



# گزارش

# پژوهشی

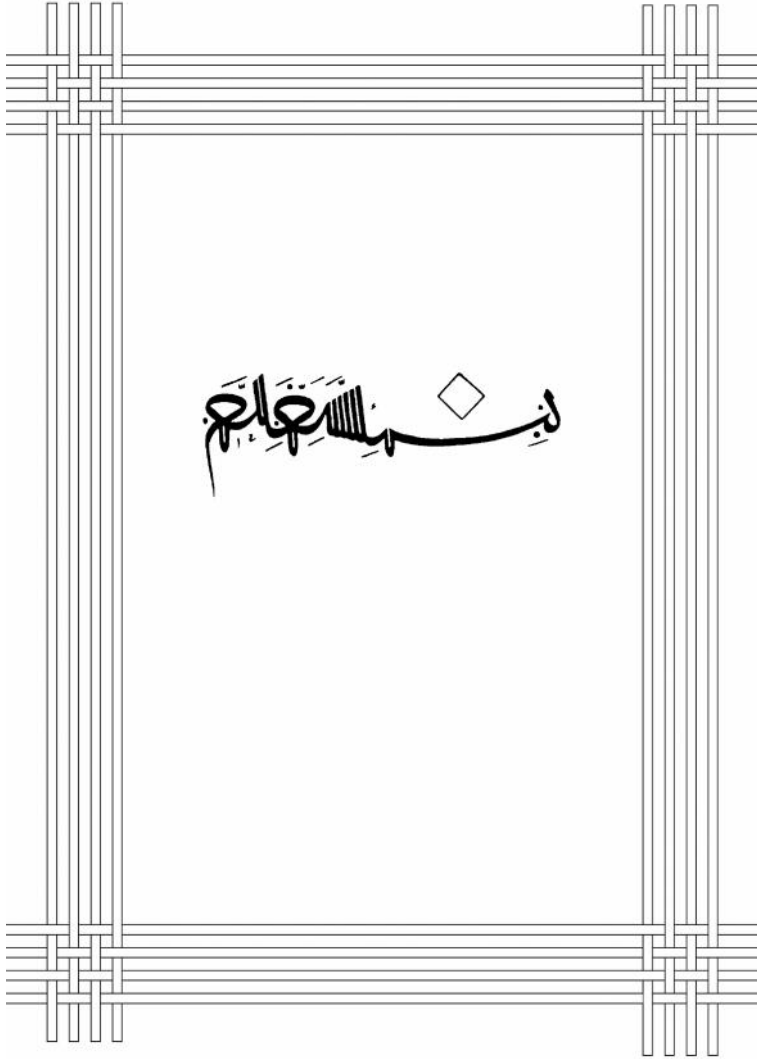
آذر ۱۳۹۲

شماره ۵۵

سال ششم

## ژاپن، کره جنوبی، فیلیپین و چین: چهار سندرم فساد

مرکز مطالعات و پژوهش‌های  
سلامت اداری و مبارزه با فساد



# گزارش پژوهشی

سال ششم، شماره ۵۵، آذر ۱۳۹۲

ژاپن، کره جنوبی، فیلیپین و چین:

چهار سندرم فساد

مایکل جانستون

ترجمه: محمدجواد حق شناس

## مرکز مطالعات و پژوهشهای سلامت اداری و مبارزه با فساد

- مطالب مندرج در این گزارش پژوهشی نشانگر دیدگاه نویسندگان آن بوده و لزوماً نمایانگر دیدگاه سازمان بازرسی کل کشور نمی‌باشد.
- کلیه حقوق مربوط به گزارش حاضر متعلق به سازمان بازرسی کل کشور بوده و هرگونه انتشار مطالب آن بدون کسب اجازه از این سازمان، غیر مجاز می‌باشد.

## اشاره

مناسبات و روابط اجتماعی، اقتصادی و سیاسی از یک جامعه به جامعه دیگر متفاوت است و همین موضوع باعث تفاوت فساد در جوامع مختلف می‌گردد. با این حال جوامع مختلف دارای اشتراکاتی نیز هستند که این اشتراکات براساس ساخت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی این جوامع متغیر است. مثلاً کشورهای توسعه‌یافته غربی یا کشورهای شرق آسیا اشتراکات زیادی با یکدیگر دارند در حالی که تفاوت‌های بین کشورهای آمریکای شمالی با خاورمیانه بیشتر است. حتی در یک منطقه جغرافیایی مثلاً در سطح یک قاره ممکن است تفاوت‌ها بسیار گسترده باشد. این مسأله بر نوع و ماهیت فساد در کشورها اثرگذار است.

با توجه به این تفاوت‌ها، نویسندگان در مقاله پیش‌رو، بر اساس تجربه کشورهای شرق آسیا چهار نوع فساد را شناسایی و طبقه‌بندی کرده و معتقد است فساد در بسیاری از کشورهای جهان را می‌توان بر اساس این چهار نوع، طبقه‌بندی نمود.

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سازمان بازرسی کل کشور به منظور گسترش تحقیقات ضدفساد و آشنایی با تجارب سایر کشورها در مبارزه با فساد به ترجمه مقاله پیش‌رو همت گماشته است.

**مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد**



## ژاپن، کره جنوبی، فیلیپین و چین: چهار سندرم فساد

مایکل جانستون<sup>۱</sup>

ترجمه: محمد جواد حق شناس<sup>۲</sup>

### چکیده:

تعمیم فساد به کل آسیا و ادعا در خصوص کمتر یا بیشتر بودن فساد در کشورهای مختلف، بسیاری از متغیرهای موجود در میان جوامع آسیایی و مسائل مربوط به فساد در آن جوامع را نادیده می‌گیرد. استدلال این مقاله آن است که میزان تأثیرات فساد بر توسعه اجتماعی، سیاسی و اقتصادی و تفاوت ترتیبات نهادی، باعث شکل‌گیری چهار نوع فساد در آسیا شده که هر یک پیامدهای ناشی از روابط میان ثروت و قدرت است. ژاپن نمونه‌ای از «بازار نفوذ» است که در آن کسب منافع خصوصی بر نتایج سیاست‌های خاص در درون دولتی قوی تأثیر می‌گذارد. کره جنوبی نمونه‌ای از «کارتل‌های نخبگان» است که در آن محرک‌های فساد و تبانی، طیف‌های گوناگون نخبگان را قادر به همکاری در مدیریت، افزایش ثروت خود و مقاومت در برابر گسترش رقابت سیاسی می‌سازد. مشخصه فیلیپین «الیگارشی خاندان‌های قدرتمند» است که به تاراج دولت ضعیف در فضای بی‌اعتمادی و ناامنی می‌پردازند. چین «فساد رسمی مقامات عالی‌رتبه» را تجربه می‌کند که در آن مقامات به دلیل مصونیت از مجازات از قدرت دولتی

---

<sup>۱</sup> Michael Johnston

<sup>۲</sup> کارشناس مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

سوء استفاده می‌کنند هر چند که این فرایند به طور فزاینده‌ای در حال از بین رفتن است. این چهار سندرم به فهم این موضوع که چرا فساد و رشد سریع در برخی کشورهای آسیایی مدت‌ها است با یکدیگر همزیستی دارند، کمک می‌کند. علاوه بر این امکان درک این مسأله را فراهم می‌کند که چرا برخی از این کشورها در انطباق با واقعیت‌های جدید جهانی با مشکلات اندکی مواجه می‌شوند. همچنین نشان می‌دهد چگونه اصلاحات مورد اجماع در غرب نه تنها بی‌فایده است بلکه حتی ممکن است وضع را بدتر کند.

## مقدمه

آیا چیزی با عنوان «فساد آسیایی» به معنای یک الگوی خاص فساد وجود دارد که قابل تعمیم به کل آسیا باشد و ویژگی‌های خاص منطقه‌ای را منعکس کند که در جای دیگر یافت نمی‌شود؟ اگر پاسخ منفی است پس چه متغیرهایی وجود دارند، منابع آن‌ها چیست و چه پیامدهایی برای توسعه و اصلاحات دارند؟ این سؤالات نه فقط در سطح نظری یا گونه‌شناسی بلکه در سیاستگذاری نیز مهم هستند. ناظران بسیاری برای توضیح روش‌های سوءاستفاده گسترده که با رشد سریع اقتصادی همزیستی دارند و حتی بعضاً به آن کمک نیز کرده‌اند از مفهوم فساد آسیایی در تعدادی از کشورهای منطقه استفاده کرده‌اند. اغلب در چنین مقایسه‌هایی به فساد آفریقایی یا سایر الگوها استناد می‌شود با این استنباط که چیزی در مورد آسیا وجود دارد مثلاً فساد و رشد که بسیاری از جوامع را از نتایج بد ناشی از سوءاستفاده از ارتباط بین ثروت و قدرت مستثنا می‌کند. اگر این تمایز درست باشد آنگاه واکنش‌ها به فساد متنوع خواهد بود و عوامل منطقه‌ای به منزله ابعدادی از سیاست توسعه اقتصادی و راهبردهای اصلاحی در نظر گرفته می‌شوند.

با این حال، آنچه به نام راهکار اجماعی اصلاحات نامیده می‌شود- شفافیت، ارتقاء مدیریت دولتی، ایجاد جامعه مدنی، آزادسازی سیاسی و اقتصادی، خصوصی‌سازی، نظام قضایی مستقل و رسانه‌های خبری- بدون تردید از یک جامعه به جامعه دیگر متفاوت است. حتی اگر شکل منحصر به فردی از فساد «پان آسیایی» با ریشه‌های مشخص محلی را در نظر نگیریم یک ایده خوب در



کشور «الف»، مثلاً ایالات متحده آمریکا، ممکن است در کشور «ب» بلااستفاده، در کشور «ج» نامربوط و در کشور «د» کاملاً مضر باشد. اصلاحات مناسب نیازمند شناخت عمیق‌تر نیروهای شکل‌دهنده و تداوم‌دهنده فساد، ارتباط آن‌ها با ویژگی‌ها و تمایزات محلی قابل مشاهده و تفکر دقیق درباره این است که فساد چگونه در یک محیط عمل می‌کند. در واقع، چنانچه بخواهیم مشترکات و تضادهای مهم در میان موارد مختلف را از شباهت‌ها و تفاوت‌های سطحی‌تر جدا کنیم و برای اجتناب از تبیین‌هایی که برچسب «آسیایی» می‌گذارند بر هر آنچه در منطقه مشاهده می‌کنند، نوعی تحلیل دقیق‌تر ضروری است.

بین تفاوت‌ها و شباهت‌های فساد در میان جوامع آسیایی نسبت به مناطق دیگر، کدام یک از اهمیت بیشتری برخوردار هستند، و دارای چه اثراتی هستند؟ این مقاله ژاپن، کره جنوبی، فیلیپین و چین را به عنوان نمونه‌هایی از چهار نوع فساد مورد بحث قرار می‌دهد. نویسنده معتقد است که این انواع فساد، نشان‌دهنده روندها و تضادهای عمیق در مشارکت و نهادها است - در روش‌هایی که مردم برای کسب قدرت و ثروت پیگیری، استفاده و مبادله می‌کنند و در نهادهای دولتی، سیاسی و اجتماعی که هر دو در چارچوب آن فرآیندها قدرت را مهار و حفظ می‌کنند. یقیناً این چهار سندرم همه تضادهای میان جوامع را توضیح نمی‌دهد - لذا تفاوت‌های موجود در میان کشورها و اتخاذ رویکرد سیستماتیک به عوامل فرهنگی به تحلیل‌های آتی واگذار می‌شود. با این حال، هدف این مقاله نشان دادن این موضوع است که در پشت عنوان «فساد آسیایی» تفاوت‌های مهمی

وجود دارد که به طور گسترده در سطح جهان یافت می‌شوند و آن را می‌توان در روند توسعه جوامع شاهد بود.

### فساد در جوامع امروز: تأثیرات و تفاوت‌ها

فهم تفاوت میان موارد مهم فساد نیازمند مطالعه دقیق فرصت‌های موجود در جوامع از طریق افرادی است که به دنبال این فرصت‌ها و استفاده از آن‌ها هستند و نیز نهادها و هنجارهایی که انتخاب آن‌ها را شکل داده و محدود می‌سازد. در سال ۲۰۰۵ در کتابی چهار سندرم فساد، به نام «بازارهای نفوذ»، «کارتل‌های نخبگان»، «الیگارش‌های خاندان‌های ثروتمند» و «مقامات عالیرتبه» را ارائه کردم که منعکس کننده ترکیب غالب پیش‌روی مشارکت سیاسی و اقتصادی از یک سو و نهادها- دولت، نهادهای اجتماعی، سیاسی و فرهنگی- از سوی دیگر است. تحلیل آماری شاخص‌های کشوری، ۹۸ کشور را که سازگاری کلی با سندرم‌های مورد انتظار دارند طبقه بندی کرده‌اند.

موضوع این چهار سندرم، بیشتر یا کمتر بودن فساد نیست بلکه بیشتر به تمایز مربوط به انواع مشکلات فساد برمی‌گردد. برای جستجوی سندرم‌های فساد این سؤالات پرسیده می‌شوند: فرآیندهای اصلی توسعه چه هستند و فساد در هر یک از جوامع نشانه چیست؟ به عنوان مثال، هانتینگتون، سال‌ها قبل نشان داد که فرصت‌های اقتصادی بسیار بیشتر از فرصت‌های سیاسی است لذا افراد جاه‌طلب از قدرت برای رسیدن به ثروت استفاده می‌کنند. در مقابل، هر جا که فرصت‌های سیاسی، فراوان و فرصت‌های اقتصادی، کمیاب باشند، ثروت برای کسب قدرت

دنبال می‌شود. در جایی که نهادها ضعیف هستند، تضادهای دیگری ممکن است دیده شود: دولت ضعیف ممکن است در مقابل فشارهای غیرقانونی افراد آسیب‌پذیر باشد و بالعکس، حق مالکیت یا جامعه مدنی ضعیف ممکن است شهروندان را در مقابل خواسته‌های نامشروع دولتی، بی‌دفاع بگذارد.

### چهار نوع فساد

مشارکت و نهادها به شیوه‌های مختلف می‌توانند با یکدیگر ترکیب شوند و برای هر ترکیب استثنائاتی وجود خواهد داشت. طبقه‌بندی جوامع به صورتی که مشترکات قابل توجه و کافی و در عین حال تمایزات خاص و متعدد داشته باشند، کاری دشوار است. هیچ یک از این طبقات همه ترکیبات ممکن درباره مشارکت و نهادها را دربر نخواهد داشت. طبقه‌بندی تنها خلاصه مفیدی هستند که به شکل نوع ایده‌آل با قصد برجسته کردن الگوها و ارتباطات و به منظور مطالعه بیشتر ارائه شده‌اند.

مشارکت و نهادها در اشکال مختلف ظاهر می‌شوند، اما مسئله اصلی این است که ثروت و قدرت چگونه پیگیری، استفاده و مبادله می‌شود و نهادهای دولتی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی چگونه این فعالیت‌ها را به طور موثر حفظ و مهار می‌کنند. جوامع بر حسب قلمرو و شفافیت فرصت‌های سیاسی و اقتصادی تفاوت دارند. نهادهای قوی از حقوق اقتصادی، سیاسی و حق مالکیت حمایت، رقابت منصفانه را تضمین و از جامعه در مقابل سوءاستفاده‌ها توسط قدرتمندان و اغنیاء حمایت می‌کند. امکان همزیستی نهادهای رسمی ضعیف با دولت مستبد، نهادهای

اجتماعی قوی و الگوهای تعامل کاملاً وجود دارد: حزب کمونیست ضعیف شده چین و سنت‌های پایدار گوانگزی<sup>۱</sup> در آن در این زمینه قابل ذکر است. در مقابل، در نهادهای دولتی قوی این امکان فراهم نمی‌شود: به عنوان مثال، در صورتی که نظر پوتنام درست باشد ایالات متحده آمریکا، با آنکه نمره خوبی در شاخص‌های نهادی دارد اما جامعه مدنی رو به زوالی دارد.

تغییر در مشارکت و نهادها را حتی می‌توان در الگوهای مشخصی دسته‌بندی نمود. به عنوان مثال، دموکراسی‌های تثبیت شده اغلب دارای اقتصاد تکامل یافته مبتنی بر بازار هستند. در عین حال جوامع دموکراتیک/ بازار در حال تحکیم و یا اصلاح نیز وجود دارند که در آن‌ها، رقابت سیاسی به تازگی در حال ظهور است و اقتصادشان بیشتر در حال شکوفایی است. چارچوب نهادی در این جوامع تا حدی زیادی قوی به نظر می‌رسد، اما ضعیف‌تر از گروه اول است. کشورهای گروه سوم شاهد گذار عمیق‌تر و همزمان‌تری در سیاست و اقتصاد خود هستند: فرصت‌های سیاسی و اقتصادی هر دو به سرعت در حال گسترش بوده و پیش‌بینی روابط بین آن‌ها دشوارتر شده است. در چنین فضایی، نهادهای ضعیف اغلب هم علت و هم معلول تغییر سریع، گسترده و غیر قابل پیش‌بینی هستند. در نهایت، غیر دموکراتیک‌ترین رژیم‌ها، در حالی که فرصت‌های سیاسی معدودی را ارائه می‌کنند تنها به دلیل روندها و فشارهای اقتصادی جهانی بیش از نسل گذشته، به آزادسازی اقتصاد روی آورده‌اند. نهادهای سیاسی در چنین جوامعی به احتمال

<sup>۱</sup> Guanxi روابط شخصی در چین

زیاد ضعیف و شخصی هستند، رهبران ترس زیادی دارند، اما این به معنای قدرت نهادی، که پیشتر بیان شد، نیست. جای تعجب نیست که قلیلی از قدرتمندان فرصت‌های اقتصادی در این جوامع را کنترل می‌کنند.

در این مقاله استدلال می‌شود که این گروه‌بندی به طور کلی مطابق با چهار سندرم اصلی فساد است: بازارهای نفوذ، کارتل‌های نخبگان، الیگارش‌ی و خاندان و مقامات عالی‌رتبه. ارتباط بین آن‌ها در جدول ۱ خلاصه شده است. شرح مختصری از هر یک از این سندرم‌ها در ادامه می‌آید.

**فساد بازار نفوذ:** بازارهای نفوذ به دسترسی به تصمیم‌گیران و مجریان سیاست‌ها در نهادهای دولتی قوی ارتباط پیدا می‌کند. اغلب سیاستمداران نقش میانجی دارند و با برقراری ارتباط به مشارکت‌های قانونی و غیرقانونی کمک می‌کنند.

دموکراسی‌های دارای بازار رقابتی، فرصت‌های سیاسی و اقتصادی وسیعی فراهم می‌کنند و معمولاً از نهادهای مشروع و قوی برخوردارند. آن کشورها شباهت بسیاری به یکدیگر دارند و امکان پاسخ به این سوال را فراهم می‌کنند که چرا به آن‌ها به عنوان کشور هدف در اصلاحات نگاه می‌شود. اما بسیاری از این کشورها مشکل فساد را حل نکرده‌اند. آن‌ها بیش از آنکه قوانین‌شان را با واقعیت‌های اقتصادی سازگار نمایند و مردم را متقاعد به پیروی از این قوانین نمایند، در این فرآیند کاملاً مطابق با منافع سرمایه‌داران عمل می‌کنند. به این دلیل، فساد در

دموکراسی‌های بازاری نهادینه شده (یا حداقل در کشورهای دارای امتیاز بالا در شاخص فساد و رشوه) استثناء است و نمی‌تواند توسعه اقتصادی را از بین ببرد. اما این جوامع هنوز در مورد فساد، نگرانی‌هایی دارند. بانک‌ها و بازارهای سرمایه در کشورهای زیر سلطه بازار، اغلب منبعی برای ذخیره ثروت بوده و یا در پولشویی مشارکت می‌کنند و کسب و کار چند ملیتی‌شان در معاملات غیرقانونی بسیاری از دیگر جوامع وجود دارد. سیاست رقابتی در این جوامع در حالی که برخی از انواع فساد را کنترل می‌کند مروج دیگر انواع فساد است: از آنجا که شهروندان می‌توانند دولت فاسد را برکنار کنند، سیاستمداران سعی می‌کنند ارتباطات خود را پنهان نمایند. هزینه‌های دیگر فساد، کاهش اعتماد عمومی و تلقی از گستردگی سوءاستفاده از قدرت و امتیازات است. این هزینه‌ها ممکن است غیرملموس باشد، اما در طول زمان مشروعیت و پاسخگویی سیاست دموکراتیک را زیر سوال می‌برد.

**فساد کارتل نخبگان:** در جوامع دیگر، سیاست و اقتصاد رقابتی‌تر می‌شوند اما نهادها رو به ضعف می‌روند. در این جوامع شبکه‌های نخبگان ممکن است با استفاده از مشوق‌ها و معاملات فاسد برای تقویت موقعیت خود با یکدیگر تباری نمایند. نهادهای رسمی که نسبتاً قوی هستند این ارتباطات را هم تسهیل و هم ناگزیر (از نظر نخبگان) می‌سازند. قدرت و ارتباط آن با ثروت همسو بوده و فرصت‌ها و مخاطرات جدیدی برای نخبگان خلق می‌کنند. فساد دفاعی برای نخبگان جهت محافظت از مزایای اقتصادی و سیاسی‌شان است. این نخبگان دارای

پایگاه‌های قدرت مختلفی از قبیل تجارت، ارتش، بوروکراسی، حزب سیاسی یا پیوندهای اجتماعی قومی یا محلی هستند و ارتباطات فاسد ممکن است نخبگان را در هر دو بخش دولتی و خصوصی با یکدیگر پیوند دهد. این نظام‌ها کاملاً غیردموکراتیک یا غیررقابتی نبوده و در برخی موارد، فساد کارتل‌های نخبگان یک نیروی تثبیت‌کننده است. اما فساد در این موارد به دلیل کاربردهای آن برای توسعه که با مدل بازار نفوذ در تضاد است نقش متفاوتی ایفا می‌کند. اصلاح‌گران نیز با واقعیات متفاوتی مواجه هستند.

### فساد الیگارش‌ی خاندان‌های ثروتمند: در جوامع دیگر، آزادسازی

سیاسی و اقتصادی - که غالباً در صورت ضعف‌گذار به طور همزمان انجام می‌شود - و ضعف مرزهای عمومی - خصوصی، طیف گسترده‌ای از فرصت‌ها را در اختیار مجموعه‌ای از نهادهای بسیار ضعیف قرار داده است. شکل غالب فساد شامل تلاشی بی‌قاعده و خشن بین گروه‌های اقلیت رقیب است که به دنبال منابع شخصی در قدرت و ثروت هستند (به شکل پیروی توده‌وار، کسب و کار، دخل و تصرف اداری، ارتباط با جرایم سازمان‌یافته یا قضایی و یا یک خانواده قدرتمند). بر خلاف سندرم کارتل‌های نخبگان که در آن نخبگان نسبتاً قوی در یک چارچوب نهادی مستقر با یکدیگر تباری می‌کنند، الیگارش‌ی خاندان‌های ثروتمند در یک فضای ناامن با بازیگران آزاد رقابت می‌کنند. ناتوانی در اجرای قراردادها یا دفاع از مالکیت از طریق دادگاه‌ها و اجرای قانون، انگیزه توسل به خشونت را افزایش می‌دهد و باعث برجسته شدن نقش پلیس، ارتش و حمایت مافیا می‌گردد.

هرچند در فساد کارتل نخبگان هم مخاطرات سیاسی و هم مخاطرات اقتصادی نقش ایفا می‌کنند اما در وضعیت الیگارشی خاندان‌های ثروتمند گفتن اینکه عمومی و خصوصی چیست، سیاستمدار و کارآفرین کیست و حتی اینکه چه کسی فاسد است و چه کسی مبتکر، دشوار است. رقابت سیاسی قابل توجهی در این موارد وجود دارد، اما آن‌ها نیز غیر قابل پیش‌بینی و دارای ریشه‌های سطحی اجتماعی هستند. دسته‌بندی‌ها می‌تواند ناپایدار و بسیار بی‌نظم باشد، گروه‌های اقلیت، هم در پی رسیدن سریع به ثروت هستند و هم نیاز به جلب حمایت مداوم دارند و هر بخشی از حکومت را که به دست آورند مورد استثمار قرار می‌دهند. در چنین فضایی، تلاش‌های ضد فساد، اغلب استتاری در مقابل سوءاستفاده یا روشی برای قرار دادن رقبای پست میله‌های زندان است. خصوصی‌سازی می‌تواند تبدیل به قانونی برای به دست گرفتن منابع دولتی یا سرقت آشکار باشد.

### فساد مقامات بانفوذ دولتی: در گروه آخر، نهادهای ملی بسیار ضعیف

هستند، سیاست غیردموکراتیک است یا به کندی در حال دموکراتیک شدن است اما اقتصاد حداقل تا حدودی آزاد است و جامعه مدنی ضعیف است یا وجود ندارد. فرصت ثروتمند شدن فراوان است اما سیاست و قدرت، شخصی هستند و اغلب به دلیل مصونیت از مجازات، از آن‌ها سوء استفاده می‌شود. در اینجا، مقامات اقتصادی، از چهره‌های سیاسی عالیرتبه یا مشتریان آن‌ها هستند، آن‌ها با محدودیت‌های کمی از سوی دولت و یا رقبا مواجه هستند. از میان چهار سندرم فساد این سندرم کمتر از همه بر نفوذ در فرآیندهای رسمی دولتی تاکید دارد و در



آن نهادها و مقامات به ندرت ابزارهای مفیدی برای جستجوی ثروت هستند. حاکمان و گروه‌های ضدنخبه (در صورت وجود) از حمایت پایدار مردمی یا اعتباری که از طریق حمایت یا ارباب ایجاد شده استفاده نمی‌کنند. در نتیجه، مقامات رسمی در برخی موارد پراکنده یا نامتجانس باشند. بنابراین در این رژیم-ها، رهبران نظامی شرکای مفید و در برخی موارد، مسلط هستند و اغلب از فساد گذشته به عنوان بهانه‌ای برای به دست گرفتن قدرت استفاده می‌کنند. در این جوامع، فساد و گروه‌های فاسد مانع از توسعه جامعه مدنی می‌شوند و لذا مردم در برخورد با سوءاستفاده رسمی چاره اندکی دارند.

این چهار سندرم، نوع ایده‌آل فساد هستند که بر تمایزات میان انواع فساد تأکید می‌کنند و نشان خواهیم داد زمانی که مشارکت و عوامل نهادی به روش-های معمول ترکیب شوند، ایجاد می‌شوند. در هیچ کشوری تنها یک نوع فساد وجود ندارد و هیچ سندرمی با تمام جزئیات با یک مورد سازگار نخواهد بود. چند تضاد کلی نیز شایان ذکر است. همانطور که از فساد بازارهای نفوذ به سمت فساد مقامات عالیرتبه حرکت می‌کنیم، فساد سازماندهی شده مرتبط با نقش‌ها و فرایندهای رسمی به فساد کمتر نهادینه شده تغییر جهت پیدا می‌کند. اولی به دنبال تبدیل ثروت به نفوذ اداری یا موفقیت در انتخابات است در حالی که دومی در پی بهره‌برداری از قدرت و استثمار ضعیفا توسط اغنیاء است. فساد بازارهای نفوذ و کارتل‌های نخبگان شامل معاملات متعدد و نفوذ و یا دسترسی در طول دوره‌ای طولانی است. در واقع، فساد کارتل نخبگان ممکن است در وهله نخست برای

ممانعت از تغییر مورد استفاده قرار گیرد. با این حال در فساد مقامات عالیرتبه و الیگارش‌ی خاندان‌های ثروتمند، فساد کمتر قابل پیش‌بینی است و اغلب شامل اهداف فرصت‌طلبانه در جوامع به سرعت در حال تغییر یا امیال رهبرانی است که با مصونیت از مجازات اقدام می‌کنند. در نهایت، در نوع دوم فساد ممکن است استثنا نباشد اما حداقل در بخش‌هایی از جامعه هنجار است. شاید این تمایز بیش از هر چیز، انتظارات متفاوت، روابط بین ثروت و قدرت و اصلاح چالش‌ها در میان سندرم‌های فساد را نشان دهد.

### گروه‌بندی کشورها

آیا این چهار سناریو مطابق با واقعیت هستند؟ در کتاب تجزیه و تحلیل طولی، تحلیل خوشه‌ای با میانگین  $K$  با استفاده از شاخص‌های مشارکت و قدرت نهادی نشان داده شد که کفایت این گروه‌بندی‌ها وابسته به مطالعه بیشتر است. چهار خوشه معنی‌دار از لحاظ آماری ایجاد شد و گروه‌های که بیشتر مورد بحث قرار گرفتند در این مقوله‌ها قرار گرفتند. کشورهای بازار نفوذ شامل اتریش، کانادا، آلمان، هلند، نروژ، سوئد، انگلستان و ایالات متحده آمریکا هستند. گروه کارتل-های نخبگان شامل آرژانتین، بلژیک، شیلی، ایتالیا، کره جنوبی، لهستان، اسپانیا، و زامبیا هستند. گروه الیگارش‌ی خاندان‌های ثروتمند شامل آلبانی، کلمبیا، اکوادور، مالزی، مکزیک، فیلیپین، روسیه و ونزوئلا است. مورد مقامات عالیرتبه شامل الجزایر، چاد، چین، اندونزی، اردن، نیجریه، سوریه، تانزانیا و زیمبابوه است. قطعاً این گروه‌بندی‌ها نشان نمی‌دهد که کشورهای هر گروه تا حدودی یکسان هستند،

بلکه نشان‌دهنده این موضوع است که آن‌ها دچار مشکلات فساد مشابه هستند که الگوهای مشترک در مشارکت و نهادها را نشان می‌دهد. مطالعات موردی به طور کلی پویایی مورد انتظار و تضاد فساد را بازکافی می‌کند.

جدول ۱: انواع سندرم‌های فساد

سندرم	مشارکت	نهادها
	فرصت‌های سیاسی	ظرفیت نهادی / دولت / جامعه اقتصادی
بازارهای نفوذ	دموکراسی کامل، آزاد، رقابتی و مشارکتی تثبیت‌شده	گسترده قوی
کنترل‌های نخبگان	دموکراسی لیبرال در حال اصلاح، مشارکت و رقابت در حال رشد	متوسط متوسط
الیگارش‌ها - خاندانهای ثروتمند	رژیم‌های در حال گذار، آزادسازی عمده، رقابت ساختاری ضعیف اما معنادار	ضعیف ضعیف
مقامات عالی‌رتبه	آزادسازی یا شفافیت اندک و غیردموکراتیک	ضعیف ضعیف

جوامع آسیایی: چهار گروه‌بندی

تحلیل آماری فوق، با هدف آزمون این نکته طراحی شده‌اند که عوامل مشارکت و نهادی با یکدیگر آنطور که انتظار می‌رود، در نظر گرفته شوند. این تحلیل به خودی خود نمی‌تواند بگوید فساد یک کشور شبیه چیست؟ اما در

صورتی که تغییرات مورد انتظار، توان آماری داشته باشند - همانطور که در واقع دارند- پس لازم است کشورها در هر گروه جهت آزمون گزاره‌های اساسی در مورد تغییرات در فساد مورد بررسی بیشتری قرار گیرند. علاوه بر این، شاخص-های مشارکت و نهادها در واقع یک الگوی متمایز آسیایی را تعریف می‌کنند که در نتایج نیز مشخص خواهد بود.

اطلاعات موجود امکان طبقه بندی ۹۸ کشور را فراهم می‌کند؛ سیزده کشور در جنوب، جنوب شرقی یا شرق آسیا (نگاه کنید به جدول ۲)، چندین مورد در شرق میانه قرار دارند که هرچند از لحاظ جغرافیایی در آسیا هستند اما معمولاً ذیل عنوان فساد آسیایی قرار نمی‌گیرند و در این مقاله درباره آن‌ها بحث نشده است). کشورهای آسیایی در چهار گروه پیش‌بینی شده قرار گرفته‌اند، اما در گروه الیگارشی خاندان‌های ثروتمند، کشورها متعدد بودند (در مقابل، کشورهای آفریقایی در گروه‌های دو، سه و چهار قرار گرفته‌اند، اما بیشتر در گروه مقامات عالی‌رتبه متمرکز شده‌اند).

جدول ۲: نمونه‌های آسیایی طبقه‌بندی شده توسط تحلیل خوشه‌ای

کشورها	گروه‌ها
ژاپن	گروه ۱: بازارهای نفوذ
کره جنوبی	گروه ۲: کارتل‌های نخبگان
بنگلادش، هند، مالزی، نپال، پاکستان، فیلیپین، سریلانکا، تایلند	گروه ۳: الیگارشی‌ها خاندان‌های ثروتمند
چین، اندونزی، میانمار	گروه ۴: مقامات عالی‌رتبه

این گروه‌بندی‌ها و استدلال مربوط به آن‌ها قانع‌کننده است اما یک ذائقه منطقه‌ای محدود در این توزیع وجود دارد. هیچ نمونه آسیایی منحصر به فردی وجود ندارد و همه چهار گروه شامل ۹۸ کشور مورد تحلیل شامل کشورها و مناطق دیگر نیز هست. برای مثال، گروه سه (الیگارش‌ی خاندان‌های ثروتمند)، که در آن جوامع آسیایی بیشترین تعداد را دارند، در مجموع شامل سی کشور اعم از آلبانی و اکوادور تا روسیه و ترینیداد و توباگو است.

به همین ترتیب، هیچ گرایش مشخصی برای قرار دادن اقتصادهای سریعاً در حال رشد در یک گروه وجود ندارد. ژاپن و کره جنوبی، اقتصادهای بزرگ در جهان هستند، اما هند و چین نیز تا حد زیادی چنین هستند. کشورهای دیگر از جمله مالزی و اندونزی نیز دوره‌های تجربه شده قابل توجه و توسعه پایدار اقتصادی داشته‌اند. در بخش بعد نشان خواهیم داد که فساد بازار نفوذ و کارت‌ل نخبگان با رشد پایدار و نسبتاً گسترده سازگاری بیشتری دارد (هر چند که به هیچ وجه کارکردی برای توسعه ندارند) و اینکه در هند، چین و سایر کشورها چه نوع نهادهای اجتماعی جایگزین، که به احتمال زیاد در ارزیابی آماری کیفیت نهادی منعکس نمی‌شود، می‌تواند به مقاومت جامعه در برابر اثرات اقتصادی فساد کمک نماید. این، حدسی است اما بر شیوه‌هایی که می‌توان تأثیرات محلی را در تحلیل وارد نمود بدون اینکه به مفاهیم گسترده همچون فساد آسیایی متوسل شویم تأکید می‌نماید.

### بازار نفوذ در ژاپن: رهبران، جناح‌ها و قبایل

بازارهای نفوذ در ژاپن در درون دولتی قوی و به خوبی نهادینه شده، ارتباط بین منافع خصوصی و تصمیم‌گیران را برقرار می‌سازد. سیاستمداران و سهامداران که برخی قانونی و برخی دیگر غیرقانونی هستند، با این روند مرتبط می‌باشند. یک بوروکراسی قوی، متمرکز و از راه دور در این کشور، ارزش میانجی‌گری توسط سیاستمدارانی که دارای شبکه‌های اداری و پارلمانی خود هستند را افزایش می‌دهد.

بازارهای نفوذ به هیچ‌وجه یکسان نیستند و نسخه ژاپنی نشان‌دهنده انواعی از نفوذها است. هنجار معامله به مثل و نگرش نسبت به اقتدار، ارتباطات و اختلافات دائمی جناحی را شکل می‌دهد. حجم پول درگیر در فساد حیرت‌انگیز است: هنگامی که معاون سابق دبیرکل حزب لیبرال دموکرات، کانمارو شین، در سال ۱۹۹۳ به دلیل فرار از پرداخت مالیات دستگیر شد، ارزش اموال کشف شده از وی حدود ۳.۶ میلیارد ین تخمین زده شد. بویستو تخمین می‌زند که تا اوایل دهه ۱۹۹۰، حزب لیبرال دموکرات سالانه حدود ۸ میلیارد دلار صرف نگه داشتن ماشین‌آلات خود کرده است، برخی وجوه قانونی افزایش یافته در حالی که بقیه غیرقانونی بوده است. رشوه به سیاستمداران حزب لیبرال دموکرات از سوی برندگان قراردادهای دولتی به طور خالص ۳ درصد ارزش قرارداد را شامل می‌شود. با در نظر گرفتن اینکه در اواسط دهه ۱۹۸۰، هزینه‌های ساخت و ساز داخلی در ژاپن جمعاً بالغ بر ۵۳.۶ تریلیون ین در سال بوده است - در حدود ۲۲۵ میلیارد

دلار به نرخ مبادله ارز در آن زمان- و اینکه در اوایل دهه ۱۹۹۰ در حدود ۱۵ درصد از سهام گزارش شده حزب لیبرال دموکرات از سود املاک و مستغلات و ساخت و ساز حاصل می‌شود- می‌توانیم مقیاس این فساد را درک کنیم.

شناخته شده‌ترین پرونده فساد در ژاپن رسوایی لاکهید<sup>۱</sup> بود که در سال ۱۹۷۶ آغاز شد. لاکهید در حدود ۵۰۰ میلیون ین به نخست وزیر و تاناکا کاکوئی رهبر پیشین حزب لیبرال دموکرات رشوه پرداخت کرد. تاناکا در دهه ۱۹۸۰ به اعدام محکوم شد، اما به دلیل خدمات انجام داده به زندان نرفت. پرونده وی با مرگش در سال ۱۹۹۳ خاتمه یافت. ۴۶۰ نفر دیگر در این پرونده مورد بازخواست قرار گرفتند و هفده عضو پارلمان در ارتباط با پرداخت رشوه فراخوانده شدند اما پرونده آنها بدون مجازاتی بایگانی شد.

پرونده ساگاوا کیوبین<sup>۲</sup> در سال‌های ۱۹۹۱-۹۳ بیش از هر پرونده دیگری، جایگاه حزب لیبرال دموکرات را در سال ۱۹۹۳ پایین آورد. ساگاوا که یک شرکت حمل و نقل و ارائه خدمات درحال توسعه داشت، مبالغ زیادی به سیاستمداران حزب لیبرال دموکرات و گروه‌های جرایم سازمان‌یافته داد. شین کانمارو با ساگاوا در ارتباط بود و به این ترتیب حداقل به طور غیرمستقیم با جرایم سازمان یافته ارتباط داشت، در حالی که به منظور انتخاب نخست‌وزیر، تاکشیتا، کار می‌کرد. آشکار شدن این ارتباط هم اعتماد به حزب لیبرال

---

<sup>۱</sup> Lockheed

<sup>۲</sup> Sagawa Kyubin

دموکرات را تضعیف کرد و هم خشم نامزدهای جوان و روستایی که از غنایم نصیبی نبرده بودند و هنوز هم در حال رقابت با سیاستمداران حزب لیبرال دموکرات بودند که توسط ساگاوا پشتیبانی می‌شدند، را برانگیخت.

#### پشت صحنه رسوایی‌ها

بلچینگر، پیوندهای حزبی- تجاری در ژاپن را نوعی توافق برای خدمات متقابل، به همراه ارتباطات با حزب لیبرال دموکرات و اقدامات حزبی برای تامین مالی توصیف کرده است. سیاست‌های اصلاح شده تک حزبی، رقابت سیاسی کافی برای پشتیبانان حزب جهت علنی ساختن سرمایه برای حفظ حزب در قدرت و انحصار جهت دسترسی به رهبران ایجاد نمود که این، اهرمی در اختیار رهبران جناحی در مقابل کمک‌کنندگان قرار داد. وجود فساد چهار دهه مانع از معجزه اقتصادی نشد و در واقع، آن را تغذیه نیز کرد. اما بازارهای نفوذ ژاپنی تا به حال هزینه‌های سیاسی قابل توجهی داشته‌اند و اختلافات جناحی که حزب لیبرال دموکرات را به طور موقت در سال ۱۹۹۳ ساقط نمود را تشدید کرده‌اند و شاید به ناکارآمدی سازگاری‌های اقتصادی ژاپن در پی ترکیدن حباب اواخر دهه ۱۹۸۰ کمک کرده‌اند.

قدرت نهادهای بوروکرات تضادها را افزایش داد: تصمیمات مهم توسط بوروکرات‌های سطح بالا گرفته می‌شدند و با اثربخشی زیادی همراه بودند. عدم دسترسی می‌تواند به معنای عدم دعوت به قراردادهای ساخت و ساز یا -برای یک سیاستمدار مشتاق- ناتوانی در گرفتن اعتبار برای پروژه‌ها در یک حوزه باشد.



تجارت نفوذ در سطوح بالا نیازمند یک زوکو<sup>۱</sup> - یک شبکه و یا قبیله سیاسی - است. زوکو، اعضای پارلمان را با یک سیاست خاص مرتبط می‌سازد یا مشاغل اقتصادی را به تجارت و بوروکرات‌ها مرتبط می‌کند. برخی از اعضای زوکو، سخنگویان صنعت می‌شوند.

سوالی که ایجاد می‌شود این است که اگر حزب لیبرال دموکرات، انحصار اندکی برقرار کرد، چرا فعالیت‌های سیاسی اینقدر پرهزینه است؟ هزینه‌های بالا نشان دهنده مشاخره جناحی در درون حزب و شیوه‌ای است که اعضای پارلمان قبل از ۱۹۹۴ انتخاب می‌شدند. اکثر اعضای حزب از میان دو تا شش نفر از اعضای پارلمان بر اساس رأی‌گیری از احزابی که یک لیست رسمی از نامزدها ارائه می‌کنند، انتخاب می‌شوند. در نتیجه نامزدهای جناح‌های مختلف قادر به ایجاد تمایز بین خود و دیگران در مورد سیاست‌ها نیستند و مجبور به خرید حمایت انتخاباتی هستند. آن‌ها این کار را با حضور در مراسم عروسی، مجالس ترحیم و دیگر مناسبت‌های خانوادگی (و یا ارسال ماموران محلی به این مراسم‌ها) و اعطای هدایای نقدی به شکل کارت هدیه، انجام می‌دهند. یک عضو مستقل پارلمان در سال ۱۹۷۶ گزارش داد که ۹۳ کارت هدیه طی یک ماه به وی داده شده که ارزش آن‌ها آن به راحتی می‌تواند بیش از یک میلیون دلار در سال باشد. دسترسی به این پول در چنین مقیاسی به معنای حمایت رهبر جناح حزب لیبرال

---

<sup>۱</sup> Zoku

دموکرات است که پرستیژ وی در درون حزب به دلیل پیروی تعداد زیادی از اعضا افزایش یافته است.

### کره جنوبی: سیاست پول<sup>۱</sup> و کنترل

فساد کارتل نخبگان در کره ظاهراً شبیه "سیاست پول" در ژاپن است. رشوه-های بزرگ توسط بازرگانان به نخبگان سیاسی چه در قالب کمک به احزاب یا بنیادها و چه به صورت رشوه آشکار، دسترسی به سیاستگذاران و حامیان آنها را به ارمغان می‌آورد. اما فساد در کره متمرکزتر بوده و نسبت به جریان مشوق‌های حامی حکمرانی شبکه نخبگان، به شیوه‌ای که نهادهای رسمی و اجتماعی ضعیف قادر به انجام آن نیستند، کمتر یک سیستم جایگزین بوده است.

این شبکه‌ها شامل رؤسای جمهور، خانواده‌های آنان و همراهان شخصی‌شان، رئیس چائبولز<sup>۲</sup> (مجموعه‌ای از خانواده‌های بزرگ تحت کنترل) نخبگان اداری و رهبران نظامی و روابط متنوع آنها است. این شبکه‌ها در مشوق‌های فساد و نیز وفاداری‌های منطقه‌ای و خانوادگی، تهدید از سوی شمال و دفع رقابت سیاسی و اقتصادی با یکدیگر در ارتباط هستند. جامعه مدنی ضعیف و نگرش سنتی نسبت به اقتدار این سبک را تسهیل کرده، از این رو از اواسط دهه ۱۹۷۰ به بعد توان آن برای افزایش استانداردهای زندگی افزایش یافته است.

<sup>۱</sup> Money Politics

<sup>۲</sup> Chaebols

## همراهی پول و قدرت

پارک چونگ هی نقش حیاتی در ظهور کارتل‌های نخبگان در کره ایفا کرد. پارک یک ژنرال سابق و یکی از اعضای حکومت نظامی بود که در سال ۱۹۶۱ قدرت را به دست گرفت و در سال‌های ۱۹۶۳، ۱۹۶۷ و ۱۹۷۱ به عنوان رئیس-جمهور انتخاب شد که آخرین بار، پس از اصلاح قانون اساسی امکان دستیابی به جایگاه ریاست جمهوری را پیدا کرد. پس از اعلام حکومت نظامی در سال ۱۹۷۲ وی به استبداد متمایل شد. قانون اساسی مجدداً اصلاح و تایید شد و قدرت وی گسترش یافت. دولت وی هم از نظر سرکوب و هم از نظر رشد خاندان‌های ثروتمند مثال‌زدنی است. به موازات تسریع رشد اقتصادی، خانواده‌های ثروتمند در درون اتحاد برابری بر اساس قدرت رسمی و ثروت خانوادگی/شرکتی ادغام شدند. تا دهه ۱۹۸۰ این مراکز قدرت عملاً یکی شدند.

سیاست پول در جنبه‌های مهمی ساده بود: گروه‌های قدرتمند به رهبران سیاسی، احزاب و یا موسسات خیریه آن‌ها پول پرداخت می‌کردند. این کمک‌ها در طول دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰، بالغ بر ۲۲ درصد سود خالص آن‌ها بود. این حجم زیاد پول، سازمان‌های حزبی و قانونگذاری را متعهد ساخته و به بوروکرات‌های کلیدی و چهره‌های نظامی به خاطر وفاداری‌شان پاداش می‌دهد. بخش قابل توجهی از آن نیز به تأمین مالی و خرید آراء، مشابه آنچه در ژاپن است، اختصاص داده می‌شود. مقداری از وجوه نیز در جیب سیاستمداران عالیرتبه می‌ماند، اگر چه در دوران پارک، به نظر می‌رسید جمع‌آوری ثروت

شخصی در مقابل ایجاد شبکه‌های سیاسی، اقدامی ثانویه بود. به تدریج که دموکراسی پیشرفت کرد، به منظور راضی نگه داشتن رهبران مخالف، بودجه‌ها به سوی آن‌ها روانه شد. در عوض، گروه‌های ثروتمند به سرمایه و ارزش خارجی با شرایط ترجیحی، مقررات اندک و کار آسان تضمین شده توسط دولت سرکوبگر دسترسی پیدا می‌کنند.

کارتل‌های نخبه هم ثروت و هم کنترل جامعه را فراهم می‌کردند. ثبات، باعث جذب سرمایه‌گذاری می‌شد و پارک می‌توانست به "برندگان" توسعه، بهره‌وری و رشد صادرات و همچنین وفاداری که کلید ورود به کارتل است را اعطا کند. حجم استثماری که پارک انجام داد مجهول باقی مانده است و از وی اغلب چهره‌ای مقاوم در برابر وسوسه‌های شخصی نسبت به سیاست پول تصویر شده است. برخی از وجوه در پروژه‌هایی مثل "جنبش دهکده جدید" خرج شد که ظاهراً کیفیت زندگی روستایی را بهبود بخشید اما در واقع یک صندوق دروغین بود. بعد از ترور پارک در سال ۱۹۷۹ حدود ۵۰۰ هزار دلار در میان آثار او کشف شد که مبلغی بی‌اهمیت نسبت به ثروت‌های انباشته شده توسط دیگران بود.

#### فساد دوره پساگذار

کیم یونگ سام، پیروز اولین انتخابات ریاست جمهوری غیرنظامی، این منصب را در سال ۱۹۹۳ با شعار اصلاحات تحویل گرفت. او "سیاست پول" را که زیر نظر رئیس‌جمهور پیشین رو تائه وو بود مورد بررسی قرار داد، بررسی‌هایی

که در نهایت به سی نفر نخست کارتل مربوط می‌شد. رو حداقل ۶۵۰ میلیون دلار و چهار عضو کارتل وی، ۲۷ تا ۳۳ میلیون دلار گرفته بودند. برای نه تاجر، کیفرخواست صادر شد و پنج نفر به اعدام محکوم شدند؛ رو نیز محاکمه و به زندان محکوم شد. کیم دائه یونگ که بعدها رئیس جمهور شد، ۲/۶ میلیون دلار از رو گرفته و مورد سوءظن بسیار بود اما کیم یونگ سام آن را تکذیب کرد.

چون دو وان، که از سال ۱۹۸۱ تا ۱۹۸۷ رئیس جمهور بود، در سال ۱۹۹۶ به دادگاه فراخوانده، محاکمه و به اعدام محکوم شد (محکومیتی که بعدها تخفیف گرفت). فساد تنها اتهام وی نبود؛ اتهامات وی شامل ایفای نقش در کودتای نظامی در سال ۱۹۷۹ و قتل عام دانشجویان معترض در سال ۱۹۸۰ بود. اما "سیاست پول" در دوران چون با اثربخشی خاصی همراه شد: کمک‌ها به سطح بالای ۱/۲ میلیارد دلار رسید، در عوض چون ۲۷۰ میلیون دلار را نگه داشت و سهمی از آن را نیز برای خرید مخالفان خود خرج کرد.

فساد نه تنها نخبگان ملی را ثروتمند نمود، بلکه بعضاً امکان پشتیبانی از آنها را نیز فراهم کرد چیزی که به آن هژمونی لرزان گفته می‌شود. پیامد آن در دوره‌های توسعه اقتصادی، منافع زودرس و هزینه‌های معوق بود. رشد کارتل‌های نخبه، کره جنوبی را قادر به بهره برداری از شکاف‌های تجارت بین‌المللی کرده است. سرمایه و هزینه‌های نیروی کار اندک و مقررات سبک برای کسانی که تسویه حساب می‌کردند، فراهم بود و بیشترین مزایا به سوی صادرکنندگان موفق سرازیر شد. اما هرچقدر اقتصاد در حال تکامل کره بیشتر و بیشتر به رقبای جهانی

نزدیک شد، اشکالات آن آشکارتر گردید. استقراض‌ها منجر به گسترش بیش از حد ظرفیت و وسعت خطوط تولید گردید. مقررات زیست‌محیطی و نیروی کار ضعیف و ناکارآمد تحمیل شد. اداره امور شرکت‌ها به دلیل ذهنی بودن بسیاری از ترازنامه‌های موجود، غیرشفاف شد. ضمانت‌وام‌های یکدیگر، بدهی‌های شرکت‌های بزرگ، دارایی‌های مازاد با حاشیه‌های جذاب را تبدیل به ماشین دستگاہ کارت‌زنی نمود. این ریسک‌های انباشته و فقدان انگیزه پاسخگویی برای رهبران سیاسی بحران مالی ۱۹۹۷-۱۹۹۸ را عمیق‌تر نمود.

در سیاست نیز فساد بیش از حد کارتل نخبگان پیش‌بینی کوتاه‌مدت را به همراه آورد اما مشکلات بلندمدت را افزایش داد. قبل از سال ۱۹۸۷ روسای جمهور، رژیم‌های دیکتاتوری را برقرار کردند که هنوز چالش‌های دوره‌ای در برابر اقتدار آنها ایجاد می‌کند و پس از رقابت انتخاباتی گذار به تدریج افزایش یافت. هم در مرحله ساخت طبقه قدرت و هم در ماندن در چارچوب قواعد، تردید وجود داشت. فساد کارتل نخبگان در ساخت احزاب معنی‌دار یا تقویت جامعه مدنی کمکی نکرد. این موضوع به احتمال زیاد باعث حفظ نظم در طول دوران گذار شد: به اشتراک گذاشتن پول سیاسی با رهبران مخالفان راهی برای ساکت کردن آن‌ها در کوتاه‌مدت بود در حالی که جمع‌آوری شواهد برای استفاده آتی بود. اما امروزه ایجاد یک قانون اساسی و نظام حزبی با دوام، اصلاح فساد (در مخالفت با تجربه روسای جمهور گذشته) و ایجاد یک جامعه مدنی قوی در زمره چالش‌های مهم است.

### فیلیپین: الیگارش‌ی خاندان‌های ثروتمند و یک دولت ضعیف

هرچند فردیناند و مارکوس ممکن است نمونه فساد گسترده در فیلیپین به نظر برسند اما واقعیت پیچیده‌تر از آن است. الیگارش‌ی‌های ثروتمند، خانواده‌ها و مشتریان شخصی آن‌ها در فساد فراگیری درگیر شده‌اند که مانع از رشد نیروهای دموکراتیک - مادامی که به جمع‌آوری ثروت شخصی در هر دو بخش دولتی و خصوصی ادامه می‌دهند- می‌گردد. ملت تحت سلطه تقریباً هشتاد خانواده است. برخی از آن‌ها خاندان‌های محلی هستند و بقیه از طریق بانک‌داری یا صنعت به شهرت رسیده‌اند. برخی از آن‌ها از نفوذهای نابجا برای دور نگه داشتن دولت از معاملات کسب و کار خود استفاده کرده‌اند و برخی دیگر به راحتی از دارایی مردم سرقت کرده‌اند. دوران مارکوس - به ویژه دوره طولانی حکومت نظامی یعنی سال‌های ۱۹۷۲ تا ۱۹۸۶- تصویر را پیچیده می‌کند: خانواده‌های برخوردار رشد کردند در حالی که مالکیت و امتیازات توده مردم از بین رفت. فساد منجر به بسیج و انقلاب قدرت خلق<sup>۱</sup> و انقلاب در سال ۱۹۸۶ منجر شد و از آن زمان اصلاحات گسترش یافت. با این حال، سندرم الیگارش‌ی خاندان‌های ثروتمند هنوز باقی است.

الیگارش‌ی خاندان‌های ثروتمند بسیاری از قدرت و ثروت خود را از بیرون دولت به دست می‌آورند- به حدی که این تفاوت باعث تمایز زیادی می‌شود- و

---

<sup>۱</sup> People Power

دولت را بیش از آنچه دولت از آن‌ها بهره‌برداری می‌کند، استثمار می‌کنند. انجام معاملات فاسد در محیطی از نهادهای ضعیف یک مشکل مزمن است. در نتیجه، ارتباط با رؤسای جمهور بسیار ساده است. خشونت نیز بخشی از این نوع حکومت به خصوص در مناطق دورافتاده است. فساد الیگارشسی خاندان‌های ثروتمند خرابی وسیعی را باعث شده است که شامل الیگارشسی خاندان‌های قدرتمند، سازمان‌های رسمی ضعیف و تحت سلطه حزبی است که مانع از دموکراسی مردمی، شکل‌گیری جامعه مدنی قوی و مستقل و انتخابات معتبر (حداقل تا سال ۱۹۸۶) می‌شود. از بعد اقتصادی، امتیازات الیگارشیک منجر به شکل‌گیری یک اقتصاد تکه تکه شده و غیر قابل پیش‌بینی شده است.

#### *پرونده فردیناند و ایملدا*

هنگامی که فردیناند و مارکوس ایملدا در سال ۱۹۶۵ رئیس‌جمهور و بانوی اول فیلیپین شدند، خالص‌داری مشترک آنها تنها حدود ۷،۰۰۰ دلار بود. تا سال ۱۹۸۶ این رقم به ۵ تا ۱۰ میلیارد دلار رسید. در دوران حکومت نظامی، مارکوس مالیات ویژه‌ای بر نارگیل و مغز نارگیل وضع نمود که توسط آژانسی به وسیله ادواردو کوجوانکو، عضوی از حلقه داخلی خود جمع‌آوری می‌شد. با درآمدی که کوجوانکو از یک بانک به دست آورد با کمک یک شرکت تابعه، تسهیلات پردازش نارگیل را خریداری کرد. مارکوس پس از آن دستور داد که با ایجاد انحصاری مجازی، یارانه برای کل صنعت به آن شرکت تابعه محدود شود. اقدامات مشابه باعث ایجاد انحصار صادرات شکر برای رابرت بندیکتو گردید. در



نهایت اختیار تعیین قیمت شکر در داخل کشور به شرکت وی داده شد. حامیان مارکوس، هرمینیو دسینی و لوسيو تان با کمک سیاست‌های صادراتی و وارداتی، شرکت‌های خود را خارج از لیست شرکت‌های واردات‌کننده قرار دادند که رشوه و منافع سهام در این معاملات به سوی مارکوس نیز سرازیر شد.

ایملدا مارکوس یک امپراتوری کسب و کار ایجاد نمود که کمک‌ها، درآمد حاصل از رشوه‌ها و پول ناشی از جرایم سازمان یافته را به مجموعه‌ای از حساب‌های بانکی وی واریز می‌کرد. وی به عنوان مسئول مترو مانیل، وزیر سکونتگاه‌های انسانی و رئیس اداره توسعه مناطق، قراردادهای ساخت و ساز پر سودی را در ازای یک درصد از کار خود واگذار کرد. اما بسیاری از ثروت وی از سرقت آشکار به دست آمد: در طول سلطنت مارکوس حدود پنج میلیارد دلار از خزانه ملی ناپدید شد.

مارکوس نظام الیگارشی خاندان‌های ثروتمند طرفدار خود را از طریق قانون نظامی به نفع دوستان و نزدیکان منتخب خود اصلاح کرد اما بنیان آن را کمتر تغییر داد. هنگامی که او در سال ۱۹۸۶ سرنگون شد، توان کمی برای جلوگیری از کسب یا گسترش نفوذ خانواده‌های قدرتمند وجود داشت. مک کوی<sup>۱</sup> ظهور، سقوط و ترمیم خانواده لوپز را که با در اختیار گرفتن نواحی کشت شکر و سیاست غربی شروع شد و با روابط مربوط به دوران ریاست‌جمهوری در طول سال‌ها در رسانه‌ها، حمل و نقل و بخش انرژی و نیز سیاست، قدرتمند گردید،

---

<sup>۱</sup> Mc Coy

تشریح کرده است. در طول حاکمیت نظامیان، مارکوس مخالف امپراتوری لویز بود و چهره‌های اصلی وی را حذف نمود که یکی از آن‌ها معاون رئیس جمهور خودش بود. با این حال پس از سال ۱۹۸۶، لویزی‌ها عقب‌نشینی کردند - در ابتدا توسط رئیس جمهور آکینو حمایت شدند و به آن‌ها کمک شد که بسیاری از هولدینگ‌های صنعتی خود را بازگردانند و بعد از آن با ساخت یک امپراتوری رسانه‌ای جدید. زمانی که ژنرال فیدل راموس در سال ۱۹۹۲ رئیس جمهور شد، اوگنیو لویز، یک رهبر خانوادگی نسل پنجمی، از همکاران نزدیک ریاست جمهوری بود. مک کوی بازگشت لویزی‌ها را به عنوان بخشی از بازسازی قدرت خانواده نخبگان در یک دولت ضعیف پس از سال ۱۹۸۶ ترسیم می‌کند.

### یک سندرم سرسخت

تخمین آسیبی که فساد به فیلیپین وارد کرده دشوار است. در سال ۱۹۹۹ دفتر آموذمان، خسارات ناشی از فساد را روزانه در حدود ۱۰۰ میلیون پزو معادل ۲/۵ میلیون دلار برآورد نمود و بانک جهانی آن را در حدود یک پنجم بودجه کشور یا در حدود ۳/۸ درصد تولید ناخالص داخلی تخمین زد. این آمار تقریباً در بهترین حالت است، اما اگر فساد از سه یا چهار درصد تولید ناخالص داخلی بگذرد که در بسیاری از سال‌ها چنین است، به معنای تفاوت بین رکود و توقف رشد اقتصادی است. این شکست‌ها باعث ثروتمندتر شدن گروه‌های اقلیت، دائمی شدن ضعف و ناکارآمدی دولتی، ممانعت از بروز چالش‌های سیاسی و

اقتصادی برای گروه‌های اقلیت و انتقال عظیم ثروت توسط چند خانواده - و به احتمال زیاد- به خارج از کشور می‌شود.

### چین: سوار بر باد

چین یک نمونه مجزا از فساد مقامات عالیرتبه است: در شرایطی که فرصت‌های اقتصادی به سرعت در حال رشد است و در مقابل فرصت‌های سیاسی به شدت کنترل می‌شود و سازمان‌ها ضعیف هستند، مقامات در تمام سطوح و در بسیاری از بخش‌های کشور در فعالیت‌های فاسد درگیر بوده و کمتر نهادی وجود دارد که جلوی آنها بایستد. فساد فراگیر و متنوع است؛ مسئولان دولتی از نظم حزبی ضعیف و عدم وجود حاکمیت قانونی مؤثر برای تمرکز قدرت و استفاده از آن، که راهی برای ثروت است، استفاده می‌کنند.

هنگامی که در اکتبر ۱۹۴۹ جمهوری خلق اعلام شد، از بین بردن فساد از اولویت نخست برخوردار بود. در سال‌های پیش از مرگ مائو در سال ۱۹۷۶ و آغاز اصلاحات اقتصادی در سال ۱۹۷۸، فساد یک مشکل مستمر بود. حامی-گرایی مرسوم بود: تولید در اقتصاد متمرکز، اغلب به دروغ گزارش می‌شد و نسبت به پیشگیری از مجازات کمتر از کسب ثروت شخصی اهمیت قائل بودند. فساد برای کسب منافع مالی متداول بود، هرچند در هر شرایطی کنترل و مخاطرات ناشی از فساد در میزان آن نقش دارند. علاوه بر این نظرات بنیادین در مورد چپستی فساد و عامل ایجادکننده آن تحت کنترل بود و این پدیده انعکاسی از سنت‌های فتوئدالی و ارزش‌های بورژوازی و یا انحراف فردی تلقی می‌شد.

کنترل‌ها بر محاکمه علنی و مجازات‌ها، نظم ایدئولوژیک و مبارزات توده‌ای متناوب تاکید داشت.

در سال ۱۹۷۸، دنگ شیائوپینگ اصلاحات اقتصادی را شروع کرد که باعث رونق اقتصادی از ابعاد تاریخی گردید. اما آزادسازی، در حالی که به بسیاری از سازوکارهای بازار مشروعیت بخشید، بازار ملی نهادینه‌ای را به وجود نیاورد. احتکار رسمی به یک مشکل عمده تبدیل شد که اشکال مختلفی مانند قاچاقی کار کردن، سفته‌بازی، گرفتن هدیه و رشوه‌خواری در آن وجود داشت؛ مقامات قادر به ایجاد انحصارات سودآور و تنگناهای اداری در بخش نیمه دولتی - که نه به وضوح دولتی و نه خصوصی است - بودند. نهادهای قضایی بازسازی، اما سیاسی و غیرپاسخگو شدند به طوری که با دادن وام، باج می‌گرفتند. ظرفیت بوروکراتیک دولت فاصله زیادی با توسعه بازار داشت و حزب فروپاشی سازمانی را تجربه کرد.

نتایج اولیه چشمگیر اما متفاوت بودند. در ۱۵ سال نخست، اصلاحات شامل یک سیستم قیمت دو مسیره خرید کالا به قیمت‌های تصنعی و پایین - که برنامه‌ریزی شده بود- و فروش آنها در بازار با قیمت‌های بسیار بالاتر بود. به این دلیل بسیاری از مدیران، تولید را بیش از حد اعلام می‌کردند یا به سادگی قانون را دور زده و به طور مستقیم در بازار معامله می‌کردند. این معاملات توسط بوروکرات‌هایی که در سود شریک بودند پنهان می‌شد. در مقابل بوروکرات‌ها به فساد در ادارات دولتی روی آوردند. معلمان، دانش‌آموزان را مجبور به خرید کتب و منابع

از خودشان می‌کردند، کارگران راه‌آهن به علت کمبود فضا برای مسافران در سیستم حمل و نقل، از آن‌ها اخاذی می‌کردند و افسران نظامی سوخت، لوازم و پلاک ویژه معافیت از بازرسی، عوارض و هزینه را می‌فروختند.

تمرکززدایی باعث کاهش ترس از مجازاتی شد که اغلب در منطقه خاکستری بین دولت و بازار قرار داشت. مدیران دولتی، با ریسک مجازات کمی و جوه نقد و کالا را از شرکت‌های دولتی به شرکت‌های خود وارد کردند. کادربندی حزبی و بوروکرات‌ها حقوق خود را افزایش دادند، بودجه عمومی را در مسکن و ضیافت‌های مجلل خرج کردند، در مبادلات خارجی سفته بازی کردند و فرصت‌هایی در بازار سیاه کسب کردند. مقامات شهری هرچند در تعهدات مالیاتی تولیدکنندگان محلی اغماض نمودند اما هزینه‌های خاص بر کالای دیگر نواحی وضع کردند. مقامات دولتی با استفاده از اختیارات متمرکز، ثروت و ارتباطات سیاسی با کارآفرینان تبانی کردند.

هرچند قدرت دولتی و حزبی تأثیرگذار است، اما نظارت فاقد اثربخشی و نظم ضعیف سیاسی، بخش‌های مختلف قدرت را به کالاهای باارزش برای استثمار تبدیل کرده است. نه تنها مقامات دولتی و حزبی، بلکه مشاغل حرفه‌ای همچون خبرنگاران، وکلا، معلمان و پزشکان به دلیل اندک بودن محدودیت‌ها، رشوه طلب می‌کردند. سرمایه‌گذاران بین‌المللی معتقدند مقامات در بسیاری از سطوح انتظار پرداخت رشوه دارند. یک قرارداد ممکن است نتایج مطلوبی را ترسیم نماید اما حفاظت از حقوق را تضمین نمی‌کند.

بخش بیشتر فساد، به آسان بودن رشوه‌خواری مرتبط است، اما مقامات شهری و استانی اغلب سرمایه‌گذاری‌های تجاری خارج از چارچوب نیز انجام می‌دهند. پاداش فساد بزرگ است اما مجازات‌ها برای کسانی که کمتر می‌گیرند بیشتر است: هو چانکینگ، معاون فرماندار سابق استان ژیانگزی، در سال ۲۰۰۰ به جرم ارتشاء و جمع‌آوری ثروت بی‌حساب به مرگ محکوم شد. در همان سال ژنگ دائوفنگ، معاون حمل و نقل استان سیچوان، به اتهام رشوه به مرگ محکوم شد در حالی که همسر و پسرش به دلیل جمع‌آوری ثروت بی‌حساب زندانی شدند. در عین حال اتهام فساد به سلاحی در مبارزات جناحی تبدیل شده است. ژتونگ شهردار پکن در دهه ۱۹۹۰ به همراه خانواده و همدستانش ثروت انبوهی به دست آوردند که بخش زیادی از آن در ساخت و ساز و املاک و مستغلات بود. در آن زمان رهبران حزب ملی به آنها به عنوان تهدیدی سیاسی نگاه می‌کردند. چن اخراج شد و ژیاوتونگ، پسر ثروتمند و قدرتمندش، و ۴۰ نفر دیگر از مقامات محلی به اتهام فساد محاکمه و به زندان افتادند. یک معاون ارشد شهردار خودکشی کرد و دبیرکل یک حزب شهری بعد از فساد به اعدام محکوم شد.

تقلب مالیاتی و اختلاس دو فساد بزرگ هستند. در اواخر دهه ۱۹۹۰ دو کارمند اداره مالیات و یک دادستان سابق شرکتی را تاسیس کردند که بارها و بارها کانتینرهای خالی بین گوانگدونگ و هنگ کنگ رد و بدل می‌کردند و با مدارک جعلی ادعای ۷ میلیارد دلار تخفیف در مالیات بر ارزش افزوده صادرات نمودند. سه تن از مقامات و چهار نفر دیگر در اوایل سال ۲۰۰۱ مجازات مرگ

دریافت کردند. ژو ژی و دو ژیانسنگ، دو کارمند استان گوئیژو در اواخر سال ۲۰۰۰ به خاطر اختلاس بالغ بر ۹ میلیون دلار احکام اعدام دریافت کردند. فساد در حال افزایش چینی شامل تبانی در میان مقامات محلی و علایق تجاری آنها است. یک حلقه اختلاس در استان هبی، معامله جعلی در اجاره‌نامه زمین توسط بیست سردفتر یا رئیس بخش و یک حلقه فساد شامل مقامات امنیت عمومی و یک رهبر تجاری در استان کوئینگای نمونه‌های این نوع فساد هستند.

هنگامی که کنترل سیاسی و اداری از سوی دولت مرکزی تضعیف می‌شود نیروها مقررات سنتی و هنجارها را کنار گذاشته و فقط به دنبال منافع خود می‌روند. برخی مواقع ابعاد شخصی و سنتی انجام کارها -به‌ویژه خویشاوندی، پیوندها و اعمال متقابل گوانژی- به شکل‌های جدید بروز پیدا می‌کنند. رهبران حزبی با مبارزات منظم دوره‌ای به این اتفاقات واکنش نشان داده‌اند، اما موفق به تجدید انرژی نیروها یا سازمان محلی نشده‌اند. نتایج یک خود ارزیابی حزبی نشان داد که نیمی از اعضای روستایی حزب، ضعیف یا فلج شده‌اند به این دلیل که حضور حزب در کسب و کارهای جدید وجود ندارد. مانیون معتقد است تلاش‌های اصلاحی از تنش میان کمیسیون بازرسی مرکزی حزب و نمایندگان منتخب عالی‌رتبه و از پیام‌های ناهماهنگ خود رهبری رنج می‌برد. گوانگ معتقد است که خلوص ایدئولوژیک همراه با عملگرایی‌های حاکم، به ویژه در دوران تغییر سریع در تعارض است. نظم و انضباط حزبی مانع توسعه بوروکراسی مستقل و موثر شده و اهداف سیاسی با اجرای موثر سیاست‌ها در تعارض قرار می‌گیرد. به دلیل فقدان

مأموریت منسجم کلی، کارگزاران تبدیل به گروه نخبه در خود و برای خود می-شوند که تعریفی جامع از فساد مقامات عالیرتبه است.

### سندرم‌ها، فساد آسیایی و اصلاح

در مورد هر یک از چهار نمونه فوق یا همه آن‌ها و در مورد اینکه این سندرم-ها تا چه حد با مشکلات فساد که تجربه کرده‌اند سازگار هستند بسیار بیشتر می‌توان گفت. بر این باور نیستیم که فساد در یک کشور صرفاً متناسب با یک سندرم خاص است؛ در واقع، برای یک جامعه تجربه یک سندرم فساد در یک منطقه خاص یا در بخشی از دولت یا اقتصاد کاملاً امکانپذیر است، در حالی که در جای دیگر تجربه متفاوتی دارد. با این حال طرح سندرم امکان فهم مهم‌ترین مشکلات فساد که در جامعه اتفاق می‌افتد و روندهای اساسی و عدم تعادل‌های شکل دهنده به این مشکلات را فراهم می‌کند. در مقابل، درک درستی از تأثیرات عمیق‌تر فساد و نکات مهمی در مورد اصلاحات اجرایی و جلوگیری از آن به ما و دیگران می‌آموزد.

اگر این طرح دارای اعتبار باشد و چهار طبقه‌بندی فوق در راستی‌آزمایی‌ها تایید شوند آنگاه مفهوم «فساد آسیایی» نیاز به ارزیابی مجدد دارد. به نظر نمی‌رسد شکل متمایزی از فساد در سراسر آسیا و حتی منطقه موجود باشد. به نظر می‌رسد فساد در ژاپن مشترکات زیادی با دیگر دموکراسی‌های توسعه‌یافته مبتنی بازار دارد. سبک فساد در کره به فساد که در جاهای دیگر مانند ایتالیا و بوتسوانا



وجود دارد شبیه است. فساد الیگارش‌ی خاندان‌های ثروتمند در هند، هرچند مخرب‌تر و خشونت‌آمیزتر از همتای روسی و قفقازی خود نیست، به نظر می‌رسد اشتراکات بیشتری با سایر جوامع نوظهور دارای تجربه برنامه‌ریزی متمرکز و اقتصاد به شدت بوروکراتیزه دارد. مقامات عالی‌رتبه چین، در حالی که نسبت به هم‌تایان خود همچون دانیل ارب‌موی کنیایی یا سوهارتو اندونزیایی بسیار نامتمرکز عمل می‌کنند، کنترل شخصی بر بخش‌های دولت- حزب اعمال می‌کنند و به غنی‌سازی خود و مشتریانش با محدودیت‌های اندک مبادرت می‌نمایند. هم‌زمان، یک گرایش غالب به سمت فساد حزبی- گروهی وجود دارد که خطرناک‌ترین چهار سندرم فساد در شرایط توسعه‌ای در آسیا است - اما این سندرم نیز در جای دیگر نیز یافت می‌شود و به نظر نمی‌رسد صرفاً منعکس‌کننده تأثیرات آسیایی باشد.

یقیناً این تحلیل تلاشی برای ترکیب عوامل فرهنگی ندارد. شواهد آماری مربوط به نهادهای اجتماعی و سیاسی، در وضعیت ایده‌آل، به مراتب گسترده‌تر از شاخص‌هایی است که در طبقه‌بندی مورد استفاده قرار می‌گیرد. علاوه بر این، هم تجزیه و تحلیل داده‌ها و هم مطالعات موردی در مقایسه با تصاویر عجولانه از مشکلات فساد، تصاویر مؤثرتری هستند. انتظار تغییر وجود دارد از این رو بیست سال پیش یا بیست سال بعد ممکن است انتظار نتایج متضادی همانند الگوهای تکامل مشارکت و نهادها داشته باشیم.

در مورد فساد و توسعه چه می‌توان گفت؟ اولین نکته و تکرار نقطه‌نظر قبلی این است که به نظر نمی‌رسد یک الگوی فساد آسیایی مشخص وجود داشته باشد که مطالب خوبی برای توسعه به همراه داشته باشد. فساد در ژاپن نشان‌دهنده قدرت کسب و کار در یک نظام سیاسی و حقوقی توسعه‌یافته است. حاکمیت تک‌حزبی حزب لیبرال دموکرات که هم عامل و هم معلول فساد قبل از ۱۹۹۳ بود و قدرت حزب را پس از آن تا حدی لرزان‌تر نمود، احتمالاً نیاز به سازگاری-های اقتصادی را دشوارتر نمود - برای کره جنوبی یک دنباله با احتیاط، سبک فساد آن را به سمت و سوی ژاپن تغییر می‌دهد. اما شاید هزینه‌های واقعی فساد بازار نفوذ در ژاپن همانند ایالات متحده آمریکا، نه متأثر از یک اقتصاد ویران شده بلکه بیشتر در قالب اصطلاحات سیاسی همچون دامنه و اعتبار رقابت سیاسی قابل بیان باشد.

در مقابل، فساد در کره ممکن است به رشد اقتصادی خیره‌کننده و گذار تعجب‌آور این کشور به دموکراسی کمک کرده باشد. کارتل‌های نخبگان ممکن است به دلایل نادرست یکدیگر را تخطئه کنند، اما وسیله سنجش قابل پیش‌بینی فراهم می‌کنند که به احتمال بسیار زیاد به رشد اقتصادی کمک و نوعی امنیت سیاسی ایجاد می‌کند که اجازه می‌دهد افراد عالیرتبه به جای لغزش به سمت انواع سرکوب سیاسی و فساد بیش از حد که ممکن است از نخبگان دارای حس قوی از ناامنی انتظار رود به تدریج به دموکراتیزه کردن فشار روی آورند. حمایت ضمنی از این استدلال ناشی از این واقعیت است که نهادهایی که در جای دیگر

ممکن است ستون فقرات حکومت دموکراتیک محسوب شوند- قانون اساسی، نظام‌های حزبی و جامعه مدنی- در طول بسیاری از مراحل اولیه دموکراتیک کره کاملاً ضعیف بوده و حتی می‌توانند از تقویت قابل توجهی بهره‌مند شوند. موضوع این نیست که سندرم کارتل نخبگان «فساد خوبی» است، بلکه این است که در شرایطی ثبات نخبگان ممکن است منافع غیرمستقیم برای جامعه داشته باشد. درباره این موضوع بیش از این نباید بحث کرد - دموکراسی کره تا به حال شاهد انواع دیگری از قدرت بوده و فساد به ندرت ایجادکننده آن بوده است. با این حال، به عنوان مثال تصور اینکه منافع فاسد در روسیه کمک زیادی به دموکراتیزه کردن آن کرده مشکل است.

پس چه عاملی باعث رشد سریع اقتصادی هند و چین - دو کشور از لحاظ اقتصادی آزاد که انواع مخرب فساد را تجربه کرده‌اند و در عین حال دو ابرقدرت در حال ظهور اقتصادی هستند- شده است؟ یک نکته این است که تعداد کمی از کشورهای آسیایی که در گروه‌بندی الیگارش‌ی خاندان‌های ثروتمند یا مقامات عالی‌رتبه ذکر شدند، موفقیت‌های هند و چین را تجربه کرده‌اند. پس آیا عواملی در مورد هند و چین دخیل هستند که هزینه‌های اقتصادی فساد را از طریق کاهش هزینه‌های مبادله و پیش‌بینی‌ناپذیری و با اعمال مجموعه‌ای از هنجارها، انتظارات و تحریم‌های اجتماعی که دستگاه رسمی نهادی قادر به فراهم کردن آن‌ها نیست، کاهش می‌دهد- عواملی مانند نقش سنتی واسطه‌ها در کشور نخست و ارتباطات گوانگژی و روابط متقابل در دومی؟ واسطه‌ها و فساد در هند موضوعاتی جدید

نیستند، حتی اگر ظهور آن در مرحله اقتصادی جهانی جدی تر از چین باشد، اما در واقع هند عملکرد ثابتی در شرایط رشد اقتصادی از دهه ۱۹۷۰ داشته است. تریسمن معتقد است که موضوع ادغام در اقتصاد جهانی به بررسی برخی از دلایل کثرت فساد کمک می‌کند. آیا انواع جدید مدیریت تخصصی، مشارکت، مشوق-ها و انتظارات که در چین و هند جریان دارند تا حدی با فرصت‌های جدید فساد مقابله می‌کند؟

واقعیت این است که ما هیچ وقت نمی‌دانیم. اندازه‌گیری اثرات فساد بر هر بعدی از جامعه مستلزم آن است که بدانیم بدون فساد چه اتفاقی می‌افتد - چیزی که نمی‌توان تعیین کرد، بخشی به این دلیل که ما نمی‌توانیم گذشته را دوباره احیا کنیم و بخشی دیگر به این دلیل که جهان تاکنون جامعه کاملاً عاری از فساد را به چشم ندیده است. بیشتر برآوردهای آماری درباره اثرات اقتصادی فساد متکی بر شاخص‌های تک بعدی هستند که در اعتبار آن‌ها تردید وجود دارد. نکته بدتر اینکه استفاده از این شاخص‌ها در مقایسه‌های آماری مقطعی مبتنی بر این فرض است که فساد، مشابه است و علل و اثرات یکسانی در همه جا دارد و تفاوت آن تنها در مقدارش است. حتی با این فرض که مفهوم سندرم و مطالعات موردی در این مقاله نکته جدیدی به همراه ندرد اما به مفروضات مذکور پاسخ می‌دهد. با این حال، حدس و گمان درباره روشهایی که جوامع به فساد واکنش نشان می‌دهند و پیچیده‌تر از آن اهمیت نهادهای اجتماعی همچون اقدامات گوانگژی و واسطه‌ها که از طریق آن فساد تجلی پیدا می‌کند و پاسخ به آن جذاب است. لذا،

در حالی که ممکن است اشکال متمایزی از فساد آسیایی وجود نداشته باشد اما روش‌های بسیار مهم هندی، چینی، کره‌ای و ژاپنی یا حتی آسیایی برای برخورد با فساد وجود دارد. تجزیه و تحلیل سندرم‌ها هنوز نمی‌تواند چیز زیادی درباره آن عوامل به ما بگوید، اما چنین سطحی از تحلیل به نظر می‌رسد برای توجه به کاربردهای نسبتاً خاص متغیرهای فرهنگی و تاریخی به منزله نفوذ بر تغییرات اقتصادی و سیاسی امیدوارکننده باشد.

### اصلاح فساد: فراتر از گزینه‌های مورد اجماع

در مورد فساد و اصلاح بسیار آموخته‌ایم چرا که هر دو جای خود را در دستور کار سیاست جهانی پس از جنگ سرد مجدداً به دست آورده‌اند. با این حال، این موضوع که اغلب راهبردهای اصلاحی پیشنهادی چقدر به یکدیگر شبیه هستند - حتی زمانی که موضوع بحث، جوامع بسیار متفاوت است - و اینکه این اصلاحات چقدر تجارب و نظرات دموکراسی‌های مبتنی بر بازار و سازمان‌های بین‌المللی و کسب و کارهای واقع در این کشورها را منعکس می‌کند، مساله‌ای قابل توجه است. بنابراین در برخی کشورها از گروه‌های ضدفساد خواسته می‌شود که به دنبال شفافیت، ساخت جامعه مدنی، بهبود کیفیت مدیریت عمومی، برقراری انتخابات رقابتی، پارلمان زنده و نظام قضایی مستقل باشند و مطبوعات آزاد را تشویق کنند.

دولت‌های بسیاری سازمان مبارزه با فساد تاسیس می‌کنند. بسیاری از آن‌ها با مخالفت سرسختانه و برخی با سرکوب سیاسی مواجه می‌شوند و بسیاری از آن‌ها زمانی که جریان منابع خارجی به پایان می‌رسد کار را سخت می‌بینند. در این کشورها اصلاحات به عنوان یک خیر عمومی به تصویر کشیده می‌شود- به شکل استقرار ارزش‌های مدنی و استقرار روش‌هایی که به نفع همگان به ویژه در زمینه‌های اقتصادی است. لذا هنوز در بسیاری از جوامع اصلاحات به صورت حل دسته‌جمعی مشکلات زمانی تعریف می‌شود که شهروندان متوجه می‌شوند مبارزه با فساد کار دشوار و خطرناکی است و آن‌ها می‌توانند آن را به دیگران واگذار کنند، در حالی که از موفقیت‌های نهایی آن بهره‌مند می‌شوند. بدتر اینکه ایده‌های خوب و بهترین اقدامات در برخی از زمینه‌ها می‌توانند معکوس عمل کنند: به عنوان مثال، در کنیای موی، هنگامی که وی با تهدید انتخابات رقابتی مواجه شد و حمایت‌های سنتی از وی از بین رفت میزان روابط غیرقانونی به طور چشمگیری افزایش یافت.

در اینجا سندرم حداقل در یک سطح کلی ممکن است ارزشمند باشد. در جوامع پیشرفته به جای حرکت مستقیم به سبک و مدیریت نهادی که فساد را کنترل می‌کند-سبک‌هایی که خودشان، درست مثل سطوح پایین‌تر فساد، پیامد توسعه عمیق‌تر هستند تا علل مستقل توسعه در برابر فساد- شاید ما باید به مشارکت عمیق‌تر و مسائل سازمانی که شکل‌دهنده مشکلات فساد کشورهای واگرا هستند، حمله کنیم. در فیلیپین به جای هدف قرار دادن شفافیت بیشتر، که

در آن نهادهای رسمی در حال حاضر ضعیف هستند، باید شرایط نامنی که الیگارش‌ها را قادر به تشکیل گروه‌های پیرو و جستجوی ثروت فوری در کوتاه مدت می‌کند را تسهیل نماییم. در چین به جای تلاش برای اجرای راهبردهای اجتماعی-مدنی و سیاسی لیبرال، می‌بایست بر روی رشد تدریجی حاکمیت قانون و گروه‌های اجتماعی تمرکز نماییم که در حالی که با حزب به طور مستقیم رقابت نمی‌کنند، ممکن است در نهایت از گزینه‌های قانونی استفاده کنند. شاید به جای اینکه بخواهیم هر جامعه به شدت فاسد به دانمارک یا فنلاند دیگری تبدیل شود، باید بر روش کشورهای میانه تأکید نماییم، مانند تأکید به تبدیل شدن به کره در یک یا دو نسل بعد در حالی که تاوان آن فساد کارتل نخبگان به دلیل نهادهای ضعیف است؛ و هر کجا به دنبال اصلاح هستیم، باید به یاد داشته باشیم که از بین بردن هر یک از انواع فساد لزوماً به این معنی نیست که مدیریت منطقی و بازارهای باز و شفاف، شکاف را پر کند یا حتی آنکه دنبال کردن کاهش فساد لزوماً بهتر خواهد بود.

## فهرست منابع

- . ABC News.com ( ). A big start: Trials open in china's biggest corruption scandal. Retrieved October , from: <http://abcnews.go.com/sections/world/DailyNews/china .html>.
- . Aquino, B. ( ). Politics of plunder: The Philippines under Marcos. Quezon City, Philippines: Great Books Trading.
- . Batalla, E. C. ( ). De-institutionalizing corruption in the Philippines: Identifying strategic requirements for reinventing institutions. Philippines: Transparent accountable governance. Retrieved July , from <http://www.tag.org.ph/references/PDFfiles/batalla.pdf>.
- . BBC News Online ( ). The corrupt comrade, July. Retrieved September , from <http://news.bbc.co.uk/ /hi/world/asia-pacific/ .stm>.
- . Beck, P. M. ( ). Revitalizing Korea's chaebol. Asian Survey, , - .
- . Blechinger, V. ( ). Changes in the handling of corruption scandals in Japan since . Asian-Pacific Review, , - . M. Johnston
- . Blechinger, V. ( ). Corruption through political contributions in Japan: Report on recent bribery scandals, - . Paper presented at a conference on Bribery and Party Finance, sponsored by Transparency International, Villa La Pietra, Florence, Italy, October.
- . Bo, Z. ( ). Economic development and corruption: Beijing beyond 'Beijing'. Journal of Contemporary China, ( ), - .
- . Boisseau, J.-M. ( ). Gifts, networks and clienteles: Corruption in Japan as a redistributive system. In D. della Porta, & Y. Meny (Eds.) Democracy and corruption in Europe (vol. (pp. - ). London: Pinter.
- . Chaikin, D. ( ). Tracking the proceeds of organized crime: The Marcos case. Presented at the Transnational Crime Conference, Australian Institute of Criminology, Canberra, March, . Retrieved from September , <http://www.aic.gov.au/conferences/transnational/chaikin.html>.
- . Cheng, T.-J., & Chu, Y.-H. ( ). State-business relations in South Korea and Taiwan. In L. Whitehead (Ed.) Emerging market democracies: East Asia and Latin America (vol. (pp. - ). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- . Cheng, W. ( ). An empirical study of corruption within China's state-owned enterprises. The China Review, , - .
- . Choi, E. K., & Zhou, K. X. ( ). Entrepreneurs and politics in the Chinese transitional economy: Political connections and rent-seeking. The China Review, , - .
- . Christensen, R. V. ( ). Strategic imperatives of Japan's SNTV electoral system. Comparative Political Studies, , - .
- . CNN.com/world ( ). Seven sentenced to die in China corruption case. Retrieved September , from <http://www.cnn.com/ /WORLD/asiapcf/east/ /China.execute/>.
- . Coser, L. A. ( ). Masters of sociological thought: Ideas in historical and social context ( nd ed.). New York: Harcourt Brace Jovanovich.
- . Dryer, J. T. ( ). The People's Army: Serving whose interests? Current History, , - .
- . Girling, J. L. S. ( ). Corruption, capitalism and democracy. London: Routledge.
- . Gold, T., Guthrie, D., & Wank, D. (Eds.) ( ). Social connections in China: Institutions, culture, and the changing nature of Guanxi. Cambridge: Cambridge University Press.
- . Goldman, M., & MacFarquhar, R. (Eds.) ( ). The paradox of China's post-Mao reforms. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- . Gong, T. ( ). The politics of corruption in contemporary China: An analysis of policy outcomes. Westport, CT: Praeger.



- . Gong, T. ( ). Forms and characteristics of China's corruption in the : Change With Continuity. *Communist and Post-Communist Studies*, , - .
- . Gong, T. ( ). Dangerous collusion: Corruption as a collective venture in contemporary China. *Communist and Post-Communist Studies*, , - .
- . Gong, T. ( ). Corruption and local governance: The double identity of Chinese local governments in market reform. *The Pacific Review*, , - .
- . Hao, Y., & Johnston, M. ( ). Reform at the crossroads: An analysis of Chinese corruption. *Asian Perspective*, ( ), - .
- . Hao, Y., & Johnston, M. ( ). Corruption and the future of economic reform in China. In A. J. Heidenheimer, & M. Johnston (Eds.) *Political corruption: Concepts and contexts* (Chapter (pp. - ) rd ed.). New Brunswick, NJ: Transaction.
- . Hawes, G. ( ). *The Philippine state and the Marcos regime: The politics of export*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- . Huntington, S. P. ( ). *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- . Hutchcroft, P. D. ( ). Oligarchs and cronies in the Philippine State: The politics of patrimonial plunder. *World Politics*, , - .
- . Hutchcroft, P. D. ( ). The politics of privilege: Rents and corruption in Asia. In A. J. Heidenheimer, & M. Johnston (Eds.) *Political corruption: Concepts and contexts* (vol. (pp. - ) rd ed.). New Brunswick, NJ: Transaction.
- . Hutchcroft, P. D. ( ). Reflections on a reverse image: South Korea under Park Chung Hee and the Philippines Under Ferdinand Marcos. Presented at The East Asia Institute, Korea University, and the Asia Center, Harvard University, , revised .
- . Iga, M., & Auerbach, M. ( ). Political corruption and social structure in Japan. *Asian Survey*, , - .
- . Johnson, C. A. ( ). *Japan: Who governs? The rise of the developmental state*. New York: Norton.
- . Johnston, M. ( ). Measuring the new corruption rankings: Implications for analysis and reform. In A. J. Heidenheimer, & M. Johnston (Eds.) *Political corruption: Concepts and contexts* (Chapter ((pp. - ) rd ed.). New Brunswick, NJ: Transaction. Japan, Korea, the Philippines, China: four syndromes of corruption .
- . Johnston, M. ( ). *Syndromes of corruption: Wealth, power, and democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . Johnston, M., & Hao, Y. ( ). China's surge of corruption. *Journal of Democracy*, , - .
- . Kang, D. C. ( ). *Crony capitalism: Corruption and development in South Korea and the Philippines*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . Kang, D. C. ( ). Bad loans to good friends: Money politics and the developmental state in Korea. *International Organization*, , .
- . Khan, M. H., & Sundaram, J. K. (Eds.) ( ). *Rents, rent-seeking and economic development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- . Khanna, J. & Johnston, M. ( ). India's middlemen: Connecting by corrupting? *Crime, Law and Social Change*, , - .
- . Kim, J. ( ). Clientelism and corruption in South Korea. In S. Kotkin, & A. Sajo (Eds.) *Political corruption in transition: A skeptic's handbook* (pp. - ). Budapest: Central European University Press.
- . Kipnis, A. B. ( ). *Producing Guanxi: Sentiment, self, and subculture in a North China Village*. Durham, NC: Duke University Press.
- . Klopp, J. M. ( ). Pilfering the public: The problem of land grabbing in contemporary Kenya. *Africa Today*, , - .
- . Ku, H. B. ( ). *Moral politics in a South Chinese Village: Responsibility, reciprocity, and resistance*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- . Kwong, J. ( ). *The political economy of corruption in China* p. c . Armonk, NY: M.E. Sharpe.

- . Lü, X. ( ). From rank-seeking to rent-seeking: Changing administrative ethos and corruption in reform China. *Crime, Law, and Social Change*, , - .
- . Lü, X. ( ). *Cadres and corruption: The organizational involution of the Chinese communist party*. Stanford: Stanford University Press; Cambridge: Cambridge University Press.
- . Manion, M. ( ). *Corruption by design: Building clean government in Mainland China and Hong Kong*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- . McCoy, A. W. ( ). Rent-seeking families and the Philippine State: A history of the Lopez family. In A. W. McCoy (Ed.) *An anarchy of families: State and family in the Philippines* (pp. - ). Madison, WI: University of Wisconsin.
- . Montinola, G. ( ). *Politicians, parties, and the persistence of weak states: Lessons from the Philippines*. *Development and Change*, , - .
- . Moran, J. ( ). *Corruption and NIC development: A case study of South Korea*. *Crime, Law and Social Change*, , - .
- . Moran, J. ( ). *Patterns of corruption and development in East Asia*. *Third World Quarterly*, ( ), .
- . Park, B.-S. ( ). *Political corruption in South Korea: Concentrating on the dynamics of party politics*. *Asian Perspective*, , - .
- . Pei, M. ( ). *China's governance crisis*. *Foreign Affairs*, , - .
- . Pempel, T. J. ( ). *Regime shift: Comparative dynamics of the Japanese political economy*. Ithaca: Cornell University Press.
- . Peng, D. R. Y. ( ). *Kinship networks and entrepreneurs in China's transitional economy*. *American Journal of Sociology*, , - .
- . People's Daily Online ( ). *Corruption crackdown gathers pace*. Retrieved October from <http://fpeng.peopledaily.com.cn/> / /eng .html.
- . People's Daily Online ( ). *Details of Xiamen smuggling case exposed*. Retrieved September from <http://english.peopledaily.com.cn/> / /eng .html.
- . Pharr, S. ( ). *Contributions, covenants, and corruption: Politicians and society in Japan*. In M. Johnston (Ed.) *Civil society and corruption: Mobilizing for reform* (pp. - ). Lanham, MD: University Press of America.
- . Putnam, R. D. ( ). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.
- . Pye, L. W. ( ). *Money politics and transitions to democracy in East Asia*. *Asian Survey*, , - .
- . Riedinger, J. ( ). *The Philippines in : Renewed growth and contested reforms*. *Asian Survey*, , - .
- . Schopf, J. C. ( ). *An explanation for the end of political bank robbery in the Republic of Korea*. *Asian Survey*, , - .
- . Scott, J. C. ( ). *Comparative political corruption*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- . Seligmann, A. L. ( ). *Japan's new electoral system*. *Asian Survey*, , - .
- . Varese, F. ( ). *The Russian Mafia: Private protection in a new market economy*. Oxford: Oxford University Press.
- . Sidel, J. T. ( ). *Philippine politics in town, district, and province: Bossism in Cavite and Cebu*. *Journal of Asian Studies*, , - . M. Johnston
- . Sidel, J. T. ( ). *Capital, coercion, and crime: Bossism in the Philippines*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- . Steinberg, D. I. ( ). *Continuing democratic reform: The unfinished symphony*. In L. Diamond, & B.-K. Kim (Eds.) *Consolidating democracy in South Korea* (Chapter pp. - ). Boulder, CO: Lynne Rienner.
- . Sun, Y. ( ). *Corruption and market in contemporary China*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

- Tat, Y. K. ( ). Corruption and its Institutional Foundations: The Experience of South Korea. IDS Bulletin, , .
- Thomas, M. A. ( ). What do the worldwide governance indicators measure? Unpublished manuscript. Johns Hopkins University, Baltimore, MD (revised manuscript, January).
- Triesman, D. ( ). The causes of corruption: A cross-national study. Journal of Public Economics, , - .
- Voice of America ( ). China corruption. Retrieved from September , , <http://www.fas.org/news/china/ / -prc .htm>.
- Wedeman, A. ( a). Looters, rent-scrapers, and dividend-collectors: Corruption and growth in Zaire, South Korea and the Philippines. Journal of Developing Areas, , - .
- Wedeman, A. ( b). Stealing from the farmers: Institutional corruption and the IOU crisis. China Quarterly, , - .
- Wong, L. ( ). Market reforms, globalization and social justice in China. Journal of Contemporary China, , - .
- Woo, J. E. ( ). Race to the swift: State and finance in Korean industrialization. New York: Columbia University Press.
- Woo-Cumings, M. (Ed.) ( ). The developmental state. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Woodall, B. ( ). Japan under construction: Corruption, politics, and public works. Berkeley: University of California Press.

آدرس: تهران

خیابان طالقانی- تقاطع خیابان شهید سپهبد قرنی

سازمان بازرسی کل کشور - طبقه ششم

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و

مبارزه با فساد

تلفن: ۶۱۳۶۲۳۰۷

E-mail: [bazrasi.research@136.ir](mailto:bazrasi.research@136.ir)

[www.Bazrasi.ir](http://www.Bazrasi.ir)