

اسلامی سازی در حقوق اداری از نظر قرآن و اسلام

(تاریخ دریافت ۱۴۰۰/۰۵/۱۵، تاریخ تصویب ۱۴۰۰/۱۲/۱۲)

حسین ولیزاده^۱

دوره دکتری تخصصی حقوق خصوصی

ارشد حقوق اقتصادی شهید بهشتی

دوره ارشد حقوق عمومی دانشگاه شیراز

چکیده

برای اداره امور کشور و اصلاح نظام اداری تلاش های مجدانه ای صورت گرفته تا از کارایی و پاسخ گویی لازم در حد مطلوب برخوردار شود. یکی از علل اصلی و مهم اداره کشور توجه کامل و جدی به ارزش های اسلامی و نقش بنیادین آن در تحول و سلامت نظام اداری می باشد. براساس اسناد تاریخی از جمله رسائل حکومت اسلامی، اندیشمندان و فقهای اسلامی راجع به حاکمیت قانون، شایسته سالاری، کرامت انسانی، عدالت محوری، حقوق بنیادین مردم، مشارکت عمومی، منع تبعیض، نفی بروکراسی دست و پاگیر، شفافیت، اصل عدم تمرکز، به ویژه مبانی و اهداف نظام صحیح اداری، نظریه پردازی نموده اند. حاکمیت شریعت و قوانین اسلامی، اهداف اخلاقی و عادلانه مربوط به جامعه، چشم انداز جهانی نظام توحیدی و... همه نمونه هایی از این مبانی و اهداف مورد نظر هستند که انعکاس این اصول و اهداف را در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سایر اسناد حقوقی و اخیرا در سیاستهای کلی نظام اداری به وضوح می توان مشاهده کرد. هر چند قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۵۸ تهیه و تصویب شد؛ اما مطالعات رسائل حکومت اسلامی گواه است که پس زمینه های فکری و بستر نظری نظام اداری جمهوری اسلامی ایران و اهداف و مبانی آن، از سابقه ای دیرین برخوردار می باشد. لذا مبانی نظام اداری جمهوری اسلامی و اصول و اهداف مختص به آن به عنوان گفتمانی اصیل موضوعی

^۱ hosseinvalizadeh۸۰@gmail.com

ارتجالی و آنی نبوده است. از این رو، مقاله حاضر درصدد است تا به تبیین عوامل مؤثر بر سلامت نظام اداری با تکیه بر آیات قرآن و سیره نظری و مدیریتی امام علی (علیه السلام) با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی بپردازد. با تحلیل محتوای منابع اسلامی می توان چنین نتیجه گرفت که سلامت نظام اداری و رشد ارزش های اخلاقی در آن، از یک سو تحت تأثیر مبانی هستی شناختی و انسان شناختی حاکم بر باورهای افراد سازمانی و از سوی دیگر تحت تأثیر عوامل سه گانه ارزشی، درون سازمانی و برون سازمانی است، بنابراین، اعمال سه نوع اصلاحات بینشی و اعتقادی، درون سازمانی و برون سازمانی ضروری است.

واژگان کلیدی: حقوق اداری، اسلامی سازی، سلامت نظام اداری، ارزش اخلاقی، قرآن کریم، نظام اداری، حاکمیت قانون، شایسته سالاری، عدالت محوری

مقدمه

بی توجهی به خواسته های عمومی و فساد در نظام اداری، مشروعیت و کارآمدی دولت ها را در بلندمدت تهدید می کند، عامل شکست سازمان ها در محیط است و ادامه حیات و بقای آنان را با مشکل مواجه می سازد. اصلاح نظام اداری یکی از اقدامات اساسی برای تحول و توسعه کشورها به حساب می آید و بدون این مهم، سایر برنامه ها و تلاش ها نیز به سرانجام نخواهد رسید؛ به همین دلیل دولت ها اقدامات فراوانی در جهت اصلاح و بهبود ساختار و تشکیلات اداری خود به منظور کارآمدی و پاسخ گویی بیشتر و همچنین کاهش فساد اداری انجام داده اند، از جمله: تحول در نظام حقوق و دستمزد، جذب و به کارگماری، ساده سازی ساختارها، شفاف سازی وظایف و اختیارات، کوچک سازی و کاهش تصدی گری دستگاه های تحول در نظام مالی، به کارگیری ساز و کارهای نظارتی، ارزیابی عملکرد، تشویق کارکنان متعهد و تلاشگر و نیز قدردانی از آنها و ارشاد و تنبیه افراد متخلف. در کشور ما نیز درباره سلامت نظام اداری تاکنون مقالات و همایش های متعددی ارائه و بر پا شده، اما به مبانی و منابع اسلامی و راه کارهایی که اسلام برای سلامت نظام اداری ارائه

داده کمتر توجه شده است، به همین دلیل، این پژوهش با رویکردی اسلامی به این موضوع پرداخته است. هدف این تحقیق تبیین مبانی و عوامل مؤثر بر سلامت نظام اداری بر اساس منابع اسلامی و با تأکید بر سیره مدیریتی امیرمؤمنان علی (علیه السلام) می باشد. محقق در این نوشتار در پی پاسخ به این سؤال اساسی است که: عوامل مؤثر بر سلامت نظام اداری و رشد ارزش های اخلاقی در آن از دیدگاه اسلام کدام است؟ برای یافتن پاسخ این پرسش باید دیدگاه اسلام درباره هر یک از مؤلفه های ذیل و تأثیر آن بر سلامت نظام اداری تبیین شود:

- عوامل ارزشی دینی مؤثر بر سلامت نظام اداری چیست؟
- عوامل درون سازمانی مؤثر بر سلامت نظام اداری کدام است؟
- عوامل برون سازمانی مؤثر بر سلامت نظام اداری کدام است؟

بخش اول: مفاهیم و اصطلاحات

بند اول: سلامت

سلامت، در مقابل مفهوم بیماری، به معنی فقدان بیماری و نارسایی در یک ارگانیسم (موجود زنده) است. مفهوم عام از کلمه سلامت در مواردی مانند بقا و سلامت نفس و نسل، بقا و سلامت عقل و تفکر، بقا و سلامت دین، بقا و سلامت اجتماع، بقا و سلامت محیط وجود قابلیت و توان فعالیت و تحقق اهداف طبیعی برای تحقق اهداف طبیعی است (واسطی، ۱۳۸۶: ۹).

بند دوم: سلامت سازمانی

به عقیده پارسونز همه نظام های اجتماعی برای بقا، رشد و توسعه خود به حل چهار مشکل اساسی: انطباق، دستیابی به هدف، یکپارچگی و نهفتگی نیازمندند. سلامت سازمانی عبارت است از: توانایی سازمان در حفظ بقا و سازش با محیط و بهبود این توانایی ها. برخی سلامت سازمانی را با بهداشت روانی در محیط کار مترادف دانسته و سازمان سالم را سازمانی می دانند که میزان افسردگی، ناامیدی، نارضایتی، کم تحرکی و فشار روانی کارکنان را به حداقل ممکن برساند. نیوال (۱۹۹۵)، سلامت سازمانی را یک موضوع کلی می داند که با سه مجموعه فشار روانی، بهداشت روانی و اخلاق در سازمان ها در ارتباط است (عباسپور، ۱۳۸۳: ۲۵۳).

برخی از صاحب نظران علوم رفتاری مدیریت مانند وارن بنیس، سلامت سازمانی را معیار عملکرد سازمانی شمرده اند. سازمان سالم، شبیه اندام سالم، تطبیق پذیر و در حال رشد است (الوانی و دانائی فرد، ۱۳۸۰: ۳۵)

عده ای نیز سلامت سازمانی را وضعیتی می دانند که کلیه عوامل سازمان، قابلیت تأمین اهداف سازمان را به طور مطلوب داشته باشند و بتوانند انحراف از هنجارهای اداری و قانونی و موانع اهداف سازمانی را در اسرع وقت شناسایی و تدابیر لازم و بهنگام را برای رفع آنها لحاظ نمایند. برخی نیز سلامت سازمانی را به معنای تبعیت از هنجارهای اخلاقی و قانونی در عملکرد سازمانی و شغلی دانسته اند، که در مقابل آن، فساد اداری است و به معنای هنجارشکنی و تخطی از هنجارهای اخلاقی و قانونی و سوء استفاده از موقعیت و جایگاه شغلی و اداری برای مقاصد غیر از خاستگاه اصلی و قانونی برای منفعت شخصی یا گروهی است.

«لایدن» در خصوص سلامت سازمانی می نویسد: «سلامت سازمانی، مفهوم جدیدی نیست که فقط شامل توانایی سازمان برای اجرای وظایف به شکل مؤثر شود، بلکه توانایی های نظام را برای رشد، شکوفایی و بالندگی بهبود می بخشد. در یک دستگاه سالم، مدیرانی با سواد به تمام معنا و متعهد و کارکنانی وظیفه شناس با روحیه بالا وجود دارند که کار خود را دوست دارند و افرادی مؤثر و سودمند هستند که مایه پویایی سازمان می شوند. برخی نیز سلامت سازمانی را به توانایی سازمان در تصمیم سازی و تصمیم گیری های درست، بجا و مناسب تعریف کرده اند. سازمان های سالم به عنوان موجودات زنده و پویا در محیط می توانند پدید آیند و با فراهم شدن امکانات لازم و کافی رشد کنند، توسعه یابند و از طریق ارائه کالا و خدمات سالم و ارزنده باعث تأمین نیاز های محیطی و تسهیل فرایند رشد و شکوفایی جامعه شوند» (حسینی، ۱۳۹۰: ۱۲۳)

بند سوم: نظام اداری

نظام اداری به مجموعه سازمان ها و نهادهای دولتی و عمومی اطلاق می شود که خدمات و کالاهای عمومی را ارائه می دهند (الوانی، ۱۳۸۴: ۲۱۱).

بند چهارم: ارزش های اخلاقی

مراد از ارزش های اخلاقی، اعمال و افعال و رفتارهایی است که با اختیار از انسان صادر

شود یا مبدأ آنها فعل اختیاری باشد با نتیجه امری ناشی از اختیار انسان باشد (مصباح، ۱۳۹۱: ۱۴۲).

بند پنجم: سلامت سازمانی از دیدگاه اسلام

از دیدگاه اسلام، سلامت سازمانی به معنای رعایت قوانین و مقررات و ارزش های اسلامی در انجام وظایف و فعالیت های اداری، همچنین رعایت موازین ارزشی و اخلاقی اسلام در روابط بین کارکنان و مدیران و ارباب رجوع است (مکارم شیرازی، ۱۳۷۳: ۶۵۰).

بند ششم: ارتقای سلامت سازمانی

به هرگونه تلاش برای بهبود توانایی سازمان که موجب شود سازمان به درستی وظایف خود را انجام دهد و به اهداف خود نائل آید و همچنین پیشگیری از عواملی که سازمان را از اجرای وظایف و دستیابی به اهداف باز می دارد.

بخش دوم: مبانی نظری تحقیق

پیش از ورود به بحث اصلی مباحث ناظر به اداره امور دولتی (تشکیل دولت و ملت ها در قرون مختلف) در هر دوره مرور می شود، سپس عوامل مؤثر بر سلامت نظام اداری تبیین می گردد. اداره امور دولتی با پیدایش دولت ها از دوران کهن همواره وجود داشته، و دارای ویژگی هایی به شرح ذیل است:

الف: شخصی بودن یعنی به جای اینکه بر قانونی بودن و وفادار بودن به سازمان و حکومت استوار باشند، به فردی خاص مانند پادشاه یا وزیر وفادار بودند؛

ب: اقدامات اغلب با فساد و سوء استفاده از اداره برای عواید شخصی همراه بود.

ج: یگانه راه استخدام شدن، توسل به حامیان و خویشان و دوستانی بود که در صدر امور قرار داشتند، خرید مشاغل و مناصب مانند خرید حق جمع آوری عوارض گمرکی و مالیات ها بود و هیچ تضمینی برای شایستگی اشخاص استخدام شده وجود نداشت (اون هیوز، ۱۳۸۷: ۳۷).

بند اول: نظام تاراج اداره

در قرن ۱۹ م. نظام اداره با استنتاج از گفته «غنائم به طرف پیروز تعلق دارد، در ایالت متحده آمریکا متداول بود. بعد از برگزاری هر انتخاباتی از پایین ترین سطح تا سطح ریاست جمهوری، همه شغل های اداری به اعضا و طرفداران حزب برنده واگذار می شد و مزایای

اداره امور دولتی مانند حمایت و مزایای مستقیم، از طریق قانونی به حزب برنده انتخابات تعلق داشت. چنین نظامی فاقد کارایی و اثربخشی بود؛ چرا که شهروندان هنگامی که می دیدند اداره امور متعلق به دولت به صورت یک کسب و کار خصوصی در آمده که در آن، تصمیمات دولتی، پول و آرای آنها، کالای قابل مذاکره محسوب می شوند، نمی دانستند چه جایگاهی در داخل نظام دارند. مشکلات ذاتی اداره به سبک قدیم که به شکل بوروکراسی های شخصی، سنتی، تفکیک شده، منطقه ای و مرامی بودند، به ایجاد تغییراتی در اواخر قرن نوزدهم و اصلاحاتی متناسب با الگوی سنتی اداره امور دولتی انجامید.

بند دوم: الگوی سنتی اداره امور دولتی

الگوی سنتی اداره امور دولتی در اواسط قرن نوزدهم در انگلستان آغاز شد. مباحث قابل طرح در این الگو عبارتند از: حذف حمایت خانوادگی و فامیلی در گزینش و ملاک قرار دادن گزینش بر مبنای شایستگی. این الگو تحت تأثیر تئوری «بوروکراسی وبر» قرار گرفت که بر موارد ذیل تأکید داشت: خدمات عمومی مجزا و حرفه ای، استخدام و انتصاب بر اساس شایستگی، بی طرفی سیاسی، و حق ادامه خدمت با وجود تغییر دولت (همان: ۴۰ - ۳۹)

بند سوم: مدیریت دولتی جدید

در دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰م. در پاسخ به نارسایی های الگوی سنتی اداره امور دولتی رویکرد جدید مدیریتی در بخش دولتی ظهور کرد (همان: ۷۶-۷۵)

بند چهارم: رویکرد اسلامی

همان گونه که یادآور شدیم با همه تلاش هایی که برای اصلاح نواقص در اداره امور دولتی صورت گرفته، هنوز انتقادات فراوانی به آن وارد است که بیشتر کشورها از عملکرد سوء این سازمان ها رنج می برند. از این رو، به نظر می رسد یگانه راه در جامعه اسلامی برای دستیابی به سلامت نظام اداری، مدیریت مبتنی بر ارزش های اسلامی است که می توان آن را رویکردی نو در اداره مسائل دولتی به شمار آورد.

یکی از دلایل عمده ناکامی ها در سلامت نظام اداری تاکنون نبود نگاه نظام مند به اداره امور و منشأ آن، قطع ارتباط بشر با آموزه های وحیانی اسلامی و اجرای امور با شیوه آزمون و خطا بوده است؛ از این رو، راه کارهای ارائه شده به دلیل جامع نبودن و لحاظ نکردن تمام

جوانب امور، در دستیابی به سلامت نظام اداری به معنای حقیقی خود ناکام مانده است؛ در حالی که سلامت نظام اداری را می توان معلول عوامل متعددی همچون: عوامل فرهنگی، ساختاری، اقتصادی، سیاسی، و اجتماعی دانست که برای تحقق آن باید راه کارهای چندبعدی ارائه شود. اسلام سلامت نظام اداری را مشروط به سلامت کارکنان به ویژه مدیران عالی و رهبران جامعه، توجه به نیازهای مادی و معنوی کارکنان دولت، رعایت اهلیت ها در واگذاری امور، اعمال نظارت چندگانه بر فعالیت ها و عملکرد مدیران، اعمال رویه های عادلانه در روابط متقابل شخصی و جبران خدمات، تحول در ارزش ها و باورها، تحول در برنامه های آموزش و پرورش نیروی انسانی، مشارکت مردم در اداره امور، برخورد قاطع با متخلفان و امثال اینها در این زمینه می توان به منشور مدیریتی امیرمؤمنان علی (علیه السلام) به مالک اشتر اشاره کرد که مبتنی بر باورها و ارزش های اسلامی است و با نگاهی نظام مند، بایدها و نبایدهای مدیریت را برای دستیابی به سلامت و رشد و بقای نظام اداری و نیروی انسانی شاغل در آن بیان می کند.

مروری اجمالی بر سیره مدیریتی امام علی (علیه السلام) ما را به این نکته مهم رهنمون می سازد که آن حضرت برای حفظ سلامت نظام اداری تدابیر و سیاست های جامع و نظام مند را در کانون توجه قرار می دادند.

بخش سوم: عوامل مؤثر بر سلامت نظام اداری

سلامت نظام اداری معلول عوامل متعددی است که برخی ریشه در ارزش ها و باورهای اعضای سازمانی دارد که اگر اصلاح و تقویت شود بسیاری از معضلات و ناهنجاری های اخلاقی سازمان هما رفع خواهد شد. برخی از مسائل نیز به داخل سازمان مرتبط است که یا ناشی از ساختارهای نامناسب موجود است یا ناشی از رفتارهای نادرست در ارتباط بین مدیران و کارکنان می باشد. برخی عوامل هم جنبه برون سازمانی دارد که شامل عوامل سیاسی و قضائی می شود.

بند اول: عوامل ارزشی

۱. وجوب کفایی تأمین نیازهای اساسی جامعه

اسلام بر تولید کالاها و خدمات اساسی و مورد نیاز جامعه تأکید و تولید آن را در حد کفایت جامعه بر عموم افراد واجب کرده است: «ان الصناعات التي يتوقف النظام عليها تجب

کفایه لوجوب اقامه النظام بل قد یتعین بعضها علی بعض المکلفین عند انحصار المکلف القادر...» (انصاری، ۱۲۱۴ق: ۶۳). همانا صناعاتی که نظام بر آنها متوقف است واجب کفایی است؛ زیرا حفظ نظام و استوار داشتن آن واجب است، بلکه گاهی این گونه اعمال بر بعضی از مکلفان که چنین قدرتی دارند واجب عینی می شود، بنابر این، می توان گفت از دید اسلام هدف مقدماتی از تشکیل سازمان ها، به ویژه سازمان های عمومی و دولتی، تأمین نیازهای عمومی است. اگر سازمان ها وظایف خود را در این زمینه انجام دهند به بخشی از رسالتی که بر عهده آنان گذارده شده عمل نموده اند و در غیر این صورت به هر اندازه که دستیابی به منافع شخصی و گروهی سازمان ها، در رفتارهای سازمان ملاک باشد، سلامت عملکرد آنان زیر سؤال رفته و باید پاسخگو باشند.

۲. پیشگیری از فعالیت های ناسالم سازمانی

در اسلام بسیاری از فعالیت های سازمان ها مانند تولید کالاها و خدماتی که به سلامت جامعه زیان می رسانند ممنوع شده و در برخی از کتاب های شیعه با عنوان «مکاسب محرمه» از آنها بحث شده است، از این رو اسلام با تحریم مواردی از قبیل معاملات و قرارداد های زیان آور، سود آوری از راه ربا، احتکار، نیرنگ و غش در معامله، از ورود سازمان ها به فعالیت های ناسالم پیشگیری و سلامت سازمانی را تأمین می کند.

۳. منع بخشش اموال عمومی

اموال عمومی امانتی است که در اختیار کارگزاران قرار گرفته است؛ بنابراین، آنان حق بذل و بخشش اموال عمومی را ندارند، چنان که حضرت علی (علیه السلام) می فرماید: «جود الولاه بفیء المسلمین جور و ختر» بخشش حاکمان از بیت المال مسلمانان، ستم و خیانت است.

۴. صرفه جویی در اموال عمومی

معیار دیگر سلامت نظام اداری، میزان صرفه جویی آن در اموال عمومی است؛ هر سازمانی که در استفاده از اموال عمومی صرفه جویی بیشتر و از اموال عمومی استفاده بهینه تری کند سالم تر است؛ چنان که حضرت علی (علیه السلام) از کارگزاران خود خواست حتی در نوشتن نامه به او صرفه جویی کنند:

قلم هایتان را تیز و نازک کنید و سطرها را به هم نزدیک کنید و حرف های غیر ضروری

را حذف کنید و به معانی بپردازید و مبدا که زیاده بنویسید که اموال مسلمانان تحمل ضرر ندارد (حر عاملی، ۴۰۴: ۱۳۸۷)

۵. اثرگذاری فرهیختگان و کارگزاران

یکی از عوامل مهم بسیاری از تحولات اجتماعی، بزرگان و افراد برجسته اند که با رهبری های خردمندانه و موفق خود دگرگونی های اجتماعی را ایجاد یا تسریع و هدایت می کنند (مصباح، ۱۳۷۸: ۳۴۵)؛ از این رو، اسلام، سلامت و فساد سازمان و جامعه را به سلامت و فساد دو گروه یعنی فرهیختگان و کارگزاران آن پیوند زده است، چنان که رسول گرامی اسلام می فرماید: دو گروه اند که اگر صالح باشند، امت صالح می ماند و اگر فاسد باشند امت فاسد می شود پرسیدند ای رسول خدا! آنان چه کسانی هستند؟ در پاسخ فرمود: عالمان (فرهیختگان) و امراء (کارگزاران کشوری و لشکری) (شیخ صدوق، ۳۶: ۱۳۷۷) از دیدگاه اسلام، کیفیت زندگی و رفتار مدیران عالی، رهبران جامعه و نزدیکان آنها تأثیر زیادی بر سلامت رفتار و عمل سایر افراد جامعه دارد، به همین دلیل در مورد صفات رهبر و مدیران جامعه قرآن تصریح می کند که فقط پیامبر خدا و مسئولان جامعه نیستند که ملزم به رعایت زهد و ساده زیستی اند، بلکه همسر و فرزندان آنها هم باید این گونه باشند. قرآن کریم درباره زنان پیامبر که سهمی از غنائم جنگی خواستند، می فرماید شما در مقام همسر پیامبر و رهبر جامعه اسلامی نباید به دنیا روی بیاورید (نقی پورفر، ۱۳۸۴: ۳۹)

«یا نساء النبی لستن كأحد من النساء...» ای همسران پیامبر شما همچون یکی از زنان معمولی نیستید... (الاحزاب: ۳۲).

بنابراین، رهبران جامعه اسلامی و مدیران ارشد و عالی نظام اداری و نیز نزدیکان آنها دارای مسئولیت سنگین تری هستند و سمت سازمانی بالاتر آنان به معنای بهره مندی بیشتر از امکانات و منابع عمومی نیست؛ از این رو، در سیره مدیریتی علی (علیه السلام) نیز دیده می شود که ایشان ضمن ساده زیستی، به دقت به زندگی نزدیکان و کارگزاران خود نیز توجه و نظارت می کردند (دلشاد تهرانی، دلالت دولت: آیین نامه ی حکومت و مدیریت در عهدنامه مالک اشتر). آن حضرت در نامه به عثمان بن حنیف کارگزارشان در بصره، چنین فرمود: «من اگر می خواستم، می توانستم از غسل پاک و مغز گندم و بافته های ابریشم، برای خود غذا و لباس فراهم آورم؛ اما هیئات! که هوای نفس بر من چیره گردد، و

حرص و طمع مرا وا دارد که طعام مای لذیذ برگزینم؛ در حالی که در (حجاز) یا (یمامه) کسی باشد که به قرص نانی نرسد، یا هرگز شکمی سیر نخورد، یا من سیر بخوابم و پیرامونم شکم هایی از گرسنگی به پشت چسبیده، و جگرهای سوخته وجود داشته باشد، یا چنان باشم که شاعر گفت: «این درد تو را بس که شب را با شکم سیر بخوابی و در اطراف تو شکم هایی گرسنه و به پشت چسبیده باشند». آیا به همین رضایت دهم که مرا امیر مؤمنان خوانند و در تلخی های روزگار با مردم شریک نباشم و در سختی های زندگی الگوی آنان نگردم؟ (سید رضی، نامه ۴۵).

۶. برخورد قاطع با نزدیکان متخلف

همان گونه که یادآوری شد اهتمام اسلام به سلامت رهبران، مدیران ارشد و نزدیکان آنان از آن جهت است که رفتار آنها، چه مثبت و چه منفی، تأثیر فراوانی بر رفتار سایر افراد در نظام اداری و اجتماعی خواهد داشت. از این روست که تخلفات کم هم در مورد آنها پذیرفته شده نیست و به شدت با آن برخورد می شود: برخورد شدید علی (علیه السلام) با دختر خود که گردنبندی را از خزانه بیت المال عاریه گرفته بود، بیانگر اهتمام آن حضرت به حفظ سلامت دستگاه اداری و بازداشتن آن از تخلفات است (همان: ۳۶).

علی (علیه السلام) هیچ یک از نزدیکان و خویشاوندان خود را بر دیگران برتری نمی داد و امتیازی برای آنان قائل نمی شد و با هرگونه بی انصافی و امتیاز خواهی و سوء استفاده آنان به شدت برخورد می کرد. زمانی که یکی از پسرعموها و کارگزاران آن حضرت دست تعدی گشود، و در امانت حکومت خیانت کرد و اموالی را به خود اختصاص داد، در نامه ای به او فرمود: پس، از خدا بترس! و اموال آنان را باز گردان، و اگر چنین نکنی و خدا مرا فرصت دهد تا بر تو دست یابم، تو را کیفر خواهیم کرد، که نزد خدا عذرخواه من باشد، و با شمشیری تو را می زنم که به هر کس زدم وارد دوزخ گردید. سوگند به خدا اگر حسن و حسین چنان می کردند که تو انجام دادی، از من روی خوش نمی دیدند و به آرزو نمی رسیدند تا آنکه حق را از آنان بازپس ستانم، و باطلی را که به ستم پدید آمده نابود سازم (سید رضی، نامه ۴۱). آن بزرگوار دارایی را از آن همگان می دانستند، و برای ایشان هیچ کس در بهره بردن از دارایی بر دیگری برتری نداشت، نه پیرو و یار و نه فرزند و خویش و تبار. امیرمؤمنان در برداشت از دارایی همگان، با حسن و حسین همان رفتار سختگیرانه را

دارند که با دیگران. ایشان می خواهند امکانات موجود در اختیارشان، به یک اندازه و برابر میان همه بندگان خدا تقسیم شود، تا رحمت خدا نیز بر همگان به یکسان ببارد.

بند دوم: عوامل درون سازمانی

عوامل درون سازمانی به دو دسته تقسیم می شوند:

الف: عوامل ساختاری که بیان کننده ویژگی های درونی یک سازمان هستند و مبنایی به دست می دهند که می توان بدان وسیله سازمان ها را اندازه گیری و با هم مقایسه کرد (ال.دفت، ۱۳۷۸: ۱۸)؛

ب: عوامل رفتاری که حاکی از نوع تعامل میان کارکنان و مدیران در یک سازمان می باشد.

الف) عوامل ساختاری

۱. تصمیم گیری مشورتی

منظور از تمرکز اداری این است که قدرت تصمیم گیری در اختیار افرادی محدود در بالاترین سطح اداری با سازمانی قرار گیرد. اگر این قدرت در سطوح مختلف سازمانی توزیع شود، تمرکز تحقق نخواهد یافت. سازمان های متمرکز از آنجا که قائم به شخص هستند، بسیار شکننده و آسیب پذیرند و با اندک تحولی فرو می پاشند؛ بنابراین، از آنجا که تمرکز در سازمان ها و تصمیم گیری فردی اگر به دست افراد نااهل و انسان های مستبد و خود رأی بیافتد، سبب کاهش خلاقیت و رشد و تعالی نیروی انسانی می شود و این با سرشت و فطرت او که حرکت به سمت تعالی و پیشرفت و نیل به کمال نهایی است و با روح تعالیم اسلامی منافات دارد، مدیران باید با بهره گیری از نظرات کارشناسی خبرگان فن و کارشناسان کار آزموده و با تجربه و گاهی با تفویض اختیار به کارکنان و زیر مجموعه خود زمینه رشد و بالندگی آنها را فراهم آورند. گاهی تصمیم گیری های فردی ممکن است به استبداد رأی منتهی شده و ناکارآمدی سازمان را به دنبال داشته باشد به همین دلیل و به منظور اداره امور به شیوه ای صحیح در اسلام نیز بر مشورت و نظرخواهی از دیگران در انجام امور توجه شده است. امیرمؤمنان علی (علیه السلام) می فرمایند:

«آن کس که رایزنی کند، هلاک و نابود نمی شود» (مجلسی، ۱۲۰۵ق: ۱۰). «هر کس با

خردمندان مشورت نماید، به راه درست رهنمون می شود» (سید رضی، حکمت ۱۷۳)

در این شیوه از نظرهای متخصصان استفاده می شود؛ اما تصمیم گیری نهایی با یک نفر است. ویژگی این نوع از تصمیم گیری آن است که از مزیت تصمیم گیری گروهی که تنوع دیدگاه هاست استفاده و از معایب آن که اجتناب از مسئولیت گریزی افراد و همچنین وقت گیر بودن آن، اجتناب می شود.

۲. قانون گرایی

مهم ترین اصل در اداره امور، پای بندی همگان به قانون است. رعایت قانون از جانب همگان در هر مرتبه ای که باشند و نبودن تبعیض و عمل به مساوات در اجرای قانون، برترین چیزی است که سلامت دولت ها را حفظ می کند و پشتوانه مردمی آنها را تضمین می نماید. امیر مؤمنان (علیه السلام) در روزگاری که از حکومت محروم شده بود، این حقیقت را به زمامداران یادآور می شد تا آنان از مسیر درست خارج نشوند؛ چنان که به خلیفه دوم عمر بن خطاب یادآور شد: «سه چیز است که اگر آنها را پاس داری و بدانها عمل کنی، از سایر امور بی نیاز باشی و اگر آنها را ترک کنی چیزی جز آنها سودت نبخشد. پرسید: آنها چیست؟ فرمود: اجرای حدود [قانون به طور یکسان نسبت به نزدیک و دور خویش و بیگانه و حکم به کتاب خدا در خشنودی و خشم، و تقسیم (بیت المال به عدالت میان سفید و سیاه]» (شیخ طوسی، ۱۳۸۳: ۲۲۷)

۳. فافیت در امور

یکی از عواملی که از بی عدالتی ها و فسادهای بالقوه نظام و نیز اصول نسنجیده کارایی و صرفه جویی خالص در فرایندهای مدیریت و اداره جلوگیری می کند، شفافیت است. شفاف بودن امور و مسائل در حکومت و مدیریت از جمله کلیدی ترین سیاست هاست زیرا به طور عمده تباهی و خلاف کاری آنجا پیدا می شود و رشد می کند و برپا می ماند که امور و موضوعات از دید مردمان و اداره شوندگان پنهان بماند. مدیریت های پشت پرده بستر ساز نادرستی، خلاف کاری و ستمگری است. اگر همه چیز شفاف صورت بگیرد، اقدامات خلاف قانون و بیرون از آن، روابط پنهان قدرت طلبانه و منفعت جویانه، معاملات سایه ای که قابل حسابرسی و پیگرد قانونی نیست، معنی نمی یابد یا به شدت کم می شود چنانچه ساز و کار اداره امور به گونه ای تنظیم شود که همه چیز به جز اسرار نظامی در چارچوب حق شفاف باشد، و به محض ظهور خلاف و تباهی آشکارسازی شود و حتی در صورت گمان ستمی،

مسائل آشکار و بی پرده در میان گذاشته شود، امور زمامداری و مدیریت به سامان می گردد (دلشاد تهرانی، ۱۳۹۰: ۲۱۱). اگر شهروندان درباره تو ستم روا داشتنی را گمان بردند، دلیل خود را برایشان شفاف آشکار کن، و با این شفاف سازی ات، گمانهای (بد) ایشان را از خویش بگردان (سید رضی، نامه ۵۳). امیر مؤمنان بنای حکومت را بر صراحت و روشنی و شفاف سازی می داند، چنان که در آغاز حکومت خویش در سخنی با مردم، روش حکومت داری و مدیریت خود را چنین بیان می فرماید: «به خدا سوگند هرگز به اندازه سر سوزنی حقیقت را پنهان نداشته ام، و هیچ گونه دروغی نگفته ام» (همان: خطبه ۱۶)

حکومت و مدیریت امام علی (علیه السلام) این گونه بود، شفاف و به دور از هرگونه ناراستی، پنهان کاری، دروغ گویی و فریب کاری. آن حضرت می فرمود: «همان! بدانید که حق شما در نزد من آن است که هیچ رازی را جز در جنگ از شما پنهان ندارم» (همان: نامه ۵۰).

شفاف سازی از جهات گوناگون موجب کارایی حکومت و مدیریت می شود. از جمله: درستکاری مدیران، اداره سالم امور، مشارکت یافتن مردمان و اداره شوندگان، مشخص شدن سریع تباهی ها و خلاف کاری ها، اصلاح به موقع امور، دستیابی بهینه به اهداف، توجه مردم و اداره شوندگان و راه بردن مردم بر حق: که در این کار، گونه ای پرورش دادن نفست است، و همراهی و نرمشی با شهروندان، و دلیل آوردنی است که با برپا داشتن و بردن آنان به راه حق به خواست خودت هم رسیده ای (همان: ۲۳۳). شفافیت امور سبب می شود تا از رانت ها و ویژه خواری ها جلوگیری شود و اعتماد شهروندان به کارگزاران و رهبران جامعه افزایش یابد. همچنین موجب می شود کارگزاران نظام مراقب رفتار و اعمال خود باشند؛ چراکه باید در برابر مردم پاسخگو باشند؛ در ضمن، نخبگان جامعه با اطلاع از روند امور به نقد برنامه ها پرداخته، در اصلاح آنها ایفای نقش می نمایند.

۴. پاسخ گویی

همه مدیران واحدهای سازمانی، چه در سطح خرد و چه در سطح کلان نظام اداری، مسئولیتی مشترک دارند که به سوی اهداف حرکت کنند. مدیران ارشد با مسئولان پایین تر کاملاً در اشتراک و هم سویی قرار دارند و ماهیت سرپرستی، مسئولانه است، چنان که در حدیث مشهور نبوی آمده است. بدانید که همه شما سرپرستید و همه شما درباره اداره

شوندگانتان بازخواست می شوید. آن زمامداری که بر مردم فرمان می راند، سرپرست است و درباره شهروندان بازخواست می شود (دیلمی، ۱۳۷۷: ۱۸۴).

لازمه مدیریت، تلقی مسئولیت مشترک است؛ یعنی هر کس به تناسب نقش خود مسئول و پاسخ گوست، و نیز مجموعه سازمان مسئول و پاسخ گویند. امیر مؤمنان (ع) فرموده است: «شما را درباره عمل به چیزی که از آن بازخواست می شوید به پروا داشتن از خدا سفارش می کنم، که شما در گرو آن هستید و به سوی آن رهسپارید. خدای عزوجل می فرماید: هر کس در گرو دستاورد خویش است و می فرماید: و خداوند شما را از (عقوبت) خود بر حذر می دارد، و بازگشت (همه) به سوی خدا است و می فرماید: پس سوگند به پروردگارت که از همه آنان درباره آنچه می کرده اند، پرسش می کنم؛ بدانید ای بندگان خدا که خداوند شما را از اعمالتان بازخواست خواهد کرد».

۵. نظارت سازمانی

نظارت بر عملکرد کارگزاران به منظور پیشگیری از کوتاهی در ادای وظایف و تجاوز به حقوق مردم و نیز حفظ سلامت نظام اداری، ضروری است. دستور حضرت علی (ع) به کعب بن مالک مبنی بر مسافرت به منطقه کوره السواد و تحقیق و بررسی عملکرد کارگزاران در آن منطقه و ارسال گزارش به آن حضرت بیانگر این مهم در حفظ سلامت نظام اداری است؛ همچنین امیر مؤمنان (ع) در نامه ای به یکی از مدیران خود می فرماید: «به من خبر رسیده که تو زمین های آباد را ویران کرده ای و آنچه توانسته ای تصاحب نموده ای و از بیت المال که زیر دست بوده است، به خیانت خورده ای، بی درنگ حساب خویش را برایم بفرست» (سید رضی، نامه ۴۰).

۶. نهادینه سازی فرهنگ نقد و نقدپذیری

فضای نقد و انتقاد در جامعه زمینه پرورش افکار را فراهم می آورد و بهترین راه حل ها را در اختیار مدیران نظام قرار داده، آنها را از نقاط ضعف خویش آشنا می کند، چنانکه امیر مؤمنان علی (ع) به کارگزاران خود توصیه می نمودند کسانی را که در حق گویی صراحت بیشتری دارند و به جای مدح و تعریف از کارها و برنامه های آنان انتقادات سازنده و خیرخواهانه دارند به خود نزدیک نمایند (ری شهری، ۱۳۸۹: ۴۳).

ایجاد فضای باز و ترویج فرهنگ نقد از مدیران و دستگاه ها سبب می شود کاستی ها و

مفاسد احتمالی آشکار و زمینه اصلاح آنها فراهم شود. در سیره مدیریتی علی (ع) با اینکه آن حضرت معصوم بودند و به انتقاد و نصیحت نیازی نداشتند، برای تربیت فرهنگی مردم از آنان می خواستند انتقادات خود را بی هیچ پروایی بیان کنند. پس مرا با نصیحت خالصانه و سالم از هر گونه شک و ناراستی یاری کنید» (ابن ابی الحدید، ۱۳۷۲: ۲۸۴).

ب) عوامل رفتاری

۱. عدالت در برخورد با کارکنان

انسان ها بیشتر عمر خود را در نهادهای اجتماعی به سر می برند و در ازای آن، نهادهای اجتماعی به افراد مزایای گوناگونی ارائه می دهند. این مزایا به دو دسته اقتصادی و احساسی - اجتماعی طبقه بندی می شود. مزایای اقتصادی، مزایایی است که با رفاه مادی، آسایش و سطح زندگی افراد ارتباط دارد و مزایای احساسی - اجتماعی به جایگاه فرد و هویت وی در گروه برمی گردد. چگونگی توزیع این مزایا، اهمیت زیادی برای افراد سازمان دارد. اعضای نهادها، روشی که مزایا توزیع می شوند و همچنین ماهیت مزایای توزیع شده را ارزیابی می کنند و ادراکاتی را از عادلانه یا ناعادلانه بودن آنها شکل می دهند (رضاییان، ۱۳۸۸: ۴۲).

به طور کلی چنانچه جنبه های خوب و بد زندگی اجتماعی به یک روش منصفانه توزیع شود، افراد، متعهدتر شده، تمایل بیشتری به فداکاری برای جمع نشان خواهند داد. در مقابل، هنگامی که رخدادها ناعادلانه دیده شود، افراد به وفاداری و تلاش، کمتر تمایل نشان می دهند و حتی ممکن است به دزدی، تهاجم و شورش دست بزنند (همان: ۴۳). طبق نظریه عدالت رویدای هنگامی که افراد رویه های جاری تصمیم گیری در زمینه توزیع درآمدها را عادلانه بدانند انگیزه بیشتری برای عملکرد بهتر خواهند داشت؛ چرا که می دانند در این صورت عملکردشان به دقت ارزیابی می شود. (همان: ۴۹). همچنین عدالت رویه ای می تواند عامل مهمی برای شناخت انگیزش افراد و جلب همکاری آنان باشد و تأثیر عمیقی بر نگرش های کاری انسان ها و خلق و خوی خوب آنان در محیط کار خواهد داشت (همان: ۵۵-۵۳).

اگر عدالت نباشد، جامعه و دستگاههای اداری آن عرصه جولان زور و ستم و غارت و چپاول می شود. امام علی (ع) به مالک اشتر می فرماید: من از رسول خدا بارها شنیدم که

می فرمود: ملتی که حق ناتوانان را از زورمندان، بی اضطراب و بهانه ای باز نستانند، رستگار نخواهد شد (سید رضی، نامه ۵۳).

از مهم ترین اصول اداره امور در اندیشه و سیره مدیریتی امام علی (ع)، اصل عدالت است که معیار همه چیز می باشد و جز بدان نمی توان به اهداف دولت اسلامی و فراهم کردن زمینه تعالی فرد و جامعه دست یافت. عدالت، تنها یک امر پسندیده اخلاقی نیست؛ بلکه مهم ترین اصل مدیریت اجتماعی است تا جایی که علی بن ابی طالب (ع) شهید راه عدالت شد و پای بندی او به اصل عدالت در مدیریت و حکومت، اسباب آن همه مخالفت با وی و دولتش شد (تهرانی، ۱۳۷۹: ۲۴۶). عدالت در اجرای امور در نگاه علی (ع) از اهمیت خاصی برخوردار است، چنانکه می فرماید: «ملاک السیاسة العدل» (تمیمی آمدی، ۱۲۰۵: ق: ۱۱۶)، معیار سیاست عدالت است.

معیار بودن عدالت در مدیریت بدین معناست که برای همه، امکانات مساوی برای پیشرفت و تعالی فراهم شود و هر کس بدانچه استحقاق دارد دست یابد و در وضع قانون و اجرای آن رعایت مساوات بشود و تبعیضی بر کسی نرود و تفاوت ها و امتیازات بر مبنای صلاحیت و استحقاق باشد پیوند دولت و مردم، و همدلی و همراهی آن دو، جز در سایه عدالتی فراگیر در مدیریت حاصل نمی شود. امیرمؤمنان علی (ع) فرموده است: «عدالت نظام بخش حکومت است» (همان: ۲۸).

در سیره مدیریتی حضرت محور قرار دادن عدالت سلامت و نشاط لازم و پویایی درست جامعه را به سوی تعالی فراهم می کند و همانا برترین روشنی چشم زمامداران، برقراری عدل در شهرها و آشکار شدن محبت مردم نسبت به رهبر است، که محبت دل های رعیت جز با پاکی قلب ها پدید نمی آید، و خیرخواهی آنان زمانی است که با رغبت و شوق پیرامون رهبر را بگیرند، و حکومت بار سنگینی را بر دوش رعیت نگذاشته باشد، و طولانی شدن مدت زمامداری بر ملت ناگوار نباشد (همان: ۳۰).

همچنین افراد به کیفیت برخورد با آنان در روابط متقابل شخصی و همچنین جنبه های ساختاری فراگرد تصمیم گیری حساس اند. این نوع از عدالت بر نگرش ها و رفتارهای گوناگون کارکنان اثر می گذارند (رضاییان، ۱۳۸۸: ۵۹). امیرمؤمنان علی (ع) کارگزاران خود را پیوسته به رعایت عدالت در اداره امور سفارش می کرد. چنان که وقتی محمد بن ابی بکر را والی مصر قرار داد، در فرمانی به او یادآور شد: «و به او فرمان داد تا با مردمان به نرمی

رفتار کند و همه را به یک چشم بنگرد و خویش و بیگانه را در حق برابر شمارد» (حسن بن علی، ۱۳۸۲: ۱۷۶)

همچنین آن حضرت در نامه ای که پس از رفتن محمد بن ابی بکر به مصر به او و اهل مصر نوشته است، به محمد بن ابی بکر سفارش می کند که بر اساس عدالت امور را اداره کند و پیامدهای آن را یادآور می شود تا محمد بن ابی بکر بداند که این امر از چه اهمیتی برخوردار است و همه را به یک چشم نگاه کن (در میان آنان مساوات را رعایت کن) تا بزرگان در تبعیض تو طمع ستم بر ناتوانان نبندند و ناتوانان از عدالت مأیوس نگردند» (سید رضی، نامه ۲۷). مشخص است که اگر زمامداران و کارگزاران در عمل پای بند اصل مساوات در حقوق و اجرای عدالت نباشند و همه را به یک چشم ننگرند و تبعیض روا دارند، بهترین زمینه تجاوز و تعدی زورمندان و ستمگران را فراهم خواهند کرد و اسباب یأس و نومیدی ستمدیدگان را؛ و این امر مهم ترین علت تباهی و سقوط حکومت ها و دولت هاست و هیچ دولتی نمی تواند در چنین اوضاع و احوالی به مقاصد اصلاحی دست یابد (دلشاد تهرانی، ۱۳۷۹: ۲۲۸)

۲. بهبود وضع معیشتی کارکنان

با توجه به اهتمام همزمان اسلام به بعد معنوی و مادی انسان می توان فقر مادی را زمینه بسیاری از مفاسد اجتماعی و سازمانی تلقی کرد، به همین دلیل یکی از راه های جلوگیری از فساد اداری که در منابع دینی فراوان بر آن تأکید شده، تأمین معیشت کارکنان و مدیران دولتی است. در سیره مدیریتی علی (ع) نیز به این مهم توجه شده است. آن حضرت به مالک اشتر می فرماید: «آن گاه حقوق کافی به آنان بده؛ زیرا این کار آنها را در اصلاح خویشتن تقویت می کند و از خیانت در اموالی که زیر دست آنهاست، بی نیاز می سازد و حجتی بر آنهاست، اگر از دستورهای تو سرپیچی یا در امانت تو خیانت کنند» (سید رضی، نامه ۵۳)

۳. آموزش و پرورش

برخی بر این باورند که مهم ترین عامل دگرگونی فرایند های اجتماعی و رفتار افراد، تحولات اقتصادی است، اما نظر صحیح این است که مهم ترین عامل تحولات اجتماعی تحول در آموزش و پرورش است، و سایر تحولات مانند: تحولات اقتصادی با بعد انسانی

حیات بشر ارتباط مستقیم ندارند و از اهمیت درجه اول برخوردار نیستند، اما تحول در آموزش و پرورش یک جامعه کمابیش سبب تبدیل هویت روحی و معنوی افراد می شود و آرا و عقاید، اخلاق و رفتار و سلوک آنان را دگرگون می سازد (مصباح، ۱۳۶۸: ۳۳۷)

بنابراین، آموزش و پرورش تأثیر فراوانی در آگاه شدن مردم از بدی اوضاع و احوال موجود، نادرستی ارزش ها و آرمان های حاکم، سوء نیت قدرتمندان و زمامداران و سوء استفاده آنان از قدرت و حاکمیت خود، و نیز اوضاع و احوال مطلوب و ارزش ها و آرمان های صحیح دارد. بدین ترتیب، آموزش و پرورش، هم بر دانش مردم می افزاید و هم بر اقبال و گرایش آنان به اوضاع و احوال و ارزش ها و آرمان های مطلوب و صحیح (همان: ۶۴). امیرمؤمنان علی (ع) نیز منشأ همه خوبی های مادی و معنوی را علم و یکی از علل اساسی فساد در هر محیط اجتماعی را جهل معرفی می فرماید: «علم اصل هر خیری است» (آرام، قرن ۹۶: ۱۴)، جهل ریشه هر بدی است» (همان: ۶۴)

پیامبر اکرم (ص) نیز می فرماید: «کسی که بدون علم و آگاهی دست به عملی بزند، فساد و تباهی او بیشتر است از کارهای سالم او» (کلینی، ۱۳۵۹: ۵۵). «نیاز مردم به اخلاق خوب بیشتر از نیاز آنها به امور اقتصادی است» (آمدی تمیمی، بی تا: ۲۴۷) بنابراین، آموزش به مردم و کارکنان و مدیران سازمان ها و تربیت و پرورش آنها به کسب اخلاق شایسته نقش اساسی در تحول نظام اداری و ارتقای سلامت آن دارد.

۴. رعایت شایسته سالاری

برای تحقق اهداف سازمان باید مدیران و کارکنان از توانایی و شرایط لازم برای انجام دادن کارها برخوردار باشند. این شرایط و ویژگی ها شامل مهارت ها، دانش، و اعتقادات و باورهای کارکنان می شود. اگر افراد نالایق اداره امور را به دست بگیرند، اهداف سازمان محقق نمی شود و سلامت و کارایی سازمان نیز تهدید خواهد شد. از دیدگاه اسلام زمامداران امانت داران مردم اند و از مصادیق مهم امانت داری این است که کارها به کاردanan و شایستگان سپرده شود که در غیر این صورت باب همه ستم ها گشوده می شود. خدای متعال فرمان داده است که امانت ها به اهلهش سپرده شود: «خداوند به شما فرمان می دهد که امانت ها را به صاحبانش بدهید و هنگامی که میان مردم داوری می کنید، به عدالت داوری کنید» (النساء / ۵۸)

از ظاهر آیه بر می آید که مفهوم امانات در اینجا عام است و همه امانات را در بر می گیرد؛ و البته از مهم ترین امانات، رهبری امامان به حق و پیشوایی و کارگزاری آنان یا افراد صالح و شایسته مجاز از سوی آنان بر خلق است. مدیریت مردم امانتی است سنگین که باید به اهلش سپرده شود (دلشاد تهرانی، ۱۳۷۹: ۳۷۱).

سیره عملی پیامبر اکرم (ص) و امیر مؤمنان علی (ع) رعایت شایستگی و اهلیت در واگذاری و مسئولیت بوده است. امیرالمؤمنین (ع) به کارگماری و انتصاب افراد فاقد صلاحیت برای اداره امور را موجب شکست و ملاکت می دانند: «زوال و سقوط دولت ها به سبب به کار گرفتن افراد پست است» (آمدی تمیمی، بی تا: ۳۶).

آن حضرت به قاضی منصوب خود نوشت: بدان ای رفاعة! که این حکومت امانتی است که هر کس به آن خیانت کند، لعنت خدا تا روز قیامت بر او باشد و هر کس خائنی را استخدام کند و بر سر کار نهد محمد (ص) از او در دنیا و آخرت بیزار است (محمودی، ۱۴۱۸ق: ۳۶).

۵. تشویق و تنبیه

ارزشیابی از عملکرد کارکنان و قدردانی شایسته از آنان و همچنین تنبیه افراد متخلف عامل تشویق افراد متعهد و وظیفه شناس در سازمان و اصلاح رفتار متخلفان می شود. تحقق این مهم سلامت نظام اداری را به دنبال دارد. امیرمؤمنان علی (ع) می فرمایند: و در یک ارزشیابی دقیق، رنج و زحمات هریک از آنان را شناسایی کن، و هرگز تلاش و رنج کسی را به حساب دیگری نگذار. ارزش خدمت او را ناچیز مشمار، تا شرافت و بزرگی کسی باعث نشود که کار کوچکش را بزرگ بشماری، یا گمنامی کسی باعث شود که کار بزرگ او را ناچیز بدانی (سید رضی، نامه ۵۳)، نیز در بخش دیگری علی (ع) می فرماید: «هرگز نیکو کار و بد کار در نظرت یکسان نباشند؛ زیرا نیکوکاران در نیکوکاری بی رغبت، و بدکاران در بدکاری تشویق می شوند، پس هریک از آنان را بر اساس کردارشان پاداش ده» (همان).

ج) عوامل برون سازمانی

۱. عوامل سیاسی

نظام های سیاسی استبدادی که برخاسته از رأی مردم نباشند و خود را در مقابل مردم پاسخگو نینهند، مهم ترین عامل برای فساد در جوامع و نظام های اداری اند، از این رو، در الگوهای سنتی اداره امور دولتی برای آلوده نشدن نظام اداری به فساد، نظریه جدایی نظام

سیاسی از نظام اداری را طرح کردند. بر اساس این نظریه مدیران و کارکنان اداری در برابر محیط جامعه و مردم پاسخگو نبودند؛ اما در نظام اسلامی با الهام از آموزه های وحیانی، نظام سیاسی الهی مبنای نظام اداری به شمار می آید؛ به گونه ای که سلامت و فساد در نظام اداری متأثر از سلامت و فساد نظام سیاسی است. در این زمینه می توان گفت: همان گونه که خواست و نظارت مردم در شکل گیری و ماندگاری نظام سیاسی الهی مؤثر است، در تصمیم گیری ها و چگونگی اجرای نظام اداری نظام سیاسی الهی اثر می گذارد و برای ماندگاری سالم آن باید بر عملکرد دستگاه اداری نظارت کنند

۲. اثرگذاری مردم در سلامت و بقای نظام اداری

از دید اسلام نقش اصلی در اداره امور از آن مردم در سطح عموم جامعه و از آن مشتریان و کارکنان در سطح خاص سازمان هاست؛ به این معنی که مدیریت، چه در نظام سیاسی و چه در نظام اداری، بدون آنان تحقق نمی یابد و بدون اقبال و رأی مردم مقبولیت و فعلیت پیدا نمی کند و بدون حضور و مشارکت همه جانبه مردم به درستی اداره و سلامت آن تضمین نمی شود، بنابراین، مردم، اعم از شهروندان و ارباب رجوع، نقشی ایجاد، ابقایی و اصلاحی دارند و تحقق اداره اسلامی، صلاح، سامان و پابرجایی و سیر به سوی اهداف آن به مردم بسته است (دلشاد تهرانی، ۱۳۷۹: ۱۱۱). امیرمؤمنان (ع) نه تنها در شکل گیری زمامداری امور برای مردم چنین جایگاهی قائل بود، بلکه سامان یافتن اداره امور را به استقامت و سلامت مردم می دانست: «و والیان به صلاح و سامان نیابند، مگر به راستی و درستی مردمان» (سید رضی، خطبه ۲۱۶). حکومت اسلامی جز با راستی و درستی و پایداری مردمان و حضور و مشارکت همه جانبه مردمان به سامان نمی آید، و امیرمؤمنان (ع) می کوشید مردمان حکومت را این گونه بفهمند و از مناسبت های سلطه گرایانه و سلطه پذیرانه بیرون آیند و در همه عرصه ها حضوری واقعی داشته باشند؛ چنان که خطاب به آنان فرمود (دلشاد تهرانی، ۱۳۷۹: ۱۱۱) پس با من چنان که با پادشاهان سرکش سخن می گویند، حرف نزنید، و چنان که از آدم های خشمگین کناره می گیرند دوری نجوید، و با ظاهرسازی با من رفتار نکنید، و گمان مبرید اگر حقی به من پیشنهاد دهید بر من گران آید، یا در پی بزرگ نشان دادن خویشم؛ زیرا کسی که شنیدن حق، یا عرضه شدن عدالت بر او مشکل باشد، عمل کردن به آن، برای او دشوارتر خواهد برد. پس، از گفتن حق، با

مشورت در عدالت خودداری نکنید، زیرا خود را برتر از آنکه اشتباه کنم و از آن ایمن باشم نمی دانم، مگر آنکه خداوند مرا حفظ فرماید (سید رضی، خطبه ۲۱۶)

برای اینکه مردم نقشی جدی و اساسی در حکومت داشته باشند، باید زمینه و بستر مناسب آن فراهم آید. امام علی (ع) می کوشید با فراهم ساختن مناسباتی سالم، به دور از خودکامگی و خودکامگی پذیری، مردم را به صحنه حکومت بکشانده و آنان را این گونه مخاطب قرار داده است و هرگونه رابطه جبارانه و مستبدانه را زیر پا گذاشته است تا مردمش با صراحت و صداقت، و از سر احساس مسئولیت به مشارکت در امور حکومت برخیزند و حق را به پا دارند و عدالت را پاسداری کنند و میان خود و والیان فاصله ای نبینند و زمامداران را نصیحت و خیرخواهی نمایند (دلشاد تهرانی، ۱۳۷۹: ۱۱۷)

۳. تکریم ارباب رجوع

یکی از شاخص های سلامت نظام اداری احترام و رفتار محبت آمیز با ارباب رجوع است؛ از این رو، امیرمؤمنان (ع) به یکی از کارگزاران خود می فرماید: «پر و بالت را برای رعیت فرود آور و چهره ات را گشاده و رفتارت را نرم و ملایم گردان» (سید رضی، نامه، ۴۵).

۴. ارتباط چهره به چهره با مردم

مدیران دستگاه ها و سازمان ها در نظام اسلامی موظف اند با مردم از نزدیک در ارتباط باشند و مستقیماً به بررسی مشکلات آنها بپردازند. این کار سبب می شود تا هم مدیران اطلاع درستی از مشکلات جاری مردم داشته باشند و هم مردم با دیدن مدیران در جامعه، با آنان احساس همدلی و نزدیکی کنند و بدین ترتیب روابط سالمی بین مردم و دستگاه های اداری صورت می گیرد. حضرت (ع) در خصوص آثار مثبت ارتباط با مردم می فرماید: «مباد که دوری تو از چشم مردم طولانی شود، زیرا پنهان بودن زمامداران از نگاه مردم سرچشمه تنگدلی مردم و کم آگاهی زمامداران از جریان ها می شود غیبت و دوری از مردم پیوندشان را از علم به آنچه در پس پرده است می گسلد، و در نتیجه مسائل بزرگ در چشم شان کوچک جلوه می کند؛ زیبایی ها زشت، و زشتی ها زیبا جلوه می کند و حق و باطل در هم می آمیزد» (سید رضی، نامه ۵۳)

۵. رعایت آزادی مشروع مردم

تحقق عدالت و احترام به حقوق مردم بدون حق آزادی بیان و وجود رسانه های همگانی

و اطلاع رسانی دقیق ممکن نیست. یکی از راه های حفظ سلامت نظام اداری، اطلاع رسانی صحیح در زمینه مفاسد اداری و اقتصادی است. اطلاع رسانی به موقع سبب افزایش آگاهی آحاد جامعه می شود و این امر موجب گسترش خواست عمومی برای مبارزه با مفاسد می گردد، که تحقق این امر، تنها با آزادی صورت می گیرد. در اسلام برای دسترسی به آزادی و استقلال، انسان باید ابتدا اسارت درونی و بردگی باطنی را با ارتباط با خدا و بندگی او از بین ببرد تا بتواند از بردگی و بندگی و اسارت حکومت ها خارج شود، بنابراین، در اسلام ارتباط با خدا و بندگی سبب آزادی و استقلال انسان و جامعه می شود و این آزادی باعث افزایش آگاهی عمومی و ارزیابی صحیح از شرایط موجود اجتماعی می شود زمینه نظارت همگانی را پدید می آورد. امام علی (ع) فلسفه بعثت پیامبران را خارج ساختن بندگان از بندگی و ولایت بندگان به بندگی و ولایت خدا برمی شمرد.

۶. نظارت همگانی

یکی از عوامل اساسی در نهادینه سازی سلامت سازمانی، نظارت عموم افراد جامعه بر عملکرد دستگاه هاست. هرگاه همه اجزای یک نظام با دیدن خطاها و انحرافات تذکر دهند، این تذکرات تأثیر بسیار تعیین کننده ای بر اصلاح رفتار مجموعه خواهد داشت. در قرآن کریم امر کردن به کارهای خیر و نهی از فعالیت های نامطلوب، تکلیف همگانی به شمار می آید: «باید از شما مسلمانان برخی خلق را به خیر و صلاح فراخوانند و مردم را به نیکوکاری امر، و از بد کاری نمی کنند...» (آل عمران/ ۱۰۴)

د) عوامل قضایی

داوری صحیح و عادلانه عامل بازدارنده از آلوده شدن کارکنان و کارگزاران دولتی به انواع تخلفات است و سلامت دستگاه ها را تضمین می نماید، تأکید ویژه اسلام بر تأمین حقوق قضات و نظارت بر عملکرد آنان به دلیل اهمیت سلامت دستگاه قضایی بر سلامت کارگزاران و دستگاه های اداری است. برخورد با متخلفان نیازمند دستگاه قضایی مقتدر با نیروهای انسانی شجاع و بی باک است که نه طمع دنیا آنها را از حکم عادلانه باز دارد و نه ترس از قدرت متخلفان. خدای متعال فرموده است: «خداوند به شما فرمان می دهد که امانت ها را به صاحبانش بدهید و هنگامی که میان مردم داوری می کنید، به عدالت داوری کنید»

خداوند خطاب به داوود فرموده است: «ای داوود! ما تو را خلیفه و نماینده خود در زمین قرار دادیم؛ پس در میان مردم به حق داوری کن، و از هوای نفس پیروی مکن که تو را از راه خدا منحرف سازد».

عدالت حقوقی و قضایی نزد امیرمؤمنان (ع) منزلتی ویژه داشت؛ چنان که آن حضرت از ابتدای حکومت خود به آشنا کردن مردمان با حقوق خویش اهتمام ورزید و در امور قضا سخت بر عدالت پای فشرد. آن بزرگوار می فرماید: «هر که در مقام قضاوت قرار گیرد باید در اشاره و نگاه و جای نشستن میان مردمان به مساوات رفتار کند» (همان: ۴۱۳).

۱. پاکسازی نظام اداری

یکی از وظایف مهم دستگاه قضایی برای سالم سازی دستگاه های اداری و حفظ منافع عمومی، شناسایی عناصر و کارگزاران فاسد و محاکمه و برکناری آنان از سمت های اداری است. به همین دلیل یکی از سیاست های مدیریتی امام علی (ع) در اصلاح نظام اداری، برکناری عناصر فاسد و نهادن نیروهای متعهد و وظیفه شناس به جای او بود. آن حضرت هنگام بیعت مردم با خود می فرمایند: «بدانید که روزگار دگرباره شما را به بوته آزمایش ریخت؛ مانند روزی که خدا پیامبر شما را برانگیخت. به خدایی که او را به راستی مبعوث فرمود، به هم در خواهید آمیخت، و چون دانه که در غرابال ریزند، یا دیگ افزار که در دیگ ریزند، روی هم خواهید ریخت، تا آن که در زیر است زیر شود، و آن که بر زبر است به زیر در شود، و آنان که واپس مانده اند، پیش برانند، و آنان که پیش افتاده اند، واپس مانند» (سید رضی، خطبه ۳۹)

۲. باز گرداندن اموال عمومی

پس از برکناری مدیران و کارگزاران متخلف، باید با دقت اموال عمومی را که به تصرف خود درآورده اند به بیت المال برگرداند. در این زمینه نباید به اخراج مدیران متخلف و جریمه نقدی ناچیز بسنده کرد، بلکه باید تمام اموال به تاراج رفته به خزانه عمومی برگشت داده شود. یکی از اصلاحاتی که در دوران حکومت امام علی (ع) با جدیت پی گرفته شد همین بود. امام در این زمینه می فرمایند: «به خدا سوگند بیت المال تاراج شده را هر جا که بیابیم به صاحبان اصلی آن باز می گردانم، گرچه با آن ازدواج کرده یا کنیزانی خریده باشند؛ زیرا در عدالت گشایش برای عموم است، و آن کس که عدالت بر او گران آید، تحمل

ستم برای او سخت تر است» (همان: خطبه ۱۵).

بخش چهارم: حقوق اداری صدر اسلام

همینکه سلسله ساسانیان بسال ۶۳۲ میلادی منقرض گردید^۱، دفاع حکمرانان و عمال ایالات و ولایات ایران از سرزمین کهنسال خود سودی نبخشید، شهرهای ایران یکی بعد از دیگری بتصرف و تحت تسلط سپاه اسلام درآمد و دوره جدیدی در تاریخ ایران آغاز شد، فتح اعراب در جنگ نهاوند (فتح الفتوح) در ۲۱ هجری به سرداری نعمان آخرین نبرد ایرانیان با اعراب محسوب نمی شود، زیرا پس از این جنگ و جنگهای دیگر^۲ مدتهای زیاد در غالب شهرها و ولایات ایران بوسیله مردم شجاع و وطن پرست و علاقمند به حفظ میراث فرهنگی آباء واجدادی خود همانند مردم دیلم وطبرستان (مازندران) و گیلان و دماوند و قسمتی از نواحی ماوراء النهر تا دوره خلافت بنی العباس استقلال سیاسی و ملی خود را همچنان حراست کردند و فتح اعراب را تا اواسط خلافت بنی امیه به تأخیر انداختند ولی کشمکشهای مذهبی و عصبیات نژادی و قومی بعنوانین مختلف وجود داشت. آنچه لازم بتذکر است اینست که ایرانیان بزور شمشیر و قوه قهریه مسلمان نشدند بلکه چون آئین اسلام و قوانین و مقررات حقوقی و اجتماعی و سیاسی آنرا موافق باروحیات خود یافتند به رضا و رغبت دین حنیف اسلام را پذیرفتند.

چنانکه مورخین آورده اند پس از واقعه قادسیه (۱۴ هجری) قریب چهار هزارتن از مردم دیلم به کیش اسلام در آمدند، پذیرش این دین متعالی فقط در سایه تعالیم سهل و ساده اسلام که اساس آن بر پایه توحید، عبادت خالق، ترویج اخلاق حمیده و پسندیده مساوات و مواسات و مبارزه با تجاوزگری و طغیان گری و احترام به حقوق افراد جامعه و ملیتهای

۱ در سال ۶۳۲ میلادی اعیان و بزرگان کشور یزدگرد سوم، پسر شهریار نوه خسرو پرویز را به پادشاهی انتخاب کردند و در روزگار این پادشاه، سلسله ساسانی منقرض گردید. رجوع کنید به تاریخ مفصل ایران ص ۵۸ تألیف دکتر عبدالله رازی چاپ دوم - تهران ۱۳۳۵، تاریخ ادبیات ایران جلد اول صفحه ۹ تألیف دکتر ذبیح الله صفا - چاپ ششم - انتشارات ابن سینا تهران ۱۳۴۷، تاریخ فرهنگ ایران دکتر عیسی صدیق - صفحه ۴۶ انتشارات دانشگاه تهران شماره ۵۶۷

۲ جنگ قادسیه ۱۴ هجری به سرداری سعد بن ابی وقاص و رستم فرخزاد و جلولاء در سال ۱۶ هجری به سرداری هاشم بن عتبّه و قعقاع بن عمرو، در جنگ قادسیه رستم فرخزاد شکست خورد و تیسفون بدست اعراب افتاد و در سال ۶۴۲ در جنگ فتح الفتوح (۲۱ ه) یزدگرد مغلوب شد و در مرو بهلاکت رسید و سلسله ساسانی منقرض گردید. تاریخ فرهنگ ایران تألیف دکتر عیسی مهدیق صفحه ۴۶).

مختلف استوار بوده است انجام یافت و همین امر موجب گردید بزودی این آئین آسمانی با آوردن حقوق افراد جامعه در میان ایرانیان اعم از خواص و عوام با استقبال بی نظیر و بی بدیل روبرو شود.

بعثت پیغمبر اکرم (ص) سال ۶۱۱ میلادی و ظهور و نشأت اسلام، وضع اجتماعی قوم عرب را یکباره دگرگون ساخت، اقوام بدوی و پراکنده را که دائم در نزاع و ستیز و تجاوز بحقوق یکدیگر بودند در زیر لوای واحدی مجتمع ساخت^۱، اعراب به سفارش رهبر خود و با توجه به مقررات و قوانین حقوقی و اجتماعی که در قرآن طی آیات عدیده ای اشارت رفته است دست از طغیان و برادرکشی برداشتند و برای ترویج دین مبین اسلام و تصرف بلاد و شهرها و تحصیل غنائم به کشورهای همجوار تاختند و تعالیم آسمانی که بر مبنای زندگی اجتماعی و حفظ و حراست حقوق اجتماعی شکل یافته بود آنرا در کشورهای مفتوحه گسترش دادند و در سایه تعالیم اجتماعی و انسانی اسلام بود که بزرگان و اعیان این سرزمین یکی پس از دیگری آنرا با جان و دل پذیرفتند چنانکه سامان خدا^۲ یکی از بزرگان و شریف زادگان بلخ در قرن دوم هجری بمیل خود اسلام را اختیار کرد.

عده کثیری از دیلمیان در نیمه قرن سوم هجری در اثر تبلیغات و کوشش و جدیت علویان به دین اسلام گرویدند، و در اوائل سده چهارم حسن بن علی الاطروشی بسیاری از مردمان طبرستان و دیلم را به کیش و آئین اسلام فراخواند و در نتیجه جمع بیشمارى دعوت او را قبول کردند و حتی در سال ۳۹۴ هجری شاعر معروف ابوالحسن مهیار دیلمی به میل خود از کیش زرتشتی دست کشید و به اسلام گروید.

۱ پیغمبر اسلام پس از بعثت ابتدا اهالی و اقوام پراکنده و متشتته عربستان را بترک ادیان مختلف و توجه به وحدت کلمه و اتفاق و برادری و برابری خواند و قبل از همه با قبیله قریش که خود از آن خاندان بود و غرق در تعصبات نژادی و قبیله یی بودند مبارزه کرد ص ۸ تاریخ ادبیات در ایران تألیف ذبیح الله صفا و صفحات ۱۷-۱۸ تاریخ تمدن اسلام نوشته جرجی زیدان ترجمه علی جواهر کلام - جلد اول شهریور ۱۳۳۶ از انتشارات امیر کبیر،

۲ سامان خدا در عصر امویان در بلخ حکمرانی میکرد در زمان حکومت اسد بن عبدالله القسری حاکم بنی امیه در خراسان (سال ۱۱۶) بعثت اغتشاش و آشوبی که در ناحیت بلخ رخ داد به اسد پناهنده شد و اسد بن عبدالله القسری او را به امیری بلخ منصوب کرد سامان خدا در ابتدا آیین زرتشتی داشت و در قرن دوم هجری بدین حنیف اسلام مشرف گردید، سامان از دودمان بهرام چوبینه سردار بزرگ عصر ساسانی میباشد، تاریخ ادبیات در ایران جلد اول ص ۲۰۴ تألیف دکتر صفا، تاریخ فرهنگ ایران از دکتر عیسی صدیق ص ۱۱۰، تاریخ مفصل ایران تألیف دکتر عبدالله رازی

ظهور دین اسلام و انتشار آن در جهان، حقوق جدید و امتیازات مهم را برای مردم جهان به ارمغان آورد که از چهارده قرن پیش تاکنون همچنان قسمتی از جهان متمدن و پیشرفته را اداره کرده و می‌کند و قوانین و حقوق اداری و انسانی آن هنوز هم در ردیف عالیت‌ترین حقوق دنیای عصر حاضر بشمار میرود. و حتی دستورات و فرامین و مناشیر آن در تکمیل قوانین حقوقی و اجتماعی بسیاری از کشورها و ملتها تأثیر بسزایی نهاده است، قانون‌گذار اسلام باتوجه به مقتضیات مکان و زمان و با در نظر گرفتن مصالح و مفاسد اجتماع این حقوق را در خلال آیات بیشمار قرآن مجید و با توجه بوضع زندگی بدوی اعراب عصر جاهلیت و بازماندگان آنان و تجاوزات ناشی از نبودن دانش و بینش آنها آورد. و پس از رحلت پیغمبر اکرم کسانی در رشته‌های مختلف این حقوق به تحقیق و تفسیر و باز کردن راه اجتهاد و استنباط پرداختند از آن جمله بحث در حقوق اداری اسلام است که در بدو نشأت اسلام و نزول قرآن کریم مورد توجه و دقت قرار گرفت و تا با امروز هم بسیاری از مقررات قضائی و حقوقی کشورها ملهم از آن قوانین است.

این قوانین و مقررات در واقع مجموعه ایست که خلفا و امامان طی دستورات و اوامر صادره به والیان و حکام و عمال ولایات میدادند که منجمله می‌توان فرمان حضرت امیر(ع) را به مالک اشتر والی مصر در مورد رعایت حقوق افراد جامعه در رعایت قوانین اسلامی نام برد:

بسم الله الرحمن الرحيم : هذا ما أمر به عبدالله على أمير المؤمنين مالك بن الحارث الأشتر في عهده اليه، حين ولاه مصر : جباية خراجها و جهاد عدوها، و استصلاح اهلها و عمارة بلادها...

(این فرمانی است از بنده خدا علی که امیر مومنان است و امر می‌کند مالک بن حارث اشتر را و عهده‌ای است که چون مالک را والی مصر مینماید او را متعهد بدان می‌فرماید تا بقانون و دستور عهد فرمان خراج آن دیار بستانند، با دشمن جهاد کند، با صلاح حال مردم بپردازد و بلاد آن مملکت را آباد سازد...)^۱.

ثم اعلم يا مالك اني قد وجهتك إلى بلاد قد جرت عليها دول قبلك من عدل و جور و أن

۱ نهج البلاغه جلد دوم ص ۹۸۲ ترجمه و شرح بقلم حاج سیدعلی تقی فیض الاسلام سال ۱۳۲۶ شمسی - فرمان حضرت امیرالمؤمنین به چهار زبان فارسی، عربی، فرانسه و انگلیسی منتخب نهج البلاغه کتابفروشی امید - تبریز اسفند ۱۳۳۴ - بقلم مرحوم محمد حسین فروغی - سرهنگ صادقیان - سید باقری.

الناس ينظرون من أمورک فی مثل ما کنت تنظر فيه من أمور الولاية قبلک و...
«پس بدان ای مالک که من تو را به شهرهائی فرستادم که پیش از تو حکمرانان دادرس و
ستمگر در آنها بوده و مردم بکارهای تو همان نظر می کنند که تو بکارهای حکمرانان پیش
از خود می نگری و.....»^۱

و لیکن احب الامور الیک اوسطها فی الحق و اعمها فی العدل، و اجمعها لرضی الرعیة فان
سخط العامة یجحف برضی الخاصة و ان نسخط الخاصة یغتفر معرضی العامة...^۲

«کاری که باید بیش از هر کار دوست داشته باشی میانه روی در حق است و همگانی
کردن آن در برابری و دادگری که بیشتر سبب خشنودی رعیت می گردد (در هر کار آنرا
اختیار کن که بصلاح حال همه باشد هر چند برای خواص گران آمده از آن راضی نباشد)
زیرا خشم همگان رضا و خشنودی چند تن را پایمال می سازد و...»^۳

«ثم انظر فی امور عمالک فاستعماهم اختیارا و لاتولهم محاباة و اثره فانهم اجماع من
شعب الجور والخيانة و توخ منهم أهل التجربة والحیاء من اهل البيوتات الصالحة»^۴

توصیه می کند پس در کارهای عمال و کارگردانانت نظر و اندیشه کن (دقت کن) و چون
آنانرا تجربه و آزمایش نمودی بکار وادار (تا دیانت و راستی و درستیشان را نیازمندیهای به
کار مگمار) و آنها را بمیل خود و کمک ایشان و سر خود (بی مشورت) بکاری نفرست، زیرا
به میل و سرخود کسی را بکار گماشتن گرد آمده ایست از شاخه های ستم و نادرستی و
سعی کن مأمورین اداریت اهل تجربه و حیاء و از خانواده های صالح باشند».

و در جای دیگر این عهدنامه خطاب به مالک اشتر می فرماید :

ثم أن للوالی خاصة و بطانة فیهم استثار و تطاول و قلّة انصاف فی معامله.

«سپس بدان حکمرانان را نزدیکان و خویشانی است که بخودسری و گردنکشی و
درازدستی (بمال مردم) و کمی انصاف خو گرفته اند (و رعیت را بسختی و گرفتاری دچار
می نمایند) ریشه و اساس ایشان را با جدا کردن و دور ساختن موجبات آن از بین ببر...»^۴
باذکر بخشهائی از این عهدنامه و فرمان بزرگ معلوم می شود انتخاب مأمورین اداری و

۱ نهج البلاغه مجلد دوم صفحه ۹۸۵.

۲ نهج البلاغه مجلد دوم صفحه ۹۸۸-۹۸۷.

۳ نهج البلاغه مجلد دوم صفحه ۱۰۰۲-۱۰۰۳.

۴ نهج البلاغه ص ۱۰۱۶ و ۱۰۱۷.

روسای دوایر دولتی نیز تحت شرایط خاصی بوده است.^۱

حقوق اداری را در دو دوره متمایز می توان نام برد یکی دوره خلفای راشدین یا عصر طلایی اسلام و دیگر دوران بنی العباس که حقوق اداری اسلام تحت تأثیر شدید حقوق اداری ایران واقع شده است. ناگفته نماند در همان زمانیکه طرح وشالوده یک قانون بزرگ و همه جایی در مرکز شبه جزیره عربستان ریخته می شد در همجواری آنان دو امپراطور بزرگ ایران و روم از حقوق اداری وسیع و قابل توجهی برخوردار بوده اند که شاید پاره یی از حقوق اداری اسلام در زمان بنی العباس وجانشینان آنان متأثر از حقوق اداری ایرانی باشد.

تا زمانیکه پیغمبر اکرم در قید حیات بود (سال یازده هجرت) خود مظهر قوای سه گانه مملکت بشمار میرفت و در تمام موارد اعم از مقننه، مجریه و قضائیه از وی دستور و راهنمایی میگرفتند، اساس کار دولت اسلامی در سال اول هجری بر پایه همکاری، برابری و برادری و مساوات بود. در بدو ظهور اسلام در سازمان بزرگ در حقوق اداری آن مشاهده میشود:

اول : سازمان وسیع لشکری یا آرتش که در سایه اتفاق و اتحاد و نماز جماعت مسلمانان ترتیب یافته بود، و مسلمین هریک بشخصه برای انتشار و توسعه دین و آئین جدید خود وظیفه وهدف مشترکی را دنبال میکردند و در طریق تحقق هدف خود از هیچگونه مساعی و کوشش و همکاری جمعی خودداری نمیکردند.^۲

دوم : سازمان مالی یا زکوه بود (بیت المال) که پایه و شالوده بیت المال را تشکیل میداد و شبیه به نوعی مالیات و دریافت حقوق قانونی دولتی بود که بهنگام ضرورت در بهبود وضع اجتماع و کمک به انسانهای محروم و فقیر بکار میرفت که این سازمان نیز اساس و پایه اش مستند از آیات کریمه قرآن بوده است.^۳

۱ تاریخ تمدن ایران تألیف جرجی زیدان مراجعه شود ترجمه علی جواهر کلام - تهران انتشارات امیرکبیر
 ۲ برای اطلاع کامل از ارتش و وضع نظامی دوره اسلامی مراجعه شود به تاریخ تمدن اسلام جرجی زیدان ترجمه آقای علی جواهر کلام جلد اول از ص ۱۵۹ به بعد.
 ۳ آیه ۴۲ سوره البقره - آیه ۴ سوره البینه - آیه ۶ سوره السجده - آیه ۷۲ سوره الانبیاء - آیه ۵۴ سوره المائده - آیه ۱۱ سوره المائده - آیه ۷۶ سوره النساء و آیات فراوان دیگر و همچنین رجوع کنید به صفحه ۲۱۲ تاریخ تمدن اسلامی جرجی زیدان جلد اول ترجمه علی جواهر کلام.

با تشکیل این دو سازمان، پایه دولت اسلامی مستحکم گردید ولی رویهمرفته بعلت جوان بودن اسلام هنوز سازمانهای اداری مقررات و دستورالعملی که بتواند مردم را به پرداخت زکوه و اقدام در کارهای خیر و عام المنفعه تشویق و تحریض نماید بوجود نیامده بود فقط در مواقع ضروری دورهم می نشستند و تصمیم میگرفتند حرکت میکردند و عمل مینمودند. یکی از نمایندگان و سفرای دربار ساسانی که مأمور شده بود تا بمدینه برود میگوید وارد مسجد شدیم، سراغ دربار باشکوه اسلامی را گرفتیم، مارا بمسجدی هدایت کردند، وارد مسجد شدیم، چندتن عرب روی حصیرهای مسجد حلقه وار نشسته بودند و جلسه یی تشکیل داده بودند اینها بمصدق «و شاورهم فی الامر»^۱

برای رسیدگی به امری مهم گردهم آمده بودند مجلس آنان تا اخذ تصمیم بیش از چند دقیقه طول نکشید.^۲

در ایندوره حکومت اسلامی بر پایه اصل آزادی و دموکراسی محض بناشده و تمام مسلمانان از هر نژاد و ملت، سیاه و سفید، بزرگ و کوچک، زن و مرد، غنی و فقیر همه در برابر احکام دین و قوانین مذهبی یکسان و برابر بودند^۳، ولی این سادگی طرز اداره کردن متأسفانه دوام و بقای زیادی نیافت. از آن زمان به بعد یعنی پس از خلفای راشدین تا اواخر دوره بنی العباس صورت تجملی و اشرافیت بخودگرفت و جنبه ایرانی پیدا کرده روح سادگی از بین آنها رخت بربست، علتش این بود که در دولت بنی عباس چون بسیاری از وزراء از نژاد خالص ایرانی بودند خواستند عظمت و شکوه عهد ساسانی را بار دیگر تجدید نمایند.^۴ این موضوع را شادروان دکتر طه حسین (۱۸۸۹-۱۹۷۳) بعنوان: "تأثیر بد ایرانیان در اعراب تلقی میکند میگوید:

«ایرانیان روح ساده آنان را مقید به تشریفات و تجملات نمودند ولی باید اذعان داشت که آن روح سادگی و بی پیرایگی از اعراب بدوی و وحشی نبود بلکه دین مبین اسلام بود که با تشریفات و تجملات و اعیان منیشی و تجمل پرستی مخالف بود، اعراب نه تنها بوئی از

۱ همچنین مراجعه شود به نهج البلاغه - صفحه ۱۵۵ احکمت ۱۵۲ - مجلد دوم :

۲ نهج البلاغه - صفحه ۲۸۳ احکمت ۴۳۸ - مجلد دوم - در ستودن اداء حقوق مردم و همچنین صفحه ۸۷۶ حکمت - آیه ۸۹ سورة النحل.

۳ سورة الحجرات، آیه ۱۳

۴ تاریخ مفصل ایران، دکتر عبدالله رازی (امریان و عباسیان).

مدنیت و تمدن نبرده بودند بلکه عناصری تجاوزگر و ویرانگر و طغیان پیشه بشمار میرفتند و عملاً حملات و پورشهای آنان این موضوع را به ثبوت میرسانید.

أعراب هر چه دارند از عنایات خاصه اسلام است و علت اینکه حقوق اداری ایران در دولت اسلامی وارد شد این بود که پس از اینکه ایرانیان دین شریف و حنیف اسلام را به تدریج پذیرفتند اسلام آنچه را که با احکام دین سازش داشت نگهداشت و آنچه را که ناسازگار بود منسوخ و مطرود نهود کما اینکه عید نوروز باستانی ایرانیان را بجای خود باقی گذارد.^۱

و برای اداره امپراتوری وسیع اسلام از حقوق اداری آنها بهره ور گردید ولی برای مثال کافی است دفاتر مالیاتی و سازمان مالی اسلام را که در زمان عمر به سبک ایرانی و بوسیله بسیاری از ایرانیان تنظیم شده و اداره میکردند نام برد.

در ایندوره حکومت در مرتبه دوم دین قرار داشت و آنرا فقط برای اجرای اصول و مهربانی دین بکار میرد زمان خلیفه، ما با همین هم حکومت را در دست داشت هم پیشوای دینی بشمار میرفت و در واقع حکومت با مربی با توام بود.

فرمانداران و حکام و والیانی که از طرف خلیفه برای اداره امور ولایات بممالک اطراف و مختلف اسلامی میرفتند اغلب هردو عنوان ومسؤولیت را بعهده داشتند، چون قوانین اسلام جنبه دینی داشت و ناشی از برگزیدگان ملت نبود، اطاعت آن بر همه فرض بود و اجرای آن امری لازم و ضروری بشمار میرفت و نمی توانستند قبول کنند که این قوانین ممکنست در زمان و مکانی در قلمرو اسلامی قابل اجرا نباشد زیرا قانون گذار خداوند است و خود او می فرماید :

انا نحن نزلنا الذکر و انا له لحافظون.^۲

اولین منصب و مقام در حکومت اسلامی دوران خلفا مقام و درجه خلافت بود که خلیفه

۱ جرجی زیدان مزلف تاریخ تمدن اسلام در مورد تاثیر فرهنگ و سنتهای اصلی ایرانیان در اعراب می نویسد: معاویه برای تکمیل و تکتثیر عایدات خویش در نوروز و مهرگان هدایائی بر عهده مردم گذاشت که در سال بده میلیون درهم میرسید (ص ۲۰۳ به بعد جلد پنجم تاریخ تمدن اسلام، ترجمه علی جواهر کلام) و ملت بلوغ الارب می نویسد کسی که برای نخستین بار در روز و مهرگان را در اسلام مانند عهد شکوهمند ساسانی معمول ساخت و آنرا مطابق با روحيات اجتماعی قوم عرب دانست، حجاج بن یوسف ثقفی نماینده عبدالملک خلیفه اموی در کوفه بوده است

۲ برای اطلاع بیشتر مراجعه شود به تاریخ تمدن اسلام تألیف جرجی زیدان - صفحه ۱۴۱ و ۱۸۵ تحت عنوان استانداری با ولایات، ترجمه علی جواهر کلام. چاپ امیرکبیر

میبایستی دستورات و احکام قرآن و سنت را رعایت نماید، شرایط موجود در امر خلافت رعایت عدل و عدالت، لیاقت و شایستگی، سلامت جسمی و روحی بود، با وجود این اختیارات خلیفه تقریباً نامحدود بود^۱ خلیفه حق عزل و نصب والیان و قضاة و استانداران و امرای ارتش را داشت و همه عمال و فرمانداران و لاه زیر نظر مستقیم او بودند و در اقدام کارها و جزئیات امور از وی فرمان می‌گرفتند.

بعد از خلیفه بالاترین و با اهمیت ترین مناصب و مقامات اداری در حکومت اسلامی مقام وزارت بود اگر چه تا زمان عباسیان عربها ازین مقام چیزی استنباط نمی کردند ولی در عصر خلفای راشدین منصب صدارت عملاً وجود داشت همچنانکه عده ئی عمر را وزیر ابوبکر و علی علیه السلام را طرف شور عمر میدانستند.

بعد از خلفای راشدین و دوره بنی امیه این مقام اهمیت بیشتری پیدا کرده^۲ و بطوریکه مورخین و بسیاری از نویسندگان آورده اند این مقام غالباً در دست باکفایت و درایت ایرانیها بود.

در زمان عباسیان بطور کلی دو نوع وزارت معمول بود: یکی وزارت تفویضی و دیگری تنفیذی، وزیر تفویضی همیشه، همه کارها را با صلاحدید و نظر و اندیشه خود حل و فصل میکرد و جز در سه مورد^۳ در تمام کارها تام اختیار بود.

برای اینکه از کیفیت و چگونگی تفویضی وزارت اطلاع حاصل کنیم حکایتی را که جرجی زیدان، محقق فاضل و دانشمند و مؤلف تاریخ تمدن اسلام و این نویسنده لبنانی الاصل آورده در اینجا بطور مختصر نقل میشود:

«شبى جعفر برمكى بزمى داشت و سرگرم عيش و خوشگذرانى بود، در اواخر شب جعفر مست در باده ناب بود كه ناگاه عبدالملك بن صالح پسرعموى هارون بر وى وارد شد جعفر در اين حال باو گفت : اگر حاجتى دارى از ما بخواه تا انواع نعمت ها كه بدست ما افتاده تو را بهره مند سازيم، عبدالملك گفت : خليفه از من رنجيده، ميل دارم آن كدورت و رنجش برطرف شود جعفر گفت : خليفه از تو راضى شد ديگر چه ميخواهى ؟ عبدالملك گفت : ده

۱ صفحات ۱۱۸-۱۴۰ جلد اول تاريخ تمدن اسلامى جرجى زيدان - تاريخ ادبيات در ايران جلد اول تأليف دكتور ذبيح الله صفا

۲ رجوع شود به تاريخ تمدن اسلامى جرجى زيدان - جلد اول صفحه ۱۵۰

۳ رجوع شود به صفحات ۵۲-۱۵۳ تاريخ تمدن اسلامى جرجى زيدان ترجمه على جواهر كلام - جلد اول.

هزار دینار وام دارم، جعفر جواب داد: که خودم ده هزار دینار وام تو را دادم و ده هزار دینار هم خلیفه بتو داد دیگر چه میخواهی؟ عبدالملک پس از تقاضاهای فراوان باینجا رسید و گفت: چه خوب بود که باین نعمتها استانداری (ولایت) مصر هم افزوده بشود این خواسته وی نیز انجام یافت و خلیفه پس از شنیدن این موضوع وعده های جعفر را تنفیذ و اجرا کرد و رفتار او را ستود و حکومت مصر را به عبدالملک بن صالح داد.^۱

ولی وزیر تنفیذی چنانکه از خود واژه پیداست اجراکننده دستورات خلیفه بوده است و فی الحقیقه میان مردم و خلیفه رابط بوده است و تقاضا و تمنیات مردمان را باطلاع خلیفه میرسانید.^۲

بطور کلی شرطه یا (شهربانی) مأمور اجرای قوانین و کلیه احکام صادره بود و بیشتر احکام شرعی از قبیل چوب زدن (شلاق زدن) برای زنا و میگساری و ربا و امثال آن بوسیله مأمور اداری شرطه انجام میشد دیگر از ادارات مرکزی آن عصر اداره برید و مراسلات (دیوان انشاء) بود که در عهد ساسانیان در ایران این مقام در مواقع معینی به فرزندان پادشاه واگذار میشد.^۳

استانداران و حکام تا قبل از خلافت عمر از طرف خلیفه انتخاب میشدند ایالت فتح شده بآنان واگذار میشد، وظایف و اختیارات حکام و استانداران آنطوریکه در کتاب «احکام السلطانیه» آورده شده است پنج چیز بود:

امور لشکری (ارتش)، تعیین قضاة و دادرسان، وصول و ایصال خراج و مالیاتهای دولتی، حفظ شعائر دینی و مذهبی و بالاخره برقراری امنیت و رفاه عمومی.

باتوجه به هریک از بخشهای نامبرده و تطبیق مقررات و ضوابط آنها با وضع حکومتهای اسلامی و غیر اسلامی اهمیت حقوق اداری صدر اسلام و صورت پیشرفته و متعالی آن در قرون و اعصار بعد بیش از پیش نمایان میشود.

بخش پنجم: اصول و اهداف نظام اداری در رسائل حکومت اسلامی

حقوق عمومی و مفاهیم و نهادهای برخاسته از آن در شکل مدرن که در دوره مشروطیت

۱ برای اطلاع از وزارت تفویضی و تنقیدی و کیفیت و چگونگی هریک از آنها مراجعه شود: به صفحات ۱۵۲-۱۵۴ جلد اول تاریخ تمدن اسلامی - جرجی زیدان ترجمه علی جواهر کلام

۲ صفحه ۱۵۴ از کتاب تاریخ تمدن اسلام تالیف جرجی زیدان ترجمه ملی جواهر کلام

۳ مراجعه شود به همان کتاب - صفحات ۲۳۶-۱۴۸-۲۵۰.

وارد ایران شده است از شکل، ساختار، اصول، مبانی و ماهیت حکومت و از روابط حقوقی حکومت و دولت با شهروندان مختلف سیاسی، فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، مالی، به ویژه نظام اداری بحث می کند. تبیین دقیق مفهوم، جایگاه و کارکردهای این رشته حقوقی به ویژه از منظر و دیدگاه اسلام در زمان کنونی از اهمیت فراوانی برخوردار است.

در خصوص هر یک از موضوعات و مفاهیم حقوق عمومی و همچنین نظام اداری، دین مبین اسلام بر اساس متون و نصوص اصیل خود به ویژه قرآن کریم و متون روایی و حدیثی دیدگاه و نظرهای خویش را دارد که این دیدگاه و نظرگاه به صورت پراکنده و غیر مدون در آثار فقیهان دینی و اندیشمندان اسلامی در تمامی ادوار و اعصار منعکس و به یادگار مانده است. آثار و رسائل فوق العاده با اهمیت و دست اول در این موضوعات در برهه زمانی خاصی آغاز شکل گیری نهضت انقلاب اسلامی به رهبری امام خمینی (ره) از سال ۱۳۴۲-۱۳۵۷) شکل گرفته اند که در فهم مفاهیم اساسی حقوق عمومی و تحول حقوق عمومی جمهوری اسلامی ایران نقش کلیدی دارند. ایده هایی که سال ها قبل از پیروزی انقلاب اسلامی و تدوین و تصویب قانون اساسی در خصوص مسائل و موضوعات اساسی و در فضای فکری- سیاسی خاص خویش و با مبانی و منابع اسلامی به نگارش درآمده اند. آثاری که بدون شناخت مفاهیم و مبانی آنها و غور و تفکر در موضوعات آنها، فهم شایسته و کامل نظام حقوقی و سیاسی جمهوری اسلامی فراهم نمی گردد.

مرسوم است که بسیاری از نویسندگان، واژگان «مبانی»، «اصول»، «قواعد»، «اهداف» و اصطلاحاتی شبیه عبارات مذکور را در نوشته های خویش و در مطلع کلام به مثابه «پیشوندی» برای عناوین و تیترهای آثار خویش به کار می برند؛ بی آنکه این واژگان که هر کدام دارای بار معنای مختص به خود می باشند در آن آثار تعریف و تبیین شوند و تفاوت آنها نسبت به هم یا واژگان مشابه دیگر مشخص گردد. به همین دلیل در جامعه هدف و نزد مخاطبان، به ویژه در دانش هایی همچون «حقوق»، این نحو از استخدام و استعمال واژگان، تشتت های بی پایانی را خلق کرده است و هر کس از ظن خویش برای هریک از این اصطلاحات مفهوم و معنایی را در نظر می گیرد که چه بسا در تعارض و ضدیت با برداشت دیگران است. از باب مثال می توان به واژگانی چون «عدالت»، «برابری» و «آزادی» اشاره کرد که از منظر برخی، اینها «مبنای» حقوق هستند و از نظرگاه دیگری «منبع» حقوق شمرده می شوند و از نظر دیگرانی نیز به عنوان اصول و اهداف حقوق تلقی می شوند که

مسلمانان یک واژه را نمی‌توان با این همه اختلاف در گستره و ابهام در معانی استعمال نمود که در واقع دلیل بسیاری از دعاوی لغو و بی‌پایان علمای حقوق در عرصه نظر و به تبع آن در مرحله تطبیق و عمل ناشی از همین در هم آمیختگی مفاهیم و معانی واژگان می‌باشد.

برخلاف روش مذکور، اندیشمندان اسلامی به ویژه فقها و حکما، در ابتدای آثار خویش هریک از واژگان محوری در آن آثار را به نحو دقیق تعریف نموده و با تنسیق و بازپیرایی آن، تمایز لغوی و اصطلاحی آنها را از سایر اصطلاحات و عبارات مشخص می‌کنند تا از هر کلمه و واژه‌های معنا و مفاد خاص آن کلمه مستفاد گردد.

هنگامی که از مبانی سخن گفته می‌شود، مقصود یافتن سرچشمه و بنیاد الزامی است که بر ما تحمیل می‌شود (کاتوزیان، ۱۳۷۷، الف: ۷). به طور خلاصه، مبانی حقوق دلیل فرمانبرداری مشروع از آن است (کاتوزیان، ۱۳۷۷، ب: ۱۰). برای توضیح بیشتر باید گفت که حقوقدان برای اینکه به یک حکم حقوقی دست یابد باید سه مرحله را پشت سر گذارد. مرحله نخست این است که بر اساس جهان بینی حاکم بر نظام حقوقی، منابع حقوقی را تعیین کند. از این رو، برخلاف سخن معمول در «کلیات و فلسفه حقوق» منابع حقوق، قوانین، رویه قضایی، عرف و دکترین نمی‌باشد بلکه منابع، هنجارهایی هستند که نه تنها در سطحی بالاتر از اینها بلکه در مرحله ای قبل از مبانی قرار گرفته‌اند. پس از این مرحله (تعیین منابع)، نوبت به استخراج مبانی از آن منابع می‌رسد؛ مثلاً مبانی چون آزادی، عدالت، برابری و... را از منابع تحصیل می‌کند. مرحله سوم نیز عبارت است از استنباط مواد و احکام حقوقی بر اساس آن مبانی (جوادی آملی، ۱۳۷۷: ۱۲۹). پس ملاحظه می‌شود مواد حقوقی اعم از قانون و رویه قضایی منبع حقوق شمرده نمی‌شود بلکه احکامی هستند که از منابع و مبانی استخراج و حقوقدان به استناد آنها و با تطبیق موضوع بر آن، حکم هر قضیه را صادر می‌کند. بنابر این در یک نگاه سلسله مراتبی، «مبانی» در فاصله میان «منابع» و «مواد حقوقی» قرار گرفته‌اند. از لحاظ ضمانت اجراء، مبانی حقوق در برابر اهداف حقوق، عبارت است از آنچه که رعایت آن ضروری و لازم می‌باشد یعنی انجام دادن آن لازم و واجب و انجام ندادن آن ممنوع و غیر جایز می‌باشد؛ مثلاً عدالت که در زمره مبانی حقوق و به تعبیری شاه کلید مبانی حقوق است عمل کردن به آن واجب و لازم و ترک آن ناروا است. اهداف حقوقی و همچنین مواد حقوقی، کمک به اجرای مبانی حقوق است.

بخش ششم: بررسی و ماهیت اصول

اصول جمع اصل است. اصل دارای معنای لغوی و اصطلاحی است. اصل در لغت، چیزی است که چیز دیگری بر آن بنا می شود. در برابر اصل، فرع قرار دارد و فرع چیزی است که بر غیر خود بنا می شود (هاشمی شاهرودی، ۱۳۹۱: ۱۳).

اصل در اصطلاح، معانی متعددی دارد که از آن جمله عبارتند از: راجح و ظاهر، طریق، دلیل، کاشف و آنچه برای تشخیص احکام ظاهری به کار می رود مثل اصل برائت و استصحاب.

علاوه بر معانی اصطلاحی مذکور، مفهوم و معنای اصطلاحی دیگری که در ما نحن فیه مقصود است عبارت است از: «قاعده». در این معنا، اصول یعنی قواعد کلی که احکام حقوقی طی آن بیان شده است؛ مثل اصل حاکمیت قانون، اصل لاجرح، اصل لاضرر و... به عبارت بهتر، منظور از اصل در این معنا، قاعده و قضیه ای است کلی که مشتمل بر جزئیات موضوع آن و آن احکام جزئی، فروع آن هستند که استنباط آنها تفریع نامیده می شود (فیض، ۱۳۸۲: ۲۸).

بر این اساس می توان گفت که «اصول حقوقی» اصطلاح عامی است که بسیاری از مسائل و موضوعات «اصول فقه» و «قواعد فقه» را شامل می شود. چه آنکه اصول فقه عبارت است از: قواعدی که برای استنباط احکام شرعیه فرعیّه تمهید گردیده اند (صدر، ۱۴۳۴ق: ۱۳) و قاعده فقهی هم عبارت است از حکمی کلی که در ابواب مختلف فقه یا موضوعات متعدّد به کار می رود (سبحانی، ۱۳۹۳: ۳) و تفاوت این دو در آن است که محمول اصول فقه لب برای حجیت و استنباط است، یعنی در اصول فقه آنچه در محمول آن موضوعیت دارد استنباط و حجیت است، اما محمول قواعد فقه «احکام» است اعم از احکام تکلیفی و یا وضعی (همان). بر این اساس اصول حقوقی که نقش هر دوی آنها را ایفا می کند به دو دسته تقسیم می شود:

الف. اصول کلی حقوقی

آنجا که اصول حقوقی مشتمل بر مباحث الفاظ، مباحث عقلی، اصول عملی و تفسیر حقوقی بوده و بدین وسیله در صدد اثبات حجیت و استنباط احکام و قواعد حقوقی است و یا به وسیله اصول عملیه در مقام جهل و شک در صدد رفع جهل و تحیر میباشد» (آخوند

خراسانی، ۱۴۳۴ق: ۱۳۱). تحت عنوان «اصول کلی حقوقی» بوده و در تمامی ابواب و گرایش های حقوقی قابل استناد می باشد.

ب. اصول حقوقی به مثابه قاعده فقهی

در برخی از موارد، اصول حقوقی مشتمل بر بیان احکام تکلیفی و وضعی حقوقی بوده نه در صدد استنباط احکام و بیان حجیت آنها. به بیان بهتر، این دسته از اصول خود مشتمل بر احکام حقوقی اعم از تکلیفی و وضعی هستند که این اصول که صرفاً در گرایش های خاص حقوقی کاربرد دارند معادل قواعد فقهیه محسوب می شوند؛ نظیر اصل آزادی اراده در قراردادهای مدنی و اصل تأمین منافع عمومی در قراردادهای اداری.

حقوق هر کشوری بازخورد نظام حقوقی و سیاسی آن کشور به شمار می رود، چه بسا کشوری نظام حقوقی خود را مستقل از سایر نظامات موجود طراحی کرده و از نظام ثنویت تبعیت کند و کشوری دیگر نظام حقوقی خویش را در دل سایر نظام ها و همسو با آنها طراحی نماید. به هر حال در ارتباط با اهداف حقوق سؤال مهمی که مطرح می شود این است که آیا هدف حقوق صرف حمایت از شهروندان و تضمین حقوق و آزادی های آنان می باشد یا هدف آن تثبیت قدرت حاکمان و دولت می باشد؟ و در هر دو صورت، جهت گیری نظام حقوقی آیا صرفاً سعادت دنیوی است یا علاوه بر آن سعادت دار عقبی نیز مدنظر می باشد؟

در پاسخ به این سؤال باید گفت که زندگی انسان دارای دو جنبه فردی - اجتماعی و دو نشئه دنیوی و اخروی است «یا ایها الانسان انک کادح إلی ربک کدحا فملاقیه» (انشقاق، ۶). از جنبه فردی انسان موجودی است با نیازهای ویژه و شخصیتی مستقل که خصوصیات متمایز از دیگران دارد؛ اما از جنبه اجتماعی سرنوشت او با سرنوشت دیگران گره خورده است (هاشمی، ۱۳۸۴: ۲). از سوی دیگر سرای آخرت محصول زندگی دنیوی بوده و دنیا مزرعه آخرت محسوب می شود لذا در راستای ایجاد هماهنگی میان بعد فردی و اجتماعی انسان و نشئه دنیوی و اخروی او، حقوق با تعیین حدود و چارچوب های قدرت و صلاحیت ها و اختیارات دولت و نیز توجه به آزادی های فردی و حقوق بنیادین او و به منظور آماده سازی زندگی سعادت مند دنیوی برای تحصیل سعادت اخروی، سعی در ایجاد آشتی و تفاهم میان ابعاد متعدد زندگی و حیات انسان دارد که نظام حقوقی دستیابی به این اهداف را از

طریق قوانین و مقررات عادلانه در پرتو مبانی و منابع بالادستی دنبال می کند به همین دلیل قوانین و مقررات تحقق بخش اهداف حقوق باید ریشه در مبانی و منابع حاکم داشته باشد که حقوق مشروعیت خویش را از آنها کسب می کند.

بند اول: تعالی اعتقادی و تهذیب اخلاقی جامعه

مسلم جامعه اسلامی به درک حقیقت مصلحت اسلامی - انسانی (حاکمیت قوانین الهی) دست نمی یابد، مگر آن که به درجه ای از تعالی اعتقادی و تهذیب اخلاقی رسیده باشد. در این بین به نظر بعضی از نویسندگان تهذیب دینی و اخلاقی مردم، از طریق نظام تعلیم و تربیت رایگان و همگانی، به عنوان مقدمه و وسیله هدف بالا مطرح می باشد (خسروشاهی، ۱۳۴۴: ۲۹) ولی از نظر عده ای دیگر، وظیفه نظام اداری با تمام شئون و ابعاد خود، یعنی وضع مقررات و برنامه ها، هدایت کردن قافله بشری و سوق دادن آنها به سوی آخرین مرتبه کمال ممکن و شکوفا کردن استعدادهای ذاتی و به فعلیت آوردن نیروهای بالقوه او در ابعاد مختلف فکری، اخلاقی و عملی می باشد (مشکینی، ۱۳۵۷: ۷۴-۷۵).

اهمیت مسأله اخلاق در بعضی آثار تا به آن حد است که از نظام اداری به عنوان مکتبی اخلاقی یاد شده است و بر این اساس نخستین هدف اداره، تربیت اخلاقی اجتماع دانسته شده است (سعید، ۱۳۸۹ق: ۴۸). یحیی نوری نظارت شدید بر سلامت محیط و رشد اخلاقی جامعه را به عنوان یکی از اهداف نظام اداری ذکر کرده است (نوری، ۱۳۴۴: ۲۶).

بند دوم: نظارت و مسئولیت عمومی

در سیستم نظام اداری اسلامی، رابطه حکومت و مردم، رابطه ای یک سویه نیست؛ به عنوان مثال، حق نظارت عمومی به عنوان یکی از اصول مهم در این نظام مطرح است. این حق که بسیاری آن را در ارتباط با وظیفه و تکلیف امر به معروف و نهی از منکر متذکر شده اند (سعید، ۱۳۸۹ق: ۴۵) برای همه مسلمین و در ارتباط با همه مسائل اجتماعی و اعتقادی، بالاخص نظارت و کنترل بر اداره و کارگزاران تعریف می شود (قلمداران، بی تا: ۳۲۵-۳۲۷). این مسأله به تقویت روح انتقاد از مسئولان و مقاومت در مقابل هر نوع بغی و استبداد انجامیده و زمامداران را محدود به قانون الهی نموده و ضمانت اجرایی قوانین اسلامی را نیز فراهم می کند (موسوی زنجانی، ۱۳۴۲: ۵۵-۵۷).

روح «دموکراسی اسلامی» (همان، ص ۵۷) و اصل حاکمیت عمومی (مفتی زاده، ۱۳۵۷:

(۴۲) نیز در پرتو همین حق تکلیفی، معنا پیدا می کند. این نظارت، به حضور مردم در تصمیم گیری و اداره کردن نیز می انجامد (همان، ص ۴۴)؛ حتی نظارت، نشأت گرفته از حق حاکمیت عمومی می باشد. اصل تضامن و مسئولیت مشترک، نظام اداری اسلامی را به نظامی مترقی تبدیل می - کند که در آن خود مردم حراست اصول و نظارت بر حسن اجرای قانون و مقررات را بر عهده دارند (موسوی زنجانی، ۱۳۴۲: ۳۹). البته این اصل به معنی ایجاد هرج و مرج و بی نظمی نیست و در ساز و کارهای خاص خود عمل می کند. مشارکت مردمی تعبیر دیگری از این اصل است که برگرفته از حکم شورا است (مکارم، بی تا: ۵۸). بعضی نویسندگان نیز دو جنبه خالقی و خلقی خدایی و مردمی را در کنار هم، به عنوان عناصر و خصوصیات نظام اداری اسلامی مطرح کرده اند (همان، ص ۴۹) و (مفتی زاده، ۱۳۵۷: ۳۹).

بند سوم: مساوات و عدالت اجتماعی

حق نظارت و مراقبت مردم، علاوه بر ارتباط با مسأله امر به معروف و نهی از منکر، به نحوی به مساوات در نظام اداری اسلامی و برابری مردم با حکام و والیان در امور عامه و احکام و قوانین و مقررات نیز برمی گردد (روحانی، ۱۳۵۷: ۷۸). مفاسد ناشی از عدم مساوات در جامعه از نظر نویسندگان رسائل عوارض خطرناکی در پی دارد که جامعه را به سوی زوال و اضمحلال می کشاند. به این ترتیب برقراری مساوات برای نجات جامعه و برابری همه افراد جامعه مسلمین با همه اختلافات نژادی، طبقاتی و...، به عنوان یکی از مبانی اصلی نظام اداری اسلامی مطرح می شود (جعفریان، ۱۳۸۴، ج ۱: ۴۹۷). نویسندگان برای نشان دادن اهمیت این حق اساسی افراد جامعه (ابعاد حکومت اسلامی، ۱۳۵۷: ۱۳)؛ به ذکر نمونه هایی متعالی از مساوات اسلامی در تاریخ صدر اسلام، به ویژه در سیره پیامبر (ص) و حضرت علی (ع) می پردازند (همان، ص ۱۳-۱۴) و تهرانی، بی تا: ۳۶-۴۱).

مساوات در کنار هدف برقراری عدالت اجتماعی تکمیل می گردد. عدالت اجتماعی، حقوق را برای افراد با رعایت جهات اسلامی معین می گرداند (موسوی زنجانی، ۱۳۴۲: ۳۱). تأمین آن به عنوان یکی از اهداف برقراری نظام اداری اسلامی، با موضوع قضاوت، ارتباط تنگاتنگی پیدا می کند (جعفریان، ۱۳۸۴، ج ۱: ۵۰۷). برقراری عدالت اجتماعی در سطحی بالاتر، حتی به عنوان هدف بعثت انبیا و امامت ائمه (ع) مطرح می شود و در تفکر شیعی است که

جایگاه مهم و خاصی دارد (امیرصادقی، بیتا: ۱۱). به هر حال، برقراری نظامی عادلانه و رساندن هر ذی حقی به حق خود و جلوگیری از ظلم و ستم افراد به یکدیگر، مبنایی مهم در نظام اداری اسلامی محسوب می شود روحانی، ۱۳۵۷: ۶۹).

نتیجه گیری

از آنجا که از دیدگاه اسلام و بسیاری از صاحب نظران رفتار سازمانی، مدیریت رفتارهای افراد تحت تأثیر باورها و ارزش های آنها شکل می گیرد، برای اصلاح رفتارهای آنان و سلامت نظام اداری در گام اول باید نگرش ها و باورهای دینی و اخلاق اسلامی، از جمله: خدامحوری، آخرت گرایی، مسئولیت پذیری، صداقت و امانت داری را در آنها تقویت کرد، همچنین با توجه به نقش فراوان نیروی انسانی بر سلامت سازمانی و نگرش دو بعدی اسلام به انسان، ضروری است؛ اولاً با اصلاح نظام حقوق و دستمزد نیاز های مادی و معیشتی کارکنان را برطرف ساخت؛ ثانیاً با برنامه های آموزشی تربیتی زمینه های تحول درونی و پیشرفت معنوی کارکنان را فراهم آورد. با اعمال رویه های عادلانه در توزیع جبران خدمات و برخورد عادلانه در روابط متقابل شخصی و احترام به کارکنان، می توان زمینه بهبود عملکرد و ارتقای خلق و خوی کاری کارکنان در محیط کار را فراهم آورد. در اسلام مناصب اداری و حکومتی امانت های الهی اند؛ بنابراین، در انتخاب و واگذاری امور اداری به اشخاص باید صلاحیت و شایستگی آنها برای تصدی مشاغل، رعایت گردد.

یکی از عوامل مؤثر بر اصلاح رفتار کارکنان، روش زندگی مدیران عالی سازمان ها و رهبران جامعه است، به همین دلیل اسلام بر ساده زیستی مسئولان و خانواده آنها تأکید می ورزد با توجه به نقش محوری مردم در سلامت نظام اداری باید زمینه های مشارکت آنان در سیاست گذاری و اداره امور جامعه فراهم آید. در اسلام حتی پس از انتخاب افراد متخصص و متعهد به منظور پیشگیری و حفظ سلامت دستگاه های اداری، از سازوکارهای نظارتی چندگانه شامل نظارت مدیران بر عملکرد کارکنان، نظارت کارکنان بر مدیران، نظارت مدیران عالی بر مدیران سطوح پایین تر نظارت همگانی افراد، احزاب و گروه ها بر عملکرد دستگاه های استفاده می شود، همچنین ضروری است با ترویج فرهنگ نقد و انتقادپذیری مدیران و ایجاد فضای آزاد رسانه ای و اطلاع رسانی زمینه های عملکرد شفاف سازمان ها و نهادهای دولتی را فراهم آورد.

مباحث مربوط به مبانی، اصول و اهداف نظام اداری به مسائلی همچون حاکمیت قوانین الهی، عدالت محوری، منع تبعیض، شایسته سالاری، حفظ حقوق و آزادی های مردم و... می پردازد که اهداف مرتبطی، مثل قانون گذاری و مقررات گذاری مقید به شریعت، تعالی و تهذیب اخلاقی جامعه، تأمین حق نظارت و حاکمیت عمومی، برقراری مساوات، عدالت، رفاه اجتماعی و... را بر عهده سیاست گذاران، کارگزاران و نظام اداری می گذارد. مبانی، اصول و اهداف مهمی مثل حاکمیت قوانین الهی، تعالی اخلاقی، مساوات، حقوق مردم و... را می توان تقریباً در تمام آثار ملاحظه کرد. اصول اقتصادی اسلام نیز که نظام اداری متکفل آن خواهد بود از موضوعات مورد توجه نویسندگان، به ویژه در اواخر دوره مورد مطالعه می باشد.

بسیاری و شاید بتوان گفت تمام این مبانی، اصول و اهداف، به شکلی در اصول قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و سایر اسناد بالادستی گنجانده شدند. حاکمیت قوانین الهی (اصل پنجاه و ششم)، لزوم تطبیق کلیه قوانین و مقررات با موازین اسلامی (اصل چهارم)، نقش آرای عمومی در اداره کشور (اصل ششم)، تساوی حقوق مردم (اصل نوزدهم)، افزایش سطح آگاهی های عمومی (بند ۲ اصل سوم)، رفع تبعیضات ناروا (بند ۹ اصل سوم)، ایجاد نظام صحیح اداری (بند ۱۰ اصل سوم)، نظارت همگانی (اصل هشتم)، حقوق مردم (فصل سوم قانون اساسی)، نفی استبداد (بند ۶ اصل سوم)، شورا و مشورت (اصل هفتم)، ممنوعیت سلب آزادی های مشروع (اصل نهم)، حقوق اقلیت ها (اصول سیزدهم و چهاردهم)، اصل عدم تمرکز اصل یک صدم، ممنوعیت انحصار و احتکار (اصل چهل و سوم)، اصل برائت (اصل سی و هفتم)، عدالت محوری (بند ۲ سیاست های کلی نظام اداری)، دانش گرایی و شایسته سالاری (بند ۴ سیاست های کلی نظام اداری، حفظ کرامت و عزت انسانی (بند ۸ سیاست های کلی نظام اداری)، سلامت اداری (بند ۲۴ سیاست های کلی نظام اداری) و... نمونه هایی از تصویب و قانونی شدن این مبانی، اصول و اهداف در اسناد حقوقی می باشند.

پیشنهادهای

تهیه منشور اخلاقی برای سازمان ها بر اساس آموزه های قرآنی؛
ترویج ارزش های دینی و اخلاقی برای پرسنل سازمان ها بر اساس اصول و مبانی قرآنی و شیوه مدیریت امام علی (ع)؛

شناساندن اصول نظری و عملی زندگی امام علی (ع) برای افراد در سازمان ها.
اصلاح و بهبود سیستم ها و رویه های اجرایی نظام اداری بر اساس قرآن و شیوه مدیریتی
امام علی (ع)
تبدیل شیوه های نظری قرآن و شیوه زندگی و مدیریتی امام علی (ع) به شیوه عملی در
نظام سلامت اداری و سازمانی

منابع و مأخذ

- قرآن مجید.
- ابعاد حکومت اسلامی (ج. م) (۱۳۵۷)؛ ابعاد حکومت اسلامی، قم: نشر صالح
- ابن ابی الحدید (بی تا)، شرح نهج البلاغه، تحقیق محمد ابو الفضل ابراهیم، ج ۷
- ابن شعبه حسن بن علی (۱۳۸۲)، تحف العقول ترجمه حسن زاده، ج ۱، نشر آل علی (ع)
- امام خمینی، روح الله (۱۳۹۰)؛ ولایت فقیه (حکومت اسلامی)، چاپ بیست و چهارم، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی
- امیر صادقی، ناصر الدین (بی تا)؛ حکومت علوی، جمهوری اسلامی، بی جا: بی نا.
- انصاری مرتضی (بی تا)، مکاسب، ج ۱
- بهبودی، محمد باقر (۱۳۸۳)، التهذیب، (ج). نشر تهران: انتشارات مروارید
- تاریخ ادبیات ایران، جلد اول، دکتر ذبیح الله صفا، تهران ۱۳۴۷، چاپ ششم، انتشارات ابن سینا.
- تاریخ مفصل ایران، دکتر عبدالله رازی، چاپ دوم، انتشارات اقبال ۱۳۳۵
- تهرانی، علی (۱۳۸۴)؛ رسائل سیاسی - اسلامی دوره پهلوی، جلد ۱ و ۲، تهران: مرکز اسناد انقلاب اسلامی
- تهرانی، علی (۱۳۸۴)؛ طرح کلی نظام اسلامی، با پیشگفتاری از حمید عنایت، چاپ چهارم، بی جا: حکمت
- خسروشاهی، سید هادی (۱۳۷۹)؛ انتقام (نشریه داخلی حوزه علمیه قم)، تهران: کلبه اشراق.
- خسروشاهی، سید، (۱۳۷۹)؛ بعثت (نشریه داخلی حوزه علمیه قم)، تهران: کلبه اشراق.
- خسروشاهی، سیدهادی (۱۳۴۴)؛ «قرآن، قانون اساسی ما»، سالنامه مکتب تشیع، شماره هفتم
- دستور حکومت، فرمان حضرت علی (ع) به مالک اشتر، به چهار زبان عربی، فارسی، فرانسه و انگلیسی، چاپ اول، تبریز اسفندماه ۱۳۳۴، شرکت سهامی چاپ کتاب آذربایجان (تبریز).

- دلشاد تهرانی، مصطفی (۱۳۷۹)، حکومت حکمت: حکومت در نهج البلاغه، تهران: دریا
- دلشاد تهرانی، مصطفی (۱۳۹۰)، دلالت دولت: آیین نامه حکومت و مدیریت در عهدنامه مالک اشتر (
- دولت آفتاب (۱۳۷۹)، اندیشه سیاسی و سیره حکومتی علی (ع)، تهران: دریا
- دیلمی، حسن بن محمد، ارشاد القلوب
- رضایی زاده، محمد جواد (۱۳۹۰)؛ حقوق اداری ۱، چاپ دوم، تهران: بنیاد میزان
- رضاییان، علی (۱۳۸۶)، انتظار عدالت در سازمان مدیریت رفتار سازمانی پیشرفته)، تهران: سمت
- روحانی، سید محمد صادق (۱۳۵۷)؛ نظام حکومت در اسلام، چاپ سوم، بیجا: نشر مکتبه امام صادق (علیه السلام)
- فیض، علیرضا (۱۳۸۰)؛ مبادی فقه و اصول، چاپ ۱۴، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (مصوب سال ۱۳۵۸ با اصلاحات ۱۳۶۸)، چاپ ششم، تهران: ریاست جمهوری، ۱۳۸۰.
- قربانی، زین العابدین (۱۳۴۹)؛ «حدود آزادی و اظهار عقیده»، ماهنامه درسهای از مکتب اسلام، سال دوازدهم، شماره ۱۱
- قلمداران، حیدر علی (بی تا)؛ حکومت در اسلام، بی جان کتابفروشی اسلامی.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷)؛ فلسفه حقوق، جلد ۱، تهران، شرکت سهامی انتشار.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷)؛ مبانی حقوق عمومی، تهران، نشر دادگستر.
- کلینی، محمد بن یعقوب (۱۳۵۹)، اصول کافی، ج ۱
- گرامی، محمد علی (بی تا)؛ نگاهی به سیستم سیاسی اسلام، تهران: کانون نشر پژوهش های اسلامی.
- گلزاده غفوری، علی (۱۳۴۹)؛ نظامات اجتماعی در اسلام، تهران: حسینییه ارشاد.
- گلسرخی کاشانی، رضا (۱۳۴۸)؛ «حقوق متقابل دولت و ملت»، ماهنامه درسهای از مکتب اسلام، سال دهم، شماره
- مجتهد شبستری، محمد (۱۳۴۶)؛ «همزیستی مذهبی در جامعه جهانی اسلام»، ماهنامه درسهای از مکتب اسلام، سال هشتم، شماره ۵.
- مودودی، ابوالاعلی (بی تا)؛ برنامه انقلاب اسلامی، ترجمه: غلامرضا سعیدی، قم: شفق

- موسوی زنجانی، (۱۳۵۰)؛ نظام اجتماعی اسلام بضمیمه بردگی، آزادی در اسلام، بلای ربا، قم: دارالتبلیغ اسلامی.
- موسوی زنجانی، سید ابوالفضل (۱۳۴۲)؛ «نظام اجتماعی اسلامی»، سالنامه مکتب تشیع، شماره پنجم.
- نایینی، شیخ محمد حسین (۱۳۷۸)؛ تنبیه الامه و تنزیه الامه، با توضیحات و مقدمه محمود طالقانی، چاپ نهم، تهران: سهامی انتشار
- نوری، یحیی، حکومت اسلامی و تحلیلی از نهضت حاضر، بی جان مجتمع معارف اسلامی
- نهج البلاغه (۱۳۸۷ق.)، شرح ابن ابی الحدید، تحقیق محمد ابوالفضل ابراهیم، دار احیاء الکتب العربیه، بی جا
- هاشمی شاهرودی، سید محمود (۱۳۹۱)؛ درسنامه اصول فقه، جلد ۱، قم: بنیاد فقه و معارف اهل بیت
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۴)؛ حقوق بشر و آزادی های اساسی، تهران: میزان