



جمهوری اسلامی ایران  
قوه قضائیه  
سازمان بازرسی کل کشور

# گزارش پستی

مرکز مطالعات و پژوهش‌های  
سلامت اداری و مبارزه با فساد

۱۱۴

حُسن جریان امور

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ





جمهوری اسلامی ایران  
قوه قضائیه  
سازمان بازرسی کل کشور

## گزارش پژوهشی

سال یازدهم، شماره ۱۱۴، آبان ۱۳۹۷

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

---

نام گزارش: حُسن جریان امور

نویسنده: دکتر رضا عارف

شمارگان: ۳۰۰

نوبت چاپ: اول

تاریخ انتشار: آبان ۱۳۹۷

---

مطالب مندرج در این گزارش نشانگر دیدگاه نویسندگان آن است و لزوماً نمایانگر دیدگاه

سازمان بازرسی کل کشور نیست.

کلیه حقوق مربوط به این گزارش به سازمان بازرسی کل کشور تعلق دارد و هرگونه انتشار

مطالب آن بدون کسب اجازه از سازمان، غیرمجاز است.



## فهرست مطالب

۷	..... اشاره
۸	..... مقدمه
۱۰	..... مفاهیم کلیدی
۱۵	..... تاریخچه
۲۱	..... دیدگاه‌ها و نظرات
۲۱	..... حُسن جریان امور؛ تبارشناسی و شاخص‌ها
۲۵	..... حُسن جریان امور و اقسام رویکردها
۲۶	..... نسبت حُسن جریان امور با اجرای صحیح قوانین
۲۹	..... روش شناخت و ابضاح مفهومی حُسن جریان امور
۳۲	..... علل ابهام در «حُسن جریان امور»
۴۰	..... لغت‌شناسی حُسن جریان امور
۴۴	..... وجودشناسی «حُسن جریان امور»
۴۹	..... معناشناسی حُسن جریان امور
۶۸	..... روش‌شناسی تعیین شاخص‌های حسن جریان امور
۷۱	..... جمع‌بندی و نتیجه
۷۵	..... فهرست منابع



## اشاره

هنگامی که اصل ۱۷۴ قانون اساسی، وظیفه نظارت بر «حُسن جریان امور» را برعهده سازمان بازرسی کل کشور قرارداد، نخستین پرسشی که از بدو امر در مجلس خُبرگان قانون اساسی طرح شد این بود که «حُسن جریان امور» با «اجرای صحیح قوانین» چه تفاوتی دارد؟ این اولین واکنش به ابهامی بود که در معنای «حُسن جریان امور» وجود دارد.

ابهام در معنای «حُسن جریان امور» همچنان باقی ماند تا اینکه در سال ۱۳۶۰ رئیس وقت سازمان بازرسی کل کشور، تفسیر اصل یادشده را از شورای نگهبان جویا شد. نگاهی به پرسش سازمان و پاسخ شورای نگهبان، لزوم پرداختن بیش تر به موضوع را نشان می‌داد. از این رو سازمان بازرسی کل کشور، زمستان ۱۳۸۸ و بهار ۱۳۸۹، میزگردهای تخصصی با موضوع «بررسی ابعاد حُسن جریان امور و شاخص‌های آن» را در دستور کار خود قرارداد. نتیجه بحث در جلسات خُبرگان قانون اساسی و میزگردهای یادشده، مجموعه‌ای را - به‌عنوان نخستین ادبیات موجود در این موضوع - در اختیار ما قرار داده که این ادبیات همچون هر دستاورد دیگر بشری، بی‌نیاز از تکمیل نیست.

تحقیق حاضر درصدد است تا به تکمیل کاستی‌ها و نقصان‌های موجود در بحث حُسن جریان امور و شیوه تعیین شاخص‌های آن بپردازد و به‌دور از نقدهای احتمالی وارد بر ادبیات موجود، مباحث تکمیلی درباره «حُسن جریان امور» را با بیانی ساده و روان ارائه نماید.

**مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد**



## مقدمه

بحث «حُسن جریان امور» و به تبع آن «چیستی شاخص‌های آن» از آنجا آغاز می‌شود که در متن قانون اساسی و در بیان وظایف سازمان بازرسی کل کشور چنین آمده: «بر اساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، سازمانی به نام سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر قوه قضائیه تشکیل می‌گردد. حدود و اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند.»<sup>۱</sup>

با توجه به اصل فوق می‌توان گفت قانون اساسی، فلسفه وجودی، کارکرد و وظیفه اصلی سازمان بازرسی کل کشور را در دو مقوله خلاصه می‌کند:

۱. نظارت بر حُسن جریان امور

۲. نظارت بر اجرای صحیح قوانین

حال این دو نکته را نیز به مقدمات فوق ضمیمه می‌کنیم که:

از یک سو «سوء جریان امور»، «اجرای ناصحیح قوانین» یا «عدم اجرای قوانین» که سازمان بازرسی کل کشور در پی پرهیز و طرد آن‌ها است، هریک مصداقی از مصادیق فساد هستند، بر اساس این سخن، مشارکت در مقابله با فساد از جمله وظایف سازمان بازرسی کل کشور است.

از سوی دیگر، وجود ابهام و عدم شفافیت را می‌توان از جمله مهم‌ترین عوامل تحقق فساد دانست و سازمان بازرسی کل کشور، به‌عنوان نهاد مقابله‌کننده با فساد، در پی مشارکت برای از میان برداشتن ابهام و طرد عدم شفافیت است.

پس از ذکر مقدمات بالا، جالب است که بدانیم؛ عبارت «نظارت بر حُسن جریان امور» که در قانون اساسی، وظیفه سازمان بازرسی کل کشور را بیان می‌کند خود،

گرفتار «ابهام» و «عدم شفافیت»ی است که تا رفع نشود، انجام درست وظایف سازمان و نظارت بر حُسن جریان امور در سایر دستگاه‌های اداری میسر نخواهد شد؛ به دیگر سخن سازمان بازرسی کل کشور نمی‌تواند وضوح و شفافیت را در آینه «ابهام» جست‌وجو کند. طبعاً این ابهام در مفهوم، به تعیین شاخص‌های «حُسن جریان امور» و شیوه سنجش آن‌ها نیز سرایت می‌کند و مشکلات گوناگون دیگری را به دنبال خواهد داشت.

نوشته حاضر در اصل به موضوع؛ «حُسن جریان امور» خواهد پرداخت، نه «اجرای صحیح قوانین» هرچند به تبع آن از «اجرای صحیح قوانین» نیز سخن به میان خواهد آمد.

درباره «حُسن جریان امور» با توضیحاتی که بیان شد دو پرسش اساسی قابل طرح است:

۱. مراد از حُسن جریان امور چیست؟
  ۲. روش‌شناسی تشخیص یا تعیین شاخص‌های آن کدام است؟
- منطق دو پرسش بالا روشن است. ابهام در مقصود از «حُسن جریان امور» که به‌زودی بحث از آن خواهد آمد پرسش نخست را ایجاب می‌کند و سپس پرسش دوم طرح می‌شود که بفرض روشن شدن منظور از «حُسن جریان امور»، شاخص‌ها و مؤلفه‌های آن چگونه مشخص یا تعیین می‌گردد؟ تعیین شاخص‌های «حُسن جریان امور» کمک می‌کند تا بتوانیم به این پرسش پاسخ دهیم که؛ «اگر جریان امور چگونه باشد می‌توان گفت که «حُسن» دارد؟» و این همان چیزی است که بازرسی سازمان بازرسی کل کشور باید بداند.

## مفاهیم کلیدی

از آنجا که فهم مراد از «حسن جریان امور» منوط به فهم ماهیت قوه قضائیه و سازمان بازرسی، وظایف، اختیارات، محدودیت‌ها، اهداف و فلسفه تأسیس آن‌ها است، لذا در بحث مفاهیم پایه به توضیح آن‌ها می‌پردازیم.

• **قوه قضائیه:** بنا بر تعریف قانون اساسی، قوه قضائیه قوه‌ای است مستقل که پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است:

۱. رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعاوی و رفع خصومت‌ها و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبه که قانون معین می‌کند؛

۲. احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع؛

۳. نظارت بر حسن اجرای قوانین؛

۴. کشف جرم و تعقیب مجازات و تعزیر مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام؛

۵. اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین<sup>۱</sup>.

با توجه به تعریف قوه قضائیه و وظایف آن می‌توان مجموع امور جاری در قوه قضائیه را به شرح زیر برشمرد:

۱. اخذ تصمیم و اقدام لازم در امور حسبه<sup>۲</sup>؛

---

۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸ (با اصلاحات ۱۳۶۸)، اصل ۱۵۶  
۲. رک: جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران، گنج دانش، ۱۳۸۸: امور حسبه اموری است که دادگاه‌ها مکلف‌اند نسبت به آن اقدام نموده و تصمیمی اتخاذ نمایند، بدون اینکه رسیدگی به آن‌ها متوقف بر وقوع اختلاف و منازعه بین اشخاص و اقامه دعوی از طرف آن‌ها باشد؛ مانند: امور مربوط به تقسیم ارث و تأدیه بدهی‌ها و اجرای وصیت مردگان، تعیین و عزل قیم برای یتیمان و مجانین و نصب امین برای اداره اموال غایبین مفقودالاثرها.

۲. نظارت بر حُسن اجرای قانون؛

۳. پیشگیری از جرم؛

۴. حل و فصل دعاوی و رفع خصومت‌ها؛

۵. کشف جرم؛

۶. تعقیب مجرم؛

۷. رسیدگی و صدور حکم؛

۸. اجرای حدود و تعزیرات؛

۹. اصلاح مجرمین؛

۱۰. گسترش عدل؛

۱۱. احیاء حقوق عامه؛

۱۲. گسترش آزادی‌های مشروع.

• **سازمان بازرسی کل کشور:** از منظر قانون اساسی سازمان بازرسی، سازمانی

است که براساس حق نظارت قوه قضائیه نسبت به حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری تشکیل می‌گردد.<sup>۱</sup> این سازمان از طریق نظارت و بازرسی مستمر، فوق‌العاده یا موردی دستگاه‌های اداری مذکور در قانون و اعلام، گزارش، پیگیری موارد جرم، تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریانات اداری و مالی این دستگاه‌ها، سعی در پیمودن راه در مسیر فلسفه تشکیل دارد.<sup>۲</sup>

با توجه به تعریف سازمان بازرسی کل کشور، در تشکیل این سازمان، تحقق دو هدف مدنظر بوده است. به عبارت دیگر وظیفه سازمان محقق ساختن دو هدف زیر است که می‌توان آن‌ها را فلسفه وجودی تشکیل سازمان دانست:

---

۱. اصل ۱۷۴، قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

۲. رک: قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحات بعدی (۱۳۷۵ و ۱۳۸۷).

۱. نظارت بر حُسن جریان امور؛
  ۲. نظارت بر اجرای صحیح قوانین
- روش‌هایی که سازمان برای تحقق بخشیدن به اهداف یادشده بالا به کار می‌برد نشان می‌دهد که امور جاری در سازمان بازرسی کل کشور به شرح زیر است:
۱. نظارت؛
  ۲. بازرسی؛
  ۳. اعلام جرم، تخلف، نارسایی و سوء جریان؛
  ۴. گزارش جرم، تخلف، نارسایی و سوء جریان؛
  ۵. پیگیری رسیدگی به جرم، تخلف، نارسایی و سوء جریان.

• **نسب اربعه (نسبت‌های چهارگانه):** از قدیم در منطق درباره انواع رابطه و

نسبتی که ممکن است دو کلی با یکدیگر داشته باشند بحث می‌شد. از آنجاکه صاحب‌نظران حوزه نظارت، در بیان نسبت میان «حُسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین» بحث نسب اربعه را پیش کشیده‌اند، ناچار به توضیح مختصر این مسئله در فصل «مفاهیم کلیدی» می‌پردازیم.

منطق‌دانان بر این باورند که هر کلی شامل افراد متعدد است. حال اگر آن را با یک کلی دیگر که آن نیز افراد متعددی دارد بسنجیم، تنها یکی از چهار نسبت زیر میان آن دو کلی برقرار خواهد بود:

✓ یا هیچ‌یک از افراد این دو کلی بر هیچ‌یک از افراد کلی دیگر صدق نمی‌کند، به این معنا که قلمرو هریک از این دو از قلمرو دیگر تماماً جُدا یا به تعبیر منطق‌دانان متباین است. در این صورت آن دو کلی را متباین می‌خوانند؛ مانند نسبت میان «انسان» و «درخت». در این مثال مفهوم «انسان» به‌عنوان یک مفهوم کلی که شامل افراد مختلفی همچون؛ علی، حسن، حسین و ... است، با مفهوم «درخت» که شامل افرادی همچون؛ سرو، کاج، بلوط، چنار و ... است،

رابطه تباین دارد یعنی «هیچ یک از افراد (مصادیق) انسان درخت نیست» و «هیچ یک از افراد درخت انسان نیست».

✓ یا اینکه هریک از این دو بر تمام افراد کلی دیگر صدق می کند. به این معنا که می توان گفت میان آن ها، رابطه «این همانی» برقرار است؛ مانند نسبت میان «انسان» و «تعجب کننده» که «هر انسانی تعجب کننده است» و «هر تعجب کننده ای انسان است.» این رابطه را رابطه تساوی و این دو کلی را متساوی نامند.

✓ یا اینکه یکی از آن دو کلی تمام افراد دیگری را شامل می شود اما آن دیگری برخی از افراد کلی اول را شامل است؛ مانند رابطه میان «حیوان» و «انسان» در این رابطه هر انسانی گونه ای از حیوان است؛ اما چنین نیست که هر حیوانی هم گونه ای از انسان باشد. این رابطه عموم و خصوص مطلق نامیده می شود.

✓ یا اینکه هریک از دو کلی در شمول بر برخی افراد باهم اشتراک دارند و در برخی افراد عدم اشتراک؛ یعنی برخی از افراد کلی اول، افراد کلی دوم هم هست و برخی افراد کلی اول، افراد کلی دوم نیست؛ مانند نسبت میان «انسان» و «سفید». «برخی انسان ها سفید هستند» و «برخی سفیدها هم انسان هستند» و «برخی انسان ها سفید نیستند» و «برخی سفیدها هم انسان نیستند» منطق دانان این رابطه را رابطه «عموم و خصوص من وجه» می نامیدند.

با توجه به توضیح بالا نسبت های چهارگانه میان دو کلی عبارت بود از: تباین، تساوی، عموم و خصوص مطلق و عموم و خصوص من وجه.

منطق دانان معتقدند میان کلی‌ها فقط همین نسبت‌های چهارگانه ممکن است و قسم پنجم ندارد.<sup>۱</sup>

• **مبنای قانون:** مراد از مبنای قانون، همان علت یا عللی است که لزوم اطاعت از قواعد حقوقی را ایجاد می‌کند. در بحث از مبنای قانون، به مسائلی از این دست پرداخته می‌شود که؛

۱. ماهیت قانون چیست؟
۲. هدف از قانون چیست؟ (ایجاد نظم، ایجاد عدالت یا ...)
۳. علل الزامی بودن پیروی از قانون چیست؟
۴. اوصاف قواعد قانونی چیست؟
۵. کدام مقام اجتماعی می‌تواند و مجاز است قواعد قانونی را وضع و اعلام نماید؟
۶. و ...<sup>۲</sup>

• **نظارت:** منظور از «نظارت» که در قانون، حق قوه قضائیه دانسته شده آن است که قوه قضائیه حق دارد در حین عمل و پیش از ارتکاب جرم، تخلف، نارسایی یا سوء جریان، مراقب عملکرد دستگاه اداری باشد تا بتواند به این وسیله از مخالفت یا عدم مطابقت آن عملکرد با قوانین، مقررات، وظایف، اختیارات، اهداف، برنامه‌های تعیین شده یا فلسفه وجودی آن دستگاه اداری، پیشگیری نماید.

---

۱. رک: مطهری، مرتضی، مجموعه آثار شهیدی مطهری، تهران، ص ۱۳۹۴، جلد پنجم (آشنایی با علوم اسلامی؛ منطق و فلسفه)، ص ۵۶.

۲. رک: کاتوزیان، ناصر، فلسفه حقوق، تهران، شرکت سهامی انتشارات، سال، ۱۳۹۳، چاپ هفتم، ج ۱، ص ۲۱.

## تاریخچه

درباره اصل ۱۵۶ قانون اساسی که در آن نظارت بر «حُسن اجرای قوانین» وظیفه قوه قضائیه دانسته شده و همچنین اصل ۱۷۴ که صراحتاً نظارت بر «حُسن جریان امور» به‌عنوان یکی از علل تشکیل سازمان بازرسی کل کشور ذکر شده، از سال‌های آغازین انقلاب اسلامی، همواره این پرسش‌ها مطرح بوده که:

✓ مراد از «حُسن اجرای قوانین» چیست؟

✓ مراد از «حُسن جریان امور» چیست؟

پرسش نخست ظاهراً به وظایف قوه قضائیه برمی‌گردد و ارتباط آن با سازمان بازرسی ارتباطی تبعی است اما پرسش دوم که از «حُسن جریان امور» می‌پرسد مستقیماً به سازمان و نحوه عملکرد آن بازمی‌گردد.

ابهام در این دو اصل از واژه «حُسن» نشأت می‌گیرد و نکته جالب اینجا است که چون سازمان بازرسی کل کشور از جمله سازمان‌های تابع قوه قضائیه است و وظایف و اختیارات آن در مجموعه وظایف و اختیارات قوه قضائیه تعریف می‌شود لذا سرنوشت هر دو اصل به‌نوعی باهم گره خورده است. ما نخست به پیشینه بحث از اصل ۱۵۶ می‌پردازیم و سپس به پیشینه اصل ۱۷۴ و این نکته را نیز خاطرنشان می‌کنیم که در هریک از این دو اصل اگر بتوان مراد از «حُسن» را فهمید قدم مهمی در جهت فهم اصل دیگر برداشته شده است.

در همان سال‌های آغازین تأسیس سازمان بازرسی کل کشور، گویا به‌رغم مراجعه به قانون برای سازمان بازرسی، منظور و مقصود از «حُسن اجرای قوانین» و به‌تبع آن «حُسن جریان امور» روشن نبوده و لذا مراد از «حُسن اجرای قوانین» توسط رئیس وقت سازمان، از شورای نگهبان به‌عنوان مرجع تفسیر قانون اساسی، مورد سؤال



مکتوب واقع شد و توسط شورای نگهبان پاسخ مکتوب دریافت کرد در زیر متن سؤال رئیس وقت سازمان و جواب شورای نگهبان را می‌آوریم.<sup>۱</sup>

شماره: ۳/۴۰۶/۹

تاریخ: ۱۳۶۰/۱۰/۲۹

بسمه تعالی

شورای محترم نگهبان

خواهشمند است نظر آن شورای محترم را در مورد حدود و نحوه نظارت قوه قضائیه بر حُسن اجرای قوانین با توجه به بند ۳ اصل ۱۵۶ و اصل ۱۷۴ قانون اساسی و مواد ۹ و ۱۰ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اعلام فرمائید.

با احترام

سیدمصطفی محقق داماد

رئیس سازمان بازرسی کل کشور

همان‌طور که در متن نامه بالا می‌توان دید آنچه از نظر سازمان بازرسی مبهم و مورد سؤال بوده این است که:

۱. نظر شورای نگهبان درباره «حدود نظارت» قوه قضائیه بر «حُسن اجرای قوانین» چیست؟

۱. ورعی، سیدجواد، میانی و مستندات قانون اساسی جمهوری اسلامی، قم، دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری، ۱۳۸۵، ص ۸۹۹. همچنین رک: پایگاه اطلاع‌رسانی شورای نگهبان به نشانی:

<http://www.shora-gc.ir/Portal/Home/ShowPage.aspx?Object=GENERALTEXT&CategoryID=e2beada8-28bd-4ff4-a9f8-84d4ee0a2973&LayoutID=c7ce887a-48b8-4deb-a1b9-80ea8180295e>

۲. نظر شورای نگهبان درباره «نحوه نظارت» قوه قضائیه بر «حُسن اجرای قوانین» چیست؟

رئیس وقت سازمان بازرسی کل کشور در پرسش نخست از میزان نظارت می‌پرسد و طبعاً مباحث مربوط به سنجش و ملاک‌ها و شاخص‌ها را مطالبه می‌کند. در پرسش دوم رئیس وقت سازمان بازرسی، کیفیت و مباحث روش‌شناختی حوزه نظارت را مورد سؤال قرار داده و به تعبیری ارائه راه و روش را مطالبه کرده است. در واقع پرسش اصلی رئیس وقت سازمان از شورای نگهبان این است که؛ «لطفاً توضیح دهید؛ نظارت قوه قضائیه بر «حُسن اجرای قوانین» به چه روشی باید صورت گیرد و به چه مقداری؟»

پاسخ به این پرسش‌ها مستلزم روشن شدن مراد از «حُسن جریان امور» نیز هست به این معنا که شورای نگهبان یا هر مرجع تفسیرکننده دیگر تا هنگامی که مقصود از «حُسن جریان امور» برایش روشن نباشد نمی‌تواند درباره حدود و روش نظارت بر آن اظهارنظر درخوری ارائه کند.

با توجه به این توضیح اکنون می‌توان به پاسخ شورای نگهبان توجه کرد:

شماره: ۴۲۰۹

تاریخ: ۱۳۶۰/۱۱/۵

بسمه تعالی

ریاست محترم سازمان بازرسی کل کشور

عطف به نامه شماره ۳/۴۰۶/۹ مورخ: ۱۳۶۰/۱۰/۲۹ موضوع سؤال در شورای نگهبان مطرح و مورد بررسی قرار گرفت و به شرح ذیل اعلام نظر شد:

«بر حسب بند ۳ اصل ۱۵۶ قانون اساسی قوه قضائیه نظارت بر حسن اجراء قوانین دارد، بنابراین اصل می‌تواند در موارد تخلف از اجراء قوانین به مقامات مسئول اخطار کند و مقامات مسئول موظفند به اخطارات قوه قضائیه که به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی انجام می‌شود توجه نمایند و در صورت عدم توجه، از قانون اساسی تخلف نموده‌اند و ترتیب و حدود این وظائف در قانون عادی نیز بیان شده است.»

دبیر شورای نگهبان

لطف‌الله صافی

چنانچه از نامه بالا می‌توان فهمید پاسخ شورای نگهبان این است که؛

«[قوه قضائیه] می‌تواند در موارد تخلف از اجرای قوانین، به مقامات

مسئول اخطار کند»<sup>۱</sup>

درباره «حدود نظارت» نیز این شورا بر این باور است که؛

«...ترتیب و حدود این وظائف در قانون عادی نیز بیان شده است»<sup>۲</sup>

۱. رک: همان.

۲. رک: همان.

همان‌طور که می‌توان دید در این پاسخ «روش نظارت» بیان نشده بلکه «روش برخورد» و عکس‌العمل قوه قضائیه با متخلف ذکر شده است. حال آنکه می‌دانیم «نظارت»<sup>۱</sup>، قبل و حین ارتکاب جرم، تخلف، نارسایی یا سوء جریان را نیز شامل می‌شود اما «برخورد» با متخلف و «اخطار» به او مربوط به پس از ارتکاب جرم یا تخلف است. مضافاً اینکه در پرسش رئیس وقت سازمان بحث بر سر «حُسن اجرای قوانین» بود اما ظاهراً در پاسخ شورای نگهبان، سخن بر سر «اجرای قوانین» است نه «حُسن اجرا»ی آن و روشن است که «اجرا» با «حُسن اجرا» تفاوت دارد.

شورای نگهبان ضمن نامه بالا، درخصوص «حدود نظارت» نیز مستقیماً پاسخی نداده و رئیس سازمان را به قانون عادی ارجاع داده است. این در حالی است که بی‌اطلاعی رئیس وقت سازمان از قوانین عادی بسیار دو از ذهن است؛ از این‌رو باید به این پرسش توجه کرد که؛ چرا رئیس وقت سازمان به‌رغم اطلاع از قوانین عادی باز هم از «حدود نظارت» می‌پرسد؟ به نظر می‌رسد آنچه مد نظر او است امری است که در قوانین عادی به آن تصریح نشده است؛ بنابراین ارجاع وی به قوانین عادی به رفع ابهام از «حسن جریان امور» کمکی نمی‌کند.

اینک به دو پرسش رئیس وقت سازمان بازرسی بازگردیم و آن را در کنار این پاسخ قرار دهیم.

پرسش این بود که:

«نظارت قوه قضائیه بر حُسن اجرای قوانین به چه روشی باید

صورت گیرد و به چه مقداری؟»

پاسخ شورای نگهبان: «(قوه قضائیه) می‌تواند در موارد تخلف ... اخطار کند.»<sup>۲</sup>

۱. رک: مفهوم نظارت در فصل «مفاهیم کلیدی» توضیح داده شد.

۲. رک: همان.

آنچه مسلم است اینکه از آن پرسش‌ها و این پاسخ نمی‌توان مراد از «حُسن اجرای قوانین» را استنباط کرد. پس ابهام همچنان به قوت خود باقی است. تا اینجا اصل ۱۵۶ قانون اساسی و عبارت «حُسن اجرای قوانین» از جهت پیشینه، مورد بحث قرار گرفت و دشواری‌های تفسیر آن نشان داده شد. حال به اصل ۱۷۴ قانون اساسی می‌پردازیم آنجا که فلسفه وجودی سازمان بازرسی کل کشور و اهداف تأسیس آن بیان شده است.

اسناد موجود از جلسات خُبرگان قانون اساسی نشان می‌دهد که در جلسه علنی هنگام تدوین این اصل دو پرسش مطرح شد و نایب‌رئیس وقت جلسه<sup>۱</sup> به آن‌ها پاسخ داد: پرسش نخست؛ «حُسن جریان امور» با «اجرای صحیح قوانین» چه تفاوتی دارد؟<sup>۲</sup> پاسخ نایب‌رئیس:

«گاهی واژه «قوانین» اخص است.»<sup>۳</sup>

پرسش دوم؛ سازمان بازرسی کل کشور چه تفاوتی با دیوان عدالت اداری دارد؟<sup>۴</sup> پاسخ نایب‌رئیس:

«دیوان عدالت اداری در صورت شکایت افراد، رسیدگی می‌کند؛ ولی

سازمان بازرسی کل کشور، وظیفه نظارت را بر عهده دارد.»<sup>۵</sup>

از مجموع پرسش‌ها و پاسخ‌هایی که در مستندات مربوط به تدوین اصل ۱۷۴ قانون اساسی برجای مانده نیز نمی‌توان به راحتی استنباط کرد که مراد از «حُسن جریان امور» چیست؟

---

۱. آیت‌الله دکتر بهشتی

۲. پرسش آیت‌الله خزعلی

۳. رک: همان.

۴. پرسش آیت‌الله موسوی جزایری

۵. رک: همان.

اكتفا به مسئله «أخص بودن قوانین» آن‌هم در شرایطی که بیان نشده که قوانین أخص از چیست، دردی را دوا نمی‌کند و همچنان این پرسش را باقی می‌گذارد که «مراد از حُسن جریان امور چیست؟»

ما به منظور رفع ابهام از «حُسن جریان امور» نخست به گزارش دیدگاه‌هایی که تاکنون صاحب‌نظران در این باره ارائه کرده‌اند خواهیم پرداخت و سپس به بررسی‌های تکمیلی و رفع ابهام از موضوع.

### دیدگاه‌ها و نظرات

نگاهی به آراء صاحب‌نظران نشان می‌دهد که ایشان درباره «حُسن جریان امور» از چند منظر زیر بحث کرده‌اند:

۱. حُسن جریان امور؛ تبارشناسی و شاخص‌ها؛
۲. رویکردهای مختلف در بررسی «حُسن جریان امور»؛
۳. رابطه و نسبت میان «حُسن جریان امور» با «اجرای صحیح قوانین»؛
۴. روش شناخت و ایضاح مفهومی «حُسن جریان امور»<sup>۱</sup>.

### حُسن جریان امور؛ تبارشناسی و شاخص‌ها

منظور از تبارشناسی، بررسی این مسئله است که موضوع «حُسن جریان امور» از جهت اصل و اساس به قلمرو کدام دانش یا دانش‌های بشری تعلق دارد. دانستن این نکته راه بررسی و تفسیر معنای آن را هموار خواهد کرد. نگاهی به آراء ارائه‌شده در این باره، سه دیدگاه مختلف را نشان می‌دهد:

---

۱. رک: امین ورزلی، نصرالدین، حُسن جریان امور؛ کنکاش نظری و مفهومی و شاخص‌سازی، گزارش پژوهشی (سازمان بازرسی کل کشور)، سال سوم، شماره ۲۴، مهر ۱، ص ۲۲-۳۸.

۱. حقوق اداری<sup>۱</sup>: بر اساس این رأی «حُسن جریان امور» به قلمرو دانش «حقوق اداری» تعلق دارد و در همان جا مورد بحث قرار می‌گیرد.

این رأی ضمن تفکیک میان دو نوع صلاحیت تکلیفی و اختیاری برای مدیران، آزادی عمل مدیر را در صلاحیت تکلیفی محدود می‌داند و معتقد است دایره اختیارات مدیر در صلاحیت‌های اختیاری گسترده‌تر است. این اختیارات به مدیر این امکان و آزادی را می‌دهد تا در شرایط مختلف به مقتضای اوضاع، بهترین گزینه را انتخاب کند. در این نگاه، به کارگیری صلاحیت اختیاری در انتخاب بهترین گزینه عامل تحقق «حُسن جریان امور» است<sup>۲</sup> و بر مبنای نظریه حکمرانی خوب، می‌توان شاخص‌هایی را برای حُسن جریان امور استنباط کرد.<sup>۳</sup> پس می‌توان گفت از این منظر، شاخص‌های حسن جریان امور را باید در نظریه حکمرانی خوب جست.

۲. دانش مدیریت: نگاه دوم «حُسن جریان امور» را موضوعی در قلمرو دانش مدیریت می‌داند. در این نگاه حُسن جریان امور نتیجه فرآیندهای مدیریتی است.<sup>۴</sup> از این رو برای سنجش میزان «حُسن جریان امور» شاخص‌هایی را در نظر می‌گیرد که در علم مدیریت مدنظر است. برخی از این شاخص‌ها عبارت است از:

۱. شفافیت و عینیت (در رویه‌ها، شرایط، امور مالی و دیگر موارد)؛

۲. پیش‌بینی‌پذیری دائمی امور؛

۱. حقوق اداری شاخه‌ای از حقوق عمومی داخلی است و به مجموعه قواعد حقوقی گفته می‌شود که حقوق و تکالیف سازمان‌های اداری دولت و روابط آن‌ها با مردم را تعیین می‌کند. حقوق اداری ناظر بر فعالیت‌های مربوط به خدمات عمومی و حفظ نظم عمومی سازمان‌های اداری است و شامل فعالیت‌های سیاسی، قضائی، قانون‌گذاری این سازمان‌ها نمی‌شود. / رک: مومنی طباطبائی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، سمت، چ ۷، ۱۳۸۱، ص ۲۰.

۲. رک: حُسن جریان امور؛ کنکاش نظری و مفهومی و شاخص‌سازی، ص ۲۶.

۳. رک: همان، ص ۲۷.

۴. رک: همان، ص ۲۵.

۳. مستندسازی فعالیت‌ها و عملکردها؛
  ۴. ضابطه‌گرایی (شاخص‌ها، ضوابط، قواعد و مانند اینها)؛
  ۵. روانی امور (سرعت و سهولت در گردش کار)؛
  ۶. مدیریت بهینه زمان و انرژی (کارآیی، اثربخشی و بهره‌وری بالا)؛
  ۷. پاسخ‌گویی (بر اساس اصل تناسب اختیارات و مسئولیت)؛
  ۸. قابلیت نظارت، بررسی و ارزشیابی در یک دوره زمانی؛
  ۹. رضایت‌مندی ذی‌نفعان و مخاطبان؛
  ۱۰. دسترسی آسان به اطلاعات و اطلاع‌رسانی صحیح<sup>۱</sup>.
- برخی بر این باورند که عمل به وظایف اصلی مدیریت (سازمان‌دهی، برنامه‌ریزی، هماهنگی، کنترل، نظارت و رهبری توسط مدیران از شاخص‌های حُسن جریان امور است.<sup>۲</sup>
۳. روان‌شناسی اجتماعی: رأی سوم «حُسن جریان امور» را بیش از آنکه یک مسئله مدیریتی بدانند، مسئله‌ای روانی-اجتماعی به‌شمار می‌آورد که تابع خواست و ذائقه جمعی مردم است. از این‌رو در این نگاه میزان رضایت‌مندی یا عدم رضایت‌مندی مردم به‌عنوان ناظران بیرونی، شاخص مناسبی برای سنجش «حُسن جریان امور» دانسته شده است.<sup>۳</sup>
- در این نگاه کار دستگاه‌های اداری پرداختن به امور عمومی است یعنی فعالیت‌هایی که در راستای رفع نیازهای عامه، مصالح و منافع اجتماعی صورت می‌گیرد. پس بازرسی و هیئت‌های بازرسی موظف‌اند عملکرد دستگاه‌های تحت

---

۱. رک: همان، ص ۴۰؛ گزارش میزگردهای تخصصی بررسی ابعاد موضوع حُسن جریان امور و شاخص‌های آن، سازمان بازرسی کل کشور، زمستان ۱۳۸۸ و بهار ۱۳۸۹.

۲. رک: همان، ص ۳۶.

۳. رک: همان، ص ۳۴ و ۳۶.



نظارت خود را از جهت میزان تناسب آن با حوایج عمومی بررسی کنند و چنانچه جرم، تخلف یا نقضی مشاهده کردند، آن را به مراجع رسیدگی کننده یا قانون گذار گزارش کنند.

از جمله مهم ترین لوازم این نگاه لزوم شناسایی احتیاجات و مطالبات مردم است. نتایج و تأثیر شناسایی این احتیاجات و مطالبات هم در وضع قوانین و هم در تفسیر و معنایی که از «حُسن جریان امور» به دست می آید چشم گیر است؛ به عبارت دیگر در این نگاه آن «جریان امور» ی متصف به صفت «حُسن» می شود که؛

✓ اولاً در راستای نیازها و خواسته های عامه مردم حرکت کند؛

✓ ثانیاً با کمترین هزینه، بیشترین نیازهای مردم را رفع و بیشترین خواسته هایشان را برآورده نماید.

اگر این معنا از «حُسن جریان امور» پذیرفته شود، آنگاه به منظور انجام وظایفی که قانون اساسی برای سازمان بازرسی تعیین کرده، لازم می آید این سازمان به نیازسنجی و گردآوری فهرستی از نیازها و خواسته های مردم بپردازد؛ به عبارت دیگر در این تفسیر از «حُسن جریان امور»، نیازها و خواسته های مردم اهمیت می یابد و دیده می شود.

کشورهایی که پیش فرضشان این است که قانون برای آسان سازی امور و رفع مشکلات مردم است، قبل از قانون گذاری، نیازسنجی می کنند و نخست به این پرسش ها پاسخ می دهند که؛

✓ قانونی که در حال تدوین و تصویب است به چه میزان متناسب با نیازهای عموم مردم است؟

✓ قانونی که در حال تدوین و تصویب است چه آثار و عوارض اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و ... دارد؟<sup>۱</sup>

در این نگاه «نیکو بودن» و «نیکو نبودن» یا به تعبیری «حُسن» و «عدم حُسن»، یا «سوء» نوعی ارزش داوری است و لذا مبتنی بر سنجش هزینه‌ها و فایده‌ها است؛ به این معنا که هرچه میزان هزینه یک فعالیت کمتر و میزان فایده آن بیشتر باشد، آن فعالیت نیکوتر است و هرچه بر میزان هزینه‌های آن افزوده می‌شود و از فواید آن کاسته می‌شود از میزان «حُسن» آن کاسته و بر «سوء» بودن آن افزوده می‌گردد.<sup>۲</sup>

این سه رأی که درباره تبارشناسی و قلمرو موضوع «حُسن جریان امور» بیان شد، بر اساس حصر استقرایی به‌دست‌آمده است که این امر امکان افزوده شدن به شقوق یادشده را همچنان محفوظ می‌دارد؛ بنابراین چه‌بسا پس‌از این کسانی درباره قلمرو موضوع «حسن جریان امور» آراء متفاوتی ارائه نمایند.

### **حُسن جریان امور و اقسام رویکردها**

در تبارشناسی «حُسن جریان امور» سه رأی به‌تفصیل بیان شد. متناظر با این سه رأی می‌توان سه زاویه دید و به تعبیری سه رویکرد اساسی را استنباط کرد. این سه رویکرد نیز مانند شقوق یادشده در تبارشناسی موضوع، به‌روشن استقراء گردآوری شده است و از این‌رو تعداد آن‌ها قابل افزایش است.

- رویکرد حقوقی؛
- رویکرد مدیریتی؛
- رویکرد روان‌شناختی - جامعه‌شناختی.

---

۱. رک: همان، ص ۲۴ و ۳۰.

۲. رک: همان، ص ۳۱.

در رویکرد نخست مواجهه و نگاه به «حسن جریان امور» این پرسش را طرح می‌کند که:

«جریان امور در یک دستگاه اداری، از بُعد حقوقی چگونه باید باشد تا

بتوان آن جریان را حَسَن دانست؟»

رویکرد دوم نگاهی مدیریتی به موضوع «حَسَن جریان امور» دارد و این پرسش را طرح می‌کند که:

«جریان امور در یک دستگاه اداری، از بُعد مدیریتی چگونه باید باشد

تا بتوان آن جریان را حَسَن دانست؟»

با توجه به پرسش‌های برخاسته از دو رویکرد یادشده می‌توان پرسش رویکرد سوم را نیز استنباط کرد که:

«جریان امور در یک دستگاه اداری، از بُعد برآوردن نیازها و

خواسته‌های عموم مردم (بُعد روان‌شناختی - جامعه‌شناختی) چگونه باید

باشد تا بتوان آن جریان را حَسَن دانست؟»

تفاوت سه رویکرد بالا، سه پرسش متفاوت را مطرح می‌کند که طبعاً سه پاسخ متفاوت را نیز در پی خواهد داشت. این امر نشان می‌دهد که تعیین رویکرد یا رویکردهایی که در بررسی موضوع «حَسَن جریان امور» برگزیده می‌شود نقش سرنوشت‌سازی دارد که سزاوار غفلت نیست.

### نسبت حَسَن جریان امور با اجرای صحیح قوانین

از جمله مباحثی که درباره «حَسَن جریان امور» تاکنون طرح گردیده، بررسی نسبت «حَسَن جریان امور» با «اجرای صحیح قوانین» است. مقدمه فهم بحث ایشان بحث از انواع نسبت و رابطه میان دو کلی است.

در بحث مفاهیم کلیدی توضیح داده شد که منطق دانان، همواره بر این باور بوده‌اند که کلی مفهومی است شامل افراد متعدد. اگر یک کلی را با کلی دیگر مقایسه کنیم، این دو یکی از نسبت‌های چهارگانه زیر را باهم خواهند داشت.

۱. تباین؛

۲. تساوی؛

۳. عمومی و خصوص مطلق؛

۴. عموم و خصوص من وجه.

در آن فصل یادآور شدیم که منطق دانان به این نسبت‌ها «نسب اربعه» می‌گفتند. سپس در تعریف رابطه و نسبت «عام و خاص من وجه» می‌گفتند هرگاه نسبت میان دو کلی به‌گونه‌ای باشد که مثلاً کلی «الف» بعضی از افراد کلی «ب» را شامل شود و کلی «ب» نیز بعضی افراد کلی «الف» را، آنگاه نسبت میان این دو کلی نسبت «عموم و خصوص من وجه» است و آن دو کلی را «عام و خاص من وجه» می‌خوانند.<sup>۱</sup> از سخن بالا می‌توان فهمید:

✓ اولاً «عموم و خصوص من وجه» بودن یکی از اقسام «نسبت» است.

✓ ثانیاً این نسبت میان دو مفهوم کلی برقرار می‌شود نه میان دو جزئی.

بر اساس نظر کمیسیون حقوقی سازمان بازرسی کل کشور، میان دو وظیفه اصلی سازمان یعنی «حُسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین»، به لحاظ منطقی رابطه عام و خاص [من وجه] برقرار است؛ زیرا چنین نیست که هر «اجرای صحیح قانونی» ضرورتاً به «حُسن جریان امور» بیانجامد و از طرف دیگر چنین نیست که «حُسن جریان امور» نیز همواره برآمده از «اجرای صحیح قوانین» باشد.<sup>۲</sup>

۱. رک: مجموعه آثار شهیدی مطهری، ج ۵، ص ۵۶.

۲. رک: حُسن جریان امور؛ کنکاش نظری و مفهومی و شاخص سازی، ص ۲۳-۲۸.

برخی صاحب‌نظران درخصوص نسبت میان این دو بر این باورند که «حسن جریان امور» امری است مدیریتی ولی «اجرای صحیح قوانین» امری است حقوقی. این گروه عوامل «سوء جریان امور» را بسیار متنوع می‌دانند. عواملی چون؛ عوامل انسانی، مالی، روشی و امثال آنکه غالب آن‌ها عوامل مدیریتی است و تنها یکی از آن‌ها به عدم اجرای صحیح قوانین برمی‌گردد.<sup>۱</sup> به عبارت دیگر می‌توان گفت در این نگاه، «حسن جریان امور» معلول علل جزئیة مختلفی دانسته می‌شود که «اجرای صحیح قوانین» یکی از آن علل جزئیة است. درواقع «اجرای صحیح قوانین» جزء علت است برای «حُسن جریان امور»، نه تمام علت.

برخی معتقدند؛ چه‌بسا اینکه در قانون، ابتدا «حسن جریان امور» ذکر شده، نشان‌دهنده اولویت آن نسبت به «اجرای صحیح قانون» باشد.<sup>۲</sup> بنا بر رأی ایشان هدف قانون‌گذار تحقق حسن جریان امور بوده اما درواقع چنین نیست که همواره «اجرای صحیح قوانین» الزاماً به «حسن جریان امور» بیانجامد.<sup>۳</sup> با توجه به توضیحات بالا می‌توان چنین جمع‌بندی کرد که سه نسبت و رابطه مختلف میان «حُسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین» از منظر صاحب‌نظران طرح شده است.

۱. رابطه عام و خاص من وجه؛
۲. رابطه معلول و جزء علت (معلول و علت ناقصه)؛
۳. رابطه هدف و وسیله که «حُسن جریان امور» هدف است برای «اجرای صحیح قوانین».

---

۱. رک: همان، ص ۲۸.

۲. رک: همان، ص ۲۹.

۳. رک: همان، ص ۳۰.

## روش شناخت و ایضاح مفهومی حُسن جریان امور

«حسن جریان امور»، از منظر مفهومی و روش شناخت نیز مورد بررسی صاحب نظران قرار گرفته است. در واقع این بخش به این پرسش می پردازد که: درباره روش های شناخت «حسن جریان امور» چه دیدگاه هایی طرح شده است؟ در پاسخ به این سؤال دیدگاه های مختلفی ذکر شده است. برخی بر این باورند که تا نتوانیم مبنای قانونی خود را تصحیح و بازنگری کنیم، نمی توانیم در خصوص حسن جریان امور [به واسطه ابهامی که دارد] اقدامی انجام دهیم.<sup>۱</sup> از این منظر روش رفع ابهام از «حُسن جریان امور»، آن است که نخست مبنای قانونی خود را تصحیح کنیم.

مراد از مبنای قانون، همان علت یا عللی است که اطاعت از قواعد حقوقی را الزام می کند. بنابراین معنا، قائلان به این سخن معتقدند نخست باید روشن شود که ماهیت قانون چیست و چرا اطاعت از قوانین لازم و ضروری است تا پس از آن بتوان از حسن جریان امور سخن گفت. در اینجا، ذیل بحث از مبنای قانون، بحث از علل الزامی بودن پیروی از قانون، هدف قانون، اوصاف قواعد قانونی و مقام اجتماعی که می تواند قواعد قانونی را وضع و اعلام نماید و مباحثی از این دست مطرح می شود. پس کسی که می خواهد بگوید «حسن جریان امور چیست؟» نخست باید به این پرسش ها پاسخ داده باشد که:

۱. ماهیت قانون چیست؟
۲. هدف از قانون چیست؟ (ایجاد نظم، ایجاد عدالت یا ...)
۳. علل الزامی بودن پیروی از قانون چیست؟
۴. اوصاف قواعد قانونی چیست؟

۵. کدام مقام اجتماعی می‌تواند و مجاز است قواعد قانونی را وضع و اعلام

نماید؟

۶. و ...<sup>۱</sup>

با نظر به پرسش‌های فوق می‌توان میزان اهمیت آن‌ها را در بحث «حسن جریان امور» به راحتی درک کرد. مثلاً بر اساس پاسخ به سؤال دوم، این مسئله طرح می‌شود که اگر هدف از اجرای قانون، تأمین عدالت دانسته شود و به تبع آن جریانی «حسن» تلقی شود که عدالت و انصاف را محقق می‌کند، آنگاه آیا می‌توان برای تحقق «حسن جریان امور» (انصاف و عدالت)، اجرای صحیح مَر قانون را نادیده گرفت؟<sup>۲</sup>

برخی روش شناخت «جریان امور اداری» ای که متصف به صفت «حُسن» است را سنجش هزینه‌ها و فایده‌های آن جریان می‌دانند که از راه نظرسنجی و گردآوری نیازها و خواسته‌های عامه مردم از دستگاه‌های اداری محقق می‌شود.<sup>۳</sup>

برخی دیگر راه شناخت حسن جریان امور را در این دانسته‌اند که «جریان امور اداری» را به ابعادش تحلیل کنیم تا به سه بُعد حقوقی (مثلاً با هدف اعمال نظم)، اجرایی (مبتنی بر تخصص و فن) و مدیریتی برسیم.<sup>۴</sup> سپس بر این اساس آن جریان اموری را «حسن» دانسته‌اند که در بُعد مدیریتی چنان عمل کند که با به‌کارگیری تخصص و فن، نظم را در امور اداری، برقرار نماید.

برخی دیگر معتقدند که از باب شناخت امور به اضدادشان<sup>۵</sup> برای شناخت «حسن جریان امور» باید نخست «سوء جریان امور» را شناخت. سپس برای «سوء جریان امور» سه بُعد زیر را برمی‌شمارند:

۱. رک: فلسفه حقوق، ج ۱، ص ۲۱.

۲. رک: حُسن جریان امور؛ کنکاش نظری و مفهومی و شاخص سازی، ص ۳۶.

۳. رک: همان، ص ۳۱.

۴. رک: همان، ص ۳۳.

۵. تُعَرَفُ الْأَشْيَاءُ بِأَضْدَادِهَا

۱. [عدم] وضع قانون: یعنی مواردی هم چون خلأهای قانونی که باعث سوء جریان امور شده است.

۲. ضعف در قانون: گاه ضعف در محتوا و انشاء قانون و مبهم و اشتباه بودن آن باعث سوء جریان می‌شود.

۳. اجرای قانون: مواردی که به تخلف در اجرا به‌وسیله مجریان برمی‌گردد.<sup>۱</sup>

این گروه بر این باورند که آن «جریان اموری» متصف به صفت «حسن» است که سه قسم تقیصه ناشی از سوء جریان امور را نداشته باشد؛ یعنی خالی از خلأهای قانونی باشد. محتوا و انشاء آن فاقد ابهام و اشتباه باشد و توسط مجریان به‌درستی اجرا شود. آخرین دیدگاه درباره روش شناخت «حسن جریان امور»، دیدگاهی است که حسن جریان امور را در گردش روان، آسان، سریع و بهتر کارها تعریف می‌کند گردشی که در آن روند فعالیت‌های تولیدی یا ارائه خدمات عمومی دستگاه‌ها و سازمان‌ها، به‌خوبی انجام شود و اهداف محقق گردد.<sup>۲</sup>

درباره هریک از دیدگاه‌های یادشده می‌توان نقدهایی بیان کرد که جای آن اینجا نیست. مثلاً دیدگاه اخیر در شناخت و شناساندن «حسن جریان امور» از عباراتی چون «بهتر» و «خوب» استفاده کرده که می‌توان پرسید «مراد از آن‌ها چیست؟» و این پرسش خود نشانه ابهام در عبارات به‌کاررفته در تعریف آن‌ها است درحالی‌که هدف از بیان عبارات یادشده رفع ابهام از «حسن جریان امور» بود نه افزودن بر ابهام و نه انتقال از یک مبهم به مبهم دیگر.

آنچه تاکنون بیان شد گزارشی بود از دیدگاه‌هایی که صاحب‌نظران درباره ابعاد گوناگون «حسن جریان امور» طرح کرده بودند. اینک به‌تفصیل «حسن جریان امور» را موردبررسی قرار می‌دهیم.

---

۱. رک: همان، ص ۳۴.

۲. رک: همان، ص ۳۸.



به‌طور خلاصه می‌توان گفت تمام دیدگاه‌های مختلف طرح‌شده در این فصل در موارد زیر قابل‌ذکر است.

۱. لازمه فهم «حسن جریان امور» تصحیح مبنای قانون است.
۲. لازمه فهم «حسن جریان امور»، سنجش هزینه‌ها و فایده‌های آن جریان است.
۳. لازمه فهم «حسن جریان امور»، تحلیل «جریان امور اداری» به سه بُعد حقوقی، اجرایی و مدیریتی و تمرکز بر بُعد مدیریتی آن است.
۴. لازمه فهم «حسن جریان امور» شناخت سه بُعد «سوء جریان امور» (خلأهای قانونی، محتوا و انشاء مبهم و اشتباه و اجرای نادرست) است.
۵. لازمه فهم «حسن جریان امور» شناخت گردش روان، آسان، سریع و بهتر کارها است.

### علل ابهام در «حسن جریان امور»

یکی از مهم‌ترین مشکلاتی که در حوزه حقوق می‌توان یافت، ابهام در قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها است. بحث از «حسن جریان امور» که محور این تحقیق است نیز مبتلابه ابهامی است که تاکنون مرتفع نشده است. از این‌رو پرداختن به بحث «ابهام در قوانین» و «علل ابهام» امری ضروری است. شناسایی علل ابهام و آشنایی با مواضع ابهام می‌تواند ما را در تدوین و تفسیر قوانین و پرهیز از مواضع ابهام‌یاری کند و مسیر حرکت به‌سوی «شفافیت» و سلامت اداری را هموارتر نماید. زیرا از قوانین ناشفاف انتظار مقابله با فساد و به تعبیر رساتر انتظار مقابله با «عدم شفافیت» را نمی‌توان داشت. در این فصل پرسش‌های زیر پاسخ داده خواهد شد.

۱. منظور از ابهام چیست؟

۲. برای رفع ابهام از یک ماده قانونی باید چه توانایی‌هایی داشت؟

۳. مواضع ابهام کجا است؟

بازگردیم به پرسش نخست؛ «منظور از ابهام چیست؟»

ابهام یعنی «نامشخص بودن حدود معنای لفظ» نه «نامشخص بودن خود معنا». مثلاً واژه‌های؛ «خیلی»، «توده» و ... در این مثال‌ها معنای واژه معلوم است اما مشخص نیست که از چه تعداد بیشتر «خیلی» به‌شمار می‌آید. در فرایند رفع ابهام از یک واژه هدف آن است تا حدود معنای آن واژه مشخص شود.

در ابهام دو شرط باید توأمان وجود داشته باشد. به دیگر سخن اگر یک واژه دو ویژگی زیر را داشته باشد آنگاه می‌توان گفت آن واژه مبهم است؛

- لفظ [در آن متن] یک معنای مستقل داشته باشد [نه بیشتر].<sup>۱</sup>
- حدّ معنای لفظ مشخص نباشد.<sup>۲</sup>

تمام کلمات یک زبان که معنای مستقل دارند می‌توانند ابهام داشته باشند اما این به معنای آن نیست که لزوماً ابهام دارند. برای رفع ابهام از یک متن باید دو توانایی داشت؛

---

۱. اگر اشکال شود که در زبان عربی برخی حروف مانند «إلی» معانی متعدد دارند پس در حروف امکان ابهام وجود دارد! در پاسخ باید بگوییم گفتیم شرط ابهام این است که لفظ یک معنای مستقل داشته باشد اما در زبان عربی حروفی همچون «إلی» اولاً بیش از یک معنا دارند ثانیاً معنایشان مستقل نیست، پس شرط ابهام را فاقدند. آنچه در حروف در زبان عربی رخ می‌دهد ابهام است نه ابهام و این دو را نباید باهم خلط کرد.

۲. یکی از فرق‌های ابهام و ابهام در این است که در ابهام شخص میان دو معنای یک واژه مردد است؛ اما در ابهام، حدود معنای یک معنای مشخص معلوم نیست نه دو معنا.

۱. آشنایی با مواضع ابهام

۲. آشنایی با صنایع ادبی

صنایع و آرایه‌های ادبی در متون و ادبیات حقوقی به کار نمی‌رود، از این رو بحث از توانایی دوم در قلمرو حقوق ضرورت ندارد؛ بنابراین در این تحقیق تنها به توانایی نخست می‌پردازیم.

ابهام یا به تعبیر بهتر «نامشخص بودن حدومرز یک معنا» غالباً در گونه‌های واژگانی زیر رخ می‌دهد؛

۱. اوصاف؛ تنها دو دسته صفات ابهام دارند؛

• صفات کیفی<sup>۱</sup>

• صفات کمی دال بر کمیت نامشخص<sup>۲</sup>

۲. افعال

۳. مصادر

۴. اسم‌ها

۵. قیده‌ها

اینک به توضیح هریک از مواضع ابهام می‌پردازیم.

۱. اوصاف

اولین قسم از واژگانی که خدمت‌رزم معنای آن‌ها مشخص نیست و به تعبیری ابهام دارند اوصافی است که در آن‌ها به دلیل قابلیت تفسیرهای گوناگون، جای نقد باقی نمی‌ماند. اگر کسی بگوید:

«۴۳ درصد کودکان جامعه به اعتیاد دچار هستند»

درستی یا نادرستی سخن فوق قابل نقد است. منظور از نقدپذیر بودن آن است که با چون و چرا و بررسی می‌توان نشان داد که سخن راست است یا نه. اما اگر بگوید:

«تعدادی از کودکان جامعه به اعتیاد دچار هستند»

این سخن قابل نقد نیست. زیرا لفظ «تعدادی»، یک مفهوم کیفی است. به همین ترتیب اگر بگوید:

«۴۳ درصد از کودکان کمتر از هفت سال مبتلا به اعتیاد یک‌طوری

می‌شوند.»

باز سخن بالا قابل نقد نیست زیرا عبارت «یک‌طوری» مفهومی کیفی است. در تحلیل و نقد یک ماده قانونی که در آن اوصاف و مفاهیم کیفی بکار رفته دو چیز باید تفکیک شود:

✓ قابل نقد نبودن مفاهیم کیفی؛ به این معنا که مخاطب نمی‌تواند در رد یا قبول مفاهیم کیفی سخنی بگوید.

✓ قابل نقد بودن اصل وقوع مفاهیم کیفی در یک ماده قانونی؛ به این معنا که می‌توان گفت: اساساً عیب این ماده قانونی این است که در آن این مفاهیم کیفی به کار رفته است.

برخی از مواد قانونی، مواد کیفی هستند یعنی یکی از اجزای آن‌ها بر یکی از دو

چیز دلالت کنند؛

(۱) کیفیت

(۲) کمیت نامشخص

پیشینیان مفاهیم را به دو دسته تقسیم می‌کردند؛

۱. مفاهیم کیفی؛ مفاهیم کیفی مثل «باشکوه»، «دلگیر»، «باصفا» و مانند اینها در جملات؛ «این اتاق باشکوهی است» یا «این اتاق دلگیری است»، «این یک خانه باصفایی است» و امثال آن. به این مفاهیم کیفی می‌گفتند که برای اندازه‌گیری آن‌ها ملاک و معیاری وجود ندارد.

۲. مفاهیم کمی؛ این مفاهیم خود بر دو قسم است:

- مفاهیم کمی با کمّ مشخص؛ مثلاً کسی بگوید: «در جیب من ۸۳۷۹۰۰ تومان پول هست.» از آنجا که در این جمله از کمّ مشخص استفاده کرده است پس این سخن قابل نقد است.

- مفاهیم کمی با کمّ نامشخص؛ امروزه به این قسم، مفاهیم «کمی نامشخص» نیز «مفاهیم کیفی» می‌گویند. مثل اینکه کسی بگوید: «در جیب من پول زیادی هست.» در این جمله «زیاد» از مفاهیم کمی است اما کمّ نامشخص است.

هر مفهومی که در یک ماده قانونی وارد شود و بیانگر احتمال و عدم یقین باشد

موجب می‌شود که آن نوشته قابل تفاسیر گوناگون و در نتیجه، نقد ناپذیر باشد.

اگر از کسی بپرسید ساعت چند است و او پاسخ دهد: «چهار و سی دقیقه» این

سخنش قابل نقد است اما اگر بگوید: «ظاهراً یا احتمالاً چهار و سی دقیقه است» یا

بگوید: «می‌شود گفت چهار و سی دقیقه است» دیگر نمی‌توانید آن را نقد کنید. به‌کار

بردن عباراتی همچون؛ ظاهراً، احتمالاً، به‌نظر می‌رسد که، می‌شود گفت که، ممکن

است، شاید و امثال آن، گوینده را از نقد مصون داشته و راه توجیه و فرار را همواره برای او باز نگه می‌دارد. البته اگر احتمالات را به شکل آماری درآوریم قابل نقد خواهد بود مثلاً بگوییم: «۹۹ درصد چنین است که...».

جملات و عباراتی که در آن‌ها از واژه «بعضی» استفاده شده نیز قابل نقد نیست؛ اما جملات و عبارات حاوی «همه» یا «هیچ» قابل نقد است.

## ۲. افعال

دومین موضع از مواضع ابهام، برخی «افعال» هستند. مثلاً فعل «دویدن» که مشخص نیست از چه سرعت تندتر راه رفتن را، «دویدن» گویند.

یکی از موارد مهم ابهام در نگارش یک متن این است که در جمله، «فعل» ی بکار برده شود که مشخص نباشد، واقع را بیان می‌کند یا تلقی نویسنده از واقع را. مثلاً حسن و حسین دو گونه درباره علی اظهار نظر می‌کنند.

✓ حسن: علی باهوش است؛

✓ حسین: علی باهوش نیست.

دو جمله بالا دو تفسیر می‌تواند داشته باشد؛

• تفسیر نخست؛ اینکه مراد آن‌ها این باشد که «علی فی الواقع چنین است».

• تفسیر دوم؛ اینکه مرادشان این باشد که «آن‌ها علی را چنین می‌دانند»<sup>۱</sup>.

اگر تفسیر نخست را بپذیریم این دو جمله باهم تناقض دارند. بنابراین در مثال بالا منطقاً یا حسن صادق است یا حسین و امکان ندارد که هر دو صادق یا هر دو کاذب باشند.<sup>۱</sup>

---

۱. برای توضیح بیشتر رک: ملکیان، مصطفی، «درس گفتارهای فلسفه منطق»، تهران، دانشکده الهیات دانشگاه تهران، ۱۳۷۴.

اگر تفسیر دوم پذیرفته شود یعنی اینکه مرادشان این باشد که «من علی را باهوش می‌دانم» یا «من علی را باهوش نمی‌دانم» آنگاه در این تفسیر، این دو جمله باهم تناقضی ندارند. زیرا با جایگزین کردن نام گوینده جمله، به جای ضمیر «من» معنای دو جمله چنین معلوم خواهد شد که: «حسن علی را باهوش می‌داند.» و «حسین علی را باهوش نمی‌داند.» پس این امکان وجود دارد که هر دو جمله صادق یا هر دو کاذب باشند.

نتیجه اینکه در جملاتی که افعال بیانگر واقع<sup>۲</sup> به کار گرفته شده، ممکن است دو جمله متناقض باشند اما در افعال بیانگر تلقی، تناقض ممکن نیست و اختلاف صرفاً ظاهری است. بحث بر سر تلقی‌های مختلف مسئله‌ای است که از آن به امور مربوط به سلیقه<sup>۳</sup> تعبیر می‌شود و چانه‌زنی بر سر آن بیهوده است. تشخیص افعال بیانگر واقع از افعال بیانگر تلقی یا همان سلیقه، در شفاف نویسی، شفاف‌گویی و شفاف‌خوانی بسیار دشوار و درعین‌حال بسیار مهم است.

بحث تلقی‌ها در ریاضیات، منطق، فلسفه، علوم تجربی طبیعی کمتر مورد پیدا می‌کند اما این قسم افعال در علوم تجربی انسانی، علوم تاریخی، علوم هنری و ادبی و علوم دینی و مذهبی ظهور بیشتری می‌یابد.

---

۱. برای سنجش صدق و کذب هر سخن باید آن را با واقع سنجید اما واقع‌ها دو قسم است: قسم اول آفاقی (بیرونی / عینی / Objective)؛ وقتی درباره واقعیت‌های آفاقی سخن می‌گوییم سخن باید با واقعیت بیرون مطابقت داشته باشد. انفسی (درونی / ذهنی / Subjective)؛ وقتی درباره واقعیت‌های انفسی سخن می‌گوییم سخن باید با واقعیت درون خودمان مطابقت داشته باشد. «علی باهوش است» واقعش این است که به عالم بیرون رجوع کنیم و ببینیم آیا علی در عالم بیرون باهوش است یا نه اما واقع «من علی را باهوش می‌دانم» این است که به ذهن و درون «من» رجوع کنید و ببینید که آیا «من» در درون خود علی را باهوش می‌دانم یا نه؟ در حقیقت این سخن باید با باور درونی «من» مطابقت داشته باشد تا صادق باشد. بنابراین سخن اگر علی حقیقتاً باهوش باشد اما حسین بگوید «من علی را باهوش نمی‌دانم» او صادق است. چون سخنش با باورش کاملاً مطابقت دارد.

2. A matter of fact
3. A matter of taste

### ۳. مصادر

نامشخص بودن حدومرز معنای واژه، گاه در مصدرها رخ می‌دهد مانند مصدر «ایضاح» به معنای «روشن‌ساختن» و «اصلاح» به معنای «تصحیح کردن» در هر دو واژه یادشده معلوم نیست که حد و مقدار «روشن‌سازی» و «تصحیح» کجاست و نیاز به بیان دارد.

### ۴. اسم‌ها

برای فهم ابهام در حدومرز معنای اسم، می‌توان مثال «توده‌شن» را ذکر کرد که معلوم نیست مجموعه شن‌ها از چه تعداد که فراتر رود «توده» به‌شمار می‌آید. اساساً بسیاری از اسامی که بر مجموعه‌ها اطلاق می‌شود همین ابهام در معنا را واجد هستند. مثال دیگر واژه «جنگل» است که معلوم نیست از چه تعداد درخت بیشتر را «جنگل» گویند.

### ۵. قیده‌ها

ابهام در حدومرز معنای قیده‌ها؛ مثل قید زمانی «نزدیک» و «دور» که معلوم نیست تا چه فاصله زمانی «نزدیک» بشمار می‌آید و از چه فاصله زمانی به بعد «دور» محسوب می‌گردد.

آنچه بیان شد موضعی بود که موجب ابهام در متن می‌شود. حال باید دید که عبارت «حُسن جریان امور» از جهت ابهام در چه وضعی قرار دارد.



## لغت‌شناسی حُسن جریان امور

ابهام و اختلاف نظری که در فهم عبارت «حسن جریان امور» وجود دارد و پیش‌ازاین گذشت، یا باید ناشی از واژه «حُسن» باشد یا ناشی از واژه «جریان» یا ناشی از واژه «امور» و یا برخاسته از ترکیب دوگانه یا سه‌گانه این‌ها باهم.

وقتی به مفاهیم این واژه‌ها مراجعه می‌کنیم می‌بینیم که با توجه به شواهد و قرائن مراد از «امور» در اصل ۱۷۴ قانون اساسی مجموعه اوضاع، احوال، رویدادها و فعالیت‌هایی است که در دستگاه‌های اداری واقع می‌شود.

هنگامی که قانون اساسی تهیه شد، بنابر پیشنهاد برخی از اعضای تدوین‌کننده، متن آن به زبان انگلیسی نیز ترجمه شد. توجه به ترجمه انگلیسی و معادل‌هایی که برای واژه «جریان» ذکر شده تا حدی نگاه و تفسیر تدوین‌کنندگان قانون اساسی را نشان می‌دهد. در ترجمه اصل یکصد و هفتاد و چهارم<sup>۱</sup> معادلی که برای «حسن جریان امور» بیان شد عبارت بود از:

### *the proper conducting of affairs*

در این ترجمه معادلی که برای واژه «جریان» در نظر گرفته شده است. *«Conducting»* است که به معنای «مدیریت»<sup>۲</sup>، «جهت‌دهی»<sup>۳</sup>، «اداره»<sup>۴</sup>،

---

1. In accordance with the right of the judiciary to supervise the proper conducting of affairs and the correct implementation of laws by the administrative organs of the government, an organization will be constituted under the supervision of the head of the judiciary branch to be known as the National General Inspectorate. The powers and duties of this organization will be determined by law.

2. Manage

3. Direct

4. Administer

«سازمان‌دهی»<sup>۱</sup>، «هماهنگی»<sup>۲</sup> است.<sup>۳</sup> بر اساس این معادل‌ها، اگر بخواهیم «حق نظارت بر حسن جریان امور» را معنا کنیم یکی از معانی زیر به دست می‌آید:

۱. حق نظارت بر حُسن مدیریت امور؛

۲. حق نظارت بر حُسن جهت‌دهی امور؛

۳. حق نظارت بر حُسن اداره امور؛

۴. حق نظارت بر حُسن سازمان‌دهی امور؛

۵. حق نظارت بر حُسن هماهنگی امور.

واقع این است که آنچه از معنای «جریان امور» در زبان فارسی فهم می‌شود، به‌هیچ‌وجه حاوی معنای «مدیریت»، «جهت‌دهی»، «اداره»، «سازمان‌دهی» یا «هماهنگی» نیست. به دیگر سخن، در انتخاب معادل‌های یادشده برای واژه «جریان» جای تأمل بیشتر هست. اگرچه برخی از «امور اداری»، مدیریتی، جهت‌دهی یا سازمان‌دهی است، اما این‌ها همه در معنای امور اداری مندرج است نه در معنای «جریان». از سوی دیگر تمام امور اداری هم منحصر در این‌ها نیست بلکه امور اداری، اعم از این امور است؛ بنابراین نمی‌توان حق نظارت قوه قضائیه که در اصل ۱۷۴ قانون اساسی آمده را صرفاً به امور مدیریتی، جهت‌دهی یا سازمان‌دهی فروکاست.

در زبان فارسی واژه «جریان» بیانگر معنای «گردش»، «روند» «گذران» و «سیر» است.<sup>۴</sup> با این توضیح می‌توان گفت: «نظارت بر حُسن جریان امور» یعنی؛ «نظارت بر حُسن گردش، حُسن روند، حُسن گذران یا حُسن سیر مجموعه اوضاع، احوال و فعالیت‌هایی است که در دستگاه‌های اداری واقع می‌شود.»

1. Organize
2. Coordinate

۳. رک: طیار، خسرو، فرهنگ طیار، تهران، آبیژ، ۱۳۸۶، ج اول، ص ۵۵۵.

۴. رک: دهخدا، علی‌اکبر، لغت‌نامه دهخدا، تهران، بی‌نا، بی‌تا.

از آنجاکه بحث اصلی این نوشته رفع ابهامی است که در عبارت «حسن جریان امور» وجود دارد و عامل اصلی این ابهام هم واژه «حُسن» است نه واژه «جریان» و نه واژه «امور»، بنابراین در بحث از این دو واژه به همین مقدار بسنده می‌کنیم و برای پیشبرد بحث دو نکته زیر را قرارداد و مفروض می‌گیریم.

۱. منظور از «جریان» همان روند<sup>۱</sup> است.

۲. منظور از «امور» مجموعه اوضاع، احوال و فعالیت‌هایی است که در دستگاه-های اداری واقع می‌شود.

پیش‌ازاین گفتیم واژه مبهم واژه‌ای است که در متن یک معنای مستقل دارد اما حدومرز معنای آن مشخص نیست. معنای «حُسن» برای تمامی کسانی که در فهم آن اختلاف نظر دارند مشخص است. همه بر اینکه معنای این واژه «نیکویی» و «خوبی» است متفق هستند؛ اما آنچه مورد اختلاف است این است که حدومرز آن کجا است؟ به عبارت دیگر اختلاف بر سر این است که؛

«جریان امور» چگونه باید باشد تا بتوان آن را متصف به صفت «حُسن»

دانست؟

با مراجعه به مواضع ابهام می‌توان فهمید که این واژه از جمله اوصاف است نه اوصاف کمی مشخص و نه اوصاف کمی نامشخص بلکه اوصاف کیفی. از این رو حکم نقدناپذیری مفاهیم کیفی به این واژه نیز سرایت می‌کند. اگر قانون‌گذار در متن قانون این صفت کیفی را به کار نمی‌برد ابهام ناشی از این واژه نیز به محتوای قانون منتقل نمی‌شد.

از جمله ویژگی‌های الفاظ مبهم این است که وقتی در زبانی مبهم هستند در زبان‌های دیگر هم مبهم هستند. «حُسن» که در زبان فارسی حدومرز معنایش مشخص نیست در زبان انگلیسی نیز این ابهام را با خود دارد. در ترجمه انگلیسی قانون

اساسی که بیان شد از لغت «*Proper*» به عنوان معادل «حُسن» استفاده شده است. این واژه نیز همان ابهام را دارد و درباره آن نیز می‌توان پرسید:

منظور از «*Proper*» چیست؟ و اگر یک «جریان» چه صفات و ویژگی‌هایی داشته باشد، آنگاه می‌توان آن را به صفت «*Proper*» متصف کرد؟

برای فهم بهتر منظور از «حُسن» باید پرسید در اصل ۱۷۴ قانون اساسی، ضد یا معنای مقابل واژه «حُسن» چیست؟ آیا می‌توان «قُبْح» را مقابل آن دانست یا باید «سوء» را به عنوان ضد «حُسن» برگرفت؟

اگرچه هر دو واژه، اضدادِ واژه «حُسن» هستند اما با توجه به سیاق و متن قانون اساسی، باید «سوء» را ضد «حُسن» دانست.

«قُبْح» به معنای «زشتی» است؛ و «سوء» به معنای «بدی» هرچند این دوگاه به معنای یکدیگر هم به کار رفته‌اند اما آنچه مسلم است این است که در کاربرد واژه «قُبْح» غلبه بامعنای «زشتی» است و در کاربرد لغت «سوء» غلبه بامعنای «بدی». در مقابل «حُسن جریان امور» باید «سوء جریان امور» را قرارداد که به معنای «بدی جریان امور» است. بر اساس این معنا در مقابل «بدی»، «خوبی» قرار می‌گیرد. پس «حُسن جریان امور» یعنی «خوبی جریان امور».<sup>۱</sup> حال باید ببینیم «خوبی» چیست؟ و در چه طبقه‌ای از موجودات عالم می‌گنجد تا پس‌از آن احکام و شاخص‌های آن را شناسایی کنیم.

---

۱. رک: خداپرستی، فرج‌الله، فرهنگ جامع واژگان مترادف و متضاد، شیراز، دانشنامه فارس، ۱۳۷۶؛ خوب در لغت یعنی پسندیده، مطلوب، شریف و پاک

## وجودشناسی «حُسن جریان امور»

ارسطو و به تبع او فلاسفه موجودات را به دو مقوله<sup>۱</sup> یا همان طبقه جواهر و أعراض تقسیم می‌کردند آنگاه تمام موجودات را در یکی از طبقات قرار می‌دادند. هر طبقه احکام خاص خود را داشت.<sup>۲</sup> و از احکام هر طبقه احکام و ویژگی‌های موجودات مندرج در آن طبقه را می‌توان شناسایی کرد. او معتقد بود هر آنچه موجود است در یکی از این طبقات قرارداد و هر آنچه در هیچ مقوله‌ای نمی‌گنجد موجود نیست.<sup>۳</sup> بنابراین اگر مفهومی همچون «حُسن» یا «خوبی»، از جهت مقوله و طبقه‌ای که در عالم هستی دارد بررسی شود بر اساس طبقه‌ای که به آن تعلق دارد بخشی از احکام و ویژگی‌های دیگر آن مشخص می‌گردد. این شیوه ارسطو پس از وی توسط متفکران بعدی نیز دنبال شد و به مرور تحولات زیادی پیدا کرد. به طوری که امروزه موجودات را به دو قسم زیر و اقسام منشعب از این دو قسم به نحوی که می‌آید تقسیم می‌کنند:<sup>۴</sup>

۱. کلی‌ها (امور تکرارپذیر)

کلی یعنی همان مفهومی که اگر جایی محقق شد ممکن است جای دیگر هم محقق شود یعنی تکرار شود. این امور دو دسته‌اند:

- خاصه‌ها؛ اگر شیء را با هیچ چیز مقایسه نکنیم هر ویژگی که دارد، خاصه است؛ مانند سفید بودن، یا مستطیل بودن کاغذ. که چون خاصه

### 1. Categories

۲. ر.ک: سعیدی مهر، محمد، «جایگاه مقولات در منطق ارسطو»، کیهان اندیشه، ۱۳۷۶، شماره ۷۱؛ ارسطو جواهر را عبارت می‌دانست از: عقل، نفس، صورت، ماده و جسم و اعراض را بر نه قسم می‌دانست؛ کم، کیف، زمان، مکان، وضع، فعل، انفعال و ملک (جده) و اضافه

۳. ر.ک: ابن سینا، حسین ابن عبدالله، الشفاء، کتاب المنطق، المقولات، تصدیر دکتر ابراهیم مدکور، قم، انتشارات مرعشی نجفی، ۱۳۶۴.

4. See: [http://www.wikifeqh.ir/%D8%AC%D8%B2%D8%A6%DB%8C\\_%D9%88\\_%DA%A9%D9%84%DB%8C](http://www.wikifeqh.ir/%D8%AC%D8%B2%D8%A6%DB%8C_%D9%88_%DA%A9%D9%84%DB%8C) [19 January 2016]

و تکرارپذیر است، کاغذ دیگری هم می‌تواند سفید یا مستطیل یا مانند اینها باشد.

- نسبت‌ها؛ نسبت‌ها اوصافی هستند که در مقایسه شیء با شیء دیگر معلوم می‌شوند؛ مانند سنگین تر بودن چیزی در قیاس با چیز دیگر.

خاصه و نسبت دو تفاوت مهم باهم دارند:

✓ تفاوت نخست اینکه پاسخ به سؤال مربوط به نسبت - برخلاف سؤال مربوط به خاصه - منوط به این است که نخست بپرسیم «در مقایسه با چه؟» مثلاً وقتی می‌گوییم «جریان امور حَسَن یا خوب است.» می‌توان پرسید «جریان امور در قیاس با چه چیز حَسَن یا خوب است؟»؛

✓ تفاوت دوم اینکه؛ شیء یا خاصه‌ای را دارد یا ندارد. محال است که شیء یک خاصه را هم داشته باشد و هم نداشته باشد؛ اما در «نسبت» ها، ممکن است یک شیء وصفی را در قیاس با «الف» واجد باشد و همان وصف را در قیاس با «ب» فاقد باشد. مثلاً ممکن است «جریان امور» در قیاس با امکانات موجود، «خوب» یا «حسن» باشد و همین «جریان امور» در قیاس با مطلوب‌ها و نیازهای عامه مردم «خوب» یا «حسن» نباشد.

## ۲. جزئی‌ها (امور تکرارناپذیر)

جزئی‌ها در عالم تکرارناپذیر و بی‌نظیرند؛ یعنی دومی ندارند اما خاصه‌هایشان (ویژگی‌های خاصشان) تکرارپذیرند.

امور جزئی به دو دسته تقسیم می‌شوند؛

✓ انتزاعی؛ مکان و زمان ندارند؛

---

۱. امور انتزاعی، شامل مجموعه‌ها و قضایا می‌شود. مجموعه‌ها؛ مانند «زن ایرانی ریاضیدان مسن‌تر از پنجاه‌ساله» و قضایا؛ مانند «دیروز من با پدرم مکالمه تلفنی داشتم» گر چه در محتوای این قضیه زمان به‌کاررفته اما خود

✓ انضمامی؛ این امور در قید زمان و مکان هستند (زمان مند و مکان بند). امور انضمامی خود به دو قسم تقسیم می‌شوند:

- رویدادها؛<sup>۱</sup> رویداد در بستر زمان ناماندگار است. کل اجزای رویداد در آن واحد وجود ندارد بلکه باید یک جزء از آن برود تا جزء دیگر بیاید. مثال؛ «خسته شدن شما». یا «جریان امور» و «اجرای قوانین». این قسم از موجودات رویدادها هستند و احکام امور جزئی انضمامی (زمان مند و مکان بند) و ناماندگار در بستر زمان، بر آن‌ها بار می‌شود. اینجا می‌توان به این نکته پی برد که هم «جریان امور» و هم «اجرای قوانین» هیچ‌یک امور کلی نیستند؛ و بحث از وجود نسبت عام و خاص من وجه میان آن‌ها که عموماً صاحب نظران درباره آن‌ها طرح کرده‌اند، ناشی از یک خطای فکری بوده است.<sup>۲</sup>
- ممکن است گمان شود که بحث صاحب نظران درباره نسبت عام و خاص من وجه میان دو مفهوم «حسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین»، بحث از مفاهیم آن‌ها بوده و نه واقعیت عینی آن‌ها و همان‌طور که می‌دانیم مفاهیم از جمله امور کلی هستند؛ اما واقع این است که از توضیحات و مثال‌هایی که ایشان ارائه می‌کنند می‌توان فهمید بحث ایشان بر سر مفاهیم نبوده بلکه امر واقع خارج از ذهن را مد نظر داشته‌اند و از همین‌رو می‌گفتند:

«چنین نیست که هر «اجرای صحیح قانونی» ضرورتاً به «حسن جریان امور» بیانجامد و از طرف دیگر چنین نیست که

قضیه از آن جهت که قضیه است زمان ندارد یعنی چنین نیست که زمانی بوجود آمده باشد و زمانی هم از بین برود. مکان هم ندارد یعنی نمی‌توان گفت این قضیه در کجای عالم است.

## 1. Events

۲. خطای موسوم به خلط مفهوم و مصداق یا به عبارت دیگر خلط امر ذهنی با عینی.

«حُسن جریان امور» نیز همواره برآمده از اجرای صحیح قوانین  
باشد.»<sup>۱</sup>

از عبارت بالا عینی و خارج از ذهن بودن موضوع مورد بحث ایشان را  
می‌توان فهمید.

• چیزها؛<sup>۲</sup> در بستر زمان ماندگارند؛ مانند این کاغذ.

الف) جواهر؛<sup>۳</sup> همه اجزای آن، در آن واحد وجود دارد و قائم به خود است.<sup>۴</sup>  
ب) غیر جواهر؛ منظور از غیر جواهر، اعراض نیست زیرا اعراض از جمله  
امور تکرارپذیر (کلی‌ها) هستند که دو قسم داشت: «خاصه‌ها» و  
«نسبت‌ها». مراد از «غیر جواهر» عبارت است از آن امور ناتکرارپذیر  
(جزئی) انضمامی (زمان‌مند و مکان‌بند) ماندگار که تمام اجزای آن  
در آن واحد وجود دارد اما قائم به غیر است؛ مانند سایه‌ها، شکاف‌ها  
(میان دو چیز)، سوراخ‌ها (میان یک چیز)، انبوه‌ها<sup>۵</sup> و ...

ماحصل بحث بالا و تقسیمات ارائه‌شده این است که؛

✓ اولاً «حُسن» و «خوبی» از جمله اوصاف و مفاهیم «کلی» است؛

۱. رک: حُسن جریان امور؛ کنکاش نظری و مفهومی و شاخص سازی، ص ۲۷.

## 2. Things

## 3. Substance

۴. مثال جوهر در عالم سه‌گانه به شرح زیر است؛ عالم متوسط‌ها و عادی‌ها که عالم زندگی عادی ماست؛ مانند گیاهان اعم از بوته و درخت و علف و حیوان. عالم بی‌نهایت کوچک‌ها (Microcosmic) که واحد شمارش در آن مولکول و پایین‌تر از آن است؛ مانند مولکول‌ها، اتم‌ها، الکترون‌ها، پروتون‌ها، نوترون‌ها، مزون‌ها، پوزیترون‌ها. عالم بی‌نهایت بزرگ‌ها (Macrocosmic) واحد شمارش در آن کمتر از کهکشان نیست؛ مانند ستاره‌ها. احکام این سه عالم متفاوت است مثلاً در عالم متوسط‌ها جوهر یا جامدند یا مایع و یا گاز اما در عالم بی‌نهایت کوچک‌ها مولکول‌ها و اتم‌ها و پایین‌تر از آن‌ها نه مایع‌اند نه جامد و نه گاز؛ بنابراین اگر روشن شود که یک موجود در کدام‌یک از طبقات موضوع بحث می‌گنجد بخشی از احکام آن نیز روشن می‌شود.

## 5. Mass

۶. رک: ملکیان، مصطفی، انسان‌شناسی فلسفی، تهران، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی، ۱۳۹۰.



✓ ثانیاً «حُسن» از جمله «نسبت» ها است؛  
 ✓ ثالثاً «جریان امور» و «اجرای قوانین» امور جزئی انضمامی هستند؛  
 ✓ رابعاً هم «جریان امور» و هم «اجرای قوانین»، از جمله رویدادها به شمار می‌آیند و لذا طرح بحث از نسبت «عام و خاص من وجه» که برای بیان رابطه میان دو کلی مطرح می‌شود در مورد آن‌ها خطا و سالبه به انتفاء موضوع است. زیرا این‌ها دو کلی نیستند بلکه جزئی هستند و بحث نسبت اربعه میان جزئی‌ها معنا ندارد.

به‌عنوان نکته پایانی این فصل باید افزود اساساً پارادایم<sup>۱</sup> حاکم بر بحث «حسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین» در میان صاحب‌نظران که موجب شده این دو را به‌عنوان دو امر کلی ببینند و به خطا درباره «عام و خاص من وجه» بودن آن‌ها نظریه‌پردازی کنند، پارادایم نادرستی بوده که اولاً دو امر جزئی را کلی پنداشته و ثانیاً به فرض صحت وجود چنان رابطه‌ای و به فرض اثبات آن، خاصیتی بر آن مترتب نبود. به دیگر سخن اگر ثابت می‌شد که میان این دو، رابطه «عام و خاص من وجه» است بازهم دردی از ابهام موجود در آن‌ها مرتفع نمی‌شد.<sup>۲</sup> حقیقت آن است که پارادایم «عام و خاص» دیدن این دو باید به پارادایم «هدف و وسیله» تغییر یابد و با این تصور ذهنی به موضوع نگریسته شود که «حسن جریان امور» هدفی است که دست‌یابی به آن وسایلی می‌خواهد و یکی از وسایل مهم آن «اجرای صحیح قوانین» است.<sup>۳</sup>

اگر پارادایم «هدف و وسیله» را بپذیریم پاسخ به این پرسش نیز آسان‌تر می‌شود که؛

۱. انگاره و تصور ذهنی غالب در فضای فکری یک جامعه  
 ۲. تمام این بحث‌ها به‌منظور رفع ابهام از آن‌ها طرح شده است.  
 ۳. حُسن جریان امور علاوه بر «اجرای صحیح قوانین»، به لوازم دیگری همچون «قوانین صحیح» نیز نیاز دارد؛ یعنی هم «قانون صحیح» لازم است و هم «اجرای صحیح»

«درصورت تعارض میان حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین

سازمان بازرسی کل کشور باید کدام را برگزیند؟»

اینجا تذکر این نکته نیز لازم است که اگرچه «حُسن جریان امور»، برای «اجرای صحیح قوانین» به منزله «هدف» است اما خودش «ابزار» و «وسیله» ای است برای اهدافی بالاتر که آن اهداف متناسب با مکاتب مختلف فلسفه حقوق، مختلف می‌شود، گاه آن اهداف بالا، برقراری نظم، عدالت و انصاف است، گاه تأمین و برآوردن نیازها و تمایلات عامه مردم و گاه... به عبارت دیگر می‌توان گفت «اجرای صحیح قوانین» را می‌خواهیم تا «حسن جریان امور» محقق شود و «حسن جریان امور» را می‌خواهیم تا «نظم»، «عدالت»، «انصاف»، «نیازها و تمایلات مردم» یا اهدافی از این دست محقق گردد.

### معناشناسی حُسن جریان امور

تاکنون بحث شد که صفت «حُسن» یا «خوبی» از جمله امور کلی و مشخصاً از جمله نسبت‌ها است. به این معنا که نیازمند دست‌کم دو طرف است به دیگر سخن نسبت همواره لااقل نسبت میان دو چیز است. نسبت‌ها اموری هستند که به تناسب طرفینشان، متغیر می‌شوند. مثلاً در بحث «خوبی یا حسن جریان امور» اگر «جریان امور» را در قیاس با «الف» لحاظ کنیم چه بسا «خوب» یا «حسن» باشد و اگر «جریان امور» را در قیاس با «ب» در نظر بگیریم، «خوب» یا «حسن» نباشد. از این رو در تعیین حدود و قیاس «خوبی» یا «حُسن» دست‌کم با سه پرسش مهم روبرو هستیم:

۱. «خوبی» از منظر چه کسی؟
۲. «خوبی» در قیاس با چه چیزی؟
۳. «خوبی» از چه بُعد و جنبه‌ای؟

پاسخ به پرسش‌های بالا در واقع به رفع ابهام از «حُسن جریان امور» - که هدف این تحقیق است - منجر خواهد شد و به تبع رفع ابهام، شیوه تعیین یا تشخیص شاخص‌های آن را نیز آسان می‌گرداند.

سه پرسش یادشده نشان می‌دهد که «حُسن جریان امور» در یک شبکه معنایی قابل فهم است و با مفاهیم و واقع‌های دیگری در سیاق معنایی کنونی<sup>۱</sup> درهم‌تنیدگی خاصی دارد. مثلاً با مفهوم عدالت، آزادی، نظم و مانند اینها که در فلسفه حقوق طرح می‌شود یا با واقعی همچون قوه قضائیه که در ماهیت، وظایف، اختیارات، ابزارها، روش‌ها، محدودیت‌ها، اهداف و فلسفه تأسیس آن، مؤلفه‌هایی مشاهده می‌شود که محدودیت‌ها و امکان‌هایی را با خود دارد و این محدودیت‌ها و امکان‌ها به دستگاه‌های تابع نیز سرایت می‌کند. مثلاً قوه قضائیه موظف به مداخله در مسائل مدیریتی از جهت مدیریتی بودنشان نیست و صرفاً از بُعد قضائی - حقوقی و در راستای رفع خصومت‌ها و تحقق عدالت و نظم می‌تواند در تعاملات اجتماعی ورود پیدا کند. این امر موجب می‌شود که جواز مداخله خارج از این چارچوب‌ها از سایر دستگاه‌های تابع قوه قضائیه نیز سلب شود؛ به عبارت دیگر وقتی قوه قضائیه، نتواند در برخی حوزه‌ها وارد شود، سازمان‌های تابع قوه قضائیه نیز نمی‌توانند چنین ورودی داشته باشند.

مفاهیم و واقع‌های دیگری که باید در شبکه معنایی «حُسن جریان امور» لحاظ شود، عبارت‌اند از: عقل، سازمان بازرسی (از حیث ماهیت، وظایف، اختیارات، ابزارها، روش‌ها، محدودیت‌ها، اهداف و فلسفه تأسیس)، شورای نگهبان، فلسفه حقوق، دستگاه‌های اداری (از حیث ماهیت، وظایف، اختیارات، امکانات، محدودیت‌ها، اهداف، فلسفه تأسیس)، دانش مدیریت، سلامت و فساد اداری، علل سلامت و فساد اداری،

۱. منظور از سیاق معنایی کنونی، سیاق قانون اساسی است که عبارت «حُسن جریان امور» در آن به کار رفته است.

شفافیت و ابهام در امور اداری، علل شفافیت و ابهام در امور اداری، سوء جریان امور اداری، اجرای قوانین صحیح.

توجه به مفاهیم و واقع‌های بالا و مراجعه به سه پرسشی که پیش‌تر طرح شد، نشان می‌دهد برخی از این مفاهیم و واقع‌ها در پاسخ پرسش نخست می‌گنجد. برخی در پاسخ پرسش دوم و برخی در پاسخ پرسش سوم. معنای این سخن آن است که اگر بخواهیم به هریک از پرسش‌های سه‌گانه یادشده پاسخ دهیم لازم می‌آید برخی از مفاهیم بالا را در تفسیر معنای «حُسن جریان امور» لحاظ کنیم. این مفاهیم هریک‌بخشی از مقومات ماهوی «حُسن جریان امور» را روشن می‌کنند و هریک قیدی بر قیود معنایی آن می‌افزاید تا اینکه در مجموع تمام ماهیت «حُسن جریان امور» را نشان دهند. مثلاً اگر دانش مدیریت «حُسن جریان امور» را موضوعی در قلمرو دانش مدیریت معرفی و تفسیر می‌کند، ماهیت، وظایف، اختیارات، ابزارها، روش‌ها، محدودیت‌ها، اهداف و فلسفه تأسیس قوه قضائیه و سازمان بازرسی کل کشور یک قید به تفسیر ارائه‌شده در دانش مدیریت می‌افزاید و آن قید «حقوق» است؛ بنابراین باید گفت سازمان بازرسی کل کشور بر اساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی در حسن جریان امور به‌عنوان موضوعی در قلمرو مدیریت در دستگاه‌های اداری از بُعد حقوقی و قضایی ورود پیدا می‌کند نه از بُعد مدیریتی. زیرا مدیریت کار مدیران است و انتظار کار مدیریتی از سازمان حقوقی، قضایی یا شبهه قضایی انتظاری موجه نیست. به همین ترتیب هریک از مفاهیم یادشده قیدی بر معنای «حسن جریان امور» می‌افزایند تا به معنای نهایی آن در سیاق قانون اساسی برسیم.

با این توضیح مقدماتی، اینک به بررسی مفهوم «حسن جریان امور» در شبکه معنایی مفاهیم یادشده می‌پردازیم.

گفتیم «خوبی» یا همان «حسن» از اوصاف نسبی است؛ بنابراین در فهم «حُسن جریان امور» که در اصل ۱۷۴ قانون اساسی به‌عنوان وظیفه و فلسفه وجودی سازمان بازرسی بیان شد، با چند امر مواجهیم که هریک به‌نوعی حدود و مرزهای معنای «حسن جریان امور» را مقید می‌کنند. این امور عبارت‌اند از:

۱. عقل؛ نخستین امری که حدود و مرزهای «حسن جریان امور» را مقید می‌کند عقل است. منظور از عقل، همان قوه سنجش‌گری است که میان اقسام منفعت‌ها و ضررها، اعم از؛ مادی، غیرمادی، کوتاه‌مدت، بلندمدت، دائمی و موقت تفکیک می‌کند و آنچه نفعش بیش از هزینه و زیانش است را برمی‌گزیند. پس بر این اساس اولین مؤلفه «حسن جریان امور» عاقلانه بودن آن است آن‌هم به این معنا که منافعش بیش از ضررهایش باشد. در این معنا «حُسن» به معنای «نافع بودن» است. با این توضیح می‌توان گفت آن «جریان امور» ی را می‌توان «حسن» دانست که منافعش بیش از زیان‌هایش باشد. ممکن است در یک دستگاه اداری، امور به‌گونه‌ای جریان داشته باشد که آن دستگاه اداری به اهداف تعیین‌شده خود نیز برسد، اما برای رسیدن به این اهداف، هزینه‌هایی بیش از آنچه باید، پرداخت نماید در چنین وضعی و اوضاعی مشابه اینکه هزینه‌های پرداختی بیش از منافع دریافتی باشد، «جریان امور»، جریانی نیست که بتوان آن را «حسن» خواند.

۲. قوه قضائیه؛ واقع دیگری که بر «حُسن جریان امور» قیودی را بار می‌کند عبارت است از؛ ماهیت، وظایف، اختیارات، ابزارها، روش‌ها، محدودیت‌ها، اهداف و فلسفه تأسیس قوه قضائیه. به این معنا که در اصل ۱۷۴ قانون اساسی، نظارت بر حُسن هر جریان اموری که صرفاً عاقلانه باشد، وظیفه سازمان بازرسی نیست بلکه تنها نظارت بر آن جریان‌های عاقلانه اموری جزء وظایف سازمان است که با ماهیت، وظایف، اختیارات، ابزارها، روش‌ها، محدودیت‌ها، اهداف و فلسفه وجودی قوه قضائیه همخوانی داشته باشد. سازمان بازرسی، صرفاً به جریان اموری می‌پردازد که با ماهیت،

وظایف، اختیارات، ابزارها، روش‌ها، محدودیت‌ها، اهداف و فلسفه وجودی قوه قضائیه، تناسب دارد و مداخله سازمان در امور مدیریتی نیز، از بُعد حقوقی و قانونی آن است نه از بُعد مدیریتی و اجرایی آن. با این توضیح می‌توان دریافت که چگونه دایره و قلمرو مفهوم «حسن جریان امور» به واسطه ماهیت، وظایف، اختیارات، ابزارها، روش‌ها، محدودیت‌ها، اهداف و فلسفه وجودی قوه قضائیه، تنگ‌تر می‌شود. بنابراین یکی از مؤلفه‌های «خوب» یا «حسن» بودن در اینجا «متناسب» بودن با ماهیت، وظایف، اختیارات، ابزارها، روش‌ها، محدودیت‌ها، اهداف و فلسفه وجودی قوه قضائیه است.

۳. سازمان بازرسی کل کشور؛ واقعیت دیگری که در فهم «حسن جریان امور»، بر محدودسازی دایره معنایی آن می‌افزاید، عبارت است از: ماهیت، وظایف، اختیارات، ابزارها، روش‌ها، محدودیت‌ها، اهداف و فلسفه تأسیس سازمان بازرسی کل کشور. معنای این سخن آن است که از جریان‌های اموری که در قلمرو قوه قضائیه هست نیز تمام آن‌ها مدنظر نیست بلکه «خوب» یا «حسن» بودن آن دسته از جریان اموری مد نظر است که با ماهیت، وظایف، اختیارات، ابزارها، روش‌ها، محدودیت‌ها، اهداف و فلسفه تأسیس سازمان بازرسی کل کشور، همخوانی داشته باشد. اینجا بازهم معنای «حسن جریان امور» محدودتر می‌شود. پس می‌توان گفت یکی دیگر از مؤلفه‌های «حسن» یا «خوب» بودن جریان امور در اینجا نیز «متناسب» بودن آن است اما متناسب بودن با سازمان بازرسی کل کشور و استلزامات آن.

۴. شورای نگهبان؛ از جمله واقع‌هایی که در معنا و مراد از «حُسن جریان امور» ضرورتاً باید مد نظر قرار گیرد شورای نگهبان و تفسیری است که این شورا از ماده ۱۷۴ و عبارت «حسن جریان امور» ارائه کرده است. شاید این اشکال طرح شود که تنها مرجع تفسیر قانون اساسی، شورای نگهبان است و لذا واقعیت‌های پیش‌گفته در فهم معنای، «حُسن جریان امور» به کار نمی‌آید؛ اما تفکیک میان بحث‌های علمی-

تفسیری با بحث‌های حقوقی - قراردادی این اشکال را مرتفع می‌گرداند. به این معنا که اگر بحث بر سر کشف «حقیقت» است تمام واقعیت‌های یادشده باید در تفسیر «حُسن جریان امور» لحاظ شود؛ اما اگر بحث بر سر «اعتبار» باشد تنها مرجع معتبر فهم و تفسیر «حُسن جریان امور»، شورای نگهبان است و پرواضح است که حقایق علمی، غیر از واقع‌های اعتباری است.

۵. فلسفه حقوق؛ برخلاف آنچه برخی از صاحب‌نظران<sup>۱</sup> معتقدند فلسفه حقوق نه شاخه‌ای از «حقوق» است و نه شاخه‌ای از «فلسفه اخلاق»، بلکه «فلسفه حقوق» شاخه‌ای از فلسفه است که درباره موضوعات زیر بحث می‌کند؛ مفاهیم اولیه حقوق، پیش‌فرض‌های گزاره‌های حقوقی، لوازم معرفت‌شناختی و لوازم منطقی آموزه‌های حقوق و درنهایت جایگاه حقوق به لحاظ تقدم و تأخر در میان شاخه‌های مختلف دانش بشری.

از جمله واقع‌هایی که در تعیین مؤلفه‌های «حسن جریان امور»، اهمیت دارد «مبانی حقوق و فلسفه حقوق» است. اینکه ما به چه «فلسفه حقوقی» قائل باشیم، فهم ما از «حسن جریان امور» را دگرگون می‌کند. فلسفه حقوق، دانشی است که در آن مسائلی از این قبیل طرح می‌شود که؛ تعریف حقوق چیست؟ مبنای احکام حقوقی چیست؟ به عبارت دیگر آن منبع پنهان و نیرومند که پایه قواعد حقوقی و توجیه‌کننده الزام ناشی از آن است چیست؟<sup>۲</sup> چرا باید از قواعد حقوق اطاعت کنیم؟ هدف قواعد حقوقی چیست؟ و ...<sup>۳</sup>

پاسخ به پرسش از مبنای احکام حقوقی، مکاتب و دیدگاه‌های مختلفی را به وجود آورده است. دو مکتب از مهم‌ترین مکاتب حقوق عبارت‌اند از:

۱. رک: فلسفه حقوق، ج ۱، ص ۱۹ و ۲۵ و ۲۶.

۲. رک: همان، ص ۳۷.

۳. رک: همان، ص ۲۱-۲۳.

الف. مکتب آرمان‌گرایان (حقوق فطری یا طبیعی): بسیاری از حکیمان گفته‌اند مبنای اصلی حقوق عدالت است: قانون‌گذار باید از قواعد عدالت پیروی کند و پیروان قانون نیز در صورتی ناگزیر به اجرای آن هستند که دستورهای حاکم را عادلانه ببینند... لزوم احترام به اصول حقوقی ناشی از اراده حکومت نیست. بلکه به خاطر آن است که این اصول با عدالت موافقت دارد. قاعده‌ای به‌عنوان حقوق قابل احترام است که علاوه بر آسایش و نظم عمومی، حافظ عدالت نیز باشد.<sup>۱</sup> اگر این فلسفه حقوق را بپذیریم که مبنای احکام حقوقی، عدالت است، آنگاه آن جریان اموری را می‌توان «خوب» یا «حسن» دانست که در تحقق آسایش، نظم عمومی و عدالت در جامعه نافع‌تر و مؤثرتر باشد.

بر اساس سخن بالا، وظیفه سازمان بازرسی این خواهد بود که جریان امور در دستگاه‌های اداری را تحت نظر داشته باشد تا ببیند که کدام جریان آسایش، نظم عمومی و عدالت را بیشتر تأمین می‌کند.

ب. مکتب واقع‌گرایان (تحقیقی): به‌نظر پیروان این مکتب، قدرت حکومت یا وجدان عمومی، مبنای حقوق است نه عدالت. اصول حقوقی، خودبه‌خود و به لحاظ اتکایی که به اراده دولت دارد همیشه محترم است. خواه هدف آن حفظ نظم باشد یا اجرای اصول عدالت... در این مکتب به واقعیت‌های مادی و خارجی بیش از کمال مطلوب و آرمان‌های فلسفی توجه شده است. ... حقوق، زاده خواست مردم است و از نیاز و تمایل آن‌ها برمی‌خیزد و هیچ هدف پیش‌ساخته و ثابتی آن را رهبری نمی‌کند...



طرفداران این مکتب حقوق را ناپایدار و ناشی از وضع حکومت و سیر تاریخی هر جامعه می‌دانند.<sup>۱</sup> اگر این مبنای فلسفی را بپذیریم آنگاه آن جریانی از امور «خوب» یا «حسن» به‌شمار می‌رود که نیازها و تمایلات مردم را بیشتر برآورده نماید. با این توضیح می‌توان برخی مؤلفه‌هایی را که به‌واسطه فلسفه حقوق، در معنای «حسن جریان امور» لحاظ می‌شود درک کرد.

۶. دستگاه‌های اداری؛ امر واقع دیگری که در شبکه معنایی «حُسن جریان امور» باید لحاظ شود، خود دستگاه‌های اداری هستند. دستگاه‌های اداری از جهت ماهیت، وظایف، اختیارات، امکانات، محدودیت‌ها، اهداف، فلسفه تأسیس باهم تفاوت دارند. در نظر گرفتن این نکته موجب می‌شود تا بگوییم «جریان اموری» را می‌توان به صفت «خوب» یا «حسن» متصف کرد که هرچه بیشتر در راستای ماهیت، وظایف، اختیارات، امکانات، محدودیت‌ها، اهداف و فلسفه تأسیس آن دستگاه اداری باشد.

سازمان بازرسی کل کشور هنگامی که برای بازرسی وارد دستگاه اداری می‌شود باید بررسی کند که؛ آیا جریان امور به شکل کنونی، در آن دستگاه تا چه اندازه در راستا و متناسب با ماهیت، وظایف، اختیارات، امکانات، محدودیت‌ها، اهداف و فلسفه تأسیس آن دستگاه اداری است و تا چه اندازه از این محور دور شده است؟

۷. دانش مدیریت؛ دانش مدیریت از دیگر امور است که در فهم مراد از «حُسن جریان امور» باید مد نظر قرار گیرد. پیش‌از این گفتیم برخی صاحب‌نظران بر این باورند که «حسن جریان امور» موضوعی است در قلمرو امور اجرایی، لذا به دانش مدیریت مربوط است. اگرچه این نکته را تأیید می‌کنیم اما بر آن می‌افزاییم که آن بُعد از «حسن جریان امور» که بُعد حقوقی و قانونی است و تأمین‌کننده برقراری عدالت و فصل خصومت‌ها است، در معنای «حسن جریان امور» مد نظر است نه تمام ابعاد

«حُسن جریان امور»؛ بنابراین مؤلفه مدیریتی‌ای همچون «پیش‌بینی‌پذیری مستمر امور» که به‌واسطه ضابطه‌گرایی، روشمندی، برنامه‌داری و امثال این امور محقق می‌شود از آن جهت که تأمین‌کننده حق امنیت روانی مردم و رفع نگرانی درباره آینده‌شان است، یکی از مؤلفه‌های معنایی «حُسن جریان امور» به‌شمار می‌آید. با این توضیح می‌توان گفت «جریان امور» ی «حسن» است که به‌گونه‌ای ضابطه‌گرا، روشمند، برنامه‌دار باشد که حق امنیت روانی مردم و رفع نگرانی درباره آینده‌شان را برآورده کند.

مستندسازی فعالیت‌ها و عملکردها به‌منظور قابلیت نظارت، بررسی و ارزشیابی در یک دوره زمانی و پاسخ‌گویی و تحقق رضایت‌مندی ذینفعان و مخاطبان، از آن جهت که حق پاسخ‌خواهی مردم را تأمین می‌کند مؤلفه مدیریتی دیگری از «حسن جریان امور» خواهد بود. پس «جریان امور» ی، «خوب» به‌شمار می‌آید که حق پاسخ‌خواهی و حق رضایت‌طلبی ذی‌نفعان و مخاطبان را نیز تأمین کند. نکته قابل‌ذکر اینکه بحث از به‌کارگیری رسانه‌ها و اطلاع‌رسانی نیز ذیل مباحث مربوط به پاسخ‌خواهی و پاسخ‌گویی طرح می‌شود.

مؤلفه مدیریتی دیگری که می‌توان نام برد، روان بودن امور از جهت سرعت، سهولت و دقت در گردش کار است. از آن‌رو که حق دریافت خدمات مناسب، به‌موقع، آسان و عمومی یکی از حقوق شهروندی است، لذا به جریانی از امور، صفت «حسن» اطلاق می‌کنیم که حق دریافت خدمات مناسب، به‌موقع، آسان و عمومی افراد را نیز به شایستگی فراهم نماید.

اگرچه دسترسی آسان به اطلاعات و اطلاع‌رسانی صحیح<sup>۱</sup> نیز یکی از وظایف مدیریت است، اما از جهت حق‌بودنش، در حوزه و قلمرو وظایف قوه قضائیه و سازمان بازرسی کل کشور قرار دارد و لذا می‌توان در بیان مراد از «حسن جریان امور» چنین گفت که «جریان امور» ی، «حسن» است که حق دسترسی آسان به اطلاعات صحیح را برای افراد جامعه برآورده می‌کند.

به‌طور خلاصه می‌توان گفت با نظر به شاخص‌های مدیریتی آن «جریان اموری»، «حسن» و «خوب» به‌شمار می‌آید که:

✓ با ضابطه‌گرایی، روشمندی، برنامه‌داری، حق امنیت روانی مردم و رفع نگرانی درباره آینده را برآورد؛

✓ حق پاسخ‌خواهی و رضایت‌طلبی ذی‌نفعان را تأمین کند؛

✓ حق دریافت خدمات مناسب، به‌موقع، آسان و عمومی افراد را به شایستگی فراهم نماید؛

✓ حق دسترسی آسان به اطلاعات صحیح و دقیق را برای افراد جامعه برآورده کند.

۸. سلامت و فساد اداری؛ یکی از مهم‌ترین مفاهیمی که باید در تفسیر مراد از «حسن جریان امور» لحاظ شود، مفهوم، سلامت اداری و فساد اداری است. بر اساس آنچه در قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد آمده، «فساد اداری» عبارت است از:<sup>۲</sup>

«هرگونه فعل یا ترک فعلی که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی

به‌صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه

۱. رک: حُسن جریان امور؛ کنکاش نظری و مفهومی و شاخص‌سازی، ص ۴۰؛ گزارش میزگردهای تخصصی بررسی ابعاد موضوع حسن جریان امور و شاخص‌های آن، سازمان بازرسی کل کشور، زمستان ۱۳۸۸ و بهار ۱۳۸۹.

۲. رک: بند الف ماده ۱ قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد، مصوب ۱۳۹۰/۸/۷.

منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید. نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفای اسناد و سوابق اداری و مالی.»

بنابر تعریف بالا، «فساد اداری» پنج ویژگی مهم دارد:

۱. یا فعلِ عامدانه است یا ترکِ عامدانه فعل؛
  ۲. یا شخص حقیقی مرتکب آن می‌شود یا شخص حقوقی؛
  ۳. می‌تواند فردی، جمعی یا گروهی باشد؛
  ۴. هدف آن کسب منافع یا امتیازات مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری است؛
  ۵. یا با «نقض قوانین و مقررات» همراه است یا «با ضرر و زیانی به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیتِ عموم یا گروهی از مردم»<sup>۱</sup>.
- وقتی «حسن جریان امور» در شبکه معنایی خود نسبت به مفهوم سلامت اداری و فساد اداری در نظر گرفته می‌شود، چنین تفسیر می‌شود؛
- «آن «جریان امور» ی، «حسن» و «خوب» به‌شمار می‌رود که در آن هیچ فرد، جمع یا گروهی، نتواند با فعلِ عامدانه یا ترکِ عامدانه فعل، به‌وسیله «نقض قوانین و مقررات» یا «به‌واسطه ضرر و زیانی

۱. رک: عارف، رضا، گزارش پژوهشی، «پیش‌نیازهای علمی و مهارتی تحقّق اهداف چشم‌انداز سازمان بازرسی کل کشور در افق ۱۴۰۴»، سال هشتم، شماره ۷۴، تیرماه ۱۳۹۴، ص ۱۹-۲۳.

به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیتِ عموم یا گروهی از مردم،  
منافع یا امتیازاتی مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری کسب  
کند.»

به دیگر سخن بر اساس مفهوم سلامت و فساد اداری، آن «جریان امور» ی،  
«حسن» است که در آن وقوع چنین مسائلی ممکن نباشد. درواقع «جریان امور»  
متصف به صفت «حسن»، همان جریانِ سالمِ اداری است.

۹. شفافیت و ابهام اداری؛ مفهوم دیگری که «حسن جریان امور» در شبکه معنایی  
خود با آن ارتباط تنگاتنگ دارد، مفهوم «شفافیت و ابهام» اداری است. همان طور که  
می‌دانیم یکی از رایج‌ترین و پذیرفته‌شده‌ترین دیدگاه‌ها درباره فساد اداری آن است که  
فساد اداری، آنجا رخ می‌دهد که نه «شفافیت» بلکه ابهام حاکم باشد و همان طور که  
می‌دانیم «ابهام پناهگاه شیادان» است. بر اساس این سخن، آن «جریان امور» ی را  
می‌توان «حسن» دانست که در آن شفافیت، به بیشترین حدّ ممکن رسیده باشد و  
ابهام به کمترین مقدار ممکن. به دیگر سخن، هرچه «جریان امور» بیشتر شفاف-  
سازی شود، بر میزان «حُسن» آن افزوده می‌گردد. این سخن بیان‌گر این نکته نیز  
هست که «حسن» از جمله اوصاف اشتدادی است که مقادیر مختلف دارد به این معنا  
که می‌توان جریان اموری را یافت که «حَسَن» است و جریان اموری دیگری که  
«حَسَن‌تر» است.

از آنچه در بالا درباره شفافیت گفته شد می‌توان نقش رسانه‌ها به‌عنوان ابزارهای  
اصلی شفاف‌سازی را نیز در تحقق «حسن جریان امور» نتیجه گرفت. هر که در پی  
«حسن جریان امور» است، ناگزیر به «شفاف‌سازی» است و هر که «شفاف‌سازی» را  
می‌جوید، گزیر و گریزی از به‌کارگیری رسانه‌ها ندارد. درواقع مطالبه «حسن جریان  
امور» و «شفافیت»، بدون التزام به استفاده حداکثری از رسانه‌ها - که لوازم آن  
شفافیت هستند- ره به‌جایی نمی‌برد.

۱۰. سوء جریان امور؛ مفهوم «سوء جریان امور اداری» مفهومی است که در تقابل با «حسن جریان امور» قرار دارد. این دو مفهوم کمک و مکمل شناخت یکدیگرند به این معنا که اگر «سوء جریان امور» را شناختیم می‌توانیم به‌وسیله آن «حسن جریان امور» را بشناسیم و اگر «حسن جریان امور» را شناختیم می‌توانیم با آن «سوء جریان امور» را به‌عنوان نقطه مقابل، بشناسیم. نتیجه سخن آن است که هر معنا و مقصودی که در فهم «حسن جریان امور» به دست آوردیم، منطقاً نباید در سازگاری و مطابقت با «سوء جریان امور» باشد. اگر میان آن‌ها چنین سازگاری یا مطابقتی برقرار باشد، نشان از آن دارد که یا «حسن جریان امور» را نفهمیده‌ایم، یا «سوء جریان امور» را، یا هر دو را. مثلاً اگر در معنای «سوء جریان امور» به این نتیجه برسیم که:

«سوء یا بدی جریان امور، وضعی است که در آن امور در مسیر

منتهی به هدف و مطلوب حرکت نمی‌کند یا حرکت آن‌ها با کندی یا

وقفه مواجه است یا اینکه با شفافیت لازم و به روشی که باید، انجام

نمی‌گیرد، یا با سرعت و سهولتی که مطلوب است جریان ندارد و ...»

در چنین صورتی باید «حسن جریان امور» را دقیقاً نقطه مقابل آن معنا کنیم و

بگوییم:

«حسن جریان امور، وضعی است که در آن امور در مسیر منتهی

به هدف و مطلوب حرکت می‌کند. حرکت آن‌ها با سرعت و سهولت

مطلوب و بدون وقفه است. شفافیت و روشمندی لازم در انجام امور

وجود دارد و ...»

حال اگر آن «جریان امور» ی را متصف به صفت «سوء» بدانیم که:

«در آن وقوع رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوء استفاده از مقام

یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و

پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفای اسناد و سوابق اداری و مالی، ممکن است.<sup>۱</sup>

اگر بگوییم «سوء جریان امور»، یعنی «ناسالم» بودن، یا «عدم سلامت» روند امور اداری - که اوصاف آن در بالا بیان شد - آنگاه «حُسن جریان امور»، «سالم» بودن، یا «سلامت» روند امور اداری خواهد بود و در این صورت مباحث مربوط به سلامت اداری، محور قرار می‌گیرد و «حسن جریان امور» یا «جریان سالم امور»، جریانی است که؛

«در آن وقوع رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوء استفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفای اسناد و سوابق اداری و مالی، ممکن نیست.»<sup>۲</sup>

۱۱. علل سلامت و فساد اداری؛ یکی از مهم‌ترین واقع‌هایی که در بحث «حُسن جریان امور» و فهم آن باید مد نظر قرار گیرد، «علل سلامت و فساد اداری» است. اگر «جریان امور» ی را «حسن» بدانیم که «سالم» است و سلامت را «عدم فساد» بدانیم. آنگاه می‌توان مدعی شد؛ شناخت علل سلامت اداری و علل فساد اداری، لازمه شناخت چهار واقعیت زیر است؛

- ✓ حسن جریان امور
- ✓ علل حسن جریان امور
- ✓ سوء جریان امور

۱. رک: بند الف ماده ۱، قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد.

۲. رک: بند الف ماده ۱، قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد.

✓ علل سوء جریان امور

در نوشته‌های پیشین<sup>۱</sup>، بیان شد که با توجه به تحقیقات مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد<sup>۲</sup> مهم‌ترین «علل امکان وقوع فساد اداری» در دستگاه‌های اداری کشور به شرح زیر است:<sup>۳</sup>

- ابهام، ایهام، تناقض، تضاد، تعارض، نقص و سکوت قوانین و مقررات
- عدم شفافیت در نحوه اجرای قاعده شایسته‌سالاری؛
- فرایندهای نادرست و نامتناسب (بی‌برنامگی، ناروشمندی و دیگر موارد)؛
- ساختارهای نادرست و نامتناسب؛
- عدم شفافیت در نحوه نظارت و ارزیابی عملکرد نیروی انسانی؛
- عدم شفافیت در نحوه مستندسازی اطلاعات<sup>۴</sup>.

هر فساد اداری در خوش‌بینانه‌ترین وضع، دست‌کم یکی از علل شش‌گانه بالا را واجد است. با توجه به این مطلب، اگر بخواهیم «حُسن جریان امور» را در شبکه معنایی خودش از منظر «علل فساد اداری» معنا کنیم، باید بگوییم آن «جریان امور» ی متصف به صفت «حسن» است که شش ویژگی زیر را داشته باشد:

اول اینکه؛ در نحوه اجرای قاعده شایسته‌سالاری اش امکان ناشفاف بودن، وجود نداشته باشد و ناشایست‌ها امکان قدرینی و صدرنشینی نداشته باشند.

دوم اینکه؛ در نحوه نظارت و ارزیابی عملکرد نیروی انسانی اش ناشفاف بودن ملاک‌ها و معیارهای ارزیابی و امکان اعمال سلیق وجود نداشته باشد.

---

۱. رک: عارف، رضا، گزارش پژوهشی «تأملی بر پدیده قانون‌گریزی»، سال هشتم، شماره ۷۹، آذرماه ۱۳۹۴، ص ۳۹.

۲. رک: عارف، رضا، مهدوی فر، محمود، آسیب‌شناسی گزارش‌های کیفی سازمان بازرسی کل کشور، سازمان بازرسی کل کشور (مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد)، ۱۳۹۴.

۳. توجه به قید «امکان» در این عبارت اهمیت دارد.

۴. در این بند و بندهای ۲ و ۵ توجه به واژه «نحوه» که اشاره به «روش‌شناسی» کار است اهمیت دارد.



سوم اینکه؛ در تدوین، تصویب و اجرای قوانین و مقررات، امکان وقوع یا دوام ابهام، ایهام، تناقض، تضاد، تعارض، نقص و سکوت، وجود نداشته باشد؛ به عبارت دیگر اولاً چنان قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌هایی امکان تدوین نداشته باشد. ثانیاً اگر تدوین شد، امکان تصویب نداشته باشد. ثالثاً اگر تصویب شد، در مقام اجرا، امکان دوام نداشته باشد. معنای این سخن این است که اگر بخواهیم «حسن جریان امور» را از این منظر محقق کنیم باید برای تدوین قوانین، ملاک‌ها و ضوابطی قرار دهیم و به همین ترتیب برای تصویب و دوام اجرای قوانین نیز ضوابط و ملاک‌های خاص دیگری وضع کنیم.

چهارم اینکه؛ [آن جریانی از امور متصف به صفت «حُسن» است که] در نحوه مستندسازی اطلاعاتش، امکان ناشفاف‌بودن، ردی بر جای نگذاشتن، شفاهی عمل کردن و اتکای صرف به حافظه و نیات درونی افراد وجود ندارد یا دست‌کم در کمترین حد ممکن است.

پنجم اینکه؛ [آن روند اداری متصف به صفت «حُسن» است که] در آن فرایندها درست، متناسب، بابرنامه و روشمند، طراحی و تعریف شده باشد.

ششم اینکه؛ [آن روند اداری متصف به صفت «حسن» است که] در آن ساختارها، درست و متناسب طراحی و تعریف شده باشد.<sup>۱</sup>

همان‌طور که می‌بینیم «حسن جریان امور» در نسبتش با «علل فساد اداری»، معنایی می‌یابد که شش مؤلفه بالا مقوم آن است؛ یعنی اگر شایسته‌سالاری، نظارت بر نیروها، وضع قوانین و مقررات، مستندسازی‌ها، ساختارها و فرایندها در یک روند اداری به‌گونه‌ای باشد که بیان شد آن «جریان امور» را متصف به صفت «حسن» می‌دانیم.

۱. پیش‌تر معنا و منظور از هریک از قیود یادشده در این ویژگی‌های شش‌گانه را در گزارش پژوهشی «تأملی بر پدیده قانون‌گریزی» توضیح دادیم از این‌رو خواننده را به منبع مربوط ارجاع می‌دهیم.

۱۲. اجرای قوانین صحیح؛ پیش از این نسبت میان «اجرای صحیح قوانین» با «حُسن جریان امور» را توضیح دادیم. اینک باید معنای «حُسن جریان امور» را در شبکه معنایی پیش گفته، با مفهوم «اجرای قوانین صحیح» بررسی کنیم. اگر بپذیریم که «اجرای صحیح قوانین» یک پای رسیدن به «حسن جریان امور» است. پای دیگر را باید «اجرای قوانین صحیح» بدانیم. با قوانین و مقررات مبهم، مُوهیم، متناقض، متضاد، متعارض، ناقص، ساکت و در یک کلام معیوب نمی‌توان به «حُسن جریان امور» دست‌یافت هرچند آن قوانین و مقررات به‌خوبی و صحت اجرا شوند. حتی چه‌بسا اجرای صحیح قوانین معیوب، جریان امور را از آنچه هست نیز بدتر کند.

با این توضیح می‌توان مدعی شد که یکی از ارکان و مقوم‌های معنای «حُسن جریان امور»، این است که مبتنی بر «قوانین صحیح» باشد. به عبارت بهتر آن «جریان امور»ی را می‌توان «حسن» دانست که بر پایه «قوانین صحیح» بنا شده و بر همین پایه نیز دوام دارد. اگرچه اینجا می‌توان این پرسش را طرح کرد که: «مراد از قوانین صحیح چیست؟»، اما از آن‌رو که بحث از ملاک‌ها و شاخص‌های تمایز «قوانین صحیح» از «قوانین ناصحیح»، خود بحثی گسترده است و مجال دیگری را می‌طلبد، به آن نمی‌پردازیم.

تاکنون مفهوم «حسن جریان امور» را در شبکه معنایی متشکل از دوازده امر واقع و مفهوم کلیدی مرتبط با موضوع بررسی کردیم اگر بخواهیم بر اساس این شبکه مفاهیم و واقعیات مرتبط با آن مؤلفه‌های «حسن جریان» یا همان «خوبی روند امور» را شناسایی کنیم به شرح زیر خواهد بود.

جریان یا روندی، «خوب» یا «حسن» است که:

۱. منافعش بیش از هزینه‌ها و زیان‌هایش است؛

۲. «متناسب» با ماهیت، وظایف، اختیارات، ابزارها، روش‌ها، محدودیت‌ها، اهداف و فلسفه وجودی قوه قضائیه است؛
  ۳. «متناسب» با ماهیت، وظایف، اختیارات، ابزارها، روش‌ها، محدودیت‌ها، اهداف و فلسفه وجودی سازمان بازرسی کل کشور است؛
  ۴. فلسفه حقوق (آسایش، نظم عمومی، عدالت، نیازهای مردم، تمایلات مردم و مانند اینها) را تأمین می‌کند؛
  ۵. در راستای ماهیت، وظایف، اختیارات، امکانات، محدودیت‌ها، اهداف و فلسفه تأسیس آن دستگاه اداری باشد؛
  ۶. با ضابطه‌گرایی، روشمندی، برنامه‌داری حق امنیت روانی مردم و رفع نگرانی درباره آینده‌شان را برآورده کند؛
  ۷. حق پاسخ‌خواهی و رضایت‌طلبی ذی‌نفعان (مردم) را تأمین کند؛
  ۸. حق دریافت خدمات مناسب، به‌موقع، آسان و عمومی افراد را به شایستگی فراهم نماید؛
  ۹. حق دسترسی آسان به اطلاعات صحیح و دقیق را برای افراد جامعه برآورده کند؛
  ۱۰. وقوع فساد اداری در آن ناممکن یا بسیار دشوار باشد. (رشاء، ارتشاء، جعل و مانند اینها)؛
  ۱۱. سوء جریان اداری نباشد بلکه جریانی سالم باشد؛
  ۱۲. شایسته‌سالاری، نظارت بر نیروها، وضع قوانین و مقررات، مستندسازی‌ها، ساختارها و فرایندها در آن، شفاف، درست و متناسب باشد؛
  ۱۳. بر پایه «قوانین صحیح» بناشده و بر همان پایه دوام داشته باشد.
- حال به پالایش مؤلفه‌های یادشده می‌پردازیم تا به تعریفی جامع‌تر از معنای «حسن جریان امور» برسیم. در این راستا لازم است از میان مؤلفه‌های یادشده بالا

آن مؤلفه‌هایی که با یکدیگر هم‌پوشانی دارند یا در یکدیگر می‌گنجد را ذیل عنوان جامعی گرد آوریم، عبارت‌ها را کمی مختصر بیان کنیم و کلمات را سنجیده‌تر برگزینیم. در نهایت آنچه از مجموع مؤلفه‌های بالا می‌ماند، تعریفی از «حسن جریان امور» یا همان «خوبی روند امور» است؛ که به این شرح بیان می‌کنیم:

«آن جریان اموری «خوب» یا «حسن» است که در راستای اهداف فلسفه حقوق، متناسب با ماهیت<sup>۱</sup> قوه قضائیه، ماهیت سازمان بازرسی و ماهیت دستگاه اداری طراحی شده باشد، در آن علل شش‌گانه فساد اداری<sup>۲</sup> کمترین امکان وقوع را داشته باشند، با کمترین هزینه‌های ممکن بیشترین خدمات ممکن را با سرعت، سهولت، دقت و بی‌وقفه ارائه کند و بالفعل سازوکار پاسخ‌گویی صریح، سریع و شفاف به رسانه‌ها را داشته باشد.»

بازهم تأکید می‌کنیم تعریفی که در بالا برای «حسن جریان امور» ارائه شد، متناسب با حدود معین در شبکه معنایی یادشده است.

---

۱. اینجا مراد از ماهیت، ماهیت و لوازم آن است؛ یعنی ماهیت به همراه وظایف، اختیارات، ابزارها، روش‌ها، محدودیت‌ها، اهداف و فلسفه تأسیس آن.

۲. علل شش‌گانه فساد اداری عبارت است از: اول؛ ابهام، ابهام، تناقض، تضاد، تعارض، نقص و سکوت قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها، دوم؛ عدم شفافیت در نحوه‌ی اجرای قاعده شایسته‌سالاری، سوم؛ فرایندهای نادرست و نامتناسب (بی‌برنامگی، ناروشمندی و ...)، چهارم؛ ساختارهای نادرست و نامتناسب، پنجم؛ عدم شفافیت در نحوه‌ی نظارت و ارزیابی عملکرد نیروی انسانی، ششم؛ عدم شفافیت در نحوه‌ی مستندسازی اطلاعات.

## روش‌شناسی تعیین شاخص‌های حسن جریان امور

شاخص‌های «حسن جریان امور» را می‌توان در تعریف نهایی که از «حسن جریان امور» به دست آمد، جست. مؤلفه‌های اصلی تعریف نهایی «حسن جریان امور»-که خود غالباً مرکب از مؤلفه‌های دیگری هستند- به شرح زیر است.

۱. در راستای اهداف آن فلسفه‌ی حقوقی طراحی شده باشد که برگزیده‌ایم؛
۲. متناسب با ماهیت<sup>۱</sup> قوه قضائیه، سازمان بازرسی و دستگاه اداری طراحی شده باشد؛
۳. در آن، علل شش‌گانه فساد اداری کمترین امکان وقوع را داشته باشند؛
۴. با کمترین هزینه‌های ممکن، بیشترین خدمات ممکن را با سرعت، سهولت، دقت و بی‌وقفه ارائه کند؛
۵. بالفعل<sup>۲</sup> سازوکار پاسخ‌گویی صریح، سریع، مستمر و شفاف به رسانه‌ها را داشته باشد.

اگر بخواهیم برای «حسن جریان امور» بر اساس تعریف اخیر شاخص‌هایی ارائه کنیم باید درباره هریک از مؤلفه‌های تعریف بالا پرسش‌هایی را طرح کنیم که پاسخ به هریک از آن‌ها کاشف از برخی شاخص‌های «حسن جریان امور» است. مثلاً درباره مؤلفه نخست باید پرسید:

«طراحی جریان امور چه ویژگی‌هایی باید داشته باشد تا بتوان

مدعی شد که در راستای تحقق اهداف مد نظر در فلسفه حقوق،

طراحی شده است؟»

در پاسخ به پرسش بالا باید ویژگی‌هایی ذکر شود که تحقق هریک از آن ویژگی‌ها، ما را یک قدم به دستیابی به اهداف تعیین شده در فلسفه حقوق نزدیک‌تر

---

۱. اینجا مراد از ماهیت، ماهیت و لوازم آن است؛ یعنی ماهیت به همراه وظایف، اختیارات، ابزارها، روش‌ها، محدودیت‌ها، اهداف و فلسفه تأسیس آن.

۲. نه بالقوه

می‌کند. مثلاً اگر در فلسفه حقوق، هدف از حقوق، تأمین نیازها و تمایلات مردم، به‌عنوان غایت تعیین شده است. هریک از آن ویژگی‌ها باید به‌گونه‌ای شناسایی یا تعیین شوند که تحقق آن‌ها ما را یک قدم به تأمین «نیازها» و «تمایلات» مردم نزدیک‌تر کند.<sup>۱</sup>

درباره مؤلفه دوم باید پرسید:

«جریان امور چه ویژگی‌هایی باید داشته باشد تا با ماهیت قوه قضائیه، ماهیت سازمان بازرسی و ماهیت دستگاه اداری متناسب به‌شمار آید؟»

در پرسش بالا مراد از «تناسب داشتن»، با اندکی مسامحه، «تعارض نداشتن» است. از این رو در پاسخ به آن باید مجموعه‌ای از ویژگی‌ها ذکر شود که خارج از وظایف، اختیارات، ابزارها، روش‌ها، محدودیت‌ها، اهداف و فلسفه تأسیس قوه قضائیه، سازمان بازرسی و دستگاه اداری (خاص) نباشد.

پرسش سوم درباره علل شش‌گانه فساد اداری است. برای شناسایی یا تعیین شاخص‌های آن باید پرسید:

«جریان امور چه ویژگی‌هایی باید داشته باشد، تا امکان وقوع ابهام، ایهام، تناقض، تضاد، تعارض، نقص و سکوت قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها به کمترین میزان ممکن می‌رسد؟» یا مثلاً «عدم شفافیت در نحوه اجرای قاعده شایسته‌سالاری به کمترین حد ممکن می‌رسد؟»  
این پرسش، به همین ترتیب درباره سایر علل نیز تکرار می‌شود.

---

۱. طبعاً در اینجا پرسش مقدم بر این مسئله این است که «نیازها» و «تمایلات» مردم چیست و چگونه شناسایی می‌شود؟

پیش از این، درباره علل ابهام در معنای «حُسن» بحث شد و چنانچه از بحث پیشین می‌توان استنباط کرد، بحث از علل ابهام، ابهام، تناقض، تضاد، تعارض، نقص و سکوتِ قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌ها که به‌عنوان یکی از علل شش‌گانه فساد اداری ذکر شد، به‌مراتب بحثی مفصل‌تر و دامنه‌دارتر خواهد بود که مجال دیگری می‌طلبد.

تشخیص یا تعیین شاخص‌های مؤلفه چهارم پاسخ به این پرسش را ایجاب می‌کند

که:

«جریان امور چه ویژگی‌هایی باید داشته باشد تا بتوان مدعی شد

با کمترین هزینه ممکن، بیشترین خدمات ممکن را با سرعت، سهولت،

دقت و بی‌وقفه ارائه کرده است یا ارائه می‌کند؟»

به عبارت بهتر اگر جریان امور چه ویژگی‌هایی داشته باشد، آنگاه هزینه‌هایش

«کمترین ممکن» به‌شمار می‌آید؟ و اگرچه ویژگی‌هایی داشته باشد آنگاه خدماتش

«بیشترین ممکن» به‌حساب می‌آید؟ و اگرچه ویژگی‌هایی داشته باشد آنگاه، خدماتش

«سریع» محسوب می‌شود؟ و اگرچه ویژگی‌هایی داشته باشد، خدماتش «سهل»

به‌شمار می‌آید و درنهایت اگرچه ویژگی‌هایی داشته باشد آنگاه خدماتش را می‌توان

«بی‌وقفه» دانست؟

تشخیص یا تعیین شاخص برای مؤلفه پنجم مستلزم پاسخ به این پرسش است که:

«سازوکار پاسخ‌گویی به رسانه‌ها چه ویژگی‌هایی باید داشته باشد،

تا بتوان آن را سریع، مستمر و شفاف دانست؟»

پرسش بالا درواقع پرسشی مرکب است که به پرسش‌های زیر تحلیل می‌شود:

✓ سازوکار پاسخ‌گویی به رسانه‌ها چه ویژگی‌هایی باید داشته باشد، تا

بتوان آن را سریع به‌شمار آورد؟

✓ و اگرچه ویژگی‌هایی داشته باشد، آنگاه می‌توان آن را «سریع» خواند؟

✓ و چه ویژگی‌هایی باید داشته باشد، تا بتوان آن را «مستمر» دانست؟

✓ و اگر چه ویژگی‌هایی داشته باشد، آنگاه می‌توان آن را «شفاف» محسوب کرد؟

به عبارت بهتر، شاخص‌های «صراحت»، «سرعت»، «استمرار» و «شفافیت» باید روشن شود.

نگاهی به مؤلفه‌های پنج‌گانه «حسن جریان امور» - که خود مرکب از مؤلفه‌های دیگری است - و توجه به مرکب بودن پرسش‌های برآمده از آن‌ها، نشان می‌دهد که دامنه بحث از چیستی شاخص‌های «حسن جریان امور» دامنه‌ای است که به دلیل گستردگی آن، تحقیق مستقلی را می‌طلبد که جای آن اینجا نیست، از این رو صرفاً به بیان کلیات متد و روش تعیین شاخص‌های «حسن جریان امور» بسنده کردیم.

## جمع‌بندی و نتیجه

در بحث از «حسن جریان امور» پرسش‌های اساسی این بود که:

۱. مراد از حُسن جریان امور چیست؟

۲. روش‌شناسی تشخیص یا تعیین شاخص‌های آن کدام است؟

به‌منظور پاسخ به این دو پرسش نخست تاریخچه‌ای از موضوع و ابهام موجود در دو اصل ۱۵۶ و ۱۷۴ قانون اساسی بیان شد. از پرسش رئیس وقت سازمان بازرسی در سال‌های نخستین پیروزی انقلاب اسلامی تا پاسخ شورای نگهبان، مورد بحث قرار گرفت و نشان داده شد که به‌رغم سؤال صریح و واضح رئیس وقت سازمان بازرسی درباره «حدود نظارت» و «نحوه نظارت» و پاسخ رسمی شورای نگهبان چگونه ابهام همچنان باقی است.

پس از بیان تاریخچه‌ی بحث، به ذکر دیدگاه‌های صاحب‌نظران درباره موضوع پرداختیم و آراء ایشان را در چهار محور «تبارشناسی و شاخص‌ها»، «رویکردها»،



«نسبت حسن جریان امور با اجرای صحیح قوانین» و «روش شناخت» دسته‌بندی و توضیح دادیم. نتیجه سخن این شد که از منظر برخی از ایشان حقوق اداری، از منظر برخی دیگر دانش مدیریت و از منظر گروه سوم، روان‌شناسی اجتماعی قلمروی است که عهده دارد بحث از «حسن جریان امور» است. این سه گروه هریک ادله و شاخص‌هایی برای اثبات مدعا و تشخیص مصداق «حسن جریان امور» دارند.

متناظر با این سه رأی، سه رویکرد «حقوقی»، «مدیریتی» و «روان‌شناختی» - جامعه‌شناختی را استخراج کردیم.

نسبت حُسن جریان امور با اجرای صحیح قوانین، بحث دیگری بود که از منظر صاحب‌نظران گزارش شد. برخلاف نظر نویسنده بنا بر رأی غالب این صاحب‌نظران نسبت میان این دو «نسبت عام و خاص من و جه» دانسته شده است. این رأی را در بحث «وجودشناسی حسن جریان امور» به تفصیل مورد نقد قرار دادیم و خطای آن را برشمردیم.

دسته سوم از مباحثی که صاحب‌نظران درباره «حسن جریان امور» طرح کرده‌اند روش شناخت و ایضاح مفهومی «حُسن جریان امور» است. گفته شد، برخی روش شناخت «حسن جریان امور» را سنجش هزینه‌ها و فایده‌های آن جریان می‌دانند. برخی دیگر معتقدند برای شناخت «حسن جریان امور» باید نخست «سوء جریان امور» را شناخت. برخی نیز ...

پس از گزارش آراء صاحب‌نظران بررسی موضوع را در چند محور زیر آغاز کردیم.

- ✓ علل ابهام در «حُسن جریان امور»؛
- ✓ لغت‌شناسی «حُسن جریان امور»؛
- ✓ وجودشناسی «حُسن جریان امور»؛
- ✓ معناشناسی «حُسن جریان امور»؛
- ✓ روش‌شناسی تعیین شاخص‌های «حُسن جریان امور».

در محور نخست به این نتیجه رسیدیم که علل ابهام در یک متن عبارت است از واژگانی که یک معنا دارند ولی حد معنای آن‌ها مشخص نیست (برخی اوصاف، افعال، مصادر، اسم‌ها و قیده‌ها) سپس نشان دادیم که «حُسن» از جمله اوصاف کیفی است و همین امر موجب ابهام در معنای آن شده است.

در لغت‌شناسی حُسن جریان امور، به مترادف‌ها، اضداد، معادل‌های آن در زبان انگلیسی و مباحث لغوی پرداختیم.

بحث وجودشناختی نیز از جمله مباحثی دیگری بود که در رفع ابهام از «حُسن جریان امور»، مطرح شد. در این بحث بر اساس دیدگاه فلاسفه، موجودات به دو دسته کلی و جزئی تقسیم شدند و اقسام هر یک ذکر شد و نشان داده شد که «حُسن» از طبقه‌ی «نسبت» ها است و از اقسام موجودات کلی به‌شمار می‌آید اما «جریان امور» و «اجرای قوانین» هر دو از جمله «فرایند» ها به‌شمار می‌روند که از اقسام جزئی است. نتیجه این سخن آنکه نِسَبْ اربعه‌ای که میان کلی‌ها برقرار می‌شود به دلیل «کلی» نبودن «حُسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین» میان این دو نمی‌توان برقرار دانست. بر همین اساس، نتیجه گرفتیم که پارادایم حاکم بر اذهان صاحب‌نظران حوزه نظارت درباره نسبت میان «حُسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین» باید به پارادایم «هدف» و «وسیله» تغییر کند.

بررسی «حُسن جریان امور» از منظر معناشناختی، ما را بر آن داشت تا موضوع را در شبکه معنایی خاصی متشکل از مفاهیم و امور واقع متعددی همچون؛ عقل، قوه قضائیه، شورای نگهبان، سازمان بازرسی کل کشور، فلسفه حقوق، دستگاه اداری (بازرسی شونده)، دانش مدیریت، سلامت و فساد اداری، علل سلامت و فساد اداری، شفافیت و ابهام اداری، سوء جریان امور و اجرای قوانین صحیح موردبررسی قرار دهیم تا درنهایت به این تعریف از «حُسن جریان امور» دست یابیم؛

«آن جریان اموری «خوب» یا «حسن» است که در راستای اهداف فلسفه حقوق، متناسب با ماهیت قوه قضائیه، ماهیت سازمان بازرسی و ماهیت دستگاه اداری طراحی شده باشد، در آن علل شش‌گانه فساد اداری کمترین امکان وقوع را داشته باشند، با کمترین هزینه‌های ممکن بیشترین خدمات ممکن را با سرعت، سهولت، دقت و بی‌وقفه ارائه کند و سازوکار پاسخ‌گویی صریح، سریع و شفاف به رسانه‌ها را داشته باشد.»

پس از به دست آمدن تعریف بالا از «حسن جریان امور»، بحث «روش‌شناسی تعیین شاخص‌های حسن جریان امور» را مطرح کردیم و بر اساس مؤلفه‌های تعریف به دست آمده، پرسش‌هایی را طرح کردیم که پاسخ به آن‌ها، شاخص‌های «حسن جریان امور» و روش‌شناسی تعیین آن‌ها را نشان می‌دهد.

## فهرست منابع

۱. ابن‌سینا، حسین ابن عبدالله، الشفاء، کتاب المنطق، المقولات، تصدیر دکتر ابراهیم مدکور، قم، انتشارات مرعشی نجفی، ۱۳۶۴.
۲. امین ورزلی، نصرالدین، حُسن جریان امور؛ کنکاش نظری و مفهومی و شاخص سازی، گزارش پژوهشی (سازمان بازرسی کل کشور)، سال سوم، شماره ۲۴، مهر ۱۳۸۹.
۳. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، ترمینولوژی حقوق، تهران، گنج دانش، ۱۳۸۸.
۴. خدابرستی، فرج‌الله، فرهنگ جامع واژگان مترادف و متضاد، شیراز، دانشنامه فارس، ۱۳۷۶.
۵. دهخدا، علی‌اکبر، لغت‌نامه دهخدا، تهران، بی‌نا، بی‌تا.
۶. سعیدی مهر، محمد، «جایگاه مقولات در منطق ارسطو»، کیهان اندیشه، ۱۳۷۶، شماره ۷۱.
۷. طیار، خسرو، فرهنگ طیار (انگلیسی به فارسی)، تهران، آبیژ، ۱۳۸۶، ج اول.
۸. عارف، رضا، گزارش پژوهشی «تأملی بر پدیده قانون‌گریزی»، سال هشتم، شماره ۷۹، آذرماه ۱۳۹۴.
۹. عارف، رضا، گزارش پژوهشی، «پیش‌نیازهای علمی و مهارتی تحقق اهداف چشم‌انداز سازمان بازرسی کل کشور در افق ۱۴۰۴»، سال هشتم، شماره ۷۴، تیرماه ۱۳۹۴.
۱۰. عارف، رضا، مهدوی‌فر، محمود، آسیب‌شناسی گزارش‌های کیفی سازمان بازرسی کل کشور، سازمان بازرسی کل کشور (مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد)، ۱۳۹۴.
۱۱. قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد، مصوب ۱۳۹۰/۸/۷.
۱۲. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۳۵۸ (با اصلاحات ۱۳۶۸).
۱۳. قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مصوب ۱۳۶۰ و اصلاحات بعدی (۱۳۷۵) و (۱۳۸۷).
۱۴. کاتوزیان، ناصر، فلسفه حقوق، تهران، شرکت سهامی انتشارات، سال، ۱۳۹۳، چاپ هفتم، ج ۱.

۱۵. مطهری، مرتضی، مجموعه آثار شهیدی مطهری، تهران، صدرا، ۱۳۹۴، جلد پنجم (آشنایی با علوم اسلامی؛ منطق و فلسفه).
۱۶. ملکیان، مصطفی، انسان‌شناسی فلسفی، تهران، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی، ۱۳۹۰.
۱۷. ملکیان، مصطفی، «درس گفتارهای فلسفه منطق»، تهران، دانشکده الهیات دانشگاه تهران، ۱۳۷۴.
۱۸. مومنی طباطبائی، منوچهر، حقوق اداری، تهران، سمت، ج ۷، ۱۳۸۱، ص ۲۰.
۱۹. ورعی، سید جواد، مبانی و مستندات قانون اساسی جمهوری اسلامی، قم، دبیرخانه مجلس خبرگان رهبری، ۱۳۸۵.

20. <http://www.wikifeqh.ir>

21. <http://www.shora-gc.ir>

گزارش پژوهشی

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، تقاطع سپهبد قری  
سازمان بازرسی کل کشور، طبقه ششم

شماره تماس: ۶۱۶۶۳۰۷

نشانی الکترونیک: [bazrasi.research@136.ir](mailto:bazrasi.research@136.ir)

[www.bazresi.ir](http://www.bazresi.ir)