



## Explaining the Change in Iran's Cyberspace Policies based on the Advocacy Coalition Framework (Case Study: Fixed Internet Bandwidth Policy Determination)

**Mohammad Reza Atarodi** 

Assistant Prof., Department of Public Administration, Faculty of Management, Imam Sadiq University, Tehran, Iran. E-mail: atarodi@isu.ac.ir

**Hossein Zibandeh\*** 

\*Corresponding Author, Ph.D. Candidate, Department of Public Administration, Faculty of Management, Imam Sadiq University, Tehran, Iran. E-mail: h.zibandeh@isu.ac.ir

### Abstract

#### Objective

The purpose of this study is to understand how the official policy of the Islamic Republic of Iran in the field of fixed internet bandwidth has changed from limited to free development. Along with this goal, creating a policy insight in cyberspace policy field, learning lessons for policy makers and decision makers from this policy process and creating recognition about existing coalitions in the field of cyberspace is also pursued. Policy process theories seek to explain how policies are formed and changed. This study seeks to explain the process of policy change in the fixed Internet bandwidth subsystem by applying the Advocacy Coalition framework (ACF) and the role of different coalitions in this change. Broadband policies, as one of the most important policies in the field of technical-infrastructure of cyberspace, have undergone a serious change since two decades ago. To this end, the following questions must be answered: 1. What coalitions have been formed by the actors for changing fixed internet bandwidth policy subsystem? 2. What beliefs have existed among the actors of this policy subsystem? 3. What conditions and events have been effective in changing the Iran's fixed internet bandwidth policy?

#### Methods

This study was conducted using a case study strategy and focusing on existing documents on bandwidth policies in the Islamic Republic of Iran. Documentary study method was used to review the documents and focus group mechanism was used to validate the findings. For this purpose, 15 important documents in this field have been analyzed and 8 macro and sub-trends have been extracted using the logic of qualitative methods.

#### Results

The findings indicate that in the competition between the two coalitions of limited development and free development bandwidth, the most important factors in changing policies are: changing the country's governance system and the increasing development of

technologies and, consequently, social pressure to shape this development. According to the history, review of documents, decisions, and obvious positions of different actors, we can generally identify two competing coalitions in the field of internet bandwidth in the Islamic Republic of Iran: 1. Limited Development Coalition, which accept network and bandwidth development only in the form of a national information network and considers development to be dependent on the production of appropriate and local content. In fact, the policy that they pursue is limited bandwidth development and is quoted in the rules and regulations. 2. The Free Bandwidth Development Coalition which considers bandwidth in general and without any serious distinction between being domestic or international, and According to its ideological foundations, unlike the previous coalition, it does not show any resistance against being influenced by foreign culture and the blurring of national borders in cyberspace. They consider this development to be an unconditional right of the citizens.

### Conclusion

Learning from this process that took place in two decades and considering the current situation in Iran and the world is: 1-the change in some secondary beliefs and 2-the formation of a third coalition that pursues technology-oriented governance. Given the importance of platforms in today's world, the axis and index of development or non-development of bandwidth in the country should be focus on platforms and maintaining the power of governance to regulate and rule through them, not the restriction or lack of growth in quality and access.

**Keywords:** Advocacy coalition, Bandwidth, Cyberspace governance, Information and communication technology.

**Citation:** Atarodi, Mohammad Reza & Zibandeh, Hossein (2022). Explaining the Change in Iran's Cyberspace Policies based on the Advocacy Coalition Framework (Case Study: Fixed Internet Bandwidth Policy Determination). *Journal of Public Administration*, 14(2), 235- 256. (in Persian)

---

Journal of Public Administration, 2022, Vol. 14, No.2, pp. 235- 256

Published by University of Tehran, Faculty of Management

<https://doi.org/10.22059/JIPA.2022.341536.3134>

Article Type: Research Paper

© Authors

Received: February 09, 2022

Received in revised form: April 14, 2022

Accepted: May 21, 2022

Published online: July 25, 2022





## تبیین تغییر در خط‌مشی‌های فضای مجازی جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر چارچوب ائتلاف مدافع (مورد مطالعه: خط‌مشی تعیین پهنای باند اینترنت ثابت)

محمد رضا عطاردی

استادیار، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران. رایانامه: atarodi@isu.ac.ir

حسین زببنده

\* نویسنده مسئول، دانشجوی دکتری، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، تهران، ایران. رایانامه: h.zibandeh@isu.ac.ir

### چکیده

**هدف:** در این پژوهش به کمک چارچوب ائتلاف مدافع، فرایند تغییر خط‌مشی در خرده‌سیستم پهنای باند اینترنت ثابت و نقش ائتلاف‌های مختلف در این تغییر بیان شده است. سیاست‌های پهنای باند، به‌عنوان یکی از سیاست‌های مهم در عرصه فنی- زیرساختی فضای مجازی، از دهه ۱۳۸۰ تا کنون، دچار تحول جدی شده است که چگونگی ایجاد آن، برای تصمیم‌گیران و کارشناسان این حوزه بسیار درس‌آموز است و فهم مسائل امروز سیاست‌گذاران را نیز تسهیل می‌کند. هدف از اجرای این پژوهش، فهم چگونگی تغییر سیاست رسمی جمهوری اسلامی ایران، در حوزه پهنای باند اینترنت ثابت از توسعه محدود به توسعه آزاد است.

**روش:** پژوهش حاضر با استفاده از راهبرد مطالعه موردی و استفاده از روش مطالعه اسنادی اجرا شده است. بدین منظور، ۱۵ سند مهم در این حوزه بررسی شد و با استفاده از منطق روش‌های کیفی، ۸ روند کلان و خرده‌روند استخراج گردید. به‌منظور تأیید نتایج، از سازوکار گروه کانونی استفاده شده است.

**یافته‌ها:** یافته‌ها حاکی از آن است که در رقابت دو ائتلاف توسعه محدود و توسعه آزاد پهنای باند، عوامل بسیار مهم در تغییر سیاست‌ها عبارت‌اند از: تغییر نظام حکمرانی کشور و توسعه روزافزون فناوری‌ها و به‌تبع آن، فشار اجتماعی برای شکل‌گیری این توسعه.

**نتیجه‌گیری:** یادگیری این فرایند طی شده در دو دهه و در نظر گرفتن شرایط امروز ایران و جهان، تغییر در بعضی باورهای ثانویه و شکل‌گیری ائتلاف سومی است که توسعه‌ای با محوریت حکمرانی فناورانه را دنبال می‌کند.

**کلیدواژه‌ها:** پهنای باند، چارچوب ائتلاف مدافع، حکمرانی فضای مجازی، فناوری اطلاعات و ارتباطات.

**استناد:** عطاردی، محمد رضا و زببنده، حسین (۱۴۰۱). تبیین تغییر در خط‌مشی‌های فضای مجازی جمهوری اسلامی ایران مبتنی بر چارچوب ائتلاف مدافع (مورد مطالعه: خط‌مشی تعیین پهنای باند اینترنت ثابت). مدیریت دولتی، ۱۴(۲)، ۲۳۵-۲۵۶.

تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۱۱/۲۰

تاریخ ویرایش: ۱۴۰۱/۰۱/۲۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۲/۳۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۱/۰۵/۰۳

doi: <https://doi.org/10.22059/JIPA.2022.341536.3134>

مدیریت دولتی، ۱۴۰۱، دوره ۱۴، شماره ۲، صص. ۲۳۵-۲۵۶

ناشر: دانشکده مدیریت دانشگاه تهران

نوع مقاله: علمی پژوهشی

© نویسندگان

## مقدمه

مسئله «پهنای باند» که به صورت مستقیم با کیفیت و سرعت اینترنت مرتبط است، مسئله مهمی است که در سالیان اخیر و به واسطه شکل‌گیری جوامع اطلاعاتی بر بستر فاوا، توجه سیاست‌گذاران را به خود جلب نموده است. توسعه پهنای باند در این سال‌ها نتیجه تغییر خطمشی چگونگی مواجهه با فناوری اطلاعات و ارتباطات بوده است که آن هم ناشی از شرایط و اقتضائات فناورانه و سیاسی است که فهم آن برای سیاست‌گذاران این عرصه بسیار لازم و ضروری است. اهمیت تبیین تغییر در خطمشی‌ها به خاطر آن است که ابتدا باید بدانیم خطمشی‌ها چگونه ظهور پیدا کرده و تغییر می‌یابند تا از آن طریق بتوان برای تغییر و بهبود آنها برنامه‌ریزی نمود و طراحی مداخله کرد. (ترابزاده چهرمی، حسینی و نوروزی، ۱۳۹۶: ۱۱).

## بیان مسئله

اگر شرایط فضای مجازی و به طور خاص کمیت و کیفیت پهنای باند کشور در انتهای دهه ۱۳۹۰ شمسی با دهه ۱۳۸۰ مقایسه گردد، مشخص خواهد شد که هم در زمینه توسعه ارتباطات و دسترسی پیشرفت محسوسی داشته‌ایم و هم از نظر پهنای باند تابع سیاست‌های دهه ۱۳۸۰ نیستیم<sup>۱</sup>. این تغییر خطمشی پهنای باند<sup>۲</sup> را می‌توان از طرفی در محدودیت سقف سرعت ۱۲۸ کیلوبیتی اینترنت ثابت در دهه ۱۳۸۰ و از طرف دیگر در ارائه سرویس‌های ۵۰ مگابیتی<sup>۳</sup> در دهه ۱۳۹۰ به وضوح مشاهده کرد. این پژوهش، به دنبال فهم چگونگی ایجاد این تغییر در خطمشی‌ها بوده و تلاش می‌کند به این سؤال پاسخ دهد که چگونه خطمشی‌های پهنای باند اینترنت کشور طی دو دهه متحول شده و تغییر یافته است؟ برای سیاست‌گذاری در حوزه پهنای باند ضروری است که ابتدا تحولات و وضعیت موجود سیاستی این حوزه شناخته شود تا بتوان برای بهبود و اصلاح آن متناسب با اهداف، برنامه‌ریزی نمود. از این رو، در این پژوهش سعی می‌شود بر اساس «چارچوب ائتلاف مدافع» تحلیلی بسترمند از تحولات خطمشی‌های پهنای باند ارائه گردد تا راهنمای سیاست‌گذاران این حوزه برای مواجهه فعالانه در آینده باشد.

با انتخاب این چارچوب، سؤال‌های زیر را می‌توان به عنوان مسائل فرعی پژوهش در نظر گرفت: ۱. چه ائتلاف‌هایی توسط بازیگران برای تغییر در خرده‌سیستم خطمشی توسعه پهنای باند ایران شکل گرفته است؟ ۲. بازیگران هر یک از ائتلاف‌ها در این خرده‌سیستم چه باورهایی دارند؟ ۳. چه شرایط و رخدادهایی بر تغییر خطمشی‌های توسعه پهنای باند کشور مؤثر بوده است؟

## اهداف پژوهش

از بُعد نظری، با توجه به فقر نگاه سیاست‌گذارانه در پژوهش‌های حوزه فضای مجازی کشور و به خصوص بی‌توجهی به

۱. گزارش سازمان تنظیم مقررات، تا پایان خردادماه ۱۳۹۹ از ضریب نفوذ حدود ۹۴ درصدی اینترنت حکایت دارد.

۲. توسعه پهنای باند، ظرفیت و بستر افزایش سرعت اینترنت را فراهم کرده و زیرساخت اینترنت پهن‌بند را ایجاد می‌کند.

۳. بنابراین رشد نریک به ۴۰۰۰۰ درصدی سرعت اینترنت را در این یک دهه شاهد هستیم.

موضوعات عرصه فنی - زیرساختی در «حکمرانی بر» فضای مجازی، این پژوهش کمک می‌کند ادبیات سیاست‌گذارانه ناظر به این موضوع تقویت شود و نمونه‌ای از چگونگی کاربرد چارچوب‌های فرایند خطمشی در حوزه فضای مجازی بررسی گردد.

به‌علاوه، سه هدف کاربردی نیز برای این پژوهش متصور است: ۱. ایجاد بینش برای خطمشی‌گذاران فضای مجازی بر اساس فهم چگونگی تصمیم‌گیری‌ها و نتایج آن تصمیم‌ها؛ ۲. فهم چگونگی تغییر خطمشی کشور در حوزه توسعه پهنای باند، به‌منظور درس‌آموزی خطمشی‌گذاران در دیگر عرصه‌های تصمیم حوزه فضای مجازی. ۳. ایجاد شناخت در خصوص ائتلاف‌های موجود در حوزه فضای مجازی و باورهای آنها، با توجه به اهمیت و کلیدی بودن این مسئله در حکمرانی بر فضای مجازی.

### پیشینه نظری پژوهش

با توجه به موضوع پژوهش، لازم است تبیینی خلاصه‌وار درباره دو مفهوم «چارچوب ائتلاف مدافع» و «پهنای باند» صورت گیرد که در ادامه به آنها پرداخته شده است.

### چارچوب ائتلاف مدافع

خطمشی عمومی واکنشی راه‌حل‌محور به مسائل اجتماعی یا به عبارت دیگر، اقدام یا عدم اقدام دولت برای دستیابی به اهداف مطلوب مدنظر است که مستلزم ترکیب دانش‌های گوناگون در فضایی میان‌رشته‌ای و چندرشته‌ای است (پورعزت، ۱۴۰۰: ۱۸۲). فرایند خطمشی یکی از حوزه‌های دانشی ذیل خطمشی است که چگونگی شکل‌گیری و ایجاد تغییر در خطمشی‌ها را بررسی می‌کند (اسمیت و لاریمر، ۱۳۹۵: ۹۱-۹۲). بر اساس آرای بنیان‌گذاران این حوزه، فرایند خطمشی به تعامل خطمشی‌های عمومی با بازیگران، وقایع، بسترها و ره‌آورد‌های پیرامون آن در یک بازه زمانی می‌پردازد (ویبل و ساباتییه<sup>۱</sup>، ۲۰۱۷: ۲). با توجه به پیچیدگی حیرت‌آور فرایند خطمشی، تحلیلگر برای ارتقای احتمال فهم وضعیت، باید آن را در چارچوب‌ها و نظریات ساده‌سازی کند (ساباتییه، ۱۳۹۶: ۲۰). «چارچوب ائتلاف مدافع» یکی از این سازوکارهاست که توسط ساباتییه<sup>۲</sup> و جنکینز<sup>۳</sup> - اسمیت<sup>۴</sup> در دهه ۱۹۸۰ ارائه شده است (ساباتییه، ۱۳۹۶: ۳۱). این چارچوب فرایند رقابت دو ائتلاف مختلف برای شکل‌گیری و تغییر خطمشی‌ها در طول زمانی یک دهه یا بیشتر را بررسی می‌کند (عباسی و دانایی فرد، ۱۳۹۳: ۲). با توجه به تأکید ویژه این چارچوب بر عقاید و باورها و رفتار سیاسی بازیگران، می‌توان آن را در زمره نظریه‌های پسامدرن تحلیل خطمشی قرار داد که در آن گروه بازیگران و رفتار متقابل آنها، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است (فنگر و کلوک<sup>۴</sup>، ۲۰۰۱: ۱۵۹).

1. Weible & Sabatier  
2. Sabatier  
3. Jenkins-Smith  
4. Fenger & Klof

### مفروضات چارچوب ائتلاف مدافع

چارچوب ائتلاف مدافع بر این مفروضات بنا شده است: ۱. خرده‌سیستم واحد اصلی تحلیل در چارچوب ائتلاف مدافع است (ساباتیه، ۱۳۹۶: ۳۵۶)؛ ۲. بازیگرانی وجود دارند که هر یک به دنبال نفوذ در خرده‌سیستم و تحقق اهداف مدنظرشان هستند؛ ۳. افراد تحت تأثیر نظام باورشان برانگیخته می‌شوند؛ ۴. خرده‌سیستم‌ها با تجمع بازیگران در یک یا چند ائتلاف ایجاد می‌شوند؛ ۵. ائتلاف‌های مختلف، بر اساس باورها و منابع خود راهبردها و خطمشی‌ها را طراحی می‌کنند (شر، ۲۰۱۹: ۳۶)؛ ۶. اطلاعات علمی و فنی برای ادراک الگوهای علی در خرده‌سیستم‌ها اهمیت شایان توجهی دارد؛ ۷. برای فهم چگونگی تغییر خطمشی‌ها، حتماً باید بازه زمانی بلندمدتی را در نظر گرفت (ویبل و ساباتیه، ۲۰۱۷: ۱۳۹-۱۴۲).

### بخش‌ها و عناصر چارچوب

این چارچوب از بخش‌های مختلفی تشکیل شده است که به اختصار توضیح داده می‌شود: ۱. خرده‌سیستم؛ ۲. ائتلاف‌ها و باورها؛ ۳. پارامترهای نسبتاً ثابت؛ ۴. میزان اجماع موردنیاز برای تغییر سیاست؛ ۵. محدودیت‌ها و منابع در اختیار بازیگران (سلطان‌زاده، الیاسی و نریمانی، ۱۴۰۰: ۱۶۰).

### سازوکار تغییر خطمشی در چارچوب ائتلاف مدافع

سازوکار این چارچوب بدین صورت است که بازیگران با استفاده راهبردی از منابع موجود برای پیشبرد استراتژی‌های خود در رقابت با ائتلاف رقیب تلاش می‌کنند تا خطمشی مدنظر خود را محقق سازند (فیشر، میلر و سیدنی، ۲۰۰۷). برخی از این منابع عبارت‌اند از: اختیار مشروع و قانونی برای تصمیم‌گیری، افکار عمومی، اطلاعات، نیروهای بسیج‌شونده، منابع مالی و هنر رهبری. علاوه بر منابع، برخی تغییرات در محیط خرده‌سیستم همچون تغییر در شرایط اقتصادی اجتماعی، تغییر در افکار عمومی و تغییر در سیستم حکمرانی نیز می‌تواند همانند یک شوک، خرده‌سیستم را متأثر ساخته و زمینه تغییر خطمشی را فراهم آورد (ویبل و ساباتیه، ۲۰۱۷: ۱۴۳). در چارچوب ائتلاف مدافع، پنج مسیر عمده برای تغییر در خطمشی‌ها بیان شده است: ۱. تغییر در ویژگی‌های منابع خارجی یا بیرون از خرده‌سیستم؛ ۲. وقایع درونی خرده‌سیستم؛ ۳. یادگیری خطمشی محور؛ ۴. توافق مذاکره شده میان اتحادیهایی که با هم متخصص هستند (ویبل و ساباتیه، ۲۰۱۷: ۱۴۵)؛ ۵. ایجاد تغییر به صورت سلسله مراتبی و به وسیله دستگاه قضایی برتر<sup>۵</sup> (پیرس، پیترسون و هیکس، ۲۰۱۷).

1. Scherr

۲. آن نظام فرعی خطمشی که حول آن رقابت ائتلاف‌ها شکل می‌گیرد (ابراهیمی، فرهادی‌نژاد، باکی‌هاشمی، ۱۳۹۹: ۹۸).

۳. باورها محور شکل‌گیری ائتلاف‌ها هستند که می‌توانند در سطوح باورهای هسته‌ای عمیق (باورهای هستی‌شناسانه فارغ از موضوع خاص و از جنس فرهنگ)، باورهای هسته‌ای خطمشی (در یک خرده‌سیستم و موضوع خاص خطمشی وجود دارد و تجاری و عملیاتی است) یا باورهای ثانویه (جنبه ابزاری داشته و بازیگران را به اهداف مشخص شده در باورهای هسته‌ای خطمشی می‌رساند) تقسیم شوند (ویبل و ساباتیه، ۲۰۱۷: ۱۴۰).

4. Fischer, Miller & Sidney

۵. به‌منظور آشنایی تفصیلی و مطالعه بیشتر درباره این چارچوب به مقاله «چارچوب ائتلاف مدافع و تبیین تغییر خطمشی: تغییر قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری» در فصلنامه علمی پژوهشی سیاست علم و فناوری مراجعه نمایید.

6. Pierce, Peterson & Hicks

## پهنای باند

فضای مجازی عبارت است از نظام‌های اجتماعی حاصل از تعامل کاربران بر بستر شبکه (فیروزآبادی و آزادی احمدآبادی، ۱۳۹۹: ۵۶۷). آنچه در این پژوهش بر آن تمرکز داریم، لایه فنی زیرساختی فضای مجازی یا به عبارتی همان لایه شبکه است؛ چراکه پهنای باند مفهومی است که حاصل توسعه فناوری‌های ارتباطات در لایه فنی است و در آن عرصه معنا می‌یابد.<sup>۱</sup>

لغت‌نامه آکسفورد پهنای باند را میزان حجم اطلاعاتی می‌داند که یک شبکه کامپیوتری یا یک اتصال اینترنتی در واحدی از ثانیه می‌تواند انتقال دهد که واحد اندازه‌گیری آن نیز «کیلوبیت بر ثانیه» است. برای تقریب به ذهن می‌توان آن را به جاده‌ای تشبیه کرد که هم‌زمان امکان حرکت چند ماشین در کنار هم را دارد؛ در این مثال، هرچه تعداد خطوط عبوری بیشتر باشد، عبور تعداد بیشتری ماشین به‌طور موازی امکان‌پذیر است. در تطبیق این مثال با شبکه، هرچه پهنای باند شبکه ارتباطی بیشتر باشد، امکان عبور حجم بیشتری از داده و اطلاعات به‌صورت موازی و هم‌زمان وجود دارد. پهنای باند تنها عامل اثرگذار بر سرعت شبکه نیست و دیگر عواملی همچون «تأخیر در دریافت اطلاعات» نیز بر سرعت اثرگذار است؛ اما این عامل به‌عنوان یکی از عوامل بسیار مهم سرعت شبکه به‌حساب می‌آید؛ چراکه اگر پهنای باند کم باشد، اساساً امکان انتقال داده‌ها وجود نخواهد داشت و در صورت بارشدن حجم زیادی از داده بر شبکه، در عمل، سرعت پایین آمده و همانند جاده ترافیک ایجاد خواهد شد.

## پیشینه تجربی

چارچوب ائتلاف مدافع به‌عنوان یکی از چارچوب‌ها برای تبیین فرایند خطمشی تا به حال در موارد متعددی مورد استفاده قرار گرفته است که البته پرشمار نیست. اولین استفاده روشمند از این چارچوب، در سال ۱۳۹۳ در پژوهشی است که عباسی و دانایی فرد انجام دادند (عباسی، دانایی فرد، ۱۳۹۳). در این پژوهش تغییر قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری با استفاده از چارچوب ائتلاف مدافع تبیین گردیده است. پس از آن نیز موضوعاتی همچون قانون حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان (الیاسی، طباطبائیان، فرتاش، ۱۳۹۶)، خطمشی‌های یارانه‌ای ایران (شهائی، دانایی فرد، آذر، ۱۳۹۵)، تحلیل خطمشی‌گذاری در نظام سلامت؛ مطالعه موردی طرح تحول سلامت (ابراهیمی، فرهادی‌نژاد، باکی‌هاشمی، ۱۳۹۹)، تبیین تغییر خطمشی در قراردادهای نفتی IPC (تراب‌زاده، حسینی، نوروزی، ۱۳۹۶) با استفاده از این چارچوب بررسی گردیده‌اند. در تمامی این پژوهش‌ها مسئله اصلی چگونگی رقابت ائتلاف‌ها برای تغییر یک خطمشی و تلاش‌ها و سدشکنی‌های آنان در بلند مدت مورد بررسی قرار گرفته است.

۱. بر اساس مدل مرجع شبکه ملی اطلاعات، مطرح شده در سند «طرح کلان و معماری شبکه ملی اطلاعات» (مصوب شورای عالی فضای مجازی و ابلاغ در تاریخ ۱۳۹۹/۷/۱۶) نیز، شبکه‌های فیبر و دیگر فناوری‌های ارتباطی که به‌عنوان ابزار ایجاد پهنای باند از آنها استفاده می‌شود، در لایه شبکه قرار دارد. بنابراین تمرکز این پژوهش بر چگونگی توسعه لایه شبکه یا لایه فنی زیرساختی فضای مجازی خواهد بود.

در حوزه فضای مجازی که موضوع اصلی این پژوهش است، تنها یک پژوهش با استفاده از این چارچوب انجام شده که آن هم از لحاظ خرده‌سیستم مورد توجه کاملاً با پژوهش حاضر متفاوت است و به مسئله خدمات برخط جابه‌جایی درون شهری پرداخته است (سلطان‌زاده، الیاسی و نریمانی، ۱۴۰۰). بنابراین، این پژوهش از لحاظ موضوعی کاملاً دارای نوآوری است.

از لحاظ موضوعی، در نشریه مدیریت دولتی، موضوعات مشابهی در حوزه حکمرانی دیجیتال انجام شده است. در پژوهش فرزانه کندی و روحانی (۱۳۹۹) با عنوان «ارائه چارچوب مفهومی تحول دیجیتال قضایی در راستای حکمرانی دیجیتال»، تحول دیجیتال به خدمت دستگاه قضا گرفته شده و در لایه خدمات فضای مجازی، دسته خدمات قضایی الکترونیک واکاوی شده است. مقاله «طراحی مدل ارائه آموزش‌های مجازی در سازمان تأمین اجتماعی ایران بر اساس تحلیل داده‌بنیاد» (منوربان، پیوسته، و احتشامی دیزجی، ۱۴۰۰) نیز همچون پژوهش قبل، آموزش مجازی را به‌عنوان یک خدمت در لایه خدمات کاربردی فضای مجازی مورد بررسی قرار داده است. بودلایی و همکاران (۱۴۰۰) نیز در مطالعه‌ای تحت عنوان «مدیریت دیجیتال منابع انسانی، رهیافتی برای خلق چابکی سازمانی در بخش دولتی در عصر اقتصاد دیجیتال (مورد مطالعه: شبکه بانک‌های دولتی کشور ایران)» دیگر آورده عصر دیجیتال را در لایه خدمات و به‌صورت خاص در اداره عمومی بیان کرده است و فرصت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات را در تحول مدیریت دولتی مطالعه کرده است. دیگر مقاله مرتبط در این نشریه، مقاله «واکاوی ویژگی‌های دولت به‌مثابه پلتفرم با استفاده از مرور نظام‌مند و فراترکیب» (یخچالی و همکاران، ۱۳۹۹) نیز، اثرگذاری توسعه فضای مجازی در دوران جوامع پلتفرمی بر اداره و دولت را مورد توجه قرار داده است و تحولات نظام اداری در عصر دیجیتال را به‌اصطلاح «دولت به‌مثابه پلتفرم» ترسیم نموده است. تفاوت پژوهش حاضر با تمامی این پژوهش‌ها در آن است که پژوهش حاضر در سطح «حکمرانی بر فضای مجازی» تعریف می‌شود و آن پژوهش‌ها در لایه «حکمرانی با فضای مجازی». توضیح آنکه حکمرانی بر فضای مجازی مباحثی مانند توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات و فضای مجازی را مورد بررسی قرار می‌دهد، در حالی که حکمرانی با فضای مجازی به استفاده از فضای مجازی در ارائه خدمات اشاره دارد و تحول بخش‌های مختلف جامعه از جمله دولت را با توسعه فضای مجازی بررسی می‌کند.

## روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش با بهره‌گیری از راهبرد مطالعه موردی<sup>۱</sup> و با تمرکز بر اسناد موجود پیرامون سیاست‌های پهنای باند در جمهوری اسلامی ایران صورت گرفته است. برای بررسی اسناد مورد مطالعه از روش مطالعه اسنادی استفاده شده و به‌منظور اعتباربخشی به یافته‌ها از سازوکار گروه کانونی استفاده شده است.

مطالعه موردی تکنیکی توصیفی است که در آن یک مورد واحد مشاهده می‌شود و درباره آن گزارشی ارائه می‌گردد. یک مورد می‌تواند هر چیزی از جمله یک سازمان، یک رویداد یا غیره باشد که با استفاده از منابع مختلفی همچون اسناد،



مدارک، مصاحبه و سوابق، توصیف و تحلیل فشرده‌ای ناظر به آن ارائه می‌گردد (هومن، ۱۳۹۴: ۱۵۱). این نوع مطالعه سعی دارد که یک پدیده معاصر را در بستر فضای واقعی آن مطالعه نماید (هک و دل، ۱۳۹۰: ۱۲)، بنابراین مطالعه مسئله تعیین پهنای باند اینترنت ثابت در کشور، می‌تواند یک مطالعه موردی باشد که داده‌های حاصل از آن در قالب چارچوب ائتلاف مدافع ساختاردهی شده است.

برای انجام این مطالعه موردی از منظر چارچوب ائتلاف مدافع، بایستی گام‌های مشخص شده در این چارچوب را با استفاده از روش‌های معتبر گردآوری و تحلیل داده طی نمود. مبنایی‌ترین گام این چارچوب که زیرساختی برای دیگر گام‌ها تمهید می‌کند، باورهای ائتلاف‌های درگیر در یک مسئله است که بایستی به‌صورت روشمند مورد بررسی قرار گیرند. بدین منظور، علاوه بر استفاده از روش اسنادی که در مطالعه اسناد معرفی شده و بررسی مواضع بازیگران هر ائتلاف، سعی شده است با تمرکز بر اخبار موجود در خبرگزاری‌های معتبر و گزارش‌های تاریخی نشریات تخصصی، به آن مواضع اعتباربخشی دوباره‌ای گردد و به‌عبارتی حرف‌ها و مواضع در اداره و عمل نیز مورد بررسی قرار گیرد و تأیید دوباره‌ای دریافت نمایند.

بدین منظور ابتدا رخدادهای و رویدادهای مهم عرصه فنی - زیرساختی در دو دهه ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰ شناخته شده و سپس با استفاده از منطق روش‌های کیفی همچون تحلیل مضمون، تحلیل روایتی و داده‌بنیاد، روایتی تاریخی از آنها ارائه گردیده تا روندهای حاکم بر آن رویدادها انتزاع گردند<sup>۱</sup>. باید توجه نمود که این انتزاع روندها با نگاهی کل‌نگر، متمرکز و کارشناسانه به مجموع وقایع و بسترهای وقوع آنها در حوزه فضای مجازی صورت گرفته است. در انتها نیز با هدف اعتباربخشی دوباره به یافته‌ها، روندهای استخراج شده در گروه کانونی<sup>۲</sup> مورد بررسی قرار گرفته و تأیید گردیده‌اند.

در این پژوهش با توجه به وجود اسناد و گزارش‌های مکتوب مرتبط، به منظور گردآوری و تحلیل داده‌ها از روش «مطالعه اسنادی» استفاده گردیده است که در آن پژوهشگر سعی می‌کند داده‌های پژوهشی مدنظر خود درباره کنشگران، وقایع و پدیده‌ها را از میان اسناد در دسترس، جمع‌آوری نماید (صادقی فسایی و عرفان منش، ۱۳۹۴: ۶۱). به‌عبارتی، روش مطالعه اسنادی روشی کیفی است که پژوهشگر تلاش می‌کند با استفاده نظام‌مند از داده‌های اسنادی، مطالب مرتبط با پژوهش‌های خود را کشف، استخراج و طبقه‌بندی نماید. سند را می‌توان متن یا نوشته حاوی داده‌ها یا اطلاعاتی پیرامون یک موضوع یا پدیده دانست (صادقی فسایی و عرفان منش، ۱۳۹۴: ۶۱). بنابراین در فرایند پژوهش حاضر، به‌منظور تبیین موضوع با استفاده از روش مطالعه اسنادی همه گزارش‌ها و منابع مرتبط اعم از مصاحبه‌های مکتوب مسئولان این حوزه<sup>۳</sup>، آمارها و داده‌ها، اطلاعات رسمی وبسایت بازیگران ائتلاف‌ها، قوانین و مقررات مصوب و غیره مورد بررسی و مذاقه قرار گرفته است.

۱. کرسول (۲۰۱۲) روایت را از فعل روایت کردن و به معنای «تعریف کردن (مثلاً داستان) با جزئیات» دانسته است.

۲. گروه کانونی کارشناسان هسته خط‌مشی فضای مجازی مرکز رشد دانشگاه امام صادق علیه السلام و برخی کارشناسان مرکز ملی فضای مجازی.

۳. افراد مصاحبه شونده معمولاً مجریان، تنظیم‌کنندگان یا اثرگذاران بر خط‌مشی‌های این حوزه هستند؛ لذا می‌توان تقریرات آنها را به ازای سند در این حوزه تلقی نمود و در مطالعه اسنادی از آنها استفاده کرد.

جدول ۱. اسناد مورد استفاده در پژوهش

ردیف	عنوان منبع	نوع منبع	ارجاع
۱	گزارش‌های «ایران در مسیر هوشمندی» در سال ۱۳۹۸ و سال ۱۳۹۹	گزارش مکتوب	سازمان تنظیم مقررات
۲	گزارش «تنظیم مقررات در اکوسیستم اقتصادی ارتباطات و فناوری اطلاعات ایران»	گزارش مکتوب	سازمان تنظیم مقررات
۳	مصاحبه با فعالان حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با عنوان «مخل حیات و مزاحم ذات»	مصاحبه مکتوب	شماره سوم ماهنامه تخصصی پیوست
۴	مصوبات کمیسیون تنظیم مقررات (مصوبات شماره ۱۸۸، ۲۶۶)	مقررات	سازمان تنظیم مقررات
۵	ماده ۴۶ قانون برنامه پنجم توسعه	قانون	مجلس شورای اسلامی
۶	مصاحبه با وزیر اسبق ارتباطات و فناوری اطلاعات آقای محمدحسن نامی با عنوان «مگر اینترنت مشکل دارد»	مصاحبه مکتوب	شماره ۳ ماهنامه تخصصی پیوست
۷	مصاحبه با حسن کریمی معاون بهره‌برداری و مدیریت شبکه شرکت ارتباطات زیرساخت	مصاحبه مکتوب	شماره ۱۴ ماهنامه تخصصی پیوست
۸	مصاحبه با مهدی فقیهی مدیر دفتر مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین مرکز پژوهش‌های مجلس	مصاحبه مکتوب	شماره ۱۴ ماهنامه تخصصی پیوست
۹	گزارش «بررسی قیمت و کیفیت دسترسی به اینترنت در ایران»	گزارش مکتوب	مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۳)
۱۰	گزارش «بررسی اینترنت در ایران»	گزارش مکتوب	مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۳)
۱۱	ارائه وزیر ارتباطات (مهندس آذری جهرمی) در آیین رونمایی از پروژه‌های پیشران اقتصاد دیجیتال	فایل ارائه مکتوب	سایت وزارت ارتباطات
۱۲	گزارش مکتوب میزگرد بررسی عوامل توسعه نیافتن پهنای باند در ایران	مصاحبه مکتوب	شماره ۳۵ ماهنامه تخصصی پیوست
۱۳	گزارش‌های تحلیلی راجع به توسعه پهنای باند در ایران در ماهنامه پیوست	گزارش مکتوب	شماره‌های ۳، ۱۴ و ۳۵ ماهنامه تخصصی پیوست
۱۴	گزارش «با نمایندگان مردم در مجلس دهم؛ بخش فناوری اطلاعات و ارتباطات ایران»	گزارش مکتوب	مرکز پژوهش‌های مجلس
۱۵	سیاست‌های کلی نظام در امور «امنیت فضای تولید و تبادل اطلاعات و ارتباطات (افتا)»	قانون	مجمع تشخیص مصلحت نظام

## بحث و بررسی

### تاریخچه خط‌مشی پهنای باند اینترنت ثابت

اینترنت برای اولین بار در سال ۱۳۷۲ به ایران وارد شد و توسط مرکز تحقیقات فیزیک نظری مورد استفاده قرار گرفت. در سال ابتدایی راه اندازی اینترنت ظرفیت شبکه حدود ۸ یا ۹ کیلوبیت بر ثانیه بوده است که از آن تنها برای ارسال ایمیل استفاده می‌شده است. سرانجام پس از حدود ۳ سال، اولین اتصال اینترنتی از طریق ماهواره با سرعت ۱۲۸ کیلوبیت بر ثانیه برقرار گردید. چندماه بعد و با اتصال دیگر دانشگاه‌ها به شبکه اینترنت، این ظرفیت نیز به اشباع رسید و پهنای باند شبکه به ۵۱۲ کیلوبیت بر ثانیه ارتقاء یافت. کمی بعد از ورود اینترنت به ایران و در همان نیمه اول دهه ۱۳۷۰، توسعه اینترنت دایال آپ توسط شرکت‌های خصوصی آغاز گردید.

در دهه ۱۳۸۰ علی‌رغم تلاش برای توسعه دسترسی به اینترنت ثابت، کیفیت دسترسی و سرعت اینترنت فرایند آهسته‌تر و محتاطانه‌تری را طی کرده است؛ وضع محدودیت پهنای باند ۱۲۸ کیلوبیتی برای ارائه اینترنت ثابت خانگی توسط شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۸۵ و تصویب آن در کمیسیون تنظیم مقررات به منظور اجرا (تسنیم، ۱۳۹۴) نشان از اتخاذ خط‌مشی مشخص و آگاهانه‌ای در این زمینه دارد.

آمار و ارقام گویای سیاست‌های حاکم بر دهه ۱۳۹۰ در حوزه پهنای باند است. در حالی که تا پیش از این دهه، با وضع محدودیت بر پهنای باند عملاً توسعه اینترنت در کشور روند کندی را در پیش گرفته بود، نظام سیاست‌گذاری در این دهه با شتاب هرچه بیشتر به سمت توسعه پهنای باند گام برداشته است. بر اساس جدیدترین گزارش سازمان تنظیم مقررات در سال ۱۳۹۹، ظرفیت پهنای باند اینترنت بین‌الملل جمهوری اسلامی ایران از ۸۲ گیگابیت بر ثانیه در سال ۱۳۹۲ به ۴۳۰۹ گیگابیت بر ثانیه در سال ۱۳۹۸ ارتقا یافته که تقریباً رشدی ۵۲۰۰ درصدی داشته است (سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، ۱۳۹۸: ۲۱). بر اساس آمار این سازمان، ضریب نفوذ اینترنت ثابت و همراه در کشور، در سال ۱۳۹۲ حدود ۱۰ درصد برآورد شده است (سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، ۱۳۹۷: ۱۴) که این آمار در سال ۱۳۹۹ به بالاتر از ۱۰۰ درصد نیز رسیده است؛ به گونه‌ای که ضریب نفوذ اینترنت پهن باند سیار ۹۲/۴۷ درصد و ضریب نفوذ اینترنت ثابت نیز ۱۱/۶۴ در کشور است (سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی، ۱۳۹۹: ۵۰). بنابراین در این دهه، هم از نظر ظرفیت پهنای باند و هم از نظر ضریب نفوذ، پیشرفت چشمگیری را شاهد بوده‌ایم.

آنچه تاکنون بیان شد خلاصه‌ای از اصلی‌ترین نمودهای خط‌مشی‌های حاکم بر پهنای باند در ایران بود که تقریباً به دو بازه با رویکردها و سیاست‌های متفاوت تقسیم می‌شوند. حال آنچه مهم است و باید به آن پرداخت این است که چه عواملی موجب تغییر خط‌مشی‌های مسئولان در حوزه توسعه پهنای باند اینترنت گردیده است، به نحوی که طی سالیانی کمتر از یک دهه، شاهد افزایش چند هزار درصدی در هریک از شاخصه‌های مربوطه هستیم؟

### ائتلاف‌های خط‌مشی توسعه پهنای باند جمهوری اسلامی ایران

با توجه به تاریخچه، بررسی اسناد، تصمیم‌ها و مواضع آشکار بازیگران مختلف می‌توان به‌طور کلی دو ائتلاف رقیب را در حوزه توسعه پهنای باند در جمهوری اسلامی ایران شناسایی نمود. همان‌طور که در قسمت روش‌شناسی توضیح داده

شد، برای فهم عقاید و باورهای این دو ائتلاف باید با بهره‌گیری از مطالعات تاریخی و سایر اسناد، زمینه‌ها و بسترهای تصمیم‌گیری در دو دهه اخیر را به دقت مورد بررسی قرار داد و با استنباط خرده‌روندها و روندهای حاکم بر هر زمان که نشان‌دهنده عقاید و باورهای جریان حاکم در اداره است، مهم‌ترین گام در چارچوب ائتلاف مدافع را برداشت. در این پژوهش، با استخراج بیش از ۱۱۰ واقعه مهم و اثرگذار تاریخی در عرصه فنی زیرساختی فضای مجازی به ۶ خرده روند و ۲ روند اصلی دست یافتیم:

#### • خرده روندها

۱. گذار از معماری شبکه مبتنی بر صوت در دهه ۱۳۷۰ به معماری مبتنی بر داده در دهه ۱۳۸۰ و انتقال کانون توجه تصمیم‌گیران از اینترنت ثابت به اینترنت همراه در دهه ۱۳۹۰ (حوزه معماری شبکه)؛
۲. رویکرد فناوری محور (توسعه فناوری اطلاعات و ارتباطات و زیرساخت) در دهه ۱۳۸۰ در برابر رویکرد پلتفرمی (پلتفرم‌ها در خدمت توسعه اجتماعی و اقتصادی) در دهه ۱۳۹۰؛
۳. تمرکز بیشتر بر توسعه فناوری ارتباطات در دهه ۱۳۸۰ و تمرکز بیشتر بر توسعه فناوری اطلاعات در دهه ۱۳۹۰؛
۴. توسعه زیرساخت و دسترسی همگانی به شبکه ارتباطات ثابت با سرعت محدود و کنترل شده در دهه ۱۳۸۰ در برابر افزایش ضریب نفوذ اینترنت پرسرعت و ارائه اینترنت پرسرعت پهن‌بند همراه و توسعه کیفیت اینترنت در دهه ۱۳۹۰ (حوزه فناوری ارتباطات)؛
۵. تمهید زیرساخت‌های برنامه‌ای و ساختاری فناوری اطلاعات و امنیت اطلاعات و تلاش برای تقویت پدافند سایبری به منظور جلوگیری از هک و نشت اطلاعات تا دهه ۱۳۸۰ و ارائه خدمات امنیت اطلاعات و میزبانی و مسیریابی داخلی (در ابتدا به صورت دولتی و سپس خصوصی سازی ارائه آن خدمات) در دهه ۱۳۹۰ (حوزه فناوری اطلاعات)؛
۶. توسعه زیرساخت ارائه خدمات و تمرکز اولیه بر سیستم‌عامل و خدمات پایه بومی تا دهه ۱۳۸۰ در برابر تمرکز بر تولید برخی تجهیزات و وابستگی در خدمات در دهه ۱۳۹۰ (حوزه خدمات پایه و تجهیزات).

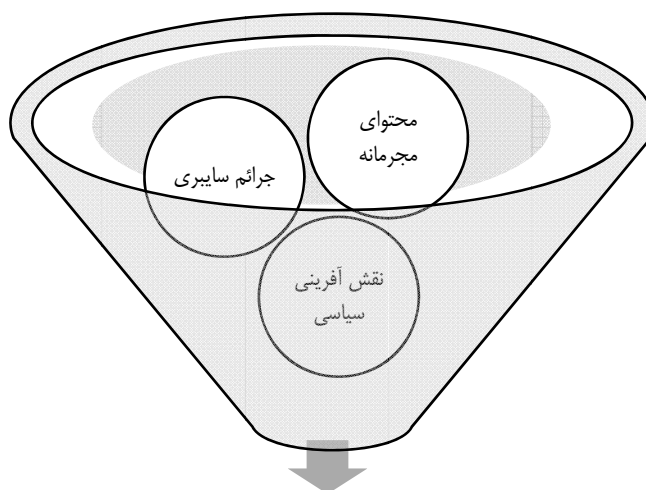
#### • کلان روندها

۱. گذار از شبکه‌های اطلاع‌رسانی به شبکه ملی اطلاعات با دغدغه‌های فرهنگی و امنیتی نسبت به امنیت اطلاعات و محتواهای مجرمانه در دهه ۱۳۸۰ و سپس گذار از نگاه صرفاً فنی - زیرساختی در قالب شبکه ملی اطلاعات به فضای مجازی با ابعاد مختلف و مشتمل بر نظام‌های اجتماعی و شکل‌گیری پلتفرم‌های اجتماعی و اقتصادی با محوریت کسب و کار در دهه ۱۳۹۰؛
۲. محوریت یافتن تولید محتوا در اینترنت با دغدغه‌های فرهنگی در دهه ۱۳۸۰ در برابر محوریت یافتن ارائه خدمات در فضای مجازی و ورود فضای مجازی به عرصه‌های مختلف زندگی شهروندان با تمرکز بر عرصه اقتصادی و اکوسیستم استارت‌آپی در دهه ۱۳۹۰.

### ائتلاف توسعه محدود پهنای باند

در این قسمت به زمینه‌ها و فضای سیاستی حاکم بر تصمیم‌های خطمشی‌گذاران در دهه ۱۳۸۰ خواهیم پرداخت که به نوعی منشأ و سرچشمه سیاست‌گذاری در حوزه پهنای باند و سرعت اینترنت، به‌عنوان یکی از مسائل بسیار مهم پس از ورود اینترنت به ایران است.

در ایران توسعه فناوری ارتباطات مقدم بر توسعه فناوری اطلاعات بوده است (خرده روند شماره ۳). در سال‌های آغازین ورود اینترنت به کشور دغدغه ایجاد دسترسی به اینترنت آنچنان در صدر اولویت‌ها قرار گرفته بود که خطمشی‌گذاران با سرلوحه قرار دادن سیاست «توسعه دسترسی همگانی» به‌عنوان یکی از سیاست‌های بسیار مهم، فناوری ارتباطات را در حوزه ارتباطات ثابت گسترش داده و سعی کردند فیبر نوری را در جای جای کشور گسترش دهند (خرده روند ۱). اگرچه حتی در پایان دولت دهم نیز هنوز بسیاری از روستاها و حتی شهرستان‌ها به اینترنت دسترسی نداشتند؛ تلاش دولت بر آن بود که این دسترسی برای مردم و به‌خصوص شبکه‌های علمی و تجاری ایجاد شود. اگر بخواهیم این سیاست را به‌صورت دقیق‌تر بیان کنیم، باید بگوییم که سیاست و خطمشی حاکم بر توسعه پهنای باند در دولت نهم و دهم سیاست «توسعه دسترسی همگانی به شبکه ارتباطات ثابت با سرعت محدود و کنترل شده» بوده است (خرده روند شماره ۴) که قید «محدود و کنترل شده» به دغدغه‌های مسئولان در دو حوزه امنیت و فرهنگ باز می‌گردد که در ادامه به آنها اشاره خواهیم نمود. شاید بتوان حضور جمع کثیری از مدیران با سابقه نظامی، در وزارت ارتباطات دولت نهم و دهم، بروز متعدد جرائم سایبری، تولید و انتشار محتوای نامناسب و مجرمانه در اینترنت و همچنین نقش‌آفرینی برخی شبکه‌های اجتماعی در انتخابات سال ۱۳۸۸ که سرانجام به ساخت‌دهی فرهنگی - امنیتی به مسئله و با عنوان «شبکه ملی اطلاعات» منجر گردید را تأییدی بر این مدعا دانست (کلان روند ۱).



ساخت امنیتی فرهنگی شبکه ملی اطلاعات و ایجاد  
ائتلاف توسعه محدود پهنای باند

شکل ۱. ساخت‌دهی به مسئله شبکه ملی اطلاعات

### پدافند سایبری و نگاه امنیتی

از همان سال‌های آغازین دهه ۱۳۸۰ تعرض به سایت‌های ایرانی میزبانی شده در آمریکا، میزبانی داخلی سایت‌ها و امنیت فضای تبادل اطلاعات به دغدغه‌ای جدی تبدیل گردید. برای پاسخ‌گویی به این دغدغه، شورای عالی امنیت فضای تبادل اطلاعات (افتا) در سال ۱۳۸۲ تشکیل گردید و در سال ۱۳۸۳ نیز مجوز تأسیس و بهره برداری از دیتا سنتر برای سه شرکت خصوصی صادر شد. ایجاد مرکز ماهر (مرکز مدیریت امداد و هماهنگی عملیات رخدادهای رایانه‌ای) در سال ۱۳۸۷ و تصویب سیاست‌های کلی افتا در سال ۱۳۸۹ نیز از دیگر رخدادهایی است که نشان می‌دهد مسئولان سیاست «تقویت پدافند سایبری و امنیت اطلاعات به‌منظور جلوگیری از هک و نشت اطلاعات» (خرده روند ۵) را در این دهه مورد توجه قرار داده بودند. تقدم فناوری ارتباطات بر فناوری اطلاعات را هم می‌شود در سیر تاریخی مجموعه این اتفاقات مشاهده نمود (خرده روند ۳)؛ به‌گونه‌ای که هرچه به اواخر دهه ۱۳۸۰ نزدیک شده و حتی وارد دهه ۱۳۹۰ می‌شویم، این دغدغه‌ها به‌صورت پررنگ‌تری پیگیری شده و بسامد بیشتری را در اتفاقات شاهد هستیم؛ برای مثال، وقایعی همچون الزام به ایجاد مراکز داده داخلی در برنامه پنجم توسعه، انتقال میزبانی سرورهای سایت‌های مهم کشور به داخل، تعیین سیاست‌های حاکم بر راه‌اندازی نقاط تبادل ترافیک داخلی (IXP) و ایجاد تمایز بین ترافیک داخلی و خارجی از جمله فعالیت‌هایی است که در نیمه اول دهه ۱۳۹۰، در ادامه سیاست‌های قبلی و با هدف «ارائه خدمات امنیت اطلاعات و میزبانی و مسیریابی داخلی در ابتدا به صورت دولتی و سپس خصوصی سازی ارائه آن خدمات» انجام گردیده‌اند (خرده روند ۵).

### تولید محتوا و تقویت ابعاد فرهنگی اجتماعی

شورای عالی انقلاب فرهنگی در سال ۱۳۸۴ در جلسه ۵۶۵ شورا، آیین‌نامه شورای عالی اطلاع‌رسانی را اصلاح و ابلاغ نمود. این شورا «به‌منظور سیاست‌گذاری در امور فرهنگی، اجتماعی، دینی و اخلاقی اطلاع‌رسانی و هدایت مراکز اطلاعاتی و هماهنگی فعالیت آنها و تدوین برنامه‌های میان‌مدت و بلندمدت در زمینه تحقیقات بنیادی، توسعه‌ای و کاربردی اطلاع‌رسانی در قالب نظام اطلاع‌رسانی جمهوری اسلامی ایران» تأسیس گردیده است (پایگاه شورای عالی انقلاب فرهنگی<sup>۱</sup>، ۱۳۸۴). رویکرد محتوایی به فضای مجازی، رویکرد غالبی است که در این دوران و در پی دغدغه‌های فرهنگی ناظر به گسترش اینترنت و پهنای باند در کشور مطرح گردیده است. «از تیرماه سال ۱۳۸۴ مأموریت شورای عالی اطلاع‌رسانی بیشتر در حوزه محتوای دینی، فرهنگی، اخلاقی و اجتماعی متمرکز شد. پرداختن به زیرساخت‌های سخت‌افزاری و بسترهای شبکه‌ای فناوری اطلاعات و وجهه همت اصلی شورا نبود و در عوض حوزه نظام اطلاع‌رسانی الکترونیکی و پرداختن به محتوای آن چه باید در بسترهای نرم‌افزاری اینترنت و اینترنتی فارسی عرضه گردد، رویکرد عمده شورا گردید» (دبیرخانه شورای عالی اطلاع‌رسانی، ۱۳۸۵: ۱۱) (کلان روند ۱). بنابراین شورای عالی اطلاع‌رسانی با موفقیت‌هایی که در اجرای طرح تکفا در سابقه کاری خود ثبت نموده بود، در دوره جدید خود که از سال ۱۳۸۵ آغاز

۱. شورای عالی انقلاب فرهنگی. بازیابی ۱ تیر ۲۰۲۱، از <https://sccr.ir/pro/>

گردید سعی کرد به وظایف خود در عرصه فرهنگی اجتماعی بازگردد و فعالیت در حوزه زیرساختی فناوری اطلاعات را به دیگر شوراهای فاوا واگذار نماید. بدین منظور اقدام به طراحی طرح تسما نمود (فیروزآبادی و آزادی احمدآبادی، ۱۳۹۹: ۵۸۴). بر این اساس روند «اینترنت با محوریت تولید محتوا و تقویت ابعاد اجتماعی فرهنگی» روندی است که در این دوره قابل انتزاع است (کلان روند ۲).

### نگاه سیاسی

اثرگذاری شبکه‌های اجتماعی در پدیده‌های مختلف سیاسی از جمله انتخابات سال ۱۳۸۸ نیز اتفاق جدیدی بود که دولت‌ها با آن مواجه شدند. نقش‌آفرینی فیس بوک در انتخابات سال ۱۳۸۸ زنگ خطر و هشدار برای مسئولان این عرصه بود که در نهایت، مجموع این اتفاقات به شکل‌گیری مفهوم و طرحی به نام «شبکه ملی اطلاعات» منجر گردید که با این پیش زمینه‌ها، در واقع پاسخی به ساخت امنیتی و فرهنگی مسئله اینترنت و پهنای باند بود و هدف استقلال شبکه ارتباطی اینترنت کشور را پیگیری می‌نمود (کلان روند ۱). این عقاید و باورهای مربوط به ائتلاف اول که نشئت گرفته از مجموع روندهای حاکم بر وقایع و اتفاقات فضای مجازی در آن دوران است، توسعه شبکه و پهنای باند را تنها در قالب شبکه ملی اطلاعات مورد پذیرش می‌داند و توسعه را نیز متوقف بر تولید محتواهای مناسب و بومی تلقی می‌کند. در واقع سیاستی که آنها دنبال می‌کنند توسعه پهنای باند به صورت محدود و در قواعد و ضوابط نقل شده است.

### ائتلاف توسعه آزاد پهنای باند

تفکر روشنفکری و آزادی‌خواهی بی‌حد و حصر، به‌خصوص در عرصه فناوری، سابقه‌ای طولانی مدت در کشور داشته است؛<sup>۱</sup> اما بازتولید جدی و رسمیت بخشی سیاستی به این تفکر در حوزه فضای مجازی را می‌توان به دهه ۱۳۹۰ در جمهوری اسلامی ایران نسبت داد. با روی کار آمدن دولت یازدهم، رئیس‌جمهور در بیانی نارضایتی خود را از وضعیت پهنای باند کشور اعلام داشته و بیان کرده است: «من از شرایط پهنای باند اینترنت کشور راضی نیستم و قرار ما با وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات این است که هرچه سریع‌تر به نسل‌های سوم و چهارم برسیم و پهنای باند، نه تنها برای منازل و تجارتخانه‌ها که برای موبایل‌ها نیز وسیع‌تر شود» (دنیای اقتصاد،<sup>۲</sup> ۱۳۹۳). وزیر ارتباطات نیز به مناسبت روز جهانی ارتباطات سال ۱۳۹۳ در پیامی شعار سال را «ارتباطات باند پهن برای توسعه پایدار» می‌نامد و بیان می‌کند که دسترسی همه مردم اعم از شهری و روستایی از خدمات فناوری‌های نوین ارتباطی آن هم با کیفیت مناسب از برنامه‌های اصلی این وزارت است (وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، ۱۳۹۳). بنابراین از همان ابتدای شروع دولت یازدهم، نمود خطمشی توسعه آزاد و حداکثری پهنای باند، فارغ از ملاحظات دولت قبل را در اظهارات و تصمیمات دولت‌مردان مشاهده می‌کنیم. ظهور گوشی‌های هوشمند مجهز به نسل‌های سه و چهار تلفن همراه، تمرکز بر ارتباطات همراه، ارائه نسل‌های

۱. برای مطالعه بیشتر به مقاله «تحلیل تطبیقی - تاریخی چگونگی مواجهه ایرانیان با فناوری‌های نوظهور در تاریخ معاصر و تأثیر آن بر نظام خطمشی‌گذاری کشور (موردهای مطالعه: قاجاریه و پهلوی)» رجوع گردد (عطاردی و زیننده، ۱۴۰۰).

۲. دنیای اقتصاد (۱۳۹۳)، از این پهنای باند اینترنت راضی نیستم. بازیابی ۳۱ خرداد ۲۰۲۱، از <https://www.donya-e-eqtasad.com/>

سوم و چهارم اینترنت همراه، شروع توسعه اینترنت همراه در کشور با اعطای پروانه نسل‌های سه و چهار به سه اپراتور، کم‌رنگ شدن تدریجی اپراتورهای ثابت و قوت گرفتن اپراتورهای همراه با اینترنت پر سرعت، افزایش ضریب نفوذ و ظرفیت پهنای باند کشور، همگی تصمیمات و اقداماتی است که در دهه ۱۳۹۰ شاهد آن هستیم (خرده روند ۱).

وزیر ارتباطات دولت دوازدهم درباره توسعه پهنای باند این چنین اظهار داشته است: «برخی معتقدند که چون دستگاه‌های فرهنگی، محتوا را ارتقا نداده‌اند، پس پهنای باند را توسعه ندهید. برخی دستگاه‌های فرهنگی کارشان این است که بودجه بگیرند و از دیگران انتقاد کنند که چرا توسعه می‌دهید. توسعه پهنای باند دستوری نبوده و مصرفی است و مصرف هم به ذاتی کاربران مربوط است» (خبرگزاری مهر<sup>۱</sup>، ۱۳۹۹).

اوج این مواضع را می‌توان در بیان رئیس‌جمهور دولت دوازدهم مشاهده نمود. ایشان در پاسخ به اعتراض به توسعه بی‌حد و حصر پهنای باند در کشور، مسئولیت این توسعه را پذیرفته و بیان کرده است: «پهنای باند کار عظیم و بزرگی برای کشور است. کسی را برای پهنای باند نباید محاکمه کنند. این مسئله دستور من بوده است. اگر کسی را می‌خواهید محاکمه کنید، باید مرا محاکمه کنید» (ایرنا<sup>۲</sup>، ۱۳۹۹). ایشان این توسعه را از حقوق شهروندی دانسته و معتقدند که به بهانه فرهنگ نباید جلوی توسعه را گرفت، بلکه باید فرهنگ عمومی آن را نیز ایجاد نمود<sup>۳</sup>. بنابراین آنها با در پیش گرفتن سیاست‌های «افزایش ضریب نفوذ اینترنت» و «ارائه اینترنت پرسرعت پهن باند همراه و توسعه کیفیت اینترنت» (خرده روند ۴)، در راستای توسعه سیاسی و اقتصادی، فصل جدیدی را در ارتباطات کشور رقم زدند (کلان روند ۲).

### طبقه‌بندی باورهای ائتلاف‌ها

با انتزاع باورهای دو ائتلاف از مطالعات تاریخی و اسنادی، در ادامه به طبقه‌بندی دقیق‌تر این باورها متناسب با دسته‌بندی‌های چارچوب ائتلاف مدافع خواهیم پرداخت.

در این چارچوب تمرکز بر باورهای هسته‌ای خطمشی و باورهای ثانویه است. «توسعه ایدئولوژیک محور» در برابر «توسعه آزاد» را می‌توان به‌عنوان باور هسته‌ای عمیق دو ائتلاف مذکور ذکر نمود<sup>۴</sup>.

در سطح باورهای هسته‌ای خطمشی، ائتلاف «توسعه محدود پهنای باند» باورهایی غالباً ارزش محور و فرهنگی دارند و بر تولید محتوا، متناسب با توسعه پهنای باند نیز تأکید دارند. در این ائتلاف توسعه پهنای باند بیش از آنکه مبتنی بر مصرف باشد، به‌صورت دستوری و حاکمیتی تعیین می‌شود. برای مثال، اعمال محدودیت ۱۲۸ کیلوبیتی از جمله مصادیقی است که می‌توان برای این باور ذکر نمود. به علاوه، کافی دانستن میزان پهنای باند برای مصارف خانگی

۱. تکلیف سیاست اصولی پهنای باند/ پیشرفت ۲۵ درصدی زیرساخت اطلاعاتی. بازیابی ۳۱ خرداد ۲۰۲۱. دسترسی در آدرس:

<https://www.mehrnews.com/news/>

۲. روحانی: مرا محاکمه کنید؛ افزایش پهنای باند دستور من است. بازیابی ۳۱ خرداد ۲۰۲۱. دسترسی در آدرس: <https://www.irna.ir/news/>

۳. جاده و اتوبان باید باشد، اتومبیل هم باشد. نمی‌شود گفت چون مرکب‌های دیگر هستند، اتومبیل نباشد. وقتی ماشین، ریل، هواپیما، قطار و اتومبیل می‌آوریم، تصادف و تخلف هم ممکن است. باید جلوی تخلف را گرفت. باید فرهنگ‌سازی کرد. کسی که پشت فرمان می‌نشیند، باید آموزش دیده باشد و سواد رانندگی داشته باشد، باید مراقبت کرد (ایرنا، ۱۳۹۹).

۴. البته باید توجه نمود که توسعه آزاد نیز خود یک ایدئولوژی و توسعه ایدئولوژیک است؛ اما آنچه از جعل اصطلاح «توسعه ایدئولوژیک محور» مدنظر بوده است، محوریت یافتن توجه به فرهنگ و عقاید و باورهای دینی و اخلاقی، البته با قرائتی خاص در دستگاه تصمیم‌گیری است.



توسط مسئولان در دهه ۱۳۸۰ نیز نشان از ترجیح کارشناسی سیاست‌گذاران دارد، نه میزان مصرف و به تبع آن، کم‌بودن سرعت و حتی میزان نیاز خدمات جدید به پهنای باند. در این رویکرد وظیفه دولت حراست از فرهنگ ایرانی اسلامی و حفظ امنیت ملی است و بدین منظور، یا بایستی ابتدا فرهنگ و زیرساخت‌های امنیتی رشد یابد و سپس شاهد توسعه پهنای باند باشیم یا اینترنت را به صورت داخلی تحت کنترل قرار دهیم.

این رویکرد، به تبع اعتقادات بنیادین خود، در باورهای ثانویه خط‌مشی با سیاست‌هایی همچون شبکه ملی اطلاعات (با رویکرد دهه ۱۳۸۰)، توقف توسعه بر تدوین پیوست فرهنگی، تفکیک نیازهای علمی، تجاری و خانگی و ارائه دسترسی‌های خاص برای برخی نیازها و به صورت محدود و همچنین فیلترینگ و مسدودسازی دسترسی به واسطه نگاه‌های فرهنگی و امنیتی مواجه خواهد شد. از طرفی ائتلاف «توسعه آزاد پهنای باند» توسعه پهنای باند را کاملاً تابعی از مصرف و نیاز کاربران دانسته و این شاخص را محور توسعه می‌داند؛ اگرچه آنها نیز معتقدند که فرهنگ هم بایستی در اثنای این توسعه رشد یابد، اما این توسعه نباید منوط و متوقف بر رشد فرهنگ باشد؛ این ائتلاف، پهنای باند را به صورت کلی و بدون تفکیک جدی در داخلی بودن یا بین‌المللی بودن آن مدنظر دارد و با توجه به مبانی فکری خود - برخلاف ائتلاف پیشین - در برابر تأثیرپذیری از فرهنگ خارجی و کم‌رنگ شدن مرزهای ملی در فضای سایبری مقاومتی از خود نشان نمی‌دهد. آنها این توسعه را بدون هیچ قید و شرطی حق شهروندان می‌دانند.

به تبع، در این رویکرد نیز سیاست‌هایی همچون کاهش شکاف دیجیتال، توسعه پهنای باند تلفن‌های همراه و به دنبال آن توسعه کیفیت و سرعت اینترنت، دسترسی نسبتاً آزاد به محتواهای خارجی و طرح مفاهیمی همچون فیلترینگ هوشمند مطرح گردیده‌اند.

جدول ۲. باورهای ائتلاف‌ها

ائتلاف توسعه محدود پهنای باند	ائتلاف توسعه آزاد پهنای باند	
توسعه ایدئولوژیک محور	توسعه آزاد	باورهای هسته‌ای عمیق
<ul style="list-style-type: none"> <li>- اصلت حفظ فرهنگ و ارزش‌ها در توسعه پهنای باند</li> <li>- توسعه پهنای باند به صورت دستوری و حاکمیتی</li> <li>- ترجیح داشتن توسعه پهنای باند داخلی در شبکه ملی اطلاعات</li> <li>- مرزبانی و صیانت و حراست از فرهنگ اسلامی ایرانی</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- محوریت داشتن توسعه و لزوم حرکت پایاپای فرهنگ؛</li> <li>- توسعه پهنای باند مبتنی بر میزان مصرف و نیاز کاربران؛</li> <li>- توسعه پهنای باند داخلی و بین‌المللی به صورت یکسان؛</li> <li>- پذیرش نسبت به فرهنگ بین‌الملل ناشی از کم‌رنگ شدن مرزها با توسعه پهنای باند؛</li> <li>- حقوق شهروندی و مسئله دسترسی پرسرعت و باکیفیت؛</li> </ul>	باورهای هسته‌ای خط‌مشی
<ul style="list-style-type: none"> <li>- شبکه ملی اطلاعات</li> <li>- پیوست فرهنگی</li> <li>- تفکیک نیازهای علمی، تجاری و خانگی</li> <li>- فیلترینگ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- کاهش شکاف دیجیتال</li> <li>- توسعه اینترنت همراه</li> <li>- دسترسی آزاد و فیلترینگ هوشمند</li> </ul>	باورهای ثانویه

### عوامل تغییر در خطمشی پهنای باند

در قسمت پیش، مجموعه تفاوت‌هایی که میان باورهای دو ائتلاف وجود دارد و این اختلافات را تا سطح سیاست‌های هر ائتلاف نیز دنبال کردیم. حال بایستی بررسی نمود که چرا این تغییرات در سیستم خطمشی‌گذاری کشور رخ داده است؟ چارچوب ائتلاف مدافع دومی برای تغییر خطمشی‌ها مشخص نموده است: ۱. یادگیری خطمشی‌محور؛ ۲. تلاطم‌های بیرونی (ساباتیه، ۱۳۹۶: ۳۶۹). عاملی که باعث ایجاد این تغییر گردیده، غالباً تلاطم‌های بیرونی بوده است که بستری را برای ایجاد تحول فراهم کرده است؛ اگرچه ضمن این فرایند یادگیری‌های متعددی نیز رخ داده است که در جمع‌بندی پژوهش ارائه می‌گردد. بنابراین در ادامه به عوامل مهم و تلاطم‌های بیرونی اشاره می‌شود که موجبات این تغییر را فراهم آورده است.

### تلاطم‌های بیرونی

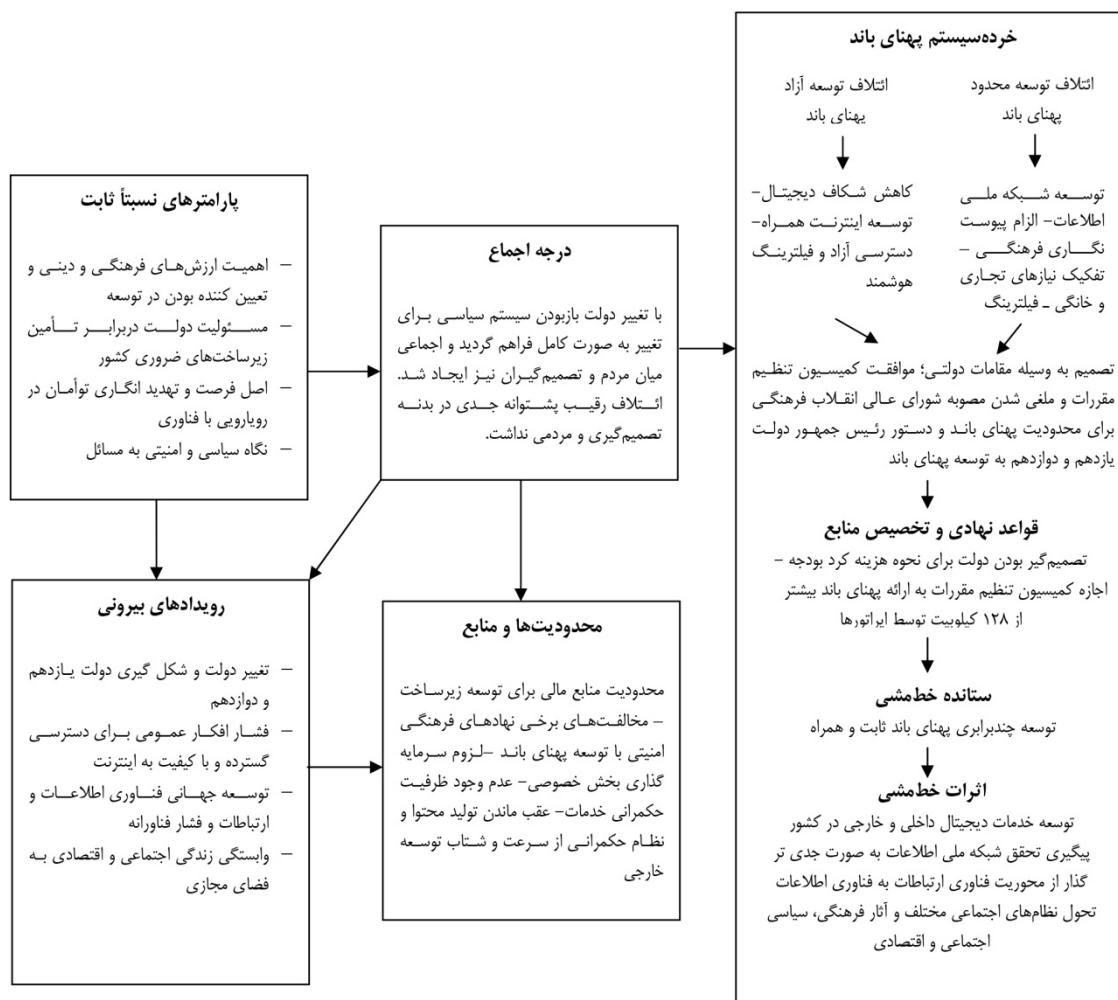
#### تغییر در نظام حکمرانی

تا زمانی که ائتلاف مدافع حامی و مستقر کننده یک برنامه، خرده‌سیستم در موضع قدرت قرار داشته باشد، تجدید نظر قابل توجهی در مؤلفه‌های اصلی برنامه دولت در آن قلمرو اتفاق نمی‌افتد؛ مگر اینکه این تغییر توسط مقام قضایی آن قلمرو و به صورت سلسله مراتبی اعمال گردد (پیرس و همکاران، ۲۰۱۷: ۳). دولت‌ها دارای منابعی همچون قدرت اعمال اراده در قلمرو تحت اقتدار خود، اختیار، پشتوانه قانونی، دستگاه اداری و همچنین منابع مالی هستند؛ بنابراین عوض شدن دولت‌ها می‌تواند این منابع بسیار مهم را در اختیار دولتی با عقاید متفاوت بگذارد. اتمام دولت دهم و شروع دولت یازدهم را می‌توان مهم‌ترین تلاطم بیرونی برای تغییر در خطمشی پهنای باند دانست که آثار آن به‌وضوح در شاخص‌های پهنای باند قابل مشاهده است. به عبارتی، با شروع به کار دولت یازدهم شاهد تغییر در سیاست‌ها و تصمیم‌های ناظر به پهنای باند هستیم.

#### توسعه فناوری و فشار اجتماعی

در یک دهه اخیر پیشران‌های متعددی موجب شکل‌گیری نیازهای جدید و همچنین فناوری‌های جدیدی گردیده است. برای مثال، دیجیتالی‌شدن اطلاعات و فرایندها، سفارشی‌سازی محصولات و خدمات، محوریت یافتن نوآوری برای مواجهه با اشباع بازار و... فضای مجازی را به سمت پلتفرمی شدن پیش برده است. (تیوانا، ۲۰۱۴). از طرفی حرکت اغلب فناوری‌های امروزی همچون خدمات چندرسانه‌ای یا استریم، به سمتی که پهنای باند بیشتری می‌طلبد، موجب شکل‌گیری تقاضای پهنای باند بیشتر و سرعت و کیفیت دسترسی بالاتری گردیده است. این تقاضا به‌نحوی افکار عمومی را جهت می‌دهد که به‌عنوان یک منبع قدرت، این مهم را از مسئولان مطالبه می‌کند و راه را برای استقرار و پیشروی ائتلاف دوم هموار می‌سازد. این همان اتفاقی است که در ابتدای دهه ۱۳۹۰ و با فراگیری نسبی شبکه‌های اجتماعی و خدمات الکترونیک فشار تقاضای مضاعفی را برای توسعه پهنای باند ایجاد نمود؛ به علاوه، درگیر شدن نظام‌های

اجتماعی مختلف همچون نظام اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی با فضای مجازی موجب شده است که دسترسی با کیفیت به نیازی حیاتی بدل گردد که گریزی از آن نیست.



شکل ۲. الگوی چارچوب ائتلاف مدافع در خرده سیستم پهنای باند

(برگرفته از ویبل و ساباتیته، ۲۰۱۷: ۱۴۳)

## نتیجه گیری و پیشنهاد

چارچوب ائتلاف مدافع توجه زیادی را به فهم چگونگی فرایند تغییر باورها پس از طی یک دوره زمانی معطوف داشته است (اشلاگر<sup>۱</sup>، ۱۹۹۵: ۲۴۵) و یکی از راههای آن را یادگیری خطمشی محور می داند. یادگیری خطمشی محور تناوبهای نسبتاً پایدار اندیشه یا ثبات رفتاری منبعت از تجربه یا اطلاعات جدید است که تحقق یا بازبینی اهداف خطمشی را در پی دارد (ساباتیته، ۱۳۹۶: ۳۷۰). تغییرات اصلی خطمشی، با تغییر در باورهای هسته ای خطمشی همراه اند و تغییرات جزئی در خطمشی ها ناشی از تغییر در باورهای ثانویه یا ابزارهای مورد استفاده هستند (پیرس و همکاران، ۲۰۱۷: ۶). این فرایند

یادگیری‌های متعددی برای سیاست‌مداران داشته است. اگر از منظر تاریخی به دهه ۱۳۸۰ برگردیم، با ایجاد محدودیت در پهنای باند اینترنت ثابت و عدم اجازه برای توسعه اینترنت همراه عملاً ایران که یکی از پیشگامان عرصه ارتباطات بود در همان عصر ارتباطات متوقف شد و با تأخیر چندساله به سمت فناوری اطلاعات گذار نمود؛ این عقب‌ماندگی موجب آن شد که به بهانه رسیدن به توسعه فناوری اطلاعات، فناوری ارتباطات بی‌محابا و در مدت بسیار کوتاهی رشد چند برابری را تجربه کند. بنابراین، سازوکارهای ایجاد محدودیت در کوتاه مدت جوابگو است، اما در بلند مدت بایستی مواجهه فعالانه و مبتکرانه‌ای طراحی نمود.

دیگر یادگیری آن است که فشار توسعه فناوری در جهان و همچنین احساس نیاز مردم به فناوری لاجرم در اوایل دهه ۱۳۹۰ تغییراتی را در سیاست‌ها اعمال نمود. نکته آن است که نمی‌توان بدون توجه به روندهای فناورانه و نیازهای مردم، به صورت بلندمدت محدودیت‌هایی برای کاربران قائل شد و این موارد را نادیده انگاشت؛ بلکه باید همگام با سرعت فناوری، سیاست‌های متناسبی برای بهره‌گیری از فرصت‌ها و مقابله با تهدیدها طراحی نمود.

در اواخر دهه ۱۳۹۰ نیز یادگیری سومی در خط‌مشی رخ داد. این یادگیری در پی توسعه شبکه ارتباطی کشور و گسترش خدمات خارجی و پلتفرم‌های غیرایرانی صورت گرفت که دغدغه ظرفیت حکمرانی و حفاظت از نظام‌های اجتماعی مختلف را برای سیاست‌گذاران و کارشناسان این حوزه برجسته نمود. این نوع توسعه و در پی آن، بسترسازی برای فراگیری پلتفرم‌ها و خدمات خارجی موجب شد دغدغه ظرفیت حکمرانی و حفظ قلمرو سایبری ج.ا.ا نیز در کنار دغدغه‌های فرهنگی و امنیتی مطرح شود و از لنز حکمرانی ملی و فراملی به این مسئله نگریسته شود.

به‌منظور جمع‌بندی، یادگیری این فرایند برای سیاست‌گذاران، شکل‌گیری ائتلاف سومی است که نه توسعه محدود است و نه توسعه آزاد؛ بلکه توسعه‌ای است با محوریت «حکمرانی فناورانه». به عبارتی سیاست‌گذاران بعدی نه بایستی با نگاهی ایدئولوژیک محور روند توسعه را متوقف نمایند و نه به صورت آزاد صرفاً پهنای باند را توسعه دهند؛ کما اینکه امروز نیز چنین اتفاقی افتاده است. تقریباً تمامی بدنه کارشناسان در دو ائتلاف، قائل به لزوم توسعه شبکه پرسرعت اینترنت هستند و کیفیت و دسترسی به شبکه را جزو ضرورت‌ها می‌دانند؛ چراکه در صورت محدودیت، با شکل‌گیری نیازهای جدید فناورانه و همچنین فشارهای ائتلاف رقیب در این حوزه، سرانجام پس از چندسال این توسعه با سرعت شتاب بیشتر و مخرب‌تری رخ خواهد داد و فرصت حکمرانی فعالانه را از جمهوری اسلامی خواهد گرفت؛ در صورت توسعه آزاد نیز، ائتلاف رقیب با استدلال و فشارهای سیاسی، فرهنگی و امنیتی این فرایند را متوقف خواهد نمود. از نگاهی دیگر، در صورت عدم توسعه زیرساخت، حتی محتوا نیز ظرفی برای جریان یافتن ندارد و در صورت توسعه آزاد نیز تهدیدهایی همچون «نفوذ پلتفرمی»<sup>۱</sup> از جانب سرمایه‌داران بین‌المللی در کشور رخ خواهد داد. بنابراین توسعه در عین آنکه دسترسی با کیفیت را برای مردم به ارمغان می‌آورد، بایستی «ظرفیت حکمرانی»<sup>۲</sup> و قدرت اعمال اراده حاکمیت را نیز حفظ نماید.

آنچه می‌توان به‌عنوان جمع‌بندی روندهای تاریخی و یادگیری از فرایندهای طی شده برای نظام سیاست‌گذاری فضای مجازی کشور دانست، این است که در دهه پیش‌رو، آنچه در حکمرانی فضای مجازی تعیین‌کننده خواهد بود، پلتفرم‌ها و تنظیمگری آنها است (فیروزآبادی و آزادی احمدآبادی، ۱۳۹۹: ۵۸۹)، نه پهنای باند. بسیاری از پژوهشگران این دوران را «انقلاب پلتفرم‌ها» می‌دانند و پذیرفته‌اند که پلتفرم‌های برخط در هسته مرکزی یک پیشرفت مهم است که نه یک پدیده اقتصادی یا ساختار تکنولوژیک بلکه تحولی است که در قلب جوامع رسوخ کرده و نظام‌های اجتماعی مختلف را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد و به تدریج جامعه‌ای پلتفرمی را منتج خواهد شد (ون‌دایک، پوئل و وال، ۲۰۱۸).

بنابراین، محور و شاخص توسعه پهنای باند در کشور، به‌منظور تحقق دغدغه‌های فرهنگی و امنیتی و همچنین دغدغه‌های توسعه و دسترسی با کیفیت به اینترنت، بایستی تمرکز بر پلتفرم‌ها و حفظ قدرت اعمال اراده حاکمیت برای تنظیمگری و قاعده‌گذاری بر آنها و از طریق آنها باشد، نه محدودیت و متوقف نگه داشتن کیفیت و دسترسی به اینترنت؛ توضیح آنکه، همان‌طور که در کشور نیز همانند سایر کشورهای جهان شاهد آن بوده‌ایم، به‌واسطه پیشرفت فناوری، حکمرانی بر فضای مجازی از تمرکز بر فناوری ارتباطات گذر کرده و محوریت آن تمرکز بر فناوری اطلاعات و اکوسیستم داده است؛ مهم‌ترین نمود فناوری اطلاعات و خدمات برآمده از آن، پلتفرم‌ها هستند که جوامع را تحت تأثیر خود قرار داده‌اند. بنابراین اعمال حکمرانی بر فضای مجازی با استفاده از سازوکارهای مبتنی بر فناوری‌های ارتباطات، آن هم در دورانی که محوریت با فناوری اطلاعات است، اگرچه در کوتاه مدت ممکن است برخی نیازها را مرتفع نماید؛ اما در بلندمدت، محکوم به شکست و از دست دادن قلمرو کشور است. حتی در خدمات محتوایی فضای مجازی نیز امروز بیش از آنکه مسئله تولید محتوای داخلی و سالم باشد، تنظیمگری آن از طریق قاعده‌گذاری بر پلتفرم‌ها مسئله است.

بدین صورت ائتلاف سومی که در این زمینه شکل می‌گیرد، حاصل یادگیری از دو دهه سیاست‌های حوزه پهنای باند در کشور است که با ارائه ایده‌ای جدید و رشدیافته، دغدغه‌های مهم هر دو ائتلاف قبلی را در بستر فناوری امروز بازتولید می‌نماید و به‌جای اعمال اراده از طریق پهنای باند، حکمرانی از طریق قاعده‌گذاری بر پلتفرم‌ها به‌منظور حفظ ظرفیت اعمال اراده حاکمیت بر آنها را انتخاب می‌کند.

## منابع

- فرزانه کندی، نرگس، روحانی، سعید (۱۳۹۹). ارائه چارچوب مفهومی تحول دیجیتال قضایی در راستای حکمرانی دیجیتال. *مدیریت دولتی*، ۱۲(۴)، ۶۹۵-۷۲۲.
- ابراهیمی، سید عباس؛ فرهادی‌نژاد، محسن و باکی‌هاشمی، سید محمد مهدی (۱۳۹۹). تحلیل خط‌مشی‌گذاری در نظام سلامت بر اساس الگوی چارچوب ائتلاف مدافع (مطالعه موردی: طرح تحول نظام سلامت). *فصلنامه مطالعات راهبردی*، ۲۳(۸)، ۹۵-۱۱۲.
- اسمیت، کوین تی و لاریمر، کریستوفر دابلینو (۱۳۹۵). *درآمدی بر نظریه خط‌مشی عمومی (تقابل نظری عقلانیت‌گراها و فرائیبات‌گراها) (حسن دانایی فرد، مترجم)*، تهران: صفار.

بودلایی، حسن؛ کناررودی، محمدحسین؛ عبادی، حامد و بهمنی، اکبر (۱۴۰۰). مدیریت دیجیتال منابع انسانی، رهیافتی برای خلق جابگی سازمانی در بخش دولتی در عصر اقتصاد دیجیتال (مورد مطالعه: شبکه بانک‌های دولتی کشور ایران). مدیریت دولتی، ۱۳(۴)، ۷۶۶-۷۸۵.

پورعزت، علی اصغر (۱۴۰۰). سخن سردبیر: سواد خطمشی‌گذاری و حکمرانی مضاف. مدیریت دولتی، ۱۳(۲)، ۱۸۲-۱۸۳.  
 تراب زاده جهرمی، محمدصادق؛ حسینی، سیدکاظم و نوروزی، محمد (۱۳۹۶). تبیین تغییر خطمشی با استفاده از الگوی چارچوب ائتلاف مدافع (مطالعه موردی: قراردادهای نفتی ایران (IPC)، بهبود مدیریت، ۳۵(۱۱)، ۱-۳۴.  
 دبیرخانه شورای عالی اطلاع‌رسانی (۱۳۸۵). نگاهی به پیش نویس طرح تسما: (تولید و ساماندهی محتوای الکترونیکی ایران). رماورد نور، ۱۷(۵)، ۶-۱۱.

ساباتیه، پل (۱۳۹۶). نظریه‌های فرایند خطمشی عمومی، (حسن دانایی فرد، مترجم)، تهران: صفار.  
 سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی (۱۳۹۸). ایران در مسیر هوشمندی، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی.  
 سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی (۱۳۹۹). گزارش سه ماهه سوم شاخص‌های آماری بخش ارتباطات و فناوری اطلاعات، سازمان تنظیم مقررات و ارتباطات رادیویی.

سلطان‌زاده، جواد؛ الیاسی، مهدی و نریمانی، میثم (۱۴۰۰). تحلیل بن‌بست‌های تنظیمگری کسب‌وکارهای پلتفرمی حمل و نقل در ایران با چارچوب ائتلاف مدافع. مدیریت نوآوری، ۱۰(۳)، ۱۵۳-۱۸۰.

شهائی، بهنام؛ دانایی فرد، حسن و آذر، عادل (۱۳۹۵). تبیین ثبات و تغییر خطمشی یارانه‌ای ایران: چهارچوب ائتلاف مدافع. فصلنامه علمی مدیریت سازمان‌های دولتی، ۵(۱۷)، ۶۷-۸۸.

صادقی فسایی، سهیلا و عرفان منش، ایمان (۱۳۹۴). مبانی روش‌شناختی پژوهش اسنادی در علوم اجتماعی؛ مورد مطالعه: تأثیرات مدرن شدن بر خانواده ایرانی. راهبرد فرهنگ، ۲۹(۸)، ۶۱-۹۲.

عباسی، طیبه و دانایی فرد، حسن (۱۳۹۳). چارچوب ائتلاف مدافع و تبیین تغییر خطمشی؛ تغییر قانون اهداف، وظایف و تشکیلات وزارت علوم، تحقیقات و فناوری. سیاست علم و فناوری، ۲۳(۶)، ۱-۱۶.

فیروزآبادی، سیدابوالحسن و آزادی احمدآبادی، جواد (۱۳۹۹). تحلیل پیشینه حکمرانی فضای مجازی جمهوری اسلامی ایران. دانش سیاسی، ۱۶(۲)، ۵۶۳-۵۹۸.

منوریان، عباس؛ پیوسته، علی اکبر و احتشامی دیزجی، سید حبیب (۱۴۰۰). طراحی مدل ارائه آموزش‌های مجازی در سازمان تأمین اجتماعی ایران بر اساس تحلیل داده‌بنیاد. مدیریت دولتی، ۱۳(۳)، ۵۳۳-۵۶۰.

هک، تونی و دل، یان (۱۳۹۰). روش‌شناسی مطالعه موردی در پژوهش‌های مدیریت (آزمون نظریه و نظریه‌پردازی)، (حسن دانایی فرد، مترجم)، تهران: دانشگاه امام صادق (ع).

هومن، حیدرعلی (۱۳۹۴). راهنمای عملی پژوهش کیفی. تهران: سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).  
 یخچالی، مهدی؛ طهماسبی، رضا؛ لطیفی، میثم و فرجی ملائی، امین (۱۳۹۹). واکاوی ویژگی‌های دولت به‌مثابه پلتفرم با استفاده از مرور نظام‌مند و فراترکیب. مدیریت دولتی، ۱۲(۲)، ۲۰۴-۲۳۷.

## References

- Abbasi, T., Danaee Fard, H. (2014). Advocacy Coalition Framework and explanation of Policy Change; The law of Goals, Functions and Structure of Ministry of Science, Research and Technology. *Journal of Science and Technology Policy*, 7(3), 1-17. (in Persian)
- Boudlaie, H., Kenarroodi, M., Ebadi, H., Bahmani, A. (2021). Digital Human Resource Management: An Approach to Creating Organizational Agility in the Public Sector in the Digital Economy Era (A Study on the Public Sector Banking Network in Iran). *Journal of Public Administration*, 13(4), 766-785. doi: 10.22059/jipa.2022.333338.3051 (in Persian)
- Communications Regulatory Authority (CRA) of the I.R. of Iran (2020). *The report of the third quarter of the statistical indicators of the communication and information technology sector*, CRA. (in Persian)
- Creswell, J.W. (2012). *Educational research: planning, conducting, and evaluating quantitative and qualitative research* (4<sup>th</sup> ed). Boston: Pearson.
- Dul, J. & Hak, T. (2007). *Case study methodology in business research*. Tehran, Imam sadiq University. (in Persian)
- Ebrahimi, S., Farhadinejad, M., Baki Hashemi, S. (2020). Policy Analysis of the Health System Based on the Advocacy Coalition Frameworks (Case Study: Iran's Health system Reform plan). *Strategic Studies Quarterly*, 23(88), 95-112. (in Persian)
- Farzaneh Kondori, N., Rouhani, S. (2021). Presenting a conceptual framework for digital judicial transformation for digital governance. *Journal of Public Administration*, 13(3), 593-620. doi: 10.22059/jipa.2021.317608.2891(in Persian)
- Fenger, M. & Klok, P.J. (2001). Interdependency, Beliefs, and Coalition Behavior: A Contribution to the Advocacy Coalition Framework. *Policy Sciences*, 34(2), 157-170.
- Firouzabadi, S., Ahmadabadi Azadi, J. (2020). Analysis of the history of cyberspace governance in Islamic Republic of Iran. *Bi-Quarterly Political Knowledge*, 16(2), 563-598. doi: 10.30497/pk.2020.75410(in Persian)
- Fischer, F., Miller, G. & Sidney, M.S. (2007). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Boca Raton: CRC/Taylor & Francis.
- Hooman, H.A. (2015). *Handbook of qualitative research*. Tehran. SAMT. (in Persian)
- Monavarian, A., Peyvasteh, A., Ehteshami Dizaji, S. (2021). Designing a Model for Providing Virtual Education in the Social Security Organization of Iran Based on Grounded Theory. *Journal of Public Administration*, 13(3), 533-560. doi: 10.22059/jipa.2021.322429.2939 (in Persian)
- Pierce, J., Peterson, H.L. & Hicks, K. C. (2017). Policy Change: An Advocacy Coalition Framework Perspective. *Policy Studies Journal*, 48(1), 64-86.
- Rahavardnoor (2007). A look at the draft of Tasma plan (production and organization of electronic content in Iran). *Rahavardnoor Quarterly*, 17(5), 6-11. (in Persian)
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the policy process*. Tehran: Saffar. (in Persian)

- Sadeqi Fasai, S., Erfanmanesh, I. (2015). Methodological Principles of Documentary Research in Social Sciences; Case of Study: Impacts of Modernization on Iranian Family. *Strategy for Culture*, 8(29), 61-91. (in Persian)
- Scherr, D. L. (2019). *Cybersecurity Policy Development at the State Level: A Case Study of Middle Tennessee*. Walden University.
- Schlager, E. (1995). Policy making and collective action: Defining coalitions within the advocacy coalition framework. *Policy Sciences*, 28(3), 243-270.
- Shahaei, B., Danaeifard, H., Azar, A. (2016). Explaining Stasis and Change in Iran,s Subsidy Policy: Advocacy Coalition Framework. *Quarterly Journal of Public Organizations Management*, 5(1), 67-88. (in Persian)
- Smith, K.T., Larimer, C.W. (2013). *The public policy theory primer*. Tehran, Saffar. (in Persian)
- Tiwana, A. (2014). *Platform ecosystems: aligning architecture, governance, and strategy*. Amsterdam, Waltham, MA: MK.
- Torabzadeh Jahromi, M., Hoseini, S., Noruzi, M. (2017). Policy Change Explanation by Advocacy Coalition Framework Case Study: Iran Petroleum Contract (IPC). *Journal of Management Improvement*, 11(1), 1-34. (in Persian)
- Van Dijck, J., Poell, T. & de Waal, M. (2018). *The platform society*. New York: Oxford University Press.
- Weible, C. M. & Sabatier, P. A. (2017). *Theories of the policy process* (Fourth edition). New York, NY: Westview Press.
- Yakhchali, M., Tahmasebi, R., Latifi, M., Faraji Mollaie, A. (2020). Investigating Government as a Platform Characteristics: A Systematic Literature Review and Meta-Synthesis. *Journal of Public Administration*, 12(2), 204-237. (in Persian)