



دانشگاه سیام نور

ادارهٔ امور عمومی در اسلام

(کارشناسی ارشد مدیریت دولتی)

دکتر محمد خدابخش دکتر احمد صادقی

امروزه کتاب‌خوانی و علم‌آموزی، نه تنها یک وظیفه‌ی ملی، که یک واجب دینی است.

مقام معظم رهبری

در عصر حاضر یکی از شاخصه‌های ارزیابی رشد، توسعه و پیشرفت فرهنگی هر کشوری میزان تولید کتاب، مطالعه و کتاب‌خوانی مردم آن مرز و بوم است. ایران اسلامی نیز از دیرباز تاکنون با داشتن تمدنی چندهزارساله و مراکز متعدد علمی، فرهنگی، کتابخانه‌های معتبر، علما و دانشمندان بزرگ با آثار ارزشمند تاریخی، سرآمد دولت‌ها و ملت‌های دیگر بوده و در عرصه‌ی فرهنگ و تمدن جهانی به‌سان خورشیدی تابناک همچنان می‌درخشد و با فرزندان نیک‌نهاد خویش هنرنمایی می‌کند. چه کسی است که در دنیا با دانشمندان فرزانه و نام‌آور ایرانی همچون ابوعلی سینا، ابوریحان بیرونی، فارابی، خوارزمی و ... همچنین شاعران برجسته‌ای نظیر فردوسی، سعدی، مولوی، حافظ و ... آشنا نباشد و در مقابل عظمت آنها سر تعظیم فرود نیاورد. تمامی این افتخارات ارزشمند، برگرفته از میزان عشق و علاقه فراوان ملت ما به فراگیری علم و دانش از طریق خواندن و مطالعه منابع و کتاب‌های گوناگون است. به شکرانه‌ی الهی، تاریخ و گذشته ما، همیشه درخشان و پربار است. ولی اکنون در این زمینه در چه جایگاهی قرار داریم؟ آمار و ارقام ارائه‌شده از سوی مجامع و سازمان‌های فرهنگی در مورد سرانه‌ی مطالعه‌ی هر ایرانی، برایمان چندان امیدوارکننده نمی‌باشد و رهبر معظم انقلاب اسلامی نیز از این وضعیت بارها اظهار گله و ناخشنودی نموده‌اند.

کتاب، دروازه‌ای به سوی گستره‌ی دانش و معرفت است و کتاب خوب، یکی از بهترین ابزارهای کمال بشری است. همه‌ی دستاوردهای بشر در سراسر عمر جهان تا آنجا که قابل کتابت بوده است، در میان دست‌نوشته‌هایی است که انسان‌ها پدید آورده و می‌آورند. در این مجموعه‌ی بی‌نظیر، تعالیم الهی، درس‌های پیامبران به بشر، و همچنین علوم مختلفی است که سعادت بشر بدون آگاهی از آنها امکان‌پذیر نیست. کسی که با دنیای زیبا و زندگی‌بخش کتاب ارتباط ندارد بی‌شک از مهم‌ترین دستاوردهای انسانی و نیز از بیشترین معارف الهی و بشری محروم است. با این دیدگاه، به‌روشنی می‌توان ارزش و مفهوم رمزی عمیق در این حقیقت تاریخی را دریافت که اولین خطاب خداوند متعال به پیامبر گرامی اسلام (ص) این است که «بخوان!» و در اولین

سوره‌ای که بر آن فرستاده‌ی عظیم‌الشان خداوند، فرود آمده، نام «قلم» به تجلیل یاد شده‌است: «إِقْرَأْ وَرَبُّكَ الْأَكْرَمُ. الَّذِي عَلَّمَ بِالْقَلَمِ» در اهمیت عنصر کتاب برای تکامل جامعه‌ی انسانی، همین بس که تمامی ادیان آسمانی و رجال بزرگ تاریخ بشری، از طریق کتاب جاودانه مانده‌اند.

دانشگاه پیام‌نور با گستره‌ی جغرافیایی ایران‌شمول خود با هدف آموزش برای همه، همه‌جا و همه‌وقت، به‌عنوان دانشگاهی کتاب‌محور در نظام آموزش عالی کشورمان، افتخار دارد جایگاه اندیشه‌سازی و خردورزی بخش عظیمی از جوانان جویای علم این مرز و بوم باشد. تلاش فراوانی در ایام طولانی فعالیت این دانشگاه انجام پذیرفته تا با بهره‌گیری از تجربه‌های گرانقدر استادان و صاحب‌نظران برجسته کشورمان، کتاب‌ها و منابع آموزشی درسی شاخص و خودآموز تولید شود. در آینده هم، این مهم با هدف ارتقای سطح علمی، روزآمدی و توجه بیشتر به نیازهای مخاطبان دانشگاه پیام‌نور با جدیت ادامه خواهد داشت. به‌طور قطع استفاده از نظرات استادان، صاحب‌نظران و دانشجویان محترم، ما را در انجام این وظیفه‌ی مهم و خطیر یاری‌رسان خواهد بود. پیشاپیش از تمامی عزیزانی که با نقد، تصحیح و پیشنهادهای خود ما را در انجام این وظیفه‌ی خطیر یاری می‌رسانند، سپاسگزاری می‌نماییم. لازم است از تمامی اندیشمندانی که تاکنون دانشگاه پیام‌نور را منزلگاه اندیشه‌سازی خود دانسته و ما را در تولید کتاب و محتوای آموزشی درسی یاری نموده‌اند، صمیمانه قدردانی گردد. موفقیت و بهروزی تمامی دانشجویان و دانش‌پژوهان عزیز آرزوی همیشگی ما است.

دانشگاه پیام‌نور

فهرست مطالب

پیشگفتار	یازده
فصل اول. کلیات اداره امور عمومی و مفهوم اداره امور عمومی اسلامی.....	۱
هدف کلی	۱
هدف‌های یادگیری.....	۱
مقدمه.....	۲
۱-۱ مفهوم اداره امور عمومی.....	۲
۱-۱-۱ دوگانه دولت- حکومت جهت تبیین اداره امور عمومی.....	۵
۱-۱-۲ اداره امور عمومی در زمینه اسلامی.....	۶
۲-۱ نیاز جامعه به حکومت.....	۱۰
۱-۲-۱ ضرورت‌های علمی تشکیل حکومت.....	۱۱
۲-۲-۱ ضرورت‌های اسلامی تشکیل حکومت.....	۱۳
۱-۲-۲-۱ ضرورت‌های کلی تشکیل حکومت.....	۱۴
۲-۲-۲-۱ ضرورت‌های تشکیل حکومت اسلامی.....	۱۶
۳-۱ ویژگی‌های حکومت اسلامی.....	۱۹
خلاصه فصل اول.....	۲۲
خودآزمایی چندگزینه‌ای فصل اول.....	۲۴
خودآزمایی تشریحی فصل اول.....	۲۶
فصل دوم. مبانی روش‌شناختی اداره امور عمومی اسلامی.....	۲۷
هدف کلی	۲۷
هدف‌های یادگیری.....	۲۷
مقدمه.....	۲۷

۱-۲ منابع فهم و شناخت در اسلام.....	۲۸
۱-۱-۲ قرآن و معرفت‌شناسی اداره امور عمومی در اسلام.....	۳۰
۱-۱-۲-۱ تفسیر، روش فهم و استنباط از قرآن.....	۳۰
۱-۱-۲-۲ انواع اعتبار در تفسیرهای قرآنی.....	۳۲
۱-۱-۲-۳ تحلیل مدیریتی قرآن.....	۳۴
۲-۱-۲ سنت ائمه معصومین و معرفت‌شناسی اداره امور عمومی در اسلام.....	۳۵
۳-۱-۲ عقل و معرفت‌شناسی اداره امور عمومی در اسلام.....	۳۸
۱-۳-۱-۲ جایگاه علمی اداره امور عمومی در اسلام.....	۴۰
۴-۱-۲ اجماع و معرفت‌شناسی اداره امور عمومی در اسلام.....	۴۳
۲-۲ مشکلات پژوهشی اداره امور عمومی در اسلام.....	۴۵
۳-۲ التقاط و انحراف در پژوهش‌های دینی.....	۴۹
۱-۳-۲ التقاط و دروغ بستن به پیامبر.....	۵۰
۲-۳-۲ التقاط ایدئولوژیک.....	۵۱
۳-۳-۲ التقاط در عمل و اقدام.....	۵۲
۴-۳-۲ التقاط علمی و معرفتی و ادبی.....	۵۳
۵-۳-۲ التقاط ناشی از دنیاگرایی افراطی.....	۵۴
۶-۳-۲ التقاط در مدیریت اسلامی.....	۵۵
۴-۲ روش‌شناسی اجتهادی و پژوهش‌های مدیریتی در پرتو رهنمودهای اسلامی.....	۵۷
خلاصه فصل دوم.....	۶۲
خودآزمایی چندگزینه‌ای فصل دوم.....	۶۴
خودآزمایی تشریحی فصل دوم.....	۶۵
فصل سوم. انسان‌شناسی اسلامی و کاربردهای آن در اداره امور عمومی اسلامی.....	۶۷
هدف کلی.....	۶۷
هدف‌های یادگیری.....	۶۷
مقدمه.....	۶۷
۱-۳ انسان‌شناسی در علوم انسانی و اسلامی.....	۶۸
۲-۳ کلیات انسان‌شناسی.....	۷۲
۱-۲-۳ مفهوم انسان‌شناسی.....	۷۲
۲-۲-۳ انواع انسان‌شناسی.....	۷۳
۱-۲-۲-۳ انواع انسان‌شناسی براساس روش.....	۷۳
۲-۲-۲-۳ انواع انسان‌شناسی براساس سطح تحلیل.....	۷۵
۳-۲-۳ محورهای انسان‌شناسی.....	۷۵
۱-۳-۲-۳ آفرینش انسان.....	۷۷
۲-۳-۲-۳ ماهیت انسان.....	۷۷
۳-۳-۲-۳ طبیعت انسان.....	۷۹

۸۳	۴-۳-۲-۳ هدف از زندگی.....
۸۵	۴-۲-۳ مزیت‌های انسان‌شناسی دینی در برابر انسان‌شناسی غیردینی.....
۸۵	۱-۴-۲-۳ جامعیت.....
۸۵	۲-۴-۲-۳ خطاناپذیری.....
۸۵	۳-۴-۲-۳ بینش ساختاری.....
۸۶	۴-۴-۲-۳ توجه به مبدأ و معاد.....
۸۷	۳-۳ اثرات انسان‌شناسی.....
۸۷	۱-۳-۳ مقدمه و بنیان علوم انسانی و اجتماعی.....
۸۸	۲-۳-۳ فراهم آمدن امکان شکل‌دهی نظام‌های اجتماعی مطلوب.....
۹۰	خلاصه فصل سوم.....
۹۲	خودآزمایی چندگزینه‌ای فصل سوم.....
۹۴	خودآزمایی تشریحی فصل سوم.....
۹۵	فصل چهارم. ارزش‌ها و مأموریت‌های اداره امور عمومی در رویکردهای مختلف.....
۹۵	هدف کلی.....
۹۵	هدف‌های یادگیری.....
۹۶	مقدمه.....
۹۷	۱-۴ مفهوم اخلاق، ارزش و نظام ارزشی.....
۹۹	۲-۴ ارزش‌های غالب در تئوری‌های اداره امور عمومی (نظام ارزشی تئوری‌های اداره امور عمومی).....
۱۰۱	۱-۲-۴ ارزش‌ها و مأموریت‌ها در اداره امور عمومی سنتی.....
۱۰۳	۲-۲-۴ ارزش‌ها و مأموریت‌ها در اداره امور عمومی نوین.....
۱۰۵	۳-۲-۴ ارزش‌ها و مأموریت‌ها در مدیریت دولتی نوین.....
۱۰۶	۴-۲-۴ ارزش‌ها و مأموریت‌ها در خدمات عمومی نوین.....
۱۰۸	۵-۲-۴ ارزش‌ها در مدیریت ارزش عمومی.....
۱۰۹	۳-۴ جمع‌بندی ارزش‌ها و مأموریت‌ها در علم اداره امور عمومی.....
۱۱۱	۴-۴ مأموریت‌های اداره امور عمومی.....
۱۱۵	خلاصه فصل چهارم.....
۱۱۶	خودآزمایی چندگزینه‌ای فصل چهارم.....
۱۱۸	خودآزمایی تشریحی فصل چهارم.....
۱۱۹	فصل پنجم. ارزش‌ها و مأموریت‌های اداره امور عمومی در اسلام.....
۱۱۹	هدف کلی.....
۱۱۹	هدف‌های یادگیری.....
۱۱۹	مقدمه.....
۱۲۱	۱-۵ چیستی و ضرورت تبیین نظام ارزشی اسلام.....
۱۲۶	۱-۱-۵ ویژگی‌های نظام ارزشی اسلام.....

۱۲۷	۱-۱-۵ شمول و گستردگی.....
۱۲۷	۲-۱-۵ انسجام درونی.....
۱۲۷	۳-۱-۵ قابلیت تبیین عقلانی.....
۱۲۸	۴-۱-۵ ترکیبی از ملاک‌ها (لذت و سود نامحدود).....
۱۲۹	۵-۱-۵ حُسن فعلی و حُسن فاعلی.....
۱۲۹	۶-۱-۵ مراتب داشتن ارزش‌ها.....
۱۳۰	۲-۱-۵ ارزش‌های مورد تأکید در اسلام.....
۱۳۱	۲-۵ نظام ارزشی ادارهٔ امور امور عمومی اسلام.....
۱۳۶	۱-۲-۵ مصرفِ بهینهٔ درآمدها در جهت مصالح مردم.....
۱۳۸	۲-۲-۵ حفظ بیت‌المال و منافع عمومی.....
۱۳۸	۳-۲-۵ شایسته‌سالاری.....
۱۳۹	۴-۲-۵ حساب پس‌دهی.....
۱۴۰	۵-۲-۵ قانون مداری و وفاپیشگی.....
۱۴۱	۶-۲-۵ مردم‌داری و صمیمیت با شهروندان.....
۱۴۱	۷-۲-۵ انتقادپذیری و خویش‌سازي.....
۱۴۲	۳-۵ مأموریت‌ها و اهداف ادارهٔ امور عمومی اسلام.....
۱۴۶	خلاصهٔ فصل پنجم.....
۱۴۸	خودآزمایی چندگزینه‌ای فصل پنجم.....
۱۵۰	خودآزمایی تشریحی فصل پنجم.....
۱۵۱	فصل ششم. جلوه‌های ادارهٔ امور عمومی اسلامی.....
۱۵۱	هدف کلی.....
۱۵۱	هدف‌های یادگیری.....
۱۵۱	مقدمه.....
۱۵۲	۱-۶ جلوه‌های ادارهٔ امور عمومی اسلامی.....
۱۵۳	۱-۱-۶ ادارهٔ امور عمومی نبوی.....
۱۵۸	۲-۱-۶ ادارهٔ امور عمومی علوی.....
۱۶۲	۳-۱-۶ ادارهٔ امور عمومی مهدوی.....
۱۶۴	۴-۱-۶ ساختار حکمرانی مسلمانان در جوامع اسلامی.....
۱۷۳	۲-۶ ادارهٔ امور عمومی توحیدی.....
۱۷۴	۱-۲-۶ نفی تکبر.....
۱۷۴	۲-۲-۶ اعتراف به عجز.....
۱۷۴	۳-۲-۶ توکل.....
۱۷۵	خلاصهٔ فصل ششم.....
۱۷۷	خودآزمایی چندگزینه‌ای فصل ششم.....
۱۷۹	خودآزمایی تشریحی فصل ششم.....

فصل هفتم. توسعه ملی و اداره امور عمومی اسلامی.....	۱۸۱
هدف کلی.....	۱۸۱
هدف‌های یادگیری.....	۱۸۱
مقدمه.....	۱۸۱
۱-۷ مفهوم پردازی توسعه.....	۱۸۳
۲-۷ توسعه در رویکرد اسلامی و غیردینی.....	۱۸۷
۱-۲-۷ مبانی نظری، فلسفی، جهان‌بینی و انسان‌شناسی.....	۱۸۸
۲-۲-۷ اهداف توسعه‌ای.....	۱۸۹
۱-۲-۲-۷ اهداف توسعه در اندیشه بشری.....	۱۹۰
۲-۲-۲-۷ اهداف توسعه از دیدگاه اسلام.....	۱۹۲
۳-۲-۷ ابعاد توسعه.....	۱۹۷
۱-۳-۲-۷ توسعه اقتصادی.....	۱۹۸
۲-۳-۲-۷ توسعه سیاسی.....	۲۰۰
۳-۳-۲-۷ بعد زیست‌محیطی.....	۲۰۴
۴-۳-۲-۷ توسعه اجتماعی و فرهنگی.....	۲۰۷
۴-۲-۷ توسعه معنوی جنبه‌ای اختصاصی در نگرش اسلامی.....	۲۰۸
۳-۷ نتیجه‌گیری کلی.....	۲۰۹
۴-۷ الگوی اسلامی-ایرانی پیشرفت.....	۲۱۱
خلاصه فصل هفتم.....	۲۱۷
خودآزمایی چندگزینه‌ای فصل هفتم.....	۲۱۸
خودآزمایی تشریحی فصل هفتم.....	۲۲۰
 فصل هشتم. حکمرانی خوب و اداره امور عمومی در اسلام.....	 ۲۲۳
هدف کلی.....	۲۲۳
هدف‌های یادگیری.....	۲۲۳
مقدمه.....	۲۲۳
۱-۸ مبانی نظری حکمرانی خوب.....	۲۲۴
۲-۸ شاخص‌های حکمرانی خوب.....	۲۲۶
۱-۲-۸ پاسخگویی و حق اظهار نظر.....	۲۲۷
۲-۲-۸ ثبات سیاسی و نبود خشونت.....	۲۲۸
۳-۲-۸ کارایی و اثربخشی.....	۲۲۹
۴-۲-۸ تنظیم‌کنندگی و کیفیت قوانین و مقررات.....	۲۲۹
۵-۲-۸ قانون‌مداری و حمایت از حقوق شهروندان (حاکمیت قانون).....	۲۳۰
۶-۲-۸ مهار فساد.....	۲۳۰
۳-۸ اسلام و حکمرانی خوب.....	۲۳۱
۱-۳-۸ ضرورت‌های تبیین الگوی اسلامی حکمرانی.....	۲۳۲

۲۳۴	 حکمرانی شایسته الگوی اسلامی حکمرانی خوب.....
۲۳۴	 مبانی حکمرانی شایسته..... ۱-۲-۳-۸
۲۳۷	 شاخص‌های حکمرانی شایسته..... ۲-۲-۳-۸
۲۳۹	 پاسخگویی..... ۱-۲-۲-۳-۸
۲۴۱	 کارایی و اثربخشی..... ۲-۲-۲-۳-۸
۲۴۲	 قانون‌مداری..... ۳-۲-۲-۳-۸
۲۴۴	 مبارزه با فساد..... ۴-۲-۲-۳-۸
۲۴۵	 شفافیت..... ۵-۲-۲-۳-۸
۲۴۶	 خلاصه فصل هشتم.....
۲۴۷	 خودآزمایی چندگزینه‌ای فصل هشتم.....
۲۴۹	 خودآزمایی تشریحی فصل هشتم.....
۲۵۱	 پاسخنامه خودآزمایی‌های چهارگزینه‌ای.....
۲۵۳	 منابع.....

پیشگفتار

بحث ادارهٔ امور عمومی از موضوعات مهم در علوم سیاسی به عنوان رشتهٔ مادر است. از این روی ادارهٔ امور عمومی اسلامی (ضرورت، چیستی، ویژگی‌ها، ارزش‌های حاکم بر آن، جلوه‌ها، که پیشران توسعه و حکمرانی خوب است) و همهٔ موضوعات مستتر در آن از مهم‌ترین موضوعات حکمرانی در کشورهای اسلامی است که به جهت تشکیل حکومت‌های اسلامی^۱ اولیه، مورد توجه پیامبر اسلام، خلفای پس از ایشان و ائمهٔ معصومین همچنین فقها و متفکران به خصوص اهل تسنن بوده که یا به فقه سیاسی و اسلام سیاسی اعتقاد داشته و دارند و دامنهٔ احکام و موضوعات اسلام را گسترده می‌دیده‌اند و یا اینکه موانع مختلف^۲ (جو اختناق، در اقلیت بودن و ...) مانع طرح این موضوعات توسط آن‌ها نشده است. در نظر آن‌ها اسلام دینی جامع است و آن را در ابعاد فردی و جمعی، عبادی و اعتقادی، سیاسی و اجتماعی و به عنوان یک مکتب جامع می‌شناسند. به نظر آن‌ها خدای تعالی رسولش را با هدایت و دین حق اعزام کرد تا مردم را در همهٔ ابعاد زندگی هدایت کند و بساط هر طاغوت را برچیند تا دینش را بر تمام مرام‌ها و حکومت‌ها و نظام‌ها پیروز گردانند^۳؛ بنابراین موضوعات مختلف در علوم

۱. در خصوص ویژگی‌های نظام سیاسی اسلامی و اسلامی بودن نظام سیاسی در کشورهای اسلامی به: «عمیدزنجانی، عباس علی (۱۳۸۴)، حقوق اساسی تطبیقی: حقوق اساسی کشورهای غربی و کشورهای اسلامی، تهران: نشر میزان» مراجعه شود.

۲. به خصوص برای متفکران و فقهای شیعه

۳. قرآن: هو الذی ارسل رسوله بالهدی و دین الحق لیظهره علی الدین کله و لو کره المشرکون.

سیاسی ازجمله مباحث اداره امور عمومی و الزامات آن برای این عده از متفکران مطرح شده و اداره امور عمومی اسلامی (به عنوان یک حوزه مطالعاتی در علوم سیاسی اسلامی) حاصل نظرات پیامبر، خلفا و فقهای اولیه (در نزد متفکران اهل تسنن) و حاصل نظرات پیامبر و ائمه معصومین (در نزد متفکران اهل تشیع) همچنین پژوهش های متفکران و فقهای پس از آنها است که منبعث از جهان بینی دینی-الهی آنها است و در نظر آنها تمامی علوم بشری ازجمله علوم سیاسی و اداره امور عمومی در خدمت آرمان های الهی و اهداف زندگی الهی است و باید منجر به تربیت و هدایت انسان شود. براین اساس نظرات آنها از بطن اندیشه دینی-اسلامی ناشی می شوند که در رأس همه آنها خدا باوری و حاکمیت توحید در جامعه قرار دارد. براین اساس اداره امور عمومی اسلامی یک ریشه تاریخی به قدمت شکل گیری اولین حکومت های اسلامی (حکومت اسلامی پیامبر اسلام(ص)) دارد.

با این حال، پس از عصر روشنگری و شکل گیری مفهوم علم و تقسیم بندی علوم و به جهت ماهیت بشری علوم به صورت کلی و علوم سیاسی و اداره امور عمومی به صورت خاص بهره گیری از اندیشه های اسلامی در علوم از موضوعات مورد توجه اندیشمندان، متفکران و پژوهشگران اسلامی قرار گرفته است. در این بین چندین رویکرد را می توان به علوم اسلامی (به طور کلی) و اداره امور عمومی اسلامی (به طور خاص) و مباحث مرتبط با آن شناسایی کرد.

از یک سو، به زعم برخی از روشنفکران اسلامی، دستاوردهای علمی بشری فارغ از هرگونه تفاوتی به جهت نگاه جهان شمول، عاری از ارزش هستند و می توان از آنها در جوامع اسلامی نیز استفاده کرد. به نظر آنها علم اسلامی فاقد وجود خارجی و حقیقت عینی است و علم، اسلامی و غیر اسلامی ندارد و این عبارت ساخته و پرداخته ذهن عالمان متعصب دینی برای بسط نفوذ به تمامی شئون زندگی اجتماعی است. نتیجه این دیدگاه تهی ساختن علوم اسلامی از ارزش های دینی و نزدیک سازی آن به دستاوردهای بشری است؛ یعنی از نظر آنها همین قدر که موضوعات مطرح در این علوم به صورت کلی و ابعاد هر یک از مباحث آنها به صورت خاص مورد تأیید اسلام باشد مجوز به کارگیری دستاوردهای علمی که حاصل تجارب بشری است را صادر می کند؛ زیرا یکی از مهم ترین منابع به خصوص در فقه پویای شیعی عقل است و این دستاوردهای مهم بشری از مهم ترین مصادیق عقل هستند؛ بنابراین در نگرش اسلامی

به‌زعم این روشنفکران تنها باید به دنبال تأیید و رد موضوع از احکام اسلامی بود و چگونگی را می‌توان براساس تجربه بشری و عقلانیت (که ناشی از به‌کارگیری روش‌شناسی‌های متناسب در علم است) درک کرد و متوجه شد. در این نگاه به اسلام و آموزه‌های علمی آن، می‌توان از نسخه‌های تجربه‌شده بشری و دستاوردهای علمی با رعایت الزامات ارزشی و هنجاری اسلام بهره‌برداری کرد.

از سوی دیگر برخی از متفکران و فلاسفه اسلامی بر این باورند که جهان‌بینی مادی‌گرایانه مستتر در دستاوردهای علمی بشری مانع از به‌کارگیری آن‌ها در جوامع با جهان‌بینی مادی-معنوی و دینی-الهی می‌شود زیرا تفاوت‌ها آن‌چنان اساسی و عمیق است که اساساً به‌کارگیری آموزه‌های علمی بشری را (ولو با در نظرگیری ملاحظات ارزشی در جوامع اسلامی) غیراثربخش می‌سازد؛ زیرا در اسلام به جهت جهان‌بینی متفاوت، شناخت متفاوتی (موجودی دوی‌بعدی) از انسان به‌دست می‌آید که تمام نظریات علمی مبتنی بر جهان‌بینی مادی بشری را به‌خصوص در علوم انسانی نادرست و یا حداقل ناقص جلوه می‌دهد. از این‌رو به‌کارگیری این دستاوردها که مبتنی بر شناخت نادرست و یا ناقص از انسان است کارآمدی نخواهد داشت و نه فقط سعادت بشری را تضمین نخواهد کرد بلکه در بهترین حالت احتمالاً به‌صورت کوتاه‌مدت تنها می‌تواند برخی از مسائل بشری را حل کند و موجبات بدبختی وی را در زندگی این دنیایی و آخرتی موجب شود. از این‌روی به‌زعم آن‌ها نیاز به‌نظریه‌پردازی مبتنی بر شناخت کامل از انسان متکی بر جهان‌بینی الهی و فارغ از تمام دستاوردهای بشری است. به‌نظر آن‌ها اسلام بدون نیاز به علم برای حل کلیه موضوعات اجتماعی بشر نسخه و دستور مشخص دارد.

در ادامه همین استدلال نیز برخی از متفکران سیاسی اسلامی اساساً آموزه‌های علمی را ابزارهای استعمار و استثمار نوین دانسته و به‌کارگیری آن‌ها را در جوامع اعم از اسلامی-غیراسلامی نادرست ارزیابی می‌کنند و معتقدند بهره‌گیری از مدل‌ها و ابزارهای علمی درواقع به‌کارگیری مدل‌ها و ابزارهایی است که موجب زیر سلطه و نفوذ قرارگرفتن کشورها توسط طراحان مدل‌ها می‌شود.

بنابراین در خصوص رابطه دستاوردهای علمی و تجارب بشری اداره امور عمومی و رویکرد دینی-اسلامی به اداره امور عمومی می‌توان یک پیوستار را تصور کرد که در یک‌طرف آن تفسیرهایی از نگرش اسلامی دستاوردهای بشری را موردپذیرش

قرار می‌دهد و در سویی دیگر تفسیرهایی از نگرش دینی-اسلامی به‌طور کامل آن را طرد کرده و راه تئوری سازی نوین و کاملاً مجزا بدون هیچ‌گونه وجه مشترک را در پیش می‌گیرد. آن‌طور که از نظرات اکثر فقها و متفکران اسلامی می‌توان فهمید و براساس آنچه که در فصول این کتاب ارائه شده است به‌نظر می‌رسد میان نگرش اسلامی و بشری در بسیاری از مباحث علی‌رغم وجود تفاوت‌ها (که می‌تواند بنیادین باشند) شباهت‌های بسیار زیادی وجود دارد و می‌توان نگرش اسلامی را به‌عنوان رویکردی تکمیل‌کننده و اصلاح‌کننده علوم انسانی دانست و براساس آن تجربه بشری و دستاوردها در علوم انسانی موردبررسی قرار داد و هرچا که عدم تناسب و یا خلأ در نگرش بشری وجود داشت از منابع دینی-اسلامی برای پرکردن خلأها و اصلاح ناکارآمدی‌ها بهره گرفت. این تفسیر در میانه رابطه اسلام و علوم بشری به‌خصوص علوم انسانی قرار دارد.

اثر حاضر که در راستای پاسخگویی به نیازهای علمی در زمینه اداره امور عمومی اسلامی تألیف یافته، در تحلیل نگرش اسلام به مباحث اداره امور عمومی، حاصل و نتیجه پژوهش‌های متعدد در مورد موضوعات مختلف را گزارش کرده است. براین اساس تلاش شده است مفهوم اداره امور عمومی اسلامی و ابعاد گسترده آن به‌صورت مختصر تشریح شود. بدین منظور کتاب در ۸ فصل و ۴ بخش مجزای ۱-مبانی (فصل ۱، ۲ و ۳)، ۲-ارزش‌ها (فصل ۴ و ۵)، ۳-جلوه‌ها (فصل ۶) و ۴-کارکردها و کاربردها (فصل ۷ و ۸) سازمان‌دهی شده است.

در فصل اول کلیاتی در خصوص اداره امور عمومی و حکومت اسلامی ارائه می‌شود. در این فصل پس از ارائه تعریف اداره امور عمومی، این مفهوم از طریق تحلیل مفاهیم و موضوعات مشابه تشریح می‌شود. در این راستا دوگانه دولت-حکومت تبیین می‌شود. در ادامه تعریف متفکران اسلامی از اداره امور عمومی گزارش می‌شود تا مشخص شود این مفهوم در زمینه اسلامی دارای تاریخچه‌ای به‌نسبت طولانی است. فصل اول با تشریح نیازهای جامعه به حکومت براساس تجربه بشری و به‌زعم متفکران اسلامی ادامه یافته و با ویژگی‌های حکومت اسلامی در مقایسه با دیگر انواع حکومت‌ها به پایان می‌رسد.

فصل دوم مبانی روش‌شناختی جهت دستیابی به مفهوم اداره امور عمومی اسلامی و ابعاد آن را مورد تحلیل و بررسی قرار می‌دهد. مطالب این فصل تلاش دارد تا به

سؤال مهم «چگونه می‌توان اداره امور عمومی اسلامی را فهم و تحلیل کرد؟» پاسخ دهد. در این راستا پس از معرفی منابع فهم و شناخت در اسلام و بررسی برخی از موضوعات در هر یک از منابع شناخت اسلامی، مشکلات پژوهشی اداره امور عمومی اسلامی مورد بررسی قرار گفته و انواع التقاط به عنوان یکی از مهم ترین موانع جهت بهره‌برداری کامل از هریک از منابع شناخت مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرند. اعتقاد بر این است که نقطه شروع تفاوت نگرش‌های دینی با نگرش بشری در تحلیل اداره امور عمومی، همین بهره‌مندی از منابع فهم متعدد و روش‌های شناخت مختلف در نگرش دینی و اسلام است. تفاوت‌هایی که با تحلیل انسان‌شناسی در رویکردهای بشری و دینی به حداکثر خود می‌رسند به‌طوری‌که براساس نظر برخی فلاسفه اسلامی این انسان‌شناسی متفاوت، نظریه‌پردازی متفاوتی مبتنی بر آموزه‌های دینی-اسلامی در اداره امور عمومی الزامی می‌سازد.

در راستای موضوعات مطرح شده در فصل دوم، فصل سوم به مبانی انسان‌شناسی در رویکردهای اسلامی و بشری پرداخته و نتایج و کارکردهای انسان‌شناسی خاص اسلامی را مورد بررسی قرار می‌دهد. این فصل در واقع جنبه بنیادین دارد و به‌زعم برخی فلاسفه اسلامی تفاوت‌ها در دستاوردهای بشری و دینی در همین انسان‌شناسی متفاوت مستتر است. در این راستا مفهوم، انواع و محورهای انسان‌شناسی تحلیل شده و مزیت‌های انسان‌شناسی دینی-اسلامی نسبت به انسان‌شناسی بشری مورد بررسی قرار می‌گیرند. فصل با تبیین و تحلیل اثرات انسان‌شناسی در علوم انسانی و نظام اجتماعی به پایان می‌رسد. همان‌طور که مشخص خواهد شد، ارزش‌های متفاوت، جلوه‌های گوناگون، اهداف توسعه‌ای مختلف و حکمرانی شایسته در اداره امور عمومی اسلامی متأثر از انسان‌شناسی متفاوت در نگاه اسلامی نسبت به نگرش بشری است.

در فصل چهارم و پنجم جلوه‌های نظری اعتقاد به انواع انسان‌شناسی در تفکر بشری و دینی تحلیل و بررسی می‌شود. در این راستا در فصل چهارم ارزش‌ها و مأموریت‌های اداره امور عمومی و فصل پنجم ارزش‌ها و مأموریت‌های اداره امور عمومی اسلام تبیین می‌شود. در فصل چهارم ارزش‌ها و مأموریت‌های رویکردهای متعدد اداره امور عمومی تحلیل و در انتهای فصل به عنوان جمع‌بندی ارزش‌ها و مأموریت‌های اداره امور عمومی در رویکردهای علمی و نگرش بشری ارائه می‌شود. فصل پنجم نیز با تحلیل چیستی و کارکردهای نظام ارزشی همچنین ویژگی‌های نظام

ارزشی اسلام آغاز می‌شود و در ادامه برخی از مهم‌ترین ارزش‌های مورد تأکید در اسلام و اداره امور عمومی اسلامی گزارش می‌شوند. در پایان این فصل به عنوان جمع‌بندی، چارچوب ارزشی اداره امور عمومی اسلامی که شکل‌دهنده جلوه‌های مختلف و نمودهای متعدد اداره امور عمومی در جامعه و حکومت اسلامی است تبیین می‌شود.

فصل ششم مهم‌ترین جلوه‌های اداره امور عمومی اسلامی که مبتنی بر ارزش‌های اسلامی است و آن را از اداره امور عمومی در نگرش بشری متمایز می‌سازد گزارش می‌شوند. در این راستا، تجارب زمامداری ائمه معصومین (پیامبر اسلام(ص)، امیرالمؤمنین علی ابن ابیطالب(ع) و بقیه‌الله(عج)) و مشخصات و ویژگی‌های حکمرانی آن‌ها به عنوان مهم‌ترین تجلیات ارزش‌های اسلامی ارائه می‌شود. در ادامه گزارشی از پژوهش انجام‌گرفته بر روی مدل‌های ۴ گانه تجربه‌شده در حکمرانی در جهان اسلام از گذشته تاکنون ارائه می‌شود. در پایان نیز اداره امور عمومی توحیدی به عنوان مهم‌ترین جلوه اداره امور عمومی اسلامی تشریح می‌شود و ویژگی‌های آن تبیین می‌شود.

فصل هفتم به یکی از مهم‌ترین کارکردهای و مأموریت‌های اداره امور عمومی به صورت کلی می‌پردازد و آن نقشی است که اداره امور عمومی در هر نوع حکومت سیاسی در توسعه ایفا می‌کند. بدین منظور توسعه و ابعاد متعدد آن از رویکرد بشری و رویکرد اسلامی مورد بحث و تحلیل قرار گرفته است. در این فصل ابتدا توسعه مفهوم‌پردازی می‌شود و در ادامه نگاه اسلام به توسعه در مقایسه با تجارب به دست آمده بشر تحلیل و بررسی می‌شوند و تلاش می‌شود این تحلیل مبتنی بر چارچوبی منطقی براساس شاخص‌های یکسان باشد تا از این طریق شباهت‌ها و تفاوت‌های رویکردهای دینی و غیردینی به موضوع توسعه واکاوی شده و مرزهای فهم دقیق توسعه اسلامی ترسیم شود. بدین منظور در این بخش، جهان‌بینی و انسان‌شناسی، مبانی نظری و فلسفی، ابعاد، اهداف و شاخص‌های سنجش میزان توسعه‌یافتگی با رویکرد دینی و اسلامی مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد.

البته ذکر این نکته ضرورت دارد که علی‌رغم اینکه در توسعه با رویکرد غیردینی و آنچه بشر تجربه کرده است یک همسانی و یکپارچگی نظری به وجود آمده، باوجود برگزاری کنفرانس‌های متعدد «الگوی اسلامی-ایرانی پیشرفت» و برداشتن قدم‌های اولیه

در راستای ایجاد یکپارچگی نظری، به دلایل متعدد^۱ هنوز در تحلیل نگاه اسلام به توسعه یکپارچگی نظری و عملی کاملی به وجود نیامده و هریک از پژوهشگران اقدام به روشنگری موضوع از زاویه خاص خود کرده است؛ بنابراین در تحلیل نگاه اسلام به توسعه در بخش‌های مختلف به نظرات پژوهشگران متعدد که نگاه اسلامی را مورد بررسی قرار داده‌اند رجوع می‌شود. در پایان فصل نیز الگوی اسلامی-ایرانی پیشرفت به عنوان الگوی بومی پیشرفت در کشور ایران به صورت مختصر مورد بررسی قرار می‌گیرد.

فصل هشتم که فصل پایانی کتاب است حکمرانی خوب را به عنوان یکی از مهم‌ترین پیش‌ران‌های توسعه مورد بررسی قرار می‌دهد. در این فصل شاخص‌های حکمرانی خوب بر اساس مطالعات علمی و نهادهای بین‌المللی تبیین می‌شود در ادامه گزارشی از نتایج پژوهش‌هایی که با استفاده از منابع دینی مشخصه‌های حکمرانی خوب را مورد بررسی قرار می‌دهند ارائه می‌شود. در ادامه ضرورت‌های تبیین الگوی اسلامی حکمرانی تشریح می‌شود. در پایان حکمرانی شایسته به عنوان الگوی اسلامی حکمرانی خوب معرفی شده، مبانی نظری آن تحلیل و مهم‌ترین شاخص‌های آن در رویکرد اسلامی مورد بحث و بررسی قرار گرفته است.

در پایان خاطرنشان می‌سازد از آنجا که مباحث طرح شده در حوزه علوم انسانی و اسلامی، احتمال اندکی تفاوت دیدگاه و یا اختلاف تفسیر وجود دارد، پیشاپیش از اندیشمندان این حوزه و پژوهندگان گرامی که با اظهار نظر مؤثر خویش در جهت رفع اشکالات این دفتر و استعلائی آن مبادرت می‌ورزند، سپاسگزاری داشته و با غنیمت شمردن فرصت، از عنایات و مساعدت‌های جناب آقای دکتر سید محمدمهدی موسوی، برادر گرامی آقای اسدالله جامی، سرکار خانم فاطمه نیک‌بخت و نیز از تلاش‌های فراوان همکار محترم سرکار خانم فرحناز طلوعیان قدردانی می‌نماییم.

دکتر محمد خدابخش - دکتر احمد صادقی

پاییز ۱۳۹۷

۱. گستردگی موضوع توسعه از نگاه اسلام، تازگی موضوع و فراهم نبودن بسترهای پژوهشی

فصل اول

کلیات اداره امور عمومی و مفهوم اداره امور عمومی اسلامی

هدف کلی

آشنایی با کلیات اداره امور عمومی در اسلام

هدف‌های یادگیری

پس از مطالعه این فصل شما باید بتوانید:

۱. اداره امور عمومی را تعریف نمایید.
۲. تمایزهای فعالیت در بخش عمومی و خصوصی را تشریح کنید.
۳. تفاوت‌ها و شباهت‌های مفاهیم اداره امور و مدیریت را در مطالعه اداره امور عمومی تبیین نمایید.
۴. تعاریف اندیشمندان اسلامی را از اداره امور عمومی بیان کنید.
۵. ضرورت‌های تشکیل حکومت را براساس مبانی علمی تشریح کنید.
۶. ضرورت‌های تشکیل حکومت را براساس آرا اندیشمندان مسلمان ارائه نمایید.
۷. ضرورت‌های تشکیل حکومت اسلامی را بیان کنید.
۸. ویژگی‌های حکومت اسلامی را بیان کنید.
۹. تفاوت‌های حکومت دینی و حکومت سکولار را تشریح کنید.
۱۰. تفاوت‌های حکومت دینی و حکومت ایدئولوژیک را تشریح کنید.

مقدمه

حکومت و دولت‌ها در هر جامعه‌ای مهم‌ترین نهاد به شمار می‌روند به‌طوری‌که رشد و توسعه نهاد‌های دیگری همچون خانواده، آموزش و پرورش، بازار و حتی مذهب به شدت وابسته به اقدامات آن‌ها و برنامه‌ها و طرح‌هایی است که برای توسعه و تقویت این نهادها تدوین کرده و اجرا می‌کنند. جوامع اسلامی نیز از این امر مستثنا نیستند و پیشرفت و توسعه در جوامع اسلامی وابسته به عملکرد حکومت و دولت در آن‌هاست. اولین قدم در کارآمدسازی اداره امور در کشورهای اسلامی، تحلیل و شناخت این مفهوم در زمینه اسلامی است. از این‌رو در این فصل مفهوم اداره امور عمومی براساس مستندات علمی همچنین در زمینه اسلامی به عنوان نقطه آغازین بحث تحلیل می‌شود. در ادامه نیاز جامعه به حکومت براساس مستندات علمی و نصوص دینی تبیین می‌شود در پایان به صورت مختصر و به منظور شکل‌گیری نگرشی بسیار کلی نسبت به مفهوم حکومت اسلامی و اداره امور عمومی در اسلام، ویژگی‌های حکومت اسلامی تشریح می‌شود.

۱-۱ مفهوم اداره امور عمومی

به اعتقاد صاحب‌نظران مبانی شکل‌گیری حوزه مدیریت دولتی و اداره امور عمومی چندان روشن نبوده و از حیث تاریخی رویدادهای اجتماعی و سیاسی در شکل‌گیری آن نقش داشته‌اند و اعتقاد براین است که اداره امور عمومی قدمتی به قدمت تمدن بشری دارد. براساس مطالعات تاریخ و فلسفه علم چنین فرض می‌شود که حوزه‌های علمی، ابتدا بر محور نیاز بشر شکل می‌گیرند سپس با شناسایی قلمرو، روش و توسعه زبان خود، راه استقلال می‌پویند؛ بنابراین هر علم پاسخگوی نیازی است که احتمالاً متقاضی ویژه‌ای دارد از این‌رو علمی که متقاضی بیشتر داشته‌اند (با بقا مرتبط بوده و مشکل جمعیت بیشتری را برطرف می‌کرده مانند پزشکی و علوم نظامی)، به سرعت شناسایی شده و رشد و استقلال یافته‌اند و مورد توجه قرار گرفته‌اند و علمی که متقاضی کمتری داشته‌اند به مرور زمان شناسایی شده، شکل گرفته و حضور خود را در حاشیه سایر علوم (به صورت عاریه) آغاز کرده‌اند. این حضور حاشیه‌ای سبب می‌شود که به آن رشته علمی، تعاریف، واژگان، و حتی زبان و دستور زبانی بیگانه تحمیل شود؛ به‌طوری‌که در برخی مواقع دامنه تعاریف و مصادیق نسبت داده شده به آن، بیش از حد

فزوننی یافته و موجب سردرگمی دانشجویان در آن حوزه علمی می شود (پورعزت، ۱۳۸۷، ۳۰).

اداره امور عمومی در قامت علمی و مطالعه نظام مند، نیز ازجمله همین علمی به حساب می آید که عمر آن به سبب به وجود آمدن نیازهای جدید متأثر از شکل گیری نظام های اداری و دولت های مدرن تنها به چند سده اخیر برمی گردد. ویلسون معتقد است که علم اداره در میانه قرن ۱۹ از علم سیاست نشئت گرفته است و در پاسخ به چرایی دیر شکل گیری این رشته ۴ دلیل را ارائه می دهد که عبارت اند از (نرگسیان، ۱۳۹۰، ۳۶): ۱. اولویت موضوعات مرتبط با قانون اساسی که موجب کم اهمیت شدن موضوعات اداره شده است؛ ۲. اداره به صورت یک جزء در نظر گرفته می شده و نه یک موضوع اصلی جهت مطالعه؛ ۳. عملکرد دولت، پیش از آن بسیار ساده بوده است و ۴. دولت های پیش از آن اتوکراتیک بوده اند.

دولت های ابتدایی، نظام هایی از نوع دیکتاتوری و مطلقه بوده اند. به موازات اینکه جوامع به سمت صنعتی شدن پیش رفته اند و مدرنیته شکل گرفته است، اشکال نوینی از دولت نیز ظهور کرده که دموکراسی، شفافیت، پاسخگویی و غیره را کانون توجه خود قرار داده اند. همراه با شکل گیری دولت های مدرن، نیاز به مطالعه و بررسی در مورد وظایف و چگونگی عمل آن ها احساس شد. از این رو، مطالعات در زمینه اداره دولت بیشتر مورد توجه قرار گرفت که نتیجه آن شکل گیری رشته مدیریت دولتی و اداره امور عمومی^۱ در حاشیه علمی مانند علم سیاست، اقتصاد، جامعه شناسی، مدیریت و غیره بوده است (طهماسبی، ۱۳۹۲، ۷). این امر باعث آن شده که گاهی اوقات به عنوان یک موضوع کاربردی مورد بررسی قرار گیرد و گاهی اوقات نیز به عنوان یک موضوع چند رشته ای متجاوز به رشته های دیگر باشد و سال های متمادی در حال تغییر و تحول بوده است. تحمیل واژگان علوم مادر به علم جدید در کنار گستردگی و ابهام در فعالیت ها، وظایف و اقدامات دولت های مدرن، تا به امروز تعریف اداره امور عمومی را تبدیل به امری دشوار و سخت کرده است. در این راستا *والدو* (۱۹۵۵، ۲) معتقد است که هیچ

۱. Public Administration: لازم به ذکر است که در رشته مدیریت دولتی هر جا یک رویکرد خاص در اداره دولت تشریح می شود به تناسب از اصطلاحات مربوطه نظیر «اداره امور دولتی سنتی»، «اداره امور دولتی نوین»، «مدیریت دولتی نوین»، «بازآفرینی دولت» و «خدمات دولتی نوین» استفاده می شود اما هر جا صرفاً خود رشته مد نظر است از عنوان «مدیریت دولتی و یا اداره امور عمومی» به تنهایی استفاده می شود. در این کتاب واژه «اداره امور عمومی» اشاره به علم مدیریت دولتی دارد.

نوع تعریف جامعی از مدیریت دولتی وجود ندارد یا شاید تعاریف کوتاه خوبی از آن ارائه شده ولی تبیین کوتاه خوبی از آن به عمل نیامده است اثر آنی همه تعاریف تک جمله‌ای یا تک پاراگرافی از مدیریت دولتی به جای اینکه موجب تنویر افکار شود موجب نوعی استنتاج غلط ابهام و سردرگمی شده‌اند. از این رو اندیشمندان همواره در تعریف اداره امور عمومی با مشکل مواجه بوده و اختلاف نظرات در این زمینه بسیار زیاد است و (احتمالاً تا دستیابی به مرحله بلوغ در این حوزه علمی) خواهد بود.

به نظر هیوز (۲۰۰۳، ۱۰) «اداره امور عمومی»، نه تنها به فعالیت و حرفه‌ای خاص اشاره دارد بلکه به معنای «مطالعه» اقدامات و فعالیت‌های بخش دولتی و عمومی نیز است. هدف این رشته، مطالعه فعالیت‌ها و اقدامات کارکنان بخش دولتی است به انضمام ساختارها، روابط و نهادهایی که این اقدامات از طریق آن‌ها صورت می‌پذیرد و به منزله حوزه‌ای علمی به دنبال مطالعه چیستی، چگونگی و چرایی اداره دولت و پاسخ به سؤالاتی از این قبیل است که دولت چیست؟ چه وظایف و نقش‌هایی بر عهده دارد؟ اندازه و دامنه آن به چه میزان باید باشد؟ در چه اموری باید دخالت کند؟ چگونه مسائل عمومی را شناسایی و حل کند؟ چگونه کارآمد و اثربخش باشد؟ چگونه بتواند ارزش‌هایی همچون عدالت اجتماعی، برابری و انصاف را محقق کند؟ چگونه بتوان آن را پاسخگو کرد؟ اندیشمندان مدیریت دولتی تلاش می‌کنند تا از طریق مطالعه دولت، بتوانند نسبت به آن شناخت پیدا کرده و با ارائه نظریاتی به بهبود عمل دولت کمک کنند (طهماسبی، ۱۳۹۲، ۸). به نظر دنهارت (۱۳۸۲، ۲۸) مدیریت دولتی مدیریت فرایندهای تغییر در تحقق ارزش‌های اجتماعی است بنابراین چیزی بیش از محل تلاقی چند رویکرد نسبت به مطالعه و عمل است، بلکه دارای نوعی انسجام بنیادی و مشخص است. والدو (۱۹۵۵) معتقد است اینکه مدیریت دولتی هنر است یا علم بستگی به معنی و تأکیدی دارد که بر این اصطلاحات صورت می‌گیرد همچنین متأثر از نوع مدیریت دولتی مورد اشاره یعنی به عنوان مطالعه سیستماتیک از یک طرف و فعالیت یا فرایند از طرف دیگر است و دربردارنده ۴ ویژگی است که عبارت‌اند از: الف) برخورد مبتنی بر عدالت با عموم، ب) دارابودن مجوز قانونی برای انجام اقدامات و مسئولیت در برابر اقدامات، ج) تأیید عموم یا تأیید پذیری تصمیمات از جانب مردم و در پایان د) سلامت مالی و اداره امور عمومی عبارت است از هماهنگ کردن کوشش‌های فردی و گروهی به منظور اجرا کردن سیاست یا خط‌مشی عمومی دولت.

۱-۱-۱ دوگانه دولت^۱ - حکومت^۲ جهت تبیین اداره امور عمومی

هنگام مطالعه اداره امور عمومی چند اصطلاح مهم وجود دارند که بسیار به چشم می‌آیند؛ «دولت» و «حکومت». به نظر می‌رسد که قبل از ورود به دیگر مباحث ارائه توضیحاتی در مورد آن‌ها ضروری باشد. تذکر این نکته نیز مهم است که بحث از مفاهیم فوق در اینجا همراه با نهایت اختصار خواهد بود.

در فرهنگ واژه‌های مصوب فرهنگستان و لغتنامه دهخدا این واژه‌ها به صورت زیر تعریف شده‌اند:

۱. دولت. عامل یا کنشگر اصلی صحنه بین‌المللی که دارای جمعیت دائم، قلمرو مشخص و حکومت برخوردار از حاکمیت است و در روابط بین‌المللی حقوق معینی دارد.

۲. حکومت. سازوکاری قاعده‌مند متشکل از نهادها و قوانین برای حکمرانی در سطح محلی و منطقه‌ای و ملی

به‌زعم دنهارت و دنهارت (۲۰۰۷، ۸۶) واژه «حکومت» اشاره به کلیه ساختارها، نهادها و سازمان‌های دولتی دارد که به‌طور رسمی مسئول تنظیم خط‌مشی‌های عمومی و ارائه خدمات به جامعه هستند. به عبارت دیگر حکومت دربرگیرنده تمامی سازمان‌ها و نهادهای بخش عمومی است. حکومت اشاره به تمامی قوای تفکیک‌شده (مجریه، مقننه، قضائیه) و سازمان‌های متبوع آن‌ها دارد. حکومت با حکمرانی متفاوت است زیرا حکمرانی مفهومی وسیع‌تر است. حکمرانی سخن از این دارد که چگونه بخش عمومی به‌طور درست اهدافش را انتخاب کرده، منابع را تخصیص داده و ارزش‌های مشترک را ایجاد و حفظ کند و درواقع چگونگی حکومت‌کردن را نشان می‌دهد. براین اساس حکومت مفهومی است که تابع ساختارها و قواعد حکمرانی است.

نحوه به‌کارگیری واژه «دولت» نیز همواره مشکل‌ساز می‌شود. دولت معمولاً به دو مفهوم متمایز، ولی مرتبط باهم، اطلاق می‌شود. گاهی به مجموعه خاصی از (افراد و حاکمان) گفته می‌شود که هریک با خصوصیات و ویژگی‌هایی اعم از ضعف‌ها و فضیلت‌های شخصی وظایف عمومی را در جامعه‌ای و در زمانی معین انجام می‌دهند. در این معنی دولت مترادف با حکام و کسانی است که قانون را وضع، اعلام و اجرا

1. State

2. Government