

# تأثیر برنامه های کلان اقتصادی بر کاهش خط فقر در جمهوری خلق چین

نویسندگان: ناتالی بوشه-کارل ریسکن-لی شان تنگ-اشوانی سیف-وو گوبا او-وانگ هویی جیونگ

ترجمه: سیده رقیه کریمی\*

## ابعاد اقتصاد کلان داخلی

### ۱- مقدمه:

گذار اقتصادی، خصوصی سازی و تجدید ساختار

گسترده‌گی سرزمین، ثبات وضعیت اقتصاد خارجی و خوداتکایی دولت، مجموعه عواملی هستند که جمهوری خلق چین را از انواع فشارهای خارجی که غالباً کشورهای در حال توسعه را به اعمال سیاستهای تعدیلی واپس گرایانه وا دار می‌سازد، دور نگاه داشته است. چین توانسته است تا حدود زیادی بر سرنوشت خود حاکم گردد. البته این بدان معنا نیست که این کشور در برابر فشارهای ناشی از اقتصاد جهانی که هر روز هم پیوند بیشتری با آن برقرار کرده، مصون مانده است. برای مثال، هجوم گسترده سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی موجب گردیده است تا فشار برای شفاف سازی حکومت و اصلاح برخی قوانین در ارتباط با صیانت از قراردادهای و محترم شمردن حق مالکیت افزایش یابد. البته دولت چین هرچا که لازم دانسته به روش خود و با شدت مناسب به این فشارهای خارجی پاسخ داده است.

از این رو می‌توان میزان اثربخشی اجرای سیاستهای کلان اقتصادی را در ارتباط با کاهش خط فقر در این کشور تا حد زیاد از طریق بررسی تحولات صورت گرفته در اقتصاد داخلی مشخص ساخت. سیاستهای کلان داخلی چین و تفکر پشت آن از جمله حوزه‌های مهمی است که تنی چند از تحلیل گران مسائل اقتصاد جهانی در این مقاله به آن پرداخته‌اند. به بیان دقیق‌تر این مقاله جستاری در تحولات صورت گرفته در بخش پولی و مالی و همچنین در حوزه سیاستهای مالی و بازار کار چین است. اما قبل از آن، رویکرد کلی چین در ارتباط با موضوع خصوصی سازی و تجدید ساختار، بطور اجمالی مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. کشور چین به دلیل اجتناب از به کارگیری روش "شوک درمانی" برای عبور از مرحله گذار اقتصادی که بسیاری از کشورها آن را تجربه کرده‌اند، شهرتی جهانی یافته است. این کشور با دوری جستن از هرگونه شتابزدگی در امر خصوصی سازی و با رویکردی دو سویه در حالی که تلاش می‌کند تا از طریق اصلاح ساختار اداری و شیوه‌های تجاری مرسوم بنگاههای اقتصادی دولتی، آنها را با شرایط اقتصاد بازار سازگار سازد، اقدام به تشکیل سریع بخش غیردولتی

\* کارشناس اشتغال و کارپایی سازمان کار و امور اجتماعی استان گیلان

بر اساس یک تحقیق مستقل میدانی ضریب جینی تقسیم زمین در سال ۲۰۰۲ معادل ۰/۴۶ بوده است که از استانداردهای جهانی بسیار کمتر می‌باشد. دلیل آن هم متفاوت بودن استعداد زمین در مناطق مختلف است.

ضریب تراکم زمین در آن سال نزدیک به صفر بوده است که این موضوع نشان می‌دهد زمین تقریباً به طور برابر در دسترس همه گروه‌های درآمدی قرار داشته است. نتیجه این امر نیز توزیع عادلانه درآمد در بخش کشاورزی و ایجاد یک منبع مطمئن برای تامین معاش اولیه در مناطق روستایی چین بوده است.

بر اساس آمار منتشر شده دولتی، بنگاه‌های خصوصی، در مجموع ۲۶/۸ درصد از کل اشتغال شهری را در سال ۲۰۰۲ به خود اختصاص داده‌اند که تقریباً با بخش دولتی برابری می‌کند (۲۸/۹ درصد). بخش غیر دولتی (اعم از شرکت‌های تعاونی، شرکت‌های سرمایه‌گذاری مشترک و شرکت‌های سرمایه‌گذاری خارجی) در مجموع ۹۰ درصد از کل اشتغال را در سال ۲۰۰۲ به خود اختصاص داده که بالاترین نرخ رشد اشتغال در بخش خصوصی بوده است. با توجه به نقش کارآفرینی بنگاه‌های خصوصی در اقتصاد چین، رشد و شکوفایی این بخش می‌تواند در کاهش خط فقر به خصوص فقر ناشی از بیکاری در شهرها و اشتغال ناقص در روستاها، تاثیر به‌سزایی داشته باشد. با این وجود موانع بسیاری در مسیر رشد و بالندگی این بخش از اقتصاد خودنمایی می‌کند.

و خصوصی سازی بنگاه‌های اقتصادی کوچکتر کرد. رویکرد مذکور دستاوردهای اجتماعی مثبتی برای چین به دنبال داشت. به طوریکه این کشور را قادر ساخت تا پیش از شکل گیری نهادها و سازمانهای حمایتی، دچار هرج و مرج گسترده، کاهش ناگهانی درآمدها و نیز افزایش فزاینده بیکاری و فقر ناشی از خصوصی سازی شتابزده نگردد. در اوایل دهه ۱۹۸۰ در پی تقسیم اراضی کشاورزی، نوعی اقتصاد نیمه خصوصی در قالب مزارع خانوادگی شکل گرفت که با وجود آنکه حق مالکیت کامل بر زمین در آن لحاظ نگردیده بود اما به خوبی به محرک‌های بازار در زمینه تخصیص منابع و تقاضا برای کار پاسخ می‌داد. تاثیر این راهکار در کاهش خط فقر ناشی از تجدید ساختار روستایی بسیار قابل ملاحظه بود. امکان دسترسی به زمین برای همه کشاورزان فراهم گردید و بدین ترتیب این قشر بزرگ جامعه که از خدماتی همچون بیمه بیکاری، حقوق مستمری و امکانات رفاهی عمومی بی بهره مانده بود، مورد حمایت قرار گرفت. از سوی دیگر با افزایش جابجایی نیروی کار و هجوم فصلی دهها میلیون کشاورز به شهرهای کوچک و بزرگ برای یافتن کار، اشتغال شهری با نوعی رکود دوره‌ای مواجه بود که هر بار با مراجعت کشاورزان به زادگاهشان بطور مقطعی رونق می‌یافت. از این رو اقدام برای واگذاری ادواری زمینهای روستایی در حقیقت واکنشی به این تغییرات جمعیتی بود تا زمین بر حسب میزان درآمد زایی آن به طور مساوی در میان روستاییان تقسیم گردد.





از طریق انجام معاملات متقابل اوراق قرضه کاهش یابد. همچنین به منظور ایجاد انگیزه قوی تر، راه‌های گوناگون تجدید ساختار بررسی شده است و از خصوصی سازی بنگاه‌های کوچک و متوسط و حتی اخیراً بنگاه‌های بزرگ حمایت گردیده است.

نقش تجدید ساختار بنگاه‌های دولتی چین طی دوره گذار اقتصادی در امر کنترل و کاهش خط فقر، نقشی بسیار تعیین کننده است.

پیش از اصلاحات، SOE ها از دید نیروی کار مازاد شهری، صرفاً یک منبع مطمئن برای کسب در آمد محسوب می‌شدند که این نقش به مرور زمان با رشد نظام بازار باز کمرنگ‌تر گردید. به دلیل برخی ملاحظات سیاستی، اعتبارات برنامه‌ای از طریق سیستم بانکی در اختیار SOE های زیانده قرار داده شد تا آنها سر پا بمانند اما این اقدام، بانک‌های مهم دولتی را با حجم عظیمی از وام‌های باز پرداخت نشده مواجه ساخت. چین ابتدا تلاش کرد با حل این مشکل راه را برای رقابت جدی‌تر سیستم بانکی اش با بانک‌های خارجی بر اساس موافقتنامه‌های الحاقی WTO هموار سازد تا بعد بتواند با خیال آسوده طرح خود را در خصوص ورود بانک‌هایش به بازارهای عمده سهام خارجی به اجرا درآورد. بنابراین دولت در واکنشی شتابزده جلوی جریان آزاد اعطای تسهیلات به بنگاه‌های اقتصادی زیانده را گرفت. اما در پی این اقدام، میلیونها کارگر با مقرری ناچیز و یا حتی بدون مقرری از کار اخراج شدند. این حرکت موجب بروز مشکلات پی در پی در روند اصلاحات شد. تشدید محدودیت بودجه SOE ها آن‌هم پیش از ایجاد یک شبکه تامین اجتماعی مناسب اقدامی نسنجیده بود زیرا هزینه‌های اجتماعی بیکاری و جابجایی بدون برنامه نیروی کار (دو عامل عمده افزایش خط فقر در مناطق شهری) بسیار سنگین تر از هزینه ایجاد یک چتر حمایتی تمام می‌شد. فرآیند تجدید ساختار SOE های بزرگتر با هزینه‌های اجتماعی بیشتر همراه است. بنابراین، اگر اصلاح نظام مدیریت دارایی‌های دولتی از طریق مشارکت دادن شرکت‌های خصوصی داخلی و خارجی در روند خصوصی سازی SOE های بزرگ با انجام اصلاحات کامل در نظام تامین اجتماعی همراه نباشد، خطر بروز پدیده کار تهاجمی دوچندان خواهد شد.

## ۲- اصلاحات بخش مالی و سیاست های پولی

نقش عمده سیاست های پولی در ارتباط با کاهش خط فقر اغلب معطوف به کنترل سطح قیمتها و تثبیت وضعیت اقتصاد کلان در شرایط رشد اقتصادی است؛ زیرا تورم بالا موجب کندی رشد اقتصادی و عدم رشد استانداردهای زندگی و تامین اجتماعی میگردد. چنانچه سیاست‌های بخش مالی را مورد توجه قرار دهیم خواهیم دید که این سیاست‌ها عموماً بر

بانک توسعه آسیا با بررسی وضعیت شرکت‌های خصوصی داخلی و خارجی، موانع اصلی موجود بر سر راه این شرکت‌ها را چنین برشمرد است:

ضعف در سیاست‌گذاری‌ها، عدم شفافیت و وجود قید و بند برای ورود به بازار و خروج از آن

۱- مشکلات حقوقی مانند اعمال ضعیف حاکمیت قانون

۲- عدم وجود روش‌های متنوع تامین اعتبار

۳- محدودیت‌های زیربنایی

۴- محدودیت منابع انسانی

۵- فقدان دانش مدیریت

۶- بالاخره دسترسی ناقص به اطلاعات مطمئن و خدمات حرفه‌ای

ماشین خصوصی سازی با نیروی محرکه دولت‌های محلی و منطقه‌ای به آرامی به حرکت در آمده است. این پدیده در مناطق روستایی، پیشرفت خوبی داشته است. بیش از نیم میلیون بنگاه اقتصادی در این مناطق از اواسط تا پایان دهه ۹۰ میلادی خصوصی‌سازی شدند که این رقم در پایان سال ۲۰۰۰ به یک میلیون رسید. برخلاف تجربه عمومی دیگر کشورها در زمینه خصوصی سازی، شرکت‌های خصوصی شده چین در واقع به مدیران و کارگران سابق همان شرکت‌ها فروخته شده‌اند ("خصوصی سازی درونی" اصطلاحی که لی ورزل بکار برده‌اند) و به نظر می‌رسد که اقدام مذکور در بهبود عملکرد شرکت‌ها موثر بوده است. در سال ۲۰۰۱ دولت مرکزی با حذف موانع گوناگون اداری برای ثبت شرکت‌های خصوصی و مجاز شمردن فعالیت اعضای حزب کمونیست به عنوان کارآفرینان خصوصی، به گونه‌ای هوشمندانه علاقه‌مندی خود را به امر خصوصی سازی آشکار ساخت. حتی در اواخر سال ۲۰۰۳ هنگامی که خرید سهام عمده SOE های (بنگاه‌های دولتی) بزرگ توسط شرکای خصوصی داخلی و خارجی مجاز شناخته شد، انگیزه برای خصوصی سازی باز دیگر افزایش یافت.

چین طی سال‌های گذشته، تلاش فراوانی را صورت داده است تا SOE های مورد توجه به بنگاه‌های اقتصادی مدرن و بازارگرا تبدیل سازد. قوانین صنفی تدوین گردیده، بازارهای سهام گشایش یافت و تلاش شده است تا بدون کلان SOE ها

از دیدگاه مالی، انجام هرگونه اقدام که به تضعیف بیشتر توان باز پرداخت بنگاه‌های اقتصادی و کاهش انگیزه بانک‌ها برای پرداخت وام بینجامد، ممکن است مشکل انقباض اعتباری را بیش از پیش تشدید کند که این مسئله به نوبه خود به رکود بیشتر فعالیت‌های اقتصادی منجر خواهد شد.

## ۲-۱- اصلاحات بخش مالی و سیاست های پولی: تغییرات عمده دهه ۹۰

از اوایل دهه ۸۰ تا سال ۱۹۹۳، یکی از ابزارهای عمده سیاست‌های پولی چین برای تنظیم اقتصاد کلان، اعمال نظارت مستقیم بر نحوه تقسیم اعتبارات بود. بانک‌های دولتی موظف بودند تا از محل اعتبارات تکلیفی و براساس دستورالعمل‌های بانک مرکزی، تسهیلات اعطایی را عمدتاً در اختیار بخش دولتی قرار دهند. راهکار مذکور در عمل بسیار تورم زا بود و از آنجایی که بانک‌ها در تصمیم‌گیری هایشان بیشتر تحت تاثیر ضوابط سیاستی بودند تا ملاحظات اقتصادی چون سود آوری و ریسک‌پذیری، این راهکار سهم وام‌های باز پرداخت نشده نزد بانک‌ها را که تهدیدی برای ثبات مالی کشور بود به طرز چشمگیری افزایش داد. (۱) در سال ۱۹۹۳ دولت‌مردان چین تصمیم گرفتند تا مبنای سیاست‌های پولی و عملیات بخش مالی را مورد بازنگری قرار دهند. بانک مرکزی سیاست پولی را مستقل از برنامه‌های اجتماعی-اقتصادی پیش می‌برد (۲) و میزان عرضه پول و تثبیت سطح قیمت‌ها را با توسل به ابزارهای جدیدی مانند نسبت اندوخته بر سپرده، نرخ‌های سود و عملیات بازار باز کنترل می‌کرد. گروه‌های پولی در چارچوب اهداف میان مدت سیاست‌های پولی، جایگزین ردیف اعتباری بانک‌های دولتی شد. (۳) در ژانویه ۱۹۹۸ برنامه اعتباری بانک‌ها دگرگون شد به طوری که از آن پس تقاضای بنگاه‌های اقتصادی برای اعتبار از یک سو و رفتار بانک‌ها برای اعطای تسهیلات از سوی دیگر، مبنای ردیف اعتباری قرار گرفت. به طور کلی، دامنه استفاده موثر از ابزارهای غیرمستقیم سیاست‌های پولی، بسیار محدود بود و کانال اعتبارات بانکی همچنان ابزار اصلی به شمار می‌رفت. از اواسط دهه ۹۰، عملیات بازار باز جایگزین تسهیلات اعطایی بانک مرکزی شد و به کانال اصلی برای عرضه پول پایه مبدل گشت. با این وجود بازارهای پولی به توسعه لازم دست پیدا نکردند. علاوه بر این، در سال ۱۹۹۶ با آنکه تنظیم نرخ سود در بازار غیر متشکل پولی از کنترل دولت خارج شد اما تعیین نرخ سود وام‌ها و سپرده‌های بانکی همچنان در دست دولت باقی ماند. در سال ۱۹۹۵ با تصویب قانون بانک‌های تجاری، راه برای

تامین نیازهای اعتباری بخش تعاون متمرکز بوده و نیازهای مالی قشر محروم معمولاً توسط بخش غیررسمی، حمایت‌های ویژه دولتی و یا برنامه‌های مالی جزء مرتفع گردیده است. شاخص‌های برنامه اصلاحات بخش مالی و سیاست پول دهه ۹۰ چین عمدتاً منطبق بر همین الگوی رایج بوده است. هدف اصلی سیاست پولی تثبیت سطح قیمت‌ها با دامنه افزایش حداکثر ۳ درصد و تثبیت ارزش پول ملی بود. بالاترین میزان تورم در سال ۱۹۹۴ ثبت گردید. از آن سال تاکنون کادر رهبری چین همواره نگران بروز مجدد این پدیده و تاثیر نامطلوب آن بر ثبات اجتماعی بوده است و تلاش کرده است تا سیاست‌های پولی خود را حتی با وجود فشارهای ضد تورمی و رکود اقتصادی همچنان به پیش ببرد. تداوم وضعیت انقباض پولی می‌تواند در دراز مدت بر روند رشد اقتصادی و کاهش خط فقر اثرات نامطلوب جدی به جای بگذارد.

نرخ رشد بیکاری که از یک سوی انتظار آن می‌رفت در پی تجدید ساختار SOE ها و عضویت در WTO افزایش یابد، به دنبال کاهش پی در پی قیمت‌ها و زیان مالی تولیدکنندگان و تجار، به شدت سیر صعودی یافت.

از دیدگاه مالی، انجام هرگونه اقدام که به تضعیف بیشتر توان باز پرداخت بنگاه‌های اقتصادی و کاهش انگیزه بانک‌ها برای پرداخت وام بینجامد، ممکن است مشکل انقباض اعتباری را بیش از پیش تشدید کند که این مسئله به نوبه خود به رکود بیشتر فعالیت‌های اقتصادی منجر خواهد شد. مسلماً برای پیشبرد سیاست‌های محرومیت زدایی در چین، دست کم در یک دوره میان مدت انجام برخی اقدامات پیش‌گیرانه انبساطی و ضد انقباضی به طور همزمان ضروری است. با این همه به دلیل عدم اصلاح کامل ساختار SOE ها و انجام اصلاحات در بخش مالی، تاثیر سیاست‌های پولی چندان محسوس نیست. اگر چه دامنه نوسان نرخ‌های سود افزایش یافته است اما کاهش تقاضا برای سرمایه‌گذاری نسبت به سود بانکی همچنان پایین است. شواهد حاکی از آن است که طی دهه ۹۰ بنگاه‌های دولتی در پی تشدید محدودیت‌های بودجه‌ای، رغبت کمتری برای تحصیل اعتبارات بانکی نشان داده‌اند. همچنین به دلیل تاکید شدید برنامه اصلاحات از اواسط دهه ۹۰ بر کنترل و کاهش ریسک مالی، تاکنون اهداف دیده شده در برنامه در خصوص کاهش خط فقر به طور کامل محقق نگردیده است. اولی، علی‌رغم ابتکار عمل اخیر برنامه برای رفع مشکل مذکور بخش مالی همچنان از توجه به نیازهای بخش غیردولتی خصوصاً بنگاه‌های کوچک و متوسط شهری و روستایی سرباز می‌زند. در حالی که به دلیل تاثیرگذار بودن بخش غیردولتی در روند رشد اقتصادی و کاهش فقر و بیکاری، تضمین تامین نیازهای اعتباری این بخش امری ضروری است. دوم، اصلاحات بخش مالی امکان دستیابی به اعتبارات رسمی و غیر رسمی را برای بنگاه‌های اقتصادی و خانوارها در مناطق روستایی که اکثراً فقیرنشین هستند دشوارتر ساخته است.



اعتبار سنجی مشتریان اقدام به اعطای تسهیلات کنند و تنها ۱۰ درصد از سرمایه خود را به وام‌های فردی اختصاص دهند. به منظور تسهیل در انطباق ریسک به هنگام اعطای تسهیلات، دست نهادهای مالی در تعیین اندازه سود تا حدودی باز گذاشته شد.

بانک‌های تجاری دولتی مجاز شناخته شدند تا نرخ‌های سود خود را حداکثر به میزان ۲۰ درصد نرخ مصوب اجرایی افزایش یا کاهش دهند. این دامنه نوسان برای دیگر بانک‌های تجاری و تعاونی‌های اعتبار شهری تا ۳۰ درصد و برای تعاونی‌های اعتبار روستایی تا ۵۰ درصد تعیین گردید. اما ضرورت پیشگیری از بروز خطر احتمالی و حفظ ثبات مالی، دولتمردان چینی را بر آن داشت تا مسئولیت تصمیم‌گیری در خصوص اعطای تسهیلات را به سطوح بالاتر در بانک‌ها محول کنند. (۵) همزمان، فعالیت بسیاری از نهادهای مالی غیربانکی (NBF1 ها) که اساساً از اوایل دهه ۱۹۸۰ گسترش یافته بودند مانند تعاونی‌های اعتبار روستایی (RCCها)، تعاونی‌های اعتبار شهری (UCCها) و نیز شرکت‌های امانی و سرمایه‌گذاری (TICها) محدود گشت. تعدادی از این نهادها ادغام و تعدادی هم منحل شدند. بسیاری از نهادهای غیررسمی مالی از قبیل موسسات اعتبار روستایی (RCFها) از ادامه فعالیت منع شدند و بانک‌های خصوصی غیرمجاز نیز قلع و قمع شدند. در سال ۱۹۹۶ فعالیت این نوع بانک‌ها کاملاً ممنوع شد و در سال ۱۹۹۹، (RCFها) تعطیل شدند و به سیستم (RCC) پیوستند.

تبدیل بانک‌های دولتی تخصصی به بانک‌های تجاری هموار گردید. به عنوان بخشی از این فرایند، مسئولیت پرداخت وام‌های برنامه‌ای (اعطای وام به شرکت‌های دولتی) برعهده سه بانک راهبردی یعنی بانک توسعه دولتی، بانک صادرات و واردات و بانک توسعه کشاورزی (۴) (ADBC) گذارده شد، تا از این طریق منابع مالی لازم جهت انجام پروژه‌های بزرگ عمرانی دولت در دراز مدت تامین گردد. در عین حال بانک‌های کوچک و متوسط نیز در قالب بانک‌های تجاری منطقه‌ای جهت اعطای وام به بنگاه‌های کوچک و متوسط تاسیس شدند.

در پی بروز بحران در آسیا، دولت بر برقراری ثبات مالی در بخش بانکداری تاکید بیشتری ورزید و تلاش کرد تا در ترکیب سرمایه‌گذاری بانک‌های تجاری دولتی تغییرات اساسی ایجاد کند و وام‌های بازپرداخت نشده را از صورت حساب‌های مالی بانک‌ها کسر نماید. با این هدف دولت در سال ۱۹۹۸ اقدام به انتشار اوراق قرضه به ارزش ۲۲ میلیارد دلار کرد. چهار شرکت مدیریت دارایی نیز به منظور جذب ۱۷۰ میلیارد دلار از وام‌های بازپرداخت نشده تاسیس گردید. هنگامی که بانک مرکزی در سال ۱۹۹۸ نظام سهمیه بندی اعتباری را حذف کرد، روش‌های مدیریت ریسک و مدیریت دارایی و بدهی در دستور کار قرار گرفت. بانک‌های تجاری دولتی موظف شدند تا سالانه ۲ الی ۳ درصد از وام‌های مشکوک الوصول خود بکاهند. همچنین به منظور کاهش خطر سوخت احتمالی، از بانک‌های مذکور خواسته شد تا از طریق اخذ وثیقه و رتبه بندی و

جدول ۱- ساختار بخش مالی، ۲۰۰۱

انواع مالی	تعداد	دارایی	سپرده	وام
بانک‌های راهبردی	۳	۸۰۹	۰۰۴	۱۳۰۶
بانک‌های دولتی	۴	۵۹۰۴	۶۳۰۶	۵۹۰۳
بانک‌های تجاری سهامی مشترک		۹۰۹	۱۰۰۳	۸۰۸
بانک‌های تجاری منطقه‌ای تعاونی‌های اعتبار شهری	۱۰۰	۳۰۷	۴	۳۰۳
تعاونی‌های اعتبار روستایی	۸۳۶	۱۰۰	۱۰۱	۱
شرکت‌های سرمایه‌گذاری و امان	۴۱۷۵۵	۸۰۶	۱۱۰۳	۱۰
شرکت‌های مالی	NA	۳۰۰	۱۰۸	۲۰۲
شرکت‌های اجاره دار (لیزینگ)	NA	۱۰۴	۱۰۵	۱۰۵
موسسات پس انداز پستی	NA	۰۰۱	۰۰۱	۰۰۱
بانک‌های خارجی	NA	۲۰۴	۳۰۴	۰
	۱۷۷	۱۰۵	۰۰۴	۱۰۴
جمع کل	*۴۲۸۷۵	۱۰۰	۱۰۰	۱۰۰

همان گونه که در جدول شماره ۱ نشان داده شده است، بخش رسمی مالی چین کاملاً به طور متمرکز عمل می‌کند زیرا ۹۰ درصد از کل سرمایه این بخش در مالکیت دولت است و چهار بانک تجاری دولتی که حدوداً ۶۰ درصد از کل سپرده‌ها و وام‌ها را در اختیار دارند در این بخش فعالند. از آنجا که بازارهای پول و سرمایه چندان توسعه نیافته‌اند، (۶) بخش رسمی مالی همچنان نقش حلقه واسطه را برای اقتصاد و نقش کانال اصلی انتقال را برای سیاست‌های پولی ایفا می‌کند.

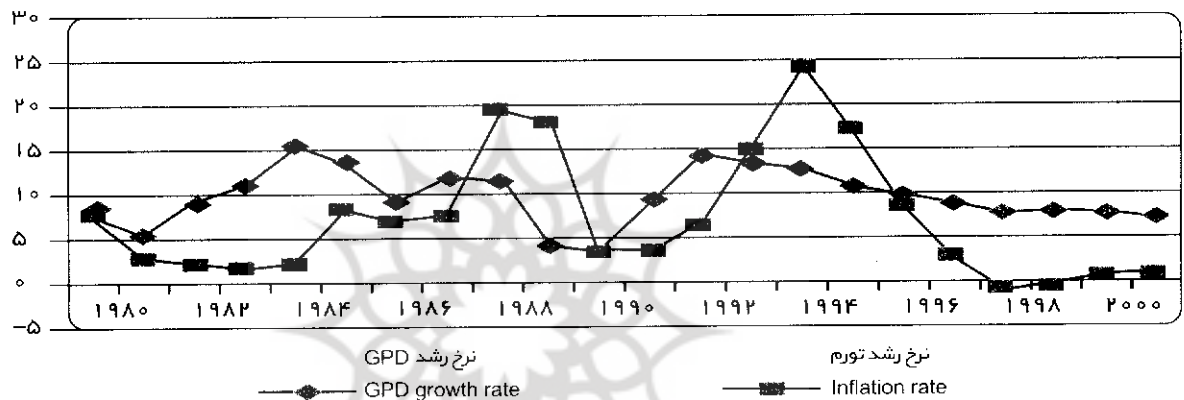
از این رو اصلاحات در مسیر خود برای تحقق سند کاهش فقر با چالش‌هایی جدی مواجه بوده است. اول، علی‌رغم تاثیر مثبت اصلاحات بر عملیات سیاست پولی انبساطی و دفع فشارهای انقباضی، سیاست مذکور کلاً از موضع نسبتاً ضعیفی برخوردار بوده است. دوم، اصلاحات بخش بانکداری دسترسی به اعتبارات بانکی را برای شرکت‌های خصوصی کوچک به ویژه در مناطق روستایی با محدودیت‌های جدید همراه ساخته است.

## ۲-۲- سیاست پولی، تورم، انقباض و رشد

در تخصیص اعتبارات می‌کاست: بانک‌های دولتی بخشی از اعتبارات جذب شده را به سمت بخش غیردولتی در حال توسعه و سودده سوق می‌دادند. از این رو بانک مرکزی مجبور بود تا با اعطای وام‌های مجدد و تزریق پول، مشکل نقدینگی بخش دولتی را حل کند که این اقدام خود به افزایش نرخ تورم دامن می‌زد. این سیاست پس از چند سال و در پی عملکرد ضعیف بخش دولتی کنار گذاشته شد.

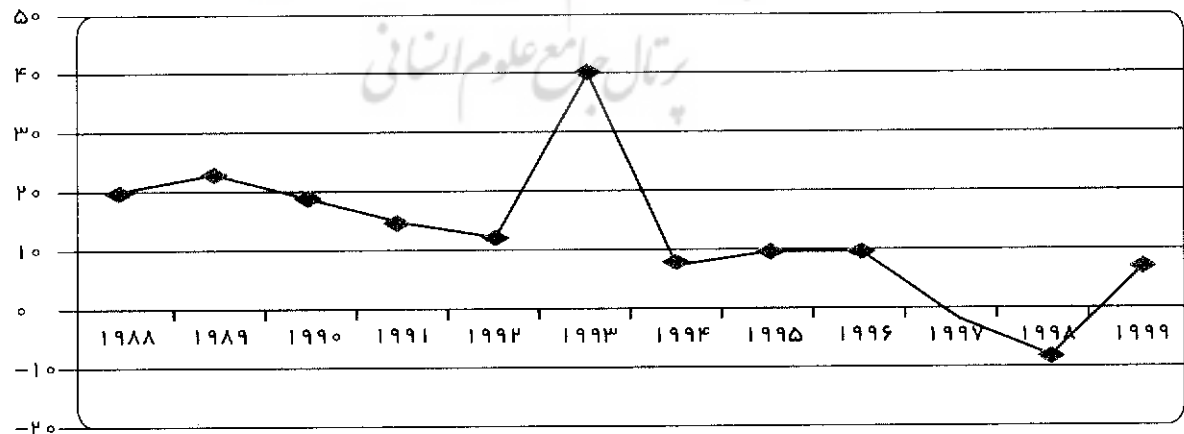
سیاست پولی در چارچوب قانون نظارت بر اعتبارات با پیروی از الگوی "ایست و حرکت" (تشدید به هنگام افزایش تورم و تعدیل به هنگام کاهش تورم) موجب تقویت یک الگوی دوره‌ای خوب از نرخ رشد تورم و تولید ناخالص داخلی گردید (نمودار ۱). هرگاه که بانک مرکزی به طور مقطعی از میزان محدودیت‌ها

نمودار ۱- نرخ رشد تورم و GDP (به درصد)



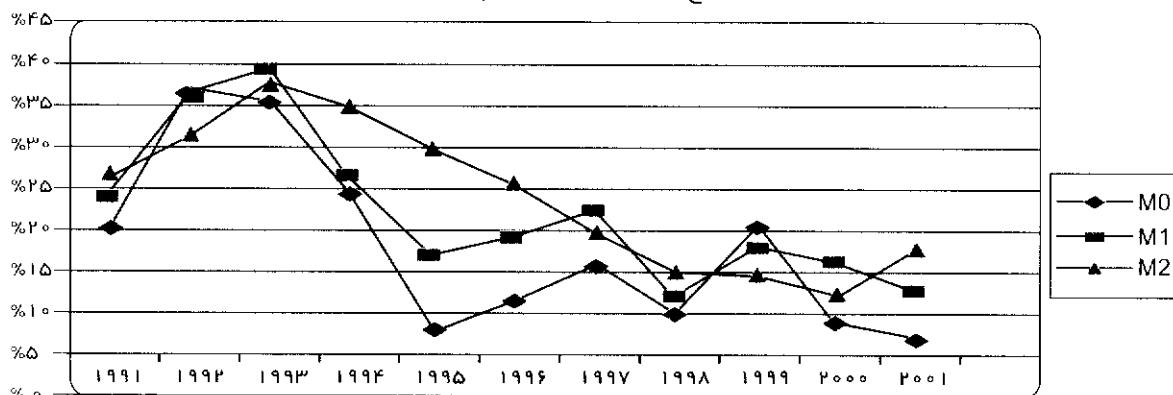
در پی تعدیل سیاست پولی از اواسط دهه ۹۰، اعطای وام توسط بانک مرکزی به بانک‌های دولتی به شدت کاهش پیدا کرد (نمودار ۲). نرخ رشد تسهیلات اعطایی بانک مرکزی از حدود ۱۷ درصد طی دوره سالهای ۱۹۸۶ تا ۱۹۹۴ به حدود ۳/۶ درصد در طی دوره سال‌های ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۹ تنزل یافت. به طوری که در سالهای ۱۹۹۷ و ۱۹۹۸ این کاهش بسیار محسوس بود.

نمودار ۲- نرخ رشد سالانه تسهیلات اعطایی بانک مرکزی به بانک‌های دولتی (به درصد)



در پی کاهش نرخ رشد تسهیلات، نرخ رشد عرضه پول و نرخ تورم نیز به طور همزمان کاهش یافت (نمودار ۳). به دنبال اوج تورم در سال ۱۹۹۴، این پدیده طی سه سال بعدی با کاهش همراه شد و انقباض پولی از ابتدای سال ۱۹۹۸ بطور محسوس آشکار گردید. از سوی دیگر، نرخ رشد اعتبارات از بیش از ۲۰ درصد قبل از سال ۱۹۹۵ به کمتر از ۱۰ درصد پس از آن سال سقوط کرد که تاثیر آن بر رشد اقتصادی قابل توجه بود.

نمودار ۳- نرخ رشد سالانه گروه های پولی (درصد)



تقریباً به نصف و نرخ سود سپرده ها نیز تا سه چهارم کاهش پیدا کرد. با وجود آنکه کاهش های پی در پی نرخ سود بانکی منتج به مهار شدن نرخ رشد بالای پس اندازهای شخصی و فعال شدن معاملات بازار پولی بین بانکی گردید. اما تاثیر این برآیندها بر سطح قیمتها و تقاضا برای سرمایه گذاری و مصرف، چندان محسوس نبود. گردش گروه های پولی حاکی از آن است که توسعه پولی نیز محدود بوده است. نرخ رشد عرضه پول وسیع در سال ۱۹۹۸ معادل ۱۴/۸ درصد و در سال ۱۹۹۹ معادل ۱۴/۷ درصد بود که از هدف برنامه یعنی ۱۷ درصد کمتر بوده است. نرخ رشد عرضه پول پایه (M0) هم پس از یک جهش غیرعادی در سال ۱۹۹۹ طی روندی ثابت کاهش یافت و به رقم ۷ درصد در سال ۲۰۰۱ رسید.

در سال ۱۹۹۸ موضع سیاست پولی رسماً از ضد تورمی به ضد انقباضی تغییر جهت داد. اقداماتی نیز در جهت افزایش عرضه پول از قبیل: به حداقل رساندن سطح اندوخته قانونی نهادهای مالی، فراهم کردن امکان مشارکت فعالانه تر بانک مرکزی در عملیات بازار باز و بسط دامنه اعتباری بانکهای تجاری صورت گرفت. در ماه مارس ۱۹۹۸، نسبت اندوخته قانونی از ۱۳ درصد به ۸ درصد و در سال ۱۹۹۹ به ۶ درصد تقلیل یافت.

مشخصه اصلی سیاست جدید پولی استفاده موثر از اهرم کاهش نرخ سود بود. (۷) نرخ سود بانکی ۲ بار در سال ۱۹۹۶ و شش بار دیگر پس از سال ۱۹۹۷ کاهش یافت. نرخ سود وام های یکساله از سال ۱۹۹۶ تا اواسط سال ۱۹۹۹

جدول ۲- نرخ های سود بانکی (۲۰۰۲-۱۹۹۶)

سال	۱۹۹۸	۱۹۹۹	۲۰۰۰	۲۰۰۱	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵
نرخ سود سپرده های یکساله	۱۰.۹۸	۷.۴۷	۵.۶۷	۵.۲۲	۴.۷۷	۳.۷۸	۲.۲۵	۱.۹۸
نرخ سود وام های شش ماهه تا یکساله	۱۰.۹۸	۱۰.۰۸	۸.۶۴	۷.۹۲	۶.۹۳	۶.۳۹	۵.۸۵	۵.۳۱
نرخ سود وام بین بانکی	۸.۸۲	۸.۲۸	۷.۵۶	۵.۳۲	۳.۵۱	۳.۲۴	۲.۰۷	

تحصیل و درمان در مجموع خانوارهای چینی را به سمت پس اندازهای احتیاطی سوق داد. با این همه، نباید نقش تغییر و تحولات درون سازمانی نهادهای مالی را در ناکارآمد ساختن سیاست پولی انبساطی از نظر دور داشت. به عنوان مثال، بانکها به دلیل تحمل فشار ناشی از افزایش حجم وام های مشکوک الوصول و تحمل زیان ناشی از مطالبات سوخته و بدتر شدن وضع مالی وام گیرندگان، کمتر قبول خطر می کردند و تمایلی برای اعطای تسهیلات از خود نشان نمی دادند. دلیل بروز این رفتار محافظه کارانه هم افزایش نسبت اندوخته اضافی نزد بانکها در پی کاهش نسبت اندوخته قانونی بود. طی سه ماهه آخر سال ۱۹۹۹، نسبت اندوخته اضافی نزد بانکهای تجاری دولتی معادل ۸/۶ درصد و نزد سایر بانکهای تجاری معادل ۲۲ درصد بود. همچنین در بخش بانکرداری، شکاف بین نرخ

عملکرد ضعیف سیاست های پولی در رابطه با مهار پدیده انقباض پولی، افزایش سطح تقاضای کل و تسریع روند رشد اقتصادی، دلیل عمده تاکید دولت از سال ۱۹۹۸ بر مداخله در امور مالی است. دلایل ناکارآمدی سیاست پولی که به تفضیل درباره آن بحث شد را می توان به صورت ذیل خلاصه کرد. اول: بنگاههای اقتصادی از فرصت های خوب سرمایه گذاری که از سال ۱۹۹۶ به دنبال حرکت بازار داخلی به سمت عرضه مازاد فراهم شد، به درستی سود جستند حتی از وام های با نرخ سود پایین هم استقبال نکردند. دوم: در پی انجام اصلاحات و کاهش تعهدات دولت در حمایت از بخش دولتی، SOE ها با محدودیت های بودجه ای بیشتر مواجه شدند که این مسئله تقاضای آنها را برای سرمایه گذاری کاهش داد. سوم، خطر بیکاری مضاعف ناشی از تجدید ساختار SOE ها و عضویت در WTO و همچنین هزینه های سنگین مسکن،



برخی اقدامات دیگر به منظور تعدیل عدم ریسک پذیری و حمایت از بسط اعتبار به شیوه‌ای موثرتر ضروری است. اول، اتخاذ یک روش دفاعی ملایم‌تر در برابر معضل وام‌های سخت الوصول لازم به نظر می‌رسد. اساساً اعمال فشار بر بانکها با هدف کاستن از حجم وام‌های مشکوک الوصول، آنهم در شرایطی که آنها فاقد توانایی لازم برای تعیین و مدیریت ریسک هستند، تشدید عدم ریسک پذیری بانکها را به دنبال خواهد داشت. از این جهت لازم است تا تلاش‌های بیشتری برای پرکردن شکاف اطلاعاتی و همچنین آموزش مدیران بانکها صورت گیرد. دوم، اگر آزادسازی کامل تعیین نرخ سود تسهیلات را اقدامی غیرمنطقی تلقی کنیم، انعطاف پذیری بیشتر در این زمینه امری اجتناب ناپذیر خواهد بود. اگر چه نرخ‌های سود بر اساس نرخ پایه بانک مرکزی در محدوده‌ای مشخص شناورند، اما بانکها نمی‌توانند به بهانه جبران خطر سوخت از آن عدول کنند و ملزم به رعایت قوانین هستند. این مسئله موانع بزرگتری را بر سر راه تامین نیازهای مالی شرکت‌های خصوصی، به‌ویژه وام‌گیرندگان خردپا و خانوارهای روستایی قرار می‌دهد و تحقق سیاست‌های انبساطی مثمر ثمر را به انجام اصلاحات بیشتر در بخش مالی مشروط می‌سازد.

۲-۳- اصلاحات بخش مالی و دسترسی به منابع مالی  
هدف اصلی اصلاحات مالی در دهه ۹۰، پیش‌گیری از بروز بی‌ثباتی در بخش مالی بود و به برخی مسائل حیاتی از دیدگاه محرومیت زدایی مانند: تضمین تامین نیازهای مالی بخش خصوصی، به‌ویژه بنگاه‌های کوچک و متوسط و یا تضمین دسترسی دائم به منابع مالی برای بخش روستایی به‌خصوص خانوارهای کم درآمد و قشر محروم، توجه لازم مبذول نگردید.

رشد جذب سپرده‌ها و اعطای تسهیلات بسیار زیاد بود. در حقیقت عدم ریسک پذیری بانکها در ارتباط با اعطای تسهیلات، مانعی بزرگ بر سر راه اجرای سیاست پولی انبساطی محسوب می‌شد. به علاوه در پی تحدید ظرفیت‌های بالقوه سازمانی، اطلاعاتی و انسانی مشکلات جدی‌تری مانند کمبود اطلاعات مالی موثق درباره شرکتها و فقدان استانداردهای مناسب حسابرسی بیش از پیش خودنمایی کرد.

### پیامدهای سیاستی

درحالی که انجام اصلاحات بلندمدت در نظام مالی و بانکداری چین، مستلزم توسعه روش‌های تجاری از جمله، افزایش توانایی تعیین ریسک است، اصلاحات کوتاه مدت اجرای سیاست پولی انبساطی را بخصوص در شرایط انقباض پولی با مشکلات بیشتر همراه ساخته است. باتوجه به رویکرد جدید بودجه عمومی چین در حمایت از سیاست فقرزدایی، اتخاذ یک سیاست پولی فعال‌تر نه تنها برای افزایش فعالیت‌های اقتصادی بلکه برای تقویت بنیه مالی بخش بانکداری و نیز تامین بودجه چترهای حمایتی بسیار ضروری است. در واقع از سال ۱۹۹۶ موضع سیاست پولی صرفاً از "تضمین نسبی" به سمت "آزادسازی نسبی" و نه "آزادسازی کامل" تغییر جهت داده است. یکی از مشخصه‌های سیاست فقرزدایی، استفاده موثر از منابع مالی در شرایط عرضه پول اضافی در جهت حمایت از نهادهای مالی کوچک و متوسط است، زیرا این نهادها از توان بالقوه بسیار خوبی برای تامین نیازهای مالی بخش خصوصی و واحدهای اقتصادی کوچک و متوسط برخوردارند. بانک مرکزی نیز می‌تواند از طریق افزایش حجم تسهیلات اعطایی به توسعه تشکلهای تعاونی و مالی روستایی کمک کند. در عین حال انجام

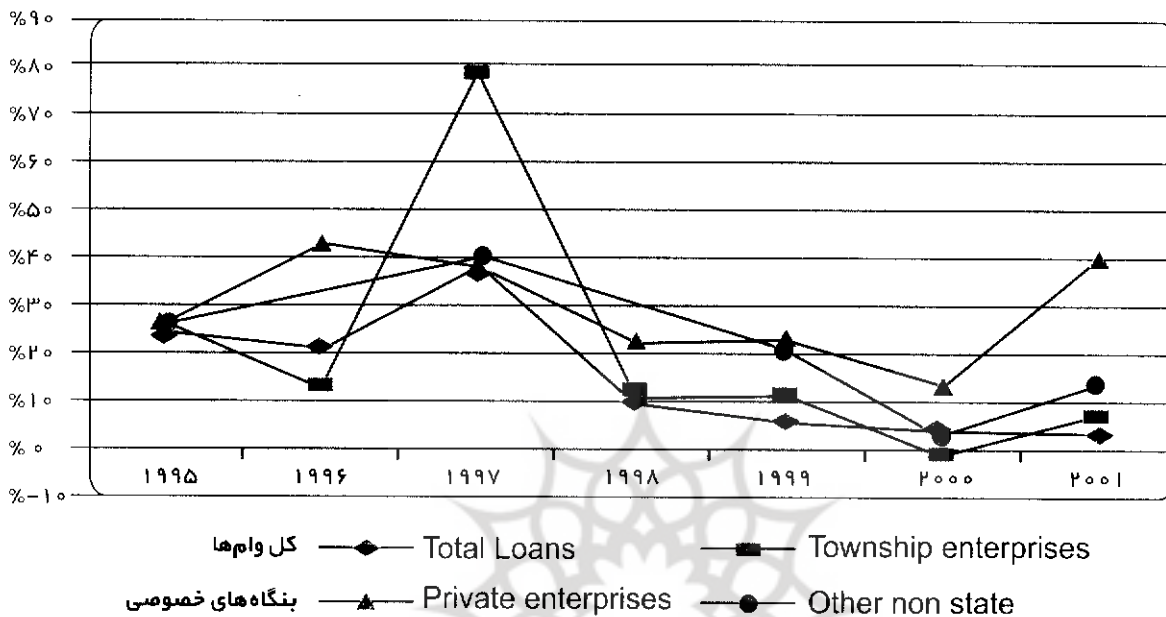


### بخش خصوصی و دسترسی SMEها به منابع مالی

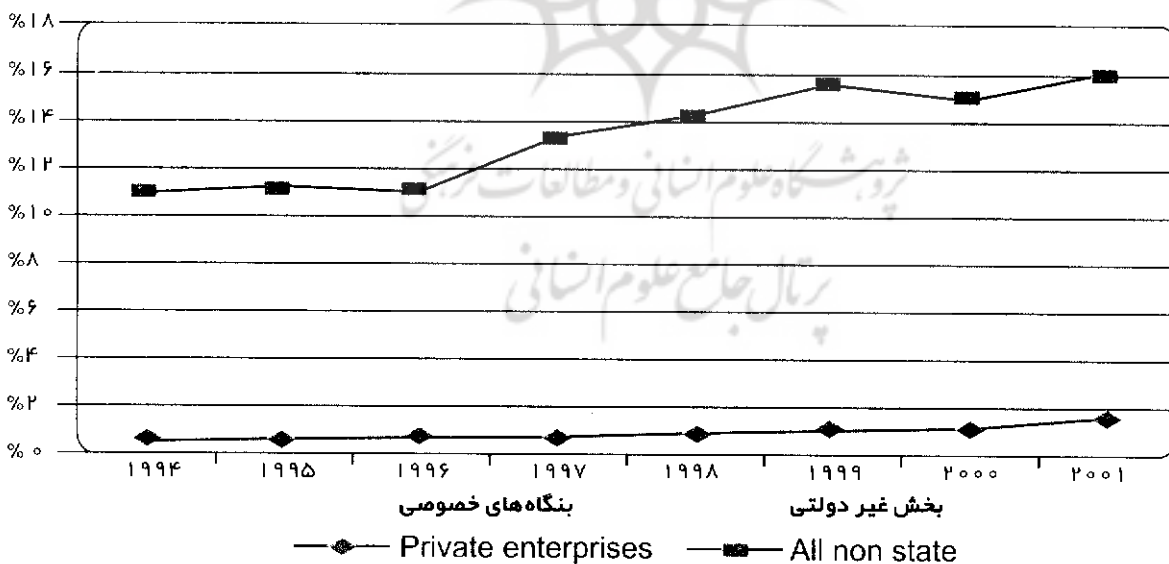
محدودیت‌های اعتباری ناشی از اصلاحات بخش مالی (نمودار ۴) به شدت بخش غیر دولتی به ویژه SMEها را که به دلیل دسترسی محدودشان به بازارهای سرمایه بیش از شرکت‌های دولتی به تسهیلات بانکی وابسته‌اند، تحت تاثیر قرار داده است.

نمودار ۴- نرخ رشد سالانه وام‌های کوتاه مدت نهادهای مالی به بخش غیر دولتی

بنگاه‌های شهرهای کوچک سایر بنگاه‌های غیر دولتی



نمودار ۵- سهم بخش غیردولتی و بنگاه‌های خصوصی از کل وام‌های اعطایی نهادهای مالی



از بیش از ۶۰۰ شرکت خصوصی در پکن، چنگدو و شونده (گوانگ دانگ) به عمل آورد، مشخص گردید که تقریباً ۹۰ درصد از سرمایه راه‌اندازی این شرکت‌ها از محل منابع داخلی و بیش از ۶۲ درصد از سرمایه‌گذاری‌های توسعه‌ای توسط مالکان اصلی و یا از محل سود انباشته تامین گردیده است. همچنین مشخص شد میزان وابستگی شرکت‌های کوچک به منابع داخلی

بر اساس شواهد موجود، شرکت‌های خصوصی و SMEها به ویژه SMEهای خصوصی در دستیابی به منابع مالی با قید و بندهای شدید مواجه‌اند. از اینرو ترجیح می‌دهند به منظور تامین سرمایه جهت راه‌اندازی شرکت و توسعه کار و کسب، هرچه بیشتر به منابع داخلی خود متکی باشند. طبق بررسی که "شرکت بین المللی مالی" در سال ۱۹۹۹

بانک مرکزی به تازگی از بانکهای تجاری دولتی و بانکهای تجاری سهامی درخواست کرده است تا با تعدیل مجدد ساختار اعتباری، خود راههای دریافت وام را بیش از پیش برای SMEها هموار سازند. دولت همچنین در اواخر دهه ۹۰ با هدف افزایش سطح دسترسی SMEها به منابع مالی، شبکه‌ای متشکل از ۲۶۰ موسسه تضمین اعتبار را تاسیس کرد اما تنها کمتر از یک درصد از SMEهای چین صلاحیت یافتند تا از سیستم تضمین اعتبار استفاده کنند.

طبق یک آمار رسمی، سهم SMEها از تسهیلات اعطایی بانکهای تجاری دولتی و بانکهای سهامی به طور چشمگیری افزایش یافته است و تقریباً نیمی از وامهای تصفیه نشده بانکهای تجاری را شامل می‌شود. اما این بدان معنا نیست که نیازهای مالی این بخش مرتفع گردیده و یا متناسب با توسعه آن برطرف خواهد شد. همان گونه که از دستورالعملهای



صادره در سال ۲۰۰۲ در خصوص افزایش حمایت‌های اعتباری از بنگاه‌های اقتصادی کوچک و متوسط سودده که دارای حسن شهرت و محصولات بازار پسند هستند برمی‌آید، موضع دولت در ارتباط با پرداخت تسهیلات به SMEها عموماً گزینشی است. مطابق این دستورالعمل‌ها، حمایت‌های اعتباری باید شامل حال آن دسته از بنگاه‌هایی شود که دارای بیشترین پتانسیل برای توسعه باشند و برخی استانداردهای تکنولوژیکی را در راستای سیاست صنعتی کشور رعایت کنند. این بدان معناست که بخش عظیمی از SMEها که از پتانسیل بالایی برای کاهش خط فقر برخوردارند، صرفاً به دلیل عدم توجه به معیارهایی مانند ریسک پذیری، بازدهی و تکنولوژی از دستیابی رسمی به منابع مالی محروم می‌مانند.

#### پیامدهای سیاستی

با شتاب گرفتن روند تغییر ترکیب سرمایه گذاری و تجاری سازی بخش بانکداری دولتی، آزاد سازی هر چه

یا منابع غیررسمی در قیاس با شرکت‌های بزرگتر بسیار بیشتر است. (۸)

همانطور که گفته شد، اعمال فشار بر روی بانکهای تجاری دولتی و تحدید بودجه آنها با هدف کاهش میزان وام‌های سخت الوصول در کل به تشدید عدم ریسک پذیری بانکها و عدم پرداخت تسهیلات به شرکت‌های خصوصی و SMEها، منجر گردیده است. اگر چه شرکت‌های خصوصی و SMEها سودآورترند اما به همان اندازه هم خطر سوخت وام بیشتر است. به همین دلیل مطالبه انواع گوناگون وثیقه و تضمین‌های لازم از سوی بانکهای دولتی افزایش یافته است به طوری که شرکت‌های خصوصی به ویژه SMEها به دلیل فقدان دارایی‌های ثابت قادر به ارائه آن نیستند. یکی دیگر از شاخص‌های برنامه اصلاحات در بخش بانکداری، تمرکز سازی مجدد در حوزه تصمیم‌گیری برای پرداخت تسهیلات می‌باشد که البته در جهت تامین منابع مالی برای SMEها نیست زیرا مدیران منطقه‌ای که در تامین اعتبار با بالاترین کثیفی مواجه‌اند انگیزه‌ای برای شناسایی پروژه‌های خوب در سطح منطقه خود ندارند. به علاوه طی سالهای اخیر عرضه سرمایه از سوی بانکهای تجاری بیشتر در شهرهای بزرگ صورت گرفته است و مناطق روستایی کمتر در کانون توجه قرار داشته‌اند. البته عوامل دیگری نیز وجود دارند که بر روند اعطای تسهیلات به بخش خصوصی و SMEها تاثیر می‌گذارند. اگر چه دولت از میزان دخالت خود در حوزه تسهیلات بانکی کاسته است؛ اما شواهد نشان می‌دهد که (۹) مسئله خطر رفتاری همچنان بانکها را به ادامه روند اعطای تسهیلات به بخش دولتی ترغیب می‌کند. به بیان دیگر بسیاری از مدیران بانکی هنوز بر این باورند که دولت از شرکت‌های اقماری خود در صورت قصور در باز پرداخت بدهی‌ها حمایت می‌کند، در حالی که بخش غیردولتی فاقد چنین پشتوانه‌ای است. همچنین به دلیل محدود بودن رقابت در بخش بانکداری و موقعیت برتر بانکهای دولتی، انگیزه کسب سود بسیار ضعیف است.

به منظور تقویت و گسترش ابزارهای انطباق ریسک، طی سالهای اخیر از میزان نظارت بر اندازه‌های سود بانکی تا حدودی کاسته شده است. بانکهای تجاری مجاز شناخته شده‌اند تا ۳۰ درصد بیش از نرخ‌های پایه، از تسهیلات اعطایی به SMEها سود دریافت کنند و این رقم برای تعاونی‌های اعتبار روستایی تا ۵۰ درصد نیز می‌رسد. اما نشانه‌ها حاکی از آن است که دامنه نرخ سود هنوز آن قدر گسترده نیست که بتوان تسهیلات بانکی را با ریسک مطلوب و متناسب با پروژه‌های بخش خصوصی و SMEها پرداخت کرد. در واقع تعدادی از بانکهای دولتی سعی دارند تا از طریق دریافت برخی کارمزدها و رسیدن به نرخهای سود موثر بالاتر، محدودیت‌های موجود را دور بزنند. اما این گونه اقدامات باعث افزایش هر چه بیشتر هزینه فعالیت‌های مالی و تبعیض علیه شرکت‌های کوچکتر خواهد شد.

خواهند کرد. از اینرو بسیار بعید به نظر می‌رسد که بانک‌های خارجی در جهت رفع نیازهای مالی SME ها و شرکت‌های خصوصی تازه تاسیس اقدامی به عمل آورند. آنها بیشتر خواهان ارائه خدمات به شرکت‌های تجاری پر سابقه چینی یا شرکت‌های چند ملیتی هستند. ضریب تامین مستقیم مالی برای شرکت‌های سهامی از طریق بازارهای سرمایه، همچنان پایین و حدود ۴ درصد است. در حالی که تامین سرمایه از همان طریق برای شرکت‌های بزرگ و دولتی به طور گسترده ادامه دارد. به علاوه، برای شرکت‌های خصوصی، افزایش سرمایه از طریق انتشار اوراق قرضه شرکتی تقریباً امری ناممکن است.

به نظر می‌رسد که برای سیاست فقرزدایی چین در میان مدت، اولویت بیشتر با تاسیس موسسات مالی وسیط جهت یاری رساندن به بخش خصوصی و SME ها باشد تا با ایجاد بازارهای سرمایه، ایجاد یک سیستم حقوقی کارآمد که بر اساس آن یک بازار سرمایه موثر شکل گیرد، با توجه به وجود محدودیت اطلاعات درباره شرکت‌های تجاری و نبود استانداردهای مناسب حسابداری، فرایندی بس طولانی است. گذشته از آن، شواهد بسیار روشنی در دست است که شرکت‌های تجاری بزرگ و پر سابقه در قیاس با شرکت‌های کوچکتر در سود جستن از بازارهای سرمایه، فی‌نفسه از جایگاه بهتری برخوردار هستند.

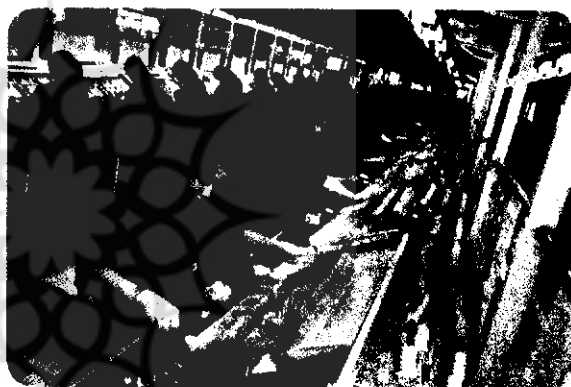
#### دسترسی به منابع مالی در بخش روستایی و برنامه‌های

##### مالی جزء

به طور قطع از یک نظام مالی فقرزدا انتظار می‌رود که به نیازهای اعتباری روستایی توجه ویژه نشان دهد هم در حوزه کسب و کار و هم در حوزه خانگی. (۱۰) نهادهای رسمی مالی مستقر در مناطق روستایی مانند بانک کشاورزی چین، بانک توسعه کشاورزی چین و RCC ها در بسیج کردن پس اندازها و جهت دادن به منابع مالی نقش بسیار مهمی ایفاء کرده‌اند. به طوریکه در سال ۱۹۹۷، ۲۷ درصد از کل حسابهای سپرده کشور توسط نهادهای یادشده جذب گردید. در فاصله سال‌های ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۲، کل سپرده‌های جذب شده توسط شبکه RCC به تنهایی ۷/۷ برابر و کل تسهیلات اعطایی ۸/۶۲ برابر افزایش داشته است (جدول ۲).

در عین حال بخش مالی روستایی در طول اصلاحات، تغییرات مهمی را در زمینه ارتقاء عملکرد و کاهش ریسک تجربه کرده است. RCC های زیانده یا تعطیل شده‌اند و یا عملکردشان را بهبود بخشیده‌اند. مسئولیت اعطای تسهیلات به شرکت‌های کشاورزی اشتراکی و دولتی، تعاونی‌های فروش و پروژه‌های مشترک توسعه کشاورزی برعهده ABC (بانک کشاورزی) گذاشته شده و از آن خواسته شده است تا از روستاها و شهرستانها خارج و در مراکز استانها مستقر شود.

بیشتر سیاست‌های مربوط به نرخ سود تسهیلات و توسعه شبکه ادارات ارزیابی اعتبار، مسلماً امری اجتناب ناپذیر است، که از طریق آن می‌توان بر نتایج نامطلوب ناشی از عدم قبول خطر و عدم انطباق ریسک که بخش مالی را از هدایت موثر منابع به سمت بخش خصوصی و SME ها باز می‌دارد، فایق آمد. اما این اقدامات کافی نیست. زیرا اکثر محدودیت‌های یاد شده در رابطه با اعطای تسهیلات به بخش خصوصی و SME ها اصولاً ناشی از وجود ناهماهنگی شدید بین ساختار بخش مالی از یک سو و جایگاه فعلی و آتی بخش خصوصی و SME ها در اقتصاد، از سوی دیگر است. بعید بنظر می‌رسد که در آینده نزدیک بانک‌های تجاری دولتی بزرگ در جهت تامین نیازهای مالی بخش خصوصی و SME ها اقدامی به عمل آورند. از سوی دیگر منابع مالی بانک‌های تجاری کوچکتر و تعاونی‌های اعتبار هم که ظاهراً به تامین نیازهای مالی بخش مذکور توجه بیشتری دارند، بسیار محدود است و باید تقویت شود. برای مثال، تا سال ۲۰۰۱ سهم بانک‌های تجاری منطقه‌ای



و تعاونی‌های اعتبار شهری و روستایی، روی هم رفته از کل پس اندازها و کل تسهیلات اعطایی نهادهای مالی به ترتیب فقط ۵/۱ درصد و ۴/۳ درصد بوده است (جدول ۱ را ببینید). پیش از اصلاحات، انواع مختلف نهادهای غیررسمی مالی با هدف پرکردن شکاف اعتباری و کمک به شرکت‌های خصوصی کوچک وارد عرصه بانکداری شدند. اما کمی بعد در جریان اصلاحات، دولت بسیاری از این نهادهای مالی را تعطیل اعلام کرد. طبعاً آنها ضعف‌های بسیاری داشتند مانند سیستم نظارتی ضعیف و محدودیت‌های بودجه‌ای که از مالکیت دولتی و یا وابستگی به SOB ها (بانک‌های دولتی) ناشی می‌شد؛ اما در عین حال نقاط قوتی هم داشتند مانند ردیف اعتباری مناسب و همجواری و آشنایی با مشتریان بومی که در تامین نیازهای مالی بخش خصوصی و SME ها بسیار مثرم ثمر بود. یک سیاست مالی فقرزدا باید همزمان با ارائه یک چارچوب سازمانی و نظارتی مناسب، نهادهای مالی خصوصی کوچک و بومی را به ورود به عرصه بازار ترغیب کند. زیرا در پی عضویت در WTO و افزایش رقابت میان بانک‌ها در سطح بین‌المللی، بانک‌های تجاری دولتی بیش از پیش به سمت جیره بندی اعتبار حرکت

جدول ۳- توسعه تعاونی‌های اعتبار روستایی (RCC ها) ۱۹۸۵-۲۰۰۱

2001	1995	1990	1985	
۴۱۷۵۵	۵۰۲۱۹	۵۷۱۵۸	۵۸۶۰۳	RCC تعداد
NA	۴۷۱۱۷	۵۵۰۹۸	۵۷۱۵۶	در شهرهای کوچک و متوسط
NA	۸۸۳	۲۰۶۰	۱۴۴۷	در روستاها
NA	۴۱۰۹۷	۳۰۰۹۵	۲۷۹۸۳	RCC شعب
NA	۱۶۸۱۵	۱۴۲۲۴	۷۵۵۷	دوایر پس انداز
NA	۲۵۷۳۶۷	۲۸۲۸۴۳	۳۱۲۳۷۵	دوایر اعتبار

یکی از نتایج مهم این سیاست، کاهش قابل توجه تعداد بازارهای مالی روستایی و تغییر الگوی توزیع جغرافیایی منابع مالی روستایی بود. تعداد RCC ها در طی سالهای ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۱ کاهش یافت. شمار زیادی از RCC ها بسته شدند و یا از مناطق ساحلی توسعه یافته به مناطق محروم تر انتقال داده شدند. طی سالهای ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۸ تعداد شعب استانی ABC افزایش و تعداد شعب محلی آن به طرز چشم گیری کاهش یافت. (جدول ۴)

جدول ۴- بانک کشاورزی چین - تعداد شعب به تفکیک ادارات امور شعب

1995	1990	
۳۲	۳۰	استان
۳۱۲	۳۲۰	ناحیه
۳۳۴۷	۲۳۵۶	مراکز استان
۲۸۴۴۲	۳۳۶۹۴	شهرستان (شعب کوچک و محلی)

بدین ترتیب اصلاحات تا حدود زیادی موجب کاهش میزان دسترسی خانوارهای روستایی بخصوص خانوارهای فقیر به منابع رسمی مالی شده است. بار سنگین وامهای بازپرداخت نشده و عدم ریسک پذیری RCC ها نیز مشکل را دو چندان ساخته است. به علاوه RCC ها در تصمیم گیری برای اعطای تسهیلات محتاطتر شده اند و تضمینهای بیشتری را از متقاضیان وام طلب می کنند که این امر با توجه به دامنه محدود انطباق نرخ سود، به حذف تعداد بی شماری از متقاضیان کم درآمد و ضعیف منجر شده است. تا همین اواخر، جهت گیری تسهیلات بخش RCC به شدت به سمت شرکت های روستایی بود که البته این مسئله به نفع خانوارهای کشاورز نبود (جدول ۵). اما طی سالهای اخیر به دلیل عملکرد بد TVE ها و به یمن تلاش های دولت برای مشارکت دادن RCC ها در فعالیتهای مالی جزء، این روند تا حدی معکوس گردیده است. در کشور چین بیشترین نقش در رابطه با تامین سرمایه برای خانوارهای کشاورز را بخش غیررسمی مالی ایفاء کرده است. طی سالهای ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۶ اعطای تسهیلات غیررسمی به طور میانگین سالیانه ۲۰ درصد رشد داشته است. اما در پی اقدامات سرکوبگرانه مالی اواسط دهه ۹۰، از جمله انحلال موسسات اعتبار روستایی و جلوگیری از فعالیت نزول خواران و صرافان، نرخ رشد تسهیلات غیررسمی با کاهشی شدید به یک درصد در سال ۱۹۹۷ رسید و در سال ۱۹۹۸ رشد منفی را تجربه کرد. با این وجود و علی رغم رباخواری های رایج، بخش عمده نیازهای اعتباری کشاورزان همچنان از طریق منابع غیر رسمی تامین گردیده و بخش رسمی مالی در این زمینه نقش در خور توجهی نداشته است.





جدول ۵- سپرده ها و وام های RCCها (از سال ۱۹۸۵ تا ژوئن سال ۲۰۰۲)

2002 June	2001	1997	1995	1990	1985	
۱۸۶۷۳	۱۷۲۸۶	۱۰۵۶۰	۷۱۷۲.۸	۲۱۴۴.۹	۷۲۴.۹	سپرده ها، ۱۰۰ میلیون یوآن
NA	NA	۹۱۳۰	۶۱۹۵.۶	۱۸۴۱.۱	۵۶۴.۸	کشاورزان
۱۳۵۹۵	۱۱۹۸۷	۷۲۷۰	۵۲۳۴.۲	۱۴۱۳	۴۰۰	وامهای ۱۰۰ میلیون یوآن
۴۱۷۶	۳۱۴۸	۱۷۴۰	۱۳۶۰.۲	۵۱۸.۲	۱۹۴.۲	۱- پرداخت وام به کشاورزان
%۳۰.۷	%۲۶.۳	%۲۳.۹	%۲۶.۰	%۳۶.۷	%۴۸.۶	درصد ارزش کل وامها
۹۴۱۹	۸۸۳۹	۵۵۳۰	۳۸۷۳.۲	۸۹۴.۸	۲۰۵.۸	۲- پرداخت وام به سایرین
NA	NA	۳۶۷۰	۲۷۷۹.۱	۷۶۰.۷	۱۶۴.۴	TVE ها
NA	NA	۱۸۶۰	۱۰۹۴.۱	۱۳۴.۱	۴۱.۴	دیگر واحدهای مشارکتی
۶۹.۳	%۷۳.۷	%۷۶.۱	%۷۴	%۶۳.۳	%۵۱.۴	درصدشان از کل وامها
						انواع وام
۵۵۵۱	۴۴۴۸	NA	NA	NA	NA	وامهای کشاورزی
%۴۰.۸	%۳۷.۱					درصدش از کل وامها
۶۹۵	۳۲۷	NA	NA	NA	NA	اعتبارات جزء
%۵.۱	%۲.۷					درصدش از کل وامها
۲۶۸	۱۱۹	NA	NA	NA	NA	وامهای تضمینی مشترک

بانک کشاورزی چین و شبکه RCC اخیراً در این زمینه تجربیاتی را کسب کرده‌اند. در سال ۲۰۰۰، دولت با معرفی خانوارهای متقاضی وام، مبلغ پایین به تعاونی‌های اعتبار روستایی، گام بزرگی در جهت بهبود شرایط دسترسی به اعتبارات رسمی در مناطق روستایی برداشت. نتایج قابل توجه بود. RCCها طی سال‌های ۲۰۰۱ و ۲۰۰۲ در اکثر استان‌های آن کشور اقدام به ارائه خدمات مالی جزء کردند. (۱۱) در نتیجه سهم وام‌های پرداختی به کشاورزان، از کل وام‌های تصفیه نشده RCCها در سال ۲۰۰۲ به بیش از ۳۰ درصد رسید که در مقایسه با سال ۱۹۹۷، ۴ درصد بیشتر است (جدول ۵).

پیامدهای سیاستی: شبکه RCC نماد بزرگترین منبع مالی رسمی و مردمی در بخش روستایی است. از این رو می‌توان از آن به عنوان مهمترین کانال برای خدمت رسانی به جامعه روستایی چین و مبارزه با فقر نام برد. بنابراین احیاء، تثبیت و بهبود عملکرد این بخش بسیار حیاتی است و مستلزم تلاش مضاعف در زمینه‌های گوناگون است. زمینه‌هایی چون:

۱. افزایش حمایت دولت مرکزی از RCCها برای غلبه بر فشارهای ناشی از وام‌های بازپرداخت نشده
۲. یاری کردن RCCها در کسب مهارت‌های لازم و سایر حمایت‌های آموزشی و حرفه‌ای
۳. ایجاد سیستم‌های مناسب برای انتقال وجوه میان مناطق مختلف کشور و توزیع یارانه متقابل میان واحدهای مختلف

البته نباید نقش مکمل و مهم برنامه‌های مالی جزء را در تامین نیازهای کشاورزان فقیر و کم درآمد، از نظر دور داشت. فعالیت‌های مالی جزء از اوایل دهه ۹۰ به ابتکار واهبان بین المللی و NGOها با هدف کمک به پیشبرد برنامه وام یارانه ای دولت (SLP) به عنوان بخشی از استراتژی کاهش خط فقر آغاز شد. با وجود ضعف‌های گوناگون دستگاه‌های حکومتی، برنامه SLP نقشش را در ارتباط با افزایش سطح دسترسی کشاورزان محروم به اعتبارات به خوبی ایفاء کرد. ابتکار عمل NGOها و دولت، بستر لازم را برای بهبود شرایط خدمت رسانی و تقویت توان باز پرداخت روستاییان فراهم ساخت. به طوری که در سال ۱۹۹۹، میانگین وام‌های مبلغ پایین تصفیه نشده حدوداً به ۳۰ درصد تولید ناخالص داخلی رسید.

برخلاف بسیاری از کشورهای در حال توسعه، بخش رسمی مالی چین در زمینه جذب پس اندازهای خانوارهای کم درآمد موفق عمل کرده است. اما درست مانند اکثر کشورهای در حال توسعه، در کشور چین نیز بخش غیررسمی متولی ارائه خدمات مالی جزء به روستاییان بوده است و بخش رسمی در این زمینه نقش حاشیه‌ای ایفاء کرده است. اما از آنجا که برنامه‌های مالی جزء، به شدت به یارانه‌های دولتی متکی است، نگرانی‌ها در خصوص ثبات وضعیت مالی کشور طی سال‌های اخیر افزایش یافته است. این نگرانی‌ها موجب شده است تا راه‌های جدید به منظور طراحی و اجرای برنامه‌های مالی جزء در بخش رسمی مالی مورد مطالعه و بررسی قرار گیرد.

و کاهش خط فقر، انجام اصلاحات بیشتر در بخش مالی و سیاست پولی بسیار حیاتی است.

## ۲- سیاست مالی

کشور چین برخلاف دیگر کشورهای در حال توسعه هیچ گاه تحت تاثیر برنامه‌های تحمیلی تجدید ساختار اقتصادی قرار نگرفته است. تراز پرداخت‌ها در سطح مطلوبی حفظ گردیده، دارایی‌های کلان ارزی اندوخته شده و کسری بودجه در حد قابل قبولی نگاه داشته شده است (به ۲/۶ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۰۶ رسید. جدول ۶ را ببینید). با وجود آنکه از اواخر دهه ۹۰ مشکل عمده مالی بیشتر حول محور انقباض دور زده است تا تورم؛ چین به روش "شوک درمانی" که بسیاری از اقتصادهای دنیا در مرحله گذار آنرا تجربه کرده‌اند، اعتقادی نداشته و ترجیح داده است شیوه خود را به کار بندد. بنابراین آنچه که در ارزیابی تاثیر سیاست مالی چین بر پدیده فقر قابل تامل است، ماهیت سیاست عمومی داخلی این کشور است که اساساً بدور از هر نوع فشار خارجی است. در چنین فضایی: اتخاذ یک سیاست عمومی کارآمد و تامین منابع مورد نیاز آن، جهت حمایت از اقشار آسیب پذیر شهری و روستایی در رویارویی با هرج و مرج گسترده ناشی از تغییر ساختار و رشد سریع اقتصادی بسیار حائز اهمیت است. از میان عوامل تاثیر گذار در این رابطه می‌توان به اندازه هزینه‌های دولت و تمرکز زدایی اشاره کرد. اندازه از آن جهت که در اواسط دهه ۹۰ سهم هزینه‌های بودجه‌ای از تولید ناخالص داخلی به شدت کاهش یافت و

۴. افزایش اختیارات RCCها در رابطه با انطباق نرخ سود جهت پوشش خطر احتمالی سوخت و هزینه بالای معاملات و عملیات بانکی به ویژه در مناطق محروم

۵. و بالاخره ارتقای تدریجی سطح سازمانی RCCها به بانکهای تعاونی یا سهامی کوچک با ضوابط آسانتر. اگر قرار باشد RCCها به عنوان کانال اصلی تامین نیازهای مالی جزء به طور گسترده و مستمر به فعالیت خود ادامه دهند، انجام مجموعه اقدامات ذکر شده اجتناب ناپذیر خواهد بود. بر اساس ارزیابی‌های اخیر میزان تقاضای بالقوه برای وام‌های کوچک، به استثنای وام‌های مصرفی و غیر تولیدی، در مناطق روستایی بین ۷/۵ تا ۱۰ میلیارد دلار می‌باشد. این بدان معنی است که ارائه خدمات مالی جزء باید خارج از شبکه RCC نیز گسترش یابد و هرچه بیشتر نهادینه شود. از اینرو لازم است تا به برنامه‌های مالی جزء، سپرده‌های تضمینی و ارائه دهندگان خدمات مالی و اعتباری غیربانکی موجود جنبه رسمی و قانونی داده شود. همچنین باید بانک‌های تجاری جدید ویژه خدمات مالی جزء و نیز تعاونی‌های مستقل و نهادهای مالی غیر بانکی وارد گردونه فعالیت‌های پولی و مالی شوند. این مسئله نیازمند ایجاد برخی تغییرات در معیارهای ورود و آیین نامه‌های تصویبی و به موازات آن، ارائه الگوهای مناسب ضمانت سپاری است. همچنین با توجه به نقش مستقیم NGOها در تامین نیازهای مالی جزء ارائه تعریفی شفافتر از جایگاه اجتماعی آنها بسیار سودمند خواهد بود.

نتیجه گیری: به منظور افزایش سطح اثر بخشی سیاست‌های پولی در زمینه بهبود شرایط رشد اقتصادی



### ۱-۲ تمرکز زدایی و بسیج منابع، نظام مالی چین یک نظام غیرمتمرکز خوب

۳۱ منطقه استانی چین (شامل ۲۲ استان، ۵ منطقه آزاد و ۴ کلان شهر) و مناطق تابعه آنها در مجموع بیش از ۷۰ درصد از کل اعتبارات بودجه ای و دو سوم وجوه پیش بینی نشده و فوق العاده را به خود اختصاص داده‌اند که در این کشور مسوق به سابقه نیست. منابع مذکور براساس فرمولی که در طی دوره اصلاحات به دفعات تغییر کرد، در میان این مناطق تقسیم می‌شود. در سال ۱۹۹۴ در پی یک اصلاحیه مالیاتی "نظام تسهیم مالیات" (TSS) شکل گرفت که بر اساس آن مالیات‌های مربوط به هریک از دستگاه‌های دولتی و نیز مالیات‌های عمومی مشخص می‌گردد.

VAT (مالیات بر ارزش افزوده) یکی از مالیات‌های عمومی عمده است که سه چهارم عواید حاصل از آن را دولت مرکزی دریافت می‌کند. در حقیقت نظام جدید مالیاتی باعث رشد قابل توجه سهم اعتبارات منطقه ای از محل پرداخت‌های انتقالی دولت گردیده است. با این همه نظام TSS هنوز به‌طور کامل پیاده نشده است و سیستم توزیع اعتبارات همچنان به‌صورت گزینه‌ای عمل می‌کند.

به دنبال اجرای سیاست تمرکز زدایی در طی دوره اصلاحات، سهم درآمدهای منطقه‌ای از کل درآمدهای عمومی افزایش یافت و به بیش از ۳/۵ برابر سهم دولت مرکزی در سال ۱۹۹۳ رسید. این روند در پی اصلاحات مالی سال ۱۹۹۴ معکوس شد (جدول ۷ را ببینید). همچنین سهم اعتبارات منطقه‌ای از کل اعتبارات عمومی دولت افزایش یافت و از ۴۵ درصد در سال ۱۹۸۰ به بیش از ۷۰ درصد در پایان دهه ۱۹۹۰ رسید که این روند همچنان ادامه دارد. البته باید توجه داشت که افزایش سهم منطقه ای از هزینه های کل دولت به معنای افزایش همزمان قدرت یا حاکمیت منطقه‌ای نیست. از آنجا که درآمدهای مالیاتی ابتدا توسط وزارت دارایی جمع آوری و سپس توزیع می‌گردد، دولت همچنان استیلاي خود را بر نحوه مصرف منابع در مناطق استانی حفظ کرده است و بر آن تاثیر می‌گذارد.

تمرکز زدایی از آن جهت که سهم استانها از هزینه‌های عمومی به طرز چشمگیری افزایش یافت که این مسئله به نفع مناطق محرومتر تمام شد، زیرا بدین ترتیب جلوی هرگونه انتقالات کلان بین استانی سد گردید.

با توجه به سابقه درخشان چین در کاهش چشمگیر جمعیت زیر خط فقر، باید اذعان داشت که مسئله حائز اهمیت برای سیاست مالی این کشور، برخورداری از قابلیت‌های لازم جهت حمایت از اقشار آسیب پذیر در برابر نابسامانی‌های گسترده ناشی از دوره انتقال است. با این همه، دستاوردهای چین در زمینه محرومیت زدایی بیشتر معلول رشد سریع اقتصادی و بهبود وضعیت اقتصادی مناطق روستایی است تا برنامه‌ریزی دولت در بخش هزینه‌های عمومی. به ویژه طی سال‌های اولیه دوره گذار که رشد اقتصادی مناطق محروم مد نظر بوده است. البته ظرف سال‌های اخیر به دلیل اعمال روش‌های ضعیف و واپس گرایانه سیاست مالی، از تاثیر رشد اقتصادی بر روند کاهش خط

فقر به میزان چشمگیری کاسته شده است.



جدول ۶- درآمدها و مخارج کل دولت (۱۹۷۸-۲۰۰۱)

سال	درآمد	مخارج	تفاوت	درآمد	مخارج	سال
۱۹۷۸	۱۱۳.۲	۱۱۲.۲	۱.۰	۱۲۹.۵	۱۱۳.۰	
۱۹۷۹	۱۱۴.۶	۱۲۸.۲	-۱۳.۲	۱۰۱.۲	۱۱۴.۲	
۱۹۸۰	۱۱۶.۰	۱۲۳.۰	-۶.۹	۱۰۱.۲	۹۵.۹	
۱۹۸۱	۱۱۷.۶	۱۱۳.۸	۳.۷	۱۰۱.۴	۹۲.۵	
۱۹۸۲	۱۲۱.۲	۱۲۳.۰	-۱.۸	۱۰۳.۱	۱۰۸.۰	
۱۹۸۳	۱۳۶.۷	۱۴۱.۰	-۴.۳	۱۱۲.۸	۱۱۴.۶	
۱۹۸۴	۱۶۴.۳	۱۷۰.۱	-۵.۸	۱۲۰.۲	۱۲.۷	
۱۹۸۵	۲۰۰.۵	۲۰۰.۴	۰.۱	۱۲۲.۰	۱۱۷.۸	
۱۹۸۶	۲۱۱.۲	۲۲۰.۵	-۸.۳	۱۰۵.۸	۱۱۰.۰	
۱۹۸۷	۲۱۹.۹	۲۲۶.۲	-۶.۳	۱۰۳.۶	۱۰۲.۶	
۱۹۸۸	۲۳۵.۷	۲۴۹.۱	-۱۳.۴	۱۰۷.۲	۱۱۰.۱	
۱۹۸۹	۲۶۶.۵	۲۸۲.۴	-۱۵.۹	۱۱۳.۱	۱۱۳.۳	
۱۹۹۰	۲۹۳.۷	۳۰۸.۴	-۱۴.۷	۱۱۰.۲	۱۰۹.۲	
۱۹۹۱	۳۱۵.۰	۳۳۸.۷	-۲۳.۷	۱۰۷.۲	۱۰۹.۸	
۱۹۹۲	۳۸۴.۳	۳۷۴.۲	۱۰.۱	۱۱۰.۶	۱۱۰.۵	
۱۹۹۳	۴۳۴.۹	۴۶۴.۲	-۲۹.۳	۱۲۴.۸	۱۲۴.۱	
۱۹۹۴	۵۲۱.۸	۵۷۹.۳	-۵۷.۵	۱۲۰.۰	۱۲۴.۸	
۱۹۹۵	۶۲۴.۲	۶۸۲.۴	-۵۸.۲	۱۱۹.۶	۱۱۷.۸	
۱۹۹۶	۷۴۰.۸	۷۹۳.۸	-۵۳.۰	۱۱۸.۷	۱۱۶.۳	
۱۹۹۷	۸۶۵.۱	۹۲۳.۴	-۵۸.۳	۱۱۶.۸	۱۱۶.۳	
۱۹۹۸	۹۸۷.۶	۱۰۷۹.۸	-۹۲.۲	۱۱۴.۲	۱۱۶.۹	
۱۹۹۹	۱۱۴۴.۴	۱۳۱۸.۸	-۱۷۴.۴	۱۱۵.۹	۱۲۲.۱	
۲۰۰۰	۱۳۳۹.۵	۱۵۸۸.۷	-۲۴۹.۱	۱۱۷.۰	۱۲۰.۵	
۲۰۰۱	۱۶۳۷.۱	۱۸۸۴.۴	-۲۴۷.۳	۱۲۲.۲	۱۱۸.۶	

جدول ۷- نسبت در آمد عمومی به GDP و سهم در آمدی مرکز ۲۰۰۱-۱۹۹۰

سال	نسبت در آمد عمومی به GDP	سهم در آمدی مرکز
۱۹۹۰	۱۹.۱	۳۳.۸
۱۹۹۱	۱۷.۰	۲۹.۸
۱۹۹۲	۱۴.۷	۲۸.۱
۱۹۹۳	۱۳.۷	۲۲.۰
۱۹۹۴	۱۱.۹	۵۵.۷
۱۹۹۵	۱۱.۱	۵۲.۴
۱۹۹۶	۱۱.۲	۴۹.۷
۱۹۹۷	۱۲.۱	۴۸.۸
۱۹۹۸	۱۲.۹	۴۹.۷
۱۹۹۹	۱۴.۲	۵۱.۰
۲۰۰۰	۱۵.۰	۵۲.۲
۲۰۰۱	۱۷.۱	۵۲.۴



نظام مالی چین در طی دوره انتقال، شاهد تغییر و تحولات دیگری نیز بوده است. هنگامی که این نظام طی سالهای اولیه پس از اصلاحات به سرعت به سمت غیرمتمرکز شدن پیش می‌رفت، کشش درآمدهای مالیاتی نسبت به GDP به شدت کاهش یافت. سهم درآمدهای بودجه ای دولت از GDP، از ۲۵ درصد به کمتر از ۱۱ درصد در سال ۱۹۹۵ رسید. چند عامل در بروز این پدیده نقش داشت. از جمله، افزایش روز افزون توان نیروهای بازار در تعیین قیمت‌های نسبی، رشد قارچ گونه بخش خصوصی و تعاونی و بالاخره افزایش واردات به منظور ایجاد فضای رقابتی در مجموع باعث کاهش سوددهی شرکت‌های دولتی که بزرگترین منبع برای تامین درآمدهای عمومی دولت محسوب می‌شدند، گردید. علاوه بر این، تلاش برای اصلاح ساختار SOE ها از طریق برنامه‌های تسهیم سود نیز بیش از پیش از تعداد حواله‌های واریزی این شرکت‌ها به خزانه کاست. همچنین منحرف کردن وجوه به سمت کانال‌های مختلف فرا بودجه‌ای نیز درآمدهای بودجه‌ای را با خطر مواجه ساخت.

عدم هماهنگی لازم بین تغییرات سریع ساختار اقتصادی و تغییرات تکمیلی نظام مالیاتی منجر به عدم تحقق درآمدهای جدید مالیاتی گردید، چرا که بسیاری از بخش‌های تازه تاسیس نظیر خدمات و معاملات املاک با سوء استفاده از خلأ موجود از پرداخت مالیات واقعی طفره می‌رفتند. تصویب نظام تسهیم مالیات به نوبه خود اقدامی در جهت احیای نظارت دولت مرکزی بر وجوه عمومی با هدف آماده سازی بستر برای توزیع مجدد منابع در میان مناطق مختلف بود. توزیع مجدد منابع به ویژه بین مناطق ثروتمندی چون شانگهای و مناطق فقیری چون گویژو، یکی از شاخصه‌های اصلی رژیم مالی قبل از اصلاحات محسوب می‌شد که به دنبال تمرکز زدایی مالی بی‌درنگ حذف گردید. الگوی توزیع مجدد قبل از اصلاحات آنچنان گزینشی بود که استان‌های غنی‌تر انگیزه چندانی برای رشد و درآمدزایی نداشتند. البته دولت چین در نهایت با منتقدان خارجی خود که معتقد بودند کف منابع دولت مرکزی بیش از حد پایین است و باید بنیه مالی مرکز تقویت شود، هم صدا شد. ضرورت تحقق این هدف خصوصاً پس از اصلاحیه مالیاتی سال ۱۹۹۴ که نظام مالیاتی را به شدت نزولی ساخت، بیشتر احساس شد. از آنجا که استان‌های غنی در مقایسه با استان‌های محروم تر حجم بسیار بالاتری از پرداخت‌های انتقالی را جذب می‌کردند، دولت برآن شد تا پرداخت‌های بلاعوض خود به استانها را مشمول مالیات سازد. دولت تصمیم گرفت تا با استفاده از یک فرمول مالیات بندی تصاعدی، مبلغ حواله‌های ارسالی خود به مناطق را واقع بینانه‌تر کند و با ماهیت نزولی نظام مالیاتی مقابله کند. اما این برنامه به دلیل بار مالی آن اجرا نشد و مبالغ ارسالی عملاً کسر کوچکی از مبالغ محاسبه

شده را شامل می‌شد. بنابراین، حتی اگر دولت مرکزی سهم قابل توجهی از درآمدهایش را به استانها تخصیص می‌داد (۶۱ درصد در سال ۹۸) باز هم حواله‌ها نزولی محسوب می‌شد. به عنوان مثال در سال ۱۹۹۸ سرانه حواله‌ها در کلان شهر ثروتمندی چون شانگهای و مناطق ثروتمند دیگری چون پکن، تیانجین و گوانگ دنگ به بالاترین حد و در استان‌های محرومی چون گویژو، هنان و سیچوان به پایین‌ترین حد خود تا آن زمان رسید. باید به این نکته توجه داشت که نا ترازوی سرانه درآمدها و هزینه‌های دستگاه‌های دولتی وزیر مجموعه‌هایشان چه در استانها و چه در مناطق تابعه آنها تقریباً یکسان می‌باشد.

### وجوه فوق العاده و پیش بینی نشده

هر قدر که سهم هزینه‌های بودجه‌ای از GDP کاهش می‌یافت، به همان اندازه وجوه فوق العاده و پیش بینی نشده تحت عناوین مختلف با هدف تامین نیازهای مالی منطقه ای افزایش پیدا می‌کرد. اندازه وجوه یاد شده تا پایان دهه ۹۰، همانگونه که در ادامه خواهید دید، برابر و یا بیش از منابع دیده شده در بودجه رسمی بوده است.

درصد از GDP	
۱۲	درآمدهای غیر مالیاتی تخصیصی جهت تامین بودجه خدمات عمومی (با محاسبه طرح‌های بازنشستکی، ۲۰/۵ درصد از GDP)
۲ - ۳	اعتبارات دیده نشده در بودجه یا حساب‌های فوق العاده
۳ - ۵	اعطای وام‌های برنامه ای به SOE ها
۱ - ۲	درآمد تجاری بخش‌های دولتی و درآمد از محل فروش دارایی‌ها (این درآمدها از اوایل دهه ۹۰ کاهش یافته است)
۱۸ - ۲۲	جمع

وجوه فوق‌العاده و پیش بینی نشده اساساً دارای ماهیتی منطقه‌ای هستند و به یک منبع درآمد مستقل قابل توجه برای دولت‌های محلی تبدیل شده‌اند، در عین حال مشکلاتی را هم به وجود آورده‌اند که ارتشاء، سوء استفاده‌های مالی و آثار توزیعی کاهنده از آن جمله‌اند. از سوی دیگر بار سنگین مالیات‌های فرا بودجه‌ای را بیشتر مردم بی بضاعت مناطق محروم بر دوش کشیده‌اند. در پی یک بررسی انجام شده در خصوص وضعیت درآمد روستایی در سال ۱۹۹۵ مشخص گردید که میانگین خالص مالیات پرداختی (شامل عوارض مختلف و مالیات‌های دیگر)

سال ۲۰۰۰ یک برنامه اصلاحی به طور آزمایشی در استان آنهویی به اجرا گذاشته شد تا در صورت موفقیت در سراسر کشور اجرا شود. برنامه مذکور بر روی دو موضوع یکی کاهش شمار مالیات‌هایی که از جمعیت روستایی اخذ می‌شد و دیگری تسهیل در روند اخذ مالیات متمرکز گردید. طبق نتایج گزارش شده از آنهویی میانگین بار مالیاتی ۲۱ درصد کاهش داشته است.



با این همه، ساختار نظام جدید مالیاتی به گونه‌ای نیست که بتواند در زمینه فقرزدایی منشاء اثر باشد.

اولاً، نرخ جدید مالیات کشاورزی (که طی اصلاحات به بیش از دو برابر افزایش یافت) بر اساس اندازه مساحت زمین زراعی منعقد در قرارداد محاسبه می‌شود، در حالی که قبلاً عوارض و هزینه‌ها بر حسب سرانه دریافت می‌شد. بدین ترتیب، خانوارهای کشاورز صرفاً، که هر روز هم فقیرتر می‌شوند در مقایسه با آن دسته از خانوارهایی که اعضایشان در مشاغل غیر کشاورزی فعالند باید بار مالیاتی سنگین‌تری را تحمل کنند. در مناطق دیگر نیز وضع به همین منوال است:

کشاورزان فقیر مناطق خشکی چون گانسو که مایلند مزارع بزرگتری (اما نه چندان حاصلخیز) در اختیار داشته باشند در مقایسه با کشاورزان مناطق حاصلخیز و پرجمعیتی چون دره یانگزی باید بار مالیاتی سنگین‌تری را بر دوش بکشند. امروزه در مناطق روستایی امکان دسترسی به مشاغل غیر کشاورزی - نه به زمین بیشتر - عامل تعیین کننده اصلی در کسب درآمد بیشتر محسوب می‌شود. بی‌شک، هرگونه افزایش ارزش زمین در فرمول نحوه محاسبه مالیات روستایی، تأثیری نزولی بر توزیع درآمد روستایی به جای خواهد گذاشت و به اقشار محروم آسیب خواهد رساند.

ثانیاً کاهش بار مالیاتی زمانی رخ خواهد داد که به دنبال حذف وجوه غیر بودجه‌ای یک مکانیسم انتقالی مناسب جایگزین آن شود. در غیر این صورت نتیجه‌ای جز کوتاه شدن دست شهرهای کوچک و متوسط از منابع مالی در پی نخواهد داشت. البته شهرهای صنعتی کوچک ثروتمند که خود منبعی برای تامین درآمدهای عمومی دولت محسوب می‌شوند کمتر دچار مشکل خواهند شد، اما

توسط خانوارهای محروم روستایی در قیاس با خانوارهای متوسط ۲۶ بار بیشتر بوده است. تعدد عوارض و اضافه مالیات بر درآمدهای وضع شده از سوی دولت‌های محلی دلیل عمده ماهیت نزولی خالص مالیات‌ها و عوارضی است که طی سال‌های اخیر باعث افزایش بار مالیاتی و به تبع آن بروز هر چه بیشتر نارضایتی در میان قشر آسیب پذیر جامعه روستایی گردیده است.

مالیات‌های عمده مناطق روستایی شامل مالیات انتفاع از زمین، مالیات کشاورزی، مالیات مضاعف بر آموزش و مالیات محصولات خاص می‌گردد. مالیات‌های شهرهای کوچک شامل حق آموزش، حق تربیت نیروی شبه نظامی، عوارض احداث و نگهداری راه‌ها، خودیاری برنامه‌های تنظیم خانواده و بهزیستی و همچنین ۵۰٪ روز کار (یا معادل پولی آن) برای کاشت درخت و تامین و حفظ منابع آب می‌باشد. از سوی دیگر، روستاها ملزم به تشکیل صندوق‌هایی جهت تامین منابع لازم برای سرمایه‌گذاری‌های مشارکتی، پرداخت غرامت و هزینه بهزیستی شدند. علاوه بر مطالبات رسمی یاد شده، برخی عوارض اضافی و مشارکت‌های اجباری در پروژه‌های خاص بر حسب ضرورت (از قبیل مشارکت در توسعه زیر ساختها) و نیز جریمه‌هایی بابت نقض مقررات و عوارضی بابت خدمات عمومی از سوی مقامات محلی وضع گردید. در پی این اقدامات، مجموع هزینه‌ها و عوارض اخذ شده در استان آنهویی به بیش از دو برابر میزان مالیات‌های رسمی رسید.

فشارهایی از این دست موجب گردید تا از دهه ۹۰ به این طرف تظاهرات و اغتشاشات منطقه‌ای و محلی افزایش یابد. از طرفی باید اذعان داشت که منابع پیش بینی نشده و فوق العاده، توان منطقه‌ای را در تامین نیازهای ضروری از قبیل بهداشت و آموزش و پرورش تقویت کرده است. برای مثال در سال ۱۹۹۹ در استان هونان اعتبارات بودجه‌ای تنها ۱۶ درصد از کل اعتبارات عمومی بخش بهداشت و ۴۶ درصد از کل اعتبارات عمومی بخش آموزش و پرورش را پوشش داد و مابقی از محل وجوه فوق العاده تامین گردید. از این رو استفاده از اعتبارات و مالیات‌های بودجه‌ای شفاف به جای وجوه پیش بینی نشده و فوق العاده، از طریق برنامه‌ریزی و اولویت‌بندی، یکی از اهداف مهم سیاست مالی چین بشمار می‌رود.

البته این امر نباید منجر به کاهش میزان دسترسی مناطق محروم به این منابع و کاهش اختیاراتشان در استفاده از آن گردد. با توجه به ضرورتی که در ارتباط با اصلاح نظام مالیاتی روستایی احساس می‌شد، دولت عزم خود را جزم کرد تا بجای اخذ عوارض گوناگون از طریق افزایش سطح نسبی مالیات‌های قانونی از بار مالیاتی بکاهد، در عین حال برنامه‌هایی را نیز به منظور کاهش حجم کل مالیات‌ها به اجرا بگذارد. به منظور تحقق این هدف، در

در مقابل، روستاهای محروم غیرصنعتی که حتی قادر به تامین هزینه‌های زیربنایی و خدمات اجتماعی اولیه خود نیستند با مشکلات فراوانی دست و پنجه نرم خواهند کرد. از دیدگاه یک شهر کوچک محروم، پرداخت مالیات‌های اضافی مانند حق ثبت نام به معنای محروم کردن ساکنین فقیر شهر از خدمات آموزشی است، در حالی که تامین مالی برخی خدمات عمومی حیاتی مثل آموزش و پرورش جزء وظایف لا ینفک دولت به حساب می‌آید. حذف این گونه از مالیات‌های فرا بودجه‌ای آنهم بدون پرداخت‌های انتقالی دولت، منجر به حذف برخی از خدمات عمومی خواهد شد که این امر نه به نفع

اقتشار فقیر و نه متوسط جامعه است. از این رو به نظر می‌رسد که نظام مالیات روستایی نیازمند طرحی نو برای تبدیل شدن به یک نظام تصاعدی است. برای مثال، باید بجای افزایش مالیات کشاورزی از طریق اخذ مالیات‌های جدید از بخش‌های غیر کشاورزی مانند صنعت، تجارت و خدمات، منابع جدید درآمدی برای مناطق روستایی فراهم شود، همچنین باید یک مکانیسم انتقالی به منظور یاری رساندن به مناطق محروم جهت بهره‌مند شدن از خدمات درمانی و آموزشی و توسعه زیرساخت‌ها ایجاد گردد.

جدول ۸- ساختار اعتبارات دولتی به تفکیک بخش‌ها ۱۹۹۹-۱۹۸۵

۱۹۹۹	۱۹۹۵	۱۹۹۱	۱۹۸۵	
۱۰۵۹۰۴	۵۸۶۰۸	۲۱۷۰۶	۱۸۶۰۸	اعتبارات جاری (میلیارد یوان)
۱۴۰۴۰	۱۴۰۸۸	۱۰۰۹۸	۷۰۷۱	امور اداری (به درصد)
۱۰۰۱۶	۱۰۰۸۶	۹۰۹۲	۱۰۰۴۸	دفاعی
				فرهنگ، آموزش و پرورش، بهداشت عمومی
۲۲۰۷۳	۲۵۰۰۰	۲۲۰۳۳	۱۶۰۹۷	علوم و صدا و سیما
۱۴۰۳۷	۱۵۰۲۰	۱۲۰۸۲	۹۰۸۵	بخش آموزش دستگاه‌های مذکور
۸۰۹۳	۱۰۰۸۰	۱۳۰۲۸	۱۱۰۹۹	خدمات اقتصادی
۰۰۷۹	۱۰۱۲	۱۰۵۲	۱۰۶۱	نقشه برداری زمین شناختی
۶۰۳۹	۷۰۳۳	۷۰۰۸	۵۰۴۱	کشاورزی
				اعتبارات عملیاتی بخش‌های صنعت
۱۰۲۱	۱۰۷۶	۱۰۷۹	۱۰۸۷	ارتباطات و باررگانی
۰۰۰۰	۰۰۰۰	۲۰۴۴	۲۰۳۶	رشد و تولیدات جدید
۰۰۵۳	۰۰۶۰	۰۰۴۶	۰۰۷۵	سرمایه در گردش SOEها
۱۰۷۰	۱۰۹۶	۱۰۸۸	۷	رفاه اجتماعی
۹۰۳۰	۱۱۰۸۱	۳۵۰۰۶	۲۷۰۱۴	پارانه‌ها
۶۰۵۹	۶۰۲۲	۱۴۰۵۷	۱۶۰۸۱	احتیاجات اولیه زندگی
۷	۷		۰۰۷۰	مشارکت‌های کشاورزی
۲۰۷۴	۵۰۵۹	۲۰۰۵۰	۹۰۶۴	زیان عملیاتی SOE
۵۰۸۳	۵۰۳۳	۱۰۳۸	۷	پرداخت‌های سود
۲۶۰۹۶	۱۹۰۳۶	۵۰۰۶	۲۵۰۹۱	سایر موارد
۲۸۸۰۳	۱۲۸۰۳	۷۶۰۱	۶۴۰۳۰	اعتبارات سرمایه‌گذاری (میلیارد یوان)
۷۳۰۴۳	۶۱۰۵۰	۸۷۰۹۱	۹۰۰۸۲	سرمایه تاسیس (به درصد)
				رشد ظرفیت تولید
۲۶۰۵۷	۳۸۰۵۰	۱۱۰۴۳	۹۰۱۸	شرکت‌های فعال

### ۲-۳ اعتبارات عمومی تخصیص و تلفیق

رسیده است، که از آن میان سهم آموزش و پرورش حدود ۴۰ درصد رشد داشته است. اعتبارات بخش رفاه اجتماعی نیز در بودجه پیش بینی شده است، اما تنها کسر کوچکی از مخارج کل دولت را به خود اختصاص داده است. همزمان با حرکت چین به سمت جامعه بازار محور، از حجم یارانه‌های دولتی به طرز چشم گیری کاسته شده است، در حالی که اعتبارات بودجه‌ای تخصیص داده شده برای جبران زیان SOEها افزایش داشته است. در سال ۱۹۸۸ سهم این اعتبارات از کل مخارج جاری دولت به ۲۰ درصد رسیده است (طی سال‌های بعد به اوج خود یعنی رقم ۲۲ درصد رسیده) اما در سال ۱۹۹۹ در پی اعطای وام‌های برنامه‌ای از سوی بانک‌ها به SOEها. به کمتر از ۳ درصد تقلیل یافته است.

ساختار اعتبارات عمومی دولت به تفکیک تمامی دستگاه‌ها در زمینه‌های گوناگون اقتصادی طی سال‌های اخیر در جداول ۸ و ۹ نشان داده است. همان گونه که ملاحظه می‌کنید اعتبارات جاری دولت بین سال‌های ۱۹۸۵ تا ۱۹۹۹ تا بیش از چهار برابر رشد داشته است که بیشترین افزایش مربوط به بعد از اصلاحات سال ۱۹۹۴ می‌باشد. اعتبارات سرمایه گذاری (۱۲) تا بیش از سه برابر رشد داشته است که در مقایسه با اعتبارات جاری نرخ رشد کمتری را نشان می‌دهد. در حقیقت سهم اعتبارات سرمایه گذاری از هزینه‌های کل دولت کاهش یافته است. سهم برخی دستگاه‌ها در بخش اجتماعی از اعتبارات جاری افزایش یافته و به رقم ۲۳ درصد در سال ۱۹۹۹

جدول ۹- ساختار اعتبارات دولتی به تفکیک بخش‌ها ۱۹۸۵-۱۹۹۹

	۱۹۸۵			۱۹۹۰			۱۹۹۵			۱۹۹۹		
	کل	مرکز	مناطق	کل	مرکز	مناطق	کل	مرکز	مناطق	کل	مرکز	مناطق
کل	۱۷.۵۴	۶.۳۱	۱۱.۲۳	۱۲.۶۶	۴.۲۶	۸.۴۰	۲۱.۰۶	۸.۱۳	۱۲.۹۳	۳۳.۸۶	۱۵.۶۲	۱۸.۲۴
سرمایه تاسیس	۲.۶۳	۱.۳۱	۱.۳۲	۱.۳۷	۰.۶۶	۰.۷۱	۴.۱۴	۲.۲۰	۰.۹۷	۱۲.۴۷	۶.۹۵	۵.۵۲
سرمایه در گردش	۰.۰۷	۰.۰۴	۰.۰۳	۰.۰۶	۰.۰۵	۰.۰۱	۰.۰۷	۰.۰۵	۰.۰۲	۱.۶۰	۰.۴۷	۱.۱۳
ارتقای تکنولوژی و تحقیق و توسعه	۰.۹۵	۰.۲۸	۰.۶۷	۰.۸۶	۰.۲۳	۰.۶۳	۱.۰۱	۰.۳۲	۰.۶۹	۱.۷۴	۰.۵۸	۱.۱۶
پژوهش‌های زمین شناختی	۰.۱۰	۰.۰۹	۰.۰۱	۰.۱۱	۰.۱۱	۰.۰۰	۰.۲۱	۰.۲۱	۰.۰۰	۰.۵۶	۰.۱۷	۰.۳۹
صنعت، حمل و نقل و بازرگانی	۰.۱۶	۰.۰۵	۰.۱۱	۰.۱۸	۰.۰۶	۰.۱۲	۰.۲۶	۰.۰۹	۰.۱۷	۰.۵۰	۰.۲۸	۰.۲۲
کشاورزی	۰.۸۵	۰.۰۹	۰.۷۶	۰.۳۶	۰.۰۶	۰.۳۰	۱.۰۶	۰.۱۰	۰.۹۶	۲.۱۳	۰.۰۶	۲.۰۷
فرهنگ، آموزش و پرورش، علوم، بهداشت و درمان	۲.۹۹	۰.۳۲	۲.۶۷	۲.۵۶	۰.۲۶	۲.۳۰	۳.۲۶	۰.۴۱	۲.۸۵	۳.۱۲	۰.۳۶	۲.۷۶
رفاه اجتماعی	۰.۲۲	۰.۰۰	۰.۲۲	۰.۲۰	۰.۰۰	۰.۲۰	۰.۲۷	۰.۰۰	۰.۲۷	۰.۵۲	۰.۰۰	۰.۵۲
دفاعی	۱.۳۴	۱.۳۳	۰.۰۱	۱.۱۱	۱.۱۰	۰.۰۱	۱.۴۶	۱.۴۵	۰.۰۱	۴.۶۳	۴.۴۴	۰.۱۹
امور اداری	۱.۰۲	۰.۰۳	۰.۹۹	۰.۹۳	۰.۰۲	۰.۹۱	۱.۶۰	۰.۲۶	۱.۳۴	۱.۳۵	۰.۱۱	۱.۲۴
تأدیه دیون دولتی	۲.۳۸	۲.۳۸	۰.۰۰	۱.۵۳	۱.۵۳	۰.۰۰	۰.۵۲	۰.۵۲	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰
زیان SOEها	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰	۳.۰۰	۱.۰۳	۱.۹۷	۳.۲۱	۱.۲۴	۱.۹۷
یارانه‌های قیمت	۰.۸۷	۰.۳۹	۰.۴۸	۰.۶۴	۰.۱۸	۰.۴۶	۲.۱۲	۰.۲۴	۱.۸۸	۰.۰۰	۰.۰۰	۰.۰۰
سایر موارد	—	—	۳.۹۶	—	—	۲.۷۵	۲.۰۳	۰.۲۵	۱.۷۸	۲.۰۵	۰.۹۷	۱.۰۸



مثال: در سال ۱۹۹۷ سهم اعتبارات عمومی مناطق روستایی از تولید ناخالص داخلی استان تقریباً معادل ۵ درصد و از تولید ناخالص داخلی کل کشور معادل ۱۱/۶ درصد بوده است. چنانچه سرانه‌ها را مبنای سنجش خود قرار دهیم ناترازی از این هم بیشتر خواهد بود. از اینرو افزایش سقف اعتبارات عمومی بخشهایی چون آموزش و پرورش، تحقیق و توسعه کشاورزی، خدمات توسعه زراعت و توسعه زیرساخت‌های روستایی که همگی ویژگی فقرزدایی خود را به اثبات رسانده‌اند، امری ضروری است.

### ۳-۳ - تخصیص منطقه‌ای اعتبارات عمومی

در جدول شماره ۱۰ تخصیص نهایی اعتبارات عمومی در مناطق مختلف چین طی سالهای ۱۹۹۵ و ۲۰۰۱ نشان داده شده است. متأسفانه در سالنامه آمار چین، آماری در خصوص صورت ریز اعتبارات استانی طول سال‌های پیش از اصلاحیه مالیاتی سال ۱۹۹۴ ارائه نشده است. اولین آمار مربوط به سال ۱۹۹۵ می‌باشد. همانطور که ملاحظه می‌فرمایید تغییرات سرانه اعتبارات بسیار قابل توجه است. در سال ۲۰۰۱ سرانه اعتبارات کلان شهر شانگهای (۴۲۸۷ یوان) به بیش از ۸ برابر سرانه اعتبارات استان هنان (۵۲۲ یوان) رسیده است. این وضعیت در واقع از سال ۱۹۹۵ (هنکامی که استان آنهویی کمترین سرانه را داشت) تغییر نکرده است. با مقایسه دو سال مورد بررسی در می‌یابیم که ضریب تغییر (ضریب واریانس) با اندکی افزایش از ۰/۷۰ به ۰/۷۳ رسیده است. با این وجود، شواهد حاکی از آنست که اصلاحیه مالیاتی سال ۱۹۹۴ عامل اصلی افزایش نوسان سرانه میان استان‌ها بوده است.

اطلاعات منتشر شده از سوی وزارت دارائی نیز نشان می‌دهد که ضریب تغییر سرانه اعتبارات ۲۹ استان (بجز تبت) ابتدا در سال ۱۹۹۴ افزایش یافته و سپس طی سال‌های بعد، روندی صعودی را دنبال کرده است. و بالاخره، در طی دهه ۹۰ سرانه اعتبارات کلان شهرهایی چون پکن، شانگهای، تیانجین و جیانگسو متناسب با میانگین سرانه ملی افزایش یافته است در حالیکه سرانه اعتبارات استانهایی چون هبی، گانسو و هونان با کاهش مواجه بوده است.



با بررسی سهم اعتبارات بودجه ای از GNP (جدول ۹) تغییرات جالب دیگری آشکار می‌شود. اعتبارات مربوط به بخش‌های سرمایه تاسیس، کشاورزی و دفاعی به سرعت کاهش یافته است، در حالی که اعتبارات مربوط به بخش‌های تأدیه دیون دولتی، یارانه‌های قیمت و "سایر موارد" افزایش داشته است. سهم بخش رفاه اجتماعی از تولید ناخالص ملی با کاهش نسبتاً شدید و سهم بخش‌های بهداشت و درمان، فرهنگ و آموزش و پرورش با کاهش مختصر همراه بوده است.

### آیا تخصیص اعتبارات عمومی به بخش‌های گوناگونی دولتی در کاهش خط فقر موثر است؟

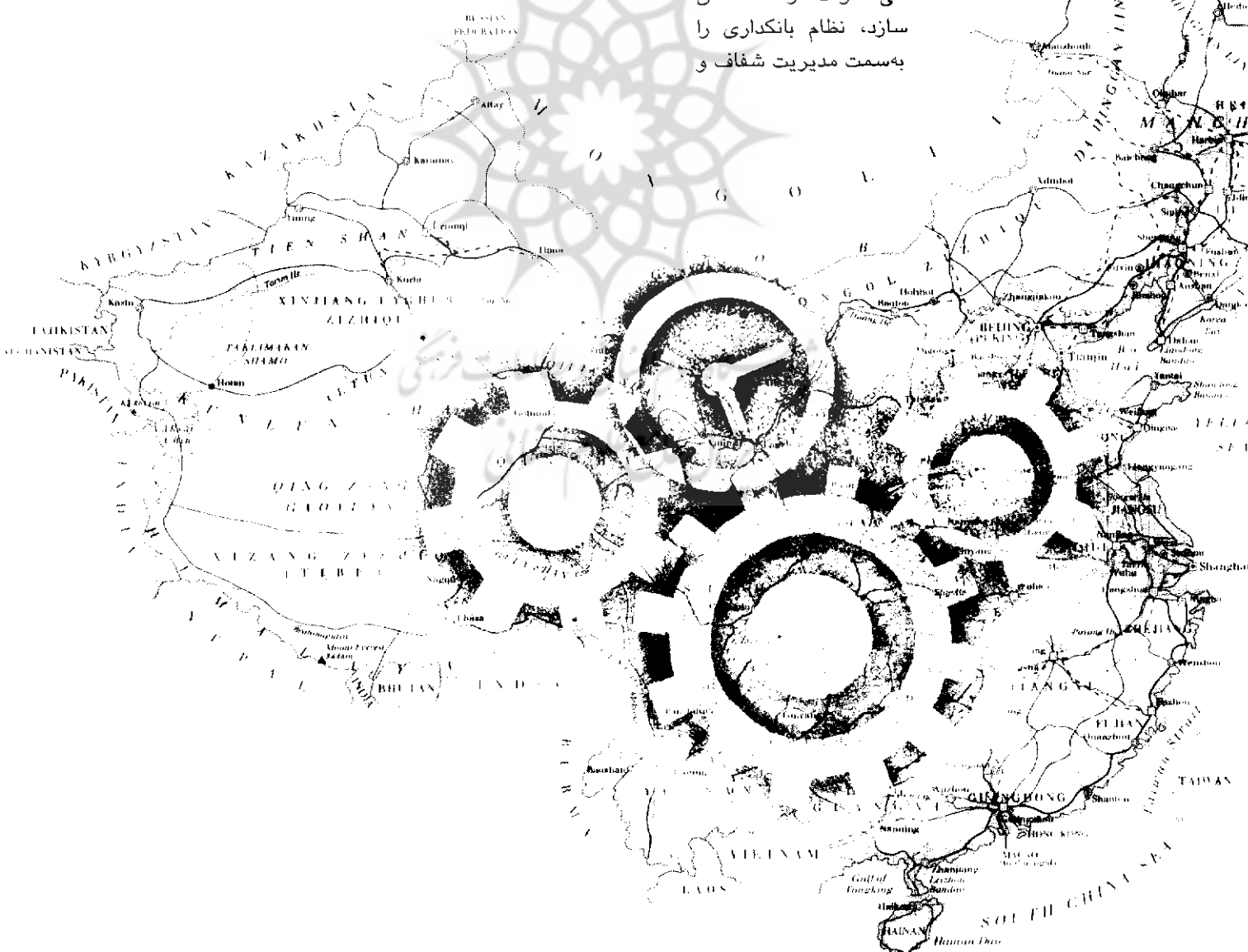
به نظر می‌رسد که روند کاهش خط فقر عمدتاً تحت تأثیر اجرای سیاست‌های کلان اقتصادی و دیگر سیاست‌های عمومی قرار گرفته است. از جمله این سیاست‌ها می‌توان به تصمیم‌گیری در خصوص اندازه و جهت‌گیری اعتبارات عمومی اشاره کرد. بر اساس یک تحقیق میدانی جدید، اعتبارات عمومی تخصیص یافته به آموزش و پرورش در مقایسه با اعتبارات عمومی تخصیص یافته به سایر دستگاه‌ها بیشترین تأثیر را در زدودن فقر از چهره مناطق محروم داشته است. همچنین در رشد و شکوفایی اقتصاد روستایی نیز تأثیر شگرفی به جای گذاشته است. به بیان دیگر، اعتبارات عمومی آموزش و پرورش هم موجب تداوم رشد اقتصادی و هم کاهش خط فقر گردیده است که این موضوع نشانگر همسویی دو هدف مذکور است. اعتبارات عمومی بخش‌های

تحقیق و توسعه کشاورزی و توسعه زیر ساخت‌های روستایی نیز در کاهش میزان محرومیت مناطق روستایی تأثیر به‌سزایی داشته است که ایجاد فرصت‌های شغلی غیر کشاورزی و افزایش سقف دستمزدها از نتایج جانبی ارتقاء سطح بهره‌وری در این مناطق است. همانطور که قبلاً هم اشاره شد، نوعی رابطه همبستگی بین رشد اقتصادی پایدار و کاهش خط فقر برقرار است. بنابراین نقش اعتبارات عمومی در زمینه فقرزدایی بسیار پررنگ و در خور توجه است. با این وجود نوعی دوگانگی در رفتار دولت چین در ارتباط با موضوع تخصیص اعتبارات عمومی به مناطق روستایی که جمعیت کثیری را در خود جای داده است، به چشم می‌خورد. برای

## ۴-۲- ظرفیت مالی و نظام بانکداری

از جمله اقدامات لازم برای تغییر رویکرد سیاست مالی و تبدیل آن به یک سیاست مالی فقرزدایی می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: افزایش سقف پرداخت‌های انتقالی؛ تخصیص اعتبارات عمومی بیشتر جهت رفع نیازهای روستایی از قبیل آموزش و پرورش، بهداشت عمومی و تحقیق و توسعه کشاورزی؛ تامین منابع کافی برای بسط و گسترش بیمه بیکاری، طرح‌های بازنشستگی و سایر موارد مربوط به شبکه تامین اجتماعی؛ و جلوگیری از گسترش مفسد اجتماعی. یکی از موانع بالقوه بر سر راه بسیج منابع کافی جهت انجام اقدامات یاد شده، هزینه سرسام آور اصلاحات و تغییر ترکیب سرمایه گذاری در نظام بانکداری ضعیف چین است. حجم عظیم وام‌های بازپرداخت نشده نزد سیستم بانکی و دیون سنگین و غیر قابل پرداخت شرکت‌های دولتی، در حقیقت نوعی تعهد مالی ضمنی برای دولت ایجاد کرده است. چین همچنان در تلاش است تا SOEها را سرپا نگهدارد، ابعاد دیون ضمنی دولت را مشخص سازد، نظام بانکداری را به سمت مدیریت شفاف و

شیوه‌های نوین حسابداری سوق دهد و بالاخره شمار وام‌های بازپرداخت نشده نزد بانک‌های عمده را کاهش و ترکیب سرمایه گذاری آنها را تغییر دهد. اما نهایتاً برای از پیش رو برداشتن این مشکلات، انجام یک مجموعه اصلاحات هماهنگ شامل: اصلاح نظام بانکداری و هدایت آن بسمت اصول بانکداری تجاری، اصلاح کامل ساختار شرکت‌های دولتی و شبکه تامین اجتماعی در جهت حفظ حقوق کارگران اخراجی و بازنشستگان و بالاخره تاسیس نظام جدید بیمه‌های اجتماعی جهت برداشتن بار سنگین انواع بیمه‌های اجتماعی از دوش شرکت‌های دولتی، کاملاً حیاتی است. برآوردن نیازهای اجتماعی مذکور و دیگر مطالبات عمومی، مستلزم تقویت هرچه بیشتر توان مالی دولت است. این خواست‌های متقابل، موجب پیچیده شدن فرآیند تعدیل ساختار در چین گردیده است. از این رو شرط لازم برای پیشبرد سیاست فقرزدایی، آماده سازی نهادهای ذیربط و افزایش سقف اعتبارات مورد نیاز آنها برای تعدیل ساختار طی فرآیند انتقال است که این مهم هنوز در کشور چین اتفاق نیفتاده است.



جدول ۱۰- اعتبارات و سرانه استان‌ها ۲۰۰۱-۱۹۹۵

2001			1995			
جمعیت	اعتبارات کل	اعتبارات سالانه	جمعیت	اعتبارات کل	اعتبارات سالانه	
(Mills)	(Bills of yuan)	(یوان)	(Mills)	(Bills of yuan)	(یوان)	
۱۳.۸۳	۵۵.۹۱	۴۰۴۲.۶۶	۱۲.۹۰	۱۵.۴۴	۱۱۹۶.۹۰	پکن
۱۰.۰۴	۲۳.۴۷	۲۳۳۷.۶۵	۹.۷۰	۹.۳۳	۹۶۱.۸۶	تیانجین
۶۶.۹۹	۵۱.۴۶	۷۶۸.۱۷	۶۶.۲۲	۱۹.۱۲	۲۸۸.۷۳	هبی
۳۲.۷۲	۲۸.۹۵	۸۸۴.۷۸	۳۱.۶۵	۱۱.۲۹	۳۵۶.۷۱	شانگزی
۲۳.۷۷	۳۱.۹۳	۱۳۴۳.۲۹	۲۳.۴۹	۱۰.۲۲	۴۳۵.۰۸	مغولستان داخلی
۴۱.۹۴	۶۳.۴۴	۱۵۱۲.۶۴	۴۲.۱۴	۲۷.۳۸	۶۴۹.۷۴	لیا نینگ
۲۶.۹۱	۳۲.۶۴	۱۲۱۲.۹۳	۲۶.۶۹	۱۲.۰۹	۴۵۲.۹۸	جیلین
۳۸.۱۱	۴۷.۸۳	۱۲۵۵.۰۵	۳۸.۰۹	۱۷.۴۶	۴۵۸.۳۹	هیلنگ جیانگ
۱۶.۱۴	۷۰.۸۱	۴۳۸۷.۲۴	۱۴.۵۸	۲۶.۰۰	۱۷۸۳.۲۶	شانگهای
۷۳.۵۵	۷۲.۹۶	۹۹۱.۹۸	۷۲.۷۳	۲۵.۳۵	۳۴۸.۵۵	جیانگسو
۴۶.۱۳	۵۹.۷۳	۱۲۹۴.۸۲	۴۴.۴۷	۱۸.۰۳	۴۰۵.۴۴	زی جیانگ
۶۳.۲۸	۴۰.۳۸	۶۳۸.۱۲	۶۱.۸۴	۱۳.۵۹	۲۱۹.۷۶	آنهوی
۳۴.۴۰	۳۷.۴۳	۱۰۸۸.۰۸	۳۳.۲۹	۱۷.۱۶	۵۱۵.۴۷	فوجیان
۴۱.۸۶	۲۸.۳۷	۶۷۷.۷۴	۴۱.۷۳	۱۱.۰۳	۲۶۴.۳۲	جیانگزی
۹۰.۴۱	۷۵.۳۸	۸۳۳.۷۶	۸۹.۶۳	۲۷.۵۹	۳۰۷.۸۲	شاندنگ
۹۵.۵۵	۵۰.۸۶	۵۳۲.۲۹	۹۳.۵۴	۲۰.۷۳	۲۲۱.۶۲	هنان
۵۹.۷۵	۴۸.۴۴	۸۱۰.۷۱	۵۹.۳۶	۱۶.۲۴	۲۷۳.۵۸	هوبی
۶۵.۹۶	۴۳.۱۷	۶۵۴.۴۹	۶۵.۸۷	۱۷.۳۹	۲۶۴.۰۰	هونان
۷۷.۸۳	۱۳۲.۱۳	۱۶۹۷.۶۷	۷۰.۵۲	۵۲.۵۶	۷۴۵.۳۲	گوانگ دنگ
۴۷.۸۸	۳۵.۱۶	۷۳۴.۳۴	۴۶.۶۸	۱۴.۰۶	۳۰۱.۲۰	گوانگزی
۷.۹۶	۷.۸۰	۹۷۹.۹۰	۷.۴۳	۴.۲۴	۵۷۰.۶۶	هاینان
۳۰.۹۷	۲۳.۷۵	۷۶۶.۸۷				چونکینگ
۸۶.۴۰	۵۹.۴۱	۶۸۷.۶۲	۱۱۶.۳۳	۲۷.۷۷	۲۳۸.۷۲	سی چوان
۳۷.۹۹	۲۷.۵۲	۷۲۴.۴۰	۳۶.۰۴	۸.۵۳	۲۳۶.۶۸	گوژیو
۵۲.۸۷	۴۹.۶۴	۱۱۵۷.۹۲	۴۰.۹۵	۲۳.۵۰	۵۷۳.۸۷	یونان ۷
۲.۶۳	۱۰.۴۶	۳۹۷۷.۱۹	۲.۴۶	۳.۴۹	۱۴۱۸.۷۰	تبت
۳۶.۵۹	۳۵.۰۱	۹۵۶.۸۲	۳۶.۰۹	۱۰.۲۷	۲۸۴.۵۷	شانگزی
۲۵.۷۵	۲۳.۵۹	۹۱۶.۱۲	۲۵.۰۲	۸.۱۴	۳۲۵.۳۴	گانسو
۵.۲۳	۱۰.۱۳	۱۹۳۶.۹۰	۴.۹۴	۲.۸۸	۵۸۳.۰۰	کینگ هایبی
۵.۶۳	۹.۳۶	۱۶۶۲.۵۲	۵.۲۵	۲.۳۰	۴۳۸.۱۰	نینگزی
۱۸.۷۶	۲۶.۳۳	۱۴۰۳.۵۲	۱۷.۰۶	۹.۶۴	۵۶۵.۰۶	زینجیانگ
		۱۳۸۲.۸۴			۵۲۲.۸۵	میانگین
		۱۰۰۷.۱۲			۳۷۱.۲۵	توسعه استاندارد
		۰.۷۳	۰.۲۹		۰.۷۰	فربیب واریانس
۰.۲۹	۰.۲۶	۰				سهم غرب
	۱۳۱۳.۴۵			۴۸۲.۸۲		جمع کل

- (۱) در دهه ۹۰ ضریب واقعی وام‌های باز پرداخت نشده نزد سیستم بانکی به ۵۰ درصد رسید، در سال ۲۰۰۱ سهم وام‌های باز پرداخت نشده از کل وام‌های پرداختی بانکها به ۲۵ درصد و از تولید ناخالص داخلی به ۳۰ درصد رسید.
- (۲) بانک مرکزی در آن زمان عملیات بانکداری تجاری خود را متوقف کرده بود.
- (۳) مهار نرخ تغییرات سالانه پول محدود (M۱) و پول وسیع (M۲) از اهداف میان مدت سیاست پولی چین محسوب می‌شود. نرخ رشد سالانه پیش بینی شده برای GDP، نرخ تغییر سالانه پیش بینی شده برای قیمت مصرف کننده و نیز تغییرات سرعت گردش پول از اهداف تعریف شده برای M۲ می‌باشد.
- (۴) در بخش مالی روستایی، تفکیک وام برنامه ای از وام تجاری که از شاخص‌های کلیدی برنامه اصلاحات مالی محسوب می‌گردد، بطور کامل صورت نگرفته است. در سال ۱۹۹۶، RCCها از ABC جدا شدند و ساختار تعاونی به خود گرفتند و از آنان خواسته شد که بیش از ۵۰ درصد از کل وام‌های اعطایی خود را در اختیار اعضایشان قرار دهند. از سوی دیگر بانک کشاورزی چین که وظیفه اصلی اش اعطای وام تجاری است همچنان وام‌های برنامه ای از قبیل وام کشاورزی و وام رفع گرفتاری پرداخت می‌کند، در حالیکه ADBC که یک بانک راهبردی است وام خرید محصولات کشاورزی اعطاء می‌کند.
- (۵) برخی از دولت‌های محلی مشخصاً تعدادی از تعاونی‌های اعتبار روستایی و شهری را در بانکها ادغام کردند.
- (۶) در اواخر دهه ۱۹۹۰ نظارت بر معاملات اوراق بهادار در بازارهای سهام بار دیگر تشدید یافت. ۲۶ بازار سهام منطقه‌ای که از سال ۱۹۹۳ به این طرف تاسیس شده بود، تعطیل گردید و معاملات آنها غیرقانونی اعلام شد.
- (۷) کاهش نرخ سود با هدف افزایش سطح تقاضا برای سرمایه گذاری و مصرف و نیز تسهیل شرایط دسترسی به نقدینگی برای شرکت‌های دولتی زیانده جهت بازپرداخت دیون معوقه شان صورت گرفت.
- (۸) در سال ۱۹۹۹ بررسی دیگری در ارتباط با ۱۱۲۱ شرکت SME با مالکیت‌های مختلف در چهار استان گوانگ دانگ، لیا اینینگ، هویی و یوننان صورت گرفت که طی آن مشخص گردید، ۶۶/۹ درصد از شرکت‌هایی که در سال ۱۹۹۸ اقدام به سرمایه گذاری ثابت کردند، از نهادهای مالی وام دریافت نکرده‌اند. ۶۲ درصد از شرکت‌ها بیش از ۸۰ درصد از سرمایه گذاری ثابتشان را از محل منابع داخلی تامین کرده‌اند. سهم شرکت‌های خصوصی در دریافت وام از بانک‌های دولتی ۵۲/۵ درصد و سهم شرکت‌های دولتی ۸۲/۷ درصد بوده است.
- (۹) بانک‌های دولتی هنوز بخشی از بدنه دولت محسوب می‌شوند که کاربرد سیاستی پیدا کرده‌اند. با توجه به محدودیت‌های موجود در تعیین محدوده ریسک و ابزارهای محدود انطباق نرخ بهره، مدیران بانکها ترجیح می‌دهند تا از پروژه‌های خوب حرفی به میان نیاورند. بانک‌های تجاری سهامی هنوز ارتباط خود را با دولت بطور کامل قطع نکرده‌اند و بانک‌های تجاری مناطق شهری نیز متحمل زیان‌های مالی شده‌اند و از ظرفیت‌های عملیاتی آنها کاسته شده است. شرکت‌های امانی سرمایه گذاری و سایر تعاونی‌های اعتبار شهری همچنان به دولت وابسته‌اند.
- (۱۰) بررسی‌های اخیر در ارتباط با پدیده مهاجرت در مناطق روستایی نشان می‌دهد که "تصمیم به مهاجرت" به ویژه در میان خانوارهای روستایی که در بخش کشاورزی و خوداشتغالی فعالند از آنجا ناشی می‌شود که این قشر به دلیل محدودیت‌های مالی قادر به مشارکت در پروژه‌های غیر کشاورزی نیست. از اینرو به منظور افزایش بازده تولید در بخش خوداشتغالی و پیش‌گیری از مهاجرت خانوارهای روستایی، تامین نیازهای مالی روستاییان امری کاملاً ضروری و حیاتی است.
- (۱۱) بنا بر گزارشات تا ژوئن سال ۲۰۰۲ تعداد ۳۱۴۴۶ تعاونی اعتبار روستایی یا به عبارتی ۹۰ درصد RCCها به ۴۳ میلیون و ۱۸۰ هزار خانوار وام مبلغ پایین پرداخت کرده‌اند. همچنین ۴۹ درصد از کل RCCها به ۹ میلیون و ۵۴۰ هزار خانوار یعنی ۴۶ درصد خانوارهای روستایی وام تضمینی مشترک پرداخت کرده‌اند.
- (۱۲) ریز ارقام اعتبارات جاری و سرمایه گذاری در بودجه سالیانه چین به دلیل آوردن بسیاری از اعتبارات سرمایه گذاری در ردیف اعتبارات جاری بطور دقیق مشخص نیست.