

دوفصلنامه علمی «پژوهش سیاست نظری»

شماره بیست و هفتم، بهار و تابستان ۱۳۹۹: ۲۳-۵۸

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۶/۲۷

تاریخ پذیرش: ۱۳۹۷/۱۲/۱۱

نوع مقاله: پژوهشی

## دولت پربندال<sup>۱</sup>: چارچوبی تئوریک برای فهم فساد سیاسی

\* محبوبه همتی

\*\* مرتضی علویان

\*\*\* علی کریمی (مله)

### چکیده

این مقاله می‌کوشد تا چارچوبی تحلیلی تئوریک را برای فهم کارکرد فسادآمیز نظام‌های سیاسی در قالب ایده پربندالیسم ارائه کند که در ادبیات علوم سیاسی بومی کمتر بدان توجه شده است. مفهوم پربندالیسم و دولت پربندال با مقوله فساد سیاسی که خود دارای ابعاد گوناگون و ریشه‌ها و پیامدهای خاص هم در سطح جامعه و هم در سطح دولت است، پیوندی نزدیک دارد. نوشته حاضر با ابتنا بر آرای «ژوزف»، چارچوب نظری دولت پربندال را برای فهم مسئله فساد سیاسی ارائه می‌کند. دولت پربندال بیانگر نحوه عملکرد نخبگان و کارگزاران در سطح سیستم سیاسی است و مبین آن است که نخبگان به دلیل نقش تاریخی-سیاسی و انجام کارویژه‌های خود در موقعیت‌های سیاسی از امتیازهای ویژه و حقوقی مازاد بر حقوق خود در سطح دولت برخوردار هستند و هدف اصلی آنان معطوف به دسترسی گسترده و ویژه به منابع در دو سطح سیستم سیاسی و اقتصادی است. مقاله حاضر بر این پرسش اصلی تمرکز می‌کند که ویژگی‌ها، بنیان‌ها و عناصر مؤثر در شکل‌گیری دولت پربندال کدام است؟ این مقاله با

#### 1. Prebendal state

\* نویسنده مسئول: دانشجوی دکتری علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، ایران mahboubehemmati@yahoo.com

m.alavian@umz.ac.ir

akm10@umz.ac.ir

\*\* استادیار گروه علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، ایران

\*\*\* استاد گروه علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، ایران



الهام از آرای ژوزف و استفاده از منابع کتابخانه‌ای و با کاربست روش تاریخی - توصیفی، بدین گزاره رسیده است که دولت پربندال مبین ترکیبی از عوامل مختلف مانند پاتریمونیاالیسم، حامی‌پروری، تلقی دولت به عنوان بازار، فقدان یک ایدئولوژی مشروع، ضعف رهبری و... است که در نهایت به نتایجی چون تضاد دائمی در سطح سیستم سیاسی و نابرابری‌های عمیق اجتماعی می‌انجامد.

**واژه‌های کلیدی:** پربندالیسم، فساد سیاسی، دولت پربندال، حامی‌پروری و ریچارد ژوزف.

## مقدمه

کژکارکردی برخی از نظام‌های سیاسی در قالب فساد سیاسی، موضوعی مهم و دیرینه است که نشانه ناکارآمدی سیستم سیاسی است که زیرساخت‌های سیاسی و حوزه‌های تعاملی آن با دیگر بخش‌های جامعه را ویران ساخته، بخش عظیمی از منابع حاکمیتی، اجتماعی و انسانی را زائل می‌کند. فساد سیاسی با اقتصاد سیاسی مرتبط است و با پیوند دو سطح سیستم سیاسی و اقتصادی، نقش نخبگان سیاسی را در هر دو سطح نشان می‌دهد.

فساد سیاسی، موضوع نظریه‌پردازی‌های گوناگون قرار گرفته است. در نگاهی کلی این نظریه‌ها به دو دسته کلی قابل طبقه‌بندی است: نخست، نظریه‌هایی که فساد سیاسی را امری ساختاری می‌دانند و نقش نخبگان یا کارگزاران را در جایگاه دوم قرار می‌دهند. به این معنا که ساختارها بسته به میزان نهادینگی یا عدم نهادینگی نظام سیاسی، سهمی مهم در ایجاد فساد دارند. ساختار فساد در سطح کلان با یک شبکه قدرت دارای پنج قابلیت مرتبط است: توانایی اقتصادی، سیاسی، تکنیکی، فیزیکی و ایدئولوژیک. دسته دوم نظریه‌های فساد سیاسی به نقش برجسته فعالان سیاسی و نخبگان توجه می‌کند و ساختارها را عاملی تسهیل‌کننده می‌داند. نظریه دولت پربیندال بیانگر عملکرد و نقش نخبگان در ساختارها (متغیرهای ساختاری) است که با توجه به نقش تاریخی-سیاسی خود در سیستم سیاسی، حقی مازاد بر سهم خود را مطالبه می‌کنند.

با این ملاحظات، پرسش اصلی مقاله حاضر این است که ویژگی‌ها، بنیان‌ها و عوامل ساختاری شکل‌دهنده دولت پربیندال چیست؟ با مرور آرای ژوزف، فرضیه مقاله چنین تقریر می‌شود که دولت پربیندال به مثابه نوعی نظام سیاسی فاسد، ترکیبی از سه بنیان اصلی ساختار پاتریمونیالیستی، شبکه‌های حامی‌پروری و همچنین یک عامل اقتصادی با عنوان دولت به مثابه یک بازار است که در کنار سایر عوامل مانند ضعف رهبری و فقدان یک ایدئولوژی مشروع، موجبات گرایش به فساد می‌شود.

این مقاله دو بخش دارد. بخش نخست به مفهوم‌شناسی دولت پربیندال و نگاهی تاریخی به پربیندالیسم می‌پردازد و بخش دوم و اصلی مقاله، پایه و محتوای دولت پربیندال و عناصر آن در دیدگاه ریچارد ژوزف را توضیح می‌دهد.

### پیشینه پژوهش

جست‌وجوی منابع درباره پربیندالیسم و دولت پربیندال به زبان فارسی، اثری مستقل را نشان نداد، اما درباره مقوله کلی‌تر با عنوان فساد و فساد سیاسی، چند اثر نگاشته شده است که کتاب «چشم اندازهای نظری فساد» به قلم خیالت دوگراف و همکاران (۱۳۹۴)، «فساد سیاسی» اثر پل هیوود (۱۳۸۱)، مقاله پیتز ایکه با عنوان «کلنیالیسم و دو قلمرو عمومی: یک بیانیه نظری» (۱۹۷۵)، مقاله «تئوری دولت نرم» از گورنال میردال (۱۹۶۷) و مقاله آدام با عنوان «آناتومی فساد: به سوی یک تئوری در اقتصاد سیاسی توسعه» (۱۹۸۹) قابل ذکر به نظر می‌رسند.

تنها اثری که مستقیماً درباره پربیندالیسم نگاشته شده است، به ریچارد ژوزف تعلق دارد که بر مقوله فساد در نیجریه تمرکز کرده است. در مجموع این آثار نشان می‌دهند که هر چند همه آنها در زمینه فساد سیاسی به بیان تئوری‌ها پرداخته‌اند و سعی در ابیضاح ابعاد و علل آن داشته‌اند، در هریک از نظریه‌ها یا به متغیر کارگزاری یا عاملیت توجه شده است و یا به ساختار؛ اما پربیندالیسم ژوزف، نظریه‌ای است که تلاش می‌کند تا با پیوند هر دو عامل کارگزاران و ساختارها، چگونگی شکل‌گیری فساد سیاسی و علل تحکیم و پایداری آن را توضیح دهد. چنین دیدگاهی چه بسا قدرت تبیین اضلاع و ابعاد فساد سیاسی در ایران معاصر را نیز داشته باشد که موضوع مقاله‌ای مستقل در آینده است.

### مفهوم‌شناسی پربیندالیسم و دولت پربیندال

ایده رایج این است که سیاست ناظر بر رقابت بر سر منابع کمیاب از قبیل قدرت، موقعیت سیاسی و منابع اقتصادی است و نظریه پربیندالیسم، دیدگاهی برای توضیح سیاست و درگیری شدید و دائمی برای کنترل و بهره‌برداری از منابع و مناصب دولتی است. دولت پربیندال به نوعی سیستم سیاسی گفته می‌شود که در آنها کارگزاران و مأموران حکومتی، حقی بیش از سهم تعیین‌شده خود از درآمدهای حکومتی برای خود قائلند و از این سهم برای سود رساندن به حامیان، همراهان و نزدیکان خود بهره می‌برند. به نظر ژوزف در پربیندالیسم، کارگزار سیاسی در اداره یا منصب سیاسی خود از طریق قراردادهایی برای پروژه‌های رسمی مورد تشویق و حمایت مالی قرار می‌گیرد که

او را قادر می‌کند تا منابع عظیم دولتی را به افرادی که در سطوح پایین‌تر از او قرار دارند و به بخشش و اعطای آن منابع چشم دوخته‌اند، منتقل کند. این سیستم به دارندگان قدرت کمک می‌کند تا حکومتشان را دائمی کنند (Joseph, 1987: 1).

از نظر مفهوم‌شناسی، واژه «پربیندال» به دفاتر و مناصب دولت‌های فئودال اروپا اطلاق می‌شود که از راه خدماتی که به یک لرد، شاهزاده یا پادشاه ارائه می‌شود و یا از راه خرید آشکار موقعیت‌های دولتی توسط درخواست‌کنندگان این مناصب و سپس اداره کردن و نهادینه شدن آن برای ایجاد درآمد برای دارندگان آن شکل می‌گیرد. به عبارت دیگر پربیندال، اداره‌ای دولتی از اروپای زمان فئودالیت و چین است که فرد از راه پاداش بابت خویشاوندی با پادشاه یا حاکم، آن را به دست می‌آورد. صفت پربیندال به الگوهایی از رفتار سیاسی اشاره دارد که مناصب سیاسی مورد رقابت قرار می‌گیرند و سپس برای نفع شخصی دارندگان آن مناصب و گروه حامی‌شان استفاده می‌شود. از این‌رو آنچه در پربیندالیسم محوریت و اولویت دارد، نفع شخصی است و هدف عمومی و قانونی موضوعی در درجه دوم اهمیت است (Joseph, 1987: 8).

ترنر نیز واژه پربیندال را چنین تعریف کرده است: پربیندال اساساً به دوران اوایل مسیحیت و سازمان کلیسا دلالت می‌کند که به عنوان حقوق ثابت از زمین به کشیش‌های کلیسا داده می‌شد. و بر، این مفهوم را برای اشاره به حقوق و مستمری فوق‌العاده و یا حق استفاده از زمین در عوض ارائه خدمات در جایی که این حقوق یا مستمری‌های فوق‌العاده به دلیل امور ارثی داده نمی‌شوند، به کار برد (Turner, 1981: 208).

ژوزف برای تعریف و ایضاح سیاست پربیندال، پاسخ به این پرسش‌ها را لازم می‌داند: ریشه‌های الگوی سیاست پربیندال کجاست؟ شیوه عمل این الگو چیست؟ نتایج الگوی پربیندال برای دولت، اقتصاد، آینده سیستم سیاسی و فرایند پیشرفت سیاسی - اجتماعی چیست؟ (Joseph, 1987: 8).

به باور وی، دولت پربیندال، اعضای گروه‌های مختلف را قادر می‌سازد تا منافعشان را به طور شخصی دنبال کنند. چنین الگویی از رفتار سیاسی - اجتماعی به سرعت آموخته می‌شود، عادی شده، مورد پذیرش قرار می‌گیرد. برخی ممکن است ناآگاهانه چنین سیستمی را خوب و باکفایت دانسته، روشی عقلانی و سودآور برای کاهش هزینه‌های

اجتماعی و سیاسی بدانند. در حالی که اندکی مذاقه، نادرستی این ادعا را اثبات می‌کند. چون این سیستم به ندرت رضایت‌بخش است. به علاوه اغلب زیان‌آور است و با افزایش ثروت گروه‌های خاص در بالای هرم سیاسی قدرت، منافع زیادی برای گروه‌های وسیع‌تر در سطوح پایین‌تر جز بدبختی و فقر برای اکثریت مردم به دنبال ندارد. به علاوه چون سیستم پربیندال به تضاد دائمی درون سطوح مختلف سیستم سیاسی مشروعیت می‌بخشد و عملکرد آن سیاسی کردن، تفاوت‌های طبقاتی، قومی، ناحیه‌ای و زبانی است، شبیه به ظرفی از تنش‌های حل‌ناشدنی و در حال خروش و غلیان می‌شود که باید همیشه روی آن سرپوش گذاشته، از آن محافظت شود (Joseph, 1987: 10).

### مفهوم دولت پربیندال در نگاهی تاریخی

مفهوم پربیندالیسم، ریشه‌ای تاریخی دارد و ریشه آن به دیدگاه‌های ماکس وبر<sup>۱</sup> در بحث جامعه‌شناسی سیاسی و دولت بازمی‌گردد. وبر، مفهوم دولت پربیندال را در اثر «مذهب در چین» در بررسی ویژگی‌های سیاسی دولت چین و تحلیل مقایسه‌ای آن با اروپای فئودالیتیه مورد توجه قرار داده، تاحدودی مبانی و پایه‌های نظری-تاریخی آن را روشن کرد. وی نوشت: پربیند و سازمان پربیندال، اداره منصبی است که پادشاه، پادشاه‌های اجاره و اداره سیستم را به افراد نزدیک به خود تخصیص می‌دهد. پادشاهی که برای آن افراد تاحدی ثابتند و یا پاداشی است که ضرورتاً حق استفاده از ملک دیگری را بدون داشتن حق قانونی استفاده از آنها را در بردارد. این منابع در قبال انجام کارها و یا وظایف اداره آن بخش از سیستم به نزدیکان اعطا می‌شود. به عبارت دیگر پربیند، کالاها و یا هدایایی هستند که برای اطمینان اقتصادی ناشی از اداره سیاسی آن بخش یا منصب، برای افراد نزدیک به پادشاه کنار گذاشته می‌شوند (Joseph, 1987: 56).

بدین ترتیب وبر به روشنی مفهوم پربیندالیسم را در سطح ساختار سیاسی تعریف کرد. وبر سپس بحث خود را با نوعی تحلیل مقایسه‌ای بین چین و اروپای فئودالیتیه پی می‌گیرد. به نظر او در چین، فئودالیسم سیاسی مانند غرب با اجاره زمین‌ها ارتباط چندانی نداشت. در چین و هند، فئودالیتیه بیشتر از طریق مقامات عالی‌رتبه سازمان‌های دولتی رشد کرد. در چین، وابستگان خانوادگی حکام و حامیان‌شان همواره برای

1. Max Weber

موقعیت‌های حاکمیتی مدعی بودند؛ از شاهزاده و خراج‌گزار گرفته تا مأموران دادگاه یا ایالت. گرچه خانواده امپراتور همواره حق تقدم داشتند اما اعضای خانواده نزدیک شاهزاده در بخشی یا تمامی مالکیت قدرتشان آزاد بودند و از آن موقعیت‌ها استفاده می‌کردند. فرصت‌های فئودالی و موقعیت‌های پربیندالی توسط اعضای خانوادگی نزدیک شاهزاده‌ها تعیین می‌شد و این امر تاحدی مبین موقعیت موروثی آنهاست و در نهایت نزدیکان خانوادگی شاهزاده‌ها، خود را به عنوان قهرمانان و امانت‌داران آن موقعیت‌های موروثی از بقیه بخش‌های جامعه متمایز می‌کردند.

در چین، موقعیت‌ها نه از طریق زمین‌داری فئودال، بلکه عکس آن انجام شد. بدین صورت که فردی شایسته با رتبه‌ای خاص از یک عضو خانواده اشرافی، نه یک فرد با موقعیت عادی، برای زمین‌داری انتخاب می‌شد. در طول قرون وسطی در چین موقعیت‌ها، مناصب دولتی و حتی بعضی از سفیران به خانواده‌های خاص محول می‌شد. این خانواده‌های بزرگ، نزدیکان به شاهزاده‌های کاریزما بودند که موقعیتشان اغلب از راه درآمد‌های سیاسی مناصب و سرمایه زمین‌های موروثی به دست می‌آمد. در مقابل در دنیای غرب خویشاوندان فرد، جایگاه مهمی نداشتند. در غرب، طبیعت ارث در حاکمیت فقط نتیجه توسعه تاریخی بود. زمین‌داران در غرب بسیار متفاوت از زمین‌داران در چین بودند و بنا به موقعیت خود، حقوق ویژه حکومتی و قضایی خاصی را دریافت نمی‌کردند. سودبرندگان این مناصب با توجه به نوع خدمت خود در جایگاه حکومتی متفاوت بودند. اما همه منافع در چین از طریق تخصیص زمین و توزیع انواع فرصت‌های سودآور حاصل می‌شد. در چین با توجه به عنصر کاریزمای موروثی، یک عضو نزدیک خانوادگی، نخستین فردی بود که همیشه از افراد تازه به دوران رسیده و آموزش‌دیده، موفق‌تر بود. یک حکم قانونی - سیاسی می‌گوید: یک خانواده در چین به دلیل قدمت تاریخی‌اش محترم شمرده می‌شد و این عنصری ضروری برای حیات است. طبیعت موروثی زمین به عنوان یک منبع مورد سوءاستفاده بود (Weber, 1951: 34).

در این موضوع تردیدی نبود که ادعا نسبت به زمین‌های خاص در چین بر پایه رتبه موروثی افراد مبتنی بود. سلسله‌های پادشاهی چین به طرز افسانه‌ای پنج درجه اشرافیت داشت و توزیع زمین‌ها برحسب رتبه اشرافی انجام می‌شد. پس از فروپاشی سلسله هان

در چین، سلسله ووی<sup>۱</sup> ظهور کرد که پیروی و تابعیت آریستوکراسی را با خود داشت. آریستوکراسی شامل ارث قدیمی خودشان و اعضای نزدیک خانوادگی می‌شد. حتی در آن زمان آریستوکرات‌ها، دارندگان دوایر و مناصب دولتی فئودال و پربیندال بودند و رتبه‌ها را میان خود توزیع می‌کردند و از طریق ویژگی آریستوکرات بودن، مدعی حق ویژه برای خود نسبت به زمین‌ها بودند.

در چین، بالاترین جایگاه‌های دولتی به برادران خاص خانواده سلطنتی با رتبه کاریزماتیک بالای موروثی داده شد. اهدای رتبه‌ها و بخشیدن مناصب اولین بار در آن زمان انجام شد. هر چند نیازهای مالی نیز برای اولین بار به فروش مناصب دولتی به این کارگزاران کمک کرد و انتخاب مأموران دولتی با توجه به ثروت و جایگاه خانوادگی آنان بود. در طول دوران فئودالیت در چین، رتبه کاریزمای موروثی در حکومت سلطنتی با قوانین انطباق داشت. پس از فروپاشی فئودالیت، دستورهای قانونی استفاده از حق ویژه به سمت اداره بوروکراتیک سوق یافت. این حقوق ویژه به زودی و به طور بنیانی در حکومت چین طبقه‌بندی شد. سلسله هان این مسئله را با طبقه‌بندی دستور حقوق ویژه به شانزده طبقه پول و اجاره مناصب به انجام رساند. این موضوع به مثابه لغو کامل فئودالیسم بود. این تغییرات ساختاری با تقسیم مناصب دولتی به دو دسته متفاوت همراه شد:

۱. به معنای حق ویژه از دفاتر و مناصب دولتی<sup>۲</sup>

۲. به معنای حق ویژه از زمین<sup>۳</sup>

در سیستم فئودالی، زمین‌هایی که فئودالی خوانده می‌شد به معنای بهره‌مندی از حق ویژه از زمین‌های کشاورزان و رعیت‌ها بود. این حق تا زمانی که شاهزادگان بر سر کار آمدند باقی بود و با ظهور آنها به استفاده از حق ویژه از مناصب دولتی تغییر یافت. قدیمی‌ترین نسخه‌های نگهداری شده مربوط به اداره سازمان سیاسی و حقوق سیاسی اموال را به راحتی می‌توان از قانون فئودالیسم استنباط کرد. تخصیص زمین‌ها از سوی امپراتور و از طریق ارث تعیین می‌شد. از سوی دیگر امپراتور به عنوان والاترین مقام، هدایایی را از شاهزادگان و رعیت‌های وابسته به آنها دریافت می‌کرد. این هدایا هر روز

1. wei

2. rent prebends

3. land prebends



بیشتر از دیروز امپراتور را ضعیف کرد و او را به سمت وابستگی جدی روحی و مالی سوق داد. در مقابل این هدایا، امپراتور درجات و مرتبه‌های شاهزادگی و نیز موقعیت‌های حکومتی را به ایشان اختصاص می‌داد. رعایای جامعه هیچ‌گونه ارتباط مستقیمی با او نداشتند که مسئله سیاسی مهمی بود.

هدایایی که از سوی شاهزادگان و رعیت‌ها برای امپراتور ارائه می‌شد، از نظر روحی-سیاسی، امپراتور را وامی‌داشت تا به نحوی آنها را جبران کند. زمین‌هایی که از طریق این روابط برای شاهزادگان به دست می‌آمد، بیانگر همان حقوق ویژه زمین‌داری در نظام فئودالیت است. اینها زمین‌هایی بودند که از سوی امپراتور و از طریق ارث تعیین می‌شد. چنین تخصیص‌هایی توسط امپراتور موجب تضاد در قلمرو وی می‌شد. باید اشاره کرد که امپراتور به عنوان یک عضو برتر شورای عالی مذهبی کشیشان، امتیازهای ویژه تشریفات مذهبی را نیز برعهده داشت و این امتیازهای ویژه را از حوزه شورای عالی به درون فضای حاکمیت خود نیز گسترش می‌داد.

#### از دولت پربیندال تا دولت بوروکراتیک متحد

و بر در ادامه بحث خود درباره گذار از فئودالیت به نظام پادشاهی متمرکز و ویژگی‌های بوروکراسی آن نوشت: درگیری‌های سیاسی، دولت‌های پراکنده را به تشکیل دولتی متحد با اداره عقلانی بوروکراتیک سوق داد. طبق نسخه‌های خطی موجود می‌توان گفت که هدف از این کار، تثبیت اموال شخصی حاکم در اداره بوروکراتیک خود بود. بدین ترتیب حکومتی اشرافی جایگزین سیستم فئودالی شد و ساختار بوروکراتیک در سیستم سیاسی چین گسترش یافت. البته با توجه به سود و منفعت پادشاه و مقامات آن، عنصر مالی نیز به طور مؤثر در امتداد کل سیستم سیاسی عمل می‌کرد. در نسخه‌های خطی، اولین فروش موقعیت‌های دولتی و برقراری حقوق ویژه توسط شخص پادشاه انجام شد. هر نوع انتقال اقتدار سیاسی ممنوع بود. بدین ترتیب نوعی فایده‌گرایی سلطانیسم خالصانه شرقی با ترکیب برتری در موقعیت اجتماعی و نوعی مطلق‌گرایی کامل در چین اتفاق افتاد. بدین ترتیب افزایش نیروی کار برای ساختارهای پادشاهی و کنترل بی‌رحمانه و نامحدود نیروی کار و منابع مالیاتی زمین حادث شد.

از قول یکی از پادشاهان نقل شده است که می‌گفت اکنون زمان آن است که شمشیر حکومت کند، نه رفتارهای خوب. این دیدگاه به خوبی با پاتریمونیالیسم یا

پدرمیراثی شرقی سازگاری دارد. پادشاه می‌کوشید با دیدگاه‌های مذهبی که می‌خواستند مانع افزایش قدرت او شوند، مبارزه کند و این به معنای قرار دادن کامل قدرت دولت در دستان مأموران دولتی بود. بدین ترتیب او حاکمیت مطلق خود را حفظ کرد. پاتریمونالیسم آشکارا دلالت می‌کند که منافع و سود شخصی باید معیار کامل و کافی باشد تا فرد در دفتر دولتی کار کند و همچنین سود حاکم را در نظر گیرد. این ویژگی، راه‌های پیشرفت را کند کرد و بدین ترتیب عناصر فئودالیسم در جامعه به تدریج عقب نشست و پاتریمونالیسم به عنوان ساختاری بنیادی در جامعه تثبیت شد. بدین ترتیب اقتدار رسمی پادشاهی به طور انحصاری در دستان مأموران مرکزی و محلی سطح بالا قرار گرفت. پس از متحد شدن نظام پادشاهی و افزایش اقتدار شخصی، پادشاهان هوشمندانه ابزار پاتریمونالیستی را به کار گرفتند (ویر، ۱۹۵۱: ۴۲).

ماکس وبر در ادامه به دو شیوه درآمد در نظام دولتی چین اشاره می‌کند که با ویژگی پربیندالی دولت ارتباط دارد، به طوری که می‌توان گفت با دو نوع دولت در ارتباط با شیوه تأمین مالی خود مواجه هستیم:

۱. دولتی که از مردم بیگاری می‌کشد<sup>۱</sup>

۲. دولت مالیات‌گیر<sup>۲</sup>

«روح بوروکراسی چینی با درآمدهای عمومی رابطه داشت و اقتصاد پولی را رشد می‌داد و به استفاده بوروکرات‌ها درون سیستم یاری می‌رساند. سیستم مالیاتی در آن زمان بخشی از راه هدایای مردم به مأموران دولتی و مذهبی، بخشی از طریق خراج‌ها و مالیات‌های اجباری و تاحدودی از سهم‌بری از این مالیات تأمین می‌شد. زمین عمومی، مالیات اجباری و نیروی کار اجباری البته با نسبتی متفاوت همیشه با هم وجود داشتند. پادشاه، جریان درآمد را کنترل می‌کرد و قوانینی را برای کنترل آن به نفع خود و نخبگان حکومتی وضع می‌کرد که در ظاهر برای بازسازی ساختارهای حکومتی و در اصل برای منافع خود بود.

نسخه‌های خطی، ریشه بوروکراسی پاتریمونالی را در کنترل جریان درآمد و ساختارهای کنترل آنها دانسته‌اند. قدرت پادشاه از خدمت اجباری و بردگی رعیت‌های

1. Corvee state

2. Tax state

آن گرفته می‌شد که عنصری ضروری برای کنترل جریان شناور درآمدها بود. این نسخه‌ها نشان می‌دهند که چگونه نهاد پادشاهی از طریق رشد منافع اعضای حکومت در کنترل و متحد کردن جریان درآمد از مناطق گسترده دولت، توسعه پیدا کرد. آنها معتقد بودند که سیستم دولتی که از مردمش بیگاری می‌کشد، در قیاس با سیستم مالیات‌گیری، روشی ایده‌آل برای رفع نیازهای عمومی و درآمدی دولت است.

در چین، این روش کسب درآمد با تلاش‌های دولت برای سازمان‌دهی ساختار بوروکراتیک امور عمومی دولتی نیز همراه شد. روش کسب درآمد از طریق بیگاری کشیدن از مردم، روشی کلاسیک برای تأمین نیازهای دولت بود. البته در کنار آن، سیستم مالیات‌گیری نیز وجود داشت. به طور کلی نیازهای دولت از طریق مالیات‌گیری و توزیع آن در میان نواحی و مأموران دولتی و افراد برخوردار از موقعیت سیاسی سیستم نیز تأمین می‌شد. سیستم مالیات‌گیری با تأسیس ارتش پاتریمونیال و سیستم اداری همراه بود و هر دو اینها از طریق خزانه‌های پادشاه و درآمدها از حقوق ویژه ایجاد شدند. تغییر به سمت سیاست مالیات‌گیری، به ویژه مالیات‌گیری از زمین، مهم‌ترین نوع مالیات بود. لازم به گفتن است که سیستم مالیات‌گیری در چین، بسیار متفاوت بود و روز به روز به یک مالیات یکپارچه‌شده مانند دولت‌های پاتریمونیال در غرب متمایل بود. این امر از طریق تغییر انواع مالیات‌ها به سمت دریافت اضافه مالیات از زمین انجام شد.

دو گرایش در چین درباره مالیات از زمین که بر دولت‌های پاتریمونیال اثر گذاشتند عبارتند از: نخست گرایش به تبدیل مالیات از زمین به مالیات پولی به عنوان روشی که کاملاً بر تمامی دیگر منابع درآمدی برتری دارد. دوم، گرایش به تغییر مالیات بر زمین به مالیات‌گیری اضافی و اجباری و در نهایت به سوی یک درآمد ثابت که از ایالات جمع‌آوری می‌شد. بدین ترتیب مالیات بر زمین از ایالت‌ها به مالیات‌های ثابت تبدیل شد و این امر هسته اصلی درآمد دولت بوروکراتیک را تشکیل می‌داد» (Weber, 1951: 50).

### مأموران عالی‌رتبه و جمع‌آوری مالیات‌ها: تثبیت دولت پربیندال

وبر در ادامه تشریح ساختار پربیندالیستی دولت به سیستم مالیات‌گیری به عنوان یکی از ابزارهایی اساسی کارگزاران دولت برای تأمین ثروت و موقعیت سیاسی خود و حق ویژه مالیاتی آن اشاره می‌کند:

سیستم اداری چین اساساً به پربیندها و امتیازهای ویژه از خزانه‌های پادشاهی

وابسته بود. تثبیت سیستم مالیاتی از طریق وضع مالیات اضافی بر زمین بیانگر تسلیم سیستم سیاسی - مالی پادشاه در برابر دوایر دولتی بود که با مالیات‌گیری سود سرشاری کسب می‌کردند. در واقع سود از زمین به هزینه ثابت تبدیل شد. همچنین در ارتباط با اداره نواحی نیز این موضوع با طبیعت پاتریمونیالیسم کاملاً مرتبط بود که به کسب درآمد مأموران دولت از طریق اداره ناحیه‌ها به عنوان امتیازی ویژه توجه داشت. درآمد ویژه دوایر دولتی، موجب انباشت بیشترین میزان ثروت و افزایش مالیات زمین یا هر نوع مالیات دیگر به درآمدهای انبوه منجر شد. گفتنی است که اداره‌های دولتی مایل بودند این روش مالیات‌گیری و افزایش امتیاز برای خود را ثابت نگاه دارند، چون استانداردهای پاتریمونیال در آن دولت و عمل کارگزاران از طریق اعطای هدایا و امتیازهای دولتی داده می‌شد و هیچ برنامه قانونی مدونی برای آن هزینه‌ها وجود نداشت.

این سیستم با غرب تفاوت‌هایی داشت. نخست اینکه در چین مانند تمامی دولت‌های پاتریمونیال خاص، حقوق و امتیازهای ویژه در خطر بودند. این امتیازها و دریافت‌ها به صورت پول هم از هزینه‌های زمین و هم از مالیات برحق ویژه مناصب حکومتی تأمین می‌شد که خدمات کارگزاران دولتی به شدت به آن وابسته بود. تفاوت مهم‌تر آن بود که در غرب، پربیندها یا حقوق ویژه، هم از زمین‌ها و هم از مالیات‌ها و از امتیازهای ویژه دوایر دولتی شناخته‌شده بودند و تاحدودی برای مردم و جامعه عادی و قابل قبول بود. ابتدا این امر مربوط به قلمرو کلیسا بود، اما بعدها به درون ساختار سیاسی نفوذ کرده و دولت پاتریمونیال به طور مشابه در آن جذب شده، طبق آن عمل می‌کرد. زمین‌های قابل ارث و مالیات‌های ناشی از این حقوق ویژه، از طریق امتیازها تثبیت می‌شد. در چین، مأموران عالی‌رتبه دولت به طور کامل از طریق درآمدهای بسیار زیاد از طریق پربیندها (امتیازها ویژه دفاتر دولتی) حمایت می‌شدند و نتیجه آن این بود که مأموران دولتی به راحتی می‌توانستند درون سیستم سیاسی تحرک داشته باشند، ولی تحرک سیاسی از لایه‌های پایین را مانع شوند. این مسئله اقتدار بیشتر دولت مرکزی را موجب می‌شد.

نتیجه مهم‌تر ساختار پربیندالی، گسترش سنت‌گرایی پاتریمونیالیستی اداری، سیاسی و اقتصادی دولت بود. هرگونه دخالت در اقتصاد و اداره سنتی دولت به معنای تجاوز به منافع غیر قابل شمارش گروه‌های مسلط بر دستمزدها و امتیازهای ویژه بود. از

آنجا که هیچ‌یک از کارگزاران دولت به موقعیتی با سود کمتر تنزل نمی‌کرد، مأموران عالی‌رتبه با هم به صورت یک گروه می‌ماندند و مانع تلاش مردم برای تغییر سیستم مالیات‌دهی شدند.

بدین ترتیب در ساختار حکومتی، گروه‌های ذی‌نفع مشخص این فرصت را داشتند که منافع خود را سازمان‌دهی کنند و موانع فرارو را از طریق ارتباطات به هر وسیله‌ای اعم از اجبار یا توافق یا امتیاز از سر راه خود بردارند. فرصت‌های سودآور به طور فردی و مناسب فقط توسط بالاترین رده نخبگان مسلط سیاسی تخصیص داده نمی‌شد، بلکه توسط کل سیستم دولتی تخصیص داده می‌شد. این عامل، مانع عقلانی کردن اداره مرکزی پادشاهی به عنوان یک سیاست اقتصادی متحد بود. نکته برجسته در شرق آن است که به جای تلاش برای تضعیف سنت‌گرایی پاتریمونیالیسم، نظام اقتصاد پولی شرق، بیشتر این نوع سیستم سیاسی را تقویت کرد. به این علت که اقتصاد در پیوند با پربیندها و فرصت‌های سودآور خاص برای طبقات مسلط قرار داشت. به طور کلی این عامل، آنها را از لحاظ ذهنی به سوی درآمدهای رانتی و بدون زحمت تقویت کرد و منافع آنها را در حفاظت از آن شرایط اقتصادی سودآور قرار داد. از این‌رو هر افزایشی در اقتصاد پولی، افزایش سودآوری درآمد موقعیت‌های دولتی<sup>۱</sup> را به همراه داشت. به طور کلی این پدیده را می‌توان مرحله استخوان‌بندی ایجاد سیستم دولتی در شرق دانست. در نگاهی کلی، پاتریمونیالیسم در شرق با پربیندهای پولی و مالی‌اش، فقط از طریق غلبه نظامیان یا انقلاب‌های نظامی و مذهبی موفق می‌توانست ساختار سخت منافع پربیندال را بشکند و توزیع جدیدی از موقعیت‌های اقتصادی-سیاسی را ایجاد کند. پس می‌توان گفت در چین، طبقه و لایه‌های اجتماعی دریافت‌کننده مزایای ویژه دولتی، به عنوان کسانی که مانع عقلانی کردن اداره سیستم پادشاهی بودند، سودبرندگان قدرتمند سیستم سیاسی بودند (Weber, 1951: 62). بدین ترتیب وبر با رویکردی جامعه‌شناسانه و تاریخی به خوبی توانست شرایط سیاسی-اقتصادی موجد پربیندالیسم در چین را تشریح و آن را با اروپا مقایسه کند و از این راه، نوعی چارچوب تحلیلی برای درک تفاوت‌های نظام‌های سیاسی شرق و غرب ارائه دهد.

---

1. Prebendalization

## پایه‌های دولت پربیندال از نظر ریچارد ژوزف<sup>۱</sup>

پس از توضیح دیدگاه‌های وبر درباره چگونگی تکوین دولت پربیندال در شرق، در این قسمت آرای ریچارد ژوزف به عنوان مبرزترین نظریه‌پرداز پربیندالیسم در دوره معاصر مرور می‌شود. ژوزف بحث دولت پربیندال را درباره موانع دموکراسی در نیجریه در اثرش با عنوان «دموکراسی و سیاست پربیندال در نیجریه» صورت‌بندی کرده است. در این راستا ژوزف، نوعی چارچوب تئوریک درباره بنیان‌های نظری پربیندالیسم را در دوره معاصر ارائه می‌کند.

ژوزف برای نخستین بار در سال ۱۹۸۷ م، مفهوم پربیندالیسم و دولت پربیندال را در قالب یک فرمول‌بندی تئوریک ارائه کرد. وی نوشت: «بحث من درباره پربیندالیسم بر اساس مشاهدات کاملاً قاطع از ویژگی‌های قدرت دولتی به عنوان منبعی است که مورد رقابت قرار می‌گیرد، تخصیص می‌یابد و سپس برای منافع افراد حاکم و گروه‌های حامی‌شان اداره می‌شود. با اندکی دقت در این تعریف می‌توان کلاینتالیسم یا حامی‌پروری را از پربیندالیسم تمییز داد؛ زیرا کلاینتالیسم، ماهیت روابط فرد و گروه را درون فضای سیاسی-اجتماعی بزرگ‌تر نشان می‌دهد، در حالی که پربیندالیسم عملکرد رقابت و تخصیص دوایر دولتی است. هر چند فهم من از این پدیده ملهم از نوشته‌های وبر است، ماکس وبر دقیقاً به فرمول مورد استفاده من نرسید؛ زیرا در برداشت من، طبقه‌بندی کاملاً متمایزی از اقتدار سیاسی مدنظر است که بخشی از عناصر دولت پاتریمونیال مدنظر وبر را شامل می‌شود» (Joseph, 1987: 63).

برای توضیح این نکته، ژوزف ابتدا به تقسیم‌بندی وبر از اقتدار سیاسی یعنی اقتدار سنتی پاتریمونیال و اقتدار بوروکراتیک غربی توجه می‌کند. ویژگی‌های این دو سیستم به شرح زیر است:

الف) سیستم اقتدار بوروکراتیک غربی:

۱. سیستم قاعده‌مند انتصاب و افزایش پایه بر مبنای قرارداد آزاد
۲. فضاهای رقابت با توجه به قوانین غیر شخصی به وضوح تعریف شده است.
۳. نظم عقلایی از روابط فرادستی و فرودستی

---

1. Joseph

۴. تربیت حرفه‌ای به عنوان یک نیاز منظم

۵. حقوق ثابت معمولاً به صورت نقدی و پول

(ب) سیستم اقتدار اداره سنتی پاتریمونیال:

۱. ماهیت سنتی روابط برای ورود به درون سیستم سیاسی

۲. هیچ فضای رقابتی برای قدرت و کارها تعریف نشده است.

۳. اقتدار ارثی بر مبنای هنجارهای سنتی

۴. تربیت کارگزاران بر پایه عدم شایستگی سیاسی

۵. فقدان حقوق ثابت و در عوض مکانیسم پرداخت از بالا و از طریق تولید منافع

در سیستم‌های سنتی، استخدام سیاسی بر پایه پاتریمونیالیسم بود. مهم‌ترین نکته در سیستم‌های اقتداری پاتریمونیال غیر متمرکز آن است که افراد، دریافت‌کننده سود و یا پربند می‌شوند. برعکس سیستم پاتریمونیال خالص که در آن جدایی کامل عملکرد از ابزار انجام عملکرد وجود دارد، در مورد غیر متمرکز آن، هم قدرت‌های حکومتگر و هم مزایای اقتصادی منطبق با آن به خوبی تخصیص داده شده‌اند. از نتایج چنین سیستمی، امکان افزایش بر پایه برتری یا دستاوردهای تعیین‌شده خاص افراد است (Joseph, 1987: 63-64). به نظر می‌رسد که ژوزف به دنبال چارچوبی است که ضمن برخورداری از برخی خصایص پاتریمونیالیسم، مبین ویژگی‌هایی باشد که مستقیماً با منابع قدرت سیستم در ارتباط است.

ژوزف در ادامه ضمن مخالفت با گونه‌شناسی سیستم اداره پاتریمونیال غیر متمرکز و بر می‌کوشد درک خود از سیستم پربیندال را فرمول‌بندی کند. وی مدعی است که فراتر از دیدگاه‌های و بر به فرمول مشخص‌تری رسیده است که نه فقط در کشورهای در حال توسعه، بلکه برای بخش‌هایی از نظام سیاسی ملل صنعتی‌شده غربی نیز قابلیت تبیین‌کنندگی دارد. وی سیستم پربیندال را نظامی می‌داند که در آن اقتدار قانونی-عقلایی و دیگر اشکال اجتماعی اقتدار با هم ترکیب شده و سیستمی چندگانه را تولید کرده‌اند که زیرمجموعه هیچ طبقه‌بندی خاصی قرار نمی‌گیرد. در یکسو، روش‌های قانونی اداره مناصب سیستم سیاسی که چگونه باید بوروکرات‌ها و کارگزاران خود را جذب کند، نوع تعلیمات سیاسی تکنیکی مورد نیاز و حقوق مادی برای دارندگان آن

مناصب وجود دارد. اما از سوی دیگر، وفاداری‌های شخصی و هویت‌های مشترک، تخصیص خصوصی ابزار اداری و در نهایت تغییر مناصب از هدف اداری وجود دارد. او سپس طبقه‌بندی متفاوتی از دو سیستم اداری پاتریمونیاال غیر متمرکز و سیستم پربیندال ارائه می‌کند. ویژگی‌های سیستم اداری پاتریمونیاال غیر متمرکز عبارتند از:

۱. نظام اقتدار سیاسی ارثی همراه با وفاداری
  ۲. اداره‌های دولتی به عنوان منابع منفعی هستند که از سوی رئیس بخشش می‌شود.
  ۳. تخصیص امتیازهای اقتصادی ادارات دولت
  ۴. انتقال ایدئولوژی پاتریمونیاال ملی به واحدهای غیر متمرکز
  ۵. یکپارچه کردن سیستم دولتی با گرایش‌های گریز از مرکز
- اما ویژگی‌های سیستم پربیندال عبارت است از:
۱. ترکیب متفاوتی از سیستم‌های اقتدار شامل شخصی، قانونی - عقلایی، کورپوراتیست - نظامی و اقتدارهای سنتی با زیرشاخه‌های دیگر
  ۲. اداره‌های دولتی به عنوان پربیند (یا ملک خصوصی شخصی) هستند که از طریق انتصاب از سوی مقامات بالاتر و یا پیروزی از طریق انتخابات عمومی به دست آمده‌اند.
  ۳. بهره‌برداری از امتیازهای اقتصادی مناصب و دوایر دولتی، در حالی که وانمود می‌کنند در حال تقویت وظایف عمومی تصریح شده هستند.
  ۴. مسئولیت‌های حامی پرورانه برای تصدیق استفاده قانونی بیشتر از مناصب سیستم سیاسی استفاده می‌شوند.
  ۵. دولت دچار شکاف و اغلب با بی‌ثباتی ناشی از تضادهای درونی همراه است ( Joseph, 1987: 64-65).

چنان‌که پیداست، ژوزف ویژگی‌های دولت پربیندال را با مسئله بی‌ثباتی سیاسی پیوند می‌زند. به نظر او، هر چند در سیستم پربیندال، بی‌ثباتی ناشی از قدرت اجبارکننده اقتدارآمیز مستمر و فقدان یک ایدئولوژی مشروع است، دیگر دلیل آن، مناصب حکومتی است که توسط حاکمان ناراضی یا نظامیان مخالف مورد رقابت، تصاحب یا دزدی و سوءاستفاده واقع می‌شود. کارگزاران دولت پربیندال، این ایده را ابراز می‌کنند که اگر شما رأی بدهید یا نه، ما حکومت خواهیم کرد. در سیستم پربیندال، افراد با فقدان قدرت جامع برای تداوم و حفظ خواسته‌های خود مواجه‌اند (Joseph, 1987: 65).



ژوزف مدعی است که مفهوم‌سازی مبدعانه وی از پربیندالیسم و تمییز آن از پاتریمونالیسم، ضرورتی درست برای کاربست این مفهوم در تحلیل دولت معاصر در کشورهای توسعه‌نیافته است. در هر جا که اعتماد بر سر تبادل منافع و منابع به طور استراتژیک بین افراد حاضر در مناصب وجود داشته باشد و یا در جایی که بخشیدن زمین‌ها و منافع به نخبگان توسط یک حاکم برای تکمیل اقتدارش رخ دهد، پربیندالیسم محقق شده است. به عبارت دیگر سیستم پربیندال فقط نظامی نیست که در آن مناصب حکومتی تخصیص داده شده و سپس منافع و سود توسط دارندگان آن بهره‌برداری می‌شوند، بلکه در هر جا که چنین عملی با مجموعه‌ای از هنجارهای سیاسی، نه فقط به خاطر حرص یا آمال فردی، بلکه به خاطر رضایت از مسائل کوتاه‌مدت از ناحیه مجموعه‌ای بزرگ از جمعیت مشروعیت می‌یابد، پربیندالیسم شکل می‌گیرد (Joseph, 1987: 66).

از نظر ژوزف، یکی دیگر از ویژگی‌های پربیندالیسم، عدم امنیت است. یعنی تضمین قانونی امنیت فیزیکی، امنیت موقعیت سیاسی و امنیت سرمایه در چنین سیستم‌هایی بسیار ضعیف است و یا وجود ندارد. در نتیجه افراد به دنبال ارتباطاتی با کارگزاران و بوروکرات‌ها در بالاترین رده‌های سیستم سیاسی می‌روند که برای حفظ و پیشرفت سیستم سیاسی، توانایی لازم را دارند.

از نظر ژوزف، در راستای جست‌وجوی ارتباطات درون سیستم سیاسی، پربیندالیسم ما را به کلاینتالیسم یا حامی‌پروری رهنمون می‌شود؛ یعنی در جهت روابطی از قدرت و ارتباطات که از طریق آن پربیندالیسم برای حفظ خود به منابع مادی نیاز دارد. بدیهی است که نتایج چنین فشارهایی متوجه دولت است. در یک نگاه کلی، موقعیت و جایگاه عمومی، منبع سازنده و مولد حامی است. از دیگر نکات مورد توجه در پربیندالیسم آن است که این سیستم با دستکاری قدرت دولتی در حقیقت به دستکاری هویت فرهنگی بوروکرات‌های سیستم می‌پردازد (Joseph, 1987: 68).

ژوزف درباره ارتباط پربیندالیسم با حامی‌پروری، سه پایه مهم از سیستم‌های پربیندال را به تصویر می‌کشد:

۱. تخصیص بسیار گسترده از منابع عمومی برای دستیابی شخصی یا بخشی از آن

وجود دارد.

۲. چنین تخصیص‌هایی توسط شبکه‌های حامی پروری ترسیم شده‌اند.  
۳. در توزیع این منابع به طور گسترده‌ای تمرکززدایی شده و روابط حامی-پیرو پراکنده شده است.

به علاوه پربیندالیسم از طریق گروه نخبه مدنی- نظامی تحکیم می‌شود که ضرورتاً حاوی نابرابری‌های عمیق اجتماعی است (Lewis, 1996: 100). از نظر ویژگی‌های نخبگان حکومتی، در چنین نظامی نخبگان پربیندال، سودبرندگان و کلاه‌بردارانی هستند که در بخش‌های مختلف سیستم به دنبال رشوه هستند. آنها کشور را در حالت تقسیم دائمی بین خود نگاه می‌دارند تا بتوانند در مناصب خود باقی بمانند. آنها به عنوان قبیله‌گرایان و خویش‌پرستانی هستند که کشور را در وضعیت فساد نگاه می‌دارند و هیچ‌گونه تعهدی برای پاسخگویی در برابر شهروندان ندارند. آنها از انحصار استفاده مشروع از اجباری که سیستم سیاسی در اختیار آنها قرار داده است، برای خاموش کردن هرگونه اعتراض به روش‌هایی که مناسب می‌بینند و یا به آنها اجازه می‌دهد که از اموال دولت سوءاستفاده کنند، برخوردارند (Joseph, 1987: 71-72).

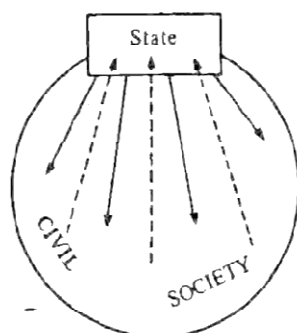
با توجه به این ملاحظات، ویژگی‌های کلی نظام‌های پربیندال عبارتند از:

۱. ضعف رهبری
۲. ورود گسترده سرمایه‌های بزرگ به درون دولت از طریق فروش و صادرات منابع نفتی
۳. پیش بردن پروژه‌های زیربنایی دولت که نیاز به بخشش و اعطای قراردادها به سرمایه‌گذاران محلی و خارجی دارد.
۴. قدرت پاسخگویی محدود سیستم دولتی به‌ویژه در بخش نظامی آن
۵. اجبار بسیار ناچیز برای نخبگان قدرت سیاسی به منظور پایبندی به قانون
۶. توزیع دل‌خواهی منابع و درآمدها برای ادامه چنین رفتار و الگوی پربیندالی در غیاب یک رهبر برتر پاتریمونیال
۷. فقدان یک ایدئولوژی مناسب دولتی (Joseph, 1987: 72-73).

چنین ویژگی‌هایی نشان می‌دهد که حکومت به خاطر منافع سرمایه‌ای و تجاری خصوصی صاحب‌منصبان دولتی منحرف شده و هرگونه تمایز بین حوزه‌های عمومی و خصوصی محو شده است. پایه‌های پربیندالیسم با افزایش درآمدها تحکیم می‌شود و

مناصب عمومی، تحت تسلط منافع شخصی و مشترک دستکاری شده توسط دارندگان آن قرار می‌گیرد. زمانی که دولت خودش در غیاب یک ایدئولوژی سیاسی-اقتصادی قوی، توزیع‌کننده کلیدی منابع مالی می‌شود، تمامی پروژه‌های دولتی در معرض فشارهای شدید برای تبدیل شدن به ابزار تخصیص فردی و گروهی واقع می‌شوند. ترکیب این عوامل یعنی سرمایه‌های بزرگ نامحدود از منابع درآمدی، فقدان هرگونه حد و مرز برای دخالت دولت و کارگزاران آن و عدم پاسخگویی در رژیم، در پایداری سیستم‌های پربیندالی بسیار تأثیرگذار است. بدین ترتیب سیاست پربیندال به مثابه مداخله مداوم و بدون محدودیت برای دستیابی به مناصب و دفاتر دولتی با هدف به دست آوردن سودهای مالی مستقیم برای خود و نزدیکان و یا دیگر گروه‌های مرتبط با آنهاست (Joseph, 1987: 73-75).

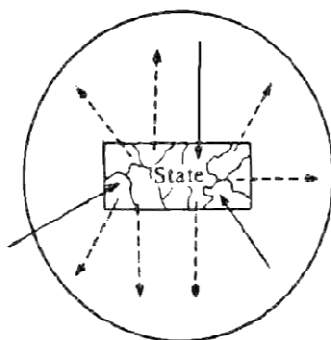
برای فهم بهتر سیستم پربیندال، می‌توان سه مدل از رابطه بین دولت و جامعه مدنی را به تصویر کشید.



شکل ۱- دیاگرام اول

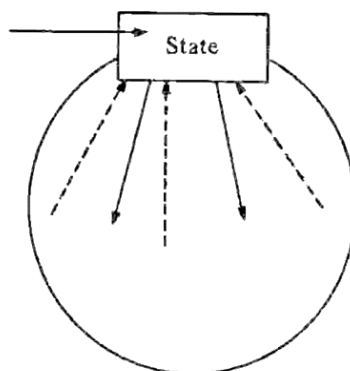
در این دیاگرام، دولت در جایگاه بالای جامعه قرار دارد که در آن افراد و گروه‌ها برای به دست آوردن راه ورود به مشاغل دولتی و مشارکت مستقیم در قدرت دارای فرصت‌هایی هستند. پیکان‌های پررنگ نشان می‌دهد که دولت در کنار مشارکت مدنی از سطوح پایین و همچنین انتشار تقاضاها و تخصیص‌ها و کنترل کالاهای اجتماعی-سیاسی با اقتدار عمل می‌کند.

شکل دوم، آثار پربندالیسم را نشان می‌دهد. پیکان‌های پررنگ شده، ورود منابع به دواير و مناصب دولتی و هدایت انرژی‌ها و توجهات سیاسی به آنها را نشان می‌دهد که این امر برای دستیابی به کنترل بخش‌هایی از دولت به شکل پربند به عنوان منابع مورد استفاده افراد و گروه‌های خاص است. چنین سیستم‌هایی در تئوری منسجم و اقتدارگرایانه هستند، اما در عمل به طور گریزناپذیری پربندالیزه هستند و ظرفیت آنها برای عمل و رفتار منسجم و واحد همیشه با نوعی سوءظن به وابستگی به دیدگاه یا مرام خاصی است.



شکل ۲- دیاگرام دوم

شکل سوم، مدلی از رابطه میان دولت و جامعه مدنی نخبگان است که به طور غیر ضمنی، افراد کلیدی خاصی را نشان می‌دهد که در اقتدار دولتی سهمی عمده دارند. در این مدل، دولت به مثابه دریافت‌کننده اصلی منابع درآمدی، در مقام یکپارچه‌سازی درآمد ملی به‌ویژه درآمدهای ناشی از صادرات نفتی است. در موقع نیاز، دولت این ظرفیت را دارد که از تقاضاهای اجتماعی-سیاسی خاص، مشارکت‌کنندگان بخش‌های مختلف و تقاضاهای مشترک طبقات معین حمایت کند. در این الگو تاحدودی حضور نظامیان در بخش‌های دولتی چشمگیرتر است. حضور نظامیان به این معناست که دولت ظرفیت آن را دارد که تقاضاهای اقتدارگرایانه در تخصیص منابع اجتماعی ایجاد کند. این مدل بیانگر خواسته‌های نظامیان و نخبگان مدنی بالاتر است (Joseph, 1987: 80-81).



شکل ۳- دیاگرام سوم

ژوزف در ادامه چنین نوشت: «در چارچوب مباحث پربیندالیسم و برای تحلیل این دینامیسم‌ها و روابط، من به چارچوب وبری نزدیک‌تر شده‌ام؛ زیرا طبق دیدگاه وبری، منافع مادی و آرمان‌های افراد، گروه‌ها و ساختارهای سازمانی توسط افرادی که این علایق را توسعه می‌دهند، گسترش می‌یابد. دولت، ابزار و دستگاهی برای غلبه و سلطه است و نیز میدانی است که در آن فرد یا گروه برای تحمیل خود یا خواسته‌هایش بر افراد دیگر در چنین موقعیتی (دولت) قرار می‌گیرد. هر حزبی پس از کسب قدرت تمایل دارد به عنوان ابزاری برای تسهیل تسلط بر ساختار دولت درک شود و این نگاه به دولت معمولاً با سوءاستفاده از قدرت دولت تقویت می‌شود. در غیاب یک سیستم چندحزبی، دوایر و مناصب دولتی اغلب توسط افراد و گروه‌های حامی‌شان چپاول می‌شوند و با بهره‌برداری از علایقشان درون فضای بازار جامعه مدنی به خوبی به تخصیص منابع دولتی می‌پردازند.

چنین دیدگاهی، چشم‌انداز دیگری را در تحلیل سیاست معاصر به روی ما می‌گشاید که آن هم توسط وبر انجام شده است. آلفرد استفان و تدا اسکاچپول، مفهوم وبری دولت به عنوان موجودی دارای توانایی در موقعیت‌های خاص برای ساختارسازی روابط بین اقتدار عمومی و جامعه مدنی را بسط داده‌اند. در جوامعی با زمینه‌های نگاه مالکیت به دولت، آنچنان که در دیدگاه وبر وجود دارد (نگاه پربیندالیستی)، جریان‌یابی دموکراتیک مبادلات میان دولت و کارگزاران جامعه مدنی خطرناک و مشکل‌ساز است؛ زیرا با باز کردن اقتدار عمومی به روی افراد و گروه‌ها در جامعه مدنی از طریق فرآیندهای

دموکراتیک، زمینه تحلیل رفتن منابع دولتی فراهم می‌شود. بنابراین به گروه‌های همکاری‌کننده برای حفظ مرزهای میان دولت و جامعه مدنی و افزایش فاصله بین افراد و گروه‌های رانت‌جو و کارگزارانی که کنترل مستقیم هزینه‌های عمومی را درون ساختار دولتی بر عهده دارند، نیاز است. بنابراین فشارهای واردآمده بر آن دسته از کارگزاران حکومتی که از قدرت برای منافع و اهداف شخصی استفاده می‌کنند، بسیار زیاد می‌شود، به گونه‌ای که مرزهای دولت و جامعه مدنی تضعیف می‌شود (Joseph, 1987: 186-187).

چشم‌انداز ژوزف درباره پربیندالیسم مبین آن است که در سیستم‌های سیاسی، برخی ساختارها نقشی تسهیل‌کننده برای بازیگران سیاسی دارند. ژوزف معتقد است که نقطه عزیمت پربیندالیسم، پیوند یک ساختار و منابع قدرت چندگانه و افراد است. بدین ترتیب او برخلاف متفکران دیگر در دیدگاه خود از ساختارها شروع نمی‌کند؛ بلکه پیوند منابع قدرت را با افراد که در برگیرنده کنش‌های سیاسی بازیگران است، برای یک سیستم پربیندال ارجح می‌داند.

### عناصر پایه‌ای دولت پربیندال

#### دولت به عنوان یک بازار<sup>۱</sup>

نکته کلیدی در آرای ژوزف، تلقی دولت به عنوان یک بازار است. به باور او، یکی از ویژگی‌های بیانگر پربیندالیسم، نقش خاص اقتصادی دولت است که به عنوان مرکز بازار شناخته می‌شود. به عبارتی یکی از عواملی که ویژگی خاص اقتصاد سیاسی اینگونه جوامع است، نقش مرکزی دولت در تعیین و توزیع منابع مالی است که شامل وام‌ها یا قراردادهای نمایندگی‌های دولت و یا نقش دروازه‌بانی دولت در متعادل کردن روابط با سرمایه خارجی است. در نتیجه قدرت و امکان دستیابی به افرادی که چنین تصمیم‌هایی را اتخاذ می‌کنند، موضوعی محوری است.

از آنجا که در مقایسه با تاجران و سرمایه‌گذاران، نخبگان حکومتی نقش مهم‌تری در سیستم سیاسی دارند، رقابت برای ترجیح منافع شدید می‌شود و به آسانی به سود رساندن به صاحبان منافی که به بهره‌برداری از این موقعیت‌ها تمایل دارند، تمایل پیدا می‌کند. در اینجا دولت در نقش یک بازار اصلی ظاهر می‌شود که اصطلاح دولت

1. Entrepot state

بازارگونه برای آن به کار می‌رود. این واژه به مراکز تجاری بازمی‌گردد که ویژگی‌های یک بازار محلی را با انواعی از مبادلات برای یک دوره تجارت طولانی داراست. در اینجا مهم‌ترین منبع ذخیره‌سازی و سرمایه‌گذاری، سرمایه‌گذاری، سرمایه است که البته خطراتی نیز برای سرمایه‌گذاران به همراه دارد. سرمایه خارجی، مؤثرترین سرمایه قابل ذخیره و قابل استفاده در اقتصاد است.

در چنین دولتی، مدیریت دستیابی به سرمایه خارجی به دولت ارتباط می‌یابد و انتصابات با همکاری دوایر دولتی صورت می‌گیرد. صاحب‌منصبان حکومتی به صورت روزافزون سودبرندگان اصلی سیستمی هستند که در آن متعهد به کارگزاری و سرمایه‌گذاری هستند. در چنین نظامی، دستکاری سیاسی طبقه‌بندی قراردادهای واجد شرایط، تغییر و انحراف به سمت قراردادهای قابل مذاکره خاص، اثر زبان‌آور تأکید بر قراردادهای مالی، سوق دادن قراردادها به سوی مناطق خاص از عوامل اقتصادی هستند که به خصوصی کردن سرمایه‌های عمومی کمک می‌کنند. از آنجا که دولت، قدرت مداخله دارد و از منافع و منابع مالی بهره می‌برد، در نتیجه موجب وقوع درگیری واقعی درونی می‌شود. شرایط مالی در دولت بازارگونه، به طور واضح مبادلات مالی بیشتر با بسیاری از مأموران دولتی را نشان می‌دهد.

به طور کلی تر می‌توان دو نوع پربیندالیسم را که مبین استفاده فاسد از اداره دولتی است، مشاهده کرد: از طریق رشوه‌ها و یا درآمدها به عنوان باج مالی و دیگری استفاده از جایگاه سیاسی و قدرت دولتی از سوی کارگزاران دولت برای تملک و تصاحب اموال (Joseph, 1987: 83-86).

### حامی‌پروری<sup>۱</sup>

ژوزف در فرمول‌بندی تئوری پربیندالیسم به مفهوم حامی‌پروری نیز اشاره می‌کند که مهم‌ترین عامل پایداری آن به شمار می‌رود. به باور وی، برای بررسی پربیندالیسم به مفهوم دیگری در کنار آن یعنی کلاینتالیسم یا حامی‌پروری نیاز است؛ زیرا روابط حامی‌پروری، چارچوبی پایدار برای سیاست پربیندال فراهم می‌کند. به نظر او، حامی‌پروری سه ویژگی دارد:

۱. ماهیت دولت به عنوان تأمین‌کننده و حافظ اصلی منابع مالی

۲. وجود شبکه‌های حامی (حمایتی) که با روش‌های فاسد دوام آورده‌اند.
  ۳. بی‌کفایتی‌های گسترده حکومت که از عدم نهادینگی ساختار سیاسی آن سرچشمه می‌گیرد.
- روابط حامی‌پروری، مکانیزمی است که به موجب آن، شبکه گسترده‌ای از افراد با دستکاری کردن سیستم سیاسی و کسب میزانی از منابع و امنیت، خواسته‌هایی از دولت دارند و از راه وابستگی شخصی به حامیان در سطوح بالاتر سیستم قرار می‌گیرند. کافمن معتقد است که مجموعه فرایندهای پیچیده‌ای از رقابت برای منابع و امنیت در میان حامیان، رشوه‌گیران و افراد وجود دارد که با همدیگر یک طبقه ممتاز را تشکیل می‌دهند. این افراد نه تنها تقاضاهایی از دولت دارند و بازی سیاسی را دستکاری می‌کنند، بلکه به بخش‌های مناسب و مهم ساختار دولتی نیز راه می‌یابند؛ بخش‌هایی که برای فراهم کردن منابع برای مصرف خود و حامیانشان بهره‌برداری می‌شود.
- یکی از نکات مهم در روابط کلاینتالیستی، کنترل منابع مهم توسط یک گروه خاص است. آنها مدعی‌اند که عدم کنترل منابع از سوی آنها، موجب آسیب‌پذیری و ناامنی سیستم سیاسی می‌شود. به بیان دیگر، دو عنصر اصلی سیاسی-اجتماعی که بر هم اثر می‌گذارند و اغلب تخصیص کالاهای عمومی را معین می‌کنند، کلاینتالیسم و پربندالیسم هستند. کلاینتالیسم، عنصری ضروری برای تحلیل سیاست و جامعه است و در مسائل مختلفی مانند قومیت و طبقه اثرگذار است. کلاینتالیسم اغلب به روابط حامی-مشرتی بازمی‌گردد که یک رشته مشترک از هویت‌ها را ترسیم می‌کند؛ زیرا حامی از نظر اجتماعی و مادی ترقی می‌کند. چنین افرادی، رشته‌های همبستگی را از مشتریانانشان می‌پذیرند و به آنان به عنوان عنصر اساسی امنیت و پیشرفت مستمر می‌نگرند. پس کلاینتالیسم، کانالی است که از طریق آن، فرد به طبقه مسلط متصل می‌شود.
- البته ناگفته نماند که شرایط سیاسی-اقتصادی خاص جهان پس از استعمار در تقویت این شکل از سازمان سیاسی و تفکر بهره‌کشی از دوایر و مناصب دولت تأثیرگذار بوده است. در این شکل از سامان سیاسی توسعه‌نیافته، اشکال قانونی-عقلایی اداره سیستم سیاسی، از طریق سیاست‌های پربندالی پنهان می‌شود. در این راستا کلاینتالیسم و پربندالیسم، دو روی یک سکه در سازمان و رفتار سیاسی هستند؛ زیرا افراد به دنبال حمایت از یک فرد بزرگ درون سیستم سیاسی هستند. روابط حامی-



مشتری در تأمین نیازهای مادی، تقریباً بخشی از فرآیندهای درون دولت است. این بحث به راحتی می‌تواند درباره مناصب وزارت و موقعیت‌های حکومتی انجام شود. همچنین یک راه تعقیب فساد سیاسی گسترده، مسئله اطمینان اقتصادی از اداره دوایر سیستم سیاسی است که همان‌گونه که وبر اشاره داشت، جزء بنیادین سیستم پربیندال است. وجود دولت پربیندال و تطبیق آسان روابط حامی‌پروری و حامی مشتری سنتی به جهت جست‌وجوی کالاهای مادی مدرن، به این معناست که پربیندالیسم و کلاینتالیسم به طور متقابل مقوم یکدیگر هستند. برای کسب و حفظ مشتریان، فرد باید یک دفتر پربیندال را به دست آورد و مطمئن باشد که از طریق توزیع دفاتر پربیندالی، فرد یا خویشاوندانش برای به دست آوردن سهمی شانس دارند. متقاضیان یا مشتریان باید با هم جمع شوند و به خوبی خواسته‌هایشان را سروسامان بخشند. مشهود است که فرد دارنده بالقوه آن دفاتر پربیندالی، فردی است که همکاری با او پاداش به همراه دارد. پس تکرار سیاست انتخاباتی، روابط حامی‌پروری را تحکیم می‌کند. علاقه زیاد به اداره دفاتر پربیندالی نیز محرکی برای حفظ آن یا بازگشت به سیاست انتخاباتی دستکاری شده می‌شود. مناصب اداری زیر نظر یک سیستم نظامی نیز شامل توزیع مناصب پربیندال می‌شود؛ چون تغییر سیاسی واقعی به ندرت در سیستم اقتصادی-اجتماعی به دلیل دخالت نظامیان رخ می‌دهد.

از این رو می‌توان نتیجه گرفت که سیستم انتخاباتی رقابتی، با آرایش گسترده‌ای از مناصب وزارتی و زیرشاخه‌های آنها، با دفاتر قانونی و موقعیت‌های کارمندان خصوصی‌شان، آلترناتیوی واقعی برای یک سیاست پربیندال است. در این سیستم رقابتی چون احزاب سیاسی برای کسب آرا رقابت می‌کنند، فرصت‌ها متعدد هستند و استفاده از قدرت نفوذ جدید برای به دست آوردن مزایای مادی بیشتر کاهش می‌یابد. در این سیستم‌ها، کسب رأی است که موفقیت را تعیین می‌کند و تنها راه برای رسیدن به چنین آرای، به کارگیری واسطه‌های تأثیرگذار فرضی رقابتی است (Joseph, 1987: 55-57).

روابط حامی‌پرورانه، افراد را در سطوح مختلف نهادهای خصوصی و عمومی با یکدیگر مرتبط می‌کند. تمرکز این روابط بر مبادله انواع متفاوت حمایت برای کمک و وفاداری است. ماهیت مزدورانه و پولی این روابط، هیچ تضادی با هویت فرد حامی و مشتری ندارد (Sandbrook, 1972: 111).

### پاتریمونیاالیسم<sup>۱</sup>: بستر مناسب شکل‌گیری پریبندالیسم

ژوزف در ادامه بحث خود به طور ضمنی به نوع رژیم سیاسی تقویت‌کننده روح پریبندالیسم در دولت نیز پرداخته است. از دیدگاه او در توضیح پریبندالیسم، تقسیم‌بندی نظام‌های پاتریمونیاالیسم متمرکز و غیر متمرکز و توجه او به انواع اقتدار از منظر وبر و طبقه‌بندی انواع اقتدار سنتی می‌توان به وجود پاتریمونیاالیسم و ارتباط آن با پریبندالیسم پی برد.

در توضیح کامل‌تر پاتریمونیاالیسم باید گفت که وبر در بررسی انواع سلطه، سلطه سنتی را موشکافی کرده و وجوه متفاوت آن را بیان می‌کند. یکی از انواع سلطه سنتی مدنظر وبر، دولت پاتریمونیاالیسم است. دولت پاتریمونیاالیسم، دولتی است که در آن چیزی به نام دولت موجودیت نیافته است. این دولت در واقع شکلی از اقتدار سیاسی سنتی است که به وسیله یک خاندان سلطنتی اعمال می‌شود. پاتریمونیاالیسم، سرداران و حاکمان خود را مطیع می‌سازد و این موفقیت نه تنها توسط نیروهای نظامی، بلکه با استفاده از یک دیوان‌سالاری نسبتاً قوی صورت می‌گیرد.

وبر، پاتریمونیاالیسم را از ویژگی‌های اقتدار سنتی شرق می‌داند. در نظام پاتریمونیاالیسم، میان دو حوزه خصوصی و عمومی تمایز وجود ندارد و در آن حاکم، اعضای شبکه دیوان‌سالاری و نظامی خود را از میان نزدیکان و نوکران خود برمی‌گزیند. ماهیت شخصی نظام پاتریمونیاالیسم، امکان تغییر ماهیت آنها به نهادهای عقلایی مانند بوروکراسی‌های غربی را نمی‌دهد. نظام‌های پاتریمونیاالیسم در مقایسه با فئودالیسم در زمینه تحرک اجتماعی و کسب ثروت، انعطاف بیشتری دارند. حاکمان نظام‌های پاتریمونیاالیسم، از قدرت بی‌چون و چرایی در صحنه‌های اقتصادی و اجتماعی برخوردارند. یکی از وجوه برجسته پاتریمونیاالیسم آن است که در آن صاحب‌منصبان معمولاً منصب و موقعیت سیاسی خود را از سلطان می‌خرند و بدین ترتیب مالک منصب خود می‌شوند. پاتریمونیاالیسم به عنوان رایج‌ترین نوع سلطه سنتی فاقد عقلانیت است و در آن شخص رهبر، عامل وحدت جامعه و نظام سیاسی است. نظام‌های پاتریمونیاالیسم در دوران معاصر به منظور انطباق با شرایط جدید، برخی از جنبه‌های دولت مدرن را پذیرا شدند. اما چون پذیرش کامل اقتضانات جدید، باعث استحاله به ماهیت سیاسی آنها می‌شد،

---

1. Patrimonialism

تنها به اخذ اشکال ظاهری آن بسنده کردند. از ترکیب پاتریمونیالیسم با برخی از وجوه مدرن، نظام نئوپاتریمونیالیسم پدید آمد.

### نئوپاتریمونیالیسم<sup>۱</sup>

«نئوپاتریمونیالیسم، شکل نوین پاتریمونیالیسم در نظام‌های سنتی است. و بر پاتریمونیالیسم را نوعی حاکمیت سیاسی سنتی می‌داند که در آن یک خاندان پادشاهی، قدرت را از طریق دستگاه عریض و طویل اداری و به شکل اجبارآمیز اعمال می‌کند. و بر پاتریمونیالیسم یا سلطه موروثی را عمدتاً مختص دنیای شرق می‌داند و معتقد است که ابتدایی‌ترین ساخت سیاسی سنتی با اقتدار یک رئیس بر قبیله شکل می‌گیرد و دستگاه اداری-اجرایی این اقتدار به صورت مستقیم از اعضای گسترده خانواده پدرسالار به وجود آمده است. توسعه و گسترش اعضای این بوروکراسی عظیم و تغییر ترکیب آن از اعضای خانواده به مأموران حکومتی، ساخت پدرسالارانه را به ساخت پاتریمونیالیسم مبدل می‌سازد. این الگو با نظام‌های پاتریمونیال، تفاوت اساسی و ماهوی ندارد، اما در دو ویژگی متفاوت از آن است. نخست، تلاش آن برای انتساب خود به منبع یا منابع جدید مشروعیت و دوم، تلاش برای تأمین منبع یا منابع پشتیبانی و حفظ قدرت. در نظام‌های نئوپاتریمونیال به علت محرومیت از مشروعیت یا اعتقاد قلبی مردم به آنها، کوشش‌هایی برای تحصیل منابع مشروعیت‌ساز به طور جدی صورت می‌گیرد. از جمله اقداماتی که در این زمینه صورت می‌گیرد، ایجاد رابطه کلاینتالیستی یا حامی‌پروری است. در این مناسبات، حامی از جنبه‌های گوناگون از پیرو خود پشتیبانی می‌کند و در مقابل، منافع اقتصادی و سیاسی به دست می‌آورد. در شبکه کلاینتالیسم، شبکه وسیعی از گروه‌ها، احزاب، اتحادیه‌ها و گروه‌های قبیله‌ای وجود دارد» (ویر، ۱۳۷۴: ۳۴۹).

ساموئل هانتینگتون، ویژگی‌های اصلی نئوپاتریمونیالیسم را تمرکز قدرت در شخص رهبر می‌داند و معتقد است که اعمال قدرت در اینگونه نظام‌ها بستگی به نزدیکی به رهبر، دسترسی به او و اتکا به حمایت او دارد. وی برخی از ویژگی‌های اینگونه نظام‌ها را سرپرستی، خویشاوندگرایی، رفیق‌بازی و فساد می‌داند. هانتینگتون، ویژگی اصلی این نظام را در متمرکز بودن قدرت در دست پادشاه می‌داند. قدرت و ثروت بسیاری از افراد در این نظام، به رهبر و یا مجموعه رهبری وابسته است. به اعتقاد خوان لینز، نظام‌های

---

1. Neopatrimonialism

نئوپاتریمونیال که از دل مناسبات مدرن برآمده‌اند، در شکل افراطی‌تر و شخصی‌تر ظاهر می‌شوند. علاوه بر این در اکثر نظام‌های نئوپاتریمونیال، عناوین رسمی و نهادهای به ظاهر دموکراتیک برقرار هستند، ولی قدرت اصلی مانند گذشته در اختیار حاکم باقی است. نظام اقتصادی این نوع کشورها و دولت‌ها نامشخص و پایگاه اجتماعی آنان نیز محدود است. نظام نئوپاتریمونیال همچنین آمیزه‌ای از خویشاوندپروری، رفیق‌بازی، اعطای پاداش و امتیازها برای جلب وفاداری، اتکا به نیروهای خارجی و آسیب‌پذیر بودن دولت از نیروهای اجتماعی است. در مجموع ویژگی‌های اینگونه نظام‌ها عبارتند از: ۱- شخصی بودن قدرت ۲- سطح پایین نهادمندی سیاسی ۳- انحصار سیاسی ۴- غیر رسمی بودن ۵- شبکه خاص کلانتالیستی ۶- اتکا به ارتش و نیروهای امنیتی ۷- دیوان‌سالاری ۸- ترویج سیاست تفرقه‌اندازی و ایجاد تنش میان طرفداران و مخالفان (هانتینگتون، ۱۳۷۰: ۹۰).

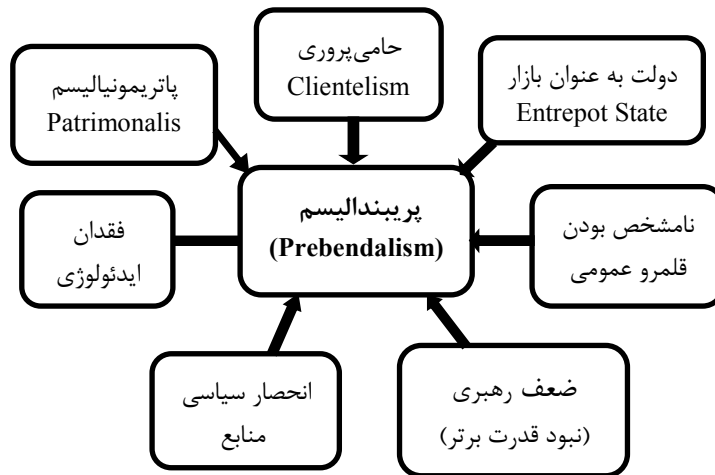
همان‌گونه که در بخش‌های مختلف این چارچوب نظری ذکر شد، نظام پاتریمونیالیسم و شکل جدید آن نئوپاتریمونیالیسم، رژیم‌های سیاسی اصلی هستند که بستر اصلی و زمینه‌های بنیادین شکل‌گیری پربندالیسم را در یک سیستم سیاسی به وجود می‌آورند. پاتریمونیالیسم، نوع خاصی از سلطه سنتی دولتی است که با خود پیامدهای نامساعدی را به همراه می‌آورد. یکی از این پیامدها، پدیده پربندالیسم است. ما به پربندالیسم به عنوان نوعی شیوه عملکرد درون یک سیستم سیاسی به‌ویژه در سیستم‌های پاتریمونیال می‌نگریم که از طریق سایر عوامل می‌تواند تحکیم یابد و تقویت شود.

در نهایت از منظر ژوزف، آنچه تئوری سیاست پربندال با خود به همراه می‌آورد و در دیگر کشورها هم دیده خواهد شد و کاربرد خواهد داشت، ایجاد یک چارچوب برای درک تقویت متقابل طبیعت چندین بعد از رفتار سیاسی، اجتماعی و اقتصادی که اغلب به تنهایی درباره آن بحث می‌شود و یا زیرمجموعه‌هایی است، اما به ندرت به عنوان بخش‌هایی از یک سیستم جدید قدرت در یک موقعیت وابسته به سرمایه‌داری پیرامونی. هر چند چنین سیستمی - سیستم دولت پربندال - می‌تواند در نهایت به عنوان یک سیستم خودتخریب‌گر دیده شود (Joseph, 1987: 15).

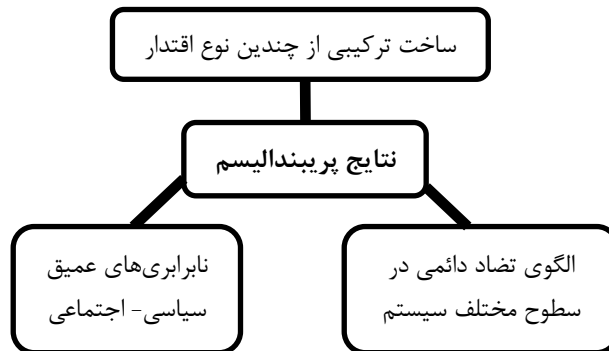
با توجه به آنچه گفته شد، می‌توان مدل تحلیلی زیر را برای فهم بهتر پربندالیسم ارائه کرد.

### مدلی تحلیلی برای فهم دولت پربیندال

در انتهای مباحث نظری مربوط به پربیندالیسم در این مقاله، به نظر می‌رسد ارائه یک مدل تحلیلی برای روشن‌گری بیشتر مفاهیم ارائه‌شده در این مبحث مناسب باشد. این مدل به عبارتی عصاره عناصر کلیدی و محوری تشکیل‌دهنده پربیندالیسم و آثار و نتایج آن است. این مدل تحلیلی شامل دو قسمت است. اولین مدل بیانگر علل شکل‌گیری دولت پربیندال و دومین مدل بیانگر پیامدهای آن است.



شکل ۱- علل شکل‌گیری پربیندالیسم



شکل ۲- مدل تحلیلی نتایج پربیندالیسم

پس از ارائه دیدگاه‌های ژوزف، آرای وی بازتاب‌هایی در نگرش و بینش برخی از محققان داشت. برای مثال برخی از اندیشه‌ورزان به تعریف فساد و نظریه‌پردازی درباره آن همت گماشته‌اند. به عنوان نمونه یکی از تعاریف نزدیک به آرای ژوزف، به نای تعلق دارد. او فساد سیاسی را سوءاستفاده از اموال عمومی که برای اهداف شخصی یا به عنوان نوعی عملکرد از جایگاه رسمی در یک نقش عمومی برای ملاحظات خصوصی (مانند شخصی، نزدیکی خانوادگی و...) انجام می‌شود، تعریف می‌کند (Nye, 1967: 417-419) یا دیدگاهی دیگر، فساد سیاسی را یک نوع خشونت و تخلف از منافع عمومی معرفی می‌کند (Rogow & Lasswell, 1963: 132-133).

متفکری دیگر با مطالعه آرای ژوزف درباره پربیندالیسم آن را تأیید کرد و نوشت: «از نظر عملی آنچه درباره فرمول تئوریک برانگیزاننده است آن است که سیستم پربیندال که برای جلب رضایت یک مجموعه کوچک از یک جمعیت بزرگ عمل می‌کند، به واسطه یک مجموعه ای از هنجارهای سیاسی که توسط آن بی قانونی را قانون می‌کنند مشروعیت دارد هرچند متضمن نتایج مخرب برای توسعه اقتصادی و تحکیم دموکراتیک باشد» (Suberu, 2013: 83).

همچنین دو متفکر دیگر نیز درباره نتایج پربیندالیسم مذاقه کردند و یادآور شدند که بحران روزافزون عملکرد نادرست حکومت، عملکردهای خیره‌کننده غیر دموکراتیک، افزایش تقلب‌های انتخاباتی، شواهد بارز نمایندگی سیاسی ضعیف و نشانه‌های توسعه‌نیافتگی در مقیاس کلی، همگی از پیامدهای آن هستند. اینها به طور گسترده نتایج فراگیر و بومی در کشوری مثل نیجریه هستند. نتایج مطالعات آنها نشان می‌دهد که تمایلات پربیندال که فعالیت‌های انتخاباتی متقلبانه و استفاده عملی از دوایر عمومی را موجب می‌شود، نتایجی مانند تباهی و زوال شرم‌آور منابع ملی، پنهان‌سازی ارتباطات در انتخابات دموکراتیک، پیش‌دستی کردن در نمایندگی‌های اثرگذار و به طور کلی ممانعت از توسعه ملی را در بردارند. از این‌رو با توجه به اینکه فرهنگ پربیندال تمایل به فساد و عملکردها و گرایش‌های غیر دموکراتیک را می‌پروراند و تقویت می‌کند، پس به شدت نیاز دارد که کنترل شود (Ugwuani & Nwokedi, 2015: 18).

یکی دیگر از تئوری‌ها در حوزه فساد سیاسی که قرابت زیادی با نظریه پربیندالیسم ژوزف دارد، تئوری پیتر ایکه است که در سال ۱۹۷۵ م. مانند تئوری ژوزف درباره

کشورهای آفریقایی به کار برده شد. از نظر اینکه، تمامی شهروندان، شهروندان دو قلمرو عمومی و یک قلمرو خصوصی هستند. دو قلمرو عمومی به عنوان قلمرو مدنی غیر اخلاقی و قلمرو عمومی اساسی و بسیار کهن شناسایی می‌شوند. قلمرو عمومی مدنی، وجود دولت را توصیف می‌کند، در حالی که قلمرو کهن به گروه‌های غیر دولتی توجه دارد که هیچ‌گاه به منافع عمومی تجاوز نمی‌کنند (Ekeh, 1975: 92).

در یک سمت شهروندان منافع را از قلمرو مدنی انتظار دارند، اما از روی لجاجت و بی‌میلی آن را به آن برمی‌گردانند. در سوی دیگر از شهروندان انتظار می‌رود به قلمرو اساسی و کهن نفع برسانند و آنها این کار را بدون هیچ دریافت مادی در عوض انجام می‌دهند. آنچه دینامیسم‌های سیاست را پیچیده می‌کند، نرم‌های اجتماعی و پذیرش رابطه دیالکتیکی گرفتن بیشتر منافع از قلمرو مدنی برای حمایت از قلمرو کهن است. با توجه به دیدگاه اینکه، یک شهروند خوب در قلمرو اساسی منافع می‌رساند، اما در عوض چیزی را دریافت نمی‌کند. و یک شهروند خوش‌شانس از قلمرو مدنی منفعی را به دست می‌آورد، اما در عوض از دادن منافع فرار کرده و از این کار لذت می‌برد. اما یک چنین فردی با تمامی خوش‌شانسی‌اش برای به دست آوردن منافع برای مقاصد شخصی‌اش، فرد خوبی نخواهد بود. او در صورتی فرد خوبی خواهد بود که بخشی از منافع زیادش از قلمرو مدنی را به قلمرو اساسی ارتباط دهد. این منطق دیالکتیک است (Ekeh, 1975: 108).

### نگاهی به دیگر نظریه‌های فساد در مقایسه با دولت پربیندال

از آنجا که پربیندالیسم، گونه‌ای از شیوه حکمرانی و الگویی از فساد سیاسی را به اذهان متبادر می‌کند، از این‌رو لازم است پس از بررسی رویکرد پربیندالیسم و دیدگاه ریچارد ژوزف، برای بررسی بهتر رویکرد فساد سیاسی و درک این پدیده می‌توانیم به نظریه‌های دیگری نیز اشاره کنیم.

### رهیافت نوع آرمانی وبری

«این رهیافت، فساد را به مثابه فقدان عقلانیت خدمات عمومی در نظر می‌گیرد. از منظر طرفداران این رهیافت، فساد مرحله‌ای است در مسیر پدرسالاری به سوی اقتدار قانونی - عقلایی. در نظام بوروکراتیک کاملاً توسعه‌نیافته، روزه‌هایی برای انجام اعمال فساد وجود دارد. در این رهیافت وبر می‌گوید بهتر است که فساد را امری تکاملی بدانیم.

اندیشه وبر درباره فساد باید با تمایز بین سه نوع آرمانی سلطه سنتی - قانونی و کاریزماتیک آغاز شود که اساس تحلیل روابط حاکمان و محکومان است.

چشم‌انداز وبر درباره فساد، دو محصول عمده را ارائه می‌کند:

۱. چشم‌اندازی برای تحلیل اشکال نظام‌مند فساد که دارای ویژگی شبکه‌تعاملات متقابل است و جایی است که فساد و علل آن در زمینه وسیع‌تری از شکل خاصی از سلطه و حکومت شخصی واقع می‌شود.

۲. مفهوم نظم قانونی - عقلایی که پایه و اساس درک صریح و روشن از فساد را شکل می‌دهد و سوءاستفاده از قدرت عمومی برای نفع شخصی و انحراف از نظم مشروع در قلب مفهومی آن واقع شده است.

از نظر وبر، فساد یک امر تکاملی و به دلیل فقدان عقلانیت است و نشانه مرحله بسیار ابتدایی جامعه است و در نهایت با غلبه بوروکراسی حرفه‌ای از بین خواهد رفت. از نظر وبر در سیستم موروثی، پارتی‌بازی، اعتقاد به فرمانروایی شخصی میراث فرهنگی و آداب و رسوم مبنای سلطه موروثی را تشکیل می‌دهد که زمینه‌ساز فساد است. فساد از منظر وبری باید به عنوان سازوکاری برای اعمال قدرت و نفوذ در مردم از طریق ارتباطات و پارتی‌بازی ملاحظه شود. در این دیدگاه، تعریف پارتی‌بازی محور فساد یک بخش مهم سازوکار حاکمیت حکومت موروثی را تشکیل می‌دهد تا وفاداری‌های شخصی را با توزیع پاداش‌های مادی کسب کند که این امر عموماً با عنوان خویشاوندگرایی و حمایت شناخته می‌شود. دیدگاه پارتی‌بازی محور فساد در این زمینه چشم‌اندازی را برای تحلیل شکل نظام‌مند فساد فراهم می‌سازد که دارای ویژگی شبکه‌تعاملات متقابل است که می‌گوید فساد و علل آن در زمینه وسیع شکل خاصی از سلطه و حاکمیت شخصی واقع شده‌اند که ریشه آن نیز در عدم عقلانیت موجود در جامعه است» (دوگراف و دیگران، ۱۳۹۴: ۶۵ و ۸۵-۱۰۰).

#### نظریه نظام رهیافت نیکلاس لومان به فساد

«از نظر او، جامعه به ارزش‌های مجزا، خودمرجع و خودترمیم‌کننده تقسیم می‌شود. وی می‌گوید که فساد در نتیجه همپوشانی نظام‌ها اتفاق می‌افتد. برای مثال زمانی که ارزش‌هایی از نظام اقتصادی در نظام قانونی یا سیاسی رخنه می‌کند، به سوءاستفاده از



منطق نظام دیگر منجر می‌شود. لومان می‌گوید که تمایز کارکردی یعنی ارتباطات در سطح نظام‌های کارکردی جامعه، عنصری محوری در جامعه است. نظام‌های کارکردی کدهای معنایی هستند که هر یک از آنها به طور انحصاری عمل می‌کنند. تمایز زمینه‌های کارکردی این نظام‌ها در درک پدیده فساد بسیار بااهمیت است.

بنا بر نظریه نظام‌های نیکولاس لومان، ارتباطات اجتماعی میان نظام‌ها مطابق با کارکردهایی خاص شکل می‌گیرد. وی بر دیدگاه تمایز تأکید دارد و می‌گوید که در یک جامعه و در سطح نظام‌ها به عنوان مثال نظام سیاسی، تصمیم‌های سیاسی در سطح کارکردی تنها از نظر سیاسی قابل توجیه است و تصمیم‌های اقتصادی نیز در سطح نظام اقتصادی و به لحاظ اقتصادی. نظام حقوقی نیز به هر چیزی مربوط است که بتوان برای آن تمایز قانونی و غیر قانونی قائل شد. از نظر او در تمایز کارکردی، سازوکاری وجود دارد که از سردرگمی میان نظام‌های مختلف جلوگیری می‌کند. وی می‌گوید که مشاهده ارتباط میان افق‌های معنایی کارکردهای نظام‌های مختلف، ما را به سمت ارزش‌های این نظام‌ها و نسبت‌های ساختاری میان فساد و شبکه‌ها پیوند می‌دهد. لومان می‌گوید که فساد زمانی اتفاق می‌افتد که افق‌های معنایی ارتباطات در شبکه‌های کارکردی مختلف نظام‌های جامعه به هم پیوند بخورند و در نتیجه این پیوند، فساد شکل می‌گیرد. لومان فساد را از نظر سازمانی و اجتماعی بررسی کرده و امکان درک فساد را به مثابه عامل ارتباط افق‌های معنایی مختلف در ارتباطات اجتماعی کارکردهای نظام‌های مختلف فراهم می‌سازد» (دوگراف و دیگران، ۱۳۹۴: ۶۷ و ۱۵۳-۱۸۵).

#### رهیافت طراحی نهادی نظام‌های سیاسی

پیروان این رویکرد بر این باورند که نهادها باعث شکل‌گیری فساد می‌شوند و در نتیجه برخی از نظام‌های سیاسی مستعد فساد هستند. مطالعه رابطه میان نهادهای سیاسی و تنظیمات حاکمیت و فساد بر تأثیرات متفاوت انواع نظام‌های سیاسی تأکید دارد. مفهوم مرکزی نظریه در فرض رقابت سیاسی واقع شده است که بر انتخابات ایده‌آل به عنوان ابزار کافی برای کنترل و پاسخگویی تأکید دارد. چنین چشم‌انداز تحلیلی، در پی کشف سازوکارهای علی ناهمخوان همچون باز بودن و شفافیت، رقابت حزبی، قواعد تصمیم‌سازی یا مسائل کنش جمعی است. این چشم‌انداز اغلب تلاش دارد

تا فساد سیاسی را با کمبود رقابت تبیین کند. این رهیافت همچنین به مسئله حاکمیت و حکمرانی خوب نظر داشته، با توجه به عامل رقابت و دسترسی به فرصت‌های سیاسی این پرسش را نیز مطرح می‌کند که آیا دموکراسی‌های پارلمانی بیش از دموکراسی‌های ریاستی مستعد فساد هستند یا نظام‌های متمرکز نسبت به نظام‌های فدرال به سطوح پایین‌تری از فساد منجر می‌شوند؟ (دوگراف و دیگران، ۱۳۹۴: ۶۷-۶۹).

بدین ترتیب همان‌گونه که ملاحظه می‌شود، نظریه‌های متأخر فساد اغلب آن را چندعلتی و چندبعدی می‌دانند و علل و عوامل متفاوتی از ژوزف برای گرایش به فساد در نظام‌های سیاسی برمی‌شمارند. به عنوان نمونه در دیدگاه وبر، بر عنصر عقلانیت تأکید فراوانی شده است. در رویکرد نظریه نظام‌های لومان، به مسئله تمایز کارکردی و تداخل کارکردی در بروز فساد تأکید شده است. در رویکرد نهادی، به مسئله نهادها و فقدان حاکمیت خوب و نبود عنصر اساسی رقابت در ایجاد فساد تأکید شده است. به نظر می‌رسد نقطه تمایز رویکرد دولت پربیندال در مقایسه با این دیدگاه‌ها، عامل پیوند ساختارها و سیستم‌هاست. از این رو فقط به عامل سیاسی بسنده نمی‌کند و عامل اقتصادی و نیز نقش کارگزاران در آن برجستگی خاصی دارد؛ زیرا عرصه دولت را به عنوان بازاری رقابتی برای به دست آوردن سود بیشتر برای کارگزاران خود می‌داند. از سوی دیگر باید خاطرنشان ساخت که وجه ضمنی پربیندالیسم آن است که دولت پربیندال بیانگر نوعی روحیه ویژه‌خواهی یا امتیازطلبی خاصی است که از سوی نخبگان قدرت دنبال می‌شود. عنصری که آن را از سایر رویکردهای فساد تاحدودی متمایز می‌کند.

### نتیجه‌گیری

نظریه دولت پربیندال، نظریه‌ای درباره مقوله فساد سیاسی به مثابه نوعی کژکارکردی نهاد دولت است که ریچارد ژوزف آن را برای توضیح مظاهر و ابعاد فساد در نیجریه ارائه کرده است. هر چند نظریه‌های فساد سیاسی متنوع هستند، دیدگاه ژوزف در مقایسه با دیگر نظریه‌پردازان فساد سیاسی، بر تلاش بوروکرات‌ها و نخبگان برای بهره‌برداری از منابع سیاسی و اقتصادی با استفاده از ساختارهای تسهیل‌کننده آن تأکید ویژه‌ای دارد. دلالت دیدگاه ژوزف این است که یک دولت پربیندال جز در سایه ساختارهای مستعد شکل نخواهد گرفت.

این مقاله با اتکا به آرای ژوزف کوشید تا نشان دهد که این ساختارها چگونه در فرایند فساد عمل می‌کنند تا رویکردی تحلیلی برای درک نحوه عملکرد یکی از گونه‌های رایج نظام سیاسی فاسد در قالب مفهوم دولت پربیندال را معرفی کند. مفهوم دولت پربیندال به طور مستقیم با رأس هرم سیستم سیاسی و نخبگان و بوروکرات‌های سیاسی سروکار دارد. پربیندالیسم با عناصری همچون منابع مالی از حوزه اقتصاد و همچنین ساختار سیستم سیاسی و قدرت نخبگان پیوند دارد. با این حال دولت پربیندال، یکی از پایه‌ای‌ترین عناصر در تعریف از دولت و سیستم سیاسی را با خود ندارد و آن فقدان یک ایدئولوژی مناسب است. دولت‌های پربیندال نیازمند زمینه‌های مساعدی برای ظهور هستند که کشورهای توسعه‌نیافته از این نظر برای رویش نهال فساد استعداد بیشتری دارند. یکی از نقاط مثبت مدل دولت پربیندال، ترکیبی بودن این نظریه در فهم فساد سیاسی است. در پربیندالیسم برخلاف رویکردهای تک‌عاملیتی، به ترکیبی از عوامل سیاسی، اقتصادی و اجتماعی توجه می‌شود.

## منابع

- دوگراف، خیالت و دیگران (۱۳۹۴) چشم‌اندازهای نظری فساد، ترجمه هانیه هژیرالساداتی و دیگران، تهران، آگه.
- وبر، ماکس (۱۳۷۴) اقتصاد و جامعه، ترجمه عباس منوچهری و دیگران، تهران، مولی.
- هانتینگتون، ساموئل (۱۳۷۰) سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی، ترجمه محسن ثلاثی، تهران، علم.
- هیوود، پل (۱۳۸۱) فساد سیاسی، ترجمه قاسم بنی‌هاشمی و محمد طاهری، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.

- Alam, M.S.(1989) Anatomy of Corruption: An Approach of the Political Economy of Underdevelopment. The American Journal of Economics and Society, Vol.48.No.4.pp 441-456.
- Ekeh, P.P (1975) Colonialism and the Two Publics, A Theoretical Statement. Comparative Studies in Society and History, 17 (1) , pp 91-112.
- Joseph, A, R (1987) Democracy and Prebendal Politics in Nigeria, The Rise and Fall of The Second Republic, Cambridge University Press, New York.
- Lewis, P (1996) From Prebendalism to Predation, The Political Economy of Decline in Nigeria. The Journal of Modern African Studies, 34 (1), pp 79-103.
- Myrdal, G., (1970) The 'Soft State' in Undeveloped Countries. In Unfashionable Economics: Essays in Honour of Lord Balogh, edited by Paul Streeten. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Nye, J, S (1967) Corruption and Political Development, A Cost- Benefit Analysis. American Political Science Review, , pp 417 -427.
- Rogow A, Lassewell H (1963) Power, Corruption and Rectitude. Englewood, Cliffs, pp.132-133.
- Sandbrook, Richard (1972) "Patrons, clients and Factions, New Dimensions of Conflict Analysis in Africa," Canadian Journal of Political Science, 5, 111.
- Suberu, R.T (2013) Politics and Federal Government in Nigeria in Obadare, E.and Adebani, W. (2013) ed Democracy and Prebendalism in Nigeria, Critical Interpretations. New York. Palgrave Macmillan.
- Turner, Brian (1981) "Feudalism and Prebendalism" in For Weber, Essays on the Sociology of Fate (Boston, London, and Henley, 208.
- Ugwuani, I. B and Nwokedi. C, R (2015) Prebendalism as the Albatross to Democratic Practice and National Development in Nigeria, A Critical Discourse. Journal of Policy and Development Studies, Vol (9), No 4, pp 18-31.
- Weber, M. (1951) The Religion of China, Confucianism and Taoism, Macmillan Press, New York.