



قاعدة التصرف على الرعية منوط بالمصلحة وتطبيقاتها في مجال السلطة التقديرية للإدارة

**The Rule of Disposition on the Parish is Dependent on the Interest and Its Applications in the Field of the Discretionary Authority of the Administration**

د. عبدالرحمن بن حمد بن محمد الحميران -عضو هيئة التدريس بالمعهد العالي للقضاء - المملكة العربية السعودية

البريد الإلكتروني: [A.h.1409@hotmail.com](mailto:A.h.1409@hotmail.com)

للاستشهاد بهذا المقال:-

بن حمد بن محمد الحميرانع. (2022). قاعدة التصرف على الرعية منوط بالمصلحة وتطبيقاتها في مجال السلطة التقديرية للإدارة. مجلة جامعة أم درمان الإسلامية. 18(2), 273-302, استرجع في من <https://journal.oiu.edu.sd/index.php/oiuj/article/view/2633>

المستخلص :

تهدف الدراسة هدفت الدراسة إلى إبراز المراد بقاعدة: (التصرف على الرعية منوط بالمصلحة)، ومعرفة معناها اللغوي والاصطلاحي، وإظهار أدلتها من الكتاب والسنة، والحديث عن أهمية هذه القاعدة، وضوابط العمل بها، وإبراز تطبيقاتها في مجال السلطة التقديرية للإدارة.

وقد استعرض الباحث المراد بالقاعدة، وأقوال العلماء، وآراءهم وغيرها في مظانها، ووصف مسائل البحث ومباحثه وصفاً دقيقاً متجرداً، وقام بعرض تطبيقات على القاعدة في مجال السلطة التقديرية للإدارة، والتي كانت تتعلق بموضوع البحث.

وقسّم الباحث الدراسة إلى مبحثين ففي المبحث الأول تناول التعريف بقاعدة: (التصرف على الرعية منوط بالمصلحة)، وتعريف ألفاظها لغةً واصطلاحاً، وبيان معناها الإجمالي، وأدلة القاعدة، وأهميتها، وضوابط العمل بها.

وفي المبحث الثاني تناول تطبيقات على القاعدة في مجال السلطة التقديرية للإدارة، فبيّن ابتداءً المراد بالسلطة التقديرية للإدارة، ثم ذكر تطبيقات عليها في الحق في تنظيم الجزاءات الإدارية، وإقرار الحوافز والمكافآت وفق المصلحة، والحق في الرقابة والمراجعة بما يحقق المصلحة، واختيار الأصلح وفق المصلحة. ثم الخاتمة وشملت أهم النتائج وأهم التوصيات.

الكلمات المفتاحية: قاعدة التصرف، الرعية، المصلحة، الإدارة.

## Abstract :

The research is aimed to highlight what is meant by the principle: (ruling people is dependent on the public interest), knowing its linguistic and idiomatic meaning, showing its evidence from the Qur'an and Sunnah, explaining the importance of this principle and its regulations, and highlighting its applications in the field of the discretionary power of management

The researcher has reviewed what is meant by the principle and opinions of the scholars. He also has described the research issues in an accurate and abstract description, and presented applications to the principle in the field of the discretionary power of management, which was related to the topic of research.

The researcher has divided the research into two sections. In the first section, he has dealt with the definition of the principle: (ruling people is dependent on the public interest), defining its words, linguistically and idiomatically, and an explanation of its overall meaning, the evidence for the principle, its importance, and its regulations.

In the second section, the researcher has dealt with applications on the principle in the field of the discretionary power of management. The researcher has initially explained what is meant by the discretionary power of management, and then he has mentioned applications on the principle in the right to regulate administrative penalties, the approval of incentives and rewards according to the interest, the right to control and review in order to achieve the interest, and to choose the most suitable according to the interest. The conclusion included the most important results and recommendations.

**Keywords: The Rule, Disposition, Discretionary, Administration.**

## مقدمه

الحمد لله رب العالمين، حمداً يليق بجلال وجهه وعظيم سلطانه، وأشهد ألا إله إلا الله وحده لا شريك له، تعظيماً لشانه.. وأشهد أن محمداً عبده ورسوله، الداعي إلى رضوانه، صلوات ربي وتسليمه عليه وعلى آله وأصحابه وسلم تسليماً كثيراً. وبعد:

فإن من القواعد الفقهية التي اصطلح عليها العلماء ، واستشهدوا بها في كتبهم، واعتنوا بها، وبشرحها وبيان معناها هي قاعدة: (التصرف على الرعية منوط بالمصلحة)، وهي قاعدة عظيمة، وجليلة، إذ أنها تنظم وتبين علاقة الراعي بالرعية، وكل من تولى أمراً من أمور المسلمين، وتقيّد تصرف الراعي على الرعية ولزومه عليهم شأؤوا أو أبوا بأنه

علّق ومتوقف على وجود الثمرة والمنفعة في ضمن تصرفه، دينية كانت أو دنيوية، فإن تضمن منفعة ما وجب عليهم تنفيذه، وإلا ردّاً؛ لأن الراعي ناظر، وتصرفه حينئذ متردد بين الضرر والعبث وكلاهما ليس من النظر في شيء<sup>(1)</sup>.

وهذا بلا شك بأنه من محاسن الشريعة الإسلامية التي راعت المصلحة العامة للأمة، ولم تجعل للحاكم أو ولي الأمر السلطة ونفاذ الإرادة لمجرد التسلط وحسب، وإنما مراعاة مصلحة الأمة والقيام بما يصلح دينها ودنياها، وما يعود عليهم بالنفع.

فالمصلحة هي مدار الحكم الشرعي، ومن هنا قال العلماء: "أينما وجدت المصلحة فثم شرع الله"<sup>(2)</sup>، أي حيث المصلحة محققة فثم شرع الله بها موجود.

وهذا ما أشار إليه الإمام ابن القيم رحمه الله، حيث قال: "فإن الشريعة مبناهما على الحِكم، ومصالح العباد في المعاش والمعاد، وهي عدل كلها ورحمة كلها، ومصالح كلها، وحكمة كلها، فكل مسألة خرجت عن العدل إلى الجور، وعن الرحمة إلى ضدها، وعن المصلحة إلى المفسدة، وعن الحكمة إلى العبث، فليست من الشريعة، وإن أدخلت فيها بالتأويل"<sup>(3)</sup>.

وهذه القاعدة مستمدة من القرآن الكريم والسنة النبوية، ولها أثرها في كثير من الفروع الفقهية التي بنى الفقهاء الحكم فيها وفقاً لهذه القاعدة، إضافة إلى أنها منوط كثير من الأحكام المستجدة التي لم ينص عليها الفقهاء.

ومن الجوانب التي يُعمل فيها هذه القاعدة ما يتعلق بالسلطة التقديرية في مجال الإدارة، فالشريعة الإسلامية أعطت لولي الأمر ومن يقوم مقامه صلاحية اتخاذ ما يلزم من تدابير ولوائح تنظيمية، غير أن هذه الصلاحيات مرتبطة بالمصلحة.

(1) انظر: شرح القواعد الفقهية، أحمد بن الشيخ محمد الزرقا، دار القلم، دمشق - سوريا، الطبعة الثانية، ١٤٠٩ هـ - ١٩٨٩ م، ص 309.

(2) ينظر: رعاية المصلحة والحكمة في تشريع نبي الرحمة (ﷺ)، محمد طاهر حكيم، الجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة، العدد 116، السنة 34، 1422 هـ/2002 م، 200/1.

(3) إعلام الموقعين عن رب العالمين، محمد بن أبي بكر بن أيوب شمس الدين ابن قيم الجوزية (ت 751 هـ)، دار الكتب العلمية - بيروت، الطبعة الأولى، 1411 هـ - 1991 م، 11/3.

وتتناول هذه الدراسة جانبًا تطبيقيًا لتصرفات ولي الأمر في المجال الإداري، وفقًا لسلطته التقديرية في ذلك.

## أهمية البحث:

### تأتي أهمية هذا البحث في الأمور التالية:

- 1- أهمية هذه القاعدة، وتعلقها بالسياسة الشرعية وتنظيم الدولة الإسلامية، فهي تحدد العلاقة بين الحاكم والمحكوم وما دونه من الولاية والقضاة وغيرهم في جميع التصرفات وتضع حدًا ووازعًا للحاكم في كافة تصرفاته.
- 2- أهمية المصلحة كدليل شرعي من الأدلة المختلف فيها، والحاجة إليها في كل زمان، وفي كثير من الأحكام والمستجدات.
- 3- أن هذه القاعدة توصل لكون الولاية والحكام وغيرهم إنما هم وكلاء عن الأمة في القيام بأصلح التدابير لإقامة العدل، ودفع الظلم، وصيانة الحقوق والأخلاق، وضبط الأمن، ونشر العلم، وتطهير المجتمع من الفساد، وتحقيق كل خير للأمة بأفضل الوسائل، مما يعبر عنه بالمصلحة العامة.
- 4- أن هذه القاعدة يتخرج عليها كثير من المسائل والأحكام الفقهية المدونة في كتب الفقهاء والمستجدات المعاصرة.

## أسباب اختيار البحث:

### دعاني إلى تناول هذا البحث ما يلي:

- 1- التعرف على هذه القاعدة الفقهية وبيان أهميتها ومكانتها.
- 2- الحاجة إلى بيان أن المصلحة معتبرة في الشرع، ولا تتعارض بحال مع الأحكام الشرعية الثابتة.
- 3- إبراز مدى عناية الشريعة الإسلامية بتصرفات الإمام مع الرعية، وضرورة انضباطها بالمصلحة وأثرها على الجانب الإداري.
- 4- أهمية السلطة التقديرية للإدارة، وضرورة إعمال المصلحة في تطبيقاتها.

### أهداف البحث:

- 1- التعرف على القاعدة وألفاظها ومشروعيتها وأدلتها.
- 2- بيان ماهية السلطة التقديرية وأهميتها وضوابطها.
- 3- بيان الأثر المترتب على اعتبار المصلحة في دراسة الأحكام الفقهية.
- 4- بيان أثر القاعدة في تطبيق السلطة التقديرية للمسؤول الإداري.

### الدراسات السابقة:

بعد الاطلاع والبحث على عدد من البحوث والرسائل لم أجد من تناول وذكر التطبيقات على هذه القاعد في مجال السلطة التقديرية للإدارة، وكل ما وجدته عن هذه القاعدة إنما هو شرح لها وتطبيقاً لها من الجانب الفقهي فقط، أو يتناول تطبيقاً لها في غير السلطة التقديرية للإدارة.

### منهج البحث:

- 1- أقوم بعرض ووصف مسائل البحث ومطالبه وصفاً دقيقاً متجرداً، وأتجنب بقدر المستطاع الاستطراد والخروج عن الموضوع محل البحث.
- 2- عزو الآيات القرآنية إلى مواضعها في القرآن الكريم.
- 3- تخريج الأحاديث النبوية، والآثار الواردة عن الصحابة مع الحرص على اتباع المنهج العلمي في التخريج والحكم على الأحاديث.
- 4- توثيق المعاني من معاجم اللغة المعتمدة وتكون الإحالة عليها بالمادة والجزء والصفحة.
- 5- تخريج نُقول العلماء وأدلتهم من مصادرها الأصلية التي وردت في ثنايا البحث.
- 6- عزو الأقوال والآراء الفقهية إلى مصادرها الأصلية.
- 7- العناية بقواعد اللغة العربية والإملاء، وعلامات الترقيم، ومنها علامات التنصيص للآيات الكريمة، وللأحاديث الشريفة، وللآثار، ولأقوال العلماء، وتمييزها بعلامات أو أقواس، فيكون لكل منها علامته الخاصة.
- 8- تقسيم البحث إلى مقدمة ومباحث وخاتمة.

## خطة الدراسة:

تشتمل الدراسة على مقدمة، ومبحثين، وخاتمة.

المقدمة، وتشتمل على مقدمة عامة، وأهمية الموضوع، وأسباب اختياره، وأهداف البحث، والدراسات السابقة، ومنهج البحث، وخطة الدراسة.

المبحث الأول: التعريف بقاعدة التصرف على الرعية منوط بالمصلحة، والاستدلال عليها، وبيان أهميتها، وضوابط العمل بها.

ويشتمل على:

المطلب الأول: التعريف بالقاعدة.

المطلب الثاني: الاستدلال على القاعدة.

المطلب الثالث: أهمية القاعدة.

المطلب الرابع: ضوابط العمل بالقاعدة.

المبحث الثاني: تطبيقات على القاعدة في مجال السلطة التقديرية للإدارة.

ويشتمل على:

تمهيد: المراد بالسلطة التقديرية للإدارة.

المطلب الأول: الحق في تنظيم الجزاءات الإدارية، وإقرار الحوافز والمكافآت وفق المصلحة.

المطلب الثاني: الحق في الرقابة والمراجعة بما يحقق المصلحة.

المطلب الثالث: اختيار الأصلح وفق المصلحة. ثم الخاتمة.

## المبحث الأول: قاعدة التصرف على الرعية منوط بالمصلحة.

### المطلب الأول: التعريف بالقاعدة.

#### الفرع الأول: المراد بالتصرف.

#### التصرف لغةً:

التصرف مصدر "تَصَرَّفَ" يقال: تصرف في الأمر: عالج<sup>(1)</sup>، والتَصَرَّفَ: رد الشيء عن وجهه وهو بمعنى الرجوع، والتَصَرَّفُ: التقلب والحيلة، يقال: هو يتصرف لعياله أي: يكتسب لهم ، ومنه: التَصَرَّفُ في الأمور<sup>(2)</sup>.

#### التصرف شرعاً:

لم يذكر الفقهاء المتقدمون -فيما اطلعت عليه- تعريفاً خاصاً للتصرف بل يستعملونه بمعناه في اللغة.

أما في كتب المعاصرين فقد عرّفه بعض الباحثين ، وتعريفاتهم متقاربة في المعنى ، منها:

- كل ما يصدر من الإنسان بإرادته ، ويرتب عليه الشرع نتائج حقوقية<sup>(3)</sup>.
- كل قول أو فعل له أثر فقهي<sup>(4)</sup>.

(1) معجم لغة الفقهاء ، محمد رواس قلعجي - حامد صادق قنبي، دار النفائس ، ط 2 ، 1408 هـ ، ص 132.

(2) انظر: لسان العرب ، محمد بن منظور ، دار صادر بيروت، ط3، 1414هـ، (189/9 وما بعدها).

(3) المدخل الفقهي العام ، مصطفى أحمد الزرقاء، دار القلم بدمشق، ط1 ، 1418هـ، (288/1).

(4) معجم لغة الفقهاء ، محمد رواس قلعجي - حامد صادق قنبي ، ص 132.

## الفرع الثاني: المراد بالرعية.

### الرعية لغةً:

الرعية بفتح الراء وكسر العين، تجمع على رعايا، يقال: رعى الحاكم رعيته أي: ساسها وتولى أمرها، والرعية هم العامة ، وهم كل من شمله حفظ الراعي ونظره (1) .

### الرعية شرعاً:

عامة الناس الذين عليهم وإل يرمى مصالحهم وأمورهم (2) .

## الفرع الثالث: المراد بمنوط:

### المنوط لغة:

النون والواو والطاء أصل صحيح يدل على تعليق شيء بشيء ، ونطته به علقته به ، والنوط: ما يتعلق به أيضاً ، والجمع أنواط (3) .

### المنوط اصطلاحاً:

لا يخرج المعنى الاصطلاحي عن المعنى اللغوي فهو داخل في التعليق والربط بالمصلحة.

## الفرع الرابع: المراد بالمصلحة:

### المصلحة لغة:

الصاد واللام والحاء أصل واحد يدل على خلاف الفساد ، يقال: صَلَحَ الشيء يصلح صلاحاً (1) فهو صالح ، ويقال صلح الشيء إذا زال عنه الفساد ، ويقال: في الأمر مصلحة: أي خير ، وتجمع على مصالح.

(1) انظر: لسان العرب ، محمد بن منظور ، (329/14) ، معجم لغة الفقهاء ، محمد رواس قلعجي - حامد صادق قنبي ، ص 224، مختار الصحاح ،

لأبي عبدالله محمد الرازي ، المكتبة العصرية ببيروت، ط 5، 1420هـ ، ص 125.

(2) المعجم الوسيط ، الصادر من مجمع اللغة العربية بالقاهرة، دار الدعوة ، (356/1) ، معجم اللغة العربية المعاصرة، د. أحمد مختار ، دار عالم الكتب ، ط1، 1429هـ ، (910/2).

(3) معجم مقاييس اللغة ، أحمد بن فارس ، دار الفكر ، 1399هـ ، (370/5).

### المصلحة اصطلاحاً:

هي المحافظة على مقصود الشرع من الخلق ، وهو أن يحفظ عليهم دينهم ونفسهم وعقلهم ونسلهم ومالهم. فكل ما يتضمن حفظ هذه الأصول الخمسة فهو مصلحة ، وكل ما يفوت هذه الأصول فهو مفسدة ، ودفعه مصلحة (2).

وبعبارة أخرى: فهي المحافظة على مقصود الشرع بدفع المفسد عن الخلق ، فالمصلحة هي الغرض من السياسة (3).

### والمعنى الإجمالي للقاعدة:

أن تصرف الإمام و كل من ولي شيئاً من أمور المسلمين يجب أن يكون مبنياً ومقصوداً به المصلحة العامة؛ وإلا فليس بنافذ ولا صحيح شرعاً.

فهذه القاعدة تضبط تصرفات كل من ولي شيئاً من أمور العامة؛ من إمام، وأمير، وقاضٍ، وموظفٍ، فتفيد أن أعمال هؤلاء وأمثالهم -لكي تكون ملزمة- يجب أن تكون مبنية على مصلحة الجماعة، وأن الولاية وعموم الموظفين ليسوا عمالاً لأنفسهم، إنما وكلاء على الأمة في القيام بشؤونها، فعليهم أن يراعوا خير التدابير لصالح الرعية (4).

### المطلب الثاني: الاستدلال على القاعدة.

استدل الفقهاء على هذه القاعدة بأدلة كثيرة من الكتاب والسنة وبيان ذلك كالآتي:

أولاً: الأدلة من القرآن الكريم.

1- قَالَ تَعَالَى: ﴿ \* إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ﴾ (5).

(1) المرجع نفسه (303/3).

(2) المستصفي ، لأبي حامد محمد الغزالي ، دار الكتب العلمية ، ط 1 ، 1413 هـ ، ص 174 ، روضة الناظر وجنة المناظر ، لأبي عبدالله محمد بن قدامة المقدسي ، مؤسسة الريان للطباعة ، ط 2 ، 1423 هـ ، (235/2).

(3) إرشاد الفحول إلى تحقيق الحق من علم الأصول ، محمد بن علي الشوكاني ، دار الكتاب العربي ، ط 1 ، 1419 هـ ، (184/2).

(4) توضيح الأحكام من بلوغ المرام ، للشيخ عبدالله البسام ، مكتبة الأسدي ، ط 5 ، 1423 هـ ، (62/1).

(5) سورة النساء آية رقم (58).

ووجه الاستدلال: الأمانات كل ما ائتمن عليه الإنسان وأمر بالقيام به، فأمر الله عباده بأدائها أي: كاملة موفورة، لا منقوصة ولا مبخوسة، ولا ممطولا بها، ويدخل في ذلك أمانات الولايات والأموال والأسرار؛ والمأمورات التي لا يطلع عليها إلا الله<sup>(1)</sup>.

2- قَالَ تَعَالَى: ﴿وَلَا تُؤْتُوا السُّفَهَاءَ أَمْوَالَكُمُ الَّتِي جَعَلَ اللَّهُ لَكُمْ قِيَمًا﴾<sup>(2)</sup>.

3- قَالَ تَعَالَى: ﴿وَابْتَلُوا الَّتِي تَمَى حَتَّى إِذَا بَلَغُوا النِّكَاحَ فَإِنْ آنَسْتُمْ مِنْهُمْ رُشْدًا فَادْفَعُوا إِلَيْهِمْ أَمْوَالَهُمْ﴾<sup>(3)</sup>.

4- قَالَ تَعَالَى: ﴿وَلَا تَقْرُبُوا مَالَ الْيَتِيمِ إِلَّا بِالَّتِي هِيَ أَحْسَنُ حَتَّى يَبْلُغَ أَشُدَّهُ﴾<sup>(4)</sup>.

ووجه الاستدلال: أن هذه الآيات على اختلاف موارد نزولها تفرض الاحتياط في حفظ أموال الضعفاء والعاجزين ، ففي الآية الأولى نهي لولي السفهيه أن يعطيه من المال خشية أن يضيعه، وفي الآية الثانية الأمر باختبار اليتيم قبل دفع المال له فيدفع له شيئاً من ماله ليرى هل يحسن التصرف فيه أم لا فإن أحسن التصرف دفع إليه المال، وفي الآية الثالثة النهي عن أكل مال اليتيم إلا بالحال التي يكون فيها إصلاحاً لأموالهم وانتفاعاً لهم بها<sup>(5)</sup>، ففي هذه الآيات دلالة على حفظ أموال الضعفاء والعاجزين والسفهاء ، وأن تصرف الولي يكون بما فيه مصلحة ومنفعة.

#### أولاً: الأدلة من السنة النبوية.

1- ما جاء أن عبيد الله بن زياد عاد معقل بن يسار في مرضه فقال له معقل: إني محدثك بحدِيث لولا أني في الموت لم أحدثك به سمعت رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول: "ما من عبد يسترعيه الله رعية، يموت يوم يموت وهو غاش لرعيته، إلا حرم الله عليه الجنة"<sup>(6)</sup>.

(1) تيسير الكريم الرحمن في تفسير كلام المنان ، للشيخ عبدالرحمن بن سعدي، مؤسسة الرسالة، ط1، 1420هـ، ص 183.

(2) سورة النساء آية رقم (5).

(3) سورة النساء آية رقم (6).

(4) سورة الأنعام آية رقم (152).

(5) انظر: الجامع لأحكام القرآن ، لأبي عبدالله محمد بن أحمد القرطبي، دار الكتب المصرية، ط2، (134/7)، تفسير القرآن العظيم، إسماعيل بن كثير، دار الكتب العلمية ، ط1، 1419هـ (191/2)، تيسير الكريم الرحمن في تفسير كلام المنان للسعدي، ص280.

(6) أخرجه الإمام مسلم في صحيحه، باب استحقاق الولي الغاش لرعيته النار، حديث رقم (142) ، (125/1).

وفي رواية: "ما من أمير يلي أمر المسلمين، ثم لم يجهد لهم ، وينصح ، إلا لم يدخل معهم الجنة"<sup>(1)</sup>.  
-2 عن عبدالله بن عمر رضي الله عنهما أنه سمع رسول الله صلى الله عليه وسلم يقول: "كلكم راعٍ ومسئول عن رعيته؛ فالإمام راعٍ ومسئول عن رعيته، والرجل في أهله راعٍ وهو مسئول عن رعيته، والمرأة في بيت زوجها راعية وهي مسئولة عن رعيته، والخادم في مال سيده راعٍ وهو مسئول عن رعيته"<sup>(2)</sup>.  
ووجه الدلالة:

الأحاديث السابقة تبين أطراد القاعدة وشمولها لكل راعٍ ورعية، وتعدُّ الناصح من الولاة خيرًا عظيمًا، وتُندر الخائن منهم شرًّا مستطيرًا.

ولا شك أن القواعد الشرعية والأصول العقلية كافة تحمل على جلب المصالح ودرء المفاسد، وعليه فلا يجوز لوالٍ أو وصي أو قاضٍ أو إمام أن يعمل في رعيته إلا بما تقتضيه المصلحة من جلب منفعة، أو دفع مفسدة.

### المطلب الثالث: أهمية القاعدة.

تتضح أهمية هذه القاعدة من خلال عدة أمور من أبرزها:

-1 أن هذه قاعدة ذات شأن وأهمية قصوى في الفقه الإسلامي وذات مساس بالسياسة الشرعية وتنظيم الدولة الإسلامية، فإنها تحدد معالم السلوك للحكام والأئمة والولاة ومن دونهم في جميع التصرفات وتضع حدًا ووازعًا للحاكم في كافة تصرفاته<sup>(3)</sup>.

-2 أنها تضبط الحدود التي يتصرف في نطاقها كل من ولي شيئًا من أمور العامة من إمام أو والٍ أو أمير أو قاضٍ أو موظف، وتفيد أن أعمال هؤلاء وأمثالهم وتصرفاتهم لكي تنفذ على الرعية وتكون ملزمة لها يجب أن تكون مبنية على مصلحة الجماعة وخيرها؛ لأن الولاة والعمال والأمراء والقضاة والقادة وغيرهم ليسوا عمالًا لأنفسهم إنما هو وكلاء على الأمة في القيام بشؤونها، فعليهم أن يراعوا خير التدابير لإقامة العدل وإزالة الظلم وإحقاق الحق وصيانة الأخلاق وتطهير المجتمع من الفساد، ونشر العلم ومحاربة الجهل، والحرص على الأموال العامة ورعايتها وإنفاقها فقط فيما يعود على الأمة بالخير والنفع، كما لا

(1) أخرجه الإمام مسلم في صحيحه، باب استحقاق الوالي الغاش لرعيته النار، حديث رقم (142)، (126/1).

(2) أخرجه الإمام البخاري في صحيحه، باب العبد راعٍ في مال سيده، حديث رقم (2558)، (150/3).

(3) القواعد الفقهية، علي بن أحمد الندوي، دار القلم، ط 3، 1414هـ، ص 317.

يجوز لهم أن يجابوا بها أحداً دون أحد لجاه أو لسلطان أو رغبة أو طمع، لأنه لا يجوز للوالي أن يأخذ درهماً من أموال الناس إلا بحق، كما لا يجوز له أن يضعه إلا في يد تستحق، كما لا يجوز له كذلك أن يأخذ من مال أحد شيئاً إلا بحق ثابت معروف<sup>(1)</sup>.

**3-** أنها كذلك ترسم حدود الإدارات العامة والسياسة الشرعية في سلطان الولاية وتصرفاتهم على الرعية، فتنفيذ أن أعمال الولاية النافذة على الرعية يجب أن تبنى على المصلحة للجماعة وخيرها، لأن الولاية من الخليفة فمن دونه ليسوا عمالاً لأنفسهم، وإنما هم وكلاء عن الأمة في القيام بأصلح التدابير لإقامة العدل، ودفع الظلم، وصيانة الحقوق والأخلاق، وضبط الأمن، ونشر العلم، وتطهير المجتمع من الفساد، وتحقيق كل خير للأمة بأفضل الوسائل، مما يعبر عنه بالمصلحة العامة، فكل عمل أو تصرف من الولاية على خلاف هذه المصلحة مما يقصد به استثمار أو استبداد، أو يؤدي إلى ضرر أو فساد، هو غير جائز<sup>(2)</sup>.

**4-** أنها تعتبر قاعدة عامة مطردة تسري أحكامها على جميع من ولاه الله أمراً من أمور المسلمين من الحكام والقضاة والأمراء والولاة، كما أنها تسري على رب الأسرة<sup>(3)</sup>.

#### المطلب الرابع: ضوابط العمل بالقاعدة.

هذه القاعدة جعل الفقهاء لها ضوابط للعمل بها، ولعل من أبرز هذه الضوابط:

**1-** أن تتوفر في الوالي شروط الوكيل؛ لأنه لا يتصرف لنفسه وإنما هو وكيل عن غيره في القيام بشؤونه ومصالحه، وقد اشترط الفقهاء شروطاً مشتركة لتولي الولاية العامة وهي: الإسلام، والبلوغ، والعقل، والحرية، والذكورة، والعدالة، والعلم بالأحكام الشرعية، والكفاية الجسمية، والرأي والكفاية، وتفصيلها كالاتي:

أ- الإسلام: فقد أجمع الفقهاء على اشتراط الإسلام لصحة تولي جميع الولايات العامة<sup>(4)</sup>،

وذلك لقوله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا لَا تَتَّخِذُوا الْكٰفِرِينَ ءَوْلِيَاءَ مِنْ دُونِ

(1) الوجيز في إيضاح قواعد الفقه الكلية، لمحمد صدقي البورنو، مؤسسة الرسالة، ط4، 1416هـ، ص 347.

(2) القواعد الفقهية وتطبيقاتها في المذاهب الأربعة، د. محمد مصطفى الزحيلي، دار الفكر، ط1، 1427هـ، (493/1).

(3) المدخل الفقهي العام، للزرقاء (1050/2)، الوجيز في إيضاح قواعد الفقه الكلية، للبورنو، ص 348.

(4) انظر: بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، لعلاء الدين أبي بكر بن مسعود الكاساني، دار الكتب العلمية، ط2، 1406هـ، (20/6)، القوانين الفقهية، لأبي القاسم

محمد بن أحمد الغرناطي، ص134، نهاية المطلب في دراية المذهب، لإمام الحرمين عبد الملك الجويني، دار المنهاج، ط1، 1428هـ، (351/11)، الشرح الكبير على متن المقنع، لأبي الفرج عبدالرحمن بن محمد بن قدامة، دار الكتاب العربي، (424/7).

﴿الْمُؤْمِنِينَ﴾<sup>(1)</sup> حيث دلت الآية على أن الكافر لا يستحق الولاية على مسلم بوجه<sup>(2)</sup>،  
ولقوله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ﴾<sup>(3)</sup> ،  
فدلت الآية على أن مستحقي الطاعة هم أولو الأمر من المؤمنين ، فأما من لم يكن منهم فلا  
ولاية له عليهم ولا طاعة.

**ب- البلوغ:** فقد أجمع العلماء على اشتراط البلوغ لصحة تولي جميع الولايات ؛ لأن  
الصغير محتاج إلى من يلي أمره ، فلا يصح أن يلي أمور المسلمين<sup>(4)</sup> ، يدل لذلك ما جاء عن  
النبي صلى الله عليه وسلم أنه قال: " رُفِعَ الْقَلَمُ عَنْ ثَلَاثٍ: عَنِ النَّائِمِ حَتَّى يَسْتَيْقِظَ ، وَعَنِ  
الصَّبِيِّ حَتَّى يَكْبُرَ ، وَعَنِ الْمَجْنُونِ حَتَّى يَعْقِلَ أَوْ يَفِيقَ " <sup>(5)</sup> حيث أفاد عدم تكليف الصغير؛ لأنه  
لا يعقل الأمور، ومن كان هذا حاله لم يصح توليته أمور المسلمين<sup>(6)</sup>.

**ت- العقل:** فلا خلاف بين الفقهاء في اشتراط العقل لصحة تولي الولاية العامة<sup>(7)</sup>  
للمحديث السابق<sup>(8)</sup> فالمجنون الذي لا يعقل لا تجوز ولايته في قول أحد من أهل العلم ؛ لأنه  
غير مكلف شرعاً ، والتكليف ملاك الأمر، ولأنه محجور عليه في التصرف ، ويحتاج إلى من  
يلي أمره، فلا يلي أمر غيره .

**ث- الحرية:** فقد اتفق الفقهاء على عدم صحة تولي العبد الولاية العامة ؛ لأنه مشغول  
بخدمة مالكه، ولأن نقص العبد عن ولاية نفسه يمنع من انعقاد ولايته على غيره<sup>(9)</sup>.

(1) سورة النساء آية رقم: (144).

(2) أحكام القرآن ، لأحمد بن علي الجصاص ، دار الكتب العلمية ، ط1، 1415هـ، (365/2).

(3) سورة النساء آية رقم : (59).

(4) انظر: بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، للكاساني، (20/6)، القوانين الفقهية ، ص134، نهاية المطلب في دراية المذهب، للجويني، (351/11)، الشرح الكبير على  
متن المقنع، بن قدامة ، (424/7).

(5) أخرجه البخاري في صحيحه، في باب لا يرحم المجنون والمجنونة، (165/8).

(6) انظر: كشاف الفناع عن متن الإقناع ، منصور البهوتي، دار الكتب العلمية، (325/6)، الموسوعة الفقهية الكويتية، الصادرة عن وزارة الأوقاف  
والشؤون الإسلامية بالكويت (141/45).

(7) انظر: بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، للكاساني، (20/6)، القوانين الفقهية ، ص134، نهاية المطلب في دراية المذهب، للجويني، (351/11)، الشرح الكبير على  
متن المقنع، بن قدامة ، (424/7).

(8) وهو قوله صلى الله عليه وسلم أنه قال: " رُفِعَ الْقَلَمُ عَنْ ثَلَاثٍ: عَنِ النَّائِمِ حَتَّى يَسْتَيْقِظَ ، وَعَنِ الصَّبِيِّ حَتَّى يَكْبُرَ ، وَعَنِ الْمَجْنُونِ حَتَّى يَعْقِلَ أَوْ يَفِيقَ " .

(9) انظر: بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، للكاساني، (20/6)، القوانين الفقهية ، ص134، نهاية المطلب في دراية المذهب، للجويني، (351/11)، الشرح الكبير على  
متن المقنع، بن قدامة ، (424/7).

ج- **الذكورة**: فذهب جمهور أهل العلم إلى اشتراط الذكورة لصحة تولي الولايات العامة

(1) ؛ وذلك لقوله تعالى: ﴿الرِّجَالُ قَوَّامُونَ عَلَى النِّسَاءِ بِمَا فَضَّلَ اللَّهُ بَعْضَهُمْ عَلَى بَعْضٍ وَبِمَا أَنْفَقُوا مِنْ أَمْوَالِهِمْ﴾ (2) فدللت الآية على أن الرجل هو القائم على المرأة ، فكيف تقوم هي على شؤون الأمة؟ ؛ ولما ورد عن النبي صلى الله عليه وسلم أنه قال: " لا يفلح قوم ولوا أمرهم امرأة" (3).

ح- **العدالة**: فذهب جمهور الفقهاء إلى اشتراط العدالة لصحة تولي الولاية العامة؛ لأن

الفاسق متهم في دينه ، ولا تقبل شهادته، ولا يوثق بتصرفاته، ولا يؤمن معه من الحيف في الأحكام ، فلا يصلح توليته أمور المسلمين (4).

خ- **العلم بالأحكام الشرعية**: فاشتراط جمهور الفقهاء العلم بالأحكام الشرعية لتولي

الولاية العامة (5).

د- **الكفاية الجسميّة**: فقد اتفق الفقهاء على أنه يشترط لصحة الولاية العامة كونه

سميعاً بصيراً ناطقاً؛ لأن الاختلال الواقع في تلك الأعضاء أو الحواس يؤدي إلى العجز عن كمال التصرف ، ويفضي إلى الخلل في قيام ذي الولاية العامة بما جعل وأسند إليه القيام به من الواجبات (6).

ذ- **الرأي والكفاية**: فقد اتفق الفقهاء على أنه يشترط لصحة تولي الولاية العامة الرأي

والكفاية ، وهذه الصفة تختلف متطلباتها بحسب الولاية التي يراد إسنادها، فيشترط لكل نوع من الولاية شروط بحسب هذه الولاية، وقد تبّه النبي صلى الله عليه وسلم إلى هذا فيما رواه أبو ذر رضي الله عنه أنه قال: قلت: يا رسول الله ألا تستعملني؟ قال: فضرب بيده على منكبي ، ثم قال: يا أبا ذرٍ إنك ضعيف، وإنها أمانة، وإنها يوم القيامة خزي وندامة، إلا من أخذها

(1) انظر: المراجع السابقة.

(2) سورة النساء آية رقم: (34) .

(3) أخرجه البخاري في صحيحه، في باب كتاب النبي صلى الله عليه وسلم إلى كسرى وقيصر، حديث رقم: (4425) ، (8/6) .

(4) انظر: بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، للكاساني، (20/6)، القوانين الفقهية ، ص134، نهاية المطلب في دراية المذهب، للجويني، (351/11)، الشرح الكبير على متن المقنع، بن قدامة ، (424/7).

(5) انظر: المراجع السابقة.

(6) انظر: المراجع السابقة.

بحقها، وأدى الذي عليه فيها"<sup>(1)</sup>، فهذا الحديث أصل عظيم في عدم جواز إسناد الولاية العامة لمن كان فيه ضعف بوظائفها ، وأعبائها ، وموجباتها؛ لأنه أمانة<sup>(2)</sup>.

**2-** أن يكون تصرف الإمام و كل من ولي شيئاً من أمور المسلمين يجب أن يكون مبنياً ومقصوداً به المصلحة العامة، والمنفعة الدينية والدنيوية لمن تولى أمره، وأن تصرفه ينبغي أن يكون بما هو أحسن للمولى عليه ؛ وإلا فليس بنافذ ولا صحيح شرعاً تصرفه<sup>(3)</sup>، لأن الولي مأمور من قبل الشارع أن يحوط موليه بالنصح، وأن يسلك أصلح التدابير لإقامة العدل، ودفع الظلم، وصيانة الحقوق والأخلاق، وضبط الأمن، ونشر العلم، وتطهير المجتمع من الفساد، وتحقيق كل خير للأمة بأفضل الوسائل، مما يعبر عنه بالمصلحة العامة، فكل عمل أو تصرف من الولاية على خلاف هذه المصلحة مما يقصد به استثمار أو استبداد، أو يؤدي إلى ضرر أو فساد، هو غير جائز<sup>(4)</sup>.

(1) أخرجه مسلم في صحيحه ، في باب كراهية الإمارة بغير ضرورة، حديث رقم: (1825) ، (1457/3).

(2) انظر: بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، للكاساني، (20/6)، القوانين الفقهية ، ص134، نهایة المطلب في دراية المذهب، للجويني، (351/11)، الشرح الكبير على متن المقنع، بن قدامة ، (424/7).

(3) انظر: المنشور في القواعد ، لأبي عبدالله بدر الدين الزركشي، (309/1)، الأشباه والنظائر، جلال الدين السيوطي، دار الكتب العلمية، ط1، 1411هـ، ص121.

(4) انظر: القواعد الفقهية وتطبيقاتها في المذاهب الأربعة، للزحيلي (494/1).

## المبحث الثاني: تطبيقات على القاعدة في مجال السلطة التقديرية للإدارة.

### تمهيد: المراد بالسلطة التقديرية للإدارة:

#### الفرع الأول: السلطة التقديرية:

#### السلطة في اللغة:

مصدر سلط، والسين واللام والطاء أصل واحد، والسلطة لها معان عديدة، منها: القهر والقوة، ومن ذلك السلاطة من التسلط، وهو القهر، ولذلك سمي السلطان سلطاناً<sup>(1)</sup>.

ومنها: التسلط، والسيطرة، والتحكم، يقال: للأب سلطة على أبنائه الصغار.

ومن معاني السلطة أيضاً: القدرة والملك<sup>(2)</sup>، ومنها: القوة والشدة، يقال: له مكنة: أي قوة وشدة<sup>(3)</sup>.

#### التقدير في اللغة:

من قدر كل شيء ومقداره: مقياسه، وقدر الشيء يقدره قدرًا وقدره: قاسه وقادرت الرجل مقادرة: إذا قايسته وفعلت مثل فعله، ويقال: قدرت لأمر كذا أقدر له، وأقدر قدرًا إذا نظرت فيه، ودبرته وقايسته<sup>(4)</sup>.

ومن معانيه أيضاً: النظر والتدبير، يقال: قدرت الأمر أقدره وأقدره إذا نظرت فيه ودبرته.

قال ابن الأثير: ومنه قول عائشة رضي الله عنها: "فاقدروا قدر الجارية الحديثة السن"<sup>(5)</sup> أي: انظروا وفكروا

فيه<sup>(6)</sup>.

(1) انظر: معجم مقاييس اللغة، لابن فارس (567/1)، ومختار الصحاح، للرازي، ص30، ولسان العرب، لابن منظور (76/5).

(2) انظر: الوافي: معجم وسيط للغة العربية، عبدالله بستاني، مكتبة لبناني، 1980م، ص288.

(3) انظر: المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، أحمد بن محمد الفيومي، المكتبة العلمية، (244/2).

(4) انظر: لسان العرب، لابن منظور (76/5).

(5) أخرجه البخاري في صحيحه، كتاب النكاح، باب حسن المعاشرة مع الأهل، حديث رقم: (5190)، (28/7)، وأخرجه مسلم في صحيحه، كتاب

صلاة العيدين، باب الرخصة في اللعب الذي لا معصية فيه، حديث رقم: (892)، (608/2).

(6) النهاية في غريب الحديث والأثر، لمجد الدين المبارك بن محمد الشيباني ابن الأثير، المكتبة العلمية، 1399هـ، (23/4).

### السلطة التقديرية في الاصطلاح:

يقصد بالسلطة التقديرية في الاصطلاح: تمتع الإدارة بحرية التصرف عند ممارستها لاختصاصاتها القانونية إذا لم يوجد نص نظامي يمنعها من التصرف، بعكس السلطة المقيدة التي تكون معها حرية الإدارة مسلوقة، فتلتزم بالقيام بالعمل، فإذا ترك القانون لجهة الإدارة حرية القيام بالإجراءات أو عدم القيام بها، أو تقدير مدى ملائمة التصرف واختيار الوقت الملائم لاتخاذها كانت سلطتها تقديرية، وإذا لم يترك لها حرية الاختيار كانت سلطتها مقيدة<sup>(1)</sup>.

ومن أمثلة السلطة التقديرية: ترقية الموظف على أساس الكفاءة، واختيار الجزاء المناسب مع الفعل من بين الجزاءات المقررة، ومنح الإجازات العادية والاستثنائية والدراسية، وقرارات النقل والإعارة والندب والتكليف. ومن أمثلة السلطة المقيدة: الترقية بالأقدمية المطلقة، تحديد العقوبات التأديبية في النظام، وغيرها.

### الفرع الثاني: الإدارة:

#### الإدارة في اللغة:

وردت عدة تعريفات في معاجم اللغة، منها: وأداره عن الأمر وعليه ودأوره: لاَوْصَهُ. ويقال: أَدْرْتُ فلاناً على الأمر إذا حاولت إلزامه إياه، وأَدْرْتُه عن الأمر إذا طلبت منه تركه<sup>(2)</sup>.

ومنها أيضاً: أدار الوزير العمل: أشرف عليه. وعلم الإدارة: علم يتعلق بكيفية إدارة الأعمال<sup>(3)</sup>.

#### الإدارة في الاصطلاح:

جاء في تعريف الإدارة العامة، أنّها: "نشاط جماعي مشروط يقوم به الراعي مع موظفيه العاملين في جميع الأجهزة الحكومية، من خلال تقديم خدمة أو سلعة مشروعة إلى الرعية أي الجمهور بلا تمييز شعوراً منهم بأمانة الإدارة أثناء ممارستها لها وفقاً لأنظمة وتعليمات مصدرها الشريعة الإسلامية، مستغلين في ذلك كافة الإمكانيات المتاحة، سعياً

(1) انظر: القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، سعيد حسن محمد، الرياض: دار المؤيد، 2000م، ص124.

(2) لسان العرب، ابن منظور ، (448/4).

(3) معجم الطلاب، د. محمد إسماعيل الصبيحي، حيمور حسن يوسف: مكتبة لبنان، بيروت، 1991م، ص50.

لتحقيق أهداف عامة مباحة، من أجل توفير الأمن والرخاء والنماء للبلاد والعباد"<sup>(1)</sup>.

وعرّف الدكتور: سعيد المصري الإدارة العامة بأنّها: "مجموعة الأساليب والنظم المرتبطة بالمنشط الإدارية التي تؤدّيها منظمات وأجهزة الدولة والتي تهدف بصفة أساسية وقاطعة إلى تحقيق الصالح العام في المجتمع، والتي تؤثر قراراتها تأثيراً شاملاً وعماماً ومباشراً على مصالح أفراد المجتمع وجماعته، والتي تتأثر حركتها وتصرّفاتها بدرجة كبيرة بالتفاعل، والتي تتأثر حركتها المستمرة مع مقومات وعوامل البيئة القومية والعالمية بجميع أبعادها السياسية، والاجتماعية، والاقتصادية"<sup>(2)</sup>.

كما عرّفها محمد سعيد عبد الفتاح، بأنّها: "مزج من القوانين واللوائح والعلاقات التي تسمح بتحقيق وتنفيذ السياسة العامة. وينحصر عمل الإدارة في التوجيه والتنسيق والرقابة على مجموعة من الأفراد بقصد تحقيق أهداف محددة"<sup>(3)</sup>.

كما عرّفها الدكتور: أمين الساعاتي، بأنّها: "تعاون جهود الجميع في المحيط العام بحيث تنظم علاقات السلطات الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، في تعاملها البشري والمادي من أجل تحقيق الأهداف العامة"<sup>(4)</sup>.

ومن واقع التعريفات وما ترمي إليه؛ يظهر أنّ مفهوم الإدارة المعاصرة: هو مجموعة النظم والتشريعات والقوانين والأساليب التي تمارسها الأجهزة العامة في الدولة، كالتخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة من خلال تفاعلها مع البيئة المحيطة وفق ما يتوفر فيها من موارد خلال فترة زمنية محددة بهدف الوصول إلى أقصى قدر يمكن الوصول إليه في خدمة المجتمع.

(1) مقدمة في الإدارة العامة الإسلامية، أحمد بن داود المزجاجي الأشعري: الشركة الخليجية للطباعة والتأليف، جدة، ط/1، 1421هـ 2000م، ص 49-50.

(2) أساسيات في دراسة الإدارة العامة، د. سعيد محمد المصري: دار المريخ للنشر، الرياض، ط/3، 1403هـ، 1983م، ص 25.

(3) الإدارة العامة، محمد سعيد عبد الفتاح: المكتب العربي الحديث للطباعة والنشر، الإسكندرية، ط/5، 1986م، ص 20.

(4) الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية، أمين الساعاتي: دار الشروق، جدة، ط/2، 1405هـ. 1985م، ص 21.

## المطلب الأول:

### الحق في تنظيم الجزاءات الإدارية

#### وإقرار الحوافز والمكافئات وفق المصلحة

أعطت الشريعة الإسلامية الحق لولي الأمر في التصرفات الإدارية المختلفة، ومنها: التصرفات المتعلقة بتنظيم الجزاءات، فله السلطة التقديرية في تقدير ذلك وتنظيمه وفق المصلحة العامة.

بل هذا الحق من واجبات ولي الأمر، يقول الماوردي في معرض حديثه عن مهام الخليفة ومسؤولياته: "عاشراً: أن يباشر بنفسه مشاركة الأمور، وتصفح الأحوال؛ لينهض بسياسة الأمة وحراسة الملة، ولا يعول على التفويض تشاغلاً بلذة أو عبادة، فقد يخون الأمين ويغش الناصح، وقد قال تعالى: ﴿يَدَاوُدُ إِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِي الْأَرْضِ فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلَا تَتَّبِعِ الْهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَن سَبِيلِ اللَّهِ إِنَّ الَّذِينَ يَضِلُّونَ عَن سَبِيلِ اللَّهِ ﴿١﴾ فلم يقتصر الله ﷻ على التفويض دون المباشرة، ولا عذره في الاتباع حتى وصفه بالضلال، وهذا وإن كان مستحقاً عليه بحكم الدين ومنصب الخلافة، فهو من حقوق السياسة لكل مسترع" (2).

وهذا الحق منوط للحاكم بموجب تلك المسؤولية التي أولاها الله تعالى له، ومن ذلك قول رسول الله ﷺ: (كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته) (3)، وهذه المسؤولية تعطي الحق لولي الأمر في اتخاذ ما يلزم تجاه تنظيم العمل الإداري، من إقرار الجزاءات وكذلك الحوافز والمكافئات في ضوء المصلحة العامة.

والجزاءات والمكافئات يمثلان الثواب والعقاب، وهذا مبدأ إسلامي أصيل مخول لولي الأمر أو من ينوب عنه من الولاية والقضاة، والعمال وغيرهم، وله أثر كبير في التأثير على الأداء الإداري، فهذا القاضي أبو يوسف يقول في رسالته لهارون الرشيد: "إن العدل وإنصاف المظلوم، وتجنب الظلم، مع ما في ذلك من الأجر يزيد به الخراج، وتكثر به عمارة

(1) سورة ص آية رقم: (26) .

(2) الأحكام السلطانية، أبو الحسن علي بن محمد بن محمد بن حبيب البصري البغدادي، الشهير بالماوردي ، دار الحديث - القاهرة ، ص41.

(3) أخرجه البخاري في صحيحه، كتاب الجمعة، باب الجمعة في القرى والمدن، حديث رقم (893) ، (304/1)، من حديث عبدالله بن عمر رضي الله عنهما.

البلاد، والبركة مع العدل تكون، وهي تفتقد مع الجور"<sup>(1)</sup>.

كما أن الترقية حق لازم لكل مجتهد في عمله مخلص في أداء واجباته المنوطة به، وهذا لا يتأني إلا بالدراسة والتدريب والخبرة والحنكة، وغير ذلك، وهذا الحق قد أصلت له الشريعة الإسلامية، بقوله تعالى: ﴿قُلْ هَلْ يَسْتَوِي الَّذِينَ يَعْلَمُونَ وَالَّذِينَ لَا يَعْلَمُونَ إِنَّمَا يَتَذَكَّرُ أُولُو الْأَلْبَابِ﴾<sup>(2)</sup>.

وقال تعالى أيضاً: ﴿مَنْ عَمِلْ صَالِحًا مِنْ ذَكَرٍ أَوْ أَنْتَى وَهُوَ مُؤْمِنٌ فَلَنُحْيِيَنَّه حَيَاةً طَيِّبَةً وَلَنَجْزِيَنَّهُمْ أَجْرَهُمْ بِأَحْسَنِ مَا كَانُوا يَعْمَلُونَ﴾<sup>(3)</sup>.

وهذا علي بن أبي طالب عليه السلام يستخدم هذا الحق لتحقيق المصلحة مع عماله، فقد كتب عليه السلام إلى عامله على مصر، يقول: "وأسبغ عليهم الأرزاق فإن ذلك قوة لهم على استصلاح أنفسهم"<sup>(4)</sup>.

فالحوافز بالنسبة للعامل والموظف تمثل وسيلة مهمة تعين على تحقيق أهدافهم، وترغبهم في المزيد من العطاء، وتشبع حاجاتهم المادية والمعنوية، وعاملاً مهماً من عوامل تحقيق المصلحة العامة.

وهذه الحوافز والمكافئات التي يقررها ولي الأمر للموظفين الإداريين هي من صميم السلطة الإدارية المخولة لولي الأمر، واستعمالها يكون في إطار تحقيق المصلحة، وهي ليست هدفاً في حد ذاتها بقدر ما هي وسيلة لتحقيق النجاح الإداري المستهدف، ولهذا يكون إقرار المكافئات والحوافز أساساً لتحقيق مصلحة عامة، ومنوط بها ولي الأمر في إطار السلطة التقديرية المخولة له.

(1) كتاب الخراج، لأبي يوسف القاضي الحنفي، المطبعة السلفية ومكنتها، القاهرة، 1383هـ، ص111.

(2) سورة الزمر آية رقم: (9) .

(3) سورة النحل آية رقم: (97) .

(4) الإسلام والحضارة العربية، محمد كرد علي، مطبعة لجنة التأليف والنشر، القاهرة، 1968م، (142/2).

## المطلب الثاني:

### الحق في الرقابة والمراجعة بما يحقق المصلحة

#### الفرع الأول: مفهوم الرقابة لغة واصطلاحًا:

أ- الرقابة لغة: مأخوذ من مادة (رَقَب) التي تدلّ على (انتصاب) لمراعاة شيء، ومن ذلك: الرقيب وهو الحافظ، يقال منه: رقيب أرقب رقبة ورقباناً، والمرقب: المكان العالي يقف عليه الناظر، والرقيب: المنتظر، والرقيب الموكل بالضرب<sup>(1)</sup>، وراقب الله تعالى في أمره أي خافه، ورقبه يرقبه رقبة ورقباناً، بالكسر فيهما، ورقوبا، وترقّبه، وارتقبه: انتظره ورصده<sup>(2)</sup>.

ب- الرقابة اصطلاحًا: تُعرف الرقابة - في الجانب الإداري - بأنها: "عملية التحقيق من مدى إنجاز الأهداف المتبتغة والكشف عن معوقات تحقيقها، والعمل على تذليلها في أقصر وقت ممكن"<sup>(3)</sup>.

وقيل: هي "عمل ينصب على تفتيش وتخويف أو تهديد بقوة السلطة والجزاء الرسمية، من شأنه التأثير على سلوك الأفراد باستشارة حوافزهم الذاتية وإقناعهم بالمعايير والأهداف التي يطلب منهم تحقيقها من خلال خطوات موضوعية ومدروسة مسبقًا لهذا الغرض"<sup>(4)</sup>.

ومن أهم التعريفات التي ذُكرت في الرقابة، أنها: "وظيفة إدارية فردية وجماعية ومهمتها متابعة النشاط الإداري وفحصه داخل المنظمة بموضوعية، بهدف التقويم أو التغيير عند اللزوم، وذلك للتأكد من سلامة ومشروعية العملية الإدارية - أداء ووسيلة وغاية-، وتنفيذًا للواجب وانقيادًا لقول الله تبارك وتعالى في وصف المؤمنين: ﴿وَالَّذِينَ هُمْ لِأَمَانَاتِهِمْ وَعَهْدِهِمْ رَاعُونَ﴾<sup>(5)</sup> (6)".

(1) انظر: تهذيب اللغة ، محمد بن أحمد الأزهرى، دار إحياء التراث العربي، ط1، 2001م، (233/13)، والصحاح تاج اللغة وصحاح العربية، لأبي نصر إسماعيل الجوهري، دار العلم للملايين، ط4، 1407هـ، (137/1).

(2) انظر: مقاييس اللغة، (427/2)، ولسان العرب، لابن منظور (424/1).

(3) الإدارة العامة، د. طارق المجذوب، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005م، ص665.

(4) انظر: الرقابة الحكومية على تأسيس الشركات - دراسة مقارنة، مؤيد أحمد محيي الدين عبيدات، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2008م، ص37.

(5) سورة المؤمنون آية رقم: (8) .

(6) انظر: مقدمة في الإدارة الإسلامية، أحمد داود الأشعري، دار خوارزم العلمية للنشر، جدة، 2000م، ص 346 .

فالرقابة ليست عملية سلبية فقط تتوقف على استخدام السلطة لإجبار الأفراد على تنفيذ الأوامر، بل تمتد إلى الجانب الإيجابي أيضاً المتمثل في استشارة الأفراد من أجل الوصول إلى ما هو مطلوب منهم لزيادة كفاءتهم باعتبارها وسيلة يقاس بها أداء العاملين، ولا يمكن تحقيق ذلك إلا من خلال خطوات دقيقة ومتسلسلة، أي أنها يجب أن تكون عملية مدروسة وليست عشوائية.

والأصل في المراقبة هو قوله تعالى: ﴿وَقُلِ اعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ إِلَىٰ عَالَمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ﴾<sup>(1)</sup>، وحديث عمر بن الخطاب رضي الله عنه، والذي جاء فيه: "الإحسان أن تعبد الله كأنك تراه فإن لم تكن تراه فإنه يراك.." <sup>(2)</sup>.

وتعتبر الرقابة واجباً شرعياً على الحاكم والمحكوم على حد سواء، فعلى الحاكم أن ينشئ من الأجهزة الاستشارية التي تساعد في تحقيق الرقابة السابقة المانعة في كافة المجالات حتى تكون القرارات صائبة ورشيدة، ولا ينحرف عن الطريق المستقيم الذي شرعه الله لعباده، ولقد أشار القرآن الكريم إلى ذلك فقال الله تبارك وتعالى: ﴿وَشَاوِرْهُمْ فِي الْأَمْرِ﴾<sup>(3)</sup>، فقد أوجب الله تعالى على رسوله صلى الله عليه وسلم وهو الذي ينزل عليه الوحي بالتشريع والتوجيه وحل المشكلات أن يستشير المسلمين.

كما يجب على الحاكم أن ينشئ أجهزة الرقابة اللازمة التي تؤدي إلى تحقيق المستهدف الإداري في كافة المؤسسات المختلفة، لتكون هذه الرقابة أداة توجيه وإرشاد لولي الأمر لاتخاذ ما يلزم، ولبين الأخطاء والانحرافات أولاً بأول حتى لا تتضاعف وتؤدي إلى الفساد<sup>(4)</sup>.

وهذا عمر بن الخطاب رضي الله عنه كان يراقب ولايته مراقبة دقيقة وكان صارماً وحازماً معهم ويتدخل في شؤون الولاية المختلفة فمثلاً: عندما اتخذ عمرو بن العاص رضي الله عنه منبراً كتب إليه: "أما بعد، فقد بلغني أنك اتخذت منبراً ترقى به على رقاب المسلمين أو ما يكفيك أن تكون قائماً والمسلمون تحت عقبك فعزمت عليك إلا ما كسرتة"<sup>(5)</sup> <sup>(1)</sup>.

(1) سورة التوبة آية رقم: (105) .

(2) أخرجه البخاري في صحيحه ، في كتاب الإيمان، باب سؤال جبريل النبي صلى الله عليه وسلم عن الإيمان، والإسلام، والإحسان، حديث رقم: (50)، (19/1)، وأخرجه مسلم في صحيحه ، في كتاب الإيمان، باب الإسلام ما هو وبيان خصاله، حديث رقم: (10)، (40/1).

(3) سورة آل عمران آية رقم: (159) .

(4) انظر: المنهج الإسلامي للرقابة على التكليف، د. حسين حسين شحاتة، بحث منشور بمجلة البنك الإسلامي للتنمية، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، 1416هـ، ص421.

(5) جامع الأحاديث، لجلال الدين السيوطي، (205/28).

## الفرع الثاني: الرقابة وتحقيق المصلحة:

ليس الهدف من الرقابة مجرد التسلط على الموظفين، أو التعالي عليهم، وإنما الهدف الأسمى للرقابة هو تحقيق المصلحة العامة والتي يتمثل في الأهداف التي وضعها ولي الأمر للمؤسسة الإدارية أو التنظيمية، أو التي تعمل من أجل تحقيقها، "فالرقابة في الدولة الإسلامية كانت على درجة عالية من الدقة والتقدم، وكانت تباشر بالشكل الذي يمكن أن تسيّر عليه الأنظمة في الوقت الحاضر، وذلك بعد أن أصبح هناك ضعف في نفوس البشر، ومن بينهم الموظفين الذين هم أساس الجهاز الإداري للدولة"<sup>(2)</sup>.

### المطلب الثالث:

#### اختيار الأصح وفق المصلحة

الكفاءة في اختيار الأفراد لأداء المهام المطلوبة لا بد وأن تكون بأجمل صورة، والشريعة الإسلامية قد أصلت لاختيار الكفاءات وأصحاب الخبرات للمهام التي تليق بهم، وهذا هو الأساس الذي لا بد أن يتم بناء عليه تقسين العمل وتنظيمه وفق المصلحة، فينظم العمل على الأفراد ويعطي كل منهم واجبات، على حسب طاقته، وعلى حسب خبرته وكفاءته<sup>(3)</sup>.

وتعتبر الكفاءة والخبرة هما أساس التوجيه في العمل الإداري الإسلامي، وهما دعامة إسناد المهام الإدارية المختلفة إلى منفذيها، وإلى القائمين بها، وولي الأمر منوط به تنظيم ذلك كله في إطار المصلحة العامة، وبما لا يحقق أي ضرر على فرد أو يؤثر سلبًا على العمل.

وأورد مضمونها ابن تيمية حيث قال: " وليس عليه - أي على ولي الأمر - أن يستعمل إلا أصح الموجود، وقد لا يكون في موجوده من هو أصح لتلك الولاية فيختار الأمثل فالأمثل في كل منصب بحسبه"<sup>(4)</sup>.

(1) تاريخ ابن خلدون، عبد الرحمن بن محمد بن محمد ابن خلدون، دار الفكر، بيروت، الطبعة الثانية، ١٤٠٨ هـ - ١٩٨٨ م، (333/1).

(2) النظام الإداري في الدولة الإسلامية بين الفكر والتطبيق، إيمان السيد عرفة، بحث منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية، مجلد 13، العدد 25، ص319.

(3) بعض المفاهيم الإدارية والسياسية من منظور إسلامي، فؤاد محمد النادي، بحث منشور بندوة الإدارة في الإسلام، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، صفر 1411 هـ - سبتمبر 1990 م، ص187.

(4) مجموع الفتاوى، لأبي العباس أحمد بن عبدالحليم ابن تيمية، مجمع الملك فهد لطباعة المصحف الشريف، المدينة النبوية، 1416 هـ، (252/28).

وأشار إليها ابن القيم، بقوله: " إذا لم يجد السلطان من يوليه القضاء إلا قاضياً عارياً من شروط القضاء لم يعطل البلد عن قاض، ويولي الأمثل فالأمثل"<sup>(1)</sup>.

وينبغي على السلطان أن يتبصر في الولايات على المسلمين في جميع جهاته، وأن يستعمل الرجل للمصلحة الراجحة للناس، لأنهم كانوا في زمن الصحابة ﷺ يستعملون الرجل ومعه من هو أفضل منه في العلم والإيمان طلباً للمصلحة.

فيتعرف الأصلح في كل منصب بحسبه، فإن الولاية لها ركنان: القوة، والأمانة.

كما جاء في قوله تعالى: ﴿إِنَّ خَيْرَ مَنْ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ﴾<sup>(2)</sup> ، وقال صاحب مصر ليوسف عليه السلام: ﴿إِنَّكَ الْيَوْمَ لَدَيْنَا مَكِينٌ أَمِينٌ﴾<sup>(3)</sup>.

فقد كان أبو بكر ﷺ يؤثر استنابة خالد بن الوليد لشدته، وكان عمر ﷺ يؤثر عزل خالد، واستنابة أبي عبيدة ابن الجراح للينه، فكان ذلك الأصلح لكل منهما ليكون أمره معتدلاً، ويكون به من خلفاء رسول الله ﷺ<sup>(4)</sup>.

يقول ابن تيمية: " فإن كانت الحاجة في الولاية إلى الأمانة أشد، لحفظ الأموال قدم الأمين، وأما استخراجها وحفظها، فلا بد فيه معها من قوة فيولي عليها شاد قوي يستخرج بقوته، وكتب أمين يحفظها بخبرته وأمانته، وكذلك في إمارة الحرب، إذا أمر الأمير بمشاورة أولي العلم والدين جمع بين المصلحتين وهكذا في سائر الولايات إذا لم تتم المصلحة برجل واحد، جمع بين عدد"<sup>(5)</sup>.

وقال: "إذا عُرِفَ هذا فليس عليه أن يستعمل إلا أصلح الموجود، وقد لا يكون في موجوده من هو أصلح لتلك الولاية، فيختار الأمثل فالأمثل في كل منصب بحسبه، وإذا فعل ذلك بعد الاجتهاد التام، وأخذ له للولاية بحقها، فقد

(1) إعلام الموقعين عن رب العالمين، محمد بن أبي بكر بن أيوب بن سعد شمس الدين ابن قيم الجوزية، دار الكتب العلمية، ط1، 1411هـ، (151/4).

(2) سورة القصص آية رقم: (26).

(3) سورة يوسف آية رقم: (54).

(4) بذل النصائح الشرعية فيما على السلطان وولاية الأمور وسائر الرعية، محب الدين أبو حامد محمد بن أحمد المقدسي الشافعي، كلية الدعوة والإعلام، الرياض، 1416هـ - 1996م، 125/1.

(5) السياسة الشرعية، لأبي العباس أحمد بن عبدالحليم ابن تيمية، وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد - المملكة العربية السعودية، ط1، 1418هـ، ص 17، مجموع الفتاوى، لابن تيمية، (258/28).

أدى الأمانة، وقام بالواجب في هذا، وصار في هذه المواضع من أئمة العدل والمقسطين عند الله (1).

وقوله تعالى: ﴿إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ﴾ (2).

فقد ذكر العلماء أنها نزلت في ولاة الأمور، أن عليهم أن يؤدوا الأمانات إلى أهلها، وإذا حكموا بين الناس أن يحكموا بالعدل، وأن سبب نزولها أن النبي ﷺ (لما فتح مكة، وتسلم مفاتيح الكعبة من بني شيبه، طلبها منه عمه العباس، ليجمع بين سقاية الحاج، وسدانة البيت أي: خدمته، وهم النبي ﷺ بدفعها له؛ فنزلت فأمر - عليا ﷺ بدفع المفاتيح إلى أصحابها بني شيبه)، وقال ﷺ لأبي ذر في الإمارة: "إنها أمانة وإنها يوم القيامة خزي وندامة إلا من أخذها بحقها" (3) (4).

وروى أبي هريرة ﷺ عن النبي ﷺ أنه قال: «إذا ضيعت الأمانة، فانتظر الساعة»، قيل يا رسول الله: وما إضاعتها؟ قال: «إذا وسد الأمر إلى غير أهله فانتظر الساعة» (5)، فعلى كل من له ولاية على شيء، ولو وصي يتيماً، وناظر وقف أن يتصرف له بالأحظ الأصلح؛ لأن الولي راعٍ، وكل راعٍ مسئول عن رعيته، كما قال النبي ﷺ: «كلكم راعٍ، وكلكم مسئول عن رعيته، فالإمام الذي على الناس راعٍ، وهو مسئول عن رعيته، والمرأة راعية في بيت زوجها، وهي مسئولة عن رعيته، والولد راعٍ في مال أبيه، وهو مسئول عن رعيته، والعبد راعٍ في مال سيده، وهو مسئول عن رعيته» (6)، وقال ﷺ: «لا يسترعي الله رعية، يموت حين يموت، وهو غاش لها إلا حرم الله عليه الجنة» (7)، وهذا تحذير صريح من النبي ﷺ لمن غش المسلمين فيمن قلده الله شيئاً من أمرهم، واسترعاه عليهم، ونصبه خليفة أو ولياً أو مديراً لمصلحتهم، وجعله واسطة بينه وبينهم في تدبير أمورهم في دينهم ودنياهم، فإذا خان فيما أوّتمن عليه ولم ينصح فيما قُلده فقد غشهم ولم ينصح لهم ، ولم يسلك المصلحة في تدبير أمورهم.

فالمعتبر في ذلك كله المصلحة؛ إعمالاً لقاعدة: (التصرف على الرعية منوط بالمصلحة)، فإن عدل عن الأحق

(1) السياسة الشرعية، لابن تيمية، ص12، مجموع الفتاوى، لابن تيمية، (258/28).

(2) سورة النساء آية رقم: (58) .

(3) سبق تخريجه.

(4) بذل النصائح الشرعية فيما على السلطان وولاية الأمور وسائر الرعية، لمح الدين أبو حامد محمد بن أحمد المقدسي الشافعي، (119/1).

(5) أخرجه البخاري في صحيحه، كتاب العلم، باب من سئل علماً وهو مشتغل في حديثه، حديث رقم: (59)، (21/1).

(6) أخرجه البخاري في صحيحه، كتاب الجمعة، باب الجمعة في القرى والمدن، حديث رقم: (893)، (5/2)، من حديث عبدالله بن عمر رضي الله عنهما.

(7) أخرجه مسلم في صحيحه ، كتاب الإيمان، باب استحقاق الوالي الغاش لرعيته النار، حديث رقم(142)، (125/1).

الأصلح إلى غيره لأجل قرابة بينهما أو صداقة أو موافقة في بلد أو مذهب أو طريقة أو جنس، أو لرشوة يأخذها من مال أو منفعة أو غير ذلك من الأسباب، أو لضغن في قلبه على الأحق، أو عداوة بينهما، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين.

### الخاتمة

أحمد الله -عز وجل- أن من علي إتمام هذا البحث، والذي أطلعت فيه على شيء من محاسن الشريعة الإسلامية، والتي راعت المصلحة العامة للأمة، وجعلت مصلحة الأمة، والقيام بما يصلح دينها وديناها، وما يعود عليهم بالنفع مقدم على المصالح الشخصية، والفردية.

### ومن خلال البحث والدراسة توصل الباحث للنتائج الآتية:

- 1- لم يذكر الفقهاء المتقدمون -فيما اطلعت عليه- تعريفاً خاصاً للتصرف بل يستعملونه بمعناه في اللغة، أما في كتب المعاصرين فقد عرّفه بعض الباحثين ، وتعريفاتهم متقاربة في المعنى.
- 2- الرعية يقصد بهم: عامة الناس الذين عليهم وإل يرعى مصالحهم وأمورهم.
- 3- أن المعنى الاصطلاحي للمنوط لا يخرج عن المعنى اللغوي فهو داخل في التعليق والربط بالمصلحة.
- 4- المصلحة في الشريعة يقصد بها: هي المحافظة على مقصود الشرع من الخلق ، وهو أن يحفظ عليهم دينهم ونفسهم وعقلهم ونسلهم ومالهم. فكل ما يتضمن حفظ هذه الأصول الخمسة فهو مصلحة ، وكل ما يفوت هذه الأصول فهو مفسدة ، ودفعه مصلحة.
- 5- أن تصرف الإمام وكل من ولي شيئاً من أمور المسلمين يجب أن يكون مبنياً ومقصوداً به المصلحة العامة؛ وإلا فليس بنافذ ولا صحيح شرعاً.
- 6- أن هذه القاعدة تضبط تصرفات كل من ولي شيئاً من أمور العامة؛ من إمام، وأمير، وقاضٍ، وموظفٍ، فتفيد أن أعمال هؤلاء وأمثالهم -لكي تكون ملزمة- يجب أن تكون مبنية على مصلحة الجماعة.
- 7- أن هذه قاعدة ذات شأن وأهمية قصوى في الفقه الإسلامي وذات مساس بالسياسة الشرعية وتنظيم الدولة الإسلامية.
- 8- أن هذه القاعدة تعتبر قاعدة عامة مطردة تسري أحكامها على جميع من ولاه الله أمراً من أمور المسلمين من الحكام والقضاة والأمراء والولاة ، كما أنها تسري على رب الأسرة.
- 9- لا بد أن تتوفر في الولي شروط الوكيل ؛ لأنه لا يتصرف لنفسه وإنما هو وكيل عن غيره في القيام بشؤونه ومصالحه.
- 10- أنه يقصد بالسلطة التقديرية في الاصطلاح: تمتع الإدارة بحرية التصرف عند ممارستها لاختصاصاتها القانونية إذا لم يوجد نص نظامي يمنعها من التصرف.

- 11- أن الحوافز والمكافآت التي يقررها ولي الأمر للموظفين الإداريين هي من صميم السلطة الإدارية المخولة لولي الأمر، واستعمالها يجب أن يكون في إطار تحقيق المصلحة.
- 12- ليس الهدف من الرقابة مجرد التسلط على الموظفين، أو التعالي عليهم، وإنما الهدف الأسمى للرقابة هو تحقيق المصلحة العامة والتي يتمثل في الأهداف التي وضعها ولي الأمر للمؤسسة الإدارية أو التنظيمية.
- 13- ينبغي على السلطان أن يتبصر في الولايات على المسلمين في جميع جهاته، وأن يستعمل الرجل للمصلحة الراجحة للناس، وأن يختار الأصلح والأكفأ لهم للقيام بالمسؤوليات.

وهذه أبرز توصيات الباحث:

- 1- التأكيد على طلاب العلم بمواصلة البحث، ودراسة القواعد الفقهية فهي تعطي ملكة فقهية للباحث، وتساعد على فهم الأحكام الفقهية.
- 2- العناية بدراسة، وتطبيق القواعد الفقهية، والأصولية، والنظامية على النوازل المعاصرة.

### فهرس المراجع:

- 1) أحكام القرآن ، لأحمد بن علي الجصاص ، دار الكتب العلمية ، الطبعة الأولى ، 1415هـ.
- 2) الأحكام السلطانية، أبو الحسن علي بن محمد بن محمد بن حبيب البصري البغدادي، الشهير بالماوردي (ت 450هـ)، دار الحديث - القاهرة.
- 3) الإدارة العامة، محمد سعيد عبد الفتاح: المكتب العربي الحديث للطباعة والنشر، الإسكندرية، ط/5، 1986م.
- 4) الإدارة العامة في المملكة العربية السعودية، أمين الساعاتي: دار الشروق، جدة، الطبعة الثانية، 1405هـ. 1985م.
- 5) الإدارة العامة، د. طارق المجذوب ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005م.
- 6) إرشاد الفحول إلى تحقيق الحق من علم الأصول ، محمد بن علي الشوكاني، دار الكتاب العربي، الطبعة الأولى ، 1419هـ.
- 7) أساسيات في دراسة الإدارة العامة، د. سعيد محمد المصري: دار المريخ للنشر، الرياض، الطبعة الثالثة، 1403هـ، 1983م.
- 8) الإسلام والحضارة العربية، محمد كرد علي، مطبعة لجنة التأليف والنشر، القاهرة، 1968م.
- 9) الأشباه والنظائر، جلال الدين السيوطي، دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى ، 1411هـ.
- 10) إعلام الموقعين عن رب العالمين، محمد بن أبي بكر بن أيوب شمس الدين ابن قيم الجوزية (ت751هـ)، دار الكتب العلمية - بيروت، الطبعة الأولى، 1411هـ - 1991م.
- 11) بدائع الصنائع في ترتيب الشرائع، لعلاء الدين أبي بكر بن مسعود الكاساني، دار الكتب العلمية، الطبعة الثانية، 1406هـ.

- (12) بذل النصائح الشرعية فيما على السلطان وولاية الأمور وسائر الرعية، محب الدين أبو حامد محمد بن أحمد المقدسي الشافعي، كلية الدعوة والإعلام، الرياض، ١٤١٦هـ - ١٩٩٦م.
- (13) بعض المفاهيم الإدارية والسياسية من منظور إسلامي، فؤاد محمد النادي، بحث منشور بندوة الإدارة في الإسلام، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، صفر 1411هـ - سبتمبر 1990م.
- (14) تاريخ ابن خلدون، عبد الرحمن بن محمد بن محمد، ابن خلدون أبو زيد، ولي الدين الحضرمي الإشبيلي (ت ٨٠٨هـ)، دار الفكر، بيروت، الطبعة الثانية، ١٤٠٨هـ - ١٩٨٨م.
- (15) تفسير القرآن العظيم، إسماعيل بن كثير، دار الكتب العلمية، الطبعة الأولى، 1419هـ.
- (16) تهذيب اللغة، محمد بن أحمد الأزهرى، دار إحياء التراث العربي، الطبعة الأولى، 2001م.
- (17) توضيح الأحكام من بلوغ المرام، للشيخ عبدالله البسام، مكتبة الأسدى، الطبعة الخامسة، 1423هـ.
- (18) تيسير الكريم الرحمن في تفسير كلام المنان، للشيخ عبدالرحمن بن سعدي، مؤسسة الرسالة، الطبعة الأولى، 1420هـ.
- (19) جامع الأحاديث، (ويشتمل على جمع الجوامع للسيوطي، والجامع الأزهر، وكنوز الحقائق للمناوي، والفتح الكبير للنبهاني)، لعبد الرحمن بن أبي بكر، جلال الدين السيوطي (المتوفى: 911هـ).
- (20) الجامع لأحكام القرآن، لأبي عبدالله محمد بن أحمد القرطبي، دار الكتب المصرية، الطبعة الثانية.
- (21) رعاية المصلحة والحكمة في تشريع نبي الرحمة (ﷺ)، محمد طاهر حكيم، الجامعة الإسلامية بالمدينة المنورة، العدد 116، السنة 34، 1422هـم/2002م.
- (22) الرقابة الحكومية على تأسيس الشركات - دراسة مقارنة، مؤيد أحمد محيي الدين عبيدات، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2008م.
- (23) روضة الناظر وجنة المناظر، لأبي عبدالله محمد بن قدامة المقدسي، مؤسسة الريان للطباعة، الطبعة الثانية، 1423هـ.
- (24) السياسة الشرعية، لأبي العباس أحمد بن عبدالحليم ابن تيمية، وزارة الشؤون الإسلامية والأوقاف والدعوة والإرشاد - المملكة العربية السعودية، الطبعة الأولى، 1418هـ.
- (25) الشرح الكبير على متن المقنع، لأبي الفرج عبدالرحمن بن محمد بن قدامة، دار الكتاب العربي.
- (26) شرح القواعد الفقهية، أحمد بن الشيخ محمد الزرقا، دار القلم، دمشق - سوريا، الطبعة الثانية، ١٤٠٩هـ - ١٩٨٩م.
- (27) الصحاح تاج اللغة وصحاح العربية، لأبي نصر إسماعيل الجوهري، دار العلم للملايين، الطبعة الرابعة، 1407هـ.
- (28) صحيح البخاري، محمد بن إسماعيل أبو عبدالله البخاري الجعفي، دار طوق النجاة، الطبعة الأولى، 1422هـ.
- (29) القانون الإداري في المملكة العربية السعودية، سعيد حسن محمد، الرياض: دار المؤيد، 2000م.
- (30) القواعد الفقهية، علي بن أحمد الندوي، دار القلم، الطبعة الثالثة، 1414هـ.
- (31) القواعد الفقهية وتطبيقاتها في المذاهب الأربعة، د. محمد مصطفى الزحيلي، دار الفكر، الطبعة الأولى، 1427هـ.

- (32) القوانين الفقهية ، لأبي القاسم ، محمد بن أحمد بن محمد بن عبد الله، ابن جزى الكلبي الغرناطي (المتوفى: 741هـ).
- (33) كتاب الخراج، لأبي يوسف القاضي الحنفي، المطبعة السلفية ومكتبتها، القاهرة، 1383هـ.
- (34) كشف القناع عن متن الإقناع ، منصور البهوتي، دار الكتب العلمية.
- (35) لسان العرب ، محمد بن منظور ، دار صادر بيروت، الطبعة الثالثة ، 1414هـ.
- (36) مجموع الفتاوى، لأبي العباس أحمد بن عبدالحليم ابن تيمية، مجمع الملك فهد لطباعة المصحف الشريف، المدينة النبوية، 1416هـ.
- (37) مختار الصحاح ، لأبي عبد الله محمد الرازي ، المكتبة العصرية بيروت، الطبعة الخامسة، 1420هـ.
- (38) المدخل الفقهي العام ، مصطفى أحمد الزرقاء، دار القلم بدمشق، الطبعة الأولى ، 1418هـ.
- (39) المسند الصحيح المختصر بنقل العدل عن العدل إلى رسول الله صلى الله عليه وسلم، مسلم بن الحجاج أبو الحسن القشيري النيسابوري (المتوفى: 261هـ)، المحقق: محمد فؤاد عبد الباقي، دار إحياء التراث العربي.
- (40) المستصفي ، لأبي حامد محمد الغزالي ، دار الكتب العلمية ، الطبعة الأولى، 1413هـ.
- (41) المصباح المنير في غريب الشرح الكبير، أحمد بن محمد الفيومي، المكتبة العلمية.
- (42) معجم لغة الفقهاء ، محمد رواس قلعجي - حامد صادق قنبي، دار النفائس، الطبعة الثانية ، 1408 هـ.
- (43) المعجم الوسيط ، الصادر من مجمع اللغة العربية بالقاهرة، دار الدعوة.
- (44) معجم اللغة العربية المعاصرة ، د. أحمد مختار ، دار عالم الكتب ، الطبعة الأولى ، 1429هـ.
- (45) معجم مقاييس اللغة ، أحمد بن فارس ، دار الفكر ، 1399هـ.
- (46) معجم الطلاب، د. محمد إسماعيل الصيني، حيمور حسن يوسف: مكتبة لبنان، بيروت، 1991م.
- (47) مقدمة في الإدارة العامة الإسلامية، أحمد بن داود المزجاجي الأشعري: الشركة الخليجية للطباعة والتأليف، جدة، الطبعة الأولى ، 1421 هـ 2000م.
- (48) مقدمة في الإدارة الإسلامية، أحمد داود الأشعري، دار خوارزم العلمية للنشر، جدة، 2000م.
- (49) المنثور في القواعد الفقهية ، لأبي عبد الله بدر الدين محمد بن عبد الله بن بهادر الزركشي (المتوفى: 794هـ)، وزارة الأوقاف الكويتية ، الطبعة الثانية، 1405 هـ - 1985م.
- (50) المنهج الإسلامي للرقابة على التكاليف، د. حسين حسين شحاتة، بحث منشور بمجلة البنك الإسلامي للتنمية، المعهد الإسلامي للبحوث والتدريب، 1416هـ.
- (51) الموسوعة الفقهية الكويتية، الصادرة عن وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية بالكويت.
- (52) النظام الإداري في الدولة الإسلامية بين الفكر والتطبيق، إيمان السيد عرفة، بحث منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية، مجلد 13، العدد 25.

- 53) النهاية في غريب الحديث والأثر، لمجد الدين المبارك بن محمد الشيباني ابن الأثير، المكتبة العلمية، 1399 هـ.
- 54) نهاية المطلب في دراية المذهب، لإمام الحرمين عبدالملك الجويني، دار المنهاج ، الطبعة الأولى، 1428 هـ.
- 55) الوجيز في إيضاح قواعد الفقه الكلية ، لمحمد صدقي البورنو ، مؤسسة الرسالة، الطبعة الرابعة ، 1416 هـ.
- 56) الوافي، معجم وسيط للغة العربية، عبدالله بستاني، مكتبة لبناني، 1980م.