



# نقش موضوعات نوظهور در حکمرانی آینده نگر





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

خدای بزرگ بخشایش همیشه بخشایند

بِسْمِ

شماره مسلسل: ۱۸۷۷۹  
کد موضوعی: ۳۵۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۱/۱۱/۱۹

**عنوان گزارش:**

نقش موضوعات نوظهور در حکمرانی آینده نگر

نام دفتر:

مطالعات بنیادین حکمرانی (گروه آینده‌پژوهی)

مدیر مطالعه:

احمد کوهی اصفهانی

تهیه و تدوین کنندگان:

حسن قرونه، اعظم بابکی راد، علیرضا نصر اصفهانی

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید، محمد مهدی مهربان هلان

اظهار نظر کنندگان:

حسن کریمی فرد (دفتر مطالعات سیاسی)، ایمان تهرانی (دفتر مطالعات اقتصادی)

صفحه آرا:

انسیه بهابزرگی

ویراستار:

پرند فیاضی



- واژه‌های کلیدی:
۱. حکمرانی آینده‌گرا
  ۲. موضوعات نوظهور
  ۳. منحنی «اس»
  ۴. پیشروها و حاشیه‌ها



## فهرست مطالب

۶  
چکیده

۷  
خلاصه مدیریتی

۸  
مقدمه

۹  
۱. بیانیه مسئله

۹  
۲. موضوع

۹  
۳. موضوعات نوظهور

۱۲  
۴. تحلیل موضوعات نوظهور

۱۴  
۵. منحنی «اس»

۱۷  
۶. کاربردهای منحنی «اس» یا مدل ملیتور

۱۸  
۷. تغییر سیاست عمومی

۲۴  
بحث و نتیجه‌گیری

۲۶  
پیشنهادها

۲۷  
منابع و مأخذ

## فهرست اشکال

۱۰  
شکل ۱. تحلیل موضوعات نوظهور

۱۴  
شکل ۲. منحنی «اس» در توسعه فناوری

۱۵  
شکل ۳. ظهور موضوعات

۱۶  
شکل ۴. منحنی «اس» با توجه به کنش افراد

۱۷  
شکل ۵. توسعه و تکامل موضوع

۱۹  
شکل ۶. مدل تغییرات خط زمانی چندگانه



## نقش موضوعات نوظهور در حکمرانی آینده‌نگر

### [ چکیده ]

می‌کند و در دستور کار سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران قرار می‌گیرد. این فرایند یا منحنی «اس» در حوزه‌های مختلف سیاست‌گذاری عمومی، سیاست‌گذاری علم و فناوری و قانونگذاری مورد بررسی قرار می‌گیرد. با کمک مدل تغییر ملیتور که شامل بیست‌ودو «پیشران‌های تغییر» متمایز است، سیر تکامل «موضوع نوظهور» تا تبدیل آن‌ها به «موضوع» یا «مسئله» و سپس تغییر قوانین و مقررات تبیین می‌گردد. در بخش پایانی، توصیه‌های کاربردی ایجاد قابلیت‌های «تحلیل موضوعات نوظهور» ارائه می‌شود تا این فناوری نرم حکمرانی آینده‌گرا در مجموعه قانون‌گذاری کشور نهادینه گردد. تمرکز این توصیه‌ها بر آن است تا سیاست‌گذاران و قانونگذاران را از ابتدا، درگیر موضوعات نوظهور نماید تا از غفلت و غافلگیری آن‌ها جلوگیری شود. از این سو، سیاست‌گذاران و قانونگذاران می‌توانند، کنش فعالی در مواجهه با موضوعات آینده داشته باشند.

شتاب تغییرات، ضرورت بازنگری در فناوری‌ها و ماهیت حکمرانی را ایجاد کرده است. حکمرانان، سیاست‌گذاران و قانونگذاران باید به دنبال ظرفیت‌سازی برای درک و پاسخگویی به تغییرات باشند. آنها باید زودتر از سایرین «مسائل نوپدید»، «موضوعات نوظهور» و «بذرهای تغییر» را کشف کنند.

«موضوعات نوظهور»، موضوعاتی هستند که حاصل «بذرهای تغییر» نند. در مرحله اول منحنی «اس» به صورت «ایده‌ها»، «نوآوری‌ها» و «رخدادها» مطرح می‌شوند و قابلیت توسعه به «روند» و «مسئله» را دارند و مغایر با پارادایم یا چارچوب مرسوم است.

در این گزارش، تمایز مفهومی موضوعات نوظهور با مفاهیم همجوار و متمایز «فرصت یا تهدید»، «مسئله»، «رویداد» و «روند» مورد بررسی قرار می‌گیرد. سپس به جایگاه موضوعات نوظهور در منحنی «اس» پرداخته خواهد شد. این منحنی، فرایندی را نشان می‌دهد که «موضوع نوظهور» تا رسیدن و تبدیل شدن به «موضوع» یا «مسئله» طی

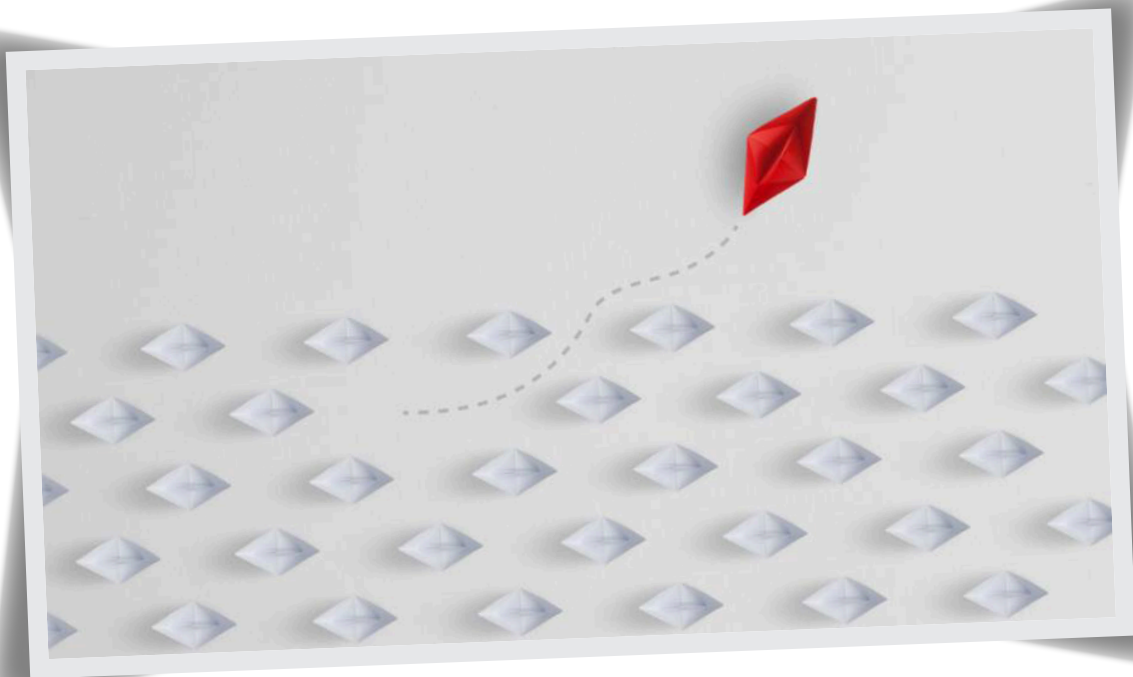
## خلاصه مدیریتی

قانونگذاری جلوگیری شود. براین اساس، یکی از نقش‌های نهادهای مشاوره سیاستی در قوای سه‌گانه، ارائه موضوعات نوظهور برای قانونگذاران و سیاستگذاران در هر دوره است. سه شرط، لازمه این کنش فعالانه از سوی مجلس و مرکز پژوهش‌ها است: اول؛ درک و تسلط بر این فناوری نرم حکمرانی آینده‌گرا است. دوم؛ ایجاد فرایندها و ساختارهای نظامند و مستمر در مجلس شورای اسلامی است. سوم؛ تحول بنیادی و اساسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در جهت «شبکه نوآوری باز» به عنوان گام اول در جهت زیست‌بوم قانونگذاری آینده‌گرا است. در جهت توسعه فرایندها و ساختارهای کشف موضوعات نوظهور در مجلس شورای اسلامی اقداماتی پیشنهاد می‌شود که شامل ایجاد چارچوب پویا ملی متناسب با حوزه‌های مورد تقاضای آینده قانونگذاران و حکمرانان برای شناسایی موضوعات نوظهور؛ تدوین گزارش‌های راهبردی از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس در زمینه موضوعات نوظهور پیش‌رو و ارائه آن به کمیسیون‌های تخصصی و نمایندگان؛ ایجاد زمینه آزمون موضوعات نوظهور در پیشنهاد به‌های اولیه قانونگذاری (قبل از طرح و لایحه‌ها) از طریق ایجاد «آزمایشگاه آینده» در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی است.

شتاب تغییرات، ضرورت بازنگری در فرایندها، ساختارها و ظرفیتهای حکمرانی را ایجاد کرده است. حکمرانان، سیاستگذاران باید به دنبال ظرفیت‌سازی برای درک و پاسخگویی به تغییرات باشند. آنها باید زودتر از سایرین «مسائل نوپدید» و «موضوعات نوظهور» را کشف کنند. این گزارش فرایندی را نشان می‌دهد که «موضوع نوظهور» تا رسیدن و تبدیل شدن به «موضوع» یا «مسئله» طی می‌کند و در دستور کار سیاستگذاران و قانونگذاران قرار می‌گیرد.

به طور کلی سیاستگذاری عمومی با «ایده‌ها» شروع می‌شود، پس از آن «نوآوری‌ها» و «الگوهای رویداد» ظهور می‌کند. افراد پیشرو، نخبگان فکری، انبوهی از طرف‌های ذی‌نفع و نهادهای سازمانی، به بحث و گفتگو درباره ایده‌ها و موضوعات می‌پردازند. از گرد هم آمدن عوامل و اثرات تغییر، نیروی انباشته افکار عمومی ایجاد می‌گردد. سپس واکنش‌های غیررسمی و ایجاد سیاست‌های عمومی را به دنبال دارد. اولین واکنش‌ها نسبت به موضوعات نوظهور را «پذیرندگان اولیه» نشان می‌دهند که افراد پیشرو در هر حوزه هستند. در نهایت در جهت حل و فصل موضوعات نوظهور مداخله قانونی و قضایی و بازنگری اساسی قانون انجام خواهد شد.

«تحلیل موضوعات نوظهور» یکی از فناوری‌های نرم حکمرانی آینده‌گرا است تا از غافلگیری آنها در سیاستگذاری و





## مقدمه

میل و اشتیاق به شناخت آینده، ریشه‌ای به قدمت تاریخ بشر دارد. منجمان کلدانی قرن هفتم قبل از میلاد تا آخرین مدل‌های پیش‌بینی آب‌وهوا، به دنبال گفتن مطالبی بامعنا و ارزشمند در باره آینده‌های محتمل، ممکن یا مطلوب هستند (رابینسون، ۲۰۰۳: ۸۳۹). هدف آینده‌پژوهی کشف، خلاق و آزمون نظام‌مند آینده‌های ممکن و مطلوب به منظور بهبود تصمیمات است. آینده‌پژوهی به افزایش آگاهی از آینده‌ها می‌انجامد که در بلندمدت سرعت عمل سازمان‌ها و افراد را در برخورد با تغییرات افزایش می‌دهد (گوردون و گلن، ۲۰۱۰: ۱) و به‌طور کلی موضوعات آینده، می‌تواند هر جامعه و سازمانی را در حوزه سیاستگذاری، قانونگذاری و اجرا برای آینده‌های مرجح توانا تر سازد. یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های کشف آینده، شناخت موضوعات نوظهور است.

## ۱. بیانیه مسئله

آمده که پیش‌بینی نشده<sup>۳</sup> است. راه‌حل‌های بالقوه‌ای برای این شرایط وجود دارد (دیتور، ۲۰۱۸: ۱۰). یک راه‌حل توجه به «موضوعات نوظهور» است که جامعه و سازمان را از آینده، آگاه و توانمند می‌سازد.

اما هیچ نظریه واحدی که شیوه توسعه موضوع‌ها یا شناسایی موضوعات نوظهور مرتبط با سیاست‌گذاری و قانونگذاری را توصیف کند، وجود ندارد. حتی در ماهیت و تعریف موضوعات نوظهور ابهامات و هم‌پوشانی‌های عمده‌ای وجود دارد. اما به‌طور کلی؛ باید قبول نمود که موضوعات سیاست‌گذاری، به یکباره ایجاد نمی‌شوند و تقریباً همگی آن‌ها کمابیش فرآیندی استاندارد را دنبال می‌نمایند و با روشی سنجیده قابل شناسایی هستند.

براین اساس با توجه به اهمیت فزاینده کشف عدم قطعیت‌ها و موضوعات نوظهور در حل و پیش‌بینی مسائل پیچیده و پویای قانونگذاری امروزی، گزارش پیش‌رو، در چپه‌ای به روی شناسایی موضوعات نوظهور و تبیین نقش آنها در ایجاد و استقرار «حکمرانی آینده‌نگر» است.

آینده‌پژوهی برای اهداف مختلف استفاده می‌شود. به‌طور معمول، از پژوهشگران خواسته می‌شود تا در مراحل اولیه توسعه یک برنامه راهبردی جدید یا اصلاح یک برنامه یا قانون موجود مشارکت کنند.

متأسفانه، بیشتر مداخله‌های سیاستی، قانون‌گذاری‌ها و برنامه‌ریزی‌ها مبتنی بر نگاه به «آینده‌های بدیل» نیست. اکثر قوانین و برنامه‌ها به «مسائل» فعلی یا همیشگی می‌پردازند و یا در شکل خوب آن به «فرصت‌ها» معطوف هستند یا آنکه چند متغیر مانند جمعیت، شرایط اقتصادی و شاید فناوری‌های جدید شناسایی شده و حالت‌های آتی آن‌ها، بر اساس نوعی فرض «رشد مستمر»<sup>۱</sup> در آینده برون‌یابی می‌گردد و به‌عنوان مبنای سیاست‌گذاری، قانونگذاری و برنامه‌ریزی، استفاده می‌شود.

در نتیجه این سیاست، قانون، برنامه‌ها، قبل از به پایان رسیدن‌شان، بی‌فایده می‌شوند یا حتی به ضد خود تبدیل می‌شوند؛ زیرا که جهان و تغییرات آن به سمت دیگری رفته و مداخله‌ها (سیاست، قانون، برنامه‌ها) بر مبنای پیش‌نگری<sup>۲</sup> نبوده است و مسائل و فرصت‌های جدیدی به وجود

## ۲. موضوع

جامعه است و از طریق پول، منابع و... که افراد برای یک «موضوع» صرف می‌کنند، سنجیده می‌شود. «معنا موضوع» بر ماهیت آن اشاره دارد. آیا موضوع نمایانگر یک مانع، تهدید یا فرصت است؟ موانع محدودیت‌ها و یا قواعدی هستند که توان واحد اجتماعی را برای دستیابی به هدف خود را مختل می‌کند. تهدید، نشان‌دهنده مشکلی جدی که حیات را به مخاطره می‌اندازد و فرصت، پیشنهادکننده مسیری باز، مفید و پر مزیت که توان را برای دستیابی اهداف تقویت می‌کند.

«موضوع»<sup>۴</sup>؛ رخداد، اتفاق یا عاملی در محیط حال و آینده است که سازمان هیچ کنترل مستقیمی بر آن ندارد؛ اما بر آینده سازمان اثر می‌گذارد. معیارهایی از قبیل «اندازه»، «اهمیت» و «معنا»، موضوع‌ها را از هم تفکیک و تبیین می‌نماید. «اندازه موضوع» میزان علاقه و توجه عمومی (افراد جامعه) به آن است. این علاقه و توجه به‌صورت پوشش آن در رسانه‌های ارتباط جمعی دیده می‌شود؛ و یا تعداد افرادی که درباره موضوع بحث می‌کنند. «اهمیت موضوع» میزان اثرگذاری آن بر افراد

## ۳. موضوعات نوظهور

فضای تفکر حاشیه‌ای<sup>۵</sup> قرار دارد؛ اما بالغ خواهد شد و به یک موضوع انتقادی و یا روند اصلی در آینده تبدیل می‌گردد (ریچارد لوم،<sup>۸</sup> ۲۰۱۶).

«موضوع نوظهور»<sup>۵</sup> یک فناوری جدید امکان‌پذیر، یک موضوع بالقوه سیاستی عمومی<sup>۶</sup>، یا یک مفهوم یا ایده جدید است. اگرچه امروز در

1. continued growth
2. anticipate
3. unforeseen

5. Emerging Issue
6. potential public policy issue
7. fringe thinking
8. Richard Lum

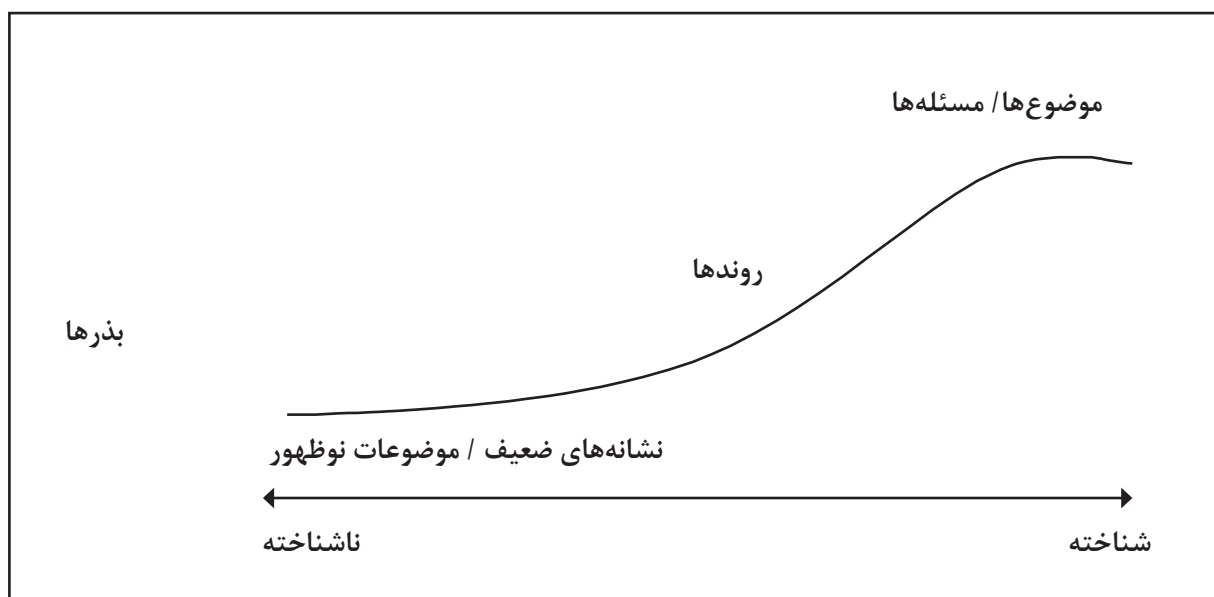
۴. در تمام این گزارش واژه موضوع (issue)، به معنای تخصصی آن به کار رفته است.



طبق تعریف، «موضوعات نوظهور» چیزهایی نیستند که انتظار می‌رود در آینده نزدیک به بلوغ برسند. با این وجود، نرخ رشد «موضوع» با توجه به بافتار<sup>۱</sup> و شرایط آن متفاوت است. برخی موضوعات نوظهور، خیلی سریع به سمت مسئله یا فرصت حرکت می‌کنند. در حالی که برخی دیگر سال‌های بیشتری طول میکشد. هر موضوعی که در چند سال آینده، به بلوغ برسد، به آن با شک نگاه کنید. حتماً موضوع نوظهور نیست. احتمالاً یا یک روند است؛ یعنی برخی شواهد تجربی و تاریخی از موضوع وجود دارد و مورد توجه قرار نگرفته است یا یک رویداد است که به وضوح قابل شناسایی نبوده و یا مورد توجه قرار نگرفته است. سپس وضوح یافته و به عنوان موضوع غافلگیرکننده یا شگفتی‌ساز در نظر گرفته شده است.

به عقیده لانگ<sup>۱</sup> (۲۰۰۱) موضوعات نوظهور در آینده این ظرفیت را دارند تا به جریان‌ها و روندهای کلان و تأثیرگذار تبدیل گردند. به عنوان نمونه در چند دهه پیش چه کسی پیش‌بینی می‌کرد که مسئله ویروس ایدز به یک معضل اساسی در نظام سلامت جهانی تبدیل گردد؟ «موضوعات نوظهور»، «نشانه‌های ضعیف<sup>۲</sup>» و «بذرهای تغییر<sup>۳</sup>» در بدو شکل‌گیری خود کم‌اثر و قابل‌مهار یا مدیریت می‌باشند؛ اما چه کسی می‌داند تبدیل یک «بذر تغییر» به یک درخت تنومند چه تبعاتی را می‌تواند به همراه داشته باشد؟ با رصد «بذرهای تغییر» و مسائل نوظهور و تحلیل نقش آن در روندهای تحول آینده از هم‌اکنون می‌توان نسبت به استفاده مناسب از آن‌ها و یا مهارشان، سیاستگذاری، قانونگذاری و برنامه‌ریزی لازم را انجام داد (لانگ، ۲۰۰۱: ۱۰).

#### شکل ۱. تحلیل موضوعات نوظهور (عنایت‌الله، ۲۰۰۴: ۴۷)



1. Lang
2. Weak signals
3. Seeds of change
4. context

و متعدد و با بودجه‌های کلان هستند که با مسائل درگیر هستند. به طور کلی بیشتر سازمانها مسائل یا فرصت‌ها را می‌دانند و در مورد آنها صحبت می‌کنند.

در مقابل آن «روندها»، توسط عموم مردم شناخته نمی‌شوند. روندها دغدغه اکثر تصمیم‌گیرندگان نیستند. کارشناسان، منبع خوبی برای روندهای حوزه تخصصی خود هستند آنها به کمک ابزارهای مختلف داده‌های تجربی و تاریخی را ردیابی و به آینده تعمیم می‌دهند. اطلاعات مربوط به روندها در مجلات تخصصی، پایگاه‌های اطلاعاتی، وبسایت‌ها، اتاق‌های فکر، آزمایشگاه‌ها و گروه‌های علاقه‌مند خاص، یافت می‌شود. حال آنکه موضوعات نوظهور، در ابتدا، به سختی شناخته خواهند شد، یا اصلاً به آنها توجه نمی‌شود. فقط یک یا دو نفر حاشیه‌ای و خارج از گفتمان غالب ممکن است نام آنها را شنیده باشند یا درباره آنها صحبت کنند. پیدا کردن موضوعات نوظهور در ابتدای پدیدار شدن آنها، بسیار بسیار دشوار است. باید به لبه‌ها<sup>۱</sup>، مکان‌ها و افراد پیشرو<sup>۲</sup>، حاشیه‌ها<sup>۳</sup>، فضاها<sup>۴</sup> غیر محبوب<sup>۵</sup>، خرابکارانه، خطرناک، غیر قانونی نگاه کرد و یا با آنها صحبت کرد. ممکن است برخی از پژوهشگران در حال کار بر روی آنها باشند، اما اکثر اساتید و کارشناسان معتبر از آنها بی‌اطلاع هستند. هنگامی که کارشناسان از یک موضوع در حال ظهور آگاه می‌شوند، معمولاً می‌خندند، وحشت یا ناباوری خود را ابراز می‌کنند و آن را مضحک می‌دانند.

برخی از «موضوعات نوظهور» مضحک خواهند بود، اما برخی دیگر بسیار مهم می‌شوند. اگر در گذشته وقتی برای اولین بار شناسایی شدند، جدی گرفته می‌شدند، هم‌اکنون تصمیم‌گیرندگان بر آنها برتری داشتند. یا اگر دنبال مهار آنها در مراحل اولیه بودند، مجبور نبودند، در زمانی که کاملاً این موضوعات رشد کردند و بالغ و قوی شدند، با آنها مقابله کنند. «موضوعات نوظهور» و واکنش منفی کارشناسان به آنها، اساس قانون دوم آینده‌های دیتور است که می‌گوید: «در شرایط تغییرات سریع اجتماعی و محیطی، هر ایده مفید در مورد آینده، باید مضحک به نظر برسد» و باعث تمسخر و ناباوری اولیه گردد. در واقع، آزمون یک موضوع نوظهور خوب این است که آیا اکثر مردم، از جمله کارشناسان و حتی شخصی که آن را شناسایی می‌کند، آن را رد کرده و به تمسخر می‌گیرد یا خیر. اگر آن را بپذیرند و به نشانه موافقت سر تکان دهند، بنا به تعریف یک موضوع نوظهور نیست، بلکه یک روند یا حتی یک مسئله یا فرصت است.

به طور نمونه در سال ۲۰۱۶ نمونه‌هایی از موضوعات نوظهور گزارش

موضوعات نوظهور در انتهای سمت چپ منحنی «اس» قرار دارند و به سختی قابل مشاهده هستند (شکل یک را ببینید). در ابتدا، تازه شروع به نمایان شدن می‌کنند. در واقع، تقریباً هیچ‌کس آنها را نمی‌بیند. «وجود<sup>۱</sup>» آنها، از مسیر آینده آنها نامشخص‌تر است و به موضوعات و مسائل آینده تبدیل می‌گردند به همین دلیل است که آنها باید برای تصمیم‌گیرندگان بسیار مهم باشند؛ گرچه در بیشتر موارد تصمیم‌گیرندگان به آن توجه نمی‌کنند: هدف آینده پژوهان نیز این است که شناسایی کنند چه چیزی به مسئله یا فرصت تبدیل می‌شود. در صورتی که عدم قطعیت و مسئله‌مند هستند، اما آنها توان بالقوه، برای تبدیل شدن به موضوع نوظهور را دارند (دیتور، ۲۰۱۸: ۶).

«موضوعات نوظهور»، مسئله یا فرصت‌های بالقوه در اولین مراحل توسعه خود هستند ولی «روندها» مسائل یا فرصت‌های بالقوه‌ای هستند که به طور کامل پدیدار شده‌اند و ممکن است به مسئله یا فرصت‌های بالغ تبدیل شوند (دیتور، ۲۰۱۸: ۵).

به بیان دقیق، «روند» یک تغییر تاریخی در طول زمان است. یک «روند» تاریخ را توصیف می‌کند (لوم، ۲۰۱۶). در حالی که در خصوص «روندها»، متخصصان تغییرات و یا متغیرهای مهمی را تعریف می‌کنند تا افراد برای آن نقاط، داده جمع‌آوری کنند؛ مانند میزان رشد تولید ناخالص داخلی در سه ماهه گذشته؛ اما در موضوعات نوظهور به دنبال چیزهای جدیدی هستیم که ممکن است در آینده با اهمیت شوند. در واقع، موضوعات نوظهور هنوز به بلوغ نرسیده‌اند: «فناوری‌های نوظهور» هنوز جایی در آزمایشگاه هستند. سیاستمداران نیز هنوز گرمای کافی برای رسیدگی به یک مسئله سیاستی آینده را احساس نمی‌کنند. از سوی افراد تقاضایی برای قانونگذاری وجود ندارد و در راهروهای مجلس و قانونگذاری مشاهده نمی‌شود. تنها «متفکران حاشیه‌ای<sup>۲</sup>» (خارج از گفتمان غالب) در مورد برخی مفاهیم جدید و بنیادین صحبت می‌کنند.

آنچه در دسترس است تا بر اساس آن «موضوعات نوظهور» را شناسایی شود، معمولاً به عنوان سیگنال‌های ضعیف شناخته می‌شوند. همچنین برخی از موضوعات کمی بالغ‌تر هستند که مسیر توسعه آنها را می‌توان ردیابی کرد (لوم، ۲۰۱۶).

اما مسئله یا فرصت‌ها در رسانه‌های جمعی روزانه، مجلات محبوب، برنامه‌های تلویزیونی، وبسایت‌ها و وبلاگ‌های محبوب، سرمقاله‌ها، گفتگوهای معمولی در توییتر، فیس‌بوک و موارد مشابه مورد بحث قرار می‌گیرند. نهاد‌های رسمی زیادی وجود دارند که با مسائل و فرصت‌ها سروکار دارند و درگیر می‌شوند. تصمیم‌گیرندگان حرفه‌ای، تمام‌وقت

1. existence
2. problematic
3. fringe thinkers
4. cutting-edge
5. leading
6. marginal
7. unpopular



دیتور همچنان به این موضوع در طول دوره تدریس خود اشاره می‌کند. امروزه، همان‌طور که رباتیک و اینترنت اشیاء تکامل یافته است. اکنون بحث‌های جدی‌تر در مورد نیاز به قانون و مقررات برای انطباق با رباتیک مطرح است و پژوهش و مطالعه در مورد چگونگی آن آغاز شده است. حتی پژوهش‌ها فراتر رفته است. این بحث در جامعه مطرح است که باید به رفتار اخلاقی ربات‌ها توجه شود. آنچه در دهه ۱۹۸۰ علمی تخیلی به نظر می‌رسید، در منحنی «اس» به پیش رفته است (شکل یک) و اکنون دارد به جریان اصلی (مسئله یا فرصت) تبدیل می‌گردد (لوم، ۲۰۱۶).

لذا موضوع نوظهور، موضوعاتی هستند که حاصل بذره‌های تغییر می‌باشند که در مرحله اول چرخه حیات موضوع یا منحنی اس به صورت ایده‌ها، نوآوری‌ها و رخدادها مطرح می‌شود و قابلیت توسعه به روند و مسئله را در مراحل بعد دارند و مغایر با پارادایم یا چارچوب مرسوم می‌باشند.

شده. شامل شرکت‌های که به جای مدیریت منابع انسانی و یا کارکنان از نرم‌افزار و ربات‌ها استفاده می‌کنند. ظهور محافظ‌های دیجیتالی برای کودکان برای مبارزه با هکرهای سایبری و سازگاری با «نسل هزاره» از طریق حذف و یا تحول سازمان‌های آموزش سنتی (لوم، ۲۰۱۶). هیچ کدام از این موارد الان (۲۰۲۲) خنده دار مضحک و یا غیرقابل باور نیستند. درباره آن‌ها صحبت شده، حدس زده شده است، داستان‌ها و فیلم‌هایی ساخته شده است. حتی درباره آن‌ها فکر و برنامه‌ریزی هم گاهی صورت گرفته است. آیا در سال ۲۰۱۶ هم اینگونه بوده‌اند.

نمونه دیگر یک «موضوع نوظهور» که این مسیر را دنبال کرده است، موضوع «حقوق شهروندی ربات‌ها» است. «جیم دیتور<sup>۱</sup>»، مؤسس و استاد بازنشسته در برنامه مطالعات آینده در دانشگاه‌هاوایی در مانوآ، اولین کسی بود که این موضوع نوظهور را معرفی کرد. او برای دهه‌ها با دانشجویان درباره امکان پرداختن به حقوق ربات‌ها در آینده جامعه، صحبت کرد. بیشتر دانشجویان این را تصویری احمقانه می‌دانستند.

#### جدول ۱. تفاوت موضوعات نوظهور با سایر مفاهیم

مفاهیم	اشاعه یافته	شواهد محور	مورد توجه کارشناسان	مورد توجه پیشروها و حاشیه‌ها
موضوعات نوظهور	---	---	---	*
روند	---	*	*	*
رویداد	---	*	*	*
مسئله/موضوع	*	*	*	*
فرصت یا تهدید	*	*	*	*

#### ۴. تحلیل موضوعات نوظهور

است که ممکن است روندهای موجود و فرآیندهای فعلی را مختل کنند و یا خود به روندهای جدیدی تبدیل شوند که در نهایت، ممکن است به مسئله یا فرصت تبدیل شوند.

از آنجا که هیچ شواهد و واقعیتی از آینده وجود ندارد و از طرفی، بسیاری از تصمیم‌گیرندگان با مفهوم «آینده‌های مبتنی بر شواهد<sup>۴</sup>» گره خورده‌اند، در نتیجه، بیشتر آینده‌پژوهان بر شناسایی «روندها» تمرکز می‌کنند؛ زیرا دارای شواهد تاریخی و واضح، تجربی هستند. اما در «موضوع نوظهور» تلاش می‌شود موضوع، در اولین مرحله ظهور

«تحلیل موضوعات نوظهور<sup>۲</sup>» واژه‌ای است که در آینده‌پژوهی، مدیریت راهبردی و سیاستگذاری عمومی به کار می‌رود و فرآیند شناسایی و مطالعه موضوعات نوظهور را توضیح می‌دهد. موضوعات نوظهور، موضوعاتی هستند که با اهمیت یا نافذآ در گذشته نبوده‌اند اما ممکن است در آینده تأثیرگذار باشند. سیاستگذاران و قانونگذاران عمدتاً با مسائل یا فرصت‌های فعلی سروکار دارند. بیشتر پیش‌نگری‌ها مبتنی بر تحلیل روندها هستند؛ یعنی شناسایی تغییرات تجربی و کمی قابل مشاهده در طول زمان. تحلیل موضوعات نوظهور، راهی برای شناسایی چیزهایی

1. Jim Dator
2. Emerging Issue Analysis
3. influential
4. evidence-based futures

بدون توجه به همه موارد، فقط به دنبال آن بخش‌هایی در هر یک از آن‌ها می‌گردیم که با پروژه تحقیقاتی مرتبط هستند. توانایی انجام «پژوهش اصیل»<sup>۲</sup> بر اساس کار دیگران در عین پرهیز از سرقت ادبی یکی از مواردی است که یک محقق موفق را از یک دانشجوی صرفاً خوب، متمایز می‌کند.

۴. در نهایت، «پویش» برای موضوعات در حال ظهور وجود دارد. به‌طور کلی، افرادی که در سه شکل اول خواندن و مشاهده خوب هستند، در پویش، خوب نیستند. پویش به دنبال «چیزهای جدید»<sup>۳</sup> و «الگوها» است. «چیزهای جدید» یعنی ایده‌ها یا پیشرفت‌های جدیدی که قبلاً ذکر نشده است. «الگوها»؛ یعنی ایده‌ها یا پیشرفت‌هایی که به‌طور گسترده در رشته‌ها، فرهنگ‌ها و زبان‌ها ذکر شده‌اند. شناسایی «چیزهای جدید» مستلزم آن است که پوششگر، اطلاعات زیادی هم از آنچه قبلاً شناخته شده است و هم آنچه نیست، داشته باشد. این امر، مستلزم نظم و انضباط و کارآموزی گسترده است؛ و با این حال، پویش «الگوها» نیز مستلزم این است که «ذهن خود را در حالت خنثی قرار دهید» و بیش از حد روی چیزی که پیش روی شماست، متمرکز نشوید. فقط اجازه دهید، «الگوها» و «شبکه‌های ارتباطی» تقریباً ناخودآگاه در ذهن شما، ظاهر شوند. بسیاری از مردم انجام هر دورا دشوار می‌دانند، بنابراین پوششگرهای خوب نادر هستند. اگر فردی به‌طور ذاتی این قابلیت را نداشته باشد، ایجاد و توسعه آن اغلب به زمان زیادی نیاز دارد (دیتور، ۲۰۱۸: ۹).

در مدرسه آینده‌پژوهی مانوآ<sup>۴</sup> که نهادی غیررسمی در زمینه آینده شناخته می‌شود (جونز<sup>۵</sup>، ۱۹۹۲)، زمان زیادی را صرف آموزش تحلیل موضوعات نوظهور به آینده‌پژوهان با پیروی از مدل مولیتور (۲۰۰۳) می‌کنند. پویش به زمان، تلاش و تجربه نیاز دارد. علاوه بر این، منابع پویش‌های خوب با منابع اکثر پژوهش‌ها متفاوت است. مکان‌هایی برای جستجوی مسئله یا فرصت‌هایی وجود دارد با مکان‌هایی که می‌توان روندها و یا موضوعات نوظهور را یافت، متفاوت است. مسئله یا فرصت‌هایی در جهان بین‌الذهانی خبرگان و کارشناسان وجود دارند؛ اما برای روندها و کلان روندها باید به سراغ آینده‌پژوهان رفت و برای موضوعات نوظهور به سراغ افراد پیشرو، حاشیه‌ها و خارج از گفتمان غالب رفت. مسئله یا فرصت‌ها در مرکز توجه قرار دارند و روندها و «موضوعات نوظهور» در حاشیه‌ها قرار دارند (دیتور، ۲۰۱۸: ۹).

شناسایی شود، قبل از آنکه به مسئله یا فرصت تبدیل شود، هر چند داده‌های تجربی، دال بر وجود آن‌ها بسیار اندک باشد. اگر شواهد متوسط و نسبتاً زیادی وجود داشته باشد، دیگر آن موضوع، نوظهور نیست و نباید نام «موضوع نوظهور» برای آن جعل شود (دیتور، ۲۰۱۸: ۶). هدف از شناسایی «موضوعات نوظهور» و «روندها» آن است که تصمیم‌گیرندگان را قادر سازد تا قبل از تبدیل شدن آن‌ها به یک مسئله یا فرصت کاملاً بالغ با آن‌ها مقابله کنند؛ اما هدف ویژه تحلیل موضوعات نوظهور، شناسایی چیزهای است که در اوایل دوره ظهور قرار دارند. تجزیه و تحلیل موضوع نوظهور بر این واقعیت تأییدشده تجربی، استوار است که هر مسئله یا فرصتی در حال حاضر، زمانی وجود نداشته است. هر مسئله یا فرصتی از منحنی «اس» پیروی می‌کند؛ ظهور، رشد، بلوغ و زوال/مرگ. البته بیشتر تصمیم‌گیرندگان تقریباً با مسائل یا فرصت‌های بالغ سروکار دارند.

هم «روندها» و هم «موضوعات نوظهور» در ابتدا با فرآیندی به نام پویش محیطی<sup>۱</sup> شناسایی می‌شوند. طبق تعریف، «روندها» چیزها و فرآیندهایی هستند که کاملاً در معرض دید، توجه و حتی نگرانی، قرار گرفته‌اند؛ اگر چه، هنوز در حال توسعه به سمت مسئله یا فرصت هستند. هم چنین برخی از داده‌های تجربی و اغلب قابل توجهی وجود دارد که از روندها پشتیبانی می‌کند. آنچه نامشخص است، تکامل بیشتر آن‌ها است. در مقابل، «موضوعات نوظهور» به‌سختی قابل مشاهده هستند، شناخته شده نیستند و شواهد تجربی بسیار کمی دارند.

اگر چه روش شناسایی هر دو روند و «موضوعات نوظهور» مشابه است، اما تفاوت‌های بسیار مهمی وجود دارد. چهار روش مختلف برای جستجوی یک محیط از داده‌ها را در نظر بگیرید.

۱. همه ما می‌دانیم که چگونه یک کتاب درسی را بخوانیم. در این حالت ما می‌دانیم و تصمیم می‌گیریم از بین همه داده‌های متن، قسمت‌های را بخوانیم که در آزمون قرار می‌گیرد. یادگیری انجام این کار، خیلی زود، دانش آموزان خوب را از بد جدا می‌کند.

۲. این کار را با خواندن یک رمان برای لذت مقایسه کنید. فرآیند کاملاً متفاوت است که در آن شخص به‌سادگی از مطالب نوشته شده می‌گذرد. فقط برای سرگرمی، هر آنچه را که بخواند، بیرون می‌آورد.

۳. سپس، نوعی خواندن برای پژوهش وجود دارد. تعداد زیادی کتاب، مجلات، وبسایت‌ها و سایر منابع داده را جمع‌آوری می‌کنید. در حالی که

1. environmental scanning  
2. original research  
3. novelties  
4. Manoa  
5. Jones

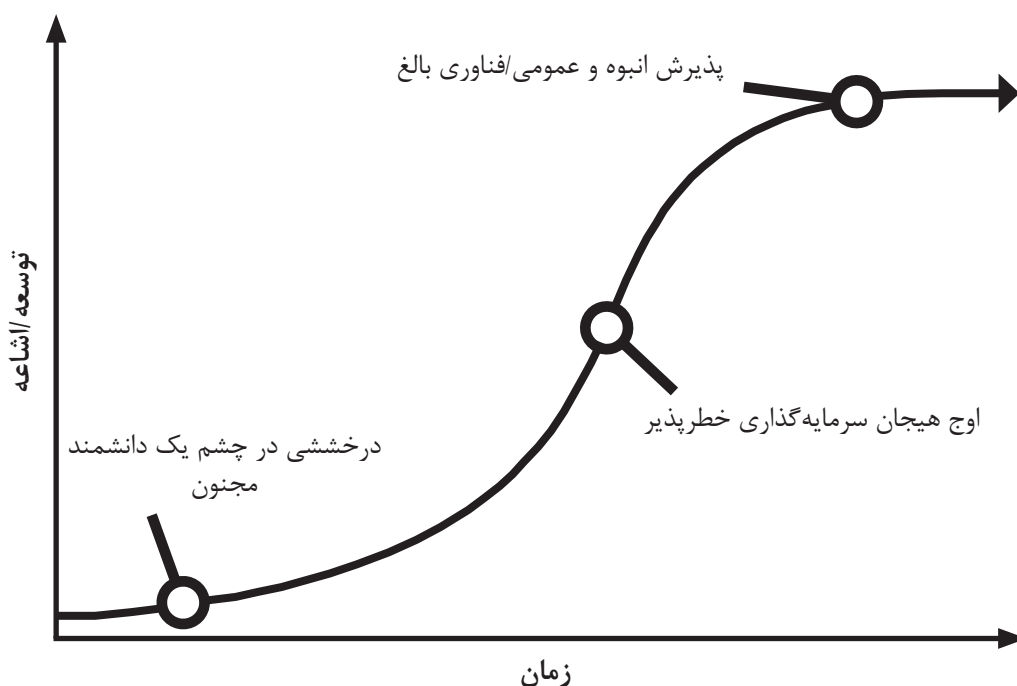


## ۵. منحنی «اس»

را به تصویر می‌کشد. در پایین سمت چپ این منحنی، موضوعات معمولاً توسعه اولیه‌ی طولانی و آهسته دارند. در این مرحله متفکران حاشیه‌ای و عاملان حاشیه‌ای<sup>۱</sup> بیشتری ایده‌های جدید جنون‌آمیز و شگفتی‌ساز را دنبال می‌کنند. به طور کلی، ایده‌های جدید به آرامی در مکان‌هایی مانند دانشگاه‌ها یا مراکز تحقیقاتی به سمت بالای منحنی، حرکت می‌کنند و افراد بیشتری تحقیقات گسترده‌تری انجام می‌دهند. در نهایت، فناوری یا «موضوع»، وارد جریان اصلی<sup>۲</sup> می‌شود و در نهایت عادی شده یا برای آن قانونگذاری صورت می‌گیرد (لوم، ۲۰۱۶).

منحنی «اس» حاصل کار محقق سیاست عمومی گراهام مولیتور (۲۰۰۳) است؛ اما آینده‌پژوهان مختلف مانند لانگ (۲۰۰۱)، ویلدمن (۲۰۰۱)، کانوی (۲۰۱۳) و لوم (۲۰۱۳) بر اساس بافتارهای مختلف که این منحنی را مورد استفاده قرار می‌داده‌اند، مواردی را به آن افزوده‌اند. این بافتارها شامل؛ حوزه‌های سیاستگذاری عمومی و علم و فناوری، جامعه‌شناسی، آموزش عالی و توسعه فناوری است. آینده‌پژوهان کارآموده از منحنی «اس» به عنوان راهنمایی برای انجام پویا، پایش و تحلیل موضوعات نوظهور استفاده می‌کنند. در اصل، منحنی «اس» چرخه‌ی زندگی یک فناوری جدید یا موضوع سیاست عمومی

شکل ۲. منحنی «اس» در توسعه فناوری (لوم، ۲۰۱۶)



از نگاه مولیتور (۲۰۰۳) حرکت از یک موضوع نوظهور به یک مسئله یا فرصت از منحنی رشد «اس» پیروی می‌کند. در این منحنی یک دوره اولیه ظهور و رشد اولیه آهسته وجود دارد. سپس یک دوره رشد سریع به عنوان یک روند است. در نهایت منحنی مسطح می‌شود که نام آن دوره بلوغ است. مسئله یا فرصت، پس از آن، ممکن است، به طور کامل از بین رود یا روبه‌زوال گرایش یابد. برای شروع چرخه در نقطه‌ای در آینده، یک بار

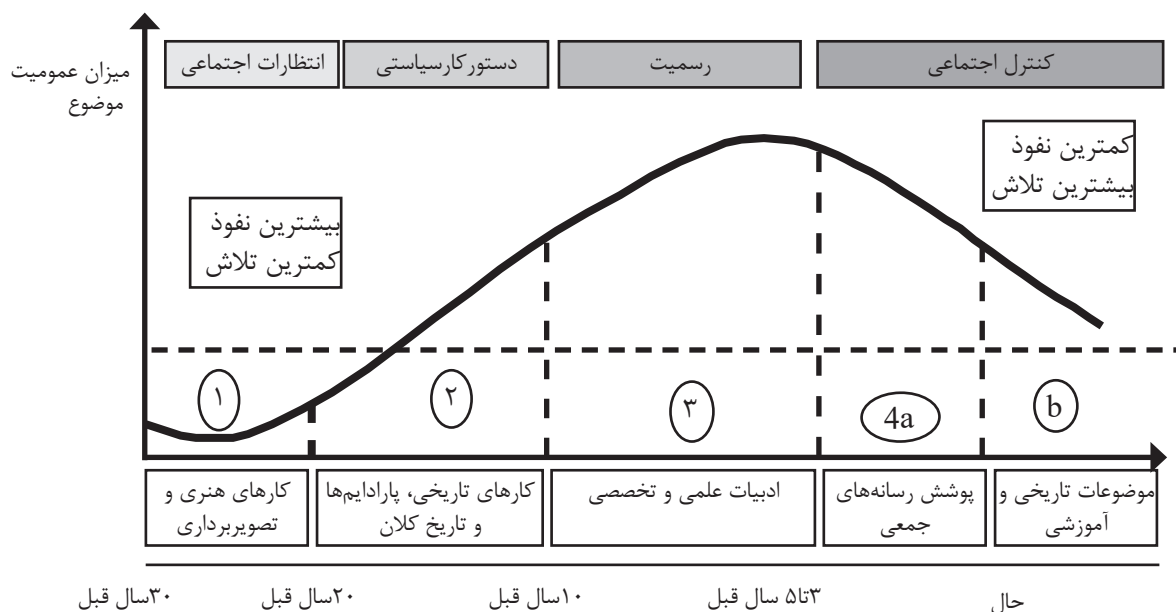
لانگ (۲۰۰۱) بیان می‌کند؛ این منحنی به صورت یک گراف<sup>۳</sup> است که بعد زمانی محور افقی و تعداد رخدادها محور عمودی را شکل می‌دهند. منحنی «اس» مانند نقطه مماس سمت چپ آغاز می‌شود با موضوعاتی که به ندرت قابل تشخیص است و از طریق ظهور و توسعه «موضوع» ادامه می‌یابد تا به ارائه راه‌حل و تصویب حول آن منجر می‌شود و سپس علاقه و توجه به «موضوع» کاهش می‌یابد (لانگ، ۲۰۰۱: ۱۱).

1. fringe doers  
2. mainstream  
3. graph

بلندمدت برنامهریزی راهبردی بیان می‌شود. سومین مرحله؛ آینده‌های مجسم شده<sup>۱</sup> می‌باشند که دامنه زمانی ۵ تا ۱۰ سال را شامل می‌شوند که از طریق گزارش‌ها و مجلات تخصصی منعکس می‌شود. نزدیک‌ترین مرحله به زمان حال، مرحله چهارم است که مربوط به برخورد‌های روزمره و آینده بلادرنگ و فوری است. در این مرحله «موضوعات» در فضای عمومی و زمینه‌های سیاستی ظهور یافته‌اند (a۴) و در مرحله بعد «موضوعات» وارد سیستم آموزشی و قانونگذاری می‌شود (b۴). به‌طور کلی؛ می‌توان گفت با احساس وقوع امری در آینده «ظن<sup>۲</sup>» در مرحله یک شروع می‌شود و به «موضوع نوظهور» در مرحله دوم می‌رسد. در مرحله سوم؛ تبدیل به یک «روند» می‌شود و در مرحله (a۴) تبدیل به یک «مسئله» (رخداد رسانه‌ای) می‌شود در مرحله (b۴) محتوای آموزشی و حقوقی را ایجاد می‌نماید. همه این مراحل در یک دوره بیش از سی سال رخ می‌دهد (ویلد من، ۲۰۰۱: ۱۳۸). گرچه، به‌عنوان مثال ملیتور (۲۰۱۷) نشان داد «موضوعاتی» وجود دارند که بیش از سی سال زمان نیاز دارند؛ مانند گرم شدن زمین یا اثرات گلخانه‌ای (ملیتور، ۲۰۱۷). سرانجام مرحله پنجم؛ شگفتی سازها و رخداد‌های مخرب، رخداد‌های با احتمال کم و اثرات غیرقابل پیش‌بینی هستند وقوع یک طوفان یا افزایش سطح آلودگی هوا در یک جهش باورنکردنی در بیست سال آینده. رخداد چرنوبیل نمونه‌ای از این رخدادها است. البته، شگفتی سازها می‌توانند، اثرات خوبی نیز داشته باشند؛ مانند رونق بازارهای آینده یا جهش فناوریانه غیرقابل پیش‌بینی (ویلد من، ۲۰۰۱: ۱۳۸).

دیگر یک سری از منحنی‌های «اس» همپوشانی نیز ترسیم می‌گردد. مولیتور با جزئیات قابل توجهی؛ بازیگران، نهادها، فرآیندها، منابع و موارد مشابه را در رابطه با هر «موضوع» شناسایی، کرده است؛ یعنی از اولین مرحله ظهور، روند شدن و بالغ شدن که طی آن مسئله یا فرصت پدیدار شده و سپس زوال و یا مرگ. به این نکته در خصوص منحنی «اس» توجه کنید که محور زمان در نمودار موضوع نوظهور، مثلاً ۱۵ سال، تاریخی نیست که برای اولین بار شناسایی شده است. همچنین؛ این تاریخی نیست که «موضوع» شروع به حرکت در منحنی «اس» به سمت اثرات اجتماعی کرده است. بلکه تاریخی است که «موضوع» به یک «مسئله» یا «فرصت» تمام‌عیار تبدیل شود (دیتور، ۲۰۱۸: ۶). ویلدمن (۲۰۰۱) به شکل تاریخی و در بافتار علم و فناوری منحنی «اس» ارائه می‌کند. به عقیده وی چهار طیف برای «موضوعات» وجود دارد که دامنه زمانی متفاوتی را شامل می‌شود و پاسخ‌های متفاوتی را نیز در «مدیریت موضوعات» ایجاد می‌نماید (شکل ۳). در اولین طبقه موضوعات بسیار بلندمدت که به ۲۰ تا ۳۰ سال قبل از زمان حال جای دارند. این طبقه در هنر و نوشته‌های علمی تخیلی جای دارند؛ مانند نوشته‌های جورج ارول که مرجعی برای هنرمندان و تصویرپردازان است. در این مرحله ظهور داستان‌ها، روشی برای بیان آشکار تفکرات، احساسات و تصویرسازی از دانش است و آینده‌های مجسم شده کمتر با دانش موجود دارای ارتباط است. حتی از سوی دانشمندان، اساتید و متخصصان آن حوزه انکار می‌گردد. دومین مرحله؛ موضوعات بلندمدت است که شامل «موضوعات» ۱۰ تا ۲۰ سال قبل است که در دوره‌های

شکل ۳. ظهور موضوعات (ویلدمن، ۲۰۰۱: ۱۳۹؛ بی‌شاپ، ۲۰۰۹: ۹؛ مک‌کالی، ۲۰۱۴: ۵)

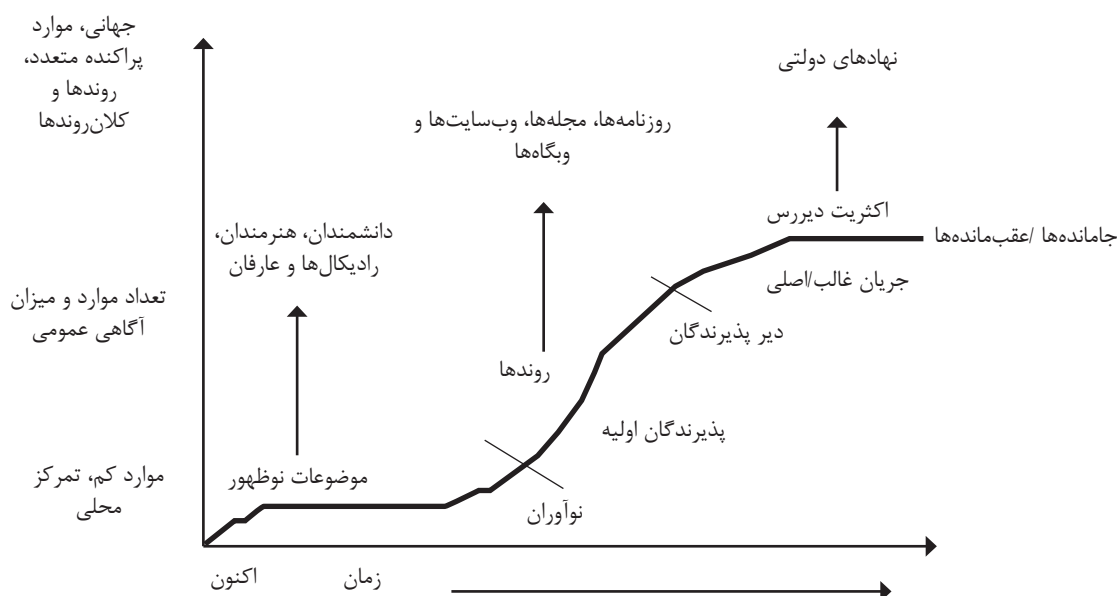


1. envision  
2. hunch

می‌کنیم» (چندلر<sup>۲</sup>، ۲۰۱۳) نگاه تاریخی به منحنی «اس» را نشان می‌دهد.

در نهایت، این جمله مارشال مک لوهان<sup>۱</sup> که «ما از طریق آینه عقب به زمان حال نگاه می‌کنیم. ما از سمت پشت به سمت آینده حرکت

شکل ۴. منحنی «اس» با توجه به کنش افراد (کانوی، ۲۰۱۳؛ اقتباس شده از ملیتور، شوارتز و راجرز از چندلر، ۲۰۱۳)



زمان طی شده تا موضوع نوظهور به جریان اصلی تبدیل شود، بین ۱۸ تا ۳۶ سال است.

شود. نوآوران، کاربردها و جهت‌گیری‌های بالقوه را بر اساس اطلاعات و عملکردهای ناچیز می‌بینند. بعد از آن‌ها «پذیرندگان اولیه»<sup>۷</sup>، سپس «دیر پذیرندگان»<sup>۸</sup>، «اکثریت دیررس»<sup>۹</sup> و در نهایت «جامانده‌ها/عقب‌مانده‌ها»<sup>۱۰</sup> قرار دارند.

گروه نوآوران یعنی هنرمندان، دانشمندان و افراد رادیکال توانایی ذاتی برای درک و بازی با ایده‌ها/موضوعات نوظهور دارند، موضوعاتی که هنوز در رادار افراد عادی قرار نگرفته است. آن‌ها اغلب منبع مهمی از اطلاعات در مورد موضوعات نوظهور در نظر گرفته می‌شوند (چندلر<sup>۱۱</sup>، ۲۰۱۳).

«ماری کانوی» (۲۰۱۳) مشاور آینده‌نگری استرالیایی، منحنی «اس» را با توجه به کنش افراد و در حوزه علم و فناوری و آموزش عالی ارائه کرده است. او این منحنی را از آثار «وندی شوارتز»<sup>۳</sup>، «گراهام مولیتور»<sup>۴</sup> و «اورت راجرز»<sup>۵</sup> اقتباس کرده است. «کانوی» دانشمندان، هنرمندان، رادیکال‌ها<sup>۶</sup> و عارفان را نیز جزء گروه نوآوران می‌داند. به عنوان مثال، هنرمندان اغلب با ایده‌هایی بازی می‌کنند که به‌طور کامل ظهور نکرده‌اند و اهمیت آن‌ها هنوز کاملاً درک نشده است. این گروه بسیار شبیه نوآرانی هستند که راضی نیستند، منتظر بمانند تا یک فناوری یا خدمات جدید به‌طور کامل شکل بگیرد، آزمایش شود و به بازار ارائه

1. Marshall McLuhan
2. Zan Chandler
3. Wendy Schultz
4. Graham Molitor
5. Everett Rogers

7. Early adopters
8. Late adopters
9. Late majority
10. laggards
11. Zan Chandler

۶. رادیکال (radical) اشخاصی که طرفدار دگرگونی‌های بنیادین و اصلاحات اساسی در جامعه هستند.

## ۶. کاربردهای منحنی «اس» یا مدل ملیتور

می‌سازد تا «موضوعات»، مسائل و تغییر آن‌ها را در آغاز و فرایند تغییر درک و واکنش‌های ممکن را پیش‌بینی کنند (ملیتور، ۲۰۰۱؛ ملیتور، ۲۰۱۰: ۱)؛

۵. نشان می‌دهد یک موضوع چه زمانی وارد دستور کار سیاستی و قانونگذاری می‌شود. مراحل قبل از آن چه هستند؟ (مک کالی، ۲۰۱۴: ۵).  
چه زمان موضوعات نوظهور، به مسائل تبدیل می‌شود؟

۶. نقطه مناسب تلاش و نفوذ برای تغییر و اثرگذاری در مسائل و «موضوعات» را نشان می‌دهد (بی شاپ، ۲۰۰۹: ۹)؛ زیرا الگوهای تغییر مانند مدل ملیتور، چارچوب‌هایی را توصیف می‌کند که نیروها و پیشران‌های تغییر را توضیح می‌دهد.

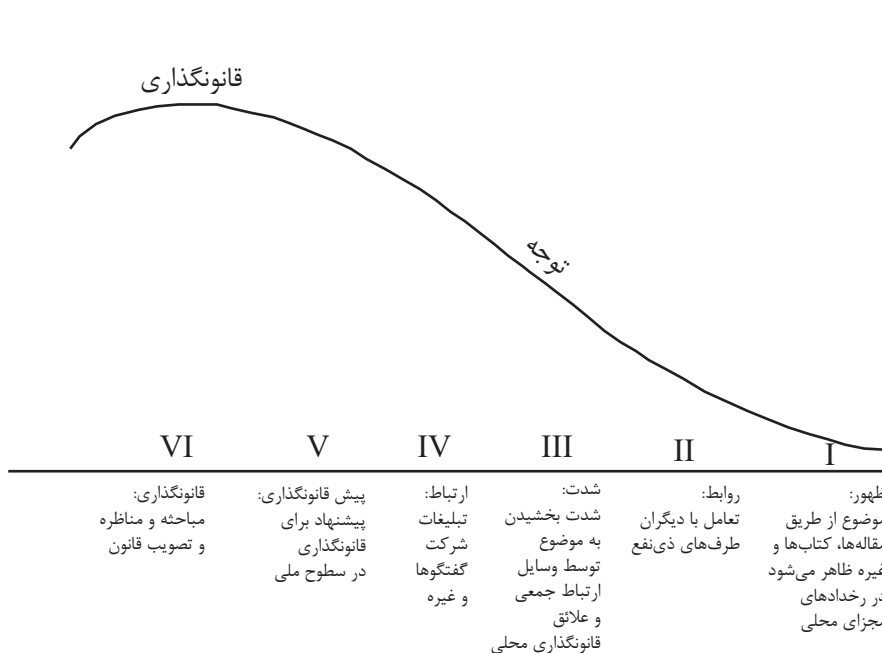
برای فهم موضوعات نوظهور باید منحنی «اس» مانند یا به قول دیتور «امضای تغییر» ملیتور را درک کرد. این امر ممکن نیست، مگر آنکه مدل تغییر سیاست عمومی وی (۲۰۰۳ و ۲۰۰۹) را درک کرد؛ (دیتور، ۲۰۱۸) اما چرا؟

۱. اگر به روی قسمت چپ و پایین منحنی اس مانند تأکید شود (قسمت شکل‌گیری موضوع در فرایند تغییر سیاست عمومی) شاخص‌هایی مفید برای پوشش و پایش موضوعات نوظهور می‌توان تعیین کرد (لانگ، ۲۰۰۱: ۷)؛

۲. این مدل به خوبی تمایز و تفاوت‌های موضوعات نوظهور را با سایر مباحث مشابه و مرتبط نشان می‌دهد؛

۳. این منحنی ابزار پیش‌بینی قابل‌اتکایی است که افراد را قادر

### شکل ۵. توسعه و تکامل موضوع





## ۷. تغییر سیاست عمومی

مدل تغییر مولیتور در یک دوره چهل ساله، توسط گراهام تی. تی. مولیتور (۱۹۳۴-۲۰۱۷) توسعه یافت. این کار نشان می‌دهد که چگونه مسائل سیاست عمومی پدیدار می‌شوند، چگونه پیشرفت می‌کنند و چگونه حل‌وفصل می‌شوند (مولیتور، ۲۰۱۰: ۳). در اینجا، خلاصه‌ای از مدل او در سال ۲۰۱۷ ارائه می‌شود.

تغییر سیاست عمومی به ندرت ناگهانی اتفاق می‌افتد. معمولاً بیست تا سی مرحله متمایز را در یک دوره سی تا صدساله طی می‌کند. نیروهای تغییر به‌طور پیوسته در دوره‌های طولانی ایجاد می‌شوند و حرکت قدرتمندی، مانند بهمن در دامنه کوه می‌شوند. وقفه یا ناپیوستگی ناگهانی در الگوهای تغییر به ندرت رخ می‌دهد. در عوض، نیروی حاصل از روندهای ترکیبی و واکنش اجتماعی، «موضوعات سیاستی» را تعیین می‌کند.

مدل تغییر ملیتور بیست و دو پیش‌ران‌های تغییر را ارائه می‌دهد که به عنوان «مراحل» ارائه شده است. این مراحل به اختصار توضیح داده خواهد شد. این مراحل در خطوط زمانی یا چیزی که به آن امضای تغییرات می‌گویند، نشان داده شده است. این مراحل هم‌پوشانی‌های نیز دارند؛ اما وجه تمایز جدی با هم دارند و نقاط کانونی بحرانی تغییر سیاست عمومی و قانونگذاری را نشان می‌دهد. از آنجایی که خطوط زمانی در هر مرحله به صورت تکاملی باهم ترکیب می‌شوند و یکدیگر را تقویت می‌کنند. در نتیجه، دورنمای تغییرات قریب‌الوقوع از روی نرخ رشد آن‌ها سنجیده خواهد شد. درک این پدیده و ویژگی‌های هر بخش از مسیر توسعه آن، راهی برای پیش‌نگری تغییر سیاست عمومی را فراهم می‌کند (مولیتور، ۲۰۰۳).

برای تسهیل درک، مدل تغییر مولیتور «بیست‌ودو» مرحله را به سه گام کلیدی، طبقه‌بندی می‌کند:

۱. «چارچوب‌بندی موضوعات»؛ توسعه ذهنی و هوشمند ایده‌ها که باعث ایجاد نوآوری‌هایی می‌گردد. نوآوری‌ها باعث بروز رویدادهایی می‌شوند و از آن‌ها «موضوعات» پدید می‌آیند.

۲. «پیشرفت موضوع»؛ نهادها چارچوبی را برای عمومی‌سازی (تبلیغ و اجتماعی‌سازی) و ترویج موضوعات فراهم می‌کنند و از این طریق افکار

عمومی را شکل می‌دهند.

۳. «حل‌وفصل موضوعات»؛ مجموعه‌ای از ابزارهای غیررسمی و رسمی برای مقابله یا حل‌وفصل موضوعات و سازگاری با تغییرات، به کار گرفته می‌شود.

### ۷-۱. فاز اول: چارچوب‌بندی موضوعات

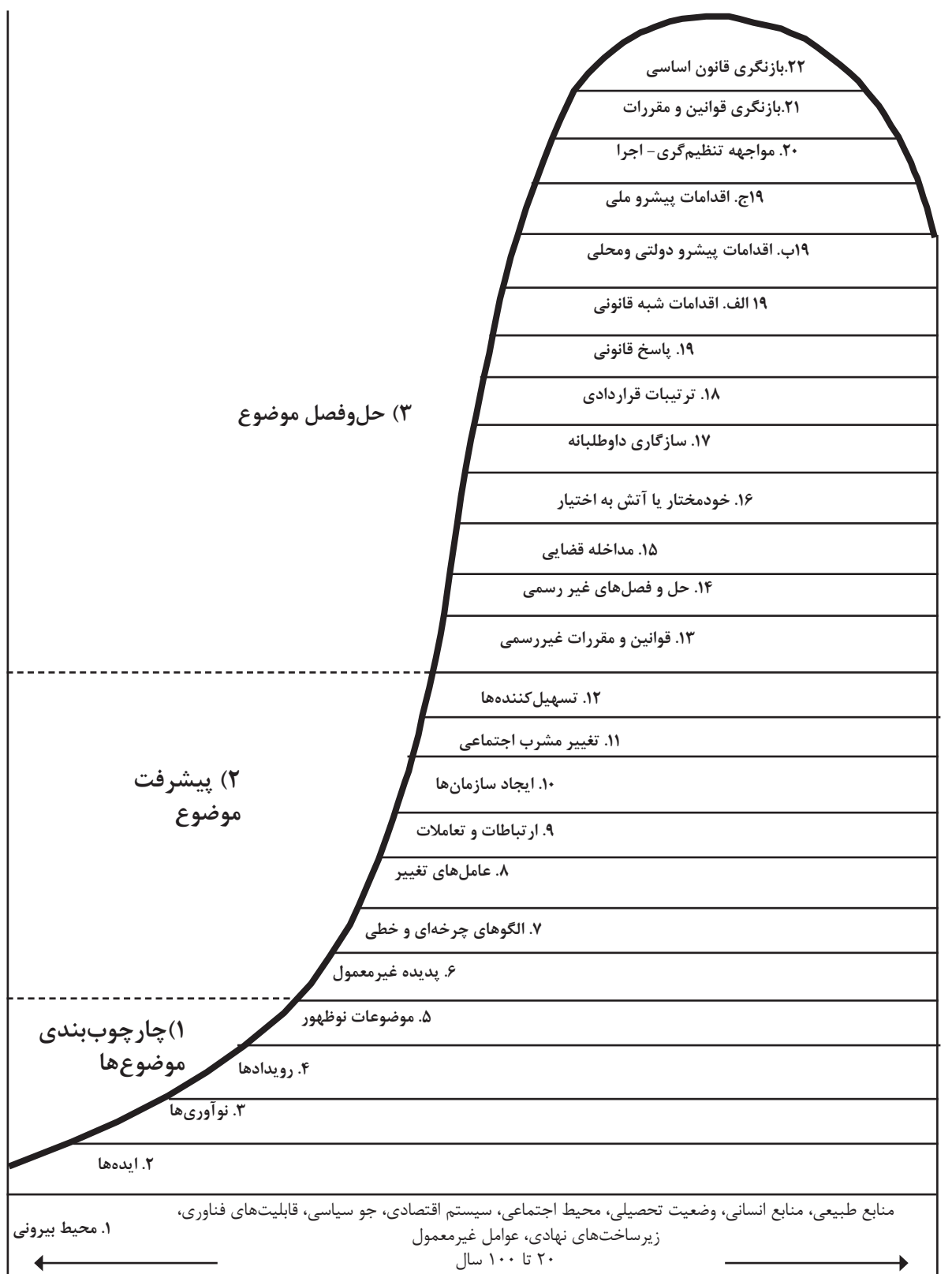
توانایی شناسایی و ردیابی موضوعات نوظهور در این گام قرار می‌گیرد. این بخش شامل پنج مرحله اساسی است:

۱. **محیط بیرونی**: ارزیابی تغییر سیاست عمومی مستلزم داشتن دانش کامل از محیط بیرونی یا جایی است که «موضوعات» از آن سرچشمه می‌گیرند که به طور مثال می‌توان موارد ذیل را نام برد.

- منابع طبیعی (مواد معدنی، آب‌وهوا، آب، زمین‌های زراعی و غیره)؛
- منابع انسانی (جمعیت‌شناسی و تراکم جمعیت، توزیع سنی، وضعیت مراقبت‌های بهداشتی)؛
- وضعیت تحصیلی (سواد، تعداد دانشمندان)؛
- محیط اجتماعی (شهری یا روستایی، ثروت، استفاده از زمان ۷۰-۸۰ ساعت در مقابل ۲۴-۴۰ ساعت کاری در هفته)؛
- نظام اقتصادی (پساصنعتی یا اقتصادهای کمتر توسعه‌یافته، سرمایه‌داری یا سوسیالیسم)؛
- وضعیت سیاسی (دموکراتیک یا اقتدارگرا، لیبرال یا محافظه‌کار)؛
- قابلیت‌های فناوری (هوش فناوری ابتدایی یا پیشرفته، تحقیق و توسعه، فعالیت ثبت اختراع)؛
- زیرساخت‌های نهادی (شرکت‌های غول‌پیکر جهانی، سیستم‌های حمل‌ونقل، تأسیسات)؛
- عوامل غیرمعمول (جنگ یا خصومت، تهاجم به حریم خصوصی).

پاسخ سیاستگذار با توجه به منابع موجود، محدود خواهد بود و معمولاً با آنچه در دسترس است، اقدام می‌کند (مک‌هیل، ۱۹۶۹؛ لاپ، ۱۹۷۹).

شکل ۶. مدل تغییرات خط زمانی چندگانه مولیتور، ۱۹۹۶.





**۲. ایده‌ها:** پیدایش مسئله‌های سیاست عمومی با «ایده‌ها»<sup>۱</sup> آغاز می‌شود. خلاقیت سرچشمه تغییر، سیاست عمومی است. در ابتدا، واقعیت‌ها اندک و «بد تعریف»<sup>۲</sup> هستند. توصیف آن به صورت کامل نمی‌تواند انجام گیرد و آزمون و خطا پیرامون آن، امکان پذیر است. بحث و گفتگوی مستمر، مفاهیم مربوط به آن را اصلاح و تعدیل می‌کند. ایده‌ها از انتزاعی به کلی و پس از آن به ایده‌های خاص و در نهایت با اصلاحات جزئی، تکامل می‌یابند. فرضیه‌ها با بازنگری هم‌تایان و آزمون اجتماعی<sup>۳</sup> مطرح و تعدیل می‌شوند. ایده‌های چکش کاری شده و اگر ابطال نشد، نظریه‌های رسمی ظهور می‌کنند. پس از آزمایش، تأیید و تکرار، اجماع بر روی آن شکل می‌گیرد و پذیرش گسترده را در پی دارد. هر مرحله زمانی دارد تا مسیر خود را طی کند.

**۳. نوآوری:** ایده‌ها منجر به نوآوری‌های فناورانه و اجتماعی می‌شوند و ایده‌های انتزاعی را به کاربردهای عملی تبدیل می‌کنند.

**۴. رویداد:** آگاهی عمومی از الگوهای رویدادها<sup>۴</sup>، در ابتدا کم و کم‌رنگ است. با افزایش اثرات، آگاهی عمومی به‌روز و تجمیع می‌گردد. با افزایش شدت اثرات احساس فوریت ایجاد شود. رویدادهای اعتراض‌آمیز بروز می‌یابند. اما با اقداماتی با رویدادهای اعتراض‌آمیز مقابله می‌شود. آن را حذف یا به حداقل می‌رسانند تا تقاضا برای تغییر کاهش یابد.

**۵. موضوعات:** تأثیرات و اثرات کلی که «موضوعات» را تشدید می‌کند. «موضوعات» مبتنی بر الگوهایی از رویدادها، شکل می‌گیرند. در ابتدا، توصیف «موضوعات» ناقص، نامشخص و مبهم است. همان‌طور که قطعات بیشتری از جورچین در کنار هم قرار می‌گیرند، الگوهای جدید «موضوعات» تشخیص داده می‌شوند و جزئیات بیشتر توضیح داده می‌شوند. در مراحل پایانی، توضیحات «موضوع» کامل می‌شود و شواهد واضح و قانع‌کننده است و «موضوع» پذیرفته می‌شود.

## ۷-۲. فاز دوم: پیشرفت موضوعات

به محض ظهور «موضوعات»، مجموعه‌ای از کنش‌های سیاسی-اجتماعی همگرا می‌شوند تا آن را به پیش برند یا مانع توسعه آن شوند. این را می‌توان از طریق هفت مرحله در جدول زمانی مشاهده کرد.

**۶. پدیده‌های غیر معمول:** تحولات غیرمنتظره در اثر پدیده‌های غیر معمول شکل می‌گیرند که مستلزم بررسی هستند. گاهی اوقات، پدیده‌های غیر معمول پدیدار می‌شوند و به تقلا برای انطباق راه‌حل‌ها، منجر می‌گردد. به عنوان مثال، قانونی کردن تکدی‌گری در برخی

کشورها از این نمونه است.

**۷. الگوهای چرخه‌ای و خطی:** پیشرفت سیاست عمومی ممکن است با الگوهای خطی و چرخه‌ای بنیادی و فراگیر همراه باشد. بیشتر تحولات سیاست عمومی در یک حالت خطی گام‌به‌گام آشکار می‌شود؛ اما در بعضی موارد با نوسان کوتاه، ایجاد می‌گردد. جریان‌های زیربنایی، همچون الگوهای چرخه‌ای دوره‌ای و نوسانی در تغییرات سیاست عمومی نقش دارند. به طور نمونه در دسته‌بندی موضوعات عمومی همچون اصلاحات رفاهی اجتماعی، محیط‌زیست، مصرف‌گرایی، مقررات ارتباطات و تبلیغات و غیره شامل صدها «موضوع»، مرتبط است که می‌تواند در امواج چرخه‌ای، تغییر سیاست عمومی، مورد توجه قرار گیرند. دوره‌های چرخه‌ای فعالیت‌ها و اصلاحات سیاسی اجتماعی در ایالات متحده به‌طور متوسط بیست و یک تا سی سال است. «الگوهای زیربنایی» مانند الگوهایی است که توسط پیشنگرهای اقتصادی مورد استفاده قرار می‌گیرد و به «پیش‌نگری تغییرات» می‌پردازد. تحلیل موج‌بلند کندراتیف<sup>۷</sup> نمونه‌ای از الگوهای تغییرات اجتماعی-اقتصادی است (شومان و روزناو، ۱۹۷۲).

**۸. بازیگران تغییر:** بازیگران تغییر تفسیرهای خود را از تغییر به تصویر می‌کشند. از قربانیانی تغییر که مشکلات را احساس می‌کنند و با آن درگیر شده‌اند تا دانشمندی که به صراحت تغییرات را توصیف می‌کنند، به بحث و مناظره پیرامون تغییرات پرداخته و آن را نمایان می‌سازند (واگو، ۱۹۸۰). کارشناسان پیشرو، پژوهشگران، رهبران نهادی<sup>۸</sup>، افراد با نفوذ و نخبگان علمی/فناوری، تفسیر خود را از تغییر به تصویر می‌کشند و سیاست‌های عمومی بر اساس آن بنامی می‌گردد. البته در بعضی موارد، قربانیان تغییر به سخنگویان اصلی تبدیل می‌شوند. با بلوغ و توسعه «موضوع»، افراد مشهور، سخنگویان و رهبران نهادی بحث‌ها را ادامه می‌دهند.

**۹. ارتباطات:** در رسانه‌ها ارتباطات خلق می‌شود و آگاهی عمومی گسترده‌ای پیرامون موضوعات ایجاد می‌کند. در این مرحله اسناد پژوهشی بر روی «موضوع» در دسترس همگان، قرار می‌گیرد. مجلات علمی، فنی و حرفه‌ای پایه و اساس پژوهش‌های اولیه را فراهم می‌کنند. در حالی که شمارش فراوانی «موضوع» در نشریات حاکی از اهمیت آن است؛ اما در بعضی موارد این قاعده صادق نیست. رسانه‌های تخصصی تا عمومی «موضوع» را تحت پوشش قرار می‌دهند. با جریان یافتن «موضوعات» در رسانه‌های تخصصی و عمومی ابعاد مختلف آن آشکار

1. Ideas
2. ill-defined
3. social examination
4. event patterns
- 5 unusual phenomena
- 6 cyclic and linear patterns
7. Kondratieff long-wave analysis
8. agents of change
9. institutional leaders

نشان می‌دهد. حساس شدن افکار عمومی، بر نگرش‌ها و با شدت بیشتر بر پیامدها تأثیر می‌گذارد. به‌عنوان مثال، در واکنش به حادثه راکتور چرنوبیل، افکار منفی نسبت به انرژی هسته‌ای به سرعت افزایش یافت (نگرش) و واکنش‌ها به انرژی هسته‌ای به‌ویژه حذف تدریجی آن افزایش یافت (پیامد).

**۱۲. کاتالیزورها<sup>۲</sup>:** تسهیل‌کننده‌ها یا کاتالیزورها در این مرحله بروز می‌کنند. رویدادها و انقلاب‌های تکان‌دهنده که سررودا و تقاضای عمومی برای تغییر فوری را برانگیزانند.

مصیبت‌ها و حوادث غم‌انگیزی که افکار عمومی را برانگیخته می‌کند و برای واکنش‌های اصلاحی، تقاضا عمومی را تشدید می‌کند. هر چه افشاگری‌ها، تکان‌دهنده‌تر و شوک‌آورتر باشد. سررودای عمومی بیشتر و بیشتر می‌شود. در خصوص فرصت‌های جدید سودمند نیز اصرار برای ادامه دادن آن‌ها بیشتر می‌شود. تلفات تایتانیک منجر به ارتقای اقدامات ایمنی شد. بدشکلی وحشتناک در اندام‌های نوزادهای متولد نشده<sup>۳</sup> منجر به ارتقای سریع قوانین، دارویی شد. انتشار تصادفی مواد شیمیایی سمی در کارخانه یونیون کاربید در هند، قوانین سختگیران‌تری برای کنترل مواد خطرناک را به همراه داشت.

### ۷-۳. فاز سوم: حل و فصل موضوعات

در فاز «چارچوب‌بندی موضوعات» الگوی تغییر شامل توسعه فکری و اثبات «ایده‌هایی» که به «نوآوری‌ها» ختم می‌شود و نوآوری‌ها باعث «رخدادها» می‌گردد. سپس وارد فاز «پیشبرد موضوعات» می‌گردد. بحث و جدل‌های مربوط به رویدادها، توسط «باز یگران تغییر» هدایت و پس از آن به وسیله «سازمان‌ها» اشاعه و دنبال می‌شود. افکار عمومی را شکل داده و گاهی اوقات با «پدیده‌های کاتالیزوری» همراه است یا جریان‌های نهفته چرخه‌ای<sup>۴</sup> که پیشرفت موضوع را تسریع می‌نماید و اثرات خود را اعمال می‌کنند. در این فاز در نهایت، مجموعه‌ای از راه‌حل‌های سیاست عمومی غیررسمی و رسمی برای سازگاری با تغییر و برای حل و فصل موضوعات، وارد بازی می‌شوند. سیزده خط یا مرحله زمانی در این فاز وجود دارد.

**۱۳. قوانین غیررسمی<sup>۵</sup>:** مناقشات سیاست عمومی با قوانین و مقررات غیررسمی حل و فصل می‌شود. فعالیت‌های غیررسمی، در بیشتر موارد رفتارها را هدایت می‌کنند. البته نباید جریان‌ها و دستورات رسمی و مکتوب را نادیده گرفت. این قواعد اساسی شامل مفاهیم ایدئولوژیک، فلسفی و اخلاقی است که به‌طور کلی «ضمنی» هستند و صریح بیان نمی‌شوند؛ اما در اعمال افراد نهفته و مستعد شکل دادن به رفتار آن‌ها

و جزئیات آن نمایان و نگرش‌ها و رویکردهای مختلف به «موضوع» بساخته می‌شود. سپس، کتاب‌هایی نوشته می‌شوند که کلیه اطلاعات پیرامون یک «موضوع» را ادغام و خلاصه می‌کنند. از این کتاب‌ها، پر فروش‌ترین‌های آن مورد توجه مردم قرار می‌گیرد. «موضوعات» سپس در آثار هنری و تجسمی، علمی و تخیلی، شعر، رمان، پوستر، موسیقی رپ و غیره ظاهر می‌شود. قبل از اینکه سیاست‌گذاران عمومی و قانون‌گذاران آن را مطرح کنند. پیشبرد موضوعات به رسانه‌های چاپی محدود نمی‌شود. اثرگذاری قدرتمندتر مربوط به تلویزیون، اینترنت و شبکه‌های اجتماعی است و نمی‌توان آن‌ها را دست‌کم گرفت. عکس یک روزنامه‌نگار، تئاتر، تصاویر متحرک، جوک‌ها، کاریکاتورها، تصاویر حمل شده در تظاهرات، هرج و مرج‌ها و تقریباً هر شکل قابل‌تصور از ارتباط، به ارائه ایده‌ها و دیدگاه‌ها کمک می‌کند تا «موضوعات» را برجسته کند و به جلو ببرد. اقدام‌ها و کنش‌ها بلندتر از کلمات صحبت می‌کنند.

**۱۰. سازمانی شدن:** در این مرحله «موضوع» در قالب سازمانی شدن پیشرفت می‌کند. سازمان‌هایی تأسیس شده و سازمان‌های جدیدی به بحث و گفتگو در قبال موضوع می‌پردازند و نیز به بقا و حفظ موضوع، کمک می‌کنند. با ظهور ایده‌ها، سازمان‌هایی برای این ایده‌ها ایجاد می‌گردد. با ایجاد این سازمان‌های تازه تأسیس، نهادها و گروه‌های منافع عمومی به حمایت از «موضوعات» می‌پردازند. وجود گروه‌های فعال، هواداران و طرفداران را جذب می‌کند. نقطه اشتراک و تجمع را فراهم می‌کند. تداوم و استمرار بر «موضوع» را حفظ می‌کند و رهبری آن را خلق می‌کند. افزایش حمایت‌ها، فشار برای تغییر را افزایش می‌دهد. افزایش حمایت با تعداد سازمان‌ها، افراد درگیر یا منابع صرف شده، اندازه‌گیری می‌گردد. با شروع گسترش «موضوع» در مناطق، سازمان‌های درگیر موضوع نیز به سطح بالاتر، یعنی مناطق و حتی ملت‌ها گسترش می‌یابد و گاهی اوقات از نظر دامنه جهانی می‌شوند. گزارش‌های کمیته مشورتی دولتی و کمیسیون‌ها به‌ویژه در کشورهای سوئد، انگلیس و ایالات متحده نباید، نادیده گرفته شوند؛ زیرا یافته‌های آن‌ها اغلب نقش برجسته‌ای ایفا می‌کنند. در حال حاضر چین و قدرت‌های نوظهور و کشورهای بریکس باید بیشتر، مورد توجه قرار گیرند.

**۱۱. حالات روان‌شناختی<sup>۶</sup>:** همه این فعالیت‌های گسترده، حالات روان‌شناختی را شکل می‌دهند که نشان‌دهنده گرایش به تغییر است و نظرسنجی‌های عمومی متأثر از این فضا نیز موید آن است. افزایش آگاهی‌های عمومی پیرامون یک «موضوع»، جو روانی را شکل می‌دهد. در این حین نظرسنجی‌ها، نگرش‌ها را نسبت به تغییرات قریب‌الوقوع

1. psychological disposition
2. catalysts
3. phocomelia
4. cyclic undercurrents
5. informal rules



سرعت بیشتری از کانال‌های سیاست‌گذاری سنتی دارند. گاهی اوقات سیاستمداران تمایلی به موضع آشکار در مورد موضوعات حساسیت‌زا و بحث‌برانگیز ندارند. در عوض، آن‌ها موضوعات دشوار را به جامعه و رأی‌دهندگان موکول می‌کنند. مراحل وقت‌گیری که شامل؛ برانگیختن، تهیه پیش‌نویس، تشکیل پرونده مقدماتی، توزیع و امضای دادخواست‌ها، تشکیل پرونده رسمی، کمپین‌های آموزشی و رأی‌گیری است. موضوعاتی که در حال حاضر، مستقیماً به رأی‌دهندگان ایالات متحده ارجاع داده شده است. اقدامات بحث‌برانگیزی همچون؛ استفاده پزشکی از ماری‌جوانا، قمار و اوتانازی است.

**۱۷. سازگاری داوطلبانه<sup>۵</sup>:** خود حفاظتی صورت گرفته از سوی ذی‌نفعان موضوع که به‌طور موقت، نه به‌طور دائم، از تحمیل و تصویب قوانین و مقررات رسمی جلوگیری کنند. ذی‌نفعان و علاقه‌مندان به یک «موضوع»، اغلب اقدامات خودتنظیمی<sup>۶</sup> را برای بهبود، نه حذف یا اجتناب از کنترل‌های سنگین دولتی، طراحی می‌کنند. این فرآیند با بحث پیرامون «موضوع» پیش‌آمده آغاز می‌شود و به رویکردهای تجربی متنوعی منجر می‌گردد و به تعهدات داوطلبانه از جمله؛ خودتنظیمی، کدهای رفتاری<sup>۸</sup>، رویه‌های اخلاقی، دستورالعمل‌ها و سایر اقدامات خودیاری منجر می‌شود که البته اجباری نبوده و از قوت و اثر قانونی برخوردار نیستند. خود حفاظتی یک راه ساده قبل از راه‌حل‌های قانونی است. بستن داوطلبانه کمربند ایمنی خودرو و یا داوطلبانه سیگار نکشیدن در مکان‌های عمومی نمونه‌های از این اقدامات بوده‌اند. البته اگر این راهکار سازگاری گسترده عمومی را ایجاد نکنند و توسط افراد زیادی نادیده گرفته شوند قوانین و مقررات رسمی و سخت‌گیرانه برای این موضوعات، تصویب می‌شود.

**۱۸. ترتیبات قراردادی<sup>۹</sup>:** ترتیبات قراردادی ابزاری برای تضمین حقوقی و قانونی و همچنین قابل اجرا، توسط دادگاه‌ها فراهم می‌کند. ترتیبات قراردادی که حقوق قابل تحقق را تضمین می‌کند، از مسائل بالقوه پیشگیری می‌کند و مسائل گسترده همه‌گیر را نمایان می‌کند که شایسته توجه سیاست عمومی است. برای مثال در نگرانی‌های موجود در خصوص خطرات احتمالی خرید و فروش خانه در نزدیکی خطوط انتقال برق، طرف‌های تحت تأثیر (خریداران/فروشنندگان مسکن، رهن‌دهندگان، بیمه‌گذاران و دیگران) با انعقاد قرارداد بدهی‌های بالقوه<sup>۱۰</sup>

است. در سطحی دیگر، اثرات فرهنگی است که واکنش‌های انسان را تعدیل می‌کند. آن‌ها عبارت‌اند از فرهنگ مردم، افسانه‌ها، تصنیف‌ها، افسانه‌ها، ضرب‌المثل‌ها، تمثیل‌ها و همه اشکال دیگر حکمت عملی<sup>۱</sup> را شامل می‌شود. هنگامی که قوانین و مقررات غیررسمی با شکست مواجه می‌شوند. برای مثال؛ وقتی قوانین غیررسمی دیگر بیرون انداختن آدامس یا کشیدن سیگار در مکان‌های عمومی را مانع نمی‌شود بعد از آن کنترل‌های رسمی اعمال می‌گردد.

**۱۴. حل و فصل‌های غیررسمی<sup>۲</sup>:** داوری، میانجی‌گری و سازش، ابزارهایی برای حل و فصل غیررسمی موضوعات را فراهم می‌کند. داوری، میانجی‌گری و... از نظر قانونی قابل اجرا نیستند، مگر اینکه طور دیگری مشخص شده باشد. توافقنامه‌های اتحادیه کارگری مبتنی بر توافق جمعی بودن و یا توافق نمایندگان است که از نظر اخلاقی الزام‌آور است اما از نظر قانونی تعهدآور نیستند. وقتی صرفاً گفتگوها یا توافقات شفاهی با شکست مواجه می‌شوند، معمولاً، توسل به رویکردهای رسمی و قانونی تشدید می‌گردد. راه‌های رسمی تر شامل؛ شکایات، تفاهم‌نامه‌ها و مجموعه‌ای از مراحل الزام‌آور حقوقی و مبتنی بر قرارداد است. به‌طور نمونه؛ قرار گرفتن اعضای اتحادیه کارگری در معرض تشعشعات مضر منجر به تغییراتی در قوانین ایمنی سخت‌گیرانه شد.

**۱۵. مداخله قضایی<sup>۳</sup>:** مداخلات قضایی افراد را از جرم‌ها و خطاهای اجتماعی رهایی می‌بخشد. این کار برای همه افراد جامعه اتفاق می‌افتد و آن را تجربه می‌کنند و باعث می‌شود مسئله‌ها بر جسته شوند و سبب ایجاد راه‌حل‌های قانونی همه‌جانبه و جامع می‌گردد. این مرحله تدریجی و افزایشی است. نهادهای قضایی و دادگاه‌ها نسبت به مشکلاتی که افراد با آن مواجه می‌شوند، هشدار اولیه و پیشگیری از جرم را صادر می‌کنند. دلیل آنکه قانونگذاران این کار را نمی‌کنند، آن است که دادگاه‌ها موظف به پاسخگویی به تقاضای همه افراد هستند. در حالی که قانونگذار وظیفه رسیدگی به شکایات فردی را ندارند و در قبال آن مسئولیت ندارند. تقاضاهای پی‌درپی افراد جامعه از موضوعات مشابه، باعث می‌گردد تا سودمندی قانونگذاری یا حمایت‌های قانونی را نمایان سازد.

**۱۶. پاسخ‌های خودمختار<sup>۴</sup>:** پاسخ‌های خودمختار شامل ابتکارات مردمی، همه‌پرسی و گفتگوها اغلب در بر جسته‌سازی مسائل،

1. practical wisdom
2. informal settlements
3. judicial intervention
4. self-government response
5. Voluntary accommodation
6. self-policing
7. selfregulatory
8. codes of behavior
9. Contractual arrangement
10. contracting away potential liabilities

حوزه قضایی به حوزه دیگر با نوآوران اولیه<sup>۷</sup> آغاز می‌شود. این نوآوران اولیه از نزدیک توسط پذیرندگان اولیه حمایت می‌شوند. در مرحله بعد، انبوهی از پیروان<sup>۸</sup> پاسخ می‌دهند و فراگیری موضوع با پیوستن آخرین عقب‌مانده‌ها به پایان می‌رسد.

به طور مثال گسترش موضوعات در بین پنجاه ایالت ایالات متحده (شامل هزاران حوزه قضایی محلی) زمان بر و حداقل پنج تا ده سال و حتی تا پانزده تا بیست و پنج سال یا بیشتر برای موضوعات ایالتی زمان بر است. در حال حاضر، مناطق پیش‌تاز در ایالات متحده شامل چهار تا شش و شاید ده ایالت هستند. ایالات‌های «پیش‌تازها» بسته به موضوع متفاوت هستند.

**۱۹ج) اقدامات پیشرو ملی:**<sup>۹</sup> که پاسخی به مسائل مشابه در مکان‌های دیگر است و حاصل کار تعداد کمی از پذیرندگان اولیه و پیروان آن در سایر کشورها است.

در سطح جهانی، چهار تا هشت کشور پیشرو، در لبه تغییرات حرکت می‌کند. این کشورها معمولاً جلوتر از دیگر کشورها، قوانین و مقررات جدید را آزمایش میدانی می‌کنند. اصول تأیید شده قوانین، از یک کشور به کشور دیگر گسترش می‌یابد. این الگوهای تغییر معمولاً و در ابتدا از کشورهای اسکاندیناوی و اروپای غربی آغاز می‌شود؛ اما امروز با ظهور قدرت‌های نوظهور و چین، این الگو تغییر کرده است. سوئد و کالیفرنیا، برای سال‌های متمادی معمولاً اولین کسانی بودند که چیزهای جدید را امتحان می‌کردند و کشور‌های میانبر پیش‌نگر<sup>۱۰</sup> بودند. حوزه قانونگذاری سوئد و کالیفرنیا معمولاً نشان‌دهنده پیشرفت‌هایی هستند که احتمالاً در سایر حوزه‌های قانونگذاری و دیگر کشورها، دنبال خواهد شد. الگوهای اشاعه قانونگذاری پیشرو-تأخیر<sup>۱۱</sup> یعنی روابط بین پیشروها، پیروان و عقب‌مانده‌ها نشانگر خوبی از زمان پاسخگویی است. از این رو، حوزه‌های مقاومت‌کننده و دیرپذیر باید به آن توجه کنند و از آن بهره بگیرند. این تصور هم که ایالات متحده اولین پذیرنده است، تصور اشتباهی است. در خیلی از حوزه‌ها آمریکا به‌ندرت جزو اولین پذیرندگان است. به‌عنوان مثال، اصلاحات رفاه اجتماعی در ایالات متحده سی تا چهل سال از پذیرندگان اولیه عقب‌تر است.

و کاهش ارزش دارایی<sup>۱</sup> مقابله می‌کنند. سپس، این الگوها و شیوه‌ها منجر به تنظیم حق تقدم و قوانین و مقررات عقب‌نشینی منطقه‌ای شد که با چنین خطراتی مقابله می‌کرد.

**۱۹. پاسخ قانونی:**<sup>۲</sup> این مرحله، مستلزم فرآیندی طولانی و طی مراحل متعدد است. احتمالاً پرکاربردترین شاخص اقدام سیاست عمومی، فعالیت رسمی قانونگذاری است. اگر چه پیش بر آن آسان‌تر است، اما طی کردن فرآیند قانونگذاری بسیار زمان‌بر و با تأخیر است. پیش‌نویس، معرفی، بحث و انتقال پیشنهادها، خود فرآیندی طولانی است. این فرآیند هزار توی بررسی‌ها، مملو از مداخلات نمایندگان و غیر نمایندگان متعدد است که تأخیرهای زمانی وقت‌گیر را تحمیل می‌کند. به‌طور مثال فرآیند قانون‌گذاری از مقدمه به تصویب در ایالات متحده، بر اساس سطح حوزه قضایی و موضوع متفاوت است. قوانین فدرال، حداقل به شش تا هشت سال و اغلب ده‌ها سال نیاز دارند تا به قانون تبدیل شوند. شرایط اضطراری نیز ممکن است این روند را تسریع کند. از سویی، افول اقتصادی یا شرایط جنگی نیز سرعت این فرآیند را کاهش می‌دهد.

**۱۹الف) اقدامات شبه قانونی:**<sup>۳</sup> اقدامات شبه قانونی و همچنین تصمیمات شبه قضایی معمولاً در پاسخ تغییرات سیاست عمومی نادیده گرفته می‌شوند. اقدامات واحدهای تنظیم‌گری تخصصی<sup>۴</sup> همچون هیئت‌های جبران خسارات کارگران، هیئت‌های روابط کار، کمیسیون‌های بهداشت و ایمنی شغلی از این نمونه‌اند و تقاضاهایی را برای راه‌حل‌های قانونی ایجاد می‌کنند. با انبوه شدن اتفاقات و سوءاستفاده‌ها، دستورات تنظیم‌گری اصلاحی زیادتر می‌شود. به‌عنوان مثال؛ دادگاه غرامت کارگران نیویورک، اولین ادعای جراحت کارگر را صادر کرد. این غرامت مربوط به کار در معرض تشعشعات مایکروویو بود.

**۱۹ب) اقدامات پیشرو دولتی و محلی:**<sup>۵</sup> در این مرحله مزایا و معایب راه‌حل‌های قانونی آزمون می‌شود. حوزه‌های قضایی از جمله، اولین حوزه‌هایی هستند که قوانین جدید را پذیرفته و تصویب می‌کنند. این حوزه‌ها پیش‌تازان، پیشروها یا پذیرندگان اولیه هستند و مزایا و کاستی‌های قوانین و مقررات جدید را عیان می‌کنند. فهرست‌بندی احکام و مصوبات بر اساس تاریخ‌های پذیرش نشان‌دهنده الگوهای زمانی گسترش موضوعات به نام الگوهای اشاعه<sup>۶</sup> است. اشاعه از یک

1. downscaling property values
2. Legislative Response
3. quasi-legislative act
4. specialized regulatory units
5. state and local bellwether acts
6. diffusion patterns
7. initial innovators
8. followers
9. national precursor acts
10. forecasting shortcut
11. the lead-lag



چالش‌های احتمالی آن فرآیندی زمان‌بر است. بررسی و بازنگری قوانین و مقررات حتی در حوزه‌های قضایی با وجود اعتراض، به ندرت، با جدیت برای تحول، پیگیری می‌شوند. به طور مثال در ایالات متحده، سه سطح برای بازنگری قوانین و مقررات و حوزه‌های قضایی وجود دارد. در برخی از حوزه‌ها، پنج سطح تجدیدنظر وقت‌گیر وجود دارد و چندین دهه طول می‌کشد.

**۲۲. بازنگری قانون اساسی:** در موارد شدید، بازنگری قانون اساسی صورت می‌گیرد که پیامدهای نهایی حاصل از قوانین و مقررات موجود را معکوس، لغو یا حتی به نحو دیگری تعریف می‌کنند. بازنگری در اسناد بنیادی قانون اساسی نادر است. البته، پیشنهادها برای بازنگری قانون‌های عادی و اساسی اغلب در دوره‌های طولانی وجود داشته و خواهد داشت؛ اما تعداد کمی فراتر از مرحله پیشنهاد پیش می‌روند. روش‌های رسمی بازنگری قانون اساسی، مستلزم تلاش‌های زمان‌بر است؛ مانند فراخوان مجلس قانون اساسی و ارائه پیشنهادها برای تصویب در دولت‌ها مختلف. این تعهدات اغلب چندین دهه را در بر می‌گیرند و معمولاً ناموفق هستند.

**۲۰. مواجهه تنظیم‌گری - اجرا:** سیاست‌های جدید از طریق مواجهه تنظیم‌گری - اجرا به سمت پیاده‌سازی حرکت می‌کند. پس از تصویب قوانین و مقررات جدید، اجرا مستلزم اقدامات اداری وقت‌گیر است. این امر قدرت و تأثیر قوانین جدید را به تأخیر می‌اندازد. چرخ‌های بوروکراسی، اغلب به آرامی حرکت می‌کند. پس از تصویب، جمع‌آوری داده‌ها معمولاً به یک تا سه ماه زمان نیاز دارد. تحلیل و تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی و تنظیم‌گری‌های لازم حداقل یک تا سه ماه طول خواهد کشید. برای موضوعات جدید و همچنین برای موضوعات پیچیده و بحث‌انگیز طولانی‌تر است. ابلاغ و ارائه نظرات، از جمله جلسات رسمی احتمالی، می‌تواند به دلیل سخت‌گیری‌های فرآیندی و تشریفات وقت‌گیر متعدد طولانی شود. پر کردن خلأها و جزئیات ممکن است به حداقل دو تا سه سال و حداکثر شش تا هشت سال زمان نیاز داشته باشد. در موارد معدودی، زمانی که همه فرصت‌های تجدیدنظر قوانین دنبال می‌شود، حتی ممکن است تا بیست‌وشش سال این فرآیند به طول بینجامد.

**۲۱. بازنگری قوانین و مقررات:** بازنگری قوانین به دلیل

## [ بحث و نتیجه‌گیری ]

خطوط یا جدول زمانی، ارائه شده است. در این مدل، الگوهای تغییر به شیوه‌ای تکاملی آشکار می‌شوند. این الگوهای بیان‌کننده تغییر، پیامدهای نهایی سیاست عمومی را نیز پیش‌بینی می‌کنند؛ اما آنچه در آن توضیح داده شده است، چیزی بیشتر از ادامه تقویم زمانی موضوعات نوظهور است. فشارهایی را که باعث تغییر می‌شوند، نوع و ارتباط آن‌ها را نیز ترسیم می‌کند. هر چه بر خط زمانی منحنی به پیش روییم، جزئیات کامل‌تر می‌گردد و پیامدها، شواهد محورتر می‌گردد (گالتونگ و عنایت‌الله، ۱۹۹۷).

سیاست‌گذاری عمومی با «ایده‌ها» شروع می‌شود، پس از آن کاربرد عملی ایده‌ها، سپس «نوآوری‌ها» و بعد آن «الگوهای رویداد» است. اثرات مثبت یا منفی آن‌ها مورد اندازه‌گیری قرار می‌گیرد. افراد پیشرو، نخبگان فکری، انبوهی از طرف‌های ذی‌نفع و نهادهای سازمانی که آن‌ها را نمایندگی می‌کنند، آگاهی و بحث عمومی را ایجاد می‌کنند. از گرد هم آمدن عوامل و اثرات تغییر، نیروی انباشته افکار عمومی ایجاد می‌گردد. سپس واکنش‌های غیررسمی و ایجاد سیاست‌های عمومی را به دنبال

«موضوعات نوظهور» که حاصل بذره‌های تغییر هستند، در مرحله اول چرخه حیات موضوع یا منحنی «اس» مانند به صورت «ایده‌ها»، «نوآوری‌ها» و «رخدادها» مطرح می‌شوند. لذا آن‌ها قابلیت توسعه به «رشد» و «مسئله» را در مراحل بعد دارند و مغایر با پارادایم یا چارچوب مرسوم هستند.

برای فهم موضوعات نوظهور باید تمایز مفهومی و زمانی آن را با سایر مفاهیم مشابه را درک کرد. منحنی «اس» مانند که مدل تغییر ملیتور را نشان می‌دهد به درک موضوعات نوظهور کمک شایانی می‌کند و تمایز مفهومی «موضوعات نوظهور» با «روندها»، «مسئله» و «فرصت‌ها» را نشان می‌دهد و تمایز زمانی از مدل تغییر سیاست عمومی ملیتور کمک گرفته شده تا جایگاه زمانی، پدیدار شدن موضوعات نوظهور مشخص شود. این مدل در قالب منحنی «اس» با کارهای ویلدمن، کانوی به حوزه‌هایی چون علم و فناوری، اقتصادی و توسعه فناوری اشاعه یافته است و پر بارتر شده است.

مدل تغییر ملیتور در حوزه تغییر سیاست عمومی است و در قالب

1. executive regulatory enforcement
2. Judicial Review
3. Constitutional Revision

قانونگذاران و سیاستگذاران در هر دوره است.

سه شرط، لازمه این کنش فعالانه از سوی مجلس و مرکز پژوهش‌ها است: اول؛ درک و تسلط بر این فناوری نرم حکمرانی آینده‌گرا است. این موضوع نیازمند درک تمایزات، شباهت‌ها و جایگاه تحلیل موضوعات نوظهور در منظومه حکمرانی آینده‌گرا است. دوم؛ ایجاد فرایندها و ساختارهای نظامند و مستمر است (در بخش پیشنهادها بیشتر به آن پرداخته خواهد شد). سوم؛ تحول بنیادی و اساسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در جهت «شبکه نوآوری باز» به عنوان گام اول در جهت زیست‌بوم قانونگذاری آینده‌گرا است، زیست‌بومی که یکی از ارکان اساسی حکمرانی آینده‌گرا است.

مجلس و مرکز پژوهش‌های آن با درگیری اجرایی کمتر از سایر قوا، بهترین پنجره برای پوشش و سرریز موضوعات نوظهور به اسناد فرادستی، بالادستی و قوانین و مقررات هستند. زیرا هیچ فعالیت و کنشی در کشور نمی‌تواند از سپهر قانون خارج باشد. در این راستا، با توجه اهمیت موضوعات نوظهور در حکمرانی آینده‌نگر، اقداماتی در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی شروع شده که شامل موارد ذیل است:

- ایجاد گروه آینده‌پژوهی و تولید محتوا در این خصوص
- برگزاری دو دوره رویداد ملی «نوآیند» به منظور شناسایی مسائل نوپدید آینده حکمرانی ایران و طراحی «بوم مسئله نوپدید آینده»<sup>۴</sup>
- ایجاد اندیشکده‌های استانی در جهت استفاده از ظرفیت نخبگان سراسر کشور
- برگزاری رویدادهای نوآوری باز نظیر «اقدام»<sup>۵</sup> در جهت جمع‌آوری ایده‌های خلاقانه و نوآورانه در حوزه پیشنهاد سازوکارهای قانونی و نظارتی مجلس شورای اسلامی
- ایجاد «خانه خلاق و مرکز نوآوری قوه مقننه» به منظور دستور کار گذاری نوآوری عمومی در عرصه حکمرانی

دارد. اولین واکنش‌ها نسبت به موضوعات نوظهور را «پذیرندگان اولیه» نشان می‌دهند که افراد پیشرو در هر حوزه هستند. در نهایت در جهت حل و فصل موضوعات نوظهور مداخله قانونی و قضایی و بازنگری اساسی قانون انجام خواهد شد.

نکته دیگر در خصوص آینده‌پژوهی این است که آینده را نمی‌توان پیش‌بینی کرد، اما؛ آینده‌های بدیل را می‌توان پیش‌نگری کرد و اینکه آینده‌های مرجح را می‌توان بر بنیان‌های دائماً در حال تحول، چشم‌اندازپردازی و طراحی کرد و محقق ساخت به دلیل پیش‌بینی ناپذیری آینده و ضرورت پیش‌نگری و کاوش آینده‌های بدیل، موضوعات نوظهور نیز همیشه در یک یا چند مورد از چهار آینده بدیل عمومی یا سناریو گنجانده می‌شود. دیتور (۲۰۰۹) نیز بیان می‌کند موضوعات نوظهور در قالب سناریوهای «رشد»، «فروپاشی»، «انضباط»<sup>۲</sup> یا «تحول»<sup>۳</sup> بیان می‌شوند.

بنابراین آنچه به عنوان یک موضوع نوظهور در یک آینده بدیل معنا سازی می‌شود و منطقی است، ممکن است در آینده دیگر، بی‌معنی باشد. هر موضوع نوظهور در یک یا دو تصویر از چهار تصویر عمومی آینده، به تصویر کشیده می‌شود و به ندرت در هر چهار تصویر، حضور دارد. اگرچه اکثر گزاره‌ها در سناریوهای آینده بر اساس شواهد تجربی و یا منطقی مشتق شده هستند؛ اما همه آن‌ها، نمی‌توانند همان‌طور که گفته شد، درست باشند. وضعیت واقعی آینده آن‌ها تا حدی بستگی به این دارد که پس از شناسایی، چه کاری برای رسیدن به آن‌ها انجام شود یا چه اتفاق بیافتد.

تحلیل موضوعات نوظهور، یکی از فناوری‌های نرم حکمرانی آینده‌گراست تا سیاستگذاران و قانونگذاران را در ابتدای «منحنی امضای تغییر» درگیر نماید تا از غفلت و غافلگیری آنها در سیاستگذاری و قانونگذاری جلوگیری شود. از این سو، سیاستگذاران و قانونگذاران می‌توانند کنش فعالی در مواجهه با موضوعات آینده داشته باشند. یکی از نقش‌های اصلی مرکز پژوهش‌های مجلس نیز ارائه موضوعات نوظهور در چارچوب آگاهی از آینده، سواد آینده یا حتی حافظه آینده برای

1. Grow
2. Collapse
3. Discipline
4. Transform
5. Future Problem Canvas



## [ پیشنهادها ]

### الف) ایجاد قابلیت‌ها، ساختارها و فرایندهای مستمر شناسایی موضوعات نوظهور از طریق:

- ✓ ایجاد چارچوب پویا ملی متناسب با حوزه‌های مورد تقاضای آینده قانونگذاران و حکمرانان برای شناسایی موضوعات نوظهور
- ✓ ایجاد فرایند آگاهی و سرریز موضوعات نوظهور در محتوی قانونگذاری کشور در قالب آموزش یا ارائه گزارش‌های راهبردی قابل ارائه در مجلس شورای اسلامی. بطور دقیق‌تر مرکز پژوهش‌های مجلس مکلف باشد، هر سال گزارشی از موضوعات نوظهور پیش‌رو تهیه کند و در اختیار کمیسیون‌های تخصصی و نمایندگان قرار دهد؛
- ✓ کمیسیون‌های تخصصی مجلس نیز می‌توانند، ضمن ارائه و بررسی موضوعات نوظهور آینده، مواردی را که لازم است در اولویت برنامه سالیانه قرار دهند و برای تحقیق و پژوهش به مرکز پژوهش‌های مجلس ابلاغ کنند.
- ✓ ایجاد زمینه آزمون موضوعات نوظهور در پیشنهادیه‌های اولیه قانونگذاری (قبل از طرح و لایحه‌ها) از طریق ایجاد «آزمایشگاه آینده» در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

### ب) شبکه‌سازی نهادهای مشاوره سیاستی در قوای سه‌گانه برای شناسایی موضوعات نوظهور کشور از طریق:

- ✓ آموزش و قابلیت‌سازی در اندیشه‌ها و نهادهای مشاوره سیاستی برای تسلط بر روند پویا و شناسایی موضوعات نوظهور هر حوزه؛
- ✓ ایجاد بانک و سامانه موضوعات نوظهور ملی برای پویا مستمر بیرونی؛
- ✓ دسته‌بندی و رده‌بندی نهادهای مشاوره سیاستی در قالب همیاران شناسایی موضوعات نوظهور

۱. میرزایی اهرنجانی، حسن (۱۳۸۶). زمینه‌های روش‌شناختی تئوری سازمان، تهران، انتشارات سمت، صص: ۱۰، ۱۷، ۲۰ و ۳۵.
2. Bishop, P. (2009). Horizon Scanning Why is it so hard. Houston: University of Houston. Retrieved at February, 20, 2016.
3. Conger, Stuart D. (1970). Social Inventions. Prince Albert, Saskatchewan, Canada: Modern Press.
4. Conway, M. (2009). Environmental scanning: What it is and how to do it. Thinking Futures.
5. Dalkey, N. C. (1969). The Delphi Method: An Experimental Study of Group Opinion, Santa Monica, CA: The Rand Corporation
6. Dator Jim, Docktry Michael, and Aubrey Yee. (2016). Alternative Futures for Forest-Based Nanomaterials: An Application of the Manoa School's Alternative Futures Method. World Futures Review 8 (4): 197–221.
7. Dator, Jim. (2009). Alternative Futures at the Manoa School. Journal of Futures Studies 14 (2): 1–18.
8. Dator, Jim 2018. Emerging Issues Analysis: Because of Graham Molitor. World Futures Review, Vol. 10(1) 5–1
9. Dator, J. (2009). Trend analysis vs. emerging issues analysis. Hawaii Research Center for Futures Studies.
10. Glenn, Theodore J., & Gordon, Theodore J. (2010). Environmental Scanning, the Millennium Project: Futures Research Methodology Version 3.0. p: ۱
12. Galtung, Johan, and Sohail Inayatullah, ed. (1997). Macrohistory and Macrohistorians: Perspectives
13. “Glossary of futures studies terms”. Audience Dialogue
14. Hsieh, H.F., and Shannon, S.E. (2005). “Three approaches to qualitative content analysis”. Qualitative Health Research, 15. No. 9, 1277-1288.
15. Inayatullah, sohail, (۲۰۰۴). Futures Studies: theories and methods, in Fernando Gutierrez Junquera, ed., There's a future: Visions for a better world (Madrid, BBVA, 2013), 36-66.
16. Inayatullah, sohail, (۱۹۹۸). Analysis Layered Causal: method as poststructuralism. Futures, Vol. ۳۰, No. ۸, pp. ۸۲۹-۸۱۰.
17. Inayatullah, S. (2008). Six pillars: futures thinking for transforming. foresight.
18. Jones, Chris. (1992). “The Manoa School of Futures Studies.” Futures Research Quarterly 8 (2): 19–25.
19. Lang, T. (1995). An overview of four futures methodologies. Manoa Journal of Fried and Half-Fried Ideas, 7, 1-43.
20. Lapp, Ralph E. 1973. The Logarithmic Century: Charting Future Shock. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
21. Linstone, Harold A., and Ian I. Mitroff. (1994). The Challenge of the 21st Century: Managing Technology and Ourselves in a Shrinking World. Albany, NY: State University of New York Press.
22. Lum, Richard. (2016). 4 Steps to the Future : A Quick and Clean Guide to Creating Foresight, Vision Foresight Strategy LLC
23. McCauley, Dan. (۲۰۱۴) Joint Professional Military Education: Anticipating at the Speed of the

environment, Journal Article | Apr 3 2014 - 10:43pm

24. McHale, John. 1969. *The Future of the Future*. New York, NY: George Brazilller.
26. Molitor, G. (2010). Timeline 22-step model for tracking and forecasting public policy change. *Journal of Futures Studies*, 14(3), 1-12.
29. Molitor, G. T., & Molitor, G. T. (2003). *The power to change the world: The art of forecasting*: World Future Society.
30. Molitor, Graham. 1977. "How to Anticipate Public- Policy Changes." *SAM Advanced Management Journal* 42 (Summer): 4-13.
31. Molitor, G. T. (2018). The Molitor model of change. *World Futures Review*, 10(1), 13-21.
32. Ratcliffe, J. (2002). Scenario planning: an evaluation of practice. *JOURNAL OF IRISH URBAN STUDIES*, 1, 77-96.
33. Robinson, J. (2003). Future subjunctive: backcasting as social learning, *Futures*, 35, p: 839.
34. Schwartz, P. (2012). *The art of the long view: planning for the future in an uncertain world*. Currency.
35. Shuman, James B., and David Rosenau. 1972. *The Kondratieff Wave*. New York, NY: World Publishing.
36. UNIDO, U. (2005). *UNIDO technology foresight manual: organization and methods. vol:2*, Vienna: United Nations Industrial Development Organization.
37. Vago, Steven. 1980. *Social Change*. New York, NY: Holt, Rinehart and Winston. Bengston,
38. Wildman, P. (2001). Anticipating emerging issues: Reflections from a futurist. *Journal of Futures Studies*, 6(1), 137-1





مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)