



ÁEIN-E HOKMRANI (Scientific Journal on The Islamic Governance)  
Vol.2 / No.3 / Spring & Summer 2024  
ISSN: 2980-7880  
<https://aeinehokmrani.iict.ac.ir>

## Administrative Governance and Its Popular Position in Alawi Teachings

Ali aqa Pirooz

Research Institute of Islamic Culture and Thought, Tehran, I.R.Iran (Corresponding Author)

Email: apzsqom@gmail.com

Hossein Babaei Mojarad

Research Institute of Islamic Culture and Thought, Tehran, I.R.Iran

Email: h.babae64@gmail.com



### Citation

Aqa Pirooz, A. and Babaei Mojarad, H. (2024). Administrative Governance and Its Popular Position in Alawi Teachings. *Aeine Hokmrani*, 2(3), 71-96  
 (DOI) 10.22034/ah.2025.719483

Type of Article: Reserch Article

Received: 2023 July 29

Revised: 2024 April 03

Accepted: 2024 September 10

Published Online: 2024 October 21

### Abstract

The branch of public administration has three macro-models of administration, management, and governance. In the macro-model of administration, the size and interference of the government are very large, and the government is the helmsman and the driver of the development ship. Also, in the macro-model of management, the size of the government is small and the interference of the government is very low, and most of the work is entrusted to the private sector. However, in the macro-model of governance, the government is neither minimal nor maximal, but governance is carried out with the participation of the private sector and civil society. Therefore, the question is whether, in the Islamic government, the government is minimal or maximal. Is the assumption of participation with the private sector and civil society correct about it? In addition, what is the position of the people in administrative governance? The findings indicate the correctness of using the term governance in the Islamic government, and based on the documentation, the participation of the government and the people in administration is clear, and the size and level of government interference also depend on the volume of government duties. However, people have a prominent position in Islamic governance that cannot be measured by any of the macro-models. The research method is an analysis based on Islamic sources, especially Nahj al-balāgha, and based on a doctrine-based strategy.

### Keywords

Administrative System, Public Administration, Administrative Governance, Public Administration and People.







دوفصلنامه علمی پژوهشی در حوزه حکمرانی اسلامی  
سال دوم / شماره ۳ / بهار و تابستان ۱۴۰۳  
ISSN: 2980-7880  
<https://aeinehokmrani.iict.ac.ir>

## حکمرانی اداری و جایگاه مردمی آن در آموزه‌های علوی

علی آقا پیروز <sup>ID</sup>

استادیار، گروه مدیریت اسلامی، پژوهشکده نظام‌های اسلامی، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، تهران، جمهوری اسلامی ایران (نویسنده مسئول)

Email: apzsqom@gmail.com

حسین بابایی مجرد <sup>ID</sup>

استادیار، گروه مدیریت اسلامی، پژوهشکده نظام‌های اسلامی، پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی، تهران، جمهوری اسلامی ایران

Email: h.babae64@gmail.com



### استناد به این مقاله:

پیروز، علی آقا و بابایی مجرد، حسین . (۱۴۰۳). حکمرانی اداری و جایگاه مردمی آن در آموزه‌های علوی. نشریه آیین حکمرانی، ۲(۳)، ۷۱-۹۶

doi (DOI) 10.22034/ah.2025.719483

تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۰۱/۱۵  
تاریخ انتشار آنلاین: ۱۴۰۳/۰۷/۳۰

تاریخ دریافت: ۱۴۰۲/۰۷/۰۵  
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۶/۲۰

نوع مقاله: پژوهشی

### چکیده

شاخه مدیریت دولتی، سه کلان‌الگوی اداره، مدیریت و حکمرانی دارد که در کلان‌الگوی اداره، میزان اندازه و دخالت دولت، بسیار زیاد بوده و دولت سکان‌دار و پیشران کشتی توسعه است. همچنین در کلان‌الگوی مدیریت، اندازه دولت، کوچک و دخالت دولت بسیار کم است و بیشتر کارها، به بخش خصوصی واگذار می‌شود، اما در کلان‌الگوی حکمرانی، دولت نه حداقلی و نه حداکثری است، بلکه با مشارکت بخش خصوصی و جامعه مدنی، حکمرانی انجام می‌شود؛ از این رو پرسش این است که در حکومت اسلامی، دولت حداقلی است یا حداکثری؟ آیا فرض مشارکت با بخش خصوصی و جامعه مدنی درباره آن درست است؟ افزون‌براین، مردم در حکمرانی اداری چه جایگاهی دارند؟ یافته‌ها نشان از درستی به‌کارگیری واژه حکمرانی، درباره دولت اسلامی است و بر اساس مستندات، مشارکت دولت و مردم در اداره، روشن است و اندازه و میزان دخالت دولت هم بستگی به حجم وظایف دولت دارد. با این همه، مردم در حکمرانی اسلامی جایگاه برجسته‌ای دارند که با هیچ‌یک از کلان‌الگوها نمی‌توان سنجد. روش تحقیق، تحلیلی بر اساس منابع اسلامی، به‌ویژه نهج‌البلاغه و بر پایه راهبرد آموزه‌محوری است.

### واژگان کلیدی

نظام اداری، مدیریت دولتی، حکمرانی اداری، اداره امور عمومی و رعیت



## مقدمه

یکی از مبانی پیشرفت هر جامعه، شیوه حکمرانی در اداره جامعه است. روشن است که حکمرانی مطلوب و کارآمد، می‌تواند آسان‌کننده و زمینه‌ساز تحقق اهداف و برنامه‌های پیشرفت شود. نداشتن حکمرانی سالم، پیشرفت را هم ناممکن می‌کند و رسیدن به اهداف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی دولت، بدون حکمرانی اداری سالم و پایدار ممکن نیست. بدون چنین حکمرانی، تحقق سیاست‌های کلان و اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی ایران (از جمله برنامه پنج ساله توسعه ششم، سند چشم انداز بیست ساله ۱۴۰۴ و...) برای توسعه و پیشرفت کشور امکان‌پذیر نخواهد بود؛ چراکه بهترین برنامه‌ها و سیاست‌گذاری‌ها با حکمرانی و مدیریت ناکارآمد و چه بسا فسادآلود، به ناسازگاری با خود می‌انجامد.

بنیادی‌ترین مسئله پژوهش آن است که آیا جستاری به نام حکمرانی اداری - بر اساس آموزه‌های علوی - ثابت است؟ در صورت مثبت بودن پاسخ، مردم چه جایگاهی در این حکمرانی دارند؟ برای رسیدن به پاسخ لازم است در ابتدا، کلان‌الگوهای مدیریت دولتی آشکار شود. روش تحقیق، تحلیلی با راهبرد آموزه‌محوری است. اصلی‌ترین منبع، نهج البلاغه - به ویژه نامه ۵۳ حضرت علی علیه السلام - است.

## ۱. کلیات و مفاهیم

در این بخش، مفاهیم بنیادی، بادقت بررسی شده و سپس تعریف روشنی از آنها ارائه خواهد شد.

## ۱-۱. نظام اداری

نظام اداری هر کشور، همانند سازمان سامان‌دهنده تمامی فعالیت‌ها، برای رسیدن به هدف‌های تعیین شده است (میرمحمدی، ۱۳۹۰، ص ۱۱). نظام اداری دربرگیرنده بخش‌هایی همچون منابع انسانی، سازمان‌دهی و تشکیلات، روش‌ها و رویه‌ها، قوانین، مقررات، امکانات و منابع که دارای رابطه‌ای دوسویه و ارگانیک هستند و جامعه را برای تحقق هدف‌ها و آرمانهای خود راهبری می‌کنند، است (حقیقی، ۱۳۸۴، ص ۲۳) نظام اداری دستگاه یا سازمانی حاکمیتی،

## حکمرانی اداری و جایگاه مردمی آن در آموزه‌های علوی

در پیوند با بدنه مردمی است که شاخص‌تری کارکرد آن، سامان‌دهی تمامی فعالیت‌ها، برای رسیدن به هدف‌های از پیش تعیین‌شده دولت است. نظام اداری با نظام‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی سروکار دارد. نظام اداری به دلیل پیوند با ساختارهای دیگر و اثرگذاری در آنها، اهمیت ویژه‌ای دارد (اصغری و همکاران، ۱۳۹۳، ص ۴۲). اگرچه نظام اداری، نظامی بدون وابستگی شمرده می‌شود، با این‌همه، خرده‌نظامی در درون نظام سیاسی است که با خرده‌نظام‌های دیگر تعامل و پیوسته با آنها دادوستد دارد، از آنها تأثیر پذیرفته و بر آنها تأثیر می‌گذارد. تعامل نظام‌های دیگری چون نظام سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی با نظام اداری، اهمیت زیادی دارید؛ چراکه این نظام‌ها، بدون برخورداری از نظام اداری کارآمد، توانایی اداره خود را ندارند؛ از این‌رو ماهیت و عملکرد نظام اداری هر کشور، ریشه در عوامل گوناگونی دارد که شاخص‌ترین آن، نظام سیاسی حاکم بر آن است (عابدی‌اردکانی، ۱۳۹۹، ص ۶۳۵).

### ۱-۲. مدیریت دولتی

مدیریت دولتی، به‌کارگیری منابع برای تحقق اهداف حکومت‌هاست. مدیریت دولتی، سازمان‌دهی و مدیریت انسان‌ها و مواد برای تحقق اهداف دولت است. مدیریت دولتی، هنر و علم مدیریت است که برای سامان‌دهی امور دولت به‌کار گرفته می‌شود (الوانی، ۱۳۹۴، ص ۴۶). برخی، نظام اداری را همان مدیریت دولتی دانسته و بر این باورند که بین نظام اداری (مدیریت دولتی) - در جایگاه مجری - و نظام سیاسی - در جایگاه سیاست‌گذار - پیوند تنگاتنگی وجود دارد (برهانی، ۱۳۸۶، ص ۶۳)؛ از این‌رو نظام اداری یعنی نظام مدیریتی، آن هم در سطح کلان دولت. نظام اداری، کلان‌سازمان حاکمیتی است که باید مدیریت شود.

### ۱-۳. حکمرانی

از جنبه لغوی، «حکمرانی» را باید واژه‌ای فارسی با ریشه‌ای عربی دانست که مترادف فرمان‌روایی است (معین، ۱۳۸۶، ذیل واژه حکمرانی) و به عمل و شغل حکمران گفته می‌شود. افزون‌براین به معنای فرمان‌دهی و حکومت (دهخدا، ۱۳۷۷، ذیل واژه حکمرانی)،

حکومت کردن، حکمراندن، امیری (همان: ذیل امیری) و فرمان‌فرمایی (عمید، ۱۳۸۳، ذیل واژه فرمان‌فرمایی) هم آمده است.

حکمرانی، از واژه‌های دیرینی است که به‌تازگی بازآفرینی و از شاخص‌ترین مفاهیم مدیریت دولتی شده است و معنای متفاوتی با معنای لغوی پیدا کرده است. این واژه، هنگامی به‌کار گرفته شد که از سوی مردم، گونه‌ای بی‌اعتمادی نسبت به دولت به وجود آمد و در آن زمان، مدیریت دولتی با بحران روبه‌رو شد و مردم بسیاری، از توانایی دولت برای از میان برداشتن چالش‌های اجتماعی ناامید شدند. در چنین گستره‌ای، حکمرانی، جایگزین مدیریت دولتی شد؛ زیرا مدیریت دولتی که در گذشته به‌عنوان ابزار قوی، برای حل چالش‌های اجتماعی شمرده می‌شد با بحران هویت روبه‌رو شد (Haque, 1996, p 513). حکمرانی، مشارکت دولت، بخش خصوصی و نهادهای مدنی در تصمیم‌گیری و اجرا است (رزمی، ۱۳۹۱، ص ۲). با این بیان، به خوبی آشکار می‌شود که در حکمرانی، گونه‌ای مفهوم مشارکت نهفته است. حکمرانی، شاخه‌های گوناگونی از جمله حکمرانی اقتصادی، حکمرانی فرهنگی و... دارد اما در اینجا، حکمرانی اداری مورد نظر است.

## ۲. کلان‌الگوهای مدیریت در سطح کلان دولت

درکل، سه دوره یا سه کلان‌الگو در این‌باره تعریف شده است.<sup>۱</sup> دوره اول عبارت است از دوره اداره، دوره دوم مدیریت و دوره سوم حکمرانی. دوره اداره، کوتاه‌شده اداره امور عمومی، دوره مدیریت، کوتاه‌شده مدیریت دولتی نوین است. اکنون به توضیح کوتاه هر یک از این دوره‌ها یا کلان‌الگوها و سپس به دوره سوم می‌پردازیم.

### ۲-۱. کلان‌الگوی اداره امور عمومی

به‌لحاظ معناشناختی، اداره عمومی ترکیبی از دو اصطلاح «Public» و «Administration»

۱. البته درباره دوره‌ها و یا کلان‌الگوها، اختلاف‌نظر اندکی وجود دارد. برخی از صاحب‌نظران، دوره‌های دیگری را هم افزوده‌اند که مورد پذیرش بسیاری نیست، اما این سه دوره، کمابیش مورد توافق است.

## حکمرانی اداری و جایگاه مردمی آن در آموزه‌های علوی

است. اداره (Administration)، برگرفته از واژه‌های «Administer» و «Minister» بوده و به معنای خدمت‌کردن، اداره‌کردن و انجام‌دادن کار است و با رفتارهای کمک‌کردن، هدایت‌کردن، انجام‌دادن وظایف، کمک‌کردن، ابراز احساسات و راهنمایی‌کردن، همسویی دارد (Stivers, 2003, p 211) اداره اصطلاحی رایج در بخش عمومی و بیان‌گر اقدام اداری در بخش دولتی است. اداره عمومی، پیروی از دستورها و ارائه خدمات را در بر می‌گیرد و تمامی فعالیت‌ها در زمینه خدمات عمومی انجام می‌شود. در این کلان‌الگو، بر فرایند کار سفارش شده و بر نظریه بوروکراسی و تنوری جدایی اداره از سیاست ابتناء دارد. نشانه‌های این کلان‌الگو را می‌توان در دوره ناپلئون در فرانسه، بلژیک، هلند، ایتالیا، یونان و مجارستان یافت. کاربست اقتدار دولت بر تمام بخش‌ها و گستره جغرافیایی کشور، سیطره و نفوذ ساختارهای سلسله‌مراتبی خشک در سراسر کشور، یکپارچگی مقررات و رویه‌های کاری، جداسازی سیاست از اداره و محدودشدن اداره به نقش‌ها و کارکردهای اجرایی و کنترل‌های شدید قضایی، مالی و سیاسی در دیوان‌سالاری دولتی، از ویژگی‌های اصلی الگوی قدیم مدیریت دولتی هستند (Koing, 2003). مدیریت دولتی سنتی، همان الگوی کلاسیک وبری است. از دیدگاه ماکس وبر، کارآمدترین نظام مدیریت دولتی، دربرگیرنده دیوان‌سالاری‌هایی است که کارگزاران خدمات کشوری در این تشکیلات، بر اساس اصول شایستگی به کار گرفته می‌شوند و در چهارچوب معیارهای سلسله‌مراتب، تقسیم کار، استخدام بلندمدت، کار راه‌ه شغلی، مقررات و رویه‌های مکتوب، وظیفه خود را انجام می‌دهند (Drechsler, 2004). سلسله‌مراتب اداری، قوانین و مقررات، رسمیت، مستندات قانونی و مکتوب، تقسیم کار و تخصصی‌شدن کارها، اشتغال تمام‌وقت، غیرشخصی‌بودن مقام سازمانی و اداره، از اصول دیوان‌سالاری قانونی یا عقلانی وبری هستند.

سال‌های بین دهه ۱۹۲۰ تا ابتدای دهه ۱۹۷۰م، به دوره طلایی مدیریت دولتی سنتی معروف است. از دهه‌های ۱۹۷۰م به بعد، الگوی سنتی مدیریت دولتی به دلیل انعطاف‌ناپذیری و گستردگی بخش دولت، ضعف سازمان‌های دولتی در تأمین انتظارات و نیازهای

شهروندان و کاهش اعتماد عمومی مردم به دستگاه اداری، با انتقادهای زیادی روبه‌رو شد. همچنین انتقادهای وارد بر بوروکراسی، این کلان‌الگورا به شدت تضعیف کرد. برخی از این انتقادهای عبارت‌اند از:

۱. جابه‌جایی اهداف سازمانی با اهداف فرعی و شخصی؛
  ۲. برخورداری از ساختار مکانیکی و روابط خشک و بی‌روح؛
  ۳. تأکید بیش‌ازاندازه بر قوانین و ناآگاهی از هدف آنها؛
  ۴. جلوگیری از خلاقیت و نوآوری؛
  ۵. از خودبیگانگی کارکنان به دلیل انجام کارهای تکراری؛
  ۶. کُندی بیش‌ازاندازه امور اداری و تأخیر در انجام درخواست‌ها؛
- سرخوردگی ارباب رجوع به دلیل تأکید بیش‌ازاندازه بر قوانین و سلسله‌مراتب اداری (محرابی، ۱۳۹۵، ص ۴۴).

## ۲-۲. کلان‌الگوی مدیریت دولتی نوین

اصطلاح «Management» به معنای مدیریت در فرهنگ لغت، مترادف با به‌کاربردن مهارت و تردستی در تولید اثری خاص، کنترل و انجام عملیات کاری و هدایت یک بنگاه آمده است. مدیریت، همان سازمان و تشکیلاتی است که اقدام‌ها و تلاش‌های گروهی در آن تحقق می‌یابد. در تفاوت بین اداره و مدیریت، می‌توان گفت که اداره، به نگرش‌ها و تصمیماتی اشاره دارد که به تحقق هدف می‌انجامد. اداره، همان وظیفه سیاست‌گذاری و تعیین سیاست‌های شرکت است، اما مدیریت، به جنبه اجرایی و عملیاتی کردن آن خط مشی‌ها در چهارچوب نظام اداره اشاره دارد (سالارزهی، ۱۳۹۱، ص ۴۶). از دهه ۱۹۷۰م، در نوشتارهای مدیریتی، اداره امور دولتی (Public Administration)، به مدیریت دولتی (Public Management) تغییر کرده است. در این حوزه جدید که با قالب‌های مدیریت دولتی نوین، مدیریت‌گرایی، مدیریت دولتی بازارگرا و دولت کارآفرین همسو است، به‌کارگیری فنون مدیریت بازارگانی در اداره بخش عمومی و با انتقاد از کاستی‌های الگوی پیشین مدیریت دولتی، برنامه‌های بازآفرینی دولت، کاهش تصدی‌گری سازمان‌های دولتی، کوچک‌سازی، تعدیل نیروی کار،

## حکمرانی اداری و جایگاه مردمی آن در آموزه‌های علوی

مدیریت عملکرد و نتیجه‌گرا، خصوصی‌سازی و ارتقای فرهنگ کارآفرینی برای رویارویی با چالش‌های اداره امور عمومی توصیه می‌شود (همان، ص ۵۰). در این کلان‌الگو، هدایت به‌منظور تغییر، انجام می‌شود و کنترل و دستیابی به نتیجه‌های مهم برداشت می‌شود. تحقق نتیجه‌ها و مسئولیت شخص مدیر در برابر اهداف توصیه می‌شود. مدیریت دولتی به‌جای آنکه فقط از دستورالعمل‌ها پیروی کند بر تحقق نتیجه‌ها و قبول مسئولیت آنها سفارش می‌کند. در این کلان‌الگو، رسیدن به هدف مهم است نه شیوه رسیدن به هدف. این تئوری بر پایه دو چیز است: ۱. علم اقتصاد؛ ۲. مدیریت بخش خصوصی.

در مدیریت دولتی نوین، دولت‌ها نه تنها نقش کمتری در عرضه مستقیم خدمات دارند، بلکه با فراهم کردن بسترها و تسهیلات، نقش حمایتی و غیرمستقیم را انجام می‌دهند. همکاری بخش خصوصی و دولتی در چهارچوب قراردادهای همکاری مشترک در مدیریت بخش دولتی، اهمیت ویژه‌ای دارند. کهن‌الگوی مدیریت دولتی نوین را می‌توان یک آنتی‌تزد در برابر تزد مدیریت دولتی کلاسیک دانست (اداره امور عمومی)؛ زیرا در مدیریت دولتی نوین، برخلاف اداره امور عمومی دولت حداقلی و کوچک ایفای نقش می‌کند. مدیریت دولتی کلاسیک (اداره امور عمومی) به سلسله مراتب، مداخله دولت، دولت رفاه، تمرکز و مقررات و مدیریت دولتی نوین، به بازار، کوچک‌سازی حجم دولت، برون‌سپاری خدمات به بخش خصوصی و مقررات‌زدایی گرایش دارد<sup>۱</sup> (همان).

اما همزمان با حاکمیت مدیریت دولتی نوین و با کاهش دخالت دولت و اجرای سیاست خصوصی‌سازی و اتکای صرف به عوامل بازار، وظیفه و کارکرد توزیعی دولت‌ها و عدالت اجتماعی خدشه‌دار شد. شکاف طبقاتی میان قشر دارا و ندار، نیروی کار ماهر و

۱. ارکان مدیریت دولتی عبارت‌اند از: ۱. کوچک‌سازی (کاهش اندازه و گستره دولت)؛ ۲. مدیریت‌گرایی (به‌کارگیری اصول مدیریت بازرگانی در دولت)؛ ۳. تمرکززدایی (واگذاری تصمیم‌گیری به دریافت‌کنندگان خدمات)؛ ۴. دیوان‌سالاری‌زدایی (بازسازی دولت با محوریت تأکید بر نتایج به‌جای فرآیندها)؛ ۵. خصوصی‌سازی (تولید کالاها و عرضه خدمات عمومی توسط شرکت‌های غیردولتی در مدیریت دولتی نوین از راه استراتژی و مدیریت مؤلفه‌های خارجی توجه بیشتری به محیط معطوف می‌شود که هرگز در مدل سنتی اداره امور عمومی وجود ندارد).

غیر ماهر، ضعیف و قوی در پرتوی بازنگری‌های مدیریت دولتی نوین بیشتر شد و بازنگری‌های مدیریت دولتی نوین در کشورهای توسعه‌یافته، استانداردهای اخلاقی را نادیده گرفت و فساد از راه این بازنگری‌ها بیشتر شد. با خصوصی‌سازی بسیاری از کالاهای عمومی مانند آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، آزاد سازی قیمت‌ها، رشد تعرفه‌های خدمات بخش عمومی، سیاست‌های تعدیل نیروی کار در بخش دولتی و کاهش تصدی‌گری دولت، به منافع گروه‌های آسیب‌پذیر و گروه‌های کم‌درآمد و متوسط جامعه آسیب‌های اساسی وارد شد (همو، ۱۳۹۹، ص ۱۹۶). افزون بر آنکه، تمامی مسئله‌های دولتی با روش‌های اقتصادی، حل و فصل‌شدنی نبودند و اجرای کامل تئوری‌های بخش خصوصی در بخش عمومی، موجب ناکامی است.

### ۲-۳. کلان‌الگوی حکمرانی

همان‌گونه که بیان شد مدیریت دولتی نوین و راهبردهای بازنگری ساختار و کاهش مداخله دولت، به گسترش بی‌عدالتی اجتماعی، تعدیل و اخراج نیروی کار و تهدید امنیت شغلی کارگران منجر شد و در دهه پایانی قرن بیستم و آغاز هزاره سوم میلادی، حکمرانی خوب یا شایسته، راهکار مناسبی برای حل کشمکش دولت و بخش خصوصی شناخته شد. در کلان‌الگوی حکمرانی خوب، نه دیدگاه دولت‌گرایی مطلق و نه دیدگاه بازارگرایی محض، در نظر گرفته شده است و حکمرانی خوب، بر پایه اندیشه نظام‌گرا و تعادل‌گرا بین دو کلان‌الگوی پیشین است. کلان‌الگوی حکمرانی خوب، در بافت شبکه‌ای از عناصر حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی تلاش می‌کند و آمیخته با ارزش‌های مشارکت‌گستری در جامعه، اثربخشی، کارآمدی، صرفه‌جویی، شفافیت، پاسخ‌گویی، عدالت‌گستری، و پاسخ‌گویی به نیازهای همه مردم است. حکمرانی خوب، بار هنجاری و ارزشی دارد. حکمرانی، حاکمیت شبکه‌هایی است که جامعه مدنی را با دولت پیوند می‌دهند (Pettai V, 2004).

صندوق بین‌المللی پول، حکمرانی خوب را مدیریت پاسخگو و شفاف منابع مالی کشور

## حکمرانی اداری و جایگاه مردمی آن در آموزه‌های علوی

برای رسیدن به اهداف توسعه اجتماعی و اقتصادی پایدار به‌شمارمی‌آورد ولی بانک جهانی، ارتقای ارزش‌های مردم‌سالاری، کنترل فساد، تحکیم حقوق انسانی و پاسخ‌گویی را از ارزش‌های شاخص حکمرانی خوب می‌داند. حکمرانی، مفهومی گسترده‌تر از حکومت دارد و در پرتو همکاری سازنده و هم‌افزایی حکومت با بخش خصوصی و جامعه مدنی به‌دست می‌آید. در بافت حکمرانی مطلوب، ظرفیت‌های اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشور با تخصیص و توزیع مناسب قدرت سیاسی و اداری و توزیع عادلانه منابع مالی در اختیار بخش‌های سه‌گانه حاکمیت (دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی) قرار گرفته و به هماهنگی و همکاری دولت با بازار و جامعه مدنی توجه می‌شود.

در این کلان‌الگو، حجم و اندازه دولت، مناسب بوده و همکاری و مشارکت دولت با بخش خصوصی و جامعه مدنی موردتوجه است. در این رویکرد، دولت در مقام سکان‌دار کشتی توسعه است که بر اساس اطلاعات به‌دست‌آمده، کوتاه‌ترین و سریع‌ترین راه را برای رسیدن به توسعه برمی‌گزیند. موتور پیشرانی که کشتی را در مسیر پیش‌گفته راهبری می‌کند، کارآفرینان بخش خصوصی هستند و این دو، در صورت مشارکت ساختارهای جامعه مدنی، خواهند توانست چرخه پایدار توسعه را به حرکت در بیاورند. برخی بر این باورند که این کلان‌الگو، هرگز به‌دنبال رد کلان‌الگوهای مدیریت دولتی سنتی و مدیریت دولتی نوین نیست و بسیاری از ارزش‌های خوب و همگانی در مدیریت دولتی سنتی و مدیریت دولتی نوین، در کلان‌الگوی مدیریت ارزش‌های عمومی (حکمرانی خوب) بازآفرینی شده و موردتوجه قرار گرفته‌اند (سالارزهی، ۱۳۹۹، ص ۲۱۵). با این همه، حکمرانی ابهاماتی هم دارد و جزئیات آن، به‌طور دقیق مشخص نیست.

## ۲-۴. تحلیل و بررسی حکمرانی

در بررسی حکمرانی، باید توجه داشت که رویکرد اسلامی، مشارکت مطلق بین سه بخش خصوصی، جامعه مدنی و دولت را نمی‌پذیرد. در اینکه دولت با مشارکت مردم، حکمرانی می‌کند جای ستیزه نیست. مشارکت، مقوله‌ای پذیرفته شده است اما مشارکت دولت با بخش

خصوصی و جامعه مدنی در این رویکرد مورد نظر نیست. چنانچه مراد از مردم، تنها بخش خصوصی باشد و حکومت اسلامی بخواهد خصوصی سازی حداکثری را در فهرست اصلی وظیفه‌هایش قرار دهد، این چیزی جز رفتن سوی نظام سرمایه‌داری و تثبیت کلان‌الگوی مدیریت دولتی نوین نیست، ولی مشارکت جامعه مدنی هم از شاخص‌ترین مباحث پر ابهام در این عرصه است؛ زیرا اصل جامعه مدنی با معنای مصطلح و تأیید آن در منابع اسلامی، تردیدآور است. در نظام اداری اسلام، نگاه به مردم و مشارکت مردمی متفاوت است. در حکمرانی مصطلح، مراد از مردم، بیشتر بخش خصوصی و صاحبان قدرت و ثروت است.

افزون بر اینکه، شاخص‌ترین ابزار حکمرانی، سیاست‌گذاری است. شاخص‌ترین گام در گزینش سیاست و خط مشی، مسئله و ادراک مسئله است. مسائل حکمرانی اداری اسلام با حکمرانی‌های دیگر متفاوت است ممکن است در جامعه‌های غیرمسلمان مقوله یا حادثه‌ای، مسئله نباشد اما در جامعه اسلامی همان مقوله، مسئله عمومی نظام باشد. همچنین اسلامی بودن حکمرانی مقتضی استفاده از مجموعه معارف اسلامی در فرایند خط و مشی‌گذاری است. برخی از این معارف عبارت‌اند از:

۱. حق محوری «وَمَنْ يَتَّقِ اللَّهَ يَجْعَلْ لَهُ مَخْرَجًا» (طلاق: ۲)؛ به این معنا که حکمرانان نمی‌توانند از هر راهی برای حل مسئله استفاده کنند. در این باره، تقوای الهی کارگشا خواهد بود و حاکمان را از بن بست حل مسائل خارج می‌کند؛
۲. مشورت «مَنْ اسْتَبَدَّ بِرَأْيِهِ هَلَكَ؛ وَ مَنْ شَاوَرَ الرِّجَالَ شَارَكَهَا فِي عُقُوبِهَا» (نهج البلاغه، حکمت ۱۶۱)؛

۳. دور اندیشی «أَعْقَلُ النَّاسِ أَنْظَرُهُمْ فِي الْعَوَاقِبِ» (آمدی، ۱۳۳۷، ح ۳۳۶۷)؛

۴. تجربه «مَثَرَةُ التَّجْرِبَةِ حُسْنُ الْإِخْتِيَارِ» (همان، ح ۴۶۱۷).

باتوجه به فراگیری دین اسلام در تعریف و شناخت انسان، اهداف حکمرانی اسلامی جامع‌تر و کامل‌تر از نظریه‌های مشابه غربی است. هدف اصلی در حکمرانی، توسعه به‌ویژه توسعه اقتصادی و مادی است، اما این الگو به‌عنوان ابزار توسعه، ایرادهایی دارد: اول اینکه حکمرانی از نگاه هستی‌شناسی به اصالت فرد در برابر اصالت جامعه باور دارد؛ چراکه ریشه در لیبرالیسم دارد. دوم اینکه از نگاه انسان‌شناسی به اومانسیسم باور دارد و همه چیز را در محور

### حکمرانی اداری و جایگاه مردمی آن در آموزه‌های علوی

انسان - نه خدا - ارزیابی می‌کند. سوم اینکه از نگاه معرفت‌شناسی به اصالت حواس باور دارد؛ یعنی آنچه از راه حواس به دست می‌آید و برای زندگی سودمند باشد قابل شناخت است. چهارم اینکه از نگاه روش‌شناسی، روش را منحصر به روش تجربی می‌داند و روش وحیانی را رد می‌کند؛ از این رو حکمرانی خوب به جنبه معنوی انسان توجه ندارد و حتی می‌تواند در صورت نیاز، اخلاقیات و معنویات را فدای توسعه مادی کند. افزون بر آنکه به جنبه جسمانی انسان بسنده کرده و به جنبه روحانی و متعالی انسان توجه ندارد. به بیان دیگر این الگو تنها می‌تواند یک جامعه توسعه‌یافته مادی کامل، ره‌آورد بیاورد. این الگو بر پایه لیبرالیسم و اومانیزم است و در لیبرالیسم باور به خداوند، موضوعیتی ندارد (مصباح یزدی، ۱۳۸۲، ص ۸۷). در دیدگاه اسلام، پیشرفت مادی هدف نیست، بلکه وسیله رشد و پیشرفت انسان است. در جهان‌بینی اسلامی، ثروت، قدرت و علم، وسیله رشد انسان و زمینه‌ساز برقراری عدالت است.

### ۳. اندازه دولت و جایگاه مردم در حکمرانی اداری اسلام

باتوجه به کلان‌الگوهای سه‌گانه برای رسیدن به حکمرانی اداری اسلام، باید به پرسش‌های گوناگونی پاسخ داد. اندازه دولت چقدر باید باشد؟ آیا دولت حداکثری لازم است یا دولت حداقلی؟ میزان دخالت دولت چه میزان است؟ آیا دولت اسلامی همه‌کاره است یا هیچ‌کاره و با حکمرانی با مشارکت مردم انجام می‌شود؟ مردم به‌طور دقیق چه جایگاهی دارند؟

#### ۳-۱. اندازه دولت در حکمرانی اداری اسلام

اندازه دولت را وظایف و مأموریت‌های آن مشخص می‌کند. در نامه امام علی علیه السلام به مالک اشتر (معروف به عهدنامه)، مأموریت‌های چهارگانه‌ای را به شرح زیر برای وی تعریف می‌کند:

\* بجایه خراجها

\* جهاد عدوها

\* استصلاح اهلهما

\* عماره بلادها (نهج البلاغه، نامه ۵۳).

دریافت مالیات، جهاد و رویارویی با دشمنان، بازنگری و رشد دادن اهل آن سرزمین و آبادانی شهرها. این مأموریت‌ها، در واقع ترکیبی از اهداف اقتصادی رفاهی، نظامی سیاسی، فرهنگی و اجتماعی را نمایش می‌دهد. دولت موظف است به همه این بخش‌ها ورود و خدمات خود را به مردم ارائه کند؛ از این رو دولت باید به اندازه‌ای گسترده‌گی داشته باشد که بتواند از عهده این وظایف برآید. البته این به معنای بزرگ‌بودن اندازه دولت نیست، بلکه گسترده‌گی دامنه مسئولیت‌ها را نشان می‌دهد. از سوی دیگر، امام علی علیه السلام در فرازهای بعدی نامه، نوع تعامل با هریک از اصناف را بیان می‌کند که می‌تواند راهنمای مناسبی برای میزان دولت باشد. این سیاست‌ها چهارگونه هستند: ۱. تولی‌گری؛ ۲. تنظیم‌گری؛ ۳. حمایت‌گری؛ ۴. تسهیل‌گری.

این سیاست‌ها در موارد زیر به کار برده می‌شود:

سیاست تولی‌گری برای سپاهیان، قضات، کارگزاران و کاتبان است. آنجا که امام علی علیه السلام در نحوه تعامل با سپاهیان می‌فرماید: «قَوْلٌ مِنْ جُنُودِكَ أَنْصَحَهُمْ فِي نَفْسِكَ لِلَّهِ؛ آن که پیش تو نسبت به خداوند و پیامبر و پیشوایت خیرخواه تر و پاک‌دامن‌تر و بردبارتر است، او را به فرماندهی ارتشت انتخاب کن» (همان). ایشان درباره قضات می‌فرماید: «كُنْ أَحْتَرُّ لِلْحُكْمِ بَيْنَ النَّاسِ أَفْضَلُ رَعِيَّتِكَ فِي نَفْسِكَ؛ برای قضاوت بین مردم، برترین شخص نزد خودت را انتخاب کن» (همان). همچنین درباره کارگزاران می‌فرماید: «كُنْ أَنْظَرُ فِي أُمُورِ عُمَّالِكَ، فَاسْتَعْمِلَهُمْ اخْتِبَارًا، وَ لَا تُؤَيِّمُهُمْ مُخَابَاةً وَ آثَرَةً؛ سپس در امور کارگزاران حکومتت دقت کن و آنان را پس از آزمایش به کار گیر. از راه هوا و هوس و خودرایی آنان را به کارگردانی مگمار (همان).

در جای دیگر می‌فرماید: «و تَوَخَّ مِنْهُمْ أَهْلَ التَّجْرِبَةِ وَ الْحَيَاءِ؛ از کارگزاران حکومت، کسانی را انتخاب کن که اهل تجربه و حیا هستند (همان). درباره کاتبان می‌فرماید: «كُنْ أَنْظَرُ فِي حَالِ كَتَابِكَ، قَوْلٌ عَلَى أُمُورِكَ خَيْرُهُمْ»؛ سپس در حال نویسندگان و منشیان حکومت دقت کن و امورت را به بهترین آنها بسپار (همان).

در همه موارد بالا از واژه‌هایی مانند «قَوْلٌ»، «أَحْتَرُّ» و «أَسْتَعْمِلَهُمْ» استفاده شده است که نشان‌گر تولی‌گری است؛ یعنی این امور بر دوش حاکمان است و دولت اسلامی باید این امور را بی‌واسطه انجام دهد.

## حکمرانی اداری و جایگاه مردمی آن در آموزه‌های علوی

سیاست تنظیم‌گری و تسهیل‌گری برای مالیات‌دهندگان، تاجران و صنعت‌گران است.

حضرت علی علیه السلام در این باره می‌فرماید:

«وَتَفَقَّدَ أَمْرَ الْحَرَجِ بِمَا يَصْلُحُ أَهْلَهُ، فَإِنَّ فِي صَلَاحِهِ وَصَلَاحِهِمْ صَلَاحاً لِمَنْ سِوَاهُمْ، وَ لَا صَلَاحَ لِمَنْ سِوَاهُمْ إِلَّا بِحَيْمٍ؛ در مسئله مالیات به‌صورتی که اصلاح مالیات‌دهندگان در آن است رسیدگی کن، چه اینکه صلاح و بهبودی مالیات و مالیات‌دهندگان صلاح دیگران است، و برای دیگران آسایش جز با بهبودی آنان وجود ندارد» (همان).

«وَلْيَكُنْ نَظْرُكَ فِي عِمَارَةِ الْأَرْضِ أَبْلَغَ مِنْ نَظْرِكَ فِي اسْتِجْلَابِ الْحَرَجِ، لِأَنَّ ذَالِكَ لَا يَدْرُكُ إِلَّا بِالْعِمَارَةِ؛ باید در اندیشه‌ات آبادی زمین، از تدبیرت در جمع‌آوری مالیات، بیشتر باشد؛ چراکه مالیات جز با آبادکردن زمین به‌دست نمی‌آید» (همان).

«فَإِنْ شَكُوا ثِقْلًا أَوْ عَلَةً (آفت)، أَوْ انْقِطَاعَ شَرْبِ أَوْ بَالَةٍ، أَوْ إِحَالَةَ أَرْضٍ اغْتَمَرَهَا غَرَقٌ، أَوْ أَحْجَفَ بِهَا عَطَشٌ، حَقَّقْتَ عَنْهُمْ بِمَا تَرْجُو أَنْ يَصْلُحَ بِهِ أَمْرُهُمْ؛ اگر از سنگینی مالیات، یا برخورد به آفات، یا خشک‌شدن چشمه‌ها، یا کمی باران، یا تغییر زمین بر اثر آب‌گرفتگی، یا بی‌آبی شکایت کنند مالیات را به اندازه‌ای که اوضاع آنان بهبود یابد کاهش بده» (همان).

همچنین درباره تاجران و صنعت‌گران می‌فرماید:

«ثُمَّ اسْتَوْصِ بِالتَّجَارِ وَ ذَوِي الصَّنَاعَاتِ، وَ أَوْصِ بِحَيْمٍ خَيْرًا، وَاعْلَمْ مَعَ ذَلِكَ أَنَّ فِي كَثِيرٍ مِنْهُمْ ضَيْقًا فَاحِشًا، وَ شَحًّا قَبِيحًا، وَ اخْتِكَارًا لِلْمَنَافِعِ، وَ تَحْكَمًا فِي الْبِيَعَاتِ، وَ ذَلِكَ بَابٌ مَصْرَةٌ لِلْعَامَّةِ، وَ عَيْبٌ عَلَى الْوَلَاةِ. فَامْنَعْ مِنَ الْاِخْتِكَارِ؛ درباره تاجران و صنعتگران پذیرای سفارش باش و نسبت به آنان سفارش به نیکی کن، ولی روشن باش که با همه آنچه تذکر دادم در میان ایشان گروهی تنگ‌نظر و بخیل به شکلی قبیح و زشت و مردمی محتکر و نرخ‌گذارانی به دلخواه در امر خرید و فروش وجود دارد که در این وضع زیان جامعه و عیب و ننگ زمامداران است. پس از احتکار جلوگیری کن» (همان).

اما سیاست حمایت‌گری، در نسبت با طبقه محرومان و از کارافتادگان مطرح می‌شود. امام

علی علیه السلام در این باره می‌فرماید:

«ثُمَّ اللَّهُ فِي الطَّبَقَةِ السُّفْلَى مِنَ الَّذِينَ لَا حِيلَةَ لَهُمْ، مِنَ الْمَسَاكِينِ وَ الْمُتَحَاجِينَ وَ أَهْلِ الْبُؤْسِ وَ الزُّمْنَى، فَإِنَّ فِي هَذِهِ الطَّبَقَةِ قَانِعًا وَ مُعْتَرًّا؛ خدا را خدا را در طبقه پایین اجتماع، از آنان که راه چاره ندارند و از کارافتادگان، نیازمندان و دچارشدگان به زیان و سختی و صاحبان

امراضی که از پا درآمده‌اند، در بین اینها کسانی هستند که روی پرسش و اظهار حاجت دارند و کسانی که عفت نفس‌شان مانع از پرسش است» (همان).  
 «و اجعل لهم قِسْماً مِنْ بَيْتِ مَالِكِ، وَ قِسْماً مِنْ غَلَّتِ صَوَافِي الْإِسْلَامِ فِي كُلِّ بَلَدٍ، فَإِنَّ لِلْأَقْصَى مِنْهُمْ مِثْلَ الَّذِي لِلْأَدْنَى وَ كُلُّ قَدْ اسْتُرْعِيَتْ حَقَّهُ، فَلَا يَشْغَلَنَّكَ عَنْهُمْ بَطْرٌ؛ رعایت حق هریک از آنها، از تو خواسته شده است، پس نشاط و فرورفتن در نعمت تو را از توجه به آنان باز ندارد» (همان).

سیاست حمایت‌گری	سیاست تنظیم‌گری و تسهیل‌گری	سیاست تولی‌گری
طبقه محروم و از کارافتادگان	تاجران صنعت‌گران مالیات‌دهندگان	سپاهیان قضات کارگزاران کاتبان عام و خاص

آنچه از این سخنان امام علی علیه السلام استفاده می‌شود این است که درباره نظامیان، قضات، کارگزاران و کاتبان نباید واگذاری انجام شود؛ اینها به حکومت اختصاص دارد. این موارد به بخش خصوصی واگذار نمی‌شود. درباره تاجران و صنعت‌گران، تولی‌گری مطرح نیست، بلکه دولت اسلامی در این موارد تنظیم‌گری می‌کند و درباره طبقه محروم و از کارافتادگان، حمایت‌گری و ارتقای خدمات عمومی پسندیده است.

البته در حوزه اقتصادی، بحث‌های گسترده‌ای میان صاحب‌نظران مطرح است. برخی از صاحب‌نظران اقتصاد اسلامی، اصل اولی را در دخالت نکردن دولت در فعالیت‌های اقتصادی می‌دانند؛ مگر آنکه مصلحت نظام و مردم اقتضای دخالت کند؛ چراکه در ادبیات اقتصادی، سه نقش بیان می‌شود: ۱. نظارت؛ ۲. ارشاد؛ ۳. تصدی. محدوده هریک از سه نقش را مصلحت جامعه معین می‌کند (ضابطه مصلحت را اهداف نظام اسلامی معین می‌کند) (رفیعی‌آنانی، ۱۳۸۶، ص ۳۸).

برخی دیگر از صاحب‌نظران اقتصاد اسلامی، تعبیر دخالت دولت را نمی‌پذیرند و این را مسئله غربی‌ها درباره اقتصاد می‌دانند. آنها این تعبیر را فراخور با مبانی سرمایه‌داری سکولار

## حکمرانی اداری و جایگاه مردمی آن در آموزه‌های علوی

می‌دانند که بار ارزشی ویژه‌ای دارد و تعبیر درست را حضور مسئولانه می‌دانند؛ چراکه وقتی برای دولت اسلامی مسئولیت‌ها و تکالیفی در عرصه اقتصاد مشخص می‌شود، پس دولت برای انجام آنها حق حضور دارد. آن وظایف و مسئولیت‌ها است که حضور حداکثری یا حداقلی را مشخص می‌کند (یوسفی، ۱۳۹۵، ص ۴۲۲).

بخشی از وظایف اقتصادی دولت در هیچ وضعیتی قابل واگذاری به بخش خصوصی نیست. کمیت این وظایف، حداقل دخالت یا درحقیقت حداقل حضور دولت را معین می‌کند، اما میزان دخالت یا حضور دولت - که در اثر تحقق اهداف موردنظر اسلام در اقتصاد ضرورت می‌یابد - هیچ محدودیتی ندارد. دولت هم همیشه یک دولت کوچک یا بزرگ نیست، بلکه یک دولت خدمت‌گزار و مسئول است و بر اساس نیاز به خدمت‌گزاری و مسئولیت خود در اقتصاد دخالت می‌کند (رفیعی‌آتانی، ۱۳۸۶، ص ۳۸). به‌راستی، اندازه دولت را اندازه وظایف و مسئولیت‌های آن تعیین می‌کند که این اندازه، به دو عامل مهم بستگی دارد: یکی میزان پای‌بندی مردم به مسئولیت‌های خود (یعنی هر اندازه مردم به مسئولیت‌های خود بیشتر عمل کنند وظایف و مسئولیت‌های دولت کمتر می‌شود و بالعکس). دوم شرایط داخلی و خارجی کشور در اندازه دولت مؤثر است؛ برای مثال اگر کشور از نظر اقتصادی در رکود باشد یا با محاصره اقتصادی روبه‌رو شود یا درگیر جنگ داخلی یا خارجی باشد وظایف و مسئولیت‌های دولت بیشتر است (میرمعزی، ۱۳۹۰، ص ۲۹۶).

باتوجه به آنچه که گفته شد چنین برداشت می‌شود که دولت اسلامی به تنهایی عهده‌دار همه وظایف و همه امور نیست، بلکه مشارکت اصناف و نهادهای دیگر هم ضروری است و از آنجاکه حکمرانی به‌معنای مشارکت دولت و مردم در اداره کشور است، این معنا درباره دولت اسلامی هم وجود دارد و می‌توان از اصطلاح حکمرانی اداری در اسلام استفاده کرد. در کلان‌الگوی اداره امور عمومی، دولت هم سکان‌دار کشتی توسعه بود و هم پاروزن. در مدیریت دولتی نوین، دولت، تنها سکان‌دار است. در حکمرانی، دولت سکان‌دار است و موتور پیشران این کشتی، کارآفرینان بخش خصوصی هستند و دولت و بخش خصوصی در صورت مشارکت ساختارهای جامعه مدنی، خواهند توانست چرخه پایدار توسعه را به

حرکت درآورند. با این همانندی، دولت اسلامی در مواردی هم سکان‌دار است و هم پاروزن. در مواردی تنها سکان‌دار است و هدایت مجموعه‌ها را با مداخلات حکمرانانه بر دوش دارد. در مواردی هم با مشارکت نهادهای اجتماعی و مردم‌نهاد از جمله بسیج و گروه‌های جهادی و «N.G.O» ها کارها را انجام می‌دهد؛ از این رو اطلاق حکمرانی اداری در اسلام ناروا نیست و می‌توان حکمرانی را برای آن به‌کار برد، ولی فرض تعامل بین سه بخش، دو گونه است:

اول آنکه این سه، با تعامل با یکدیگر و به‌صورت مشارکتی حکمرانی کنند و قدرت به‌طور مساوی و برابر، بین آن سه توزیع شود و هیچ‌یک بر دیگری برتری نداشته باشند و هر بخش به‌صورت جداگانه و نظام‌مند عمل کند و دولت خود یکی از نهادها شمرده شود، این فرض در حکمرانی مصطلح حاکم است. در شبکه حکمرانی، هیچ بازیگر و جزیی، بر دیگری برتری ندارد. در ساختارهای شبکه‌ای، روابط بر پایه تعامل بوده و گوناگونی، فراوانی و هماهنگی به همراه هم وجود دارند (الوانی، ۱۳۸۸، ص ۱-۵).

دوم آنکه دولت با مشارکت بخش‌های دیگر حکمرانی می‌کند، اما زمام امور در دست دولت است و نقش اصلی، بر دوش دولت است. در این فرض، وزن دولت سنگین‌تر از بخش‌های دیگر است. به‌نظر می‌رسد این فرض، به آموزه‌های اسلامی نزدیک‌تر باشد. دولت اسلامی با مشارکت و همکاری مردم، اهداف نظام را محقق می‌کند و این‌گونه نیست که دولت در عرض مردم یا بالعکس باشد و هرکدام، جداگانه اعمال قدرت کند.

### ۳-۲. جایگاه مردم در حکمرانی اداری اسلام

مردم یا مراجعه‌کنندگان به سازمان‌های دولتی چه جایگاهی دارند؟ آیا مشتری و مصرف‌کننده هستند؟ ارباب رجوع هستند؟ شهروند هستند؟ کدامیک؟ در کلان‌الگوی اداره امور عمومی، دریافت‌کنندگان ارباب رجوع هستند، در مدیریت دولتی نوین، مشتریان هستند و البته در حکمرانی، شهروندان هستند.

مردم هر کشور، مالک دولت و سازمان‌های دولتی‌اند، اما مشتری و مصرف‌کننده، حق تغییر در مختصات سازمان را ندارند و تنها خدمات خود را دریافت می‌کنند. هدف از بالابردن

## حکمرانی اداری و جایگاه مردمی آن در آموزه‌های علوی

کیفیت خدمات به آنها، حفظ آنها به‌عنوان خریدار، مصرف‌کننده و مؤدیان مالیاتی است تا بتوانند در پرتو حضور آنها زندگی کنند؛ چراکه تأمین بودجه عمومی در گرو حفظ این افراد است. مشتری، مصرف‌کننده و ارباب رجوع، مفاهیمی عاریه‌ای از بخش خصوصی هستند که نقش بسیار منفعلانه برای افراد در نظر می‌گیرند (دانایی فرد، ۱۳۹۵، ص ۱۳۸). البته شهروندان، صاحبان حکومت و سازمان‌های دولتی هستند، اما شهروندگرایی هم برگونه‌ای از نظریه سیاسی استوار است، حاکمان با به‌کار بردن این واژه، میل آنها به مشارکت عمومی، انتخابات و مشارکت سیاسی را برمی‌انگیزانند، ولی خود می‌دانند که شهروند برای روز رأی‌گیری، محترم است و بعد از آن دوباره به فراموشی سپرده می‌شود. شهروندان انگیزه پیروزی و پایداری حکومت‌ها هستند (همان).

شهید صدر علیه السلام در تعریف حکومت از نگاه اسلام می‌نویسد:

حکومت در دولت اسلامی عبارت است از رعایت و حفظ شؤون امت، بر اساس شریعت اسلامی است و به‌همین دلیل، بارها بر حاکم (فرمان‌روا) اسم «راعی» و بر فرمان‌برداران (مردم) نام «رعیت» گذاشته شده است؛ همان‌گونه که در حدیث شریف «كُلُّكُمْ رَاعٍ وَ كُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ» آمده است (مجلسی، ۱۴۲۳، ج ۷۲، ص ۳۸).

امام علی علیه السلام در نامه ۵۳، چنان دامنه رعیت را گسترده می‌کند که دربرگیرنده تمام اصناف می‌شود؛ یعنی از مردم عادی تا بازرگانان، قضات، نظامیان، کارگزاران و... همه را در برمی‌گیرد «وَاعْلَمُ أَنَّ الرِّعِيَةَ طَبَقَاتٌ لَا يَصْلُحُ بَعْضُهَا إِلَّا بِبَعْضٍ، وَلَا غَيْرُ بَعْضِهَا عَنْ بَعْضٍ». بر اساس این بیان، مردم و دولت روبه‌روی هم نیستند؛ چراکه هرچه هست مردم است و مسئولان و کارگزاران هم جزو مردم هستند. به هیچ‌وجه، دوگانگی در کار نیست، اما در ظاهر، مردم روبه‌روی حاکمان هستند که از آنها به رعیت یاد می‌شود و خشنود کردن آنان به‌عنوان بندگان خداوند، ارزش شمرده می‌شود.

درهمین راستا امام علی علیه السلام برای مالک اشتر، در تصویر زیبایی از رعیت و تعامل با آنها می‌فرماید: «فَانَّهُمْ صِنْفَانِ: اِمَّا اَخٌ لَكَ فِي الدِّينِ وَ اِمَّا نَظِيرٌ لَكَ فِي الْخَلْقِ؛ مردم دو دسته‌اند: دسته‌ای از آنها برادر دینی تو هستند و دسته دیگر در آفرینش با تو همانند هستند» (نهج البلاغه، نامه ۵۳). ایشان فراخور با این نگاه می‌فرماید: «و اَشْعِرْ قَلْبَكَ الرَّحْمَةَ لِلرِّعِيَةِ وَ الْمَحَبَّةَ لَهُمْ و

اللُّطْفُ بِهِمْ. وَلَا تَكُونَنَّ عَلَيْهِمْ سَبْعًا ضَارِيًا تَعْتَمُ أَكْلَهُمْ؛ قلب خویش را نسبت به مردم خود از رحمت و محبت و لطف پر کن و نسبت به آنان چون حیوان درنده‌ای نباش که خوردن‌شان را غنیمت شماری!» (همان). خدمت به این رعیت، جلب رضایت آنها، تعامل مثبت و برخورد کریمانه با آنها، همه از ارزش‌هایی است که درباره رعیت بیان می‌شود. در لطف، دقت و توجه به جزئیات و دقائق در نظر گرفته می‌شود. امام علی علیه السلام در تفاوت بین لطف، محبت و رحمت می‌گویند: «وَأَشْعُرُ قَلْبِكَ الرَّحْمَةَ لِلرَّعِيَةِ وَالْمَحَبَّةَ لَهُمْ وَاللُّطْفَ بِهِمْ؛ و قلبت را مرکز رحمت و محبت و لطف به رعیت قرار ده» (همان). «اشعر» از ریشه «شعار» است و شعار در اصل، به لباس زیرین انسان گفته می‌شود که با تن او به‌طور مستقیم در تماس است. انتخاب این تعبیر از سوی ایشان، اشاره به این دارد که باید قلب تو بی‌واسطه با رحمت، محبت و لطف نسبت به رعایا در تماس باشد. ممکن است تفاوت رحمت، محبت و لطف در این باشد که رحمت، مرتبه نخستین دوستی و خوش‌رفتاری است و محبت درجه بالاتر و لطف آخرین درجه است. همچنین شاید تفاوت این مراتب نسبت به موقعیت رعایا باشد؛ برخی شایسته رحمت هستند و برخی که سودمندتر و مفیدترند، شایسته محبت هستند و آنهایی که خدمت و تلاش‌شان از همه بیشتر است سزاوار لطف.

با برداشت از فرهنگ‌های گوناگون، رعایت و مراعات دارای معانی مرتبط زیر هستند:

۱. پاس‌داشتن، نگهبانی، حفاظت و حراست؛
  ۲. نگاه‌داشت و پاسداری از حق و حقیقت، مراقبت از حق و شأن و جایگاه مورد رعایت؛
  ۳. تأمل، ملاحظه و دقت نظر؛
  ۴. تکریم، بخشش، احترام و نوازش، دست‌گیری، مهربانی و احسان؛
- (از معانی چهارگانه، بالا پی می‌بریم که رعایت، رابطه‌ای مرکب از چهار عنصر است)
۵. سیاست و تدبیر (ر.ک: لسان‌العرب، مفردات، دهخدا، قاموس نهج‌البلاغه و آذرنوش در فرهنگ معاصر عربی فارسی).

معنای پنجم (سیاست و تدبیر) است که به چهار عنصر مفهومی دیگر، معنا و ارزش می‌دهد و آنها را با عدالت هم‌نشین می‌کند؛ چراکه سیاست در این نگاه، بیانگر نوعی جهت‌گیری عاقلانه در جهت حق‌طلبی و سرپرستی حقیقی است. متأسفانه در فرهنگ

## حکمرانی اداری و جایگاه مردمی آن در آموزه‌های علوی

عمومی و گاه برخی از تفسیرهای تخصصی، از واژه‌های راعی و رعیت، برداشت اشتباهی شده است و راعی را به مفهوم قَیم، و رعیت را به مفهوم افراد یا گروهی که باید ذیل قیمومیت قرار بگیرند، معنا کرده‌اند و از این نگاه، جامعه و مردم را به صغیران، سفیهان و دیوانگان تشبیه کرده‌اند که نیاز به قَیم یا چوپان دارند؛ درحالی‌که این‌گونه نیست و از مفهوم رعیت، چنین موضوعی در مفهوم‌شناسی لغوی و اصطلاحی برداشت نمی‌شود.

معنای نکوهیده واژه رعیت در زبان فارسی و آمیختن آن با معنای عربی مربوط به صدر اسلام، سبب شده است که از نامیدن رعیت بر مردم در نظام‌های سیاسی، معنای منفی به ذهن آید و کاربرد این واژه، شنونده را به یاد نظام ارباب - رعیتی می‌اندازد. رعیت به معنای پیروی بی‌چون و چرا شمرده می‌شود و گروهی از افراد جامعه، که تنها ناچار به فرمان‌برداری از قانون باشند و حقوقی برای آنان لحاظ نشود، رعیت شمرده می‌شوند.

در جایگاه مردم همین بس که خشنودی همه مردم، ملاک و سنجه سیاست‌گذاری، معرفی شده است. در این باره امام علی علیه السلام می‌فرماید:

وَلَيْكُنْ أَحَبَّ الْأُمُورِ إِلَيْكَ أَوْسَطُهَا فِي الْحَقِّ، وَأَعْمَقُهَا فِي الْعَدْلِ، وَأَجْمَعُهَا لِرِضَى الرَّعِيَةِ، فَإِنَّ سَخَطَ الْعَامَّةِ يُجْحِفُ بِرِضَى الْخَاصَّةِ، وَإِنَّ سَخَطَ الْخَاصَّةِ يَفْتَنُ مَعَ رِضَى الْعَامَّةِ؛ محبوب‌ترین کارها در نزد تو، باید کارهایی باشد که با میانه‌روی سازگارتر و با عدالت، دم‌سازتر بوده و خشنودی رعیت را در پی داشته باشد؛ چراکه خشم گروه‌هایی از مردم، خشنودی نزدیکان را زیر پای بگذارد و حال آنکه، خشم نزدیکان اگر گروه‌هایی از مردم از تو خشنود باشند، ناچیز شود (نهج البلاغه، نامه ۵۳).

از این رو خشم همگان (اثر و ارزش)، خشنودی ویژه‌گان را از بین می‌برد و بی‌گمان، خشم ویژه‌گان با وجود خشنودی همگان، بی‌اثر می‌ماند. تصمیم‌هایی که منافع عمومی را به خطر می‌اندازد و تهدیدی برای آن شمرده می‌شود و سبب خشم همگان می‌شود، ولی گروه‌های ویژه را بهره‌مند می‌کند و سبب خشنودی آنان می‌شود، ناپسند است. از این زاویه، منافع عمومی و خشنودی همگان، بر منافع ویژه‌گان و خشنودی آنان برتری دارد.<sup>۱</sup>

۱. البته سنجه خشنودی همه مردم، سومین سنجه است (معیار اول و دوم حق و عدالت است که در صورت ناسازگاری میان این معیارها، سنجه حق و عدل مقدم بر خشنودی همه است).

امام علی علیه السلام در فرازی دیگر می‌فرماید:

وَإِنَّمَا عِمَادُ الدِّينِ وَجَمَاعُ الْمُسْلِمِينَ وَالْعُدَّةُ لِلْأَعْدَاءِ، الْعَامَّةُ مِنَ الْأُمَّةِ؛ فَلْيَكُنْ صِفُوكَ هُمْ،  
وَمَيْلُكَ مَعَهُمْ، اما ستون دین و انبوهی مسلمانان و سازوبرگ در برابر دشمنان، عامه مردم  
هستند. پس، باید توجه تو به آنان بیشتر و میل تو به ایشان افزون‌تر باشد (همان).

تعبیر شگفت‌انگیزی که درباره عامه شده است این است که توده امت، ستون دین معرفی  
شده است. اینکه توده مردم (امت) ستون دین هستند همین‌ها هستند که هنگام نیاز، به  
جبهه‌ها می‌روند و در برابر دشمنان قرار می‌گیرند. عامه امت چنان جایگاه بلندی دارند که امام  
علی علیه السلام به مالک اشتر سفارش می‌کند که توجه و میل تو باید به سوی آنان باشد.

ایشان در فرازی دیگر از نهج البلاغه می‌فرماید:

إِنَّمَا يَسْتَدِلُّ عَلَى الصَّالِحِينَ بِمَا يَجْرِي اللَّهُ هُمْ عَلَى أَلْسُنِ عِبَادِهِ؛ تَنَاهَا بِسَخْنَانِي كَخَدَا دَرَبَارَه  
شایستگان بر زبان بندگانش جاری ساخته، می‌توان به صلاحیت و شایستگی آنان  
پی برد (همان).

در این رویکرد، افکار عمومی بسیار مهم است؛ چراکه معیار سنجش حکومت‌ها از نگاه  
عدل و جور، افکار عمومی توده مردم است و آن همان چیزی که امروز در دنیا از آن سخن  
گفته می‌شود؛ هرچند در عمل بیشتر به فراموشی سپرده می‌شود، ولی در آن روز که امام  
علی علیه السلام این سخن را بیان کردند کمتر کسی به چنین سخنی باور داشت و گمان مردم بر این بود  
که حکومت، بدون استبداد امکان‌پذیر نیست و استبداد همواره آمیخته با ظلم و ستم است.  
ایشان در این باره می‌فرمایند:

إِنْ ظَنَنْتَ الرَّعِيَّةَ بِكَ حَيْفًا فَأَصْحِرْ هُمْ بَعْدُ رِكَ وَاَعْدِلْ عَنْكَ ظُنُونَهُمْ بِاصْحَارِكَ فَإِنَّ فِي  
ذَلِكَ رِيَاضَةَ مِنْكَ لِنَفْسِكَ وَ رِفْقًا بِرَعِيَّتِكَ وَ إِعْذَارًا تُبَلِّغُ بِهِ حَاجَتَكَ مِنْ تَقْوِيمِهِمْ عَلَى الْحَقِّ؛  
اگر رعیت به تو گمان ستم‌کاری بردند عذر (دلیل) خود را به ایشان نشان بده و با این  
شفاف‌سازی خود، از بدگمانی‌شان در بیاور؛ چراکه این بردباری تو را ریاضت نفس است و  
همراهی و نرمش با شهروندان، و دلیل آوردنی است که با برپاداشتن و بردن آنان به راه حق،  
به خواست خودت هم رسیده‌ای (همان).

باید به فضای ذهنی مردم توجه کرد. بی‌شک تداوم بدگمانی به حاکمان، به زیان حکومت

## حکمرانی اداری و جایگاه مردمی آن در آموزه‌های علوی

است و باید برای شفاف‌سازی تلاش کرد.

چنین جایگاهی را در هیچ‌یک از کلان‌الگوهای اداره امور عمومی، مدیریت نوین و حکمرانی نمی‌توان یافت. این از ویژگی‌های حکمرانی اداری اسلام است. در این باره خدمت‌رسانی به همه نیز از جایگاه بالایی برخوردار است. خدمت به مردم نه تنها فضیلت است که برای آن، پاداش‌های بزرگی از سوی خداوند مژده داده شده است (کلینی، ۱۴۲۹، ج ۲، ص ۱۶۴). در فرهنگ اسلامی، توفیق خدمت نعمت بزرگی است که برای زمینه آن برای همگان فراهم نمی‌شود (مجلسی، ۱۴۲۳، ج ۷۴، ص ۲۰۵).

### نتیجه

نظام‌های اداری، برای توسعه و پیشرفت نیازمند مدیریت هستند. این مدیریت‌ها، سه دوره تاریخی دارند: ۱. دوره اداره؛ ۲. دوره مدیریت؛ ۳. دوره حکمرانی. در اداره، دولت‌ها همه‌کاره، سکان‌دار و پاروزن کشتی توسعه هستند. در دوره مدیریت دولتی نوین، دولت‌ها تنها نقش هدایت‌گری و سکان‌داری دارند. دولت‌ها در دوره حکمرانی، نه همه‌کاره محض هستند و نه همه امور را به بخش خصوصی واگذار می‌کنند، بلکه در اندازه اعتدال هستند و در تعامل با بخش خصوصی و نهادهای مدنی و مشارکت آنها، حکمرانی انجام می‌شود و حکمرانی یعنی تعامل و مشارکت بخش‌های دولتی، خصوصی و سازمان‌های مردم‌نهاد در اداره جامعه. از نگاه آموزه‌های اسلامی، دولت، نه خود عهده‌دار همه امور است و نه همه را به بخش خصوصی واگذار می‌کند، بلکه بخشی از امور را به مردم واگذار می‌کند و خود نقش هدایت‌گری و تنظیم‌گری را به دوش می‌گیرد؛ از این رو مدیریت جای خود را به حکمرانی اداری اسلامی می‌دهد، اما نقش و جایگاه مردم به گونه‌ای است که حکمرانی را از حکمرانی مصطلح در جوامع ممتاز می‌کند. در این رویکرد، مردم، رعیت بوده و مدیران هم بخشی از رعیت هستند و دوگانگی و تقابل حقیقی میان آنها وجود ندارد. خشنودی همه مردم، یکی از سنجه‌های سیاست‌گذاری است و افکار همه مردم (رعیت) اهمیت بالایی دارد. مردم در چهارچوب بسیج عمومی و گروه‌های جهادی و... مشارکت می‌کنند و

مستحق محبت، رحمت و مودت هستند. در این رویکرد، اندازه و میزان دخالت دولت (حداکثری یا حداقلی) بستگی به شرایط و زمینه‌های لازم دارد و واژه دخالت، جای خود را به حضور مسئولانه دولت می‌دهد.

جدول سنجش کلان‌الگوها و حکمرانی اداری اسلام

عناصر	مدیریت دولتی سنتی	مدیریت دولتی نوین	حکمرانی	حکمرانی اداری اسلام
۱ اندازه دولت	بزرگ و دخالت حداکثری	کوچک و دخالت حداقلی	مناسب، نه کوچک و نه بزرگ	حضور مسئولانه دولت
۲ جایگاه مردم	ارباب و رجوع	مشتری و مصرف‌کننده	شهروند	رعیت

## منابع

- \* قرآن کریم.
- \*\* نهج البلاغه.
- ۱. برهانی، بهاء‌الدین (۱۳۸۶). مبانی مدیریت دولتی. تهران: پیام پویا.
- ۲. ابن بابویه (صدوق)، ابی جعفر محمد بن علی بن حسین (۱۴۰۳ق). الخصال. قم: جامعه مدرسین.
- ۳. حقیقی، محمدعلی (۱۳۸۴). بازرگانی بین‌الملل؛ تهران: دانشگاه تهران (دانشکده مدیریت).
- ۴. دانایی‌فر، حسن (۱۳۹۵). «به‌سوی چهارچوبی برای مطالعه مدیریت دولتی اسلامی». اسلام و مدیریت. ش ۱۰. بهار و تابستان. ص ۱۳۷-۱۵۹.
- ۵. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۷). لغتنامه. تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- ۶. رزمی، محمدجواد و سمیه صدیقی (۱۳۹۱). «الزامات تحقق حکمرانی خوب برای دستیابی به توسعه انسانی». چهارمین همایش ملی اقتصاد. اراک: دانشگاه آزاد اسلامی واحد خمین.
- ۷. رفیعی‌آثانی، عطاء‌الله (۱۳۸۶). «جایگاه دولت در نظام اقتصادی اسلام». پژوهشی اقتصاد اسلامی. ش ۲۸. زمستان. ص ۳۷-۵۹.
- ۸. سالارزهی، حبیب‌الله (۱۳۹۹). «مدیریت ارزش عمومی: پارادایم‌های نوین در مدیریت دولتی». پژوهش‌های مدیریت عمومی. ش ۴۷. بهار. ص ۱۸۹-۲۱۸.
- ۹. سالارزهی، حبیب‌الله و حبیب‌ابراهیم‌پور (۱۳۹۱). «بررسی سیر تحول در پارادایم‌های مدیریت دولتی: از پارادایم مدیریت دولتی سنتی تا پارادایم حکمرانی خوب». مدیریت دولتی دانشگاه تهران. ش ۹. بهار. ص ۴۳-۶۲.
- ۱۰. عابدی‌اردکانی، محمد (۱۳۹۹). «رابطه نظام اداری و توسعه سیاسی در جمهوری اسلامی ایران». سیاست. دوره ۵۰، ش ۲. تابستان. ص ۶۲۹-۶۴۹.
- ۱۱. عمید، حسن (۱۳۸۳). فرهنگ فارسی عمید. تهران: انتشارات امیر کبیر.

۱۲. کلینی، ابوجعفر محمد بن یعقوب (۱۴۲۹ق). الکافی (۱۵ جلدی)، قم: دارالحدیث.
۱۳. مجلسی، محمدباقر (۱۴۲۳ق). بحارالانوار، لجامعة الدرراخبار الائمة الاطهار علیهم السلام. بیروت: دارالاضواء.
۱۴. محرابی امیر حمزه (۱۳۹۵). «عیارسنجی بوروکراسی در محک آموزه‌های اسلام؛ بررسی و نقد خلأ تئوریک». پژوهش‌های سیاست اسلامی. ش ۱۰. پاییز و زمستان. ص ۳۹-۶۱.
۱۵. مصباح یزدی، محمدتقی (۱۳۸۲). کاوش‌ها و چالش‌ها. تحقیق و نگارش محمد مهدی نادری و سید ابراهیم حسینی. قم: مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی علیه السلام.
۱۶. معین، محمد (۱۳۸۶). فرهنگ فارسی. تهران: زرین.
۱۷. میر محمدی، سید محمد و اکبر حسن‌پور (۱۳۹۰). «نظام اداری ایران: تحلیلی بر مشکلات و چالش‌ها». چشم‌انداز مدیریت دولتی. ش ۸. زمستان. ص ۹.
۱۸. میر معزی، سید حسین (۱۳۹۰). نظام اقتصاد اسلامی. تهران: سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
۱۹. الوانی، سید مهدی (۱۳۸۸). حکمرانی خوب، شبکه‌ای از کنش‌گران جامعه مدنی. مدیریت توسعه و تحول. ش ۱. بهار. ص ۱-۵.
۲۰. الوانی، سید مهدی (۱۳۹۴). مدیریت عمومی. تهران: انتشارات نشر نی.
۲۱. یوسفی، احمد علی (۱۳۹۵). نظام اقتصاد مقاومتی. قم: نگاه فارسی.
22. Wolfgang, Drechsler (2004). "Governance and Good Governance and Government". *Journal of Humanities and Social Sciences*. 8 (4).
23. Koing, Klaus (2003). *On the Typology of Public Administration*. *International Review of Administrative Sciences*. 64 (4).
24. Pettai V. and Illing E (2004). Governance and Good Governance. "Journal of Humanities and Social Sciences". Vol. 8, No 4.
25. Stivers Camilla (2003). "Administration versus Management: a Reaoding from Beyond the Boundaries". *Administration and Society*. 35 (2).