

# مناطق آزاد، دروازه ورود چین به بازار جهانی

اشاره:

اقتصاد جهانی با دربرگرفتن بیش از ۴ تریلیون دلار مبادله کالایی در سال، روز به روز توسعه می‌یابد. افزایش سهم در تجارت جهانی، گسترش صادرات و بهره‌گیری از مزایای تجارت برای رفع نیازمندی‌های ملی، از اهداف اقتصادی بسیاری از کشورها به‌ویژه کشورهای در حال توسعه است. با این حال دنیای رقابت امروز بسیار پیچیده و دشوار می‌باشد و برای توفیق در این عرصه لازم است به سلاح دانش فنی، سرمایه کافی، تولید انبوه با حداقل هزینه ممکن، کیفیت استاندارد و... مجهز شد. از اوایل قرن بیستم، کشورهای در حال توسعه برای راهیابی به اقتصاد جهانی و ادغام در آن و سیری ساختن مسیر توسعه، شیوه‌ها و ترفندهای گوناگونی را در پیش گرفتند که برخی شیوه‌ها، همانند ایجاد مناطق آزاد تجاری - صنعتی به‌ویژه در ربع چهارم قرن بیستم، پیامدهای مثبتی نیز داشته است. برای ایران اسلامی که در قالب الگوی توسعه و تعدیل ساختار اقتصادی در سال‌های اخیر تلاش‌های بزرگی را آغاز کرده است، بررسی نحوه عمل و نتایج به دست آمده شیوه‌های حرکت کشورهای روبه‌رشد در قرن بیستم برای رسیدن به توسعه و رشد پایدار اقتصادی و بهره‌گیری از این تجارب در طرح‌ریزی و سیاست‌گذاری‌های نوین اقتصادی، اهمیت دارد. از این رو در گزارش حاضر، تجربه چین در تشکیل مناطق آزاد تجاری و ویژه اقتصادی را از نظر می‌گذرانیم، زیرا که چین کشوری پهناور و با جمعیتی زیاد است که از این جهات کمابیش شباهت‌هایی نیز به ایران دارد.

## تأسیس مناطق آزاد تجاری در چین

چین از سال ۱۹۷۸ تلاش برای اصلاح ساختار اقتصادی را آغاز کرد و از دهه ۱۹۸۰ سیاست برونگرایی اقتصادی را پیشه ساخت.

به منظور جذب سرمایه‌های خارجی، دانش فنی و توسعه صادرات، دولت چین از سال ۱۹۸۷ اصلاحاتی را آغاز کرد که مهمترین بخش آن، تأسیس مناطق آزاد تجاری بود. به همین جهت رهنمودهایی برای ایجاد مناطق ویژه اقتصادی در استان‌های فوجیان و گواندونگ از سوی دولت وقت چین اعلام شد.

در اوت ۱۹۸۰ پانزدهمین کمیته موقت کنگره پنجم خلق چین قوانین مناطق آزاد

تجاری را تصویب کرد و مناطق شن‌زن، زوهایی و شانتو و سپس شیامن و هانیان به‌عنوان مناطق ویژه اقتصادی اعلام شدند. این روند ادامه داشت تا آنکه در سال ۱۹۸۴ میلادی به چهارده شهر ساحلی چین اجازه تأسیس مناطق آزاد تجاری داده شد.

در آوریل ۱۹۹۰ کمیته مرکزی حزب و شورای دولتی منطقه توسعه اقتصادی پودونگ با مساحت ۵۱۸ کیلومتر مربع در ناحیه شانگ‌های را به‌عنوان یک پروژه ملی تصویب کرد که گسترده‌ترین طرح برای تسریع اصلاحات اقتصادی چین بود. در این پروژه، ایجاد مناطق مالی، تجاری، صنعتی، فرآوری صادرات و جذب دانش

فنی و فن‌آوری در محدوده‌های جداگانه منظور شد.

به دنبال اجرای سیاست بازگشایی اقتصاد چین، در سال ۱۹۹۲ سیاست‌های ترجیحی به شهرهای استان‌های داخلی به‌خصوص استان‌هایی که در کنار رودخانه یانگ‌تسه قرار دارند و به تعدادی از شهرها (به‌طور عمده در مناطق مرزی شمال شرقی چین) گسترش یافت.

بررسی عملکرد مناطق آزاد تجاری چین در مجموعه فعالیت‌های اقتصادی این کشور نشان می‌دهد که نقش مناطق ویژه اقتصادی در مجموعه اقتصاد چین که در سال ۱۹۸۰ نزدیک به صفر بود، در سال ۱۹۹۱ به ۱۰/۵ درصد رسید. ۱۱/۴ درصد

- به منظور جذب سرمایه‌های خارجی، دانش فنی و توسعه صادرات، دولت چین از سال ۱۹۸۷ اصلاحاتی را آغاز کرد که مهمترین بخش آن، تشکیل مناطق آزاد تجاری بود.
- به دنبال اجرای سیاست بازگشایی اقتصادی چین، در سال ۱۹۹۲ سیاست‌های ترجیحی به شهرهای استان‌های داخلی به خصوص استان‌های کنار رودخانه یانگ‌تسه و به تعدادی از شهرها گسترش یافت.

جمعیت آن افزایش یافت. جمعیت شن‌زن از ۳۰ هزار نفر در سال ۱۹۷۰ به ۲/۶ میلیون نفر در سال ۱۹۹۲ (با میانگین سنی ۲۷ سال) رسید که نشانه مهاجرت به منطقه و افزایش اشتغال بود. در همین سال نزدیک به ۱/۲ میلیون نفر از جمعیت چین نیز به‌طور غیرمستقیم در ارتباط با منطقه شن‌زن، کار می‌کردند.

جدول زیر موقعیت اقتصادی مناطق ویژه اقتصادی چین در سال ۱۹۹۰ میلادی را نشان می‌دهد.

هنگامی که دولت چین در آوریل ۱۹۸۴ تصمیم گرفت که ۱۴ شهر ساحلی نیز از اکثر سیاست‌های ترجیحی حاکم بر مناطق ویژه اقتصادی بهره‌مند گردند، این شهرها از نظر مهارت‌های فنی، مدیریتی و توسعه صنعتی تقریباً آماده بودند.

سرمایه‌گذاران خارجی در شهرهای ساحلی با برخورداری از سیاست‌های ترجیحی، فعالیت خود را آغاز کردند. البته تفاوت اصلی فعالیت در این شهرها با پنج منطقه ویژه اقتصادی که پیش از این اعلام شده بود در مالیات بر درآمد شرکت‌ها بود. در چهارده شهر ساحلی نرخ مالیات بر درآمد شرکت‌ها ۲۴ درصد (به‌طور عموم) تعیین گردید، در حالی که در مناطق ویژه اقتصادی این نرخ ۱۵ درصد بود. البته برخی پروژه‌ها در شهرهای مورد بحث، مشمول نرخ مالیات بر درآمد پایین‌تری می‌شدند.

تفاوت دیگر این شهرها با مناطق ویژه اقتصادی، میزان اختیارات مقام‌های



بررسی موقعیت اقتصادی منطقه آزاد تجاری شن‌زن نشان می‌دهد که تا پایان سال ۱۹۹۲ نزدیک به ۱۰ هزار فقره پروانه سرمایه‌گذاری خارجی به ارزش ۹/۸۵ میلیارد دلار برای این منطقه صادر شده بود که این رقم برابر با یک‌هفتم ( $\frac{1}{7}$ ) سرمایه‌گذاری خارجی در چین در همین زمان بود.

در همین حال ارزش صادرات منطقه شن‌زن در سال ۱۹۹۲ به ۶ میلیارد دلار رسید. با بهبود اوضاع اقتصادی در شن‌زن، رونق فعالیت‌های تولیدی و ایجاد فرصت‌های شغلی مناسب در این منطقه،

واردات چین (کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای) از طریق مناطق ویژه اقتصادی صورت گرفت که نقش به‌سزایی در توسعه اقتصاد چین و به‌ویژه مناطق مذکور در جذب فن‌آوری خارجی داشت.

رشد تولید در منطقه شن‌زن در سال ۱۹۹۰ نسبت به ۱۹۷۹، ۷۰۰ درصد، رشد درآمد این منطقه در همین زمان ۵۸۰ درصد، رشد تولیدات صنعتی آن ۲۶۸۰ درصد، رشد درآمد بودجه منطقه ۱۲۶۰ درصد، رشد صادرات آن ۳۲۰۰ درصد و رشد سالانه تولید کل آن ۴۷/۳ درصد بوده است.

ارقام: میلیون دلار

شرح	حجم تجارت	واردات	صادرات	پروژه‌های سرمایه‌گذاری (تعداد)	مبلغ تعهد شده پروژه‌های سرمایه‌گذاری	مبلغ عمل شده پروژه‌های سرمایه‌گذاری
کل چین	۸۵۱۲۰	۳۳۰۵۰	۵۲۰۷۰	۷۲۷۳	۶۶۰۰	۳۴۹۰
پنج منطقه ویژه اقتصادی نسبت مناطق ویژه به کل چین (درصد)	۸۸۲۰	۳۷۸۰	۵۰۴۰	۱۷۹۷	۱۶۹۰	۱۰۸۰
	۱۰/۴	۱۱/۴	۹/۷	۲۴/۷	۲۵/۶	۳۱/۱

شهرهای ساحلی بود که آنها از اختیارات کمتری نسبت به مسؤولان مناطق ویژه اقتصادی در قبال سرمایه‌گذاری خارجی، برخوردار بودند. مسؤولان چهارده شهر ساحلی اجازه داشتند تا میزان ۵ میلیون دلار سرمایه‌گذاری خارجی، تصمیم‌گیری نمایند و اتخاذ تصمیم در مورد ارقام سرمایه‌گذاری بیشتر باید به مقام‌های بالاتر ارجاع شود.

البته این محدودیت درباره پروژه‌های سرمایه‌گذاری خدماتی (غیرتولیدی) رعایت نمی‌شد، مشروط بر آنکه بخش عمده این سرمایه‌گذاری از منابع خارجی تأمین شود.

شهرهای ساحلی عملکردهای گوناگونی داشتند. میانگین رشد صنعتی در هشت شهر در فاصله سال‌های ۱۹۸۴ تا ۱۹۹۰، بیش از میانگین ملی و در کل ۱۴ شهر کمتر از میانگین ملی (یعنی متوسط رشد صنایع چین) بود. با این وجود رشد صادرات این شهرها در سال ۱۹۹۱ به ۱۰ درصد و در سال ۱۹۹۲ به ۱۵ درصد رسید. رشد سرمایه‌گذاری خارجی در شهرهای مورد بحث که در سال ۱۹۹۱ حدود ۳۵ درصد ثبت شد، در سال ۱۹۹۲ به سه برابر

میزان مذکور رسید.

دولت چین علاوه بر شهرهای ساحلی، در برخی استان‌های چین نیز مناطق آزاد تجاری تأسیس کرد که از نظر جذب سرمایه خارجی مانند مناطق ویژه اقتصادی و چهارده شهر ساحلی، موفقیت نداشت ولی سهامشان در صادرات قابل توجه بود.

آمارهای موجود نشان می‌دهد که در سال ۱۹۹۰ میلادی حدود ۲۸ درصد صادرات و ۱۰ درصد واردات چین از طریق مناطق آزاد تجاری استان‌های داخلی انجام شد و ارزش تجارت استان‌های داخلی ۱۲ درصد ارزش تولید ناخالص ملی چین رسید. البته این نسبت برای استان‌های ساحلی ۴۰ درصد بود.

بررسی‌های کارشناسی نشان می‌دهد که دلایل عمده برای میزان اندک جذب سرمایه‌گذاری‌های خارجی در استان‌های داخلی به نبود سیاست‌های ترجیحی، کمبود امکانات زیربنایی، کمی تخصص‌های فنی و مدیریتی و نیروی کار ماهر و اختیارات محدود مقام‌های محلی مربوط می‌شود.

در سال ۱۹۹۲ دولت چین تصمیم

گرفت در بیست و سه شهر عمده استان‌های داخلی کشور (۱۸ مرکز استان و ۵ شهر در امتداد رودخانه یانگ‌تسه)، سیاست‌های ترجیحی را به اجرا درآورد و علاوه بر آن شش منطقه توسعه نیز ایجاد کند. در همین حال دولت چین اقتصاد شهرهای مرزی را به روی کشورهای همسایه گشود و به تأسیس پارک‌های صنعتی روی آورد که از مزایا و معافیت‌های خاص برخوردار بودند و هدف اصلی آنها نیز انتقال فن آوری و دانش فنی همزمان با جذب سرمایه‌گذاری خارجی بود.

### سیاست‌های ترجیحی

بخش نخست و عمده سیاست‌های ترجیحی دولت چین برای فعالیت در مناطق ویژه اقتصادی و تجاری، نرم‌افزاری بود. قوانین، تسهیلات سرمایه‌گذاری و صدور کالا و خدمات، تنظیم مقررات ساده و روشن درباره روابط کار و سرمایه‌گذاری در مناطق آزاد، انتقال مواد اولیه و نیروی انسانی از درون اقتصاد کشور به مناطق آزاد و بالعکس، ضوابط انتقال تخصص و دانش فنی، استفاده از مناطق آزاد به عنوان پلی بین اقتصاد ملی و اقتصاد جهانی، پایه و

○ نقش مناطق ویژه اقتصادی در مجموعه اقتصاد چین که در سال ۱۹۸۰ نزدیک به صفر بود، در سال ۱۹۹۱ به ۱۰/۵ درصد رسید.

○ سرمایه‌گذاری خارجی در منطقه ویژه اقتصادی شن‌زن در پایان سال ۱۹۹۲ به ۹/۸۵ میلیارد دلار رسید که معادل یک‌هفتم سرمایه‌گذاری خارجی در چین در این زمان بود.

○ میانگین رشد صنعتی در هشت شهر ساحلی در فاصله سال‌های ۹۰-۱۹۸۴، بیش از میانگین ملی و در کل ۱۴ شهر کمتر از میانگین ملی بود، اما رشد صادرات این شهرها در سال ۱۹۹۲ به ۱۵ درصد و رشد سرمایه‌گذاری در آنها بیش از ۱۰۰ درصد بود.

○ نبود سیاست‌های ترجیحی، کمبود امکانات زیربنایی، کمی تخصص‌های فنی و مدیریتی و نیروی کار ماهر و اختیارات محدود مقام‌های محلی از دلایل رشد ناچیز سرمایه‌گذاری خارجی در استان‌های داخلی بود.

در بخش سخت‌افزاری نیز مناطق ویژه اقتصادی فعالیت گسترده‌ای را در زمینه ایجاد تسهیلات زیربنایی و امکانات فیزیکی دیگر نظیر راه‌ها، ارتباطات، برق، گاز، آب و خدمات‌رسانی به‌عمل آوردند. مسؤولان مناطق آزاد وظیفه داشتند که در تأمین این‌گونه امکانات اهتمام ورزند و مدیریت ارابه خدمات مذکور را نیز به‌عهده دارند. ارابه خدمات زیربنایی در مناطق ویژه اقتصادی در حداقل زمان ممکن و با کمترین تشریفات اداری، عمده‌ترین بخش فعالیت‌های ارابه شده از سوی مسؤولان منطقه است.

### تأثیر فعالیت مناطق ویژه اقتصادی در مجموعه اقتصاد چین

فعالیت مناطق ویژه اقتصادی - تجاری چین تأثیر به‌سزایی در رشد اقتصاد چین، جذب دانش فنی، توسعه تجارت خارجی، افزایش سهم چین در تجارت جهانی، ایجاد اشتغال و... داشته است. هر چند که نتایج بررسی تمام این موارد و تأثیر فعالیت مناطق ویژه بر کل اقتصاد چین در هر مورد در دسترس نیست، اما اطلاعات رسمی جمع‌آوری شده نشان می‌دهد که در سال‌های ۹۲-۱۹۸۰ در مجموع ۵۷/۵ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در اقتصاد چین جذب شد. روند جذب سرمایه‌گذاری خارجی در این سال‌ها، صعودی بود و تنها در سال ۱۹۹۲

به‌وجود آورد. میزان مالیات بر درآمد شرکت‌ها در مناطق ویژه ۱۵ درصد تعیین شد، در حالی که این نرخ برای داخل چین دست‌کم ۳۰ درصد است. همچنین برای بنگاه‌هایی که بیش از ۷۰ درصد تولیداتشان صادر شود، این نرخ مالیات به ۱۰ درصد کاهش داشت.

معافیت مالیاتی کامل تا دو سال منظور شد، اما در شرایطی که بنگاه فعال در مناطق ویژه به‌انتقال دانش فنی مبادرت ورزد، معافیت مالیاتی (برای درآمد سالانه کمتر از ۳۰ هزار یوان) نیز منظور شد. امتیازات ترجیحی نیز مانند جوایز مالیاتی نظیر معافیت از مالیات ساختمان برای ساختمانی که جهت فعالیت شرکت ساخته شود، نیز منظور و اعمال می‌شود.

تسهیلات مربوط به صادرات و واردات، تسهیلات اعتباری، اولویت دادن به پروژه‌های ساختمانی در اعطای اعتبار و صدور اجازه خرید برای مصالح عمده ساختمان از بنگاه‌های غیردولتی، سیاست‌های منفرقه دیگر (انعطاف‌پذیری در قیمت‌گذاری، قبول نرخ استهلاک سریع‌تر، برگشت دادن مالیات جمع‌آوری شده طی پنج سال برای سرمایه‌گذاری دوباره در منطقه، برخورداری از پاره‌ای امتیازات در صورت به‌کارگیری کارگران و کارکنان چینی و...) عمده‌ترین بخش نرم‌افزاری را برای رونق فعالیت مناطق ویژه اقتصادی چین تشکیل می‌دهد.

اساس کار این مناطق را تشکیل می‌داد که نقش بسزایی در توسعه اقتصادی سریع چین و رشد اقتصادی پایدار این کشور داشته‌اند.

عمده‌ترین مقررات طرح‌ریزی شده درباره مقررات اداره مؤسسات مالی خارجی با مشارکت مؤسسات مالی چین، معافیت و کاهش مالیات بر درآمد بنگاه‌های اقتصادی در داخل مناطق آزاد، قوانین سرمایه‌گذاری (معافیت‌ها و تسهیلات آن)، قوانین حاکم بر کنترل کالاهای، وسایط نقلیه و کالاهای شخصی افراد، نقل و انتقال ارز، ساختمان‌سازی، سرمایه‌گذاری خارجی و سرمایه‌گذاری مشترک، قوانین مربوط به معافیت‌ها و امتیازات فعالیت‌های صادرات و واردات و تعرفه‌های ترجیحی و شرایط ورود کالا از درون اقتصاد به مناطق آزاد، نگاهداری کالاهای وارداتی و صادراتی در انبار و نحوه نظارت بر ترانزیت کالا، ضوابط صادرات و واردات بنگاه‌های مستقر در مناطق آزاد، مقررات و تعرفه خدمات زیربنایی (آب، برق، سوخت، تلفن و...) قوانین و مقررات حاکم بر انسان‌ها، قوانین کار و کارگری، انجام معاملات اوراق بهادار و سهام بنگاه‌ها و جرایم مربوط به قصورات و... می‌باشند.

برای جذب سرمایه‌گذاری خارجی و دانش فنی و نیز توسعه صنایع جدید، تسهیلات مالیاتی بهترین انگیزه‌ها را

بالغ بر ۱۱/۲ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی وارد اقتصاد چین گردید. در همین سال نزدیک به ۸۴ هزار شرکت خارجی در چین فعالیت داشتند. این شرکت‌ها بخش قابل توجهی از صادرات چین را برعهده داشتند. آمارهای موجود نشان می‌دهد که از ۸۵ میلیارد دلار صادرات چین در سال ۱۹۹۲، ۱۷/۴ میلیارد دلار آن توسط شرکت‌های خارجی انجام شد که از طریق مناطق آزاد تجاری به اقتصاد چین راه یافته بودند.

در همین دوران سهم صادرات محصولات صنعتی در مجموعه کالاهای صادراتی به سرعت افزایش داشت. ارزش صادرات صنعتی چین از ۸ میلیارد دلار در سال ۱۹۸۰ به ۳۵ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۲ رسید که بیش از ۴ برابر شد.

باید دقت داشت که در دهه نخست اعلام مناطق ویژه اقتصادی در چین، دولت تلاش کرد تا اعتماد شرکت‌های خارجی را برای سرمایه‌گذاری و انتقال دانش فنی به این مناطق جلب کند و بازده این تلاش از دهه ۱۹۹۰ نمایانگر شد. البته همزمان با ایجاد مناطق ویژه اقتصادی، شهرهای ساحلی مناطق ویژه در استان‌های داخلی و پارک‌های صنعتی، اصلاحات اساسی در اقتصاد داخلی چین نیز به عمل آمد.

عمده این اصلاحات در بخش دولتی، نظام اداری و حذف تشکیلات غیرضروری خلاصه می‌شود. اصلاح نظام بازرگانی خارجی، تعدیل نرخ ارز، تشویق سرمایه‌گذاری خارجی، نظام قیمت‌ها، تمرکززدایی، تقویت نظام مالی، توجه به امور زیربنایی و آموزش و تشویق صادرات مهمترین بخش اصلاحات داخلی بود.

در سال‌های اخیر نیز دولت چین سیاست اقتصاد باز را پیشه ساخت، هر

○ بخش عمده سیاست‌های نرجسیخی دولت چین برای مناطق آزاد و ویژه اقتصادی در بحث نرم‌افزاری، یعنی تنظیم قوانین و مقررات ساده برای کار، نقل و انتقال سرمایه و ارز، امتیازات معافیت مالیاتی و ... خلاصه می‌شود. در بحث سخت‌افزاری دولت چین به ارایه خدمات زیربنایی (آب، برق، تلفن، سوخت و...) به مناطق ویژه اقتصادی اهتمام ورزید.

○ آمارهای رسمی نشان می‌دهد که در سال‌های ۹۲-۱۹۸۰ در مجموع ۵۷/۵ میلیارد دلار سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در اقتصاد چین جذب شد و نزدیک به ۸۴ هزار شرکت خارجی در این کشور فعال شدند.

○ از ۸۵ میلیارد دلار صادرات چین در سال ۱۹۹۲، ۱۷/۴ میلیارد دلار آن توسط شرکت‌های خارجی تحقق یافت که از طریق مناطق آزاد تجاری به اقتصاد چین وارد شده بودند.

چند که از پیامدهای رشد سریع اقتصادی چین در سال‌های اخیر، فشارهای تورمی است، اما دستور محدود ساختن ایجاد مناطق آزاد و تعدیل نرخ رشد اقتصادی که در اوایل دهه ۱۹۹۰ به بیش از ۱۳ درصد رسیده بود، می‌تواند فشارهای تورمی را مهار کند. دولت چین دستور داده است که یک‌هزار منطقه آزاد که توسط دولت‌های محلی در نواحی پربرونق ساحلی به‌وجود آمده تعطیل شوند.

یک مشکل دیگر که در اقتصاد چین در سال‌های اخیر بروز کرده است، از بین رفتن زمین‌های کشاورزی است. در سرزمین‌های مستعد کشاورزی چین، مناطق آزاد تشکیل شده که عمده فعالیت آن در امور تولید صنعتی است. با محدود شدن شمار مناطق آزاد چین، انتظار می‌رود زمین‌های کشاورزی بار دیگر احیا گردد. زمین‌های مناطق آزاد از ۷/۸ هزار کیلومتر مربع به ۱/۷ هزار کیلومتر مربع تقلیل یابد. سرنوشت مناطق آزاد چین هر چه باشد، اکنون اقتصاد این کشور با اعمال سیاست‌های باز، آمادگی حضور در بازارهای رقابت بین‌المللی را دارد. نقش مناطق ویژه اقتصادی در تشویق سرمایه‌گذاری خارجی، انتقال فن‌آوری، آماده‌سازی اقتصاد داخلی برای ادغام در اقتصاد بین‌المللی، غیرقابل انکار است و به اهداف اولیه نیز دست یافته است.

چین با بیست‌وشش کشور جهان موافقت‌نامه حمایت سرمایه‌گذاری خارجی و با ۲۵ کشور جهان موافقت‌نامه اجتناب از مالیات مضاعف را امضا کرده است. در مناطق آزاد چین ۵۰ کشور جهان سرمایه‌گذاری کرده‌اند که عمده‌ترین آنها هنگ‌کنگ، ژاپن، آمریکا، تایوان، سنگاپور، کره جنوبی و... می‌باشند. □