

## A Multi-Layered Analysis of the Government's Position in Confronting Subsistence Charities

Mostafa Kazemi Najaf Abadi\* 

Associate Professor, Department of Economics, Research Institute of Hawzah and University, Iran (corresponding author).  
Email: mostafakazemi@rihu.ac.ir



Use your device to scan  
and read the article online

**Citation** Kazemi Najaf Abadi, M. .(2026). A Multi-Layered Analysis of the Government's Position in Confronting Subsistence Charities. EGHTESAD-E ISLAMI (A Quarterly Journal on Islamic Economics). 26 (102): 5-41

 [10.22034/jec.2026.2007222.2883](https://doi.org/10.22034/jec.2026.2007222.2883)

Received: 25 September 2025 , Accepted: 24 May 2026

### Abstract

**Introduction:** The relationship between government and subsistence charities has undergone profound conceptual and structural transformations over time. Modern governance technologies and historical developments have fundamentally altered the government's role in addressing poverty.

**Objective:** This study aims to conduct a multi-layered analysis of the government's position toward subsistence charities from historical, governance, epistemological, jurisprudential, and ethical perspectives, in order to identify theoretical foundations and explain the optimal relationship model between the government and these institutions.

**Methodology:** This research is fundamental and employs a descriptive-analytical approach. Data collection was carried out through documentary and library methods, referring to authoritative historical, jurisprudential, ethical sources, and governance literature.

**Findings:** The findings indicate that the historical trajectory of the government-charity relationship has evolved from local religious solidarities to the welfare state model and then to the neoliberal approach emphasizing individual responsibility. From a governance perspective, the position of charity varies depending on the governance model (hierarchical, rational goal, consensual, or fluid). From an Islamic epistemological and ethical viewpoint, the government is directly responsible and the ultimate guarantor for providing the livelihood of the underprivileged, but this responsibility is designed on the basis of layered Takafol (social solidarity): first, compulsory collective sufficiency-based solidarity (Takafol-e Wajeb-e Kefa'i) rests upon the people; second, popular charitable institutions and local networks act; and only in the final layer does the government enter as a supporter.

**Conclusion:** The government should not engage in extensive direct administration of charitable affairs; rather, it plays the role of the ultimate backer, focusing on policymaking, regulation, and facilitation. Public participation bears the main burden, while the government provides support in governance layers.

### Keywords

Subsistence Charity, Government-Charity Relationship, State Governance, Social Solidarity (Takafol), Public Participation.



## Extended Abstract

### 1. Introduction

Subsistence charities have historically played a significant role in poverty alleviation and meeting the basic needs of societies. With the expansion of modern government functions and the increasing complexity of social issues, the relationship between government and charity has constantly undergone conceptual and structural transformations. On the one hand, welfare states, through extensive intervention, assumed many supportive functions; on the other hand, the neoliberal movement, emphasizing individual responsibility and reducing the role of government, promoted private charities as a substitute for state programs. Despite numerous studies in the field of charity governance, a comprehensive model based on religious foundations for explaining the optimal relationship between government and subsistence charities in Iran has not yet been presented. The main research gap lies in the absence of an integrated analysis of the historical, governance, epistemological, jurisprudential, and ethical dimensions of this relationship. The present study seeks to answer the fundamental question of what position the government should hold visàvis subsistence charities and, based on Islamic teachings, what governance model can ensure social justice and efficiency.

### 2. Methodology

This research is fundamental in nature and employs a descriptive analytical method. Data collection was conducted through documentary and library methods, utilizing sources including historical texts on the evolution of charity in the West, governance models (Newman's models, 2001), Imamiyya jurisprudential sources (Kitab alZakat, Wasa'il alShi'a, AlKafi), Quranic exegeses (AlMizan, Nimuneh), ethical sources (Nahj alBalaghah), as well as contemporary research in Islamic economics and governance. Data analysis was performed using a combined approach (historical, jurisprudential, and legal) employing ijtiħadbased reasoning and logical analysis. To ensure the validity of the findings, authentic jurisprudential and narrative sources were prioritized, with an emphasis on sound and reliable hadiths.

### 3. Findings

The findings are categorized into three axes:

a) Historical Findings: The historical trajectory of the governmentcharity relationship shows an evolution from localreligious solidarities to secular

poor laws (Elizabethan, 17th century), the expansion of charities during the Industrial Revolution, the peak of welfare state intervention in the 20th century, and finally the neoliberal backlash and return to private charities. This historical course demonstrates that no single model has been established throughout history.

b) Governance Findings: Based on Newman's four governance models (hierarchical, rational goal, consensual, and fluid), the position of charity differs. In hierarchical and rational goal models, the role of charity is marginal, whereas in consensual and fluid models, charity assumes a central and principal role as a partner. Contemporary governments typically employ a combination of these models.

c) Jurisprudential Ethical Findings (Layered Takafol): Based on Quranic verses (e.g., Surah AlTalaq, verse 7; Surah AlNisa, verse 36) and numerous traditions (including the hadith "Mal'un man alqa kallahu 'ala alnas" – cursed is he who casts his burden upon others, and the detailed narration from Imam Ali (AS) regarding blood money for manslaughter), the Islamic system of social solidarity (Takafol) has a layered structure: Layer 1: individual selfreliance; Layer 2: family and relatives; Layer 3: neighbors and fellow believers; Layer 4: popular charitable institutions and local networks; Final Layer: the Islamic state as the ultimate guarantor and supporter. Moreover, from the perspective of epistemological teachings, the government bears direct responsibility for providing the livelihood of the underprivileged (Letter 25 of Nahj alBalaghah, the theory of Shahid Sadr). In the jurisprudential analysis of Zakat, although the primary responsibility for Takafol lies with the people, the government is tasked with the collection and fair distribution of Zakat (Quran, Surah AlTawbah, verse 103; the practice (Sirah) of the Prophet and Imams) and, if necessary, can compel people to fulfill Takafol obligations.

#### 4. Conclusion and Recommendations

This research demonstrates that the authentic governance model for subsistence charity in Islam is "peoplecentered with the government as the ultimate guarantor," not "governmentcentered with the people as complementary." The government should not engage in extensive direct administration of charitable affairs, as this would suppress innate motivations for charity and social solidarity while increasing bureaucracy and reducing efficiency. The government's role is summarized at three levels: policymaking and designing a roadmap for Islamic poverty alleviation; regulation through transparent

laws and oversight of the integrity of charitable institutions; and facilitation by providing informational, financial, and legal infrastructures and removing bureaucratic obstacles. The government only enters into direct service provision when popular networks and charities are unable to meet the vital needs of society.

**Limitations of the study:** The research primarily focuses on Imamiyya jurisprudential sources and Western governance models; a comparative study with other Islamic sects and Muslimmajority countries was not conducted.

**Recommendations:** It is recommended that policymaking bodies (such as the State Welfare Organization, the Imam Khomeini Relief Committee, and the Ministry of Interior) adopt the “layered Takafol” model, steering support structures toward peoplecentered empowerment and devolving responsibility to grassroots organizations. Future research should develop operational indicators to assess the effectiveness of this model in Iran and conduct comparative studies with successful Islamic countries in the field of charity governance.

### **Funding**

According to the corresponding author, this research received no specific grant from any funding agency.

### **Author’s Contribution**

The author is solely responsible for the design, implementation, writing, and final approval of the manuscript.

### **Conflict of Interest**

The author declare that there is no conflict of interest regarding the authorship or publication of this article.

## تحلیل چند لایه‌ای از جایگاه دولت در مواجهه با خیریه‌های معیشتی

مصطفی کاظمی نجف‌آبادی\*

دانشیار گروه اقتصاد، پژوهشکده علوم اجتماعی، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، قم، ایران.  
Email: mostafakazemi@rihu.ac.ir



استناد کاظمی نجف‌آبادی: مصطفی (۱۴۰۵). تحلیل چند لایه‌ای از جایگاه دولت در مواجهه با خیریه‌های معیشتی. فصلنامه اقتصاد اسلامی. ۲۶ (۱۰۲): ۴۱-۵

doi 10.22034/iec.2026.2007222.2883

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۷/۰۳، تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۳/۰۳

### چکیده

مقدمه: رابطه دولت و نهادهای خیریه معیشتی طی زمان دچار تحولات عمیق مفهومی و ساختاری شده است. فناوری‌های نوین حکمرانی و تحولات تاریخی نقش دولت را در مواجهه با فقر دستخوش تغییرات اساسی ساخته است. هدف: هدف این پژوهش تحلیل چندلایه‌ای جایگاه دولت در مواجهه با خیریه‌های معیشتی از زوایای تاریخی، حکمرانی، معرفتی، فقهی و اخلاقی است تا ضمن شناسایی مبانی نظری، الگوی ارتباط بهینه دولت با این نهادها تبیین گردد. روش‌شناسی: پژوهش حاضر از نوع بنیادی و با رویکرد توصیفی تحلیلی انجام شده است. گردآوری داده‌ها به روش اسنادی و کتابخانه‌ای و با مراجعه به منابع معتبر تاریخی، فقهی، اخلاقی و متون حکمرانی صورت گرفته است. یافته‌ها: یافته‌ها نشان می‌دهد سیر تاریخی رابطه دولت و خیریه از همبستگی‌های محلی دینی به مدل حمایتی دولت رفاه و سپس به رویکرد نتولیرال با تأکید بر مسئولیت فردی تحول یافته است. از منظر حکمرانی، جایگاه خیریه بسته به مدل حکمرانی (سلسله‌مراتبی، هدف عقلایی، توافقی یا سیال) متفاوت است. از منظر معرفتی و اخلاق اسلامی، دولت مسئول مستقیم و ضامن نهایی تأمین معیشت محرومان است، اما این مسئولیت بر پایه «تکافل لایه‌ای» طراحی شده: نخست تکافل عمومی واجب کفایی بر عهده مردم، سپس نهادهای خیریه مردمی و شبکه‌های محلی، و در مرتبه نهایی دولت به عنوان پشتیبان وارد می‌شود. نتیجه‌گیری: دولت نباید تصدی‌گری مستقیم گسترده در امور خیریه داشته باشد؛ بلکه نقش پشتیبان نهایی با محوریت سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تسهیل‌گری را ایفا می‌کند. مشارکت مردمی بار اصلی را برمی‌دارد و دولت در لایه‌های حاکمیتی پشتیبانی می‌کند.

### واژگان کلیدی

خیریه معیشتی، رابطه دولت و خیریه، حکمرانی دولت، تکافل اجتماعی، مشارکت مردمی.



## مقدمه

توجه به نهادهای خیریه با گسترش نقش آنها در اداره جامعه رو به افزایش است؛ از این رو تنظیم روابط و جایگاه آنها در حکمرانی اهمیت دارد (رعنائی و دهان، ۱۴۰۲). در میانه قرن ۱۹ میلادی بخش داوطلبانه غیرانتفاعی شناخته شد. در انگلستان کمیته خیریه‌ها با معافیت‌های مالیاتی ایجاد گردید و دولت این بخش را مسئول اصلی خدمات اجتماعی دانست. هنگامی که دولت با شکست مالی مواجه شد، بخش داوطلبانه به یاری آن شتافت و همکاری میان آنها جدی شد (Anheier, 2005, pp.29-32).

گسترش این بخش چالشی است علیه این ادعا که توسعه دولت، زمین بازی بخش داوطلبانه را حذف می‌کند (مسعودی‌پور و نصرآبادی، ۱۳۹۷). پژوهش‌های معاصر ورود دولت به خیریه را موجب انحراف از مأموریت، ازدست‌دادن استقلال و افزایش بروکراسی می‌دانند؛ اما برخی معتقدند وجوه عمومی امکان گسترش عملیات و بهبود کارایی و اثربخشی را فراهم می‌کند و تأمین مالی عمومی می‌تواند همکاری متقابل سودمند ایجاد کند. سالامون (۱۹۸۷ الف / ۱۹۸۷ ب / ۱۹۹۵ م) استدلال می‌کند که نهاد خیریه، نه ثانویه بلکه مکانیسم اصلی پاسخ به مشکلات عمومی و پیش‌تاز است. زمانی که خیریه‌ها به دلیل محدودیت منابع نتوانند خدمات کافی دهند، دولت به «شکست داوطلبانه» پاسخ داده و خدمات تکمیلی یا تأمین مالی ارائه می‌دهد تا تولید غیرانتفاعی افزایش یابد. به گفته سالامون «مشارکت دولت، کمتر جایگزینی برای اقدام غیرانتفاعی داوطلبانه بلکه بیشتر مکمل آن می‌باشد» (Salamon, ۱۹۹۵، ص ۴۴). این شکست داوطلبانه است که موجب اقدام دولت و شکل‌گیری الگوهای «دولت ثالث» می‌شود. با توجه به اختلاف نظرهای لازم است جایگاه دولت در حکمرانی خیریه‌ها از ابعاد مختلف بررسی شود. هرچند مطالعات پیشین به برخی ابعاد توجه کرده‌اند، این تحقیق لایه‌های متنوع جایگاه دولت در مواجهه با بخش خیریه معیشتی را واکاوی

تحلیل چند لایه‌ای از جایگاه دولت در مواجهه با خیریه‌های معیشتی

می‌کند: پس از بیان سیر تاریخی، نسبت دولت با خیریه معیشتی از زاویه مبنای حکمرانی، آموزه‌های معرفتی، گزاره‌های فقهی و ملاحظات اخلاقی به طور جامع بررسی می‌شود.

## ۱. سیر تاریخی مواجهه دولت با بخش خیریه معیشتی

خیریه‌ها به عنوان نهادهای مردمی کارکردهای مهمی در جامعه انسانی داشته‌اند. توانمندسازی، کارآفرینی و دستگیری از محرومان از جمله کارکردهای آنها در فقرزدایی است. بیشتر کشورهای منطقه اسکاپ تا اوایل دهه ۷۰ میلادی اشتراکات زیادی از نظر دامنه و شیوع فقر داشتند. در سه دهه گذشته، چندین کشور آسیای جنوب شرقی توانستند میزان قابل توجهی از فقر درآمدی را کاهش دهند و تفاوت معناداری با سایر کشورهای منطقه پیدا کنند. دولت‌ها دریافته‌اند که همکاری با سازمان‌های مردم‌نهاد محلی، اثربخشی برنامه‌های توسعه را افزایش می‌دهد. دولت علی‌رغم شبکه گسترده، می‌تواند از فقرا فاصله فیزیکی و اجتماعی داشته باشد؛ درحالی‌که سازمان‌های مردم‌نهاد کارایی، اثربخشی و انعطاف‌پذیری را در سطح اجتماعات محلی اثبات کرده‌اند (دهستانی اسفندآبادی، ۱۳۸۶، ص ۱۸). به همین دلیل دولت‌ها به همکاری و حمایت از نهادهای خیریه تمایل دارند. درمقابل برخی اقتصاددانان مانند فریدمن معتقدند سیاست‌های دخالت دولت برای فقرزدایی نه تنها موفق نبوده، بلکه اساساً مطلوب نیست. از نظر فریدمن مداخلاتی مانند مالیات‌های تصاعدی و برنامه‌های رفاهی به نتایج معکوس و نامطلوب منجر شده‌اند. مالیات‌های تصاعدی به دلیل کاهش انگیزه کاری و افزایش تمایل به فرار مالیاتی، به بهبود توزیع درآمد کمکی نمی‌کنند. همچنین برنامه‌های رفاهی و تأمین اجتماعی دولتی، آزادی و انتخاب فردی را نقض کرده، به اقتصاد آسیب می‌زنند. فریدمن به جای مالیات تصاعدی و حمایت مستقیم دولت، مالیات بر درآمد منفی

را پیشنهاد می‌کند که بدون ایجاد اختلال در بازار، به بهبود وضعیت فقرا کمک می‌کند. این طرح مبتنی بر یارانه به افراد با درآمد زیر خط فقر است و تأثیرات منفی مالیات‌های تصاعدی را ندارد (Friedman, 1962, pp. 172-176). فریدمن نیز مانند هایک به آثار سرریز رشد اقتصادی بر زندگی فقرا معتقد است و بهترین تدبیر برای رفع فقر را ایجاد مؤسسه‌های خیریه خصوصی می‌داند. به باور وی یکی از خسارت‌های بزرگ گسترش اقدامات رفاهی دولت، کاهش فعالیت‌های خیریه خصوصی بوده است. با توجه به آثار جانبی مثبت این اقدامات، دولت می‌تواند حداقل سطح زندگی مورد نظر را فقط به میزان مالیاتی که اکثریت جامعه حاضرند برای این منظور پردازند، تأمین نماید (Ibid, pp. 190-192).

این تفاوت دو رویکرد حدی در نوع مواجهه دولت با بخش خیریه معیشتی در بستر تاریخی خود قابل درک است و درس‌های بزرگی به همراه دارد؛ از این رو تلاش می‌شود سیر تاریخی مواجهه دولت با بخش خیریه در قالب ادوار مختلف ترسیم گردد:

### الف) ریشه‌های خیریه: همبستگی محلی و تأثیر عمیق باورهای دینی

باور به «وابستگی متقابل» - اینکه افراد توانمند موظف به حمایت از ناتوانان هستند - به عنوان اصلی پذیرفته‌شده، پایه خیریه‌های اولیه را تشکیل داد (Garland, 2016, pp. 15-16). این اقدامات معمولاً در سطح محلی انجام می‌شد؛ خانواده‌ها، همسایگان یا رهبران قبیله‌ای با به اشتراک گذاشتن غذا، ابزار یا سرپناه، جامعه را در برابر قحطی، بیماری یا حملات خارجی مقاوم نگه می‌داشتند.

با بزرگ‌تر شدن جوامع این کمک‌ها نیاز به سازمان‌دهی بیشتری پیدا کردند. نهادهای مذهبی به عنوان نخستین سازمان‌هایی که این مسئولیت را پذیرفتند، خیریه را از یک عمل فردی به یک وظیفه جمعی تبدیل کردند. کلیساها با پیوند به دین، مسئولیت حمایت از فقرا را از سطح محلی به

برنامه‌ای نهادینه در کلیسا منتقل کردند. در قرن چهارم با گسترش مسیحیت، کلیسا جایگزین کمک‌های داوطلبانه محلی شد (Day, 1997, p.82). هنگامی که کلیسای مسیحی فقیر را «مبارک» اعلام کرد و کمک به فقرا را یک فضیلت قلمداد نمود، این کمک به الزام اجتماعی گسترده‌تر تبدیل شد و کلیسا موتور اصلی توزیع خیریه گردید (Garland, 2016, p.17).

در بسیاری از فرهنگ‌ها، دین نه تنها چارچوبی اخلاقی برای کمک به فقرا ارائه داد، بلکه نگرش به فقر و ثروت را نیز عمیقاً شکل داد؛ برای نمونه در ادیان ابراهیمی، ثروتمندان اغلب «امانت‌داران ثروت خدا» تلقی می‌شدند؛ دارایی‌هایشان امانتی الهی بود که باید با نیازمندان تقسیم می‌شد (Axin, 2018, pp.16-18). این باور، ثروت را به مسئولیت معنوی و کمک به فقرا را به نشانه‌ای از تقوا تبدیل کرد. همچنین اعتقاد به مفهوم دینی «وصی بودن» (Stewardship) باعث افزایش کمک‌ها و فعالیت‌های نیکوکاری میان ثروتمندان شد. مردم دین‌دار باور داشتند که ثروت از طرف خدا می‌رسد و بشر امانت‌دار خداست، پس باید این اموال را به دیگران برسانند.

### ب) انتقال به مداخله دولتی: از خیریه دینی به قوانین سکولار

با افزایش جمعیت و پیچیدگی جوامع، خیریه‌های مذهبی به تنهایی نمی‌توانستند به نیازهای روبه‌رشد پاسخ دهند. این ناکارآمدی، دولت‌ها را به عرصه حمایت از فقرا وارد کرد. یکی از نقاط عطف این تحول، قوانینی مانند قوانین فقر الیزابتی در سال ۱۶۰۱ میلادی در بریتانیا بود که برای اولین بار مسئولیت کمک به نیازمندان را از نهادهای دینی به سیاست‌های حکومتی منتقل کرد. این قوانین، حمایت اجتماعی را به بخشی از وظایف دولت تبدیل کرد و رویکردی سکولارتر را جایگزین خیریه‌های مذهبی نمود (Day, 1997, pp.109-110).

این تغییر، گسستی اساسی از دیدگاه دینی بود که فقر را بخشی از خواست خدا می‌دانست و ثروتمندان را امانت‌داران او تلقی می‌کرد. در عوض،

قوانین جدید بر نظم اجتماعی و مدیریت اقتصادی تمرکز کردند. هدف این سیاست‌ها، کاهش ناآرامی‌های ناشی از فقر، مانند شورش‌ها یا جرایم و تنظیم روابط اجتماعی بود؛ برای مثال در برخی جوامع، مالیات‌هایی برای حمایت از فقرا وضع شد و افرادی که نمی‌توانستند کار کنند، مانند سالمندان یا معلولان، تحت حمایت قرار گرفتند. این رویکرد نشان‌دهنده یک تغییر پارادایم بود که فقر را نه صرفاً یک مسئله معنوی بلکه یک چالش اجتماعی و اقتصادی می‌دید (Day, 1997, pp.115-117).

### ج) انقلاب صنعتی: تغییر نگرش به فقر و گسترش نقش خیریه‌ها

انقلاب صنعتی در قرن نوزدهم نقطه عطف دیگری در تاریخ خیریه‌ها بود. صنعتی‌سازی با ایجاد شهرهای بزرگ، افزایش جمعیت کارگری و گسترش بازارهای آزاد، حمایت‌های سنتی را که فقرا به آن وابسته بودند، تضعیف کرد. کارگرانی که در کارخانه‌ها با دستمزدهای ناچیز و شرایط سخت کار می‌کردند، اغلب نمی‌توانستند نیازهای اولیه خود مانند غذا و سرپناه را تأمین کنند. در این دوره، فقر دیگر صرفاً نتیجه ناتوانی فردی تلقی نمی‌شد، بلکه به عنوان پیامد ساختارهای اقتصادی و اجتماعی شناخته شد (Garland, 2016, pp.20-25). بسیاری از ترقی‌خواهان بر این باور بودند که فقر بیشتر ناشی از ساختارهای اجتماعی و اقتصادی ناشی از صنعتی‌سازی است (Day, 1997, p.216).

مقیاس فقر ناشی از صنعتی‌سازی، فراتر از ظرفیت این خیریه‌ها بود. این وضعیت، دولت‌ها را وادار کرد نقش فعال‌تری ایفا کنند. هیئت‌های خیریه و سازمان‌های دولتی شکل گرفتند تا به مشکلات ساختاری فقر پاسخ دهند (Day, 1997, pp.226-227). این نهادها با استفاده از مالیات‌ها و منابع عمومی، برنامه‌هایی برای کاهش فقر طراحی کردند و خیریه‌ها را به عنوان مکمل خود به کار گرفتند؛ برای نمونه در برخی جوامع، دولت‌ها کارگاه‌هایی برای بیکاران ایجاد کردند و خیریه‌ها وظیفه تأمین غذا و لباس کارگران را بر عهده گرفتند.

## د) ظهور دولت رفاه: اوج مداخله‌گرایی و عدالت اجتماعی

در اواخر قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم، مفهوم «دولت رفاه» به عنوان پاسخی به چالش‌های صنعتی‌سازی و نابرابری‌های اقتصادی ظهور کرد. دولت‌های رفاه با هدف تضمین ثبات اقتصادی و اجتماعی، بر تأمین اجتماعی، حقوق اجتماعی و تنظیم فعالیت‌های اقتصادی تمرکز داشتند (Garland, 2016, p3). این دولت‌ها خیریه‌ها را به عنوان مکمل برنامه‌های خود دیدند و تلاش کردند با استفاده از منابع عمومی، شبکه‌ای از حمایت اجتماعی ایجاد کنند که نیازهای اساسی مانند غذا، مسکن، آموزش و مراقبت‌های بهداشتی را تأمین کند.

دیدگاه دولت رفاه، به عنوان یک مکتب فکری غالب، معتقد بود فقر و نابرابری نتیجه ساختارهای اقتصادی است و دولت‌ها موظف‌اند با مداخله فعال، این مشکلات را برطرف کنند. این دیدگاه، با الهام از ایده عدالت اجتماعی، برنامه‌هایی مانند بیمه اجتماعی، کمک به بیکاران و تأمین نیازهای اولیه را ترویج داد. در پاسخ به رکود بزرگ در دهه ۱۹۳۰ میلادی فعالیت‌های دولتی به شدت گسترش یافت و مسئولیت‌های اجتماعی جدیدی به عهده گرفت (O'Connor, 2003, p.36)؛ از این رو در پایان دهه ۱۹۳۰، بخش رفاه خصوصی ناگزیر مسئولیت کمک به فقرا را به دولت فدرال واگذار کرد (Day, 1997, p273).

این رویکرد ریشه در این باور داشت که جامعه باید به صورت جمعی از آسیب‌پذیرترین اعضای خود حمایت کند نه اینکه آنها را به حال خود رها کند. بر خلاف دیدگاه دینی که ثروتمندان را امانت‌داران خدا می‌دانست و بر نیکوکاری فردی تأکید داشت، دولت رفاه این مسئولیت را به سطح کلان و حکومتی ارتقا داد. خیریه‌های خصوصی در این سیستم، نقش کمی داشتند و اغلب به پرکردن شکاف‌هایی می‌پرداختند که برنامه‌های دولتی نمی‌توانستند پوشش دهند؛ مثلاً در زمان بحران‌های محلی، خیریه‌ها به توزیع اضطراری

غذا یا لباس می‌پرداختند و با برنامه‌هایی همچون در اختیار قرار دادن کوپن غذا، برنامه کارآموزی جوانان جهت حمایت آموزشی به دنبال کاهش فقر بودند (Axin, 2018, p.252/ Epstein, 2010, pp.80-93).

#### ه) حمله نئولیبرالیسم: فقر نتیجه انتخاب‌ها و ناتوانی‌های شخصی

در اواخر قرن بیستم مکتب نئولیبرالیسم به عنوان یک نیروی مخالف دولت رفاه ظهور کرد. این مکتب، با تأکید بر بازار آزاد، خصوصی‌سازی و کاهش مداخله دولت، دیدگاه متفاوتی به خیریه‌ها و حمایت اجتماعی ارائه داد. نئولیبرالیسم معتقد بود دولت‌های رفاه با هزینه‌های بالای خود، کارایی اقتصادی را کاهش می‌دهند و به جای حل مشکلات، وابستگی را ترویج می‌کنند. در این دیدگاه فقر نتیجه انتخاب‌های شخصی یا ناتوانی فردی بود (Garland, 2016, p.22) و کمک به فقرا باید از طریق بازار یا تلاش‌های داوطلبانه انجام می‌شد نه مداخله دولتی (Handler, 2004, p.25). نئولیبرالیسم خیریه‌های خصوصی را به عنوان جایگزینی برای برنامه‌های دولتی ترویج کرد و بر خودکفایی و مسئولیت فردی تأکید داشت (Ibid).

#### و) خیریه‌ها در عصر مدرن: تعادل بین مکاتب و چالش‌های جهانی

در قرن بیست و یکم خیریه‌ها با چالش‌های ناشی از جهانی‌سازی، نابرابری اقتصادی، تغییرات جمعیتی و بحران‌های زیست‌محیطی مواجه شده‌اند. در این میان خیریه‌ها تلاش می‌کنند با انعطاف‌پذیری، به هر دو دیدگاه پاسخ دهند (Kataja, 2017).

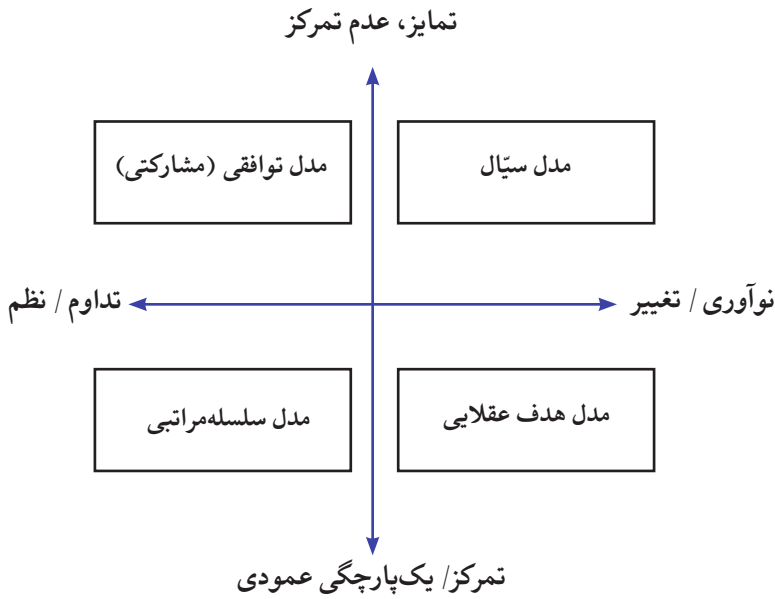
تاریخ خیریه‌ها روایتی از تکامل از اقدامات محلی و مذهبی به سیستمی پیچیده با دخالت دولت‌ها و سازمان‌های غیردولتی است. این تحول، بازتاب‌دهنده نیازهای انسانی، باورهای اخلاقی و تغییرات اجتماعی-اقتصادی است. از دیدگاه دینی اولیه که ثروتمندان را امانت‌داران خدا و فقرا را مبارک می‌دانست، تا دولت رفاه که بر عدالت اجتماعی تأکید داشت و نئولیبرالیسم

که بازار را در اولویت قرار داد، خیریه‌ها در میانه این اختلافات نقش آفرینی کرده‌اند. بنابراین با وجود تغییرات تاریخی، رابطه دولت و خیریه همچنان نیازمند واکاوی از منظر دینی است.

## ۲. تحلیل ورود دولت به بخش خیریه بر مبنای الگوهای حکمرانی

نحوه تعامل دولت‌ها با نهادهای خیریه به الگوی حکمرانی آنها بستگی دارد؛ برخی الگوها موانع و برخی تسهیل‌گر رشد خیریه‌ها و مشارکت آنها در توسعه ملی و بین‌المللی‌اند (رعنایی و دهاز، ۱۴۰۲). نقش حکومت در پیوستاری بین دولت‌محور و جامعه‌محور متغیر است (Peters & Pierre, 2000). برخی حکمرانی را ظرفیت دولت برای تعیین و اجرای خط‌مشی با کنترل از بالا به پایین می‌دانند (Kjar, 2004)؛ درحالی‌که الگوهای نوین تعامل مرکز و جامعه و شبکه‌های خودمختار مستقل از دولت را برجسته می‌کنند (دهاز و رعنایی، ۱۴۰۲). مدل حکمرانی اجراشده، جایگاه و چارچوب نهادهای اقتصادی به‌ویژه بخش سوم اقتصاد را شکل می‌دهد و نقش مستقل و متنوعی به آنها می‌بخشد. بنابراین تحلیل نقش دولت و خیریه نیازمند شناخت مدل‌های حکمرانی است.

رابرت کونین چهار مدل سازمانی را معرفی کرده که نیومن (۲۰۰۱) آنها را به مدل‌های حکمرانی تطبیق داده است: هدف عقلانی؛ توسعه‌ای یا سیستم‌های باز؛ توافقی یا تیمی؛ سلسله‌مراتبی یا فرایند داخلی. هر مدل ساختار قدرت، روابط و فرضیات تغییر خاصی دارد. نیومن این مدل‌ها را بر دو محور توضیح می‌دهد: محور عمودی تمرکز قدرت (از یک‌پارچگی تا عدم تمرکز) و محور افقی جهت‌گیری تغییر (از حفظ نظم تا نوآوری). تقاطع این دو محور چهار مدل حکمرانی را می‌سازد که اغلب ترکیبی از قطب‌هاست (Newman, 2001).



شکل ۱: طبقه‌بندی مدل‌های حکمرانی مبتنی بر تلاش نیومن (Newman, ۲۰۰۱)

### الف) مدل سلسله‌مراتبی

در مدل سلسله‌مراتبی، حکمرانی مبتنی بر پیش‌بینی‌پذیری، کنترل و پاسخ‌گویی از طریق ساختارهای بوروکراتیک دولتی انجام می‌شود. قدرت به صورت عمودی و قانون‌محور سازمان می‌یابد و تغییرات با کندی، از مسیر اصلاح قوانین و استانداردسازی در چارچوب سلسله‌مراتب تحقق می‌یابد (Newman, 2001). این مدل، انعطاف‌ناپذیر اما با بالاترین سطح پاسخ‌گویی نهادی به‌ویژه در زمینه‌هایی چون شفافیت مالی و تصمیم‌گیری است. تأکید آن بر نظم، امنیت، ثبات، کاهش ریسک و سیاست‌گذاری از طریق فرایندهای رسمی و تفکیک‌شده است که امکان بازخورد و اصلاح اجرایی در آن محدود می‌باشد. دولت ساختارهای اجرایی را دقیق تعریف کرده و برای مسائل جدید، نهادهای تازه ایجاد می‌کند. همچنین با رشد

تحلیل چند لایه‌ای از جایگاه دولت در مواجهه با خیریه‌های معیشتی

اقتصادی، دولت خدمات رفاهی گسترده‌تری ارائه می‌دهد و سهم نهادهای خیریه و بخش سوم کاهش می‌یابد (Salamon & Anheier, 1998, p.4). در این الگو، دولت بازیگر اصلی اقتصادی است و نقش بخش خصوصی و خیریه محدود می‌ماند.

### ب) مدل هدف عقلایی

مدل هدف عقلانی بر کوتاه‌مدت‌گرایی و بیشینه‌سازی خروجی‌ها تأکید دارد و قدرت در نهادهای متعدد توزیع شده - نه سلسله‌مراتبی بوروکراتیک - قرار دارد. تغییرات با انگیزه و پاداش، مدیریت محلی قراردادمحور و پاسخ‌گو به عملکرد است؛ اما اهداف دولت متمرکز و نظارت دقیق است (Newman, 2001)؛ سیاست مبتنی بر عقلانیت سازمانی است؛ سازمان‌ها به رقابت بودجه، رتبه‌بندی و آزادی عملکرد پاسخ می‌دهند؛ روابط عمودی و افقی ترکیبی با همکاری افقی کوتاه‌مدت و ابزاری است؛ پاسخ‌گویی خروجی بالا ولی پاسخ‌گویی مالی و شفافیت کمتر از مدل سلسله‌مراتبی دارد. این مدل بازتاب مدیریت عمومی نوین و کارایی اقتصادی است (Newman, 2001). بر نظریه‌های انتخاب عمومی، کارگزاری و هزینه مبادله استوار است؛ دولت از پاروزنی به سکان‌داری گذر کرده و وظایف اصلی به بخش خصوصی واگذار شده و تنها کالاهای عمومی بر عهده دولت است (Hughes, 2003, p.44)؛ بخش خصوصی رشد و دولت حداقلی شده است؛ بخش سوم اقتصاد حاشیه‌ای و انگیزه‌های سودجویانه بر ارتباطش با بخش خصوصی غالب است (رعنائی و دهاز، ۱۴۰۲). بنابراین نهادهای خیریه نقش محوری ندارند.

### ج) مدل توافقی (مشارکتی)

مدل توافقی بر بلندمدت‌نگری و تقویت روابط متقابل برای پایداری تأکید دارد. نقش جامعه مدنی و تعامل دولت - شهروند برجسته است؛ دولت به

عنوان شریک در ارائه خدمات و ترویج ارزش‌های مدنی و انسجام اجتماعی عمل می‌کند (Newman, 2001). بخش سوم جامعه در این مدل محور است و نهادهای مدنی، به‌ویژه مؤسسات خیریه، در خلق و حفظ ارزش‌های عمومی نقش کلیدی دارند (رعنائی و دهاز، ۱۴۰۲). مشارکت مردمی در خدمات اجتماعی و همکاری با دولت، همراه با نقش مرکزی نهاد خیریه در انسجام اجتماعی، اساس این مدل است.

#### د) مدل سیال

مدل سیال بر تعاملات شبکه‌ای و فرایندهای بازتابی و سازگار تأکید دارد. قدرت پراکنده و مبتنی بر وابستگی متقابل بازیگران است و روابط پویا و بازسازی‌شونده‌اند. تمرکز بر نوآوری و تعدیل تصمیمات از طریق ورودی‌های متعدد است. این سیستم سیال، سریع و پاسخ‌گوست و به «حکمرانی شبکه‌ای» نزدیک است؛ شبکه‌ها فراتر از مرزهای سازمانی حرکت می‌کنند و دولت هدایت می‌کند، اما کنترل مستقیم ندارد. واگذاری قدرت مرز سیاست و اجرا را سیال می‌سازد، پاسخ‌گویی کم و پایداری بالاست و تغییر از طریق خودسازمان‌دهی رخ می‌دهد (رعنائی و مرتضوی، ۱۳۹۱).

بنابراین جایگاه دولت و نسبت آن با نهادهای اقتصادی، از جمله بخش خیریه، بر اساس مدل‌های مختلف حکمرانی متفاوت است و مداخله دولت در این بخش‌ها ویژگی‌های متمایزی دارد که در ادامه از منظر آموزه‌های اسلامی بررسی دقیق می‌شود. بسته به اینکه دولت، بازار و مردم در حکمرانی چه جایگاهی دارند، رابطه دولت با بخش خیریه دست‌خوش تغییرات زیادی می‌گردد.

### ۳. مقتضای لایه‌های نظام تکافل اسلامی بر نحوه ورود دولت به بخش خیریه معیشتی

غفلت از ساختار اجتماعی و سپردن آن به روندهای تصادفی تمدنی یا

تحلیل چند لایه‌ای از جایگاه دولت در مواجهه با خیریه‌های معیشتی

رویکرد سکولار در این حوزه باعث می‌شود اجرای بسیاری از احکام اسلامی دشوار و دین‌داری در جامعه سخت‌تر گردد. ساختار اجتماعی در اسلام، بر خلاف مدل مدرن که آن را تضعیف کرده است، یک عنصر قدرتمند، مستقل اما همراستا با حاکمیت دینی است که بستر مناسبی برای اجرای احکام و تحقق مردم‌سالاری دینی فراهم می‌آورد.

نظام تکافل (همبستگی و حمایت اجتماعی) در اسلام ساختاری لایه‌لایه و سلسله‌مراتبی دارد که مسئولیت تأمین نیازهای افراد را ابتدا بر عهده خود فرد و سپس بر شبکه‌های نزدیک اجتماعی (خانواده، خویشاوندان، همسایگان و دوستان) می‌گذارد و دولت اسلامی (ولایت) را تنها به عنوان حلقه نهایی و پشتیبان قرار می‌دهد. این الگو بر پایه آیات قرآن، روایات اهل بیت<sup>(ع)</sup> و سیره معصومان طراحی شده و هدفش حفظ کرامت انسانی، جلوگیری از ذلت و وابستگی غیرضروری، تقویت مشارکت مردمی و کاهش تصدی‌گری دولت است.

این ساختار از آیه کریمه ۷ سوره طلاق نشئت می‌گیرد: «لِيُفِئَقَ ذُو سَعَةٍ مِنْ سَعَتِهِ وَمَنْ قُدِرَ عَلَيْهِ رِزْقُهُ فَلْيُفِئَقْ مِمَّا آتَاهُ اللَّهُ لَا يُكَلِّفُ اللَّهُ نَفْسًا إِلَّا مَا آتَاهَا». در این آیه تکلیف انفاق بر پایه وسع و توان فرد قرار گرفته و خداوند هیچ نفسی را بیش از آنچه به او عطا فرموده، مکلف نمی‌کند. این بیان بر تکافل فردی تأکید ورزیده، فرد را موظف می‌گرداند که نخست با کسب رزق حلال و تلاش در حد توان، نیازهای خویش را برآورده کند و حتی در شرایط تنگدستی به میزان ممکن انفاق نماید.

احادیث معصومان<sup>(ع)</sup> نیز بر نکوهش اظهار نیاز به دیگران و تأکید بر خوداتکایی تأکید دارند (آرام، ۱۳۹۸، ص ۸۷-۸۸). بنابراین عاملیت اولیه در امر خیر و تأمین معیشت بر عهده خود فرد است و تلاش برای خوداتکایی، پایه و اساس مشارکت مردمی در نظام تکافل به شمار می‌رود.

پس از فرد، لایه دوم را خانواده و خویشاوندان تشکیل می‌دهند که از اولویت

والایی برخوردارند. در نظریه تکافل خانواده نخستین نهادی است که تجربه تکافل در آن محقق می‌شود (آرام، ۱۳۹۸، ص ۱۱۷). قرآن کریم در آیاتی همچون انعام آیه ۱۵۱ و نساء آیه ۳۶ با تأکید بر «بالوالدین احساناً» و «بذی القربی» و تکرار حرف تعدی «ب» بر ضرورت احسان مستقیم و بدون واسطه به والدین و اقربای تأکید می‌ورزد. آیت‌الله مکارم شیرازی ذیل آیه ۲۳ سوره اسرا «وَقَضَىٰ رَبُّكَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا» که احسان به پدر و مادر را بعد از اصل توحید مطرح نموده است، این‌طور توضیح می‌دهند که «قضا» مفهوم مؤکدتری از «امر» دارد و امر و فرمان قطعی و محکم را می‌رساند و این نخستین تأکید در این مسئله است. گرچه عواطف انسانی و مسئله حق‌شناسی به‌تنهایی برای رعایت احترام در برابر والدین کافی است، ولی از آنجاکه اسلام حتی در مسائلی که هم عقل در آن استقلال کامل دارد و هم عاطفه آن را به‌وضوح درمی‌یابد، سکوت روا نمی‌دارد؛ بلکه به‌عنوان تأکید در این‌گونه موارد هم دستورهای لازم را صادر می‌کند. در مورد احترام والدین آن قدر تأکید کرده است که در کمتر مسئله‌ای دیده می‌شود. در چهار سوره از قرآن مجید، نیکی به والدین بلافاصله بعد از مسئله توحید قرار گرفته است. این هم‌ردیف بودن دو مسئله بیانگر آن است که اسلام تا چه حد برای پدر و مادر احترام قائل است.<sup>۱</sup> همچنین مطلق بودن «احسان» که هر گونه نیکی را در بر می‌گیرد و همچنین «والدین» که مسلمان و کافر را شامل می‌شود، سومین و چهارمین تأکید در این جمله است. اهمیت احترام به والدین تا آنجاست که هم قرآن و هم روایات صریحاً توصیه می‌کنند که حتی اگر پدر و مادر کافر باشند، رعایت احترامشان لازم است (لقمان: ۱۵).<sup>۲</sup> از طرف دیگر نکره‌بودن احسان (احساناً) در آیه که در این‌گونه موارد برای بیان عظمت می‌آید، پنجمین تأکید محسوب می‌گردد

۱. بقره: ۸۳: لَا تَعْبُدُونَ إِلَّا اللَّهَ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا. نساء: ۳۶: وَاعْبُدُوا اللَّهَ وَلَا تُشْرِكُوا بِهِ شَيْئًا وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا. انعام: ۱۵۱: الْأَلَا تُشْرِكُوا بِهِ شَيْئًا وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا. اسراء: ۲۳: وَقَضَىٰ رَبُّكَ أَلَّا تَعْبُدُوا إِلَّا إِيَّاهُ وَبِالْوَالِدَيْنِ إِحْسَانًا.  
 ۲. وَإِنْ جَاهِدَاكَ عَلَىٰ أَنْ تُشْرِكَ بِي مَا لَيْسَ لَكَ بِهِ عِلْمٌ فَلَا تُطِعْهُمَا وَصَاحِبُهُمَا فِي الدُّنْيَا مَعْرُوفًا: اگر آنها به تو اصرار کنند که مشرک شوی، اطاعتشان مکن، ولی در زندگی دنیا به نیکی با آنها معاشرت نما.

(مکارم شیرازی، ۱۳۷۴، ج ۱۲، ص ۷۴-۷۹). قرآن حتی کمترین بی‌احترامی را در برابر پدر و مادر اجازه نداده است. در حدیثی از امام صادق (ع) آمده است: «اگر چیزی کمتر از "أف" وجود داشت، خدا از آن نهی می‌کرد و این حداقل مخالفت و بی‌احترامی به پدر و مادر است و از این جمله نظر تند و غضب‌آلود به پدر و مادر کردن می‌باشد» (کلینی، ۱۴۰۷، ج ۲، ص ۳۴۹). پیامبر اکرم (ص) نیز فرمودند: «لَا صَدَقَةَ وَ دُورَ حِمِّ مُحْتَاجٍ» (ابن بابویه، ۱۴۱۳، ج ۲، ص ۶۸)؛ یعنی تا خویشاوند نیازمندی وجود داشته باشد، صدقه به دیگران شایسته نیست؛ از این رو «صله رحم» اساساً یک الگوی اجرایی پیشنهادی جهت تحقق تکافل در نهاد خویشاوندان است و اساساً یکی از اهداف ثروت‌اندوزی در اسلام استفاده از اموال برای تسهیل و توسعه صلّه رحم شمرده شده است: «لَا خَيْرَ فِيمَنْ لَا يَحِبُّ جَمَعَ الْمَالِ مِنْ حَلَالٍ فَيُكْفَّ بِهِ وَجْهَهُ وَيَقْضِي بِهِ دَيْنَهُ وَيَصِلَ بِهِ رَحِمَهُ» (ابن بابویه، ۱۴۱۳، ج ۳، ص ۱۶۶). این احکام نشان می‌دهد خانواده و ارحام، کنش‌گران اصلی تکافل‌اند و موظف‌اند نیازهای مادی، عاطفی و معنوی را به صورت مستقیم و اولویت‌دار برآورده کنند؛ حلقه‌ای که قلب نظام حمایتی اسلام را تشکیل می‌دهد.

لایه سوم همسایگان (نزدیک و دور)، دوستان و برادران ایمانی را در بر می‌گیرد. آیه ۳۶ سوره نساء به ترتیب به والدین، خویشاوندان، یتیمان، مسکینان، همسایه نزدیک و دور، دوستان همنشین و... اشاره دارد که نشان‌دهنده لایه‌های حمایتی از نهاد خانواده تا جامعه گسترده است (طباطبایی، ۱۳۷۴، ج ۱، ص ۳۲۹ و ج ۴، ص ۵۶۲/ مکارم شیرازی، ۱۳۷۴، ج ۳، ص ۳۸۲).

امیرالمؤمنین (ع) نیز فرمودند: «الإخوانُ زينةٌ في الرِّخاءِ و عُدةٌ في البلاءِ»؛ برادران دینی در رفاه زینت‌اند و در بلایا ذخیره و پشتیبان (تمیمی آمدی، ۱۴۱۰، ص ۸۲). در این لایه گرچه تأکید بر حمایت مستقیم هم‌چنان وجود دارد، احتمال واسطه‌گری بیشتر می‌شود؛ با این حال جامعه اسلامی نخست بر این شبکه‌های غیررسمی و طبیعی تکیه دارد.

درنهایت نهاد ولایت و دولت اسلامی تنها به عنوان آخرین حلقه حمایتی وارد می‌شود؛ هنگامی که هیچ یک از لایه‌های پیشین قادر به پاسخ‌گویی نباشد. روایات متعدد این جایگاه را تبیین می‌کنند: امام کاظم<sup>(ع)</sup> فرمودند: «الإمام وارث مَنْ لا وارثَ لَهُ: امام وارث کسی است که وارثی ندارد» (کلینی، ۱۴۰۷، ج ۷، ص ۱۶۹). در موارد دیه قتل خطا نیز مسئولیت نخست بر عاقله (خویشاوندان) و درنهایت بر امام استوار است؛ برای نمونه در روایتی از امام علی<sup>(ع)</sup> درباره پرداخت دیه قتل خطا لایه‌های حمایتی از خویشاوندان نزدیک تا دور ترسیم گردیده و درنهایت امام به عنوان ضامن نهایی لحاظ می‌شود (کلینی، ۱۴۰۷، ج ۷، ص ۳۶۴).

با توجه به نظام تکافلی اسلام، در باب خیریه‌های معیشتی نیز همین اصل حاکم است؛ عاملیت اصلی خیر باید نزد افراد و خیرین باشد و مؤسسات خیریه عمدتاً نقش واسطه و تسهیل‌گر ایفا کنند تا مباشرت مستقیم حفظ گردد. نتیجه آنکه نظام تکافل اسلامی اولویت را به عاملیت مردمی در سطوح فردی، خانوادگی، خویشاوندی و اجتماعی می‌دهد و دولت را صرفاً به نقش مکمل، ضامن نهایی و پشتیبان محدود می‌کند. این الگو با تأکید بر انفاق مستقیم، خودتکایی و مشارکت همگانی، از تصدی‌گری گسترده دولت جلوگیری کرده، تعادلی پویا میان مسئولیت فردی-جمعی و حمایت حکومتی برقرار می‌کند که با اصول عدالت اجتماعی، کرامت انسانی و مسئولیت‌پذیری در اسلام کاملاً همخوان است. اولویت بنیادین همواره بر دوش افراد و جامعه است و دولت تنها در شرایط فقدان کامل شبکه‌های حمایتی، به عنوان پشتیبان نهایی عمل می‌نماید.

#### ۴. اصل مداخله و مسئولیت دولت در برابر بخش خیریه معیشتی از منظر آموزه‌های معرفتی

با توجه به اینکه فلسفه تشکیل حکومت در اسلام اقامه قسط و پیش‌برد

جامعه در مسیر فرمان خدا، رفع محرومیت و رسیدگی به وضع معیشتی افراد جامعه و فراهم آوردن زمینه‌های مساعد و مناسب برای تحقق رفاه نسبی است، مسئولان حکومتی در این باره مسئولیت سنگین‌تری بر عهده دارند (شیرینی، ۱۳۹۸). در آموزه‌های معرفتی دینی، اساس تشریح دو واجب مالی خمس و زکات بر این قاعده استوار است که برای برخی از امور اجتماعی - مانند رسیدگی به وضع فقرا و در راه ماندگان و امثال آنان و حتی برخی امور خیریه که گسترش آن به نفع تمامی مسلمانان است - باید از راه پرداخت زکات و خمس اقدام شود. این قبیل مالیات‌های شرعی باید تحت نظام و ترتیب مشخصی دریافت و پرداخت شود و واگذاری دریافت و پرداخت آن به تک‌تک مکلفان نمی‌تواند مقصود شارع را تأمین کند (منتظری، ۱۳۸۵، ج ۱، ص ۶۵۸).

حضرت علی<sup>(ع)</sup> در زمان حکومت خود به آن توجه نموده و در نامه‌های خود به کارگزاران، توجه به اقشار ضعیف جامعه را مورد تأکید قرار داده‌اند؛ برای نمونه می‌توان به نامه ایشان به مالک اشتر اشاره نمود:

خدا را خدا را در مورد طبقه فرودستان [توجه ویژه‌ای داشته باشد]: مساکین و نیازمندان و بینوایان و زمین‌گیرشدگانی که بیچارگان‌اند. در این طبقه، مردمی هستند سائل و مردمی هستند که در عین نیاز روی سؤال ندارند. خداوند حقی برای ایشان مقرر داشته و از تو خواسته است که آن را رعایت کنی، پس در نگهداشت آن بکوش. برای اینان در بیت‌المال خود حقی مقرر دار و نیز بخشی از غلات اراضی خالصه اسلام را، در هر شهری، به آنان اختصاص ده؛ زیرا برای دورترینشان همان حقی است که نزدیک‌ترینشان از آن برخوردارند و از تو خواسته‌اند که حق همه را، اعم از دور و نزدیک، نیکو رعایت کنی. سرمستی و غرور، تو را از ایشان غافل نگرداند، زیرا این بهانه که کارهای خرد را به سبب پرداختن به کارهای مهم و بزرگ از دست دادن، هرگز پذیرفته نخواهد شد. پس همت خود را از پرداختن به نیازهایشان دریغ

مدار و از آنان روی برنگردان و کارهای کسانی را که به تو دسترسی نیافتند، خود، تفقد و پیگیری کن. اینان مردمی هستند که در نظر دیگران بی مقدارند و در معرض تحقیر رجال حکومت. کسانی از امینان خود را که خداترس و فروتن باشند، برای نگرستن در کارهایشان برگمار تا نیازهایشان را به تو گزارش کنند. در جای دیگر می فرماید: «ان السلطان لامین الله فی الارض و مقیم العدل فی البلاد و العباد و وزعته فی الارض: حکومت و دولت، امانت دار خدا در زمین و برپادارنده عدالت در شهرها و بین بندگان خدا و توزیع کننده و نگهبان نعمت های او در زمین است» (تمیمی آمدی، ۱۴۱۰، ص ۲۴۲). بنابراین دولت نقش مسلمی در ورود به تأمین نیاز عموم مردم و خصوصاً فقرا به عهده دارد و در این مسئله هیچ شک و شبهه ای وجود ندارد. اسلام دولت ملزم کرده است معیشت افراد جامعه اسلامی را به طور کامل تضمین کند. این کار معمولاً در دو مرحله انجام می شود: در مرحله اول، دولت برای فرد، وسایل کار و فرصت مشارکت شرافت مندانه در فعالیت اقتصادی ثمربخش را فراهم می کند تا او بر اساس کار و تلاش خود زندگی کند. اگر فرد قادر به کارکردن و تأمین معیشت خود به طور کامل نباشد یا دولت در شرایط استثنایی باشد که نتواند فرصت کار را به او بدهد، نوبت به مرحله دوم می رسد که در آن دولت اصل ضمانت را با تأمین مالی کافی برای برآوردن نیازهای فرد و فراهم کردن حد خاصی از معیشت برای او اجرایی می کند (صدر، ۱۴۱۷، ص ۶۶۱-۶۶۲).

به باور شهید صدر این اصل ضمانت اجتماعی در مکتب اقتصادی اسلام بر دو اساس تأکید دارد: نخست، کفالت عمومی؛ دوم، حق جامعه در منابع عمومی دولت. از نظر اجتماعی اساس اول ضمانت اجتماعی در اسلام بر مبنای تکافل عمومی استوار است. این تکافل عمومی به آن معناست که اسلام از مسلمانان می خواهد نیازهای حیاتی و اساسی یکدیگر را برآورده کنند و این مسئولیت را بر اساس شرایط و امکانات خود به عنوان یک فریضه

انجام دهند. اما اساس دوم ضمانت اجتماعی به دنبال آن است سطح زندگی افراد را به متوسط جامعه نزدیک گرداند. این نوع ضمان اجتماعی که دولت بر اساس اصل تکافل عمومی میان مسلمانان محقق می‌کند، بیانگر نقش دولت در الزام شهروندان به رعایت وظایف شرعی خود است. دولت به عنوان نگهبان اجرای احکام اسلام و دارای قدرت بر امر به معروف و نهی از منکر مسئولیت دارد این احکام را به درستی اجرا کند. بنابراین دولت حق دارد افراد را مجبور به انجام واجبات شرعی‌شان کند؛ از جمله وظایف مربوط به کفالتی که بر عهده آنان است. به همین دلیل اگر کسی از انجام این وظایف امتناع کند، دولت می‌تواند او را به انجام این مسئولیت‌ها وادار کند تا زندگی نیازمندان را تأمین نماید (صدر، ۱۴۱۷، ص ۶۶۲-۶۶۴).

امام باقر(ع) خودداری از تأمین نیاز مؤمن دیگر را گناهی بزرگ شمرده است (کلینی، ۱۴۰۷، ج ۴، ص ۵۰ و ج ۲، ص ۳۶۷). این دستور به آتش رفتن نشان می‌دهد بر مؤمن لازم است نیاز برادر مؤمنش را در حد توانایی خود برآورده کند؛ زیرا شخصی به خاطر ترک موضوعی که بر او واجب نیست، به آتش جهنم نمی‌رود. در این حدیث اگرچه به طور مطلق به نیاز اشاره شده است، اما منظور نیاز شدید است که در حدیث اول به آن پرداخته شده است؛ زیرا نیازهای غیرشدید الزامی برای تأمین و برطرف کردن آنها بر مسلمانان نیست اجماعاً؛ از این رو کفالت تنها در چارچوب نیازهای شدید معنا پیدا می‌کند. اگر مسلمانان مازاد بر مخارج خود داشته باشند، بر اساس متن حدیث اول، حق ندارند برادر خود را در نیاز شدید رها کنند؛ بلکه باید آن نیاز را برطرف و تأمین کنند. دولت در حدود اختیارات خود باید به حفاظت و تضمین این حق پردازد. نیازهایی که این حق برطرف می‌کند، نیازهای شدیدند و شدت نیاز به معنای آن است که نیاز حیاتی است و زندگی بدون برقراری آن دشوار است.

اما اساس دوم ضمان اجتماعی از منظر شهید صدر حق جامعه در منابع

ثروت است. بر اساس این حق، دولت به طور مستقیم مسئول تأمین معیشت نیازمندان و ناتوانان است، بدون در نظر گرفتن تکلیف حمایت که بر عهده افراد مسلمان است (صدر، ۱۴۱۷، ص ۶۶۴). در مورد مسئولیت مستقیم دولت در حمایت اجتماعی، حدود این مسئولیت با حدود حمایت اجتماعی که بر اساس مبدأ همبستگی عمومی اعمال می شود، متفاوت است. صدر معتقد است این مسئولیت تنها شامل تأمین نیازهای زندگی فرد نمی شود، بلکه دولت موظف است سطح زندگی فرد را در سطح مناسب با کیفیت زندگی افرادی که در جامعه اسلامی زندگی می کنند، تأمین کند؛ زیرا حمایت دولت در اینجا به معنای تأمین معیشت است و تأمین معیشت فرد یعنی تأمین نیازهای او و رساندن او به حد کافی. کافی بودن یک مفهوم انعطاف پذیر است که هرچه زندگی عمومی در جامعه اسلامی بهتر و مرفه تر باشد، مضمون آن گسترش می یابد (صدر، ۱۴۱۷، ص ۶۶۵). امیرالمؤمنین<sup>(ع)</sup> در نامه ای به قثم بن عباس، کارگزار خود در مکه، می نویسد: «در مال خدا که نزد تو گرد می آید، نظر کن. آن را به عیال مندان و گرسنگانی که نزدیک هستند بده و آنان که مستمندند و سخت نیازمند و مانده را نزد ما بفرست تا ما نیز آن را به نیازمندیانی که نزد ما هستند، قسمت کنیم» (نهج البلاغه، نامه ۶۷).

نصوص فقهی که نشان دهنده مسئولیت مستقیم دولت در حمایت اجتماعی است، به وضوح بر این نکته تأکید می کند که ضمانت در اینجا به معنای تأمین معیشت است، یعنی تضمین سطح معیشت کافی. در نقل قولی از امام باقر<sup>(ع)</sup> آمده است: «رسول الله<sup>(ص)</sup> در خطبه اش می فرمود: هر کس که ضیاع (مال یا دارایی) خود را ترک کند، بر عهده من است و هر کس بدهی داشته باشد، بدهی اش بر عهده من است و هر کس مالی را ترک کند، من از آن استفاده می کنم» (شیخ طوسی، ۱۴۰۷، ج ۶، ص ۲۱۱). در نقل قولی دیگر از امام موسی بن جعفر<sup>(ع)</sup> آمده است: «او (امام) وارث کسی است که وارث ندارد و به کسانی که توانایی ندارند، رسیدگی می کند» (کلینی، ۱۴۰۷، ج ۱،

ص ۵۴۲). در روایتی از موسی بن بکر، امام موسی بن جعفر<sup>(ع)</sup> فرمود: «هر کس که این رزق را از حلال به دست آورد تا بر خود و خانواده‌اش خرج کند، مانند مجاهد در راه خداست. اگر بر او فشار آمد، باید از خدا و رسولش قرض بگیرد تا خانواده‌اش را تأمین کند. اگر بمیرد و نتوانسته باشد قرضش را پرداخت کند، بر عهده امام است که آن را بپردازد و اگر امام هم نپردازد، بر او گناه خواهد بود. خداوند عزوجل می‌فرماید: «إِنَّمَا الصَّدَقَاتُ لِلْفُقَرَاءِ وَالْمَسْكِينِ وَالْعَامِلِينَ عَلَيْهَا...»، پس او فقیر و مسکینی است که بدهکار است» (کلینی، ۱۴۰۷، ج ۵، ص ۹۲).

این متن به وضوح اصل تأمین اجتماعی را به تصویب می‌رساند و مسئولیت مستقیم دولت را در زمینه تأمین معیشت و حد کفاف افراد توضیح می‌دهد. این همان اصول تأمین اجتماعی است که دولت در برابر اجرای آن در جامعه اسلامی مسئول است؛ زیرا این منابع طبیعی برای تمامی جامعه ایجاد شده‌اند نه برای گروهی خاص. این حق تعیین می‌کند که هر فرد از جامعه حق استفاده از ثروت‌های طبیعی و زندگی شایسته از آن را دارد. بنابراین هر فردی از جامعه که قادر به کار در بخش‌های عمومی و خصوصی باشد، وظیفه دولت است که فرصت شغلی برای او فراهم آورد و اگر کسی نتواند کار کند یا فرصتی برای کار نداشته باشد، بر عهده دولت است که حق او را برای استفاده از ثروت‌های طبیعی تضمین کند و سطحی از معیشت شایسته را فراهم کند.

## ۵. اصل مداخله و مسئولیت دولت در بخش خیریه معیشتی از منظر گزاره‌های فقهی

یکی از مباحث فقهی راهگشا در تحلیل جایگاه دولت در تأمین نیازمندان، پاسخ به این پرسش محوری است که آیا زکات یک امر حاکمیتی است که دولت بر جمع‌آوری و مصرف آن مکلف است یا آنکه زکات یک واجب

شرعی فردی خیرخواهانه است که لازم است به صورت مردمی مدیریت شود؟ به بیان دیگر مسئولیت زکات به عنوان یکی از مصارف تأمین معیشت فقرا بر عهده دولت و حاکمیت است یا اینکه مسئولیت آن مستقیماً بر عهده عموم مردم است و دولت تنها نقش واسطه را ایفا می‌کند؟

در فرض نخست لازم است حاکمیت زکات را به صورت مجموعی جمع‌آوری کرده و در مصارفی که برای آن مشخص شده که یکی از آن فقراست، هزینه کند؛ از این رو دولت بر تأمین معیشت فقرا و پوشش مؤنه زندگی افراد از نظر شرعی بار تکلیفی دارد. اما در صورت دوم زکات می‌تواند توسط مردم برای پوشش معیشت فقرا تأمین گردد و دولت در رتبه نخست در قبال آن مسئولیتی نخواهد داشت، بلکه افراد خودشان با شناسایی فقرا لازم است زندگی آنان را تأمین کنند و اگر حاکمیت نیز دخالتی دارد، به عنوان زمینه‌ساز و کمک به محقق‌شدن اغراض شارع از زکات است.

پاسخ به این مسئله مهم فقهی مستلزم تقسیم آن به پرسش‌های جزئی‌تر است: بدین صورت که آیا بر حاکم واجب است زکات را مطالبه و کارگزارانی برای جمع‌آوری آنها منصوب کند؟ آیا پرداخت زکات به امام در صورت مطالبه، به صورت مطلق واجب است یا خیر؟ آیا پرداخت زکات به امام، بدون مطالبه او، به صورت مطلق واجب است یا خیر؟

اما درباره پرسش اول که آیا بر حاکم واجب است زکات را مطالبه کند و کارگزارانی برای جمع‌آوری آنها منصوب نماید، استدلال‌هایی ارائه شده است. دلیل اول فرمایش خداوند متعال است: «خُذْ مِنْ أَمْوَالِهِمْ صَدَقَةً تُطَهِّرُهُمْ وَتُزَكِّيهِمْ بِهَا» (توبه: ۱۰۳). تقریر استدلال این است که پیامبر (ص) به اخذ زکات مأمور شده است، زیرا او حاکم و امام مسلمانان در عصر خود بود و وظیفه داشت نیازهای آنها را با آنچه خداوند برایشان واجب کرده، برآورده کند. مقتضای این امر جاری‌بودن این حکم برای ائمه (ع) پس از او نیز هست، بلکه برای هر کسی که بحق رهبری مسلمانان را بر عهده گیرد،

حتی در عصر غیبت و در منطقه‌ای خاص، مطالبه زکات واجب است؛ از این رو این احتمال که آیه مختص پیامبر اکرم (ص) باشد و نتوان آن را به زمان غیبت تعمیم داد، مردود است. ظاهر آیه وجوب اخذ زکات توسط حاکم است و قرینه‌ای بر خلاف وجود ندارد (منتظری، ۱۴۰۹، ج ۴، ۳۸-۴۲).

دلیل دوم برای لزوم اخذ زکات توسط حاکم، مدلول برخی روایات است. در روایتی از امام صادق (ع) تصریح شده که این حکم (اخذ زکات) پس از پیامبر نیز برای امام جاری است (عیاشی، ۱۳۸۰، ج ۲، ص ۱۰۶).

سیره پیامبر اکرم (ص) نیز همین رویه بوده است. ایشان معاذ بن جبل را به یمن فرستاد و فرمود: «فأخبرهم أنّ الله قد فرض عليهم صدقة تؤخذ من أغنيائهم فتردّ على فقرائهم فإن هم طاعوا لك بذلك فإيتاك وكرائم أموالهم» (بخاری، ۱۴۲۲، ج ۲، ص ۱۰۴). پیامبر (ص) عبدالله بن رواحه و دیگران را برای ارزیابی نخل‌ها می‌فرستاد و آنها را از ارزیابی برخی خرماهای نامرغوب منع می‌کرد؛ همچنین هرگاه قبیله‌ای به اسلام می‌گروید، پیامبر (ص) کارگزاری برای جمع‌آوری صدقات در میان آنها منصوب می‌کرد. امیرالمؤمنین (ع) نیز کارگزاران و مأموران زکات را اعزام می‌کرد و به آنها راهنمایی می‌داد که چگونه اموال را کنند و صدقات را جمع‌آوری کنند؛ چنان‌که روایت صحیح برید عجلی و مطالب نهج البلاغه به این امر اشاره دارند (حرعاملی، ۱۴۰۹، ج ۹، صص ۱۲۹ و ۱۷۶). البته دلالت آیه شریفه (توبه: ۱۰۳) با ضمیمه احادیث شأن نزول آن بر وجوب اخذ و مطالبه و سیره مستمر پیامبر اکرم (ص) و ائمه (ع) آن است که حکومت اسلامی در بافت و نظام اسلام جای دارد و اساس اجرای فرایض و احکام است. این شواهد نشان می‌دهد رویه بر این بوده که حاکمان زکات را جمع‌آوری و توزیع کنند؛ از این رو بر حاکمیت لازم است مسئولیت زکات را بر عهده بگیرد تا بتواند آن را در مسیر اصلی خودش استفاده نماید (منتظری، ۱۴۰۹، ج ۴، ص ۴۴).

مسئله دوم آن است که اگر امام زکات را مطالبه کرد، آیا پرداخت آن به او

مطلقاً واجب است یا خیر؟ به نظر می‌رسد با توجه به آنکه امام موظف است مسئولیت زکات را به عهده بگیرد، پرداخت مالکان به ایشان نیز لازمه آن خواهد بود. علامه حلی به اجماع شیعه بر وجوب پرداخت زکات به امام در صورت مطالبه تصریح کرده است (علامه حلی، ۱۴۱۴، ج ۵، ص ۳۱۷).

هرچند در کلام فقها، مراد از امام، خصوص امام معصوم<sup>(ع)</sup> است، اما مقتضای استدلالشان به وجوب طاعت و وجود تلازم بین وجوب اخذ و وجوب اعطا، تسری این حکم به فقیه جامع‌الشرایط نیز هست؛ پس با توجه به آنچه درباره وجوب ولایت و حکومت حتی در عصر غیبت، بیان شده، واضح است ولایت بدون وجوب طاعت محقق نمی‌شود (منتظری، ۱۴۱۹، ج ۴، ص ۴۷).

مسئله سوم آن است که آیا پرداخت زکات به امام بدون مطالبه او، واجب است یا مستحب یا اساساً حکم وجوب فقط مختص امام معصوم<sup>(ع)</sup> است؟ در این زمینه نظرات قدمای فقها متفاوت است. امام در قبال فقرا، بدهکاران، فی سبیل الله و ابن سبیل (دراهم‌اندگان) موظف است و باید از مال زکات نیازشان را برآورده کند و عهده‌دار جمع‌آوری و توزیع زکات است و قاعدتاً مقتضی چنین وظیفه‌ای، وجوب پرداخت زکات به اوست. صرف زکات برای مستحقان توسط امام، وجوب مطالبه را از باب مقدمه واجب اقتضا می‌کند؛ اما چنانچه فرض شود امام مطالبه‌ای نکند، به احتمال زیاد شرایط و امکان صرف برای او فراهم نیست، پس دلیلی بر وجوب پرداخت به او در این حالت وجود ندارد، بلکه زکات در مصارفش صرف می‌شود. در روایات متعددی جواز تصدی مالکان برای توزیع زکات استنباط می‌شود و ناگزیر همه اینها به حالت عدم مطالبه حاکم واجد شرایط به خاطر عدم بسط او حمل می‌شود؛ زیرا در صورت مطالبه، پرداخت به او واجب است (منتظری، ۱۴۱۹، ج ۴، ص ۵۱-۵۲). سید یزدی در قولی دیگر معتقد است در حالت عدم مطالبه حاکم، پرداخت به فقیه جامع‌الشرایط واجب نیست،

تحلیل چند لایه‌ای از جایگاه دولت در مواجهه با خیریه‌های معیشتی

ولی افضل و احوط آن است که آن را در اختیار او قرار دهد (سیدزیدی، ۱۴۰۹، ج ۲، ص ۳۲۳).

در روایت صحیح از امام صادق<sup>(ع)</sup> در شرایط عدم بسط ید، اجازه داده شده که زکات به افراد مورد اعتماد داده شود (حرعاملی، ۱۴۰۹، ج ۹، ص ۲۰۹).

در روایت شهاب بن عبدربه آمده است: «به امام صادق<sup>(ع)</sup> گفتم: وقتی زکاتم واجب می‌شود، آن را خارج می‌کنم و به کسی که به او اعتماد دارم، می‌دهم تا تقسیم کند؟ فرمود: «نعم لا بأس بذلك أما إنه أحد المعطین: بله اشکالی ندارد، او یکی از گیرندگان است» (حرعاملی، ۱۴۰۹، ج ۹، ص ۱۲۸).

احادیث دال بر جواز توزیع زکات توسط مالک یا وکیلش در میان مستحقان، بسیار فراوان و در ابواب مختلف پراکنده‌اند. حمل این احادیث بر استیذان شخصی در هر مورد بسیار بعید است. ناگزیر باید بین این احادیث و احادیثی که ظاهر در تصدی امام برای جمع‌آوری و توزیع زکات و وظیفه او در رفع نیاز فقرا و سایر اصناف با زکات است، جمع کرد. ظاهر این است که بهترین راه جمع بین این دو دسته، تفصیل بین حالتی است که امام بسط ید دارد و قادر به مطالبه و ایجاد شبکه‌های مناسب برای جمع‌آوری و توزیع است، و غیر آن. اگر فرض شود که امام بسط ید دارد و قادر به جمع و توزیع است، ظاهر این است که مطالبه بر او واجب است به عنوان مقدمه اجرای آنچه بر او واجب شده، پس در این حالت پرداخت به او واجب است. از این رو در نهایت مسئله به تفصیل بین حالت مطالبه و غیر آن باز می‌گردد و پرداخت به او در صورت مطالبه واجب است نه ابتدائاً. البته اگر احراز شود که امام یا فقیه قادر به توزیع صحیح است و به شدت به آن نیاز دارد، اما مانعی از مطالبه دارد یا به عبارت دیگر، روح مطالبه از او احراز شود، احتیاط در این حالت، انتقال زکات به او با امکان آن است، وگرنه مالکان می‌توانند به مقتضای اطلاعات اولیه و این احادیث متعدد، توزیع را خود بر عهده گیرند (منتظری، ۱۴۱۹، ج ۴، ص ۵۶).

مسائل سه گانه‌ای که از آن بحث شد، نشان می‌دهد زکات واجبی فردی نیست که به اختیار اشخاص واگذار شده باشد، بلکه از جمله مالیات‌های دولت اسلامی است که امام مسلمانان مسئول اخذ و توزیع آن در مصارف تعیین شده است. با توجه به آنکه مالیات یک امر عقلایی حاکمیتی است، در بحث زکات نیز همان ارتکاز عقلایی وجود دارد و به‌نوعی افراد موظف‌اند مالیات خود را در اختیار دولت قرار دهند تا در مصالح عمومی و به صلاح‌دید حاکم مصرف گردد. از این رو احادیث دال بر جواز تصدی مالکان برای توزیع زکات، به صورت ترخیص و اجازه از سوی ائمه<sup>(ع)</sup> در زمان عدم بسط ید حمل می‌شود.

فایده تصدی امام در امر زکات، ایجاد نظم اساسی در مالیات‌ها در برابر نیازها و خلأهای مختلف است؛ به گونه‌ای که هر مستحقی به حق و سهم خود برسد و توزیع آن از پراکندگی و تقسیمات افراطی خارج شود، با فرض اینکه امام عادل و مدبر باشد، با ظلم و تعدی مبارزه کند و برای دادن حق هر صاحب حقی بکوشد. واگذاری این امر به خواست و تشخیص افراد، توزیع زکات را به هرج و مرج می‌کشاند، چه بسا یک فقیر از ثروت‌مندان متعدد بهره‌مند شود، درحالی که دیگران، با وجود نیاز بیشتر، مورد غفلت همگان قرار گیرند. همچنین ممکن است ثروتمندان حقوق فقرا، نیازمندان و سایر مصارف زکات را اصلاً رعایت نکنند. بنابراین واجب است این امر به امام مسلمانان واگذار شود تا صدقات را جمع‌آوری و بر اساس نظامی صحیح توزیع کند و قدرت او ضامن اجرای آن باشد (منتظری، ۱۴۱۹، ج ۴، ص ۴۴-۴۵). بنابراین جمع‌آوری زکات برای نیازمندان یک امر فردی و اگذارشده به آحاد جامعه نیست که به صورت خودجوش توسط مردم سامان‌دهی شود، بلکه دولت می‌بایست مسئولیت اصلی آن را بر عهده گیرد، هرچند بار اصلی تأمین حداقل معیشت افراد جامعه بر دوش آحاد مسلمانان باشد. اینکه در رتبه اول بر عموم مسلمانان لازم است نیازمندی‌های معیشتی

تحلیل چند لایه‌ای از جایگاه دولت در مواجهه با خیریه‌های معیشتی

جامعه را برطرف نمایند، دلیل نمی‌شود دولت در برابر چنین امر خطیری هیچ مسئولیتی نداشته باشد؛ بلکه به عکس مسئولیت اصلی آن بر عهده دولت است، هرچند عموم مسلمانان بازیگران و کنش‌گران تحقق امر خیر در جامعه می‌باشند.

## ۶. تحلیل ورود دولت به بخش خیریه از منظر اخلاق اسلامی

دولت اسلامی برای جلوگیری از این ستم و تحقق عدالت اقتصادی تلاش می‌کند. عدالت اقتصادی با مبنای مستدل و عملی، رفع فقر، ایجاد رفاه عمومی و توازن ثروت و درآمدها تعریف می‌شود (حکیمی، ۱۳۷۰، ج ۳، ص ۲۱). نظام اقتصادی اسلام تحقق عدالت را با تضمین زندگی آبرومندانه برای همه و متوازن‌سازی ثروت دنبال می‌کند و فقر و فاصله طبقاتی را نشانه عدم عدالت می‌داند (موسویان، ۱۳۸۲).

اسلام تکافل اجتماعی را با برادری عمومی پیوند زده و پرداخت به نیازمندان را فراتر از مالیات درآمد، نشانه برادری انسانی می‌داند که حق کفالت را مبتنی بر آن می‌شناسد (صدر، ۱۴۱۷، ص ۶۶۴). تعالیم اسلامی انسان را مسئول هم‌نوع خود و تلاشگر در رفع نیازهای جامعه تربیت می‌کند که این به کاهش مشکلات اجتماعی، اقتصادی و افزایش امنیت و رشد جامعه منجر می‌شود (گیلک حکیم‌آبادی، ۱۳۸۰).

دولت‌ها باید به جای دستورهای سخت‌گیرانه بر رفع موانعی چون بی‌اعتمادی، پیچیدگی فرایندها، نبود شفافیت و ساختارهای محدودکننده تمرکز کنند. تسهیل‌گری از طریق ساختارهای شفاف، حمایت نهادهای مردمی و آموزش عمومی موجب تقویت بروز خودجوش این‌گرایش می‌شود. امیرالمؤمنین<sup>(ع)</sup> در نامه ۲۵ **نهج‌البلاغه** توصیه‌های اخلاقی دقیقی به مأموران زکات داده است: رعایت تقوا؛ مدارا با مردم؛ عدالت در تقسیم؛ رعایت حال حیوانات مورد استفاده. در این نامه اخلاقی، اعتماد به حاکمیت

و رفتار مناسب مأموران مالیاتی برای تشویق مالکان به اظهار و پرداخت صحیح زکات اهمیت دارد؛ زیرا زکات یک عمل عبادی است و گرفتن آن باید همراه با رعایت اخلاق باشد (صدر، ۱۳۸۷، ص ۱۴۱). ورود دولت به حوزه انفاق نباید انگیزه‌های درونی خیرخواهی را سرکوب کند، بلکه باید بستر قربت الهی را فراهم کند تا خیرین با رضایت و ایمان در خدمت فقرا باشند. رعایت اخلاق میان دولت و نهادهای خیریه موجب اعتماد و همدلی اجتماعی می‌شود که توسعه نهاد خیریه را تضمین می‌کند.

*امیرالمؤمنین<sup>(ع)</sup>* در نامه‌ای به کارگزاران زکات به تقوا، امانت‌داری و رفتار منصفانه دستور می‌دهد و هشدار می‌دهد که بی‌اعتمادی و خیانت در پرداخت و توزیع زکات موجب خسران اخروی و رسوایی دنیوی است (نهج‌البلاغه، نامه ۲۶). ایشان با تبیین ضوابط دقیق اخذ زکات، قصد داشتند فرهنگ احترام به حقوق مردم و پرداخت مالیات شرعی را نهادینه کنند؛ به گونه‌ای که مالیات‌دهندگان آن را تکلیفی با رضایت و آگاهی بپذیرند نه از سر اجبار (منتظرالقائم و توفیق، ۱۳۹۷).

با توجه به این آموزه‌های اخلاقی، دولت‌ها به جای تحمیل وظایف یا تلاش برای خلق این حس و ایجاد انگیزه‌های مصنوعی، باید شرایطی را فراهم کنند که افراد بتوانند به راحتی و با اطمینان خاطر این نیاز درونی را پاسخ دهند. با تسهیل این فرایند و ایجاد بستری امن و شفاف، انفاق و روحیه تکافل اجتماعی در جامعه رشد خواهد کرد و آثار آن نه تنها در سطح فردی بلکه در بهبود کیفیت زندگی اجتماعی و انسجام جامعه مشهود خواهد بود. بنابراین دولت باید با ایجاد شفافیت، تسهیل قوانین و آموزش عمومی، بستر بروز انفاق فطری را فراهم کند.

### یافته‌ها و نتایج

بررسی نصوص معتبر روایی و فقهی نشان می‌دهد در نظام معیشتی

تحلیل چند لایه‌ای از جایگاه دولت در مواجهه با خیریه‌های معیشتی

اسلام، مسئولیت تأمین نیازهای افراد بر اساس قاعده «تکافل لایه‌ای» سازمان‌دهی شده است: در مرتبه نخست تکافل عمومی و مشارکت مستقیم مردم واجب کفایی است و هر فرد توانمند موظف است نیازهای حیاتی و شدید برادر مؤمن خود را برآورده کند. تنها هنگامی که شبکه‌های مردمی (خانواده، خویشاوندان، همسایگان و نهادهای خیریه محلی) از تأمین این نیازهای حیاتی ناتوان بمانند، نوبت به حاکمیت اسلامی می‌رسد. حاکمیت در این مرحله دو نقش ایفا می‌کند: الف) الزام افراد و جامعه به انجام تکافل عمومی از طریق ابزارهای شرعی و قانونی؛ ب) ضمانت نهایی تأمین معیشت شایسته برای کسانی که هیچ پشتیبان مردمی ندارند، با بهره‌گیری از بیت‌المال و منابع عمومی. از این رو الگوی اصیل حکمرانی خیریه معیشتی در اسلام «مردم‌محور با دولت ضامن نهایی» است نه «دولت‌محور با مردم مکمل». به بیان دیگر اصل بر مشارکت مردمی و تکافل اجتماعی است و ورود دولت صرفاً در رتبه آخر و به عنوان پشتیبان کاستی‌های شبکه مردمی صورت می‌گیرد. البته این تحلیل به معنای حذف جایگاه دولت از تصدی‌گری امور خیریه نیست، بلکه بر اساس شواهد فقهی، مسئولیت مستقیم حاجت نیازمندان بر عهده دولت خواهد بود. البته مدیریت دولت در این زمینه بدین صورت است که در رتبه نخست بار اصلی با مشارکت مردم برداشته شود و دولت به عنوان حلقه آخر متصدی امر گردد. از منظر اخلاق اسلامی، ورود دولت به حوزه خیریه معیشتی نه تنها ممنوع نیست، بلکه در مواردی نیز واجب است؛ زیرا دولت مکلف به تحقق عدالت اقتصادی، رفع فقر و تضمین زندگی آبرومندان برای همه اعضای جامعه است؛ اما این ورود باید به گونه‌ای باشد که انگیزه‌های فطری انفاق و حس برادری دینی را سرکوب نکند، بلکه آنها را تقویت و نهادینه کند و با ایجاد شفافیت، اعتماد عمومی و حذف موانع ساختاری و بوروکراتیک، گرایش طبیعی انسان به خیرخواهی را آزاد کند و مشارکت خودجوش مردمی را به حداکثر برساند.

نکته مهم آن است که بر اساس مبانی مذکور می‌توان سطوح مختلفی از حکمرانی را برای دولت درباره خیریه معیشتی در نظر گرفت. تفسیر حکمرانی دولت به عنوان حامی نهایی بدان معنا نیست که دولت در قبال بخش خیریه وظیفه‌ای ندارد، بلکه نقش‌های دولت در حکمرانی بخش خیریه، بیشتر معطوف به سیاست‌گذاری، تنظیم‌گری و تسهیل‌گری امر خیر خواهد بود؛ بدین معنا که لازم است دولت نقشه راه حرکت به سمت فقرزدایی را با رویکردهای اسلامی طراحی نموده، تمامی نهادها و سازمان‌های دولتی و حاکمیتی برای تحقق اهداف بخش خیریه معیشتی بسیج شوند. حمایت‌های زیرساختی، اطلاعاتی، مالی و غیره توسط نهادهایی همچون شهرداری‌ها، بانک‌ها، دانشگاه‌ها و مؤسسات پژوهشی، وزارت ارتباطات، وزارت بهداشت، سازمان تبلیغات اسلامی و سایر نهادها، همگی در راستای فراهم کردن بسترهای لازم برای حمایت دولت از بخش خیریه خواهد بود.

### حامی مالی

بنا به اظهار نویسنده مسئول، این مقاله هیچ‌گونه حامی مالی ندارد.

### سهم نویسنده در پژوهش

نویسنده مسئولیت کامل طراحی، اجرا، نگارش و تأیید نهایی مقاله را بر عهده داشته است.

### تضاد منافع

نویسنده اعلام می‌دارند که هیچ تضاد منافی در رابطه با نویسندگی و یا انتشار این مقاله ندارد.

### منابع

\* قرآن کریم.

\*\* نهج البلاغه (ترجمه انصاریان).

آرام، محمدرضا (۱۳۹۸). نظام‌سازی بر مبنای تکافل اجتماعی. تهران: دانشگاه امام صادق (ع).

تحلیل چند لایه‌ای از جایگاه دولت در مواجهه با خیریه‌های معیشتی

- ابن بابویه، محمد بن علی (۱۴۱۳ق). من لایحضره الفقیه. ج ۲، قم: دفتر انتشارات اسلامی.
- بخاری، محمد بن اسماعیل (۱۴۲۲ق). صحیح بخاری. دمشق: دار طوق النجاة.
- تمیمی آمدی، عبدالواحد (۱۴۱۰ق). غرر الحکم و درر الکلم. ج ۲، قم: دار الکتب الاسلامیه.
- حر عاملی، محمد بن حسن (۱۴۰۹ق). وسائل الشیعه. قم: مؤسسه آل‌البیت (ع).
- حکیمی، محمدرضا (۱۳۷۰). الحیة. ترجمه احمد آرام، تهران: دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
- دهستانی اسفندآبادی، حسین (۱۳۸۶). همکاری دولت و سازمانهای مردم‌نهاد در توسعه مجله برنامه، (۲۱۸)، ۱۸-۲۱.
- رعنائی، حبیب‌الله، و دهاز، رضا (۱۴۰۲). جایگاه نهادهای خیریه در الگوهای حکمرانی: واکاوی چالش‌های موجود در نظام حکمرانی ایران. پژوهشنامه مطالعات وقف و امور خیریه، (۲)، ۱۳۱-۱۷۲.
- رعنائی، ح. و مرتضوی، م (۱۳۹۱). تفکر شبکه‌ای در اداره امور عمومی. تهران: دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- سامتی، مرتضی، رنجبر، همایون، و محسنی، فضیلت (۱۳۹۰). تحلیل تاثیر شاخص‌های حکمرانی خوب بر شاخص توسعه انسانی، مطالعه موردی: کشورهای جنوب شرقی آسیا. پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، (۴)، ۱۸۳-۲۲۳.
- سلیم بن قیس هلالی (۱۴۰۵ق). کتاب سلیم بن قیس هلالی. قم: الهادی.
- شیرینی، راضیه (۱۳۹۸). نقش حکومت اسلامی در گسترش حمایت مالی نیازمندان از منظر آموزه‌های اسلامی. مجله مطالعات الگوی پیشرفت اسلامی ایرانی، (۱۴)، ۱۳۶-۱۵۷.
- صدر (شهید صدر)، سیدمحمدباقر (۱۴۱۷ق). اقتصادنا. ج ۲، قم: دفتر تبلیغات اسلامی.
- صدر، سیدکاظم (۱۳۸۷). اقتصاد صدر اسلام. ج ۲، تهران: دانشگاه شهیدبهشتی.
- طباطبایی (علامه طباطبایی)، سید محمدحسین (۱۳۷۴). ترجمه تفسیر المیزان. ترجمه سیدمحمدباقر موسوی همدانی، ج ۵، قم: دفتر انتشارات اسلامی جامعه مدرسین حوزه علمیه قم.
- طوسی (شیخ طوسی)، محمد بن حسن (۱۴۰۷ق). تهذیب الاحکام. ج ۴، تهران: دار الکتب الاسلامیه.
- علامه حلی، حسن بن یوسف (۱۴۱۴ق). تذکرة الفقهاء. قم: مؤسسه آل‌البیت (ع).
- علامه حلی، حسن بن یوسف (۱۴۱۹ق). نهاية الاحکام. قم: مؤسسه آل‌البیت (ع).
- عیاشی، محمد بن مسعود (۱۳۸۰ق). تفسیر عیاشی. تهران: المطبعة العلمیه.
- کلینی، محمد بن یعقوب (۱۴۰۷ق). الکافی. ج ۴، تهران: دار الکتب الاسلامیه.
- گیلک حکیم‌آبادی، محمدتقی (۱۳۸۰). امام علی (ع)، دولت و سیاست‌های اقتصادی. کتاب نقد، (۱۹).

مسعودی پور، سعید، و باقری نصرآبادی، محسن (۱۳۹۷). اولویت بندی مسائل کلیدی در نظام حکمرانی بخش دولتی و غیردولتی ایران در حوزه خیریه‌ها. *مجله سیاست‌گذاری عمومی*، (۳)، ۱۴۱-۱۵۸.

مکارم شیرزای، ناصر (۱۳۷۴). *تفسیر نمونه*. تهران: دار الکتب الاسلامیه.

منتظرالقائم، اصغر، و توفیق، سعید (۱۳۹۷). بررسی تطبیقی فرهنگ گرفتن مالیات در سیاست‌گذاری امیرالمؤمنین<sup>(ع)</sup> با کارنامه فرمان‌گذاران پیش از ایشان (مطالعه موردی نامه ۲۵ نهج البلاغه). *مجله شیعه‌شناسی*، (۶۱)، ۱۶۷-۱۹۰.

منتظری، حسینعلی (۱۳۸۵). *اسلام دین فطرت*. تهران: نشر سایه.

منتظری، حسینعلی (۱۴۰۹ق). *کتاب زکات*. قم: مرکز جهانی مطالعات اسلامی.

موسویان، سیدعباس (۱۳۸۲). جایگاه دولت در اقتصاد از دیدگاه اسلام. *اقتصاد اسلامی*، (۱۰).

نعمان بن محمد (۱۲۸۵ق). *دعائم الاسلام*. قم: مؤسسه آل‌البیت<sup>(ع)</sup>.

یزدی، سید محمدکاظم (۱۴۰۹ق). *عروة الوثقی*، ط ۲، بیروت: مؤسسه الاعلمی للمطبوعات.

Anheier, helmut k. (2005). *nonprofit organizations theory management policy*. Routledge.

Axin, June and Mark Stern (2018). *Social Welfare: A History of the American Response to Need*.

Day, Phyllis (1997). *A New History of Social Welfare*.

Epstein, William (2010). *Democracy without Decency: Good Citizenship and the War on Poverty*.

Friedman, Milton (1962). Capitalism and Freedom. *Ethics*, (113), 82-105.

Garland, David (2016). *The Welfare State: A very short introduction*. United Kingdom: Oxford university press.

Handler, Joel (2004). *Social Citizenship and Workfare in the United States and Western Europe: The Paradox of Inclusion*.

Hughes, O. E. (2003). *Public Management*. In: *Public Management and Administration*. London: Palgrave.

Kataja, Lauren Ann (2017). *A History of Welfare Policy in the United States: Policy in the United States: To Feed or Blameeed or Blame the Hungry?*. Chancellor's Honors Program Projects.

Kjar, A. M. (2004). *Governance*. UK: Polity Press.

Newman, J. E. (2001). Modernizing governance: New Labour, policy and society. *Modernizing Governance*, 1-208.

- O'Connor, Brendon (2003). *A Political History of the American Welfare System: When Ideas Have Consequences*.
- Peters, B. G., and Pierre, J. (2000). Citizens versus the new public manager: The problem of mutual empowerment. *Administration & Society*, 32(1), 9-28.
- Salamon, Lester M. (1995). *Partners in Public Service*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Salamon, Lester M. (1987a). *Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations*. In *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, edited by Walter W. Powell. New Haven, CT: Yale University Press.
- Salamon, Lester M. (1987b). Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: The Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. *Journal of Voluntary Action & Research*, 16(1-2), 29-49.
- Salamon, L. M., and Anheier, H. K. (1998). Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally. *Voluntas: International journal of voluntary and nonprofit organizations*, (9), 213-248.