فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)

سال ششم، شماره ۱۶، پائیز ۱۳۹۷

نظریه‌های مربوط به ماهیت حقوقی اموال عمومی

محمد جواد رضایی‌زاده[۱]؛ مهدی بابایی[۲]

تاریخ دریافت: ۱۳۹۵/۰۵/۲۱

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۰۴/۱۷

چکیده

موضوع اصلی این نوشتار، پرداختن به اندیشه‌هایی است که معیارهای اموال عمومی را نظریه‌پردازی کرده‌اند. در دکترین حقوق اداری، نظریه‌پردازان در تعریف و بیان این معیارها یکسان نمی‌اندیشند. پاره‌ای از حقوق‌دانان اموال عمومی را به صورت حداقلی تعریف و آن را به منزله اموال تملک‌ناپذیری پنداشته‌اند که به انتفاع همگانی اختصاص یافته‌است. به باور ایشان، چون اموال عمومی تملک ناپذیرند، مالکیت دولت بر این اموال پذیرفتنی نیست و دولت تنها حق صیانت و نگهداری از این اموال را دارد. گروهی نیز با تکیه بر لزوم حمایت‌های خاص از اموال عمومی، گستره‌آن را، علاوه بر اموال مورد استفاده عموم به اموالی توسعه بخشیده‌اند که به خدمات عمومی اختصاص یافته است. امروزه، دکترین حقوق اداری بیشتر به آن تمایل دارد تا این اموال را در مالکیت دولت بداند. بر پایه این باور، اموال عمومی، اموالی هستند که در مالکیت دولت قرار داشته و به منفعت عمومی (استفاده همگانی و خدمات عمومی) اختصاص یافته است. در این نوشتار، نگارنده می‌کوشد با ارائه نظریاتی که به تعریف اموال عمومی پرداخته است، چارچوب نظری لازم را برای تبیین معیارهای اموال عمومی فراهم سازد.

واژگان کلیدی: اموال عمومی، اموال دولتی، نظریه اختصاص، منفعت عمومی، خدمت عمومی، مالکیت دولت، مالکیت عمومی

۱. دانشیار دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

۲. دانش آموخته دکترای حقوق عمومی از دانشگاه تهران، قاضی دادگستری و مدرس دانشگاه، (نویسنده مسئول)
Drmehdibabaee@gmail.com

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

مقدمه

در بیشتر نظام‌های حقوقی، بخشی از اموال، با اوصافی نظیر عمومی یا ملی، از اموال شهروندان و اموال خصوصی دولت باز شناخته می‌شود. امروزه، این اموال از ضروریات زندگی اجتماعی به شمار می‌آید و لازم است تا قوانین ویژه‌ای موضوعات حقوقی آن را تنظیم نماید. اهمیت این اموال در زندگی اجتماعی چندان است که نه تنها در نظام حقوقی ما و فرانسه بلکه در نظام حقوقی کامن‌لا که در آن‌ها بخش مهمی از اعمال دولت تابع مقررات حقوق خصوصی است، این اموال از قواعد متفاوتی پیروی می‌کند. (Auby & Bon, ۲۰۰۳:٤)

در نظام حقوقی فرانسه، به مجموع اموال منقول و غیر منقولی که در اختیار دولت قرار دارد «اموال در اختیار دولت»[۱] گفته می‌شود. بخشی از این اموال که به «اموال عمومی»[۲] شهرت یافته، به استفاده عموم و یا خدمات عمومی اختصاص یافته است و از مقررات حقوق عمومی پیروی می‌کند و بخش دیگر که به آن «اموال خصوصی دولت» یا «اموال دولتی»[۳] گفته می‌شود، تا حدود زیادی تابع مقررات حقوق خصوصی است.

در فرانسه، تقریباً با تصویب قانون مدنی (در سال ۱۸۰۴ میلادی) موضوع جدایی این دو حوزه بیش از پیش، مطرح شد و نظریه‌های مختلفی معیارهای این تفکیک را پی‌ریزی نمود. پاره‌ای از حقوق‌دانان، به جهت آنکه اموال عمومی را واگذارناپذیر می‌دانستند، سعی کردند تا با تعریف حداقلی، شمار کمتری از اموال را در زمره اموال عمومی بگنجانند و در مقابل، گروهی، با تکیه بر حمایت‌های

---

۱. (Domaine) واژه یونانی اسا که از حقوق رُم به نظام حقوقی فرانسه راه‌یافته است. در حقوق رُم، (Dominium) در معنای مالکیت به کار می‌رفته و (Domaine public) به معنی مالکیت عمومی و اموال عمومی بوده است. در حقوق کهن فرانسه، (دوران پادشاهی) (Domaine) افزون بر اموال عمومی مادی، حقوق معنوی را نیز دربر می‌گرفته است ولی پس از انقلاب کبیر این واژه تنها برای اموال عمومی مادی به کار می‌رود. امروزه برخی از حقوقدانان ترجیح می‌دهند این واژه را معادل دارایی عمومی (Patrimoin Public) به کاربرند. (par Exemple Voir : Auby & Bon, ۲۰۰۳:۱۳) ایرادی که می‌توان به این برابرسازی وارد دانست آنکه دارایی از مجموع اموال، حقوق اقتصادی، تعهدات و دیون شخص شکل می‌گیرد ولی در اموال عمومی، تنها به جنبه مثبت دارایی، یعنی: اموال و حقوق ناشی از آن، توجه می‌شود.

۲. Domaine Public

برگردان این واژه به زبان فارسی کار چندان ساده‌ای نیست. از نظر مفهومی، (Domaine public) را می‌توان «مجموع اموالی که به استفاده عموم یا خدمت عمومی اختصاص یافته و از نظام حقوقی ویژه‌ای تبعیت می‌کند» تعریف نمود. (Corun,۲۰۰۰:۳۰۶) نگارنده پیشنهاد می‌کند واژگان اموال عمومی، حوزه اموال عمومی و یا دارایی عمومی برای برگردان (Domaine Public) به‌کار گرفته شود.

۳. Domaine Privé

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

خاصی که اموال عمومی از آن برخوردارند، معیارهایی ارائه نمودند که دایره اموال عمومی را به اموال بیشتری توسعه یابد.

در این مقاله کوشیده شده‌است با بررسی توصیفی- تحلیلی این نظریه‌ها، معیارهای شناسایی اموال عمومی مشخص شود. بدیهی است تطبیق این نظریه‌ها با نظام حقوقی ایران موضوع مفید و کاربردی است که می‌تواند موضوع تحقیق مستقلی باشد که پرداختن به آن از مجال این نوشتار خارج است.

در جستجوی پیشینه بحث باید گفت که نظریه‌های مربوط به اموال عمومی کم‌وبیش همزمان با شکل‌گیری دولت‌های مدرن پی‌ریزی شده‌است. در واقع، با گذر از دوران حکومت‌های خودکامه و شکل‌گیری این دولت‌ها، وضعیت حقوقی اموال عمومی نیز مانند بسیاری از مفاهیم حقوق عمومی، با مبانی فلسفی و سیاسی جدید باز تعریف شد. تغییر عنوان «اموال پادشاهی»[۱] به «اموال ملی»[۲] در ابتدای انقلاب فرانسه، این دگردیسی در مبانی را به خوبی نشان می‌دهد. (Lavialle, ۱۹۹۶:۲۴-۲۵) درهرحال، نظریه‌پردازانی نظیر پرودُن، برتلمی، دوکروک، دوگی، ژِز، هوریو و دیگران تلاش نمودند تا وضعیت حقوقی اموال عمومی را با مبانی جدید حقوق عمومی تحلیل نمایند.[۳] امروزه از این نظریه‌ها در «حقوق اداری اموال»[۴] سخن به میان می‌آید. از این رو پیشینه بحث را باید در این نوشته‌ها جستجو کرد. [۵]

در این نوشتار، بخشی از این نظریه‌ها را که ماهیت اموال عمومی را کاویده‌اند، در دو دسته کلی بررسی نموده‌ایم. در بند نخست، به نظریه‌هایی پرداخته شده‌است که اموال عمومی را به صورت حداقلی تعریف و دایره آن را، خواه به دلیل حکم قانون‌گذار و خواه به جهت طبیعت این اموال، به اموال تملک‌ناپذیر محدود نموده‌اند. در بند دوم نیز به نظریه‌هایی پرداخته شده است که اموال عمومی را به گونه حداکثری تعریف و گستره آن را به اموال اختصاص یافته به خدمات عمومی یا فایده عمومی توسعه بخشیده‌اند.

---

۱. Domaine de la Couronne

۲. Domaine de la Nation

۳. در مباحث آتی، آثار نویسندگان یاد شده به فراخور موضوع آورده‌شده است که خواننده محترم می‌تواند جهت مطالعات بیشتر به این منابع مراجعه نماید.

٤. Droit Administratif des Biens

۵. در خصوص منابع حقوق اداری اموال به بخش منابع همین مقاله مراجعه فرمایید.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

۱. نظریه‌های مربوط به تعریف حداقلی از اموال عمومی

اگر مالی را از متعلقات اموال عمومی بدانیم، آثار مختلفی بر آن مترتب خواهد بود. شاید مهمترینِ آن، محدودیت‌هایی باشد که در نظام‌های حقوقی برای واگذاری اموال عمومی به کار گرفته می‌شود. این محدودیت‌ها برخی از حقوق‌دانان را بر آن داشت تا با ارائه معیارهای مختلف دایره اموال عمومی را محدودتر نمایند. پاره‌ای از حقوق‌دانان، با استناد به سنت حقوق رُم و گروهی دیگر با این ادعا که ماهیت این دسته از اموال با اموال خصوصی متفاوت است، اموال عمومی را اموالی دانستند که دولت و شهروندان حق ندارند آن‌ها را به مالکیت خود درآورند. این دسته از حقوق‌دانان ویژگی‌های مالکیت را که برگرفته از حقوق رُم بود، با ویژگی‌های اموال عمومی قابل جمع نمی‌دانستند.

در حقوق رُم، مالکیت (Dominium) حقی مطلق، انحصاری و دایمی بود. امروزه نیز هرچند این مفهوم تحولات نظری مختلفی را تجربه کرده است ولی در بیان ویژگی‌های آن به این آموزه‌ها اشاره می‌شود. مالکیت مطلق است؛ به این معنی که مالک می‌تواند در مال خود هرگونه که می‌خواهد تصرف نماید. (کاتوزیان، ۱۳۷۸: ۱۰۲) منظور از انحصاری بودن مالکیت نیز آن است که دارنده نه تنها حق دارد از تمامی منافع مال منتفع گردد؛ بلکه، حق تصرف در مال منحصر در مالک است و بدون اجازه او نمی‌توان در آن تصرف نمود. (همان، ۱۰۳) همچنین مالکیت برخلاف برخی از حقوق عینی، نظیر اجاره، مقید به زمان نیست و دایمی تلقی می‌شود. (همان، ۱۰۴)

پرودُن،[۱] از حقوق‌دانان نامی این حوزه، اموال عمومی را چیزی می‌دانست که به شخصیت حقوقی «عموم» تعلق دارد؛ درست مانند اموال خصوصی که در مالکیت شخص خصوصی است. با این تفاوت که رابطه دولت و اموال عمومی را مالکانه نمی‌پنداشت. مالکیت، در تعریف وی، بیش از هر چیز به معنی انتفاع انحصاری از مال بود و این به معنی آن است که مالک می‌تواند دیگران را از انتفاعِ از مال بازدارد. روشن است که نمی‌توان چنین اختیاری برای دولت به رسمیت شناخت؛ چرا که بخش مهمی از این اموال به استفاده همگانی اختصاص یافته و دولت جز در موارد خاص نمی‌تواند دیگران را از استفاده از آن محروم کند. (Proudhon, ۱۸۳۳: ۲٦٦-۲٦۷) پرودُن و دیگر نویسندگان هم‌مسلک وی، چنین نتیجه می‌گرفتند که وصف انحصاری بودنِ مالکیت با هدف اموال عمومی هم‌سو نیست. پس، این نهاد مدنی نباید برای تعریف اموال عمومی به کارگرفته شود.

---

۱. Proudhon, Jean-Baptiste-Victor

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

برتلمی نیز اموال عمومی را تملک‌ناپذیر می‌دانست؛ زیرا ماهیت این رابطه را با حقوق سه‌گانه برآمده از مالکیت، یعنی: حق استثمار، استعمال و خارج‌کردن از مالکیت[1] ناسازگار می‌پنداشت. اختیارات سه‌گانه مالک که ریشه در حقوق رُم دارد، امروزه نیز جایگاه خود را در حقوق مدنی حفظ کرده است. حق استعمال آن است که مالک حق دارد از عین مال خود به‌دلخواه استفاده نماید. بر اساس حق استثمار، ثمره مال متعلق به مالک است و دارنده، به تبع مالکیت اصلی بر ثمرات مال نیز مالکیت تبعی دارد. افزون‌برآن، مالک حق دارد، تمام مال، یا بخشی از آن و یا منافع آن را از مالکیت خود خارج و به دیگری واگذار و یا از آن اعراض نماید. به این اختیار حق انتقال گفته می‌شود. (امامی، ۱۳۷۸: ۵۵) به نظرِ برتلمی هیچ‌کدام از این حقوق در رابطه بین دولت و اموال عمومی وجود ندارد. تنها در پاره‌ای از موارد می‌توان برای دولت حق استعمال را پذیرفت. (Barthélemy,۱۹۳۳: ٤٧٧)

در زیر این دو اندیشه را در دو بند مختلف به تفصیل بررسی خواهیم کرد.

۱-۱. تملک ناپذیری متعلقات اموال عمومی با تأسی از حقوق رُم

نویسندگان مختلفی در قرن ۱۹ به تبیین معیارهای اموال عمومی پرداختند؛ پرودُن از مشهورترین این نویسندگان بود. وی نظریه خود را بر پایه تملک ناپذیری دارایی‌های عمومی بنا نهاده و با الهام از مفهوم مالکیت در حقوق رُم و نیز تفسیری که از قانون مدنی فرانسه ارائه می‌دهد، کاربست نهاد مالکیت بر رابطه دولت و دارایی‌های عمومی را امکان‌ناپذیر می‌پنداشت. به عبارت بهتر، وی آنچه را که در قانون مدنی فرانسه بود با مفاهیم حقوق رُم درهم‌آمیخت و عبارت «اموال عمومی» را که در ماده ۵۳۸ قانون مدنی آمده‌بود با «اشیای عمومی» که در حقوق رُم غیر قابل تملک بود، یکی‌دانست.

البته قانون مدنی فرانسه، انواع این اموال را بیان نکرده است و جداسازی اموال در اختیار دولت نه به این قانون بلکه به نظریه‌هایی باز می‌گردد که پس از انقلاب فرانسه مطرح شد. با این حال، پرودن کوشیده است تا نظرات خود به قانون مدنی این کشور گره بزند و مواد مزبور را چنان تفسیر نماید که گویی قانون‌گذار نیز با تکیه بر این نظرات مصادیق متعلقات عمومی را بیان کرده است.

به موجب ماده ۵۳۸ قانون مدنی: «مسیرها، جاده‌ها، خیابان‌هایی که تحت مسئولیت دولت است، رودخانه‌ها و نهرهای قابل کشتیرانی، سواحل و مناطق کنار دریا، بنادر، لنگرگاه‌ها و به طور کلی تمامی

---

۱. Jus Utendi, Jus Frundi, Jus Abutendi

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

بخش‌های سرزمین فرانسه که قابل تملک خصوصی نیست، از اموال عمومی به حساب‌می‌آید».[۱] در زیر ابعاد مختلف نظریه پرودُن را بررسی می‌کنیم.

۱-۱-۱. اختصاص اموال عمومی به استفاده عموم

در این نظریه در ابتدا و به تأسی از حقوق رُم، اموال عمومی با «شیء» [۲] مقایسه می‌شود. در حقوق رُم، شیء به هر آن چیزی گفته می‌شود که به صورت فیزیکی در طبیعت وجود دارد و یا آنکه در حقوق به مثابه یک موجود به آن نگریسته می‌شود (مانند حق ارتفاق، قرارداد و ...). اشیا در حقوق به پنج دسته تقسیم می‌شوند: اشیای مشترک، عمومی، دولتی، همگانی و خصوصی. (Proudhon, ۱۸۳۳: ۱)

در این تقسیم‌بندی، اموال عمومی به منزله اشیای عمومی دانسته‌می‌شود. منظور از اشیای عمومی،[۳] هر آن چیزی است که مانند: بنادر، رودها، رودخانه‌ها، دریاها مورد استفاده همگان قرار دارد.

حال می‌توان با تعریف سایر اشیا، دامنه اموال عمومی را به‌دقت از آن‌ها جدا کرده و گستره دقیق اموال عمومی را به دست آورد.

اشیای مشترک، [۴]چیزهایی هستند که نمی‌توانند در اختیار انحصاری افراد قرار گیرند؛ خواه به جهت آن که ماهیت ناپایداری داشته و در طبیعت در دسترس نیستند و یا آنکه به وفور در طبیعت وجود دارند، مانند: آب جاری، هوا، نور، ستاره و ... . اشیای دولتی،[۵] به چیزهایی گفته می‌شود که به جامعه سیاسی تعلق داشته و در اختیار دولت یا واحدهای تقسیمات کشوری است. اشیای همگانی[۶] اشیایی هستند که طبیعت اولیه خود را حفظ کرده‌اند و بی‌آنکه به شخص خاصی تعلق داشته باشند، می‌توانند از سوی یک شخص تحصیل و در دارایی خصوصی وی قرار گیرند. (مانند ماهی‌هایی که در دریا و یا رودخانه‌ها هستند) و در نهایت، اشیای خصوصی، [۷] اشیایی هستند که بیش از اشیای دیگر در طبیعت وجود دارند و می‌توانند موضوع مالکیت اشخاص خصوصی قرار گیرند. (Ibid,۲-٤)

---

۱. این ماده به موجب مقرره قانونی ۲۱ آوریل ۲۰۰۶ (۲۰۰۶-۴۶۰) منسوخ شد.

۲. Les Choses
۳. *Quœdam Publica*
٤. *Quœdam Enim Natural Jur Communia Sunt Omnium*
٥. *Quœdam Sunt Universitatis*
٦. *Quœdam Nullius*
۷. *Pleraque Singulorum*

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

آنچه از این نوشته‌ها بر می‌آیدآنکه تلاش شده است با بیان تفاوت‌های موجود در دسته‌بندی حقوقی اشیا، ویژگی‌های اموال عمومی مشخص گردد: این اموال برای استفاده همگان است و به شخص خاصی تعلق ندارد. با اثبات این تفاوت، مرزهای اموال عمومی از یک سو با اموال خصوصی و از سوی دیگر با اموال دولتی جدا می‌شود.

۲-۱-۱. واگذار ناپذیری و مشمول مرور زمان نبودن دعاوی اموال عمومی

در این نظریه اموال عمومی دارای دو ویژگی اساسی می‌باشد. نخست آنکه این اموال قابل واگذاری نیستند و دیگر آنکه دعاوی مربوط به آن مشمول مرور زمان نیست.

در واگذار ناپذیر بودن اموال عمومی نیز ابتدا به حقوق رُم تأسی شده و آنگاه به مستندات قانونی پرداخته شده است. در حقوق رُم اشیا را به جهت امکان واگذار کردن آن به دو دسته تقسیم می‌کردند: اشیا تجارت‌پذیر و اشیای خارج از تجارت.[۱] «شش دسته از اشیا وجود دارندکه به جهت زیر تجارت ناپذیرند:

به دلیل فراوانی آن‌ها، به دلیل حقوق وضع شده الهی، به دلیل اصول اخلاقی، به دلیل حقوق طبیعی، به دلیل حقوق عمومی که برای ساماندهی اجتماعی ایجاد شده است و به دلیل قصد و نیت قانون مدنی». (Ibid,٤)

در این تقسیم‌بندی اموال عمومی در دایره اشیایی قرار می‌گیرد که با اراده قانون‌گذار تجارت‌ناپذیر است.

به باور پرودُن قانون‌گذار این کشور تجارت‌ناپذیر بودن اموال عمومی را در متون قانونی نیز پذیرفته‌است. به موجب ماده ۵۳۸ قانون مدنی این کشور اموال عمومی تملک ناپذیر شناخته شده بود. وی بر این اساس، اموال عمومی را از مصادیق حکم موضوع ماده ۱۵۹۸ قانون مدنی این کشور می‌دانست. بر اساس این ماده: «چیزی را می‌توان فروخت که قابل تجارت باشد؛ مگر آنکه قوانین خاص واگذاری چیزی را منع نکرده باشد». پس، چون اموال موضوع اموال عمومی قابل تملک نیستند، قابل تجارت نمی‌باشند. با این نتیجه‌گیری، وی دعاوی مربوط به این دسته از اموال را از شمول مرور

---

۱. Les choses qui sont dans lecommerce et qui sont hors du commerce

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

زمان خارج می‌داند؛ چرا که بر اساس ماده ۲۲۲۶ قانون مدنی این کشور: «دعاوی مربوط به اشیایی که قابل تجارت نیست، مشمول مرور زمان نخواهد بود».[۱]

۳-۱-۱. رابطه دولت و اموال عمومی

آنچه امروزه در حقوق فرانسه به آن (Domaine) گفته‌می‌شود، از واژه (*Dominium*) گرفته شده که در حقوق رُم دو معنای متفاوت داشته است. در معنای نخست، برای بیان متعلقات اموال عمومی به کار می‌رفته است که در در بند پیشین به آن پرداختیم و در معنای دیگر، نوع و ماهیت رابطه‌ای بین انسان و اموال را معنی می‌کرده است.(Ibid,۲٦٥) در این کاربرد، این واژه به معنی قدرت و سلطه‌ای[۲] بوده است که انسان نسبت به اشیای تحت اختیار خود اعمال می‌کند[۳] و می‌تواند در سه شکل مختلف نمایان شود: سلطه حاکمیتی، عمومی و خصوصی. (Ibid,٦٢-٦٣)

سلطه حاکمیتی[۴] ماهیت مالکانه ندارد؛ بلکه به معنی قدرت و سلطه‌ای است که در اداره کردن و حمایت کردن از همه شهروندان به‌کار می‌رود. حاکم نمی‌تواند با استناد به آن اموال شهروندان را به اجبار و دلخواه مصادره کند؛ از آن منتفع شود و یا آن را دراختیار خود بگیرد. این سلطه تنها برای حمایت از همه است. (Ibid,٦٦) سلطه عمومی[۵] اختیار خاصی است برای اداره آنچه که در مالکیت شخصی قرار نداشته و برابر قانون همه حق دارند از آن منتفع شوند. (Ibid, ٦٣) در مقابل، سلطه خصوصی[۶] که می‌توان از آن به سلطه مالکانه نیز تعبیر کرد، اختیاری است که اشخاص خصوصی در نگهداری و انتفاع از اموال اعمال می‌کنند. (Ibid)

حال اگر همین واژه را در معنای نخست، یعنی: آنچه که در دایره این اختیارات قرار می‌گیرد، در نظر آوریم، متعلقات هر کدام از این دارایی‌ها نیز مشخص می‌شود: اموال حاکمیتی، عمومی و خصوصی. بر این پایه، اموال عمومی، یعنی: آنچه که سلطه عمومی بر آن اِعمال می‌شود، به مجموع

---

۱. این ماده به موجب ماده ۲ قانون ۱۷ ژوئن ۲۰۰۸ (۲۰۰۸-۵۶۲) منسوخ شده‌است.

۲. واژه (Dominium) در حقوق رم، بیشتر به معنی مالکیت به کار رفته است؛ (Berger,۱۹٥۳: ٤٤۱) لیکن، معنایی که پرودُن از این واژه در نظر دارد، بیش از مالکیت به سلطه و اختیار نزدیک است.

۳. Le mot domaine comporte l'idée de la puissance que l'homme exerce sur les choses qui sont soumises à son pouvoir.

٤. Le Domaine De Souveraineté

٥. Le Domaine Public

٦. Le Domaine Privé, Ou, En D'autres Termes, Le Domaine De Propriété.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

اشیایی گفته می‌شود که به موجب قانون به هدف خاصی اختصاص یافته؛ در مالکیت انحصاری شخصی قرار نداشته و همه حق انتفاع از آن را دارند. به اعتقاد پرودُن، چون این اموال به استفاده همگانی اختصاص یافته است؛ پس، منافع عمومی ایجاب می‌کند که برای صیانت از غیر قابل دسترس بودن این اموال[1] (به معنی غیر قابل واگذار بودن و مشمول مرور زمان قرار نگرفتن) نظام حقوقی خاصی بر این اموال حاکم باشد. (Chapus, ۲۰۰۰: ۳٦۳-۳٦٤)

٤-۱-۱. نقد این نظریه

این نظریه برای نخستین بار تلاش نموده‌است تا در دنیای جدید به باز تعریف اموال عمومی بپردازد و از این نظر، دیدگاه‌های یاد شده را باید سنگ بنای تعریف اموال عمومی در دوران دولت مدرن دانست. با این حال، این نظریه بر پایه خوانشی نه‌چندان صحیح از قانون مدنی کشور فرانسه بنا شده‌است. همانگونه که در دیدگاه‌های آتی گفته خواهد شد، از ماده ۵۳۸ قانون مدنی فرانسه جداسازی اموال عمومی از دارایی خصوصی استنباط نمی‌شود. این ماده حداکثر متعلقات اموال عمومی را بیان کرده‌است. به تعبیر نویسندگان فرانسوی قانون‌گذار در زمان تصویب قانون با فروضاتی که پرودن از آن‌ها سخن می‌گوید بیگانه بوده‌است. (Debbasch, ۱۹۹۹: ۳۷) و تنها در تلاش بوده است اموال عمومی را جایگزین دارایی پادشاهی نماید.

۲-۱. تملک ناپذیری اموال عمومی به جهت طبیعت خود

یکی دیگر از نظریاتی که با رویکرد محدود ساختن حوزه اموال عمومی مطرح گردیده، دیدگاهی است که در آن متعلقات اموال عمومی به جهت طبیعت خود تملک ناپذیر دانسته می‌شود. برتلمی، از نظریه‌پردازان نامی این دیدگاه، با رد دلایل کسانی که با تکیه بر قانون مدنی متعلقات اموال عمومی را تملک‌ناپذیر می‌پنداشتند؛ بر این باور بود که در طبیعت اموالی وجود دارد که ماهیتاً از اموال خصوصی تفکیک شده است.

---

۱. Indisponibilité

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

۱-۲-۱. قانون مدنی و دارایی‌های عمومی

در این نظریه نیز با آنکه مانند نظریه پیشین، هدف کاستن از گستره اموال عمومی است، مبانی استدلالی نه با تکیه بر قانون بلکه بر پایه مفاهیم انتزاعی بنا نهاده‌شده است.

به باور طرفداران این نظریه، اموالی که در اختیار دولت قرار دارد به دو دسته تقسیم می‌شود: اموال عمومی که مورد استفاده همه است و اموال خصوصی دولت که طبیعتِ آن تفاوت چندانی با اموال اشخاص خصوصی ندارد. با این‌حال، معیار شناسایی این دو دسته از اموال در قانون مدنی نیامده و ماده ۵۳۸ این قانون، تنها برای جداسازی اموال در اختیار دولت از اموال خصوصی مفید است. (Barthélemy, ۱۹۳۳: ۴۷۰) این برداشت با سیاق ماده نیز هم‌خوانی دارد؛ چرا که در این ماده اموال عمومی نظیر: رودخانه‌ها، خیابان‌ها در کنار اموال خصوصی مانند اموال بلاصاحب آمده است. (Ibid, ٤٧٢) البته این بخش از این ماده که اموال عمومی را تملک‌ناپذیر می‌داند، جایگاه ویژه‌ای به آن داده و مثال‌هایی که برای متعلقات اموال عمومی بیان شده است، همه از مصادیق قسمت اخیر این ماده هستند. (Ibid, ٤٧٥)

۲-۲-۱. «طبیعتِ اموال» معیاری برای جدایی اموال در اختیار دولت

آنچه تاکنون دانستیم آنکه این نظریه معیار جدایی اموال عمومی و خصوصی دولت را در قانون مدنی فرانسه نجسته و از معیار دیگری سخن می‌گوید: طبیعتِ اموال عمومی تملک این اموال را ناممکن می‌سازد. حال باید با تکیه بر این معیار به پرسش‌های دیگری پرداخت: مبنای جدایی این دو دسته از دارایی کدام است؟ چه اموالی را می‌توان از مصادیق هر کدام از این دارایی‌ها به‌شمار آورد؟ و در نهایت معیار این جدایی چیست؟

برتلمی، پاسخ به پرسش نخست، یعنی: «مبنای جدایی این دو دسته از دارایی کدام است؟»، را نیز در قانون مدنی نیافته و در پاسخ به این باور همگانی استناد می‌کند که حمایت از اموال عمومی برای انتفاع همگانی ضرورت دارد. به باور وی، در دوران نظام سلطنتی فرانسه نیز که تمامی دارایی در اختیار پادشاه بود، برای رودخانه‌ها، به جهت طبیعت آن‌ها و خیابان‌ها، به جهت هدفی که به آن اختصاص یافته بود، حقوق خاصی اعمال می‌شد. هدف از جدایی این اموال، حمایت خاص از آن‌ها بوده که امروزه نیز وجود دارد. به باور وی، اینکه در رابطه دولت و اموالی نظیر رودخانه‌ها، رودخانه‌ها، خیابان‌ها و ... نباید مقررات مالکیت به کار گرفته شود، امری روشن و بدیهی است. این ادعا که این اموال غیر

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

قابل واگذاری هستند و یا آنکه مرور زمان دعاوی این اموال را در بر نمی‌گیرد، بسیار طبیعی می‌نماید و کسی از شنیدن آن شگفت‌زده نمی‌شود؛ اما آیا همین دلیل برای آنکه یک مدرسه یا ساختمان متعلق به شهرداری را از مقررات مربوط به مالکیت مستثنی نماییم و یا آن را غیر قابل واگذاری بدانیم کافی است؟ (Ibid, ۴۷۳-۴)

با مشخص شدن مبنای جداسازی اموالی که در اختیار دولت قرار دارد، به این پرسش اساسی می‌رسیم که در کدام دسته از این اموال، حمایت خاص قانون‌گذار ضرورت دارد؟ طرفداران این نظریه، دو دسته از اموال را مورد حمایت خاص قانون‌گذار می‌دانند. نخست اموالی که طبیعتِ آن‌ها تملک ناپذیراست و دوم اموالی که قانون‌گذار به جهاتی آن‌ها را قابل واگذاری ندانسته‌است.

دسته نخست اموالی هستند که طبیعت متفاوتی با اموال خصوصی دارند. این تفاوت گاهی ریشه در طبیعت اموال دارد؛ به طور مثال: رودخانه‌ها و دریاها طبیعت متفاوتی از اموال خصوصی دارند و گاهی نیز این تفاوت، به هدفی بازمی‌گردد که به آن اختصاص یافته‌است؛ به طور مثال، راه‌های عمومی هرچند طبیعت یکسانی با اموال خصوصی دارد؛ لیکن، هدف اختصاص یافته به آن، یعنی: استفاده عموم، سبب می‌شود طبیعت این اموال تغییر کرده و به متعلقات اموال عمومی تبدیل شود. (Ibid, ٤٧٠ et ٤٧٤-٥)

البته، اموالی نیز وجود دارد که طبیعت آن‌ها تملک‌پذیر است؛ لیکن، قانون‌گذار بنا به مصالحی واگذاری آن‌ها را منع کرده است. حمایت از این اموال نه به طبیعت آن‌ها بلکه به مصالحی بازمی‌گردد که قانون‌گذار در نظر داشته است. (Ibid, ٤٧٥) این دسته از اموال، با آنکه، به دلیل ماهیت تملک‌پذیر خود، از اموال عمومی به شمار نمی‌آیند، وضعیت حقوقی همسانی با اموال عمومی داشته و از حمایت‌های خاص قانون‌گذار برخوردار است.

بنابرآنچه در بالا آمد، اموال عمومی به دو دسته تقسیم می‌شوند: اموالی که به جهت طبیعت خود و اموالی که به جهت هدفی که به آن اختصاص یافته‌اند، تملک‌ناپذیرند. در دسته اخیر نیز اختصاص مال به استفاده عموم زمانی می‌تواند آن را به یکی از مصادیق اموال عمومی تبدیل کند که طبیعت آن را تغییر داده باشد. پس، معیار نهایی تشخیص اموال عمومی طبیعت اموال است. برتلمی، اموال منقول و ساختمان‌ها را به عنوان اموالی می‌آورد که اختصاص آن‌ها به استفاده عموم، طبیعتشان را تغییر نداده است. به باور وی: ساختمان‌ها و تأسیسات شهرداری که به خدمات عمومی اختصاص یافته است ماهیت طبیعی مال را تغییر نمی‌دهد. «زمانی که یک خانه برای تأسیس یک مدرسه عمومی خریداری

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

می‌شود، کدام متن یا اصل ما را متقاعد می‌کند که از این پس، این مال قابل واگذاری نیست و یا مرور زمان دعاوی مربوط به آن را در بر نمی‌گیرد؟» (Ibid, ٤٧٤)

۳-۲-۱. نقد این نظریه

این نظریه از این جهت که به دنبال محدود کردن حوزه اموال عمومی است، به هدف خود دست یافته است. اموال عمومی هر آن چیزی است که به جهت طبیعتِ خود تملک‌ناپذیر می‌باشد. با این حال، معیار این نظریه در جداسازی اموال عمومی و دولتی مبهم است. در این نظریه، چنانکه پیشتر گفتیم، برای پذیرش اینکه مالی به متعلقات اموال عمومی تبدیل شده است، اختصاص به استفاده عموم کافی نیست؛ بلکه طبیعت آن مال نیز باید تغییر کرده باشد. پس، پرسشی که به ذهن می‌آید این است که «تغییر طبیعت اموال» به چه معنی است؟ آیا اختصاص اموال به استفاده عموم ماهیت مادی مال را دگرگون می‌کند و یا آنکه منظور از آن تغییر وضعیت حقوقی است. متاسفانه، این نظریه پاسخ روشنی به این پرسش نمی‌دهد و باید هر دو انگاره را مورد بررسی قرار داد.

در پاسخ باید گفت که نمی‌توان پذیرفت که اختصاص مال به استفاده عموم بتواند طبیعت مال را دگرگون کند؛ چرا که در کنار جاده‌ها، خیابان‌ها و شوارع عام خیابان‌های خصوصی وجود دارند و یا امروزه و نیز در زمان طرح این نظریه، کانال‌ها و آبراه‌های خصوصی و راه‌آهن خصوصی وجود داشته و دارد. (Chapus, ۲۰۰۰: ۳٦٥)

به باور نگارنده انگاره دوم، یعنی «تغییر در وضعیت حقوقی اموال»، مورد نظر طرفداران این دیدگاه بوده‌است. با این خوانش، زمانی که بخشی از سرزمین به استفاده عموم اختصاص یافت، این بخش از دید حقوقی تغییر ماهیت می‌دهد و طبیعت آن از مال قابل تملک به مال تملک‌ناپذیر تغییر ماهیت می‌دهد.

یکی از نقاط قوت این نظریه آن است که معیار جدایی اموال در اختیار دولت به اراده قانون‌گذار واگذار نشده است و از این رو، این نظریه را نباید به یک نظریه تحققی فروکاست؛ این دیدگاه چارچوب نظری خود را فراتر از قانون نهاده وکوشیده است تا معیارهایی به دست دهد که باید به عنوان معیارهایِ بازشناسایی اموال عمومی شناخته شود.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

۲. نظریه‌های مربوط به تعریف حداکثری از اموال عمومی

همان‌گونه که بیان شد پاره‌ای از حقوق‌دانان، برای محدودکردن قاعده واگذار ناپذیری اموال عمومی، محدوده آن را به آنچه که به حکم قانون و یا به جهت طبیعت مال، تملک‌ناپذیر است، محدود کردند. در مقابل، پاره‌ای از نویسندگان کوشیده‌اند تا حوزه اموال عمومی را توسعه بخشند. هدف این رویکرد آن است تا نظام حقوقی خاصی را که دربردارنده حمایت‌های بیشتری است بر تعداد بیشتری از اموال در اختیار دولت گسترش دهد.

در این بین، طرفداران مکتب خدمات عمومی، حوزه اموال عمومی را به اموالی که به خدمت عمومی اختصاص یافته است، توسعه دادند و حتی اموال مورد استفاده عموم را نیز در دسته اموالی که به خدمات عمومی اختصاص یافته، دسته‌بندی کردند.

گروهی نیز اموال عمومی را اموالی دانستند که در مالکیت اداری دولت قرار داشته و به منفعت عمومی اختصاص می‌یابد. در این اندیشه، منفعت عمومی در برداندە خدمات عمومی و استفاده مستقیم عموم است.

در زیر به بررسی این دو نظریه می‌پردازیم.

۱-۲. توسعه اموال عمومی به اموال اختصاص یافته خدمت عمومی

با گسترش نظریه خدمات عمومی، نظریه پردازان آن گستره این معیار را به اموال عمومی نیز تسری دادند. (برای اطلاعات بیشتر نک: رضایی زاده، ۱۳۸۵: ۲۲۵-۲۴۰) به باور ایشان، همچنان‌که معیار تشخیص مأمورین به خدمات عمومی، قراردادهای اداری و ... خدمت عمومی است، محک جدایی اموال عمومی و دولتی نیز همین شاخص می‌باشد. البته، برخلاف نظرات پیشین، به‌جای تفکیک اموال عمومی از اموال خصوصی دولت (اموال عمومی از دولتی) از یک سو، بر یکی بودن این دو حوزه و درجه‌بندی نظام حقوقی حاکم بر آن تأکید کرده و از سوی دیگر، اختصاص این اموال به خدمات عمومی را دلیل نظام حقوقی و حمایتی خاص حاکم بر اموال عمومی پنداشته‌اند.

۱-۱-۲. درجه‌بندی دارایی‌ها به جای تفکیک آن

مهم‌ترین ادعای این نظریه آن است که جدایی اموال عمومی و دولتی را نپذیرفته و آن را ساخته و پرداخته دکترین می‌داند. به باور ایشان، این تفکیک نه از قانون ریشه می‌گیرد و نه در واقعیت نظام

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

حقوقی ریشه دارد. تنها یک دسته از اموال در اختیار دولت است که اموال عمومی نام دارد. با این حال، چون این تفکیک در دکترین پذیرفته شده‌است، از به کاربردن این دو اصطلاح گریزی نیست و نمی‌توان اصطلاح دیگری را برای آن به‌کاربرد.

لئون دوگی،[1] نظریه‌پرداز نامی این آموزه، معیار شناساییِ اموال عمومی را در قانون مدنی این کشور نمی‌یابند. به باور ایشان، این تمایز به مرور زمان و در اثر دکترین، به ویژه تحت تأثیر اندیشه‌های پرودُن، ایجاد شده است. نه در ماده ۵۳۸ قانون مدنی و نه در «قانون مربوط به دارایی‌ها» (مصوب ۱۲ نوامبر ۱۷۹۰) معیاری برای جدایی این دو حوزه بیان نشده و دکترین نیز نتوانسته است معیار مناسبی برای آن مطرح نماید. از این رو، لئون دوگی با رد جدایی این دو حوزه از نظریه «درجه‌بندی اموال عمومی»[2] سخن می‌گوید: این گفته را نمی‌توان پذیرفت که دو نظام حقوقی اموال در اختیار دولت را در برگرفته‌اند. اموال عمومی و دولتی تا حدود زیادی از مقررات مشابه پیروی می‌کنند. با این حال، چون متعلقات اموال عمومی در راستای خدمات عمومی هستند، بیش از اموال دولتی از مقررات حقوق عمومی پیروی می‌کنند. در نتیجه، تمامی اموال در اختیار دولت در یک دسته قرار می‌گیرد؛ بخشی از آن کم و بیش تابع مقررات حقوق خصوصی است و بخش دیگر از مقرات متفاوتی از حقوق خصوصی تبعیت می‌کند. بر پایه برداشت دوگی، چیزی به نام اموال خصوصی دولت وجود ندارد؛ بلکه آنها اموالی هستند که که از یک رژیم بیش از اندازه حداقلی یا به دیگر سخن، از نظام حقوقی مشابه با نظام حاکم بر مالکیت خصوصی پیروی می‌کنند. (Duguit,۱۹۲۵:۳۲۴)

این تفاوت نیز با محک خدمات عمومی توضیح داده می‌شود. اموال دولتی از مجموع اموال منقول و غیرمنقولی شکل می‌گیرد که به صورت غیر مستقیم به اجرای خدمت عمومی اختصاص یافته‌اند. (Ibid, ۳۲۵) در مقابل، اموال عمومی از اموالی‌اند که برای اجرای یک خدمت عمومی و به صورت مستقیم به‌کارگرفته می‌شوند. البته، در اموال عمومی نیز چنین نیست که همه متعلقات آن از مقرات یکسانی پیروی کنند؛ در این دسته نیز میزان تبعیت از قوانین خاص متفاوت بوده و از این حیث به شش دسته تقسیم می‌شوند: اموالی که به استفاده آزاد عموم اختصاص یافته، راه‌آهن، «آلات و ادوات نظامی، خندق‌ها، سدها و کانال‌ها»، جنگل‌های دولتی، اموال غیر منقول (خواه ساختمان خواه غیر آن)

---

۱. Duguit, Léon (۱۸۵۹-۱۹۲۸)
۲. Échelle De Domanialité

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

و اموال منقول طبقه‌بندی شده. نظام حاکم بر هر یک از این شش دسته، در کنار مشابهت با هم‌گروهی‌های خود نسبت به دسته دیگر متفاوت است. دوگی این دسته‌بندی را «درجه‌بندی اموال عمومی» می‌نامد. (Ibid, ۳۲۷-۸)

۲-۱-۲. چرایی جدایی نظام حقوقی حاکم بر اموال عمومی و خصوصی

هرچند در این برداشت دو حوزه اموال عمومی و خصوصی دولت (اموال عمومی و دولتی) یکی پنداشته می‌شود؛ ولی این واقعیت نیز پذیرفته می‌شود که دکترین این دو حوزه را از هم تفکیک کرده است. به دیگر سخن، اصل جدایی این دو دسته از اموال، در نظام حقوقی پذیرفته شده و چاره‌ای جز پذیرش آن نیست؛ با این وجود، این ابهام هنوز باقی است که در نبودِ یک معیار قانونی چگونه می‌توان متعلقات این دو حوزه را از هم تفکیک کرد. اغلب گفته می‌شود که متعلقات اموال عمومی قابل واگذاری نیستند و دعاوی مربوط به آن نیز مشمول مرور زمان قرار نمی‌گیرند و در مقابل، اموال دولتی چنین نیست و در موارد بسیاری از مقررات مشابه حقوق خصوصی تبعیت می‌کند. به باور وی، نمی‌توان برای جدایی این دو دسته از اموال به این تفات‌ها بسنده کرد. معیار دیگری لازم است تا حوزه دقیق هرکدام از این اموال را مشخص کند. این معیار می‌تواند خدمات عمومی باشد. معیاری که در تفکیک مستخدمین دولت، قراردادهای اداری، مسؤلیت مدنی دولت و ... نیز به کار می‌رود. بر پایه این معیار، اموالی که در اجرای یک خدمت عمومی به کار گرفته می‌شوند در رسته آنچه به آن «متعلقات اموال عمومی» گفته می‌شود، جای می‌گیرد و بخش دیگری از اموال در اختیار دولت که به این هدف اختصاص نیافته است در زمره «اموال خصوصی دولت» قرار می‌گیرد. وابستگی دسته نخست به خدمات عمومی مقررات متفاوت و نظام حمایتی خاص آن را توجیه می‌کند.

۳-۱-۲. اختصاص اموال به خدمات عمومی اساسی

اگر خدمت عمومی را محک جدایی اموال دولتی و اموال عمومی بدانیم، محدوده اموال عمومی به اموالی گسترش می‌یابد که برای تأمین نیازهای عمومی لازم است و در نتیجه، در بسیاری از حوزه‌ها مرز بین این دو درهم‌آمیخته می‌شود. از این رو، برخی از حقوق‌دانان، با افزودن شروط دیگری به نظریه خدمت عمومی، کوشیده‌اند تا این معیار را تا حدودی تعدیل نمایند. به باور ایشان، زمانی می‌توان مالی را در زمره اموال عمومی دانست که دارای چهار شرط اساسی باشند: نخست آنکه؛ این اموال باید در اختیار اداره

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

باشند. دوم آنکه؛ این اموال باید به صورت مستقیم به خدمات عمومی اختصاص یافته باشند. سوم آنکه؛ این اموال باید به یک خدمات عمومی اساسی اختصاص یافته باشند و در نهایت این اموال باید یک نقش اساسی در کارکرد خدمت عمومی ایفا نماید. (Jeze, ۱۹۱۰: ۱٦۸ et s. Cité par Debbasch, ۱۹۹۹ : ۳۰)

٤-۱-۲. نقد این نظریه

کاربست این نظریه در تشخیص اموال عمومی از همان مزایا و کاستی‌هایی برخوردار است که به‌کار بردن این نظریه در دیگر حوزه‌های حقوق اداری ایجاد می‌کند. از یک سو، با توجه به اینکه این برداشت تمامی آنچه را دربر می‌گیرد که به خدمت عمومی اختصاص یافته است، مانع نیست و از سوی دیگر، اموال عمومی که خارج از خدمت عمومی باشد از دایره آن خارج می‌شود. به‌طور مثال در نظام حقوقی فرانسه بر اساس قانون مشهور به «جدایی کلیسا از دولت» (قانون مرور زمان دسامبر ۱۹۰۵) اموال کلیسا در راستای خدمت عمومی نیست، ولی بناهای مذهبی و یا برخی از اموال دیگر متعلق به کلیسا از اموال عمومی به‌شمار می‌روند. با اعمال این نظریه اموال یاد شده از شمول اموال عمومی خارج خواهد شد. (Ibid, ۲۹)

نظریه دوم که اموال عمومی را با اختصاص به «خدمات عمومی اساسی» تعریف می‌کند، نیز خالی از ایراد نیست. هرچند شرایطی که این نظریه ارائه می‌کند، دایره گسترده خدمات عمومی را تا حدودی محدود می‌نماید، لیکن، این شرایط نیز چندان که باید دقیق نیست؛ به طور مثال اگر خدمت قضایی را در نظر بگیریم تنها اموال مربوط به شعب مراجع قضایی از اموال عمومی به حساب خواهد آمد و اماکنی نظیر کاخ دادگستری از شمول آن خارج خواهند بود. افزون برآن، کاربست این معیار در پاره‌ای از اموال عمومی ممکن نیست؛ به‌طور مثال، در خصوص شوارع عام چگونه می‌توان شرط اختصاص به خدمت عمومی اساسی را به‌دست آورد و یا نقش اساسی آن را در اجرای خدمت عمومی احراز نمود. (Debbasch, ۱۹۹۹: ۳۰)

۲-۲. توسعه اموال عمومی به اموال اختصاص یافته به فایده عمومی

امروزه، برداشتی که بیش از سایر نظرات پذیرفته شده، تعریفی است که در آن اموال عمومی به منزله اموالی دانسته شده که به فایده عمومی اختصاص یافته است. در این دیدگاه، اموال عمومی به «اموالی

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

که از طریق استفاده مستقیم مردم و یا تصمیمات اداری به صورت بالفعل به فایده عمومی[1] اختصاص یافته است و به تبع این اختصاص غیر قابل واگذاری بوده، مشمول مرور زمان نیست و به موجب قوانین مربوطه مورد حمایت قرار می‌گیرد» (Hauriou, ۱۹۳۸: ۳۹۰) تعریف می‌شود.

بر اساس این تعریف اموال عمومی دارای دو شرط اساسی است: نخست آنکه، این امول باید در مالکیت دولت قرار دارد و دیگر آنکه باید به یک فایده عمومی خاص اختصاص یافته باشد.

۱-۲-۲. شرط مالکیت دولت

همانگونه که گفتیم، در حقوق رُم، اموال بلاصاحب[2] و عمومی،[3] مالک خاص نداشت و همگان می‌توانستند از آن استفاده نمایند. به نظر می‌رسد کسانی که دولت را مالک اموال عمومی ندانسته‌اند، تا حدودی از این سنت رُمی تأثیرپذیرفته‌اند. در مقابل، در نظریه مالکیت، همسان‌سازی اموال عمومی با اموال همگانی پذیرفته نشده و این باور تقویت می‌شود که دولت مالک اموال عمومی است. با این معیار، نخستین شرط برای اینکه مالی در اموال عمومی قرار گیرد، این است که آن مال در مالکیت دولت باشد. اگر این فرضیه را بپذیریم، اولین پرسش که به ذهن می‌آید این است که ماهیت این مالکیت چیست؟ آیا این مالکیت آثار یکسانی با مالکیت در حقوق خصوصی دارد و یا ماهیت آن چیز دیگری است؟ در دکترین نظرات مختلفی در این خصوص مطرح شده است.

۱-۱-۲- ۲. نظریه همسان بودن هر دو مالکیت

مالکیت، به عنوان یک نهاد مدنی، دربردارنده کامل‌ترین حقوق عینی است. دارنده این حق می‌تواند از مالی که در مالکیت خود دارد، هرگونه انتفاعی ببرد؛ در آن به‌دلخواه تصرف کند و یا به اراده خود آن را، عیناً یا منفعتاً، واگذار نماید. تردیدی نیست که این میزان از حقوق عینی در اموال عمومی پذیرفتنی نیست. بر پایه آنچه پیشتر آمد، تمامی نظریه‌های مربوط به اموال عمومی، اختصاصِ دست کم پاره‌ای از این اموال را به استفاده عمومی مسلم پنداشته‌اند. ازاین‌رو، همواره حقوق‌دانانی که نظریه مالکیت را

---

۱. Utilitté Public*

* در زبان فرانسه، معمولا برای نفع عمومی از واژه «Intérêt Général» استفاده می شود. واژه « Utilitté» به معنی: استفاده، سودمندی و فایده است و در اصطلاح نیز چنانکه از تعریف بر می‌آید به معنی اختصاص اموال به استفاده عموم و یا خدمات عمومی است.

۲. Res Nullius

۳. Res Communes

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

در رابطه بین دولت و اموال عمومی نپذیرفته‌اند، این‌گونه استدلال می‌کنند که مالکیت انحصاری است و می‌دانیم که انتفاع از متعلقات اموال عمومی در انحصار دولت نیست و اموال موضوع مالکیت را می‌توان واگذار نمود ولی متعلقات اموال عمومی واگذار ناپذیر است.

از ماهیت خصوصی مالکیت دولت به گونه دیگری نیز سخن به میان آمده است که قابل پذیرش‌تر می‌نماید. بر اساس این نظر ماهیت مالکیت دولت بر متعلقات اموال عمومی با مالکیت خصوصی یکسان است و دولت از تمامی حقوقی برخوردار می‌باشد که در قانون مدنی برای مالک شناخته‌شده‌است. با این همه، تمامی این حقوق به قید «اختصاص» مشروط شده است. به این معنا که دولت تا بدان‌جا از حقوق عینی انتفاع، تصرف و واگذاری متعلقات اموال عمومی برخوردار است که با اختصاص این اموال به اهداف قانونی مغایرت نداشته باشد. (Debbasch, ۱۹۹۹: ۳۳-۳۴)

این نظریه از این نگاه که دارنده حق و شرط یک شخص می‌باشد به چالش کشیده شده است. در این برداشت از یک سو پذیرفته می‌شود که دولت بر اموال عمومی حق مالکیت دارد و از سوی دیگر گفته می‌شود که این حق مقید به اختصاص است. روشن است که دارنده این شرط همان دولت می‌باشد که بر اموال عمومی مالکیت دارد. (Laubadère, ۱۹۹۹: ۳۳)

۲-۱-۲-۲. مالکیت اداری

هوریو، نظریه تملک‌ناپذیری اموال عمومی را نمی‌پذیرد. چون با این برداشت، اموال عمومی به منزله اموالی تلقی می‌شوند که دارای اهداف طبیعی مقدر[۱] هستند. به این معنا که در طبیعت پاره‌ای از اموال وجود دارند که اهداف آن‌ها از پیش تعیین شده است. این توصیف از اموال عمومی با خروج این اموال از اختصاص سازگاری ندارد. (Hauriou, ۱۹۳۸: ۳۹۳) چنانچه نظریه تملک‌ناپذیر بودن اموال عمومی را پذیرفته باشیم، به‌طور مثال، اگر بخشی از ساحل دریا، به یک‌باره، از اختصاص خارج شود؛ مثلاً بخشی از آن خشک شود، نمی‌توان این بخش را قابل تملک دانست؛ زیرا پذیرفتنی نیست که خروج از اختصاص بتواند وضعیت آن را از تملک‌ناپذیری به قابل تملک بودن تبدیل نماید. (Ibid, ۳۹۰) به سخن بهتر، بر اساس نظریه تملک‌ناپذیری، اموال عمومی ماهیت متفاوتی از اموال خصوص دارند یا به تعبیر هوریو، اموالی تلقی شده‌اند که طبیعت آن‌ها را به اهداف خاصی اختصاص داده‌است. پس، «خروج

---

۱. Prédestination Naturelle

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

از اختصاص» نباید ماهیت این اموال را دگرگون کند. حال آنکه، اموال عمومی پس از خروج از اختصاص به اموال خصوصی دولت تبدیل می‌شوند.

در هرحال، طرفداران این نظریه دولت را مالک اموال عمومی می‌پندارند. به باور ایشان، تفاوت بین مالکیت خصوصی و مالکیت اداری چندان نیست که ماهیت این رابطه را از مالکیت به نهاد حقوقی دیگری دگرگون سازد. مالکیت اداری نیز جنبه انحصاری دارد و تنها در راستای هدفی می‌توان از آن بهره برد که به آن اختصاص یافته است. دولت نیز تا آنجا که از منافع مال منتفع می‌گردد، بر مال از سلطه و تصرف دارد. (Laubadère,۱۹۹۹: ۳۰) افزون برآن، تا زمانی که مالکیت دولت را بر اموال عمومی نپذیرفته‌ایم، سخن گفتن از اصل قابل واگذار نبودن این اموال بیهوده خواهدبود. باید پذیرفت که مالکیت تنها در مالکیت فردگرایانه‌ای خلاصه نمی‌شود که قانون مدنی آن را ترسیم کرده‌است. مالکیت اداری نیز مانند مالکیت خصوصی به معنی تعلق مال به شخص معین است ولی شرایط و نظام حقوقی این دو یکی نیست.

۲-۲-۲. اختصاص

بر اساس این نظریه، متعلقات اموال عمومی مانند اموال خصوصی در مالکیت اداره است و تنها تفاوت بین این دو مالکیت در اختصاص اموال عمومی به فایده عمومی است. (Hauriou, ۱۹۳۸: ۳۹۱) بنابراین آنچه ماهیت مالکیت را از خصوصی به اداری تبدیل می‌کند، اختصاص اموال به فایده عمومی است. به باور ایشان، اموال در ماهیت تفاوتی با هم ندارند و تنها اختصاص است که وضعیت حقوقی اموال را تغییر می‌دهد. یک جنگل کوچک که به استفاده عموم اختصاص یافته است، بخشی از اموال عمومی به‌حساب می‌آید، ولی جنگلی که به طرح جنگلداری اختصاص یافنه خارج از اموال عمومی و بخشی از اموال خصوصی دولت دانسته می‌شود.[۱] راه‌آهن که به خدمت عمومی اختصاص یافته، بر اساس مقررات قانونی در فرانسه، یک مال عمومی به حساب آید ولی برخی از بناها و که ویژگی خاص تاریخی،

---

۱. در نظام حقوقی حقوقی فرانسه به موجب ماده ۱-۱۲۲۱۲ قانون «مالکیت اشخاص عمومی» (مصوب ۲۱ آوریل ۲۰۰۶) جنگل‌هایی که در آن‌ها نظام جنگل‌داری* اجرا می‌شود، از دارایی خصوصی دولت به حساب می‌آید و تنها جنگل‌هایی که به گردش عمومی اختصاص یافته است در زمره اموال عمومی قرار می‌گیرند.
(forêts des personnes publiques relevant du régime forestier.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

هنری و.. ندارند و نیز کلیه اموال غیر منقولی که مورد استفاده اداره است،[1] بخش از دارایی خصوصی دولت به حساب می‌آید. در همه این مثال‌ها، آنچه دو حوزه دارایی را از هم جدا می‌کند، هدفی است که برای این اموال در نظر گرفته شده است.

با این توضیح مشخص است که در این نظریه به نقش دولت در تعیین مصادیق اموال عمومی اهمیت بسزایی داده می‌شود. هوریو معتقد است اختصاص می‌تواند با استفاده مستقیم مردم و یا یک تصمیم اداری (مانند طبقه‌بندی مال در زمره امول عمومی) محقق گردد. (Ibid,۳۹۱) توضیح آنکه که در نظام حقوقی فرانسه دو شیوه برای طبقه‌بندی اموال عمومی وجود دارد. در پاره‌ای از موارد همین‌که مالی شرایط مربوط به اموال عمومی را برخوردار می‌شود، خود به خود، در زمره اموال عمومی قرار می‌گیرد؛ مانند: بسیاری از اموال عمومی طبیعی (اموال دریایی و یا هوایی...). ولی در دیگر موارد، به‌ویژه در خصوص اموال عمومیِ غیر طبیعی، پس از آنکه دولت مالی را تحصیل کرد و به مالکیت خود درآورد، باید آن را با یک تصمیم اداری در زمره اموال عمومی به حساب آورد. (Auby & Bon, ۲۰۰۳:٦٨ et Laubadère, ۱۹۹۹: ٨٦) این اختصاص تا زمانی که آن مال از طبقه‌بندی خارج نشده و یا استفاده عموم از آن متوقف نشده، پابرجاست.

نکته دیگر آنکه؛ در اختصاص باید به وضعیت کنونی اموال توجه کرد؛ چرا که اختصاص با توجه به شرایطی که مال در آن زمان داشته، صورت گرفته است و به محض این‌که آن مال آن شرایط را از دست دهد، مانند آنکه ماهیت فیزیکی آن تغییر کند، اختصاص نیز از بین رفته و مال از دایره اموال عمومی خارج می‌شود. (Hauriou, ۱۹۳۸: ۳۹۱) از این رو، شاید اختصاص را بتوان مهم‌ترین ویژگی اموال عمومی تلقی کرد. اهمیت این ویژگی چندان است که پاره‌ای از حقوق‌دانان به اموال عمومی، دارایی هدفمند گفته‌اند و یا آن را به معنی اموال اختصاص یافته دانسته‌اند. (Laubadère, ۱۹۹۹: ۴۴)

نتیجه‌گیری

در پایانِ هر بحث، به کوتاهی، از نقاط ضعف و قوت هرکدام از نظریه‌ها سخن به میان آمد. در اینجا می‌کوشیم تا به مدد این نظریه‌ها معیارهای اموال عمومی را به دست آوریم.

---

۱. ماده ۱۲۱۱ قانون «مالکیت اشخاص عمومی»:» اموال اشخاص عمومی بیان‌شده در ماده یک که با اِعمال شرایط مقرر در بخش نخست از کتاب اول، در اموال عمومی قرار نمی‌گیرند، اموال خصوصی دولت به حساب می‌آید. این امر به ویژه در خصوص ... اموال غیر منقول مورد استفاده اداره... نیز به کار گرفته می‌شود».

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

در تمامی این نظریه‌ها، نخستین ویژگی اموال عمومی آن است که این اموال به اهداف مشخصی اختصاص یافته‌اند. البته، بر سر این اهداف اختلاف‌نظر وجود دارد؛ لیکن، تمامی آن‌ها را می‌توان ذیل یک معیار کلی، یعنی: منفعت عمومی (استفاده عموم/خدمت عمومی) دسته‌بندی کرد. پس اینکه اموال عمومی، اموال هدفمندی هستند، مورد توافق همه نظریه‌ها است.

اختصاص تمامی ابعاد حقوقی اموال عمومی را تحت تأثیر خود قرارمی‌دهد. انتفاع از اموال عمومی باید در چارچوب هدفی باشد که این مال به آن اختصاص یافته است. واگذاری مال عمومی، پیش از خروج از اختصاص، برخلاف این هدف است؛ چرا که با این انتقال امکان هرگونه تصرف و انتفاع همگانی از آن میسر نخواهد شد.

پس، به واقع اموال عموی را باید اموال اختصاص یافته نامید. نظریه‌هایی نیز که پیشتر از آن‌ها سخن گفتیم، در این خصوص هم‌نظرند و اختلاف بیشتر بر سر اهدافی است که این اموال به آن‌ها اختصاص می‌یابند.

ویژگی مشترک دوم اموال عمومی اختیاراتی است که دولت در اداره اموال عمومی برخوردار است. خواندیم که حقوق‌دانان در ماهیت این اختیار یکسان نمی‌اندیشند. در این باره نباید از یاد برد که امروزه دولت‌ها بسیاری از امور عمومی، نظیر: نظم عمومی، امنیت عمومی، اقتصاد عمومی و ... را به نمایندگی از مردم اداره می‌کنند. اموال عمومی نیز از جایگاه مشابهی با این امور برخوردار است. دولت با نمایندگی که برآمده از عموم است، حق دارد برای چگونگی اداره این اموال تصمیم بگیرد. امروزه دغدغه‌هایی که در گذشته بر سر مالکیت دولت وجود داشت، فروکش کرده است. دیگر کمتر از گذشته این نگرانی وجود دارد که دولت‌مردان اموال عمومی را با اموال خود یکی بپندارند و به صورت رسمی خود را مالک این اموال قلمداد کنند. آنچه امروزه می‌تواند این نگرانی را تجدید کند، دست‌اندازی به ثروت‌هایی است که به بیش از یک دوره تاریخی تعلق دارد. بهره‌برداری بیش از حد از منابع طبیعی و یا استفاده غیر اصولی از این اموال می‌تواند به محروم ساختن بسیاری از مالکان واقعی اموال عمومی بیانجامد. افزون‌برآن، پذیرش و یا رد مالکیت دولت بر اموال عمومی از نظر حقوق و آزادی‌های عمومی نیز اهمیت دارد. اگر دولت را مالک اموال عمومی ندانیم و یا به تعبیر برتلمی شناسایی آن را نیز از اختیار دولت خارج کنیم؛ حق مردم بر اموال عمومی به مثابه حقوق طبیعی خواهد بود که خاستگاهی بالاتر از قانون دارد. دولت نمی‌تواند هر مالی را در زمره اموال عمومی بداند و یا آن را از حوزه اموال

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

عمومی خارج نماید. حق بر انتفاع از اموال عمومی به عنوان یک حق طبیعی خواهد بود که دولت توان جلوگیری از آن را نخواهد داشت. اگر از این برداشت‌های طبیعی به نظام حقوق اثبات‌گرایانه بازگردیم در نظام حقوقی حدود اختیارات دولت در اداره اموال عمومی مشخص شده است و همین امر آثار حقوقی این اختلاف را به اموری کم‌تر چالش برانگیزتر فرو می‌کاهد.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]

فهرست منابع

الف. منابع فارسی

امامی، حسن (۱۳۷۸)؛ حقوق مدنی، ج ۱، کتابفروشی اسلامیه.

رضایی زاده، محمد جواد (۱۳۸۵)؛ حقوق اداری، تهران: نشر میزان.

کاتوزیان، امیرناصر (۱۳۷۸)؛ حقوق مدنی، اموال و مالکیت، تهران: انتشارات دادگستر.

ب. منابع انگلیسی و فرانسوی

Auby, Jean Marie & Pierre Bon (2003), Droit Administratif des biens, Dalloz,,4e éd.

Barthélemy, Henry (۱۹۳۳), Traité élémentaire de Droit Administratif, Paris, Rousseau & Cie, 13e éd.

Berger, Adolf (1953), Encyclopedic Dictionary Of Roman Law, The American Philosophical Society.

Chapus, René (۲۰۰۰), Droit Administratif général, Tom ۲, ۱٤e éd., Paris, Montchrestien.

Corun, Gérard (2000), Vocabulaire Juridique,Paris, P.U.F, 8e éd.

Debbasch, Charles, Droit Administratif des biens,۳e éd, Paris, P.U.F, ۱۹۹۹.

Duguit, Léon (1925), Traité De Droit Constitutionnel, Paris, Ancienne Librairie Fontemoing & Cie, 2e éd.

Jeze, Gaston (1910), Element Du Droit Public Et Administrative, Paris.

Hauriou, Maurice (1938), Précis de Droit Administratif et de Droit public, Paris, Recueil Sirey, 2e ed.

Lavialle, Christian, Droit Administratif des biens, Paris, P.U.F, ۱۹۹٦

Laubadère, André de (1999), Droit Administratif des Biens, (en collaboration de Gaudement, Yves), Paris, L. G. D. J., 11e éd.

Proudhon, Jean-Baptiste-Victor(1833), Traité du domaine public, ou De la distinction des biens considérés principalement par rapport au domaine public, Tome1, Dijon.

[Downloaded from qjal.smtc.ac.ir on 2026-11-25]