



The Public Policy Process and Analysis of the Reasons for China's Success in Attracting Foreign Direct Investment from the 1990s to 2022

Hossein Hasani ^{1*}, Alireza Golshani ^{2*}, Saeed Mirtorabi³

Received:2024/03/25

Accepted:2024/06/06

Research Article

Abstract

Data on foreign investment in China over the past three decades show that the amount of foreign direct investment in this country has increased from 3.5 billion dollars to 38 billion dollars in a decade from 1990 to 2000. And this increasing trend has continued from 2000 to 2022 AD. So China's foreign direct investment attraction in 2022 has reached 21.723 billion yuan (equivalent to 112.35 billion dollars), with a growth of 17.4 percent compared to 2021. This amount was 607 billion yuan (equivalent to 91 billion dollars) in 2021 and 899 billion yuan (equivalent to 137 billion dollars) in 2020. It is worth noting that in 2020 (while the amount of foreign direct investment in countries decreased by 42% this year due to the coronavirus epidemic), China's foreign direct investment exceeded the amount of direct investment in the United States of America. Is. In other words, in 2020, China ranked first in the world in terms of attracting foreign direct investment. Now, this question can be raised: what is the reason for the increase in foreign direct investment and the reasons for China's success during the last three decades? In response to this question, the current research, regardless of the research done, does not consider the cause of this increase in economic, political, geographical, encouraging, supportive, etc. factors but looks beyond these factors in the type of this The country knows the issue of public policy. This means that it can be claimed that China's success in attracting foreign direct investment in the last three decades is due to the country's special process policy model and the frequent reform of policy processes related to this field. In fact, the main purpose of this article is to explain and analyze the theoretical foundations, processes, and patterns used in China's public policy process in the field of attracting foreign direct investment and analyzing the reasons for the success of these policies. Therefore, the method of conducting this research is analytical and inferential according to the analytical nature of the article.

Keywords: China, Foreign Direct Investment, Public Policy Process, Process Model in Public Policy

Hasani, H., Golshani, A., & Mirtorabi, S. (2024). The Public Policy Process and Analysis of the Reasons for China's Success in Attracting Foreign Direct Investment from the 1990s to 2022. *Journal of Political and International Research*, 16(58), pp.41-56.

¹ Ph.D. Student in Public Policy, Department of Political Science, Shahreza Branch, Islamic Azad University, Shahreza, Iran. hhasani64@yahoo.com

² Professor of Political Science, Department of Political Science, Shahreza Branch, Islamic Azad University, Shahreza, Iran (Corresponding Author). Agolshani41@yahoo.com

³ Professor of Political Science, Department of Political Science, Kharazmi University, Tehran, Iran. Saeedmirtorabi@gmail.com



فرایند سیاست گذاری عمومی و واکاوی علل موفقیت چین در جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی از دهه ۱۹۹۰ تا ۲۰۲۲ میلادی

حسین حسنی^۱، علیرضا گلشنی^{۲*}، سعید میرترابی^۳

مقاله پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۰۱/۰۶ تا خ پذیرش: ۱۴۰۳/۰۳/۱۷
--------------	--

چکیده

داده های سرمایه گذاری خارجی در چین طی سه دهه گذشته نشان می دهد که میزان جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی در این کشور طی یک دهه یعنی از سال ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۰ م، از رقم ۳/۵ میلیارد دلار به ۳۸ میلیارد دلار افزایش پیدا کرده است و این روند افزایشی از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۲۲ م، ادامه داشته است. به گونه ای که میزان جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی چین در سال ۲۰۲۲ با رشد ۱۷/۴ درصدی نسبت به سال ۲۰۲۱ به رقم ۷۲۳/۲۱ میلیارد یوان (معادل ۱۱۲/۳۵ میلیارد دلار) رسیده است. این میزان در سال ۲۰۲۱ م، ۶۰۷ میلیارد یوان (معادل ۹۱ میلیارد دلار) و در سال ۲۰۲۰ م، به رقم ۸۹۹ میلیارد یوان (معادل ۱۳۷ میلیارد دلار) بوده است. نکته شایان ذکر آن است که در سال ۲۰۲۰ م (در حالیکه بر اثر همه گیری کرونا، میزان جذب سرمایه مستقیم خارجی کشورها در این سال دچار کاهش ۴۲ درصدی شده است)، میزان سرمایه گذاری مستقیم خارجی چین از میزان سرمایه گذاری مستقیم ایالات متحده امریکا پیشی گرفته است. بعبارت دیگر، چین در سال ۲۰۲۰ م، از لحاظ میزان جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی در رتبه اول جهان قرار داشته است. حال این پرسش قابل طرح است که علت افزایش میزان جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی و علل موفقیت چین در طی سه دهه گذشته چیست؟ در پاسخ به این سوال، پژوهش حاضر فارغ از نگاه پژوهش های انجام شده، علت این افزایش را در عوامل اقتصادی، سیاسی، جغرافیایی، تشویقی، حمایتی و ... صرف نمی داند، بلکه نگاه را فراتر از این عوامل در نوع نگاه این کشور به مسئله سیاستگذاری عمومی می داند. بدین معنا که می توان ادعا نمود که موفقیت چین در زمینه جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی در سه دهه اخیر، مرهون الگوی ویژه سیاست گذاری فرایندی این کشور و اصلاح مکرر فرایندهای سیاست گذاری مرتبط با این حوزه می باشد. در واقع هدف اصلی این مقاله تبیین و تجزیه و تحلیل مبانی نظری، فرایندها و الگو یا الگوهای بکار گرفته شده در فرایند سیاستگذاری عمومی چین در حوزه جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی و واکاوی علل موفقیت این سیاست گذاری هاست. بنابراین، روش انجام این پژوهش با توجه به ماهیت تحلیلی مقاله، تحلیلی و استنباطی است.

کلیدواژه‌ها: فرایند سیاستگذاری عمومی، مدل فرایندی در سیاست گذاری عمومی، سرمایه گذاری مستقیم خارجی، چین.

حسینی؛ حسین، گلشنی؛ علیرضا، میرترابی؛ سعید (۱۴۰۳). فرایند سیاست گذاری عمومی و واکاوی علل موفقیت چین در جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی از دهه ۱۹۹۰ تا ۲۰۲۲ میلادی. *فصلنامه تحقیقات سیاسی و بین‌المللی*، شماره ۵۸، صفحات ۵۶-۴۱.

^۱ دانشجوی دکتری سیاست گذاری عمومی، گروه علوم سیاسی، واحد شهرضا، دانشگاه آزاد اسلامی، شهرضا، ایران. hhasani64@yahoo.com

^۲ دانشیار علوم سیاسی، گروه علوم سیاسی، واحد شهرضا، دانشگاه آزاد اسلامی، شهرضا، ایران (نویسنده مسئول). Agolshani41@yahoo.com

^۳ استادیار علوم سیاسی، گروه علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران. Saeedmirtorabi@gmail.com

مقدمه

کشور چین در ابتدا دارای سیاست گذاری های فاقد تناسب بود و اهداف مهمی چون جهش بزرگ اقتصادی، افزایش محصولات صنعتی و کشاورزی، افزایش بازدهی اقتصادی، جذب سرمایه گذاری های خارجی، کسب فناوری های پیشرفته و ... را از روش هایی همچون نظام دولت سالاری، ایده خودکفایی، مالکیت اشتراکی، قدرت روز افزون حزبی و عدم توجه به انگیزه های فردی پیگیری می نمود. اهداف مزبور با روش های ارائه شده تناسبی نداشتند و از این رو فاقد اثربخشی های مورد انتظار بودند (قریب، ۱۳۹۴: ۳۲۰). اما در ادامه مسیر و با تغییر تفکرات و نوع خردورزی نخبگان سیاسی و بهره گیری از روش های مناسب (که از عصر دنگ شیائوپنگ آغاز شد)، گام های مهمی در جهت تناسب سازی برداشته شد و کشور در سمت و سوی دیگری قرار گرفت. به دیگر سخن، دوره جدید در کشور چین پس از مائو، با سیاست گذاری های نوین همراه بود. بدین معنا که، پیگیری اهدافی همچون جهش بزرگ اقتصادی، افزایش محصولات صنعتی و کشاورزی، افزایش بازدهی اقتصادی، جذب سرمایه گذاری های خارجی، کسب فناوری های پیشرفته و ... با بهره گیری از فرایندهای علمی و روش مند و مبتنی بر داده های منطقی، (یعنی توجه به انگیزه های فردی، خصوصی سازی، تنش زدایی، تعامل مثبت جهانی) دنبال شد. در این زمینه، نگاهی به فرایند سیاست گذاری چین در زمینه جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی نشان می دهد که این کشور در زمینه جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی در سه دهه اخیر موفق عمل نموده و علل این موفقیت را مرهون الگوی ویژه سیاست گذاری این کشور و اصلاح مکرر فرایندهای سیاست گذاری مرتبط با این حوزه باید دانست. به گونه ای که سرمایه گذاری خارجی در چین که نماد پایان بخشی به انزوای بین المللی چین محسوب می شود، از ۵/۳ میلیارد دلار در سال ۱۹۹۰م، به ۳۸ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۰م، افزایش پیدا کرده است. این شاخص در چین از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۲۲م، روندی افزایشی را سپری کرده است و هر ساله رشد تصاعدی را تجربه کرده است. شواهدی بر این مدعا آنکه چین در سال ۲۰۲۰م، در حالیکه بر اثر همه گیری کرونا، میزان جذب سرمایه مستقیم خارجی کشورها در این سال دچار کاهش ۴۲ درصدی شده است، میزان سرمایه گذاری مستقیم خارجی چین از میزان سرمایه گذاری مستقیم ایالات متحده آمریکا پیشی می گیرد و چین در این سال، از لحاظ میزان جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی رتبه اول در جهان را بخود اختصاص می دهد. مسئله جذابیت سرمایه گذاری در چین نیز خود دلیل دیگری بر موفقیت چین در زمینه الگوی ویژه سیاست گذاری فرایندی این کشور در حوزه جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی است. به گونه ای که امروزه جذابیت فراوان چین برای سرمایه گذاران جهان، توجه رسانه های بین المللی را به خود جلب کرده است. مجله فوربس آمریکا اخیراً مقاله ای را منتشر کرد که نشان می دهد شرکت های غربی همچنان به سرمایه گذاری بیشتر در اقتصاد رو به رشد چین ادامه می دهند و شرکت های گلدمن ساکس و جی پی مورگان چیس، هر دو مالکیت کامل شرکای چینی خود را به دست آورده و شرکت پپسی نیز با هزینه ۷۰۵ میلیون دلار یک برند غذای میان وعده چین را خریداری نموده است (<https://www.khabaronline.ir/news/1482035>). وال استریت ژورنال نیز اقدامات شرکت های بزرگ خارجی برای گسترش سرمایه گذاری در چین را به این صورت برشمرده است: «والمارت در ۵ سال آینده ۳ میلیارد یوان در وهان سرمایه گذاری خواهد کرد؛ تسلا ظرفیت تولید کارخانه شانگهای خود را گسترش می دهد و قصد دارد یک مرکز تحقیقاتی دیگر ایجاد کند؛ دیزنی نیز قصد دارد یک بخش جدید در دیزنی لند شانگهای بسازد... شرکت های خارجی چین را به عنوان یک پایگاه تولید و بازار رو به رشد مهم برای محصولات خود می دانند».

در یک کلام، علت افزایش میزان جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی و علل موفقیت چین در دوره مورد مطالعه این مقاله، عوامل اقتصادی، سیاسی، جغرافیایی، تشویقی، حمایتی و ... صرف نیست، بلکه باید نگاه را فراتر از این عوامل دانست؛ یعنی نوع نگاه این کشور به مسئله سیاست گذاری عمومی. بدین معنا که ادعای اصلی این مقاله اثبات این نکته است که موفقیت چین در زمینه جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی در سه دهه مورد مطالعه، مرهون الگوی ویژه سیاست گذاری فرایندی این کشور و اصلاح مکرر فرایندهای سیاست گذاری مرتبط با این حوزه می باشد. در واقع هدف اصلی این مقاله تبیین و تجزیه و تحلیل مبانی نظری، فرایندها و الگو یا الگوهای بکار گرفته شده در فرایند سیاستگذاری عمومی چین در حوزه جذب

سرمایه گذاری مستقیم خارجی و واکاوی علل موفقیت این سیاست گذاری هاست. عللی همچون سیاست گذاری دولتی و متمرکز با تأکید بر کاهش نقش برنامه ریزی مرکزی، سیاست گذاری ارشادی در فرایند تدوین سیاست ها و

۱- مبانی نظری

۱-۱- فرایند سیاست گذاری عمومی

«فرایند سیاست گذاری»^۱، روند شکل گیری و تدوین سیاست عمومی را نشان می دهد و خواسته های جامعه را برای کالاها و خدمات عمومی مانند پاکیزگی آب و هوا، دفاع ملی، تولیدات ایمن و کالاها و خدماتی که عمومی و تقسیم ناپذیرند، بیان می کند. سیاست گذاری شیوه مناسبی است برای جامعه که براساس آن درباره ی تخصیص منابع برای حل مشکلات اجتماعی (به جای تکیه بر موسساتی که از لحاظ اجتماعی مسئولند)، تصمیم گیری می کند. سیاست گذاران این گونه تصمیمات را می گیرند و آنچه هم برای خودشان و هم برای جامعه بهترین است، اظهار می کنند (Rogene and et al, 2004: 143-153).

یکی از رایج ترین و کارآمد ترین مدل ها و روش ها در بررسی سیاست های عمومی و آموزش آن، «مدل چرخه ای» است که بسیاری از نویسندگان از آن برای تشریح فرایند سیاست گذاری عمومی استفاده می کنند (Lester, et al., 2000: 5). این چرخه، مدلی مفهومی است که فرایند سیاست گذاری عمومی را از خلال حرکت در مراحل متوالی به نمایش می گذارد (شافریتز، ۱۳۹۰: ۱۳۱). در مدل فرایندی با مجموعه ای از مراحل در قالب یک چرخه روبه رو هستیم که اصطلاحاً «چرخه سیاست»^۲ نامیده می شود. اولین مرحله در چرخه، «تهیه دستور کار برای سیاست گذاری» است. در اینجاست که روشن می شود چه چیزهایی باید به سیاست تبدیل شود و چه چیزهایی نیازمند سیاست گذاری نیست یا هنوز زمان لازم برای تصمیم گیری درباره آنها فرا نرسیده است.

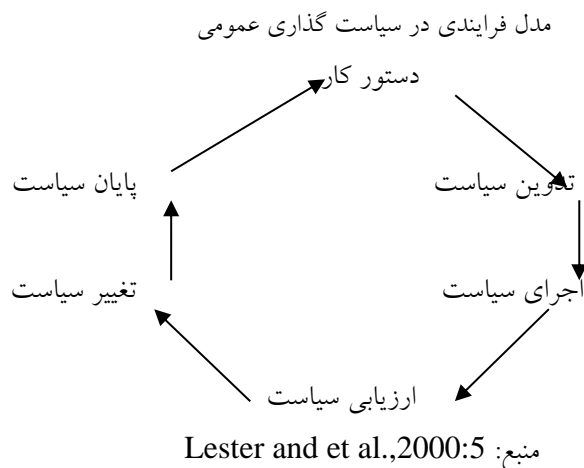
مرحله دوم، مرحله «تدوین سیاست» نام دارد. در این مرحله که بسیار پر حجم، نیازمند کار فکری زیاد و افرادی با قدرت تحلیل بالا در حوزه هایی همچون جامعه شناسی، علوم سیاسی، حقوق، مدیریت، روان شناسی و آمار و احتمالات به شکلی کلی و حوزه های مرتبط با یک مسئله به شکل تخصصی (مثلاً کشاورزی، صنعت، پزشکی، حمل و نقل، انرژی، محیط زیست و مانند آنهاست)، کار تولید سیاست انجام می پذیرد. مرحله «اجرای سیاست»،

سومین مرحله از چرخه سیاست را بخود اختصاص می دهد. در این مرحله، سیاست های وضع شده در مرحله قبلی به اجرا در می آید. اجرا کاری طاقت فرسا، نیازمند هماهنگ سازی فراوان و پیچیده، وابسته به مؤلفه های گوناگون و در بسیاری موارد خارج از اراده مجریان و تغییرات محیطی است که گاه شرایط اولیه ی اجرای یک سیاست را کاملاً درهم می ریزد. کامیابی یا ناکامی در این مرحله، مبنای اصلی قضاوت درباره موفقیت یا شکست یک سیاست محسوب می شود.

چهارمین مرحله از چرخه، به مرحله «ارزیابی سیاست» موسوم است. در این مرحله، آنچه به اجرا درآمده مورد ارزیابی واقع می شود تا میزان دستیابی به اهداف اولیه یا انحراف از آن ها روشن شود. ارزیابی سیاست ها روشن کننده وضعیت در یک حوزه خاص پس از اجرای یک سیاست است. مرحله پنجم، مرحله «تغییر سیاست» است. در این مرحله، چنانچه سیاست ها نیازمند تغییرات کلی یا جزئی باشد، این تغییرات درباره آن ها اعمال خواهد شد. سرانجام، آخرین مرحله، «پایان سیاست» نام گرفته است. در این مرحله، گاه یک سیاست خود به پایان راه می رسد یا اینکه باید آن را به پایان رساند. این مرحله هم از نظر تشخیص و هم از نظر عملیاتی شدن، مرحله ای مشکل در چرخه سیاست ها محسوب می شود؛ زیرا گاه، ائتلاف های ضد پایانی قدرتمندی در مقابل آن شکل می گیرد و کار پایان یافتن یا پایان دادن به سیاست را با مشکل جدی مواجه می سازد (ملک محمدی، ۱۳۹۴: ۳۶-۳۵).

^۱Policy Making.

^۲Policy Cyclic.



در یک کلام، در پژوهش حاضر با بهره گیری از مدل فرایندی بعنوان یکی از از پرکاربردترین مدل‌های موجود در سیاست‌گذاری عمومی، به تبیین و تجزیه و تحلیل مبانی نظری، فرایندها و الگوی بکار گرفته شده در فرایند سیاست‌گذاری عمومی چین در حوزه جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی پرداخته می‌شود. لازم بذکر است در این بررسی پژوهشگران توجه خود را به کشف الگوهای فرایندها قرار داده اند؛ چرا که بر اساس مدل فرایندی دانشمندان علوم سیاسی باید مطالعات خود را در مورد سیاست‌گذاری عمومی، فقط به این فرایندها محدود نمایند و در واقع این محتوای سیاست نیست که باید مطالعه شود بلکه فرایندهایی که سیاست بر اساس آن‌ها بسط یافته و اجرا شده و تغییر پیدا می‌کند، باید مورد بررسی واقع شوند. از اینرو ابتدا چارچوبی کلی از فرایند سیاست گذاری عمومی در چین ارائه می‌شود و سپس فرایند سیاست گذاری عمومی در حوزه جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی و موفقیت‌های چین در این حوزه، براساس مدل فرایندی مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد و نشان داده خواهد شد که علت افزایش میزان جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی و علل موفقیت چین در دوره مورد مطالعه را باید در عللی همچون سیاست گذاری دولتی و متمرکز با تأکید بر کاهش نقش برنامه ریزی مرکزی، سیاست گذاری ارشادی در فرایند تدوین سیاست‌ها و ... جستجو نمود.

۱-۲- الگوی فرایندی سیاست گذاری عمومی در چین

دوره جدید در کشور چین پس از مائو، با سیاست گذاری‌های نوین همراه بود. بدین معنا که، پیگیری اهدافی همچون جهش بزرگ اقتصادی، افزایش محصولات صنعتی و کشاورزی، افزایش بازدهی اقتصادی، جذب سرمایه گذاری‌های خارجی، کسب فناوری‌های پیشرفته و... با بهره گیری از فرایندهای علمی و روش مند و مبتنی بر داده‌های منطقی (یعنی توجه به انگیزه‌های فردی، خصوصی سازی، تنش زدایی، تعامل مثبت جهانی) و تناسب سازی دنبال شد. در واقع، بکارگیری سیاست گذاری‌های نوین در فرایند سیاست گذاری چین در دوره ی پس از مائو، موجب شکل گیری وضعیتی از سیاست گذاری در چین شده است که در آن بجای توجه بر محتوای سیاست‌ها بر فرایند سیاست‌ها تأکید شد. بعبارت دیگر، الگوی فرایندی سیاست گذاری عمومی چین، فرایند سیاست‌گذاری را مورد توجه و بررسی قرار می‌دهد که بشرح زیر است:

۲- تهیه دستور کار برای سیاست گذاری

در چین پیش از اصلاحات عمیق سال‌های 1979 میلادی، قدرت تصمیم گیری عمدتاً در دست وزارتخانه‌های دولتی بود. در ایجاد انگیزه از ابزارهای اقتصادی استفاده نمی‌شد و ابزارهای سیاسی دست بالا را داشت، شیوه توزیع نیز در جهت ایجاد برابری بود و مدیریت ادارات و بنگاه‌های تولیدی تفکیک نشده بود. وزارتخانه‌ها و مقامات محلی ارتباط زیادی با یکدیگر نداشتند و مدیریت اقتصاد بر رهنمودها و تصویب نامه‌های سیاسی تکیه داشت. اصلاحاتی که در چین از اواخر سال 1978 میلادی، آغاز شد را می‌توان به سه دوره تقسیم کرد:

- دوره نخست، که از پلنوم (مجمعی با شرکت کلیه اعضای رهبری یا هیئت مدیره یک حزب یا سازمان سیاسی را پلنوم می‌گویند؛ این اصطلاح بیشتر در میان کرد ها و کمونیست ها رواج داشته است) سوم کنگره یازدهم حزب کمونیست چین در دسامبر سال ۱۹۷۸ میلادی، شروع شده و تا پلنوم سوم کنگره بیستم حزب در اکتبر سال ۱۹۸۴ میلادی، ادامه داشته است. در این دوران، اصلاحات شامل اصلاحات روستایی و محور آن عقد قرارداد تولید با خانوارهای روستایی است. همزمان رفرم شهری (اعطای اختیارات بیشتر به مقامات محلی و بنگاه‌ها) به صورت آزمایشی انجام می‌گیرد.

- در مرحله دوم که از اکتبر سال ۱۹۸۴ میلادی، تا کنگره سیزدهم حزب در اکتبر سال ۱۹۸۷ میلادی، به طول انجامیده است، دستور کار اصلاحات شهری و ارتقای همه جانبه بنگاه‌ها شامل تولید، بازاریابی، توزیع، برنامه ریزی، مالیات‌ها، امور مالی، قیمت‌ها، دستمزدها، بازرگانی خارجی و عرضه مواد و مصالح است. در همین دوران در مناطق روستایی اصلاحات تا ایجاد اقتصاد بازاری و یکپارچگی اصلاحات روستایی با شهری، گسترش می‌یابد.

- مرحله سوم که از اکتبر سال ۱۹۸۷ میلادی، به بعد است که اصلاحات ابعاد فراگیری یافت و شامل امور سیاسی، اقتصادی، علمی و فنی، آموزشی و فرهنگی نیز شد.

مهمترین نکته در تجربه برنامه ریزی چین فاصله گرفتن آن از نظام بسیار متمرکز و اجباری برنامه ریزی، نخست با اقدام‌هایی از نوع سیاسی و اداری مانند «جهش بزرگ به جلو» و سرانجام ضمن حفظ ایدئولوژی سوسیالیستی روی آوردن به موازین اقتصادهای بازاری و پیدایش نظامی که است که امروزه به نام «سوسیالیسم بازاری» معروف شده است. ظرف دو سه دهه اخیر این گرایش آنقدر پیش رفته که در آخرین برنامه چین (یازدهمین رهنمودهای پنج ساله توسعه ۲۰۰۵-۲۰۱۰ میلادی) حتی عنوان «برنامه» به «رهنمودها» تغییر کرده است تا ماهیت راهبردی و نیز مشارکتی برنامه‌ها مورد تأکید جدی قرار بگیرد. در یک کلام، در فرایند «تهیه دستور کار» در سیاست‌گذاری چین، ضمن تأکید بر نقش دولت و مالکیت دولتی، این فرایند، به سمت کاهش نقش برنامه ریزی مرکزی سوق یافته است. در چین نیز برنامه‌ها به صورت پنج ساله تهیه می‌شود.

۲-۱- تدوین سیاست‌ها

فرایند «تدوین سیاست» در چین ابتدا شرایط موجود شناسائی شده و سپس اهداف کمی و کیفی تعیین می‌شوند. در مرحله بعد پس از ارزیابی آثار ناشی از اجرای برنامه‌های تدوین شده، در خصوص اجرای برنامه تدوین شده، مناسب‌ترین اقدامات پیشنهاد می‌شود و در پایان دستورالعمل‌ها و گزارش‌های مرتبط با برنامه تدوین شده و با انجام کنترل‌های نهائی، برنامه آماده اجرا می‌شود. این نکته نیز حائز اهمیت است که ماهیت تدوین سیاست‌ها در چین تا سال ۱۹۷۰ میلادی، ماهیت دستوری بوده و با گذشت زمان (بطور خاص از اواسط سال ۱۹۹۰ میلادی) به سمت ارشادی شدن حرکت کرده است. در یک کلام، تدوین سیاست‌ها در چین، توسط سه رده از کنشگران سازمانی شامل حزب، دولت و مجلس قانونگذاری انجام می‌پذیرد. شایان ذکر است که در کنار کنشگران مزبور، شورای دولتی جمهوری خلق چین نیز در امر تدوین سیاست‌ها مشارکت دارد. به عنوان مثال، این شورا قدرت صدور مقررات اداری، تصمیم‌گیری، دستورالعمل‌ها، سفارشات، و اقدامات را به دولت‌های محلی داراست.

۲-۲- اجرای سیاست‌ها

فرایند «اجرای سیاست‌ها» در چین با مشارکت نهادهای علمی و سیاسی، بازیگران مختلف شامل دستگاه‌های قانون‌گذار، دولت و نهادهای مشاوره‌ای، سازمان‌های مجری، نهادهای تأمین مالی و ... انجام می‌شود. بعنوان مثال، شورای دولتی، بالاترین نهاد اجرایی دولت است. نخست وزیر، معاونان نخست وزیر، مشاوران دولتی، وزرای مسئول وزارتخانه‌ها، وزرای مسئول کمیسیون‌ها، حسابرس کل و دبیر کل، شورای دولتی را تشکیل می‌دهند. از زمان تجدید ساختار در سال ۲۰۰۳ میلادی، شورای دولتی متشکل از ۲۲ وزارتخانه، ۴ کمیسیون، بانک مرکزی چین و دفتر حسابرسی کشور است. نمونه‌هایی از وزارتخانه‌ها و

کمیسیون ها بشرح زیر است: وزارت بازرگانی، وزارت دارایی، وزارت دادگستری، وزارت امور خارجه، وزارت زمین و منابع، کمیسیون توسعه و اصلاحات کشور، و کمیسیون امور قومی کشور.

علاوه بر این، ارگان‌های اجرایی، ادارات و موسسات مختلفی وجود دارند که تحت نظارت مستقیم یکپارچه شورای دولتی قرار دارند. بعنوان مثال، سازمان امور مالیاتی، سازمان صنعت و تجارت، اداره آمار، اداره امور مطبوعات و انتشارات، و اداره مالکیت معنوی کشور، ارگان‌های اداری هستند که مستقیماً تحت نظارت شورای دولتی قرار دارند؛ دفتر امور چینی‌های مقیم خارج کشور، و دفتر امور قانونگذاری، دفاتر اداری هستند که مستقیماً تحت نظارت شورای دولتی قرار دارند؛ و آژانس خبری شین هوا، کمیسیون تنظیم مقررات اوراق بهادار چین، و آکادمی علوم اجتماعی چین مؤسساتی هستند که مستقیماً تحت نظارت شورای دولتی قرار دارند. به غیر از این نهادهای دولتی، ادارات مختلفی نیز وجود دارند که تحت نظارت مستقیم وزارتخانه‌ها و کمیسیون‌های دولتی قرار دارند. کوتاه سخن اینکه، کنشگران دخیل در تدوین سیاست‌ها، اجرای سیاست‌های تدوین شده را نیز برعهده دارند.

۲-۳- ارزیابی سیاست‌ها

فرایند «ارزیابی سیاست‌ها» در چین تحت الشعاع «تغییر» در مؤلفه‌ها می‌باشد. بدین معنا که ارزیابی سیاست‌ها در چین منجر به درک جدید از مسائل و چالش‌های جامعه و سپس بازنگری‌های مورد نیاز جامعه می‌گردد و بستر را برای تدوین سیاست گذاری‌های جدید فراهم می‌کند. چین جدید، محصول سیاست گذاری‌های جدید است که ریشه در درک جدید از مسائل کشور داشته است. بدین ترتیب که رهبران جدید بعد از مائو در پی اصلاح وضع موجود و ارتقاء پیشرفت کشور بودند. «دنگ شیائوپینگ»^۱ بعنوان رکن اصلی تفکرات نوین چین نو، رسالت این مرحله را بردوش داشت. وی با بازنگری کافی نسبت به تصمیمات گذشته، عقلانیت نوینی را در سطح نخبگان سیاسی تعریف و سپس اجرایی نمود. اوج عقلانیت دنگ را می‌توان در کیفیت تناسب سازی ارزش‌ها با اهداف استراتژیک خلاصه کرد. این امر کیفیت سیاست گذاری عمومی را در چین متحول ساخت. برای نمونه، دنگ اولویت مبارزه طبقاتی، کشاورزی اشتراکی، مبارزه عقیدتی و توجه مفرط به صنایع سنگین را که جزو میراث مائو محسوب می‌شدند، به افزایش ثروت ملی، توجه به رشد اقتصادی، تأکید بر توسعه پایدار، افزایش تولیدات صنعتی، جذب سرمایه گذاری خارجی و فناوری‌های پیشرفته، تأکید بر انگیزه‌های فردی، تعامل مثبت بین المللی تغییر داد. این امر بنای عقلانیت جدید و تویی را در چین بوجود آورد و همچنان نیز چین جدید و نسل سوم و چهارم رهبران چین را که از سال ۱۹۹۷ میلادی تا کنون قدرت را در دست گرفته‌اند، جریان دارد.

۲-۴- تغییر سیاست‌ها

فرایند «تغییر سیاست‌ها» در چین مبتنی بر روش مندی و تناسب سازی است. روش مندی بدین معناست که هنگامی که ارزیابی نامطلوبی از اجرای سیاستگذاری‌ها مشاهده شود، در راستای رفع آن، راهکارهای عملیاتی ارائه می‌شود. در مرحله بعد نیز با تناسب سازی بین روش‌ها با اهداف، مجریان به عملکرد مناسبی دست پیدا می‌کنند و تحول اساسی را بوجود می‌آورند.

۲-۵- پایان سیاست‌ها

فرایند «پایان سیاست‌ها» در چین یک نقطه عطف تعیین کننده در قالب مسیر کلی است. بدین معنا که پایان سیاست‌ها در چین بیانگر آن است که سیاست‌های جدید در واقع مدل تغییر یافته‌ی سیاست‌های پیشین هستند نه اینکه سیاست‌های کاملاً متفاوتی که به حیات سیاست‌های قبلی پایان می‌دهند. بسیاری از اندیشمندان علوم سیاسی و استراتژیک معتقد هستند که

¹Deng Xiaoping:

قدرت نوین و استراتژیک چین در طول سه دهه اخیر، محصول کیفیت سیاست گذاری های عمومی جدید و همچنین بازنگری های مناسب نسبت به نوع خردورزی نخبگان سیاسی بوده است. چرا که تغییر در نوع خردورزی، موجب تحول در سیاست گذاری ها و ارائه کارکردهای مناسب می شود.

۳- اثبات فرضیه: واکاوای علل موفقیت چین در جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی

۳-۱- سیاست گذاری دولتی و متمرکز با تأکید بر کاهش نقش برنامه ریزی مرکزی

همچنانکه اشاره شد، در فرایند «تهیه دستور کار» سیاست گذاری چین، ضمن تأکید بر نقش دولت و مالکیت دولتی، فرایند تهیه دستورکار، به سمت کاهش نقش برنامه ریزی مرکزی سوق یافته است. این تمرکز زدایی که از دوران «دنگ شیائوپینگ» و از اواسط دهه ۱۹۷۰ میلادی آغاز شد چند مرحله را شامل شد؛ مرحله اول، به «ارزیابی» وضع موجود از سوی دنگ بازگشت داشت. این امر منجر به درک جدید از مسائل و چالش های جامعه (کاهش نقش برنامه ریزی مرکزی) و سپس بازنگری های مورد نیاز جامعه گردید و بسترساز تدوین سیاست گذاری های جدید شد. مرحله دوم، به تنظیم و تناسب سازی اهداف با روش ها بازگشت دارد. مرحله سوم نیز به اجرا مربوط می شود که محصول آنرا باید در افزایش ثروت، رشد و توسعه اقتصادی، پاسخگویی به نیازهای اقشار مختلف جامعه، افزایش ضریب توانایی ها و قدرت ملی جستجو کرد. دنگ، تمرکززدایی و حمایت از بخش خصوصی را هم سو با یکدیگر پیگیری و اجرا می نمود. در سایر کشورها که در پی تمرکززدایی هستند، تأکید و توان خود را مصروف حوزه های اداری می نمایند. لکن در اصلاحات دنگ تمرکززدایی از جنبه های ساختاری برخوردار بوده و با حمایت بخش خصوصی همراه گردیده است. دنگ برای تحقق رشد سالانه هشت درصدی تولید ناخالص داخلی، نسبت به تقویت انگیزه های شخصی، خصوصی سازی و بکارگیری مکانیسم قیمت و... اقدام می نماید. چراکه بدون اتخاذ این قبیل روش ها، هیچگاه اهداف کلان رشد اقتصادی حاصل نمی گردید. بعد از دنگ، جانشینان وی نیز تمرکززدایی توأم با خصوصی سازی را پیگیری می کنند.

۳-۲- سیاست گذاری ارشادی در فرایند تدوین سیاست ها

سه سیاست عمده ای که دولت چین برای توسعه تجارت خارجی اتخاذ کرده است عبارت اند از:

الف. تمرکززدایی از تجارت خارجی

دولت چین در چارچوب اجرای سیاست تمرکززدایی از تجارت خارجی، اقداماتی را انجام داده است که اهم آن ها عبارت است از: افزایش تدریجی شرکت هایی که حق انجام تجارت خارجی داشتند، حذف قوانین مزاحم در روند صادرات و واردات، حذف کنترل دولت بر این روند، لغو قانون فعالیت یک شرکت در هر شهر کوچک، استفاده از سیستم ثبت صادرات و واردات به جای دریافت مجوز، دادن اجازه صادرات و واردات به شرکت های دارای فروشگاه های زنجیره ای.

ب. ترویج فرهنگ صادرات

با شروع سیاست درهای باز، حکومت مرکزی از ابزارهای گوناگون برای ترویج «فرهنگ صادرات» استفاده کرد. این ابزارها عبارت بودند از: تعیین هدف جغرافیایی و تعیین هدف در بخش های خاص نظام سرمایه گذاری آزاد برای خارجیان و معافیت مواد و ماشین آلاتی که برای تولید کالاهای صادراتی وارد می شوند از حقوق گمرکی و سود بازرگانی.

هدف گیری جغرافیایی به این معنی بود که دولت کمونیستی چین، «مناطق اقتصادی ویژه» و «شهرهای باز» را ایجاد کرد تا در آن فعالیت های اقتصادی از قبیل تولید، بانکداری، صادرات و واردات و سرمایه گذاری (در محیطی آزادتر از دیگر نقاط کشور) صورت گیرد. هدف گیری در بخش های اقتصادی نیز به این معنی بود که چین، بخش های خاصی از

جمله بخش های محصولات صنعتی سبک، نساجی، ماشین آلات و لوازم برقی را به منظور صادرات تعیین کرده است. ارزی که از صادرات به دست می آید، به صورت مشترک در اختیار دولت مرکزی و حکومت های محلی قرار می گیرد. در مورد صنایع سبک، صنایع دستی و هنری و منسوجات نیز، ارز حاصله بین دولت مرکزی و دولت ایالتی به نسبت ۲۰ و ۸۰ تقسیم می شود. در مورد صادرات سهمیه ای، در بخش ماشین آلات و صنایع الکترونیک هم، ارز حاصله بین دولت های مرکزی و ایالتی به نسبت ۳۵ و ۶۵ تقسیم می شود که خود بخشی از اجرای سیاست هدف گیری جغرافیایی را تشکیل می دهد (Panagariya, 1995: 32- 35).

د. پیوستن به سازمان تجارت جهانی

چین قبل از پیوستن به سازمان تجارت جهانی، در تجارت خارجی خود با موانعی مواجه بوده است و پس از پیوستن به این سازمان (چین در یازده نوامبر سال ۲۰۰۱ میلادی، پروتکل پیوستن به سازمان تجارت جهانی را امضا کرد) دست به اصلاحاتی در این زمینه زده است. در ۶ آوریل سال ۲۰۰۴ میلادی، کمیته دائمی کنگره ملی خلق مقررات اساسی مربوط به قانون تجارت خارجی را که اجرای آنها به دنبال پیوستن کشور به سازمان تجارت جهانی ضروری بود، به تصویب رساند و اصلاحاتی انجام داد که موارد زیر را شامل می شد:

- حذف یا تغییر مقررات پیشین که با قوانین سازمان تجارت جهانی مطابقت نداشتند؛
- افزودن قوانین لازم برای عضویت در سازمان تجارت جهانی؛
- تغییر قوانینی که مانع توسعه تجارت خارجی بودند، حتی اگر ارتباطی نیز با مقررات سازمان تجارت جهانی نداشته باشند.

چین پس از عضویت در سازمان تجارت جهانی یک دوره انتقال را پشت سر گذاشت. بدین منظور تا پایان سال ۲۰۰۶ میلادی، به سرمایه گذاران خارجی اجازه داده شد تا در بسیاری از زمینه ها از جمله مالی و خرده فروشی، آزادانه سرمایه گذاری کنند. گسترش نقش چین در بازارهای جهانی، اختلاف با برخی کشورها را به دنبال خواهد داشت. بنابراین این کشور مجبور است با یافتن راه های جدید و وادار نمودن سازمان تجارت جهانی به تغییر قوانین تجاری به نفع خود همانند سایر کشورها چرخه اقتصاد را هرچه بیشتر رونق بخشد (حسن زاده، ۱۳۸۷: ۸۹-۹۰). اقداماتی که چین در راستای پیوستن به سازمان مربوطه انجام می دهد بر نقش این کشور در منطقه جغرافیایی خود و همچنین در مقیاسی وسیع تر در جهان تأثیر بسزایی خواهد داشت.

۳-۳- انسجام در ابزارها و ساختارها در مرحله اجرای سیاست ها

همچنانکه قبلاً نیز بدان اشاره شد، شورای دولتی، بالاترین نهاد اجرایی دولت است. از زمان تجدید ساختار در سال ۲۰۰۳ میلادی، شورای دولتی متشکل از ۲۲ وزارتخانه، چهار کمیسیون، بانک مرکزی چین و دفتر حسابرسی کشور است. ساختارهای اجرایی که به منظور اجرای قانون سرمایه گذاری مستقیم خارجی چین پیش بینی شده است به شرح زیر است:

الف. وزارت بازرگانی

وزارت بازرگانی چین مارس سال ۲۰۰۳ میلادی، رسماً تاسیس شد. وظایف عمده این وزارتخانه تنظیم راهبرد توسعه؛ رهنمود سیاست تجارت داخلی و خارجی و همکاری بین المللی اقتصادی؛ پیش نویس قوانین و مقررات قانونی مربوط به بازرگانی داخلی و خارجی؛ همکاری بین المللی اقتصادی و سرمایه گذاری تجارت خارجی و تنظیم برنامه توسعه تجارت داخلی؛ تحقیق و طرح پیشنهاد درباره نظام گردش، تنظیم و توسعه بازارهای شهری و روستایی؛ تحقیق و تنظیم سیاست هایی جهت استاندارد کردن حرکت بازار، نظم و ترتیب در گردش؛ درهم شکستن انحصار بازار و محاصره منطقه ای؛ ایجاد سیستم بازاری سالم،

واحد، باز و منظم؛ نظارت و تحلیل حرکت بازار و وضعیت عرضه و تقاضا؛ سازماندهی و اجرای کنترل بر بازار اجناس مهم مصرفی و سیستم گردش و مدیریت وسایل تولیدی مهم؛ تحقیق و تنظیم روش های مدیریت فراوردهای صادراتی و وارداتی و فهرست فراورده های وارداتی و صادراتی؛ سازماندهی و اجرای برنامه سهمیه واردات و صادرات؛ تضمین سهمیه و صدور اجازنامه تنظیم و اجرای سیاست مناقصه سهمیه فراورده های وارداتی و صادراتی؛ مسئول سازماندهی و هماهنگی ضد دامپینگ^۱، ضد یارانه، ضد تدابیر کمکی و کارهای دیگر مربوط به تجارت برابر و پایاپای وارداتی و صادراتی؛ ایجاد نظام پیش اخطار تجارت برابر و پایاپای وارداتی و صادراتی؛ بررسی خسارات صنعتی؛ هدایت و هماهنگی درباره مقابله با پرونده های ضد دامپینگ، ضد یارانه و تدابیر کمکی کشورهای خارجی در مورد کالاهای صادراتی چین و کارهای مربوط به آن است.

ب. کمیسیون اصلاح و توسعه ملی چین^۲

در بسیاری از کشورهایی که در دهه های اخیر روند توسعه را با سرعت طی نموده و به الگویی برای سایر کشورهای در حال توسعه بدل شده اند، یک نهاد خاص متولی برنامه ریزی استراتژیک برای دستیابی به اهداف توسعه اقتصادی بوده است. کشورهای شرق آسیا که طی دهه های اخیر رشد اقتصادی شگفت آوری را تجربه کرده و خود را از سطح کشورهای بسیار فقیر به سطح متوسط و حتی بالاتر رسانده اند نیز از این قاعده مستثنی نبوده اند. یکی از مهم ترین و تأثیرگذارترین نهادهای برنامه ریزی توسعه در بین کشورهای آسیایی «کمیسیون برنامه ریزی دولتی» است که در سال ۱۹۵۲ میلادی، در جمهوری خلق چین تأسیس شد؛ نهادی که در سال ۱۹۹۸ میلادی، به کمیسیون اصلاح و توسعه ملی چین تغییر نام یافت و در سال ۲۰۰۳ میلادی، نیز با پیوستن اداره تجدید ساختار اقتصادی و تعدادی از دپارتمان های کمیسیون منحل شده تجارت و اقتصاد به آن، تقویت شد و تا به امروز نیز به حضور تأثیرگذار خود در اقتصاد چین ادامه داده است.

کمیسیون اصلاح و توسعه ملی چین از ابتدای تأسیس خود تاکنون سیزده برنامه پنج ساله توسعه را تدوین نموده و موفقیت این برنامه ها (به ویژه برنامه هایی که پس از مرگ مائو و آغاز سیاست درهای باز به اجرا درآمده اند)، آن قدر بوده است که این کشور را از یک کشور بسیار فقیر در حد کشورهای جنوب صحرای آفریقا به کشوری با درآمد سرانه متوسط تبدیل کند و آن را همچنان در مسیر دشوار تبدیل شدن به یک کشور توسعه یافته پیش ببرد. البته کارکرد کمیسیون اصلاح و توسعه ملی چین تنها به تدوین برنامه های توسعه محدود نمی شود و این کمیسیون وظایف متعدد دیگری را نیز بر عهده دارد. از جمله طرح ها و برنامه های مهمی که علاوه بر برنامه های پنج ساله توسعه در سال های اخیر به دست این نهاد قدرتمند و تأثیرگذار به انجام رسیده است می توان به موارد ذیل اشاره کرد:

- تدوین کلیات طرح اصلاح و توسعه اقتصادی و اجتماعی منطقه موسوم به دلتای رود پرل^۳ که منطقه ای به مساحت حدود چهل هزار کیلومتر مربع است و شهرهای صنعتی مهمی همچون شنژن و گوانگژو در آن واقع شده اند (۲۰۱۲-۲۰۰۸ میلادی).
- بررسی شرایط حاضر و سیاست های حوزه انرژی در چین و تأکید بر ضرورت اصلاحات ساختاری در این حوزه و ایجاد توازن بین توسعه بخش انرژی و مسائل زیست محیطی (۲۰۰۷ میلادی).
- صدور مجوز برای سرمایه گذاری های خارجی بالاتر از ۱۰۰ میلیون دلار (از سال ۲۰۰۶ میلادی، به موجب مصوبه شورای دولتی چین).

- تهیه کلیات طرح توسعه فناوری حفاظت از ذخایر آبی با همکاری وزارت علوم و فناوری، وزارت منابع آب، وزارت سازندگی و وزارت کشاورزی (۲۰۰۵ میلادی).

ج. گمرک.

د. بانک چین.

¹Dumping:

عبارت است از صادرات یک کالا با قیمت کمتر از هزینه های تمام شده یا به عبارتی دیگر فروش کالا در خارج به قیمتی کمتر از قیمت داخلی.

²NRDC.

³Pearl River Delta.

۴- بهره گیری از فرایندهای علمی، روش مند و مبتنی بر داده های منطقی در مرحله ارزیابی سیاست ها

اقتصاد چین قبل از آغاز اصلاحات اقتصادی (که از سال ۱۹۷۹ میلادی آغاز شد)، دارای سه ویژگی بود: درون گرایی، سیاست توسعه صنایع سنگین و کمبود سرمایه. در نظام اقتصادی، معضل اساسی چین کارایی اقتصادی پایین ناشی از ساختار نامتعادل و مشکلات انگیزشی بود. پیش از دهه ۱۹۷۰ میلادی، دولت از طریق تمرکززدایی در تخصیص منابع، برای حل مشکلات ساختاری کوشش هایی کرد؛ اما ماهیت اجرایی روش های تخصیص تغییر نکرد و فضای سیاسی و نظام مدیریتی بدون تغییر باقی ماند؛ بنابراین همه تلاش ها برای اصلاح ساختار نامتعادل و بهبود انگیزش اقتصادی با شکست مواجه شد (معصومی فر، ۱۳۸۴: ۸۵). سیاست ها و نظام اقتصادی چین تا اواخر دهه ۱۹۶۰ میلادی، تحت تأثیر ایدئولوژی کمونیستی قرار داشت و این امر سبب شده بود تا اقتصاد این کشور به اندازه کافی پویایی نداشته باشد. اما در سال ۱۹۷۹ میلادی، در زمان رهبری دنگ شیائوپینگ اصلاحاتی در ساختار و سیاست های اقتصادی (بصورت تدریجی)، صورت گرفت. شیائوپینگ در سال ۱۹۹۲ میلادی، اعلام کرد که اقتصاد آزاد با آرمان های سوسیالیسم در تضاد نیست؛ از اینرو در نهمین کنگره ملی خلق چین در سال ۱۹۹۳ میلادی، بند تحول در نظام اقتصادی در قانون اساسی این کشور گنجانده شد. یکی از بندهای نظام بسته سوسیالیستی چین، بهره گیری از سرمایه خارجی است که نماد پایان بخشی به انزوای بین المللی کشور چین محسوب می شود و دستاوردهای قابل توجهی را برای چین به ارمغان آورد. بدین معنا که بازنگری در سیاست گذاری های پیشین (دوران مائو) بستر را برای تدوین سیاست گذاری های جدید (در دوره شیائوپینگ و جانشینان وی) فراهم آورد. در بحث سرمایه خارجی بکارگیری سیاست گذاری های جدید و تناسب سازی آن در دوره های مختلف منجر به آن گردید تا متوسط سرمایه گذاری چین، که سیاست درهای باز و استفاده وسیع از منابع مالی و امکانات دیگر کشورها برای دستیابی به اهداف نوسازی اقتصادی است. دنگ شیائوپینگ، معمار و متحول کننده ی ساختار اقتصادی چین، در نقطه مقابل اندیشه های مائو (اندیشه های مائو، وفاداری به اعتقادات و اندیشه های درون مرزی را شعار خود قرار داده بود و چین را کاملاً از کشورهای دیگر دور نگه می داشت)، درهای چین را به روی سرمایه، کالا و فناوری خارجی گشود و با اعلام این سیاست، از سرمایه گذاران خارجی و چینی های ماوراء بحار برای انجام فعالیت های اقتصادی، دعوت کرد. مدل توسعه چین را می توان ثروت به قدرت دانست. برای تحقق چنین هدفی زهبران چین مراحل سه گانه ای را برای توسعه اقتصادی کشور طراحی کردند:

الف. از خارجی چین در بازه زمانی ۱۹۹۷ تا ۲۰۱۹ میلادی، معادل ۴/۵۲ میلیارد دلار باشد که بالاترین رقم ثبت شده مربوط به سرمایه گذاری ۱۳۴/۹۶ میلیارد دلاری سال ۲۰۱۸ میلادی، و کمترین رقم ثبت شده نیز مربوط به سرمایه گذاری ۱/۸۳ میلیارد دلاری سال ۲۰۰۰ میلادی می باشد.

۴-۱- روش مندی و تناسب سازی در فرایند تغییر سیاست ها

اصلاحات اقتصادی و دوره گذار از اقتصاد متمرکز به اقتصاد آزاد در کشور چین دارای دو بعد مشخص است: یکی اصلاحات اقتصادی در ساختار اقتصادی کشور و حرکت بسوی نظام اقتصادی نوین که ترکیبی از اقتصاد برنامه ای و ساز و کار بازار است؛ دیگری اصلاحات در ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۰ میلادی؛ در این مرحله هدف اصلی دو برابر کردن تولید ناخالص داخلی و حل مشکل خوراک و پوشاک چین بود.

ب. از ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۰ میلادی؛ در این مرحله هدف اصلی افزایش درآمد سرانه به هشتصد تا هزار دلار بود.

ج. از ۲۰۰۰ تا ۲۰۵۰ میلادی؛ هدف اصلی کسب استانداردهای توسعه یافتگی در مقیاس جهانی است.

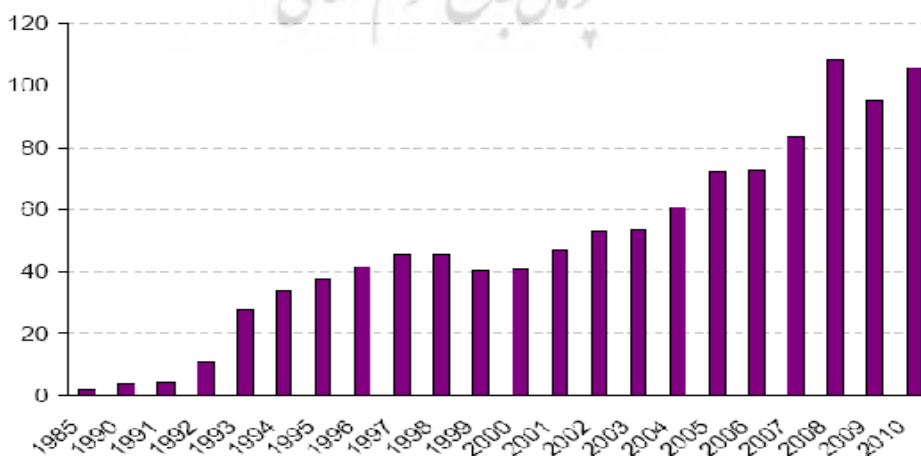
۵- پایان سیاست بعنوان یک نقطه عطف

همچنانکه قبلاً نیز بدان اشاره شد، فرایند «پایان سیاست ها» در چین یک نقطه عطف تعیین کننده در قالب مسیر کلی است. بدین معنا که پایان سیاست ها در چین بیانگر آن است که سیاست های جدید در واقع مدل تغییر یافته ی سیاست های پیشین

هستند نه اینکه سیاست‌های کاملاً متفاوتی که به حیات سیاست‌های قبلی پایان می‌دهند. از دهه ۱۹۹۰ میلادی، ورود سرمایه‌های خارجی به چین شدیداً افزایش یافته و در سال ۱۹۹۸ میلادی، به بالاترین سطح خود رسیده است (۴/۴۵ میلیارد دلار آمریکا). به خاطر بحران مالی آسیا در سال ۱۹۹۹ میلادی، ورود سرمایه‌های خارجی به چین کاهش پیدا کرد اما از سال ۲۰۰۰ میلادی، مجدداً افزایش پیدا نمود و در سال ۲۰۰۱ میلادی، با ۱۵ درصد افزایش نسبت به سال قبل به ۸/۶۶ میلیارد دلار آمریکا رسید (Lee Yok Wo, 2004:71). به این ترتیب، ترکیب سرمایه‌های وارد شده به چین در سال‌های قبل و بعد از ۱۹۹۰ میلادی، کاملاً متفاوت است. در دهه ۱۹۸۰ میلادی، سرمایه‌های وارد شده به چین اساساً به صورت وام و میزان ورود سرمایه‌های مستقیم خارجی بسیار اندک بوده است. از اوایل دهه ۱۹۹۰ میلادی به بعد، الگوی مذکور کاملاً تغییر کرده و ورود سرمایه‌های مستقیم خارجی سریعاً افزایش یافته است. در یک کلام، «اجازه دادن به سرمایه‌گذاران خارجی برای تولید و فروش طیف گسترده‌ای از کالا و خدمات در بازار داخلی چین»، «از میان برداشتن محدودیت‌های زمانی در زمینه اجرای سرمایه‌گذاری‌های مشترک»، «تضمین سرمایه‌های خارجی در زمینه مصون بودن از ملی شدن»، «اجازه دادن به شرکای خارجی برای تصدی ریاست هیات مدیره شرکت‌های مشترک»، «اعطای مجوز برای فعالیت اقتصادی شرکت‌هایی که تماماً در تملک خارجی هستند»، «اعطای مجوز فعالیت به بانک‌های خارجی برای دایر کردن شعبه در برخی مناطق از قبیل شانگهای» و «اعطای مجوز به سرمایه‌گذاران خارجی برای خرید در سهام بورس شانگهای به میزان معین و در بخش‌های خاص» و ... تدابیری است که دولت چین تا کنون در جذب سرمایه‌گذاری خارجی به کار گرفته است.

۶- بررسی وضعیت جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در چین از دهه ۱۹۹۰ تا ۲۰۲۲ میلادی

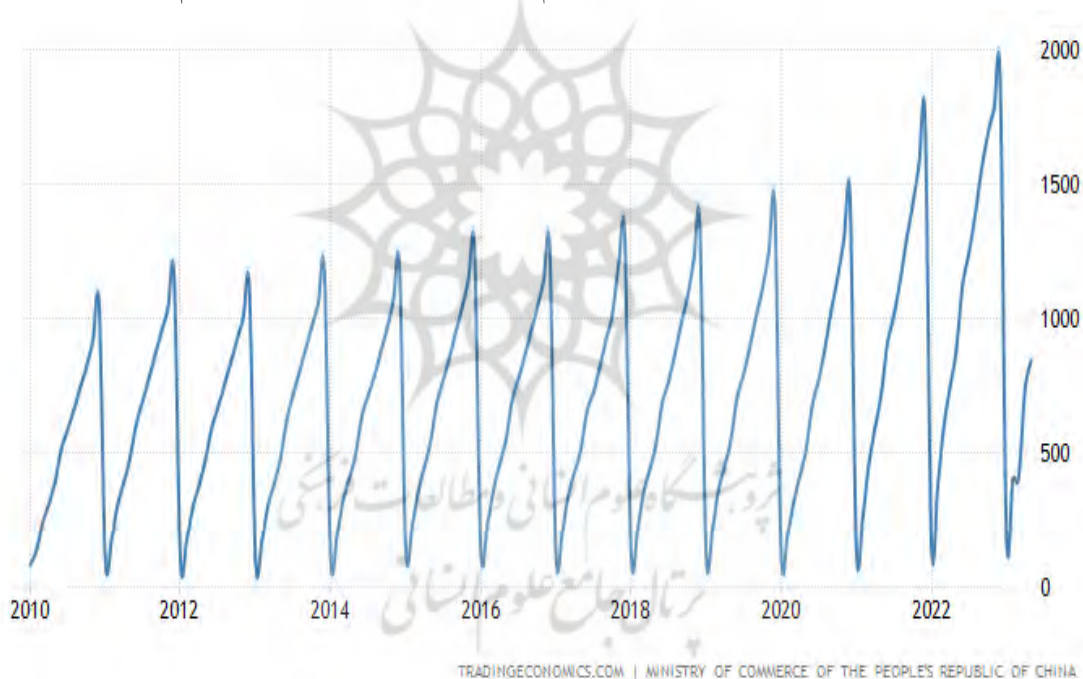
اصلاحات اقتصادی در چین به ویژه در طی چند دهه اخیر و همچنانکه اشاره شد پویایی فرایند سیاست‌گذاری در این کشور، منجر به سرازیر شدن موج سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به این کشور از اوایل دهه ۱۹۹۰ شد. به گونه‌ای که امروزه سرمایه‌گذاری خارجی به عنوان یکی از مهمترین منابع اهداف تولیدی چین و رشد اقتصادی آن تلقی می‌شود. بر طبق برآوردهای دولت چین در سال ۲۰۰۷م، ۲۸۶۷۰۰۰ هزار شرکت با سرمایه خارجی در چین فعال بوده اند که این تعداد توانستند بیش از ۴۲ میلیون فرصت شغلی ایجاد کنند و ۳۱/۵ درصد از ارزش ناخالص صنعتی کشور را به خود اختصاص دهند. براساس آمار اعلام شده، میزان سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در چین از دو میلیارد دلار در سال ۱۹۸۵م، به ۹۲ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۸م، و ۱۰۶ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۰م، رسیده است. همانگونه که ملاحظه می‌کنید، روند جذب سرمایه‌های خارجی در چین از دهه ۱۹۹۰م، رشد تصاعدی را تجربه کرده است. نمودار زیر جریان ورود سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی به چین از سال ۱۹۹۰ تا ۲۰۱۰م، را به تفکیک سال نشان می‌دهد.



Source: United Nations Conference on Trade and Investment and Invest and Chinese Ministry of Commerce.

بنا به گزارش وزارت بازرگانی چین، این کشور با جذب ۱۰۶ میلیارد دلار سرمایه خارجی در سال ۲۰۱۰م، رکورد سرمایه گذاری در بخش داخلی این کشور را شکست. این مبلغ در مقام مقایسه با سال ۲۰۰۹م، حدود ۴/۱۷ درصد رشد نشان می دهد. این کشور در سال ۲۰۱۱م، جمعاً ۱۱۶ میلیارد و ۱۱ میلیون دلار سرمایه خارجی جذب نموده است که در مقایسه با سال قبل، ۹/۷ درصد افزایش یافته است. چین با جذب ۱۲۸ میلیارد دلار خود را به عنوان نخستین مقصد سرمایه گذاران خارجی در سال ۲۰۱۴م، معرفی کرد. چین در سال ۲۰۱۷ با جذب ۱۴۴ میلیارد دلار سرمایه گذاری مستقیم خارجی موفق به ثبت یک رکورد جدید در این زمینه شده است. کوتاه سخن آنکه، میزان جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی چین در سال ۲۰۲۲ با رشد ۱۷/۴ درصدی نسبت به سال ۲۰۲۱ به رقم ۷۲۳/۲۱ میلیارد یوان (معادل ۱۱۲/۳۵ میلیارد دلار) رسیده است. این میزان در سال ۲۰۲۱م، ۶۰۷ میلیارد یوان (معادل ۹۱ میلیارد دلار) و در سال ۲۰۲۰م، به رقم ۸۹۹ میلیارد یوان (معادل ۱۳۷ میلیارد دلار) بوده است. نکته شایان ذکر آن است که در سال ۲۰۲۰م (در حالیکه بر اثر همه گیری کرونا، میزان جذب سرمایه مستقیم خارجی کشورها در این سال دچار کاهش ۴۲ درصدی شده است)، میزان سرمایه گذاری مستقیم خارجی چین از میزان سرمایه گذاری مستقیم ایالات متحده امریکا پیشی گرفته است. بعبارت دیگر، چین در سال ۲۰۲۰م، از لحاظ میزان جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی در رتبه اول جهان قرار داشته است. نمودار زیر جریان ورود سرمایه گذاری مستقیم خارجی به چین از سال ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۲م، را نشان می دهد.

نمودار جریان ورود سرمایه گذاری مستقیم خارجی به چین از سال ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۲م



منبع: <https://fa.tradingeconomics.com/china/foreign-direct-investment>

در یک کلام، چین در سه دهه اخیر در زمینه جذب، نگهداری و استفاده از سرمایه های مستقیم خارجی بسیار موفق عمل تنوده است و این امر باعث توسعه پایدار آن کشور شده است. «سرمایه گذاری مستقیم خارجی بر اقتصاد چین، اثرات مثبت متعددی گذاشته است. آمارها نشان می دهد چهل و هشت درصد صادرات و هجده درصد درآمدهای مالیاتی چین از بخش های مربوط به سرمایه گذاری مستقیم خارجی حاصل شده است. ورود سرمایه های مستقیم خارجی به چین باعث ایجاد میلیون شغل شده که بیست درصد از کل مالیات ملی توسط این مشاغل تغذیه می شود» (Lee Yok Wo, 2004:79). حضور در یک کشور عموماً همراه با تکنولوژی، مدیریت، اصلاح فعالیت های اقتصادی دولت، گسترش مهارت های نیروی کار، ایجاد اشتغال، کاهش فقر و در نهایت رشد تولید و درآمدزایی که آن را مرهون الگوی ویژه سیاست گذاری فرایندی این

کشور و اصلاح مکرر فرایندهای سیاست گذاری مرتبط با این حوزه باید دانست، کشور چین را به بستر مناسبی برای سرمایه گذاری خارجی تبدیل کرده است.

۷- بحث و نتیجه

موفقیت چین در زمینه جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی در سه دهه اخیر را فارغ از عوامل اقتصادی، سیاسی، جغرافیایی، تشویقی، حمایتی و ... صرف باید در نوع نگاه این کشور به مسئله سیاستگذاری عمومی دانست. بدین معنا که می توان ادعا نمود که موفقیت چین در زمینه جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی در سه دهه اخیر، مرهون الگوی ویژه سیاست گذاری فرایندی این کشور و اصلاح مکرر فرایندهای سیاست گذاری مرتبط با این حوزه می باشد. الگوی ویژه سیاست گذاری فرایندی بیانگر آن است که در فرایند سیاست گذاری عمومی با مجموعه ای از مراحل در قالب یک چرخه مواجه هستیم که اصطلاحاً چرخه سیاست نامیده می شود. این چرخه سیاست با تهیه دستور کار آغاز و با پایان سیاست خاتمه می یابد.

بررسی این چرخه در فرایند سیاست گذاری چین نشان داد که این کشور در ابتدا دارای سیاست گذاری های فاقد تناسب بود و اهداف مهمی چون جهش بزرگ اقتصادی، افزایش محصولات صنعتی و کشاورزی، افزایش بازدهی اقتصادی، جذب سرمایه گذاری های خارجی، کسب فناوری های پیشرفته و ... را از روش هایی همچون نظام دولت سالاری، ایده خودکفایی، مالکیت اشتراکی، قدرت روز افزون حزبی و عدم توجه به انگیزه های فردی پیگیری می نمود.

اهداف مزبور با روش های ارائه شده تناسبی نداشتند و از این رو فاقد اثربخشی های مورد انتظار بودند. اما در ادامه مسیر و با تغییر تفکرات و نوع خردورزی نخبگان سیاسی و بهره گیری از روش های مناسب (که از عصر دنگ شیائوپنگ آغاز شد)، گام های مهمی در جهت تناسب سازی برداشته شد و کشور در سمت و سوی دیگری قرار گرفت. به دیگر سخن، دوره جدید در کشور چین پس از مائو، با سیاست گذاری های نوین همراه بود. بدین معنا که، پیگیری اهدافی همچون جهش بزرگ اقتصادی، افزایش محصولات صنعتی و کشاورزی، افزایش بازدهی اقتصادی، جذب سرمایه گذاری های خارجی، کسب فناوری های پیشرفته و ... با بهره گیری از فرایندهای علمی و روش مند و مبتنی بر داده های منطقی، (یعنی توجه به انگیزه های فردی، خصوصی سازی، تنش زدایی، تعامل مثبت جهانی) دنبال شد.

اصلاح مکرر فرایندهای سیاست گذاری نیز بیانگر توجه به فرایندهای سیاست گذاری بر اساس مقتضیات زمان است. دولت چین از سال ۱۹۷۹ میلادی، بی‌وقفه در جهت تصویب و اصلاح قوانین تجارت سرمایه‌گذاری خارجی، انعقاد موافقتنامه‌های دو جانبه برای سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و ایجاد سازمان‌های منطقه‌ای در جهت ترویج سرمایه‌گذاری گام برداشته است و در طول زمان نسبت به اصلاح مکرر این فرایندها اقدام نموده است.

بنابراین، الگوی چینی جذب سرمایه گذاری مستقیم خارجی یعنی: سیاست گذاری دولتی و متمرکز با تأکید بر کاهش نقش برنامه ریزی مرکزی، سیاست گذاری ارشادی در فرایند تدوین سیاست ها، انسجام در ابزارها و ساختارها در مرحله اجرای سیاست ها، بهره گیری از فرایندهای علمی، روش مند و مبتنی بر داده های منطقی در مرحله ارزیابی سیاست ها، روش مندی و تناسب سازی در فرایند تغییر سیاست ها و پایان سیاست ها بعنوان یک نقطه عطف.

منابع

- انسبرینک، برت، و کوپینجان، جپ، (۱۳۹۸)، «مشارکت عمومی در چین: شهرنشینی پایدار و حاکمیت»، ترجمه حسین حسینی، *مجله علمی پژوهش در مدیریت و مطالعات اجتماعی*، شماره ۱۵.
- دای، توماس (۱۳۸۷)، «مدل های تحلیل سیاست گذاری عمومی»، *فصلنامه مطالعات راهبردی*، سال یازدهم، شماره یکم.
- ژاک، مارتین، (۱۴۰۲)، *وقتی چین بر جهان حکمرانی می کند: ظهور پادشاهی میانه و پایان جهان غرب*، ترجمه حسین حسینی، اصفهان: انتشارات ریشه.

- دپیک کی، گوپتا (۱۳۹۳)، *سیاست گذاری و تحلیل سیاست های عمومی*، ترجمه رحمت ا... قلی پور و مهدی فقیهی، تهران: مهکامه.
- شیرزادی، رضا؛ حسین خانی، الهام (۱۳۸۵)، «مدیریت جهانی شدن: مطالعه موردی چین بین سال های ۲۰۰۸-۱۹۹۰ میلادی»، *فصلنامه تخصصی علوم سیاسی*، شماره نهم.
- فروزنده، لطف ا...؛ وجدانی، فؤاد (۱۳۸۸)، «سیاست گذاری عمومی چیست؟»، *اطلاعات سیاسی اقتصادی*، شماره ۲۷۰-۲۶۹؛
- قریب، حسین (۱۳۹۴)، *بررسی کارکردهای انواع عقل در سیاست گذاری جمهوری اسلامی ایران*، تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.
- قوام، عبدالمعنی، یزدان شناس، زکیه، (۱۳۹۲)، «جستجویی در منابع داخلی رفتار بین المللی چین؛ استفاده بهینه از مقدمات داخلی»، *فصلنامه روابط خارجی*، سال پنجم، شماره ۲.
- معصومی فر، احمد (۱۳۸۴)، *الگوی توسعه اقتصادی چین: بررسی روند گذار از اقتصاد متمرکز به اقتصاد آزاد*، تهران: انتشارات سروش.
- ملک محمدی، حمیدرضا (۱۳۹۴)، *مبانی و اصول سیاست گذاری عمومی*، تهران: سمت؛
- مورن، مایکل، و دیگران (۱۳۹۳)، *دانشنامه سیاست گذاری عمومی*، ترجمه محمد صفار، تهران: نشر میزان؛
- مولر، پی یر (۱۳۷۹)، *سیاست گذاری عمومی*، ترجمه حمیدرضا ملک محمدی، تهران: نشر دادگستر؛
- واگنر، پیتر، (۱۳۹۸)، «سیاست گذاری عمومی، علوم اجتماعی و دولت: چشم انداز تاریخی» ترجمه حسین حسینی، *مجله علمی پژوهش در علوم انسانی و مطالعات اجتماعی*، شماره ۱۷.
- وحید، مجید (۱۳۸۰)، «درآمدی بر سیاست گذاری عمومی»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران*، ش ۵۲؛
- وحید، مجید (۱۳۸۱)، «بررسی فرآیند شکل گیری مشکل در عرصه عمومی و دستور کار سیاست گذار»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران*، ش ۵۷؛
- وحید، مجید (۱۳۸۳)، *سیاست گذاری عمومی*، تهران: نشر میزان؛
- Dye, Th. R. (1995). *Understanding Public Policy, Eight Edition*, New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Fafard, P. (2008). "Evidence and Healthy Public Policy," *Canadian Policy Research Network*.
- Ito, T., & Hahn, C. (2010). *The Rise of China and Structural Changes in Korea and Asia*, London: Edward Elgar.
- Keith, R. C. (2005). *China as a Rising World Power and its Response to Globalization*. London: Routledge.
- Lee Yok Wo, R. (2004). «A Glimpse of FDI in China and Related Issues», in *Gloria Davies, Globalization in the Asian Region: Impacts and consequences (Cheltenham, UK: Edward Elgar)*.
- Morrison, W. M. (2012). "China's Economic Conditions", *Congressional Research Service*, December.
- Panagariya, A. (1995). «What can we learn from China's Export Strategy?», *Finance and Development*.
- Rawski, T. G. (2011). "THE RISE OF CHINA'S ECONOMY". *Foreign Policy Research Institute, The Newsletter of FPRI's Wachman Center*, Vol. 16, No. 06, June.
- Rogene, A. & et al. (2004). "Stakeholder theory and Public Policy; How Government Matters", *Jornal of Business Ethics*, 51;

- Vai Io, L., & Xiaowen, T. (2005). Law and Investment in China: The legal and business environments after WTO accession, *Simultaneously published in the USA and Canada by RoutledgeCurzon*.
- Zeng, K. (2007). *China's Foreign Trade policy*, New York: Routledge.

