

واکاوی مؤلفه‌های عدالت اجتماعی با تمرکز بر برابری فرصت‌ها و شایسته‌سالاری

در اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸-۱۴۰۰)

امیرعلی کتابی^۱

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۶/۱۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۱/۲۶

چکیده:

عدالت اجتماعی از بنیادی‌ترین آرمان‌های هنجاری و ارکان مشروعیت‌بخش در منظومه حکمرانی جمهوری اسلامی ایران به‌شمار می‌رود. با وجود تصریح مکرر بر این مفهوم در نصوص رسمی، مسئله بنیادین پژوهش‌های خط‌مشی‌گذاری، ابهام در مؤلفه‌بندی دقیق عملیاتی و نحوه کاربست نهادی آن در نظام تصمیم‌گیری است. در میان ابعاد گوناگون عدالت، دو مؤلفه «برابری منصفانه فرصت‌ها» و «شایسته‌سالاری» به‌مثابه پیوندگاه اساسی عدالت توزیعی و کارآمدی ساختاری عمل می‌کنند؛ نخستین مؤلفه زمینه‌ساز رفع انسدادهای ساختاری در دسترسی همگانی به مواهب اجتماعی و آموزشی است و دومین مؤلفه، ترتیبات عادلانه تخصیص مناصب و مسئولیت‌های عمومی را تضمین می‌نماید. پژوهش حاضر با هدف تحلیل چگونگی بازنمایی و مفصل‌بندی این دو رکن، کلیت اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران را در بازه زمانی ۱۳۵۸ تا ۱۴۰۰ با استفاده از روش «تحلیل محتوای کیفی» و بهره‌گیری از تمثال‌های معنایی مورد واکاوی قرار داده است. جامعه اسنادی پژوهش شامل قانون اساسی، سند چشم‌انداز افق ۱۴۰۴، سیاست‌های کلی نظام و احکام مرتبط در قوانین برنامه‌های توسعه اول تا ششم است. یافته‌های پژوهش آشکار می‌سازد که اسناد بالادستی، عدالت اجتماعی را از سطح بازتوزیع صرف مادی به یک «هندسه نهادی چندلایه» ارتقا داده‌اند. در این منظومه، تحقق عدالت در گرو هم‌پوشانی هم‌زمان رفع تبعیض‌های ناروا در نقطه آغاز رقابت‌های اجتماعی و استقرار ضوابط تخصصی و اخلاقی آزمون‌پذیر در فرایند گردش نخبگان و انتصابات حاکمیتی تعریف شده است.

واژگان اصلی:

عدالت اجتماعی، برابری فرصت‌ها، شایسته‌سالاری، اسناد بالادستی، خط‌مشی‌گذاری عمومی

^۱. استادیار گروه معارف اسلامی دانشکده الهیات و ادیان دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران. a_ketabi@sbu.ac.ir

مقدمه و بیان مساله

عدالت اجتماعی در ساحت اندیشه سیاسی و نظریه‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی، مفهومی چندبُعدی و برخوردار از بار هنجاری، مبانی معرفتی و کارکردهای عینی نهادی است. در سطح نظری، پرسش از عدالت با چگونگی چینش نهادهای پایه جامعه، توزیع مواهب و تکالیف، و تحدید دایره امتیازات ناعادلانه پیوند خورده است؛ در حالی که در سطح عملی و سازمانی، میزان تحقق عدالت یکی از شاخص‌های سنجش مشروعیت سیاسی، انسجام مدنی و کارآمدی ساختارهای اجرایی تلقی می‌شود (رالز، ۱۳۸۳). در تفکر متعارف دولت‌های رفاهی سده بیستم، عدالت اجتماعی غالباً در قالب سیاست‌های بازتوزیع اقتصادی، کاهش فقر مطلق و حمایت‌های معیشتی از اقشار آسیب‌پذیر صورت‌بندی می‌شد. باین‌حال، دگرگونی‌های ساختاری دهه‌های پایانی قرن بیستم و تحول نظریه‌های توسعه نشان داد که فروکاستن عدالت به بازتوزیع مالی منابع، لزوماً به رفع محرومیت‌های پایدار و گسترش آزادی‌های واقعی نمی‌انجامد و ممکن است زمینه بازتولید روابط نابرابر را حفظ کند (سن، ۱۳۸۱). بر این مبنا، نابرابری صرفاً به فاصله میان دهک‌های درآمدی محدود نمی‌شود، بلکه در محرومیت نهادینه‌شده گروه‌های اجتماعی از دسترسی برابر به آموزش باکیفیت، خدمات پایه، اطلاعات و بسترهای شکوفایی عاملیت انسانی نیز تجلی می‌یابد. از این‌رو، نظریه‌های معاصر عدالت کانون تمرکز خود را از «توزیع ستاده‌ها» به «برابری منصفانه در دسترسی به فرصت‌ها و ابزارهای توانمندسازی» تغییر داده‌اند (رالز، ۱۳۸۳).

در منظومه معرفتی اسلام، عدالت جایگاهی انتظام‌بخش و محوری دارد و نه صرف ابزاری برای تنظیم منافع، بلکه به مثابه اصل مقوم حیات فردی و جمعی و میزان سنجش درستی ساختارها شناخته می‌شود (مطهری، ۱۳۸۸). در این چارچوب نظری، تحقق قسط اجتماعی با غایت بعثت پیوند خورده و التزام به عدالت، بنیاد مشروعیت و حدود اعمال قدرت سیاسی را تعیین می‌کند (جوادی آملی، ۱۳۷۹). انقلاب اسلامی ایران نیز در بستری شکل‌گرفت که نابرابری‌های انباشته، تمرکزگرایی و ادراک انسداد اجتماعی از موتورهای محرک تحول آن بودند؛ از این‌رو، آرمان عدالت در لایه‌های آغازین تأسیس نظام نوین بازتاب یافت؛ نمود بارز آن در اصول سوم (رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همگان)، بیست‌وهشتم (برابری فرصت‌های شغلی) و چهل‌وسوم (تأمین نیازهای اساسی و استقلال اقتصادی) قانون اساسی مشهود است (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۶۸). با وجود این تأکیدات بنیادین، در عرصه اجرا و فرایند سیاست‌گذاری عمومی، مفهوم عدالت همواره با تشتت تعاریف و فقدان الگوی عملیاتی

یکپارچه در برنامه‌های توسعه روبه‌رو بوده و گاه به اقدامات توزیعی کوتاه‌مدت یا توسعه زیرساختی محدود شده است. استمرار این رویکرد نامنسجم موجب شده تا سازوکارهای بازتولید نابرابری—از جمله طبقاتی‌شدن فزاینده دسترسی به آموزش عالی کیفی و ناهمترای فرصت‌های ارتقای اجتماعی—همچنان به‌عنوان چالش ساختاری حکمرانی پابرجا بماند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۳). در این میانه، واکاوی عدالت اجتماعی با لنگرگاه تحلیلی دوگانه «برابری فرصت‌ها» و «شایسته‌سالاری» از منظر علم سیاست و نظریه حکمرانی، اهمیت مضاعفی می‌یابد؛ چرا که این دو مفهوم مستقیماً متضمن توزیع قدرت، دسترسی به مناصب عمومی و منطق مشروعیت نظام سیاسی هستند. نخست، برابری فرصت‌ها بر رفع موانع ساختاری و صیانت از قابلیت‌های بنیادین شهروندان دلالت دارد تا ساختار طبقاتی و جغرافیایی، حق دسترسی برابر به حیات سیاسی و اقتصادی را پیشاپیش مصادره نکند (سن، ۱۳۸۱). با این حال، اگر برابری در شرایط اولیه با سازوکارهای شفاف، قاعده‌مند و رقابتی در ساختار بوروکراتیک و توزیع مناصب همراه نباشد، عدالت در سطح شعار متوقف شده و به ناکارآمدی ساختاری و کاهش اعتماد عمومی می‌انجامد.

دوم، از منظر نقد حکمرانی، شایسته‌سالاری به‌خودی‌خود خنثی نیست؛ چنان‌چه شایسته‌سالاری در بستری از نابرابری‌های انباشته پیشینی بنا شود، عملاً به ابزاری برای «مشروعیت‌بخشی به بازتولید نابرابری» بدل می‌گردد؛ سازوکاری که در آن، برندگان مناصب عمومی موفقیت خود را ناشی از «استحقاق ذاتی و فردی» قلمداد کرده و طرد ساختاری طبقات فرودست را توجیه می‌کنند (سندل، ۱۴۰۰).

سوم، از جهت کاربست حکمرانی خوب، تلفیق شفاف این دو مؤلفه می‌تواند موازنه‌ای حیاتی میان «هنجار عدالت» و «کارآمدی بوروکراتیک» پدید آورد؛ نظامی که سازوکار ورود و ارتقای کارگزاران آن از تعارض منافع و رانت‌های حامی‌پرورانه پیراسته باشد، از ظرفیت نهادی بالاتری برای کنترل فساد و پاسخگویی دموکراتیک برخوردار خواهد بود.

مسئله کانونی پژوهش حاضر این است که علی‌رغم تولید انبوهی از اسناد بالادستی طی بیش از چهار دهه، چگونگی پیوند میان گفتمان رسمی عدالت اجتماعی با منطق توزیع موقعیت‌ها (برابری فرصت‌ها و شایسته‌سالاری) در چارچوب یک تحلیل گفتمان انتقادی و طولی کمتر مورد واکاوی قرار گرفته است (کشوردوست، ۱۳۹۸). از این‌رو، شناسایی گسست‌ها و تداوم‌های

هنجاری این دو مفهوم در زنجیره اسنادی کشور — از سطح هنجار بنیادین (قانون اساسی)، به سطح راهبردی (سیاست‌های کلی نظام) و سپس به سطح برنامه‌ای (قوانین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله بین سال‌های ۱۳۵۸ تا ۱۴۰۰) — ضرورت معرفتی این پژوهش را تشکیل می‌دهد.

مبانی نظری و چارچوب مفهومی پژوهش

۱. عدالت اجتماعی: از توزیع منابع تا توزیع فرصت‌ها

مناقشه درباره ماهیت عدالت، کهن‌ترین مسئله فلسفه سیاسی است؛ اما آنچه عدالت اجتماعی را در سده بیستم از مفهومی صرفاً اخلاقی به مؤلفه‌ای نهادی و سیاست‌گذارانه تبدیل کرد، چرخش تمرکز از «فعل عادلانه فرد» به «ساختار عادلانه نهادها» بود. جان رالز در این میان تحولی پارادایمیک پدید آورد که امتداد آن در ادبیات عدالت اجتماعی تا عصر حاضر مشهود است. او استدلال کرد که موضوع اصلی عدالت، نه کنش‌های منفرد اعضای جامعه، بلکه «ساختار بنیادین» آن است؛ یعنی منظومه‌ای از نهادهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی که نحوه توزیع حقوق، تکالیف و مزایای همکاری اجتماعی را تعیین می‌کنند (رالز، ۱۳۸۷: ۳۰-۳۱). به‌زعم رالز، ساختار بنیادین تنها زمانی عادلانه است که دو اصل را محقق سازد: نخست، تضمین برابری بنیادین در حقوق و آزادی‌ها؛ و دوم، برابری فرصت‌ها به‌گونه‌ای که مناصب و مقام‌ها، به‌عنوان جایگاه‌های باز، تحت شرایط منصفانه در دسترس همگان باشند (رالز، ۱۳۸۷: ۹۸). نکته ظریف در طرح رالز، گذار از «برابری فرصت‌های رسمی» به «برابری منصفانه فرصت‌ها» است؛ بدین معنا که کسانی که استعداد و انگیزه یکسانی دارند، نباید صرفاً به دلیل تولد در موقعیت‌های نابرابر طبقاتی یا اجتماعی، از دسترسی به جایگاه‌های برتر محروم شوند (رالز، ۱۳۸۷: ۱۱۱-۱۱۲). این نگاه برای پژوهش حاضر واجد اهمیت است؛ زیرا نشان می‌دهد برابری فرصت‌ها نه صرفاً حذف موانع حقوقی، بلکه اصلاح سازوکارهای نهادی است که دسترسی مؤثر شهروندان به آموزش، سلامت، اشتغال و ارتقای اجتماعی را ممکن می‌سازد.

نقد لیبرالیسم رالزی از سوی نظریه‌پردازانی صورت گرفت که کانون عدالت را از «توزیع کالاها» به «قابلیت‌ها و کارکردهای انسانی» منتقل کردند. آمارتیا سن نشان داد که تمرکز صرف بر کالاها و منابع، تصویری گمراه‌کننده از نابرابری ارائه می‌دهد؛ چرا که افراد از حیث توانمندی در تبدیل منابع به زندگی مطلوب، نابرابرند. مفهوم محوری او یعنی «قابلیت»، ناظر بر آزادی واقعی افراد برای دستیابی به کارکردهایی است که آن‌ها را ارزشمند می‌داند؛ نظیر سواد، سلامت، مشارکت

در حیات اجتماعی و عاملیت اقتصادی (سن، ۱۳۹۰: ۲۹۵-۲۹۸). از منظر سن، عدالت اجتماعی در گرو آن است که افراد علاوه بر دسترسی به منابع، «توان واقعی» بهره‌گیری از آن منابع را داشته باشند (سن، ۱۳۹۰: ۳۱۰). این چرخش نظری، ارزیابی عدالت را از سطح تخصیص رسمی به سطح «دسترسی مؤثر» ارتقا می‌دهد؛ همان سطحی که در تحلیل اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران نیز دغدغه اصلی سیاست‌گذار است، چرا که تأکید مکرر اسناد بر «رفع محرومیت»، «توانمندسازی» و «عدالت آموزشی»، تنها با زبان قابلیت‌ها تبیین‌کردنی است.

در سنت فکری اسلامی، عدالت فراتر از یک مفهوم توزیعی، واقعی و وجودی و تکوینی است. مرتضی مطهری عدالت را نه یک قرارداد برساخته، بلکه حقیقتی می‌داند که ریشه در نظام خلقت دارد؛ از نظر او، حق عدالت پیش از جعل قانون وجود دارد و قانون‌گذار تنها وظیفه کشف و عینیت‌بخشی به آن را دارد (مطهری، ۱۳۸۸: ۵۵-۵۸). این نگرش واقع‌گرایانه، دو پیامد برای بحث ما دارد: نخست آنکه عدالت اجتماعی در گفتمان جمهوری اسلامی نمی‌تواند به توازن صوری میان خواسته‌های متعارض تقلیل یابد، بلکه مبتنی بر پاسداشت حقوق عینی و طبیعی انسان است. دوم آنکه در این نگرش، تبعیض و ترجیح غیرموجه، مطلقاً نارواست و معیاری بنیادین برای نقد سیاست‌های عمومی به دست می‌دهد (مطهری، ۱۳۸۸: ۶۲-۶۴). در تفسیر فقهی-سیاسی، عدالت اجتماعی در قالب کارویژه‌ها و تکالیف ایجابی حاکمیت صورت‌بندی شده است. عبدالله جوادی آملی با ابتدا بر نصوص قرآنی، برپایی قسط و عدل را غایت تشریع و بعثت انبیا دانسته و آن را محک مشروعیت کارکردی حکومت قلمداد می‌کند. از منظر وی، عدالت اجتماعی ماهیتی صرفاً هنجاری ندارد، بلکه در گرو مداخله فعال دولت اسلامی برای سامان‌بخشی به اقتصاد عمومی، ریشه‌کنی فقر و ممانعت بنیادین از چرخش انحصاری و تکاثر ثروت در دست اقلیتی خاص (تداول ثروت میان اغنیا) است (جوادی آملی، ۱۳۹۱: ۲۴۵-۲۴۸).

در این نگرش، قوام حیات اجتماعی به «کرامت انسانی» پیوند خورده است و دولت دینی موظف است با رفع استضعاف مادی و بسترسازی برای عاملیت اقتصادی شهروندان، مانع از فروپاشی منزلت اجتماعی جامعه شود (جوادی آملی، ۱۳۹۱: ۲۵۲). بدین ترتیب، مفصل‌بندی این سنت‌ها نشان می‌دهد عدالت اجتماعی در گفتمان انقلاب اسلامی بر سه لایه هم‌پوشان استوار است: لایه هنجاری (کرامت ذاتی و حق‌مداری تکوینی)، لایه توزیعی (توزیع عادلانه فرصت‌ها و رفع تکاثر) و لایه نهادی (سازوکارهای حکمرانی معطوف به تضمین دسترسی برابر و

شایسته‌گزینی).

۲. برابری فرصت‌ها: مفاهیم و سطوح

مفهوم «برابری فرصت‌ها» در نظریه‌های عدالت، حد فاصلی است میان دو انگاره «برابری صلب شرایط» و «آزادی صوری بازار». در ادبیات فلسفه سیاسی و حکمرانی، این مفهوم به‌طور معمول در دو سطح تحلیل می‌شود: سطح نخست، «برابری فرصت‌های رسمی یا سلبی» است که صرفاً بر رفع موانع حقوقی و تبعیض‌های قانونی در مسیر تصدی مناصب و دسترسی به موقعیت‌ها تأکید دارد؛ به این معنا که هیچ شهروندی نباید به دلایل انتسابی یا پیشینی از تصدی یک جایگاه محروم گردد (رالز، ۱۳۸۷: ۹۸-۱۰۱). اما سطح دوم، «برابری فرصت‌های منصفانه یا ایجابی» است که شرایط ساختاری و زمینه‌ای را مطمح نظر قرار می‌دهد. در این سطح، تفاوت‌های ناشی از پایگاه طبقاتی، درآمد خانواده، جغرافیای سکونت و کیفیت آموزش اولیه، «شانس‌های آغازین زندگی» را نامتعادل می‌سازند؛ از این‌رو، عدالت ایجاب می‌کند که نهادهای عمومی از طریق سیاست‌های جبرانی، زمینه بهره‌مندی واقعی از استعدادها را فراهم آورند و نابرابری‌های پیشینی را تعدیل کنند (سندل، ۱۴۰۰: ۱۲۴-۱۲۸). در بافت ایران نیز مطالعات جامعه‌شناختی و داده‌های آمایشی نشان می‌دهند که شکاف میان‌منطقه‌ای و نابرابری در کیفیت آموزش، نقشی تعیین‌کننده در بازتولید ساختاری نابرابری‌های طبقاتی داشته است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۸: ۱۲-۱۸). از این‌رو، تحقق برابری فرصت‌ها در سیاست‌گذاری جمهوری اسلامی، بیش از آنکه صرفاً یک آرمان حقوقی و اعلامی باشد، مستلزم اصلاحات ساختاری، توزیع متوازن زیرساخت‌ها و آمایش سرزمینی است.

۳. شایسته‌سالاری: پیوند عدالت و کارآمدی

شایسته‌سالاری در قلمرو جامعه‌شناسی سیاسی و دانش حکمرانی، چارچوبی نهادی برای تخصیص مناصب و مسئولیت‌های عمومی بر پایه دانش تخصصی، تجربه آزموده، صلاحیت حرفه‌ای و سلامت اخلاقی است. بر این مبنا، شایسته‌سالاری صرفاً قاعده‌ای مدیریتی برای بهینه‌سازی عملکرد دیوان‌سالاری محسوب نمی‌شود؛ بلکه سازوکاری بنیادین در توزیع عادلانه فرصت‌های منزلت‌بخش، مهار قدرت انحصاری و تضمین پاسخ‌گویی عمومی به شمار می‌رود. نظام‌های سیاسی در صورتی که تصدی امور عمومی را از معیارهای عینی شایستگی جدا سازند، عدالت توزیعی را به نظام توزیع رانت و امتیازات خانوادگی، جناحی و بوروکراتیک تقلیل

خواهند داد. نسبت شایسته‌سالاری و عدالت در دو سطح نظری و رویه‌ای مفصل‌بندی می‌شود: در سطح نخست، شایسته‌سالاری مؤلفه تکمیلی «برابری منصفانه فرصت‌ها» است. در نظریه عدالت، برابری فرصت‌ها اقتضا می‌کند که تمام شهروندان، بدون مداخله موقعیت طبقاتی، پایگاه خانوادگی یا امتیازات انتسابی، از شرایط اولیه برابر برای دسترسی به موقعیت‌های شغلی و پایگاه‌های عمومی برخوردار باشند. رالز تأکید می‌کند که تحقق برابری فرصت‌ها پیش‌شرط اخلاقی هرگونه رقابت شغلی است؛ زیرا اگر شرایط تکوینی برابر نباشد، رقابت صرفاً نابرابری‌های گذشته را بازتولید می‌کند (رالز، ۱۹۷۱). سن نیز با نظریه قابلیت‌ها نشان می‌دهد که رقابت شایسته‌سالارانه نباید به دسترسی صوری به بازار محدود شود، بلکه باید توانمندی واقعی افراد در بهره‌گیری از فرصت‌های تحصیلی و رشد فردی تضمین گردد (سن، ۱۹۹۹). در سوی مقابل، نقد فیلسوفانی چون سندل بر این نکته متمرکز است که شایسته‌سالاری اگر از نابرابری‌های ساختاری غفلت کند و مواهب تصادفی ژنتیکی یا خانوادگی را «استحقاق فردی» فرض کند، به ابزاری برای تحقیر اجتماعی بازماندگان و انباشت نخوت نخبگان تبدیل خواهد شد (سندل، ۲۰۲۰). بنابراین، شایسته‌سالاری تنها در بستر تضمین عادلانه نقطه آغاز رقابت مشروعیت می‌یابد.

در سطح دوم، شایسته‌سالاری ضامن کارآمدی نهادی و تحقق عینی سیاست‌های بازتوزیعی است. هیچ‌الگویی از عدالت توزیعی، تأمین سلامت و آموزش عمومی یا مبارزه با فقر بدون وجود بوروکراسی تخصصی و مستقل از تعارض منافع به بار نمی‌نشیند. ماکس وبر پیوند میان عقلانیت دیوان‌سالاری و حاکمیت تخصص را نشان می‌دهد؛ دستگاه اداری مدرن زمانی بهره‌ور است که انتصابات بر پایه آزمون، مهارت و معیارهای شفاف غیرشخصی صورت پذیرد و از گزینش‌های مبتنی بر وفاداری موروثی یا رابطه‌ای فاصله گیرد (وبر، ۱۹۷۸/۱۹۲۲). در منظومه اندیشه اسلامی، تفویض قدرت عمومی امانتی الهی و جمعی تلقی می‌شود و تصدی آن مقید به دو معیار توأمان «صلاحیت تخصصی» (قوت و توانایی) و «صلاحیت اخلاقی» (امانت‌داری و تقوا) است (آیه ۲۶ سوره قصص: «إِنَّ خَيْرَ مَنْ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ»). این منطق، پیوند عمیقی با عهدنامه مشهور امیرالمؤمنین علی (ع) به مالک اشتر در نهج‌البلاغه دارد. آن حضرت در تنظیم امور حکمرانی و اداری، آزمودن صلاحیت کارگزاران پیش از انتصاب و پرهیز جدی از رفیق‌بازی و رابطه‌گرایی را الزامی می‌دارد: «ثُمَّ أَنْظُرْ فِي أُمُورِ عُمَالِكَ فَاسْتَعْمِلْهُمْ اخْتِبَارًا، وَلَا

تَوَلَّهِمْ مُحَابَاةً وَآثَرَةً، فَإِنَّهُمَا جَمَاعٌ مِنْ شُعَبِ الْجَوْرِ وَالْخِيَانَةِ...» (امام علی بن ابی طالب، نامه ۵۳). بر اساس این فرمان، گزینش کارگزاران باید بر مبنای «امتحان و ارزیابی عینی» صورت پذیرد؛ زیرا انتصاب از سرِ جانبداری و خودرأیی، سرچشمه اصلی جور و خیانت به منافع عمومی است. فقدان یا تضعیف شایسته‌سالاری دو آسیب توأمان را در پی دارد: از سویی نظام تصمیم‌گیری را به تسخیر ناتوانی، تصمیم‌های پرهزینه و فرسایش منابع عمومی دچار می‌سازد (آسیب کارآمدی)، و از سوی دیگر موجب زوال «سرمایه اجتماعی» و «اعتماد عمومی» می‌شود (آسیب مشروعیت و عدالت)؛ چه اینکه شهروندان مشاهده خواهند کرد رشد اداری و دستیابی به مناصب نه وابسته به تلاش و قابلیت، بلکه در گرو نزدیکی به حلقه‌های بسته قدرت و مناسبات رانتی است.

در اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران (از جمله اصول نوزدهم، بیستم و بیست‌وهشتم قانون اساسی و بندهای سیاست‌های کلی نظام اداری)، شایسته‌گزینی، منع تبعیض ناروا، ارتقای عدالت اداری و تخصص‌گرایی به مثابه ارکان اداره جامعه پیش‌بینی شده‌اند. پیاده‌سازی موفق این اصول مستلزم نهادسازی پایدار از طریق: شفافیت ساختار آزمون‌ها و مصاحبه‌ها، تدوین استانداردهای ملموس شایستگی، اعلام معیارهای گزینش به افکار عمومی، نظارت نهادهای بازرسی مستقل و امکان استیفای حقوق از طریق دادرسی عادلانه اداری است. از این منظر، شایسته‌سالاری فصل مشترک و وثیق «عدالت در دسترسی به فرصت‌ها» و «کارآمدی در اجرای وظایف عمومی» به شمار می‌رود.

۴. چارچوب مفهومی پژوهش

چارچوب مفهومی این پژوهش بر پیوستگی ساختاری میان سه مفهوم بنیادین «عدالت اجتماعی»، «برابری فرصت‌ها» و «شایسته‌سالاری» استوار است. عدالت اجتماعی به مثابه مفهوم کلان و چتر هنجاری پژوهش، واجد ابعاد فلسفی، توزیعی و نهادی است؛ بعدی که جهت‌گیری ارزشی ساختار کلان جامعه را با الهام از اصولی چون نفی تبعیض، انصاف و حفظ کرامت انسانی صورت‌بندی می‌کند (Rawls, ۱۹۷۱). تحقق انضمامی این ایده مستلزم امتداد یافتن آن در ساحت توزیع امکانات زیستی است؛ جایی که مفهوم برابری فرصت‌ها نقشی واسطه‌ایفا می‌نماید. برابری فرصت‌ها فراتر از منع صوری تبعیض در برابر قانون، بر الزام سیاست‌گذار به توزیع منصفانه مواهب پایه از قبیل آموزش باکیفیت، سلامت، مسکن و اشتغال دلالت دارد تا

امکان بسط قابلیت‌های واقعی و شانس‌های برابر زندگی برای همگان فارغ از پایگاه اقتصادی و اجتماعی اولیه تضمین گردد (Sen, ۱۹۹۹). تکمیل چرخه عادلانه بودن ساختار اجتماعی و پیوند آن با کارآمدی نظام تصمیم‌گیری، به واسطه شایسته‌سالاری و عدالت رویه‌ای محقق می‌شود. در این سطح، سازوکارهای بوروکراتیک و معیارهای تخصیص مناصب حاکمیتی به‌گونه‌ای بازآرایی می‌شوند که تصدی مسئولیت‌ها و هدایت منابع بر پایه تخصص، صلاحیت‌های عینی و اخلاق حرفه‌ای استوار گردد و از مداخله پیوندهای سلیقه‌ای، خویشاوندسالاری و رانت‌های ارتباطی جلوگیری به عمل آید (Weber, ۱۹۲۲/۱۹۷۸).

بر مبنای این دستگاه تحلیلی، خوانش و تحلیل متن اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران از رهگذر شناسایی سه دسته گزاره پیگیری می‌شود: دلالت‌های هنجاری عدالت که معطوف به اصول ارزشی، نفی ستم و رفع تبعیض‌های ناروا هستند، نظیر بندهای ششم و نهم از اصل سوم قانون اساسی؛ دلالت‌های توزیعی که تعهدات عمومی سیاست‌گذار را در ایجاد شانس‌های برابر زیستی و گسترش امکانات بنیادین تعریف می‌کنند، نظیر اصول بیست‌و‌هشتم، بیست‌ونهم و سی‌ام قانون اساسی و مفاد ناظر بر توزیع عادلانه درآمد و رفع فقر در سند چشم‌انداز افق ۱۴۰۴؛ و در نهایت، دلالت‌های نهادی شایستگی که بر رویه‌ها و ضوابط صلاحیت‌سنجی، ارزیابی عینی و مهار سلیقه‌گرایی در ساختار اداری تمرکز دارند، به‌ویژه بندهای دوم، سوم و چهارم سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی ۱۳۸۹. بدین ترتیب، این پیوستگی مفهومی به عنوان مدلی برای ارزیابی میزان انطباق و سازواری متون بالادستی میان آرمان‌های عدالت‌خواهانه و رویه‌های تخصیص منابع و جایگاه‌ها به کار گرفته می‌شود.

پیشینه پژوهش

مرور و ارزیابی نقادانه مطالعات پیشین پیرامون عدالت اجتماعی در فضای فکری و دانشگاهی ایران بیانگر آن است که ادبیات موجود را می‌توان در سه حوزه اصلی صورت‌بندی کرد: مطالعات نظری و فلسفی، مطالعات تجربی نابرابری و توزیع منابع، و پژوهش‌های حقوقی و سیاستی. با وجود گستردگی آثار در هر یک از این شاخه‌ها، بررسی چندبعدی نسبت میان «عدالت اجتماعی»، «برابری فرصت‌ها» و «شایسته‌سالاری» در پیوستار اسناد بالادستی کشور کمتر کانون واکاوی مستقیم قرار گرفته است.

در دسته نخست، پژوهش‌های هنجاری و فلسفی عمدتاً به تبیین معناشناسی عدالت در منظومه

معارف اسلامی و سنجش آن با الگوهای مدرن اختصاص یافته‌اند. متفکران اسلامی مبنای تکوین ساختار سیاسی را بر اقامه قسط و ادای حقوق و استحقاق‌ها قرار داده و قدرت سیاسی را مادامی مشروع می‌دانند که در خدمت پاسداشت کرامت انسانی و بسط شایستگی‌ها باشد (جوادی آملی، ۱۳۸۵). در این چارچوب، برابری فرصت‌ها صرفاً یک سازوکار موازنه‌بخش در قرارداد اجتماعی تلقی نمی‌شود، بلکه به‌مثابه بستری تکوینی برای شکوفایی قوای درونی و تحقق عدالت توزیعی تعریف می‌گردد که هرگونه تبعیض ناروا یا انسداد دسترسی به مواهب، نقض غایت آفرینش به‌شمار می‌رود (مطهری، ۱۳۸۸). این دست پژوهش‌ها اگرچه چارچوب ارزشی مستحکمی فراهم می‌آورند، اما عموماً در مرتبه انتزاع توقف کرده و چگونگی صورت‌بندی این مفاهیم را در متون راهبردی و قوانین برنامه‌ای به بحث نگذاشته‌اند.

دسته دوم، مطالعات تجربی و جامعه‌شناختی ناظر بر نابرابری و ساختار قشربندی در جامعه معاصر ایران است. این پژوهش‌ها با اتکا به داده‌های آماری و پیمایش‌های ملی، پایداری تفاوت‌های سرزمینی در دسترسی به منابع پایه را مستند ساخته‌اند. یافته‌های پژوهش‌های حوزه عدالت آموزشی نشان می‌دهد که شکاف در امکانات یادگیری میان مناطق برخوردار و حاشیه‌ای، شانس‌های پیشرفت زیستی نسل‌ها را تحت‌الشعاع قرار داده و کارکرد نهادهای آموزشی را از بستری برای برابری فرصت‌ها به عاملی برای بازتولید نابرابری بدل ساخته است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۹). افزون بر این، پژوهش‌های حوزه قشربندی اجتماعی آشکار می‌کنند که توزیع نامتوازن سرمایه‌های اقتصادی و نمادین، تحرک عمودی و شانس ارتقای شایستگان طبقات پایین را با کندی و انسداد ساختاری روبه‌رو کرده است. این مجموعه آثار اگرچه ضرورت‌های عینی و چالش‌های میدانی نابرابری را مستند می‌سازند، اما توجهی به خاستگاه‌های زبانی، سیاسی و تکالیف تعیین‌شده در اسناد بالادستی حاکمیتی ندارند. دسته سوم به مطالعات حقوقی و خط‌مشی‌گذارانه بازمی‌گردد که به تحلیل قوانین و نظام اداری پرداخته‌اند. در این حوزه، حقوق‌دانان با تکیه بر اصول هنجاری و توزیعی قانون اساسی، به‌ویژه بندهای نهم و دوازدهم اصل سوم و اصول بیست‌وهشتم تا چهل‌وسوم، ظرفیت‌های حقوقی دولت را برای رفع محرومیت و مهار ساختارهای انحصاری تبیین کرده‌اند (قاضی، ۱۳۷۵). از منظر اداری و خط‌مشی‌گذاری نیز محققان نشان داده‌اند که علی‌رغم تأکید متون هدایت‌کننده — به‌ویژه سیاست‌های کلی نظام اداری — بر ملاک عمل قرار گرفتن دانش، کاردانی و

صلاحیت‌های اخلاقی، در عمل غلبه روابط غیررسمی، پیوندهای حامی‌پرورانه و ضعف شاخص‌های عینی ارزیابی، موانعی پایدار در تحقق شایسته‌گزینی ایجاد نموده است.

ستنز پیشینه پژوهش نشان می‌دهد که بخش مهمی از ادبیات یا در ساحت مفاهیم مجرد دینی متوقف مانده، یا صرفاً ابعاد نابرابری را بدون پیوند با بسترهای قانونی گزارش کرده، و یا اسناد را به‌صورت گزینشی و مقطعی خوانش نموده است. خلأ اصلی در پژوهش‌های موجود، فقدان تحلیلی سامان‌مند و طولی از مجموعه اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران (از قانون اساسی تا سیاست‌های کلی نظام) است که بازنمایی و تحول مفاهیم «برابری فرصت‌ها» و «شایسته‌سالاری» را به‌عنوان مؤلفه‌های مقوم «عدالت اجتماعی» به‌طور منسجم آشکار سازد. تحقیق حاضر در صدد پر کردن این خلأ از طریق تحلیل محتوای کیفی اسناد مبنایی و ردیابی مناسبات معنایی این مفاهیم در گفتمان سیاستی کشور است.

روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از حیث غایت و دستاورد، در زمره تحقیقات بنیادی-کاربردی قرار می‌گیرد؛ زیرا از یک سو به پالایش مفهومی و ایضاح پیوندهای نظری میان عدالت اجتماعی، برابری فرصت‌ها و شایسته‌سالاری در منظومه حکمرانی یاری می‌رساند و از سوی دیگر می‌تواند چارچوبی سنجش‌پذیر برای نهادهای تقنینی و نظارتی در بازخوانی و تنظیم اسناد توسعه‌ای فراهم آورد. از منظر جهت‌گیری روش‌شناختی، مطالعه در پارادایم کیفی قرار دارد و راهبرد پژوهش، «تحلیل محتوای کیفی جهت‌دار با رویکرد اسنادی» است. اتخاذ این رویکرد ناشی از آن است که متون قانونی و اسناد سیاستی صرفاً مجموعه‌ای از گزاره‌های زبانی مجزا نیستند، بلکه حامل جهت‌گیری‌های ارزشی، صورت‌بندی‌های قدرت و ترجیحات هنجاری نظام حکمرانی‌اند؛ بنابراین کشف دلالت‌های این متون مستلزم فرارفتن از شمارش صوری بسامد واژگان و نفوذ به ساختار معنایی، منطق روابط مفاهیم و تحول مضامین درون بافتار سیاست‌گذاری است (کرپندورف، ۱۳۹۵).

جامعه اسنادی پژوهش مشتمل بر تمامی اسناد بالادستی و مصوب حاکمیتی جمهوری اسلامی ایران است که تا پایان دوره اجرای قانون برنامه ششم توسعه (بازه زمانی ۱۳۵۸ تا ۱۴۰۰) به تصویب رسیده‌اند. این جامعه در سه سطح به‌هم‌پیوسته و سلسله‌مراتبی صورت‌بندی شده است: نخست، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ و بازنگری ۱۳۶۸ به‌عنوان سند

بنیادین و میثاق هنجارگذار ملی؛ دوم، اسناد فرادستی راهبردی مشتمل بر سند چشم‌انداز بیست‌ساله کشور در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی (ابلاغی ۱۳۸۲) و سیاست‌های کلی نظام در بخش‌های اداری، اقتصادی، سلامت و آمایش سرزمین؛ و سوم، قوانین برنامه‌های اول تا ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی که سازوکار تقنینی برای پیوند احکام راهبردی به صحنه تخصیص منابع و اقدام اجرایی را بر عهده داشته‌اند. ملاک‌های گزینش اسناد عبارت بوده‌اند از: برخورداری از اعتبار حقوقی و ضمانت اجرای نهادی در نظام تقنینی، پوشش گستره زمانی پس از استقرار نظام تا پایان سده چهاردهم خورشیدی، و انطباق موضوعی احکام با مؤلفه‌های توزیع عادلانه فرصت‌ها، دسترسی به خدمات عمومی، قاعده‌مندی صلاحیت‌ها و سازوکارهای شایسته‌گزینی.

واحد تحلیل در این پژوهش، «واحد معنا» در نظر گرفته شده است؛ به این صورت که هر بند، اصل، ماده یا عبارت سیاستی که به‌طور مستقل متضمن تکلیفی عمومی، حقی اساسی یا سازوکاری هنجاری در خصوص بازتوزیع، ارتقای دسترسی، صیانت از برابری فرصت‌ها و انتصاب مبتنی بر صلاحیت‌ها باشد، یک واحد معنا تعریف شده و مورد مذاقه قرار گرفت. تحلیل داده‌ها در سه مرحله متوالی سازمان‌دهی شد. در مرحله نخست، اسناد منتخب با مطالعه موشکافانه و خطبه‌خط واکاوی گردید و احکام واجد دلالت مضمونی نشانه‌گذاری و استخراج شدند. در مرحله دوم، کدهای مستخرج با تکیه بر چارچوب مفهومی در سه مضمون اصلی دسته‌بندی گردیدند: احکام ناظر بر عدالت توزیعی و تکالیف رفاهی دولت، احکام معطوف به برابری فرصت‌ها و رفع تفاوت‌های منطقه‌ای و قشری، و احکام معطوف به شایسته‌سالاری اداری و ضابطه‌مندی گزینش کارگزاران. در مرحله سوم، گزاره‌ها با نگاهی طولی و تبارشناسانه در توالی زمانی برنامه‌ها و متون مقایسه شدند تا خط سیر دگرگونی اولویت‌های تقنینی—از تکالیف اولیه بازتوزیعی در دهه نخست تا توجه تدریجی به تخصص‌گرایی و نهادسازی‌های سنجش شایستگی در دهه‌های اخیر—آشکار گردد.

به‌منظور تأمین اعتبار و پایایی، تدابیر کیفی چندگانه‌ای اعمال شد. برای تضمین اتکاپذیری و ثبات در فرایند کدگذاری، از روش «بازکدگذاری در طول زمان» بهره گرفته شد؛ بدین ترتیب که داده‌های بخشی از اسناد پس از یک بازه زمانی دوماهه مجدداً توسط پژوهشگر بازخوانی و کدگذاری گردید تا میزان هم‌پوشانی و تطابق تحلیل‌ها تثبیت گردد. افزون بر این، برای حراست

از باورپذیری یافته‌ها، تفسیر عبارات قانونی نه در خلاء، بلکه در پیوند با بستر تاریخی، تحولات اقتصادی دوران جنگ، برنامه‌های بازسازی و سیاست‌های تعدیل ساختاری مورد ارزیابی قرار گرفت تا افق معنایی نگارش هر سند در تحلیل نهایی منعکس باشد. محدودیت اصلی روش‌شناختی این تحقیق، توقف تحلیل در ساحت «متن» و نظام هنجاری است. متون سیاستی، بازتاب‌دهنده اراده تجویزی و طرح‌واره‌های مطلوب حاکمیت‌اند و پژوهش حاضر مدعی ارزیابی شکاف اجرا یا سنجش درجه تمکین دستگاه‌های دیوان‌سالار از این فرامین نیست؛ واکاوی تحقق عینی شاخص‌ها و میزان نیل به اهداف نیازمند مطالعات تجربی، پیمایشی و ارزیابی‌های اثرسنجی میدانی جداگانه است.

یافته‌های پژوهش

تحلیل محتوای اسناد رسمی و متون بالادستی جمهوری اسلامی ایران طی بازه زمانی ۱۳۵۸ تا ۱۴۰۰ بیانگر آن است که دال «عدالت اجتماعی» مفهومی ایستا و تک‌بعدی نبوده، بلکه در گذار از متن مؤسس (قانون اساسی) به اسناد راهبردی (سند چشم‌انداز و سیاست‌های کلی نظام) و سپس قوانین برنامه‌ای، دگرگونی‌های مفهومی و کارکردی قابل توجهی را تجربه کرده است. با وجود این تطور تاریخی، بازخوانی شبکه‌ای مضامین متنی نشان می‌دهد که دو مؤلفه «برابری فرصت‌ها» و «شایسته‌سالاری» همواره ارکان قوام‌بخش فهم سیاست‌گذار از عدالت بوده‌اند؛ هرچند ساحت، سطح و سازوکار طرح آن‌ها در هر لایه اسنادی تفاوت‌های معناداری داشته است. یافته‌های تفصیلی پژوهش در سه لایه ساختاری متوالی مورد واکاوی قرار می‌گیرد.

محور نخست: بازخوانی عدالت، برابری فرصت‌ها و شایسته‌سالاری در قانون اساسی (متن مؤسس)

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب ۱۳۵۸ و بازنگری ۱۳۶۸) به‌عنوان سند مادر و عالی‌ترین مرجع هنجارگذار در نظام حقوقی و سیاسی کشور، شالوده نظری و ساختاری عدالت اجتماعی را پی‌ریزی کرده است. در این متن مؤسس، عدالت فراتر از یک توصیه اخلاقی یا آرمان انتزاعی، در قالب تکالیف تصریحی حاکمیت و حقوق اساسی و سلب‌ناپذیر ملت صورت‌بندی شده است. تحلیل واحدهای معنایی قانون اساسی نشان می‌دهد که مفهوم عدالت اجتماعی از سه مسیر ساختاری با «برابری فرصت‌ها» و «شایسته‌سالاری» پیوند خورده است: نفی تبعیض‌های ساختاری و پیشینی، تضمین دسترسی عادلانه به منابع پایه زیستی و ارتقایی، و

قاعده‌مند ساختن تصدی مناصب عمومی بر پایه شایستگی‌های مرکب.

در لایه نخست، قانون اساسی تکوین برابری فرصت‌ها را منوط به برچیدن موانع نابرابرساز و رفع تمایزهای ناروا دانسته است. در بند نهم از اصل سوم، «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه، در تمام زمینه‌های مادی و معنوی» در شمار وظایف بنیادین دولت جمهوری اسلامی قرار گرفته است. پیوند دادن عبارت «رفع تبعیضات ناروا» با «ایجاد امکانات عادلانه»، گواه آن است که متن مؤسس برابری صوری و شکلی را ناکافی دانسته و تحقق عدالت را مشروط به مداخله فعال حاکمیت برای خنثی‌سازی نابرابری‌های انباشته و تاریخی می‌داند؛ رویکردی که در ادبیات نظری معاصر، ذیل «برابری منصفانه فرصت‌ها» صورتبندی می‌شود. این منطق هنجاری در اصول نوزدهم و بیستم امتداد می‌یابد؛ اصل نوزدهم با تأکید بر اینکه مردم ایران از هر قوم و قبیله از حقوق مساوی برخوردارند و رنگ، نژاد، زبان و مانند این‌ها مایه امتیاز نخواهد بود، مبنای حقوقی تمایزستیزی را تحکیم می‌کند، و اصل بیستم با تصریح بر برابری همه افراد ملت اعم از زن و مرد در حمایت یکسان قانون و برخورداری از حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، نقطه عزیمت شهروندان در سپهر عمومی را هم‌تراز می‌سازد (هاشمی، ۱۳۸۴).

در لایه دوم، دلالت‌های متنی ناظر بر برابری فرصت‌ها به گونه‌ای انضمامی در ساحت‌های توانمندسازی زیستی، آموزش و مشارکت اقتصادی تثبیت شده است. در بند سوم اصل سوم و متعاقب آن در اصل سی‌ام قانون اساسی، آموزش و پرورش رایگان برای تمامی ملت تا پایان دوره متوسطه و گسترش تحصیلات عالی رایگان تا سرحد خودکفایی کشور، به مثابه یک حق همگانی و تکلیف حاکمیتی تشریع شده است. از منظر سیاست‌گذاری رفاهی، آموزش و انباشت سرمایه فرهنگی اساسی‌ترین بستر تحرک عمودی طبقاتی به شمار می‌رود و رایگان‌سازی آن در پی مصون نگاه داشتن شانس پیشرفت فردی از قشربندی اقتصادی و درآمدی خانوارها بوده است. علاوه بر آموزش، اصل بیست‌وهشتم پیوند عدالت با دسترسی اقتصادی را سامان می‌دهد؛ در این اصل، علاوه بر آزادی انتخاب شغل، دولت مکلف گردیده است با رعایت نیاز جامعه، «برای همه افراد امکان اشتغال به کار و شرایط مساوی را برای احراز مشاغل ایجاد نماید». این تصریح هنجاری، شالوده حقوقی نفی انحصار، مهار پیوندهای رانتی و گشودن درهای بازار کار بر روی همگان بر پایه معیارهای بی‌طرفانه است. همچنین اصول بیست‌ونهم و چهل‌وسوم با

تأکید بر تأمین نیازهای پایه زیستی (مسکن، تغذیه، سلامت، بیمه و بازنشستگی)، حداقل استانداردهای لازم را برای زیست شرافتمندانه تضمین می‌کند تا تفاوت‌های معیشتی به مسدود شدن فرصت‌های ترقی و فاعلیت انسانی نینجامد (صورت مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴).

در لایه سوم، مؤلفه شایسته‌سالاری در ساختار قدرت و نظام اداری، ضامن تداوم و بقای این هندسه هنجاری دانسته شده است. واکاوی واحدهای معنایی احکام انتصاب در قانون اساسی نمایانگر آن است که شایسته‌سالاری در این نظام، مفهومی مرکب، دومؤلفه‌ای و غیرتقلیل‌گراست که در آن «صلاحیت‌های تخصصی، دانشی و تجربی» به‌طور لاینفک در کنار «صلاحیت‌های اخلاقی، تقوایی و عدالت فردی» قرار گرفته‌اند. تصدی مناصب عمومی نه یک امتیاز فردی یا غنیمت حزبی و طبقاتی، بلکه امانتی الهی و مردمی تلقی شده که مشروعیت تصدی آن منوط به دارا بودن شایستگی‌های معین است. این رویکرد ساختاری در احراز رأس هرم قدرت تا کارگزاران اجرایی و قضایی جاری است: در اصل یکصدونهم شروط رهبری با محوریت «بینش سیاسی و اجتماعی، تدبیر، شجاعت، مدیریت و قدرت کافی برای رهبری» در کنار فقاقت و عدالت بیان شده است؛ در اصل یکصدوپانزدهم شرایط رئیس‌جمهور علاوه بر امانت و تقوا، مشروط به «مدیر و مدبر بودن» و حسن سابقه گردیده است؛ و در اصل یکصدوشصت‌وسوم شرایط قضات مبتنی بر معیارهای صلاحیت فقهی، علمی و اخلاقی مقید شده است. افزون بر این، در بندهای ششم و هفتم اصل چهل‌وسوم، تأکید بر بهره‌گیری از علوم و فنون و مهارت‌ها و جلوگیری از سلطه انحصاری اقتصادی و کارفرمایی مطلق دولت تعبیه شده است تا فضا برای بالندگی استعدادها و کاردانی شایستگان مسدود نگردد. بدین ترتیب، خوانش ساختاری متن مؤسس روشن می‌سازد که قانون اساسی، برابری فرصت‌ها را در «مدخل ورود به حیات عمومی و رقابت اقتصادی-اجتماعی» و شایسته‌سالاری را در «فرایند داوری، انتصاب و گزینش کارگزاران» نشانده است؛ با این هدف بنیادین که تخصیص موقعیت‌ها و مواهب نه بر پایه تبار، ثروت یا رابطه‌گرایی، بلکه بر مدار استعداد، آمادگی و مسئولیت‌پذیری اخلاقی و تخصصی شکل گیرد.

محور دوم: بازخوانی عدالت، برابری فرصت‌ها و شایسته‌سالاری در اسناد راهبردی (سند چشم‌انداز افق ۱۴۰۴ و سیاست‌های کلی نظام)

در گذار از متن مؤسس قانون اساسی به اسناد راهبردی و فرادستی دهه‌های هفتاد و هشتاد— به‌ویژه «سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴» (ابلاغ‌شده در ۱۳۸۲) و سلسله «سیاست‌های کلی نظام» ابلاغی بر اساس اصل یکصد و دهم قانون اساسی—دالّ «عدالت اجتماعی» دگردیسی مفهومی و کارکردی آشکاری را تجربه کرد. در این مقطع، عدالت از سطح اصول عام حقوقی و تکالیف هنجاری دولت، به حوزه «راهبردهای کلان توسعه»، اهداف برنامه‌ای و پیش‌شرط‌های دستیابی به کارآمدی ملی و جایگاه برتر منطقه‌ای منتقل شد. بازخوانی مضامین این اسناد نشان می‌دهد که مؤلفه‌های «برابری فرصت‌ها» و «شایسته‌سالاری» نه صرفاً به‌عنوان الزاماتی اخلاقی، بلکه در مقام دو رکن قوام‌بخش «حکمرانی مطلوب»، «عدالت توزیعی و فضایی» و «تحقق جامعه دانش‌بنیان» صورت‌بندی شده‌اند. در سند چشم‌انداز بیست‌ساله (افق ۱۴۰۴)، جهت‌گیری غایی نظام در قالب جامعه‌ای ترسیم شده است که هم‌زمان متکی بر اصول اخلاقی، مردم‌سالاری دینی و عدالت اجتماعی است. برخلاف این تلقی که برابری فرصت‌ها در سند چشم‌انداز جنبه استنباطی دارد، متن سند در تشریح ویژگی‌های جامعه ایرانی آشکارا بر برخورداری از «فرصت‌های برابر» تصریح کرده و آن را در منظومه‌ای یکپارچه در کنار «سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تأمین اجتماعی، توزیع مناسب درآمد، به دور از فقر و تبعیض» نشانده است (سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴، ۱۳۸۲). افزون بر این تصریح واژگانی، متن سند دست‌یابی به رتبه نخست اقتصادی و علمی در سطح آسیای جنوب غربی را منوط به «توسعه مبتنی بر دانش پیشرفته»، «جنبش نرم‌افزاری و تولید علم» و اتکا به «سهم برتر منابع انسانی و سرمایه اجتماعی در تولید ملی» دانسته است. از منظر سیاست‌گذاری عمومی، تبدیل سرمایه انسانی و قابلیت‌های دانشی به موتور محرکه پیشرفت ملی، مستلزم ساختار شکنی در برابر سازوکارهای رانت‌جویانه و انحصارطلبانه است؛ زیرا بدون تضمین میدان رقابت منصفانه و دسترسی همگانی به بسترهای انباشت مهارت و معرفت، انگیزش و شکوفایی استعدادها و انسانی ناممکن خواهد بود. بدین ترتیب، سند چشم‌انداز افق ۱۴۰۴، برابری فرصت‌ها را بستر زایش سرمایه انسانی و شایسته‌سالاری را ضرورت حتمی رقابت‌پذیری ملی قلمداد نموده است. این دلالت‌های هنجاری در بسته سیاست‌های کلی نظام—که با هدف عینیت‌بخشی و هدایت تقنینی تدوین شده‌اند—با صراحت، تفکیک و دامنه کاربردی گسترده‌تری بازتولید گردیده‌اند:

۱. نهادهای سازی شایسته‌سالاری در ساختار قدرت اجرایی: نقطه اوج تثبیت مفهومی

شایسته‌سالاری در نظام اداری، در «سیاست‌های کلی نظام اداری» (ابلاغی ۱۳۸۹) متجلی است. در بند چهارم این سند، سیاست‌گذار به‌صراحت بر «دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری مبتنی بر تخصص، تعهد و عدالت در انتخاب و انتصاب و ارتقاء مدیران» تأکید نهاده است. همچنین بند بیست‌ویکم با الزام به «نهادینه‌سازی اخلاق حرفه‌ای و فرهنگ کار» و عدالت در نظام پرداخت‌ها، تلاش کرده است انتصابات اداری را از شبکه‌های روابط غیررسمی، پیوندهای سیاسی و سلیقه‌گرایی حزبی جدا سازد. تحلیل گزاره‌های این سند گویای آن است که شایسته‌سالاری به‌عنوان مکانیزمی عادلانه برای «تخصیص مناصب بر اساس قابلیت» تعریف شده تا ضمن تضمین کارآمدی دیوان‌سالاری، حق همگانی شهروندان برای خدمت و ترقی بر مبنای استحقاق صیانت شود.

۲. بازتولید برابری فرصت‌ها در قالب عدالت فضایی و سرزمینی: در «سیاست‌های کلی آمایش سرزمین» (ابلاغی ۱۳۸۹)، برابری فرصت‌ها از دامنه فردی و حقوقی به سطح جغرافیا و ساختار سرزمینی گسترش یافته است. این سند با هدف مقابله با پیامدهای نابرابر ساز تمرکزگرایی و مرکزپیرامون‌شدگی، بر «توزیع متوازن جمعیت و فعالیت‌ها متناسب با قابلیت‌ها و مزیت‌های نسبی پهنه سرزمین» پای فشرده و رفع محرومیت از مناطق پیرامونی و مرزی را در کانون توجه قرار داده است. از منظر توزیع منابع، تمرکز نامتوازن امکانات در مراکز شهری بزرگ، مانعی بنیادی در برابر برابری فرصت‌های رشد نسل‌های متوالی در مناطق کمتر برخوردار بوده است؛ سیاستی که اسناد آمایش در پی تصحیح ساختاری آن برآمده‌اند.

۳. دسترسی منصفانه به سرمایه‌های بنیادی زیستی و دانشی: در «سیاست‌های کلی سلامت» (ابلاغی ۱۳۹۳) و «سیاست‌های کلی علم و فناوری» (ابلاغی ۱۳۹۳)، دلالت‌های متعددی در خصوص توزیع عادلانه خدمات و ارتقای سرمایه انسانی درج شده است. سیاست‌های سلامت با تأکید بر دسترسی عادلانه به خدمات تشخیصی و درمانی و کاهش سهم پرداخت هزینه‌ها از جیب مردم، از سرمایه سلامت افراد در برابر شوک‌های فقرآفرین محافظت می‌کند. هم‌زمان، سیاست‌های علم و فناوری با تأکید بر شناسایی و حمایت از نخبگان و بسترسازی برای شکوفایی استعدادهای برتر بدون تمایزهای غیرعلمی، زمینه تحقق شایسته‌سالاری تخصصی در عرصه آکادمیک و فناوری را فراهم می‌آورد. جمع‌بندی دلالت‌های مستخرج از اسناد راهبردی نشان می‌دهد که در این مقطع، عدالت اجتماعی نقشی دوگانه یافته است: از یک سو، غایت

اخلاقی و توسعه‌ای نظام است که در قالب کاهش فقر، توزیع متوازن و فرصت‌های برابر بازتاب می‌یابد؛ و از سوی دیگر، ابزار و راهبرد اجتناب‌ناپذیر برای نیل به کارآمدی، افزایش بهره‌وری و مشروعیت سیاسی قلمداد می‌شود. با وجود این جامعیت مفهومی، اسناد راهبردی ماهیتاً در سطح «تعیین خط‌مشی‌های کلان» باقی مانده و فاقد احکام صریح ضمانت‌اجرایی و شاخص‌های سنجش‌پذیر هستند. واگذاری سازوکارهای عملیاتی، تعریف سنجه‌های شایستگی و ترتیبات بودجه‌ای به «قوانین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله»، پدیدآورنده بستری شد که طی آن پیوند میان آرمان‌های اسناد راهبردی و واقعیت‌های اجرایی به آزمون گذاشته شد؛ موضوعی که در محور سوم یافته‌ها (تحلیل اسناد برنامه‌ای) ارزیابی خواهد شد.

محور سوم: بازخوانی عدالت، برابری فرصت‌ها و شایسته‌سالاری در قوانین برنامه‌های

پنج‌ساله توسعه

قوانین برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (از برنامه اول مصوب ۱۳۶۸ تا برنامه ششم منتهی به ۱۴۰۰)، ساحت تبدیل آرمان‌های قانون اساسی و جهت‌گیری‌های کلی اسناد راهبردی به «احکام تکلیفی»، «سازوکارهای نهادی» و «تخصیص‌های بودجه‌ای» به‌شمار می‌روند. واکاوی محتوایی این متون قانونی در بازه سه دهه‌ای پساجنگ نشان می‌دهد که صورت‌بندی عدالت اجتماعی، برابری فرصت‌ها و شایسته‌سالاری، متناسب با شرایط عینی اقتصاد سیاسی و تجارب انباشته نهادی کشور، تطوری چندمرحله‌ای را از سر گذرانده است: گذار از «رویکرد ترمیمی و بازتوزیعی پساجنگ» به «اصلاح ساختاری و ظرفیت‌سازی نهادی» و در نهایت تکوین «الزامات قانون‌مند شایسته‌سالاری و عدالت استحقاقی». در قوانین برنامه اول (۱۳۶۸-۱۳۷۲) و برنامه دوم توسعه (۱۳۷۳-۱۳۷۷)، دالّ عدالت اجتماعی در پیوند تنگاتنگ با ضرورت‌های دوران پساجنگ، بازسازی مناطق آسیب‌دیده و جبران خسارات اقتصادی و زیرساختی معنا یافت. در این دوره، تمرکز سیاست‌گذار عمدتاً بر «عدالت ترمیمی و بازتوزیعی» معطوف بود؛ به‌طوری‌که برابری فرصت‌ها نه در قالب یک ساختار رقابتی عام، بلکه در پوشش حمایت‌های معیشتی از دهک‌های پایین درآمدی، تأمین نیازهای پایه، تثبیت کالاهای اساسی و ارائه امتیازات قانونی و سهمیه‌های آموزشی و استخدامی برای ایشارگران و خانواده‌های شهدا تجلی می‌کرد (قانون برنامه اول، ۱۳۶۸؛ قانون برنامه دوم، ۱۳۷۳). اگرچه این سیاست‌ها با منطق انصاف تاریخی و پشتیبانی از آسیب‌دیدگان جنگ توجیه‌پذیر بود، اما به‌لحاظ

ساختاری، سازوکارهای نظام‌مند ایجاد برابری فرصت‌ها برای عموم شهروندان و ارزیابی شایستگی‌های تخصصی در نظام اداری کمتر در کانون احکام برنامه‌ای قرار داشت و بیشتر متکی بر تعهد انقلابی و گزینش‌های ارزشی عام بود.

نقطه عطف دگرگونی گفتمانی در قوانین برنامه‌ای، با تصویب قانون برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹-۱۳۸۳) رقم خورد. در این برنامه، منطق عدالت اجتماعی از رویکرد صرفاً تسکینی و توزیع کالایی، به رویکرد «نهادسازی، اصلاح ساختارها و توانمندسازی» تغییر جهت داد. واکاوی مواد این قانون نشان می‌دهد که سیاست‌گذار برای نخستین بار به گونه‌ای منسجم تلاش کرد پیوند توسعه اقتصادی را با کارایی دیوان‌سالاری برقرار سازد. در فصول ناظر بر اصلاح نظام اداری، آموزش و محیط کسب‌وکار، بسترسازی برای ورود بخش غیردولتی، ایجاد رقابت، تمرکززدایی اداری و مالی، و بازنگری در ساختار گسترده دولت پیش‌بینی شد (قانون برنامه سوم، ۱۳۷۹). از منظر عدالت اجتماعی، این تحول به معنای گذار به سوی «عدالت فرصت‌ساز» بود؛ رویکردی که تلاش داشت موانع اداری و انحصارات دولتی را کاهش داده و زمینه را برای تحرک اجتماعی مبتنی بر سرمایه انسانی و قابلیت‌های دانشی مهیا سازد. با این حال، شایسته‌سالاری اداری در این مقطع هنوز در سطح احکام کلی مربوط به اصلاح ساختار و چابک‌سازی باقی ماند و ضوابط عملیاتی جامع برای جذب و ارتقا تدوین نشد.

در قانون برنامه چهارم توسعه (۱۳۸۴-۱۳۸۸) که نخستین برش عملیاتی از سند چشم‌انداز افق ۱۴۰۴ بود، رویکرد توسعه دانایی‌محور، تقویت سرمایه انسانی و حکمرانی اثربخش در مرکز احکام تقنینی نشست. این قانون در فصل‌های سلامت، آموزش و عدالت اجتماعی، تکالیف مشخصی را در خصوص دسترسی عادلانه به آموزش عالی، کاهش نابرابری‌های بهداشتی (کاهش هزینه‌های فاجعه‌بار سلامت)، و بازتوزیع جغرافیایی منابع درج کرد. هم‌زمان، مهم‌ترین تحول نهادی در عرصه شایسته‌سالاری در همین بازه تاریخی با تصویب «قانون مدیریت خدمات کشوری» (مصوب ۱۳۸۶) رخ داد؛ قانونی که شالوده آن در احکام برنامه چهارم پایه‌ریزی شده بود. این قانون در فصل‌های پنجم و هشتم، با تعریف مسیرهای ورود به خدمت از طریق آزمون‌های عمومی رقابتی، تدوین معیارهای تصدی پست‌های مدیریتی (حرفه‌ای و سیاسی) و ایجاد «کانون‌های ارزیابی شایستگی»، نخستین چارچوب مدون حقوقی را برای عبور از رابطه‌گرایی و استقرار نظام صلاحیت‌محور پایه‌گذاری کرد.

سرانجام در قانون برنامه پنجم (۱۳۹۰-۱۳۹۴) و قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۶-۱۴۰۰)، دلالت‌های متنی ناظر بر برابری فرصت‌ها و شایسته‌سالاری صراحت، تنوع و الزام‌آوری بیشتری یافتند. در برنامه پنجم توسعه (به‌ویژه مواد مرتبط با نظام اداری و قضایی)، دستگاه‌های اجرایی مکلف به استقرار سامانه‌های ارزیابی عملکرد، الکترونیکی‌سازی فرایندها برای حذف تماس چهره‌به‌چهره و تعارض منافع، و استانداردسازی انتصابات بر پایه صلاحیت‌های حرفه‌ای شدند (قانون برنامه پنجم، ۱۳۹۰). در برنامه ششم توسعه نیز با درک پیامدهای فساد اداری و بازتولید امتیازات انحصاری، احکام صریحی برای «شفاف‌سازی دریافت‌ها و پرداخت‌ها»، «ساماندهی استخدام‌های دولتی صرفاً از طریق آزمون‌های سراسری و اعلان عمومی»، «مهار نابرابری‌های منطقه‌ای از طریق تخصیص درصدی از درآمدهای نفتی به مناطق کمترتوسعه‌یافته» و «توانمندسازی زنان سرپرست خانوار و اقشار آسیب‌پذیر» به تصویب رسید (قانون برنامه ششم، ۱۳۹۶).

جمع‌بندی تحلیل محتوای اسناد برنامه‌ای حاکی از آن است که صورت‌بندی برابری فرصت‌ها و شایسته‌سالاری روندی تکاملی و همگرا را در اسناد اجرایی طی کرده است: برابری فرصت‌ها از توزیع کوپنی و یارانه‌ای در دهه‌های نخست به «تضمین دسترسی منصفانه به زیرساخت‌ها، اعتبارات و مهارت‌ها» تبدیل شده، و شایسته‌سالاری از ارزیابی صرفاً وفاداری هویتی و تعهد سیاسی-عقیدتی، به‌سوی «مدل مرکبی از تخصص، صلاحیت حرفه‌ای آزمون‌پذیر و اخلاق کاری» حرکت کرده است. با وجود این تکامل چشمگیر در عرصه هنجارسازی و تدوین احکام قانونی، چالش اصلی نظام برنامه‌ریزی ایران همچنان در «شکاف اجرا» نهفته است؛ بدین معنا که به دلیل ضعف ضمانت‌اجراهای نظارتی، استثنائات قانونی متعدد، فشارهای سیاسی در فرایند انتصابات، و عدم تحقق منابع مالی پیش‌بینی‌شده، بخش مهمی از احکام ناظر بر برابری فرصت‌ها و شایسته‌سالاری در مرحله پیاده‌سازی با کندی یا انحراف مواجه گردیده است.

نتیجه‌گیری:

پژوهش حاضر با هدف واکاوی صورت‌بندی مؤلفه‌های عدالت اجتماعی—با تمرکز بر «برابری منصفانه فرصت‌ها» و «شایسته‌سالاری»—در اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران طی بازه زمانی ۱۳۵۸ تا ۱۴۰۰ انجام شد. تحلیل محتوای کیفی متون رسمی در سه لایه حقوقی—هنجاری (قانون اساسی)، راهبردی (سند چشم‌انداز افق ۱۴۰۴ و سیاست‌های کلی نظام) و برنامه‌ای

(قوانین برنامه‌های توسعه پنج‌ساله) نشان داد که دالّ عدالت اجتماعی در گفتمان سیاست‌گذاری جمهوری اسلامی ایران، مفهومی پویا و چندبُعدی و در عین حال واجد هسته هنجاری پایدار بوده است. تطبیق یافته‌ها با چارچوب مفهومی پژوهش، سه برآیند اصلی و دلالت‌های سیاستی متناظر با آن‌ها را آشکار می‌سازد که در ادامه تبیین می‌شود.

نخستین برآیند ناظر بر دگرگونی تاریخی نسبت میان عدالت اجتماعی و دو مؤلفه مورد مطالعه است. در دهه نخست و در متن مؤسس قانون اساسی، برابری فرصت‌ها عمدتاً با رویکردی «حقوقی-ترمیمی» و در چارچوب نفی تبعیض و جبران محرومیت‌های انباشته صورت‌بندی شده بود. قانون اساسی با پیوند زدن عدالت به کرامت انسانی و تصریح اصولی نظیر آموزش و بهداشت رایگان، امکانات عادلانه برای همه و برابری عمومی در برابر قانون، شالوده‌ای فراهم ساخت که در آن عدالت بیش از هر چیز بر «توزیع منابع پایه» و «برابری در نقطه عزیمت شهروندان» متمرکز بود. این صورت‌بندی با اصل تفاوت و برابری منصفانه فرصت‌ها در نظریه عدالت رالز و با مبانی کرامت ذاتی انسان در اندیشه اسلامی—از جمله تلقی مطهری از عدل به مثابه برقراری نسبت حق میان انسان‌ها—هم‌پوشانی ماهوی دارد (رالز، ۱۹۷۱؛ مطهری، ۱۳۶۴). در دهه‌های بعد، با ورود مفاهیم نوین حکمرانی و اقتضائات توسعه، عدالت اجتماعی در اسناد راهبردی و قوانین برنامه‌ای از مفهومی صرفاً توزیعی و ترمیمی به مؤلفه‌ای «توسعه‌محور و ظرفیت‌ساز» بازتعریف شد. در این گذار، برابری فرصت‌ها دیگر صرفاً به معنای دریافت یکسان خدمات پایه نیست، بلکه به مثابه فراهم‌سازی بسترهای عادلانه برای شکوفایی قابلیت‌ها و عاملیت انسانی—همان‌گونه که سن در رویکرد قابلیت‌ها تبیین می‌کند—فهمیده شده است (سن، ۱۹۹۹). این تحول در سیاست‌های کلی آمایش سرزمین، سلامت و علم و فناوری و نیز در احکام برنامه‌های پنجم و ششم توسعه، با تأکید بر توازن منطقه‌ای، توانمندسازی مناطق پیرامونی و مهار قطبی‌شدن جغرافیایی—طبقاتی فضا بازتاب یافته است.

دومین برآیند پژوهش ناظر بر تکوین و تحکیم مؤلفه «شایسته‌سالاری» در منظومه اسناد بالادستی است. یافته‌ها نشان می‌دهد که اگرچه در قانون اساسی تصدی مناصب حاکمیتی بر اساس معیارهای صلاحیت‌محور تعریف شده بود (اصول ۱۰۹، ۱۱۵ و ۱۶۳)، صورت‌بندی صریح و نظام‌مند شایسته‌سالاری به عنوان الزامی حقوقی برای بدنه اجرایی کشور، محصول ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری در پایان دهه هشتاد است. از این مقطع به بعد—و با پشتوانه قانون

مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) — شایسته‌سالاری از توصیه‌ای کلی به استاندارد الزام‌آور مدیریتی بدل شد؛ استاندارد که تعهد اخلاقی را با تخصص‌گرایی، شایستگی آزمون‌پذیر و رقابت منصفانه پیوند می‌زند. در واقع، اسناد بالادستی در سطح هنجاری الگویی ترکیبی عرضه کرده‌اند که در آن مشروعیت تصدی مسئولیت‌های عمومی هم‌زمان به تعهد اخلاقی و کفایت تخصصی گره خورده است؛ ترکیبی که در اندیشه اسلامی، عدالت و شایستگی را دو شرط متلازم تصدی امانت‌های عمومی می‌داند (جوادی آملی، ۱۳۹۲).

سومین برآیند — مهم‌ترین یافته تحلیلی پژوهش — شناسایی «شکاف درونی میان سطح هنجاری و سطح عملیاتی‌سازی» در خود منظومه اسناد است. مقایسه واحدهای معنایی در سه لایه اسناد نشان می‌دهد که هرچه از قانون اساسی به سوی اسناد راهبردی و سپس قوانین برنامه‌ای حرکت می‌کنیم، سطح انتزاع عدالت کاهش می‌یابد، اما هم‌زمان در مرحله ترجمه جهت‌گیری‌های هنجاری به سازوکارهای نهادی، ضمانت‌اجراها و سنجه‌های اجرایی، نوعی تقلیل‌گرایی و رقیق‌شدگی در متن احکام رخ داده است: چندگانگی مرجعیت‌های ارزیابی شایستگی، وجود استثنائات قانونی متعدد بر قواعد رقابتی ورود به خدمت، فقدان شاخص‌های سنجش‌پذیر برای پایش نابرابری فرصت‌ها، و اتکای احکام توزیعی به منابع مالی پیش‌بینی نشده. باید بر این نکته تأکید شود که روش پژوهش حاضر — تحلیل محتوای اسنادی — صرفاً این شکاف را «در سطح متن اسناد» شناسایی می‌کند و درباره میزان تحقق عملی شایسته‌سالاری و برابری فرصت‌ها در فرایندهای واقعی انتصابات و تخصیص منابع، داوری نمی‌کند؛ ارزیابی شکاف اجرایی مستلزم پژوهش‌های میدانی، داده‌های سنجش عملکرد و مطالعات ارزیابی مستقل سیاست‌هاست.

بر پایه این یافته‌ها، دلالت‌های سیاستی مستنبط از تحلیل اسنادی، پیش روی نهادهای سیاست‌گذار قرار می‌گیرد. تحقق مؤلفه‌های عدالت اجتماعی در گام‌های آتی توسعه، نیازمند عبور از بازتولید اسناد آرمانی و ورود به طراحی ترتیبات نهادی شفاف است. مهم‌ترین راهکارهای مستنبط از این واکاوی عبارت‌اند از:

۱. نظام‌مهندسازی و استانداردسازی سنجه‌های شایستگی: تفکیک مناصب سیاسی از مناصب حرفه‌ای و اداری، و الزام دستگاه‌های دولتی و عمومی به فرایندهای رقابتی، شفاف و آزمون‌پذیر در انتصاب و ارتقای مدیران، در راستای تصریح بند چهارم سیاست‌های کلی نظام اداری و مواد

قانون مدیریت خدمات کشوری.

۲. بازطراحی سازوکارهای تأمین برابری فرصت‌ها در آموزش و اشتغال: صیانت از غیرانتفاعی شدن و پولی شدن آموزش عمومی و عالی که شکاف برخورداری میان طبقات را تشدید می‌کند، و احیای مسئولیت ساختاری دولت در تأمین آموزش رایگان و باکیفیت به‌مثابه موتور اصلی تحرک اجتماعی، بر مبنای اصول ۳۰ و ۴۳ قانون اساسی.

۳. تأسیس نظام جامع پایش عدالت و توازن فرصت‌ها: تبدیل شاخص‌های برابری فرصت‌ها و توازن منطقه‌ای به سنجه‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، به‌گونه‌ای که هرگونه تخصیص بودجه و سرمایه‌گذاری عمومی به کاهش شکاف‌های منطقه‌ای گره بخورد؛ در امتداد جهت‌گیری‌های سیاست‌های کلی آمایش سرزمین و احکام برنامه‌های پنجم و ششم.

در پایان می‌توان گفت منظومه اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران واجد ذخیره هنجاری نیرومند و ظرفیت گفتمانی ژرفی برای تعمیق عدالت اجتماعی است؛ به‌شرط آنکه این ذخیره هنجاری با ترتیبات نهادی میانجی، سنجه‌های سنجش‌پذیر و ضمانت‌اجراهای مؤثر همراه شود. تجربه چهل‌ساله سیاست‌گذاری در بازه مورد مطالعه نشان می‌دهد که عدالت در این منظومه، نه مفهومی ایستا و مقطعی، بلکه افقی است که هر دوره از برنامه‌ریزی، تعریف خود را از آن بازسازی کرده است؛ از عدالت ترمیمی دهه‌های نخست تا عدالت ظرفیت‌ساز و صلاحیت‌محور دهه‌های هشتاد و نود. بازگشت به روح قانون اساسی و انضباط‌بخشی به نظام اداری بر پایه شایستگی عینی و برابری همگانی فرصت‌ها، بنیادی‌ترین مسیر پیشنهادی این پژوهش برای کارآمدسازی ساختار حکمرانی و تعمیق وفاق اجتماعی در ایران معاصر است.

فهرست منابع:

- امام علی بن ابی طالب (علیه السلام). (۱۳۷۹). *نهج البلاغه*. ترجمه محمد دشتی. قم: مؤسسه فرهنگی تحقیقاتی امیرالمؤمنین (ع).
- جوادی آملی، عبدالله. (۱۳۹۳). *فلسفه حقوق بشر*. قم: مرکز نشر اسراء.
- جوادی آملی، عبدالله. (۱۳۷۹). *ولایت فقیه: ولایت فقاها و عدالت*. مرکز نشر اسراء.
- جوادی آملی، عبدالله. (۱۳۹۷). *تفسیر موضوعی قرآن کریم: جامعه در قرآن* (جلد ۱۷: تنظیم مصطفی خلیلی). مرکز نشر اسراء.
- رالز، جان. (۱۳۸۳). *عدالت به مثابه انصاف: یک بازگویی*. ترجمه عرفان ثابتی. تهران: نشر ققنوس.
- سن، آمارتیا. (۱۳۸۱). *توسعه به مثابه آزادی*. ترجمه حسین راغفر. تهران: انتشارات کویر.
- سن، آمارتیا. (۱۳۹۰). *اندیشه عدالت*. ترجمه هرمز همایون‌پور و وحید محمودی. تهران: انتشارات کندوکاو و کتاب روشن.
- سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴. (۱۳۸۲). *مجمع تشخیص مصلحت نظام*.
- سندل، مایکل. (۱۴۰۰). *تیرانی شایستگی: چه بر سر خیر عمومی آمده است؟*. ترجمه کوروش بهرنگ. تهران: صانعی.
- سیاست‌های کلی آمایش سرزمین. (۱۳۸۹). *مجمع تشخیص مصلحت نظام*.
- سیاست‌های کلی سلامت. (۱۳۹۳). *مجمع تشخیص مصلحت نظام*.
- سیاست‌های کلی علم و فناوری. (۱۳۹۳). *مجمع تشخیص مصلحت نظام*.
- سیاست‌های کلی نظام اداری. (۱۳۸۹). *مجمع تشخیص مصلحت نظام*.
- صورت مشروح مذاکرات بررسی نهایی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۶۴). (۴ جلد). اداره کل امور فرهنگی و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی.
- قاضی، ابوالفضل. (۱۳۷۵). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۵۸؛ با اصلاحات و بازنگری مصوب ۱۳۶۸).
- قانون برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۶۸). مجلس شورای اسلامی.
- قانون برنامه پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۸۹). مجلس شورای اسلامی.
- قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۸۳). مجلس

شورای اسلامی.

قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۷۳). مجلس شورای اسلامی.

قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۷۹). مجلس شورای اسلامی.

قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران. (۱۳۹۵). مجلس شورای اسلامی.

قانون مدیریت خدمات کشوری. (۱۳۸۶). مجلس شورای اسلامی.

کرپندورف، کلاوس. (۱۳۹۵). *تحلیل محتوا: مبانی روش‌شناسی*. ترجمه هوشنگ نایی. تهران: نشر نی.

کشوردوست، سمانه. (۱۳۹۸). «بررسی جایگاه گفتمان عدالت در اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی ایران». *فصلنامه علمی پژوهش‌های انقلاب اسلامی*، دوره ۸، شماره ۳۱، صص ۴۹-۷۲.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۸). *بررسی نابرابری منطقه‌ای و شاخص‌های توسعه انسانی در ایران (رویکرد آمایش سرزمین)*. گزارش شماره ۱۶۴۵۲. دفتر مطالعات برنامه و بودجه.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۳). *بررسی وضعیت عدالت آموزش عالی در ایران؛ فصل اول: داده‌ها و شواهد آماری*. دفتر مطالعات آموزش و فرهنگ.

مطهری، مرتضی. (۱۳۶۴). *عدل الهی*. تهران: انتشارات صدرا.

مطهری، مرتضی. (۱۳۸۸). *بیست گفتار*. تهران: انتشارات صدرا.

ویر، ماکس. (۱۳۷۴). *اقتصاد و جامعه*. ترجمه عباس منوچهری، مهرداد ترابی‌نژاد و مصطفی عمادزاده. تهران: سمت.

هاشمی، سید محمد. (۱۳۸۴). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران: حاکمیت و نهادهای سیاسی* (جلد دوم). تهران: نشر میزان.

Rawls, John. (۱۹۷۱). *A Theory of Justice*. Harvard University Press.

Sandel, Michael J. (۲۰۲۰). *The Tyranny of Merit: What's Become of the Common Good?*. Farrar, Straus and Giroux.

Sen, Amartya. (۱۹۹۹). *Development as Freedom*. Oxford University Press.

- Weber, Max. (۱۹۷۸). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology* (Guenther Roth & Claus Wittich, Eds.). University of California Press.
- Young, Michael. (۱۹۵۸). *The Rise of the Meritocracy, ۱۸۷۰-۲۰۳۳: An Essay on Education and Equality*. Thames and Hudson.