

## مقاله پژوهشی: کارآمدی حاکمیت در تحقق حکمرانی مطلوب: پی‌جویی از رویکردها و شاخصه‌های اسلامی در جمهوری اسلامی ایران

علیرضا کامرانی<sup>۱</sup>، نادر میرزاده کوهشاهی\*<sup>۲</sup>، مصطفی سراجی<sup>۳</sup>

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۴/۱۱

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۶/۰۶

### چکیده

«کارآمدی نظام حاکمیتی» به‌عنوان اساسی‌ترین اصل در تحقق حکمرانی مطلوب مطرح است. بدین لحاظ، پژوهش حاضر با هدف تبیین نقش کارآمدی نظام حاکمیتی در تحقق حکمرانی مطلوب اسلامی؛ درصدد پاسخ به این سؤال است: «آیا کارآمدی نظام حاکمیتی در جمهوری اسلامی ایران نقش تعیین‌کننده در تحقق حکمرانی مطلوب اسلامی دارد؟». جهت بررسی موضوع از روش تحقیق توصیفی-تحلیلی بهره‌گیری شد و بدین منظور، اقدام به تبیین ابعاد، مفاهیم، مبانی نظری و شاخص‌های حکمرانی مطلوب اسلامی نموده است. سپس شاخصه‌های مؤثر در کارآمدی حاکمیت احصاء و ارتباط و درجات اهمیت نقش آنها در کارآمدی حاکمیت و تحقق حکمرانی مطلوب اسلامی مشخص گردید. در راستای فرضیه پژوهش که بیان می‌دارد: «کارآمدی نظام حاکمیتی در جمهوری اسلامی ایران در تحقق حکمرانی مطلوب اسلامی دارای نقش تعیین‌کننده است»، نتایج حاکی از آن است که: از میان عناصر سه‌گانه حکمرانی (دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی- شهروندان)، دولت به‌عنوان جلوه اقتدار، نماد عینی و مجری امور حاکمیت، به لحاظ در اختیار داشتن ابزارهای متنوع «قدرت سیاسی» دارای نقش تعیین‌کننده‌ای در تحقق حکمرانی مطلوب اسلامی می‌باشد.

**کلیدواژه‌ها:** حکمرانی مطلوب، حکمرانی اسلامی، کارآمدی، حاکمیت، دولت، نظارت.

۱. دانشجوی دکتری حقوق عمومی گروه حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد بندرعباس.

۲. استادیار گروه حقوق عمومی دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)

*mirzadeh@ut.ac.ir*

۳. استادیار گروه حقوق عمومی دانشگاه آزاد اسلامی واحد بندرعباس.

## ۱. مقدمه

پس از جنگ جهانی دوم، «حکمرانی» به‌عنوان یک مفهوم جدید در ادبیات توسعه مطرح شد. بانک جهانی در سال ۱۹۸۹م. نخستین‌بار واژه حکمرانی را به‌منظور توصیف نیاز به اصلاحات نهادی در کشورهای صحرای آفریقا به‌کار گرفت. بعد از آن، واژه «حکمرانی خوب» توسط «باربر کنابل»<sup>۱</sup> رئیس بانک جهانی (۱۹۹۶-۱۹۹۱) به معنای «خدمات عمومی کارا، سیستم قضایی قابل اعتماد و یک دولت پاسخگو» استفاده گردید.

در باورها و اندیشه‌های مکاتب مختلف جامعه‌شناسی و مکتب سیاسی اسلام، تا حد زیادی به بحث ضرورت وجود حکومت در جامعه پرداخته است تا جایی که امیرالمؤمنین علی<sup>(ع)</sup> در خطبه چهل‌م نهم‌البلاغه به این واقعیت سیاسی اشاره کرده است (پروین، ۱۴۰۰: ۲۴۷-۲۵۲).

الگوی حکمرانی اسلامی، شیوه حکومتی است که بر اساس مبانی، اصول و روش‌های اسلامی و متکی بر مطلوبیت‌ها و خواست‌های اسلام طرح‌ریزی و بر مبنای نظریه مردم‌سالاری دینی طراحی گردیده است (رضایی، دهقانی و کیانپور، ۱۳۹۷: ۲). اصطلاح «حکمرانی خوب» در ایران با اصطلاحاتی نظیر «حکمرانی مطلوب»، «حکمرانی خوب»، «حکومت‌داری خوب» و «اداره مطلوب» ترجمه و مطرح شده است (رضایی و توحیدفام، ۱۳۹۷: ۴۳-۴۲). نظر به اینکه طرح حکمرانی خوب از طرف بانک جهانی بر بستری مادی‌گرایانه بنا نهاده شده، و در این پژوهش حکمرانی در نظام جمهوری اسلامی ایران مدنظر است، لذا از عبارات حکمرانی مطلوب اسلامی استفاده شده است. در این نوع حکمرانی؛

اول) شاخص‌های مطرح‌شده در حکمرانی خوب دارای محتوای اسلامی است،  
دوم) شاخص‌های حکمرانی اسلامی که در دوران زعامت امیرالمؤمنین علی<sup>(ع)</sup> که در بخش شاخص‌های پژوهش به آن اشاره شد، مدنظر است.

سوم) نظریه ولایت مطلقه فقیه که توسط امام خمینی<sup>(ره)</sup> ارائه گردید و در قانون اساسی و ج.ا.ایران متبلور است، به‌عنوان شیوه حکومت اسلامی در زمان غیبت امام معصوم<sup>(عج)</sup> ملاک بررسی این نوشتار است.

از منظر رهبر معظم انقلاب اسلامی، حکومت اسلامی و نظام مردم‌سالاری دینی هدیه‌ای از سوی امام خمینی<sup>(ره)</sup> و برگرفته از نظریه ولایت فقیه می‌دانند که بر سه پایه شکل گرفته و بر اساس آن، نظام سیاسی مشروعیت می‌یابد:

- (۱) وجود ویژگی‌ها و صلاحیت‌های دینی در حاکم اسلامی،
- (۲) به قدرت رسیدن کارگزاران مبتنی بر انتخابات و رضایت مردم،
- (۳) کارآمدی و توانایی اداره کشور توسط کارگزاران بعد از انتخاب و کسب قدرت (مرادیان، آذین و جعفری‌نژاد، ۱۳۹۹: ۱۹۹).

حکمرانی محصول مشارکت سه عنصر نهاد دولت، جامعه مدنی و شهروندان - بخش خصوصی می‌باشد. «دولت» جلوه اقتدار، نماد عینی، مجری امور و نشئت‌گرفته از «حاکمیت» است و از میان عناصر سه‌گانه پیش‌گفته، دولت به معنای اعم (حکومت) و کارکردهای آن نقش بی‌بدیلی در تحقق حکمرانی مطلوب دارد، که از طریق حاکمیت، ساختار و سیستم حکومتی کارآمد (کارایی و اثربخشی) و گسترش پذیرش مردمی آن محقق می‌شود.

کارآمدی یک حکومت به مشروعیت ثانویه آن مربوط می‌شود و می‌تواند بر مقبولیت یک رژیم بیفزاید (خالقی، ۱۳۸۶: ۵). کارآمدی، به موجودیت نظام به‌مثابه یک کل ارجاع داده می‌شود که ضابطه‌های آن نقش اساسی در مطلوبیت «سیستم» و «زیرسیستم‌های» حکومت دارد.

این پژوهش در پی پاسخ به این سؤال است که؛ آیا کارآمدی نظام حاکمیتی در جمهوری اسلامی ایران نقش تعیین‌کننده در تحقق حکمرانی مطلوب اسلامی دارد؟. در همین رابطه، این فرضیه مطرح شده است که؛ «کارآمدی نظام حاکمیتی در جمهوری اسلامی ایران در تحقق حکمرانی مطلوب اسلامی دارای نقش تعیین‌کننده است».

در این خصوص سعی بر این است که با بررسی مبانی نظری و شاخصه‌های «کارآمدی» و «حکمرانی مطلوب و اسلامی»؛ عوامل و متغیرهای واقعی مشخص شوند و در بخش تحلیل پژوهش، ارتباط مفاهیم با یکدیگر را و تأثیر آنها بر حکمرانی مطلوب اسلامی مورد بررسی و ارزیابی قرار گیرد.

## ۲. مبانی نظری و پیشینه‌شناسی تحقیق

### ۲-۱. پیشینه‌شناسی

در این بخش به برخی از منابعی که در پیشینه‌شناسی پژوهش مورد بررسی قرار گرفته است، اشاره می‌شود:

- ❖ «بایسته‌های حقوق اساسی» (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۴۰۱)؛
- ❖ «مبانی حقوق عمومی» (پروین، ۱۴۰۰)؛
- ❖ «حقوق اداری» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰)؛

- ❖ «کارآمدی نظام جمهوری اسلامی ایران؛ مدلی برای سنجش و ارزیابی» (قیصری و قربانی، ۱۳۹۴)؛
- ❖ «سناریو سازمان‌های مردم‌نهاد ایران در افق ده سال آینده» (شیری و سام دلیری، ۱۴۰۰)؛
- ❖ «الگوی مشارکت شهروندان در مرحله اول خط‌مشی‌گذاری عمومی» (عباسی و دانشفرد، ۱۴۰۰)؛
- ❖ «طراحی و تبیین مؤلفه‌ها و شاخص‌های اساسی حکمرانی اسلامی» (رضایی، دهقانی و کیانپور، ۱۳۹۷)؛
- ❖ «بررسی موانع تحقق حکمرانی خوب در فرهنگ سیاسی ایران» (حشمت‌زاده و همکاران، ۱۳۹۶)؛
- ❖ «نظریه حکمرانی خوب از دیدگاه نهج‌البلاغه» (شاه‌آبادی و جامه بزرگی، ۱۳۹۲).

با بررسی‌هایی که صورت گرفت، مشخص شد به لحاظ اینکه موضوع حکمرانی میان‌رشته‌ای است و در بیشتر منابع حوزه حقوق عمومی از این منظر به آن پرداخته نشده است، بدین جهت در این نوشتار سعی گردید که بررسی میان‌رشته‌ای جهت اتقان و روایی نتایج صورت پذیرد.

## ۲-۲. مفاهیم و مبانی نظری

### ۲-۲-۱. حاکمیت و حکومت

واژه «حاکمیت»، ولایت و قدرت عمومی نیز تعبیرهای گوناگون از یک واقعیت اساسی است که: دولت صلاحیت و اختیار دارد که اراده خود را، چه در مقام اداره کشور و چه در مقام وضع و اجرای قانون، بر اشخاص و سایر سازمان‌های اجتماعی و صنفی تحمیل کند. به بیان دیگر، در هر کشور، دولت سخن آخر را می‌گوید و هیچ قدرتی و صلاحیتی برتر از آن نیست. بر پایه همین قدرت است که قوه قانونگذاری دولت، قاعده وضع می‌کند که دیگران چگونه باید رفتار کنند، قوه قضائیه به تمیز حق و اجرای عدالت و فصل خصومت دست می‌زند و دستگاه اداری همچون مدیری مقتدر به ایجاد نظم و دفاع از کشور، توزیع ثروت و مناصب و مشاغل می‌پردازد. برای تحقق حاکمیت، کافی نیست که مدعی حکومت، توان اجرای اراده خود را داشته باشد، بلکه ایجاد دولت نیازمند به سازمان حقوقی، فعالیت و سرزمین دارد. بدین ترتیب، «حاکمیت» دارای سه وصف بارز است:

(۱) برتر از سایر قدرت‌ها و مقاومت‌ناپذیر است، چندان که همه خود را ناچار از اطاعت می‌بینند.

(۲) فعلیت و ظهور خارجی یافته است.

(۳) مستقر و پایدار است؛ هرچند که محدود به زمان معین باشد: یعنی دولت موقت باید حاکمیتی مستقر بیابد (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۱۸۶-۱۸۷).

رژیم سیاسی مجموعه‌ای از نهادهای سیاسی تلفیق‌یافته و همگن‌شده در محدوده دولت-کشور در یک زمان معینی است. چنین برداشتی از مفهوم رژیم سیاسی رنگ و بوی حقوقی صرف دارد و در این صورت مفهوم رژیم سیاسی با مفهوم «شکل حکومت» یکی پنداشته می‌شود. حکومت به معنای مجموعه ارگان‌هایی است که به واسطه آنان، حاکم به اعمال اقتدار می‌پردازد. بنابراین علاوه بر قشر سیاسی قوه مجریه (رئیس کشور، نخست‌وزیر و هیئت وزیران)، شامل پارلمان، دستگاه‌های دیوانی و اداری و اجرایی نیز می‌گردد. در زبان رایج این «واژه» سه معنی مختلف را به ذهن متبادر می‌سازد:

الف. عمل حکومت و رهبری،

ب. رژیم سیاسی،

پ. ارگان‌هایی که سررشته فرمانروایی را در یک کشور در دست دارند؛ به‌ویژه ارگان‌هایی که قوه اجراییه را اعمال می‌کنند. در زبان فارسی از این معنا، واژه «دولت» نیز افاده می‌شود و بیشتر از سایر معانی در اذهان رایج و مشهور است (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۴۰۱: ۱۰۲-۱۰۰). علاوه بر معانی و تعاریف بالا، در تعریف ذیل بیان شده است:

«حکومت پدیدار شدن عینی حاکمیت در ارکان سیاسی یک دولت است؛ به مجموعه

اشخاص و نهادهای یک حاکمیت که در قالب قوانین بنیادین و قانون اساسی به انجام

کارویژه‌های خود می‌پردازند، گفته می‌شود» (آجرلو و طاهری، ۱۳۹۵: ۹).

حکومت در معنای سازمانی دارای تشکیلات و نهادهای سیاسی است که بیشتر جنبه ساختاری

دولت‌ها و رژیم سیاسی را مدنظر دارد (همان: ۹).

## ۲-۲-۲. دولت

دولت به معنای نهاد نهادها، گسترده‌ترین کلیتی است که هم میدانگاه حقوق اساسی و هم موضوع مورد بررسی آن است. دولت جامعه سیاسی سازمان‌یافته و نهادبندی شده‌ای است که از سایر جوامع متمایز بوده و شخصیت مشخص و متمایزی از عناصر ترکیبی دارد.

سایر نهادهای سیاسی از دولت ناشی شده‌اند و در قالب این مفهوم وسیع جای دارند. قواعد حقوقی، نهادهای مختلف به‌ویژه نهادهای سیاسی و همچنین رژیم‌ها (حکومت‌ها)، همه و همه از عناصر ساختاری این جامعه سیاسی هستند.

واژه دولت در زبان فارسی معانی مختلفی افاده می‌کند، ولی در زمینه حقوق عمومی و سیاست سه معنی مهم زیر بر آن بار شده است:

(۱) همان کلیت متمایز و مشخصی است که با دستگاه حکومت و یا افراد و نهادهای قدرت این دولت‌ها اشتباه نمی‌شود. در اینجا دولت معادل با واژه (Etat) در زبان فرانسه بکار رفته است (معنای دولت - کشور).

(۲) گاهی واژه دولت به معنای جبهه فرمانروایان (هیئت حاکم، نهادهای فرمانروا، متصدیان سیاسی) یک کشور در برابر «حکومت شوندگان»، «مردم» و «شهروندان» بکار می‌رود. در این وجه، مفهوم دولت بر کلیه کارگزاران و نهادهایی اطلاق می‌شود که بر فرمانبران حکومت می‌کنند. مفهوم دولت در این برداشت، در برابر مردم و ملت قرار می‌گیرد (در معنای دولت - ملت).

(۳) گاهی واژه دولت به معنای لایه سیاسی قوه مجریه کشور یا رده‌های فوقانی سیاسی نظیر نخست‌وزیر و هیئت وزیران به‌کار برده می‌شود (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۴۰۱: ۵۵-۵۴).

در زبان حقوقی ایران، «دولت» به دو معنای خاص و عام به‌کار می‌رود:

الف. دولت به معنی خاص، به مدیران کشور گفته می‌شود و سازمان‌های اداری و اجرایی را دربرمی‌گیرد.

اداره این سازمان‌ها به‌طور معمول عهده‌دار هیئت وزیران است و احتمال دارد به ریاست نخست‌وزیر یا رئیس‌جمهور تشکیل و هدایت شود.

ب. دولت به معنی عام که مترادف با «حکومت» است و شامل تمام سازمان‌های اداری، قضایی و قانونگذاری می‌شود و وصف بارز آن، «حاکمیت» و سلطه در روابط داخلی و بین‌المللی است (کاتوزیان، ۱۳۹۰: ۴۱-۴۲).

در این نوشتار «دولت» را به مفهوم جامعه سیاسی سازمان‌یافته و نهاد بندی شده‌ای که دارای شخصیت متمایزی از سایر جوامع (در معنای دولت - کشور) مدنظر است. به بیان دیگر به معنای عام آن، که شامل قوای مجریه و یا تمام سازمان‌های اداری، قضایی و قانونگذاری که مجری امور و وصف بارز حاکمیت است، می‌شود.

### ۳-۲-۲. نظارت و کنترل

کنترل به نظر «استونر»<sup>۱</sup> عبارت است از:

«فعالیتی منظم که ضمن آن نتایج مورد انتظار در قالب استانداردهای انجام عملیات معین می‌شوند و عملیات پیش‌بینی‌شده و انجام‌شده باهم مقایسه می‌گردند، اختلافات و انحرافات مشاهده‌شده ارزیابی و میزان اهمیت آنها مشخص می‌شوند و سرانجام اصلاحات لازم برای تحقق هدف‌ها و مأموریت‌های سازمان انجام می‌گیرند».

«نوربرت واینر»<sup>۲</sup> یکی از معروف‌ترین صاحب‌نظران علم مدیریت، نظارت را چنین تعریف می‌کند:

«نظارت چیزی نیست جز ارسال پیام‌هایی که به‌طور مؤثر رفتار گیرنده پیام را تغییر می‌دهد» (موسی‌خانی، ۱۳۸۰: ۴۲۱).

در تعریف مصطلح حقوقی، نظارت به مجموعه عملیاتی گفته می‌شود که طی آن، میزان تطابق عملکرد با قوانین و مقررات سنجیده می‌شود تا بدین طریق، از مطابقت نتایج عملکرد با هدف‌های مطلوب، اطمینان حاصل گردد (اخوان کاظمی، ۱۳۹۱: ۲۹). در تعریف دیگر آمده است:

«نظارت در حقوق اساسی به بررسی، ممیزی و ارزشیابی کارهای انجام‌شده یا در حین انجام و انطباق آنها با تصمیمات اتخاذشده و قوانین و مقررات در جهت جلوگیری از انحراف افراد تعریف شده است (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۳: ۳۵۲).

در علم سیاست، مدیریت و حقوق تعاریفی در خصوص نظارت و کنترل وجود دارد، در این مقاله تعریف و مفهوم حقوقی آن بیشتر مورد توجه است. اصطلاحات «نظارت» و «کنترل» معمولاً به‌طور مترادف به‌کار گرفته می‌شوند. تعریف‌های گوناگونی نیز از مفاهیم مزبور ارائه شده و نکته اشتراک همه آنها این است که؛ «بین آنچه هست» و «آنچه که باید باشد» مقایسه صورت می‌گیرد.

به بیان دیگر، عملکرد موجود را بر اساس معیارهای زیر برای جلوگیری از انحراف از معیارها و ایجاد فساد سنجیده می‌شود:

- (۱) قوانین،
- (۲) سیاست‌گذاری‌ها،
- (۳) برنامه‌ها،

(۴) مطلوب‌ها.

#### ۴-۲-۲. سیستم

در لغت به معنای دستگاه، نظام، قاعده و حکومت می‌باشد. ولی آنچه بیشتر در استعمالات رایج شده است، ترجمه «سیستم» به «نظام» است (حق‌شناس و همکاران، ۱۳۸۳). اساسی‌ترین ویژگی موجودات، در سازمان تشکیل‌دهنده آنان است و برای بررسی آنها نباید تنها به بررسی یک جزء یا یک فرایند از آنها اکتفا کرد بلکه بایستی سیستم در کلیت وجودیش مورد بررسی قرار گیرد. یک ارگانسیم صرفاً مجموع عناصر جداگانه نیست بلکه «سیستمی» است که دارای نظام و کلیت می‌باشد (موسوی، ۱۳۹۱: ۹). در تعریفی دیگر ذکر شده است:

«سیستم به‌عنوان واحد حیاتی کل‌نگر، کل پیچیده‌ای است که کارکرد آن به اجزاء و تعامل بین آنها بستگی دارد» (جکسون، ۱۳۹۵: ۲۱).

سازمان را می‌توان به‌عنوان مفهوم اصلی نگرش سیستمی تلقی کرد. سازمان به معنای سلسله‌ای از روابط بین عناصر یا اشخاص است که یک واحد وجودی جدید را به‌وجود می‌آورد. سازمان به‌عنوان مجموعه یا سیستم واحد هدفمندی که از اجزاء مرتبط به یکدیگر تشکیل شده است. نهاد دولت به نوعی بزرگ‌ترین سازمان محسوب می‌شود (موسوی، ۱۳۹۱: ۳۸-۳۲).

#### ۴-۲-۵. نظام اداری

راجع به حقوق اداری دو تعریف صوری و ماهوی مطرح است که به آن می‌پردازیم:

##### ۴-۲-۵-۱. حقوق اداری به لحاظ صوری

این حقوق «شعبه‌ای از حقوق عمومی داخلی است که موضوع آن مطالعه سازمان، وظایف و فعالیت‌های دستگاه اداری یعنی مجموع سازمان‌ها، ادارات، مقامات و مأمورینی است که زیر نظر هیئت حاکمه و مقامات سیاسی به حفظ نظم عمومی در جامعه، تأمین نیازها و خدمات همگانی می‌پردازند». در این تعریف نیز حقوق اداری، متمم و مکمل حقوق اساسی است.

حقوق اساسی از شکل دولت و سازمان قوای عالیه حکومتی (مقننه، مجریه و قضائیه) و صلاحیت و وظایف هریک از آنها بحث می‌کند، در صورتی که حقوق اداری، سازمان، صلاحیت و وظایف سازمان‌هایی را که مجموع آنها قوه مجریه را تشکیل می‌دهند، مطالعه می‌کند. توضیح آنکه اعمال اجرایی یا اعمال قوه مجریه به دو نوع «اعمال اداری» و «اعمال سیاسی یا حکومتی» تقسیم

می‌شود؛



(۱) اعمال اداری مربوط به «اعمال عادی» و «روزمره زندگی اجتماعی» است،

(۲) اعمال سیاسی مربوط به موارد زیر است:

❖ اعلان جنگ،

❖ عقد صلح،

❖ سیاست‌گذاری‌ها و ... .

سازمان اداری یعنی سازمانی که عهده‌دار اعمال اداری و اجرایی که همان سازمان قوه مجریه است، اما باید توجه داشت که قوه مقننه و قضاییه به‌جز وظایف خاص قانونگذاری و دادرسی که برعهده دارند. در امور اداری از قبیل استخدام کارکنان اداری خود، اداره منابع و امور مالی و ... تابع قواعد حقوق اداری (قانون استخدام کشوری و قانون محاسبات عمومی) هستند.

#### ۲-۵-۲. حقوق اداری به لحاظ ماهوی

این حقوق «مجموعه قواعد حقوقی متفاوت از قواعد حقوق خصوصی است که بر اعمال و افعال دستگاه اداری حاکم بوده، روابط آن را با افراد تنظیم می‌کند» (طباطبایی مؤتمنی، ۱۳۹۰: ۱۰ و ۴-۳). نظام اداری هر حکومتی مبین نگرش حاکمیت و دولت به نحوه اداره و مدیریت آن فرهنگ و تأثیر آن در تحقق اهداف نظام‌های کلان جامعه به اندازه‌ای تعیین‌کننده است که بدون طراحی یک نظام اداری منطقی و کارآمد، دستیابی به اهداف مزبور عملی نیست (اکبری و همکاران، ۱۳۷۶: ۱).

درواقع، نظام اداری به‌منزله بازوی اجرایی نظام سیاسی هر جامعه است، که کارکردهای درست آن می‌تواند پویایی و بالندگی نظام؛ ضعف و عملکردهای نادرست آن موجب بدبینی، سلب مشروعیت و بعضاً فروپاشی نظام حاکم شود. نظام اداری و تحولات آن تحت تأثیر نظام سیاسی و فضای باز و بسته سیاسی آن کشور قرار دارند (معمارزاده طهران و نجفی، ۱۳۹۶: ۴۲). با امعان نظر به تعریف صوری و ماهوی و گستردگی اعمال دستگاه‌های اداری که تابع قواعد اداری هستند، می‌توان به اهمیت و نقش نظام اداری در حکومت و کارآمدی دولت و ارتقا کیفیت بوروکراسی و حکمرانی پی برد.

#### ۲-۲-۶. کارآمدی

کارآمدی در معنای لغوی به «مفید بودن»، «کارآمدن» و «خدمت کردن» به کار رفته است. به لحاظ مفهومی؛ کارآمدی به‌گونه‌ای است که علاوه بر ابعاد نوعی کارآمدی، توانایی بازنمایی ویژگی‌های ارزشی و هنجاری خاص نظام‌های حقوقی و سیاسی را نیز دارد. به بیان دیگر، کارآمدی به

موجودیت و هستی نظام به‌مثابه یک کل ارجاع داده می‌شود که ضابطه‌های تعیین آن اصطلاحاً درون سیستمی نیستند، بلکه از بیرون از سیستم تعیین می‌شوند. با این توصیف؛ ترجیحات، نیازها و خواسته‌های مؤسسان یا کاربران سیستم است که آن را کارآمد یا ناکارآمد می‌سازد و نه فقط توانمندی‌هایی که یک سیستم به تنهایی دارای آن است.

در حقیقت نظام‌های سیاسی-حقوقی و اجزاء تشکیل‌دهنده آن در صورتی کارآمد ارزیابی می‌شود که علاوه بر موفقیت در تحقق اهداف یا فلسفه وجودی‌شان، موفق به کسب حداکثر رضایت مردمی با حفظ اصول، ارزش‌ها و آرمان‌های خود در شرایط متغیر و پیچیده زمانی و مکانی شوند (کلانتری، ۱۳۹۳: ۶۶۵-۴۸۱؛ لاریجانی، ۱۳۷۴: ۵۸-۷۷-۸۰). در اندیشه مقام معظم رهبری آمده است:

«یکی از مفاهیم کلیدی در ارزیابی نظام‌های سیاسی، مفهوم کارآمدی است... در اهمیت این مفهوم همین بس که بعضی از آن به مشروعیت ثانویه تعبیر می‌کنند؛ لذا هر جا کارآمدی نباشد، مشروعیت از بین خواهد رفت» (موسوی و واعظی، ۱۳۹۲: ۸).

تعاریفی برای «کارآمدی» به شرح ذیل ارائه شده است:

اول) «انجام اقداماتی است که از آن راه بیشترین بازده و بهره را با کمترین کوشش، رنج و خشونت بتوان به دست آورد» (ابوالحمد، ۱۳۷۰: ۲۴۷).

دوم) «کارآمدی در یک نظام سیاسی همانا توانایی رسیدن به اهدافی است که متناسب با امکانات کشور به مردم وعده داده شده و سطح کیفی دستیابی به آرمان‌ها را در یک نظام مردم‌سالار دینی و اسلامی، استانداردهای اسلامی تعیین می‌کند» (دارا و خاکی، ۱۳۹۶: ۲۰۶).

سوم) «تحقق عینی یا توان سیستم در تحقق کارکردهای یک حکومت» (لیپست، ۱۳۷۴: ۱۰).  
با توجه به تعاریف «کارایی» و «اثربخشی»، در تعریف کارآمدی ابهامات زیادی در بین موافقان به چشم می‌خورد؛ برخی آن را با واژه کارایی مترادف گرفته‌اند و برخی با واژه اثربخشی. درحالی‌که در تعریف «کارآمدی» به یکی از دو مفهوم فوق خطای منطقی «ایهام جمع» است.

در اینجا، کارآمدی یا به معنای «کارایی» یا به معنای اثر «بخشی» نیست؛ بلکه به معنای هر دو است؛ لذا کارآمدی به معنای بهره‌وری خواهد بود (موسوی و واعظی ۱۳۹۲: ۱۰). کارآمدی به فهم سه واژه بستگی دارد:

(۱) «کارایی»،

(۲) «اثربخشی»،

(۳) «بهره‌وری».

درواقع، «اثربخشی انجام دادن کارهای درست» است و «کارایی درست انجام دادن کار»؛ اگرچه برخی این دو را به نادرستی مترادف دانسته‌اند، لذا می‌توان بهره‌وری را به درست انجام دادن کار درست تعریف کرد (گلریز، ۱۳۸۶: ۹-۱۷۱).

کارآمدی یکی از ابزارهای رضایت مردم از حکومت و از ابزارهای مشروعیت‌ساز و دوام و بقای آن است. از این رو، دولت‌ها علاوه بر مشروعیت اولیه، تلاش می‌کنند با کارآمد ساختن دولت، به گسترش پذیرش و مقبولیت مردمی و در نتیجه دوام و پایداری آن اقدام نمایند (خالقی، ۱۳۸۶: ۱۳۱-۱۳۲).

تئوری «کارآمدی» واجد مفهومی گسترده‌تر از «بهره‌وری»<sup>۱</sup> (از مفاهیم مطرح در علم اقتصاد و مدیریت) است. کارآمدی در نظام مردم‌سالاری دینی مربوط به مشروعیت ثانویه می‌شود و می‌تواند مقبولیت حکومت را ارتقا دهد. بنا به مراتب، کارآمدی در این نوشتار بدین معناست که؛ ضمن دربرداشتن مفاهیم «کارایی» و «اثربخشی»، به‌عنوان ابزار مقبولیت مردمی و مشروعیت‌ساز حکومت نیز قلمداد می‌شود.

### ۷-۲-۲. کارآمدی نظام سیاسی

مقصود از نظام سیاسی، «حکومت و دولت به معنای عام» است. دولت به معنای عام «سازمان قدرت» به حساب می‌آید. این سازمان تشکیل شده از افراد است که معمولاً با عنوان حاکمان و رهبران از آنها یاد می‌کنیم و نهادهایی که هرکدام کارویژه‌های تعریف‌شده مربوط به خود را انجام می‌دهند (لک‌زایی، ۱۳۸۷: ۱۳۱-۱۳۰).

کارآمدی یک حکومت-نظام سیاسی؛ «به معنای توفیق در انجام وظایف محوله توأم با اثربخشی نظام سیاسی، به‌نحوی که در نهایت به اهداف کوتاه‌مدت و درازمدتی که در قانون اساسی، سیاست‌های کلی، قوانین برنامه پنج‌ساله و دیگر قوانین معین شده است، دست یابند و حداکثر رضایت مردمی را بر اساس ارزش‌ها و هنجارهای قانونی و شرعی جلب نماید.»

### ۸-۲-۲. حکمرانی خوب

«حکمرانی»، واژه جدیدی است که در رابطه با «واژه دولت» معنا و مفهوم پیدا می‌کند و به‌عنوان «فعالیت، شیوه عمل یا قدرت حکم راندن دولت معنی شده است» و در فرهنگ لغت انگلیسی،

«حکمرانی فعالیت یا روش حکمراندن، اعمال نظارت یا قدرت بر فعالیت‌های تحت سیطره حاکمیت مبتنی بر قوانین و مقررات تعریف شده است» (ناظمی اردکانی، ۱۳۹۱: ۶۶).

حکمرانی، فرایندی است که از طریق آن یک نهاد (اعم از عمومی و خصوصی، در سطح فراملی، ملی و فروملی) اداره می‌شود (جونز، ۲۰۰۹: ۳۴۳؛ نقل از: رحمتی‌فر، ۱۴۰۱: ۷۷۲). در بیشتر فرهنگ‌های لغت، «حکمرانی را اعمال «اقتدار» در مدیریت سازمان، موسسه یا دولت و یا حتی در سطح جهانی مطرح کرده‌اند».

مفهوم حکمرانی همانند حکومت می‌تواند خوب یا بد باشد که خوب یا بد بودن بر اساس ویژگی‌های آن شناخته می‌شود که حاصل تجمیع دیدگاه‌های برخی از نهادهای بین‌المللی است. «برنامه توسعه سازمان ملل»، حکمرانی را این‌گونه تعریف می‌کند:

«اعمال اقتدار اداری، سیاسی و اقتصادی در مدیریت هر کشور در تمامی سطوح آن، و دستگاهی که مسئولیت اعمال حکمرانی را بر عهده دارد، حکومت می‌گویند» (بردبار، ضرابی‌زاده و صالحی، ۱۳۹۴: ۱۱).

تعریفی از حکمرانی که بانک جهانی و سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه و برنامه‌ی توسعه ملل متحد بر آن اتفاق نظر دارند، «حکمرانی را سیستم پیچیده‌ای از تعاملات بین ساختارها، سنت‌ها، کارکردها (مسئولیت‌ها) و فرایندها (عملکردها) که به وسیله سه ارزش کلیدی پاسخگویی، شفافیت و مشارکت مشخص می‌شود»، تعریف می‌کند.

برنامه توسعه سازمان ملل متحد، حکمرانی خوب را این‌گونه تعریف کرده است:

«حکمرانی خوب کوششی است در جهت حاکمیت قانون، شفافیت، مسئولیت‌پذیری، مشارکت، برابری، کارایی، اثربخشی، پاسخگویی و دیدگاه استراتژیک در اعمال اقتدار سیاسی، اقتصادی و اداری» (دباغ و نفری، ۱۳۸۸: ۵-۴).

درواقع، جدال‌هایی که درباره شاخص‌های حکمرانی خوب وجود دارد، از نوع ایدئولوژی بومی است. آنچه که برای ارزیابی حکمرانی انتخاب می‌شود بر اساس نوع اداره عمومی و چارچوب‌های سیاسی، اجتماعی، فرهنگی کشورها است (دباغ و نفری، ۱۳۸۸: ۶-۴). دموکراسی پیش‌نیازی برای حکمرانی خوب است، درحالی‌که حکمرانی خوب، دموکراسی را ارتقا می‌دهد، اما

بدون دموکراسی دستیابی به حکمرانی خوب رؤیایی بیش نیست (کیگونگو-بوکنیا و کادو، ۲۰۱۰: ۳۶۹-۳۶۶؛ نقل از: فدایی و همکاران، ۱۳۹۶: ۷۰).

### ۹-۲-۲. حکمرانی اسلامی

منظور از حکمرانی اسلامی عبارت است از:

«شیوه حکومتی است که در آن، ابعاد روابط بین حکومت و مردم، تعامل اجزای تشکیل‌دهنده حکومت و رابطه آن با سایر حکومت‌ها، در اهداف و سیاست‌ها، قوانین و خط‌مشی‌ها، برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت و ارزیابی بر اساس مبانی، اصول و روش‌های اسلامی تنظیم می‌گردد» (رضایی، دهقانی و کیانپور، ۱۳۹۷: ۲).

در نظریه مردم‌سالاری دینی امام خمینی<sup>(ره)</sup>، مشروعیت حکومت و حاکمان دو رکن دارد:

(۱) رکن دینی (حقانیت) که مربوط به محتوای حکومت و ویژگی‌های حاکمان است و چگونگی آن از ناحیه دین تعیین می‌شود.

(۲) رکن مردمی (مقبولیت) که به‌صورت یا شکل حکومت و نیز انتخاب یا پذیرش مردم در مقام تأسیس نظام حکومتی یا برگزیدن از میان دارندگان صفات مقرر از جانب شارع است و در حیطه اختیارات و حقوق آنها است (رضایی و توحیدفام، ۱۳۹۷: ۵۰).

حکمرانی هرچند به معنای «فرایند به‌کارگیری سیاست‌ها و تصمیم‌گیری‌ها از سوی مقامات رسمی در دستگاه سیاسی است»، لیکن در مفهوم قرآنی با کاربردهای ویژه‌ای همچون، خلافت و ولایت از سوی خداوند برای بسترسازی کمال یابی بشر بیان شده است. از این‌رو، همه‌چیز بر محور توحید و تکامل انسانی، معنا و مفهوم می‌یابد.

### ۱۰-۲-۲. اصول و شاخص‌های حکمرانی

نظر به اینکه هرکدام از مفاهیم حقوق عمومی، کارآمدی، حکمرانی مطلوب اسلامی، دارای اصول، ضوابط و شاخص‌های مرتبط با یکدیگر می‌باشند، لذا سعی شده است که در این پژوهش مورد بررسی قرار گیرند.

حاصل این بررسی‌ها نشان می‌دهد در اغلب موارد، شاخص‌ها مشترک هستند و در تحقق

حکمرانی مطلوب، نسبت به یکدیگر دارای هم‌افزایی می‌باشند.

**۱-۱-۲-۲. اصول حقوق عمومی**

هدف حقوق عمومی، قانونمند کردن دولت و حکومت است؛ تا از یک‌سو زمامداران در برابر مردم مسئول عملکرد خود باشند و از سوی دیگر، ابتکار عمل امور مربوط به جامعه نیز در دست مردم باشد و قدرتی وجود داشته باشد که بتواند بر پایه قواعد، ارزش‌ها و هنجارهای حقوقی و اخلاقی، آسایش، امنیت و عدالت را در جامعه نهادینه نماید. حقوق عمومی بر چهار اصل استوار است؛

(۱) اقتدار،

(۲) قانون‌مداری (اصل حاکمیت قانون)،

(۳) اصل تفکیک قوا،

(۴) مسئولیت.

**۲-۱۰-۲-۲. ضابطه‌ها و شاخص‌های کارآمدی**

براساس تعریف جامع‌تر، سطوح کارآمدی نظام‌های حقوقی-سیاسی، به چهار سطح تقسیم می‌شود (قیصری و قربانی، ۱۳۹۴: ۱۴۴-۱۳۶) که به اختصار به نمونه‌هایی از ضابطه‌ها و شاخصه‌های سطوح کارآمدی پرداخته می‌شود:

**الف. سطح ایده (بنیان‌های نظری)**

❖ ضابطه‌ها شامل:

- معضل‌گشایی،
- بن‌بست‌شکنی،
- افق‌گشایی.

❖ شاخصه‌ها شامل:

- توانایی توجیه واقعیات و تضادهای ظاهری،
- ارائه پاسخ‌های مناسب،
- ارائه راهکار برای حل و رفع معضل،
- نوآوری نظری و مفهومی،
- توانایی رفع بن‌بست،
- پاسخگویی به مسائل مستحدثه.

**ب. سطح ساختار**

❖ ضابطه شامل:

- انطباق‌پذیری.

❖ شاخصه‌ها شامل:

- انطباق با ایده‌ها (بنیان‌های نظری) و ارزش‌ها،
- امکان پیش‌بینی تغییرات،
- انعطاف‌پذیری،
- تفکیک اجزا و وظایف.

پ. سطح کارگزار (مدیران و متصدیان امور)

❖ ضابطه شامل:

- مهارت‌های فنی،
- مهارت‌های انسانی،
- مهارت‌های ادراکی و شناختی.

❖ شاخصه‌ها شامل:

- توانایی تشخیص مسائل،
- توانایی در ایجاد همگرایی،
- آینده‌نگری،
- کلان‌نگری.

ت. سطح رفتار

❖ ضابطه شامل:

- تحقق اهداف و سودمندی کارکردی.

❖ شاخصه‌ها شامل:

- انطباق با ایده‌ها،
- تحصیل نتایج مطلوب.

### ۳-۱۰-۲. شاخص‌های حکمرانی خوب

تفاوت‌هایی که در تعاریف و شاخص‌های حکمرانی خوب وجود دارد، بیشتر از نوع ایدئولوژیکی و از سنخ فرهنگی بومی است و شاخص‌هایی هم که برای ارزیابی و سنجش حکمرانی مورد نظر قرار می‌گیرد بر اساس نوع چارچوب‌ها و ساختارهای سیاسی، اجتماعی، فرهنگی... کشورها است.

بر اساس تعریف «کافمن»<sup>۱</sup> از حکمرانی در بانک جهانی، شاخص‌ها حکمرانی خوب شامل موارد زیر است:

- (۱) حق اظهارنظر و پاسخگویی،
- (۲) ثبات سیاسی،
- (۳) حاکمیت قانون،
- (۴) کنترل فساد،
- (۵) کیفیت بوروکراسی،

(۶) کارایی و اثربخشی دولت (مبارک و آذریپوند، ۱۳۸۸: ۱۸۵).

شاخصه‌های حکمرانی خوب به موارد بالا محدود نمی‌شود و در کشورها و نهادهای بین‌المللی با توجه به بومی‌بودن شاخص‌ها به موارد دیگری چون مشارکت، شفافیت، مسئولیت و... اشاره شده است که در ادامه به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود.

#### الف. حق اظهارنظر، پاسخگویی و مسئولیت

اصل مسئولیت را می‌توان به مفهوم لاتین «رس پاندر»<sup>۲</sup> به معنای پاسخ دادن، پیوند دادن، مسئولیت، تعهد یا تکلیفی است برای پاسخگویی در برابر فعالیت‌های انجام شده و پذیرش پیامدهای حاصل از آنها (دویلرس<sup>۳</sup>، ۱۹۹۹؛ نقل از: گرجی ازندریانی، ۱۳۹۰: ۲۰۸). اصل مسئولیت به معنای نیابت و وکالت زمامداران از جامعه و لزوم پاسخگو بودن آنان به مردم و مسئولیت داشتن آنان در صورت تخلف است، که به سه شکل جلوه‌گر می‌شود؛

❖ مسئولیت مدنی،

❖ مسئولیت کیفری،

❖ مسئولیت سیاسی (دومیشل و لالومی یر، ۱۳۷۶: ۳۸-۳۳).

حق اظهارنظر و پاسخگویی بیانگر مفهوم‌های زیر است که با عنوان شاخص دموکراسی از آن یاد می‌شود:

❖ حقوق سیاسی،

❖ آزادی بیان،

❖ آزادی تجمعات سیاسی و اجتماعی،

1. Kaufmann  
2. Responder  
3. De VILLIERS



❖ آزادی مطبوعات،

❖ میزان نمایندگی حاکمان از طبقه‌های اجتماعی،

❖ فرایندهای سیاسی در برگزاری انتخابات،

❖ میزان توانایی شهروندان در تعیین سرنوشت و انتخاب دولت (کافمن و همکاران،

۲۰۰۲: ۸؛ نقل از: پاداش‌زیوه و خدایناه، ۱۳۹۴: ۱۸۹).

پاسخگویی یعنی هر کس که به نام شخص یا گروهی عملی را انجام دهد، می‌بایست به همان

شخص یا گروه نیز گزارش بدهد و یا به‌نوعی در برابر آنها مسئول باشد (هیوز، ۱۳۸۸: ۱۷۹).

### ب. ثبات سیاسی و نبود خشونت

مربوط به میزان ثبات نظام سیاسی و حقوقی و تداوم سیاست‌های کلی و زمامداران آن می‌شود. بر

اساس این شاخص، هرچه کشوری از ثبات سیاسی بیشتری برخوردار باشد، در حکمرانی خوب

امتیاز بالاتری را کسب می‌کند (ارنست و هارت<sup>۲</sup>، ۲۰۰۷؛ نقل از: پاداش‌زیوه و خدایناه، ۱۳۹۴:

۱۶۸).

### پ. حاکمیت قانون

یعنی مقامات و نهادهای حاکم دولتی موظف به انجام وظایف خویش بر اساس قانون در یک

جامعه دموکراتیک هستند. این‌چنین دولتی «دولت قانون‌مدار» با این پیام است که هیچ‌کس بالاتر از

قانون نیست و اقدامات و تصمیمات خودسرانه ممنوع است (مرکز مالگیری، ۱۳۸۵: ۸-۷).

### ت. کنترل فساد

در حالت کلی، کنترل فساد مربوط به سوءاستفاده کارگزاران از قدرت و امکانات عمومی است و

متغیرهای زیر در آن مؤثر بوده و تعیین‌کننده میزان این شاخص خواهد بود؛

(۱) رانت،

(۲) رشوه،

(۳) اختلاس (فراوانی پرداخت‌های اضافی جهت انجام کارها جنبه قابل تأمل در این بخش

است) به وسیله مقامات و متصدیان امور،

(۴) میزان اراده مبارزه با فساد،

(۵) میزان جذب سرمایه‌های خارجی و ... .

بسیاری از صاحب‌نظران استدلال می‌کنند تنظیم مقررات بازدارنده برای کنترل فساد، روشی مناسب برای کنترل فساد است (داتا و سوبل<sup>۱</sup>، ۲۰۱۶؛ نقل از: فدایی و همکاران، ۱۳۹۶: ۶۹).

### ث. کارایی و اثربخشی دولت<sup>۲</sup>

### ج. کیفیت قوانین و بوروکراسی

منظور قابلیت دولت در تدوین و اجرای سیاست‌ها و مقرراتی است که سبب گسترش فعالیت‌های بخش خصوصی و دولتی می‌شود (پاداش‌زیوه و خداپناه، ۱۳۹۴: ۱۶۹).

### چ. شفافیت

شفافیت یعنی تصمیم و اجرا، تابع قواعد و مقررات از پیش اعلان شده باشد و اطلاعات در خصوص آنها، آزادانه و مستقیم در دسترس ذینفعان قرار گیرد. همچنین اطلاعات به میزان کافی تولید، ارائه و از طریق رسانه‌های همگانی به شکلی قابل درک عرضه شود (دسای و گوئل<sup>۳</sup>، ۲۰۱۸: ۵۲؛ نقل از: رحمتی‌فر، ۱۴۰۱: ۷۷۷).

### ح. مشارکت

در جهان امروز، سازمان‌های مردم‌نهاد به‌عنوان رکن سوم جوامع و ابزار اصلی مشارکت مردم در عرصه‌های مختلف اجتماعی محسوب می‌شوند (شیری و سام دلیری، ۱۴۰۰: ۱۹۵). مشارکت در بستر جامعه‌ای دموکراتیک و مدنی صورتی نهادینه به خود گرفته است. بنیادی‌ترین اندیشه زیرساز مشارکت، پذیرش اصل برابری مردم است و هدف از آن، تشریک‌مساعی افراد در جهت بهبود کیفیت زندگی در تمامی زمینه‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی است (عباسی و دانش‌فرد، ۱۴۰۰: ۲۴۸).

مشارکت متضمن ارائه نظرات و ایده‌های مردم درباره اعمال دولت و دریافت بازخورد اعمال مزبور است. مشارکت مؤثر در حکمرانی مستلزم دسترسی به اطلاعات، وجود دادگاه، نهادهای حکومتی و سازمان‌هایی است که مردم بتوانند نزد آنها از حکومت شکایت برند. نهاد بازرسی سازوکاری است که با تحقیق بی‌طرفانه درباره شکایت از اداره نادرست، نقض حقوق بشر و تخلفات مالی، مردم را قادر می‌سازد تا در تنظیم رفتار مدیریت عمومی و دستگاه اداری مشارکت داشته باشند (ریف<sup>۴</sup>، ۲۰۰۴: ۷۸). امر مشارکت بسترساز حکمرانی مطلوب قلمداد می‌شود و

1. Dutta, N. & Sobel, R.

۲. در بخش شاخص‌های «کارآمدی» به تفصیل بدان پرداخته شد.

3. Desai, Murlil & Goel, Sheetal

4. Reif, Linda C

می‌تواند به‌صورت مستقیم از طریق مردم و یا نهادهای واسط میان دولت و مردم (مثل نهادهای مدنی) یا نمایندگان منتخب آنها صورت پذیرد.

نتایج مطالعات نشان می‌دهد نظرات و عملکرد امام علی<sup>(ع)</sup> با شاخص‌های مطرح شده تحت عنوان حکمرانی خوب از سوی بانک جهانی نه تنها منافاتی ندارد؛ بلکه مؤلفه‌هایی را در بر می‌گیرد که از سوی نظریه‌پردازان غربی مورد غفلت واقع شده است. این مؤلفه‌ها به شرح زیر هستند؛

- (۱) «فرهنگ و اصلاحات فرهنگی»،
- (۲) «تأمین نیازهای اساسی مردم و فقرزدایی»،
- (۳) «شایستگی کارگزاران»،
- (۴) «ضرورت مشورت در حکمرانی»،
- (۵) «عدالت اجتماعی»،
- (۶) «آموزه‌های خداترسی، بندگی پروردگار و...» (شاه‌آبادی و جامه‌بزرگی، ۱۳۹۲: ۵-۴).

### ۳. روش‌شناسی تحقیق

این تحقیق از منظر هدف، نظری-کاربردی می‌باشد که با تبیین دقیق مفاهیم، مبانی نظری و تحلیل داده‌ها، نتایج حاصل از آن در جهت رفع موانع کارآمدی دستگاه‌های مربوط و تحقق حکمرانی مطلوب بهره‌گیری خواهد شد. از نظر روش، تحقیقی توصیفی-تحلیلی بوده و از منظر گردآوری اطلاعات، با اتکا به مطالعات کتابخانه‌ای-اسنادی نیز مؤلفه‌ها و شاخصه‌های کارآمدی حاکمیت و کارکردهای آن و حکمرانی مطلوب اسلامی تبیین و سپس به نقش حاکمیت کارآمد در تحقق حکمرانی مورد تحلیل قرار خواهد گرفت.

### ۴. یافته‌ها و تجزیه و تحلیل

#### ۴-۱. یافته‌های تحقیق

از آنجا که دولت (حکومت) جلوه اقتدار، نماد عینی، مجری امور و نشئت‌گرفته از «حاکمیت» است، از این منظر دولت کارآمد نیز از نتایج حاکمیت کارآمد است. «کارآمدی» در نظام مردم‌سالاری دینی مربوط به مشروعیت ثانویه می‌شود و می‌تواند مقبولیت مردمی حکومت را افزایش دهد. بررسی‌های صورت گرفته در این پژوهش نشان می‌دهد دولت در تحقق حکمرانی مطلوب اسلامی دارای نقش‌کننده‌ای است و برای وصول به این مقصود (حاکمیت و دولت کارآمد و تحقق حکمرانی مطلوب اسلامی) ضروری است که:

**الف. مرحله اول**

در مرحله اول، در قالب تئوری کارآمدی، سطوح چهارگانه زیر را رعایت نماید؛

(۱) «ایده و بنیان‌های نظری»،

(۲) «ساختار»،

(۳) «کارگزار»،

(۴) «رفتار (عملکرد)».

- ❖ بنیان‌های نظری که بر اساس مبانی نظری اسلامی تدوین و در قانون اساسی متبلور و مبنای سیاست‌گذاری‌ها و دیگر قوانین موضوعه کشور است، به‌درستی اجرا گردد.
- ❖ در حوزه ساختار (مدیریتی و حقوقی) بر اساس مأموریت و صلاحیت‌های هر سازمان طراحی و تنظیم شود و در به‌کارگیری نیروی انسانی، مهارت‌ها و شایستگی آنها مدنظر و عملکرد و خروجی سیستم مورد نظارت و ارزیابی قرار گیرد تا از تحقق اهداف موردنظر اطمینان حاصل شود.

**ب. مرحله دوم**

در مرحله دوم، دولت در عرصه حکمرانی، شاخص‌های حکمرانی مطلوب اسلامی را در عمل اجرا نماید؛ یعنی دولت ضمن تعامل بیشتر با جامعه مدنی و بخش خصوصی- شهروندان نیز موارد زیر را به اجرا بگذارد:

(۱) مشارکت آنان را در امور کشور ارتقا بخشد،

(۲) حاکمیت قانون را محقق سازد،

(۳) حق اظهارنظر آحاد مردم،

(۴) پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری و شفافیت در راستای احکام اسلامی،

(۵) ایجاد پذیرش مردمی و مقبولیت حکومت.

**۲-۴. تجزیه و تحلیل****۱-۲-۴. رابطه کارآمدی، حاکمیت، دولت و حکومت**

«حکومت» بین دو لبه نه‌چندان نامنعطف دولت و حاکمیت قرار گرفته و ناچار است به نحوی عمل کند که با وجود کمیابی منابع و فرصت‌ها باز هم بتواند در قدرت بماند و احتمالاً دولت و حاکمیت را در خطر نیندازد. سازوکار تضمین موفقیت حکومت، در محتوا و شیوه کار آن است، مواردی که اندازه مناسب حکومت را تعیین می‌کند.

«حاکمیت» سیال‌ترین جنبه حیات هر اجتماع انسانی است. اگر دولت-ملت به جنبه‌های هستی‌شناسانه و حکومت به سازوکارهای اجرایی دلالت دارند، حاکمیت به دلیل چارچوبی اشاره دارد که به‌وسیله آن؛ آرمان، هدف‌ها، منظورها، مقصودهای مردمان و نحوه حصول به آن‌ها تبیین می‌شود (گلشنی، ۱۳۸۵: ۳۸). همان‌طور که در مباحث پیشین، ذیل تعریف «حاکمیت» و «حکومت» بیان شد، حاکمیت یک مفهوم «انتزاعی» است، همچون مفهوم «حکمرانی» و «دولت» که دارای مفهومی جدا، از اجزای تشکیل‌دهنده آنها است.

«حاکمیت» تحت عنوان «قدرت برتر فرماندهی در درون جامعه و قدرت استقلال و نفی وابستگی در بیرون آن»؛ و «حکومت» در واقع «پدیدار شدن عینی حاکمیت در ارکان سیاسی یک دولت است». در بعد کارآمدی نظام سیاسی و حقوقی، حاکمیت و حکومت رابطه متقابلی نسبت به یکدیگر دارند. به‌طوری که می‌توان ادعا نمود که حاکمیت در عمل کارآمد نیست، مگر، آنکه حاکمیت، حکومت کارآمدی را طراحی کرده باشد.

## ۲-۲-۴. رابطه دولت و حکمرانی مطلوب

### ۱-۲-۲-۴. نسبت مفهوم دولت و حکمرانی

حکمرانی واژه‌ای است که معمولاً مشابه با دولت و به‌جای آن مورد استفاده قرار گرفته است. فرهنگ فشرده آکسفورد، «دولت» را به‌عنوان مجموعه‌ای از نهادهای تشکیل‌شده از افرادی که یک اداره و یا وزارتخانه را هدایت و اداره می‌کنند، تعریف می‌کند. این فرهنگ همچنین «دولت» را به‌عنوان عمل «روش حکومت کردن» تعریف کرده است. فرهنگ مزبور تعریف بسیار مشابهی برای «حکمرانی» ارائه می‌دهد که عبارت است از «عمل، روش، حقیقت و یا وظیفه حکومت کردن، نفوذ و کنترل». همان‌گونه که مشاهده می‌شود، این دو واژه بسیار گمراه‌کننده و مبهم هستند. اما ابهام در کاربرد این دو واژه، پیامدهای نامناسبی را به همراه خواهد داشت. نتیجه آن این خواهد بود که مسائل مربوط به خط‌مشی، بی‌چون‌وچرا تبدیل به یک مسئله دولتی می‌شود (صانعی، ۱۳۸۹، ش ۷۰۹۱: ۱۸).

پس از عصر بی‌دولتی، در آغاز شکل‌گیری دولت‌ها -به معنی حکومت- شاهد دولت‌های بزرگ با اختیارات گسترده بودیم. به‌مرور زمان و تسریع روند رشد و توسعه نیروی انسانی و شکل‌گیری زندگی مدنی، انسان‌ها خواهان نقش فعال‌تری در زندگی خود و به همان نسبت خواهان محدود ساختن اختیارات دولت‌ها شده‌اند. پس آنچه سبب تغییر اشکال دولت‌ها شده است، سعی

در کاستن از اختیارات آنها و نزدیک‌تر کردن آنها به بسترهای حفاظت از حقوق مردم و ملت‌ها بوده است (ریچارد<sup>۱</sup>، ۱۹۹۲: ۲۰-۲۵؛ نقل از: توحید فام، ۱۳۸۶: ۲).

در نتیجه، تداخل فزاینده میان جامعه مدنی و دولت‌ها بود که دولت به کانون توجه مسائل جهانی درآمد. در این میان، سازوکار حقوق سیاسی و مدنی به معنی امکان مشارکت در اعمال قدرت سیاسی برای اعضای اجتماع سیاسی بود که تعقیب آنها در طول زمان، سرشت دولت‌ها را از نو قوام بخشید، و دولت‌ها را به سمت سیاست‌های دموکراتیک سوق داد. امروزه رشد ملت-دولت‌ها، سازمان‌ها، تجمعات بین‌المللی و فراملی سازمان ملل، نفوذ کنشگران بین‌المللی، افزایش پیوندهای متقابل جهانی و عدم امکان ادای وظایف دولت‌ها بدون توسل به همکاری‌های بین‌المللی، سبب رشد منظم امور جهانی و شکل گرفتن نظم جهانی گردید. این امر گرچه حوزه اقتدار ملت-دولت‌ها را تقلیل داده است اما به معنای پایان آن نیست. بلکه به معنی تغییر ساختارهای ملت-دولت‌ها است (دان<sup>۲</sup>، ۱۹۹۵: ۱۵-۷؛ نقل از: توحید فام، ۱۳۸۶: ۳).

شاخص‌های انطباق‌پذیری و انعطاف‌پذیری در سطح ساختار دولت، این امکان را فراهم می‌آورد که تغییرات لازم با توجه به مفروضات مدنظر در مبانی نظری و سیاست‌های مصوب و مقتضیات روز، در سیستم حکمرانی ایجاد شود.

#### ۲-۲-۴. نقش برتر دولت در حکمرانی مطلوب

دولت بر مبنای مشروعیت و اقتداری که از سوی شهروندان دریافت می‌کند، مسئول ارائه خدمات عمومی و ایجاد بستری برای توسعه انسانی پایدار از طریق ایجاد و حفظ چارچوب‌های قانونی باثبات، کارا و منصفانه برای فعالیتهای عمومی و خصوصی می‌باشد. دولت باید در زمینه‌های زیر فعالیت نمایند:

- (۱) حمایت از حقوق شهروندان آسیب‌پذیر،
- (۲) حفظ محیط‌زیست،
- (۳) حفظ ثبات اقتصادی کلان،
- (۴) حفظ استانداردهای بهداشت و ایمنی عمومی،
- (۵) سوق دادن منابع به سمت ارائه خدمات اساسی مورد نیاز جامعه،
- (۶) ایجاد زیرساخت‌ها،

(۷) حفظ امنیت و نظم اجتماعی (رزمی و صدیقی، ۱۳۹۴: ۵۸).

در برخی از متون علمی بیان شده است حکمرانی بیانگر مفهومی وسیع‌تر از حکومت است. کاربرد جدید این واژه فقط شامل بازیگران و نهادهای دولتی نمی‌شود، بلکه شامل سه نهاد می‌شود: الف. «حکومت»،

ب. «جامعه مدنی»،

پ. «بخش خصوصی» (صداقت‌کیش و نصرالهی، ۱۳۹۵: ۴).

باین وجود، دولت را چه بر اساس تعریف به معنای عام و یا معنای خاص آن مدنظر قرار دهیم، در انتها این دولت است که با استفاده از ابزارهای متنوع «قدرت سیاسی» که در اختیار دارد نقش بی‌بدیلی در تحقق شاخصه‌های حکمرانی مطلوب اسلامی ایفاء می‌نماید.

#### ۳-۲-۴. رابطه کارآمدی، نظارت، اصل مسؤلیت، پاسخگویی و شفافیت

میان دو مفهوم نظارت و پاسخگویی ارتباط دو طرفه‌ای وجود دارد؛ به این معنا که هر جا نظارت وجود دارد، پاسخگویی هست و هر جا پاسخگویی باشد نظارت نیز موجود است. نظارت ضمن اینکه، زمینه پاسخگویی را در عمل فراهم می‌کند، به جهت داشتن ضمانت اجراهای قانونی لازم موجب مسؤلیت‌پذیر شدن صاحب‌منصبان و پاسخگویی مطلوب‌تر آنها می‌شود. در این میان، «اصل شفافیت» موجب آگاهی بیشتر در جامعه و تقویت نظارت مردمی و حاکمیتی و در نتیجه پاسخگویی زمامداران می‌شود. پاسخگویی با تأمین حق مشارکت و دخالت مردم در تصمیم‌ها و برنامه‌های حکومت، ارزش‌ها و اصول دموکراسی را تضمین می‌کند (مورگان و ینگ<sup>۱</sup>، ۲۰۰۷: ۲۲۹) از آنجایی که شفافیت، نظارت-کنترل و پاسخگویی از عناصر و شاخصه‌های مهم حکمرانی مطلوب اسلامی محسوب می‌شود، در صورت به‌کارگیری دقیق آنها، زمینه تحقق آن را فراهم می‌آورد.

#### ۴-۲-۴. ساختار سازمانی تعیین‌کننده نوع رفتار (عملکرد) یک سیستم

ساختار سازمانی، چارچوب اساسی سیاست‌ها و قوانین سازمان است. ساختار سازمانی، چگونگی توزیع نقش، قدرت، اختیار و مسؤلیت و چگونگی کنترل آن را نشان می‌دهد. به بیانی دیگر، رفتار یک سیستم از ساختار آن ناشی می‌شود (استرمن<sup>۲</sup>، ۱۳۹۵: ۱۷۴).

«بارنس» و «استاکر»<sup>۱</sup> در پژوهش‌های خود، مقوله «پایداری شرایط محیطی» را مبنای دسته‌بندی انواع ساختار سازمانی قرار داده‌اند و مطابق نظر آنها «ساختارهای ارگانیک» با شرایط محیطی ناپایدار و «ساختارهای مکانیکی» با شرایط محیطی نسبتاً پایدار سازگاری و تطابق بیشتری دارد (رئیسون و همکاران، ۱۳۹۷: ۷). «ساختار» از نظر شکل و محتوا به دو نوع «مدیریتی» و «حقوقی» تقسیم می‌شود. انتخاب ساختار مطلوب بر اساس خصوصیات، ویژگی‌های آن سازمان، شرایط فرهنگی و فضای سیاسی جامعه، نقش اساسی در کارآمدی یک سیستم و یا سازمان دارد و بدین لحاظ ساختار متناسب یکی از ارکان اساسی تحقق حکمرانی مطلوب است.

#### ۵-۲-۴. نقش رویکرد سیستمی در کارآمدی نظام سیاسی و تنظیم سیستم حکمرانی

تا زمانی که نهاد دولت به‌عنوان یک کل به‌هم‌پیوسته و مرتبط مورد توجه قرار نگیرد، به‌طور طبیعی به‌صورت مجموعه‌ای از اجزای بدون ارتباط یا ارتباط رقیق هرچند در کنار هم دیده می‌شوند ولی این نظام سیاسی فاقد بهره‌وری و کارآمدی لازم می‌شود و امکان اختلاف میان اهداف، وظایف و مأموریت آنها اجتناب‌ناپذیر خواهد بود. تجهیز به تفکر سیستمی امکان رسیدن به کارآمدی را افزایش می‌دهد و فضای اداره کشور را فضای سیستمی می‌کند؛ به‌صورتی‌که ارتباط هر سیستمی با زیرسیستم‌ها و فراسیستم مشخص و زمینه تعارض و واگرایی به شدت کاهش پیدا می‌کند (موسوی و واعظی، ۱۳۹۲: ۱۱). تنظیم‌گری و هماهنگی از کارکردهای مهم حکمرانی مطلوب است و تحقق آن نیز از طریق ساختار و سیستم کارآمد امکان‌پذیر می‌شود.

#### ۶-۲-۴. نقش فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی در کارآمدی دولت و حکمرانی مطلوب

«فرایند خط‌مشی‌گذاری عمومی مجموعه‌ای متعامل از فعالیت‌ها و اقداماتی است که با شناسایی مسائل عمومی، ایده‌ها و اولویت‌های دولت را در حالت‌های مختلف برای افراد یا مراجع تصمیم‌گیرنده تعیین نموده و به‌وسیله آنها معین می‌کند که کدام گزینه و چه وقت باید به یک اقدام عملی تبدیل شود». این فرایند دربرگیرنده حداقل چهار گروه متغیر است مشتمل بر:

(۱) حوادث و رویدادهای عمومی،

(۲) بازیگران (رسمی و غیررسمی)،

(۳) مجریان خط‌مشی‌ها،

(۴) تصمیمات و اقدامات مورد نظر (گل‌دار و همکاران، ۱۳۹۶: ۸۴).



این فرایند به صورت اسناد بالادستی و قوانین موضوعه کشور ظهور می‌یابد که نقش تعیین‌کننده‌ای در حکمرانی مطلوب ایفا می‌نماید.

#### ۷-۲-۲-۴. ارتباط کارآمدی، فرهنگ سیاسی، نظام سیاسی و اداری با حکمرانی مطلوب

سیاست و حکومت نقطه پیوند فرهنگ سیاسی و حکمرانی خوب است. حکمرانی خوب در درون یک نظام سیاسی معنا می‌یابد؛ هرچند که در تحقق آن علاوه بر دولت، نهادهای مدنی و بخش خصوصی نیز مشارکت دارند. به عبارت دیگر، حکمرانی خوب در ارتباط با دولت و نظام سیاسی موضوعیت پیدا می‌کند. از این رو، باید بر این نکته تأکید نمود که فرهنگ سیاسی بستر تحقق حکمرانی مطلوب در هر جامعه‌ای محسوب می‌شود. بانک جهانی نیز به آن اذعان دارد که برای تحقق حکمرانی خوب باید ظرفیت‌های آن فراهم باشد و بخش عمده‌ای از این ظرفیت‌ها در بستر سیاست و مخصوصاً در حوزه فرهنگ سیاسی وجود دارد (حشمت‌زاده، حاجی‌یوسفی و طالبی، ۱۳۹۶: ۷).

نظام اداری هر حکومتی نیز از قالب فرهنگ سیاسی تأثیر می‌پذیرد و از طرف دیگر مبین نگرش حاکمیت و دولت به نحوه اداره و مدیریت آن فرهنگ و تأثیر آن در تحقق اهداف کلان نظام سیاسی و حقوقی در جامعه است. به طوری که بدون طراحی یک نظام اداری منطقی و کارآمد، دستیابی به اهداف مزبور عملی نخواهد بود. در واقع نظام اداری به منزله بازوی اجرایی نظام سیاسی هر جامعه است و نظام اداری که خود مبتنی بر حقوق اداری است نقطه اشتراک علم حقوق، سیاست و مدیریت محسوب می‌شود، که کارکردهای درست آن می‌تواند موجبات پویایی و بالندگی نظام، و کارکردهای نادرست آن، بدبینی، سلب مشروعیت و فروپاشی نظام حاکم را فراهم سازد.

شناخت دقیق نظام اداری، اصول، مبانی، شرایط محیطی و داخلی حاکم بر جامعه می‌تواند ما را در تبیین اهداف، راهبردها و نیز تدوین برنامه‌های اجرایی مطلوب در دولت کمک کند و زمینه تحقق اصلاح و کارآمدی نظام اداری را ایجاد نماید. همان‌طور که بیان گردید نظام اداری به عنوان بازوی نظام سیاسی عمل می‌نماید و نظام سیاسی نیز خود مبتنی بر بنیان‌های نظری و ایده‌های موجود در فرهنگ سیاسی حاکم بر جامعه است، بدین لحاظ از یک سو، نظام اداری و تحولات مترتب بر آن تحت تأثیر نظام و فضای سیاسی آن کشور قرار دارد و از سوی دیگر انطباق توانمندی‌ها و قابلیت‌های نظام اداری با نقش یک دولت کارآمد، از اهداف تحول اداری محسوب

می‌شود. با توجه به نقش محوری فرهنگ سیاسی در نظام سیاسی-حقوقی می‌توان گفت که برای تحول اداری نیازمند تمرکز عمیق‌تری در حوزه فرهنگ و توسعه نهادهای سیاسی می‌باشیم. نظر به اینکه دولت (معنای عام) در این پژوهش در قالب یک «سیستم» دیده می‌شود، لذا برای کارآمدی دولت ضرورت دارد که، نگرش تحولی و اصلاحی را به صورت همزمان در ابعاد مختلف نظام سیاسی-حقوقی، اقتصادی، فرهنگی، اداری و... (البته با تأکید بیشتر بر ابعاد ترکیبی فرهنگی-سیاسی)، به دلیل زمان‌بر بودن حصول نتایج آن در عرصه اجتماعی مدنظر قرار گیرد.

### ۳-۲-۴. حاکمیت الهی-مردمی در قانون اساسی

#### ۱-۳-۲-۴. حاکمیت الهی

در اصل پنجاه و ششم قانون اساسی ج.ا.ایران حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداوند است. این دیدگاه در چارچوب نظریه ولایت فقیه و قانون‌گذاری اسلامی جلوه‌گر شده است. به اعتقاد شیعه که در اصل پنجم قانون اساسی منعکس است، بعد از حضرت رسول (ص)، امامان معصوم (ع) و در زمان غیبت امام عصر (عج) این ولایت به کسی که بیشترین قربت از نظر اوصاف با آنها داشته باشد (فقیه جامع‌الشرایط) واگذار می‌شود.

«ولی فقیه» اعمال‌کننده حاکمیت الهی و ضامن اجرای احکام و موازین الهی از طریق نظام هدایت و نظارت است. اصل چهارم قانون اساسی بیان می‌دارد:

«کلیه قوانین و مقررات... باید بر اساس موازین اسلامی باشد، پاسداری از احکام اسلامی بر عهده فقهای شورای نگهبان است که از جانب مقام رهبری انتخاب می‌شوند» (منصور ۱۳۷۶: اصل ۴).

#### ۲-۳-۲-۴. حاکمیت مردم

در نظام ج.ا.ایران وفق اصل پنجاه و ششم که مقرر می‌دارد: «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته...»، قانون اساسی ضمن پذیرش حاکمیت الهی، حاکمیت مردمی را هم پذیرفته است که در اصول اول و ششم با انتخاب نوع حکومت و تعیین سرنوشت با اتکا به آراء عمومی و مشارکت در انتخابات متجلی شده است. با این توصیف مشروعیت حاکمیت از جانب خداوند است و مردم با رأی و خواست خود آن را فعلیت می‌بخشند. حاکمیت مردم زمانی جلوه حقیقی دارد که در طول حاکمیت الهی بوده و با تعالیم الهی مغایرت نداشته باشد.

## ۵. نتیجه‌گیری و پیشنهادات

### ۵-۱. نتیجه‌گیری

موضوع کارآمدی نظام حاکمیتی، به‌عنوان اساسی‌ترین اصل در تحقق حکمرانی مطلوب اسلامی مطرح است و پس از تشکیل حکومت‌ها، مسئله مهم دیگر تداوم حکومت و بازتولید «مشروعیت» است، که با عنصر «کارآمدی» محقق می‌شود. بدین منظور در پژوهش حاضر این سؤال مطرح گردید که؛ «آیا کارآمدی نظام حاکمیتی در جمهوری اسلامی ایران، نقش تعیین‌کننده در تحقق حکمرانی مطلوب اسلامی دارد؟». برای پاسخ به این سؤال، مفاهیم حاکمیت، حکومت، دولت، کارآمدی، مردم‌سالاری دینی، حکمرانی مطلوب اسلامی، نظام اداری، سیستم و نقش سیستم در کارآمدی با روش توصیفی-تحلیلی مورد بررسی قرار گرفت. نتایج حاکی از آن است که حکمرانی مطلوب روایتی نوین از مفاهیمی همچون کارآمدی، دولت، حاکمیت، دموکراسی، مردم‌سالاری دینی، حاکمیت قانون، شفافیت، پاسخگویی و مشارکت است که همه این اهداف و ارزش‌ها یکجا در قالب یک نظام یا سیستم چارچوب‌بندی می‌نماید. در نسخه حکمرانی اسلامی مبتنی بر مردم‌سالاری دینی، محور امور بر اساس حاکمیت الهی و اقتدار مردمی (تئودموکراسی) بنا نهاده شده و توسعه جامعه و کمال انسانی بر اساس احکام و دین الهی و محور توحید مدنظر قرار گرفته است. نگاه و افق دید در حکومت اسلامی فراتر از بُعد داخلی آن بوده و ساختار «دولت-امت» را مورد توجه قرار داده و در اصل یازدهم قانون اساسی دولت موظف شده است که سیاست کلی خود را بر پایه ائتلاف و اتحاد ملل اسلامی تنظیم نماید.

امروزه رشد ملت-دولت‌ها، سازمان‌ها، نفوذ فعالان عرصه‌های مختلف در سطح بین‌المللی و افزایش ارتباط و تعاملات متقابل دولت‌ها و نیاز دولت‌ها به همکاری‌های بین‌المللی سبب شده است که تغییراتی در اقتدار دولت‌ها (حاکمیت دولت-کشورها) در سطح داخلی و بین‌المللی به وجود آید و در بعد داخلی حضور جامعه مدنی و شهروندان در عرصه قدرت سیاسی پررنگ‌تر گردد. با بررسی مؤلفه‌های حکمرانی در ایران و تطبیق آن با حوزه‌های بین‌المللی نشان می‌دهد که جامعه مدنی در ایران، به لحاظ مشارکت در امر «حکمرانی مطلوب اسلامی» نیازمند حضور مؤثرتری است.

نتایج بررسی‌های انجام‌شده در این پژوهش نشان می‌دهد دولت در تحقق حکمرانی مطلوب اسلامی دارای نقش تعیین‌کننده‌ای است و برای وصول به کارآمدی حاکمیت-دولت و تحقق حکمرانی مطلوب اسلامی ضروری است که؛ بر اساس تئوری و شاخص‌های کارآمدی، بنیان‌های

نظری که وفق مبانی نظری اسلام تدوین و در قانون اساسی متبلور و مبنای سیاست‌گذاری‌ها و دیگر قوانین موضوعه کشور است، به‌درستی مراعات و دولت در عرصه حکمرانی، شاخص‌های حکمرانی مطلوب اسلامی را در عمل اجرا نماید. به بیان دیگر، دولت ضمن تعامل بیشتر با جامعه مدنی و بخش خصوصی-شهروندان، مشارکت آنان را در امور کشور ارتقا بخشد، حاکمیت قانون را محقق سازد، حق اظهارنظر آزاد مردم، پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری و شفافیت را در راستای احکام اسلامی رعایت نماید و بر پذیرش مردمی و مقبولیت حکومت بیفزاید. همانطور که ذکر آن رفت، «از میان عناصر سه‌گانه حکمرانی (دولت، جامعه مدنی و بخش خصوصی-شهروندان)، دولت به‌عنوان نماد عینی حاکمیت، به دلیل در اختیار داشتن ابزارهای متنوع «قدرت سیاسی» نقش تعیین‌کننده‌ای در تحقق حکمرانی مطلوب اسلامی ایفاء می‌کند.»

## ۲-۵. پیشنهادات

- (۱) دستگاه‌های نظارتی، کارآمدی دولت را بر اساس شاخص‌های کارآمدی و حکمرانی مطلوب اسلامی به‌صورت مستمر مورد رصد، نظارت و ارزیابی قرار دهد.
- (۲) معیار کمی برای ارزیابی کارآمدی و عملکرد دستگاه‌های اجرایی برای جلوگیری از انحراف از ضوابط و معیارها تعیین شود.
- (۳) تنظیم مقررات بازدارنده برای کنترل فساد، به‌عنوان روشی مناسب برای کنترل فساد مورد توجه قرار گیرد.
- (۴) به منظور رعایت اصل شفافیت و جلوگیری از اخلال در امر حکمرانی توسط سوءاستفاده‌کنندگان داخلی و خارجی، اطلاعات در خصوص تصمیمات و اقدامات دولت نیز در دسترس ذینفعان قرار گیرد؛ اطلاعات به میزان کافی تولید، ارائه و از طریق رسانه‌های همگانی به شکلی قابل درک عرضه شود.
- (۵) ج.ا.ایران به‌عنوان جزئی از پیکر امت واحده اسلامی در یک تلاش جهانی و با سیاست تقریب مذاهب اسلامی در راه تحکیم وحدت و اعتلای اسلام در برابر کفر بکوشد و الگوی حکمرانی اسلامی را در راستای تحقق امت واحده ارائه نماید. این موضوع نیز می‌تواند نقش مؤثری در آینده‌پژوهی نظام حقوق اساسی کشورهای اسلامی داشته باشد.

## منابع

### الف- فارسی

- ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۷۰). *مبانی سیاست*. جلد اول، چاپ ششم، تهران: نشر توس.
- اخوان کاظمی، بهرام (۱۳۹۱). *نظارت در نظام اسلامی*. تهران: انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
- استرمن، جان.دی. (۱۳۹۵). *پویایی‌شناسی کسب‌وکار: تفکر سیستمی و مدل‌سازی برای جهانی پیچیده*. ترجمه کوروش برارپور، بنفشه بهزاد و لاله رضایی عدل، تهران: انتشارات سمت.
- اکبری، فیض‌اله؛ کوکبی سقی، فاطمه؛ محمودی، محمود؛ عرب، محمد (۱۳۸۶). «تعیین میزان تحقق اهداف برنامه تحول اداری در دانشگاه‌های علوم پزشکی کشور»، *فصلنامه طب و تزکیه*، ۲۱ (۲).
- آجرلو، اسماعیل؛ طاهری، دانیال (۱۳۹۵). *آشنایی با مفاهیم حقوق عمومی: بررسی مفهوم قدرت سیاسی*، (صص: ۲۰-۱)، تهران: پژوهشکده شورای نگهبان، گزارش شماره ۱۳۹۵۰۳۵.
- بردبار، غلامرضا؛ ضرابی‌زاده، شیمیا؛ صالحی، طاهر (۱۳۹۴). «ارائه الگوی حکمرانی خدا مدار»، *فصلنامه علمی پژوهشی مدیریت اسلامی*، ۲۳ (۲)، ۹-۴۱.
- پاداش‌زیوه، حمید؛ خداپناه، بهمن (۱۳۹۴). «برآورد تأثیر شاخص‌های حکمرانی خوب بر اقتصاد دانش‌بنیان در کشورهای منتخب»، *فصلنامه علمی پژوهشی برنامه‌وبودجه*، ۲۰ (۳)، ۱۸۷-۱۶۵.
- پروین، خیرالله (۱۴۰۰). *مبانی حقوق عمومی*. چاپ چهارم، تهران: انتشارات سمت.
- توحیدفام، محمد (۱۳۸۶). «ساختارهای آینده ملت-دولت‌ها و چالش‌های فراروی آنها»، *پژوهشنامه علوم سیاسی*، ۲ (۳)، ۱-۲۳.
- جکسون، مایکل سی. (۱۳۹۵). *تفکر سیستمی: کل‌گرایی خلاق برای مدیران*. ترجمه علی محمد احمدوند و غلام جاققلیان، چاپ دوم، تهران: جهان جام‌جم.

- حشمت‌زاده، محمدباقر؛ حاجی‌یوسفی، امیرمحمد؛ و طالبی، محمد (۱۳۹۶). «بررسی موانع تحقق حکمرانی خوب در فرهنگ سیاسی ایران»، *فصلنامه جستارهای سیاسی معاصر*، ۸ (۲۳)، ۱-۲۴.
- خالقی، علی (۱۳۸۶). *مشروعیت قدرت از دیدگاه امام خمینی (ره)*. چاپ دوم، تهران: نشر عروج.
- دارا، جلیل؛ خاکی، محسن (۱۳۹۶). «کارآمدی و تداوم نظام مردم‌سالار دینی از منظر سرمایه اجتماعی»، *فصلنامه علمی مطالعاتی انقلاب اسلامی*، ۱۴ (۵۱)، ۲۰۳-۲۲۲.
- دباغ، سروش؛ نفری، ندا (۱۳۸۸). «تبیین مفهوم خوبی در حکمرانی خوب»، *نشریه مدیریت دولتی*، ۴ (۹)، ۳-۱۸.
- رحمتی‌فر، سمانه (۱۴۰۱). «امکان‌سنجی حکمرانی خوب به‌عنوان راهبرد پلیس»، *فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران*، ۵۲ (۲)، ۷۷۱-۷۸۷.
- رزمی، محمدجواد؛ صدیقی، سمیه (۱۳۹۴). «الزامات تحقق حکمرانی خوب برای دستیابی به توسعه انسانی»، *پژوهش‌های اقتصاد توسعه و برنامه‌ریزی*، ۴ (۳)، ۵۱-۷۵.
- رضایی، حسن؛ توحیدفام، محمد (۱۳۹۷). «نسبت‌سنجی الگوی حکمرانی خوب و مردم‌سالاری دینی (با تأکید بر شاخص‌های حاکمیت قانون، مشارکت و پاسخگویی)»، *فصلنامه راهبرد*، ۲۷ (۸۹)، ۳۵-۶۵.
- رضایی، حسن؛ دهقانی، روح‌الله؛ کیان‌پور، مهرداد (۱۳۹۷). «طراحی و تبیین مؤلفه‌ها و شاخص‌های اساسی حکمرانی اسلامی»، *مرکز پژوهش‌های استراتژیک ریاست جمهوری*، دسترسی در: مرجع دانش به نشانی: <https://civilica.com>
- ریاحی، بهروز؛ نصرتی، علی‌رضا (۱۳۹۶). «نگرش سیستمی در تدوین راهبردهای باز مهندسی ساختار نظام اداری کشور»، *فصلنامه مطالعات مدیریت راهبردی دفاع ملی*، ۱ (۳)، ۶۷-۹۴.
- رئیسون، محمدرضا؛ و همکاران (۱۳۹۷). «واکاوی مؤلفه‌های ساختار سازمانی دانشگاه‌های علوم پزشکی در گذار به دانشگاه نسل سوم»، *مجله علمی دانشگاه علوم پزشکی بیرجند*، (ویژه‌نامه آموزش پزشکی)، (۲۵)، ۱-۱۵.

- شاه‌آبادی، ابوالفضل؛ جامه‌بزرگی، آمنه (۱۳۹۲). «نظریه حکمرانی خوب از دیدگاه نهج‌البلاغه»، *فصلنامه پژوهشنامه نهج‌البلاغه*، ۱ (۲)، ۱-۱۷.
- شیخیانی، حمزه؛ و همکاران (۱۳۹۹). «نقدی بر پروژه ایران ۲۰۴۰ دانشگاه استنفدفورد (حکمرانی و توسعه در ایران)»، (صص: ۱۵-۱)، در *مجموعه مقالات دومین همایش ملی حکمرانی اسلامی: حکمرانی در گام دوم انقلاب، دولت اسلامی؛ چالشها و راهبردها*. تهران: دانشگاه عالی دفاع ملی، قابل دسترسی در: <https://ecc.isc.ac/showJournal/39179/253175/3179795>
- شیری، محمدرضا؛ سام دلیری، کاظم (۱۴۰۰). «سناریوهای سازمان‌های مردم‌نهاد ایران در افق ده سال آینده»، *فصلنامه علمی بین‌رشته‌ای دانش راهبردی*، ۱۱ (۴۵)، ۱۸۱-۲۰۸.
- صانعی، مهدی (۱۳۸۵). «حکمرانی خوب مفهومی نو در مدیریت دولتی»، *فصلنامه تدبیر*، ۱۷ (۱۷۸)، ۲۶-۳۳.
- صانعی، مهدی (۱۳۸۹). «اصول پنج‌گانه حکمرانی خوب حاکمیت دولت یا حکمرانی خوب»، *روزنامه رسالت*، چهارم مهر، شماره ۷۰۹۱، قابل دسترسی در: <https://www.magiran.com/article/2158179>
- صداقت‌کیش، فاطمه؛ نصرالهی، سامان (۱۳۹۵). «تأملی در مفاهیم و ابعاد توسعه سیاسی و حکمرانی خوب (مروری اجمالی بر مقاله‌ها و نظریه‌های موجود)»، (صص: ۱۸-۱)، در *مجموعه مقالات کنفرانس بین‌المللی نخبگان مدیریت*. تهران: موسسه سرآمد همایش کارین، قابل دسترسی در: <https://civilica.com/l/6792/>
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۹۰). *حقوق اداری*. تهران: انتشارات سمت.
- عباسی، حمیده؛ دانشفرد، کرم‌الله (۱۴۰۰). «الگوی مشارکت شهروندان در مرحله اول خط‌مشی‌گذاری عمومی»، *فصلنامه علمی مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی*، ۱۱ (۴۲)، ۲۷۰-۲۴۷.
- عطار، سعید؛ خواجه‌نائینی، علی (۱۳۹۴). «بررسی و تحلیل عوامل مؤثر بر ناکارآمدی سیاست‌گذاری در ایران»، *فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران*، ۱ (۱)، ۱-۲۰.

- فدایی، مهدی؛ قلی‌پور مقدم، فریده؛ غفاریان، سعیده (۱۳۹۶). «بررسی تأثیر شاخص‌های حکمرانی خوب و اندازه دولت بر شاخص فساد در کشورهای گروه بریکس و ایران»، *نشریه چشم‌انداز مدیریت دولتی*، ۸ (۴)، ۶۵-۸۶.
- قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل (۱۳۸۳). *بایسته‌های حقوق اساسی*، تهران: نشر میزان.
- قاضی شریعت‌پناهی، سید ابوالفضل (۱۴۰۱). *بایسته‌های حقوق اساسی*، چاپ شصت و پنجم، تهران: نشر میزان.
- قیصری، نورالله؛ قربانی، مصطفی (۱۳۹۴). «کارآمدی نظام جمهوری اسلامی ایران؛ مدلی برای سنجش و ارزیابی»، *فصلنامه دانش سیاسی*، ۱۱ (۲)، ۱۲۹-۱۴۸.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۹۰). *مبانی حقوق عمومی*. تهران: نشر میزان.
- کلاتری، ابراهیم (۱۳۹۳). «کارآمدی نظام سیاسی مبتنی بر نظریه ولایت فقیه و ابزارهای آن»، *فصلنامه سیاست (مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران)*، ۴۴ (۳)، ۴۶۵-۴۸۱.
- گرجی ازندریانی، علی‌اکبر (۱۳۹۰). «ده فرمان حقوق عمومی: تأملی درباره اصول و مفاهیم بنیادین حقوق عمومی»، *فصلنامه حقوق و علوم سیاسی*، ۴۱ (۲)، ۲۰۵-۲۲۳.
- گل‌دار، زهرا؛ امیری، مجتبی؛ قلی‌پور سوتی، رحمت‌اله؛ و معظمی، منصور (۱۳۹۶). «طراحی چارچوب مفهومی درگیرسازی ذینفعان در خط‌مشی گذاری عمومی»، *نشریه دانش حسابرسی*، ۱۷ (۶۶)، ۸۱-۱۰۵.
- گلریز، حسن (۱۳۸۶). *فرهنگ توصیفی لغات و اصطلاحات علوم اقتصاد*. تهران: مرکز آموزش بانکداری.
- گلشنی، ابراهیم (۱۳۸۵). «حاکمیت، دولت و اندازه حکومت»، *فصلنامه تحول اداری (ویژه‌نامه تحول اداری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی)*، ۱۰ (۵۲)، ۳۳-۴۸.
- گل‌محمدی، احمد (۱۳۹۵). «مفهوم‌بندی وبری دولت»، *فصلنامه دولت‌پژوهی*، ۱ (۱)، ۵۷-۸۰.
- لاریجانی، محمدجواد (۱۳۷۴). *حکومت و مباحثی در مشروعیت و کارآمدی*. تهران: انتشارات سروش.



- لکزایی، نجف (۱۳۸۷). *درآمدی بر مستندات قرآنی فلسفه سیاسی امام خمینی*. قم: نشر بوستان کتاب.
- لیپست، سیمور مارتین (۱۳۷۴). «مشروعیت و کارآمدی»، ترجمه رضا زبیب، *نشریه فرهنگ توسعه*، ۴ (۱۸)، ۱۰-۱۱، قابل دسترسی در: <https://ensani.ir>
- مبارک، اصغر؛ آذریبوند، زیبا (۱۳۸۸). «نگاهی شاخص‌های حکمرانی خوب از منظر اسلام و تأثیر آن بر رشد اقتصادی»، *فصلنامه علمی پژوهشی اقتصاد اسلامی*، ۹ (۳۶)، ۱۷۹-۲۰۸.
- مرادیان، بهزاد؛ آذین، احمد؛ جعفری‌نژاد، مسعود (۱۳۹۹). «نظریه مردم‌سالاری دینی اندیشه‌های سیاسی امام خامنه‌ای (مدظله‌العالی)»، *فصلنامه پژوهش‌های سیاسی جهان اسلام*، ۱۰ (۳)، ۱۹۷-۲۲۳.
- مرکز مالگیری، احمد (۱۳۸۵). *حاکمیت قانون*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- معمارزاده طهران، غلامرضا؛ نجفی، مهناز (۱۳۹۶). «شناسایی عوامل اثرگذار بر تحول سلامت اداری»، *مجله مدیریت و توسعه و تحول*، ۹ (۳۰)، ۴۱-۴۸.
- منصور، جهانگیر (۱۳۷۶). *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: قانون اساسی مصوب ۱۳۵۸، اصلاحات و تغییرات و متمم قانون اساسی مصوب ۱۳۶۸*. تهران: نشر دوران.
- موسوی، سید غلامرضا؛ واعظی، احمد (۱۳۹۲). «نگرش سیستمی و مسئله کارآمدی نظام جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر ظرفیت‌های نهاد ولایت»، *فصلنامه علوم سیاسی دانشگاه باقرالعلوم (ع)*، ۱۶ (۶۴)، ۷-۲۸.
- موسی‌خانی، محمد (۱۳۸۰). «نظارت و کنترل با کدام رویکرد؟ روندگرایی یا نتیجه‌گرایی»، در *مجموعه مقالات نخستین همایش نظارت و بازرسی*.
- میشل، آندره. دو؛ لالومی، پی‌یر (۱۳۷۶). *حقوق عمومی*. ترجمه ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، تهران: نشر دادگستر.
- ناظمی اردکانی، محمد (۱۳۹۱). «حکمرانی خوب با رویکرد اسلامی»، *نشریه راهبرد توسعه*، ۸ (۳۱)، ۸۸-۶۴.

- نوروزی، محمدجواد (۱۳۸۲). «نظریه مردم‌سالاری دینی در قیاس با دموکراسی غرب»، چکیده مقالات همایش مردم‌سالاری دینی. نهاد نمایندگی مقام معظم رهبری در دانشگاه‌ها (دانشگاه معارف اسلامی).
- هیوز، آون (۱۳۸۸). *مدیریت دولتی نوین*. ترجمه سید مهدی الوانی، تهران: مروارید.

### ب- انگلیسی

- Desai, Murli & Goel, Sheetal (2018). *Child Rights Education for Participation and Development: Primary Prevention (Rights-based Direct Practice with Children)*. Berlin: Springer
- Dunn, John (1995). *Contemporary Crisis of the Nation State*. London: Blackwell.
- Dutta, N. & Sobel, R. (2016). “Does corruption ever help entrepreneurship?”, *Small Business Economics*, 47 (1), 179-199.
- English, Richard (1999). *The State: Historical and Political Dimensions*. London and New York: Routledge.
- Ernst, Dieter, & Hart, David (2007). *Governing the Global Knowledge Economy: Mind the Gap. Atlanta Conference on Science*. Technology and Innovation Policy. Georgia Tech
- Jones, Matthew (2009), “Governance, integrity, and the police organization”, *Policing: an International Journal of Police Strategies & Management*, 32 (2), 338-350
- Kaufmann, Daniel; Kraay, Aart & Lob, Pablo (2002). “Governance Matters II: Updated Indicators for 2000-01”, *World Bank Policy Research*, Working Paper 2772.
- Kigongo-bukenya, I.M.N. akd kaddu, S. (2010). “Enhancing democracy and good governance: A curriculum proposal for information and knowledge management professionals in the SCECSAL region” *Library review*, 60 (5), 362-369.
- Morgan, Bronwen; Yeung, Karen (2007). *An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials*, op.cit,
- Reif, Linda C. (2004). *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Leiden: Springer Science and Business Media Dordrecht, Cambridge University Press, 78-79.

### ج- فرانسه

- DeVILLIERS, M. (1999). *Dictionnaire de droit constitutionnel*. Paris: ArmandColin, 2e.ed.