



صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران

معاونت سیاسی

اداره پژوهش‌های خبری

گزارش پژوهشی؛

موضوع:

"درس‌هایی از تجربه کشورها در حمایت از تولید (1)"

(چین و ژاپن)



فرآورده‌های خبری و تولیدات پژوهشی در بخش‌های زیر قابل دسترس است:

- وب سایت خبرگزاری صدا و سیما (سرویس پژوهش) <http://www.iribnews.ir>

پژوهشگر: فاطمه حسینی

□ نکات برجسته پژوهش خبری

- ❖ اقتصاد چین نوعی از سرمایه‌داری با ترکیبی از بنگاه‌های خصوصی و دولتی و هدایت آشکار دولت است.
- ❖ از جمله اقدامات چین در حمایت از تولید، ایجاد گروه‌های تجاری بزرگ در اتصال با زنجیره‌های متعددی از بنگاه‌های کوچک و متوسط می‌باشد.
- ❖ در اقتصاد چین، تأمین مالی بانکی و هدایت آن توسط دولت نقش اصلی را در حمایت از تولید ایفا می‌کند.
- ❖ دولت چین براساس سیاست «بزرگ را بگیر و کوچک را رها کن» کنترل بنگاه‌های مهم دولتی را در اختیار گرفت و بازسازی بنگاه‌های دولتی کوچک را نیز به دولت‌های محلی واگذار کرد.
- ❖ برنامه هدایت اعتبار یکی از کلیدی‌ترین ابزارهای سیاست پولی چین در راستای حمایت از تولید است.
- ❖ ژاپن از طریق تمرکز بر گروه‌های کسب و کار، تنظیم رقابت برای هدایت اقتصاد در مقابل بازار آزاد، فرماندهی اقتصاد از طریق هدایت اعتبار و برنامه‌ریزی و دیوانسالاری، به حمایت از تولید در جهت تحقق سیاست‌های توسعه‌ای خود پرداخته است.
- ❖ ایجاد گروه‌های کسب و کار که شامل «زایباتسو» و «کی‌رتسو» می‌باشد در دو مقطع زمانی قبل از جنگ جهانی و بعد از آن بر تولید و رشد اقتصادی ژاپن مؤثر بوده‌اند.
- ❖ با ایجاد گروه‌های کسب و کار کی‌رتسو خلاء سرمایه خطرپذیر، زیرساخت‌های تسهیل‌کننده تولید و توزیع و فرهنگ کارآفرینی در ژاپن برطرف شد.
- ❖ سیاست هدایت اعتباری در ژاپن موسوم به دریچه هدایت، جلسات منظم و پیوسته بین بانک مرکزی ژاپن و بانک‌های خصوصی برای هدایت منابع بانکی و سیاست وام‌دهی در جهت تقویت تولید در این کشور را شامل می‌شد.

□ مقدمه

یکی از مؤلفه‌های اساسی در جهت رشد اقتصادی هر کشوری، توجه به تولید و تقویت آن در راستای اهداف توسعه‌ای آن کشور می‌باشد، چراکه تولید با درگیر کردن سایر مؤلفه‌های مؤثر بر رشد اقتصادی از جمله کسب‌وکار، تجارت خارجی، کاهش فقر و ایجاد عدالت اقتصادی، سرمایه‌گذاری و ... زمینه رشد و رقابت‌پذیری اقتصاد را در سطح منطقه‌ای و جهانی تسهیل می‌کند. از همین‌رو، حمایت از تولید یکی از محورهای اساسی سیاست‌گذاری و تعیین چشم‌انداز جهانی کشورها برای مطرح شدن در جایگاه اقتصاد جهانی است. در این راستا، نگاهی به کشورهای موفق شرق آسیا از جمله چین و ژاپن، به خوبی بیانگر اقدامات و تلاش‌های آنها برای حمایت از تولید در جهت رشد و توسعه اقتصادی است. بررسی سیر تاریخی این کشورها، نشان می‌دهد که با وجود فراز و نشیب‌های متعددی که آنها در حیات سیاسی و اقتصادی خود تجربه کرده‌اند، اما به دلیل برخورداری از یک استراتژی و سیاست توسعه صنعتی هدفمند توانسته‌اند طی چند دهه، با تقویت و توسعه تولیدات صنعتی خود، امروزه در بین برترین اقتصادهای جهانی جای بگیرند. از همین‌رو، مروری بر اقدامات و تلاش‌های آنها در راستای تقویت و حمایت از تولید طی دوره‌های مختلف، می‌تواند تجربیات ارزشمندی را پیش‌روی سیاستگذاران و برنامه‌ریزان کشور برای حمایت از تولید قرار دهد. بر این اساس، آنچه که در ادامه می‌آید با استناد به گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی^۱ تلاش دارد شرح مختصری از اقدامات صورت گرفته در این دو کشور را در جهت حمایت و تقویت تولید بازگو نماید.

□ جایگاه چین در اقتصاد جهانی

چین در سال 2018 با جمعیت 1.415.045.928 نفر و حجم تولید ناخالص داخلی 14.217 میلیارد دلار^۲ دومین اقتصاد بزرگ دنیا پس از آمریکا شناخته می‌شود. با شروع اصلاحات اقتصادی از سال 1978 تا سال 2015، تولید ناخالص داخلی حقیقی چین با نرخ میانگین سالیانه حدود 9.7 درصد رشد پیدا کرد به طوری که طی 40 سال اخیر، اقتصاد چین حدوداً 30 برابر شده است. همچنین بانک جهانی تخمین می‌زند که از سال 1981 تا سال 2010، 679 میلیون نفر در چین از فقر شدید نجات پیدا کردند. هم‌اکنون چین به بزرگ‌ترین اقتصاد (براساس قدرت خرید)، بزرگ‌ترین تولیدکننده، بزرگ‌ترین تجارت‌کننده کالا و بزرگ‌ترین نگهدارنده ذخایر ارزی خارجی در جهان تبدیل شده است.

□ برنامه‌ها و اقدامات چین در حمایت از تولید

در واقع، با شروع اصلاحات اقتصادی در سال 1978، دولت چین همانند کره جنوبی و ژاپن باور داشت که به کارگیری سیاست‌های صنعتی در اقتصادی که توسط تعدادی از گروه‌های تجاری بزرگ در اتصال با زنجیره‌های متعددی از بنگاه‌های کوچک و متوسط رهبری می‌شود، کم هزینه‌تر و کارآتر است، به همین دلیل، دولت چین تلاش کرد با پررنگ کردن نقش دولت در هدایت برنامه‌های اقتصادی این کشور، به حمایت از تولید و رشد اقتصادی خود در جهت سیاست‌های توسعه‌ای این کشور بپردازد. به عبارتی، اقتصاد چین که نوعی از سرمایه‌داری با ترکیبی از بنگاه‌های خصوصی و دولتی و هدایت آشکار دولت است در آن دولت سعی می‌کند بازار را غالباً از طریق حمایت از

1. گزارش دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «الگوی راهبردی حمایت از تولید، 4. تجربه دولت چین» - آبان ماه 1396، گزارش دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «الگوی راهبردی حمایت از تولید، 10. درس‌هایی از تجربه ژاپن» - شهریور 1397

2. معاونت دیپلماسی اقتصادی وزارت امور خارجه به نقل از گزارش صندوق بین‌المللی پول (2019)

صنایع خاصی که انتظار موفقیتشان را دارد، هدایت کند و در چنین اقتصادی، تأمین مالی بانکی نقش اصلی را ایفا می‌کند. در ادامه نقش دولت چین در حمایت از تولید و رشد اقتصادی این کشور بررسی می‌شود:

*** کمک به ایجاد بنگاه‌های بزرگ و توسعه بخش خصوصی:** یکی از راهکارهایی که دولت چین در جهت حمایت از تولید خود در راستای سیاست توسعه صنعتی این کشور از آن استفاده کرد، تقویت و حمایت از بنگاه‌های بزرگ دولتی بود که در اتصال با زنجیره‌های بنگاه‌های کوچک و متوسط باعث کاهش هزینه تولید می‌شد؛ در این راستا اقداماتی که دولت چین انجام داد عبارت است از:

- **حمایت از بنگاه‌های دولتی بزرگ:** بنگاه‌های دولتی سابقه طولانی در تاریخ چین دارند و به طور کامل در مالکیت دولت هستند و بعد از تأسیس جمهوری خلق چین در سال 1949، که کشور چین در به واسطه دوره طولانی از جنگ و توسعه نیافتگی در آستانه ورشکستگی قرار گرفت، این بنگاه‌های دولتی بودند که همه وظایف ساختن کشور را بر عهده گرفتند و اهدافی را که توسط برنامه‌ریزان دولتی معین می‌شد، انجام دادند و علاوه بر آن، نقش مهمی در تأمین معیشت تعداد بسیاری از مردم، ایجاد اشتغال و ارائه طیف متنوعی از خدمات اجتماعی، آموزشی، مراقبت‌های پزشکی و سلامت و بازنشستگی ایفا کردند، اما با این حال این بنگاه‌ها با مشکلاتی از قبیل مداخلات سیاسی، عدم ساختار حاکمیت شرکتی، عدم برخورداری از مدیران حرفه‌ای و ... مواجه بودند که باعث شده بود انگیزه لازم برای هدایت این شرکت‌ها در مسیر تجاری شکل نگیرد. از همین‌رو، دولت چین براساس سیاست «بزرگ را بگیر و کوچک را رها کن» اصلاح و کارآمدسازی بنگاه‌های دولتی را در دستور کار قرار داد که براساس آن دولت مرکزی کنترلش را بر بزرگ‌ترین و مهم‌ترین بنگاه‌های دولتی حفظ کرد و به دولت محلی اجازه بازسازی بنگاه‌های دولتی کوچک را داد. در واقع، از سال 1978 که سیاست‌های گشایش و اصلاحات اقتصادی شروع شد، بنگاه‌های دولتی دستخوش فرآیند طولانی از دگرگونی سازنده و تدریجی شده‌اند. به طوری که کاهش منابع آنها از بودجه‌ها و وام‌های بانکی، تعداد بسیاری از بنگاه‌های دولتی کوچک‌تر و ناکارآمد تعطیل یا ورشکسته ادغام یا فروخته شدند و همچنین، میلیون‌ها کارگر در آن زمان اخراج شدند. با این حال تعداد بسیاری از بنگاه‌های بزرگ دولتی در بخش‌های کلیدی و استراتژیک با موفقیت از واحدهای تولیدی ناکارآمد که تحت برنامه اقتصادی دولت عمل می‌کردند به نهادهای تجاری حقوقی و سودآور تبدیل شده بودند. همچنین، در سال 2003 ترتیبات نهادی حکمرانی مالکیت بنگاه‌های دولتی توسط دولت مرکزی، مورد اصلاح قرار گرفت. بر این اساس، کمیسیون اداره و نظارت بر دارایی‌های دولتی شورای دولتی و شرکت سرمایه‌گذاری هویجین مرکزی به عنوان سرمایه‌گذارانی از طرف دولت ایجاد شدند و در نتیجه مالکیت بسیاری از بنگاه‌های دولتی به بیرون از وزارتخانه‌ها به کمیسیون اداره و نظارت بر دارایی‌های دولتی و شرکت هویجین مرکزی منتقل شد. تحت این چارچوب اکثر صنایع بزرگ هم‌اکنون تحت مالکیت کمیسیون اداره و نظارت بر دارایی‌های دولتی از طرف دولت هستند در حالی که نهادهای مالی دولتی تحت شرکت هویجین مرکزی هستند. با این حال برخی بنگاه‌های دولتی همچنان تحت کنترل وزارتخانه‌های دولت مرکزی مانند وزارت صنعت و فناوری اطلاعات، وزارت کشاورزی و وزارت آموزش باقی ماندند. کمیسیون اداره و نظارت بر دارایی‌های دولتی و شرکت هویجین مرکزی نظارت گسترده‌ای بر نگهداری از دارایی‌های بنگاه‌های دولتی و

کارآمدی بیشتر آنها دارند، اما درگیر عملیات روزمره کسب و کارها نیستند. همچنین کمیسیون اداره و نظارت بر دارایی‌های دولتی انگیزه‌های مدیریتی را نیز با معرفی سیستم‌های نظارتی و قراردادهایی که پرداخت مدیران را به نحوه عملکردشان پیوند می‌زند، ارتقا داده است.

- **گسترش بخش خصوصی:** آمارها نشان می‌دهد که سهم بنگاه‌های دولتی در تولید ناخالص صنعتی چین از 50 درصد در سال 1998 به 25 درصد در سال 2013 کاهش یافته است. تعداد کل بنگاه‌های دولتی از 64.737 مورد در سال 1998 به 18.574 مورد در سال 2013 کاهش یافتند. با این حال تعداد بنگاه‌های دولتی که دولت مالک آنهاست بسیار کمتر از رقم‌های مذکور می‌باشد به طوری که تعداد بنگاه‌های دولتی مذکور از 196 مورد در سال 2003 به 115 مورد در مارس 2013 کاهش یافته است. همچنین سهم تعداد بنگاه‌های دولتی از 39 درصد بنگاه‌های همه صنایع در سال 1998 به 5 درصد در سال 2013 رسیده است. در همان دوره کل دارایی‌های صنعتی بنگاه‌های دولتی نیز از 68.8 درصد به 40 درصد کاهش یافته است. همچنین در سال 1978 حدود 78 درصد از کل اشتغال شهری توسط بنگاه‌های دولتی ایجاد شد، اما در طول زمان از سهم اشتغال بنگاه‌های دولتی کاسته شد به طوری که این سهم در سال 2013 به کمتر از 17 درصد کاهش یافته است. سهم بنگاه‌های دولتی در سرمایه‌گذاری دارایی‌های ثابت نیز از حدود 80 درصد در سال 1978 به حدود 25 درصد در سال 2013 کاهش یافته است.

- **شکل‌گیری گروه‌های تجاری و تیم ملی:** مفهوم گروه‌های تجاری اولین بار در سال 1986 در اسناد رسمی شورای دولتی چین ارائه شد. مهم‌ترین تمرکز این سیاست توسعه حدود 100 (یا بیشتر) گروه متشکل از شرکت‌های بزرگ در زمینه‌های مهم استراتژیک بود که به نام «تیم ملی» شناخته شدند که هدف از ایجاد آن حفظ کنترل بر بخش‌های مهم اقتصادی و ایجاد بنگاه‌های رقابتی در سطح بین‌المللی بود. بر همین اساس، از سال 1987 زمانی که مقررات «چند پیشنهاد برای تشکیل و توسعه گروه‌های تجاری» به تصویب رسید، گروه‌های تجاری با سرعت زیادی عمدتاً در بخش دولتی پدیدار شدند و از سال 1993 به بعد نیز به دلیل مورد توجه قرار گرفتن مالکیت خصوصی و ظهور بنگاه‌های غیردولتی، گروه‌های تجاری غیردولتی نیز وارد این عرصه شدند. آمارها نیز نشان می‌دهد که تعداد گروه‌های تجاری از 2.472 مورد در سال 1998 با 18.4 درصد افزایش به 2.926 مورد در سال 2007 رسیده است. همچنین آمارها نشان می‌دهد که با گذر زمان از سهم گروه‌های تجاری با مالکیت دولتی کاسته شده و در مقابل، سهم گروه‌های تجاری با مالکیت خصوصی افزایش یافته است. به طوری که سهم گروه‌های تجاری دولتی از 65 درصد در سال 2000 به 45 درصد در سال 2007 کاهش یافته و سهم مالکیت خصوصی نیز از 19 درصد در سال 2000 به 44 درصد در سال 2007 افزایش پیدا کرده است.

همچنین، اهمیت گروه‌های تجاری به عنوان ابزاری مناسب برای جبران عقب‌ماندگی‌های اقتصادی، دولت چین را بر آن داشت تا در جهت حمایت از توسعه و گسترش گروه‌های تجاری راهکارها و امتیازاتی را در نظر بگیرد. در این راستا، یکی از راهکارها ترویج ادغام و تصاحب میان بنگاه‌های چینی با یک ابتکار سیاسی به نام ترکیب «قوی- قوی» بود. به طور مثال، بزرگ‌ترین گروه تجاری در صنایع آهن و فولاد چین، یعنی گروه شانگهای بانواستیل در سال 1998 از طریق ادغام و بازسازی گروه هلدینگ شانگهای متالورژیکال و

گروه شانگهای میشان توسط شرکت آهن و فولاد شانگهای باشوان تأسیس شد. از طرفی دیگر، به گروه‌های تجاری ملی امتیازات مختلفی از تصمیم‌گیری در سرمایه‌گذاری، تأمین مالی، تجارت خارجی، ترکیب بدهی - سرمایه و تزریق سرمایه اعطا شد.

* **تأمین مالی مناسب از طریق اصلاح ساختار نظام بانکی:** راهکار دیگر دولت چین در راستای اجرای سیاست‌های اقتصادی خود، بحث تأمین مالی از طریق ساختار نظام بانکی بود. به طوریکه ساختار سیستم بانکی چین که تا سال 1978 تنها در بانک مرکزی چین که از چند بخش با وظایف مشخص تشکیل شده بود، خلاصه می‌شد همزمان با آغاز اصلاحات اقتصادی، اصلاحات نظام بانکی نیز در 2 دوره (دوره اول: بعد از شروع اصلاحات اقتصادی در سال 1978، دوره دوم: از سال 1994 تا 2000)، انجام گرفت که منجر به ایجاد طیف متنوعی از بانک‌ها با کارکردهای مختلف شد. با این حال همچنان دولت مرکزی چین، اختیار کامل کنترل سیستم پولی را در اختیار داشت چرا که دولت چین به خوبی اهمیت سیستم بانکی و پولی را به عنوان مرکز فرماندهی برای ایجاد رشد اقتصادی درک کرده بود. از همین‌رو، با در اختیار گرفتن کنترل سیستم پولی به تأمین مالی و سرمایه‌گذاری بنگاه‌ها و طرح‌های بزرگ با اولویت‌های اجتماعی پرداخت. در واقع، دولت چین موقعیت بسیار پرنفوذ و اثرگذاری در سیستم بانکی دارد و با وجود ایجاد گروه‌های بانکی تخصصی متنوع همچنان کنترل نهادهای بانکی را به طور کامل در اختیار دارد. در ذیل برخی از کارکرد بانک‌های ایجاد شده در چین در جهت حمایت از تولید ارائه شده است:

- **بانک‌های تجاری سهامی شده (بانک‌های کاملاً دولتی سابق):** در این بخش چهار بانک کاملاً تخصصی شامل بانک ساخت و ساز چین برای طرح‌های ساخت و ساز، بانک چین در تجارت بین‌الملل، بانک تجارت و صنعت چین برای وام‌دهی تجاری و صنعتی و بانک کشاورزی چین برای وام‌دهی بخش کشاورزی قرار دارد که با تأسیس آنها در سال 1979 وظیفه تأمین مالی تولید به آنها سپرده شد. تا سال 1998 چهار بانک مذکور توسط برنامه اعتباری برای وام‌دهی مقدار ثابتی به بنگاه‌ها، بخش‌ها و نواحی اقتصادی خاصی محدود شدند و تنها بعد از سال 1998 توانستند تدریجاً خود را از چنین دستورالعملات و الزاماتی رها سازند. هم‌اکنون این تخصص بخش‌ها تا حد زیادی از بین رفته و هر یک از این بانک‌ها، همه بنگاه‌های بزرگ در محدوده‌شان را تأمین مالی می‌کنند. هرچند که بانک‌های مذکور هنوز توانایی برای جهت‌دهی و کنترل مالی بر وام‌گیرندگان ندارند.

- **بانک سیاستی (بانک‌های کاملاً دولتی فعلی):** در سال 1994 سه بانک سیاستی کاملاً دولتی شامل بانک توسعه کشاورزی چین (وظیفه ارائه خدمات مالی و حمایت از توسعه کشاورزی و نواحی روستایی در چین را بر عهده دارد)، بانک صادرات و واردات چین (مأموریت این بانک فراهم کردن خدمات مالی برای ارتقای صادرات چین مخصوصاً محصولات دانش بنیان و با فناوری بالا، تسهیل واردات تجهیزات و ماشین-آلات پیشرفته مربوط به فناوری، حمایت از شرکت‌های دارای مزیت رقابت جهانی و توسعه و تقویت روابط با کشورهای خارجی است) و بانک توسعه چین (مأموریت اصلی این بانک سرمایه‌گذاری و تأمین مالی پروژه‌های صنعتی و زیرساختی در مقیاس بزرگ از طریق ارائه وام و خطوط اعتباری بلندمدت داخل چین است) تأسیس شدند تا طبق برنامه‌ریزی متمرکز دولتی به تأمین مالی واحدهای تولیدی بپردازند. این سه بانک بدون هدف سودآوری متصدی اعطای وام خاص از طرف دولت مرکزی هستند.

- **بانک‌های تجاری سهامی مشترک (بانک‌هایی که مالکیت آنها در تصرف دولت نیست):** دو نوع بانک تجاری خصوصی در چین وجود دارد که شامل 12 بانک تجاری سهامی مشترک و تعدادی از بانک‌های خارجی است. بیشتر این بانک‌ها در اواخر دهه 1980 یا اوایل دهه 1990 برای افزایش رقابت در بازار بانکی چین تأسیس شدند. اکثر این بانک‌ها هرگز ملزم به تطبیق با قوانین برنامه وام‌دهی (اعتباری) نمی شدند و مجبور به وام‌دهی به بنگاه‌های دولتی غیر سودآور نبودند و فرصتی برای حق کنترل و ایجاد ساختارهای کارآتر از زمان تأسیس‌شان داشتند.

- **بانک‌های تجاری شهری (جزء بانک‌های محلی):** بزرگ‌ترین دسته از بانک‌های محلی می‌باشند. ویژگی این نوع بانک‌ها ارزیابی بهتر اعتبار شرکت‌های محلی و رقابت با بانک‌های سهامی شده بزرگ‌تر و بانک‌های تجاری خصوصی است که آنها را در میان خلاقانه‌ترین نهادهای مالی چین قرار داده است.

- **تعاونی اعتباری روستایی (جزء بانک‌های محلی):** مهم‌ترین نهادهای مالی روستایی هستند که نقش اصلی آنها، فراهم کردن خدمات مالی برای کشاورزان محلی و بنگاه‌های کشاورزی و حمایت از توسعه اقتصادی نواحی روستایی است. این تعاونی‌ها مانند بسیاری از نهادهای مالی دیگر در چین علاوه بر اینکه تحت نظارت مستقیم دولت هستند، ناچارند از دستورالعمل‌های متنوعی از سطوح مختلف دولت چین برای حمایت از تولید تبعیت کنند.

* **برنامه هدایت اعتبار:** هدایت اعتبار سیاستی است که دامنه‌ای از مداخلات دولت را در برمی‌گیرد که یک سر طیف آن، دولتی‌سازی نظام بانکی و تخصیص نسبتاً متمرکز اعتبارات با نرخ‌های ترجیحی است و سر دیگر این طیف، جهت‌دهی دولت به رفتار سودجویانه بانک‌ها و طراحی نظام انگیزشی خاصی است که بانک‌ها را به صورتی خودانگیخته و اختیاری در مسیر مطلوب طراحی شده از سوی دولت قرار می‌دهد. قلمرو درجه هدایت شامل تخصیص وام‌دهی بانکی براساس نوع صنعت و اندازه وام‌گیرنده به علاوه میزان رشد وام‌دهی می‌باشد و آن طور که دولت چین اعلام کرده، این برنامه یکی از کلیدی‌ترین ابزارهای سیاست پولی‌اش می‌باشد. این برنامه نیز به عنوان مهم‌ترین تصمیم سیاست پولی از زمان شروع اصلاحات اقتصادی تا سال 1998 برای حمایت از دولت مورد توجه دولت چین قرار گرفت و بر اساس این برنامه، در اوایل دهه 1990 حدود یک سوم از وام‌دهی بزرگ‌ترین بانک تخصصی چین یعنی صنعت و تجارت به بخش‌های کلیدی اقتصادی تخصیص داده شد. یک سوم دیگر به دارایی‌های ثابت و 10 درصد دیگر برای پروژه‌های خاص دولت‌های محلی وام‌دهی شد و تنها کمتر از 20 درصد وام‌دهی بانک به صورت مستقل و اختیاری تصمیم‌گیری شد. معمولاً 80 تا 85 درصد از وام‌دهی بانکی به صورت سرمایه در گردش (بین 60 تا 65 درصد صنعتی و 20 درصد بنگاه‌های تجاری) بود و 15 تا 20 درصد باقیمانده به نوسازی ماشین‌آلات تخصیص داده شد. در مجموع چین طی دو بازه زمانی با استفاده از این طرح به حمایت از تولید پرداخته است. یک مرحله از زمان شروع اصلاحات اقتصادی تا سال 1998، از طریق دولتی‌سازی نظام بانکی و تخصیص نسبتاً متمرکز اعتبارات با نرخ‌های ترجیحی است و مرحله دیگر بعد از سال 1998، سر دیگر این طیف، با جهت‌دهی دولت به رفتار سودجویانه بانک‌ها و طراحی نظام انگیزشی خاص برای هدایت بانک‌ها به صورتی خودانگیخته و اختیاری در مسیر مطلوب طراحی شده می‌باشد. در واقع، دولت چین تلاش کرده از این طریق همواره تسلط دولت را بر بازار پول در راستای سیاست‌های صنعتی و توسعه‌ای خود حفظ کند.

*** اجتماعی سازی سرمایه گذاری:** سرمایه گذاری در اقتصاد آثار جانبی مثبت وسیعی در سمت تقاضا و رونق بخش های اقتصادی دارد، اما این پیامد جانبی مثبت در محاسبات بازدهی جایگاهی ندارد. بنابراین، دولت چین به سرمایه گذاری اجتماعی روی آورد که در آن به جای توجه به بازدهی خصوصی سرمایه گذاری، به بازدهی اجتماعی آن توجه می شود. بدین صورت که، دولت چین با تحت کنترل گرفتن کامل نظام پولی و مالی و انتقال بانک ها به دولت و تخصیص دستوری منابع آنها به بنگاه های دولتی و صنایع در خطر ورشکستگی، مانع از تعطیلی بنگاه های دولتی که مشکلاتی از قبیل تأمین هزینه مواد اولیه، فرسودگی ماشین آلات و ... داشتند، می شد و از این طریق، از بیکاری، ایجاد فقر، کاهش امید به زندگی و ... جلوگیری می کرد، که در این راستا بانک های سیاستی به خصوص بانک توسعه چین نقش اساسی را ایفا کردند. در واقع، دولت چین از این طریق تلاش کرد تا با جلوگیری از هدررفت منابع بانکی و هدایت درست آنها در جهت سیاست توسعه ای مانع از رهاسازی و بستن بنگاه های دولتی چین شود و به نوعی با کنترل شرایط اقتصادی و اجتماعی کشورش اجتماعی سازی سرمایه گذاری را رقم بزند و به خلق فرصت برای تولیدکنندگان بپردازد.

□ وضعیت اقتصادی ژاپن در سال 2018

ژاپن با جمعیت 127.185.332 میلیون نفر در سال 2018، حجم تولید ناخالص داخلی 5.176 میلیارد دلار^۱ سومین اقتصاد بزرگ دنیا پس از آمریکا و چین است. ژاپن منابع طبیعی محدودی دارد و اکثر جزایر آن کوهستانی و آتشفشانی است، ولی با رشد بخش صنعت و سرمایه گذاری گسترده در فناوری های پیشرفته یکی از پیشگامان عمده در صنعت و تکنولوژی دنیا شناخته شده است. صادرات بخش عمده ای از درآمدهای اقتصادی ژاپن را تشکیل می دهد و آمریکا، چین و کره جنوبی عمده ترین شرکای تجاری این کشور هستند. ژاپن به عنوان یکی از پیشرفته ترین کشورها در زمینه تولید اتومبیل، تجهیزات الکترونیکی، ماشین ابزار، فولاد و فلزات غیر آهنی، کشتی سازی، صنایع شیمیایی و نساجی و صنایع غذایی فرآوری شده محسوب می شود.

□ برنامه ها و اقدامات دولت ژاپن در حمایت از تولید

تحولات اقتصادی ژاپن همزمان با چهار دوره تاریخی مهم^۲ در این کشور رخ داده است که طی آن برنامه ها و اقدامات متعددی از جمله تمرکز بر گروه های کسب و کار، تنظیم رقابت برای هدایت اقتصاد در مقابل بازار آزاد، فرماندهی اقتصاد از طریق هدایت اعتبار، برنامه ریزی و دیوانسالاری، تربیت نیروی انسانی، توسعه روابط بین المللی و ورود فناوری غرب و سیاست های تجاری را در جهت توسعه صنعتی و رشد اقتصادی خود به کار گرفت که مهم ترین و اثرگذارترین آنها بر روند تولید و رشد اقتصادی آن به شرح زیر می باشد:

1. معاونت دیپلماسی اقتصادی وزارت امور خارجه به نقل از گزارش صندوق بین المللی پول (2019)
2. دوران «دو» (1603-1867) (بهره وری کشاورزی به تدریج افزایش یافت و تجارت و مالیه و صنعت رشد کرد)؛ 2. دوران «میجی» (1868-1914) (در این دوره بسیاری از کارخانجات دولتی برای تولیدات نظامی، ابریشم رسی، کشتی سازی و استخراج معادن تأسیس شدند و نظام های جدید پول و بانکداری و شرکت های سهامی معرفی شدند، همچنین پویایی بخش خصوصی یکی سیاست های مهم در این دوره بوده است)؛ 3. دوران بین دو جنگ جهانی (1914-1945) (در این دوره صادرات رونق بسیار داشت به طوری که تمام صنایع سنگین و شیمیایی در این کشور رشد کردند و از ظرفیت صادرات بهره مند شدند)؛ 4. دوران پس از جنگ جهانی دوم (1945 تاکنون) (این دوره با بازسازی یا اصلاحات پس از جنگ «1945-1951»، دوره رشد سریع «1952-1973»، و دوره رکود و کاهش رشد اقتصادی «1973 تاکنون» همراه بوده است).

*** ایجاد و تمرکز بر گروه‌های کسب و کار:** دولت ژاپن با این فرض که رقابت بین چند شرکت محدود که هماهنگی موزون تری داشته باشند نسبت به اینکه یک شرکت بزرگ با تعداد زیادی حریف کوچک تر رقابت کند، ترجیح دارد، اقدام به ایجاد گروه‌های کسب و کاری که از مجموعه‌ای از بنگاه‌ها تشکیل شده بودند کرد که آنها در دو مقطع زمانی بر تولید و رشد اقتصادی این کشور نقش داشته‌اند؛ **دوره اول، مربوط به دوران قبل از جنگ جهانی دوم است.** گروه‌های کسب و کار در این دوره که «زایباتسو» نام داشتند مجموعه‌ای از بنگاه‌های قانونی مستقل را تشکیل می‌دادند که به طور کامل یا بخشی در مالکیت یک شرکت هلدینگ یا شرکت مادر قرار داشت. ویژگی زایباتسوها، به شکوفایی اقتصادی ژاپن در دوران قبل از جنگ جهانی دوم منجر شد.

دوره دوم گروه‌های کسب و کار نیز مربوط به **دوران پس از جنگ جهانی دوم** است. گروه‌های کسب و کار در این بخش «کی‌رتسو» نامیده می‌شوند و دارای مدیریت مستقل هستند که فعالیت‌هایشان با سازوکارهای حکمرانی شرکتی نظیر شوراهای ریاستی، مالکیت تقابل و مبادلات پرسنلی در هم تنیده شده است و یک بانک هسته اصلی گروه کسب و کار را تشکیل می‌دهد. در واقع، این نوع گروه‌های کسب و کاری به دنبال اقدامات آمریکا در دوران جنگ برای انحلال شرکت‌های بزرگ زایباتسویی شامل میتسویی، میتسوبیشی و سومیتومو شکل گرفت. دو نوع اصلی کی‌رتسو، کی‌رتسوی افقی و عمودی است. در کی‌رتسوی افقی شرکت‌های عضو دارای رابطه نزدیکی با مؤسسات مالی هستند که هسته آنان یک بانک اصلی است. کی‌رتسوهایی بزرگ که در واقع همان سه زایباتسوی بزرگ قبل از جنگ بودند، این بار به عنوان سه کی‌رتسوی افقی بزرگ شامل گروه میتسوبیشی با 27 شرکت عضو، گروه میتسویی با 20 شرکت عضو، گروه سومیتومو با 20 شرکت عضو به حیات خود ادامه دادند و سه گروه دیگر نیز بانک فوجی متشکل از 29 شرکت عضو، بانک سانوا متشکل از 35 شرکت عضو و گروه دایی-ایچی کانگیوبانک با بیش از 30 شرکت عضو می‌باشند که همه آنها انواع صنایع را در برمی‌گیرند. در واقع، در این گروه با سازماندهی شرکت‌ها در گروه‌های کی‌رتسویی و وابستگی آنها به منابع بانکی به حمایت از صنایع می‌پرداختند. همچنین، گروه‌های کسب و کار افقی ریسک را تقسیم کرده و منابع را به خوبی تخصیص می‌دهند و مداخلات آنها باعث تغییر فرصت‌های مالی، جهت‌گیری‌های راهبردی و بازسازماندهی مدیریت بنگاه‌ها شده است. اما شرکت‌های کی‌رتسوی عمودی یا گروه دوم، وابستگی گروه اول را نداشته و به آن شکل، هسته پولی ندارند، بلکه کی‌رتسوی عمودی متشکل از یک تولیدکننده و تأمین‌کنندگان وابسته است. به عبارت دیگر، تأمین‌کنندگان و پیمانکاران در این گروه پیرامون یک بنگاه بزرگ صنعتی مانند تویوتا، سونی و ... سازماندهی شده‌اند و وابستگی به بانک خاصی ندارند. در مجموع، گروه‌های کسب و کار ژاپن در شروع دوره پس از جنگ و دوره رشد سریع پس از آن، در پر کردن شکاف اقتصاد ژاپن که هنوز به بلوغ نرسیده بود، مؤثر بودند. آنها نقش اصلاح نظام بازار و جبران کمبودهای نهادی را بازی کردند. بانک هر گروه سرمایه مورد نیاز شرکت را تأمین می‌کرد و شرکای تجاری گروه‌ها، اعتبار تجاری برای یکدیگر فراهم می‌کردند. همچنین، فقدان بازارهای کالایی بالغ و زیرساخت زنجیره عرضه سبب شد تا تولیدکنندگان، فروشندگان اجزا و مواد اولیه را پیدا و از آنها حمایت کنند. در واقع، کی‌رتسو خلاء سرمایه خطرپذیر، زیرساخت‌های تسهیل‌کننده تولید و توزیع و فرهنگ کارآفرینی را پر کرد.

*** تنظیم رقابت برای هدایت اقتصاد در مقابل بازار آزاد:** ژاپن یک قدم از رقابت صرف در اقتصاد جلوتر رفت و مسابقه‌ای را با مزایای همکاری و تعاون در میان شرکت‌ها و بین دولت و بخش خصوصی تلفیق کرد. تنظیم یک

مسابقه سازمان یافته برای هدایت اقتصاد در قیاس با تکیه بر بازار آزاد، راه پیچیده‌تری است اما می‌تواند نتایج بهتری به بار آورد، زیرا کانون توجهی برای رقابت به وجود می‌آورد و شرکت‌کنندگان را به همکاری در عین رقابت برمی‌انگیزد. در این راستا، سه پیش‌شرط برای موفقیت تنظیم رقابت در اقتصاد باید مورد توجه قرار گیرد که ژاپن به خوبی به آنها عمل کرد: الف) جوایز: دسترسی ترجیحی به اعتبار داخلی و ارز خارجی از جمله جوایزی بود که برای ایجاد رقابت بین شرکت‌های ژاپنی در نظر گرفته شده بود. ب) قواعد: قواعد باید روشن باشد تا شرکت‌کنندگان بدانند چه رفتاری جایزه می‌گیرد و چه رفتاری مجازات دارد. بر این مبنای، قاعده اصلی دولت ژاپن برای انتخاب برندگان و توزیع پاداش‌ها بر مبنای عملکرد اقتصادی آنها بود که عمدتاً تحت صادرات کالاهای غیرسنجی قرار می‌گرفت. چراکه بازارهای صادراتی بسیار رقابت‌تر از بازارهای داخلی است. ج) داوران قابل و بی‌طرف یعنی وجود نهادهای قوی: برای اعمال قواعد و جلوگیری از تقلب وجود داوران بی‌طرف و صالح در تنظیم رقابت و قاعده مسابقه ضروری است. بر همین اساس، در مسابقه‌هایی که ژاپن طراحی می‌کرد انواع مختلفی از داوران وجود داشتند به طور مثال در سیستم بانکی، بانک مرکزی مسئول انجام مسابقه بود و مقامات وزارت صنعت و تجارت بین‌الملل نیز داوران سیاست صنعتی در این کشور بودند.

*** فرماندهی اقتصاد از طریق هدایت اعتبار:** برنامه هدایت اعتبار نیز همچون گروه‌های کسب و کار دو مقطع زمانی به رشد اقتصادی ژاپن کمک کرد:

- **پیش از جنگ جهانی دوم:** در سال 1932 بانک مرکزی ژاپن که تحت مالکیت خصوصی بود، به یک بانک دولتی به منظور اجرای منافع ملی، تأمین مالی، حمایت و ارتقای سیستم اعتباری در راستای سیاست‌های دولت انتقال یافت. انتقال قدرت خلق پول به دولت باعث شد ژاپنی‌ها بتوانند محصولاتشان را زیر قیمت بازاری صادر کنند و دولت این تفاوت قیمتی را به عنوان یارانه صادراتی در حساب تولیدکنندگان افزایش می‌داد. با شروع درگیری نظامی بین چین و ژاپن در سال 1937 قوانین و اقدامات اضطراری مختلفی به تصویب رسید که یکی از آن قوانین دقیقاً نوعی از تخصیص و کنترل اعتباری را اجازه می‌داد که پیش‌تر آلمانی‌ها آن را به کار گرفته بودند. قانون موسوم به «تنظیم موقت منابع مالی» در سال 1937 به بانک مرکزی و وزارت دارایی ژاپن اجازه داد تا تقریباً در همه معاملات مالی مداخله کنند. برای ساده‌سازی رژیم هدایت اعتبار، تعداد بانک‌ها و تأمین مالی از طریق بازار سهام کاهش یافت و تخصیص منابع بانک-محور شد. سیستم مذکور اطمینان می‌داد که تنها تولیدکنندگان اولویت‌دار (صنایع دفاعی در طی دوران جنگ و بخش صادرات بعد از جنگ) قدرت خرید جدیدی (وام) دریافت می‌کنند و صنایع و بنگاه‌های با الویت پایین ضعیف می‌شوند.

- **پس از جنگ جهانی دوم:** سیستم هدایت اعتبار بسیار کارآمد بود و بنابراین پس از دوران جنگ نیز به طور کامل مورد استفاده قرار گرفت. تقریباً همه ارتباطات موجود بین شرکت‌ها در گروه‌های کسب و کار مختلف، پیمانکاران فرعی و بانک‌های اصلی‌شان از سیستم هدایت اعتبار زمان جنگ نشئت می‌گرفت. بنابراین، تمایل به اعتبار مستقیم مهم‌تر از هر چیز دیگری شد. همه آنچه لازم بود انجام شود این بود که دسته‌بندی اولویتی از اهداف جنگی به اهداف زمان صلح تغییر پیدا کند. به جای صنایع جنگی، اول نساجی، بعد کشتی‌سازی و فولاد، سپس صنعت اتومبیل و الکترونیک، بالاترین اولویتهایی بودند که از وام-

دهی سیستم بانکی برخوردار می‌شدند. اولویت‌های متوسط، تولیدات دیگر مانند خرده‌فروشی، کشاورزی، آموزش و ساختمان را شامل می‌شد. صنایع مرتبط با مصرف داخلی در پایین‌ترین درجه اولویت جای می‌گرفتند که امید زیادی به دریافت منابع مالی نداشتند. به طور خلاصه یک رژیم ساده هدایت اعتبار، ترکیبی از چماق‌ها و هویج‌ها برای جهت‌دهی خلق اعتبارات بانکی به بخش‌های مولد (شرکت‌ها یا صنایع خاص، اهداف اجتماعی مانند انبوه‌سازی مسکن و معیارهای عملکردی مانند صادرات) و جلوگیری از خلق اعتبار به بخش‌های نامولد (خرید دارایی‌ها، سفته‌بازی در بخش‌های مسکن، ارز و ...) است. سیاست هدایت اعتباری که موسوم به دریچه هدایت بود، شامل جلسات منظم و پیوسته بین بانک مرکزی ژاپن و بانک‌های خصوصی می‌شد که در طی آن بانک مرکزی ژاپن به صورت فصلی به بانک‌های خصوصی می‌گفت که چه میزان باید وام‌دهی‌شان را افزایش دهند. این هدایت نه تنها میزان رشد کل وام‌دهی، بلکه تخصیص آن بین بخش‌های مختلف اقتصادی را نیز تعیین می‌کرد. بانک‌ها باید برای طرح‌های وام‌دهی‌شان مجوز و تأییدیه می‌گرفتند و بانک مرکزی ژاپن برای حفظ طرح‌های وام‌دهی مدنظر خود، بانک‌ها را تهدید به اقداماتی مانند کاهش سهمیه رشد وام‌دهی می‌کرد. تمام وام‌ها نه تنها به بخش‌ها و زیربخش‌های جزئی‌تر، بلکه بر حسب اندازه شرکت (کسب و کارهای کوچک و متوسط و کسب و کارهای بزرگ) و نوع استفاده (منابع مالی برای تجهیزات و ماشین‌آلات و سرمایه در گردش) خرد می‌شدند. تمام قرض‌گیرندگان کلان باید نامشان ثبت می‌شد. این اطلاعات دریافت‌کنندگان وام‌های بانکی برای اعتبار مستقیم به صنایع مرجحی که در اولویت بودند یا انتظار می‌رفت که ارزش افزوده بالایی از آنها حاصل می‌شود، مورد استفاده قرار می‌گرفت. در مجموع، موفقیت سیاست هدایت اعتباری در ژاپن در جهت حمایت از تولید به چند دلیل زیر اتفاق افتاده است:

اتکا به بخش خصوصی

انطباق نزدیک برنامه‌های اقتصادی ملی و اعتبارات جهت‌دار

مکانیسم‌های نهادی قوی برای انتخاب و نظارت

افزایش اجباری و تشویقی پس‌اندازهای عمومی برای جلوگیری از تورم بالا

جلوگیری از رقابت مخرب بانک‌ها با یکدیگر

احترام به استقلال مدیریتی نهادهای مالی دولتی که عهده‌دار تخصیص منابع به بخش‌های مورد نظر بودند و تک‌تک شرکت‌ها را مطابق با معیارهای صرفاً اقتصادی انتخاب می‌کردند

بیشتر اهداف وام‌دهی اولویت‌دار در ژاپن در اوایل دهه ۱۹۶۰ مرتبط با صنایع بزرگ و بازدهی‌های نسبت به مقیاس فزاینده بودند. وقتی این صنایع پایه‌ای توسعه داده شد، ژاپن صنایعی را توسعه داد که انتظار آثار سرریز آنها در کل اقتصاد می‌رفت.

به بنگاه‌هایی که بیشترین احتمال رشد، سرمایه‌گذاری و تولید تکنولوژی‌ها را داشتند، توجه بیشتری شده است و سهم‌های سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه در تولید، در بنگاه‌های دریافت‌کننده اعتبار تقریباً دو برابر آن بنگاه‌هایی بود که از سوی دولت منابع مالی دریافت نمی‌کردند و به محض اینکه شرکت‌ها به بازارهای اعتباری خصوصی دسترسی می‌یافتند وام‌های دولتی قطع می‌شد و این وام‌ها به وام‌گیرندگان جدیدی تعلق می‌گرفت (با معیارهای اقتصادی و نه بر مبنای ملاحظات سیاسی).

- برنامه‌ریزی و دیوانسالاری: ارتباط نزدیکی که از اواخر دهه 1940، میان نخبگان سیاسی محافظه‌کار، دیوانسالاری و مدیران شرکت‌های پیش‌تاز ژاپن برقرار شد، اجماع نظر لازم را می‌سازد بالای دولت، حکومت و مدیریت ایجاد کرد. این اجماع نظر، مؤلفه‌ای اساسی در توسعه صنعتی ژاپن در دوره پس از جنگ جهانی بود. اقدامات دولت ژاپن در جهت پیشرفت صنعتی بر این اساس، عبارت بود از: مالیات ترجیحی، پرداخت یارانه، سیاست وام‌های کم بهره، کمک به تحقیق و توسعه، پیشرفت مؤسسات کوچک و متوسط، محدودیت ورود به بازار، هماهنگی تولیدات، سرمایه‌گذاری و صادرات، ساخت زیربناها و

جمع‌بندی □

همان‌طور که بیان شد کشورهای چین و ژاپن، هر دو در طول حیات سیاسی خود دوره‌های مختلفی از جنگ و نابسامانی اقتصادی را تجربه کردند، اما هر دوی آنها با اتخاذ یک راهبرد و سیاست توسعه صنعتی منسجم دست به اصلاحات اقتصادی در جهت رشد اقتصادی خود زدند. در این راستا، این دو کشور اقدامات مختلفی را در جهت تقویت و رقابت-پذیری تولیدات صنعتی خود و انجام دادند که تسلط کامل دولت بر نظام پولی و مالی و اجرای برنامه هدایت اعتبار برای

شناسایی و حمایت از صنایع زودبازده و رقابت‌پذیر و حذف بنگاه‌های ورشکسته و کم‌بازده، در بخش‌های مختلف تولید و کسب‌وکار به عنوان مهم‌ترین سیاست اقتصادی آنها در جهت رشد و توسعه اقتصادی قرار گرفت. در واقع، این دو کشور با ایجاد ترکیبی از بنگاه‌های خصوصی و دولتی و همچنین هدایت منابع بانکی به سمت تأمین نیاز مالی بنگاه‌های بزرگ، صناعی را که انتظار موفقیتشان وجود داشت تقویت کردند و از این طریق توانستند با توسعه سیاست تجارت خارجی خود و حرکت در مسیر جهانی شدن فاصله خود را با کشورهای پیشرفته به سرعت کاهش دهند. امروزه جایگاه چین و ژاپن در اقتصاد جهانی گویای این امر است که حمایت از تولید به عنوان اولین سیاست و پیش‌نیاز توسعه صنعتی در این دو کشور مورد توجه قرار گرفته است که در آن تأمین مالی بانکی با هدایت و کنترل کامل دولت نقش اساسی را ایفا کرده است. در مجموع، تجربه این دو کشور در سیاست وام‌دهی و خلق و کنترل اعتبارات بانکی به سمت تولید واقعی یکی از محورهای الزامات اساسی تقویت تولید در سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی اقتصادی است که می‌تواند مورد توجه مسئولان و سیاستگذاران کشور در جهت حمایت از تولید و توسعه صنعتی در کشور قرار گیرد.

