حکومت اسلامی/ سال سی‌ام، شمارهٔ چهارم، زمستان۱۴۰۴، پیاپی۱۱۸
ISLAMIC GOVERNMENT 118 / Vol.30, No.4, Winter 2026

بازخوانی نظریه تفکیک «اموال حاکمیتی» از «اموال عمومی» در اندیشه آیةالله مهدوی‌کنی﵀

دریافت: ۱۴۰۴/۸/۲۳ تأیید: ۱۴۰۴/۱۱/۵

سیدعلی میرلوحی*

چکیده

نظام‌سازی اقتصادی در جمهوری اسلامی ایران، همواره با چالشی بنیادین در تمایز میان «اموال دولت» به‌عنوان یک شخصیت حقوقی و «اموال ملت» که دولت تنها متصدی آن است، روبه‌رو بوده است. خلط این دو مفهوم در قوانین موضوعه، به‌ویژه در تفسیر اصول ۴۴ و ۴۵ قانون اساسی، گاه منجر به فربه شدن تصدی گری دولت و گاه سبب تضییع انفال در قالب خصوصی سازی‌های بی‌ضابطه شده است.

این پژوهش با روش توصیفی ـ تحلیلی و با واکاوی آرای آیةالله مهدوی کنی در کتاب «اصول و مبانی اقتصاد اسلامی در قرآن»، به‌دنبال استخراج الگویی فقهی برای حل این گره حقوقی است. یافته‌ها نشان می‌دهد که برخلاف رویکرد رایج که تمام اموال عمومی را یک‌جا می‌نگرد، در اندیشه ایشان، میان «اموال حاکمیتی» ـ نظیر انفال و معادن که با هدف حفظ مکتب، در اختیار مستقیم ولی‌فقیه است ـ و «اموال ملی» ـ نظیر مالیات که با هدف رفاه عمومی مصرف می‌شود ـ ، تفکیک ماهوی وجود دارد. نتایج تحلیل تطبیقی نشان می‌دهد که این نظریه، ضمن تعدیل دیدگاه «مالکیت دولتِ» شهید صدر و تبیین سازوکار اجرایی «ولایت مطلقه» امام خمینی﵀، راهکاری کارآمد برای اصلاح نظام بودجه‌ریزی و تفکیک درآمدهای نفتی از هزینه‌های جاری ارائه می‌دهد.

واژگان کلیدی

فقه حکومتی، انفال، اموال حاکمیتی، اموال عمومی، اندیشه‌های آیةالله مهدوی‌کنی

* دانش آموخته دکتری فقه و حقوق، مدرسه عالی و دانشگاه شهید مطهری﵀، تهران، ایران: mirlohi@motahari.ac.ir

مقدمه

در موضوعات حقوق عمومی اسلام، شاید هیچ مبحثی به انـدازه «ماهیـت امـوال در اختیار حکومت» لغزنده و چالش برانگیز نباشد. هنگامی که از ثروت‌های عمومی سـخن می‌گوییم، آیا با دولتی مواجهیم که همچون یک مالک خصوصی، اختیارِ مطلـقِ تصـرف در دارایی‌های خود را دارد، یا با نهادی که صرفاً امـین و وکیـلِ جامعـه در اداره امـوال است؟ پاسخ به این پرسش در مقام نظر، مـرز میـان «اسـتبداد اقتصـادی» و «حکمرانـی مردم‌سالار دینـی» را ترسـیم مـی‌کنـد و در مقـام عمـل، سرنوشـت خصوصـی‌سـازی، بودجه‌ریـزی و عـدالت اجتمـاعی را رقـم مـی‌زنـد(کاتوزیان، ۱۳۹۵، ص۴۵). در نظـام حقوقی ایران، علی‌رغم تصریح اصول ۴۴و۴۵ قانون اساسی بر مالکیت عمومی، همـواره نوعی خلط مفهومی میان «مالکیت دولتی» و «مالکیت ملی» مشاهده می‌شود. ایـن ابهـام سبب شده است که دولت‌ها گاه به‌بهانه مالکیت، خود را بی‌نیاز از پاسخ‌گویی در نحـوه توزیع منابع بدانند و گاه به‌نام مصلحت، حقوق نسل‌های آینده را پای هزینه‌های جـاری قربـانی کنند(هاشـمی، ۱۴۰۰، ج۲، ص۱۲۰). ایـن چـالش بنیـادین، در اندیشـه فقیهـان معاصری که تجربه زیست در ساختار اجرایی حکومت اسلامی داشته‌اند، بازتابی عمیـق یافته است. مرحوم آیةالله مهدوی کنی در مباحث فقهـی خـود، بـا اشـاره بـه مجـادلات دوران تصدی مسئولیت‌های اجرایی، به نقد صریح نگـاه «مالکیـت انگارانـه» دولـت‌هـا پرداخته و می‌گوید:

> زمانی که در شورای نگهبان بودم، برخی مسئولین می‌گفتنـد ارز مـال دولـت است و دلش می‌خواهد این‌طور عمل کند؛ ما حرفمان این بود که آیا این مالِ دولت، مثل ملک شخصی است که هر کاری بخواهد بکند؟(مهـدوی، ۱۳۹۸، ص۲۰۸).

وی تأکید می‌ورزد که در اموال عمومی، دولت نمی‌تواند با منطق «مالِ خودم اسـت» رفتار کند؛ بلکه مشروعیت هرگونه تصرف، دائـر مـدار «مصـلحت عامـه» و نظـر عقـلا است(همان، ص۲۰۹). ضرورت واکاوی این موضوع آنجاست کـه اکثـر پـژوهش‌هـای

موجود، یا بر رویکرد کلاسیک فقهی در اثبات ولایت حاکم تمرکز داشته‌اند(منتظری، ۱۴۰۹ق، ج۱، ص۳۵) و یا با ادبیات حقوق موضوعه به تفسیر قوانین پرداخته‌اند. اما کمتر پژوهشی به این حقیقت مغفول پرداخته است که در فقه حکومتی، «بیت المال» یک صندوق واحد نیست. به نظر می‌رسد برخلاف تلقی رایج که تمام منابع را ذیل عنوان کلی «اموال عمومی» قرار می‌دهد، در تقریرات درس آیات الاحکام آیةالله مهدوی کنی، با یک «دوگانگی ماهوی» روبه‌رو هستیم. وی با تفکیک میان دو دسته از اموال، یعنی «انفال و اموال حاکمیتی» که برای تقویت مکتب و اعلای کلمه الله است و «اموال عمومی و ملی» که جهت رفاه و تأمین اجتماعی است، مرز دقیقی میان «اموال مکتب» و «اموال ملت» ترسیم می‌کند(مهدوی، ۱۳۹۸، ص۲۲۶). عدم تفکیک این دو ساحت، گاه منجر به هزینه شدن نان شب مردم در پروژه‌های حاکمیتی و گاه منجر به تضعیف بنیه دفاعی و فرهنگی نظام به بهانه رفاه‌طلبی شده است. از منظر روش‌شناختی، این پژوهش با رویکردی توصیفی ـ تحلیلی و با استناد به آیات اقتصادی قرآن کریم(نظیر آیات انفال و فیء) و آرای تفسیری آیةالله مهدوی کنی، در پی آن است تا نشان دهد که نظام اقتصادی اسلام، نه سرمایه‌داری است که مالکیت را صرفاً خصوصی بداند و نه سوسیالیستی که فرد را در دولت هضم کند. در این مدل، «عدالت» اگرچه یک اصل محوری است؛ اما به تعبیر دقیق ایشان، «علت تامه» نیست؛ بدین معنا که نمی‌توان صرفاً با شعار عدالت، قواعد فقهی مالکیت را بر هم زد یا مصلحت‌های کلان نظام را نادیده گرفت(همان، ص۱۲۶). بر این اساس، پرسش اصلی پژوهش حاضر عبارت است از اینکه: الگوی فقهی مطلوب در تفکیک اموال حاکمیتی از عمومی در اندیشه آیةالله مهدوی کنی چیست و چه آثار حقوقی بر نظام مدیریت منابع دارد؟

برای پاسخ به این پرسش، ساختار مقاله در پنج بخش سامان یافته است: نخست، در بخش مبانی نظری، به تبارشناسی مفاهیم مالکیت و حق الاختصاص در حقوق عمومی پرداخته می‌شود. در گام دوم و سوم، نظریه تفکیک مالکیت‌ها و مصادیق فقهی انفال در اندیشه آیةالله مهدوی کنی واکاوی می‌گردد. سپس در بخش چهارم، با رویکردی تطبیقی، نسبت این نظریه با آرای شهید صدر و امام خمینی﵀ سنجیده شده و در

نهایت در بخش پنجم، آسیب شناسی حقوقی قوانین ایران(به‌ویژه خصوصی‌سازی و بودجه‌ریزی) بر اساس این الگو ارائه خواهد شد.

چارچوب مفهومی؛ واکاوی ماهیت مالکیت‌های غیرخصوصی

پیش از ورود به آرای اختصاصی آیةالله مهدوی کنی، لازم است تا بستر نزاع در مفاهیم پایه حقوقی و فقهی روشن گردد. واژه «مالکیت» در کاربرد متعارف خود، انصراف به مالکیت خصوصی دارد که در آن، مالک حق هرگونه تصرف مادی و حقوقی را داراست(کاتوزیان، ۱۳۹۵، ص۲۵). اما چالش اصلی زمانی رخ می‌دهد که این مفهوم به ساحت حقوق عمومی کشیده می‌شود. آیا دولت یا جامعه نیز می‌توانند «مالک» باشند؟ یا رابطه آنها از جنس دیگری است؟

گونه‌شناسی اموال در فقه و حقوق

در متون فقهی و حقوقی، اموال بر اساس «منشأ و جهت تعلق» به سه دسته کلان تقسیم می‌شوند که عدم تفکیک دقیق آنها، ریشه بسیاری از ابهامات قانونی است:

الف) مشترکات عمومی: اموالی که طبیعت آنها قابلیت تملک انحصاری ندارد و همه مردم در استفاده از آن مساوی‌اند؛ مانند راه‌ها، پل‌ها و فضای سبز. در ترمینولوژی حقوقی، این اموال اساساً «مال» محسوب نمی‌شوند تا قابل تملک باشند، بلکه «حق انتفاع» برای عموم در آنها ثابت است(جعفری لنگرودی، ۱۳۸۸، ص۶۵۰). فقها از این دسته با عنوان «مباحات» یاد کرده‌اند که اصل در آنها «اباحه تصرف» برای همگان است؛ مگر آنکه منجر به ضرر شود(محقق داماد، ۱۳۸۵، ص۴۵).

ب) اموال دولتی: اموالی که دولت همانند یک شخص حقوقی، مالک آنهاست. دولت این اموال را معمولاً از طریق خرید، مصادره یا ایجاد تأسیسات به‌دست می‌آورد. دکتر کاتوزیان در تفکیک این مورد می‌نویسد: «دولت در این اموال، حق عینی دارد و می‌تواند آنها را بفروشد یا اجاره دهد؛ درست مانند یک تاجر»(کاتوزیان، ۱۳۹۸، ص۱۱۰).

ج) انفال و ثروت‌های عمومی: این همان نقطه کانونی بحث است. اموالی که نه متعلق به عموم مردم است(مثل مشترکات) و نه ملک طلق دولت(مثل اموال دولتی)؛ بلکه طبق نظریه مشهور فقهی، ملکِ منصبِ امامت است(طوسی، ۱۴۰۷ق، ج۴، ص۱۲۵).

چالش مالکیت اعتباری در دولت مدرن

در فقه سنتی، مالکیت همواره با یک «شخص»(حقیقی) گره خورده بود. اما با پیدایش دولت مدرن، مفهوم «شخصیت حقوقی» وارد ادبیات فقهی شد. برخی از فقهای معاصر تلاش کردند تا مالکیت دولت را بر اساس قاعده «من له الغنم فعلیه الغرم» توجیه کنند(بجنوردی، ۱۴۱۹ق، ج۱، ص۱۵۰). با این حال، این سؤال بنیادین باقی ماند که آیا «جهت»(مانند جهتِ فقر یا جهتِ حکومت) می‌تواند مالک شود؟ آیت‌الله مهدوی کنی با عبور از این مناقشات لفظی، معتقد است که اصرار بر واژه «مالکیت» برای دولت، رهزن است. وی با وام‌گیری از مباحث شهید صدر در کتاب «اقتصادنا»، بر این باور است که اسلام برای منابع طبیعی، «مالک» تعیین نکرده؛ بلکه «ولیّ» و «مسئول» تعیین کرده است(صدر، ۱۴۰۳ق، ص۳۵۰). این تغییر الگو از «مالکیت» به «ولایت»، کلید فهم نظریه ایشان است. در حالی که حقوق‌دانانی نظیر دکتر هاشمی معتقدند مالکیت عمومی در قانون اساسی ایران(اصل ۴۵) نوعی مالکیت مشاعِ تمام ملت است(هاشمی، ۱۴۰۰، ج۲، ص۱۲۲)، نظریه فقهی آیت‌الله مهدوی کنی، این مالکیت را نه متعلق به «تک‌تک افراد»(مشاع)، بلکه متعلق به «عنوانِ حکومت» یا «عنوانِ جامعه» می‌داند. تفاوت این دو دیدگاه در این است که اگر مال را مشاع بدانیم، هر شهروندی حق دارد سهم خود را مطالبه کند(مانند سهام عدالت). اما اگر آن را ملکِ عنوان بدانیم، عوائد آن باید صرف مصالح عامه شود و قابل تقسیم بین افراد نیست(عمید زنجانی، ۱۳۷۷، ص۲۰۵).

تدقیق در مفهوم حق الاختصاص و اولویت

همان‌طور که در بخش قبلی اشاره شد، یکی از نوآوری‌های بحث، استفاده از ظرفیت «حق الاختصاص» است. واژه‌شناسان حقوقی، حق الاختصاص را «مرتبه‌ای

ضعیف‌تر از مالکیت» دانسته‌اند که تنها حق اولویت در بهره‌برداری ایجاد می‌کند و نه حق فروش عین(قلی‌زاده، ۱۳۸۹، ص۱۸۰).

کاربرد این تأسیس حقوقی در بحث ما آنجاست که بسیاری از تصرفات دولت در منابع طبیعی، نباید منجر به صدور سند مالکیت شش‌دانگ به‌نام وزارت‌خانه‌ها شود. برای مثال، اگر وزارت نیرو بر بستر رودخانه‌ها اعمال حاکمیت می‌کند، از باب «حق الاختصاص» جهت مدیریت منابع آب است؛ نه اینکه وزارت‌خانه، مالکِ بستر رودخانه باشد و بتواند آن را به بخش خصوصی بفروشد؛ نکته‌ای که متأسفانه در واگذاری‌های اخیر مغفول مانده و مورد نقد جدی جامعه‌شناسان مدنی نیز قرار گرفته است(قاسمی، ۱۳۸۹، ص۱۲۷).

مبانی مالکیت در اندیشه آیةالله مهدوی کنی: تمایز مالکیت از حق الاختصاص

پیش از واکاوی ساختار اموال دولتی، ضروری است ماهیت «مالکیت» در دستگاه فکری اسلام و تمایز ظریف آن با «حق الاختصاص» روشن گردد. در اندیشه آیةالله مهدوی کنی، مالکیت اعتباری که در صحنه حقوق و اجتماع جاری است، امری گزاف و بی‌ریشه نیست؛ بلکه سایه‌ای از واقعیت‌های عینی و تکوینی است(مهدوی، ۱۳۹۸، ص۲۱۰). بر این مبنا، نظام حقوقی اسلام برای به‌رسمیت شناختن سلطه فرد یا حکومت بر اموال، معیارهای مشخصی دارد که «کار» و «فایده عقلایی»، محورهای اصلی آنها هستند.

اصالت «کار» به‌عنوان منشأ مشروعیت مالکیت

برخلاف نظام‌های سرمایه‌داری که گاه انباشت ثروت را بدون هیچ‌گونه فعالیت مولد به‌رسمیت می‌شناسند، در فقه اقتصادی اسلام، مشروعیت هرگونه تملک، دائر مدار «کار مفید» است. حتی در عواملی مانند ارث که ظاهراً تلاشی از سوی وارث صورت نگرفته، مشروعیت انتقال مال، مرهونِ کارِ مورث(فرد فوت شده) است. به تعبیر دقیق آیةالله مهدوی کنی:

مالکیت باید به یک کاری برگردد و مستند به یک کاری باشد... اگر فرد قبلی هیچ‌گونه کار مفیدی انجام نداده و صرفاً ادعای مالکیت کند، مالکیت او مشروع نیست»(همان، ص۲۲۹).

این دیدگاه، پیامد مهمی در حقوق عمومی دارد. اگر «کار» مبنای مالکیت است، دولت اسلامی نیز نمی‌تواند صرفاً با صدور بخش‌نامه یا سند زدن زمین‌های موات به‌نام خود، بدون احیا و آبادانی، ادعای مالکیت خصوصی بر آنها داشته باشد(همان).

مرز میان «مالکیت» و «حق الاختصاص»

یکی از مطالب دقیق فقهی که در این پژوهش کلیدی است، تفکیک میان «مالکیت کامل» و «حق الاختصاص» است. هر تصرفی لزوماً به‌معنای مالکیت نیست. آیةالله مهدوی کنی رابطه میان این دو را «عموم و خصوص مطلق» می‌داند؛ بدین معنا که هر جا مالکیتی باشد، حق الاختصاص هم هست؛ اما عکس آن صادق نیست(همان، ص۲۲۵). حق الاختصاص در این موارد ایجاد می‌شود:

الف) فراوانی منبع: کالایی چنان فراوان است که رغبت عمومی برای مبادله آن وجود ندارد؛ اما فرد با انجام کاری، حقی برای خود ایجاد کرده است؛ مانند برداشتن یک ظرف آب از رودخانه جاری(همان).

ب) ممنوعیت شرعی تملک عین: عین مال قابل خرید و فروش نیست(مالیت ندارد)؛ اما دارای منافعی است. مثال بارز آن در فقه، «خمر»(شراب) یا «میته»(مردار) است. اگر کسی خمر داشته باشد(که مالیت ندارد) اما قابلیت تبدیل به سرکه را دارا باشد، یا میته‌ای که برای تغذیه حیوانات یا کود استفاده شود، اگرچه «مالکیت» به‌معنای مصطلح در آنها وجود ندارد، اما فرد «حق الاختصاص» و حق اولویت دارد و دیگری نمی‌تواند مزاحم او شود(همان، ص۲۲۵و۲۲۶).این تفکیک، زیربنای بحث ما در حقوق عمومی است؛ زیرا رابطه دولت با بسیاری از اموال عمومی(مانند جنگل‌ها و دریاها)، از جنس «حق الاختصاص و مدیریت» است، نه مالکیت خصوصی که بتواند آن را مانند کالای تجاری بفروشد.

جدول شماره ۱: تفاوت‌های ماهوی مالکیت و حق الاختصاص در فقه امامیه

معیارهای تمایز	مالکیت	حق‌الاختصاص
ماهیت حقوقی	سلطه کامل بر عین و منافع؛ قدرت بر همه نوع تصرف(فروش، هبه، ارث).	حق اولویت در بهره‌برداری؛ سلطه ناقص و محدود.
قابلیت نقل و انتقال	کامل؛ از طریق بیع، صلح، اجاره و... قابل انتقال است.	محدود؛ معمولاً از طریق بیع(فروش) منتقل نمی‌شود، بلکه حق واگذار می‌گردد(دست‌گردان).
منشأ پیدایش	کار مؤثر، حیازت مباحات، عقود ناقله، ارث.	تحجیر(سنگ‌چینی زمین)، سبقت در استفاده از مشترکات، یا وجود موانع شرعی برای مالکیت کامل.
مثال فقهی	تملک زمین موات پس از احیا و آبادانی کامل.	ظرف آب برداشته شده از رودخانه؛ خمر در حال تبدیل به سرکه؛ میته جهت کود.

واکاوی فقهی انفال؛ گستره مصادیق و چالش ماهیت حقوقی

پس از تبیین مبانی نظری، نوبت به واکاوی «انفال» به‌عنوان گرانیگاه اموال حاکمیتی می‌رسد. واژه «انفال» که جمع «نفل» به‌معنای زیادت است، در ترمینولوژی فقه حکومتی به اموالی اطلاق می‌شود که مالک خصوصی ندارد و شارع مقدس آن را در اختیار مقام ولایت قرار داده است(طوسی، ۱۴۰۷ق، ج۴، ص۱۲۵)؛ اما تعیین دقیق مصادیق و ماهیت مالکیت بر آنها، معرکه آرای فقهاست. آیةالله مهدوی کنی با تسلط بر این آرا، قرائتی را برمی‌گزیند که راه را برای «مدیریت دولتی مدرن» هموار می‌سازد.

چالش مالکیت معادن؛ از «مباحات» تا «انفال»

یکی از مناقشه برانگیزترین مباحث در فقه اقتصادی، وضعیت حقوقی «معادن»

است. آیا معادن(نفت، گاز، طلا و...) متعلق به یابنده آن است یا ملک حکومت؟ در فقه سنتی، برخی فقها نظیر شهید اول و شهید ثانی، معادن را از «مباحات» دانسته و معتقد بودند هر کس ـ حتی بخش خصوصی ـ آن را استخراج کند با پرداخت خمس، مالک باقی‌مانده می‌شود(محقق داماد، ۱۳۸۵، ص۸۵). این دیدگاه که با ساختار اقتصادهای پیشامدرن و معادن سطحی کوچک سازگار بود، در دوران معاصر با چالش «انحصار ثروت» مواجه شد. در مقابل، مشهور فقهای متأخر و معاصر با استناد به روایات صحیحه(مانند روایت اسحاق‌بن‌عمار)، معادن را مطلقاً جزو انفال دانسته‌اند. آیت‌الله مهدوی کنی با پیوستن به این صف، استدلال می‌کند که معادن بزرگ و زیرزمینی که ثروت‌های کلان ملی هستند، نمی‌توانند تابع شانس یا سبقتِ افراد باشند. وی با نقد دیدگاه «تبعیض در معادن»(تفکیک معادن ظاهری و باطنی)، معتقد است که واگذاری مالکیت معادن به اشخاص، مصداق بارز «تداول ثروت بین اغنیا» است که قرآن کریم از آن نهی کرده نموده است(مهدوی، ۱۳۹۸، ص۲۰۵). این رویکرد با نظر امام خمینی رحمه‌الله در «تحریر الوسیله» هم‌سو است. بر این اساس، معادن حتی اگر در ملک شخصی افراد یافت شود، متعلق به امام و حکومت اسلامی و حق مالکیت خصوصی بر آنها را منتفی است(امام خمینی، بی‌تا، ج۱، ص۳۶۹).

نتیجه این مبنای فقهی در حقوق عمومی ایران، تصویب قانون معادن است که پروانه بهره‌برداری را جایگزین سند مالکیت می‌نماید؛ امری که دکتر کاتوزیان آن را «بازگشت به اصالت حقوق عمومی» می‌نامد(کاتوزیان، ۱۳۹۵، ص۶۰).

اراضی موات و منطق «احیا» در دولت مدرن

دومین چالش بزرگ، بحث زمین‌های بایر و موات است. قاعده مشهور «من احیی أرضاً میتة فهي له»(هر کس زمین مرده‌ای را زنده کند، مالک آن است)، در طول تاریخ مبنای مالکیت خصوصی بر زمین‌ها بوده است(نجفی، ۱۴۰۴ق، ج۳۸، ص۲۰). اما آیا این قاعده در عصر ماشین‌آلات صنعتی که یک سرمایه‌دار می‌تواند هزاران هکتار جنگل را تخریب و به‌نام آبادانی تصاحب کند، همچنان جاری است؟ آیت‌الله مهدوی کنی در

اینجا دیدگاهی دقیق و راه‌گشا دارد. وی معتقد است «احیا» به‌معنای عرفی و عقلایی آن شرط است و نه صرفاً تغییر فیزیکی. از سوی دیگر، اذن حاکم در انفال شرط مشروعیت تصرف است. ایشان با استناد به نظریات شیخ طوسی در «مبسوط»، تصریح می‌کند که حتی اگر فردی زمینی را احیا کند، بدون اجازه امام، مالک رقبه(اصل زمین) نمی‌شود و تنها حق بهره‌برداری(حق الاختصاص) پیدا می‌کند(طوسی، ۱۳۸۷ق، ج۳، ص۲۷۵). این دیدگاه، راه را بر «زمین‌خواری قانونی» می‌بندد. در واقع، نظریه ایشان با تفکیک میان «مالکیت رقبه» ـ که همیشه برای حکومت باقی می‌ماند ـ و «مالکیت منافع» ـ که به احیاکننده می‌رسد ـ، الگوی مطلوبی برای واگذاری اراضی کشاورزی و صنعتی ارائه می‌دهد که در آن، دولت همواره نظارت عالیه خود را حفظ می‌کند(مدرسی طباطبایی، ۱۳۶۲، ص۱۱۰).

ماهیت مالکیت انفال؛ «شخص» یا «جهت»

شاید قابل تامل‌ترین بحث نظری در این بخش، تعیین «مالک» در انفال باشد. وقتی می‌گوییم انفال مالِ امام است، آیا منظور شخصِ حقیقی امام است ـ و از میراث او به حساب می‌آید ـ یا منصب و جایگاه حقوقی او؟ برخی از فقهای متقدم، ظواهر روایات را حمل بر ملکیت شخصی می‌کردند. اما فقهای بزرگ متأخر نظیر صاحب جواهر و شیخ انصاری، با طرح نظریه «ملکیت جهت»، تحولی شگرف ایجاد کردند. صاحب جواهر می‌نویسد: «این اموال برای امام بما هو امام است؛ نه برای شخص او؛ لذا به ارث نمی‌رسد و به امام بعدی منتقل می‌شود»(نجفی، ۱۴۰۴ق، ج۱۶، ص۱۲۰). آیةالله مهدوی کنی با بسط این نظریه و تلفیق آن با مبانی فقه حکومتی، تصریح می‌کند که مالکیت در اینجا متعلق به «شخصیت حقوقی حکومت اسلامی» است. ایشان در کتاب خود می‌نویسد: «مالکیت دولتی، مالکیت منصب امامت و رهبری امت است؛ نه مالکیت شخص»(مهدوی، ۱۳۹۸، ص۲۱۵). اهمیت این تدقیق در آنجاست که اگر مالکیت را شخصی بدانیم، حاکم می‌تواند آن را هبه کند یا ببخشد. اما وقتی مالکیت مربوط به «عنوان ولایت» شد، تصرفات حاکم محدود به «غبطه و مصلحت مسلمانان»

می‌شود. شیخ انصاری در «مکاسب» نیز بر همین معنا تأکید دارد کـه ولایـت بـر امـوال، شعبه‌ای از ولایت بر تدبیر امور جامعـه است(انصـاری، ۱۴۱۵ق، ج۳، ص۵۵). بنـابراین در الگوی آیـةالله مهدوی کنی، انفال پشتوانه مالیِ «حکومت» است؛ نـه ثـروتِ «حـاکم». این تفکیک، مبنای نظریِ جداسازی «حساب‌های شخصی رهبری» از «بیت المـال» را در نظام حقوقی جمهوری اسلامی شکل می‌دهد(منتظری، ۱۴۰۹ق، ج۱، ص۴۵۰).

توسعه مصادیق

آیا مصادیق انفال محدود به‌موارد مذکور در روایات(مثل کوه‌ها و نیزارها) اسـت یـا شامل پدیده‌های جدید هم می‌شود؟ آیـةالله مهدوی کنی با نگاهی پویا، معتقد اسـت کـه ملاک انفال، «عدم تعلق به مالک خاص» است. بنابراین فضـای فرکانسـی کشـور، بسـتر اینترنـت ملـی و سـواحل جدیـد الاحـداث نیـز مـی‌توانـد ذیـل عنـوان انفـال قـرار گیرد(اسماعیلی، ۱۳۸۶، ص۴۵). این توسـعه مصـداقی، دسـت دولـت را بـرای اعمـال حاکمیت بر گلوگاه‌های اقتصادی مدرن باز می‌گذارد و مانع از شـکل‌گیـری انحصـارات خصوصی در حوزه‌های استراتژیک می‌شود(اسماعیلی و رحیمی، ۱۳۹۷، ص۳۰).

تبیین نظریه تفکیک: دوگانگی «مالکیت حاکمیتی» و «مالکیت ملی»

پس از تبیین ماهیت مالکیت در اسلام، اکنون باید به این پرسش کلیدی پاسخ داد که رابطه حکومت اسلامی با اموال عمومی چگونه سامان می‌یابد؟

در حالی که برخی از حقوق‌دانـان، بـه تفکیـک روشـنی میـان «مالکیـت دولـت» و «مالکیت ملت» قائل نیستند و همه را ذیل عنوان کلـی «امـوال عمـومی» صـورت‌بنـدی می‌کنند(هاشمی، ۱۴۰۰، ج۲، ص۱۲۰)، آیةالله مهدوی کنی با ارائه تحلیلی دقیق از آیات قرآن، معتقد است که میان «مالکیت حاکم اسلامی» و «مالکیت عمومی» تفـاوت مـاهوی وجود دارد(مهدوی، ۱۳۹۸، ص۲۲۶). در منظومه فکری ایشان، حکومت دینی دارای دو شأن و مسئولیت جداگانه است: «مسئولیت مکتبی» و «مسئولیت اجتماعی» که هـر یـک نیازمند منابع مالی و رژیم حقوقی متمایزی است.

اموال حاکمیتی(مکتبی)؛ ابزار پاسداری از ایدئولوژی

دسته نخست، اموالی هستند که مستقیماً در اختیار ولیّ امر قرار دارند. فلسفه این مالکیت، نه ثروت‌اندوزی حاکم، بلکه تقویت و ترویج مکتب و پاسداری از فرهنگ دین است. آیةالله مهدوی کنی تصریح می‌کند که در این بخش، دست امام و حاکم بازتر است تا بتواند منابع را در جهت پیش‌برد اهداف عالیه اسلام هزینه کند(همان، ص۲۲۶). منابع اصلی این بخش شامل خمس، اموال مجهول المالک و به‌طور کلی «انفال» است که طبق آیه شریفه «**قُلِ الْأَنْفَالُ لِلّهِ وَالرَّسُولِ**»(انفال(۸): ۱)، اختیار آن با خدا و رسول و جانشینان ایشان است(همان، ص۱۹۸).

ایشان در تشریح موارد مصرف این اموال، بر اولویت‌هایی نظیر «اعتلای کلمه توحید»، «تثبیت مقام رسالت» و «تقویت بنیه نظامی و دفاعی» تأکید می‌ورزد(همان، ص۲۰۵). نکته ظریف حقوقی در اینجا آن است که حتی کمک به فقرا از محل انفال، ماهیت سیاسی ـ مکتبی دارد؛ چنان‌که ایشان با استناد به آیه ۸ سوره حشر استدلال می‌کند که کمک به فقرای مهاجر، نه صرفاً به‌خاطر فقرشان، بلکه به‌دلیل یاری رساندن آنها به خدا و رسول و حضورشان در جبهه حق بوده است(همان، ص۲۰۵).

اموال ملی(اجتماعی)؛ ابزار تحقق رفاه و عدالت

دسته دوم شامل اموالی است که ماهیت «عمومی» داشته و متعلق به توده مردم است. در این حوزه، دولت مالک نیست؛ بلکه نقش امین و مدیر را ایفا می‌کند تا منابع را در جهت رفاه، آسایش عمومی و تأمین عدالت اجتماعی به‌کار گیرد(همان، ص۲۲۶). منابعی نظیر زکات، مالیات‌های عمومی، خراج و اراضی «مفتوحة العنوة» در این دسته جای می‌گیرند. فلسفه تشریع این اموال، بر اساس آیه «فیء» و عبارت «**كَيْ لَا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ**»(حشر(۵۹): ۷)، جلوگیری از انحصار ثروت در دست اغنیا است(امام خمینی، ۱۴۲۳ق، ج۲، ص۵۰).

آیةالله مهدوی کنی تأکید دارد که مصرف این اموال نباید به توزیع پول نقد و کمک به فقرا محدود شود؛ بلکه باید صرفِ امور زیربنایی نظیر احداث مدرسه، دانشگاه و راه

گردد تا فقر به‌صورت ریشه‌ای درمان شـود(مهدوی، ۱۳۹۸، ص۲۰۶). تفکیـک ایـن دو ساحت نشان می‌دهد که در فقه حکومتی، حاکم نمی‌تواند بودجه‌هـای رفـاهی مـردم را بدون حجت شرعی صرفِ هزینه‌های جاری حکومت کند؛ یا برعکس، منابع استراتژیک نظام را بدون آینده‌نگری مصرف نماید.

جایگاه «مصلحت» در مهندسی توزیع منابع

یکی از چالش‌های بنیادین در حقوق عمومی، تعیین مـرز میـان «اختیـارات مالکانـه دولت» و «حقوق عامه» است. آیةالله مهدوی کنی با نقد نگاه‌هـایی کـه دولـت را مالـکِ مطلق العنان می‌پندارند، مشروعیت تصرف در اموال عمومی را منـوط بـه «عقلانیـت» و «مصلحت» می‌داند(همان، ص۲۰۹). وی با اشاره به تجربیات اجرایی خـود، تفکـری را نقد می‌کند که مطابق آن دولت مانند یک مالک شخصی حـق هرگونـه تصـرفی را دارد؛ چون ارز یا نفت در اختیار اوست. به باور ایشان، دولت نمی‌تواند با منطق «مـالِ خـودم است» رفتار کند؛ بلکه باید به‌عنوان وکیـل جامعـه، مصـلحت عمـوم را در نظـر بگیـرد (همان، ص۲۰۸). این نگاه، دولت را از جایگاه یک «کارفرمای بزرگ» بـه جایگـاه یـک «مدیرِ مدبر» تنزل می‌دهد که باید پاسخ‌گوی تصمیمات خود باشد.

نکته برجسته در اندیشه اقتصادی آیةالله مهدوی کنی، عبور از شعارزدگی اسـت. وی تصریح می‌کند که «در توزیع، تنها مسئله عدالت نیسـت؛ مصـالح دیگـری نیـز هسـت» (همان، ص۲۰۹). گاهی مصلحت کشور اقتضا می‌کند که دولت به‌جای سخت‌گیری بـر سرمایه‌داران، به آنها میدان دهد؛ زیرا اگر فعالیت سـرمایه‌دار منجـر بـه تولیـد داخلـی و اشتغال شود، بهتر از آن است که برای اجرای عدالتِ صوری، کشور مجبـور بـه واردات گندم از بیگانگان شود(همان). این رویکرد، هم‌سو با دیدگاه شـهید مطهـری اسـت کـه معتقد بود اسلام، مالکیت فردی را در چارچوب مصالح جمعی می‌پذیرد و سوسیالیسـم را که هویت فرد را فدای جمع می‌کند، مردود می‌داند(مطهری، ۱۳۶۸، ص۵۰). بنـابراین «مصلحت نظام» نقشِ تنظیم‌گر را ایفا می‌کند تا عدالت اجتمـاعی در تضـاد بـا اسـتقلال اقتصادی قرار نگیرد.

نظریه تفکیک در آینه فقه معاصر

برای درک جامع‌تر منظومه فکری آیةالله مهدوی کنی، ضروری است تا آرای ایشان را در گفتگو با سایر مکاتب فقهی معاصر بازخوانی کنیم. آیا تفکیک میان «اموال حاکمیتی» و «اموال ملی» در اندیشه سایر بزرگان نیز سابقه دارد یا نوآوری اختصاصی ایشان است؟ در این بخش، این نظریه را در مواجهه با سایر دیدگاههای فقهای معاصر بررسی می‌کنیم.

همگرایی و واگرایی با نظریه «مالکیت دولت»

شهید صدر در کتاب «اقتصادنا»، مالکیت‌های عمومی را به دو بخش «مالکیت دولتی» و «مالکیت عمومی» تقسیم می‌کند. ایشان معتقد است که در مالکیت عمومی، مال متعلق به «کل امت» است و دولت، تنها ولیّ و سرپرست است؛ اما در مالکیت دولتی، خودِ «منصب حکومت» مالک است(صدر، ۱۴۰۳ق، ص۴۲۵). آیةالله مهدوی کنی با پذیرش این اسکلت‌بندی کلی، در ناحیه «کارکردها» و «فلسفه مصرف» تمایز ظریفی ایجاد می‌کند. شهید صدر ملاک تفکیک را بیشتر در «نوع مال»(طبیعی بودن یا مصنوعی بودن) می‌دید؛ اما آیةالله مهدوی کنی ملاک را به «غایت و هدف» منتقل می‌کند. در مدل آیةالله مهدوی کنی، حتی اگر مالی ذاتاً دولتی باشد(مثل انفال)، حاکم نمی‌تواند آن را صرفاً برای توسعه دستگاه بوروکراسی خود هزینه کند؛ بلکه «جهتِ مصرف» است که ماهیت آن را نهایی می‌کند. به عبارت دیگر، ایشان برخلاف نگاه ایستای شهید صدر که بیشتر به «منشأ مالکیت» می‌پرداخت، نگاهی پویا و مدیریتی دارد که بر «نحوه هزینه‌کرد» متمرکز است(مهدوی، ۱۳۹۸، ص۲۲۶). این رویکرد، راه را برای نقد عملکرد دولت‌ها باز می‌گذارد تا نتوانند به بهانه مالکیت دولتی، از مسئولیت‌های اجتماعی خود شانه خالی کنند(مصباحی مقدم، شهبازی و نخلی، ۱۳۹۰، ص۲۰۲).

نسبت‌سنجی با نظریه «ولایت مطلقه» امام خمینی﵀

امام خمینی﵀ با طرح نظریه ولایت مطلقه فقیه، اختیارات حکومتی را فراتر از

چارچوب‌های فقه سنتی بسط داد و حکومت را شعبه‌ای از ولایت رسول‌الله ﷺ دانست که بر تمام احکام فرعیه تقدم دارد(امام خمینی، ۱۳۷۸، ص۵۵). در نگاه ایشان، ولی فقیه حق دارد هرگونه تصرفی را که مصلحت نظام اقتضا کند، در اموال عمومی و حتی خصوصی اعمال نماید(همو، ۱۴۲۳ق، ج۲، ص۵۰۰). ممکن است در نگاه بدوی به نظر برسد که تأکید آیةالله مهدوی کنی بر «حقوق ملت» و «اموال رفاهی»، نوعی تقیید بر ولایت مطلقه است؛ اما با دقت در متن اصول و مبانی اقتصاد اسلامی، درمی‌یابیم که ایشان نه‌تنها ولایت مطلقه را محدود نمی‌کند، بلکه «سازوکار اعمال» آن را شفاف می‌سازد. ایشان می‌پذیرد که اختیار انفال با ولی فقیه است؛ اما استدلال می‌کند که «اعمال ولایت» باید مبتنی بر «حکمت» و «عدالت» باشد. به تعبیر دیگر، امام خمینی بر «مشروعیت تصرف» تأکید دارد(حاکم حق دارد)، اما آیةالله مهدوی کنی بر «عقلانیت تصرف» تمرکز می‌کند(حاکم چگونه باید عمل کند؟). ایشان با ذکر مثال‌هایی از صدر اسلام و سیره حکومتی، نشان می‌دهد که حتی پیامبر ﷺ و امیرالمؤمنین علیه‌السلام نیز در مصرف انفال، خود را مقید به اولویت‌های مکتبی و اجتماعی می‌دانستند و هرگز نگاه شخصی به بیت المال نداشتند(مهدوی، ۱۳۹۸، ص۲۰۸). بنابراین نظریه تفکیک اموال در اندیشه وی، در واقع «آیین‌نامه اجرایی» ولایت مطلقه در حوزه اقتصاد است که جلوی هرگونه تفسیر استبدادی از ولایت را می‌گیرد(کعبی، ۱۳۹۵، ص۱۱۰).

نقد رویکرد «وکالت محض»

در مقابل نظریه ولایت، دیدگاهی وجود دارد که رابطه دولت با اموال عمومی را صرفاً از باب «وکالت از طرف مالکین مشاع»(مردم) می‌داند. آیةالله منتظری در دراسات، گرایش‌هایی به این نظر دارد که انفال ملک مردم است و حاکم، تنها وکیل است(منتظری، ۱۴۰۹ق، ج۱، ص۴۶۰).

آیةالله مهدوی کنی با رد قاطع این دیدگاه در بخش اموال حاکمیتی، معتقد است که تقلیل جایگاه حاکم به یک وکیل ساده، با فلسفه سیاسی اسلام در تضاد است. ایشان با استناد به آیه «**قُلِ الْأَنْفَالُ لِلّهِ وَالرَّسُولِ**»(انفال(۸): ۱)، مالکیت خداوند و رسول را «اصیل»

می‌داند؛ نه «به نمایندگی از مردم»(مهدوی، ۱۳۹۸، ص۲۲۷). اگر حاکم صرفاً وکیل باشد، موکلین(مردم) حق دارند هر زمان که بخواهند ثروت‌های ملی(مثل نفت) را استخراج کرده و بین خود تقسیم کنند؛ امری که منجر به تاراج منابع بین نسلی می‌شود. اما در نظریه «مالکیت حاکمیتی»، ولی فقیه به‌عنوان حافظ مصالح نسل‌های آینده، می‌تواند جلوی مصرف‌گرایی امروز را بگیرد تا کیان مکتب و کشور برای فردا حفظ شود. این همان نقطه قوت نظریه ایشان است که «استقلال اقتصادی» را بر «رفاه‌طلبی زودگذر» مقدم می‌دارد(سبحانی، ۱۳۷۵، ص۱۲۰).

حاصل این گفتگوی انتقادی آن است که نظریه آیةالله مهدوی کنی، یک راه میانه است. از یک‌سو با نظریات لیبرالیستی(وکالت محض) مرزبندی می‌کند و اقتدار حاکم را بر منابع استراتژیک(انفال) حفظ می‌کند. از سوی دیگر با تفاسیر توتالیتر(مالکیت شخصی حاکم) مخالفت می‌ورزد و دست دولت را در اموال عمومی(مالیات و زکات) می‌بندد. این مدل، دقیقاً همان چیزی است که قانون اساسی جمهوری اسلامی در اصول ۴۴و۴۵ به‌دنبال آن بوده است؛ اما به دلیل فقدان تبیین تئوریک، در مقام اجرا دچار نوسان شده است. بازخوانی اندیشه ایشان نشان می‌دهد که می‌توان «اقتدارگرایی» در حفظ اصول را با «مردم‌سالاری» در توزیع رفاه جمع کرد؛ به‌شرط آنکه مرزهای مالی این دو حوزه مخدوش نشود(عمید زنجانی، ۱۳۷۷، ص۲۱۵).

چالش‌های نظام حقوقی ایران در پرتو نظریه تفکیک

هر نظریه فقهی آنگاه ارزش واقعی خود را نشان می‌دهد که بتواند مشکلی از مشکلات ساختاری نظام تقنینی و اجرایی حل کند. اگر نظریه تفکیک «اموال حاکمیتی» از «اموال ملی» را که آیةالله مهدوی کنی بر آن اصرار دارد، به‌عنوان معیار قرار دهیم و وضعیت فعلی حقوق عمومی ایران را با آن بسنجیم، با چالش‌ها و خلاءهای قانونی عمیقی مواجه می‌شویم. به نظر می‌رسد ریشه بسیاری از ناکارآمدی‌های اقتصادی، نه در کمبود منابع، بلکه در «اختلال در شناسایی ماهیت اموال» نهفته است.

ابهام در اصول ۴۴و۴۵ قانون اساسی؛ خلط مالکیت با مدیریت قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

اصل ۴۵ قانون اساسی، مجموعه‌ای از انفال و ثروت‌های عمومی(زمین‌های موات، معادن، دریاها و...) را برمی‌شمرد و اختیار آن را به «حکومت اسلامی» می‌سپارد (هاشمی، ۱۴۰۰، ج۲، ص۱۲۵). اما مشکل از آنجا آغاز می‌شود که اصل ۴۴، فعالیت‌های اقتصادی دولتی را تعریف می‌کند؛ بدون آنکه مشخص کند آیا دولت در اینجا «مالک» است یا صرفاً «مدیر». بر اساس دیدگاه آیةالله مهدوی کنی، تعبیر «در اختیار حکومت» در اصل ۴۵، باید تفسیر شود. اگر منظور از حکومت، «شخصیت حقوقی دولت»(قوه مجریه) باشد که بخواهد کسری بودجه خود را با فروش این اموال جبران کند، خلاف مبنای فقهی انفال است؛ زیرا انفال «ملک جهت»(جهت ولایت) است و دولت نمی‌تواند مانند یک تاجر با آن برخورد کند. دکتر هاشمی در تفسیر این اصول تصریح می‌کند که اطلاق مالکیت دولتی بر انفال، نوعی مسامحه است و دولت حق انتقال رقبه(اصل مال) را ندارد(همان، ص۱۳۰). اما در عمل، دولت‌ها با تفسیر موسع از این اصول، خود را مالک بلامنازع پنداشته و درآمدهای حاصل از نفت(انفال) را با درآمدهای مالیاتی(اموال ملی) در یک خزانه واحد مخلوط کرده‌اند؛ امری که آیةالله مهدوی کنی آن را نقد کرده و تفکیک میان این دو را لازمه «عدالت و مصلحت» می‌داند(مهدوی، ۱۳۹۸، ص۲۰۸).

بحران خصوصی‌سازی؛ تاراج «اموال حاکمیتی» به‌نام «اموال دولتی»

یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های حقوقی دو دهه اخیر، مسئله خصوصی‌سازی ذیل سیاست‌های کلی اصل ۴۴ بوده است. منطق خصوصی‌سازی این بود که دولت «بنگاه‌دار» خوبی نیست. اما در مقام اجرا، تفکیکی میان «کارخانه‌های دولتی» که دولت با پول نفت ساخته و «منابع مادر» که انفال هستند صورت نگرفت. طبق نظریه آیةالله مهدوی کنی، دولت حق دارد اموالی را که خود ایجاد کرده(مثل کارخانه فولاد) بفروشد؛ اما حق ندارد «معادن»، «جنگل‌ها» یا «زیرساخت‌های استراتژیک» را که جزو

انفال و پشتوانه مکتب هستند، به بخش خصوصی واگذار کند. ایشان تأکید دارد که در انفال، هدف «اعتلای کلمه الله» و «حفظ مکتب» است(همان، ص۲۰۵)؛ بنابراین، آیا بخش خصوصی می‌تواند ضامن این هدف باشد؟ فروش معادن بزرگ یا واگذاری مالکیت اراضی ملی به‌نام خصوصی‌سازی، در واقع تبدیل کردن «اموال حاکمیتی» ـ که باید صرف مصالح عالیه نظام شود ـ به «اموال خصوصی» است. این انحراف حقوقی، ناشی از همان دیدگاهی است که دولت را مالک شخصی می‌پندارد و می‌گوید «مال خودم است، می‌خواهم بفروشم».

دکتر کاتوزیان با نقد این رویه، معتقد است که اموال عمومی غیرقابل انتقال هستند و دولت تنها می‌تواند «حق بهره‌برداری» را واگذار کند؛ نه مالکیت عین(کاتوزیان، ۱۳۹۵، ص۵۵). نظریه آیةالله مهدوی کنی، بهترین پشتوانه فقهی برای توقف این روند و بازگرداندن انفال به‌جایگاه اصلی خود تحت نظارت مستقیم ولی‌فقیه است.

نظام بودجه‌ریزی و نقد فقهی شعار «نفت بر سر سفره»

شاید ملموس‌ترین اثر این نظریه در حوزه بودجه‌ریزی باشد. سال‌هاست که شعار «آوردن نفت بر سر سفره مردم» مطرح می‌شود. اما آیا از منظر فقهی، نفت(انفال) باید خرجِ سفره(هزینه‌های جاری) شود؟ آیةالله مهدوی کنی برای این مسئله تفکیک دقیقی ارائه می‌دهد:

۱. مصرف رفاهی: باید از محل زکات، مالیات و اموال ملی باشد(جهت رفاه عمومی).

۲. مصرف مکتبی و زیربنایی: باید از محل انفال باشد(جهت تقویت نظام).

تزریق پول نفت ـ که سرمایه بین نسلی و ابزار قدرت حکومت است ـ، به بودجه‌های جاری و پرداخت حقوق کارمندان، دقیقاً خلاف این مبناست. وقتی دولت کسری بودجه جاری خود ـ که باید از مالیات تأمین شود ـ را با فروش انفال جبران می‌کند، در واقع از «کیسه مکتب» برای «رفاه کوتاه مدت» خرج می‌کند. این رویه، دو آسیب بزرگ دارد که آیةالله مهدوی کنی نسبت به آن هشدار داده است: اولاً، دولت را از مردم بی‌نیاز و غیرپاسخ‌گو می‌کند؛ زیرا به مالیات نیاز ندارد و ثانیاً، قدرت چانه‌زنی نظام در عرصه

بین‌الملل(بنیه دفاعی و استراتژیک) را به‌دلیل خالی شدن خزانه انفال کاهش می‌دهد(مصباحی مقدم، شهبازی و نخلی، ۱۳۹۰، ص۲۱۰). پیشنهاد ضمنی نظریه ایشان، تأسیس «صندوق توسعه ملی» مستقل از دولت است که درآمدهای انفال را صرفاً به سرمایه‌گذاری‌های مولد و ماندگار اختصاص دهد؛ نه هزینه‌های مصرفی.

خلأ دادرسی اداری؛ حق الناس بودن اموال عمومی

آخرین چالش حقوقی، مسئله نظارت مردم بر اموال عمومی است. اگر طبق نظریه ایشان، بخشی از اموال(اموال ملی) متعلق به توده مردم است و دولت فقط امین است، پس «موکل»(مردم) باید حق اعتراض به عملکرد «وکیل»(دولت) را داشته باشد. در حقوق فعلی ایران، اگر دولت زمینی از انفال را حیف‌ومیل کند، یک شهروند عادی نمی‌تواند به جهت این کار در دیوان عدالت اداری علیه دولت شکایت کند؛ زیرا معمولاً «ذی‌نفع» شناخته نمی‌شود. اما بر اساس مبنای آیةالله مهدوی کنی که اموال رفاهی را حقِ مردم می‌داند«**كَيْ لا يَكُونَ دُولَةً بَيْنَ الْأَغْنِيَاءِ**»(حشر(۵۹): ۷)، هر شهروند باید حق داشته باشد نسبت به انحراف دولت در تخصیص این منابع اقامه دعوا کند. این نظریه ظرفیت آن را دارد که مبنای فقهی برای توسعه دادرسی‌های اموال عمومی در ایران شود. وقتی «دولت باید مصلحت را در نظر بگیرد و احساسی عمل نکند»(مهدوی، ۱۳۹۸، ص۲۰۹)، این مصلحت‌سنجی باید قابلیت سنجش قضایی داشته باشد؛ وگرنه به استبداد رأی مجریان منتهی خواهد شد(عمید زنجانی، ۱۳۷۷، ص۲۲۰).

نتیجه‌گیری

واکاوی منظومه فکری آیةالله مهدوی کنی در باب «حقوق اموال عمومی»، پرده از یک الگوی مترقی و راه‌گشا در فقه حکومتی برمی‌دارد که می‌تواند به‌مثابه حلقه مفقوده میان «اقتدار حاکمیت» و «حقوق ملت» عمل کند. یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که برخلاف رویکردهای بسیط که دولت را مالکِ بلامنازع تمام ثروت‌های ملی می‌پندارند، در اندیشه ایشان یک «دوگانگی هوشمندانه» در ماهیت اموال عمومی وجود

دارد؛ نخست، «اموال حاکمیتی و مکتبی»(مانند انفال، نفت و معادن بزرگ) که فلسفه وجودی آنها «حفظ مکتب» و تقویت بنیه دفاعی و فرهنگی نظام اسلامی است. در این حوزه، ولی فقیه و حاکمیت دارای اختیارات گسترده‌تری هستند تا بتوانند در بزنگاه‌های تاریخی، فارغ از نوسانات اقتصادی، از کیان اسلام حراست کنند. دوم، «اموال ملی و رفاهی»(مانند مالیات‌ها و عواید عمومی) که فلسفه آن «تأمین رفاه» و برقراری عدالت اجتماعی است. در این ساحت، دولت نه در جایگاه مالک، بلکه در جایگاه امین و وکیلِ جامعه قرار دارد و موظف است منابع را صرفاً در مسیر زیرساخت‌های عمومی و فقرزدایی هزینه کند. این تفکیک ماهوی، ضمن رد تفکرات سوسیالیستی ـ که همه چیز را دولتی می‌کند ـ و سرمایه‌داری ـ که دست دولت را می‌بندد ـ، مدلی از حکمرانی را ترسیم می‌کند که در آن «مصلحت» و «عقلانیت»، حلقه وصل میان اختیارات حاکم و حقوق ملت است. بر این اساس، دولت حق ندارد با نگاهی کاسب‌کارانه و مالکانه با اموال عمومی برخورد کند؛ بلکه باید با اولویت‌بندی مصالح، مثلاً گاهی تقدم تولید بر توزیع، و گاهی تقدم دفاع بر رفاه ـ، تعادلی پویا میان آرمان‌های مکتبی و نیازهای معیشتی مردم برقرار سازد. از منظر حقوقی، پذیرش این نظریه مستلزم اصلاح قانون محاسبات عمومی جهت جداسازی کامل «درآمدهای نفتی(انفال)» از «بودجه جاری» و تغییر نقش دولت از «مالکِ فروشنده» به «ناظرِ مقتدر» در فرآیند خصوصی‌سازی است. بر مبنای الگوی استخراج شده از آرای آیةالله مهدوی کنی، پیشنهادات زیر جهت اصلاح رویه‌های حقوقی و اجرایی ارائه می‌گردد:

۱. اصلاح قانون محاسبات عمومی و بودجه‌ریزی؛ پیشنهاد می‌شود در نظام بودجه‌ریزی کشور، سرفصل درآمدهای ناشی از «انفال و منابع حاکمیتی»(مانند نفت و معادن بزرگ) از سرفصل «درآمدهای عمومی و مالیاتی» تفکیک شود. درآمدهای بخش اول با نظارت عالیه ولی فقیه صرف امور زیربنایی و استراتژیک نظام گردد و درآمدهای بخش دوم صرفاً به‌هزینه‌های جاری و رفاهی اختصاص یابد تا از تضییع ثروت‌های بین‌نسلی جلوگیری شود.

۲. بازتعریف رابطه حقوقی دولت و بنگاه‌های اقتصادی؛ با عنایت به نقد ایشان بر

«مالکیت‌انگاری شخصی دولت»، ضروری است در واگذاری‌ها و خصوصی‌سازی‌ها، دولت از جایگاه «مالکِ فروشنده» به‌جایگاه «ناظرِ سیاست‌گذار» تغییر وضعیت دهد. بنگاه‌داری مستقیم دولت تنها در مواردی مجاز باشد که بخش خصوصی توانایی ورود ندارد یا مصلحت ملزمه‌ای(مانند امنیت غذایی و دفاعی) در کار باشد.

۳. تقدم تولید بر توزیع یارانه‌ای؛ با توجه به تأکید ایشان بر اینکه «رفع فقر به پول دادن نیست؛ بلکه به ایجاد تولید و اشتغال است»، پیشنهاد می‌شود سیاست‌های حمایتی کشور از مدل «توزیع یارانه نقدی» ـ که گاهی مصداق گداپروری است ـ به‌سمت «یارانه تولید و اشتغال» تغییر ریل دهد؛ حتی اگر این کار نیازمند میدان دادن به‌سرمایه‌داران و کارآفرینان بزرگ باشد.

منابع و مآخذ

* **قرآن کریم**.

۱. اسماعیلی، محسن و رحیمی، سیدعلی‌اصغر، «ماهیت اموال خارج از حاکمیت دولت‌ها از منظر فقه امامیه»، **حقوق اسلامی**، دوره۱۵، ش۵۷، ۱۳۹۷.

۲. اسماعیلی، هادی، «ماهیت حقوقی انفال و معیارهای تشخیص آن»، **فصلنامه حقوق اسلامی**، سال دوازدهم، ش۳۴، ۱۳۸۶.

۳. امام خمینی، سیدروح‌الله، **تحریر الوسیله**، ج۱، قم: دارالعلم، بی‌تا.

۴. امام خمینی، سیدروح‌الله، **کتاب البیع**، ج۲، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی ﷺ، ۱۴۲۳ق.

۵. امام خمینی، سیدروح‌الله، **ولایت فقیه**، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی ﷺ، ۱۳۷۸.

۶. انصاری، مرتضی، **کتاب المکاسب**، قم: کنگره جهانی بزرگداشت شیخ انصاری، ۱۴۱۵ق.

۷. بجنوردی، سیدمحمدحسن، **القواعد الفقهیة**، ج۱، قم: نشر الهادی، ۱۴۱۹ق.

۸. جعفری لنگرودی، محمدجعفر، **ترمینولوژی حقوق**، تهران: گنج دانش، ۱۳۸۸.

۹. حر عاملی، محمدبن‌حسن، **وسائل الشیعه الی تحصیل مسائل الشریعة**، قم: مؤسسهٔ آل البیت علیهم‌السلام، ۱۴۰۹ق.

۱۰. سبحانی، جعفر، **مبانی حکومت اسلامی**، قم: مؤسسه امام صادق علیه‌السلام، ۱۳۷۵.

۱۱. صدر، سیدمحمدباقر، **اقتصادنا**، بیروت: دار التعارف للمطبوعات، ۱۴۰۳ق.

۱۲. طوسی، محمدبن‌حسن، **الخلاف**، ج۴، قم: دفتر انتشارات اسلامی، ۱۴۰۷ق.

۱۳. طوسی، محمدبن‌حسن، **المبسوط فی فقه الامامیه**، ج۳، تهران: المکتبة المرتضویة، ۱۳۸۷ق.

۱۴. عمید زنجانی، عباسعلی، **فقه سیاسی**، تهران: انتشارات امیرکبیر، ۱۳۷۷.

۱۵. قاسمی، یارمحمد، «رابطه دولت و جامعه مدنی در ایران از منظر جامعه شناسی تاریخی»، **علوم اجتماعی دانشگاه فردوسی مشهد**، دوره۷، ش۲، ۱۳۸۹.

۱۶. قلی‌زاده، احمد، **واژه‌شناسی حقوق و فقه**، تهران: انتشارات مجد، ۱۳۸۹.

۱۷. کاتوزیان، ناصر، **اموال و مالکیت**، تهران: نشر میزان، ۱۳۹۵.

۱۸. کاتوزیان، ناصر، **مقدمه علم حقوق**، تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸.

۱۹. کعبی، عباس، **مبانی حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران**، تهران: پژواک عدالت، ۱۳۹۵.

۲۰. کلینی، محمدبن‌یعقوب، **الکافی**، تهران: دارالکتب الاسلامیه، ۱۳۶۵.

۲۱. محقق داماد، سیدمصطفی، **قواعد فقه(بخش مدنی)**، تهران: مرکز نشر علوم اسلامی، ۱۳۸۵.

۲۲. مدرسی طباطبایی، سیدحسین، **زمین در فقه اسلامی**، تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی، ۱۳۶۲.

۲۳. مصباحی مقدم، غلامرضا؛ شهبازی غیاثی، موسی و نخلی، سیدرضا «اصول و سیاست‌های حاکم بر مصرف انفال و درآمدهای حاصل از آن در دولت اسلامی»، **پژوهش‌های اقتصادی ایران**، دوره ۱۶، ش۴۸، ۱۳۹۰.

۲۴. مطهری، مرتضی، **نظری به نظام اقتصادی اسلام**، تهران: انتشارات صدرا، ۱۳۶۸.

۲۵. منتظری، حسینعلی، **درآمدی بر مبانی فقهی حکومت اسلامی(دراسات فی ولایة‌الفقیه)**، قم: تفکر، ۱۴۰۹ق.

۲۶. مهدوی، اصغرآقا، **اصول و مبانی اقتصاد اسلامی در قرآن؛ تقریرات درسی «آیات‌الاحکام» آیةالله محمدرضا مهدوی کنی**، تهران: انتشارات دانشگاه امام صادق علیه‌السلام، چ۲۰، ۱۳۹۸.

۲۷. نجفی، محمدحسن، **جواهر الکلام فی شرح شرائع الإسلام**، بیروت: دار إحیاء التراث العربی، ۱۴۰۴ق.

۲۸. هاشمی، سیدمحمد، **حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران(جلد دوم: حاکمیت و نهادهای سیاسی)**، تهران: نشر دادگستر، ۱۴۰۰.