

## فقه حکومتی و خط‌مشی عمومی:

### بررسی رابطه فقه حکومتی و دانش خط‌مشی عمومی شباهت‌ها، تفاوت‌ها و نتایج

محمدحسن جعفری\*

#### چکیده

«فقه حکومتی» مقوله‌ای است که در چند سال اخیر، موضوع بحث محافل علمی، به‌ویژه در درون حوزه علمی قرار گرفته است. از سوی دیگر، «خط‌مشی عمومی» دانشی است دارای ادبیات علمی نسبتاً مشخص. این دو مقوله هرچند در دو فضای متفاوت علمی مطرح شده است، اما می‌توان با مقایسه این دو مفهوم، دقت نظر بیشتری در هر دو مقوله پیدا کرد. در این تحقیق، با روش تحلیلی، ابتدا دو مفهوم به مؤلفه‌های اصلی خود تحلیل شده و بر این اساس، میان این دو مقایسه صورت پذیرفته و شباهت‌ها و تفاوت‌های دو مفهوم بیان شده است. نتیجه نظری این مقایسه آن است که دو مفهوم از لحاظ ظاهری و روبنایی با هم شباهت دارند، اما در مبانی مختلف هستند. از لحاظ کاربردی نیز نتیجه این مقایسه آن است که در توسعه دانش فقه حکومتی صرفاً می‌توان از ساختارها و روبناهای دانش خط‌مشی عمومی استفاده کرد، اما باید به تفاوت در مبانی به دقت توجه شود. کلیدواژه‌ها: فقه، خط‌مشی، حکومت، سیاست.

## مقدمه

علم فقه اسلامی یکی از مهم‌ترین و اصیل‌ترین علوم اسلامی است که سابقه شکل‌گیری آن به عصر آغازین پیدایش دین مقدس اسلام بازمی‌گردد. می‌توان فرمان قرآن به تفقه در دین<sup>۱</sup> و سیره عملی ائمه اطهار<sup>علیهم‌السلام</sup> در پرورش فقها<sup>۲</sup> و سیره قولی ایشان در ترغیب و تشویق به یادگیری فقه<sup>۳</sup> را عمده‌ترین عامل پیدایش این علم دانست. سرعت رشد و گسترش این علم با آغاز عصر غیبت و تدبیر راه‌گشای ائمه اطهار<sup>علیهم‌السلام</sup> در ارجاع شیعیان به فقها، افزایش پیدا کرد و در طول بیش از هزار سال، علما و اندیشمندان بسیاری عمر گرانمایه خود را صرف ترویج و توسعه کمی و کیفی این علم کرده‌اند و کتاب‌ها و رساله‌های متعددی از خود بجا گذاشته‌اند. در عصر حاضر نیز می‌توان علم فقه را گسترده‌ترین و مهم‌ترین علم رایج در حوزه‌های علمیه شیعی دانست.

موضوع علم فقه اعمال و رفتار مکلفان است و درباره حکم رفتار انسان‌ها از حیث وجوب و حرمت و استحباب و کراهت و اباحه، و نیز صحت و بطلان به عنوان صفت رفتار مکلفان بحث می‌کند.<sup>۴</sup> بنابراین، می‌توان علم فقه را عملی‌ترین و کاربردی‌ترین علم اسلامی دانست که هیچ مکلفی از آن بی‌نیاز نیست؛ چراکه هر انسانی در طول زندگی خود، به ناچار اعمال و رفتارهای متعددی انجام می‌دهد و تشخیص اینکه حکم این اعمال و رفتار چیست، بر عهده علم فقه است.

با توجه به توضیح مختصری که درباره اهمیت و گستردگی و کاربرد علم فقه ارائه شد، آشکار می‌شود که یکی از موضوعات قابل طرح در علم فقه، موضوع حکومت و رفتار حاکم در قبال مردم و رفتار مردم در قبال حاکم است. حکومت موضوعی است که انسان‌ها و جوامع به آن نیازمندند و تحقق این موضوع، موجب پدید آمدن رفتارهای متعدد، چه از سوی حاکمان و چه از سوی محکومان، می‌شود و تعیین و تشخیص احکام این رفتار از دایره فقه خارج نیست. از منظر واقعی و تحقق عینی نیز اگر به منابع فقهی مراجعه شود، آشکار خواهد شد که مباحث مربوط به حکومت و ارجاع به حاکم شرع یا وظیفه حاکم شرعی، در موضوعات متعددی مطرح شده و فقه موجود نیز تا حدی به مباحث مربوط به حکومت و حاکم شرع پرداخته است.<sup>۵</sup>

با وجود طرح مباحث گوناگون مربوط به حاکم و حکومت در منابع فقهی، اصطلاح «فقه حکومتی»، در این منابع رایج نیست و در منابع رایج فقهی، چنین اصطلاحی،

بخصوص با معنایی که اخیراً از آن اراده می‌شود، نیامده است.<sup>۶</sup> از این رو، با توجه به طرح این مفهوم در سال‌های اخیر، بررسی چیرستی این مفهوم امری لازم و ضروری است و می‌تواند مانع از کج‌فهمی و اشتباه و سبب قرار گرفتن توسعه این مفهوم در مسیر درست شود.

از سوی دیگر، موضوع «خط‌مشی عمومی»<sup>۷</sup> موضوعی است که مدتی نه چندان طولانی است در ادبیات علمی روز دنیا مطرح شده است.<sup>۸</sup> البته در همین مدت نسبتاً کوتاه، تحقیقات و کارهای علمی فراوانی در این زمینه انجام شده است، تا حدی که امروزه معمولاً این مقوله را یک رشته علمی مستقل می‌دانند.<sup>۹</sup> فرضیه این تحقیق آن است که دو مقوله «فقه حکومتی» و «خط‌مشی عمومی» ارتباط وثیقی با هم دارند و بررسی رابطه این دو مفهوم با یکدیگر می‌تواند درک بهتری از هر دو مقوله ایجاد کند و به‌ویژه در موضوع «فقه حکومتی»، افق‌های جدیدی ایجاد نماید. البته باید توجه داشت به همان نسبت که مقایسه دو مفهوم می‌تواند مفید باشد، سطحی‌نگری در این مقایسه می‌تواند مضر باشد و موجب نتیجه‌گیری نادرست شود. در این تحقیق، تلاش بر آن است که در مقام مقایسه، هم ظواهر و سطح بیرونی دو مقوله با هم مقایسه شود و هم مبانی و سطح عمیق دو مفهوم. برای این کار، ابتدا مفهوم «فقه حکومتی» به صورت مستقل تحلیل می‌شود و احتمالات مختلف درباره آن بررسی می‌گردد و احتمال مناسب‌تر توضیح داده می‌شود. در ادامه، تلاش می‌شود خط‌مشی عمومی تبیین گردد. تا ابعاد مختلف این مفهوم شکافته شود. سپس میان این دو مفهوم مقایسه صورت گیرد و وجوه تشابه و تفاوت آنها بررسی شود و در نهایت، به عنوان نتیجه تحقیق نسبت دو مفهوم «فقه حکومتی» و «خط‌مشی عمومی» تبیین گردد و ثمرات نظری و عملی این مقایسه توضیح داده شود.

### فقه حکومتی

«فقه» در لغت، به معنای علم پیدا کردن به یک موضوع و فهم آن است؛ اما در اصطلاح عام، به «علم دین» اختصاص پیدا کرده؛ چراکه علم دین دارای شرافت و فضیلت نسبت به سایر علوم است.<sup>۱۰</sup> بعید نیست اختصاص یافتن معنای فقه به علم دین، متأثر از کاربرد قرآنی و روایی فقه باشد؛ زیرا - همان‌گونه که اشاره شد - در قرآن و روایات بر تفقه در دین زیاد تأکید شده است و خود این تأکید زیاد می‌تواند سبب نقل به این معنای خاص شده باشد. البته تخصیص معنای «فقه» در حد اختصاص آن به علم دین باقی نمانده، بلکه

«فقه» در اصطلاح جدیدتر، به «علم دین در حد احکام عملی و مناسک رفتاری آن» اختصاص یافته است.<sup>۱۱</sup> بنابراین، «فقه» در اصطلاح رایج امروزی، عبارت است از: علمی که به بررسی و استنباط حکم رفتار و اعمال مکلفان می‌پردازد. البته گاهی فقه به محصول این علم و نتایج حاصل از آن، یعنی «احکام و مناسک» نیز گفته می‌شود. بر اساس اصطلاح دوم، فقه به «عبادات» و «معاملات» تقسیم می‌شود و مراد از آن در وهله اول، علمی نیست که به احکام معاملات یا عبادات می‌پردازد، بلکه خود احکام عبادات یا معاملات به عنوان نتایج حاصل از علم، مصداق فقه در این اصطلاح است.

اکنون با توجه به توضیح اجمالی معنای اصطلاحی «فقه»، می‌توان با دقت بیشتری مفهوم اصطلاح «فقه حکومتی» را بررسی کرد. پیش از این کار، تذکر این نکته لازم است که اضافه شدن وصف «حکومتی» به یک علم از همان جهت علم بودن آن، چندان روشن نیست و - مثلاً - معنا ندارد که گفته شود: ریاضیات حکومتی یا اقتصاد حکومتی. بنابراین، اصطلاح «فقه حکومتی» نیازمند تبیین و توضیح بیشتر است. از این رو، در این قسمت به طرح و بررسی احتمالات ممکن درباره اصطلاح «فقه حکومتی» پرداخته می‌شود:

#### الف. «فقه حکومتی» به معنای علم فقه یا احکام فقهی مورد حمایت حکومت

در این معنا، وصف «حکومتی» به این معناست که حکومت از این علم یا از نتایج این علم حمایت می‌کند و سبب ترویج و توسعه آن می‌شود؛ مثلاً، وقتی گفته می‌شود: «رسانه‌های حکومتی»، مراد رسانه‌هایی است که از طرف حکومت حمایت می‌شود. همان‌گونه که اشاره شد، در برخی منابع گاهی این معنا اراده شده است.<sup>۱۲</sup> اما این معنا از «فقه حکومتی» به عنوان یک اصطلاح، در کاربرد امروزی قطعاً مراد نیست. البته ممکن است برخی احکام مانند حجاب یا مالکیت مورد حمایت برخی حکومت‌ها قرار گیرد، اما در این صورت، به چنین احکامی «فقه حکومتی» گفته نمی‌شود، بلکه معمولاً به آنها قوانین حکومتی - به معنای قوانینی که حکومت پشتیبان آنهاست - گفته می‌شود. همچنین اینکه یک علم بخواهد مورد حمایت حکومت قرار گیرد قابل تصور است، اما این مسئله موجب آن نخواهد شد که آن علم هویت و شخصیت متمایزی پیدا کند و در این صورت، قید «حکومتی» نمی‌تواند جنبه احترازی داشته باشد و چنین استعمالی مرسوم نیست، مگر اینکه به اعتبار احکام خاصی که مورد حمایت حکومت قرار گرفته، علمی را هم که به آن احکام خاص می‌پردازد «فقه حکومتی» بنامیم.

### ب. «فقه حکومتی» به معنای احکام<sup>۱۳</sup> مربوط به حکومت در فقه موجود

در این معنا، قید «حکومت» وصف برای فقه به معنای «احکام و نتایج علم فقه» است و سبب تقسیم احکام به دو دسته مربوط به حکومت و غیر آن می‌شود. همان‌گونه که در مقدمه اشاره شد، احکام فقه اسلامی دارای شمول و گستردگی زیادی است و قطعاً بخشی از احکام آن به حکومت مربوط است. حال همان‌گونه که احکام فقه موجود به اعتباری به احکام، عبادات و احکام معاملات تقسیم می‌شود، می‌توان به اعتبار دیگری آن را به احکام مربوط به حکومت و احکام مربوط به غیر آن تقسیم کرد. در این صورت، آن بخش از احکام فقه موجود را، که مربوط به حکومت است، می‌توان «فقه حکومتی» نامید و البته ممکن است از علمی هم که به این دسته از احکام می‌پردازد به «فقه حکومتی» تعبیر کرد. در بررسی این معنا، باید بیان داشت که اصطلاح «فقه حکومتی» به این معنا، صرفاً یک دسته‌بندی جدید در احکام ایجاد می‌کند و هرچند ممکن است این تقسیم جدید از جهاتی دارای خاصیت و اثر باشد و - برای مثال - اثبات کند که بخش عظیمی از فقه به مباحث حکومت مربوط است، اما صرف ارائه دسته‌بندی جدید از یک علم، سبب گسترش و تحوّل آن علم نمی‌شود.

### ج. «فقه حکومتی» به معنای احکام مورد نیاز حکومت و رفتار حکومتی

اگر موضوع علم فقه را اعمال و رفتار مکلفان بدانیم و از سوی دیگر، توجه شود که حکومت اقتضای رفتار خاصی را، هم برای حاکمان و هم برای محکومان دارد، به این نتیجه می‌رسیم که بررسی رفتار حکومتی، هم از لحاظ حاکمان و هم از لحاظ محکومان موضوع علم فقه است. حال با توجه به وجود حکومت در دوران‌های گذشته، بخشی از مسائل مربوط به رفتار حکومتی در فقه گذشته متبلور شده و احکامی درباره آن بیان گردیده که بررسی این احکام معنای دوم از «فقه حکومتی» است. اما حکومت، به‌ویژه در دوران معاصر و با شیوه‌های جدید، قطعاً مسائل و موضوعات متعدد دیگری برای بررسی فقهی پدید می‌آورد که پرداختن به آنها موضوع معنای سوم برای فقه حکومتی است. بر اساس این معنا، صرفاً به احکام موجود در فقه نگاه نمی‌شود، بلکه احکام بسیاری که مربوط به حکومت است اما در فقه موجود به آن پرداخته نشده نیز مد نظر قرار می‌گیرد و مسائل جدیدی برای علم فقه طرح می‌شود که پاسخ به آنها احکام جدیدی تولید می‌کند.

بر اساس این اصطلاح، طرح بحث «فقه حکومتی» نه صرفاً یک تقسیم جدید، بلکه یک دسته مسائل و احکام جدید برای فقه ایجاد و بررسی آنها می‌تواند موجب گسترش کمی و کیفی علم فقه شود. اما باید توجه داشت که صرف پرداختن به مسائل جدید و گسترش کمی و کیفی یک علم، موجب تحوّل هویتی آن علم نمی‌شود و نمی‌توان وصف جدیدی برای آن علم ایجاد کرد. بنابراین، به نظر می‌رسد تعبیر «فقه احکام حکومتی» برای این معنا و معنای قبل، مناسب‌تر از اصطلاح «فقه حکومتی» است، هرچند برخی برای تعبیر از آن بخش فقه، که به بررسی احکام حکومت می‌پردازد، واژه «فقه سیاسی» یا «فقه الخلافه» یا «فقه الحکومه» را مناسب‌تر دیده‌اند.<sup>۱۴</sup>

#### د. «فقه حکومتی» به معنای فقه دستورات حاکم

اقتضای حکومت، وجود دستوراتی خاص است. هرچند حکومت‌ها بر اساس قواعد و احکام کلی حکومت می‌کنند، اما هیچ حکومتی نمی‌تواند صرفاً به قواعد کلی اکتفا کند و دستور و فرمان خاصی نداشته باشد. در حکومت اسلامی نیز هرچند احکام و قوانین کلی در فقه وجود دارد و یا می‌تواند موجود باشد، اما حاکم اسلامی نمی‌تواند صرفاً به آن احکام کلی اکتفا کند و برای اداره جامعه نیاز دارد که در مصادیق مشخص، احکام معین داشته باشد. بنابر تصریح برخی محققان، در نگاه اسلامی، دسته اول از احکام از سنخ اخبار است و فقیه درباره آن‌ها، صرفاً به کشف حکم الهی و اخبار از آن می‌پردازد. اما در دسته دوم، شأن فقیه حاکم شأن انشا و ایجاد حکم است.<sup>۱۵</sup> به تعبیر دیگر، می‌توان تفاوت این دو دسته از احکام را به توان میان فتوا و حکم در اصطلاح فقها و اصولیان ارجاع داد.

آنچه در معانی گذشته به آن اشاره شد، از سنخ دسته اول بود، و آنچه در معنای چهارم ارائه شده از سنخ دسته دوم است. بر اساس این معنا، فقیه در حکومت خود، دستورات و فرامینی صادر می‌کند که به خود آن دستورات «حکم حکومتی»، و به دانش بررسی‌کننده احکام حکومتی «فقه حکومتی» گفته می‌شود.<sup>۱۶</sup>

در بررسی این معنا، می‌توان گفت: با توجه به مبانی کلامی شیعه و بر اساس مراتب توحید، حق تشریح منحصر در خداوند متعال است و غیر او حق تشریح مستقل ندارد.<sup>۱۷</sup> بنابراین، احکام حکومتی به معنای اینکه فقیه حق تشریح داشته باشد، دست‌کم از سوی برخی فقها به شدت انکار شده و ادعا گردیده که کسی نیز به آن متلزم نیست. دلیل این

مطلب هم این‌گونه بیان شده که دین خدا کامل است و چیزی در آن فروگذار نشده تا کسی بخواهد آن را تکمیل کند. بنابراین، احکام ولایی نه به معنای تشریح مستقل، بلکه به معنای اجرای احکام کلی است.<sup>۱۸</sup> البته در اینجا، این مشکل وجود دارد که اگر احکام حکومتی صرفاً اجرا و تطبیق احکام کلی است، ضمانت اجرایی آن در کجاست؟ آیا ضمانت اجرایی آن همان ضمانت اجرایی احکام کلی است که در این صورت، اگر آن احکام کلی به صورت دیگری هم تطبیق شود، مشکلی پیش نمی‌آید و در واقع، تبعیت از حاکم الزامی نیست و هر کس اگر صرفاً به احکام کلی عمل کند، از عهده انجام آنها برآمده است. اما اگر ضمانت اجرایی احکام حکومتی به حکم کلی تبعیت از فقیه ارجاع شود، در این صورت، چرا لزوم تبعیت از فقیه به صرف تطبیق احکام کلی، مقید می‌شود؟ البته در این خصوص، جای بحث بسیار وجود دارد که از فرصت این مقاله خارج است، اما به هر حال، اولاً اصل وجود حکم حکومتی به معنای انشای حکم توسط فقیه - دست‌کم، از سوی برخی فقها - محل تأمل است. ثانیاً، فقه حکومتی به معنای فقه احکام و انشائات حکومتی چندان روشن نیست. آیا فقه در اینجا، به معنای همان احکام حکومتی است که در این صورت، آوردن آن معنای جدیدی افاده نمی‌کند و زاید است. آیا فقه در اینجا، به معنای «شیوه استنباط» است؟ در این صورت، گفته شد که در احکام حکومتی استنباطی صورت نمی‌گیرد، بلکه صرفاً انشای حکم است. آیا منظور این است که استنباطی از احکام کلی، که منجر به حکم حکومتی می‌شود، «فقه حکومتی» است؟ در این صورت، باید تبیین شود که این استنباط چه تفاوتی با فقه غیرحکومتی دارد. در هر صورت، به نظر می‌رسد که این معنا هرچند افق جدیدی ایجاد می‌کند و موضوعات حکومتی را از احکام کلی متمایز می‌سازد، اما ابهاماتی هم درباره آن وجود دارد و معنای مشخصی درباره فقه حکومتی ارائه نمی‌دهد.

#### ه. «فقه حکومتی» به معنای یک رویکرد متمایز به فقه

در تاریخ فقه شیعی، به عنوان یک رشته علمی، شیوه‌ها و رویکردهای متفاوتی وجود داشته است. برخی درباره این شیوه‌ها اصطلاح «ادوار فقه»<sup>۱۹</sup> و برخی نیز اصطلاح «مکاتب فقهی»<sup>۲۰</sup> را به کار برده‌اند. فقها در کار فقهی خود، در دوره‌های گوناگون، از شیوه‌ها و مکاتب متفاوتی تبعیت کرده‌اند که این شیوه‌ها هرچند در بسیاری از مبانی و نتایج یکسان بوده، اما تفاوت‌هایی در مبانی و نتایج آنها نیز وجود داشته است؛ مثلاً، شیوه اجتهادی و

شیوهٔ اخباری دو شیوهٔ استنباط فقهی است که در برخی اصول و برخی نتایج، تفاوت‌هایی با هم دارند. حال بر همین اساس، می‌توان فقه حکومتی را یک شیوهٔ متمایز با شیوه‌های قبلی استنباط فقهی دانست که می‌تواند در برخی مبانی و نتایج با فقه غیرحکومتی متفاوت باشد. برخی از آن به «فقه فردی»<sup>۲۱</sup> تعبیر می‌کنند و برخی نیز به «فقه سنتی»<sup>۲۲</sup>. در این معنا، وصف «حکومتی» بیانگر یک شیوه و نگاه متمایز به فقه است و این وصف پیش از آنکه وصف احکام فقهی باشد، وصف خود فقه به عنوان یک دانش است و شامل همهٔ بخش‌های فقه می‌شود. همان‌گونه که فقه اجتهادی و فقه اخباری دو رویکرد متمایز به فقه است، که در عین داشتن هدف واحد، مقتضی شیوه‌ها و قواعد متمایزی در خود علم فقه است، فقه حکومتی نیز منظری متمایز به فقه است که شیوه‌ها و قواعد متمایزی دارد.<sup>۲۳</sup>

و. «فقه حکومتی» به معنای بررسی مباحث علمی و اعتقادی مربوط به حکومت از منظر اسلام بر اساس این معنا، «فقه حکومتی» به معنای فهم و درک دیدگاه اسلام نسبت به مباحث مربوط به حکومت است و می‌توان آن را مساوی با اندیشهٔ سیاسی اسلام دانست. بر اساس این معنا، «فقه» به معنایی گسترده‌تر از اصطلاح امروزی و به معنای اصلی آن، یعنی درک و فهم، به کار رفته و مختص علم به احکام عملی نیست. بنابراین، می‌توان این معنا برای فقه حکومتی را خارج از اصطلاح رایج فقه دانست.

البته بعید نیست بتوان معانی دیگری نیز برای فقه حکومتی تصویر کرد، اما به نظر می‌رسد همین حد از بررسی برای غرض تحقیق کفایت می‌کند و بر اساس احتمالات مطرح شده، می‌توان احتمال دقیق‌تر و مناسب‌تر با این مفهوم پی‌جویی نمود. برای این کار در جدول ذیل، خلاصهٔ احتمالات و بررسی آنها ارائه می‌شود و در ادامه، دربارهٔ احتمال پذیرفته شده توضیح بیشتری ارائه می‌گردد.

معانی فقه حکومتی	بررسی
۱ علم فقه یا احکام فقهی مورد حمایت حکومت	اصطلاح رایجی نیست و تعبیر «قوانین حکومتی» برای این معنا سازگارتر است.
۲ احکام مربوط به حکومت در فقه موجود	صرفاً یک تقسیم جدید در مسائل فقه است. تعبیر «فقه احکام حکومتی» دقیق‌تر است.
۳ احکام مورد نیاز حکومت و رفتار حکومتی	مسائل جدیدی در برابر فقه قرار می‌دهد، اما مستقلاً تحولی در فقه ایجاد نمی‌کند. تعبیر «فقه احکام حکومتی» دقیق‌تر است.
۴ فقه دستورات حاکم (احکام سلطانیه)	هرچند موضوع جدیدی برای فقه طرح می‌کند، اما ترکیب آن قدری ابهام دارد و ارتباط فقه با این احکام مشخص نیست.
۵ یک رویکرد متمایز به فقه	با اصطلاح «فقه حکومتی» سازگار است، اما نیازمند تبیین و توضیح است.
۶ بررسی مباحث علمی و اعتقادی مربوط به حکومت از منظر اسلام	«فقه» در معنای اصطلاحی خود استعمال نشده است و اصطلاح «فقه سیاسی» برای آن بیشتر استفاده می‌شود.



با توجه به توضیحات ارائه شده و مقایسه‌ای که بین احتمالات مطرح شده صورت پذیرفت، به نظر می‌رسد معنای پنجم دقیق‌ترین معنا و مفیدترین اصطلاح برای «فقه حکومتی» است. این معنا برای فقه حکومتی یک رویکرد جدید به فقه است که در ضمن حفظ غرض اصلی فقه - یعنی استخراج احکام رفتار مکلفان - می‌تواند از لحاظ پیش‌فرض‌ها، قواعد، و حتی موضوع با فقه غیرحکومتی متفاوت باشد. در واقع، می‌توان وجه اصلی تمایز فقه حکومتی با فقه غیرحکومتی را در این نکته خلاصه کرد که فقه حکومتی به مسائل و موضوعات از منظر حکومت می‌نگرد و تمام احکام و نتایج آن با این فرض تولید می‌شود که اساس اسلام حکومت دینی است و احکام و قوانین اسلام فروع حکومت است. امام راحل<sup>۲۳</sup> در این خصوص می‌فرمایند:

صرف احکام اسلام نمی‌باشد، بلکه می‌توان گفت که اسلام همان حکومت به همراه شئون آن است و احکام قوانین اسلام است و آنها شأنی از شئون حکومت است، بلکه احکام مطلوبات عرضی و ابزاری برای اجرای حکومت است.<sup>۲۴</sup>

با این توضیح، می‌توان به صورت دقیق‌تر درباره «فقه حکومتی» بحث کرد و تفاوت‌های آن را با فقه موجود یا فقه غیرحکومتی تبیین نمود. البته تذکر این نکته لازم است که - همان‌گونه که اشاره شد - فقه حکومتی یک رویکرد جدید به فقه است و معنای آن نفی کامل فقه موجود نیست، بلکه درصدد رشد و ارتقای آن است و همان‌گونه که فقه اجتهادی نافی فقه روایی نبود، بلکه با توجه به توسعه نیاز جامعه اسلامی و پدید آمدن مسائل جدید و کافی نبودن فقه روایی، نیاز به اجتهاد جلوه‌گر شد و فقها بر پایه همان فقه روایی به تدریج به سمت اجتهاد در فروع و مسائل جدید کشیده شدند، فقه حکومتی هم بر پایه فقه اجتهادی موجود است، اما دامنه آن را گسترش می‌دهد و افق جدیدی پیش روی آن می‌گشاید و سبب غنی‌تر شدن آن می‌شود. اکنون با توجه به تذکر بیان شده، برخی ویژگی‌های فقه حکومتی در مقایسه با فقه موجود تبیین می‌شود:

### ویژگی‌های فقه حکومتی در مقایسه با فقه موجود

#### الف. فقه حکومتی کل‌نگر است و فقه موجود جزء‌نگر

در فقه موجود، حکم رفتار افراد به صورت مجزا و یا حداکثر به صورت تعامل میان دو یا چند فرد بررسی می‌شود، اما فقه حکومتی با توجه به اینکه پایه کارش حکومت است و

حکومت نیز به عنوان یک کل مطرح است، کل نگر است و حکم مجموع رفتار را بیان می‌کند. البته روشن است که با مشخص شدن حکم مجموع رفتار، حکم رفتار اجزا هم مشخص می‌شود؛ اما در نگاه کل نگر، با توجه به حکم کل، حکم اجزا مشخص می‌شود، در حالی که در نگاه جزءنگر، حکم اجزا به صورت مستقل تعیین می‌گردد.

در فقه حکومتی، جامعه و حکومت اصل است و افراد بر اساس عضویت خود در جامعه و حکومت، دارای احکام می‌شوند؛ اما در فقه غیرحکومتی، افراد اصل هستند و جامعه و حکومت فرع است. به تعبیر دیگر، بر اساس رویکرد فقه حکومتی، حکم اصلی و ابتدایی مربوط به جامعه و حکومت است و افراد ابتدا موظفند که موضع خود را نسبت به حکومت تعیین کنند و به تبع آن، مشمول احکام فردی خود می‌شوند. در نتیجه، در صورتی که موضع درستی در قبال حکومت اتخاذ نکنند، احکام فردی آنها مفید نخواهد بود. اما در فقه غیرحکومتی، افراد مستقل از اتخاذ موضع درباره حکومت، دارای احکام فردی خود هستند و حداکثر برخی احکام فردی آنها مربوط به حکومت است. به طور خلاصه، می‌توان گفت: بر اساس فقه حکومتی، حکم فردی افراد در طول حکم حکومت است؛ اما در فقه غیرحکومتی، افراد در عرض احکام مربوط به حکومت، دارای احکام فردی هستند.

#### **ب. فقه حکومتی فرایندمحور است و فقه موجود مرحله‌محور**

با توجه به اینکه در حکومت و جامعه، فرایندها و توالی اعمال و رفتار موضوعیت دارد، فقه حکومتی به فرایندها می‌پردازد و حکم توالی اعمال و رفتار را مشخص می‌کند، اما فقه موجود رفتار فرد را مستقل بررسی کرده، حکم آن را مشخص می‌نماید.

#### **ج. فقه حکومتی نتیجه‌گراست و فقه موجود فعل‌گرا**

با توجه به اینکه فقه حکومتی کل نگر است، حکم کل را با توجه به نتیجه آن تعیین می‌کند، اما فقه موجود صرفاً احکام افعال خاص را بیان می‌کند و توجه چندانی به نتایج حاصل از افعال، بخصوص نتایج حاصل از فرایندها، ندارد.

#### **د. فقه حکومتی ناظر به شرایط و اوضاع است، ولی فقه موجود فارغ از شرایط و اوضاع**

با توجه به نتیجه‌گرا بودن فقه حکومتی، این رویکرد به فقه بر اساس شرایط و اوضاع (زمان و مکان) به تعیین حکم رفتار می‌پردازد؛ چراکه نتیجه یک فرایند با توجه به شرایط و اوضاع محقق می‌شود. بنابراین، نمی‌توان فارغ از شرایط و اوضاع، به بررسی حکم یک

فرایند پرداخت؛ اما در فقه موجود، احکام رفتار معمولاً فارغ از شرایط و اوضاع بیان می‌شود و در نتیجه، در موارد بسیاری قابل عمل نبوده یا عمل به آن نتیجه مطلوب نمی‌دهد. البته در فقه موجود، بحث تراحمات به صورت کلی مطرح شده، ولی عموماً این تراحمات به صورت اجمالی در سطح فرد دیده شده و به صورت تفصیلی به بیان موارد آن، به‌ویژه در سطح تراحمات اجتماعی، پرداخته نشده است.

#### ه. فقه حکومتی احکام جزئی و مدیریتی صادر می‌کند، اما فقه موجود فتاوای کلی

با توجه به نکته قبل، فقه حکومتی با توجه به شرایط و اوضاع، حکم جزئی و شخصی صادر می‌کند و به یک معنا، به مدیریت و اداره اوضاع می‌پردازد؛ اما فقه موجود به صورت فتاوای کلی، به صورت قضیه حقیقیه حکم صادر می‌کند و شرایط و اوضاع را مفروض می‌گیرد.

#### خط‌مشی عمومی

با توجه به اینکه هدف از تحقیق بررسی تطبیقی مفهوم «فقه حکومتی» و «خط‌مشی عمومی» و بیان شباهت‌ها و تفاوت‌ها و نتایج این بررسی است، در این قسمت، پس از توضیح درباره مفهوم «فقه حکومتی»، نوبت به بررسی مفهوم «خط‌مشی عمومی» می‌رسد. البته همان‌گونه که اشاره شد، مقوله «خط‌مشی عمومی» دارای سابقه نسبتاً بیشتری از «فقه حکومتی» بوده و ادبیات علمی آن تا حدی شکل گرفته است. از این‌رو، در بررسی این مفهوم، به خلاف مفهوم «فقه حکومتی»، به طرح احتمالات و گزینش یک احتمال و توضیح آن پرداخته نمی‌شود، بلکه از ابتدا بر اساس ادبیات علمی موجود، مفهوم «خط‌مشی عمومی» توضیح داده می‌شود.

#### مفهوم‌شناسی خط‌مشی عمومی

هرچند برای مفهوم «خط‌مشی عمومی» تعاریف اصطلاحی متعددی بیان شده و در برخی منابع به مجموعه‌ای از این تعاریف اشاره شده<sup>۲۵</sup> و در هر تعریف، بر یک یا چند جنبه از ابعاد این مفهوم گسترده تأکید گردیده است، اما اکتفا به یک یا چند تعریف اصطلاحی نمی‌تواند حقیقت مفهوم گسترده و پیچیده «خط‌مشی عمومی» را بیان دارد. بنابراین، بهتر است پیش از بیان تعاریف کوتاه اصطلاحی، برای روشن‌تر شدن این مفهوم و بیان ابعاد آن، با توجه به مباحث مطرح‌شده در این موضوع، توضیحاتی ارائه شود. روشن است که پس

از ارائه این توضیحات، توجه به تعاریف اصطلاحی می‌تواند مفیدتر باشد و نکاتی که در هر تعریف مد نظر بوده و یا از آنها غفلت شده است، آشکارتر می‌شود.

### ارتباط مفهوم «خطمشی عمومی» با عموم

همان‌گونه که از عنوان «خطمشی عمومی» آشکار است و در ادبیات علمی این موضوع نیز تصریح شده، خطمشی عمومی ارتباط وثیقی با مفهوم «عموم» و «جامعه» دارد. به تعبیر دیگر، موضوع و محل تحقق خطمشی عمومی فضای جامعه و عموم مردم است. بنابراین، باید توجه داشت که مفهوم «خطمشی» هرچند در مدیریت سازمان‌ها نیز استفاده شده و در بحث مبانی سازمان و مدیریت و در موضوع برنامه‌ریزی به عنوان یکی از سلسله مراتب برنامه‌ریزی مطرح است،<sup>۲۶</sup> اما زمانی که واژه «خطمشی» مقید به کلمه «عمومی» می‌شود، دارای مفهومی متفاوت است. به تعبیر دیگر، مفهوم «خطمشی عمومی» از آغاز طرح آن در سال ۱۹۵۱ توسط هارولد لاسول، مفهومی مرتبط با حوزه سیاسی و اجتماعی بوده است.<sup>۲۷</sup> بنابراین، مفهوم «خطمشی عمومی»، مفهومی گسترده‌تر از یک سلسله محدودیت‌ها برای انجام فعالیت در سازمان است و علاوه بر اینکه حوزه مفهومی آن عموم و جامعه و گسترده‌تر از سازمان‌هاست، خود مفهوم نیز عام و شامل است و تقسیمات متعدد این مفهوم شاهد گستردگی مفهوم آن است.

### خطمشی عمومی به عنوان شاخه‌ای از یک رشته یا یک رشته علمی یا مجموعه‌ای از رشته‌ها

برخی ادعا کرده‌اند که خطمشی عمومی یک شاخه از علم سیاست است که از علوم مانند حقوق، اقتصاد، جامعه‌شناسی، و روان‌شناسی استفاده می‌کند.<sup>۲۸</sup> در سطحی گسترده‌تر، برخی خطمشی عمومی را یک رشته علمی جدید می‌دانند که پس از جنگ جهانی دوم، در پی تلاش اندیشمندان علوم سیاسی برای رسیدن به شناخت نوینی از روابط بین دولت‌ها و شهروندان پدید آمده است.<sup>۲۹</sup> برخی نیز تحلیل خطمشی را یک رشته علمی کاربردی در حوزه اجتماع تعریف کرده‌اند که از روش‌های چندگانه تحقیق و بحث استفاده می‌کند.<sup>۳۰</sup> از سوی دیگر، با توجه به اینکه خطمشی عمومی به تعیین روابط بین سازمان‌ها و گروه‌های ذی‌نفع در دولت و سازمان‌های عمومی می‌پردازد و این امر توجه به این شاخه در علوم مدیریت و به ویژه علم مدیریت دولتی را برانگیخته است، می‌توان این رشته علمی را یکی از دانش‌های نوظهور در حوزه مدیریت دولتی دانست.<sup>۳۱</sup> در سطحی بالاتر، برخی خطمشی

عمومی را نه یک رشته علمی، بلکه آن را مجموعه‌ای از رشته‌های علمی دانسته‌اند.<sup>۳۲</sup> در عین حال، بسیاری نیز بر ماهیت بین‌رشته‌ای آن تأکید کرده و برخی آن را ذاتاً، چه در تحقیق و چه در تحقق موضوعی، بین‌رشته‌ای دانسته‌اند.<sup>۳۳</sup> برخی نیز خط‌مشی عمومی را دانشی دانسته‌اند که محل تقاطع همه رشته‌هایی است که الگوها، شیوه‌ها و یافته‌های آنها می‌تواند در بررسی مشکلات اساسی، که توسط حکومت مطرح می‌شود، سهیم باشد.<sup>۳۴</sup> برخی بین‌رشته‌ای بودن خط‌مشی عمومی در نظریه و عمل را به این صورت مدل کرده‌اند که تقریباً همه مشکلات سیاسی دارای مؤلفه‌هایی چندگانه هستند که مربوط به رشته‌های فرهنگستانی متنوع است، بدون اینکه به صورت آشکار، به حوزه انحصاری یک رشته قابل تقلیل باشد. بنابراین، برای دست‌یافتن به درک کامل این پدیده، رهیافت‌های مرتبط بسیاری باید تلفیق و متحد شوند.<sup>۳۵</sup> در مجموع، جدای از اختلاف‌نظرهایی که در این موضوع وجود دارد، این مسئله مورد اتفاق است که خط‌مشی عمومی علاوه بر جنبه تحقق عینی و خارجی، دارای جنبه علمی و نظری نیز هست.

#### رابطه مفهوم «خط‌مشی عمومی» با «حکومت و دولت»

موضوع دیگری که در بحث خط‌مشی عمومی قابل توجه است، مسئله ارتباط خط‌مشی عمومی با دولت و حکومت است. برخی خط‌مشی‌گذاری را از وظایف و اعمال حاکمیتی دولت‌ها شمرده‌اند.<sup>۳۶</sup> بدین‌روی، در برخی از تعاریف «خط‌مشی عمومی» مفهوم «دولت» یا «حکومت» به نحوی از مورد اشاره قرار گرفته است. در یک تعریف خاص، اساساً خط‌مشی عمومی آن چیزی است که حکومت برای انجام دادن یا انجام ندادن انتخاب می‌کند.<sup>۳۷</sup> بنابراین، در مجموع، این مسئله مورد اتفاق است که فضای خط‌مشی عمومی فضایی کاملاً مرتبط با دولت و حکومت است، هرچند درباره نحوه این ارتباط اختلافاتی وجود دارد.

#### ارتباط خط‌مشی عمومی با مشکلات عمومی

موضوع مهم دیگری که در درک دقیق‌تر مفهوم خط‌مشی عمومی بسیار اثرگذار است، ارتباط این مفهوم با موضوع مشکلات عمومی است. این مسئله از یک‌سو، مفهوم «خط‌مشی عمومی» را از مفهوم «خط‌مشی سازمانی» متمایز می‌کند - که در این خصوص، در مباحث قبل توضیح داده شد - و از سوی دیگر، موجب جدایی این مفهوم از علم سیاسی می‌شود که تمرکز آنها بیشتر بر مباحث نظری است. به تعبیر دیگر، خط‌مشی

عمومی بیشتر به مباحث عینی و واقعی و مشکلات عمومی جامعه می‌پردازد و درصدد ارائه راه‌حل برای این‌گونه مشکلات است، تا اینکه درباره مباحث نظری مربوط به حکومت و سیاست بحث کند، هرچند بحث دوم می‌تواند مبنای بحث اول باشد. ارتباط مفهوم «خط‌مشی عمومی» با مشکلات عمومی، موضوعی است که تلویحاً یا صریحاً محققان این رشته بر آن تأکید کرده‌اند: نویسندگانی که در خصوص ریشه‌های تاریخی علوم خط‌مشی تحقیق کرده است، در این‌باره چنین می‌گویند:

علوم خط‌مشی صریحاً مشکل‌محورند؛ به صورت کاملاً آگاهانه به مشکلات خط‌مشی عمومی و توصیه‌هایی برای چاره‌جویی آنها می‌پردازند، در حالی که به صورت آشکار بررسی فی‌نفسه یک موضوع را رد می‌کنند. این سؤال سیاسی یا اجتماعی «سپس چه»<sup>۳۸</sup> در قلب رهیافت «علم خط‌مشی» است. بدین‌سان، مشکلات خط‌مشی به این صورت دیده می‌شود که در یک متن خاص اتفاق می‌افتد؛ متنی که باید به صورت دقیق، هم بر حسب تحلیل و هم بر حسب توصیه‌های بعدی مورد توجه قرار گیرد.<sup>۳۹</sup>

### تعاریف اصطلاحی خط‌مشی عمومی

پس از بیان ویژگی‌های خط‌مشی عمومی، اشاره به برخی تعاریف اصطلاحی این مفهوم می‌تواند کارسازتر باشد و سبب شود توجه هریک از تعریف‌کنندگان به جنبه خاصی از خط‌مشی عمومی آشکارتر شود؛ مثلاً، آیستون «خط‌مشی» را رابطه یک واحد دولتی با محیط خود تعریف می‌کند.<sup>۴۰</sup> این تعریف کلی است و فقط به ارتباط مفهوم خط‌مشی عمومی با دولت اشاره دارد. دای مدعی است «خط‌مشی عمومی» آن چیزی است که دولت‌ها انتخاب می‌کنند که انجام دهند یا انجام ندهند.<sup>۴۱</sup> در این تعریف نیز بر جنبه ارتباط خط‌مشی عمومی با دولت و حکومت و این نکته که خط‌مشی عمومی از سنخ اقدامات عملی است که انجام یا ترک می‌شود تأکید شده است. آندرسون «خط‌مشی عمومی» را بیانگر مجموعه اقدام‌های نسبتاً ثابت و هدفمند می‌داند که به وسیله یک فرد یا مجموعه‌ای از بازیگران برای پرداختن به یک مسئله یا دغدغه دنبال می‌شود.<sup>۴۲</sup> در این تعریف نیز سه نکته «ثابت» و «هدفمندبودن» و «ناظر به مشکل بودن» خط‌مشی عمومی تأکید شده است. در تعریف دیگر، «خط‌مشی عمومی» اصولی دانسته شده که به وسیله مراجع ذی‌صلاح در کشور وضع شده‌اند و به عنوان یک الگوی راهنما، اقدامات و فعالیت‌های لازم را در جامعه رهبری می‌کنند.<sup>۴۳</sup>

پس از بیان ویژگی‌های خط‌مشی عمومی و نیز اشاره به تعاریف اصطلاحی، می‌توان بحث خط‌مشی عمومی را این‌گونه جمع‌بندی نمود که پس از تشکیل جامعه و ایجاد حکومت در سطح ملی، قطعاً زندگی اجتماعی و با مسائل و مشکلاتی روبه‌رو می‌شود که هرچند ممکن است با آحاد افراد مرتبط باشد، ولی از لحاظ ماهیت، با مسائل و مشکلات فردی متفاوت است. برای برطرف کردن این مسائل و مشکلات، به تدابیر و راه‌حل‌هایی نیاز است که عموماً این تدابیر از سوی دولت و حکومت اتخاذ می‌شود. به این تدابیر و راه‌حل‌ها، که برای حل مشکلات عمومی اتخاذ می‌شود، «خط‌مشی عمومی» گفته می‌شود. از سوی دیگر، برای اینکه اتخاذ این تدابیر بر اساس اصول و قواعد علمی صورت پذیرد، رشته یا گرایشی علمی ایجاد شده که به بررسی نحوه اتخاذ این تدابیر می‌پردازد به این رشته یا گرایش علمی نیز دانش «خط‌مشی عمومی» گفته می‌شود. بنابراین، خط‌مشی عمومی ابتدا یک جنبه عینی و واقعی دارد و به عنوان حقیقت در متن جامعه تحقق دارد؛ اما به تبع این حقیقت، به علمی که به بررسی این واقعیت می‌پردازد «خط‌مشی عمومی» می‌گویند.

### رابطه خط‌مشی عمومی با فقه حکومتی

با توجه به توضیحات ارائه شده درباره دو مفهوم «خط‌مشی عمومی» و «فقه حکومتی»، می‌توان به مقایسه این دو مفهوم پرداخت و شباهت‌ها و تفاوت‌های این دو مفهوم را بررسی نمود:

#### الف. شباهت‌ها

۱. وجود دو جنبه علمی و عملی در هر دو مفهوم: هم «فقه حکومتی» و هم «خط‌مشی عمومی» را می‌توان یک رشته علمی یا یک رویکرد در یک رشته علمی دانست. از سوی دیگر، این دو مفهوم ناظر به عمل و اقدام هستند؛ هم فقه بر خود احکام اطلاق می‌شود و هم خط‌مشی عمومی. نکته قابل توجه اینکه به نظر می‌رسد خط‌مشی عمومی ابتدا ناظر به اقدام و عمل است و به تبع آن، به علمی که به بررسی این اقدامات و اعمال می‌پردازد، خط‌مشی عمومی اطلاق می‌شود. اما فقه حکومتی اصالتاً ماهیت علمی دارد و به تبع این علم، به محصولات آن و اقداماتی که در پی آن می‌آید نیز «فقه حکومتی» گفته شده است.

۲. ارتباط هر دو مفهوم با حکومت: اصطلاح «فقه حکومتی» به صورت صریح، با حکومت

مرتبط است و در توضیح مفهوم «خط‌مشی عمومی» نیز بیان شده این مفهوم به صورت مستقیم یا غیرمستقیم با حکومت مرتبط است. البته ممکن است ماهیت حکومت در دو اصطلاح متفاوت باشد، اما به هر حال، هر دو مفهوم با حقیقتی به نام «حکومت» مرتبطند.

۳. ارتباط هر دو مفهوم با عموم و جامعه: با توجه به ارتباط حکومت با عموم و جامعه، فقه حکومتی با عموم و جامعه ارتباط دارد. همچنین در درون مفهوم «خط‌مشی عمومی»، ارتباط آن با عموم و جامعه آشکار است.

۴. ارتباط هر دو مفهوم با مسائل و مشکلات عملی: با توجه به تعریف اولیه‌ای که از «فقه» ارائه شد، این علم با مسائل رفتاری و عملی مرتبط است. فقه حکومتی هم در هدف، به همین مباحث می‌پردازد. «خط‌مشی عمومی» نیز جنبه عملی دارد و با مسائل عملی جامعه مرتبط است.

با توجه به شباهت‌های بیان شده، که تقریباً تمام ویژگی‌های دو مفهوم را پوشش می‌دهد، می‌توان ادعا کرد که دو مفهوم «فقه حکومت» و «خط‌مشی عمومی» با هم تناظر دارد و آنچه را در ادبیات غربی از آن با عنوان «خط‌مشی عمومی» یاد می‌شود، می‌توان همانند بحث «فقه حکومتی» در ادبیات اسلامی دانست؛ ولی با دقت در این دو مفهوم و توجه به مبانی و لوازم هر یک، می‌توان به تفاوت‌های این دو مفهوم نیز پی برد.

#### ب. تفاوت‌ها

۱. تمرکز فقه حکومتی بر موضوع حکومت و تمرکز خط‌مشی عمومی بر موضوع عموم: هر چند بیان شد که این دو مفهوم، هم با حکومت ارتباط دارند و هم با عموم، ولی همان‌گونه که از لفظ این دو مفهوم نیز آشکار است، تمرکز اصطلاح فقه حکومتی بر حکومت است و تمرکز خط‌مشی عمومی بر عموم و جامعه. به بیان دیگر، فقه حکومتی از حکومت شروع می‌کند و از منظر حکومت به بررسی مسائل جامعه و افراد می‌پردازد، اما در خط‌مشی عمومی تمرکز بر عموم است و برای حل مشکلات عمومی، به حکومت نیاز پیدا می‌شود.
۲. توجه فقه حکومتی به رشد و ارتقای عموم و توجه خط‌مشی عمومی بر مسائل و مشکلات: در توضیح خط‌مشی عمومی اشاره شد که این مفهوم با مسائل عمومی مرتبط است و به ارائه راه‌حل برای مشکلات عمومی می‌پردازد؛ اما فقه حکومتی هر چند پاسخ‌گوی



مسائل عمومی است، ولی در این پاسخ‌گویی به دنبال رشد و ارتقای جامعه است. به تعبیر دیگر، در خط‌مشی عمومی، غایتی ورای جامعه و عموم وجود ندارد و اگر مشکلات عموم حل شود، افراد خود به غایت خود خواهند رسید؛ اما در فقه حکومتی، هدف و غایتی ورای عموم وجود دارد که فقه حکومتی در پی رساندن جامعه به آن هدف و غایت است.

۳. اراده الهی مبنای تشکیل حکومت و جامعه در فقه حکومتی و اراده انسانی مبنای تشکیل جامعه در خط‌مشی عمومی: در مفهوم «فقه حکومتی»، تشکیل جامعه بر مبنای الهی است و جامعه مطلوب از منظر الهی تعریف می‌شود و فقه به دنبال رساندن وضع موجود جامعه به آن حد مطلوبی است که ورای خواست و تمایل افراد جامعه تصویر شده است؛ اما در موضوع خط‌مشی عمومی، مبنای تشکیل جامعه بهره‌مندی بیشتر افراد است و افراد برای اینکه بتوانند بهره‌مندی فردی بیشتری کسب کنند، اقدام به تشکیل جامعه می‌نمایند و البته در این کار، با مشکلاتی مواجه می‌شوند که وظیفه خط‌مشی عمومی حل این مشکلات است، وگرنه شکل جامعه و عموم ورای خواست افراد دارای مطلوبیت نیست. به تعبیر دیگر، تفاوت این دو مفهوم ناشی از تفاوت در مبانی نظری تولیدکننده دو مفهوم است. در مبنای نظری «فقه حکومتی» اصل «ولایت» قرار دارد که بر اساس آن، حکومت حق نازل ولایت الهی شمرده می‌شود و جنبه الهی دارد. در نتیجه، حکومت نسبت به افراد و جامعه و عموم، دارای تقدّم بوده و مبتنی بر حکومت و ولایت است که جامعه و عموم شکل می‌گیرد. اما در نگاه حاکم بر مفهوم «خط‌مشی عمومی»، اصالت با انسان است و اوست که با توجه به تمایل و خواست خود، عموم و جامعه را شکل می‌دهد و به دنبال آن، جامعه نیاز به حکومت پیدا می‌کند.

### نتیجه‌گیری

پس از بیان ویژگی‌های دو مفهوم «فقه حکومتی» و «خط‌مشی عمومی» و بیان شباهت‌ها و تفاوت‌های دو مفهوم، با دقت در شباهت‌ها و تفاوت‌های بیان شده، می‌توان به دو نتیجه عمده نظری و کاربردی دست یافت: نتیجه نظری اینکه وجوه تشابه دو مفهوم عمدتاً در جهات ظاهری است و در نتیجه، نگاه اولیه و غیرعمیق به دو مفهوم حاصل می‌شود. اما زمانی که همین شباهت‌ها با نگاه عمیق و دقیق بررسی می‌شود، تفاوت‌های میان دو مقوله

آشکار می‌شود و همین وجوه تشابه به منبعی برای ایجاد وجوه افتراق تبدیل می‌شود. برای مثال، هرچند هر دو مفهوم «فقه حکومتی» و «خط‌مشی عمومی» به حکومت مربوط می‌شود، ولی با نگاه دقیق و با مراجعه به مبانی، حکومت از منظر دو مفهوم متفاوت است و در یک نگاه، حکومت محصول اعمال اراده و ولایت الهی است، اما در نگاه دیگر، حکومت نتیجه خواست انسانی و اراده جمعی بشر است. از لحاظ عملی و کاربردی نیز نتیجه بحث این است که در ایجاد اولیه و تولید دانش فقه حکومتی، می‌توان از نتایج و محصولات ظاهری دانش خط‌مشی عمومی استفاده کرد؛ اما در تعمیق و گسترش این دانش، باید به تفاوت در مبانی توجه کرد و بر اساس مبانی صحیح، علم فقه حکومتی را گسترش داد. از سوی دیگر، لازم است برای دینی کردن دانش خط‌مشی عمومی، به مبانی مربوط به فقه حکومتی توجه شود و بر اساس آن‌ها، دانش خط‌مشی عمومی از منظر دینی تدوین شود.

## پی‌نوشت‌ها

۱. و مؤمنان را نسزد و جایز و ممکن نباشد که همگی (به سوی جبهه جنگ یا مراکز علمی دینی) کوچ نمایند (به ویژه جهاد که طبعاً مخصوص به زمان و مکانی خاص است)، پس چرا از هر جمعیتی از آنان گروهی (معدود) کوچ نمی‌کند تا (رزمندگان در معرفت توحید تجربی، و حوزویان در معارف دین) تحصیل دانش عمیق نمایند و قوم خود را آن‌گاه که به سوی آنها بازگشتند هشدار دهند، باشد که آنها (باطنا و عملاً) بر حذر باشند. (توبه: ۱۲۲)
۲. ائمه معصومین علاوه بر پاسخ به سؤالات رایج فقهی مردم و مراجعین خود، هر زمان که فرصت می‌یافتند و زمینه اجتماعی فراهم بود به تربیت شاگردان و فقهایی می‌پرداختند که هر یک از آنان در حد خود دارای جایگاه و منزلت فقهی بودند و به سؤالات فقهی مردم بر اساس مکتب اهل‌البیت پاسخ می‌دادند. به عنوان مثال در شرح حال ابان بن تغلب بن رباح چنین آمده است: «امام باقر<sup>علیه السلام</sup> به او فرمود: در مسجد مدینه بنشین و برای مردم فتوا بده چرا که من دوست دارم در میان شیعیانم مانند تو دیده شود.» (نجاشی، ص ۱۰)
۳. در حدیثی چنین آمده است: «حسین بن محمد از معلی بن محمد از علی الوشاء از حماد بن عثمان از امام صادق<sup>علیه السلام</sup> نقل می‌کند که فرمود: زمانی که خداوند برای بنده‌ای خوبی اراده کند، در دین فقیه‌اش می‌گرداند. (کلینی، کافی، ص ۳۲)
۴. حر عاملی، وسائل الشیعه، ص ۹۴.
۵. به عنوان یک نمونه کوچک می‌توان به کتاب تحریر الوسیله به عنوان یک کتاب فقه تفریعی مراجعه کرد. در این کتاب شریف موضوع حاکم در ابواب مختلفی مانند روزه، خمس، زکات، حجر، قضاوت، وقف، وصیت، لقطه، نکاح، و ... مطرح شده است، (امام خمینی، تحریر الوسیله، ذیل بحث).
۶. در یک کاربرد اصطلاح فقه الحکومه به معنای منفی و فقهی که حکومت جور در صدد ترویج آن بوده به کار رفته است. در متن زیر اشاره شده که حکومت‌های ظالم به دنبال ترویج برخی آرای خاص فقهی بودند چرا که این آرای خاص به نوعی برای حکومت جنبه هویت‌بخشی داشت و از سویی باعث شناخت مخالفین هم می‌شود. «و بعد از این شک نداریم که حکومت پشتیبان طرح برخی آرای فقهی باشد که طالبیون آنها را قبول ندارند زیرا در طرح آن آراء نوعی هویت‌بخشی به شیوه و فقه حکومت است و باعث شناسایی مخالفین می‌شود چرا که احکام فقهی بهترین مجال برای شناسایی مخالفین و کسانی که حکومت را قبول ندارد است.» (عبدالکریم شهرستانی، الملل و النحل، ص ۳۸۱)
7. Public policy
۸. برخی پدید آمدن رشته خط‌مشی عمومی را به دنبال طرح رهیافت علوم خط‌مشی می‌دانند که این رهیافت توسط هارولد لاسول در دهه ۴۰ و ۵۰ میلادی طرح است Deleon, *The Historical Roots of The Field*, p. 39
9. Rhodes, R., *Policy Network Analysis*, p. 441.
۱۰. محمد بن مکرّم ابن منظور، *لسان العرب*، قم، ادب الحوزه، ص ۵۲۲.
۱۱. علی بن حسن کرکی حلی، *جامع المقاصد*، ص ۵.
۱۲. عبدالکریم شهرستانی، همان، ص ۳۸۱.

- ۱۳ باید توجه داشت که احکام در اینجا به معنای اصطلاح خاص آن که در برابر فتوا قرار می‌گیرد نیست بلکه معنای عام آن که شامل فتوا می‌شود مراد است.
- ۱۴ مهریزی، م، «فقه حکومتی»، نقد و نظر، ش ۴، ص ۱۴۲.
- ۱۵ اسلامی، ر، اصول فقه حکومتی: گفتگو با جمعی از اساتید حوزه و دانشگاه، ص ۲۵.
- ۱۶ همان، ص ۲۴.
- ۱۷ ج. سبحانی، مصادر الفقه الاسلامی و منابعه، ص ۱۱.
- ۱۸ ن. مکارم شیرازی، بحوث فقهیه هامة، ص ۵۰۰.
- ۱۹ ر.ک: جناتی شاهرودی، م. ا. ادوار فقه و کیفیت بیان آن؛ ر.ک: شهابی، م، ادوار فقه.
- ۲۰ ر.ک: مدرسی طباطبایی، س، تاریخ فقه و تحولات آن.
- ۲۱ م. مهریزی، «فقه حکومتی»، نقد و نظر، ش ۴، ص ۱۴۲.
- ۲۲ ع. مشکاتی سبزواری، «درآمدی بر فقه حکومتی از دیدگاه مقام معظم رهبری»، حکومت اسلامی، ص ۱۶۱.
- ۲۳ بنابراین اگر وحدت یک علم را به شیوه‌ها و قواعد آن بدانیم، طبیعتاً فقه حکومتی دانشی ممتاز از فقه غیرحکومتی خواهد بود اما اگر وحدت علم را به هدف و غرض آن باشد، هر چند فقه حکومتی علمی متمایز از فقه غیرحکومتی نخواهد شد، اما باز در شیوه‌ها و قواعد و چه بسا در موضوع، متمایز از فقه غیرحکومتی خواهد بود. به عنوان مثال مکانیک نسبیت و مکانیک نیوتن هرچند در شیوه‌ها و قواعد و پیش‌فرض‌ها و حتی در نگاه دقیق در موضوع بررسی متفاوت هستند، اما از این جهت که هر دو به بررسی حرکت ماده می‌پردازند، هر دو مکانیک خوانده می‌شوند.
- ۲۴ امام خمینی ره کتاب البیع، ص ۶۳۳.
- ۲۵ س. الوانی، تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی، ص ۱۹-۲۲؛ دانایی‌فرد، ح، «روش‌شناسی تدوین خط‌مشی ملی کارآفرینی کشور: چارچوبی مفهومی»، توسعه کارآفرینی، ش ۶، ص ۱۲۸
- S. Maddison, & R. Denniss, *an Introduction to Public Policy Theory and Practice*, p. 3; K. b. Smith, & C.W. Larimer, *The Public Policy Theory*, p. 3
- ۲۶ ع. رضائیان، مبانی سازمان و مدیریت، ص ۲۰۵.
27. Deleon & Vogenbeck, *The Policy Sciences at the Crossroads*, p. 3.
- ۲۸ پ. مولر، سیاست‌گذاری عمومی، ترجمه ح. ملک‌محمدی، ص ۱۱.
29. M. Howlett & et al., *Studing Public Policy Policy Cycles & Policy Subsystems*, p. 17
30. Dunn, W, *Public Policy Analysis. Englewood Cliffs*, p. 35.
- ۳۱ ر. قلی‌پور، تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی، ص ۹۵.
32. K.B. Smith, C.W. Larimer, *The Public Policy Theory*, p. 1.
33. Ibid, p. 9.
34. Deleon, *The Historical Roots of the field*, p. 41.
- ۳۵ ر. قلی‌پور، همان، ص ۹۴.
- 36Howlett, Ramesh & Perl, Ibid, p. 4.
37. Deleon, *The Historical Roots of the field*, Ibd, p. 4.

---

38. So what?

39. R. Eyeston, *The threads of public policy: A study in policy*, p 17.

40. T.R., Dye, *Understanding Public Policy*, p. 1.

41. J.E. Anderson, *Public policy making*, p. 4.

۴۲. س. الوانی، همان، ص ۲۲.

43. R. Eyeston, *Ibid*, p 17.

## منابع

- اسلامی، ر، *اصول فقه حکومتی: گفتگو با جمعی از اساتید حوزه و دانشگاه*، قم، پژوهشگاه علوم و فرهنگ اسلامی، ۱۳۸۷.
- الوانی، س، *تصمیم‌گیری و تعیین خط‌مشی دولتی*، تهران، سمت، ۱۳۷۹.
- جناتی شاهرودی، م. ا. *ادوار فقه و کیفیت بیان آن*، تهران، کیهان، ۱۳۷۴.
- دانایی‌فرد، ح، «روش‌شناسی تدوین خط‌مشی ملی کارآفرینی کشور: چارچوبی مفهومی»، *توسعه کارآفرینی*، ش ۶، زمستان ۱۳۸۸، ۱۲۵-۱۵۵.
- رضائیان، ع، *مبانی سازمان و مدیریت*، تهران، سمت، ۱۳۸۰.
- سبحانی، ج، *مصادر الفقه الاسلامی و منابعه*، بیروت، دار الاضواء، ۱۴۱۹ق.
- شهابی، م، *ادوار فقه*، تهران، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، سازمان چاپ و انتشارات، ۱۳۶۹.
- قلی‌پور، ر، *تصمیم‌گیری سازمانی و خط‌مشی‌گذاری عمومی*، تهران، سمت، ۱۳۸۷.
- کرکی، ع. ب، *جامع المقاصد فی شرح التواعد*، قم، مؤسسه آل‌البیت، ۱۴۱۴ ق.
- مدرسی طباطبایی، س، *تاریخ فقه و تحولات آن*، مشهد، مجمع البحوث الإسلامية، ۱۴۱۰ق.
- مشکانی سبزواری، ع، و ع. مشکانی سبزواری، «درآمدی بر فقه حکومتی از دیدگاه مقام معظم رهبری»، *حکومت اسلامی*، تابستان ۱۳۹۰، ۱۵۵-۱۸۴.
- مکارم شیرازی، ن، *بحوث فقهیه هامه*، قم، مدرسه امام علی بن ابی‌طالب، ۱۴۲۲ ق.
- موسوی خمینی، س. ر، *کتاب البیع*، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، ۱۴۰۹ق.
- مولر، پ، *سیاست‌گذاری عمومی*، ترجمه ح. ملک‌محمدی، تهران، دادگستر، ۱۳۷۸.
- مهریزی، م، «فقه حکومتی»، *نقد و نظر*، ش ۴، پاییز ۱۳۷۶، ۱۶۱-۱۶۵.
- شهرستانی، عبدالکریم، *الملل و النحل*، تهران، اقبال، ۱۳۶۱.
- Anderson, J. E, *Public policy making*, New York, Houghton Mifflin, 2000.
- Deleon, P, *The Historical Roots of The Field*, M. Moran, M. Rein & R. E. Goodin, in The Oxford Handbook of Public Policy, 57-39, New York, Oxford University Press, 2006.
- Deleon, P., & Vogenbeck, D. M, *The Policy Sciences at the Crossroads. F. Fischer*, G. J. Miller, & M. S. Sidney, in Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods, Boca Raton: CRC Press, 2007.
- Dunn, W, *Public Policy Analysis. Englewood Cliffs*. NJ: Prentice-Hall, 1981.
- Dye, T. R, *Understanding Public Policy*, Prentice Hall Policy, 2007.
- Eyeston, R, *The threads of public policy: A study in policy*, Bobbs-Merrill: Indianapolis, 1971.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A, *Studing Public Policy Policy Cycles & Policy Subsystems*, third edition, Canada: Oxford University Press, 2009.
- Maddison, S., & Denniss, R., an Introduction to Public Policy Theory and Practice, New York: Cambridge University Press, 2009.
- Rhodes, R., *Policy Network Analysis*. M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin in The Oxford Handbook of Public Policy, p. 425-448, New York, Oxford University Press, 2006.
- Smith, K. B., & Larimer, C. W, *The Public Policy Theory*, Westview Press, 2009.