

فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال ششم، شماره ۱۹، تابستان ۱۳۹۸

تبیین جایگاه حقوقی نهادهای تصمیم‌ساز در نظام علوم، تحقیقات و فناوری ایران^۱

صفر بیگزاده^۲

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۱۱/۰۹

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۴/۰۲

چکیده

هدف کلیدی این مقاله، تبیین جایگاه حقوقی نهادهای تصمیم‌ساز در نظام علوم، تحقیقات و فناوری ایران است. در منظومه آموزش عالی ایران (بدون ورود به حوزه علوم پزشکی)؛ نهادهای مختلفی، از رهبری و شورای عالی انقلاب فرهنگی گرفته تا وزارت عتف و شورای عالی عتف به سیاستگذاری کلان و خرد و وضع مقررات بالادستی و پایین‌دستی مشغولند و در چنین وضعیتی؛ مشخص کردن منظومه آموزش عالی ایران و تبیین جایگاه اجزای این منظومه به روشن شدن ساختار آموزش عالی در ایران می‌انجامد و از تداخل وظایف در برخی عرصه‌ها و بی‌متولی مانند برخی تکالیف خواهد کاست. برای بررسی موضوع، داده‌های مورد نیاز با مطالعه اسنادی و کتابخانه‌ای و با ابزار فیش‌برداری نظام‌مند گردآوری شده‌اند. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که نظام علوم، تحقیقات و فناوری ایران در هیچ متن قانونی تعریف نشده و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری، سند چشم‌انداز کشور در افق ۱۴۰۴، نقشه جامع علمی کشور، قانون اهداف، تشکیلات و وظایف وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، اسناد قانونی فرادستی هستند که ساختار نظام علوم، تحقیقات و فناوری ایران را ساخته‌اند. افزون بر این، نهادهای موجود در درون نظام علوم، تحقیقات و فناوری ایران عمدتاً در ذیل نهاد رهبری و قوه مجریه تشکیل شده‌اند؛ از این رو، قوه قضاییه و قوه مقننه در این نظام، نهاد تأثیرگذاری ندارند. نهادهای تصمیم‌ساز در این عرصه عبارتند از: رهبری، شورای عالی انقلاب فرهنگی، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری ایران، معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور، و با ملاحظاتی؛ ستاد راهبری نقشه جامع علمی کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، جهاد دانشگاهی و فرهنگستان علوم جمهوری اسلامی ایران.

کلیدواژه‌گان: ایران؛ نظام علوم، تحقیقات و فناوری؛ قوانین و مقررات؛ نهاد تصمیم‌ساز؛ سیاستگذاری؛ تصمیم‌سازی؛ نوآوری.

۱. این مقاله خروجی طرحی پژوهشی با همین عنوان است که با پشتیبانی مالی «مرکز تحقیقات سیاست علمی کشور» انجام شده است.

۲. استادیار پژوهشگاه علوم و فناوری اطلاعات ایران (ایرانداک)، beigzadeh@irandoc.ac.ir

۱. مقدمه

آموزش عالی، بالاترین سطح آموزشی در هر نظام اجتماعی است و نقش آن در پیشرفت و توسعه جوامع انکارنشده است. آشکار است که یک نظام آموزش عالی توانمند می‌تواند در توسعه سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و علمی نقش چشم‌گیری داشته باشد؛ از این رو، در همه کشورهای جهان، اهمیت خاصی به حوزه آموزش عالی داده می‌شود و زیر ذره‌بین سیاستگذاران ملی جای دارد (منصوری، ۱۳۷۷: ۹-۱۲). در ایران نیز نظام آموزش عالی سال‌ها است که بنیانگذاری شده و جایگاهش را در فضای علمی و اجتماعی کشور مستحکم کرده است؛ با آنکه موانع بسیاری می‌تواند سر راه آن باشد (فراستخواه، ۱۳۷۹: ۲۵-۲۰)، ولی جهت و مسیر چنین نظامی به قوانین و مقرراتی که درباره آن وضع می‌شود و شیوه تصمیم‌گیری در آن وابسته است (جاودانی، ۱۳۹۳: ۶۷ به بعد). بی‌تردید وضع چنین قوانین و مقرراتی بر عهده نهادها، شوراها و گروه‌هایی است که برای این کار تشکیل شده‌اند.

از نگاه ملی و قانون اساسی، نظام علوم، تحقیقات و فناوری کشور، در درون نظام فرادست ملی که برای تحقق اهداف متعددی ایجاد شده، و برای رسیدن به این هدف‌ها، نهادها و دستگاه‌هایی را تعریف (ایجاد) یا بازتعریف کرده، توجیه و تعلیل می‌شود. به بیان دیگر، نظام علوم، تحقیقات و فناوری کشور، «زیرسیستم» نظام کلی کشور است؛ از این رو، طراحی، نحوه مدیریت، هدف و چشم‌انداز آن باید تابعی از نظام عام و فراگیر کشور و اسناد و متون فرادستی باشد.

در منظومه آموزش عالی ایران (بدون ورود به حوزه علوم پزشکی)؛ نهادهای مختلفی از شورای عالی انقلاب فرهنگی گرفته تا وزارت عتف و شورای عالی عتف به سیاستگذاری کلان و خرد و وضع مقررات بالادستی و پایین‌دستی مشغولند (ایمانی و همکاران، ۱۳۷۹). با آنکه هریک از این نهادهای مختلف می‌کوشند تا با تصمیم‌های درستشان در آموزش عالی نقشی مثبت داشته باشند و بتوانند سیاستگذاری‌های دقیقی انجام دهند، ولی نقش و جایگاه آنها شفاف روشن نیست.

در چنین وضعیتی، مشخص کردن منظومه آموزش عالی ایران، تبیین جایگاه اجزای این منظومه، ارائه شمای حقوقی این نهادها و میزان تأثیر و تأثرشان از یکدیگر به روشن شدن ساختار آموزش عالی در ایران می‌انجامد و از تداخل وظایف در برخی عرصه‌ها و بی‌متولی ماندن برخی تکالیف خواهد کاست.

هدف کلیدی از انجام این پژوهش، تبیین جایگاه حقوقی نهادهای سیاستگذار و مجری در منظومه آموزش عالی ایران است. تبیین حقوقی مقررات موجود در کنار ارائه راهکارهای حقوقی می‌تواند ناراستی‌های این منظومه را نشان دهد و مآلاً برطرف کند؛ در صورت وجود تعارضات یا خلأهای قانونی می‌توان از طریق ارائه پیشنهادی قانونی در قالب لوایح و جز آن، این مشکلات را برطرف کرد.

تاکنون تعاریف گوناگونی از واژه «نهاد» ارائه شده است که هریک موافقان و مخالفان خود را دارد. با این حال، از منظر این پژوهش، «نهاد» عبارت است از هر دستگاه دولتی که حسب تصویب مراجع قانونگذار (اعم از رهبری، مجلس شورای اسلامی و دیگران) تأسیس شده و در قالب یکی از عناوین موجود در ماده ۱ تا ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸) عهده‌دار انجام وظیفه است. با این وصف، در این مقاله از نهادهایی که در حوزه غیردولتی قرار دارند، ذکر نمی‌شود. همچنین وصف «دولتی»، با اخذ ملاک از مفهوم مخالف ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری^۱، وصف هر نهادی است که «بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل بودجه عمومی و منابع دولتی تأمین می‌شود». منظور از «نهاد تصمیم‌ساز» نیز نهادی است در فرادست نهادهای مجری و پشتیبان که عموماً از طریق ایجاد زمینه‌ها و بسترهای تصمیم‌گیری در نهادهای دیگر، خواه از طریق وضع سیاست‌ها و برنامه‌ریزی کلان، و خواه از طریق خط‌مشی‌گذاری و تعیین ضوابط یا تصویب قوانین و مقررات بالادستی، زمینه مناسب برای تصمیم‌گیری توسط نهادهای اجرایی و پشتیبانی را فراهم می‌کند.

۱. ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری: «مؤسسه یا نهاد عمومی غیردولتی، واحد سازمانی مشخصی است که دارای استقلال حقوقی است و با تصویب مجلس شورای اسلامی ایجاد شده یا می‌شود و بیش از پنجاه درصد بودجه سالانه آن از محل منابع غیردولتی تأمین می‌گردد و عهده‌دار وظایف و خدماتی است که جنبه عمومی دارد».

۲. پیشینه پژوهش

مفهوم «نظام» در نوشته‌های علمی مفهوم تازه‌ای نیست. به طور کلی، نظام به معنای مجموعه‌ای از تعاملات اجزای گوناگون مستقل تشکیل‌دهنده یک کل پیچیده است. هر نظامی توسط مرزهایی که در خود دارد تعریف می‌شود. با این حال، اگر نگاه تخصصی داشته باشیم، این مفهوم در حوزه‌های گوناگون شاید معانی متفاوتی داشته باشد. برای مثال، دایره‌المعارف «بریتانیکا»^۱ نمونه‌هایی از نظام را آورده است: نظام اطلاعاتی، نظام اقتصادی، نظام سیاسی، و غیره که هر کدام از آنها به لحاظ تخصصی، تعاریف جداگانه‌ای دارد. با این حال، نوشته‌های علمی در حوزه نظام علم، پژوهش، و فناوری زیاد نیست. نوشته‌هایی هم که نظام علم، پژوهش، و فناوری را در کانون توجه قرار داده‌اند عموماً به جنبه‌های دیگری از این حوزه پرداخته‌اند.

بیش‌تر پژوهش‌های فارسی که به موضوع نظام علم، پژوهش، و فناوری پرداخته‌اند، عمدتاً بر ارزیابی یا نظام ارزیابی این حوزه بررسی‌هایی انجام داده‌اند؛ اما متأسفانه کاوش پایگاه‌های اطلاعاتی علمی و تخصصی که به گردآوری مقاله‌ها، کتاب‌ها، و مقاله سمینارها می‌پردازند نشان داد که پژوهشی که مستقیماً به موضوع مطالعه حاضر مرتبط باشد، در دسترس نیست. به دیگر زبان، تاکنون پژوهشی انجام نشده است که به طور نظام‌مند به بررسی نقش نهادهای گوناگون در نظام آموزش عالی از منظر حقوقی بپردازد و نقش و تأثیر هر کدام از آنها را تبیین کند. با این حال در میان آنچه در حوزه بررسی آموزش عالی انجام یافته، این موارد درخور ذکر است: (ایمانی و همکاران، ۱۳۷۹) در طرحی پژوهشی که برای دبیرخانه شورای تغییر ساختار در وزارت عتف انجام دادند به بررسی مفاهیم و اصول راهنما در تجزیه و تحلیل هدف‌ها، وظیفه‌ها، نقش‌ها و رفتارهای بازیگران نظام علوم، تحقیقات و فناوری پرداختند و تا حدی جایگاه نهادهای گوناگون تأثیرگذار بر نظام آموزش عالی ایران را تبیین کردند (توفیقی و فراستخواه، ۱۳۸۱)؛ نیز توجه به مسائل حقوقی و سیاستگذاری در آموزش عالی را از الزامات زیرساختی توسعه علمی ایران دانسته‌اند.

1. Encyclopædia Britannica

در این راستا، دبیرخانه شورای عالی عتف نیز پژوهشی با عنوان شناسایی و ارزیابی وضعیت موجود نظام پایش و ارزیابی علم، فناوری و نوآوری انجام داده است.^۱ در این پژوهش کوشش شده است تا «تصویر جامعی از وضعیت نظام علم، فناوری و نوآوری کشور در ابعاد گوناگون (مانند قوانین و سیاست‌ها، نهادها و بازیگران، برنامه‌های در دست اجرا یا مغفول مانده و...) ایجاد شود و از این طریق، تحلیلی آسیب‌شناسانه از این نظام ارائه شود». در خارج از کشور نیز پژوهش‌هایی به نسبت مرتبط انجام شده است؛ از جمله «گائو» و «تیسدل» (Gao, Z. & Tisdell, 2004: 311-331) به بررسی نظام علم و فناوری کشور چین پرداختند؛ بیشتر با این نگاه که بتوانند آن را مرور و ارزیابی کنند. از دیدگاه آنها نظام علم و فناوری جدا از نظام اقتصادی نیست. به همین دلیل است که وقتی در سال ۱۹۷۹، کشور چین به سمت تقاضامحور کردن پژوهش این کشور حرکت کرد، اصلاح نظام علم و فناوری این کشور انکارناپذیر بود. فرایند این تغییر و تحول‌ها موضوع کلیدی پژوهش مذکور است. «آتکینسان» و «بلنپید» (Atkinson, R.C. and Blanpied, W.A., 2008:30-48) نیز به بررسی نظام علم و فناوری ایالات متحده آمریکا و نقش دانشگاه‌های پژوهشی در این نظام پرداختند. آنها با اشاره به گذشته دانشگاه‌های پژوهش‌محور در اوایل سده نوزدهم به فراوانی و رشد سریع این دانشگاه‌ها در غرب اشاره می‌کنند. «آتکینسان» و «بلنپید» نقش این دانشگاه‌ها در پیشبرد نظام علم و فناوری ایالات متحده را بی‌چون‌وچرا می‌دانند و ادعا می‌کنند که موفقیت این گونه دانشگاه‌ها حتی کشورهای دیگر را تحت تأثیر قرار داده و آنها نیز کوشیده‌اند چنین دانشگاه‌هایی بسازند. در نهایت، آنها به این نتیجه می‌رسند که با توجه به سابقه ۶۰ ساله این دانشگاه‌ها، هنوز می‌توانند در این نظام کارآمد باشند و نقش کلیدی ایفا کنند.

بررسی نوشته‌های علمی و دانشگاهی در حوزه نظام علم، پژوهش، و فناوری (که بیشتر با اصطلاح نظام علم و فناوری به آن اشاره می‌شود) نشان می‌دهد که بررسی‌هایی که از منظر حقوقی این موضوع را به طور خاص بررسی کنند چندان نیست.

1. Ristip.sharif.ir/pages-156.html

از طرفی، با توجه به ویژگی‌های حقوقی که خاص کشورها است، توجه هر کشور به این موضوع اهمیت دارد. به طور کلی، نقش نهادها و سازمان‌های تأثیرگذار و تصمیم‌ساز در نظام علم، پژوهش، و فناوری از مهم‌ترین مسائل مطرح در این حوزه است که توجه چندانی تاکنون به آن نشده است. در این پژوهش، نقش و وظیفه هر کدام از نهادها در نظام علم، پژوهش، و فناوری ایران بررسی و تبیین خواهد شد.

۳. روش‌شناسی پژوهش

روش‌شناسی این پژوهش برای دستیابی به اهداف تعیین شده، روش توصیفی - تحلیلی است. در این روش، پژوهشگر از سویی برپایه توصیف واقعیت‌های موجود و بدون دخل و تصرف در داده‌های واقعی، و از سوی دیگر، بر پایه تحلیل‌های منطقی به پرسش‌های پژوهش پاسخ می‌دهد.^۱ با توجه به این‌که در نوشتار حاضر هدف؛ توصیف و تحلیل ساختار منظومه آموزش عالی ایران و تبیین جایگاه نهادها و تصمیم‌ساز موجود در آن با توجه به واقعیت‌های موجود بود، ضرورت داشت ابتدا از طریق توصیف این نهادها و سپس تحلیل وضعیت آن‌ها، جایگاهی که در این منظومه دارند، تبیین گردد و به همین خاطر از این روش استفاده شد.

از رایج‌ترین روش‌های گردآوری داده در روش توصیفی - تحلیلی، روش کتابخانه‌ای و اسناد است که در بررسی حاضر و غالب بررسی‌های حقوقی به آن تکیه می‌شود. اسنادی که در این پژوهش بررسی شده‌اند عموماً شامل قوانین و مقررات کشوری و سازمانی (در سطح وزارت علوم، تحقیقات، و فناوری جمهوری اسلامی ایران و دیگر سازمان‌ها و نهادهای مرتبط با این حوزه)، اسناد سیاست‌گذاری که از آنها با عنوان «اسناد بالادستی» یاد می‌شود، و سیاست‌های کلان کشوری بوده‌اند.

۱. درباره تبیین روش تحقیق توصیفی و تحلیلی رجوع کنید به: نوبخت، محمدباقر، روش تحقیق پیشرفته، صص ۴۴-۴۳.

۴. یافته‌های پژوهش

بر پایه بررسی‌های انجام شده در این پژوهش، نظام علوم، تحقیقات و فناوری ایران در هیچ متن قانونی تعریف نشده و در واقع، گفتگو از چنین نظامی با شاخص‌های علمی و دانشی پس از تصویب قانون اهداف مورد توجه بیش‌تر مجامع علمی در ایران قرار گرفته است؛ هرچند که تشکیل و تغییر نام وزارت فرهنگ و آموزش عالی به «وزارت علوم، تحقیقات و فناوری» نیز یکی از نتایج ضرورت پرداختن به این سه مقوله در ذیل یک سرفصل کلی در کشور بوده است.

در نظام علوم، تحقیقات و فناوری ایران، نهادهای مختلفی در سطوح سیاست‌گذاری، اجرا و پشتیبانی فعالند که حسب آنچه موضوع این بررسی را تشکیل می‌دهد، نهادهای سیاستگذار (تصمیم‌ساز) مورد بررسی قرار گرفتند؛ آن‌هم با این رویکرد کلی که از منظر حقوقی و متون قانونی به کارکردهای آن‌ها نگریسته شد و مصلحت‌های عملی و میناهای غیرحقوقی در مورد علت وجودی یا نحوه عمل این نهادها که در ورای یافته‌ها یا دستمایه‌های حقوقی است ملحوظ نشد و بحث در این موارد به اهل این مباحث واگذار گردید.

اسناد قانونی فرادستی که ساختار نظام علوم، تحقیقات و فناوری ایران را ساخته‌اند عبارتند از: (۱) اصل ۳ و اصل ۳۰ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب بهمن ۱۳۵۸ و با اصلاحات ۱۳۶۸)، (۲) سیاست‌های ابلاغی مقام رهبری (ابلاغی ۱۳۸۵/۹/۱۵ مندرج در روزنامه رسمی شماره ۸۵۱۲۱۳-۸۵۱۲۰/ح/۹۷۲۰)، (۳) سند چشم‌انداز بیست‌ساله جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی (ابلاغی ۱۳۸۲/۹/۱۱)، (۴) برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۹۵/۱۲/۱۴)، (۵) قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (مصوب ۱۳۸۳/۵/۱۸)، (۶) نقشه جامع علمی کشور (مصوب ۱۳۸۹ شورای عالی انقلاب فرهنگی).^۱

۱. با آن‌که در بند ۳-۴ از «نقشه مهندسی فرهنگی کشور» (مصوب جلسات متعدد شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۹۱) به موضوع «علم و فناوری» پرداخته شده، اما این سند بیش‌تر به موضوعات مرتبط با

نهادهای موجود در درون نظام علوم، تحقیقات و فناوری ایران عمدتاً در ذیل نهاد رهبری و قوه مجریه تشکیل شده‌اند و از این رو قوه قضاییه و قوه مقننه در این نظام، نهاد تأثیرگذاری ندارند. در ساختار نظام علوم، تحقیقات و فناوری ایران، در سطح سیاستگذاری (تصمیم‌سازی) نهادهای مختلفی حضور قانونی دارند؛ به این معنا که موجودیت آن‌ها در این نظام ناشی از متون قانونی است و در ردیف نخست عبارتند از: رهبری، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری ایران، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور، و با ملاحظاتی: ستاد راهبری نقشه جامع علمی کشور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، جهاد دانشگاهی و فرهنگستان علوم جمهوری اسلامی ایران.

حسب اصل ۵۷ و به‌ویژه مفاد بند نخست از اصل ۱۱۰ قانون اساسی، رهبری نظراً و عملاً با ابلاغ سیاست‌های حوزه علم و فناوری، سیاستگذار عالی کشور در این حوزه است و تمام اسنادی که در این حوزه از سوی ایشان تدوین و تنظیم می‌شوند، خواه استقلالاً و خواه پس از مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام، لازم‌الاتباع و لازم‌الاجرا است و تمام دستگاه‌های کشوری و حکومتی باید سیاست‌های ابلاغی را رعایت کنند. توجه به عنوان «فرمان» که بر متون ابلاغی از سوی رهبری اطلاق می‌شود، به لحاظ حقوقی نشان می‌دهد که مفاد آن‌ها اولاً نیاز به طی هیچ فرایندی ندارد و متعاقب ابلاغ لازم‌الاجرا هستند و ثانیاً امکان اعتراض به مفاد فرمان و یا عدم اجرای آن وجود ندارد و به همین خاطر در هیچ‌یک از متون قانونی، اعم از قانون اساسی و غیر آن، راهی برای اعتراض به مفاد فرمان رهبری پیش‌بینی نشده است.

با توجه به این توضیح و رعایت رتبه نهاد رهبری در نظام قانونگذاری ایران که مبتنی بر اصول ۱۱۰ و ۵۷ قانون اساسی، بالاترین جایگاه است، باید سیاست‌های ابلاغی از سوی رهبری را معتبرترین و لازم‌الاتباع‌ترین سند در بین همه اسناد بالادستی در نظام علوم، تحقیقات و فناوری دانست که با این تعبیر، همه اسناد دیگر باید از سویی

«فرهنگ» و موضوعات فرهنگی پرداخته و از این رو در بررسی حاضر مورد مطالعه قرار نمی‌گیرد. برای دیدن محتویات این نقشه ن.ک به: دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، نقشه مهندسی فرهنگی کشور، ۱۳۹۲.

در جهت اجرایی کردن این سیاست‌های ابلاغی تدوین و تفسیر شوند و از سوی دیگر، متون قانونی فرودست یا سایر مصوبات در صورت تعارض یا تراحم با مفاد این سیاست‌ها اعتبار خود را از دست خواهند داد؛ البته نه از زمان کشف تعارض، بلکه از زمانی که متن متعارض تصویب شده است.

نگاهی به آنچه در نظام حقوقی ایران برای اعتراض به مصوبات وجود دارد، خواه مصوبات مجلس شورای اسلامی یا مصوبات قوه مجریه و یا مصوبات سایر دستگاه‌های اجرایی نشان می‌دهد که:

۱. قانونگذار برای کنترل اعتبار آن‌ها مرجعی را معین کرده است؛ چنان‌که:
 - الف) برای معتبر بودن مصوبات مجلس شورای اسلامی، حسب اصل ۹۱ قانون اساسی، تأیید همه قوانین توسط شورای نگهبان ضرورت دارد، یا
 - ب) برطبق اصل ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی، رئیس مجلس می‌تواند رأساً یا حسب گزارش هیأت تطبیق مصوبات، بی‌اعتباری مصوبات هیأت وزیران و به تعبیر درست‌تر قوه مجریه را اعلام کند و «قانون نحوه اجرای اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی در رابطه با مسئولیت‌های رئیس مجلس شورای اسلامی (مصوب ۱۳۸۶/۱۰/۲۶) برای تبیین همین وظیفه به تصویب رسیده است، یا
 - پ) برحسب «قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۲ مجلس شورای اسلامی و ۱۳۹۲/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام) دیوان اجازه یافته که در اجرای اصل ۱۷۳ قانون اساسی، آن دسته از مصوبات قوه مجریه را که مخالف قانون هستند؛ باطل اعلام کند و در این اقدام، دیوان عدالت اداری محدودیتی ندارد، و یا
 - ت) برطبق تبصره ماده ۳ قانون آیین دادرسی مدنی: «چنانچه قاضی مجتهد باشد و قانون را خلاف شرع بداند، پرونده به شعبه دیگری جهت رسیدگی ارجاع خواهد شد».
۲. نهادهای کنترل‌کننده می‌توانند حسب صلاحیت تشخیصی خود، قانون، مصوبه یا مقرر نادرست یا غیرقانونی را ابطال کنند؛ چنان‌که نگاهی به مفاد اصول یا مواد قوانین مورد اشاره در بالا این امر را نشان می‌دهد.

اما در خصوص فرمان‌های رهبری چنین مراجع یا فرایندهایی در قانون اساسی پیش‌بینی نشده است و تنها اصل ۱۱۱ قانون اساسی می‌گوید: «اگر رهبر از انجام وظایف قانونی خود ناتوان شود یا فاقد یکی از شرایط مذکور در اصول پنجم یا یکصد و نهم گردد، یا معلوم شود از آغاز فاقد بعضی از شرایط بوده است، از مقام خود برکنار خواهد شد. تشخیص این امر به عهده خبرگان مذکور در اصل یکصد و هشتم می‌باشد». در میان نهادهای مرقوم، با ملحوظ داشتن این نکته که رهبری در فرادست آن‌ها قرار دارد، با توجه به سخنان رهبری و رویه حقوقی موجود، باید گفت در بین دستگاه‌های قانونگذار، ناظر و مجری حاضر در ایران، شورای عالی انقلاب فرهنگی «سیاستگذار عالی» در نظام علوم، تحقیقات و فناوری ایران به شمار آید. نتیجه این اقتدار آن است که در مقام تعارض مصوبات این شورا با هر متن حقوقی و قانونی، باید بر آن باشیم که سخن شورای عالی فرهنگی، در عمل، ترجیح دارد و لازم‌الاجراست. ستاد راهبری نقشه جامع علمی کشور که از نهادهای ساخته و پرداخته شورای عالی انقلاب فرهنگی به شمار می‌آید در ذیل همین شورا فعالیت دارد و از نهادهای تصمیم‌ساز در نظام علوم، تحقیقات و فناوری ایران محسوب می‌شود.

نهاد بعدی در ساحت سیاستگذاری نظام علوم، تحقیقات و فناوری ایران، به لحاظ مفاد متون قانونی «شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری» است. اقتدار و اعتبار مصوبات این شورا که یک نهاد فرابخشی به شمار می‌آید، عمدتاً ناشی از ماده ۳ و ۴ قانون اهداف^۱ است و البته شرح تفصیلی وظایف و اختیارات این شورا که در تاریخ

۱. ماده ۳: «از تاریخ تصویب این قانون، شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری با ترکیب زیر به ریاست رئیس‌جمهور تشکیل می‌شود: رئیس‌جمهور، وزیر علوم، تحقیقات و فناوری، وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، وزیر آموزش و پرورش، دو تا چهار نفر از اعضای هیأت دولت به انتخاب هیأت دولت، رئیس سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، رئیس نهاد نمایندگی مقام رهبری در دانشگاه‌ها با اجازه ایشان، دو نفر از اعضای کمیسیون آموزش و تحقیقات به انتخاب مجلس شورای اسلامی به‌عنوان ناظر، رئیس بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، رؤسای فرهنگستان‌های علوم، علوم پزشکی، هنر و زبان و ادبیات فارسی، سه نفر از رؤسای دانشگاه‌های دولتی (یک نفر از دانشگاه‌های علوم پزشکی) به انتخاب شورای مرکزی دانشگاه‌های مربوطه، یک نفر از رؤسای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی غیردولتی و غیرانتفاعی، سه نفر از دانشمندان و صاحب‌نظران دانشگاه‌ها و مراکز تحقیقاتی به انتخاب تشکلهای و انجمن‌های علمی، سه نفر از صاحب‌نظران بخش‌های تولیدی و خدماتی خصوصی با معرفی رئیس‌جمهور».

۱۳۹۵/۲/۱ توسط هیأت وزیران به تصویب رسیده، این اقتدار را تبیین کرده است. در این مصوبه که در قالب ۶ ماده به تصویب رسیده، در ذیل ۴ عنوان «الف» تا «ت» به شرح آتی، موضوعات مربوط به وظایف این شورا بیان شده است: الف) سیاستگذاری و برنامه‌ریزی کلان (مشمول بر ۹ بند)؛ ب) حمایت و تأمین منابع حوزه‌های علوم، تحقیقات و فناوری (مشمول بر ۷ بند)؛ پ) هماهنگی، پایش و ارزیابی (مشمول بر ۴ بند) و ت) سایر امور (مشمول بر ۴ بند). ماده ۴ این مصوبه مقرر می‌دارد: تفسیر مصوبات شورا صرفاً در صلاحیت خود شورا است.

وزارت علوم، تحقیقات و فناوری ایران به موجب قانون اهداف (مصوب ۱۳۸۳/۵/۱۸)، به‌ویژه ماده ۲ آن^۱ دارای صلاحیت‌های عمدتاً بخشی و گاه فرابخشی در نظام علوم، تحقیقات و فناوری ایران است که با توجه به قانون مذکور، بیش‌تر با شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری تعامل دارد و در مواردی برای این شورا، مواد مربوط جهت سیاستگذاری را فراهم می‌کند. این شورا به جهت ساختار و قانون مربوط در رده بعدی پس از شورای عالی انقلاب فرهنگی قرار دارد.

در کنار شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور – با توجه به صلاحیت‌هایی که در عمل و نظر دارد – به لحاظ مرتبه در نظام علوم، تحقیقات و فناوری ایران، چهارمین رده را دارد. این

ماده ۴: «وظایف و اختیارات شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری عبارت است از: ۱) اولویت‌بندی و انتخاب طرح‌های اجرایی بلندمدت سرمایه‌گذاری کلان در بخش‌های آموزشی و پژوهشی و فناوری؛ ۲) بررسی و پیشنهاد منابع مالی مورد نیاز در حوزه‌های علوم، تحقیقات و فناوری. تبصره ۱: شرح تفصیلی وظایف و اختیارات شورا در محدوده این قانون بنا به پیشنهاد وزیر علوم، تحقیقات و فناوری به تصویب هیأت وزیران می‌رسد. تبصره ۲: دبیرخانه این شورا در وزارت علوم، تحقیقات و فناوری مستقر خواهد بود.»

۱. ماده ۲ قانون اهداف که به بیان «مأموریت‌های اصلی و حدود اختیارات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری» اختصاص دارد در ذیل ۳ عنوان اصلی به شرح آتی تنظیم شده است: الف) در زمینه انسجام امور اجرایی و سیاستگذاری نظام علمی و امور تحقیقات و فناوری؛ ب) در زمینه اداره امور دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی تحت پوشش وزارت علوم، تحقیقات و فناوری؛ و ج) سایر موارد. در ذیل این سه عنوان کلی، در قالب ۳۸ بند، «مأموریت‌های اصلی و حدود اختیارات وزارت عتف» بیان شده که برای جلوگیری از اطاله مطلب، از درج متن کامل این ماده طولانی در پاورقی پرهیز شد. برای دیدن متن این ماده و کلاً قانون اهداف نگاه کنید به: [درگاه وزارت عتف به نشانی اینترنتی: https://www.msrt.ir](https://www.msrt.ir)

معاونت در سال‌های اخیر، به‌ویژه در فناوری و نظام نوآوری و شاخه‌های مربوط به آن فعالیت داشته است و از نهادهای صاحب اقتدار در این حوزه به شمار می‌آید. افزون بر موارد بالا، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی با توجه به تصویب اخیر مقررات حاکم بر فعالیت‌هایش، در حال حاضر می‌تواند به لحاظ تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در ماهیت برنامه‌های کلان ملی بخش علوم، تحقیقات و فناوری وارد شود و با تعیین بودجه‌های مربوط و ارزیابی آنچه صورت گرفته و مخارجی که مصروف شده، در نظام علوم، تحقیقات و فناوری و همچنین ارزش‌دهی به بخش‌های مختلف آن تأثیرگذار باشد.

نهادهایی مانند بنیاد ملی نخبگان، جهاد دانشگاهی و فرهنگستان علوم را به وجهی نباید داخل در بخش سیاستگذاری (تصمیم‌سازی) نظام علوم، تحقیقات و فناوری به شمار آورد؛ چرا که مانند ستاد راهبری نقشه جامع علمی کشور، از نهادهای ذیل شورای عالی انقلاب فرهنگی هستند؛ اما چون وجود آن‌ها و وظایفی که بر عهده‌شان گذارده شده، در بررسی تداخل‌های موجود در این نظام ضرورت دارد، می‌توانند در این رده‌بندی وارد شوند.

با توجه به آنچه گفته شد، در بخش سیاستگذاری (تصمیم‌سازی) نظام علوم، تحقیقات و فناوری ایران در واقع دو گروه از نهادها حضور دارند: (۱) نهادهای وابسته به نهاد رهبری، یعنی شورای عالی انقلاب فرهنگی و همه نهادهایی که در ذیل این شورا، وابسته به آن یا از طریق آن تشکیل شده‌اند؛ مانند ستاد راهبری نقشه جامع علمی کشور، بنیاد ملی نخبگان و جهاد دانشگاهی، (۲) نهادهایی که در ذیل قوه مجریه قرار دارند و عبارتند از: شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری، وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

نهادهای دیگری که در حوزه وسیع مورد اشاره در ماده ۵ قانون مدیریت و خدمات کشوری در قالب عنوان «دستگاه اجرایی» قرار دارند، در هر قوه‌ای از قوای سه‌گانه که باشند، داخل در بخش سیاستگذاری (تصمیم‌سازی) شمرده نمی‌شوند، بلکه یا جزء

دستگاه‌های مجری هستند و یا جزء دستگاه‌های پشتیبان و از این رو استقلالاً مورد توجه این نوشته قرار نگرفتند.

۵. بحث، جمع‌بندی، و راهکارها

«توسعه علمی کشور بدون ساختارهای حقوقی مناسب، امکان‌پذیر نیست» (توفیقی و فراستخواه، ۱۳۸۱: ۲۲). بخشی از این ساختارهای حقوقی که مدیریت نظام آموزش عالی مدیریت ایران را پیش می‌برد، نهادها و سازمان‌های گوناگونی هستند که با تصمیم‌هاشان این مسیر را هموار یا دشوار می‌سازند (جاودانی و دیگران، ۱۳۸۷: ۲۳). بررسی ابعاد حقوقی در این زمینه را می‌توان تحت موضوعی کلی‌تر با نام «حقوق آموزش عالی» طرح کرد (ذاکرحالهی، ۱۳۹۰: ۱-۲). در این راستا، هدف کلیدی از نوشتن این مقاله، تبیین جایگاه حقوقی نهادهای سیاستگذار و مجری در منظومه آموزش عالی ایران بود. در منظومه آموزش عالی ایران نهادهای گوناگونی، از شورای عالی انقلاب فرهنگی گرفته تا وزارت عتف و شورای عالی عتف به سیاستگذاری کلان و خرد و وضع مقررات بالادستی و پایین‌دستی مشغولند. مسأله اصلی آن بود که اجزای منظومه آموزش عالی ایران به‌درستی و شفاف صورت‌بندی نشده‌اند و این امر در عمل تداخل در وظایف (کثرت متولیان) و گاه سرگردانی و بی‌متولی ماندن برخی تکالیف را باعث شده است.

یافته‌های پژوهش نشان داد که نهادهای گوناگونی در نظام آموزش، پژوهش، و فناوری ایران ایفای نقش می‌کنند و در تصمیم‌گیری و سیاستگذاری دخالت دارند. افزون بر این، اسنادی هم وجود دارند که به نوعی مسیر و نقشه راه نظام آموزش، پژوهش، و فناوری کشور را تعیین کرده‌اند. این اسناد گاه نتیجه فعالیت و کوشش‌های چندین نهاد است که به طور غیرمستقیم ممکن است بر تصمیم‌ها اثرگذار باشند و گاه نتیجه فعالیت و کوشش‌های یک نهاد.

توسعه علمی ایرانی نیازمند لوازم ساختاری گوناگونی است که سیاستگذاری درست، یکی از آنها است (توفیقی و فراستخواه، ۱۳۸۱: ۶). امر سیاستگذاری در نظام علوم، تحقیقات و فناوری ایران، اگرچه به لحاظ نهاد عالی سیاستگذاری، در سخنان مقام معظم رهبری و نیز رویه معمول دستگاه‌های اجرایی مشخص است، اما در متون قانونی

مربوط و موجود در این نظام، نهادهای دیگری نیز دارای صلاحیتهایی در این باب هستند که شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری و وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، قدرتمندترین آن‌ها به شمار می‌آیند. در این وضعیت، دست‌کم در عمل و تا حدودی به لحاظ بحث‌های نظری، حوزه علوم، تحقیقات و فناوری ایران دچار بی‌نظمی و گاه اختلال صلاحیت‌ها شده است. نتیجه این وضعیت، محقق نشدن اهدافی است که برای نهادها و دستگاه‌های موجود در نظام علوم، تحقیقات و فناوری پیش‌بینی شده است. آشکار است تا هنگامی که تعارضات، تراحمات و تناقضات موجود در متون و اسناد قانونی مربوط به وظایف این نهادها و دستگاه‌ها رفع و تصحیح نشود و معلوم نگردد که هر نهاد و دستگاه مشخصاً چه کارکردی در نظام علوم، تحقیقات و فناوری ایران دارد، این نظام با تعریفی که از آن ارائه شد، به مفهوم علمی خود «نظام» نیست و نمی‌تواند ناظر به هدف، ایفای وظیفه کند.

از این رو، راهکار جامع و عملی آن است که برای (۱) هدفگذاری مشخص در این نظام، (۲) تعیین نهادهای حاضر در آن در هریک از بخش‌های سیاست‌گذاری، اجرایی و پشتیبانی، و (۳) تعیین وظایف، تکالیف و صلاحیت‌های هر کدام از اجزای این نظام؛ کارگروهی مرکب از: (۱) نماینده یا نمایندگان شورای عالی انقلاب فرهنگی، (۲) نماینده یا نمایندگان کمیسیون علوم و تحقیقات مجلس شورای اسلامی، (۳) نماینده یا نمایندگان شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری، (۴) نماینده یا نمایندگان وزارت علوم، تحقیقات و فناوری و (۵) نماینده یا نمایندگان معاونت علمی و فناوری رئیس‌جمهور، و (۶) نماینده یا نمایندگان سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، به ریاست و تحت نظارت رئیس‌جمهور - که تقریباً ریاست عالی و نظارتی بر همه نهادها و دستگاه‌های مذکور را قانوناً برعهده دارد - تشکیل شود و پس از بررسی همه متون قانونی موجود در این حوزه و شنیدن مدعا و ادعای هریک از نهادهای مرقوم، «سند جامع نظام علوم، تحقیقات، فناوری و نوآوری کشور» را تنظیم کند و برای تصویب در صحن علنی مجلس شورای اسلامی مطرح کند؛ با این قید که مجلس شورای اسلامی - که نماینده یا نمایندگان در کارگروه حضور داشته‌اند - در مندرجات آن دخل و تصرف نکند.

زمانی که سخن از نظام به میان می‌آید، افزون بر اجزا و موجودیت‌هایی که در آن است، تعاملات و ارتباطات این موجودیت‌ها نیز اهمیت دارد. هم‌زمان که استقلال نهادی اجزای آموزش عالی باید حفظ شود (رزاق مرندی، ۱۳۹۳)، تعامل میان این اجزا نیز ضروری است. آنچه وضعیت فعلی نظام علم، پژوهش، و فناوری کشور نشان می‌دهد، تعاملات میان نهادها به‌درستی و منسجم تعریف نشده است. دست‌کم به لحاظ آکادمیک، پژوهشی در این زمینه یافته نشد که این ارتباطات را نشان دهد و آنها را در یک چارچوب کلی ترسیم کند؛ از این‌رو، پیشنهاد می‌شود پروژه‌ها و پژوهش‌هایی مفصل در این زمینه برای پاسخگویی به چالش طرح شده انجام گیرد.

مسئله دیگری که به نظر می‌رسد از مشکلات نظام علم، پژوهش، و فناوری کشور است، حضور کم‌رنگ بعضی از نهادهای تأثیرگذار در سیاستگذاری است. برای نمونه، نقش بخش صنعت در تدوین سیاست‌های کلی علم، پژوهش، و فناوری آن گونه نیست که باید باشد. منظور از صنعت، هم شرکت‌ها و کسب‌وکارها هستند و هم خود دولت. اگرچه، دولت و دانشگاه‌ها نقش مؤثری در سیاستگذاری علم، فناوری، و نوآوری کشور داشته‌اند. به نظر می‌رسد با نقش تازه‌ای که آموزش عالی در راهبری و مشارکت در صنعت نیز برعهده گرفته و امروزه سخن از دانشگاه‌های نسل سوم^۱ (دانشگاه‌های نوآور و کارآفرین) می‌شود؛ بخش صنعت باید مشارکت بیشتری در امر سیاستگذاری آموزشی کشور داشته باشد.

پژوهش حاضر نخستین پژوهشی است که برای شفاف‌سازی نقش و جایگاه هر یک از نهادها، سازمان‌ها، شوراها، و گروه‌های تصمیم‌گیر و تأثیرگذار بر آموزش عالی انجام

۱. دانشگاه‌های نسل سوم که در رده سوم، پس از دانشگاه‌های نسل نخست (دانشگاه آموزش‌محور) و دانشگاه‌های نسل دوم (دانشگاه‌های پژوهش‌محور) قرار می‌گیرند، دانشگاه‌هایی هستند که ایده‌های پژوهشی خود را با کمک شرکت‌ها و سازمان‌های صنعتی در اختیار جامعه قرار می‌دهند. این دانشگاه‌ها، افزون بر پژوهش و آموزش، اساساً کارآفرین هستند؛ به این معنا که در راه تجاری‌سازی دانش و پایه‌ریزی شرکت‌های دانش‌بنیان گام برمی‌دارند. به گفته کربای (Kirby)، دانشگاه‌های نسل سوم (کارآفرین)، در نوآوری، شناخت و ایجاد فرصت‌های کار کردن در گروه‌های مختلف، خطرپذیری، و پاسخگویی به چالش‌ها از توانایی‌های خاص برخوردارند (رک: مهدی، رضا، جایگاه مهارت‌آموزی در دانشگاه‌های نسل سوم، مهارت‌آموزی، نشریه پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی، زمستان ۱۳۹۵، ش ۱۴، ص ۱۰۶).

شده است. یافته‌های پژوهش نشان داد که این حوزه نیاز به بررسی‌ها و کنکاش‌های بیشتری از زوایای گوناگون دارد. رویکرد این مقاله حقوقی است و از منظر حقوقی به این موضوع نگاه شده است. این پژوهش با محدودیت‌هایی نیز روبرو بوده است. کلیدی‌ترین منبع گردآوری داده‌ها در این پژوهش؛ اسناد، قوانین، و نوشته‌های مستند بوده‌اند. به نظر می‌رسد مصاحبه با سیاستگذاران و قانونگذاران آموزش عالی نیز بتواند داده‌های ارزشمندی برای بررسی‌های آینده در اختیار بگذارد. تلفیق داده‌های تجربی با داده‌های حاصل از اسناد، قوانین، و نوشته‌های مستند می‌تواند در شفافیت بیشتر نقش نهادها و سازمان‌های تأثیرگذار کارآمد باشد.

منابع

کتاب‌های فارسی

۱. دبیرخانه شورای عالی انقلاب فرهنگی، نقشه جامع علمی کشور.
۲. _____، نقشه مهندسی فرهنگی کشور.
۳. نوبخت، محمدباقر (۱۳۹۶)؛ روش تحقیق پیشرفته، تهران: جهاد دانشگاهی.
۴. وزارت علوم، تحقیقات و فناوری، مجموعه قوانین و مقررات وزارت علوم تحقیقات و فناوری.
۵. منصوری، رضا (۱۳۷۷)؛ ایران ۱۴۲۷، عزم ملی برای توسعه علمی و فرهنگی، تهران: انتشارات طرح نو.
۶. ایمانی، مصطفی، احمد داوری اردکانی، مصطفی قانع‌ی راد، مقصود فراستخواه، و حمید جاودانی (۱۳۷۹)؛ مفاهیم و اصول راهنما در تجزیه و تحلیل هدف‌ها، وظیفه‌ها، نقش‌ها، و رفتارهای بازیگران نظام علوم تحقیقات و فناوری، طرح پژوهشی دبیرخانه شورای تغییر ساختار وزارت علوم، تحقیقات، و فناوری.

مقاله‌های فارسی

۱. توفیقی، جعفر و مقصود فراستخواه (۱۳۸۱)؛ «لوازم ساختاری توسعه علمی در ایران». پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی ۸(۳): ۱-۳۶.
۲. جاودانی، حمید (۱۳۹۳)؛ «طراحی الگوی توسعه سازمانی در نظام مدیریت آموزش عالی ایران». پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی ۲۰(۴): ۵۵-۷۴.
۳. ذاکر صالحی، غلامرضا (۱۳۹۰)؛ «بررسی مبانی و مفاهیم حقوق آموزش عالی و تدوین اساسی‌ترین مسائل آن در ایران». پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی ۱۷(۳): ۱-۲۵.
۴. رزاق مرندی، هادی (۱۳۹۳)؛ «استقلال نهادی اثربخش دانشگاه‌های دولتی ایران: ضرورت پویایی در فضای جهانی شده». پژوهش و برنامه‌ریزی در آموزش عالی ۲۰(۴): ۱-۲۸.
۵. مهدی، رضا (۱۳۹۵)؛ «جایگاه مهارت‌آموزی در دانشگاه‌های نسل سوم، مهارت‌آموزی»، نشریه پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی، زمستان ۱۳۹۵، ش ۱۴.

مقاله‌های انگلیسی

1. Atkinson, R.C. and Blanpied, W.A. (2008). Research Universities: Core of the US science and technology system. *Technology in Society*, 30(1), pp.30-48.
edited by Malcolm Warner, London, Routledge.
2. Gao, Z. and Tisdell, C. (2004). China's reformed science and technology system: an overview and assessment *Prometheus*, 22(3), pp.311-331.

قوانین و مقررات

۱. قانون آیین دادرسی مدنی ایران (مصوب ۱۳۷۹/۱/۲۱).
۲. قانون اساسی.
۳. قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری (مصوب ۱۳۸۳/۵/۱۸).
۴. قانون تشکیلات و آیین دادرسی دیوان عدالت اداری (مصوب ۱۳۹۰/۹/۲۲ مجلس شورای اسلامی و ۱۳۹۲/۳/۲۵ مجمع تشخیص مصلحت نظام).
۵. قانون مدیریت خدمات کشوری (مصوب ۱۳۸۶/۷/۸).
۶. شرح تفصیلی وظایف و اختیارات شورای عالی علوم، تحقیقات و فناوری (مصوب ۱۳۹۵/۲/۱ هیأت وزیران).