



اداره امور سازمان های محلی

(رشته مدیریت)

دکتر ابوالقاسم طاهری

بسم الله الرحمن الرحيم

پیشگفتار ناشر

کتاب‌های دانشگاه پیام نور حسب مورد و با توجه به شرایط مختلف یک درس در یک یا چند رشته دانشگاهی، به صورت کتاب درسی، متن آزمایشگاهی، فرادرسی، و کمک‌درسی چاپ می‌شوند.

کتاب درسی ثمره کوشش‌های علمی صاحب اثر است که براساس نیازهای درسی دانشجویان و سرفصل‌های مصوب تهیه و پس از داوری علمی، طراحی آموزشی، و ویرایش علمی در گروه‌های علمی و آموزشی، به چاپ می‌رسد. پس از چاپ ویرایش اول اثر، با نظرخواهی‌ها و داوری علمی مجدد و با دریافت نظرهای اصلاحی و متناسب با پیشرفت علوم و فناوری، صاحب اثر در کتاب تجدیدنظر می‌کند و ویرایش جدید کتاب با اعمال ویرایش زبانی و صوری جدید چاپ می‌شود.

متن آزمایشگاهی (م) راهنمایی است که دانشجویان با استفاده از آن و کمک استاد، کارهای عملی و آزمایشگاهی را انجام می‌دهند.

کتاب‌های فرادرسی (ف) و کمک‌درسی (ک) به منظور غنی‌تر کردن منابع درسی دانشگاهی تهیه و بر روی لوح فشرده تکثیر می‌شوند و یا در وبگاه دانشگاه قرار می‌گیرند.

مدیریت تولید محتوا و تجهیزات آموزشی

فهرست مطالب

نه	روش مطالعه کتاب
یازده	پیشگفتار
سیزده	اهداف کلی کتاب
۱	فصل اول - پیدایش دولت
۱	اهداف کلی
۱	هدف‌های رفتاری
۲	پیدایش دولت
۲	۱. نظریه طبیعی یا فطری
۶	۲. نظریه الهی
۹	۳. نظریه قرارداد اجتماعی
۲۰	۴. نظریه تکامل
۲۳	۵. نظریه غلبه
۲۶	۶. نظریه اقتصادی
۲۷	برای تفکر بیشتر
۳۰	خودآزمایی ۱
۳۵	فصل دوم - ارکان دولت
۳۵	اهداف کلی
۳۵	هدف‌های رفتاری
۳۶	ارکان دولت
۴۲	قلمرو
۴۲	مسائل مربوط به قلمرو
۴۸	جمعیت

۵۱	حکومت
۵۲	فرم‌های حکومت
۵۲	۱. از لحاظ شکل حکومت
۵۵	۲. از لحاظ طرز اداره حکومت
۵۹	حکومت دموکراسی
۶۱	تغییر حکومت
۶۱	ویژگی‌های دموکراسی
۶۵	حاکمیت
۶۶	حاکمیت داخلی
۶۷	تقسیم دولت‌ها از لحاظ استقلال
۶۸	دولت‌های تحت‌الحمایه
۶۹	حاکمیت خارجی
۷۲	برای تفکر بیشتر
۷۵	خودآزمایی ۲

۸۱	فصل سوم - نظام حکومت‌های متمرکز و فدرال
۸۱	اهداف کلی
۸۱	هدف‌های رفتاری
۸۱	۱. سیستم حکومت متمرکز
۸۲	۲. سیستم حکومت فدرال
۸۹	تمرکز
۸۹	خصوصیات نظام متمرکز
۸۹	علل استقرار تمرکز
۹۱	عدم تمرکز
۹۲	مزایای عدم تمرکز
۹۳	معایب عدم تمرکز
۹۴	همبستگی تمرکز و عدم تمرکز
۹۵	انواع عدم تمرکز
۱۰۰	تمرکز اداری
۱۰۱	عدم تمرکز فنی
۱۰۱	تمرکز سیاسی
۱۰۳	برای تفکر بیشتر
۱۰۵	خودآزمایی ۳

۱۰۹	فصل چهارم - ریشه طبیعی و تاریخی سازمان‌های محلی
۱۰۹	اهداف کلی
۱۰۹	هدف‌های رفتاری
۱۱۰	تعریف سازمان‌های محلی
۱۱۲	ریشه‌های تاریخی سازمان‌های محلی

۱۱۴	انواع سازمان‌های محلی
۱۲۷	تاریخچه سازمان‌های محلی در ایران
۱۲۹	دوران حکومت مادها
۱۳۰	دوران حکومت هخامنشیان
۱۳۲	دوران حکومت اشکانیان
۱۳۳	دوران حکومت ساسانیان
۱۳۵	دوران اسلامی و اثرات آن
۱۳۶	دوره صفویه
۱۳۷	دوره قاجاریه
۱۳۸	دوره پس از مشروطه
۱۳۹	ریشه‌های تاریخی تشکیل انجمن‌های استان و شهرستان
۱۴۳	برای تفکر بیشتر
۱۴۷	خودآزمایی ۴

۱۵۳	فصل پنجم - فواید و تأثیر حکومت‌های محلی و رشد سیاسی، اجتماعی، اقتصادی
۱۵۳	اهداف کلی
۱۵۳	هدف‌های رفتاری
۱۶۱	نمونه‌ای از نحوه مشارکت مردم در امور محلی
۱۶۳	تأثیر واگذاری اختیارات محلی در توسعه و دموکراسی
۱۶۹	عوامل اخلاقی و روانی مؤثر در سپردن کارها به مردم
۱۷۳	نقش سازمان‌های محلی در توسعه سیاسی - اجتماعی
۱۷۹	برای تفکر بیشتر
۱۸۲	خودآزمایی ۵

۱۸۷	فصل ششم - چگونگی اداره و نظارت حکومت مرکزی بر سازمان‌های محلی
۱۸۷	اهداف کلی
۱۸۷	هدف‌های رفتاری
۱۹۴	نظارت حکومت مرکزی بر مقامات محلی
۱۹۸	راه‌های نظارت حکومت مرکزی بر ...
۱۹۹	ایجاد، تغییر و یا انحلال سازمان محلی
۲۰۱	تجدیدنظر در تصمیمات محلی
۲۰۵	کمک‌های مالی حکومت مرکزی
۲۰۷	کمک دولت مرکزی
۲۰۸	عزل و نصب مأموران
۲۱۰	نظارت غیرمستقیم بر امور سازمان‌های محلی
۲۱۹	برای تفکر بیشتر
۲۲۲	خودآزمایی

۲۲۹	فصل هفتم - امور مالی حکومت‌های محلی
۲۲۹	اهداف کلی

۲۲۹	هدف‌های رفتاری
۲۳۰	مشکلات مالی
۲۳۴	درآمدها
۲۳۷	برای تفکر بیشتر
۲۳۹	خودآزمایی ۷

۲۴۳	فصل ۸ - ایجاد، توسعه و تقویت سازمان‌های محلی
۲۴۳	اهداف کلی
۲۴۳	هدف‌های رفتاری
۲۴۴	انجمن ده
۲۴۷	شهرداری
۲۵۰	شهرداری در ایران
۲۵۱	تأسیس شهرداری
۲۵۲	وظایف شهرداری
۲۵۶	انجمن شهر و انجمن‌های محلی
۲۵۷	وظایف انجمن شهر
۲۵۹	انجمن‌های ایالتی و ولایتی
۲۶۲	وظایف و اختیارات انجمن‌های استان و...
۲۶۳	برای تفکر بیشتر
۲۶۵	خودآزمایی ۸

۲۶۹	فصل نهم - شوراهای اسلامی
۲۶۹	اهداف کلی
۲۶۹	هدف‌های رفتاری
۲۷۰	فلسفه تشکیل شورا
۲۷۱	اهداف
۲۷۷	شوراهای اسلامی
۲۷۹	وظایف و اختیارات
۲۸۲	وظایف و اختیارات شورای ده
۲۸۳	وظایف و اختیارات شورای اسلامی بخش
۲۸۳	وظایف و اختیارات شورای اسلامی منطقه
۲۸۴	وظایف و اختیارات شورای شهر
۲۸۵	وظایف و اختیارات شورای شهرستان و استان
۲۸۸	نظارت دولت مرکزی بر شوراها
۲۸۸	برای تفکر بیشتر
۲۹۰	خودآزمایی ۹
۲۹۳	پاسخنامه
۲۹۷	منابع و مآخذ

روش مطالعه کتاب

دانشجوی گرامی

۱. ابتدا اهداف کلی و سپس هدف‌های رفتاری هر فصل را مطالعه کنید، مطالعه این هدف‌ها شما را در دانستن اینکه پس از خاتمه هر فصل در اطلاعات و معلومات شما چه تغییراتی باید به وجود آمده باشد یاری خواهد کرد.
۲. ممکن است فهم هدف‌های رفتاری پیش از آشنایی با محتوای هر فصل برای شما دشوار باشد، در این صورت می‌توانید هدف‌ها را یکبار بخوانید و بعد در حین خواندن درس به فهرست هدف‌های رفتاری مراجعه کنید.
۳. پس از مطالعه مقدماتی با در نظر گرفتن هدف‌های رفتاری یکبار دیگر متن را با دقت بخوانید.
۴. قبل از پایان هر فصل مطالبی با عنوان «برای تفکر بیشتر» ارائه شده است، توصیه می‌شود آنها را با دقت مطالعه کرده آن‌گاه به آزمون‌ها پاسخ دهید و پاسخ‌های خود را با پاسخ‌ها و مطالب کتاب مقایسه کنید.
۵. به این ترتیب میزان یادگیری و پیشرفت خود را مورد ارزشیابی قرار داده‌اید، در صورتی که مشکلی در نحوه مطالعه داشتید در رفع مشکل مطالعاتی خویش اقدام کنید.

پیشگفتار

مفهوم سازمان محلی یا حکومت محلی که همزمان با انقلاب عظیم صنعتی و پیدا شدن وظایف تازه و سنگین برای دولت‌ها به وجود آمد از پدیده‌های اجتماعی نوظهور و پراهمیت زمان ماست، مانند بسیاری از مفاهیم دیگر در دانش سیاسی و اداری امروز دارای تعریفی جامع و مانع نیست. کلمه حکومت به مفهوم خاص آن ملازم به اقتداراتی دارد که معمولاً در قلمرو بسیار وسیع‌تری از آنچه مورد نظر است به ذهن متبادر می‌شود در حالی که منظور از «سازمان محلی» انجام قسمتی از امور عمومی در ناحیه‌ای از کشور است که آن خدمات در سابق جزو وظایف دولت‌ها بوده و اکنون به ضرورت زمان و برحسب قوانین اساسی یا قوانین دیگر در کشورهای مختلف اجرای آن به عهده مقامات محلی واگذار شده است.

توجه به ایجاد و توسعه حکومت‌های محلی و نیز اهمیت حکومت‌های محلی (سازمان‌های محلی) در رشد دموکراسی، توسعه شعور اجتماعی مردم و همچنین در دوام و بقا و حفظ حاکمیت و استقلال کشور بسیار حایز اهمیت است. تمایل به داشتن سازمان‌های محلی و اداره امور هر محل به دست مردم محل از قوانین طبیعت سرچشمه گرفته است و تجاوز به حقوق مردم در سطح محل نیز برخلاف قانون طبیعت به نظر می‌رسد، زیرا علاقه به محل‌هایی که انسان در آن نشو و نما و یا سکونت اختیار کرده و خوب و بد خاطرات خود را از آن گرفته از طبیعت انسان سرچشمه می‌گیرد و متکی بر قوانین طبیعت است. باید به این واحدهای کوچک حکومتی آزادی و قدرت قانونی

بخشید تا نهال شخصیت و لیاقت و ابتکار افراد در پرتو آزادی‌های قانونی جوانه زند و انسان‌های بی تفاوت و غیرمسئول به شخصیت‌های ارزنده و فعال مبدل شوند.

اگر سازمان‌های محلی به معنای واقعی کلمات به وجود آیند آن وقت مردم هر محلی خود نیازهای محلی خود را تشخیص می‌دهند. از منابع مالی محلی که در اختیار آنان قرار داده شده است عوارض و مالیات‌های محلی وصول می‌کنند. خود سازمان‌های لازم را برای اداره امور محلی به وجود می‌آورند و با نیروی انسانی و وسایل مورد لزوم در اجرای سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و برنامه‌های محلی خویش اقدام می‌کنند.

ایجاد سازمان‌های محلی و سیاست عدم تمرکز، ایمان به خلاقیت، استعداد‌های فردی و اعتماد به برتر و سنجیده‌تر بودن تصمیمات جمع نسبت به قضاوت‌های فرد است. همچنین سیاست عدم تمرکز از فشار زیاد کار بر دوش حکومت مرکزی جلوگیری به عمل می‌آورد و باعث بالا بردن شعور اجتماعی مردم محل می‌شود و نیروی ابداع و ابتکار، اعتماد به نفس و علاقه به شناخت سریع و به‌هنگام نیازها و مشکلات محلی را در آنان تقویت می‌کند.

تقویت این گونه سازمان‌ها فقط در نظام‌های دموکراسی امکان‌پذیر است که اعتقاد به ارزش و شأن همه مردم و تحمل دیدگاه‌های دیگران وجهه همت دولت‌ها قرار دارد. در این کتاب حاضر کوشش شده است ضمن آشنایی دانشجویان با مفاهیم و اصطلاحات همچنین با بررسی دیدگاه‌های صاحب نظران و فلاسفه از دورترین زمان‌ها تا عصر حاضر و با مطالعه سازمان‌های محلی در کشورهای مختلف از میزان فایده و نحوه مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های محلی آگاه شوید که امیدوارم این خدمت اندک مورد توجه و عنایت خوانندگان واقع شود.

دکتر ابوالقاسم طاهری
دانشیار دانشگاه علامه طباطبائی

اهداف کلی کتاب

الف) هدف‌های شناختی

۱. آشنایی با دیدگاه‌های صاحب‌نظران در باب چگونگی تشکیل دولت، حکومت و دخالت دادن مردم در امور مختلف اجتماعی و سیاسی از دورترین زمان‌ها تا عصر حاضر.
۲. آگاهی از سیر تاریخی تشکیل حکومت‌های محلی و تأثیر آنها در ارتقای شعور و آگاهی‌های مردم و گسترش دموکراسی در ایران و سایر نقاط جهان.
۳. شناخت نظام‌های حکومتی موجود و نحوه اداره سازمان‌های محلی در ایران و چند کشور دیگر.

ب) هدف عاطفی

- ایجاد انگیزه و رغبت در دانشجویان به منظور مشارکت در تصمیم‌گیری‌های گوناگون شهری و کشوری.

فصل اول

پیدایش دولت

اهداف کلی

هدف از ارائه فصل اول این است که

۱. با نظرات گوناگون صاحب‌نظران در زمینه پیدایش دولت از قدیم‌ترین ایام تاکنون آشنا شود.
۲. از وجوه اشتراک و اختلاف‌نظر فلاسفه در باب دولت آگاه شود.

هدف‌های رفتاری

دانشجوی گرامی، از شما انتظار می‌رود پس از مطالعه این فصل بتوانید:

۱. دولت را از دیدگاه ارسطو در یک سطر تعریف کنید.
۲. دیدگاه‌های فلاسفه را در باب «نظریه فطری» با یکدیگر مقایسه کنید.
۳. دو نمونه از نظریات پیشگامان «نظریه الهی» را شرح دهید.
۴. نظرات فلاسفه را در زمینه قرارداد اجتماعی با ارائه مثال توضیح دهید.
۵. دیدگاه‌های «هابز و لاک» را در ارتباط با دولت با یکدیگر مقایسه کنید.
۶. چگونگی پیدایش دولت را با توجه به نظریه تکامل و با ذکر مثال شرح دهید.
۷. «نظریه غلبه» را با آوردن مثال تعریف کرده به سه تن از فلاسفه‌ای که در این مورد صاحب‌نظر بوده‌اند اشاره کنید.
۸. نظریه اقتصادی را با ذکر پیشگامان آن توضیح دهید.

پیدایش دولت

در تحقیق منشأ و مبدأ دولت اختلافات زیادی بین علمای علم سیاست و علم حقوق وجود داشته و از قدیم تاکنون نظریات بسیاری در این خصوص اظهار شده است که اهم آنها به شرح زیر است:

۱. نظریه طبیعی یا فطری

این نظریه اولین بار از طرف فلاسفه یونان اظهار شده و ارسطو آن را تشریح کرده است. به عقیده ارسطو زندگانی اجتماعی نه تنها لازمه خلقت نوع بشر است بلکه برخی حیوانات نیز از قبیل مورچه و زنبور عسل و غیره تا اندازه‌ای اجتماعی خلق شده و طبعاً ناچارند به‌طور اجتماعی زندگی کنند. با اینکه بعضی حیوانات به‌طور اجتماعی زندگی نمی‌کنند ولی می‌توانند با اصوات مخصوص احساسات باطنی خود را ابراز کرده و از حالات درونی خویش مانند خوشحالی و حزن دیگران را آگاه کنند. نوع بشر علاوه بر این وسیله دارای قوه تکلم است. به نظر ارسطو در طبیعت هیچ چیز بدون حکمت خلق نشده است. و منظور از قوه ناطقه که در وجود انسان قرار داده شده این است که وسایل زندگی اجتماعی او تأمین شود.

ارسطو می‌گوید اجتماعات بشری دارای اشکال مختلف است از قبیل خانواده، فوج سربازان، هیئت ملاحان، و اجتماعات مذهبی، مقصود و مرام اجتماعات بشری این است که افراد به یکدیگر کمک و یاری کنند تا بتوانند به آسانی حوائج بیشمار خود را برآورند. کلیه اجتماعات بشری برای اینکه بتوانند مرام و مقصود خود را انجام دهند محتاج به دولت هستند. دولت به عقیده ارسطو یک اجتماع کامل عالی و مستقل است. ارسطو مدعی است که بدون دولت ممکن نیست که اشخاص سعادت‌مند و نیکبخت شوند. و کسی که نمی‌تواند در جامعه زندگی کند و یا خود را محتاج زندگی اجتماعی نمی‌داند قطعاً خارج از انسانیت بوده جزو حیوانات یا فرشتگان است. نظریه ارسطو راجع به منشأ دولت در کتاب میسرون مانند ارسطو علل و موجبات تشکیل دولت را در فطرت نوع بشر دیده چنین اظهار عقیده می‌کند که انسان بالطبع اجتماعی بوده و بدون

تشکیل دولت نمی‌تواند زندگی کند.^۱ هنگامی که چندین خانواده با هم متحد شدند و انجمن خانواده‌ها هدف خود را چیزی بالاتر از تأمین نیازمندی‌های روزانه قرار داد، وضع دگرگون می‌شود و اولین جامعه‌ای که براساس کیفیت جدید تشکیل می‌شود دهکده است.

هنگامی که مردمان چندین دهکده در داخل جامعه‌ای منفرد و کامل متشکل شدند و این جامعه به حد کافی وسعت و غنا داشت که بتواند نیازمندی‌های خود را از هر حیث یا تقریباً از هر حیث، تأمین کند آن‌وقت دولت به وجود می‌آید، که دلیل و علت اصلی تشکیل شدن آن تأمین احتیاجات بدوی زندگی است. سپس چنین دولتی به تدریج هدف خود را فراهم کردن وسایل یک زندگی خوب برای اعضای جامعه قرار می‌دهد و برای تحصیل این هدف به عمر و بقای خود ادامه می‌دهد بنابراین، اگر مشکل‌های بدوی اجتماع، طبیعی هستند، دولت نیز که ترکیبی از همین مشکل‌هاست به ناچار طبیعی است.^۲ دلیل اینکه دولت ساخته و پرداخته طبیعت است و بر افراد جامعه تقدم دارد همین است که فرد، موقعی که از هم‌نوعان خود مجزا باشد، کافی به ذات نیست و بنابراین رابطه‌اش با اجتماع در حکم رابطه جزء است با کل. اما هر آن کس که قادر به زندگی کردن در جامعه نیست، یا اینکه برای این قبیل زندگی میان هم‌نوعان احساس نیاز نمی‌کند (چون که به تنهایی قادر به تأمین هر نوع نیاز شخصی است) وضع چنین موجودی از دو حال خارج نیست: یا خداست یا جانوری وحشی. او دیگر جزئی از دولت شمرده نمی‌شود. با اینکه طبیعت نوعی غریزه اجتماعی در نهاد همه آفریدگان به ودیعه گذاشته است مع‌الوصف باید اعتراف کرد که آن‌کسی که نخستین سنگ بنای دولت را نهاد بزرگ‌ترین منعم و خیرخواه بشر بود، زیرا که انسان، موقعی که به سرحد کمال رسیده باشد، بهترین جانوران است. در حالی که همین انسان، موقعی که پایبند قانون و عدالت نباشد از هر جانوری بدتر است، زیرا که انسان ظالم مسلح است و ظلم مسلح خطرناک‌تر. طبیعت وی را از بدو خلقت با ابزارهای لازم مجهز کرده است و این وسایل به این قصد در اختیار او گذاشته شده‌اند که با استفاده از هوش و فضیلت به کار برده شوند در حالی که وی می‌تواند آنها را برای نیل به بدترین

۱. اقتباس از: مایکل ب. ماستر، خداوندان اندیشه سیاسی، ترجمه جواد شیخ‌الاسلامی (تهران، امیرکبیر ۲۰۸-۲۱۱، ۱۳۶۱) ج ۵، ص ۱.

۲. همان کتاب، صفحه ۲۰۹.

و زشت‌ترین مقاصد به کار اندازد. از این روست که می‌گوییم انسان عاری از فضیلت وحشی‌ترین و ناپساک‌ترین جانوران است و از حیث خودخواهی و شهوت و شکم‌پرستی بر هر موجود دیگری می‌چربد.^۱

به نظر ارسطو مهم‌ترین وظیفه دولت اصلاح عیوب اخلاقی شهروندان و تلقین فضایل نفسانی به آنهاست. بنابراین هر آن دولتی از انجام این وظیفه مهم غفلت کرد یا اینکه اقدامات خود را منحصر به اصلاح عیوب ظاهری شهروندان ساخت، وظیفه اساسی خود را به عنوان دولت ایفا نکرده است. مجرمی را با ترساندن وی از کیفر عملی که می‌خواهد مرتکب شود، مفهومی جز این ندارد که دولت کوچک‌ترین قدمی برای تهذیب اخلاقی و دادن تربیت صحیح به وی (به نحوی که فطرتاً، و نه از ترس کیفر، از انجام عمل خلاف اجتناب ورزد) بر نداشته، بلکه بزهکار بالقوه را به همان حالی که قبلاً داشت و در آغوش همان اهریمنی که افکار خطرناکش را هدایت می‌کرد رها کرده است. هر دولتی که هیچ‌گونه اعتنا و اهمیت برای این امر قایل نیست که آیا اتباعش از فضیلت اخلاقی بهره‌مندند یا نه، و تا موقعی که اتباع کشور مرتکب جرم آشکار نشده‌اند به خوبی یا بدی خصالشان کار ندارد، چنین دولتی به علت قصور در انجام وظایفش مقصر است. ارسطو می‌گوید: «کسانی که برای حکومت‌های خوب ارزش و احترام قایل‌اند همیشه محسنات و معایب دولت‌ها را در نظر می‌گیرند» که از همین‌جا مطلب دیگری هم بدین مضمون استنتاج شدنی است: هر دولتی که واقعاً شایسته نام دولت باشد به حتم باید تلقین محسنات و فضایل اخلاقی به شهروندان را در سرلوحه وظایف اصلی خود قرار دهد.^۲

طبق نظر لاک وظیفه دولت (یا به هر تقدیر وظیفه تشکیلاتی که لاک آن را جامعه مدنی می‌نامد) محدود به همین است که از حقوق اعضای خود زمانی که مورد تجاوز قرار گرفتند، دفاع کند.

در این اجتماع هر فرد نسبت به امنیت خویش، نسبت به دارایی خویش، نسبت به آزادی عمل خویش (تا جایی که از این آزادی عمل برای تجاوز به حقوق دیگران سوء استفاده نکند) حقی دارد که آن حق باید محترم شمرده شود. وظیفه دولت در این

۱. همان کتاب، صفحه ۲۱۱.

۲. همان کتاب، صفحه ۲۲۲-۲۲۳.

میان چیزی جز این نیست که هر نوع تشبث یا توطئه‌ای را که برای نقض این حقوق صورت می‌گیرد با به کار بردن قوه قهریه سرکوب و از عمل کسانی که قصدشان لطمه زدن به نفس، مال و آزادی دیگران است جلوگیری کند.

یا اگر اوضاع و شرایط و قضیه طوری بود که به موقع نتوانست جلو این قبیل اعمال را بگیرد، لاقلاً مرتکبان را به کیفرهای معین قانونی برساند. وظیفه دولت محدود به همین چیزهاست و بس و هر دستگاه سیاسی که بکوشد پای خود را از حریم این وظایف بیرون گذارد و در کارهایی که مربوط به وی نیست دخالت کند، حقوق اختصاصی اعضای جامعه را نقض کرده است.^۱

به عقیده ارسطو هر آن جامعه‌ای که وظایف اجتماعی‌اش بیش از این نباشد که «مانع از تجاوز اعضای جامعه به حقوق همدیگر شود یا اینکه شرایط داد و ستد کالا را میان آنها آسان‌تر کند» چنین جامعه‌ای به هیچ‌وجه استحقاق این را که دولت نامیده شود ندارد. چرا ندارد؟ برای اینکه وجود این قیدها اختیارات دولت را محدود می‌کند و مانع از انجام خدماتی می‌شود که تحقق بخشیدن به آنها مهم‌ترین وظیفه اجرایی دولت در قبال شهروندان است. به عبارت دیگر، وجود این قیدها باعث می‌شود که دولت از انجام مهم‌ترین وظیفه‌اش نسبت به اتباع کشور که تبدیل کردن آنها به انسان‌های خوب و با فضیلت است عاجز شود. اکنون می‌توان آن اختلاف اساسی را که بین افکار ارسطو و لاک وجود دارد در جمله‌ای کوتاه خلاصه کرد و گفت: در حالی که از نظر لاک موضوع تربیت شهروندان و ایجاد فضایل اخلاقی در آنها به هیچ‌وجه جزو وظایف دولت نیست، از نظر ارسطو دادن همین تربیت و ایجاد همین فضایل مهم‌ترین وظیفه هر دولت به‌شمار می‌آید که از هدف‌ها و مسئولیت‌های خودآگاه است. هدف اصلی مکتب‌های آموزشی باید این باشد که اتباع کشور را خوب تربیت کند. و منظور از صفت خوب که در اینجا به کار برده می‌شود فقط ایجاد علو عقلانی در شهروندان نیست بلکه روش آموزشی دولت چنان باید باشد که علو اخلاقی و جسمانی در شهروندان تولید کند، و آموزشی که بدین‌سان به اتباع کشور داده می‌شود نباید تنها منحصر به دوران کودکی آنان باشد، بلکه در سرتاسر دوران حیاتشان نیز باید ادامه یابد. دولت از نظر ارسطو نوعی آموزشگاه دایمی است که تعلیم و تربیت شهروندان و ایجاد

۱. همان کتاب، صفحه ۲۲۱.

فضایل اخلاقی در آنها را از روزی که به دنیا می‌آیند تا روزی که از دنیا می‌روند به عهده دارد.^۱ در نظر لاک مسئله آموزش و پرورش شهروندان امری است مختص به اولیای اطفال و آنها حق دارند کودکان خود را هرطور که دلشان خواست بار آورند.^۲

۲. نظریه الهی

طرفداران این نظریه مدعی هستند که تشکیل دولت ناشی از حکمت الهی و اراده خداوندی بوده و متصدیان امور از طرف خداوند مبعوث می‌شوند و به نمایندگی از مردم، آنها را اداره می‌کنند. این نظریه در ممالک قدیم مانند مصر و چین و آشور و کلد و حتی در یونان و روم معمول بوده است. در آن دوران فرمانروایان ماهیت خدایی داشته‌اند و خود در زمره خدایان بوده‌اند. فرعون‌های مصر و امپراطوران روم را مردم آن سرزمین از خدایان می‌دانسته‌اند. پس از ظهور حضرت مسیح این نظریه توسعه یافته و از طرف روحانیون مسیحی تقویت شده است. در حقیقت روحانیون مسیحی برای پیغمبرانی که فرستاده خداوند هستند، حق حاکمیت قایل شده و معتقد بودند که آنها باید بر مردم حکومت کنند و تعالیم دینی را در اجتماع اجرا کنند. و پس از پیغمبران وظیفه روحانیون است که اداره امور کشور را در دست گیرند. غالب نویسندگان قرون وسطی مانند اگوستین یا سن اگوستن (تلفظ فرانسه) یا سنت اگوستین (تلفظ انگلیسی) دولت را ناشی از خداوند دانسته و مدعی بودند که اداره مملکت بایستی در دست روحانیون و نمایندگان دین مسیح باشد.

شیخ‌الرئیس ابوعلی سینا در قرن چهارم و پنجم نیز برای دولت منشأ الهی قایل شده و از این نظریه چنین نتیجه گرفته است که مقنن باید از طرف خداوند مبعوث شود. در بیان این مطلب ابوعلی سینا در فصل دوم مقاله دهم از الهیات کتاب شفا می‌گوید که فرق انسان با حیوانات در این است که انسان نمی‌تواند منفرداً و به تنهایی زندگی کرده و حوایج خود را برآورد و به همین منظور افراد بشر مجبورند با هم شریک شده و به یکدیگر معاونت و یاری کنند و هرکس برای دیگران کار کرده و خود نیز از حاصل کار سایرین استفاده کند تا در نتیجه این اجتماع و همکاری، حوایج مادی

۱. همان کتاب، صفحه ۲۲۳.

۲. اقتباس از: همان کتاب، صفحه ۲۲۴.

و معنوی افراد برآورد شده وسایل سعادت و نیکبختی آنها فراهم شود.^۱

ابوعلی سینا مدعی است که هرکس در این اجتماع شرکت نکند شباهتش به نوع بشر خیلی کم و محروم از کمالات انسانی خواهد بود. پس به عقیده ابوعلی سینا وجود بقای انسان بسته به زندگی اجتماعی است و زندگی اجتماعی بدون روابط و معاملات بین افراد ممکن نیست و روابط و معاملات محتاج به قانون و عدالت است و قانون و عدالت بسته به وجود شخصی است که قانون وضع کرده و عدالت را اجرا کند. به عقیده ابوعلی سینا وضع قانون و اجرای عدالت را نمی‌توان به میل مردم وا گذاشت زیرا هرکس هرچه را که به نفع او است عدل و آنچه را که به ضرر و زیان اوست ظلم می‌داند. از طرفی هم لازم و ضروری است که مقنن انسان بوده و کسی باشد که بتواند با مردم روبرو شده و آنها را به احترام قوانین و اجرای عدالت دعوت کند. اینک نوع بشر برای تأمین وجود و بقای خود محتاج چنین شخصی است و خداوند چنین شخصی را مبعوث می‌کند، تا برای هموعان خود وضع قوانین کرده و عدالت را بین آنها اجرا کند، و این شخص پیغمبر است که از سوی خداوند و با امر و وحی او مردم را به طرف رفاه و آسایش هدایت و راهنمایی می‌کند و اما غالب نویسندگان قرون وسطی برخلاف سنت اگوستین و ابوعلی سینا حکومت سلاطین و امرا را قبول داشته می‌گفتند که سلاطین از طرف خداوند مأموریت پیدا می‌کنند که مردم را به نام و نمایندگی او اداره کنند.^۲

سن پول^۳، در نامه خویش به رومیان صریح ترین بیان سیاسی خود را اظهار داشته و می‌گوید:

بگذار که هر روح (مقصود هر فرد است) مطیع قدرت‌های بالاتر باشد، زیرا قدرتی در جهان بجز قدرت خدایی وجود ندارد. قدرت‌هایی که موجودند همه محکوم به حکم خدایند لذا هرکس که مقاومت با قدرت کند. مقاومت با مشیت الهی و فرمان خداوند کرده و آنها که مقاومت می‌کنند برایشان لعنت خواهد آمد. زیرا زمامداران

۱. قاسم زاده، حقوق اساسی، (تهران، ابن سینا، ۱۳۴۰) صفحه ۱۵.

۲. همان کتاب، صفحه ۱۵-۱۶

۳. st.paul یکنفر یهودی بود از اهل Tarsus که مذهب مسیح را پذیرفته مبلغ و رسول در نزد غیرمسیحیان شد چندی مسافرت تبلیغی انجام داده و کلیساهای متعدد تأسیس کرد و در آن کلیساهای نماینده یا رسول فرستاده گویند در ۶۷ م. در رم به قتل رسید.

خطری برای کار نیک نیستند بلکه دشمن کار شیطانی‌اند. پس تو از قدرت واهمه نداشته باش. بکن آنچه را که نیک است و تو مورد ستایش زمامدار قرار خواهی گرفت زیرا وی وزیر خدا در نزد تو است به جهت خیر تو. اما اگر تو بد کنی بر حذر باش زیرا وی بیهوده حامل شمش نیست چون وی وزیر خداوند است و مأمور انتقام تا خشم خدا را بر آن کس که بد می‌کند وارد کند. هر کجا که تو لازم است اطاعت کنی منقاد باش نه تنها از ترس خشم بلکه به خاطر وجدان و به همین سبب نیز خراج‌گذار باش و مالیات خود را بپرداز زیرا ایشان وزرای پروردگارند. و مدام مراقب و مأمور وصول خراج هستند. لذا مطالباتشان را ادا کن. به آن کسی که خراج مدیونی خراج‌گذار باش و به آن کسی که مالیات باید بدهی بپرداز. بترس از آن که باید بترسی و حرمت گذار کسی را که باید حرمت‌گذاری.

به عقیده اکثر مورخین، آیه فوق و نظایر آن برای مبارزه با هرج و مرج و تمایلات آنارشیمی که در جامعه‌های صدر مسیحیت وجود داشته است وارد شده و در صورت صحت این قیاس آیات مزبور تأثیر خود را کرده است زیرا کلمات سن پول در نزد همه مسیحیان مقبول افتاد و گفته‌های وی پایه آیین مسیحیت شد. الزام به اطاعت کشوری در مذهب مسیح یکی از تقوای مذهبی شمرده شد و هیچ یک از پیشوایان مسئول کلیسا هم آن را رد نکرده بلکه تأیید کردند.^۱ در باب این معتقدات پیشوایان آغاز مسیحیت و تأکید و اصرار ایشان در لزوم اطاعت مسیحیان از زمامداران رومی، تفسیرهای مختلفی شده بعضی آن را نتیجه بیم و ترس این جماعت از شدت عمل و بیرحمی زمامداران و سرداران رومی دانسته که خواسته‌اند با آنها شیوه مدارا پیش گیرند. و بعضی دیگر معتقدند که هدف ایشان سازش با زمامداران رومی بوده تا در نتیجه این سازش دو قدرت سیاسی و روحانی مکمل یکدیگر شوند و یکدیگر را حفظ کنند. و حکومت خود را بر مردم بدین طریق بیشتر دوام بخشند. همین عقیده و رسم منشأ عقیده مسیحیون شد که زمامداری را متضمن یک حقوق آسمانی و ودیعه الهی دانسته و زمامدار را وزیر خداوند خواندند.

در نظر سن پول مقام و کرسی زمامداری مستوجب احترام است نه شخص به‌عقیده وی تقوی یا شرارت و بدی یک زمامدار مؤثر در تغییر این جنبه احترام نیست

۱. بهاء‌الدین بازارگاد، تاریخ فلسفه سیاسی، (تهران، زوار، ۱۳۵۹) ج ۳، ج ۱، صفحه ۲۶۰

و دخالتی در این اصل ندارد و در هر حال زمامدار واجب‌الاحترام است.^۱ به عقیده نویسندگان مزبور سلاطین فقط در مقابل خداوند مسئول بوده و نمی‌توانند اقتدارات مطلق و نامحدود خود را کلاً یا جزاً به شخص دیگری یا دسته‌ای از مردم و یا بالاخره به تمام ملت انتقال دهند و چون سلاطین نماینده خداوند در روی زمین بوده و مردم را به نام او اداره می‌کنند از این رو افراد ملزم و مکلف‌اند که بدون قید و شرط از آنها اطاعت کنند.

این نظریه نه تنها در قرون وسطی بلکه در دوره تجدد نیز در افکار عمومی حکمفرما و مورد قبول واقع شده بود، در قرن هفدهم و مخصوصاً در قرن هیجدهم متروک شد و اما پس از سقوط ناپلئون استقرار سلسله بوربن^۲ در فرانسه و بازگشت سایر سلاطین مخلوع به کشورهای خود نظریه الهی به قلم پاره‌ای نویسندگان قرن نوزدهم بالاخص از طرف نویسنده معروف فرانسوی ژوزف دومستر^۳ تأیید شد هرچند این نظریه بین علمای معاصر طرفداری ندارد ولی با این همه نظریه مزبور در مراسم تاجگذاری سلاطین مشروطه و همچنین در عناوین آنها اثرات غیرقابل انکاری را داراست بدین معنی که در تمام ممالک سلطنتی مراسم تاجگذاری جنبه مذهبی دارد و از طرفی هم سلاطین امروز، با تأییدات خداوند سلطنت می‌کنند و این اصل در احکام و فرامین آنها قید می‌شود.

۳. نظریه قرارداد اجتماعی

این نظریه اولین بار از طرف حقوق‌دان نامی هلندی هوکوکروسوس اظهار شد، سپس هابز، بوفندرف، لاک، کانت و غیره که همگی از پیروان حقوق طبیعی بودند آن را تشریح کرده‌اند.

به عقیده علمای فوق‌الذکر افراد بشر بدواً به حالت طبیعی یعنی بدون اجتماع زندگی می‌کرده‌اند و در آن دوره تمام افراد آزادی کامل داشته و مطیع هیچ قوه و قدرت بشری نبودند ولی چون افراد برای تأمین وسایل زندگی خود مجبور بودند با قوای طبیعت مبارزه کنند و با زندگانی طبیعی ممکن نبود بر آن قوا تسلط پیدا کنند از این رو

۱. همان کتاب، صفحه ۲۶۱

2. Bourbons

3. Joseph demaistre

با موافقت یکدیگر قراردادی بسته و دولتی تشکیل دادند. باید دانست بوفندرف که یکی از پیروان نامی نظریه عقد اجتماعی است برخلاف سایر پیروان آن نظریه مدعی است که افراد بشر به منظور تشکیل دولت دو قرارداد جداگانه بسته‌اند یکی قرارداد اتحاد^۱ که به موجب آن تشکیل جامعه داده‌اند و دیگری قرارداد تابعیت^۲ که به موجب آن یک نفر را به سلطنت موروثی انتخاب کرده و خود را تبعه او دانسته‌اند.^۳

نظریه هابز^۴ راجع به پیدایش دولت این است که هر فردی از افراد فطرتاً در تمام اشیا سهم و ذیحق است زیرا هدف همه ادامه حیات و بقاست. ولی چون افراد حدی برای شهوات و تمایلات خود قایل نیستند، از این رو افراد در اجتماع دائماً در نزاع و کشمکش خواهند بود، هابز سپس اظهار می‌دارد که مردمان اولیه برای جلوگیری از این برخوردهای دایمی و به علت احتیاج به امنیت، صلح و نظم از حقوق طبیعی خود چشم‌پوشی کرده و با عقد یک قرارداد این حقوق را به یک فرد یا عده‌ای تفویض کرده‌اند. و چون همه حقوق به این شخص واگذار شد او رئیس اصلی و صاحب سلطه و اقتدار خواهد بود که سایرین باید از او اطاعت کنند و این او است که باید امنیت را برقرار کند. از آنجایی که منشأ قدرت پادشاه در آغاز امر از تفویض بالاتفاق این قدرت از جانب رعایای وی به او ناشی شده است، از این رو پادشاه می‌تواند بدون بیم از مسئولیت هر کاری را که اراده کند انجام دهد و هیچ‌کس نمی‌تواند و حق ندارد که این قوه را از دست او بگیرد.

نتیجه این استدلال هابز این است که قدرت حاکمه، مطلقاً نامحدود است و باید هم، چنین باشد. هرچند که این نظر، اساس فلسفه سیاسی هابز را تشکیل می‌دهد، ولی او لاقلاً در یک قسمت مهم، استثنا و محدودیتی بر قدرت مطلق حکمران قایل می‌شود و آن آزادی فرد است که (چنانکه هابز معتقد است) دفاع از حیات او حتی در برابر حکمران ضروری است.^۵ حال لازم است که برای بررسی این نکته لحظه‌ای تأمل کنیم، زیرا از یک سو، منطق کلی هابز وی را به پذیرش این موضوع وامی‌دارد، در حالی که، از سوی دیگر، این امر به نوبه خود اگر او را به طور کلی در ورطه تناقض گویی نیفکند،

1. Pactum unionis

2. Control social

۳. قاسم‌زاده، همان کتاب، صفحه ۱۷.

۴. توماس هابز، (۱۶۸۵-۱۵۸۸ میلادی)

۵. و.ت. جونز، خداوندان اندیشه سیاسی، ترجمه علی رامین ج ۲ (تهران، امیرکبیر، ۱۳۶۲) ج ۵، ج ۲، صفحه ۱۵۸.

به نظری مخالف آن منطق می‌کشاند. برای آغاز این بحث باید اول معلوم کنیم که چرا موازین منطق ایجاب می‌کند که هابز به این موضوع اذعان کند که اگر حکمرانی «فرمان قتل» یا ایراد جرح و یا نقص عضو فردی را صادر کند، و یا دستور دهد که در برابر آنان که بر او می‌تازند، از دفاع خویشتن خودداری کند، یا از استفاده از غذا، هوا، دارو، یا هر چیز دیگری که بدون آن، ادامه حیات برایش میسر نباشد، محروم شود، آن فرد حق دارد که در برابر فرمان‌های حکمران تمرد کند. بدان دلیل که چون آدمیان فقط برای نجات و ایمنی جانشان، با قراردادهای خود، به تأسیس یک قدرت حاکمه مبادرت می‌ورزند، بنابراین نمی‌توان گفت که آنان حق گرفتن جان خود را به حکمرانی که به منظور حفظ آن بر اریکه قدرت می‌نشانند، تسلیم کنند.^۱ بنابراین چنین برمی‌آید که تعهد رعایا در برابر حکمران فقط و فقط تا زمانی دوام خواهد داشت که آن قدرتی که حکمران به‌وسیله آن از جان رعایایش حفاظت می‌کند نیز دوام داشته باشد. چون امنیت تنها سبب علت انقیاد رعیت است پس اگر حکومت نتوانست امنیت را به‌وجود آورد، مقاومت مشروع و جایز می‌شود.^۲

به‌طوری که می‌بینیم این ماده همان اما، و اگری است که فرضیه قدرت مطلق هابز را تضعیف می‌کند. و با ماده چهارم نیز تضاد دارد و قدرت آن را از میان برده و بی‌اثرش می‌کند. در آنجا می‌گوید مقاومت نسبت به اتوریتیه مطلقاً جایز نیست و در اینجا آن را مشروط و مشروع می‌کند.

علت و منظور و هدف نهایی آدمیان که طبیعتاً خواهان آزادی و تسلط بر دیگران هستند، این است که نخست بقای خود و سپس رفاه بیشتری را برای زندگیشان تأمین کنند. این وضع عبارت‌اند از: بیم از مرگ، میل به چیزهایی که برای زندگی آسوده ضروری است و همچنین ناشی از شهوات طبیعی آدمیان است هر آنجا که عاملی برای مهار آنها وجود نداشته باشد.

تنها راه برپا داشتن چنین قدرت مشترکی که بتواند در برابر هجوم بیگانگان دفاع کند و از آسیب یکدیگر ایمن دارد و برای آنها امنیتی به‌وجود آورد تا در پناه آن بتوانند زندگی رضایت‌بخشی داشته باشند، آن است که همه قدرت و نیروی خود را به یک

۱. همانجا.

۲. بهاء‌الدین بازارگاد، تاریخ فلسفه سیاسی، تاریخ فلسفه سیاسی ج ۹ صفحه ۵۹۷.

مرد یا انجمنی از مردان واگذار کنند. تا بدین صورت اراده‌های متعدد آنان به صورت یک اراده درآمد و مضمون آن این است که هر فرد به افراد دیگر بگوید: من حق حکومت بر خود را به این مرد یا این انجمن وامی‌گذارم، بدان شرط که تو نیز حق خود را به او واگذاری و بدین ترتیب مانند من همه کرده‌های او را مشروع بدانی. وقتی که این کار صورت گرفت جماعتی که در قالب یک شخص با هم متحد شوند دولت یا اجتماع سیاسی به وجود خواهد آمد و بدین گونه لویاتان بزرگ پدیدار می‌شود.

دولت را در صورتی تأسیسی خوانند که جماعتی از مردم با هم توافق کنند و هر فرد با فرد دیگر پیمان بندد که خود را تسلیم حاکمیت یک مرد یا انجمنی از مردان کند و از طرف اکثریت آنان حق سخن گفتن از جانب شخص ایشان به آن مرد یا انجمن داده شود.^۱

مردم تنها به یک علت به تأسیس یک قدرت حاکمه اقدام می‌کنند، و آن میل ایشان به صلح و امنیت است از این رو حکمران باید قدرت فائده مطلقه و همه‌جانبه‌ای را در اختیار داشته باشد. حاکم بر اثر قدرت و اختیاری که به او واگذار شده است اراده آنها را به صورت واحد درآورده تا بتواند صلح و امنیت را در درون اجتماع برقرار کند و مردم با تعاونی متقابل برای دشمن خارجی آماده شوند.^۲

مردم بر اثر پیمانی که میان خود منعقد ساخته‌اند موظف‌اند که اعمال و آرای یک شخص را بپذیرند. و قانوناً بدون اجازه او نمی‌توانند پیمان جدیدی میان خود منعقد کنند.

چون اکثریت مردم با رضایت خود حکمرانی را برگزیده‌اند، آن کس هم که با انتخاب آن حکمران موافق نبوده است، باید اکنون مانند بقیه افراد به حکومت او رضایت دهد، یعنی باید همه تصمیمات و کرده‌های وی را مجاز بشمارد.^۳

هابز در کتاب لویاتان که در سال ۱۶۵۱ انتشار یافت حکومت را به یک حیوان قوی‌الجثه به یک غول دریایی تشبیه کرده است.

این قدرت همیشگی و غیرمسئول است که هیچ راهی برای بازگشت به هرج و

۱. و.ت. جونز، همان کتاب، ج ۲، صفحه ۱۵۰.

۲. همان کتاب، صفحه ۱۵۱.

۳. همانجا.

مرج طبیعی اولیه باقی نمی‌گذارد. طبق نظر هابز مردم هیچ‌گونه حقی ندارند که برعلیه حکمران شورش کنند حتی اگر از برنامه و سیاست‌های او ناراضی باشند زیرا این عمل باعث شکست و زوال حکومت و بازگشت به وضع اولیه می‌شود. منظور اصلی هابز از این فلسفه این بوده است که از سلطه و قدرت مطلق پادشاه انگلیس و حقوق خانواده استوارت نسبت به تاج و تخت انگلستان دفاع کند و به شورشیان و طرفداران انقلاب حمله کند.

جان لاک^۱ در حالیکه معتقد به قرارداد اجتماعی است ولی بیان می‌دارد که مردم باید بتوانند از آزادی فطری خود استفاده کنند. او معتقد است که احتیاج انسان‌ها به یک دستگاه داوری برای رسیدگی به ادعاهای ضمنی که مربوط به حقوق طبیعی افراد می‌گشت آنها را مصمم ساخت که عملاً و بر طبق قرارداد و اتفاق، نوعی اجتماع کشوری را پدید آورند که دارای حق انحصاری داوری بوده و هدف آن حفظ جان، آزادی و دارایی افراد بشری باشد.

لاک می‌گوید که چنین قراردادی باعث از دست دادن حقوق طبیعی افراد بشر نگشته و فقط حق داوری و تعیین حدود حقوقی را بشر از دست داده است فرم عملی حکومت بایستی براساس رضایت اکثریت باشد زیرا در موقع عقد قرارداد مردم قدرت را منحصراً به مجموع ملت یا شخص پادشاه تفویض می‌نمایند. اما افراد همه حقوق خود را به پادشاه تفویض نمی‌کنند، بلکه فقط همان اندازه واگذار می‌کنند که برای ایجاد قوه عمومی لازم باشد و او حق دست اندازی به قوه عالی را ندارد. در این قرارداد پادشاه یک طرف قرارداد واقع می‌شود و باید تعهد نماید که حقوق افراد و اموال و آزادی‌های آنها را محافظت کند.

چنانکه آنها نیز متعهد می‌شوند که در حدود قانون از او اطاعت کنند. قرارداد تا وقتی باقی و پایدار است که طرفین تعهدات خود را اجرا کنند.

لاک استدلال می‌کند که چون قدرت عالیه (حاکمیت) در کشور قدرت خویش را از مردم کسب می‌کند بنابراین مردم حق دارند شورش کنند و فرم حکومت را عوض کنند و این شورش الزاماً موجب بازگشت به وضع اولیه نخواهد شد.

جان لاک از انقلاب شکوهمند انگلستان در سال ۱۶۸۸ که موجب خلع جیمز

۱. جان لاک (۱۶۳۲-۱۷۰۴ میلادی).