نشان می‌دهد که سیاست‌های حمایتی هدفمند در صنعت زیست دارو، توانسته است این بخش را از قابلیت‌های عملیاتی به سمت قابلیت‌های نوآورانه هدایت کند. کارکرد مشروعیت‌بخشی، به اقدامات و برنامه‌های حوزه علم و فناوری مشروعیت بخشیده و چارچوبی هنجاری برای ارزیابی آنها فراهم آورده‌اند. به‌عنوان مثال، برنامه‌های دانشگاهی و پژوهشی که با اهداف سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی علم و فناوری هماهنگ



باشند، از مشروعیت بیشتری برای جذب منابع مالی و حمایت‌های دولتی برخوردار می‌شوند. همچنین، شرکت‌ها و مؤسساتی که در مسیر تحقق اهداف این سیاست‌ها حرکت کنند، از معافیت‌های مالیاتی و سایر مشوق‌ها بهره‌مند می‌شوند.

۲.۶. چالش‌های نظام سیاستگذاری علم و فناوری و الزامات سیاستی

در چارچوب رویکرد مرجعیت با وجود اهمیت و نقش راهبردی سیاست‌های کلی علم و فناوری، پژوهش‌های متعدد نشان داده‌اند که نظام سیاستگذاری علم و فناوری در ایران با چالش‌های جدی در سه سطح محتوا، فرآیند و اجرا مواجه است. سطح محتوا: پژوهش‌ها نشان می‌دهد که اولویت‌گذاری علم و فناوری در ایران با مشکلات متعددی روبرو است. از جمله این مشکلات می‌توان به «جامعیت به قیمت قربانی کردن مانعیت» (یعنی درج تمامی اولویت‌های بالقوه بدون غربالگری موضوعات غیرکلیدی)، «کم‌توجهی به زمینه، ظرفیت‌ها، نیازها و مسائل خاص کشور»، و «کلی‌گویی، تضاد و همپوشانی در اولویت‌ها» اشاره کرد (صفدری رنجبر و باقری مقدم، ۱۴۰۴). به عنوان مثال، در برخی اسناد بالادستی، اولویت‌هایی مانند «توسعه فناوری‌های پیشرفته» یا «حمایت از پژوهش‌های کاربردی» به قدری کلی و مبهم تعیین شده‌اند که عملاً قابلیت اجرایی و پایش‌پذیری ندارند.

سطح فرایند: فرآیند تعیین اولویت‌های علم و فناوری در کشور، از آسیب‌هایی رنج می‌برد. از جمله این آسیب‌ها می‌توان به «تخمین‌های نادرست و غیردقیق از منابع در دسترس»، «عدم شناخت دقیق از واقعیت‌های فضای بروکراسی و نهادی کشور»، و «غلبه رویکردهای غیرفراگیر و غیرمشارکتی» اشاره کرد (صفدری رنجبر و باقری مقدم، ۱۴۰۴). این مشکلات نشان می‌دهد که فرآیند تدوین اولویت‌ها، اغلب به صورت متمرکز و با مشارکت محدود ذینفعان کلیدی انجام می‌شود و از واقعیت‌های عرصه اجرا فاصله دارد. این وضعیت با رویکرد شناختی که بر نقش تعاملات بازیگران در ساخت مرجعیت تأکید دارد، در تعارض است (Muller & Surel, 2002).

سطح اجرا: شاید مهم‌ترین چالش، ضعف در مرحله اجرا و تحقق اولویت‌های تعیین‌شده باشد. از جمله این مشکلات می‌توان به «نداشتن برنامه‌های سیاستی و عملیاتی دقیق برای تحقق اولویت‌ها»، «تفکر کوتاه‌مدت و عدم پاسخ‌گویی در قبال اولویت‌ها»، و «عدم ارزیابی و پایش مستمر تحقق اولویت‌ها» اشاره کرد (صفدری رنجبر و باقری مقدم، ۱۴۰۴). بزرگترین چالش اجرایی سیاست‌های کلی علم و فناوری، در سیاست «بهینه‌سازی عملکرد نظام آموزشی و پژوهشی کشور به منظور دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز و شکوفایی علمی» قرار دارد و شناسایی و تدوین الزامات اجرایی برای این سیاست‌ها، اولین اولویت از منظر خبرگان بوده است (کلانتری، ۱۴۰۳). این یافته‌ها نشان می‌دهد که فاصله میان «مرجعیت» به عنوان یک چارچوب هنجاری-شناختی و «عملکرد» در سطح اجرا، یکی از چالش‌های اساسی نظام سیاستگذاری علم و فناوری در کشور است. این فاصله، ناشی از عواملی چون ناهماهنگی میان نهادهای متولی، ضعف سازوکارهای نظارتی، عدم تناسب ابزارهای اجرایی با الزامات مرجعیت، و نبود یکپارچگی میان سیاستگذاران، مجریان و قوانین بالادستی است (باقری و شاهوردی، ۱۴۰۳).



با توجه به چالش‌های شناسایی شده، برای بهبود کاربست مفهوم مرجعیت در نظام سیاستگذاری علم و فناوری ایران، باید الزامات و راهکارهای مشخصی در سه سطح محتوا، فرآیند و اجرا مدنظر قرار گیرد.

الف) سطح محتوا:

✓ تعیین اولویت‌های دقیق، شفاف و مبتنی بر شواهد؛
اولویت‌ها باید به گونه‌ای تعیین شوند که قابلیت اندازه‌گیری و پایش داشته باشند. برای این منظور، باید از تحلیل‌های مبتنی بر شواهد و داده‌های علمی استفاده شود. به عنوان مثال، استفاده از چارچوب «شبکه علم» که مبتنی بر شاخص مزیت نسبی آشکار شده است، می‌تواند به شناسایی دقیق‌تر ظرفیت‌ها و شکاف‌های علمی کشور کمک کند.

✓ متمرکز ساختن منابع محدود بر اولویت‌های کلیدی و راهبردی؛
به جای پراکندگی منابع بر روی حوزه‌های متعدد و غیرمرتبط، باید منابع محدود کشور بر روی اولویت‌های کلیدی که بیشترین تأثیر را بر توسعه علمی و فناوری دارند، متمرکز شوند. تجربه موفق صنعت زیست‌داروی ایران نشان می‌دهد که تمرکز منابع بر حوزه‌های راهبردی، می‌تواند به نتایج چشمگیری منجر شود.

✓ تدوین طرح‌های فناوریانه مسئله‌محور، مأموریت‌گرا و مبتنی بر زمینه؛
به جای رویکردهای کلی و انتزاعی، باید طرح‌های فناوریانه بر اساس مسائل واقعی کشور، مأموریت‌های مشخص، و زمینه‌های بومی طراحی شوند. این امر مستلزم شناخت عمیق از ظرفیت‌ها، نیازها و چالش‌های خاص هر منطقه و بخش است. هدف غایی و نهایی علم و فناوری انسان و جامعه است؛ به همین دلیل برقراری رابطه دوسویه و تنگاتنگ بین علم و فناوری از یک سو و جامعه از سوی دیگر به قابلیت و کارآمدی تحقیق و توسعه می‌افزاید (عالی‌پور، ۱۴۰۱: ۱۳۵).

ب) سطح فرایند:

✓ کسب شناخت مناسب از واقعیت‌های حکمرانی کشور؛
سیاستگذاران باید درک دقیقی از ساختارهای نهادی، فرآیندهای بروکراتیک، و روابط قدرت در نظام حکمرانی کشور داشته باشند تا بتوانند اولویت‌هایی واقع‌گرایانه و قابل اجرا تدوین کنند.

✓ اتخاذ رویکردهای آینده‌نگرانه و مشارکتی؛
فرآیند تعیین اولویت‌ها باید با مشارکت گسترده ذینفعان کلیدی از جمله دانشگاهیان، صنعتگران، کارآفرینان، و نهادهای مدنی انجام شود و رویکردهای آینده‌نگرانه مانند سناریوسازی و آینده‌پژوهی در آن به کار گرفته شود.

✓ بهره‌گیری از فناوری‌های اجتماعی برای اجماع‌سازی و گفت‌وگو؛
برای ایجاد اجماع حول اولویت‌ها و مرجعیت، باید از ابزارها و روش‌های نوین ارتباطی و اجتماعی استفاده شود تا گفت‌وگو مشترکی میان کنشگران مختلف شکل گیرد. این امر با تأکید رویکرد شناختی بر نقش تعاملات بازیگران در ساخت مرجعیت، همخوانی کامل دارد (Muller & Surel, 2002).



ج) سطح اجرا:

✓ نگاه و تعهد بلندمدت به اولویت‌ها؛

سیاست‌های علم و فناوری نیازمند نگاه بلندمدت و تعهد پایدار هستند و تغییرات مکرر در اولویت‌ها، یکی از موانع اصلی تحقق اهداف است. تجربه کشورهای موفق در حوزه علم و فناوری نشان می‌دهد که تداوم و پایداری سیاست‌ها، عامل کلیدی موفقیت است (Ghorbani, Fartash & Bagheri, 2024).

✓ پایش و ارزیابی مستمر تحقق اولویت‌ها؛

باید سازوکارهای منظم و مستمر برای پایش و ارزیابی پیشرفت در تحقق اولویت‌ها ایجاد شود و نتایج آن به صورت شفاف در دسترس عموم قرار گیرد.

✓ نگاه فرابخشی و انسجام‌بخشی عمودی و افقی؛

تحقق مرجعیت در حوزه علم و فناوری، نیازمند هماهنگی و انسجام میان نهادهای مختلف در سطوح عمودی (از سیاستگذار تا مجری) و افقی (میان نهادهای هم‌سطح) است. ایجاد یک «مرکز واحد و نهاد واحد در سیاستگذاری، اجرا و نظارت و ارزیابی» و نیز «وجود مدلی منسجم برای یکپارچه‌سازی بین سیاستگذاران، مجریان و قوانین و اسناد بالادستی»، از الزامات کلیدی در این زمینه است.

با توجه به الزامات کاربردی گفته شده و نیز با وجود قدرت تبیینی بالای مفهوم مرجعیت، کاربست عملی آن در تحلیل و تدوین سیاستگذاری با چالش‌های نظری و روش‌شناختی نیز همراه است که شناخت آنها برای بهره‌گیری مؤثر از این چارچوب ضروری است.

یکی از مهم‌ترین چالش‌ها، دشواری در اندازه‌گیری و عملیاتی‌سازی این مفهوم است. مرجعیت، یک سازه شناختی و انتزاعی است که به راحتی قابل کمی‌سازی نیست. تحلیل‌گران برای شناسایی مرجعیت غالب، ناچار به تحلیل کیفی عمیق اسناد سیاستی، گفتمان‌های رسمی، و مصاحبه با کنش‌گران کلیدی هستند (Lascoumes & Le Galès, 2012). این روش‌ها، زمان‌بر و تفسیرپذیر هستند و ممکن است به نتایج متفاوتی در میان تحلیل‌گران مختلف منجر شوند. همچنین، تشخیص مرجعیت در نظام‌های سیاسی پیچیده و چندلایه، نیازمند بررسی اسناد در سطوح مختلف (محلی، ملی، فراملی) و شناسایی تعاملات میان آنهاست.

به ندرت می‌توان یک مرجعیت واحد و یکپارچه را در یک حوزه سیاستی یافت. بلکه، معمولاً چندین مرجعیت مختلف و گاه متضاد با یکدیگر رقابت دارند و بر بخش‌های مختلف فرآیند سیاستگذاری تأثیر می‌گذارند (Muller & Sural, 2002). در حوزه علم و فناوری کشور، علاوه بر مرجعیت ناشی از سیاست‌های کلی علم و فناوری، مرجعیت‌های دیگری مانند گفتمان «اقتصاد دانش‌بنیان»، گفتمان «عدالت علمی»، گفتمان «امنیت فناورانه» و گفتمان «بین‌المللی‌سازی علم» نیز فعال هستند و گاه با یکدیگر تعارض دارند. شناسایی این مرجعیت‌های متعدد، تبیین نحوه تعامل آنها و تشخیص مرجعیت مسلط در هر حوزه خاص، کار پیچیده‌ای است که نیازمند تحلیل عمیق و چندوجهی است.



برخی از منتقدان، رویکرد مرجعیت را بیش از حد ایستا می‌دانند و معتقدند که این مفهوم، بر ثبات و تداوم چارچوب‌های شناختی تأکید بیشتری دارد تا بر تغییر و تحول (Muller & Sural, 2002). اگرچه مفهوم «تغییر مرجعیت» و «تحول پارادایمی» در این چارچوب وجود دارد، اما توضیح سازوکارهای دقیق این تغییرات (به‌ویژه در شرایط عادی و نه بحران‌های بزرگ) همچنان جای کار دارد. در حوزه علم و فناوری کشور، تغییرات مرجعیت معمولاً در بستر برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و تغییر دولت‌ها رخ داده است، اما تبیین چگونگی نفوذ ایده‌های جدید و تغییر تدریجی باورهای بازیگران در این بسترها، نیازمند تحلیل‌های دقیق‌تری است.

بسیاری از پژوهش‌های بنیادین در حوزه مرجعیت، بر اساس تجربه جوامع اروپایی و نظام‌های لیبرالی شکل گرفته است. کاربست این مفهوم در نظام‌هایی با ساختار سیاسی خاص و سنت‌های فکری متفاوت، مانند جمهوری اسلامی ایران، نیازمند بازنگری و تطبیق است. در نظام‌هایی که نقش رهبری در تعیین مرجعیت‌های کلان برجسته است (مانند سیاست‌های کلی علم و فناوری توسط رهبری ابلاغ می‌شوند)، فرآیندهای شکل‌گیری و تغییر مرجعیت ممکن است متفاوت از آنچه در نظریه‌پردازی اولیه مد نظر بوده، عمل کند.

۳. نتیجه‌گیری

تحلیل سیاست عمومی به تحلیل جامع و منظم سیاستگذاری اعم از پیوند آن با نظام سیاسی، نظام دیوانسالاری و شرایط اقتصادی و همچنین بازیگران و گروه‌های منافع درگیر در سیاست به همراه تحلیل تنظیم سیاست‌ها و تصمیم‌گیری می‌پردازد. مفهوم مرجعیت به‌عنوان یکی از دستاوردهای مهم رویکرد شناختی در تحلیل سیاستگذاری عمومی، نگاه ما را از صرف تمرکز بر منافع مادی و نهادهای عینی، به سوی جهان ذهنی و نظام‌های معنایی که بر کنشگران حاکم است، معطوف می‌کند. این مقاله نشان داد که مرجعیت، صرفاً یک مفهوم فلسفی یا انتزاعی نیست، بلکه ابزاری تحلیلی قدرتمند است که می‌تواند فرآیندهای کلیدی سیاستگذاری؛ از تعریف مسأله و شکل‌گیری دستورکار، تا تدوین سیاست، انتخاب ابزارها و در نهایت، ارزیابی و یادگیری از سیاست‌ها را تبیین کند. مرجعیت به مثابه یک مقوله شناختی و هنجاری، چارچوب تفسیری بازیگران را تعیین کرده، مرزهای امر ممکن و مطلوب را مشخص می‌سازد و در نهایت، به کنش عمومی جهت می‌دهد. درک این موضوع که «دنیا از نگاه بازیگران چگونه دیده می‌شود» برای تحلیلگر سیاستی، به همان اندازه مهم است که شناخت «منافع عینی» آنها. این پیش، به ویژه در حوزه سیاستگذاری علم و فناوری که با پیچیدگی‌ها و عدم قطعیت‌هایی همراه می‌باشد، از اهمیت مضاعفی برخوردار است. بررسی سیاست‌های کلی علم و فناوری در کشور نشان داد که این سیاست‌ها، یک مرجعیت هنجاری-شناختی با اصول اساسی، اصول مشخص، راهبردها و ابزارهای خاص را شکل داده‌اند که جهت‌گیری کلی نظام علمی و فناوری کشور را تعیین می‌کند. این مرجعیت، کارکردهای مهمی مانند مسأله‌سازی، هدایت‌گری و مشروعیت‌بخشی را ایفا کرده و توانسته است در حوزه‌هایی مانند صنعت زیست‌دارو، نتایج قابل توجهی به بار آورد. با این حال، فاصله میان این مرجعیت و عملکرد اجرایی، چالشی اساسی است که نیازمند شناسایی و رفع موانع اجرایی در چارچوب الزامات مرجعیت است. یافته‌ها نشان می‌دهد که ضعف‌های محتوایی



(کلی‌گویی و عدم شفافیت اولویت‌ها)، فرآیندی (غیرمشارکتی بودن و عدم توجه به واقعیت‌های نهادی) و اجرایی (نداشتن برنامه عملیاتی و پایش مستمر)، از مهم‌ترین موانع تحقق مرجعیت در حوزه علم و فناوری ایران می‌باشند. برای غلبه بر این موانع، باید الزامات مشخصی در سه سطح محتوا (تعیین اولویت‌های دقیق و مبتنی بر شواهد)، فرآیند (اتخاذ رویکردهای مشارکتی و آینده‌نگرانه) و اجرا (ایجاد انسجام نهادی و پایش مستمر) مدنظر قرار گیرد. آگاهی از مفهوم مرجعیت و بکارگیری آن در تحلیل سیاست‌ها، نه تنها به درک بهتر فرآیندهای گذشته کمک می‌کند، بلکه برای کنشگرانی که خواهان تغییر و تحول در سیاست‌های عمومی هستند، این بینش را فراهم می‌آورد که تغییر پایدار، مستلزم تغییر در سطوح عمیق‌تر باورها، ارزش‌ها و نظام‌های معنایی است. به عبارت دیگر، هر تلاش برای دگرگونی سیاستگذاری، ناگزیر با نبرد بر سر مرجعیت‌ها گره خورده است. در نظام سیاستگذاری علم و فناوری کشور، این نبرد، هم در سطح گفتمان‌های رقیب (اقتصاد دانش‌بنیان در برابر عدالت علمی، امنیت فناورانه در برابر بین‌المللی‌سازی، و...) و هم در سطح نهادهای متولی رخ می‌دهد و شناخت دقیق این پویایی‌ها، برای تدوین سیاست‌های مؤثر و کارآمد ضروری است.



فهرست منابع

۱. امیرارجمندی، زهرا، نوابخش، مهرداد و باقر ساروخانی (۱۴۰۱). مرجعیت علمی و ارزش‌های بوم‌محور در نقشه جامع علمی کشور، فصلنامه علمی مسایل کاربردی تعلیم و تربیت اسلامی، ۷ (۳)، ۶۴-۳۳.
۲. باقری، ابوالفضل و شاهوردی، مرضیه (۱۴۰۳). بازتعریف نقش پارک‌های علم و فناوری در ایران: راهکارهایی برای غلبه بر چالش‌ها. فصلنامه علمی رهیافت، ۳۴ (۳)، ۶۲-۴۳.
۳. باقری‌زاده، سیدمحمد (۱۳۹۰). سیاستگذاری علم و فناوری عنصر بی‌همتای ارزش‌آفرینی، فصلنامه علمی توسعه تکنولوژی صنعتی، ۹ (۱۷)، ۱۴-۵.
۴. رجبی ده بزروئی، اصغر، بیگدلی، محمد و حمیدرضا خالدی (۱۴۰۲). واکاوی مؤلفه‌های علم نافع در اندیشه امام خامنه‌ای، فصلنامه علمی مطالعات الگوی پیشرفت اسلامی ایرانی، ۱۱ (۳)، ۳۵۱-۳۳۵.
۵. رمضان‌ن، مهدی، پرتوی، اصغر، عیوض‌زاده، حسن و سیدفرشید جعفری (۱۳۹۸). بررسی تأثیرگذاری نظام ارزش‌ها در سیاستگذاری عمومی ایران با تأکید بر جایگاه مرجعیت در سیاستگذاری عمومی، فصلنامه علمی رهیافت‌های سیاسی و بین‌المللی، ۱۰ (۳)، ۱۸۸-۱۷۱.
۶. شاهمرادی، بهروز (۱۴۰۴). کاربری تحلیل شبکه دانشی در روندیابی علم و فناوری در ایران. فصلنامه علمی رهیافت، ۳۴ (۳)، ۴۲-۲۳.
۷. صفدری رنجبر، مصطفی و باقری مقدم، ناصر (۱۴۰۴). مروری انتقادی بر تجارب اولویت‌گذاری علم و فناوری در ایران؛ آسیب‌شناسی و الزامات بهبود. فصلنامه علمی رهیافت، ۳۴ (۳)، ۲۲-۵.
۸. عالی‌پور، علیرضا (۱۴۰۱). دانشگاه نوآور ارزشی، حرکت به سمت نسل فناوری‌های نرم دانشگاهی، فصلنامه علمی مطالعات الگوی پیشرفت اسلامی ایرانی، ۱۰ (۲)، ۱۱۳-۱۳۴.
۹. عسکری ماسوله، سعید و وحید آرای (۱۴۰۳). تصمیم‌گیری و تعیین سیاست عمومی، تهران، شرکت چاپ و نشر بازرگانی.
۱۰. قاسمی امرائی، اشرف و صیدمهدی ویسه (۱۴۰۳). خوانشی نواز دانشگاه تمدن ساز (رویکردی مبتنی بر داده‌ها)، فصلنامه علمی مطالعات الگوی پیشرفت اسلامی ایرانی، ۱۲ (۳)، ۲۸۰-۲۵۱.
۱۱. قدیمی، اکرم و الهه حجازی (۱۳۹۸). سیاستگذاری علم، فناوری و ترویج علم در ایران: یک ضرورت ملی، فصلنامه علمی ترویج علم، ۱۰ (۲)، ۳۱-۵.
۱۲. کلاتری، اسماعیل (۱۴۰۳). واکاوی الزامات اجرایی سیاست‌های کلی علم و فناوری ابلاغ شده توسط رهبر معظم انقلاب، فصلنامه علمی پژوهش‌های انقلاب اسلامی، ۱۳ (۱)، ۱۱۲-۸۹.
۱۳. کلاتری، الهه (۱۴۰۳). بازنمایی الزامات اجرایی سیاست‌های کلی علم و فناوری ابلاغی مقام معظم رهبری. فصلنامه علمی پژوهش‌های انقلاب اسلامی، ۱۳ (۱)، ۱۱۲-۸۹.



۱۴. گل محمدی، سجاد و کازرونی، حنیف (۱۴۰۰). توسعه مدل شناسایی فناوری با تأکید بر هوشمندی فناوری و مؤلفه‌ها و شاخص‌های مستخرج از اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران. فصلنامه بین‌المللی مهندسی نوآوری، ۱(۴).
۱۵. ملک محمدی، حمیدرضا و یحیی کمالی (۱۳۹۵). بررسی مفاهیم پارادایم، مرجعیت و ائتلاف حامی در تحلیل سیاستگذاری عمومی، فصلنامه علمی سیاست، ۴۶ (۱)، ۲۶۵-۲۸۵.
۱۶. وحید، مجید (۱۳۸۴). نگاهی به مشکل سیاستگذاری عمومی در ایران در قالب جامعه شناسی سازمان‌ها و با بهره‌گیری از مفهوم مرجعیت، فصلنامه علمی سیاست، ۶۹ (۳)، ۳۱۷-۳۳۰.
۱۷. وحید، مجید و ابراهیم غلام‌پور آهنگر (۱۴۰۰). سیاست، مرجعیت و دکت‌ترین: بررسی دو دستگاه نظری و مفهومی، فصلنامه علمی سیاستگذاری عمومی، ۷ (۲)، ۹۵-۱۰۷.
18. Ghorbani, A., Fartash, K., & Bagheri, A. (2024). How a timghkhi ely policy contributes to technological capability building: insights from Iran's biopharmaceutical sector. *Science and Public Policy*, 51(4), 593-608
19. Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
20. Lascoumes, P., & Le Galès, P. (Eds.). (2012). *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin.
21. Muller, P., & Surel, Y. (2002). *L'analyse des politiques publiques*. Montchrestien.
22. Sabatier, P. A. (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21(2-3), 129-168.