

A Comparative-Historical Analysis of The Industrial Policies of Iran and Japan in The Post-World War II Period

Mohsen Mohammadi Eivanekei¹ , Somayeh Nematollahi²

1- Ph.D. of Economics, University of Tehran, Tehran. Iran.
(Corresponding Author: Mohsen.mohammadi@ut.ac.ir)

2- Assistant Professor, Institute For Trade Studies and Research, Tehran, Iran.

Abstract

This study examines the path of industrialization and the factors affecting industrial development in the two countries of Iran and Japan. Although Iran had a successful performance in the field of industrial development in the 1960s, like Japan, it could not continue this path. The purpose of this study is to evaluate the factors affecting the performance of industrial policy in Iran and Japan and to answer the question of what differences have there been in the design and implementation of industrial policies in Iran and Japan that can explain the different performance of Iran and Japan. In the first step, while reviewing the existing literature on industrial policy, this research has proposed the commonalities and differences of approaches in these four important areas: Bureaucratic structure, political environment and organizational capabilities; sectoral policies and targeted industries; support tools and how to generate them; and the interaction between the state and the private sector. In the next step, using the comparative-historical approach, the performance of Iran and Japan in these four areas is planned. The studied period for Japan is 45 years after the Second World War and for Iran, from the beginning of the reign of Mohammad Reza Pahlavi to the end of the sixth development plan. The results of this survey have revealed these differences between Iran and Japan: Fluctuating domestic political environment, turbulent international relations, low quality of bureaucracy and lack of formation of a pilot agency, lack of long-term strategy in targeting and choosing industries, limited support tools and lack of ability to produce them and finally, the centrality of the public sector.

Keywords: Industrial Policy, Industrial Targeting, Iran, Japan

How to Cite this Paper:

Mohammadi Eivanekei, M., & Nematollahi, S. (2024). **A Comparative-Historical Analysis of The Industrial Policies of Iran And Japan In The Post-World War II Period.** *Journal of Science & Technology Policy*, 17(2), 33-50. {In Persian}. DOI: 10.22034/jstp.2024.11750.1804



تحلیل تطبیقی-تاریخی سیاست‌های صنعتی ایران و ژاپن در دوره پس از جنگ جهانی

دوم

محسن محمدی ایوانکی^۱، سمیه نعمت‌اللهی^۲

۱-دکتری اقتصاد، دانشگاه تهران، تهران، ایران.

(نویسنده عهده‌دار مکاتبات: Mohsen.mohammadi@ut.ac.ir)

۲-استادیار موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، تهران، ایران.

چکیده

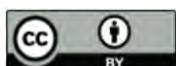
این مطالعه به بررسی مسیر صنعتی شدن و عوامل موثر بر توسعه صنعتی در دو کشور ایران و ژاپن می‌پردازد. ایران به رغم آنکه در دهه ۱۹۶۰ (۱۳۴۰ شمسی)، به مانند ژاپن عملکرد موفقی در زمینه توسعه صنعتی داشت ولی نتوانست این مسیر را استمرار دهد. هدف از انجام این مطالعه ارزیابی عوامل موثر بر عملکرد سیاست صنعتی در ایران و ژاپن است و پاسخ به این سوال که چه تفاوت‌هایی در طراحی و اجرای سیاست‌های صنعتی در ایران و ژاپن وجود داشته است که می‌تواند توضیح‌دهنده عملکرد متفاوت ایران و ژاپن باشد. این تحقیق در گام نخست ضمن بررسی ادبیات موجود پیرامون سیاست صنعتی، اشتراکات و افتراقات رویکردها را در چهار حوزه مهم (ساختار بوروکراتیک، محیط سیاسی و قابلیت‌های سازمانی، سیاست‌های بخشی و صنایع هدف‌گذاری شده، ابزارهای حمایتی و چگونگی مولدسازی آن‌ها، و تعامل دولت و بخش خصوصی) طرح کرده است. در گام بعدی، با استفاده از رویکرد تطبیقی-تاریخی عملکرد ایران و ژاپن در این چهار حوزه طرح شده است. دوره مورد بررسی برای ژاپن ۴۵ سال پس از جنگ جهانی دوم و برای ایران، از آغاز سلطنت محمدرضا پهلوی تا پایان برنامه توسعه ششم است. نتایج این بررسی نشان می‌دهد که توسعه صنعتی ایران در مقایسه با ژاپن به دلیل محیط سیاسی پرنوسان داخلی، روابط بین‌المللی پرتلاطم، کیفیت پایین بوروکراسی و عدم شکل‌گیری آژانس راهبر، نداشتن راهبرد بلندمدت در هدف‌گذاری و انتخاب صنایع، ابزارهای حمایتی محدود و عدم توانایی در مولدسازی آنها و در نهایت، محوریت بخش دولتی نتوانسته است استمرار یابد.

کلیدواژه‌ها: سیاست صنعتی، هدف‌گذاری صنعتی، ایران، ژاپن.

برای استنادات بعدی به این مقاله، قالب زیر به نویسندگان محترم مقالات پیشنهاد می‌شود:

محمدی ایوانکی، محسن، نعمت‌اللهی، سمیه (۱۴۰۳). تحلیل تطبیقی-تاریخی سیاست‌های صنعتی ایران و ژاپن در دوره پس از جنگ جهانی دوم. سیاست علم و فناوری، ۱۷(۲)، ۵۰-۳۳.

DOI: 10.22034/jstp.2024.11750.1804



۱- مقدمه

تحمیلی که رویای احیای اقتصاد ایران شبیه به ژاپن پس از جنگ جهانی دوم وجود داشته است [۴].

هدف از نگارش این مقاله ارزیابی عوامل موثر بر عملکرد متفاوت سیاست صنعتی در ایران و ژاپن از یک سو و احصاء دلالت‌های سیاستی برای اجرا در کشورهای درحال توسعه همچون ایران از سوی دیگر است. مطالعه حاضر به دنبال پاسخ به این سوال است که چه تفاوت‌هایی در طراحی و اجرای سیاست‌های صنعتی در ایران و ژاپن وجود داشته است که می‌تواند توضیح دهنده عملکرد متفاوت ایران و ژاپن باشد. برای پاسخ به این سوالات با استفاده از رویکرد تطبیقی-تاریخی به بررسی مسیر توسعه صنعتی در این دو کشور پرداخته شده است.

ژاپن از سال ۱۹۴۵ و پایان جنگ جهانی دوم تا سال ۱۹۹۰، متوسط رشد ۷ درصدی را حفظ کرد. استمرار چهار و نیم دهه‌ای رشد ژاپن مرهون اجرای مستمر و موفق سیاست صنعتی بوده است چراکه ساختار صنعتی ژاپن در این مقطع زمانی تحول اساسی یافته است. اگرچه ایران و ژاپن در دهه ۱۹۶۰ عملکرد موفق‌تری داشتند اما ایران به عکس ژاپن، نتوانست موفقیت دهه ۱۹۶۰ را استمرار دهد. استمرار موفقیت ژاپن تا سال ۱۹۹۰، تفاوت قابل توجهی میان این کشور و سایر کشورهای درحال توسعه رقم زد در شرایطی که در سال‌های پایانی جنگ تقریباً در یک سطح قرار داشتند. با این حال، عملکرد ژاپن در دهه ۱۹۹۰ بسیار متفاوت شد و این دهه، به دهه از دست رفته اقتصاد ژاپن معروف گردیده است. براین اساس، مقطع زمانی مورد بررسی برای ژاپن در این تحقیق، چهارونیم دهه پس از جنگ جهانی دوم و برای ایران، از حوالی ۱۳۲۰ و آغاز سلطنت محمدرضا پهلوی تا برنامه توسعه ششم است.

ادامه مقاله بدین شکل سازماندهی شده است؛ بخش‌های دوم و سوم این مطالعه به ارائه مبانی نظری، پیشینه پژوهش و روش‌شناسی اختصاص یافته است. در بخش چهارم سیاست‌های صنعتی در ایران و ژاپن در مقاطع زمانی مشخص شده طرح خواهد شد. و در نهایت جمع‌بندی و دلالت‌های سیاستی ارائه خواهد گردید.

از منظر تاریخی به جز کشورهای معدود نفتی و مبتنی بر منابع طبیعی، تاکنون هیچ کشوری نتوانسته است بدون صنعتی شدن، مسیر توسعه را بپیماید [۱]. همه دولت‌ها نوع و کیفیتی از اتخاذ سیاست صنعتی را در اقتصاد اعمال می‌کنند؛ آگاهانه یا ناآگاهانه، منسجم یا ناهماهنگ، مشروط یا بلاقید، زمان‌مند یا دائمی [۲]. درحالی‌که اقتصاد نئوکلاسیک سیاست صنعتی را تنها به‌عنوان راه‌حلی برای شکست بازار توجیه می‌کند، انگیزه‌های بازگشت سیاست‌های صنعتی در دهه ۲۰۰۰ میلادی به محافل علمی و دانشگاهی و مداخله دولت در این زمینه در اقتصاد پیچیده‌تر از مباحث مرتبط با شکست بازار است. پاسخ به تغییرات ساختاری عمیق در اقتصاد داخلی و بین‌المللی ناشی از پدیده‌هایی مانند جهانی‌شدن، انقلاب فناوری اطلاعات، صنعتی‌شدن؛ مقابله با چالش‌های اجتماعی مانند همه‌گیری‌های جهانی یا تغییرات آب و هوایی؛ بازسازی اقتصاد پس از شوک‌هایی مانند بحران مالی جهانی یا همه‌گیری کووید-۱۹ و کاهش شکاف رقابتی در برابر رقبای خارجی ازجمله عوامل اصلی در بازگشت مجدد سیاست صنعتی به عرصه جهانی بوده است [۳]. بر این اساس دولت‌ها باید فعالیت‌هایی بیشتر از ایجاد زیرساخت‌ها و قاعده‌گذاری انجام داده و نقشی فعال در کارآفرینی و سرمایه‌گذاری داشته باشند.

با این حال، اجرای سیاست صنعتی در کشورهای مختلف، آثار متفاوتی به بار آورده است. به عکس کشورهای شرق آسیا که همواره به عنوان نمونه‌های موفق اجرای سیاست صنعتی مطرح شده‌اند، نمونه‌های ناموفقی همچون آمریکای لاتین و آفریقا نیز طرح شده است [۱]. در میان کشورهای موفق شرق آسیا، ژاپن جایگاه ویژه‌تری دارد؛ این کشور، به واسطه موفقیت‌های چشم‌گیر خود همواره مورد توجه کشورهای درحال توسعه بوده است؛ چه زمانی که به عنوان اولین کشور غیرغربی صاحب پارلمان و قانون اساسی شد و چه زمانی که در دوره میجی و پس از جنگ جهانی دوم و در بازه زمانی یک قرن، توانست دو بار شکاف اقتصادی خود با غرب را جبران کند. ایران نیز در این زمینه مستثنی نبوده است؛ چه در دوره مشروطه و چه در دوره پس از جنگ

۲- مبانی نظری و پیشینه پژوهش

در تعریف تحت‌اللفظی، سیاست صنعتی شامل هر سیاستی است که بر صنعت تأثیر گذارد، همانگونه که سیاست مالی به سیاست تأثیرگذار بر درآمد و هزینه‌های دولت اطلاق می‌شود. برخی که تعریف سیاست‌های دولت جهت تأثیر بر ساختار اقتصادی را برای سیاست صنعتی استفاده می‌کنند، حتی سیاست‌های مرتبط با امور زیربنایی، فناوری، آموزش و مالیاتی را نیز سیاست صنعتی می‌دانند [۵]. رودریک نیز سیاست صنعتی را نوعی سیاست بازسازی می‌داند که منظور سیاست‌هایی است که عموماً در جهت بازسازی (تجدید ساختار) فعالیت‌هایی که از پویایی بیشتری برخوردارند، بکار گرفته می‌شوند [۶ و ۷]. لال سیاست صنعتی را به دو گونه عمودی و افقی تقسیم کرده است. سیاست صنعتی عمودی، به دنبال دخالت‌گزینی به و متمرکز کردن تمام سیاست‌ها برای حمایت از بخش‌های منتخب است و به عکس سیاست صنعتی افقی، به دنبال بهبود زیرساخت‌ها و فراهم کردن زمینه برای همه بخش‌ها است. [۸]. در عمل، یک الگوی ترکیبی بهتر می‌تواند در راستای جبران شکست‌های بازار و پیشبرد اهداف توسعه صنعتی عمل نماید. ضمن اینکه، در جهانی با منابع کمیاب، لاجرم نیاز به انتخاب و گزینش است [۵].

رویکردهای متنوعی در دو دهه اخیر در باب سیاست صنعتی انتخابی (عمودی) توسط اقتصاددانان طرح شده است؛ این رویکردها به بنیان‌های نظری و چگونگی طراحی و اجرای سیاست صنعتی پرداخته‌اند. سیاست صنعتی نوین (رودریک)، ساختارگرایی جدید (لین)، سیاست صنعتی با محوریت دولت توسعه‌گرا (چانگ و آندرونی)، جامعه یادگیرنده (استیگلیتز)، حکمرانی رشدافزا (خان)، همپایی اقتصادی (لی)، فضای محصول (هاسمن)، و سیاست صنعتی مأموریت‌محور (مازوکاتو)، نمونه‌هایی از این رویکردها هستند. تفاوت رویکردهایی که به سیاست صنعتی پرداخته‌اند، بیشتر در چگونگی طراحی و اجرای آن است. وجه مشترک این رویکردها به خصوص رویکردهای سیاست صنعتی نوین و سیاست صنعتی با محوریت دولت توسعه‌گرا در زمینه طراحی و اجرای سیاست صنعتی برجسته ساختن این چهار حوزه بوده است که البته در آثار مختلف بدان پرداخته‌اند: (۱)

ساختار بوروکراتیک، محیط سیاسی و قابلیت‌های سازمانی، (۲) سیاست‌های بخشی و صنایع هدف‌گذاری شده، (۳) ابزارهای حمایتی و چگونگی مولدسازی آنها، و (۴) تعامل دولت و بخش خصوصی. در ادامه مروری بر این تفاوت‌ها در این چهار حوزه خواهد شد:

۱-۲ ساختار بوروکراتیک، محیط سیاسی و قابلیت‌های سازمانی

در صورتی که اجرای سیاست صنعتی به اولویت نخست سیاستمداران تبدیل نشود، عملکرد موفق‌تری در انتظار نخواهد بود. [۶] معتقد است یکی از مقامات رده بالای سیاسی (رییس جمهور، نخست وزیر و یا نهایتاً یکی از وزرا) باید به عنوان مسئول اجرای سیاست صنعتی انتخاب شود و این موجب می‌شود که جایگاه سیاست صنعتی ارتقاء یابد. رودریک، چانگ و مازوکاتو بر وجود نهادی شایسته و ذی‌صلاح برای پیشبرد سیاست صنعتی تأکید دارند [۶، ۹ و ۱۰]. این نهاد که در زمینه کشورهای در حال توسعه، جزیره شایستگی در میان انبوهی از بوروکراسی ناکارآمد است، غالباً در ادبیات این نهاد آژانس راهبر نامیده شده و نمونه‌های کلاسیکی برای آن ذکر شده است [۹، ۱۱ و ۱۲]. وزارت تجارت بین الملل و صنعت^۱ ژاپن (MITI)، هیأت برنامه‌ریزی اقتصادی کره جنوبی^۲ (EPB) و شورای برنامه‌ریزی اقتصادی و توسعه تایوان^۳ (CEPD) نمونه‌های کلاسیک برای آژانس راهبر است. ترسیم مسیر توسعه اقتصادی، اتاق فکر دولت، هماهنگ‌سازی بوروکراسی و رفع تعارضات و از همه مهم‌تر راهبری سیاست صنعتی وظایف آژانس راهبر را تشکیل می‌دهند. از سوی دیگر، آژانس‌های راهبر برای اجرای وظایف خود، باید به سازمان استراتژیک در سطح ملی تبدیل شوند و از توانمندی و اقتدار سیاسی برخوردار باشند.

۲-۲ سیاست‌های بخشی و صنایع هدف‌گذاری شده

برخی رویکردها برای سیاست صنعتی، گستره وسیع‌تر از صنعت قائل شده‌اند، چرا که از منظر آنها سیاست صنعتی سیاستی است که تحول ساختاری ایجاد می‌کند و سبب می‌شود اقتصاد از بخش‌های دارای بهره‌وری پایین به

¹ Ministry of International Trade and Industry

² Economic Planning Board

³ Council for Economic Planning and Development

بخش‌های دارای بهره‌وری بالاتر حرکت کند. این گستره وسیع شامل بخش خدمات [۷] و مهم‌ترین چالش‌های اجتماعی اقتصادی این روزهای جهان از جمله نابرابری و محیط زیست می‌شود [۲ و ۱۰]. با این حال، به نظر می‌رسد مخاطب چنین توصیه‌هایی بیشتر کشورهای توسعه‌یافته باشند که به سطوح بالای صنعتی‌سازی رسیده‌اند و برای کشورهای در حال توسعه که در سطوح پایین صنعتی‌سازی قرار دارند، سیاست صنعتی کماکان مرتبط با صنعت باشد.

در باب معیار انتخاب در بخش صنعت، افتراق اصلی رویکردها پیرامون میزان سرپیچی از مزیت نسبی است. برخی رویکردها توصیه به انحراف جزئی از مزیت نسبی و توسعه صنعتی پیرامون صنایع نزدیک و مجاور دارند [۱ و ۱۳]. به عکس رویکردهایی نیز بر انحراف بیشتری از مزیت نسبی تاکید دارند [۵ و ۱۴]. رویکرد همپایی اقتصادی نیز توصیه به استفاده از پنجره‌های فرصت و توجه به صنایع و فناوری‌هایی دارد که امکان همپایی و در نهایت پرش را برای کشورهای در حال توسعه فراهم می‌سازد؛ طبعاً چنین انتخاب‌هایی از مزیت نسبی کشورها دور خواهد بود.

۲-۳ ابزارهای حمایتی و چگونگی مولدسازی آنها

سیاست صنعتی بسته‌ای از اقدامات تعاملی و هماهنگی استراتژیک آنها است و برای موفقیت، باید به مثابه ارکستر هماهنگ‌ساز حوزه‌های مختلف سیاستی را سازگار با یکدیگر سازد. فرایند صنعتی‌سازی باید تحت نگرش کلی هماهنگ‌ساز و از طریق ابزارهای حمایتی متنوعی در قالب سیاست‌های بخش صنعت، سیاست تجاری، سیاست مالی، سیاست تامین مالی، سیاست فناوری و غیره اجرا گردد. از سوی دیگر، توجه به ذی‌نفعان، مدیریت تعارضات، هم‌ترازی سیاست‌ها با ظرفیت دولت و ساختار نهادی کشورها و همچنین مشروط و زمان‌مند بودن حمایت‌ها و وجود ضوابط مشخص برای ارزیابی به عنوان مهم‌ترین موضوعات در باب مولدسازی ابزارهای حمایتی سیاست صنعتی ذکر شده است [۱۴ و ۱۵].

۲-۴ تعامل دولت و بخش خصوصی

سیاست صنعتی باید در درون شبکه‌ای از ارتباطات با بخش خصوصی نهادینه شود [۶]. به صورت کلی در زمینه تعامل دولت و بخش خصوصی در پیشبرد سیاست صنعتی، میزان

با بخش خصوصی وجود دارد [۱۱]. آثار متنوعی به تجربه اجرای سیاست صنعتی ژاپن پس از جنگ جهانی دوم پرداخته‌اند. این آثار از تحلیل‌های جامع و با نگاهی تاریخی [۱۲، ۱۶ و ۱۸] تا تحلیل‌های بخشی و مقطعی [۱۹ و ۲۰] را شامل می‌شود. از سوی دیگر، آثاری نیز به تطبیق سیاست‌های صنعتی ایران و سایر کشورها از جمله کره جنوبی [۲۱]، چین، کره جنوبی و ترکیه [۲۲] و مصر [۲۳] پرداخته‌اند. با این حال، بررسی‌های انجام‌شده نشان می‌دهند که مطالعه تطبیقی قابل توجهی در خصوص سیاست صنعتی ایران و ژاپن به‌طور خاص صورت نگرفته است. این خلا در تحقیقات پیشین، فرصتی را فراهم می‌آورد که در قالب این مطالعه، امکان شناسایی عوامل موفقیت و شکست از یک سو، و ارائه دلالت‌های سیاستی برای ایران امروز از سوی دیگر، مهیا شود.

۳- روش‌شناسی

روش انجام این پژوهش تطبیقی-تاریخی است. تحلیل

مطالعه، دو کشور ایران و ژاپن هستند که در دوره‌های زمانی مختلف مورد بررسی قرار می‌گیرند. این مقایسه و تحلیل تطبیقی بر جنبه‌های مختلفی از روند صنعتی شدن و سیاست‌های صنعتی در این دو کشور تمرکز دارد. واحد مشاهده در این پژوهش، به‌طور مشخص شامل ساختار صنعتی، سیاست‌های صنعتی و فرآیند توسعه صنعتی در ایران و ژاپن است. این فرآیندها در هر کشور به‌طور مستقل و در شرایط خاص خود تحلیل می‌شوند تا شباهت‌ها و تفاوت‌ها در استراتژی‌های صنعتی و نتایج آن‌ها روشن گردد. برای تحلیل این موارد، داده‌ها از منابع متنوعی جمع‌آوری شده است. این داده‌ها شامل متون تاریخی، اقتصادی و سیاسی هستند که توسط پژوهشگران اجتماعی، اقتصادی و سیاسی و همچنین موسسات تحقیقاتی معتبر تولید و منتشر شده‌اند.

در این مطالعه، تحلیل تاریخی به‌عنوان ابزاری برای درک دقیق‌تر زمینه‌ها و علل وقوع تحولات صنعتی در هر کشور مورد استفاده قرار می‌گیرد. تفسیر تاریخی این امکان را می‌دهد که وضعیت اقتصادی و صنعتی هر کشور در یک چارچوب زمانی مشخص و با توجه به زمینه‌های فرهنگی، اجتماعی و سیاسی آن دوره مورد بررسی قرار گیرد. این رویکرد به‌ویژه در تحلیل تطبیقی بین دو کشور اهمیت دارد، زیرا به ما کمک می‌کند تا تفاوت‌های ساختاری و راهبردی در سیاست‌های صنعتی این دو کشور را بهتر درک کنیم. این تحلیل بین‌موردی، به‌ویژه زمانی که در مقایسه با یکدیگر قرار می‌گیرد، می‌تواند نشان‌دهنده ویژگی‌ها و ویژگی‌های منحصر به‌فرد هر کشور در اتخاذ سیاست‌های صنعتی باشد. در این فرآیند، داده‌های مربوط به سیاست‌های اقتصادی و صنعتی هر کشور به‌طور همزمان مورد بررسی قرار می‌گیرند تا نقاط قوت، ضعف و چالش‌های هر یک از این استراتژی‌ها شناسایی شود.

تطبیقی-تاریخی یکی از روش‌های تحقیق مهم در جامعه‌شناسی تاریخی تحلیلی است که می‌توان از آن در بررسی موضوعات مرتبط با نهادها، تغییرات نهادی و دگرگونی‌های بزرگ استفاده کرد [۲۴]. روش تطبیقی-تاریخی جزء روش‌های کیفی مورد محورهاست که معمولاً به عنوان احیای کل‌گرایی تاریخی تلقی می‌شود. موضوع مهم آن است که فرآیند مقایسه، موردها (واحد کلان اجتماعی) همواره به عنوان هویت‌های مستقل و مجزا در نظر گرفته می‌شوند تا این که در درون متغیرها مستحیل گردند [۲۵].

داده‌های تجربی تحلیل تطبیقی-تاریخی در دو سطح درون‌موردی و بین‌موردی تحلیل می‌شوند. تاکید بر تفسیر تاریخی جوهره تحلیل درون‌موردی است که با روش تحلیل روایت امکان‌پذیر است و در آن سازوکار علی منتج به معلول در یک مورد خاص بررسی می‌شود. تحلیل بین‌موردی با تحلیل علی وابسته به مسیر سازگار است [۲۶]. از نظر ماهونی، وابستگی به مسیر عبارت است از توالی‌های تاریخی‌ای که در آنها مجموعه رخداد‌های محتمل، منجر به شکل‌گیری الگوی نهادی با ترتیبات نهادهای مشخص یا زنجیره‌های رخدادی می‌شود که به یک پیامد واحد منتهی می‌شود [۲۴]. توالی‌ها را می‌توان بر حسب اینکه رخداد‌های آنها چگونه به صورت علی ساخته شده‌اند تقسیم‌بندی کرد و به این ترتیب می‌توان میان توالی‌های علی و توالی‌های صرفاً زمانی تفکیک قائل شد. شکل (۱) توصیفی از روابط علت و معلولی میان سیاست‌های صنعتی و پیامدهای اقتصادی به دست می‌دهد.

در مقاله حاضر، پس از ارائه تفسیر تاریخی دقیق از وضعیت هر یک از کشورهای ایران و ژاپن در زمینه‌های صنعتی، اقتصادی و سیاسی، تحلیل بین‌موردی برای مقایسه و تحلیل این دو کشور به‌کار گرفته می‌شود. واحد تحلیل در این



شکل (۱) رابطه علی و معلولی بین سیاست‌های صنعتی و پیامدهای اقتصادی

۴- یافته‌های تحقیق

۴-۱- زمینه تحقیق؛ عملکرد صنعتی ایران و ژاپن

ژاپن به لحاظ اقتصادی یکی از قدرتمندترین کشورها در جهان است و با ارزش تولید ناخالص داخلی (GDP) به میزان ۴.۵ تریلیون دلار سومین قدرت اقتصادی جهان پس از آمریکا و چین است. ژاپن به عنوان یکی از پیشرفته‌ترین کشورها در زمینه تولید اتومبیل، تجهیزات الکترونیکی، ماشین ابزار، فولاد و فلزات غیرآهنی، کشتی‌سازی، صنایع شیمیایی و نساجی و نیز صنایع غذایی فرآوری شده محسوب می‌شود. ژاپن در دهه‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ رشد اقتصادی بالایی را تجربه کرده است، اما اقتصاد این کشور در دهه ۱۹۹۰ پس از حدود سه دهه رشد باثبات و پیوسته دچار رکود شد. بر اساس داده‌های بانک جهانی رشد اقتصادی ژاپن در دهه ۱۹۶۰ به طور متوسط ۱۰.۴ درصد، در دهه ۱۹۷۰ به طور متوسط ۴.۵ درصد و در دهه ۱۹۸۰ به طور متوسط ۴ درصد بوده است. با این وجود در دو دهه اخیر رشد اقتصادی ژاپن به شدت کاهش داشته به طوری که رشد اقتصادی این کشور در دهه ۱۹۸۰ به طور متوسط ۱.۵ درصد و در دهه ۲۰۰۰ حدود ۰.۵ درصد بوده است.

جدول (۱) برخی از شاخص‌های مرتبط با عملکرد اقتصادی ژاپن (مأخذ: داده‌های بانک جهانی)

شرح	۱۹۹۵	۲۰۰۰	۲۰۱۰	۲۰۲۰
ارزش افزوده بخش صنعت (تریلیون دلار)	۱.۳	۱.۱۲	۱.۲	۱.۰۱
سهم ارزش افزوده بخش صنعت (سهم از GDP)	۲۳	۲۲	۲۱	۲۰
رشد اقتصادی (درصد)	۲.۶	۲.۸	۴.۱	-۴.۳
سهم اشتغال صنعتی (درصد)	۳۴	۳۱	۲۶	۲۴
شاخص رقابت‌پذیری صنعتی	۲	۳	۲	۶
سهم صادرات صنعتی از کل صادرات کالا (درصد)	۹۵	۹۴	۸۸	۸۶

در دهه‌های بعدی نتوانست همگام با ژاپن حرکت کند. ایران رتبه دوم ذخایر گاز طبیعی و چهارمین ذخایر اثبات شده نفت خام را در جهان دارد. عمده صادرات ایران متکی بر محصولات نفتی و پتروشیمی است. متوسط رشد اقتصادی ایران در دهه ۱۹۸۰ منفی ۰.۸۲ درصد، در دهه ۱۹۹۰ معادل ۴.۰۶ درصد، دهه ۲۰۰۰ حدود ۴.۷٪ و در دهه اخیر ۱.۴ درصد بوده است. شوک‌های خارجی، از جمله تحریم‌ها و نوسانات قیمت کالاهای اولیه، باعث رکود یک دهه‌ای ایران شد. انقباض شدید در صادرات نفت فشار قابل توجهی بر امور مالی دولت وارد کرد و تورم را برای چهار سال متوالی به بیش از ۴۰ درصد رساند.

جدول (۲) برخی از شاخص‌های مرتبط با عملکرد اقتصادی ایران (مأخذ: داده‌های بانک جهانی)

شرح	۱۹۹۵	۲۰۰۰	۲۰۱۰	۲۰۲۰
ارزش افزوده بخش صنعت (میلیارد دلار)	۱۴.۷۹	۱۸.۲۴	۶۲.۲۳	۵۰.۶۸
ارزش افزوده بخش صنعت (سهم از GDP)	۱۵	۱۷	۱۳	۲۱
رشد اقتصادی (درصد)	۲.۵	۵.۸	۵.۸	۳.۳
سهم اشتغال صنعتی (درصد)	۳۱	۳۱	۳۳	۳۴
شاخص رقابت‌پذیری صنعتی	۸۵	۸۳	۵۷	۵۳
سهم صادرات صنعتی از کل صادرات کالا (درصد)	-	۷	۱۶	۴۷

مقایسه شاخص‌های اقتصادی ایران و ژاپن نشان می‌دهد که این دو کشور به لحاظ تغییر در متغیرهای اقتصادی و توسعه صنعتی خود مسیرهای متفاوتی را طی کردند و در حال حاضر جایگاه بسیار متفاوتی را در اقتصاد جهانی به خود اختصاص داده‌اند. مقایسه ارزش افزوده صنعتی در ایران و ژاپن خود گواهی بر تفاوت جایگاه آنها در توسعه صنعتی دارد. در ادامه با استفاده از مبانی نظری و رویکردهای برآمده از آن سیاست‌های صنعتی ایران و ژاپن در چهار حوزه (۱) ساختار بوروکراتیک، محیط سیاسی و قابلیت‌های سازمانی، (۲)

اگرچه اقتصاد ایران نیز در دهه ۱۹۶۰ همگام با ژاپن متوسط نرخ رشد اقتصادی حدود ۱۱.۵ درصد را تجربه کرده است اما

خود انتخاب می‌کنند. از ویژگی‌های کلیدی MITI، اختیارات گسترده اجرایی و انسجام سازمانی آن بود. با این حال، این وزارتخانه کوچک‌ترین وزارتخانه اقتصادی ژاپن به شمار می‌رفت که به گفته جانسون، با وجود اختیارات زیاد، بسیار کم‌هزینه و کارآمد بود [۱۲].

به صورت کلی، حوزه‌هایی را که MITI به طور فعال در آنها مداخله کرده است، می‌توان اینگونه فهرست کرد: (۱) پیش‌بینی از توسعه و تغییرات مورد نیاز در ساختار صنعتی ژاپن و ارائه "چشم‌انداز" بلندمدت برای صنایع، (۲) تعیین اولویت‌های بخشی، (۳) تخصیص یارانه‌ها و تسهیل جریان‌های مالی به بخش‌های اولویت‌دار، (۴) تنظیم ساختار صنعتی، (۵) حمایت از صنایع نوزاد، (۶) هدایت سرمایه‌گذاری در صنایع خاص، (۷) تنظیم رقابت بیش از حد (مدیریت رقابت)، (۸) کاهش خطرات منفی و انتشار هزینه و (۹) ارتقاء صادرات و میانجی‌گری در تعارضات و درگیری‌های تجاری [۱۶، ۱۹ و ۲۸].

از سوی دیگر تحت تسلط طولانی‌مدت حزب لیبرال دموکرات، نوعی رابطه غیررسمی بین رژیم دایت^۱ و بوروکراسی اقتصادی ایجاد شده است که در آن دایت سلطنت می‌کند، اما بوروکراسی در واقع حکومت می‌کند - یا به بیان دیگر، بوروکراسی سیاست‌گذاری می‌کند و دایت صرفاً آن را تأیید می‌کند. اوج ارتباط دایت و بوروکراسی را می‌توان در تعامل با MITI در مسیر پیشبرد سیاست صنعتی شاهد بود. حزب لیبرال دموکرات و به تبع آن دایت، دامنه فوق‌العاده‌ای از اختیارات را در اختیار MITI قرار داده است و تقریباً هیچ یک از وزارتخانه‌های دیگر ژاپن از چنین اختیاراتی برخوردار نبوده‌اند [۱۲].

ب) سیاست‌های بخشی و صنایع هدف‌گذاری شده

به صورت کلی سیاست‌های بخشی و هدف‌گذاری صنایع در ژاپن پس از جنگ را می‌توان به سه مقطع تقسیم کرد: نظام تولید بر اساس اولویت (۱۹۴۵- اوایل دهه ۱۹۵۰). در مقطع پس از جنگ که ژاپن با انواع محدودیت‌ها از حیث

سیاست‌های بخشی و صنایع هدف‌گذاری شده، (۳) ابزارهای حمایتی و چگونگی مولدسازی آنها، و (۴) تعامل دولت و بخش خصوصی بررسی و مقایسه شده‌اند.

۲-۴ سیاست صنعتی ژاپن

الف) ساختار بوروکراتیک، محیط سیاسی و قابلیت‌های سازمانی

این حوزه به سه بخش تقسیم شده است؛ محیط سیاسی داخلی، محیط سیاسی خارجی و بوروکراسی.

محیط سیاسی داخلی: پس از تسلیم ژاپن در سال ۱۹۴۵، این کشور تحت اشغال نیروهای متفقین قرار گرفت و آمریکا به‌عنوان تنها قدرت حاکم بر ژاپن، اصلاحات دموکراتیک متعددی از جمله انحلال زایباتسو و تأسیس کیرتسو، اصلاحات ارضی و تصویب قانون اساسی جدید را به اجرا گذاشت [۱۸]. در قانون اساسی ۱۹۴۷، پارلمان ژاپن بالاترین سطح قدرت دولتی را داشت. ویژگی منحصر به‌فرد ژاپن حفظ اکثریت پارلمان توسط حزب لیبرال دموکرات (LDP) تا سال ۱۹۹۵ بود که تأثیر زیادی بر فرآیندهای سیاست‌گذاری اقتصادی داشت [۱۲].

محیط سیاسی خارجی: در سال‌های ابتدایی دهه ۱۹۵۰، ژاپن به‌عنوان پایگاه عرضه کالا برای نیروهای آمریکا در جنگ کره استفاده می‌شد. پس از خاتمه اشغال ژاپن در ۱۹۵۱ و عقد قرارداد صلح سانفرانسیسکو، این کشور به جامعه جهانی بازگشت و در سازمان‌های بین‌المللی مانند IMF، GATT و سازمان ملل عضویت یافت. در سال ۱۹۶۳، ژاپن به عضویت GATT درآمد و به کشور بند ۸ IMF تبدیل شد که محدودیت‌هایی برای سیاست‌های صنعتی آن به‌وجود آورد. در سال ۱۹۶۴، ژاپن به سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) پیوست که آزادسازی سرمایه را در این کشور تسهیل کرد [۲۷].

بوروکراسی: سیاست صنعتی در ژاپن به‌طور مستقیم با ساختار بوروکراتیک این کشور ارتباط دارد. MITI (وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت)، که در سال ۱۹۴۹ تأسیس شد، نقش اصلی در اجرای سیاست‌های صنعتی ایفا کرد و به‌عنوان آژانس راهبر ژاپن شناخته می‌شود [۹ و ۱۲]. پرسنل برتر دانشگاه‌های ژاپن معمولاً MITI را به‌عنوان اولویت شغلی

^۱ Diet

پارلمان ژاپن - مجمع نمایندگان منتخب مردم - که معروف به رژیم دایت است.

زوال» معرفی شدند. از سوی دیگر، مشکلات اجتماعی مانند تخریب محیط زیست ناشی از صنعتی‌شدن سریع جدی شد. دولت مجبور شد چنین آثار منفی بیرونی را بپذیرد و به آنها رسیدگی کند. ژاپن در این مقطع تصمیم گرفت که به تغییر ساختار صنعتی خود بپردازد بدین معنا که اولاً به جای صنایع سنگین و انرژی‌بر سابق، صنایع دانش‌محور با سطوح بالاتر فناوری را توسعه دهد، ثانیاً برنامه‌های متنوعی را برای تعدیل صنایع رو به زوال پی بگیرد.

ج) ابزارهای حمایتی و چگونگی مولدسازی آنها

MITI از ابزارهای متنوعی در جهت اجرای سیاست صنعتی ژاپن بهره برده است که این ابزارها حوزه‌های سیاست‌گذاری متفاوتی را شامل می‌شود. همچنین نوع صنعت برگزیده (از حیث سرمایه‌بر یا کاربر بودن و پیچیدگی و سطح فناوری) و مقطع حمایت (پس از جنگ و تأکید بر نظام تولید بر اساس اولویت، منطقی‌سازی و راه‌اندازی و همچنین صنایع دانش‌محور)، تعاملات بین‌المللی (ورود به معاهدات و الزاماتی که خصوصاً سیاست تجاری ژاپن بر اساس آنها وضع شده است)، شوک نفتی و اصطکاک تجاری با آمریکا از جمله مواردی بوده است که بر شیوه بکارگیری ابزارهای فوق توسط MITI تأثیرگذار بوده است و بسته به موقعیت، MITI از برخی ابزارها در برخی مقاطع زمانی بیشتر بهره برده و از برخی ابزارها استفاده نکرده است. جدول ۳ ابزارهای محوری بکار گرفته‌شده در مقاطع سه‌گانه را شرح داده است:

د) تعامل دولت و بخش خصوصی

ژاپن سیاست صنعتی را با تعامل نزدیک با شرکت‌های خصوصی پیش برده و برخلاف بسیاری از کشورهای دیگر، اتکای کمتری به شرکت‌های دولتی داشته است. مالکیت دولتی در صنایع کلیدی مانند فولاد، کشتی‌سازی، خودرو، هواپیما، و مخابرات بسیار کمتر از کشورهایی مانند فرانسه، ایتالیا یا انگلستان بود و بیشتر این صنایع به صورت خصوصی اداره می‌شدند. مالکیت دولتی در صنایع کلیدی مانند فولاد، کشتی‌سازی، راه‌آهن، خودرو، هواپیما، خطوط هوایی، لوازم الکترونیکی، مخابرات و بانکداری در ژاپن حتی بسیار کمتر از فرانسه، ایتالیا یا انگلستان بوده است و غالباً این شرکت‌ها به

مواد خام و سرمایه مواجه بود و همچنین به دلیل مسائل جنگ، ظرفیت تولید به شدت پایین آمده بود؛ نظام تولید بر اساس اولویت توسط پرفسور هیرومی از اساتید دانشگاه توکیو طرح شد. برنامه او ابتدا افزایش تولید زغال‌سنگ با تمرکز مواد و سرمایه در صنعت معدن زغال‌سنگ، سپس استفاده از تولید بیشتر زغال‌سنگ برای تولید فولاد و در نهایت بهره‌برداری از فولاد تولید شده در بالا بردن تولید زغال‌سنگ را در نظر داشت. این نظام به سیاست مرکزی دولت در سال‌های ابتدایی پس از جنگ تبدیل شد [۲۹].

منطقی‌سازی^۱ و راه‌اندازی (اوایل دهه ۱۹۵۰ - ۱۹۷۲). در این مقطع، برخی از صنایع مانند فولاد، زغال‌سنگ، کشتی‌سازی، برق، ایاف مصنوعی و کودهای شیمیایی برای دستیابی به رقابت‌پذیری بین‌المللی، هدف «منطقی‌سازی» قرار گرفتند. از سوی دیگر، برخی از صنایع در این دوره هدف «راه‌اندازی» (ایجاد صنعت جدید) قرار گرفتند که از آن جمله می‌توان به صنایع خودروسازی، ماشین‌آلات سنگین برقی، رایانه و پتروشیمی اشاره کرد [۲۸]. صنایع برگزیده MITI برای راه‌اندازی غالباً به سطوح بالاتر سرمایه و فناوری نیاز داشتند و تحت نگرش ایستا با توجه به هزینه نسبی تولیدی بالای آنها، ارتقای چنین صنایعی با عقلانیت اقتصادی در تضاد بود. با این حال، MITI با نگرشی بلندمدت این صنایع را دقیقاً صنایعی می‌دانست که کشش درامدی تقاضا در آنها بالاست، پیشرفت فناوری سریع است و بهره‌وری نیروی کار به سرعت افزایش می‌یابد [۲۶].

توسعه صنایع دانش‌محور و تعدیل صنایع رو به زوال (۱۹۷۳-۱۹۹۰). در اوایل این مقطع، شوک نفتی و افزایش قیمت نفت، افزایش ارزش ین و اتخاذ سیستم نرخ ارز شناور، از رقابت‌پذیری بین‌المللی صنایع سنگین و انرژی‌بر ژاپن کم کرد. صنایع شیمیایی، آلومینیوم، فولاد و کشتی‌سازی، به عنوان «صنایع به لحاظ ساختاری ضعیف شده» یا «صنایع رو به

^۱ Rationalization

مراد از منطقی‌سازی مجموعه اقداماتی است که صاحبان صنایع ژاپن در سایه حمایت‌های دولت، در قالب نصب تجهیزات جدید و اصلاح فرآیندها برای افزایش بهره‌وری انجام داده‌اند؛ از جمله این حمایت‌ها تخفیف مالیاتی است که دولت ژاپن در جهت اجرای «قانون ارتقای منطقی‌سازی بنگاه‌ها» ارائه داد.

جدول ۳) صنایع هدف و ابزارهای حمایتی در پیشبرد سیاست صنعتی ژاپن (ماخذ: یافته‌های تحقیق)

مقطع زمانی	صنایع هدف	ابزارهای محوری
۱۹۴۵- اوایل دهه ۱۹۵۰	زغال‌سنگ و فولاد	اعطای اعتبار به صنایع فولاد و زغال‌سنگ پرداخت یارانه جهت کنترل قیمت و حفظ رقابت‌پذیری تجارت خارجی به شدت تحت کنترل (نرخ ارز چندگانه) اجرای طرح تثبیت دوج جهت کنترل تورم در ۱۹۴۹ (کنترل شدید بودجه، لغو ارائه وام و یارانه جدید)
اوایل دهه ۱۹۵۰ - ۱۹۷۲	<p><u>صنایع هدف منطقی‌سازی</u></p> <ul style="list-style-type: none"> فولاد زغال‌سنگ کشتی‌سازی برق الیاف مصنوعی کودهای شیمیایی <p><u>صنایع هدف راه‌اندازی</u></p> <ul style="list-style-type: none"> خودروسازی صنایع الکترونیکی ماشین‌آلات سنگین برقی رایانه پتروشیمی 	تخصیص ارز کمیاب کنترل واردات فناوری کنترل سرمایه نظام نرخ ارز ثابت (۳۶۰ ین برای یک دلار) و استمرار تا ۱۹۷۲ تامین وجوه سرمایه‌ای بلندمدت از طریق بانک‌های تازه تأسیس در این مقطع همچون بانک توسعه ژاپن قوانین متعدد در جهت منطقی‌سازی همچون قانون ۱۹۵۱ منطقی‌سازی فولاد و ۱۹۵۵ منطقی‌سازی زغال‌سنگ رفتار مالیاتی ویژه قوانین و محدودیت‌های متعدد بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی ادغام در جهت رسیدن به صرفه‌های مقیاس حرکت ملایم به سمت آزادسازی تجاری
۱۹۹۰-۱۹۷۳	<p><u>صنایع دانش محور</u></p> <ul style="list-style-type: none"> رایانه داروسازی هواپیما ماهواره اتوماسیون اداری نیمه‌هادی‌ها <p><u>صنایع رو به زوال</u></p> <ul style="list-style-type: none"> آلومینیوم فولاد سایر فلزات غیرآهنی پتروشیمی کاغذ 	نظام نرخ ارز شناور از ۱۹۷۳ آزادسازی کامل واردات کالاهای سرمایه‌ای تا ۱۹۷۶ لغو محدودیت‌ها بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی تا ۱۹۸۰ صنایع رو به زوال <ul style="list-style-type: none"> یارانه اشتغال و بازآموزی کارتل‌سازی در جهت ادغام و کاهش ظرفیت تولید تحقیق و توسعه صنایع دانش محور <ul style="list-style-type: none"> پروژه‌های تحقیقاتی ملی یارانه دولتی سیاست‌های ویژه مالیاتی همچون اعتبار مالیاتی تحقیق و توسعه

جداسازی مدیریت از مالکیت و قرارداد مدیریت تحت نظارت دولت اشاره دارد. شکل سوم رابطه دولت و کسب‌وکارها، یعنی همکاری دولت و بخش خصوصی، مهم‌ترین شکل بوده است؛ اگرچه هر سه شکل در طول قرن بیستم رخ داده است [۱۶ و ۲۹].

۳-۴ سیاست صنعتی ایران

الف) ساختار بوروکراتیک، محیط سیاسی و قابلیت‌های سازمانی

محیط سیاسی داخلی. آغاز سلطنت محمدرضا پهلوی و حضور قشون خارجی در ایران با بی‌ثباتی سیاسی و اقتصادی

صورت خصوصی اداره می‌شدند. مالکیت دولتی در ژاپن بیشتر مربوط به راه‌آهن ملی، مخابرات ملی و صنعت هوایی بوده است [۱۶].

جانسون سه نوع راهکار برای تعامل دولت با بخش خصوصی در طول قرن بیستم معرفی می‌کند: خودکنترلی به این معناست که دولت برای دستیابی به اهداف توسعه‌ای به شرکت‌های خصوصی مجوز می‌دهد. نهاد معمول کارتل تحت حمایت دولت است و در آن دولت به کارتل‌ها در صنایع استراتژیک تعیین‌شده مجوز می‌دهد و شکل‌گیری و راه‌اندازی کارتل‌ها را به خود شرکت‌ها واگذار می‌کند. کنترل دولتی به تلاش برای

در اواخر دهه ۱۳۸۰ بوده است؛ مهم‌ترین تلاطمات بین‌المللی ایران بوده است که شوک‌های خارجی غیرمعمول و غالباً پیش‌بینی ناپذیر با اثرات نامطلوب بسیار گسترده را بر اقتصاد ایران تحمیل کرده است.

بوروکراسی. در نظرگاهی تاریخی، پس از تجربه سازمان برنامه^۱ دهه ۱۳۳۰ و سه گانه موفق وزارت اقتصاد^۲، بانک مرکزی و سازمان برنامه دهه ۱۳۴۰، از دهه ۱۳۵۰ تاکنون سازمان برنامه و بودجه متولی امور توسعه‌ای بوده است و مسائل بخش صنعت، در تعامل میان این نهاد و وزارتخانه مربوطه پیش برده شده است. با این حال، ادغام و تفکیک‌های مکرر میان وزارت صنایع و وزارت بازرگانی گویای عدم وجود راهبرد مشخص در زمینه بخش صنعت بوده است. از سوی دیگر، سازمان برنامه به لحاظ ساختاری بیشتر به سازمانی با وظیفه بودجه‌ریزی تبدیل شده و توانایی پیشبرد امور توسعه‌ای را نداشته است [۳۴ و ۳۵]. به صورت کلی به نظر می‌رسد پس از تجارب موفق دهه‌های ۱۳۳۰ و ۱۳۴۰، ایران نتوانسته آژانس راهبردی صلاحی برای پیشبرد امور توسعه‌ای شکل دهد و چه سازمان برنامه و چه وزارتخانه مربوط به حوزه صنعت، توان راهبری سیاست صنعتی را نداشته‌اند [۳۵]. به بیان دیگر، کیفیت بوروکراسی ایران پس از دهه ۱۳۵۰، عموماً ضعیف بوده و هیچ نهادی نتوانسته به جزیره شایستگی (کانون اثربخشی) تبدیل گردد.

ب) سیاست‌های بخشی و صنایع هدف‌گذاری شده

با قدری تسامح به واسطه برخی اقدامات اجرا شده در دهه ۱۳۳۰، دهه ۱۳۴۰ را می‌توان آغاز سیاست‌های صنعتی انتخابی و هدفمند در ایران دانست. در این مقطع دولت به رهبری وزارت اقتصاد، در دو زمینه فعال بوده است. اول، راهبرد مهم سوق دادن تجار (واردکنندگان) به تولید در ایران بود و به

^۱ به جهت کیفیت بسیار پایین بوروکراسی در دهه ۱۳۳۰، سازمان برنامه به عنوان جزیره شایستگی و دارای انحصار بوروکراتیک، متولی امور توسعه‌ای و راهبر سیاست صنعتی بوده است. این سازمان در سال ۱۳۴۳، با گرفتن مسئولیت بودجه از وزارت دارایی، به سازمان برنامه و بودجه تغییر نام یافت [۳۲].

^۲ وزارت اقتصاد در سال ۱۳۴۱، از ادغام وزارت صنایع و معادن و وزارت بازرگانی به هدف راهبری سیاست صنعتی تشکیل شده بود [۳۲].

همراه بود. قدرت گرفتن مجلس پس از فقدان رضاشاه، ترور ناموفق شاه، درگیری با گروه‌های مخالف و نهایتاً کودتای ۲۸ مرداد نشان‌دهنده بی‌ثباتی در سیاست و افزایش قدرت گروه‌های خارج از حاکمیت بود کودتا و خفقان پس از آن، به شاه این امکان را داد تا قدرت خود را تثبیت کرده و کنترل نهادهای کلیدی مانند ارتش، بوروکراسی و پارلمان را در دست گیرد. سیاست‌های اقتصادی انبساطی پس از کودتا، پاسخی به مخالفت‌های سیاسی اقشار متوسط شهری بود [۳۱]. اما بحران تراز پرداخت‌ها، رژیم پهلوی را به اصلاحات ارضی و محدودیت‌های تجاری در دهه ۱۳۴۰ واداشت. در این دوران، وزارت اقتصاد با هدایت سیاست‌های صنعتی، طبقه‌ای از صنعتگران نوظهور ایجاد کرد و رژیم پهلوی از سرمایه‌داری تجاری به سرمایه‌داری صنعتی تغییر مسیر داد [۳۲]. اما این تغییرات در دهه ۱۳۵۰ منجر به انقلاب اسلامی شد.

پس از انقلاب، ایران وارد جنگ ویرانگری شد و شرایط بحرانی تا پایان جنگ اولویت کشور را از توسعه به بقا تغییر داد. در سیاست‌های پس از انقلاب، ساختار سیاسی خاص ایران و نقش رهبر معظم انقلاب به‌طور مستقیم و غیرمستقیم بر سیاست‌های صنعتی تأثیرگذار بود. همچنین در ایران، جریانات سیاسی بیشتر حول افراد شکل می‌گیرند و نه احزاب به معنای کلاسیک.

محیط سیاسی خارجی. با کودتا و برکناری دکتر مصدق، و همچنین پیوستن ایران به توافقنامه سنتو، موضع غرب گرایانه ایران در جنگ سرد اعلام و ایران به مهم‌ترین هم‌پیمان آمریکا در خاورمیانه تبدیل شد به نحوی که در دهه ۱۳۳۰، تقریباً معادل درآمد نفتی (۷۰۷ میلیون دلار در بازه زمانی ۱۳۳۹-۱۳۳۳)، از آمریکا حمایت مالی دریافت کرد [۳۳]. ایران در دوره پس از انقلاب اسلامی ۱۳۵۷ که مبتنی بر ایدئولوژی نفی وابستگی به شرق و غرب بود، روابط بین‌المللی پرتلاطمی را تجربه کرده است. جنگ تحمیلی ویرانگر با عراق که خسارات مستقیم آن بیش از ۴۴۰ میلیارد دلار برآورد شده است، بی‌ثباتی‌های گسترده در منطقه، تنش شدید و طولانی مدت با آمریکا و برخی از کشورهای اروپایی که نمود آن در تحریم داماتو در سال ۱۳۷۴ و تحریم‌های سازمان ملل

حمایت دولت‌ها قرار گرفته است، بعضاً تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای مشاهده شده است که نشان از کیفیت پایین حکمرانی است.

ج) ابزارهای حمایتی و چگونگی مولدسازی آنها

جدول ۴، عمده ابزارهای حمایتی در زمینه اجرای سیاست صنعتی ایران را طرح کرده است. موضوع مهم در این زمینه محدود بودن و عدم هوشمندی در بکارگیری ابزارهای حمایتی بوده است. در سیاست‌های صنعتی ایران، اولاً تنوع ابزارها بسیار محدود بوده است و تخصیص ارز، وام ارزان قیمت و بازار محافظت شده از طریق تعرفه یا ممنوعیت واردات، ابزارهای حمایتی اصلی بوده است. ثانیاً به این موضوع توجه کافی نبوده است که نوع صنعت و سطح بلوغ آن، ابزارهای حمایتی متفاوتی را می‌طلبد. برای مثال، در طول رشد و توسعه صنعت خودرو، تفاوتی در ابزارهای حمایتی آن ایجاد نشده است [۳۴]. ثالثاً حتی در بکارگیری همان ابزارهای محدود، هوشمندی کمی وجود داشته است. موضوع دیگر، ناتوانی در مولدسازی بسیاری از حمایت‌ها بوده است. از آنجا که به عکس نمونه‌های موفق اجرای سیاست صنعتی، غالب حمایت‌ها در ایران مشروط به عملکرد مشخصی از نوع میزان و تنوع محصول، بهره‌وری و رقابت‌پذیری، صادرات، سطح معینی از داخلی‌سازی و غیره نشده است، بسیاری از حمایت‌ها موفق نبوده‌اند [۳۲ و ۳۶].

د) تعامل دولت و بخش خصوصی

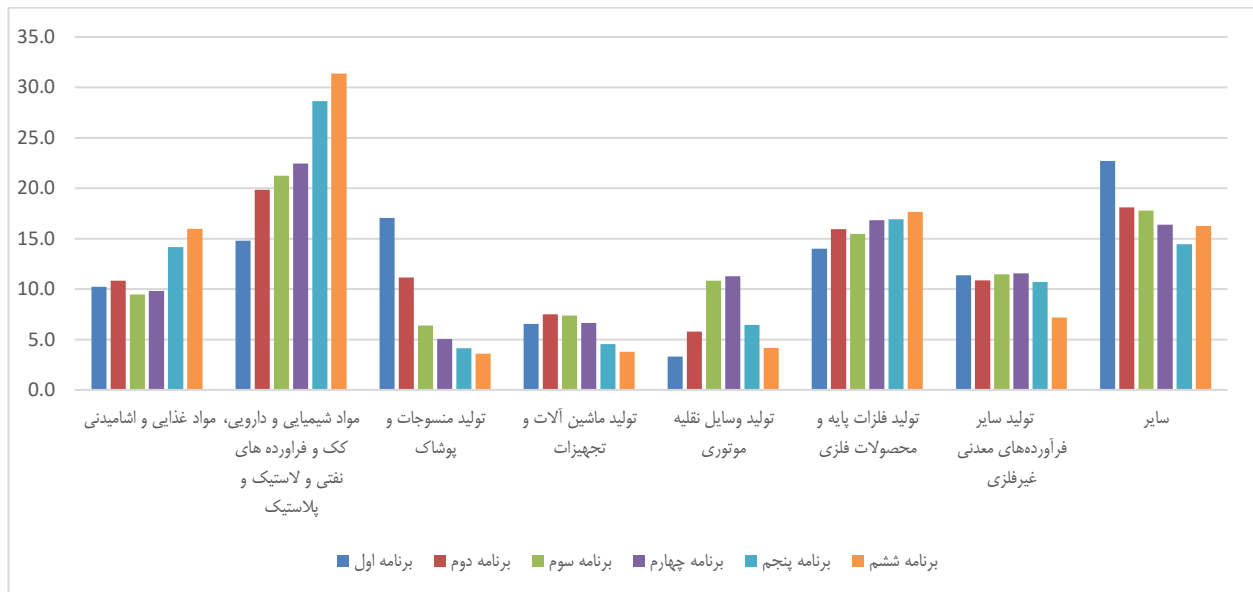
به لحاظ تاریخی، رژیم پهلوی در دهه ۱۳۴۰ به واسطه اصلاحات ارضی و سیاست‌های صنعتی تلاش کرد تا طبقه‌ای از صنعتگران خصوصی نوظهور را شکل دهد و از سرمایه‌داری تجاری به سرمایه‌داری صنعتی منتقل شود و به واسطه این سیاست‌ها، گروه‌های صنعتی بزرگی همچون ارج، بهشهر، شهریار و سودآور تشکیل شد [۲۸]. با این حال، انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ و وقایع سال‌های پایانی رژیم پهلوی سبب تضعیف طبقه صنعتگر خصوصی شکل گرفته شد. ساختار اقتصادی قانون اساسی (به طور خاص اصل ۴۴ قانون اساسی)، سهم عمده اقتصاد را به بخش دولتی می‌داد و بخش خصوصی تنها نقش مکمل را ایفا می‌کرد [۳۷].

جهت جلوگیری از رقابت بیش از حد، اعطای مجوز به میزانی ظرفیت جذب داخلی اعطا می‌شد. به لطف این سیاست‌ها، گروه‌های صنعتی بزرگی همچون ارج، بهشهر، شهریار و سودآور تشکیل شد که غالباً به صورت خانوادگی اداره می‌شدند [۳۱]. صنایع هدف دولت برای بخش خصوصی در این دوره عمدتاً صنایع مصرفی و کاربر بود. دوم، با درک این موضوع که ورود به صنایع سرمایه‌بر و پایه در توان بخش خصوصی نیست، وزارت اقتصاد با تاسیس سازمان گسترش و نوسازی صنایع در سال ۱۳۴۶، اقدام به تاسیس برخی از مهم‌ترین صنایع پایه کرد. کارخانه ذوب‌آهن اصفهان، کارخانه‌های ماشین‌سازی تبریز و اراک، کارخانه تراکتور سازی تبریز و کارخانه ذوب آلومینیوم اراک توسط این سازمان تاسیس شد.

در سال‌های ابتدایی انقلاب به واسطه جنگ تحمیلی، سیاست صنعتی خاصی پیگیری نشد و در بازه زمانی ابتدای انقلاب اسلامی تا پایان جنگ، سال‌های ۱۳۵۸، ۱۳۶۱، ۱۳۶۴ و ۱۳۶۵ نرخ رشد صنعت ساخت در ایران منفی بوده است. در سال‌های پس از جنگ و تا سال ۱۳۹۴، ایران پنج برنامه توسعه پنج ساله اجرا کرده است. صنایع هدف دولت و بخش خصوصی در طول این پنج برنامه در جدول (۴) طرح شده است. در شکل (۲) نیز سهم ارزش افزوده رشته فعالیت‌های صنعتی به طور میانگین در طول برنامه‌های پنج‌ساله توسعه نشان داده شده است. دو موضوع در این زمینه قابل ذکر است؛ نخست آنکه جهت‌گیری صنعتی ایران به سوی توسعه صنایع منبع‌محور و انرژی‌بر بوده است و همانطور که در شکل ۲ قابل مشاهده است، سهم مواد شیمیایی، کک، فراورده‌های نفتی و لاستیکی و پلاستیک از یک سو، و فلزات پایه و محصولات فلزی از سوی دیگر به عنوان محصولات منبع‌محور از ترکیب ارزش افزوده^۱ بخش صنعت در طول برنامه‌های توسعه اول تا ششم افزایش یافته است (شکل ۲). دوم، میان صنایع اعلامی برنامه‌ها و صناعی که در عمل مورد

^۱ ارزش افزوده ناخالص: ارزش اضافه شده به کالاها و خدمات در فرآیند تولید که حاصل کسر مصرف واسطه از ستانده است. ارزش افزوده سنجه‌ای برای میزان مشارکت یک تولیدکننده، یک صنعت یا یک بخش در محصول ناخالص داخلی بوده و منشاء ایجاد درآمدهای اولیه است. (مرکز آمار ایران)

تحلیل تطبیقی-تاریخی سیاست‌های صنعتی ایران و ژاپن پس از جنگ جهانی دوم



شکل ۲) تغییر در ترکیب ارزش افزوده بخش صنعت (منبع: مرکز آمار ایران)

جدول ۴) صنایع هدف و سیاست‌های صنعتی و تجاری اجرا شده در طول برنامه‌های توسعه پنج ساله

موضوع / مقطع زمانی	صنایع هدف ^(۱) (به ترتیب اولویت)	سیاست‌های صنعتی اجرا شده ^(۲)	سیاست‌های تجاری اجرا شده ^(۳)
دهه ۱۳۳۰ (مقطع پس از کودتا)	اولویت دولت توسعه زیرساخت و سیاست صنعتی افقی بوده است.	-تمهیدات نهادی همچون: تاسیس بانک اعتبار صنعتی، تاسیس بانک توسعه صنعتی و معدنی ایران	-دنبال کردن سیاست تجاری لیبرال
دهه ۱۳۴۰ تا انقلاب اسلامی	توسعه صنایع کاربر و مصرفی با محوریت بخش خصوصی نقش کارآفرینانه دولت و توسعه صنایع سنگین و سرمایه‌بر	-اعطای وام و مشارکت در سهام بنگاه‌های صنعتی از طریق بانک توسعه صنعتی و معدنی ایران -معافیت مالیاتی -کنترل قیمت کالاهای مصرفی در جهت اطمینان از عدم رفتار فرصت‌طلبانه کسب و کارها	-تثبیت نرخ ارز در جهت کاهش ریسک بخش خصوصی -ممنوعیت واردات کالاهای مشابه تولیدی در ایران -معافیت ماشین‌آلات، برخی قطعات یدکی و مواد اولیه از تعرفه‌های گمرکی -تشویق سرمایه‌گذاری خارجی -انعقاد معاهدات تجاری در راستای توسعه صادرات
برنامه توسعه اول ۱۳۶۸-۱۳۷۲ تمدید در سال ۱۳۷۳	اعلامی دولت: فلزات اساسی، غذایی و آشامیدنی، نساجی هدف دولت در عمل: فلزات اساسی، شیمیایی، مکانیکی هدف بخش خصوصی: کانی غیرفلزی، نساجی، غذایی و آشامیدنی	-توسعه خودکفایی در تولید محصولات اساسی -تکمیل پروژه‌های پیشین و تعریف پروژه‌های جدید در صنعت فلزات اساسی -بازسازی مجتمع‌های آسیب دیده جنگ و تکمیل سه طرح اساسی در صنعت پتروشیمی -سیاست توسعه واردات برای ماشین‌آلات	-تنزل ارزش ریال و کاستن از فاصله ارز رسمی و آزاد -گشاده‌دستی در اعطای مجوز واردات -مشوق‌های صادرات: حذف موانع اداری، معافیت مالیاتی صادرات، معافیت نهاده‌های بکار رفته در کالای صادراتی از حقوق گمرکی
برنامه توسعه دوم ۱۳۷۴-۱۳۷۸	اعلامی دولت: معدنی، صنایع فرآوری کشاورزی، الکترونیک هدف دولت در عمل: فلزات اساسی، خودرو، شیمیایی هدف بخش خصوصی: فرآورده‌های نفتی، کانی غیرفلزی، غذایی و آشامیدنی	-تعیین بخشودگی مالیاتی برای سرمایه‌گذاری زیربنایی و استراتژیک -توسعه عملیات اکتشافات و آماده‌سازی معادن -پرداخت یارانه به کالاهای اساسی (تقاضای اثبات برای صنایع غذایی) -افزایش ظرفیت صنایع شیمیایی به واسطه سرمایه‌گذاری ارزی -توسعه بالادست نفت و گاز -ورود کیموتورز به عنوان شریک سایپا و پژو به عنوان شریک ایران‌خودرو، افزایش بیش از دو برابری تولید خودرو	-مشوق صادرات: اجازه صادرات کالاهای مازاد بر نیاز داخلی؛ ارائه تسهیلات ترجیحی به صادرات -مدیریت واردات: لغو کلیه تخفیف‌ها، ترجیحات و معافیت حقوق گمرکی و سود بازرگانی دولت و دستگاه‌های دولتی؛ ممنوعیت واردات با منشأ داخلی -تثبیت نرخ ارز در کل مقطع برنامه

<p>- تسهیل صادرات مبتنی بر واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای - مقررات‌زدایی از حوزه تجارت خارجی با هدف کاهش هزینه‌های صادراتی - تنزل نرخ رسمی ارز و حرکت به نظام ارزی شناور هدایت شده (از سال ۱۳۸۱)</p>	<p>- مجاز شمردن اعطای مجوز نیروگاه و پالایشگاه توسط وزارتخانه‌های مربوطه - افزایش سرمایه بانک صنعت و معدن برای سرمایه‌گذاری صنعتی - تخصیص بخشی از مانده حساب ذخیره ارزی به توسعه فعالیت‌های تولیدی و صنعتی - برنامه سوم نقطه عطف حیات مواد و محصولات شیمیایی، مجموعه‌ای از طرح‌های توسعه این بخش به اتکای منابع مالی خارجی و داخلی در کنار وفور دسترسی به خوراک ناشی از توسعه بالادستی نفت و گاز - افزایش مقیاس تولید خودرو</p>	<p>اعلامی دولت: پتروشیمی، الکترونیک، بیوتکنولوژی هدف دولت در عمل: شیمیایی، فلزات اساسی، خودرو هدف بخش خصوصی: کانی غیرفلزی، غذایی و آشامیدنی، فلزات اساسی</p>	<p>برنامه توسعه سوم ۱۳۷۹-۱۳۸۳</p>
<p>- ممنوعیت هرگونه مالیات و عوارض بر صادرات کالاهای غیرنفتی - عوارض ویژه بر صادرات مواد اولیه فراوری نشده - راه‌اندازی دفاتر و شعب سازمان توسعه تجارت در سایر کشورها - تشییت نسبی نرخ ارز به واسطه وفور درآمدهای نفتی (بیش ارزش‌گذاری پول ملی و کاهش رقابت‌پذیری صنعت داخلی)</p>	<p>- افزایش قیمت بین‌المللی فلزات اساسی و ایجاد زمینه برای برنامه مشترک تولید با شرکت‌های خارجی، برنامه ریزی دولت برای پروژه‌های فولادی و رشد بخش ساختمان سبب رشد بخش فلزات اساسی - حمایت دولت و انعقاد قرارداد با طرف‌های خارجی همچون رنو در صنعت خودرو، افزایش تولید خودرو از یک میلیون به ۱.۵ میلیون دستگاه - به واسطه بهره برداری برخی طرح‌های قبلی و بهره برداری از طرح‌های توسعه تولید گاز، افزایش سهم محصولات و مواد شیمیایی</p>	<p>اعلامی دولت: صنایع نوین، صنایع مبتنی بر منابع، محصولات دانش‌بنیان^۱ هدف دولت در عمل: (عدم وجود داده) هدف بخش خصوصی: شیمیایی، کانی غیرفلزی، فلزات اساسی</p>	<p>برنامه توسعه چهارم ۱۳۸۴-۱۳۸۸ تمدید در سال ۱۳۸۹</p>
<p>- احیای نظام اولویت‌بندی ارزی به دلیل شرایط تحریمی (به رغم رویکرد برنامه) - جهش نرخ ارز به واسطه شرایط تحریمی؛ لغو نظام تکنرخی ارز</p>	<p>- تکانه‌های تحریم به اقتصاد ایران و کاهش توانمندی دولت در اجرای سیاست صنعتی (متوسط رشد تشکیل سرمایه ثابت ناخالص منفی ۱۲ درصدی نمودی از این موضوع است) - به بهره‌برداری رسیدن پروژه‌های مربوط به صنایع شیمیایی در طول این برنامه و افزایش قابل توجه سهم این رشته صنعت</p>	<p>اعلامی دولت: صنایع مبتنی بر فناوری‌های برتر (صنایع نوین)، توسعه شرکت‌های دانش‌بنیان،^۲ توسعه زنجیره ارزش پایین دستی صنایع واسطه‌ای (شیمیایی-فلزات اساسی) هدف دولت در عمل: (عدم وجود داده) هدف بخش خصوصی: محصولات فلزی فابریکی، شیمیایی، فلزات اساسی، غذایی و آشامیدنی</p>	<p>برنامه توسعه پنجم ۱۳۹۰-۱۳۹۴</p>
<p>- استمرار نظام اولویت‌بندی ارزی به دلیل شرایط تحریمی - جهش نرخ ارز به واسطه شرایط تحریمی؛ استمرار ارز چندنرخی</p>	<p>- وضع تحریم‌های جدید، تنگنای اعتباری صنایع و عدم توانمندی دولت در مواجهه با این مسئله - وضع ممنوعیت واردات بر برخی صنایع (مانند لوازم خانگی) و توسعه نسبی این صنایع - توجه و حمایت ویژه دولت از صنایع سرمایه‌بر که منشأ اصلی صادرات صنعتی و ارزآوری برای اقتصاد ایران هستند. - فرسوده شدن صنایع به واسطه استمرار تحریم‌ها و عدم امکان جذب تجهیزات و فناوری‌های به روز در غالب صنایع</p>	<p>اعلامی دولت: صنایع هوافضا و دستیابی به علوم و فناوری‌های نوین به‌عنوان صنایع با فناوری بالا و تاکید بر تکمیل ظرفیت زنجیره ارزش افزوده مواد معدنی، تکمیل صنایع تبدیلی کشاورزی، اولویت دهی به حوزه‌های راهبردی صنعتی و تکمیل زنجیره ارزش صنعت نفت و گاز هدف دولت در عمل: (عدم وجود داده) هدف بخش خصوصی: محصولات فلزی فابریکی، شیمیایی، فلزات اساسی، لاستیک و پلاستیک</p>	<p>برنامه توسعه ششم ۱۳۹۶-۱۴۰۰</p>

ماخذ: (۱) متن برنامه‌های پنج ساله توسعه؛ (۲) و (۳) یافته‌های تحقیق

^۱ ماده ۴۵ برنامه توسعه چهارم، بر توسعه بازار محصولات دانایی محور و دانش‌بنیان، و ماده ۴۷ بر توسعه شرکت‌های دانش‌بنیان تاکید دارد.

^۲ ماده ۱۵ برنامه توسعه پنجم بر توسعه صنایع مبتنی بر فناوری‌های برتر (صنایع نوین)؛ و ماده‌های ۱۶ و ۱۷ بر توسعه شرکت‌های دانش‌بنیان تاکید دارد.

(۱) **اولویت‌دهی به توسعه.** اثربخشی سیاست‌های صنعتی ژاپن را در گام نخست با اولویت‌های ژاپن می‌توان توضیح داد؛ توسعه هدف دولت‌ها در ژاپن بوده است و فهم چگونگی رسیدن به توسعه را در یک فرآیند فشرده مبتنی بر آزمون و خطا آموختند. در مقابل باید دانست که اولویت به توسعه با صرف تدوین برنامه‌های توسعه محقق نخواهد شد و آنچه در سالیان اخیر در قالب برنامه توسعه در ایران تدوین شده، آمال و آرزوهای غیرقابل تحقق بوده که حتی ساختار نهادی برای اجرای آن در ایران به خوبی تعبیه نشده است. اولویت به توسعه از تغییر نگرش‌ها و اذهان محقق خواهد شد.

(۲) **ثبات سیاسی.** هم درون مرزهای جغرافیایی و هم در تعاملات بین‌الملل، ثبات سیاسی موضوعیت دارد. تحمیل تکانه‌های بیرونی حاصل از تعاملات سیاسی اقتصادی بین‌الملل در جهان امروز که جهانی شدن تعمیق شده، هر کشوری را از مسیر توسعه بازخواهد داشت.

(۳) **احتراز از توهم کارآمدی تضمین شده سازوکارهای بازاری.** از منظر مقامات ژاپن، بازار مقدس نبود و آنها به دنبال پیش‌بینی مسائل مرتبط با بازار و تلاش برای حل آنها بودند؛ به عکس رویکردهایی که نگاه واکنشی به شکست‌ها و نقایص بازار دارند. به بیان دیگر، فهم این موضوع که نواقص و شکست‌های بازار، بازار را از حرکت در مسیر توسعه در بسیاری از مواقع بازمی‌دارد، از نقاط درخشان اندیشه سران ژاپن بوده است. اساساً اجرای سیاست صنعتی انتخابی با اختیارات ویژه برای نهاد متولی آن، ریشه در همین نگاه به سازوکارهای بازاری داشته است. در مقابل، ایدئولوژیک شدن بسیاری از موضوعات اقتصادی در ایران سبب شده که رویکردهای بعضاً افراطی و ساده‌اندیشانه به موفقیت سازوکارهای بازاری در ایران رونق یابد و ایران را در بسیاری از موارد، از اجرای سیاست صنعتی انتخابی و هدفمند بازدارد.

(۴) **مسیر سیاست صنعتی.** ژاپنی‌ها سیر منطقی حرکت از صنایع سبک و کاربر به صنایع سنگین و شیمیایی و در نهایت انتقال به صنایع پیشرفته و دانش‌محور را تجربه کردند. در ایران، چنین سیر منطقی در طول زمان رخ نداده و دولت‌ها بسته به رویکردهای ذهنی هر کدام صناعی را توسعه داده‌اند. نقطه آغازین سیاست صنعتی در ایران، توجه به

از سوی دیگر، بسیاری از صاحبان صنایع با اوج‌گیری انقلاب، وام گرفته و سرمایه خود را از ایران خارج کردند. پس از انقلاب، دولت موقت از یک سو با غیبت صاحبان صنایع بزرگ و از سوی دیگر با توقعات شوراها کارگری مواجه شد [۳۸]. به تبع این اتفاقات، قانون "حفاظت و توسعه صنایع ملی" بسیاری از شرکت‌های بزرگ خصوصی را به مالکیت دولت درآورد و برخی از آنها ذیل بنیاد مستضعفان و برخی ذیل ستاد اجرایی فرمان امام قرار گرفتند [۳۷]. دهه ۱۳۶۰ و مناسبات اقتصاد ایران تحت تأثیر جنگ با عراق، میزان تصدی‌گری دولت بر واحدهای صنعتی را حتی گسترده‌تر از الزامات اصل ۴۴ قانون اساسی کرد [۳۹]. در برنامه توسعه سوم، ایجاد سازمانی مستقل و وابسته به دولت (سازمان خصوصی‌سازی) برای واگذاری سهام شرکت‌های دولتی دیده شد. با این حال، ارزیابی عملکرد خصوصی‌سازی نشان می‌دهد سهم بخش خصوصی واقعی بسیار پایین بوده است و این سیاست، نتوانسته به اهداف خود دست یابد [۴۰].

باید توجه داشت تقسیم کار میان دولت و بخش خصوصی در دهه ۱۳۴۰، در سال‌های پس از انقلاب نیز استمرار داشته است. بر اساس این تقسیم کار، تمرکز دولت بر توسعه صنایع دیربازده و سرمایه‌بر که غالباً خارج از توان بخش خصوصی است، بوده است. صنایع کالاهای مصرفی و محصولات با تقاضای بالا که زودبازده و با ریسک پایین هستند نیز عمدتاً توسط بخش خصوصی انتخاب شده‌اند [۳۶].

۵- نتیجه‌گیری

در این مطالعه به منظور ارزیابی عوامل موثر بر عملکرد متفاوت سیاست صنعتی در ایران و ژاپن، سیاست‌های صنعتی این دو کشور در چهار حوزه (۱) ساختار بوروکراتیک، محیط سیاسی و قابلیت‌های سازمانی، (۲) سیاست‌های بخشی و صنایع هدف‌گذاری شده، (۳) ابزارهای حمایتی و چگونگی مولدسازی آنها، و (۴) تعامل دولت و بخش خصوصی بررسی و مقایسه شده‌اند که نتایج این مقایسه در جدول ۵ ارائه شده است.

از مطالعه تطبیقی این تحقیق و بررسی مسیر طی شده ایران، دلالت‌های سیاستی ذیل را می‌توان برای ایران ذکر کرد:

جدول ۵) مقایسه ایران و ژاپن در مسیر اجرای سیاست صنعتی

حوزه مورد بررسی	ژاپن	ایران	تفاوت‌های ایران با ژاپن
ساختار بوروکراتیک، محیط سیاسی و قابلیت‌های سازمانی	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ترمیم روابط بین‌المللی پس از پایان جنگ ✓ اصلاحات دموکراتیک همچون بازنویسی قانون اساسی ژاپن و تشکیل پارلمان ✓ اکثریت دائمی حزب لیبرال دموکرات ژاپن و تاثیر عمیق آن بر ساختار و فرایندهای سیاستگذاری ژاپن و راهبر دگرذیسی اقتصادی ژاپن پس از جنگ ✓ پایان اشغال، معاهده سانفرانسیسکو و اعلام وفاداری ژاپن به آمریکا در جنگ سرد ✓ تاسیس MITI به عنوان مجری سیاست صنعتی ✓ هماهنگی بالای بوروکراسی با MITI ✓ ادغام ژاپن در جامعه جهانی از طریق عضویت در بانک جهانی، توافق‌نامه عمومی تعرفه و تجارت (گات) و عضویت در سازمان ملل ✓ بازگشت تدریجی و هوشمندانه ژاپن به اقتصاد جهانی 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ پیش از انقلاب ✓ بی‌ثباتی سیاسی و اقتصادی تا کودتای ۱۳۳۲ در دهه ۲۰ و ۳۰ (ملی شدن صنعت نفت و محاصره اقتصادی و سیاسی ایران در این دوره، پذیرش توافقنامه سنتو و افزایش مجدد درآمدهای نفتی) ✓ پیوستن به توافقنامه سنتو و وفاداری به آمریکا در جنگ سرد ✓ اصلاح نهادها در راستای پیشبرد اهداف صنعتی (سازمان برنامه در دهه ۱۳۳۰، تشکیل وزارت اقتصاد در دهه ۱۳۴۰) ✓ عزیمت از سرمایه‌داری تجاری به سرمایه‌داری صنعتی و ظهور طبقه نوظهور صنعتگر ✓ مدیریت اشتباه درآمدهای نفتی و افزایش نارضایتی اجتماعی ✓ سقوط حکومت پهلوی و انقلاب اسلامی ✓ پس از انقلاب ✓ وقوع انقلاب و تغییرات ساختاری متعاقب آن ✓ روابط پرتلاطم خارجی در دوره‌های مختلف به واسطه جنگ و تحریم ✓ پررنگ شدن وجه امنیت و خودکفایی در نگرش مقامات ارشد ✓ عدم موفقیت ایران در جذب سرمایه‌گذاری خارجی و انتقال دانش و فناوری به بخش‌های صنعتی 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ عدم ثبات سیاسی در ایران ✓ روابط بین‌الملل پرتلاطم ✓ عدم استمرار نهادهای موفق در اجرای سیاست صنعتی همچون سازمان برنامه و وزارت اقتصاد ✓ نبود حزب به معنای مصطلح در علوم اجتماعی و محوریت یافتن عاملیت‌ها ✓ محوریت یافتن امنیت، خودکفایی و میزان تولید محصول به جای توسعه صنعتی و بسط قابلیت‌های فناورانه ✓ وجود درآمدهای نفتی و دغدغه پایین برای توسعه صادرات و ارزآوری از بخش صنعت
سیاست‌های بخشی و صنایع هدف‌گذاری شده	<ul style="list-style-type: none"> ✓ سیر منطقی سیاست‌های صنعتی ژاپن و حرکت از صنایع کاربر به سرمایه‌بر و در نهایت دانش‌محور ✓ تمرکز بر منابع محدود و بخش‌های مهم استراتژیک برای آغاز جهش اقتصادی ✓ منطقی‌سازی برخی صنایع برای دستیابی به رقابت‌پذیری بین‌المللی و راه‌اندازی صنایع جدید ✓ توسعه صنایع دانش‌محور و تعدیل صنایع رو به زوال (تغییر ساختاری با توجه تغییرات زیست محیطی و کاهش رقابت‌پذیری در صنایع سنگین) ✓ توجه به پنجره‌های فرصت 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ پیش از انقلاب ✓ سیاست‌های افقی شامل تاسیس زیرساخت‌های صنعتی ✓ نقش کارآفرینانه دولت در توسعه صنایع سنگین، تشویق بخش خصوصی به توسعه صنایع کاربر و مصرفی ✓ پس از انقلاب ✓ استمرار تقسیم کار سنتی میان دولت و بخش خصوصی ✓ توجه ویژه به صنعت خودرو ✓ کاهش مستمر سهم صنایع کاربر و افزایش مستمر سهم صنایع سرمایه‌بر ✓ بهره‌گیری از صرفه‌های مقیاس از طریق ادغام صنایع 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ عدم وجود سیر منطقی در هدف‌گذاری صنایع ✓ عدم توجه به منطقی‌سازی برای صنایع سنگین و سرمایه‌بر ✓ عدم بهره‌گیری از صرفه‌های مقیاس
ابزارهای حمایتی و چگونگی مولدسازی آنها	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ترسیم چشم‌انداز بلندمدت برای توسعه صنعتی در ژاپن و تدوین قوانین ویژه برای توسعه صنایع اولویت‌دار ✓ استفاده از ابزارهای متنوع در مسیر صنعتی شدن ✓ توجه به تناسب ابزار با سطح بلوغ و نوع صنعت ✓ توانایی دولت ژاپن در مولدسازی ابزارها 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ تخصیص ارز، وام ارزان قیمت و بازار محافظت شده از طریق تعرفه یا ممنوعیت واردات، ابزارهای اصلی حمایتی سیاست‌های صنعتی ایران 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ عدم تنوع ابزارها ✓ عدم انطباق ابزارهای مورد استفاده با بلوغ و نوع صنعت ✓ مشروط نبودن ابزارها به اهداف دولت همچون توسعه صادرات
تعامل دولت و بخش خصوصی	<ul style="list-style-type: none"> ✓ اتکای بسیار اندک به شرکت‌های دولتی در صنایع کلیدی ✓ تعامل بوروکرات‌های ژاپنی با بخش خصوصی در سه سطح خودکنترلی، کنترل دولتی و همکاری ✓ خودگردانی نهادینه شده در ژاپن 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ایجاد گروه‌های صنعتی بزرگ خصوصی به دلیل حمایت‌های دولت در دهه‌های ۱۳۴۰ و ۱۳۵۰ ✓ ملی‌سازی گسترده پس از انقلاب و سهم روزافزون دولت از صنعت ✓ ابلاغ سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و روند ناموفق خصوصی‌سازی 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ محوریت داشتن دولت در صنایع استراتژیک و بزرگ ✓ راهبردی صنعت در ایران بر عهده بخش دولتی و شبه‌دولتی

است. به صورت کلی کیفیت بوروکراسی اقتصادی^۲ در غالب کشورهای شرق آسیا بسیار بالاتر از سایر بوروکراسی بوده است و به نوعی بوروکراسی اقتصادی، جزایر شایستگی در میان انبوه بوروکراسی غالباً ناکارآمد بوده است.

(۹) **آژانس راهبر**. همانند ژاپن که MITI دست بالاتر را داشته و بوروکراسی را در جهت توسعه صنعتی هماهنگ ساخته است، ایران نیز نیاز دارد با درس گرفتن از نمونه‌های موفق گذشته خود (سازمان برنامه دهه ۱۳۳۰ و وزارت اقتصاد دهه ۱۳۴۰)، آژانس راهبر جدیدی طراحی کند.

(۱۰) **تعامل دولت و بخش خصوصی برای پیشبرد توسعه صنعتی**. رژیم دایت و MITI با اعتقاد به اهمیت تحول اقتصادی و تغییر ساختار صنعتی ژاپن و فهم این موضوع که دولت دانای کل نیست، روابط نزدیک و متقابلی را با بخش خصوصی شکل دادند. پس از سیر پیچیده روابط دولت و بخش خصوصی در ایران (از ملی‌سازی تا خصوصی‌سازی)، به نظر می‌رسد زمان محوریت یافتن بخش خصوصی در پیشبرد توسعه صنعتی رسیده است.

محققان سیاست صنعتی باور دارند که لباس تک‌سایز مناسب برای همه در عرصه سیاستگذاری اقتصادی وجود ندارد و زمینه و ساختار نهادی هر کشور، تجویز مختص به خود را می‌طلبد؛ با این حال، برخی موضوعات همچون تطبیق اجرای سیاست صنعتی در کشورهای غنی از منابع، مورد غفلت واقع گردیده است و می‌تواند به عنوان موضوع پیشنهادی برای تحقیقاتی آتی ارائه گردد. به نظر می‌رسد علت غفلت از زمینه کشورهای غنی از منابع، این تصور عمومی است که کشورهای بی‌سیاست صنعتی نیاز ندارد و صرفاً از طریق حداکثرسازی رانت منابع ثروتمند می‌شوند؛ ثروتمند شدن از طریق حداکثرسازی رانت منابع بوده است. در سال‌های اخیر، گروهی از محققان با طرح رانت منابع سرانه، بر این مهم تأکید ورزیده اند که تصور ثروتمند شدن بدون اجرای سیاست صنعتی برای همه کشورهای غنی از منابع صادق

برخوردراری‌های کنونی از حیث قابلیت‌های صنعتی است که بتوان ریل‌گذاری منطقی به سبک ژاپن را هموار ساخت.

(۵) **سیاست صنعتی مختص هر صنعت**. نوع و سطح بلوغ هر صنعت، میزان مداخله و ابزار سیاست صنعتی مختص خود را نیاز دارد. اینکه صنعتی کاربر، سرمایه‌بر (سنگین) و دانش محور باشد و در چه سطحی از بلوغ صنعت (طیفی که از صنعت نوزاد تا صنعت بالغ را شامل می‌شود) باشد؛ سطح مداخله دولت و ابزارهای مورد استفاده آن در مسیر اجرای سیاست صنعتی را مشخص خواهد ساخت.

(۶) **توجه به پنجره فرصت**. ژاپن پس از شوک نفتی، از پنجره فرصت توسعه صنعت نیمه‌هادی نهایت بهره‌برداری را داشت و ضرورت دارد ایران نیز در مسیر توسعه صنعتی، ضمن اشراف به برخوردارهای خود، پنجره فرصت‌های احتمالی را کشف و به سرعت استفاده کند.

(۷) **منطقی‌سازی صنعت**. ایران، طیف گسترده‌ای از صنایع سنگین و سرمایه‌بر همچون فلزات اساسی و شیمیایی را توسعه داده است؛ اجرای سیاست منطقی‌سازی در جهت حفظ رقابت‌پذیری و بهره‌وری بالا برای ایران موضوعیت دارد.

(۸) **بوروکراسی مرکزی برای اجرای سیاست صنعتی**. سیاست صنعتی ژاپن را بدون توجه به بوروکراسی این کشور نمی‌توان توضیح داد. با این حال، در باب بوروکراسی ژاپن و به طور کلی شرق آسیا، ایوانز [۱۱] معتقد است اولاً بوروکراسی این کشورها نوعی منبع طبیعی نبود که بلافاصله پس از جنگ جهانی دوم در اختیار آنها قرار گرفته باشد. بوروکراسی مدرن شرق آسیا از طریق مبارزات شدید و طولانی برای اصلاحات و آزمون و خطای بسیار زیاد در طول دوره پس از جنگ جهانی دوم ایجاد شد. ثانیاً بوروکراسی شرق آسیا نه تنها در کشورهای مختلف متفاوت بوده بلکه در سازمان‌های مختلف کشورها نیز بسیار متفاوت بوده است. در حالی که برخی از آژانس‌ها بسیار شبیه ایده‌آل وبری بوده‌اند، برخی دیگر دارای نوع حامی‌پروری^۱ بودند که بسیار شبیه به بوروکراسی حامی پرورانه کشورهای آمریکای لاتین بوده

^۲ مراد از بوروکراسی اقتصادی، نهادهایی است که به صورت مستقیم درگیر سیاستگذاری کلان اقتصادی هستند. MITI، وزارت دارایی و بانک مرکزی ژاپن بوروکراسی اقتصادی ژاپن در چهارونیم دهه مورد بررسی این مقاله را تشکیل داده‌اند.

^۱ Clientalism

<https://doi.org/10.1111/dech.12570>

[10] Mazzucato, M., & Kattel, R. (2020). **Grand challenges, industrial policy, and public value.** In *The Oxford Handbook of Industrial Policy*.

<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198862420.013.12>

[11] Evans, Peter (1995). **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation.** Princeton, NJ: Princeton University Press.

[https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691037363/embedded-](https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691037363/embedded-autonomy?srsltid=AfmBOookCShDIB6n3AlfuCYwYV_jY_uHPKwK3QnT9-Pw5vA9ehwpzxut)

[autonomy?srsltid=AfmBOookCShDIB6n3AlfuCYwYV_jY_uHPKwK3QnT9-Pw5vA9ehwpzxut](https://press.princeton.edu/books/paperback/9780691037363/embedded-autonomy?srsltid=AfmBOookCShDIB6n3AlfuCYwYV_jY_uHPKwK3QnT9-Pw5vA9ehwpzxut)

[12] Johnson, C. (1982). **MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975.** Stanford university press.

<https://www.sup.org/books/politics/miti-and-japanese-miracle>

[13] Hidalgo, C. A., Klinger, B., Barabási, A. L., & Hausmann, R. (2007). **The product space conditions the development of nations.** *Science*, 317(5837), 482-487.

<https://doi.org/10.1126/science.1144581>

[14] Chang, H. J., & Andreoni, A. (2019). **Institutions and the process of industrialisation: towards a theory of social capability development.** *The Palgrave Handbook of Development Economics*, 409-439.

https://doi.org/10.1007/978-3-030-14000-7_12

[15] Mazzucato, M. and Rodrik, D. (2023). **Industrial Policy with Conditionalities: A Taxonomy and Sample Cases.** *UCL Institute for Innovation and Public Purpose*, Working Paper Series (IIPP WP 2023-07).

<https://www.ucl.ac.uk/bartlett/public-purpose/wp2023-07>

[16] Okimoto, D. I. (1989). **Between MITI and the market: Japanese industrial policy for high technology.** Stanford University Press.

<https://www.sup.org/books/politics/between-miti-and-market>

[17] Rodrik, D. & Juhász, R., Lane, N. J (2023). **The new economics of industrial policy** (No. w31538). *National Bureau of Economic Research*.

<https://doi.org/10.3386/w31538>

[18] Ohno, K. (2018). **The history of Japanese economic development: Origins of private dynamism and policy competence.** Taylor & Francis.

<https://doi.org/10.4324/9781315444048>

[19] Pugel, T. A. (1984). **Japan's industrial policy: Instruments, trends, and effects.** *Journal of Comparative Economics*, 8(4), 420-435.

[https://doi.org/10.1016/0147-5967\(84\)90039-8](https://doi.org/10.1016/0147-5967(84)90039-8)

[20] Sekiguchi, S. (1986). **Myth and reality of japan's industrial policies.** *The International Executive*, 28(2), 17-19.

<http://doi.org/10.1111/j.1467-9701.1985.tb00628.x>

[21] Zonooz, B. H. (2013). **An Overview of Industrial Policies in Iran and Korea in 1960-2012.** *Journal of Money and Economy*, 8(1).

<https://ideas.repec.org/a/mbr/jmonec/v8y2013i1p31-74.html>

نیست؛ تجربه تاریخی ایران نیز این موضوع را آشکار می‌سازد. از سوی دیگر، عزم ایران در سالیان اخیر برای دستیابی به صنایع و فناوری‌های پیشرفته‌تر، پرداختن به سیاست فناوری در پیوند با سیاست‌های نوآوری را مهم ساخته است. در این مطالعه، به اجمال به این مباحث پرداخته شد و تطبیق سیاست‌های فناوری و نوآوری ایران و سایر کشورها از جمله ژاپن می‌تواند موضوع پیشنهادی دیگر این مقاله باشد.

تعارض منافع

نویسنده تعهد می‌کند که هیچ تعارض منافی در این مقاله وجود نداشته‌است.

References

[1] Lin, J. Y. (2011). **New structural economics: A framework for rethinking development.** *The World Bank Research Observer*, 26(2), 193-221.

<https://doi.org/10.1093/wbro/1kr007>

[2] Stiglitz, J. E., & Greenwald, B. C. (2014). **Creating a learning society: A new approach to growth, development, and social progress.** Columbia University Press.

<https://doi.org/10.7312/stig17549>

[3] Momeni, F., & Nematollahi, S. (2023). **Political Economy of industrial policy in Iran,** *Two Quarterly Journals of Humanities Development*, 67-96. {In Persian}

<https://doi.org/10.22047/hsd.2023.182088>

[4] Adeli, M. (1987). **Reconstruction and Growth of Japan after the War.** *Raja Center*. {In Persian}.

<https://ketab.ir/book/f43a770a-7bf7-4bec-87d9-b7604e702a3a>

[5] Khan, M. H. (2015). **Industrial policy design and implementation challenges.** In *Development and Modern Industrial Policy in Practice* (pp. 94-126). Edward Elgar Publishing.

<https://doi.org/10.4337/9781784715540.00012>

[6] Rodrik, D. (2009). **Industrial policy: don't ask why, ask how.** *Middle East development journal*, 1(1), 1-29.

<https://doi.org/10.1142/S1793812009000024>

[7] Aiginger, K., & Rodrik, D. (2020). **Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century.** *Journal of industry, competition and trade*, 20, 189-207.

<https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>

[8] Lall S (2001). **Competitiveness, Technology and Skills.** Cheltenham: Edward Elgar.

<https://doi.org/10.4337/9781781950555>

[9] Chang, H. J., & Andreoni, A. (2020). **Industrial policy in the 21st century.** *Development and Change*, 51(2), 324-351.

- [32] Nassehi, R. (2015). **Studying rentier states over time: the political economy of macroeconomic policymaking in pre-Revolutionary Iran** (Doctoral dissertation, *Queen Mary University of London*). <http://faculty.las.illinois.edu/esfahani/iiea/IIEA%202014%20Program/R%20Nassehi%20IIEA%20Paper%202014%20Revised%20Version.pdf>
- [33] Karshenas, M (1990), **Oil, state and industrialisation in Iran**, First edition, *Cambridge University Press: Cambridge*. <https://doi.org/10.1017/S0021086200007143>
- [34] Azimi, H. (1991) **Circuits of Underdevelopment in the Iranian Economy**. *Tehran: Ney*. {In Persian} <https://B2n.ir/q32110>
- [35] Narimani, M. & Mohammadi, M. (2022) **Designing an organizational model for the development agency (pilot agency) in Iran**. *Management Improvement*. 119-89. {In Persian} <http://doi.org/10.22034/jmi.2022.359500.2827>
- [36] Razavi, M. R. (2018). **Industrial Development in Post-revolutionary Iran: Continuity and Reform in a Turbulent Environment**. *Industrial, Trade, and Employment Policies in Iran: Towards a New Agenda*, 29-53. https://doi.org/10.1007/978-3-319-94012-0_2
- [37] Souzanchi Kashani, E. (2020). **Linking institutions and technical changes in a developing context: Historical evidence from Iran**. *Innovation and Development*, 10(3), 347-371. <https://doi.org/10.1080/2157930X.2019.1647614>
- [38] Zonooz, B. H. (2018). Trade Policy, foreign exchange regime, and industrial development in Iran. *Industrial, trade, and employment policies in Iran: Towards a new agenda*, 107-139. https://doi.org/10.1007/978-3-319-94012-0_5
- [39] Mobasser, D, & Shafie, A. (2018). **Iran's Industrial Structure in the Mirror of Development Programs**. *Tehran: Bazargani*. {In Persian} https://takbab.com/index.php?route=product/product&product_id=1712
- [40] Karim, M. H., Shafaqi Shahri, V., & Nasri, L. (2015). **Assessment of the Privatization in Iran pertaining to the General Policies of Article 44 of Constitution (private sector increment)**. *Quarterly Journal of The Macro and Strategic Policies*, 3(Vol 3-No 11), 49-62. https://www.jmsp.ir/article_12299.html?lang=en
- [22] Zarandi, S. & Asghari, F. (2023). **Comparative study of industrial development strategies of Iran and China, South Korea, and Turkey**. *Comparative Public Administration*, No 1. {In Persian} <http://doi.org/10.22098/cpa.2023.2259>
- [23] Rabiei, K., & Mortazavi, A. (2024). **State Capacity and Industrial Development: A Comparative Study of Iran and Egypt (1990–2010)**. *Contemporary Review of the Middle East*, 11(2), 207-230. <https://doi.org/10.1177/23477989241243190>
- [24] Mahoney, James (2000) , **Path Dependence in Historical Sociology**, *Theory and Society*, Vol. 29, No. 4., pp. 507-548. <https://doi.org/10.1023/A:1007113830879>
- [25] Mahoney, J., & Rueschemeyer, D. (2003). *Comparative historical analysis in the social sciences*. *Cambridge University Press*. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511803963>
- [26] Saei, A. (2013). **Comparative research method: with quantitative, historical and fuzzy analysis approach**, *Tehran: Agah*. {In Persian} <https://B2n.ir/p88970>
- [27] Nakamura, T., & Kaminski, J. (1995). **The postwar Japanese economy: its development and structure**. *Tokyo: University of Tokyo Press*. <https://doi.org/10.2307/2054984>
- [28] Wilks, S., & Wright, M. (1991). **The Japanese bureaucracy in the industrial policy process**. In *The Promotion and regulation of industry in Japan* (pp. 32-48). *Palgrave Macmillan, London*. https://doi.org/10.1007/978-1-349-12218-9_3
- [29] Brown, C. J. F. (1980). **Industrial policy and economic planning in Japan and France**. *National Institute Economic Review*, 93, 59-75. <https://doi.org/10.1177/002795018009300107>
- [30] Katouzian, H (1981), **The political economy of modern Iran, despotism and pseudomodernism 1926-1979**, Published by Macmillan: London. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-04778-9>
- [31] Alizadeh, P (1984), **The process of import-substitution industrialisation in Iran (1960-1978) with particular reference to the case of the motor vehicle industry**, unpublished DPhil thesis, *University of Sussex*. <https://ideas.repec.org/p/sus/susphd/0284.html>