

## خط‌مشی‌گذاری دولتی برای تحقق عدالت اجتماعی،

### در حد فاصل تدوین تا اجرای قانون اساسی

دکتر علی اصغر پورعزت\*

**چکیده:** علی‌رغم تأکید قانون اساسی بر ضرورت تحقق عدالت اجتماعی، جامعه در عمل نتوانسته است از مظاهر واقعی عدالت و قسط بهره‌مند گردد. در تحلیل علل ناموفقیت در تحقق جامعه عدل، می‌توان موارد ذیل را مفروض دانست:  
- این قانون بدون در نظر گرفتن «قابلیت اجرا»، تدوین شده است؛ از این رو اساساً قابل اجرا نیست؛

- با توجه به وضعیت بحرانی کشور در دو دهه اخیر، هنوز امکانات ضروری برای اجرای اصول این قانون فراهم نشده است؛

- این قانون، فاقد ضمانت کافی برای اجراست؛ زیرا به مثابه شاخص ارزیابی عملکرد دولت‌ها مد نظر قرار نمی‌گیرد؛ از این رو، کمتر بدان توجه می‌شود؛

- حفظ و بقای قدرت مسئولان اجرایی، به طور جدی به رعایت هنجارهای گروه‌های ذی‌نفع و گرایش‌های فکری و ترجیحات عملی جانبداران سیاسی آنان وابسته است؛ از این رو، اجرای قانون اساسی تحت‌الشعاع منافع آنان قرار می‌گیرد؛

- تحقق مقاصد قانون اساسی در گرو تبیین اصول آن در قالب قوانین عادی، رویه‌های اجرایی و عملیاتی، و خط‌مشی‌های جزئی است. نبود قوانین، آیین‌نامه‌ها و خط‌مشی‌های جزئی، زنجیره سلسله‌مراتب قانون‌گذاری تا اجرا را قطع می‌کند.

نکته مهم این است که قبل از تلاش برای رفع موانع اجرایی تحقق عدالت اجتماعی، شایسته نیست که در باره امکان‌ناپذیری آن اظهار نظر شود.

**کلیدواژه:** عدالت اجتماعی، مضیقه‌های اجرا، ضمانت اجرایی، ترجیحات گروهی، قوانین عادی و خط‌مشی‌های جزئی، سلسله‌مراتب قانون‌گذاری تا اجرا، جامع‌نگری در تحلیل

---

\* استادیار گروه مدیریت دولتی دانشگاه تهران

### مقدمه: عدالت در قانون اساسی (constitution)

در قانون اساسی جمهوری اسلامی از دیدگاه‌های متنوع و در موارد متعدد بر ضرورت رعایت عدالت، نفی ستمگری و سلطه‌گری و سلطه‌پذیری، و تحقق قسط و عدل، و استقلال در عرصه‌های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی، و ایجاد رفاه و رفع فقر و محرومیت تأکید شده است (قانون اساسی، اصول دوم و سوم)؛ به طوری که در متن این قانون ده‌ها بار از مجموعه واژه‌های عادل (اصول ۵، ۱۵۸ و ۱۶۲)، قسط و عدل (اصول ۲ و ۱۴)، عادلانه (اصل ۳)، حق (اصول ۲۹ و ۳۱)، شرایط مساوی (اصل ۲۸)، ریشه‌کن ساختن فقر و محرومیت (اصل ۴۳)، عدالت (اصل ۱۵۶)، و نظایر آن استفاده شده است.

علی‌رغم این همه تأکید بر ضرورت دادگستری و تحقق عدالت اجتماعی و زدودن آثار فقر و محرومیت، هنوز جلوه‌های فقر و تنگدستی گسترده، در ابعاد فرهنگی، سیاسی و اقتصادی کشور مشاهده می‌شود؛ به طوری که حتی گزارش‌های رسمی مرکز آمار ایران، بر فزونی مستمر سطح متوسط هزینه‌های خالص بر سطح متوسط درآمدهای خالص خانوارهای شهری و روستایی کشور گواهی می‌دهند (مرکز آمار ایران، ۱۳۷۸، صص ۸۸-۹۲). تأمل بر این واقعیت که تفاوت زیادی میان سطوح متفاوت درآمدی خانوارهای کشور وجود دارد، تصور واقع‌بینانه‌تری از وخامت وضعیت اقتصادی-فرهنگی طبقات پایین اجتماعی نمایان می‌سازد.

به علاوه بر اساس یافته‌های یک بررسی آماری، ضریب جینی از سال ۱۳۶۵ تا ۱۳۶۹، کاهش تدریجی داشته و از سال‌های ۱۳۷۱ تا ۱۳۷۵ ضمن نوسان‌هایی، به تدریج افزایش یافته است (رک. مرکز آماری ایران، ۱۳۷۷، صص ۱۱۳، ۱۵۲-۱۵۳).

در سال ۱۳۶۳ سهم بالاترین دهک درآمدی جامعه شهری ۲۷/۳ درصد و سهم پایین‌ترین دهک آن فقط ۰/۶۵ درصد از درآمدها بوده است. بدین ترتیب سهم بالاترین دهک ۴۲ برابر پایین‌ترین دهک بوده است. در سال ۶۸ سهم بالاترین دهک درآمدی از درآمدهای جامعه شهری ۲۶/۶۶ درصد و سهم پایین‌ترین دهک جامعه نزدیک به صفر بوده است. در سال ۱۳۷۳ بالاترین دهک درآمدی جامعه شهری کمی بیش از ۳۲ درصد

و پایین‌ترین دهک کمی بیش از یک درصد درآمدها را در اختیار داشته‌اند (مرکز آمار ایران، ۱۳۷۵، صص ۳-۴).

بنابراین، ملاحظه می‌شود که طبق آمارهای رسمی، فاصله وضعیت موجود جامعه با وضعیت مطلوب آن چشمگیر است.

اگر قانون اساسی کشور را به مثابه مجموعه‌ای از خط‌مشی‌های فراگیر (megapolicy) در نظر بگیریم که آیینۀ تمام‌نمایی از باورها، ارزش‌ها و آرمان‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی جامعه را در برابر تصمیم‌گیرندگان بخش عمومی قرار می‌دهد (الوانی، ۱۳۶۹، ص ۲۸)، قوانین عادی و خط‌مشی‌های جزئی تدوین‌شده در بخش عمومی کشور باید به گونه‌ای باشند که مقاصد قانون اساسی را تحقق بخشند.

اگر عملکرد بخش عمومی کشور را پیامد (outcome) سیستم خط‌مشی‌گذاری و تدوین قوانین عمومی تلقی کنیم، توجه به «عوامل مؤثر بر مراکز تصمیم‌گیری بخش عمومی» و تحلیل «فراگرد خط‌مشی‌گذاری و قانون‌گذاری کشور»، به بررسی علل بروز این مسئله کمک می‌کند. به هر حال، در تحلیل علل ناکامی استقرار شهر عدل، می‌توان موارد ذیل را به مثابه متغیرهایی نسبتاً مستقل، برای تنظیم فرضیه‌هایی مهم در باره علل اجرا نشدن قانون اساسی، مورد توجه قرار داد:

الف. امکان‌ناپذیری اجرای قانون اساسی؛

ب. فراهم نبودن امکانات ضروری برای اجرای اصول آن؛

ج. نبود ضمانت کافی برای اجرای اصول آن؛

د. تقدم ملاحظات حزبی و گروهی در شکل‌دهی رفتار و تصمیمات نخبگان سیاسی؛

ه. نبود قوانین عادی، رویه‌های اجرایی و عملیاتی، و خط‌مشی‌های جزئی مورد نیاز برای اجرای اصول قانون اساسی.

هر یک از این موارد در مباحث بعدی توضیح داده می‌شود.

### ۱. قانون اساسی و امکان‌پذیری اجرای اصول آن

قانون اساسی به طور کلی مجموعه‌ای از قوانین است که به منظور تعیین وظایف (duties)، قدرت‌ها (powers)، و کارکردهای (functions) نهادهای گوناگون حکومت، تنظیم مناسبات میان آن‌ها، و تعریف مناسبات میان دولت و ملت، مد نظر قرار می‌گیرد؛ از این‌رو، قوانین اساسی، قواعد فراگیر (meta-rules) معینی را برای سیستم سیاسی مشخص می‌کنند که توسط آن‌ها بر حکومت حکمرانی می‌شود. قانون اساسی موجب ثبات (stability)، قابلیت پیش‌بینی (predictability)، و نظم (order) در رفتار و اعمال حکومت می‌شود (Heywood, 2000, p.196).

در مورد قانون (law)، ادعای زیادی وجود دارد که آن را ضرورتاً و ذاتاً مقید به هدف تحقق عدالت (the aim of justice) می‌داند (Atiyah, 1995, p.123). صرف‌نظر از هدف و مقصود قانون، اگر هنگام تدوین آن، مزیقه‌ها و محدودیت‌های اجرای آن نادیده گرفته شوند و الزامات اجرای آن در نظر گرفته نشوند، احتمال اجرای موفقیت‌آمیز آن کاهش می‌یابد. در بحث از اجرا، باید ظرفیت دیوان‌سالاری (بوروکراسی) دولت، به مثابه مهم‌ترین نهاد اجرایی، مورد توجه خط‌مشی‌گذار قرار گیرد و به میزان صلاحیت و اختیارات اداری دستگاه‌های اجرایی توجه شود؛ در واقع، قبل از اجرا باید مشخص شود که چه مذاکرات، بررسی‌ها و امکاناتی برای تحقق اهداف خط‌مشی، مورد نیاز است (الوانی و شریف‌زاده، ۱۳۷۹، صص ۱۰۵-۱۰۶).

جالب آنکه در مقدمه قانون اساسی، در فرازی که به قوه مجریه پرداخته شده است، «نظام دیوان‌سالاری»، نتیجه و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی تلقی شده، و ضرورت طرد شدید آن برای افزایش کارایی و سرعت نظام اداری تأکید شده است (قانون اساسی، ۱۳۶۸، ص ۱۵)؛ بدون آنکه سازوکار اجرایی مناسب‌تری به جای آن معرفی گردد. قابل تأمل است که این موضع، بسیار شبیه موضع مارکسیست‌ها در باره دیوان‌سالاری و دولت است. در آموزه مارکسیسم، دیوان‌سالاری عامل از خودبیگانگی انسان در جوامع طبقاتی است و انسان را در برابر طبقه حاکم، سرمایه‌داران و دیوان‌سالاران ناتوان می‌سازد؛ در حالی که وبر معتقد بود که دیوان‌سالاری به دولت قدرت می‌دهد که خود را از سلطه بورژوازی رهایی بخشد (قلی‌پور، ۱۳۸۰، ص ۸۷)؛

ضمن اینکه با تأمل بر اصول «شایستگی فنی» و «ضرورت جداسازی زندگی خصوصی افراد از زندگی اداری آن‌ها»، می‌توان ادعا کرد که دیوان‌سالاری به نوعی بر الزامات استقرار نظام عدل تأکید دارد (قلی‌پور، ۱۳۸۰، ص ۸۳) و به رعایت عدالت در رویه‌های اجرایی کمک می‌کند. با این توضیح، به نظر می‌رسد که گاهی شکل‌های تحریف‌شده دیوان‌سالاری (بر اساس سازمان‌های دیوان‌سالار موجود)، مبنای قضاوت افراد و نظریه‌پردازان قرار می‌گیرد.

اجرا در وسیع‌ترین مفهوم، بر مدیریت عوامل، سازمان‌ها، رویه‌ها و فنون متنوعی که مجموعاً، خط‌مشی‌های تصویب‌شده (adopted policies) را برای نیل به اهداف برنامه‌ها و خط‌مشی‌ها اثربخش می‌سازند، دلالت دارد (stewart, Leater, 2000, p.104).

خط‌مشی‌گذار باید برای نحوه اجرای خط‌مشی‌های تنظیمی خود، برنامه‌های عملی داشته باشد و دیوان‌سالاری یک ابزار اجرایی ضروری برای تحقق اهداف و مقاصد دولت‌ها در عرصه سیستم‌های اجتماعی است که کارآمدی آن منوط به سلامت فراگرهای اتخاذ تصمیم و خط‌مشی‌گذاری در سلسله‌مراتب قانون‌گذاری تا اجرای قوانین عمومی است. بنابراین، میزان کژکارکردهای دیوان‌سالاری تا حد زیادی به صلاحیت مجریان امور بستگی خواهد داشت و در مجموع، این نقد به قانون اساسی وارد است که ضمن طرد دیوان‌سالاری، سازوکار مناسبی برای جایگزینی آن معرفی نمی‌کند. ضمن اینکه به نظر می‌رسد حمله شدید قانون مذکور به دیوان‌سالاری، تا حد زیادی تحت تأثیر جریانات احساسی مقطع زمانی تدوین پیش‌نویس آن شکل گرفته باشد؛ به ویژه با توجه به اینکه تصور برخورداری از امکانات دولت رفاهی (مورد تأکید در اصول ۲۸-۳۱ قانون اساسی)، بدون استفاده از سیستم‌های دیوان‌سالار گسترده، دشوار است.

البته مقصود آن نیست که حتماً باید از شکل سنتی دیوان‌سالاری استفاده شود؛ ولی هر نوع ساختار سازمانی قابل استفاده، ناگزیر باید از برخی ویژگی‌های مطلوب دیوان‌سالاری نظیر غیرشخصی بودن و حاکمیت قوانین و مقررات برخوردار باشد (قلی‌پور، ۱۳۸۰، ص ۸۳).

صرف نظر از این انتقادات، نمی توان سیستم نظری قانون اساسی را متهم به عدم قابلیت برای اجرا، کرد؛ زیرا اولاً فرض «عدم قابلیت اجرا» فقط در صورت اهتمام جدی مجریان به اجرای آن و وصول گزارش های دال بر «ناگزیری شکست»، قابل طرح است؛ یعنی هنگامی می توان از امکان ناپذیری اجرا سخن گفت که گزارش های مدونی مبنی بر شکست تلاش های جدی در تحقق مقاصد آن ارائه شده باشد؛ گزارش هایی که بر تعارض ذاتی و تباین منطقی اصول و مفروضات آن دلالت داشته باشد؛ نه گزارش هایی که صرفاً بر عدم کفایت امکانات و تسهیلات متمرکز می گردند؛ از این رو، تا زمانی که مدارکی در باره تعارض و تباین ذاتی اصول قانون اساسی مشاهده نشده است، نمی توان ادعا کرد که از حیث ساختار منطقی، اجرا ناپذیر و استفاده ناپذیر است.

## ۲. نبود امکانات برای اجرا یا عدم التزام به آن

دهه های اول اجرای قانون اساسی، دوران پرفراز و نشیبی بوده اند؛ به طوری که شاید بتوان این دوران را در شمار پرتنش ترین و بحرانی ترین دوره های تاریخ این کشور قلمداد کرد؛ زیرا در این دوران گاهی موجودیت و استقلال، و گاهی تمامیت ارضی کشور در معرض تهدید جدی قرار گرفته است. بدیهی است که در چنین موقعیتی نمی توان توقع داشت که جزء به جزء اصول موضوعه قانون اساسی تحقق یابد. اما این توقع وجود دارد که جهت گیری کلی و مقاصد اصلی مصرف منابع و امکانات محدود موجود، به سوی تحقق بخش های اولویت بندی شده ای از مجموعه آن باشد. بر اساس برخی از اصول قانون اساسی که بر ضرورت مداخله دولت برای تأمین رفاه و مساوات تأکید دارند (اصول ۲۸-۳۱)، در رفتار دولت های دهساله اول پس از انقلاب، جامعه شاهد تمایل عملی به رعایت نسبی الزامات عدالت در توزیع منابع و کالاهای حیاتی مورد نیاز جامعه بود؛ میزان اهتمام به این رویه، تحت تأثیر رویکرد مدیریت دولتی نوین (new public management)، به تدریج در رفتار دولت های بعدی کاهش یافت (Hughes, 1998).

در حالی که در قانون اساسی پذیرفته شده است که سیستم اقتصادی جامعه باید مبتنی بر سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی باشد و در آن بر مسئولیت دولت برای

تضمین حداقل سطح زندگی، ریشه‌کن ساختن فقر و محرومیت، و تأمین نیازهای اساسی مردم تأکید شده است (قانون اساسی، اصول ۴۳-۴۴).

در چالش دولت و بازار، تجربیات حاصل از سلطه نظریه‌های لیبرالی مبنی بر عدم دخالت دولت و نظریه‌های سوسیالیستی تجویزکننده دخالت دولت، تمایل به پذیرش گونه‌هایی از «طرح‌های دخالت عقلانی و حساب‌شده دولت» را افزایش می‌دهد؛ زیرا عدم دخالت دولت و بازگذاشتن دست بخش خصوصی در حوزه اقتصاد، خود نوعی مداخله به نفع سرمایه‌داران و توانگران محسوب می‌شود (نقیب‌زاده، ۱۳۷۹، ص ۱۹۲) و دخالت لجام‌گسیخته آن نیز طبق قانون آهنین الیگارشی (iron law of oligarchy)، سازمان‌های دیوان‌سالار و دستگاه‌های اعمال حاکمیت دولت را به ابزار اعمال سلطه و حکمرانی اقلیت طبقه حاکم بر اکثریت جامعه تبدیل می‌سازد (قلی‌پور، ۱۳۸۰، ص ۳۸). از این‌رو، تأکید قانون اساسی بر استفاده متعادل از بخش‌های خصوصی و دولتی، قابل تأمل است و بر اساس آن، روایت متعادلی از اقتصاد رفاه مورد نظر تصمیم‌گیرندگان قرار می‌گیرد که حتی‌المقدور از کژکارکردهای «سیستم‌های اقتصادی مبتنی بر سلطه انحصاری دولت»، مصون باشد.

این امر مستلزم بسیج بخشی از منابع ملی برای استفاده دولت در جهت تحقق اهداف قانون اساسی است. بدیهی است که هر سطح از امکانات تخصیص‌پذیر، مراتبی از تحقق اهداف را به همراه دارد. پس اگر جهت‌گیری کلی سیستم اقتصادی به سوی اصلاح وضع موجود بر اساس الگوی آرمانی قانون اساسی باشد، باید انتظار داشت که بخش‌هایی از این اهداف تحقق یابند. اما در مجموعه سیاست‌های سیستم اجرایی، به ویژه در سال‌های پس از جنگ، التزامی جدی و عملی به رعایت الزامات عدالت اجتماعی ملاحظه نمی‌شود؛ یعنی نمی‌توان پذیرفت که حتی در حد امکانات موجود، به نحوی اثربخش برای تحقق عدالت تلاش شده است؛ زیرا در این صورت می‌بایست گزارش‌هایی مبنی بر کاهش اختلاف سطوح درآمدی شهروندان، دست‌کم در حد امکانات موجود و در میان کارکنان دولت دریافت می‌شد؛ گزارش‌هایی که بر کاهش فاصله طبقاتی میان مردم دلالت داشته باشد.

به هر حال، فاصله طبقاتی موجود جامعه، التزام جدی سیاست‌گذاران اقتصاد ملی به رفع فقر و محرومیت را در معرض تردید قرار می‌دهد و روا نیست قانونی را که در بلندمدت التزام جدی به اجرای آن وجود نداشته است، به «اجرانپذیری» متهم سازیم.

### ۳. قانون اساسی و ضمانت اجرایی آن

چرخه‌های قانون‌گذاری تا اجرا، معمولاً باید با مجموعه‌ای از ضمانت‌های اجرایی کامل گردند. اگر قانونی بدون ضمانت اجرایی باشد، اجرای آن صرفاً به میزان تمایل و علاقه مجریان منوط خواهد شد. در مورد قانون اساسی نیز وضع به همین ترتیب است؛ در واقع، مادامی که عملکرد دولت‌ها بر اساس میزان موفقیت آن‌ها در تحقق مقاصد قانون اساسی ارزیابی نمی‌شود، التزامی برای جدیت آن‌ها در تحصیل اهداف آن به وجود نمی‌آید؛ یعنی فقط هنگامی که موفقیت دستگاه‌ها در کسب حمایت و تأیید اجتماعی، به موفقیت در تحقق اهداف قانون اساسی موقوف گردد، می‌توان ادعا کرد که ضمانت کافی برای اجرای این قانون پیش‌بینی شده است.

با توجه به این نکته که سازوکارهای ناظر بر رعایت حدود قانون اساسی از نوع سلبی است و صرفاً بر عدم تعرض به حریم قانون مذکور و اجتناب از مغایرت با اصول آن نظارت دارند (برای مثال، قانون اساسی، اصل ۹۱)، دلیلی برای ایجاب اجرای مجموعه آن، وجود ندارد.

برای مثال، دولت‌هایی که با هر میزان دستاورد اجتماعی در تحقق اهداف قانون اساسی، می‌توانند به سازوکارهای مؤثری برای تضمین بقای خود دست یابند، چه الزامی به اجرای «قانون اساسی مصوب» جامعه خواهند داشت.

علاوه بر ضرورت پیش‌بینی سازوکارهای الزام‌آور و ایجاب‌کننده تلاش برای حصول اهداف قانون، توسعه پاسخگویی و ایجاد سیستم‌های مناسب اطلاع‌رسانی به جامعه برای نیل به اهداف مذکور مفید خواهد بود؛ بدین ترتیب می‌توان از سیستم‌های اطلاعاتی مناسب برای گزارش روزمره مراتب پیشرفت دولت‌ها (در نیل به اهداف وعده داده‌شده آن‌ها بر اساس اصول قانون اساسی) استفاده کرد.



#### ۴. اولویت یافتن ملاحظات جناحی و گروهی، در غیاب هوشمندی عناصر اجتماعی

در شرایطی که مردم هوشمندانه مترصد اجرای قانون اساسی باشند، بقای نمایندگان و کارگزاران دستگاه‌های مقننه و مجری، به میزان جدیت و التزام حقیقی به رعایت قانون مذکور مؤکول خواهد شد.

التزام و تعهد واقعی مسئولان قوای حکومتی، لازمه تحقق مقاصد قانون اساسی است؛ به ویژه با توجه به آنکه در شرایط عادی، تنوع اصول موضوعه قانون اساسی، این امکان را به وجود می‌آورد که دولت‌ها بتوانند فراخور مصالح سیاسی و گرایش‌های حزبی خود، گزینه‌هایی از اصول مذکور را در معرض اجرا قرار دهند. برخورد گزینشی با اجرای اصول قانون اساسی، منافع ملی را تحت‌الشعاع بهینه‌سازی بخشی (sub-optimization) منافع گروهی و جناحی قرار می‌دهد و به اجرای بخشی از اصول و فروگذاری بخش دیگری از آنها (بر حسب گرایش‌ها و ملاحظات سیاسی و ایدئولوژیک احزاب و ائتلاف‌های حاکم) می‌انجامد؛ بدین ترتیب، زمینه انحراف از مقاصد قانون مذکور فراهم می‌آید و امکان تحقق عدالت رویه‌ای کاهش می‌یابد؛ زیرا در شرایط معمول، بقای صاحب‌منصبان سیاسی در قدرت، منوط به رعایت خواسته‌های نخبگان و جانبداران حزبی تلقی می‌شود و رعایت اصول قانون اساسی در مراتب بعدی اهمیت، مد نظر قرار می‌گیرد.

با توجه به اینکه سرنوشت مناصب قدرت، توسط آرای مردم معین می‌گردد، اصرار و جدیت آنها در مطالبه حقوق خود، برای تربیت رفتار مسئولان ضرورت دارد؛ و این جدیت تحت تأثیر میزان آگاهی و علاقه آنان به تحقق اهداف آرمانی مصوب خود (در مجموعه قانون اساسی)، قرار دارد. بدیهی است که اخذ بازخورهای مثبت و منفی (negative and positive feedback) از جامعه (در صحنه‌های انتخابات)، بهترین محرک برای اصلاح رفتار صاحب‌منصبان خواهد بود.

ولی در شرایطی که رأی مردم به صاحب‌منصبان، تحت تأثیر گرایش‌های احساسی ناشی از تبلیغات انتخاباتی تعیین می‌شود، نمی‌توان انتظار داشت که تعهد جدی به اجرای قانون اساسی، در سرلوحه مقاصد نمایندگان و مجریان قرار گیرد.

در مورد تخصیص امکانات، ملاحظه می‌شود که پس از جنگ، هیچ یک از جریان‌های توسعه اقتصادی و توسعه سیاسی، با نگرشی سیستمی و مبتنی بر تعامل عناصر اقتصادی، سیاسی و فرهنگی هدایت نگردید و می‌توان ادعا کرد که در این دو جریان، قبل از اینکه قانون اساسی شاخص ارزیابی و سنجش عملکرد دولت‌ها باشد، چالش‌های ایدئولوژیک لیبرالی (اقتصادی و سیاسی) در برابر رویکردهای سوسیالیستی، تعیین‌کننده جهت فعالیت بوده‌اند.

البته نمی‌توان منکر اهمیت تأمین زیرساخت‌های اقتصادی برای توسعه سریع شد و اهمیت تضمین امنیت سیاسی افراد و گروه‌ها، و حرمت مطالبات بر حق آنان نیز انکارناپذیر است؛ ولی اگر توسعه اقتصادی بدون تضمین بنیة اقشار ضعیف اجتماع تعقیب شود، حاصلی جز سلطه اقلیت مرفه بر اکثریت محروم (بدون توان دفاع از منافع خود) نخواهد داشت و اگر توسعه سیاسی و فرهنگی بدون تقویت بنیان‌های فرهنگی اقشار مستضعف دنبال گردد، حاصل آن سلطه اقلیت مزور بر اکثریت ناآگاه و تقویت رفتارهای پوپولیستی است! واقعیت این است که مسیر تحقق توسعه سیاسی، اقتصادی و فرهنگی همسو، و متضمن افزایش بنیه و توان عامه مردم است.

#### ۵. ناکارآمدی سیستم قانون‌گذاری در حمایت از قانون اساسی

اجرای قانون اساسی به مثابه یک خط‌مشی فراگیر و کلان، مستلزم پیش‌بینی و تدوین مجموعه‌ای از خط‌مشی‌های جزئی‌تر است. در واقع، می‌توان قانون اساسی را به مثابه یک «خرده‌سیستم هدف‌گذار و تدوین راهبرد» در ساختار «سیستم جامع قانون‌گذاری و تنظیم خط‌مشی» در نظر گرفت و فراگرد این سیستم جامع را به گونه‌ای طراحی کرد که اصول قانون اساسی را در قالب قوانین عادی و رویه‌های عملیاتی متناسب با مقتضیات زمانی و مکانی تعریف کند.

به هر حال، در صورت بروز ناهماهنگی در سلسله‌مراتب تبدیل اصول قانون اساسی به قوانین موضوعه و رویه‌های عملیاتی، تحقق اهداف آن با مشکل مواجه خواهد شد؛ از این رو ناکارآمدی سیستم جامع قانون‌گذاری و تمایلات غیرکارکردی<sup>۱</sup> آن، از مشکلات اصلی اجرای قانون محسوب می‌شود.

در صورتی که قوانین موضوعه سایر سیستم‌های مقننه، از اصول قانون اساسی حمایت نکند، امکان اجرای اصول آن فراهم نمی‌آید. از این رو تأکید می‌شود که اهداف، اولویت‌ها، و محتوای مصوبات سایر سیستم‌های خط‌مشی‌گذار، باید مؤید مقاصد قانون اساسی باشند.

اگر فقدان امکانات، توجیه‌گر برخی از نارسایی‌ها در اهتمام به اجرای قانون اساسی تلقی شود، چه توجیهی برای نبود سلسله‌مراتب قوانین و خط‌مشی‌های تبیینگر اصول قانون اساسی در قالب «قوانین عادی»، «خط‌مشی‌های اجرایی» و «رویه‌های عملیاتی» وجود دارد؟!

بدون تردید قانونی خوب است که قابل اجرا نیز باشد، ولی اگر قانون اساسی به مثابه خط‌مشی فراگیر اجرا نشد، الزاماً نمی‌توان آن را اجرانشدنی قلمداد کرد! چه بسا که سهل‌انگاری حوزه‌های قانون‌گذاری در سطوح پایین‌تر، سهم عمده‌ای در بروز این مشکل داشته باشد!

صلاحیت قانون‌گذاری، متضمن آشنایی با مجموعه متنوعی از علوم تخصصی است که علم حقوق از جمله مهم‌ترین آنهاست. زمینه‌های اصلی تدوین قوانین و مقررات در حوزه‌های سیاست، اقتصاد و فرهنگ، ضرورت آشنایی با علوم متناظر آنها را مطرح می‌سازد. قانون باید به صورت مجموعه‌ای هماهنگ تدوین شود و مجموعه قوانین (در سلسله‌مراتبی از قوانین عام و فراگیر تا قوانین جزئی و عملیاتی) از ویژگی‌های یک سیستم نظری منسجم و هماهنگ برخوردار باشد. بنابراین، اگر هدف نهایی یک خط‌مشی فراگیر یا یک اصل قانون اساسی، اجرای عدالت از طریق فقرزدایی باشد، باید قوانینی در چارچوب آن وضع شوند که اجرای آن را تسهیل کنند (الوانی و پورعزت، ۱۳۸۰، ص ۴۵)؛ در واقع، همان‌گونه که رسالت هر سیستم اجتماعی از طریق تلاش برای نیل به اهداف، راهبردها، خط‌مشی‌ها، رویه‌ها، قواعد، برنامه‌ها، و بودجه‌بندی‌ها تحقق می‌یابد (Koontz, O'Donnell & Wehrich, 1986, p.77)، تحقق اهداف قانون اساسی (به مثابه یک خط‌مشی فراگیر) نیز مستلزم اجرای سلسله‌مراتبی از خط‌مشی‌های جزئی‌تر است که بر مبنای اصول آن تنظیم می‌شوند و نحوه اجرای آن را تشریح می‌کنند. در واقع، سیستم جامع قانون‌گذاری باید از این قابلیت برخوردار باشد

که اهداف و مفاد اصول قانون اساسی را در قالب برنامه‌ها، خط‌مشی‌ها، آیین‌نامه‌ها، و دستورالعمل‌های اجرایی مورد استفاده در سطوح عملیاتی سیستم اداری کشور، تعریف کند. این عمل ممکن است بدون توجه به امکانات کافی، و فقط بر حسب امکانات موجود انجام پذیرد؛ ضمن اینکه می‌توان مجموعه‌ای از قوانین، برنامه‌ها و خط‌مشی‌های مورد نیاز برای اجرای قانون اساسی را تدوین کرد تا در صورت فراهم شدن امکانات و منابع، به تدریج اجرا شوند.

در مورد آن بخش از اصول قانون اساسی که بر تحقق عدالت اجتماعی تأکید دارند نیز ضرورت دارد که مجموعه‌ای از قوانین عادی و خط‌مشی‌های عمومی برای تشریح جزئیات طرح‌ها و برنامه‌های اجرایی تنظیم و تدوین گردد.

اگر مجموعه برنامه‌ها و خط‌مشی‌های عمومی تدوین شده به این منظور با ظرفیت پیش‌بینی شده در قانون اساسی مقایسه شود، ملاحظه می‌گردد که اهتمام قانون‌گذاران عادی (در مجموع و صرف‌نظر از فراز و نشیب‌های مقطعی در توجه به مسائل ناشی از فقر و ضرورت فقرزدایی)، به هیچ وجه متناسب با مقاصد قانون اساسی نبوده است.

### نتیجه‌گیری

- تحقق عدالت اجتماعی از جمله اهداف مهم مورد توجه در قانون اساسی محسوب می‌شود که به ویژه در عرصه اقتصادی مورد تأکید قانون‌گذار بوده است.
- در میان مجموعه اصول قانون اساسی، تعارض منطقی و تضاد ذاتی ملاحظه نمی‌شود و نمی‌توان آن را به اجرا ناپذیری متهم ساخت؛ در مجموع رویکرد قانون اساسی به مقوله عدالت اجتماعی را می‌توان متمایل به دیدگاه قراردادگرایی تلقی کرد؛ هرچند در بسیاری از موارد، به ویژگی‌هایی از دیدگاه حق‌مدار نزدیک شده است.<sup>۲</sup>
- هرچند ممکن است امکانات کشور برای تحقق کامل اهداف قانون اساسی (به ویژه در کوتاه‌مدت) کافی به نظر نرسد، فراخور امکانات موجود نیز شواهدی مبنی بر جدیت در اجرای آن ملاحظه نمی‌شود.
- تا زمانی که قانون اساسی مبنای ارزیابی و شاخص قضاوت در باره عملکرد قوای سه‌گانه تلقی نگردد، ضمانت اجرایی کافی برای تحقق مقاصد آن ایجاد نمی‌شود.

- همچنین مادامی که رعایت هنجارهای گروهی و گرایش‌های حزبی بر اجرای قانون اساسی ترجیح داده می‌شود، می‌توان انتظار داشت که بر اجرای بخش‌هایی از آن به صورت گزینشی تأکید شود و بخش‌هایی دیگر از آن اجرانشده رها شوند.
- اجرای قانون اساسی و تحقق مقاصد آن در گرو تنظیم سلسله‌مراتبی از خط‌مشی‌های عمومی و برنامه‌های اجرایی است که اهتمام قانون‌گذاران سطوح پایین‌تر را می‌طلبد.
- اجرای شایسته قانون اساسی، مستلزم اهتمام سه قوه مقننه، مجریه و قضائیه است. تسهیل اجرای قانون از طریق تدوین قوانین و خط‌مشی‌های جزئی در خرده‌سیستم قانون‌گذاری، جدیت در اجرای آن توسط خرده‌سیستم اجرایی و نظارت دقیق بر اجرای آن در خرده‌سیستم قضایی، با تأکید بر فلسفه وجودی تفکیک قوا و کنترل طرفینی قوای حکومتی ضرورت دارد.
- توسعه سیستم‌های اطلاعاتی و شفاف‌سازی عملکرد قوای حکومت، امکان نظارت مؤثر عامه را فراهم می‌سازد؛ نظارتی که از جمله مهم‌ترین سرمایه‌های یک سیستم حکومتی حق‌مدار<sup>۳</sup> تلقی می‌شود؛ در واقع توسعه آگاهی‌های اجتماعی برای واقف ساختن مردم بر حقوق خویش، ضروری توفیق در اصلاح سیستم حکمرانی است.
- قابل تأمل است که عدم تحقق مقاصد قانون اساسی معلول ترکیب پیچیده‌ای از عوامل متعدد، شامل مجموعه‌ای از عوامل فوق است؛ از این رو شایسته نیست که قبل از تلاش برای رفع موانع اجرایی «تحقق عدالت اجتماعی»، در باره امکان‌ناپذیری آن اظهار نظر شود؛ بنابراین، باید میان نقد محتوای قانون و نقد فراگرد تبیین تا اجرای آن تمایز قائل شد.

## یادداشتها

۱. منظور از «تمایلات کارکردی»، تمایلات معطوف به اهداف عمومی جامعه و منظور از «تمایلات غیرکارکردی» تمایلات معطوف به جریان‌های سیاسی و گروهی است.
۲. برای آشنایی بیشتر با دیدگاه قراردادگرایی رک. پورعزت، ۱۳۸۲.
۳. برای آشنایی با ابعاد و ویژگی‌های حکومت حق‌مدار رک. پورعزت، ۱۳۸۲.

### کتابنامه

- الوانی، سید مهدی (۱۳۶۹). **تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی**. سمت.
- الوانی، سید مهدی و شریف‌زاده، فتاح (۱۳۷۹). **فرآیند خط‌مشی‌گذاری عمومی**. دانشگاه علامه طباطبایی.
- الوانی، سید مهدی و علی‌اصغر پورعزت (۱۳۸۰). «طراحی سیستم هوشمند قانون‌گذاری برای تحقق عدالت اجتماعی». **پیام مدیریت**، شماره اول، سال اول، دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه شهید بهشتی.
- پورعزت، علی‌اصغر (۱۳۸۲). «طراحی سیستم خط‌مشی‌گذاری دولتی برای تحقق عدالت اجتماعی، بر مبنای مدل حکومت حق‌مدار علوی در نهج‌البلاغه». رساله دکتری مدیریت سیاست‌گذاری عمومی، دانشکده علوم انسانی دانشگاه تربیت مدرس.
- **قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران** (با رعایت اصلاحات سال ۱۳۶۸). دبیرخانه شورای بازنگری قانون اساسی. اداره کل فرهنگی و روابط عمومی، چاپخانه مجلس شورای اسلامی، شهریور ماه ۱۳۷۷ هجری شمسی.
- قلی‌پور، آرین (۱۳۸۰). **جامعه‌شناسی سازمان‌ها، رویکرد جامعه‌شناختی به سازمان و مدیریت**. سمت.
- مرکز آمار ایران (۱۳۷۵). **بررسی روند توزیع درآمد در سال‌های بعد از انقلاب اسلامی و سال‌های برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی، و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران**.
- مرکز آمار ایران (۱۳۷۷). **اندازه شاخص‌های فقر و نابرابری توزیع درآمد در ایران، طی سال‌های ۱۳۶۵-۱۳۷۵**. دفتر حساب‌های اقتصادی.
- مرکز آمار ایران (۱۳۷۸). **خلاصه آمارهای پایه‌ای کشور**. شماره ۱۸. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- نقیب‌زاده، احمد (۱۳۷۹). **درآمدی بر جامعه‌شناسی سیاسی**. سمت.

- Atiyah, P. S. (1995). **Law and modern society**. Oxford University Press, second edition.
- Heywood, Andrew (2000). **Key concepts in politics**; Palgrave.

- Hughes, Owen E. (1998). **Public Management and Administration: An Introduction**; Macmillan press L.T.D.
- Koontz, Harold and Cyril O'Donnell and Heinz Wehrich (1986). **Essential of Management**; Forth Edition, McGraw-Hill.
- Lester, James, P. and Joseph Jr. Stewart (2000). **Public Policy**; Wadsworth.