

تجربه نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا در کره جنوبی؛ درس‌هایی برای ایران

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۷۶۶
اسفندماه ۱۳۹۴

به نام خدا

فهرست مطالب

چکیده	۱
خلاصه اجرایی	۱
مقدمه	۶
۱. مقرراتگذاری توسعه گرا و مقررات زدایی ناتوسعه گرا	۱۰
۲. ابعاد سه گانه نظام مقرراتگذاری توسعه گرا در کره جنوبی	۱۲
۳. کیفیت نهادی، ظرفیت دولت و دخالت های توسعه ای در کره جنوبی	۲۸
۴. کیفیت نهادی دولت و تداوم چرخه فضیلت	۳۲
۵. چه درس هایی می توان از تجربه کره جنوبی گرفت؟	۳۳
۶. مجلس شورای اسلامی و مقرراتگذاری توسعه گرا: درس هایی که می توان آموخت	۳۶
نتیجه گیری: معمای مقرراتگذاری توسعه گرا در عصر مقررات زدایی	۳۹
منابع و مأخذ	۴۲



تجربه نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا در کره جنوبی؛ درس‌هایی برای ایران

چکیده

در میان همه کشورهای تازه صنعتی‌شده، کره جنوبی یکی از مهمترین کشورهایی است که در طی نزدیک به سه دهه (۱۹۶۰ تا ۱۹۹۰)، با طراحی مجموعه منسجمی از مقررات صنعتی و تجاری توانست استراتژی صنعتی شدن از طریق توسعه صادرات را با موفقیت اجرا کند. این پژوهش از منظر اقتصاد سیاسی و با استفاده از رویکردی تاریخی به مراحل صنعتی شدن کره جنوبی، نشان خواهد داد که مقرراتگذاری توسعه‌گرا^۱ محور اصلی استراتژی توسعه در کره جنوبی بوده است. تحلیل نوشتار حاضر بر فهم ابزارهای مقرراتگذاری دولت کره جنوبی، شیوه‌های اجرای این مقررات و پیامدهای آن برای توسعه این کشور تمرکز دارد. نتایج پژوهش نشان می‌دهد که مقرراتگذاری توسعه‌گرا در کره جنوبی دارای دو مرحله مقرراتگذاری سخت برای جهش اقتصادی (۱۹۶۲-۱۹۹۳) و مقرراتگذاری نرم برای تقویت رقابت اقتصادی (۱۹۹۳- تاکنون) بوده است. در مرحله اول، تأکید اصلی نظام مقرراتگذاری بر مقررات منع‌کننده و مقررات تجویزی بود. هر چند در مرحله دوم، از آنچه بار مقرراتگذاری نامیده می‌شود کاسته شد، اما دولت کره جنوبی پس از نزدیک به یک دهه آزمون و خطا (۱۹۹۳-۲۰۰۲) و افتادن در تله مقررات‌زدایی، نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا را با برخی تعدیلات و اهمیت دادن به بُعد آزادسازی حفظ کرد. در این مرحله، نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا شامل ترکیبی از مقررات منع‌کننده، مقررات تجویزی و آزادسازی بوده است. ظرفیت نهادی دولت، برقراری این ترکیب مؤثر از مقرراتگذاری را در هر دو مرحله ممکن کرد. بدین معنا، ظرفیت نهادی دولت کره جنوبی، استقرار و استمرار نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا را تضمین کرده است.

خلاصه اجرایی

گزارش پیش رو، مشتمل بر ۶ گفتار است. در گفتار نخست، «مقرراتگذاری توسعه‌گرا» و «مقررات‌زدایی ناتوسعه‌گرا» به‌عنوان مفاهیمی بنیادین در این گزارش مورد واکاوی قرار گرفته‌اند. «مقرراتگذاری توسعه‌گرا» به‌معنای نظامی از قواعد و قوانین و همه اشکال دخالت حقوقی دولت در جامعه با هدف پیشبرد توسعه ملی تعریف شده است. اما بر خلاف جریان فکری مسلط، چنین استدلال شده است که

مقررات زدایی لزوماً توسعه را محقق نمی‌کند؛ مقررات زدایی می‌تواند حتی کارکرد ضد توسعه‌ای نیز داشته باشد. مقررات زدایی بی‌ضابطه و بدون در نظر گرفتن اقتضائات توسعه کشور در این پژوهش با عنوان «مقررات زدایی ناتوسعه‌گرا» نقد و بررسی شده است.

در گفتار دوم، ابعاد سه‌گانه مقررات‌گذاری توسعه‌گرا در کره جنوبی، در قالب سه بُعد منع‌کننده، تجویزی و آزادسازی، تبیین شده‌اند. در این گزارش توضیح داده شده است که چگونه هر یک از ابعاد سه‌گانه مذکور در دو بازه زمانی سال‌های ۱۹۶۲ تا ۱۹۹۳ و سال‌های ۱۹۹۳ تاکنون، با رویکردهای خاص خود، کره جنوبی را به سوی توسعه سوق داد. در دوره نخست، گام‌های اساسی برای جهش رشد اقتصادی برداشته شد. مهمترین دلیل این رشد بالای اقتصادی، تحولات سریع اقتصادی و دگرگونی صنعتی بود که برآمده از خواست و اراده نخبگان دولتی بود. ابزار مقررات‌گذاری، به‌مثابه مؤثرترین ابزار برای شکل‌دهی به نظم جدید اقتصادی مورد استفاده قرار گرفت؛ بدین ترتیب که قوانین بسیاری برای پیشبرد اصلاحات اقتصادی به تصویب رسید. ازجمله مهمترین اصلاحات قانونی، اصلاح نظام بودجه‌ریزی و مالیات، اصلاح نظام کنترل مبادلات خارجی و تغییر واحد پول ملی بود.

در آغاز دهه ۱۹۹۰، با آغاز بحران اقتصاد جهانی، بر شدت اصلاحات با محوریت آزادسازی در نظام مقررات‌گذاری در کره جنوبی افزوده شد. مذاکرات برای پیوستن کره جنوبی به سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) در اواخر سال ۱۹۹۶ نیز باعث شد تا این کشور متعهد به انجام اصلاحات بیشتر در خصوص سیاست‌های سرمایه‌گذاری خود شود. در واقع، اجرای اصلاحات در نظام مقررات‌گذاری، شرط کمک‌های مالی نهادهای بین‌المللی بود. این فشارها باعث شد تا در دوره ریاست‌جمهوری کیم دائه‌جانگ (۱۹۹۸-۲۰۰۳) و بر اساس قانون بنیادین مقررات‌گذاری اداری، «کمیسیون اصلاح مقررات‌گذاری ریاست‌جمهوری» تأسیس شود. طبق اطلاعات منتشر شده، در همان ابتدای تأسیس کمیسیون، نزدیک به ۶ هزار مقرر اصلاح شدند. اما اقدامات اصلاحی به تشدید بحران اقتصادی در کره جنوبی انجامید. سال‌ها پس از بحران اقتصاد جهانی مشخص شد که نه دخالت افراطی دولت یا مقررات‌گذاری سختگیرانه و غیرمنعطف، بلکه تضعیف مقررات به‌دلایل داخلی و بین‌المللی و کنترل ناچیز دولت بر سیستم مالی، از عواملی مهمی بودند که اجازه دادند بحران مالی، اقتصاد کره جنوبی را به سقوط بکشاند.

نکته مهم در این میان آن بود که هر چند در آغاز وقوع بحران مالی جهانی، دولت کره بسیاری از سیاست‌های این نهادهای بین‌المللی را به اجرا درآورد و در «تله مقررات‌زدایی» گرفتار شد، اما پس از مدتی، یعنی بین سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۸، به بسیاری از سیاست‌های گذشته خود بازگشت. از آن پس، دولت تلاش کرد تا با کاهش شیب اصلاحات و پرهیز از اقدامات عجولانه، فرآیند تطبیق با شرایط جدید را به نفع توسعه ملی مدیریت کند. در این دوره، دولت به جای تمرکز بر کاهش تعداد مقررات، بر افزایش کیفیت مقررات تأکید می‌کرد. به‌عبارت دقیق‌تر، دولت کره مهمترین محورهای نظام مقررات‌گذاری



توسعه‌گرای خود را به شکلی تعدیل‌شده، مجدداً مستقر کرد. برای مثال در این دوره، از قاعده «حذف یک مقرر در قبال تصویب یک مقرر» (به معنای حذف یک مقرر واقعاً «زائد» در قبال تصویب هر یک مقرر جدید واقعاً «لازم»)، استفاده شد.

تجربه بحران سال ۱۹۹۷ و دوره‌ای از خطاهای مکرر (۱۹۹۳-۲۰۰۲)، آثار مثبتی نیز برای نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرای کره داشت. یکی از مهمترین این پیامدها، تقویت زیرساخت‌های مقرراتگذاری در حوزه نظارت بر بخش‌های مالی بود. برای مثال، در سال ۱۹۹۷، سیزده لایحه توسط دولت تهیه و تقدیم مجلس ملی شد. بسیاری از این لوایح با هدف تقویت نظارت بر بخش‌های مالی تهیه شده بودند. اقدام دیگر در این مورد، تأسیس «کمیسیون نظارت بر امور مالی» در سال ۱۹۹۸ و ادغام همه سازمان‌های نظارت مالی در یک سازمان با نام سازمان «خدمات نظارت بر امور مالی» در همان سال بود. همچنین در این مرحله، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی نیز به‌طور کلی آزاد نشد و قانون حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی در کره جنوبی در سال ۲۰۱۰ با برخی اصلاحات در آن، با هدف کمک بیشتر به سرمایه‌گذاران خصوصی، به تصویب مجلس ملی کره رسید. این قانون به همراه مقررات مربوط به تنظیم سرمایه‌گذاری خارجی، فعالیت‌های اقتصادی را به سه دسته فعالیت‌های آزاد، به‌نسبت بسته و کاملاً بسته به روی سرمایه‌گذاران خارجی تقسیم می‌کند. در بُعد آزادسازی نیز دولت تلاش کرد تا مقررات موجود در بخشی از صنایع را برای کمک به آنها، به‌طور موقت لغو کند. برای مثال، بر اساس طرح «تعلیق موقتی مقرراتگذاری»، حکومت از این اختیار برخوردار شد که مقررات سختگیرانه‌ای که پیش از این برای فعالیت در برخی صنایع وضع شده بود را تا پایان بحران، به‌طور موقت به حالت تعلیق درآورد.

در گفتار سوم گزارش حاضر، به «کیفیت نهادی» پرداخته شده است. توسعه اقتصادی در کشورهایی نظیر کره جنوبی - حداقل بر اساس آنچه در هفت دهه اخیر اتفاق افتاده - بیش از آنکه با تمرکزگرایی مرتبط باشد، به عواملی ارتباط دارد که می‌توان آن را در قالب مفهوم «ظرفیت دولت» توضیح داد. حتی آزادسازی و مقررات‌زدایی (به‌ویژه آزادسازی بازارهای مالی) نیز نیازمند کیفیت نهادی دولت و وجود پیوند مناسب میان نهادهای دولتی و بخش خصوصی است. منظور از کیفیت نهادی، کیفیت نظام اداری، حاکمیت قانون، ریسک سلب مالکیت و عدم اجرای قراردادها توسط دولت است. نکته مهم و امیدبخش این است که با وجود بار ارزشی الگوهای دموکراتیک که صاحب‌نظران برای مفهوم کیفیت نهادی قائل هستند، می‌توان گفت که کیفیت نهادی دولت، به عناصری وابسته است که ضرورتاً به معنای استقرار یک نظام دموکراتیک ایدئال نیستند.

می‌توان به موارد متعدد و متفاوت و بعضاً متضادی اشاره کرد که توسط صاحب‌نظران برای تقویت «ظرفیت دولت» تجویز شده است. می‌توان گفت در میان همه این رویکردها در خصوص مؤلفه‌های تجویز شده برای تقویت ظرفیت دولت، بر مؤلفه «انسجام درونی»، اشتراک نظر وجود داشته است. دولت‌ها برای پیشبرد توسعه باید بتوانند به شکل یک واحد منسجم با اهداف جمعی گسترده عمل کنند.

ابزار این کار نیز تضمین انسجام درونی است. بنابراین، مهمترین عامل در افزایش ظرفیت دولت، انسجام درونی میان بخش‌های مختلف حکومتی است. ظرفیت دولت همچنین وابسته به تنوع مأموریت‌های اداری دولت و تعداد بازیگرانی است که درگیر سیاستگذاری دولتی هستند. در حالی که همه واحدهای دیوان‌سالار، نوعاً همبسته و برخوردار از حدی از عقلانیت هستند، اما مأموریت‌های سازمانی متفاوتی که یک دولت، متقبل شده و نظام دیوان‌سالاری دولت موظف به اجرای آن است، باعث می‌شود تا انسجام سیاستگذاری برای توسعه ملی به مخاطره بیافتد. این وظایف متنوع باعث ورود بازیگران متعدد و گسستگی نظام دیوان‌سالاری می‌شود. همین روندها، ظرفیت دولت را به شدت کاهش می‌دهند. در ارتباط با کره جنوبی، باید گفت وظیفه دولت، تحقق توسعه اقتصادی بود. اصل مشروعیت دولت در کره جنوبی، مشابه سایر دولت‌های توسعه‌گرای شرق آسیا، بر اساس توانایی برای ایجاد و حفظ توسعه یا ترکیب مؤثر رشد اقتصادی و دگرگونی ساختاری در نظام تولید، هم از نظر داخلی و هم از نظر رابطه با اقتصاد جهانی، بود. در واقع، تحقق توسعه اقتصادی و نه دیگر اهداف اجتماعی و سیاسی، مهمترین وظیفه دولت بود؛ زیرا تحقق توسعه می‌توانست مشروعیت دولت و بقای بلندمدت آن از یک سو و هویت ملی و تمامیت ارضی کشور را از سوی دیگر، تضمین کند. در کره جنوبی، مهمترین سازمانی که این همگرایی را ایجاد کرده بود، هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی کره، یعنی همان مغز متفکر نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا بود.

ظرفیت نهادی دولت در کره جنوبی باعث افزایش قدرت انطباق‌پذیری آن با تحولات سریع محیط بیرونی می‌شد. قدرت انطباق سریع دولت کره جنوبی با تحولات محیطی موجب شد تا این کشور در آستانه بروز بحران مالی سال ۲۰۰۸، اقدامات مؤثری را در جهت مهار بحران انجام دهد. برای مثال، در سال ۲۰۰۸ رئیس‌جمهور جدید کره جنوبی شورای ملی رقابت‌پذیری را در نهاد ریاست‌جمهوری تأسیس کرد و اصلاح مقرراتگذاری یکی از برنامه‌های اصلی شورای مذکور بود. این شورا در همان ابتدا به این جمع‌بندی رسید که از مجموع ۵۱۹۸ قانون و مقررہ مؤثر بر فعالیت‌های اقتصادی، ۱۵ درصد از آنها (حدود ۸۰۰ قانون) در ده سال گذشته (از ۱۹۹۸) مورد بازبینی قرار نگرفته‌اند. از این‌رو، شورای مذکور با هدف به‌روز کردن قوانین و مقررات، در نهایت بیش از ۶۰۰ رویه بخشنامه اداری را از میان ۳۵۰۰ قانون موجود ملغی کرد. مهمترین اقدام حکومت کره جنوبی (شورای ملی رقابت‌پذیری و وزارت امور راهبردی و مالی) در جهت انطباق با شرایط جدید (قرار داشتن در آستانه بحران مالی)، اصلاح جنبه‌های مختلف مقررات اقتصادی و مقررات مربوط به کسب‌وکار بود. مهمترین این موضوعات عبارت بودند از: اخذ مالیات (کاهش نرخ و پرداخت ساده‌تر مالیات)، بازرگانی خارجی (کاهش مدت زمان صادرات و واردات)، حمایت از سرمایه‌گذاری (بهبود شیوه اداره شرکت‌ها، حمایت از حقوق سرمایه‌گذاران جدید، راه اندازی ساده‌تر و ارزان‌تر شرکت)، ورشکستگی (کمک به بازسازی به جای انحلال شرکت‌های دارای



مشکل، کمک به بازگرداندن اعتماد سرمایه‌گذاران از طریق افزایش شفافیت میان اعتباردهندگان داخلی و خارجی) و به‌روزرسانی قانون ثبت شرکت‌ها.

در گفتار چهارم، مفهوم «چرخه فضیلت» به‌عنوان نتیجه مبارک کیفیت نهادی و ظرفیت بالای دولت در کره جنوبی مورد توجه قرار گرفته است. توضیح اینکه صادرات رو به رشد کره جنوبی و وجود تقاضا برای کالاهای کره‌ای در بازارهای جهانی، چرخه‌ای را به وجود آورد که می‌توان آن را «چرخه فضیلت» نامید. در این مرحله، ظرفیت نهادی دولت، تداوم این چرخه فضیلت (تقاضای جهانی - تولیدات صادراتی کره) را تضمین می‌کند.

گفتار پنجم، به درس‌هایی می‌پردازد که می‌توان از تجربه توسعه در کره جنوبی آموخت. تأسیس نظام مقرراتگذاری، پاسخی فن‌سالارانه (تکنوکراتیک) به مسئله فقدان تجربه سیاستگذاران و از آن مهم‌تر، پاسخی به مشکل محدودیت‌های زمانی برای تحقق اهداف است. هرچند نظام تدبیر در کشور ما دارای تجربیات بسیاری در زمینه مقرراتگذاری است، اما ما همچنان با محدودیت زمانی برای تحقق اهداف مواجه هستیم. تجربیات انباشته شده‌ای در کشور ما وجود دارد، اما این سرمایه، بی‌اعتنایی به تجربیات دیگر کشورها به بهانه عدم انطباق با شرایط بومی را توجیه نمی‌کند. در این گزارش توضیح داده شده است که ظرفیت نهادی دولت کره جنوبی، پایه اصلی موفقیت دولت در طراحی و اجرای نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا بوده است. به عبارت دیگر، تجربه کره جنوبی بیانگر آن است که واحد بودن تابع هدف دولت و تقویت ظرفیت نهادی آن، گامی ضروری برای انجام هر نوع اصلاح قانونی - مقرراتی در کشور است.

گفتار ششم، به درس‌های تجربه توسعه در کره جنوبی برای قوه مقننه جمهوری اسلامی ایران اختصاص داده شده است که به اختصار به شرح زیر قابل ذکر است:

- ضرورت اجماع نظر در خصوص مرحله کنونی توسعه کشور: هرچند در مورد اینکه ما در کدام مرحله کنونی توسعه هستیم، اختلاف نظر زیادی وجود دارد، اما می‌توان با فراهم کردن چارچوب‌های لازم برای هم‌اندیشی و نقد در سطح دانشگاه‌ها و به‌ویژه کمیسیون‌های مربوطه مجلس، برای دستیابی به این اجماع نظر اقدام کرد.

- بسترسازی قانونی برای استقرار ترکیب مناسب نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا: بهبود مقرراتگذاری توسعه‌گرا در ایران امری سیاسی با پیامدهای اقتصادی است و بدین ترتیب، نیازمند تعامل نظام‌مند قوای سه‌گانه و سایر سازمان‌های سیاستگذار کشور است.

- اتخاذ رویکرد یکپارچه برای اصلاح مقررات: نظام مقرراتگذاری مناسب برای هر کشور، نظامی پیچیده است و ارتباط و سازگاری میان اجزای مختلف آن و حرکت در مسیر واحد توسعه، مسائلی بومی محسوب می‌شوند.

- شیب‌دار کردن رقابت به نفع صنایع داخلی: با توجه به فشارهای داخلی و خارجی برای آزادسازی تجارت (به‌ویژه تجارت خارجی)، مقرراتگذاری در این حوزه دارای اولویت زمانی است. تجربه کره نشان داد که توسعه بدون غلبه بخش صادرات (صادرات صنعتی)، نمی‌تواند آینده اقتصاد کشور را تضمین کند.

- تقویت نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا بدون ترس از تشدید فساد: مطالعات بین‌المللی بیانگر آن است که با افزایش بار مقررات، تمایل افراد به انتخاب گزینه رشوه‌دهی و رشوه‌گیری و در کل، فساد افزایش می‌یابد. از این رو، توصیه می‌شود که دولت با کاهش بار مقررات و در نتیجه کاهش فساد، رشد اقتصادی را افزایش دهد.

- وضع قوانین شفاف: ویژگی مهم مقررات به معنای دقیق کلمه، مشخص و شفاف بودن است به‌طوری که امکان اعمال خودسرانه را محدود کند و برای فهم مقررات نیاز به تفسیر نباشد.

- تبدیل قوانین و مقررات پراکنده به یک نظام هماهنگ: مقرراتگذاری در زمینه توسعه که عبارت است از قانون برنامه توسعه و سایر قوانین و مقررات تجاری-صنعتی، زمانی تبدیل به نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا می‌شود که همه این قوانین و مقررات دارای ارتباطی منسجم با یکدیگر و دارای ماهیتی همگون با هدف تحقق توسعه ملی باشند.

- استفاده از قاعده «حذف یک مقرره در قبال تصویب یک مقرره»: برای این امر، نیاز به تأسیس کمیسیونی برای بررسی و بازنگری مقررات موجود و دسته‌بندی آنها بر اساس حوزه اعمال، زمان تصویب، نظر فعالین خصوصی در مورد اثربخشی آن و در نهایت، میزان انطباق آن با شرایط موجود کشور است.

مقدمه

از کشور کره جنوبی، به‌عنوان کشوری صنعتی با صادرات کالاهای پیشرفته الکترونیکی یاد می‌شود؛ کشوری که با ۵۰ میلیون نفر جمعیت، تولید ناخالص داخلی ۱/۳۰۵ تریلیون دلار، رشد اقتصادی ۳ درصد، تورم ۱/۳ درصد و سرانه تولید ناخالص داخلی ۲۵۹۷۷ دلار، پانزدهمین اقتصاد بزرگ دنیا محسوب می‌شود (www.worldbank.org). اگر نیم قرن به عقب بازگردیم با کشوری به شدت متفاوت مواجه خواهیم شد. در ابتدای دهه ۱۹۶۰، کره جنوبی کشوری با ۲۵ میلیون جمعیت، تولید ناخالص داخلی ۲/۳۶ میلیارد دلار، رشد اقتصادی احتمالاً کمتر از ۲ درصد و تورم ۱۶ درصد بود.^۱ درآمد سرانه کره در

۱. داده‌های فوق، از وب‌سایت‌های اینترنتی زیر اخذ شده‌اند:

<http://www.tradingeconomics.com/>
<http://www.worldbank.org/>
<http://kostat.go.kr/portal/english/index.action>



اوایل دهه ۱۹۶۰، ۸۷ دلار یعنی کمتر از درآمد سرانه کشورهای هائیتی، اتیوپی و یمن در آن زمان بود. بیش از ۴۰ درصد جمعیت کره، زیر خط فقر بودند (Harvie and Lee, 2003). در آن زمان، منسوجات پنبه‌ای، کلاه گیس و شکر، عمده صادرات کره را تشکیل می‌دادند. چه عواملی در کار بودند که کشوری به شدت فقیر را به یکی از ثروتمندترین کشورهای جهان با صادرات کالاهای صنعتی تبدیل کردند؟

تحقیقات متعددی برای پاسخ سؤال پیش گفته انجام شده است. اغلب این تحقیقات را می‌توان در قالب دو گروه دسته‌بندی کرد. دسته‌ای از تحقیقات، به این نتیجه رسیده‌اند که دولت^۱ کره جنوبی (و به‌طور کلی، دولت‌های شرق آسیا) با ایجاد یک محیط مناسب برای فعالیت‌های مؤثر کنشگران بازاری، توسعه این کشور را ممکن کردند (برای مثال، ر.ک.: بانک جهانی، ۱۹۹۳). این به معنای تأکید بر بسترسازی دولت کره برای بهبود مؤثر عملکرد نیروهای بازار است. در مقابل، در بخش دیگری از تحقیقات، این نتیجه به دست آمده که دولت، نه تنها زمینه‌ساز بهبود محیط فعالیت‌های اقتصادی بود، بلکه نقش بیشتری در هدایت اقتصاد کره جنوبی برعهده داشت (برای مثال، بنگرید به آمسدن، ۱۹۸۹، چانگ، ۱۹۹۴^۳). دسته اخیر از تحقیقات، چنین استدلال می‌کنند که دخالت مستقیم و موفقیت‌آمیز دولت در اقتصاد، رشد اقتصادی سریع کره جنوبی را تضمین کرد (Lee, 2002: 1-2). در بسیاری از دیگر کشورهای شرق آسیا (مانند تایوان و سنگاپور) نیز دولت نه تنها مسئول تدارک محیطی مناسب برای فعالیت‌های اقتصادی بود، بلکه با دخالت گزینشی و هدفمند در بخش‌های مختلف اقتصادی، فعالانه به توسعه اقتصادی کشور جهت داد.^۴ گزارش حاضر، بر مبنای استدلال‌هایی بنا شده که متعلق به دسته دوم از تحقیقات در مورد توسعه کره جنوبی است.

به‌طور کلی دولت کره جنوبی از دو طریق، توسعه این کشور را ممکن کرد: نخست، از طریق اتخاذ مجموعه‌ای از سیاست‌های کلان اقتصادی با هدف تأثیرگذاری بر محیط عمومی فعالیت‌های صنعتی و دوم، از طریق مجموعه‌ای از سیاست‌هایی که مستقیماً توسعه برخی صنایع خاص را امکانپذیر می‌کرد. برای مثال، می‌توان به سرمایه‌گذاری‌های کلان دولت در بخش‌های زیربنایی (جاده‌ها، بزرگراه‌ها، برق، آب، سدسازی، حمل‌ونقل عمومی)، تأسیس برخی شرکت‌های دولتی برای به حرکت درآوردن سایر شرکت‌ها (مانند شرکت پوهانگ استیل میل) و همچنین سیاست‌های ارزی، صندوق‌های سرمایه‌گذاری، نرخ بهره، سرمایه‌گذاری خارجی و مواردی از این دست اشاره کرد. از طرف دیگر، بخشی از این پشتیبانی

۱. دولت (State) به معنای مجموعه نهادهای سیاسی است که در یک قلمرو معین بر جمعیتی مشخص دارای حق حاکمیت هستند (ویر، ۱۳۸۴). بدین معنا، حکومت و قوای سه‌گانه، بخش‌هایی از دولت هستند. در این گزارش نیز، همین معنا از دولت مد نظر است.

2. Amsden

3. Chang

۴. به‌نظر هاجون چانگ (۱۳۹۲: ۱۱۸)، بجز چند استثنا، تمامی کشورهای ثروتمند کنونی به واسطه ترکیبی از سیاست‌های حمایت‌گرایانه دولت، پرداخت بارانه و سیاست‌هایی مشابه دولتی، ثروتمند شده‌اند. سیاست‌های بازار آزاد تاکنون تعداد اندکی از کشورها را ثروتمند ساخته و در آینده هم تعداد کمتری را خواهد ساخت.

دولت کره از توسعه از طریق هدف گرفتن برخی صنایع برای ایجاد، توسعه و به دست آوردن مزیت رقابتی انجام شد.

در این گزارش نشان خواهیم داد که نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا، نظامی مبتنی بر هر دو شیوه کلان-محیط عمومی و خرد-و گزینش برخی صنایع بود. در واقع، مستعد کردن محیط کلان اقتصاد، حمایت از بنگاه‌های داخلی و دخالت‌گزینشی در اقتصاد، از طریق وضع مقرراتی انجام می‌شد که ابزار اصلی دولت برای پیشبرد توسعه ملی بودند. از این رو، نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا در کره جنوبی بسیار فراتر از برنامه‌های توسعه پنج‌ساله‌ای بود که از سال ۱۹۶۲ برای چندین دهه، تدوین و اجرا می‌شد.

یکی از سؤالاتی که پاسخ به آن راجع به نظام مقرراتگذاری کره جنوبی حائز اهمیت است، آن است که وقتی اقدامات دولت کره جنوبی را بر می‌شماریم، مشخصاً به کدام نهاد مقرراتگذاری اشاره می‌کنیم؟ به عبارت دیگر، چه بخشی از دولت کره جنوبی، مغز مقرراتگذار آن بود؛ مغز متفکری که تعیین می‌کرد نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا در هر مرحله چه وظیفه‌ای دارد؟ «هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی»^۱ که معاون نخست‌وزیر، سرپرست آن بود هیئتی از مهمترین سیاستگذاران اقتصادی را در قالب این سازمان گردهم آورده بود. این هیئت که در سال ۱۹۶۱ تأسیس شد، مهمترین نهادی بود که از زمان روی کار آمدن ژنرال پارک جونگ هی^۲، برای تحقق توسعه اقتصادی کره جنوبی مجموعه‌ای از اقدامات-از مقرراتگذاری تا ارزیابی از روند تحول اقتصادی کشور-را به انجام رساند (Kim, 1992: 198). برنامه‌های این هیئت، توسط سایر نهادهای هماهنگ دولت، اجرایی می‌شدند.

هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی کره، الهام گرفته از «آژانس برنامه‌ریزی اقتصادی»^۳ ژاپن بود که در سال ۱۹۵۵، وظیفه تدوین برنامه‌های کلان اقتصادی این کشور را برعهده داشت و مدیر آن، دارای سمت وزیر مشاور بود. هر دوی این سازمان‌ها تا میانه دهه ۱۹۹۰، وظیفه هدایت فرآیند توسعه اقتصادی کشورهای خود را برعهده داشتند. پس از آن نیز، هرچند برخی از وظایف آنها به دیگر سازمان‌ها واگذار شد، اما این دو سازمان، همچنان در حوزه مقرراتگذاری توسعه‌گرا باقی ماندند (Goydke, 2002: 77-78).

آغاز شکل‌گیری نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا در کره جنوبی، به سال ۱۹۶۱-۱۹۶۲ و روی کار آمدن ژنرال پارک جونگ هی باز می‌گردد. تا پیش از آن، اقتصاد این کشور فراز و نشیب‌های زیادی را تجربه کرد. پس از جنگ کره (۱۹۵۰-۱۹۵۳) و تا پیش از سال ۱۹۶۲، دوره رشد متوسط ۵ درصد، بین سال‌های ۱۹۵۳ تا ۱۹۵۷ و افت رشد اقتصادی سال‌های ۱۹۵۷ تا ۱۹۶۱، نشان دهنده وجود ترکیبی از عوامل مقوم و مانع رشد در این کشور بود. در طی سال‌های ۱۹۵۳ تا ۱۹۶۰، دولت آمریکا بخش عمده‌ای از واردات اقلام مورد نیاز صنایع کره را تأمین مالی می‌کرد (Frank Jr, 1975: 11-12). تنها

1. Economic Planning Board (EPB)

2. Park Jung-hee

3. Economic Planning Agency (EPA)



پس از سال ۱۹۶۲ بود که رشد اقتصادی کره، به شکلی مستمر و سریع اتفاق افتاد و نیاز این کشور به کمک‌های خارجی به تدریج از بین رفت. در آن زمان، سیاستگذاران کره جنوبی راه‌حل نهایی وابستگی به کمک‌های خارجی، پس‌اندازهای خارجی و تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌ها را ایجاد نوعی نظام اقتصادی با قابلیت‌های فناورانه مطلوب می‌دانستند که زندگی مطلوب مردم را بدون کسری مزمن تراز پرداخت‌ها ممکن سازد (چانگ، ۱۳۹۲ (۱): ۱۴۴).

این گزارش نشان خواهد داد که از همین زمان به بعد بود که مجموعه‌ای از مقررات دولتی با هدف در ابتدا حل مشکل تراز پرداخت‌ها و سپس، تسریع رشد اقتصادی و تحول ساختار اقتصادی (توسعه) تدوین و به شکلی دقیق به مرحله اجرا درآمد. تجربه نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرای کره جنوبی از دهه ۱۹۶۰ به بعد نشان می‌دهد که سیاست‌ها، قوانین و مقررات مهیاکننده انگیزه‌های صحیح، قادرند کشوری را با کشاندن به مسیر مناسب، ظرف چند دهه به توسعه برسانند (گروینوگن و دیگران، ۱۳۹۱: ۶۷). نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا، نظامی دولتی است. به عبارت دیگر، رویه و ماهیت مقرراتگذاری تحت نظارت و مدیریت مستقیم سیاستگذاران دولتی قرار دارد و آنها هستند که می‌توانند با تغییر مقررات، رفتار اقتصادی صاحبان بنگاه‌ها را تغییر دهند.

این گزارش، داستان مقرراتگذاری توسعه‌گرا کره جنوبی را روایت می‌کند و نشان خواهد داد که چگونه کره جنوبی از مقرراتگذاری توسعه‌گرا برای تقویت بنگاه‌های دولتی و خصوصی داخلی، مدیریت مستقیم و غیرمستقیم این بنگاه‌ها برای حرکت در جهت فعالیت‌هایی با بازدهی بلندمدت برای پیشبرد توسعه اقتصادی بهره گرفت. تجربه کره به عنوان مثالی موفق از صنعتی شدن، می‌تواند برای کشور ما نیز آموزنده باشد. مقرراتگذاری توسعه‌گرا در کره درس‌هایی برای نظام مقرراتگذاری ما دارد؛ درس‌هایی که می‌توان برای پیشبرد توسعه اقتصادی ایران آموخت. بخش آخر گزارش حاضر، به مهمترین درس‌هایی اشاره می‌کند که ما می‌توانیم از نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا در کره جنوبی بیاموزیم. در این بخش خواهیم گفت که نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا چه در تجربه کره و چه در تجربه کشوری دیگر، هرگز شامل دستورالعمل‌هایی کامل برای استفاده در سایر کشورها نبوده است. این بخش می‌کوشد تا حد ممکن، موانع خاص برای بهبود مقرراتگذاری توسعه‌گرا در ایران را برجسته کرده، منشأ مشکلات را معلوم کرده و تا حدی مشخص کند که چه اصلاحاتی را باید برای حل مشکلات این حوزه صورت داد. درس‌های نظام مقرراتگذاری کره برای ما، چشم‌انداز اولیه‌ای برای اصلاح نظام مقرراتگذاری در ایران با هدف تقویت توسعه ملی فراهم می‌کند. هدف گزارش حاضر، به دست دادن همین چشم‌انداز اولیه است.

۱. مقررات‌گذاری توسعه‌گرا و مقررات‌گذاری ناتوسعه‌گرا

مقررات‌گذاری^۱ در وسیع‌ترین معنای کلمه عبارت است از تنظیم و اجرای قواعد از طریق کنش جمعی (Robinson, 2006: 326). به جهت آنکه این شکل تنظیمات، تعیین‌کننده قواعد رفتاری میان دولت و جامعه است می‌توان گفت که مقررات‌گذاری، شکلی از رابطه میان دولت، شهروندان و صاحبان کسب‌وکارها محسوب می‌شود. بدین معنا، مقررات‌گذاری ابزاری است که دولت و کارگزاران دولتی از آن برای برقراری یک چارچوب قانونی در جامعه استفاده می‌کنند. این چارچوب قانونی دربرگیرنده طیف وسیعی از حوزه‌هاست: از قوانین پایه‌ای و مقررات ثانوی، برای اجرایی کردن آن قوانین پایه‌ای، قواعد پایین‌دستی، تشریفات و تصمیمات اداری که بر مقررات سطح بالاتر تأثیر می‌گذارند (برای مثال، اعطای مجوزها) و استانداردها (OECD, 2010: 9). در تعبیر موسع، مقررات‌گذاری دربرگیرنده مجموعه‌ای از قوانین اولیه و همچنین مقررات ثانوی برای اجرای آن قوانین است.^۲

گولدبرگ (۱۹۷۶) بر این باور بود که مقررات باید به‌عنوان یک شکل پیچیده از قرارداد دیده شوند که برای همه امکان‌های موجود که نمی‌توان از قبل آنها را مشخص کرد، نسخه می‌پیچند (Goldberg, 1976: 428). با این حال، اگر هر سه معنای اصلی مقررات یعنی مقررات به‌عنوان قواعد هدفگذاری شده، به‌عنوان همه اشکال دخالت دولت در اقتصاد و به‌عنوان همه سازوکارهای کنترل اجتماعی که به مرحله اجرا در می‌آیند (Jordana and Levi-Faur, 2004: 3) را در نظر بگیریم، آن‌گاه می‌توان گفت که مقررات شامل همه اشکال دخالت حقوقی دولت در جامعه است.

با این تعبیر موسع از مقررات‌گذاری، «مقررات‌گذاری توسعه‌گرا» به معنای نظامی از قواعد و قوانین و همه اشکال دخالت حقوقی دولت در جامعه با هدف پیشبرد توسعه ملی است. پیش فرض اصلی مقررات‌گذاری در حوزه اقتصادی این است که به‌رغم کارکردهای مثبت دست پنهان بازار، بازار به تنهایی نمی‌تواند رشد یا ثبات اقتصادی را تضمین کند (Jessop, 2007: 817). از این رو، فرض اصلی مقررات‌گذاری توسعه‌گرا، پذیرش «شکست بازار»^۳ است. برای رفع مشکلات ناشی از شکست بازار نیاز است تا دولت هر سه جزء نظام مقررات‌گذاری یعنی تعیین مجموعه‌ای از استانداردها، نظارت و اجرا (Gilad, 2007: 818) را به شکلی دقیق مد نظر قرار دهد. این سه جزء، با جبران شکست بازار، تداوم رشد اقتصادی و دگرگونی ساختاری (توسعه) را ممکن می‌کنند. نقش نظام مقررات‌گذاری در پیشبرد توسعه در شرق آسیا و استفاده دولت‌های توسعه‌گرای این منطقه از ابزار مقررات‌گذاری، نمونه‌ای از موفقیت الگوی مقررات‌گذاری توسعه‌گرا محسوب می‌شود. نمونه این کشورها نشان می‌دهد که استفاده از ابزار

1. Regulation

۲. دو تعبیر مضیق و موسع از مقررات وجود دارد. تعبیر مضیق مقررات به معنای «آیین‌نامه گذاری» توسط مقامات و نهادهای قوه مجریه است و تعبیر موسع به معنای هرگونه اقدام به تصویب متونی لازم‌الاجرا و الزام‌آور در محیط حقوقی است (مرکزالمیری، ۱۳۹۰: ۳). مراد از مقررات در این گزارش، تعبیر موسع آن است.

3. Market Failure



مقرراتگذاری، ممکن است کم‌هزینه‌تر از سازوکارهای خودجوش بازاری نباشد؛ اما برآیند کلی مقرراتگذاری توسعه‌گرا، از طریق پیشبرد توسعه ملی به سود جامعه خواهد بود.

از میانه دهه ۱۹۷۰ به بعد (با ترویج ایده‌های اقتصاددانان نئوکلاسیک و در دوره نخست‌وزیری مارگارت تاچر در بریتانیا و ریاست‌جمهوری رونالد ریگان در آمریکا) و به خصوص از اوایل دهه ۱۹۹۰ و با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، الگویی در مقابل شکل گرفت که «مقررات‌زدایی»^۱ را تشویق می‌کرد. این باور رواج پیدا کرد که مقررات می‌تواند رانت‌جویی منفعت‌طلبانه گروه‌های ذینفع را تشویق کند. حتی زمانی که انگیزه اولیه مقرراتگذاران، تأمین کالای عمومی است، آنها می‌توانند «اسیر» منفعت‌جویی شخصی شوند (Ricketts, 2006: 43-44). از طرف دیگر، ادعا می‌شد (و می‌شود) که مقرراتگذاری توسط حکومت، بار سنگینی را بر دوش بخش خصوصی می‌گذارد و از این طریق، هزینه‌های اقدامات بخش خصوصی افزایش می‌یابد.^۲ در این میان، بزرگ‌ترین مسئله در مدیریت کارآمد و تداوم رشد اقتصادی، پدیده «تورم مقرراتگذاری»^۳ انگاشته می‌شود که اشاره‌ای به مقرراتگذاری به باور آنها بیش از حد دولت‌هاست.

در همان زمان، اجماع فراگیری در میان نهادهای اقتصادی بین‌المللی چون بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول وجود داشت مبنی بر اینکه بحران‌های مالی و اقتصادی جهان (مشخصاً بحران دهه ۱۹۹۰)، نتیجه شکست مقرراتگذاری است (Chowdhury, 2010: 2). ادعای آنها این است که کشورها با اقدام در مسیر مقررات‌زدایی - که به معنای کاهش قابل توجه مقرراتگذاری در اقتصاد ملی است - می‌توانند سطح بهره‌وری را در اقتصادهای خود افزایش دهند. چنین ادعا می‌شود که مقررات‌زدایی بهترین رهیافت برای اصلاح خدمات عمومی، نویدبخش افزایش بهره‌وری تولید، ایجادکننده قیمت‌های پایین‌تر و خدمات بهتر است (Ghertman, 2009: 353).

تأکید به نسبت یکپارچه بر مقررات‌زدایی توسط نهادهای پولی و مالی بین‌المللی و مسلط بودن چنین ایده‌هایی بر بسیاری از کتب آکادمیک در جریان مسلط^۴ باعث شده تا در میان بسیاری از سیاستگذاران ارشد کشورهای کمتر توسعه‌یافته، تا حد زیادی مقررات‌زدایی به‌عنوان امری لازم برای پیشبرد توسعه ملی مورد قبول قرار گیرد. مقررات‌زدایی دارای ایده جذابی است: خلاصی از شر مقرراتی که تصور می‌شود موانعی بر سر راه بخش خصوصی پیشرو در اقتصادهای کمتر توسعه‌یافته هستند. این ایده به شکلی ترویج شده است که مقررات‌زدایی به معنای بازکردن زنجیر از پای بخش خصوصی تصور شود. با این حال، مقررات‌زدایی به معنای زدودن اغلب مقررات، حتی آن مقرراتی که با ایجاد شرایط

1. Deregulation

۲. برای مثال، جونز و گراف (۲۰۰۱) برآورد کردند که دولت فدرال و دولت‌های ایالتی کانادا، ۵/۲ میلیارد دلار برای اجرای فعالیت‌های مقرراتگذاری خود در سال ۱۹۹۷-۱۹۹۸ هزینه کرده‌اند. آنها همچنین برآورد کرده‌اند که به ازای هر یک دلار که دولت صرف اجرای مقررات می‌کند، بخش خصوصی ۲۰ دلار برای رعایت آن مقررات هزینه می‌کند و در نتیجه، بخش خصوصی هزینه ۱۰۳ میلیارد دلار را متحمل شده است (بخش امور عمومی و خدمات دولتی کانادا، ۱۳۹۱: ۵).

3. Regulatory Inflation

4. Mainstream

گلخانه‌ای برای صنایع پیشرو اما نوپا، از آنها در برابر رقبای خارجی شان حمایت کند، نه تنها نمی‌تواند به روند توسعه ملی چنین کشورهایی کمک کند، بلکه مقررات‌زدایی نابهنگام، ضعف بخش خصوصی را تشدید، ظرفیت نهادی و مالی دولت را کاهش و توسعه نیافتگی را تعمیق می‌کند. از این رو، مقررات‌زدایی می‌تواند حتی کارکرد ضد توسعه‌ای نیز داشته باشد. مقررات‌زدایی بی‌ضابطه و بدون در نظر گرفتن اقتضائات توسعه کشور را می‌توان «مقررات‌زدایی ناتوسعه‌گرا» نامید.

مشکل بزرگ ایده مقررات‌زدایی این است که بنیادهای آن، به‌ویژه بسیاری از ادعاها مبنی بر اینکه باعث بهبود بهره‌وری می‌شود، به لحاظ منطقی ضعیف هستند. بنیاد مقررات‌زدایی نوعاً بر مبنای نفع شخصی بنا شده که در نوع خود، همان طور که آدام اسمیت گفته بود، به دلیل نبود رقابت، پیامد اقتصادی آن نمی‌تواند افزایش بهره‌وری باشد. تجربه عملی مقررات‌زدایی در برخی صنایع کشور آمریکا (به‌ویژه صنعت برق) نیز نشان می‌دهد که با مقررات‌زدایی، نتایج مورد نظر به دست نیامده است (Joskow, 2003). به خصوص در مواردی که انحصار به وجود می‌آید، مقررات‌گذاری دولت، این انحصار را منسوخ و مسیر را برای رقابت فراهم می‌کند. در اینجا مقررات‌گذاری، اقدامی در جهت انحصارزدایی از بازارهایی است که قادر به تخصیص بهینه منابع نیستند (Laffont and Tirole, 1996: 241).

دخالت دولت به شکل مقررات‌گذاری، در اقتصادهای بازاری نیز امری رایج است. می‌توان گفت این اجماع وجود دارد که تأسیس نهادهای ضروری بازار (مانند حقوق مالکیت قابل اجرا، رعایت قانون و حفظ نظم، و دفاع از کشور) را کارکرد لازم برای دولت نداند، اما این دخالت اغلب فراتر از تأسیس نهادهای ضروری بازار است. دولت‌ها می‌کوشند تا در بازارها مقررات‌گذاری کنند و آنها را به مسیر خاصی هدایت کند؛ مسیری که در تطابق کامل با «خیر عمومی» باشد (رابینسون و مارشال، ۱۳۹۱: ۲). ایده مقررات‌زدایی، تحقق خیر عمومی را کارکرد نظام بازار می‌داند؛ امری که می‌توان گفت به‌رغم ظاهر به نسبت موجه آن، کمتر کشوری تا به حال توانسته است به وسیله آن، به مهم‌ترین خیر عمومی، یعنی توسعه ملی، دست یابد. کره جنوبی، یکی از مشهورترین نمونه‌های مقررات‌گذاری با هدف توسعه ملی است. در کره جنوبی، چنان که در بخش‌های بعد خواهیم دید، بسته به مرحله توسعه اقتصادی و نیاز اقتصاد کشور، ترکیبی مناسب از عناصر سه‌گانه نظام مقررات‌گذاری توسعه‌گرا برقرار بوده است.

۲. ابعاد سه‌گانه نظام مقررات‌گذاری توسعه‌گرا در کره جنوبی

تقسیم‌بندی رایج مقررات‌گذاری عبارت است از مقررات‌گذاری اقتصادی، مقررات‌گذاری اجتماعی و مقررات‌گذاری اداری-اجرایی (OECD, 1997: 11). مقررات‌گذاری در اینجا به معنای مقررات‌گذاری در هر کدام از این سه حوزه است. در این تقسیم‌بندی از مقررات‌گذاری، با تمرکز بر حوزه‌ای که در آن مقررات‌گذاری صورت می‌گیرد (اقتصادی، اجتماعی-فرهنگی و اداری-اجرایی) معمولاً به هدف اصلی



مقرراتگذاری و جهت‌گیری آن اشاره نمی‌شود.

تأکید اصلی تحقیق حاضر بر مقرراتگذاری توسعه‌گرا است که اشاره به نوعی از نظام مقرراتگذاری است که دستیابی به توسعه (مشخصاً اقتصادی)، هدف اصلی تمام مقرراتی است که در همه حوزه‌ها (با تأکید بر حوزه اقتصادی) تدوین و به اجرا در می‌آیند. بدین معنا، نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا می‌تواند مقرراتگذاری در حوزه اجتماعی با هدف حذف موانع توسعه (اقتصادی) را نیز شامل شود.^۱

مقرراتگذاری توسعه‌گرا در کره جنوبی، مثالی دقیق از یک نظام مقرراتگذاری منسجم با هدف معین و چارچوب مشخص است. هدف این نظام، تحقق توسعه اقتصادی و چارچوب اصلی آنها دارای سه بُعد اصلی است: بُعد منع‌کننده،^۲ بُعد تجویزی^۳ و بُعد آزادسازی.^۴ مقررات منع‌کننده، شامل مقرراتی هستند که از یک طرف، حدود فعالیت یا حدود بهای یک کالا و از طرف دیگر، میزان سرمایه‌گذاری شرکت‌ها در برخی از صنایع (به‌ویژه صنایع سنگین و شیمیایی) را مشخص می‌کنند. این بُعد از مقرراتگذاری، همیشه با انواع تنبیه‌های قانونی همراه بوده است.

به لحاظ نظری، مقررات منع‌کننده به دلیل میزان بالای محدودکنندگی آن باید با اخلاق عمومی و اخلاق کسب‌وکار منطبق باشد؛ زیرا اجرای آن دشوار است و از این‌رو، باید توسط درک اخلاقی جامعه از «کار درست» تضمین شود. بنابراین، اگر فردی این گونه مقررات را نقض کند، به لحاظ اخلاق کسب‌وکار، رفتاری غیراخلاقی انجام داده است (Tota and Shehu, 2012: 559). تأکید برخی نویسندگان (مانند، Brook and Luong, 1999) بر اهمیت فرهنگ کنفوسیوسی و تلقی از اطاعت از دولت به عنوان یک امر مشروع، مؤید این پیوند میان مقررات منع‌کننده و اخلاق عمومی است.

بُعد تجویزی نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا نیز اشاره به توصیه‌های سیاستی دارد که هرچند در آن، سیستم پاداش - مجازات - همچون بُعد منع‌کننده - وجود ندارد، اما دولت با ارائه برخی مشوق‌ها، اجرای مقررات تجویزی را تضمین می‌کند. بُعد آزادسازی مقرراتگذاری نیز اشاره به آن دسته از اقداماتی دارد که بر اساس آن، دولت سیاست‌هایی برای گذار به رقابتی شدن اقتصاد و حمایت از بازار اتخاذ می‌کند. در اینجا، رقابت در اولویت اصلی مقرراتگذار قرار دارد و انحصار، به کلی محدود می‌شود. آزادسازی به معنای حرکت از کنترل‌های سختگیرانه بر اقتصاد به نظارت و رقابت آزاد است (Armstrong and Sappington, 2006: 325 and 327).

دولت کره جنوبی، با استفاده از مقررات منع‌کننده، برخی از صنایع را مجبور به سرمایه‌گذاری در صنایع سنگین و شیمیایی کرد، با استفاده از مقررات تجویزی توصیه‌های سیاستی برای تحول فناورانه

۱. برای مثال، قانون تشریفات خانوادگی (The Family Formalities Law) مصوب سال ۱۹۶۹ مجلس ملی کره جنوبی، مثالی از این مقرراتگذاری اجتماعی است. این قانون، شیوه درست برگزاری مراسم ازدواج، مراسم تشییع جنازه و مراسم عزاداری را مشخص و در آن، برخی از اقدامات تشریفاتی (برای مثال، ارسال کارت دعوت برای مراسم ازدواج) ممنوع شده بود.

2. Proscriptive
3. Prescriptive
4. Liberalization

در برخی از صنایع را به شیوه منظم و ادواری ارائه کرد و با حذف برخی مقررات زائد یا تدوین مقرراتی برای آزادسازی، به عدم دخالت نسبی در برخی حوزه‌های اقتصادی روی آورد.

در بخش بعد، خواهیم دید که در سه دهه اول توسعه اقتصادی کره جنوبی (۱۹۶۰ تا ۱۹۹۰)، دو بُعد اول، به‌ویژه بُعد منع‌کننده، سیاست راهبردی دولت در حوزه اقتصادی را تشکیل می‌داد. از دهه ۱۹۹۰ به بعد، بُعد سوم به‌عنوان بخش در حاشیه‌ای مرحله اول، به بخش اصلی تبدیل شد و دولت تلاش کرد تا بُعد آزادسازی بیش از گذشته مورد توجه قرار گیرد. با این حال، چنان‌که خواهیم دید، این بُعد بجز در دهه اول (۱۹۹۳ - ۲۰۰۲) در تضاد با دو بُعد دیگر تعریف نشد. بجز در دهه اول (به‌دلیل فشار نهادهای داخلی و خارجی و بروز بحران مالی شرق آسیا) انسجام درونی این سه بُعد نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرای کره جنوبی حفظ شده است؛ هرچند در هر مرحله از تحول توسعه در کره جنوبی، یک یا دو بُعد بیش از سایر ابعاد در کانون توجه قرار گرفته است. نهادهای نظارتی نیز نقش نظارت بر اجرای دقیق مقررات را برعهده داشتند و در هر مرحله، تلاش می‌شد تا با آسیب‌شناسی از مشکلات نظارتی، کیفیت نظارت ارتقا یابد.

۲-۱. بستن کمربندها برای جهش اقتصادی (۱۹۶۲ - ۱۹۹۳)

بررسی این دوره، می‌تواند به درک معنای تحول شگرف اقتصادی کره در طی نزدیک به سه دهه کمک کند. در کره جنوبی از سال ۱۹۶۲ تا ۱۹۸۶، سهم بخش تولیدات کارخانه‌ای از تولید ناخالص داخلی، از ۱۲ درصد به ۳۰/۲ درصد افزایش و سهم بخش کشاورزی از تولید ناخالص داخلی از ۴۴/۶ درصد به ۱۳/۵ درصد کاهش یافته بود. در طول این سال‌ها، تجارت خارجی این کشور نیز دگرگون شد. در حالی که در سال ۱۹۶۲، سه‌چهارم کل صادرات کره متعلق به کالاهای اولیه و صادرات تولیدات صنعتی، یک‌چهارم کل صادرات را تشکیل می‌داد در سال ۱۹۸۲، ۹۴ درصد از کل صادرات کره، صادرات اقلام صنعتی بود. نیمی از این صادرات، مربوط به صادرات ماشین‌آلات صنعتی و تولیدات شیمیایی بود. در حالی که در سال ۱۹۶۵، ۴۰/۹ درصد از جمعیت کره، زیر خط فقر بودند، این میزان فقر در سال ۱۹۸۱ به ۹/۸ درصد و سال ۱۹۸۷ به ۵/۱ درصد رسید (Kim, 1991: 3-4). همچنین، متوسط رشد اقتصادی سالیانه کره در طول سال‌های ۱۹۶۲ تا ۱۹۹۳، ۱۰ درصد بود. همچنین در طول این مدت، متوسط رشد صادرات این کشور، ۲۰ درصد و میزان پس‌انداز و سرمایه‌گذاری بالای ۳۰ درصد تولید ناخالص داخلی کشور بود (www.worldbank.org).

دلیل این رشد بالا، تحولات سریع اقتصادی و دگرگونی صنعتی در این کشور بود؛ دگرگونی که حاصل خواست و اراده نخبگانی دولتی بود که مهمترین ابزارشان، مقرراتگذاری برای شکل‌دهی به نظم جدید



اقتصادی بود. دولت، قوانین بسیاری برای پیشبرد اصلاحات اقتصادی به تصویب مجلس ملی کره^۱ رساند. ازجمله مهمترین این اصلاحات، اصلاح نظام بودجه‌ریزی و مالیات، اصلاح نظام کنترل مبادلات خارجی و تغییر واحد پول ملی بود. قانون حسابداری جدید و بودجه‌ریزی جدید تصویب شد و همه قوانین مالیاتی متعددی که در کشور وجود داشت، با هدف افزایش درآمدهای مالیاتی و بهبود پس‌انداز شرکت‌های داخلی، مورد تجدید نظر کلی قرار گرفت. نظام کنترل واردات و طرح‌های تشویقی برای افزایش انگیزه صادرات، مانند معافیت‌های مالیاتی، برقرار شد. مقررات تشویقی برای صادرات باعث شد تا نرخ رشد صادرات در بسیاری از این سال‌ها، نزدیک به ۴۰ درصد باشد (Frank Jr, 1975: 16-17).

دولت کره در همین این دوره با استفاده از مجموعه‌ای از مقررات منع‌کننده، تولیدات صنعتی کشور را از اتکا به صنایع سبکی چون نساجی، پوشاک و تولید کلاه‌گیس، به تقویت صنایع سنگین تغییر داد. مشوق اصلی چنین سیاستی، پارک چونگ هی بود که با استفاده از تجربه توسعه در ژاپن، خواستار طرح‌ریزی زیرساخت‌های لازم برای پیشبرد اهداف توسعه کشور بود. در این زمینه، تأکید اصلی دولت بر تقویت صنایع سنگین و شیمیایی شامل صنایع تولید آهن، فولاد، پتروشیمی، فلزات غیرآهن و روغن تصفیه شده بود.^۲ دولت کره در چارچوب استراتژی جایگزینی واردات، تولید این مواد را ستون فقرات اقتصاد صنعتی مدرن می‌دانست. بالا بودن ریسک فعالیت در صنایع سنگین باعث شده بود تا شرکت‌های کره‌ای از ورود به این صنایع خودداری کنند (Metraux, 1992: 144). ابزار اصلی دولت برای تحریک شرکت‌های کره‌ای به ورود به این صنایع، تصویب مقررات منع‌کننده‌ای بود که می‌توانست در صورت عدم اجرا توسط این شرکت‌ها، مجازات سنگینی دربرداشته باشد.

بخشی از مقررات‌گذاری دولت کره، در خصوص الزام برخی شرکت‌ها به سرمایه‌گذاری در برخی صنایع بود. مهمترین اقدام در این زمینه، تأسیس شرکت‌های دولتی بود. شاید بتوان گفت که ورود شرکت پوهانگ استیل میل^۳ به صنعت تولید فولاد بهترین نمونه از این دست مقررات‌گذاری باشد. سرمایه اولیه برای تولید فولاد از طریق وام‌های ژاپن (در ذیل پیمان صلح کره-ژاپن^۴) برای جبران خسارت‌های ناشی از اشغال کره توسط ژاپن و کمک کنسرسیومی از تولیدکنندگان فولاد کشورهای غربی فراهم شد. سیاستگذاران کره‌ای بر این باور بودند که پروژه احداث شرکت پوهانگ استیل^۵، نقش مهمی در تحرک بخشی به سایر صنایع کشور خواهد داشت. طبق این پروژه، شرکت پوهانگ استیل باید به نیازهای رو به رشد سایر صنایع به فولاد پاسخ داده و صنعت تولید مواد اولیه مورد نیاز سایر صنایع را گسترش دهد (Japan Bank for International Cooperation, 2004: 176). مقررات‌گذاری در این زمینه به شکلی صورت گرفته بود با تقویت ابعاد منع‌کننده و تجویزی مقررات‌گذاری، همه نیازهای اولیه برای

1. Korea's National Assembly

۲. مغز متفکر برنامه صنعتی شدن کره جنوبی در صنایع صنعتی و شیمیایی، او وون چول بود (چانگ، ۱۳۹۳: ۲۷۵).

3. Pohang Steel Mill

4. Korea-Japan Peace Treaty

5. the Pohang Steel Company Construction Project

احداث و گسترش این صنعت پایه‌ای به سرعت تأمین کند.

پس از موفقیت در تأسیس صنایع سنگینی چون فولاد، هدف بعدی دولت تقویت صناعی بود که مصرف‌کننده تولیدات صنایع سنگین هستند. برای مثال، دولت صنعت کشتی‌سازی را که کار خود را با تولید قایق‌های کوچک برای ماهیگیران و تولید قایق‌های مخصوص حمل بار آغاز کرده بود، مجبور به ارتقای مهارت‌های نیروی کار و گسترش دامنه تولیدات به تولید طیفی از کشتی‌های عظیم الجثه‌ای مانند تانکرهای نفت، کشتی‌های بزرگ باری و کشتی‌های حفاری کرد. در اوایل دهه ۱۹۸۰، همین شرکت‌های حمل‌ونقل دریایی بودند که تنها در یک نمونه، ۱/۳۵ میلیون تن تولیدات صنعتی کره را به ژاپن می‌رساندند (Kim, 1991: 7-8).

همچنین در اواخر دهه ۱۹۶۰، دولت مقررات تجویزی متعددی با هدف تحول فناوریانه در برخی صنایع را تدوین و به مرحله اجرا درآورد. مقررات تجویزی شامل اعطای مشوق‌های مالیاتی، تخفیف‌های گمرکی (تخفیف برای ورود نهاده‌های تولیدی و کالاهای سرمایه‌ای لازم برای صنایع منتخب)، اعطای وام و مواردی از این قبیل می‌شدند. دولت کره جنوبی، به صنایع ارجح^۱، وام‌های یارانه‌ای می‌داد. در واقع، یکی از مهمترین ابزارها در مقررات‌گذاری توسعه‌گرا، همین وام‌های سیاستی (وام‌هایی با نرخ بهره یارانه‌ای) و یا اولویت در جیره‌بندی اعتباری بودند. آن وام‌ها در طی سال‌های ۱۹۶۲ تا ۱۹۸۵، معادل ۵۷/۹ درصد از کل وام‌های بانکی را به خود اختصاص دادند (چانگ، ۱۳۹۲ (۱): ۱۴۹).

در کنار مقررات تجویزی، برخی مقررات منع‌کننده مانند محدودیت ورود کالاهای خارجی در صنایع منتخب، محدودیت ورود فناوری‌های دسته دوم و قدیمی نیز به کار گرفته شد تا اجرای سیاست‌های اتخاذ شده، تضمین شود. در این مرحله، دولت به سراغ صناعی رفت که بعدها به «صنایع هدفگذاری شده»^۲ معروف شدند (Dutt, Kim and Singh, 1994: x). این به معنای برکشیدن برخی صنایع با هدف تقویت زیرساخت‌های لازم برای گسترش این صنایع و کمک به توسعه صادرات تولیدات آنها بود. در سال ۱۹۶۹، قانون توسعه صنایع الکترونیک، این صنایع را به‌عنوان صنایع استراتژیک صادراتی مشخص می‌کرد. مقررات ضمیمه این قانون که جزئیات حمایت‌های لازم برای توسعه این صنایع را تعیین می‌کرد نیز نقش مکمل قانون اصلی را برعهده داشت. این مقررات با هدف تغییرات فناوریانه در این صنایع و هماهنگی بیشتر آنها با تحولات فناوریانه جهانی طراحی شده بودند. همگام با این مقررات‌گذاری تجویزی، دولت به سرعت مجتمع‌های صنعتی با زیرساخت‌های مناسب مانند مجتمع‌های صنعتی کومی^۳ و ماسان^۴

۱. صنایع ارجح در نخستین برنامه پنج ساله (۱۹۶۲-۱۹۶۶) عبارت بودند از صنایع سیمان، کود و پالایش نفت؛ در دومین برنامه پنج ساله (۱۹۶۷-۱۹۷۱) صنایع مواد شیمیایی، فولاد و ماشین‌آلات، در برنامه‌های سوم و چهارم (۱۹۷۲-۱۹۸۱) علاوه بر صنایع ارجح اشاره شده در برنامه دوم، فلزات غیرآهنی، کشتی‌سازی و صنایع الکترونیک و در برنامه‌های پنجم و ششم (۱۹۸۲-۱۹۹۱) صنایع ساخت ماشین‌آلات، الکترونیک، مواد شیمیایی، کشتی‌سازی و انواع صنایع پیشرفته (نیمه‌هادی، مواد جدید، فناوری زیستی) مورد حمایت نظام مقررات‌گذاری قرار گرفتند.

2. Targeting Industry

3. Kumi

4. Masan



و نهادهای تخصصی چون مؤسسه تکنولوژی الکترونیک کره^۱، مؤسسه علوم و تکنولوژی پیشرفته کره^۲ و انجمن صنایع الکترونیک کره^۳ را برای تحقیق و توسعه و همگام شدن با تحولات فناوریانه جهانی و توسعه دانش کاربردی برای استفاده در این صنایع تأسیس کرد. برنامه‌های پنج ساله سوم و چهارم توسعه کره (۱۹۷۲-۱۹۸۱) نیز با تأمین مالی صنایع واجد شرایط، پشتوانه قانونی لازم برای تقویت این صنایع را فراهم کردند. گزینش صنایع استراتژیک برای توسعه کره، در هر دوره تفاوت‌هایی می‌کرد. با این حال، دامنه وسیعی از صنایع از صنایع پیچیده الکترونیک تا صنایع کشتی‌سازی و اتومبیل را دربرمی‌گرفت (Kim, 1991: 18). مجموعه‌ای از این مقررات، به بخش خصوصی به نسبت ضعیف کره انگیزه می‌داد تا بهبود فناوریانه با هدف تقویت مزیت رقابتی کالاهای تولیدی خود را در دستور کار قرار دهند.

مقرراتگذاری مربوط به تعرفه واردات نیز با غلبه بعد منع‌کننده تلاش می‌کرد تا صنایع نوپایی چون صنعت خودرو را تقویت کند. تأسیس صنعت خودروسازی، ابتکار دولت کره جنوبی بود. صنعت خودروسازی کره کار خود را ابتدا در سال ۱۹۶۲ با مونتاژ برخی خودروهای خارجی آغاز کرد. میزان تولیدات این صنعت، ۳۰۰۰ خودرو سواری و کامیون در طول سال بود. در دهه ۱۹۷۰، اقدامات ویژه‌ای برای توسعه این صنعت به مرحله اجرا درآمد. این اقدامات عبارت از حمایت‌های مالی و وضع تعرفه‌های سنگین بر واردات وسایل نقلیه بودند. در آغاز تأسیس صنعت خودروسازی کره، صنعتگران این کشور آن چنان ضعیف بودند که نمی‌توانستند قطعات مونتاژ شده خودرو را در صورت خراب شدن، تعمیر کنند (Ibid: 8). با این حال، دولت از طریق مقرراتگذاری ویژه، مخصوصاً سیاست‌های تعرفه‌ای، به شدت از صنعت خودروسازی کشور حمایت کرد. مقررات مربوط به تعرفه‌های واردات در صنعت خودرو چنان سختگیرانه بود که تقریباً هیچ خودروی خارجی نمی‌توانست به بازارهای کره وارد شود. دولت تنها در صورتی اجازه ورود شرکت‌های خارجی تولید خودرو برای سرمایه‌گذاری در کشور می‌داد که این شرکت‌ها بپذیرند با شرکای محلی خود، همکاری کرده و به صورت مشترک سرمایه‌گذاری کنند. نتیجه این مقرراتگذاری این بود که شرکت‌های کره‌ای توانستند در ابتدا به صورت مونتاژ و سپس به طور مستقل و با طراحی داخلی، خودرو برای رقابت در سطح جهانی تولید کنند (McGill, 2011).

جنبه دیگری از مقررات منع‌کننده، به سیاست‌های دولت در مورد کنترل قیمت‌ها مربوط می‌شد. در سال ۱۹۶۲، قانون کنترل قیمت‌ها مورد تجدید نظر قرار گرفت. اصلاح قانون کنترل قیمت‌ها، دست دولت را برای کنترل بیشتر قیمت نهاده‌های مهم برای تولید و بهای خدمات عمومی باز گذاشت. با توجه به اهمیت نقش قیمت‌ها در تخصیص منابع، این کنترل شدید باعث می‌شد تا منافع اقتصادی طبقات مختلف جامعه به شکلی تأمین شود. طبق مطالعات وانگ، در اواخر سال ۱۹۶۶، دولت ۴۰ درصد از کل معاملات اقتصادی را در چارچوب قانون کنترل قیمت‌ها به شکل مستقیم یا غیرمستقیم، کنترل می‌کرد

1. Korea Institute of Electronics Technology
2. Korea Advanced Institute of Science and Technology
3. Electronics Industries Association of Korea

(Kim: 15). نظارت دولت بر قیمت‌ها به شکلی بود که بدون اجازه رسمی و یا غیررسمی دولت، هیچ‌گونه تغییر قیمت - بجز در برخی بازارهای کم اهمیت - امکانپذیر نبود. علاوه بر نظارت بر قیمت‌ها، تقریباً همه صنایع مهم در کره جنوبی با محدودیت ورود و محدودیت‌های ظرفیت و فناوری روبرو بودند. دولت بارها ساختار تشکیلاتی را در صنایعی که گمان می‌کرد تعداد بنگاه‌های آنها زیاد شده است، با ادغام دستوری خود^۱ و با تغییر سهم آنها از بازار تغییر می‌داد (چانگ، ۱۳۹۲ (۱): ۱۴۳). از این رو، بسیاری از صنایع در کره جنوبی دامنه برای تعیین میزان، کیفیت و چگونگی تولید و قیمت محصولات خود، اختیار محدودی داشتند. دولت از طریق مجموعه‌ای از این مقررات منع‌کننده، مقرراتی که با دقت تمام به اجرا در می‌آمدند، اقتصاد کشور را به سمت تحقق اهداف توسعه ملی هدایت می‌کرد.

از طرف دیگر، سیاستگذاران کره جنوبی، رقابت را ابزاری برای دستیابی به کارآیی و نه به خودی خود یک هدف تلقی می‌کردند. در برخی قوانین برنامه توسعه، این تلقی به شکل مقررات تجویزی برای افزایش همکاری میان بنگاه‌ها به روشنی مورد تأکید قرار می‌گرفت. برای مثال، سند برنامه پنج ساله ششم توسعه (۱۹۸۷-۱۹۹۱) بیان می‌کند که هم دستی بین بنگاه‌ها باید مجاز باشد و حتی مورد تشویق قرار گیرد تا «صنایع نویدبخش بتوانند به افزایش تحقیق و توسعه، بهبود کیفیت و به صرفه‌های مقیاس برسند» (همان: ۱۴۷).

قانون تجارت خارجی نیز به عنوان یکی از قوانین مربوط به بُعد منع‌کننده نظام مقررات‌گذاری توسعه‌گرا، مقررات‌گذاری دولت در زمینه مبادلات تجاری را نشان می‌داد. قانون اساسی کره، به صراحت تجارت خارجی مطلوب دولت را مورد تأیید قرار داده بود (بخش‌هایی از این قانون در سال ۱۹۵۴، اصلاح شد). طبق قانون اساسی کره «مبادلات تجاری خارجی، تماماً در کنترل دولت باقی خواهد ماند». صراحت قانون اساسی در این مورد، پشتوانه اصلی قانون تجارت خارجی بود که در سال ۱۹۵۷ به تصویب مجلس ملی کره رسید. این قانون، که اولین قانون عمومی حاکم بر تجارت خارجی کره بود، محدودیت‌های سفت و سختی بر نظام تجارت و مشوق‌های زیادی برای صادرات (از جمله یارانه صادرات، معافیت‌های مالیاتی و اولویت مجوز واردات مواد اولیه) مشخص کرده بود (Lee, 1998: 514-515). هرچند در طی سال‌های بعد، این قانون بارها مورد تجدید نظر قرار گرفت و به خصوص با پیوستن کره جنوبی به موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت (گات) در سال ۱۹۶۷، فشارهای زیادی برای تغییر این قانون وارد شد، اما تداوم نظام مقررات‌گذاری با هدف تقویت صادرات، همچنان به عنوان محور اصلی قانون تجارت خارجی باقی ماند.

اجرای همه این مقررات، نیازمند وجود نظام نظارتی کارآمدی بود که بتواند قابلیت اجرای مقررات

۱. ادغام دو تولیدکننده خودرو در سال ۱۹۶۵، پنج تولیدکننده PVC در سال ۱۹۶۹ و ادغام‌های دیگر در دهه ۱۹۸۰ در حوزه تولید کود، کشتی و صنایع ساختمانی فعال در خارج از کشور (چانگ، ۱۳۹۲ (۱): ۱۴۶)، نمونه‌ای از این دست ادغام‌های دستوری بودند.



را تضمین کند. با این حال، نظارت بر اجرای قوانین در کره با مشکلات متعددی مواجه بود. در این کشور، نظام پایش^۱ عملکرد بنگاه‌های دولتی، در ابتدا توسط چندین مؤسسه انجام می‌شد. این به معنای آن بود که در عمل، هیچ مؤسسه به خصوصی به معنای واقعی کلمه بر بنگاه‌های دولتی نظارت نمی‌کرد یا در بسیاری از موارد، نظارت چندگانه مؤسسه‌ها چنان شدید و دست‌وپاگیر بود که مدیریت روزانه بنگاه‌ها را مختل می‌کرد. برای مثال، «شرکت دولتی برق کره» را فقط در سال ۱۹۸۱، هشت مؤسسه بازرسی دولتی جمعاً به مدت ۱۰۸ روز مورد بازرسی قرار دادند. در سال ۱۹۸۴، تصمیم گرفته شد تا مسئولیت‌های نظارتی در قالب یک مؤسسه واحد جمع‌آوری شود (چانگ، ۱۳۹۲: ۲). علاوه بر این، همه بنگاه‌های متعلق به صنایع حمایت شده موظف بودند ماهیانه علاوه بر گزارش عملکرد صادراتی خود، عملکرد در سایر حوزه‌ها را نیز اطلاع دهند. نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا در زمینه نظارت، به شکلی طراحی شده بود که با تأکید بر بُعد منع‌کننده، قصور در گزارش‌دهی منظم یا گزارش‌های غلط را به صورت جریمه نقدی و زندان تنبیه می‌کرد (چانگ، ۱۳۹۲: ۱). این شیوه به‌رغم همه ضعف‌ها، باعث شد تا نه تنها نظارت دولت بر صنایع مورد حمایت دقیق و مستمر باشد، بلکه دولت به دقیق‌ترین اطلاعات مورد نیاز برای برنامه‌ریزی اقتصادی دسترسی داشته باشد.

نگاهی به نظام نظارتی کره در این دوره نشان می‌دهد که نظارت دولت بر حوزه‌های مختلف اقتصاد، بسیار فراگیر بوده است. دولت کره علاوه بر نظارت همه‌جانبه بر وام‌ها، ارزهای خارجی را نیز کاملاً در سلطه خود داشت. قانون کنترل مبادلات خارجی^۲ با هدف مقرراتگذاری در مبادلات ارزی و تضمین کنترل دولت بر این حوزه، در سال ۱۹۶۱ به تصویب مجلس ملی این کشور رسید. بر طبق این قانون، حکومت کره جنوبی می‌توانست نه تنها نرخ رسمی ارزهای خارجی را مشخص کند، بلکه در صورت صلاحدید، مجوز تأسیس بانک‌هایی که در زمینه مبادلات ارزی فعالیت می‌کنند را صادر کند. این قانون، موجب شد تا مبادلات ارزی به شدت محدود به تولیدکنندگانی شود که توان صادراتی خود را نشان داده بودند (Lee, 1998: 520). خرید و فروش ارزها، کاملاً با نظارت انجام می‌شد^۳ و تخلف از مقررات منع‌کننده دولتی مستوجب احکام قضایی سنگین بود. همچنین، نظارت دولت بر وام‌های خارجی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی تقریباً فراگیر بود. هرچند استقراض از خارج - و تا حدی کمتر، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی - ممنوع بود، اما این دولت بود که تعیین می‌کرد فلان وام یا سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، مجاز است یا خیر و شرایط آن را نیز دولت مشخص می‌کرد (چانگ، ۱۳۹۲: ۱). به‌رغم ظاهر یک‌جانبه این نظام نظارتی (به خصوص گزارش‌دهی اجباری صنایع)، این نظام در متنی از روابط پیچیده، اما عموماً حسنه دولت و کسب‌وکارها عملیاتی شده بود، به شکلی که رابطه

1. Monitoring System

2. The Foreign Exchange Control Act

۳. نظارت بر خرید و فروش خارجی وقتی بحث مصرف کالاها با ارز خارجی به میان می‌آمد، شدیدتر نیز می‌شد. به عنوان نمونه، سپری کردن تعطیلات در خارج از کشور تا اواخر دهه ۱۹۸۰، به کلی ممنوع بود. تا آن زمان، کالاهای تجملی وارداتی نیز ممنوع یا در معرض تعرفه‌های گمرکی و مالیات‌های داخلی گراف قرار داشت (چانگ، ۱۳۹۲: ۱). (۱۴۵)

مناسب دولت با مجامع مختلف اقتصادی، پشتوانه اجرای چنین قوانین و مقرراتی بود. با این حال، چنان که در بخش بعد خواهیم دید، یکی از درس‌های بحران مالی اواخر دهه ۱۹۹۰ برای کره جنوبی، تقویت وظیفه نظارتی دولت بر حوزه‌های مختلف اقتصادی (به‌ویژه حوزه مالی) بود.

هرچند در این مرحله، با غلبه دو بُعد منع‌کننده و تجویزی نظام مقرراتگذاری، بُعد آزادسازی در حاشیه قرار داشت، اما در برخی از صنایع که دارای مهارت مناسب برای رقابت بودند و از فناوری‌های به‌روز استفاده می‌کردند (مانند صنعت کودهای شیمیایی)، مجوز فروش به تعداد بیشتری از تولیدکنندگان و توزیع‌کنندگان داده می‌شد. همچنین، دولت با کاهش تعرفه آن حوزه صنعتی و آزادسازی نسبی فعالیت‌های تولیدی، امکان رقابت را افزایش می‌داد (همان: ۱۵۳). با بروز برخی مشکلات در مسیر توسعه اقتصادی کره، این بُعد از نظام مقرراتگذاری بیشتر مورد توجه مقرراتگذاران کره قرار گرفت؛ هرچند این دگرگونی با پیچیدگی‌ها و خطاهای بسیاری همراه بود.

۲-۲. کاهش تعداد مقررات یا افزایش کیفیت مقررات؟ (۱۹۹۳ – تاکنون)

در آغاز دهه ۱۹۹۰، کره جنوبی که از کشوری به‌شدت فقیر به کشوری صنعتی تبدیل شده بود به سد بزرگ بحران اقتصاد جهانی برخورد کرد. هرچند در بسیاری از تحقیقات (به‌عنوان مثال، OECD Regulatory Policy Conference, 2010) بحران اقتصاد جهانی سال ۱۹۹۷ – که در ابتدا از بازارهای مالی کشورهای شرق آسیا آغاز شده بود – را عامل اصلی دگرگونی در توسعه دولت محور کره ارزیابی می‌کنند اما روند آزادسازی و مقررات‌زدایی از اقتصاد کره از چند سال پیش از بحران سال ۱۹۹۷، آغاز شده بود. بحران جهانی سال ۱۹۹۷، تنها بر دامنه و شدت این اصلاحات افزوده بود.

در اوایل دهه ۱۹۹۰، تحولات سیاسی باعث آغاز این فرآیند شد. اعلام «طرح ۱۰۰ روزه برای یک اقتصاد جدید»^۱ توسط رئیس‌جمهور کیم یونگ سام^۲ در ابتدای ریاست‌جمهوری‌اش در سال ۱۹۹۳، آغاز تقویت بُعد آزادسازی در نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرای کره بود. بر اساس این برنامه در ماه مارس سال ۱۹۹۳، کمیسیونی با عنوان «کمیسیون مقررات‌زدایی از مدیریت اقتصادی»^۳ نیز زیر نظر هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی تأسیس شد. تصویب چند قانون توسط مجلس ملی کره (مانند قانون اقدامات ویژه برای مقررات‌زدایی از فعالیت‌های شرکتی^۴ و قانون چارچوب مقررات اداری و دادخواست‌های حقوقی^۵)، پشتوانه قانونی برای مقررات‌زدایی را فراهم کرد (Ha and Choi, 2012: 37 and 40). در این شرایط و با رسیدن موج بحران مالی سال ۱۹۹۷ به اقتصاد کره، تأثیرپذیری دولت از متغیرهای خارجی

1. 100-Day Plan for a New Economy

2. Kim Young-sam

3. The Committee for Deregulation of Economic Administration

4. Act on Special Measures for the Deregulation of Corporate Activities

5. the Framework Act on Administrative Regulations and Civil Petitions



بیشتر شد. نتیجه اینکه، سرعت و دامنه آزادسازی در اقتصاد این کشور به شدت افزایش یافت. دو نهاد مهم بین‌المللی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول، نهادهای مشوق (یا به عبارتی بهتر، اجبارکننده) کره برای سرعت بخشیدن به روند آزادسازی اقتصاد این کشور بودند. با توجه به اینکه این دو نهاد، بر مبنای اجماع واشنگتن شکل گرفته بودند، تأکید آنها بر مقررات‌زدایی، تجارت آزاد و بازار آزاد، طبیعی به نظر می‌رسید (Lee and Mathews, 2010: 89).

مذاکرات برای پیوستن کره جنوبی به سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) در اواخر سال ۱۹۹۶ نیز باعث شد تا این کشور متعهد به انجام اصلاحات بیشتر در زمینه سیاست سرمایه‌گذاری خود شود. دو طرح پنج ساله آزادسازی به همراه یک برنامه اصلاحات برای بهبود محیط سرمایه‌گذاری، اقدامات دولت کره برای تغییر سیاست سرمایه‌گذاری بودند که برای نزدیک به سه دهه در کشور اجرا می‌شد. بحران مالی آن سال‌ها، روند تمکین دولت کره به توصیه‌های نهادهای بین‌المللی برای حل مشکل تراز مالی خود را شدت بخشید (Thomsen and Bang, 2013: 5). در واقع، اجرای اصلاحات در نظام مقررات‌گذاری، شرط کمک‌های مالی نهادهای بین‌المللی بود. این فشارها باعث شد تا در دوره ریاست‌جمهوری کیم دائه جانگ^۱ (۱۹۹۸-۲۰۰۳) و بر اساس قانون بنیادین مقررات‌گذاری اداری^۲ «کمیسیون اصلاح مقررات‌گذاری ریاست‌جمهوری»^۳ (که در اواخر دوره ریاست‌جمهوری کیم یونگ سام به تصویب مجلس ملی رسیده بود) تأسیس شود (Ha and Choi, 2012: 41). طبق اطلاعات منتشر شده توسط وب‌سایت اینترنتی این کمیسیون، در همان ابتدای تأسیس، نزدیک به ۶ هزار مقرر اصلاح شدند (kostatat.go.kr)

در میانه بحران اقتصادی ۱۹۹۷-۱۹۹۸، دولت کره اصلاحات مقرراتی بسیار گسترده‌ای را به مرحله اجرا گذاشت. در زمان بروز بحران، این ایده مورد تأیید قرار گرفته بود که ساختار ویژه‌ای که برای دخالت دولت در اقتصاد از طریق وضع مقررات تبعیض‌آمیز به نفع برخی صنایع برای بیش از سه دهه وجود داشت و اجرای سیاست صنعتی، باعث بروز فساد گسترده شده بود. این چنین استدلال می‌شد که ترکیب فقدان شفافیت، پیوندهای نزدیک دولت، بانک‌ها، احزاب سیاسی و شرکت‌ها، اعطای وام‌های دولتی، بالا بودن بدهی‌های دولت و سیاست صنعتی که درصدد ایجاد بخش‌های خاص صنعتی برای رقابت جهانی بود، محیطی را فراهم کرد که باعث فساد و سرمایه‌گذاری‌های غیرمسئولانه شرکت‌ها شده بود (Ng, 2007: 3). اقدامات دولت کره نشان می‌داد که این قبیل استدلال‌ها، مورد پذیرش سیاست‌گذاران کره‌ای نیز قرار گرفته بود. این امر، به معنای به حاشیه رفتن دو بُعد منع‌کننده و تجویزی نظام مقررات‌گذاری و تأکید بیش از حد بر بُعد آزادسازی بود. از این رو دولت کره، مجموعه‌ای از اصلاحات سریع نهادی و ساختاری (قوانین، مقررات، سیاست‌گذاری دولتی و روابط میان دولت و کسب‌وکارها) را با هماهنگی

1. Kim Dae-Jung

2. the Basic Law on Administrative Regulations

3. the Presidential Regulatory Reform Committee

صندوق بین‌المللی پول انجام داد (Kwon, 2001: 84). طبق این اصلاحات، برای رسیدن به هدف پایان دادن به سنت دخالت گسترده سیاسی در اقتصاد و تجارت، ۵۰ درصد از همه مقررات موجود، ملغی شدند. همچنین، دولت کره بازارهای این کشور را آزاد کرد و موانع موجود برای تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی را به شدت کاهش داد (OECD, 2010: 13). در ظاهر، این اقدامات به معنای گذار کره جنوبی از اقتصاد دولت - محور به اقتصاد بازار آزاد بود و هدف اصلی آن، حل بحران اقتصادی ای بود که کره را با تهدید جدی مواجه می‌کرد.

با این حال، اقدامات اصلاحی به تشدید بحران اقتصادی در کره جنوبی انجامید. سال‌ها پس از بحران اقتصاد جهانی مشخص شد که نه دخالت افراطی دولت یا مقرراتگذاری سختگیرانه و غیرمنعطف، بلکه تضعیف مقررات (به دلیل فشارهای دموکراتیک حاصل از دگرگونی سیاسی داخلی و فشارهای خارجی بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول) و کنترل ناچیز دولت بر سیستم مالی، از عوامل مهمی بودند که اجازه دادند بحران مالی، اقتصاد کره جنوبی را به سقوط بکشاند. در واقع، فشارهای بین‌المللی، تقویت‌کننده فشارهای داخلی بود که توسط نیروهای مختلف اجتماعی برای گشایش سیاسی و اقتصادی بر دولت وارد می‌شد (Minns, 2001: 1038). دولت کره که از اوایل دهه ۱۹۹۰ (پیش از بروز بحران) مانند گذشته از چابول‌ها^۱ حمایت نمی‌کرد، با فشارهای داخلی و خارجی، بیشتر در تله مقررات‌زدایی سریع افتاده بود. این امر از سویی ناشی از این بود که بسیج اجتماعی و دموکراسی سیاسی، محدودیت‌هایی در استفاده از منابع دولت برای حفظ منافع انحصاری شرکت‌ها اعمال کرده بود. همین‌طور، پیوستن کره جنوبی به اقتصاد جهانی و آزادسازی بازارهای مالی و کنترل‌های ارزی تحت فشار آمریکا، ابزارهای مهم سیاستگذاری را از دستان دولت خارج کرده بود (کاستلز، ۱۳۸۵: ۳۳۸).

نکته مهم در این میان این بود که هرچند در آغاز وقوع بحران مالی جهانی، دولت کره بسیاری از سیاست‌های این نهادهای بین‌المللی را به اجرا درآورد و بیش از پیش در تله مقررات‌زدایی گرفتار شد اما پس از مدتی، به بسیاری از سیاست‌های گذشته خود بازگشت (به‌ویژه از دوره ریاست‌جمهوری رو مو هیون^۲ (۲۰۰۳-۲۰۰۸)). از آن پس، دولت تلاش کرد تا با کاهش شیب اصلاحات و پرهیز از اقدامات عجولانه، فرآیند تطبیق با شرایط جدید را به نفع توسعه ملی مدیریت کند. در این دوره، دولت به جای تمرکز بر کاهش تعداد مقررات، بر افزایش کیفیت مقررات تأکید می‌کرد. حتی در یکی از گزارش‌های سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه نیز به شکلی اغراق‌گونه به این مورد اشاره شده است که جذاب‌ترین درسی که می‌توان از تجربه کره جنوبی آموخت، ارتباطی با بحران اواخر دهه ۱۹۹۰ و پاسخ حکومت به این بحران ندارد. در واقع، جذاب‌ترین درس این بود که چطور حکومت‌های پی در پی کره‌ای به جای آنکه بر کاهش تعداد مقررات تأکید داشته باشند، به‌نحوی تدریجی برای ایجاد یک محیط مناسب

۱. Chaebols: مجتمع‌های صنعتی که در بخش‌های صنعتی و خدماتی فعالیت می‌کنند.

2. Roh Moo-hyun



برای انجام اصلاحات تلاش کردند (Thomsen and Bang, 2013: 5).

کره جنوبی نزدیک به یک دهه در تله مقررات‌زدایی بیش از حد گرفتار شده بود. تنها پس از آن بود که دولت به این نتیجه رسید که در اصلاحات نظام مقررات‌گذاری خود به جای تأکید بر کاستن از تعداد مقررات، باید به ارتقای کیفیت مقررات توجه کند. اصلاح مقرراتی در معنای دقیق نیز اشاره به تغییراتی داشت که هدف آن، بهبود کیفیت مقررات از طریق ارتقای عملکرد، اثربخشی و کیفیت نظام مقررات‌گذاری است. بدین معنا، اصلاحات مقرراتی شامل طیف وسیعی از اقدامات از تجدیدنظر در یک مقررره تا بازسازی نظام مقررات‌گذاری و نهادهای وابسته به آن را شامل می‌شود. تلقی از اصلاح مقرراتی به کاهش هر چه بیشتر تعداد مقررات، درک اشتباهی بود که برای نزدیک به یک دهه، با تشدید مشکلات اقتصاد کره، آنها را به بحرانی تمام عیار برای این کشور تبدیل کرد.

تجربه یک دهه آزمون و خطای سیاست‌گذاران ارشد دولتی کره نشان می‌داد که درک از اصلاح نظام مقررات‌گذاری به‌عنوان مقررات‌زدایی بی‌ضابطه، پیامدهای نامطلوبی برای توسعه این کشور داشته است. هرچند نهادهای بین‌المللی مدافع مقررات‌زدایی با هدف بهبود محیط رشد اقتصادی کشورها، اجرای این سیاست‌ها را لازم می‌دانستند، اما در دنیای واقع، کمتر کشوری با این قبیل سیاست‌ها توانسته بود به رشد مستمر دست پیدا کند. برای ارتقای سطح عمومی رفاه در جامعه، باید نظام مقررات‌گذاری توسعه‌گرا را بدون توجه به سختگیرانه بودن یا نبودن آن، بلکه با تأکید بر کیفیت و اثربخشی مقررات اصلاح کرد؛ چه‌بسا که برای تداوم توسعه اقتصادی، به افزایش میزان مقررات نیز نیاز باشد. به‌نظر دنی رودریک (۱۳۸۳: ۶۴)، هرچه بازارها آزادتر باشند، بار نهادهای مقررات‌گذار سنگین‌تر است. بر همین اساس است که ایالات متحده به‌عنوان کشوری دارای آزادترین بازارها، دارای سختگیرانه‌ترین قوانین و مقررات (مانند قوانین ضدتراست) در جهان است.

هرچند دولت کره جنوبی از میانه دهه ۱۹۹۰، به دام رهاسازی اقتصاد و دست کشیدن از بسیاری از مقررات‌گذاری توسعه‌گرا افتاد، اما از آغاز دهه بعد، مهمترین محورهای نظام مقررات‌گذاری توسعه‌گرای خود را به شکلی تعدیل شده، مجدداً مستقر کرد. برای کره جنوبی که در این دوره از قاعده «حذف یک مقررره در قبال تصویب یک مقررره» استفاده می‌کرد (حذف یک مقررره واقعاً «زائد» در قبال تصویب هر یک مقررره جدید واقعاً «لازم»)، اصلاحات در نظام مقررات‌گذاری، یک استراتژی چند وجهی بود که هدف از اجرای آن، بهبود کیفیت مقررات جدید، حذف مقرراتی که برای رشد و توسعه اقتصادی زائد بودند و ایجاد ظرفیت‌های جدید مدیریتی برای انجام اصلاحات درست (با توجه به تجربه خطا در آزادسازی نابجا) و نظارت دقیق‌تر بر اجرای اصلاحات بود (Choi, 2003: 121). پس از کسب این تجربیات، دولت کره حمایت از چابک‌ها را مجدداً آغاز کرد.^۱

۱. حتی در دوره ریاست‌جمهوری کیم یونگ سام که آغاز آزادسازی بازارها بود نیز، اقداماتی در تنظیم مقرراتی برخی بازارها صورت گرفت. برای مثال، بازار مسکن کشور کره از سال ۱۹۹۳، تحت رژیم مقرراتی سخت و سخی قرار گرفت. با تأسیس شرکت KHGC، مجموعه‌ای از ۲۷ نوع ضمانتنامه فنی، مالی، اعتباری و حقوقی صادر می‌شد که این ضمانتنامه‌ها، دو

تجربه بحران سال ۱۹۹۷ و دوره‌ای از خطاهای مکرر (۱۹۹۳-۲۰۰۲)، آثار مثبتی نیز برای نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرایی کره داشت. یکی از مهمترین این پیامدها، تقویت زیرساخت‌های مقرراتگذاری در حوزه نظارت بر بخش‌های مالی بود. در دسامبر سال ۱۹۹۷، سیزده لایحه توسط دولت تهیه و تقدیم مجلس ملی شد. بسیاری از این لوایح با هدف تقویت نظارت بر بخش‌های مالی تهیه شده بودند. بخش بزرگی از این لوایح، متکی به توصیه‌هایی بودند که کمیسیون اصلاحات مالی ریاست‌جمهوری^۱ در ژانویه همان سال در گزارش خود به آنها اشاره کرده بود. در واقع، این لوایح برای عملیاتی کردن آن توصیه‌ها تنظیم شده بودند. اقدام دیگر در این مورد، تأسیس «کمیسیون نظارت بر امور مالی»^۲ در آوریل ۱۹۹۸ و ادغام همه سازمان‌های نظارت مالی در یک سازمان با نام سازمان «خدمات نظارت بر امور مالی»^۳ در همان سال بود. این سازمان اخیر، در واقع بخش اجرایی کمیسیون نظارت بر امور مالی محسوب می‌شد. اصلاح قانون تجدید ساختار صنعت مالی^۴ کشور در همان سال، قدرت نظارتی قابل توجهی برای کمیسیون قائل شده بود (Kihwan, 2006: 13-14). در اینجا نیز پاسخ دولت کره جنوبی به بحران پیش رو، هر چند با اندکی آزمون و خطا و به‌رغم خطاهای اولیه، مقرراتگذاری توسعه‌گرا بود؛ هرچند این مقرراتگذاری به شکلی تعدیل شده بود که بتواند اقتصاد کشور را با تحولات موجود هماهنگ کند.

در اوایل دهه ۲۰۰۰ و پس از خارج شدن کره از تله مقررات‌زدایی، مطالعه ساختار سازمانی و جایگاه چابک‌ها (مجموعه‌های صنعتی) در اقتصاد کره جنوبی نشان می‌داد که هرچند برخی از اصلاحات درونی برای افزایش رقابت‌پذیری چابک‌ها در اقتصاد جهانی انجام شده بود، اما آنها هنوز به همان شیوه منحصر به فرد، مورد حمایت دولت قرار داشتند (Wang, 2013: 157). دیگر بخش‌های مهم اقتصادی کره نیز توسط نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا تنظیم می‌شوند. برای مثال، بخش مخابرات همچنان در معرض مقرراتگذاری متعدد در مورد کیفیت و قیمت ارائه خدمات قرار دارد. با آغاز ورود شرکت‌ها به بازار موبایل در سال ۱۹۹۶، دولت کره جنوبی مقررات مشخصی با هدف ارتقای کیفیت خدمات و افزایش دسترسی شهروندان به خدمات مخابراتی و در نهایت، کمک این بخش نوظهور صنعتی به اقتصاد ملی کشور طراحی و اجرا کرد. این مقرراتگذاری درست و به‌نگام، باعث شد تا به‌رغم وجود برخی از مشکلات، کشور کره یکی از بالاترین نرخ‌های نفوذ موبایل را در میان کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه داشته باشد. دولت کره جنوبی تا سال‌های اخیر، مقرراتگذاری در مورد قیمت ارائه خدمات را صرفاً در مورد شرکت تلکام

طرف خریدار و فروشنده را در این بازار را تحت مدیریت دولت قرار می‌داد. عدم دریافت گواهینامه‌های دولتی می‌تواند شرکت‌های سازنده مسکن را از دریافت وام‌های بانکی محروم کند. برای مطالعه بیشتر، ر.ک:

UN-HABITAT (2009) Housing Finance Mechanisms in the Republic of Korea, Nairobi, United Nations Human Settlements Programme, pp. 50-67.

1. the Presidential Financial Reform Commission

2. the Financial Supervisory Commission (FSC)

3. Financial Supervisory Service (FSS)

4. the Financial Industry Restructuring Act



کره^۱ که شرکت مسلط در بازار خدمات مخابراتی است اعمال می کرد (Pittman, 2007) در دهه ۱۹۹۰، بخش تجارت خارجی کره نیز با فشار شرکای تجاری این کشور، به ویژه ایالات متحده آمریکا، از یک طرف و ضرورت های پیوستن به سازمان تجارت جهانی، از طرف دیگر مواجه شد. اختلافات تجاری کره جنوبی با آمریکا، کشوری که بزرگ ترین مقصد صادراتی کالاهای کره ای بود، بیشترین فشار را برای تعدیل در قوانین تجارت خارجی کره جنوبی بر دولت این کشور تحمیل کرد (Lee, 1998: 517). دولت آمریکا خواستار امضای موافقتنامه بازرگانی آزاد ایالات متحده-کره جنوبی^۲ بود. حکومت کره هر چند در ابتدا برای آزادسازی تجارت خارجی خود قول های مساعدی داده بود، اما پس از گذشت چند سال، موضع خود را تغییر داد و برای بیش از یک دهه (تا سال ۲۰۰۷)، از امضای این موافقتنامه خودداری کرد.

امضای موافقتنامه بازرگانی آزاد ایالات متحده-کره جنوبی^۳ توسط حکومت کره در سال ۲۰۰۷، به بحث های پرحاشیه ای در مجلس ملی کره انجامید. کمیسیون روابط خارجی و تجارت بین المللی^۴ مجلس ملی کره پس از دو سال بحث در مورد این موافقتنامه سرانجام در سال ۲۰۰۹ آن را تصویب کرد (Schott, 2010). دفتر وزیر مطبوعات مستقر در کاخ سفید، طی یک بیانیه رسمی در این مورد می نویسد: «موافقتنامه بازرگانی آزاد ایالات متحده-کره جنوبی مهمترین موافقتنامه تجارت آزاد دوجانبه از لحاظ بازرگانی است که ایالات متحده در ۱۵ سال گذشته منعقد کرده است. این موافقتنامه بازار رو به رشدی با بیش از ۴۹ میلیون مصرف کننده، راه برای طیف وسیعی از کالاها و خدمات آمریکایی، از اتومبیل تا خدمات ارتباطات، خواهد گشود. کمیسیون تجارت بین المللی ایالات متحده تخمین می زند که کاهش تعرفه های گمرکی و مقررات تعیین نرخ تعرفه برای دسترسی به بازار کالا، به تنهایی بالغ بر ۱۰-۱۲ میلیارد دلار به تولید ناخالص داخلی سالیانه آمریکا خواهد افزود... این موافقتنامه موجب حذف تعرفه های گمرکی نزدیک به ۹۵ درصد کالاهای مصرفی و صنعتی در تجارت دوجانبه دو کشور ظرف سه سال خواهد شد و تقریباً دوسوم صادرات کشاورزی آمریکا به کره بلافاصله معاف از حقوق گمرکی خواهد شد. موافقتنامه تجارت آزاد همچنین به طیف وسیعی از موانع موجود در زمینه کالاهای بدون گمرک خواهد پرداخت و به افزایش شفافیت در فرآیند قانونی و نظارتی کره خواهد انجامید» (iipdigital.usembassy.gov).

دولت کره اجرای این موافقتنامه را تا اوایل سال ۲۰۱۲ که اقتصاد کشور به مدار رشد پایدار بازگشت، به تأخیر انداخت. تا پیش از اجرایی شدن این موافقتنامه، میانگین تعرفه واردات کالاهای اساسی از آمریکا ۷/۹ درصد بود. دولت کره طبق این موافقتنامه پذیرفته بود که ۹۵ درصد از تعرفه های موجود بر

1. Korean Telecoms

2. Korea-U.S. Free Trade Agreement (KORUS FTA)

3. Korea-U.S. Free Trade Agreement (KORUS FTA)

4. Foreign Affairs and Trade Committee

واردات کالا از آمریکا را ظرف پنج سال آینده لغو کند. موافقتنامه مشابهی نیز با اتحادیه اروپا امضا شد که طبق آن، از تابستان سال ۲۰۱۱ مجموعه کشورهای اتحادیه اروپا می‌توانستند دسترسی آزاد و بدون تعرفه‌ای به بازار کره جنوبی داشته باشند. با همه این موارد، دولت کره مالیات اضافی خاصی مابین ۱۰ تا ۲۰ درصد بر واردات اجناس لوکس مشخص و کالاهای مصرفی بادوام وضع کرده که چنین موافقتنامه‌هایی نمی‌تواند آنها را ملغی کند. همچنین دولت کره با وجود آزادسازی واردات، مقررات خاصی در مورد شیوه ثبت واردات کالا، استانداردها و تست‌های ایمنی و مناسب بودن کیفیت کالاها وضع و آنها را اجرا می‌کند. این‌گونه مقررات در مورد کالاهای پزشکی و مواد غذایی تشدید می‌شود. اداره غذا و داروی کره^۱ نیز، مقررات متعددی در زمینه استانداردهای تحقیق، ارزیابی کیفیت محصولات جدید، گسترش شیوه‌های تست محصولات، نظارت بر تولید غذا، دارو، داروسازی و فناوری‌های موجود در این صنایع وضع کرده است. همچنین، سازمان تکنولوژی و استاندارد کره^۲ مقررات مشخصی برای تضمین استاندارد تولیدات صنعتی کره وضع کرده است. این‌گونه مقررات، نتیجه همکاری مشترک سازمان‌های خصوصی متخصص تعریف استاندارد و سازمان دولتی فوق بوده است (U.S. Department of Commerce's Trade Information Center, 2012: 2, 57, 60 and 64).

در زمینه واردات نیز، تداوم فشارهای بین‌المللی برای حذف مقرراتگذاری (به‌ویژه، حذف تعرفه‌های گمرکی) و معافیت‌های وارداتی نتوانست به حذف کامل کنترل دولتی در زمینه واردات بیانجامد. دولت کره که برای دهه‌ها، نظام معافیت واردات را برقرار کرده بود، به حمایت «غیرمسئولانه» و «ضدیت با رقابت آزاد» متهم شده بود. با اصلاح مواد (۲۶) تا (۳۸) قانون تجارت خارجی، معافیت‌های مالیاتی زمانی مجاز دانسته می‌شد که صنایع داخلی با تهدیدات جدی مواجه شوند به گونه‌ای که سرعت در واردات، به خروج آنها از تهدید کمک خواهد کرد (Lee, 1998: 521). چانه‌زنی‌های حکومت کره با سازمان تجارت جهانی باعث شد تا این سازمان، اصلاح مفاد فوق را مطابق با قوانین این سازمان تلقی کند. در واقع، اصلاح این بندها تغییری در هدف اصلی مقرراتگذاری توسعه‌گرا ایجاد نکرد. دولت کره جنوبی، همچنان وظیفه حمایت از صنایع تولیدی کشور را حفظ کرده بود.

از طرف دیگر در این مرحله، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی^۳ نیز به‌طور کلی آزاد نشد. قانون حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی در کره جنوبی^۴ که پس از بحران ۱۹۹۷ تدوین و اجرا شد، در سال ۲۰۱۰ با برخی اصلاحات در آن با هدف کمک بیشتر به سرمایه‌گذاران خصوصی به تصویب مجلس ملی کره رسید (www.investkorea.org). این قانون به همراه مقررات مربوط به تنظیم سرمایه‌گذاری خارجی در

1. The Korean Food and Drug Administration (KFDA)
 2. The Korean Agency for Technology and Standards (KATS)
 3. Foreign Direct Investment (FDI)
 4. Korea's Foreign Investment Promotion Act (FIPA)



کره (مانند مقررات مربوط به کاهش یا حذف مالیات بر سرمایه‌گذاری خارجی^۱ که توسط وزارت استراتژی و دارایی^۲ تنظیم شده بود)، فعالیت‌های اقتصادی را به سه دسته فعالیت‌های آزاد، به نسبت بسته و کاملاً بسته به روی سرمایه‌گذاران خارجی تقسیم می‌کند. به‌رغم برخی گشایش‌ها در زمینه جذب بیشتر سرمایه‌گذاران خارجی مطابق با توصیه‌های نهادهای بین‌المللی، هنوز هم ۲۷ بخش صنعتی این کشور با محدودیت سرمایه‌گذاری خارجی مواجه است. از این ۲۷ بخش صنعتی، سه مورد (تولید برق هسته‌ای^۳، پخش رادیویی و پخش تلویزیونی) کاملاً به روی سرمایه‌گذاران خارجی بسته است (The Herald, 2013).

در مواجهه با بحران اقتصاد جهانی سال ۲۰۰۹، دولت کره با توجه به تجربیات بحران قبلی (۱۹۹۷) از همان ابتدا طراحی و اجرای مجموعه‌ای از مقررات برای کاهش آسیب‌های بحران جهانی را آغاز کرد. پاسخ کره در مقابل این بحران نیز هرچند در قالب اصلاح مقرراتی بیان شده، اما این اصلاح مقرراتی با هدف مصونیت بخشیدن به صنایع پیشرو داخلی (که در واقع، همان حمایت از این صنایع به‌وسیله مقرراتگذاری است) به مرحله اجرا درآمده است. برای مثال، یکی از مهمترین اقدامات دولت، تصویب و اجرای طرح «اصلاح مقرراتگذاری برای صنایع پیشرو جدید»^۴ بود. بر اساس این طرح، نهادهای دولتی باید همه موانع موجود برای گسترش فعالیت صناعی که آینده رشد اقتصادی کره به آنها وابسته است (مانند صناعی که در زمینه نوآوری‌های مربوط به انرژی‌های تجدیدپذیر فعالیت می‌کنند) را برطرف کنند (OECD, 2009 (1)). بر اساس این طرح، دولت باید از این صنایع جدید به‌طور مستمر حمایت کند تا رشد اقتصادی آینده کره جنوبی (که کاملاً به انرژی وابسته است) تضمین شود.

در بُعد آزادسازی نیز دولت تلاش کرد تا مقررات موجود در بخشی از صنایع را برای کمک به آنها، به‌طور موقت لغو کند. برای مثال، بر اساس طرح «تعطیل موقتی مقرراتگذاری»^۵، حکومت از این اختیار برخوردار شد که مقررات سختگیرانه‌ای که پیش از این برای فعالیت در برخی صنایع وضع شده بود را تا پایان بحران، به‌طور موقت به حالت تعلیق درآورد. این طرح، در دوره دو ساله به اجرا درآمده و بر اساس آن، ۲۸۰ مقرر به حالت تعلیق درآمدند. پس از پایان هر دوره، ارزیابی نهادهای دولتی مشخص می‌کند که چنانچه بحران به پایان رسیده باشد، مقررات قبلی دوباره برقرار شوند (OECD, 2009 (2)). در اینجا نیز تقویت بُعد آزادسازی نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا، تنها در خدمت تداوم سطح رفاه عمومی جامعه بوده است.

1. Tax Abatement or Exemption on Foreign Investment

2. Ministry of Strategy and Finance

۳. سازمان ایمنی هسته‌ای کره جنوبی (The Korea Institute of Nuclear Safety)، متولی مقرراتگذاری در حوزه هسته‌ای است. این سازمان تخصصی، زیر نظر حکومت این کشور فعالیت می‌کند و نیازهای قانونی، دستورالعمل‌ها و ابزارهای لازم برای مقرراتگذاری فنی را فراهم می‌کند. این سازمان در تصمیم‌گیری در مورد موضوعات متنباه کشور کره جنوبی در زمینه هسته‌ای و نگرانی‌های آتی در مورد امنیت هسته‌ای نیز مشارکت دارد (Ryu, 2009: 403).

۴. Regulatory Reform for New Growth Engine Industries: عنوان این طرح را می‌توان «اصلاح مقرراتگذارانه برای صناعی که موتور رشد اقتصادی هستند» نیز ترجمه کرد.

5. The Temporary Regulatory Relief (TRR)

۳. کیفیت نهادی، ظرفیت دولت و دخالت‌های توسعه‌ای در کره جنوبی

شاید چنین به نظر برسد که این گزارش، تحقیقی بر علیه نظام بازار آزاد، تمرکز زدایی، مقررات‌زدایی و آزادسازی باشد، چه آنکه استدلال شد نظام مقررات‌گذاری کره جنوبی با افتادن در دام تمرکززدایی و مقررات‌زدایی، سرعت سقوط اقتصاد خود را بیشتر کرد. آیا این گزارش قصد دارد تا از هر نوع نظام برنامه‌ریزی متمرکز دولتی دفاع کند؟ اساساً باید از چنین نظام متمرکزی دفاع کرد؟ هرچند پاسخ به این سؤال، به نظر ساده می‌رسد (خیر، نباید دفاع کرد) اما در واقع، پاسخی که مبتنی بر واقعیت‌های به‌غایت پیچیده (و نه ایدئولوژی‌های بازار - محور یا دولت - محور) باشد، پاسخی به همان میزان پیچیده خواهد بود. توسعه اقتصادی حداقل بر اساس آنچه در هفت دهه اخیر اتفاق افتاده، بیش از آنکه با تمرکزگرایی مرتبط باشد، به عواملی ارتباط دارد که می‌توان آن را در قالب مفهوم «ظرفیت دولت»^۱ توضیح داد.

توضیح اینکه مسئله مهمی که روند توسعه در کره جنوبی را با بسیاری از دیگر اقتصادها در مناطق آمریکای لاتین و غرب آسیا متمایز می‌کند، نه برنامه‌ریزی متمرکز دولتی، بلکه کیفیت این برنامه‌ریزی و ظرفیت دولت است. نظام برنامه‌ریزی دولتی در کشورهایی چون هند و برزیل به مراتب از نظام برنامه‌ریزی دولتی در کره جنوبی شدیدتر و متمرکزتر بود، اما هیچ کدام از این اقتصادها نتوانستند کیفیت برنامه‌ریزی دولتی چنان که کره جنوبی از آن برخوردار بود را داشته باشند.

آنچه باعث تمایز کیفیت برنامه‌ریزی دولتی در کره جنوبی شد، کیفیت نهادی دولت و ظرفیتی بود که دولت کره از آن برخوردار بود. همین کیفیت نهادی در کره بود که دولت را قادر ساخت تا رانتهای ایجاد شده توسط نظام مقررات را در مواقعی که اقتضای توسعه کشور، حذف این رانتهای بود (برای مثال، در مورد صنایعی که پویا نبودند یا حاضر نمی‌شدند به ارتقای فناوریانه تن دهند)، به سرعت حذف کند. سایر دولت‌هایی که حتی از نظام مقررات‌گذاری توسعه‌گرا نیز بهره‌مند بودند، آن کیفیت نهادی که کره جنوبی از آن برخوردار بود، نداشتند.^۲ این نکته‌ای است که مخالفان نظام مقررات‌گذاری نیز به آن اشاره می‌کنند. در گزارش توسعه جهانی سال ۲۰۰۲ بانک جهانی به روشنی به این مورد اشاره شده که مقررات‌گذاری، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه و دیگر کشورهایی که فاقد سنت نهادی قدرتمندی هستند، امری به غایت هزینه‌زا و دشوار است (World Bank, 2002). حتی آزادسازی و مقررات‌زدایی (به‌ویژه آزادسازی بازارهای مالی) نیز نیازمند کیفیت نهادی دولت و وجود پیوند مناسب میان نهادهای دولتی و بخش خصوصی است (Kishi, 1996). این را شاید بتوان پاسخی به معمای توسعه در کره

1. State Capacity

۲. برای مثال، مکزیک نیز دارای نوعی نظام مقررات‌گذاری توسعه‌گرا بود و به دلیل فشارهای خارجی در دهه ۱۹۸۰، مجبور به آزادسازی و مقررات‌زدایی نیز شد؛ اما این کشور چه در دوره قبل از مقررات‌زدایی و چه پس از آن، نتوانست توسعه موفقیت‌آمیزی مانند کره جنوبی داشته باشد. برای مطالعه بیشتر، رک.:

Moreno, Jorge E. Culebro and Pablo Larrañaga (2012) "The Development of the Regulatory State in Mexico: From Economic Policy Reform to Institutional Failure," Exeter, Fourth Biennial Conference on New Perspectives on Regulation, Governance and Learning.



جنوبی (و شرق آسیا در مقابل مناطقی چون آمریکای لاتین) دانست.

منظور از کیفیت نهادی، کیفیت نظام اداری، حاکمیت قانون، ریسک سلب مالکیت و عدم اجرای قراردادهای توسط دولت است (Mushtaq, 2004: 172). بسیاری از این شاخص‌ها، مشابه شاخص‌های «حکمرانی» هستند که بانک جهانی در گزارش‌های خود در این مورد به آنها اشاره کرده است. مطالعات بسیاری در مورد تأثیر کیفیت نهادی بر رشد و توسعه اقتصادی کشورها انجام شده است. تحقیقات داگلاس نورث^۱ (۱۹۸۱، ۱۹۹۰)، اولسون^۲ (۱۹۸۲)، روزنبرگ^۳ و بیردزل^۴ (۱۹۸۶) ایسترلی^۵ (۲۰۰۱)، رودریک^۶ (۲۰۰۳)، عجم اوغلو^۷، جانسون^۸ و رابینسون^۹ (۲۰۰۱، ۲۰۰۲، ۲۰۰۵)، دلار^{۱۰} و کرای^{۱۱} (۲۰۰۳)، ایسترلی و لوین^{۱۲} (۲۰۰۳) و رولاند^{۱۳} (۲۰۰۷) نشان می‌دهد که نهادها و کیفیت نهادی، عامل اصلی توسعه اقتصادی هستند (Wessling, 2014: 21). چاندا^{۱۴} و پوترمان^{۱۵} نیز در تحقیق خود بر روی ۱۰۰ کشور به این نتیجه رسیده‌اند که میان رشد اقتصادی، سطح سرانه تولید ناخالص داخلی و ظرفیت نهادی دولت در طی سال‌های ۱۹۸۲ تا ۱۹۹۵، ارتباط وجود دارد (Lange and Rueschemeyer, 2005: 243). با وجود بار ارزشی الگوهای دموکراتیک که این نویسندگان برای مفهوم کیفیت نهادی قائل هستند، می‌توان گفت که کیفیت نهادی دولت، به عنصری وابسته است که ضرورتاً به معنای استقرار یک نظام دموکراتیک ایدئال نیستند.

عناصر متعددی ظرفیت دولت را تشکیل می‌دهند. می‌توان فهرست‌وار به موارد متعدد و متفاوت و بعضاً متضادی اشاره کرد که برای تقویت ظرفیت دولت تجویز شده است؛ اما در میان همه این رویکردها، در خصوص یک مؤلفه مشخص، یعنی «انسجام درونی»، اشتراک نظر و همگرایی وجود داشته است. دولت‌ها برای پیشبرد توسعه باید بتوانند به شکل یک واحد منسجم با اهداف جمعی گسترده عمل کنند. ابزار این کار نیز تضمین انسجام درونی است. مهمترین عامل در افزایش ظرفیت دولت، انسجام درونی میان بخش‌های مختلف حکومتی است. تحلیل ظرفیت دولت کره جنوبی، از نظر میزان انسجام درونی میان بخش‌های حکومتی این کشور، نشان می‌دهد که در این کشور، به واسطه انسجام درونی قدرتمند در درون دولت، تحقق توسعه اقتصادی توانست به‌عنوان یک هدف ملی به سرعت توسط دیوان‌سالارها

-
1. Douglass North
 2. Olson
 3. Rosenberg
 4. Birdzell
 5. Easterly
 6. Rodrik
 7. Acemoglu
 8. Johnson
 9. Robinson
 10. Dollar
 11. Kraay
 12. Levine
 13. Roland
 14. Chanda
 15. Putterman

(بوروکرات‌ها) به مرحله اجرا درآید (Lew, 2013: 9). عقلانیت دیوان‌سالارانه نظام اداری کره جنوبی، حاصل همین انسجام درونی میان واحدهای حکومتی بود.

ظرفیت دولت همچنین وابسته به تنوع مأموریت‌های اداری دولت و تعداد بازیگرانی است که درگیر سیاستگذاری دولتی هستند. در حالی که همه واحدهای دیوان‌سالار، نوعاً همبسته و برخوردار از حدی از عقلانیت هستند، اما مأموریت‌های سازمانی متفاوتی که یک دولت، متقبل شده و نظام دیوان‌سالاری دولت موظف به اجرای آن است، باعث می‌شود تا انسجام سیاستگذاری برای توسعه ملی به مخاطره بیافتد. این وظایف متنوع (که بدترین حالت، وجود وظایف متضاد است) باعث ورود بازیگران متعدد و گسستگی نظام دیوان‌سالاری می‌شود. همین روندها، ظرفیت دولت را به شدت کاهش می‌دهند (Hertog, 2010: 263-264). وظیفه دولت کره جنوبی، تحقق توسعه اقتصادی بود. اصل مشروعیت دولت کره جنوبی مشابه سایر دولت‌های توسعه‌گرای شرق آسیا، بر اساس توانایی برای ایجاد و حفظ توسعه یا ترکیب مؤثر رشد اقتصادی و دگرگونی ساختاری در نظام تولید، هم از نظر داخلی و هم از نظر رابطه با اقتصاد جهانی، بود (Abe, 2006: 9). در واقع، تحقق توسعه اقتصادی و نه دیگر اهداف اجتماعی و سیاسی، مهمترین وظیفه دولت بود چرا که تحقق توسعه می‌توانست مشروعیت دولت و بقای بلندمدت آن از یک سو و هویت ملی و تمامیت ارضی کشور را از سوی دیگر، تضمین کند. در کره جنوبی، مهمترین سازمانی که این همگرایی را ایجاد کرده بود، هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی کره، یعنی همان مغز متفکر نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا، بود. این هیئت، خواست‌های مطرح شده را تبدیل به سیاست می‌کرد و تلاش می‌کرد تا آنها را با اقتضائات توسعه کشور هماهنگ کند. همه نهادهای دولتی (از وزارتخانه‌ها تا سایر نهادها) موظف بودند تا مقررات تدوین شده توسط هیئت را اجرا کنند (Chibber, 2002: 972). همچنین، کیفیت نهادی دولت به وجود نظام دیوان‌سالارانه‌ای وابسته است که در آن، رهبران دولت و سیاستگذاران بتوانند نیازهای جامعه را تشخیص داده و با ارتباط نهادینه شده با گروه‌های مؤثر و مولد جامعه، این نیازها را در ابتدا به برنامه‌های مدون تبدیل و سپس آنها را اجرا کنند. در کره، روابط نزدیکی میان دولت و بخش خصوصی (به خصوص، بخش‌های صادراتی) وجود داشت. نهادهای دولتی از طریق برگزاری جلسات متعدد با صاحبان کسب‌وکارها، دیدگاه‌های آنها را به جزء مهمی از سیاست‌های صنعتی کشور تبدیل می‌کردند. در بسیاری از مواقع، این جلسات میان رئیس‌جمهور، وزرا و مدیران ارشد کسب‌وکارها و صنایع بزرگ صادراتی برگزار می‌شد و در آن، مهمترین موضوعات مربوط به سیاست‌های کلان صنعتی کشور ساعت‌ها به بحث گذاشته می‌شد. معمولاً پس از این جلسات، مهمترین موضوعات مورد توافق طرفین مکتوب و توسط بوروکرات‌های دولتی تبدیل به سیاست می‌شد (Javier, Schiller and Zvirgzde, 2013: 11). همچنین، یکی از مهمترین نهادهای هماهنگ‌کننده اقدامات دولت و



بخش خصوصی، «کمیسیون اصلاح محدودیت‌های رشد و توسعه»^۱ بود که توسط نهاد ریاست‌جمهوری در سال ۱۹۸۲ تأسیس شد. وظیفه اصلی این کمیسیون، ایجاد هماهنگی میان حکومت و بخش خصوصی بود. رئیس کمیسیون را نخست وزیر تعیین می‌کرد و اعضای آن، شامل وزرا و نمایندگان کسب‌وکارها، رسانه‌ها و اتحادیه‌های کارگری بودند (Ha and Choi, 2012: 39).

حتی در زمانی که کشور با بحران اقتصادی نیز مواجه می‌شد، دولت و صاحبان کسب‌وکارها، اقدامات لازم برای خروج از بحران را با هم هماهنگ می‌کردند. برای مثال، در کمیسیونی که با نام «کمیسیون سه‌جانبه»^۲ در سال ۱۹۹۸ تشکیل شد، همه صاحبان کسب‌وکارهای بزرگ برای بحث در مورد ماهیت اصلاحات لازم برای خروج از بحران شرکت داشتند. با آغاز بحران بعدی اقتصادی در سال ۲۰۰۷، نام این کمیسیون به «کمیسیون توسعه اقتصادی و اجتماعی»^۳ تغییر یافت و وظایفی که برای آن تعریف شد، حتی بیشتر از گذشته بود (Thomsen and Bang, 2013: 6).

این مورد، در بسیاری از دیگر دولت‌های شرق آسیا نیز وجود دارد. برای مثال، دولت سنگاپور برای طراحی استراتژی‌های توسعه صنعتی این کشور، اغلب از مدیران ارشد شرکت‌های بزرگ صادراتی این کشور دعوت می‌کند تا با برگزاری سلسله‌ای از جلسات منظم و برنامه‌ریزی شده، نظرات خود را در مورد سیاست‌های پیشنهادی دولت به صورت مکتوب اعلام کنند. دولت سنگاپور، ابتدا آن دسته از سیاست‌های دولتی که در مورد آن اجماع نظر وجود دارد را به عنوان سیاست قطعی مد نظر قرار می‌دهد. سپس آن دسته از سیاست‌هایی که به نظر دولت، مناسب اما به نظر اغلب مدیران ارشد سیاست‌هایی نامناسب ارزیابی می‌شدند را طبق نظر مورد اجماع آن مدیران، تعدیل می‌کند (Yeung, 2005, 91-92).

کیفیت نهادی دولت در کره جنوبی باعث شد تا دولت بتواند نه تنها نظام به نسبت دقیقی از تعرفه‌ها و یارانه‌ها را برای تقویت صنایع نوزاد و مدیریت اقتصاد کشور برقرار کند، بلکه با نظارت دقیق بر این نظام، مانع از شدت گرفتن فساد شد. هنگامی که برنامه‌ریزان دولتی در کره جنوبی فرصت‌های لازم برای دریافت وام‌های ارزان، اعتبارات یارانه‌ای، مشوق‌های گمرکی و فناوری‌های پیشرفته برای شرکت‌های چابول یا سرمایه‌گذاران داخلی خود فراهم می‌کردند، از این ظرفیت برخوردار بودند که سرمایه‌داران داخلی را ملزم کنند تا از این امکان‌ها برای سرمایه‌گذاری در مسیرهایی استفاده کنند که اقتصاد ملی از آن سود ببرد.

ظرفیت نهادی دولت در کره جنوبی باعث افزایش قدرت انطباق‌پذیری آن با تحولات سریع محیط بیرونی می‌شد. قدرت انطباق سریع دولت کره جنوبی با تحولات محیطی موجب شد تا این کشور در آستانه بروز بحران مالی سال ۲۰۰۸، اقدامات مؤثری را در جهت مهار بحران انجام دهد. برای مثال، در سال ۲۰۰۸ رئیس‌جمهور جدید کره جنوبی شورای ملی رقابت‌پذیری را در نهاد ریاست‌جمهوری تأسیس

1. the Committee for Improving Restraints of Growth and Development

2. Tripartite Commission

3. Economic and Social Development Commission

کرد. این شورا اقدامات متنوعی را برای احیای اقتصاد کشور از طریق افزایش رقابت‌پذیری در دستور کار خود قرار داد. اصلاح مقررات‌گذاری یکی از برنامه‌های اصلی این شورا بود. این شورا در همان ابتدا به این جمع‌بندی رسید که از مجموع ۵۱۹۸ قانون و مقررہ مؤثر بر فعالیت‌های اقتصادی، ۱۵ درصد از آنها (حدود ۸۰۰ قانون) در ده سال گذشته (از ۱۹۹۸) مورد بازبینی قرار نگرفته‌اند. از این‌رو، شورا با هدف به‌روز کردن قوانین و مقررات، در نهایت بیش از ۶۰۰ رویه بخشنامه اداری را از میان ۳۵۰۰ قانون موجود ملغی کرد. مهمترین اقدام حکومت کره جنوبی (شورای ملی رقابت‌پذیری و وزارت امور راهبردی و مالی) در جهت انطباق با شرایط جدید (قرار داشتن در آستانه بحران مالی)، اصلاح جنبه‌های مختلف مقررات اقتصادی و مقررات مربوط به کسب‌وکار بود. از مهمترین این موضوعات، می‌توان به اخذ مالیات (کاهش نرخ و پرداخت ساده‌تر مالیات)، بازرگانی خارجی (کاهش مدت زمان صادرات و واردات)، حمایت از سرمایه‌گذاری (بهبود شیوه اداره شرکت‌ها، حمایت از حقوق سرمایه‌گذاران جدید، راه اندازی ساده‌تر و ارزان‌تر شرکت)، ورشکستگی (کمک به بازسازی به جای انحلال شرکت‌های دارای مشکل، کمک به بازگرداندن اعتماد سرمایه‌گذاران از طریق افزایش شفافیت میان اعتباردهندگان داخلی و خارجی) و به‌روزرسانی قانون ثبت شرکت‌ها اشاره کرد. با این اقدامات، در سال ۲۰۱۰، رشد اقتصادی کره به ۶/۱ درصد رسید که بیشترین نرخ رشد در بین کشورهای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) بود و نسبت به نرخ رشد ۰/۲ درصد کره در سال ۲۰۰۹ هم جهش قابل توجهی به شمار می‌رفت (بانک جهانی، ۱۳۹۱: ۴۱-۴۶).

۴. کیفیت نهادی دولت و تداوم چرخه فضیلت

کیفیت نهادی و ظرفیت بالای دولت در کره جنوبی، این امکان را فراهم ساخت تا دولت این کشور، یک نظام مقررات‌گذاری توسعه‌گرا را طراحی کند و برای بیش از پنج دهه با ترکیب‌های متفاوت ادامه دهد. در ابتدای مسیر صنعتی شدن، کره جنوبی به تولید و صادرات محدود برخی کالاها اقدام می‌کرد. در آن زمان، تقاضای جهانی برای کالاهای تولیدی کره جنوبی وجود داشت. این تقاضای جهانی، بزرگ شدن اقتصاد کره جنوبی و تداوم رشد صادرات را تضمین می‌کرد. دولت کره، با مقررات‌گذاری چندجانبه تلاش می‌کرد تا مانع از افزایش هزینه تولیدات صادراتی شده و از این طریق، به شرکت‌های صادراتی کمک کند. صادرات رو به رشد کره جنوبی و وجود تقاضا برای کالاهای کره‌ای در بازارهای جهانی، چرخه‌ای را به وجود آورد که می‌توان آن را «چرخه فضیلت»^۱ نامید. در این مرحله، ظرفیت نهادی دولت، تداوم این چرخه فضیلت (تقاضای جهانی - تولیدات صادراتی کره) را تضمین می‌کرد (Kim, 1991: 12). هرچه تولیدات کشور

1. Virtuous Circle



کره جنوبی بیشتر می‌شد، دولت امکان بیشتری برای آنها فراهم می‌ساخت تا هم با هزینه کمتری تولید کنند و هم راحت‌تر اقدام به فروش کالاها در بازارهای جهانی کنند.

در این مسیر، چرخه تباهی^۱ هم ممکن بود. اگر تقاضای جهانی کاهش می‌یافت و دولت دارای ظرفیت نهادی لازم برای حمایت از صنایع صادراتی نبود، فروش کاهش یافته و هزینه‌های تولید افزایش می‌یافت. این به معنای ورشکستگی اقتصاد کره جنوبی بود. ظرفیت بالای نهادی دولت و کارآمدی نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا در این کشور، تضمین می‌کرد که در صورت کاهش تقاضای جهانی، سیاست‌های تحریک تقاضا به مرحله اجرا گذاشته شوند. کاهش نرخ ارز، یارانه صادراتی یا دیگر سیاست‌های مشوق صادرات، از جمله این سیاست‌هایی محسوب می‌شدند. اگر یک بخش صنعتی، مزیت رقابتی خود را در بازارهای بین‌المللی از دست می‌داد، دولت به مقرراتی متوسل می‌شد که انگیزه صادرات را تضمین کند یا در حالتی خاص، دولت خود به کنترل مستقیم آن صنعت اقدام می‌کرد. وضع مقررات وارداتی نیز تضمین می‌کرد که بخش بزرگی از اقلام وارداتی، مکمل توسعه صادرات کشور باشند (Ibid).

هرچند توسعه کره جنوبی در آغاز، با بخت تقاضای جهانی برای کالاهای کره‌ای همراه بود، اما آنچه چرخه فضیلت تقاضای جهانی و تولیدات صادراتی را همچنان حفظ کرده، ظرفیت نهادی دولتی است که از طریق یک نظام مقرراتگذاری توسعه‌ای منعطف در مقابل تحولات، توسعه صادرات کشور را اولویت اصلی خود می‌داند.

۵. چه درس‌هایی می‌توان از تجربه کره جنوبی گرفت؟

کره جنوبی، یکی از نمونه‌های موفق در اقتصادهای نوظهور محسوب می‌شود. این کشور به پشتوانه برخورداری از قوانین و مقررات و به‌طور کلی، نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا، تبدیل به یکی از قطب‌های صنعتی جهان شده است. اشاره شد که نظام مقرراتگذاری این کشور، مجموعه‌ای دقیق، شفاف و مؤثر از مقرراتی بود که با هدف تسریع در توسعه اقتصادی طراحی و به مرحله اجرا درآمد. این نظام، دارای سه بُعد اصلی منع‌کننده، تجویزی و آزادسازی بود که بسته به مرحله توسعه اقتصادی کشور و شرایط متحول اقتصاد جهانی، ترکیب متفاوتی از این سه بُعد برقرار می‌شد. در واقع، مرحله توسعه کشور مشخص می‌کرد که کدام شکل از سه ترکیب، باید غلبه داشته باشد. جدول زیر این سه ترکیب را نشان می‌دهد.

جدول مراحل تحول نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا در کره جنوبی

دوره زمانی	۱۹۹۳-۱۹۶۲	۲۰۰۲-۱۹۹۳	۲۰۰۳- هم اکنون
ترکیب سه‌گانه نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا	غلبه ابعاد منع‌کننده و تجویزی و در حاشیه بودن بُعد آزادسازی	تضعیف ابعاد منع‌کننده و تجویزی و غلبه بُعد آزادسازی	ترکیب متعادل هر سه بُعد (بدون غلبه هیچ کدام)

مأخذ: نویسنده.

با این حال، این به معنای کامل بودن الگوی کره در زمینه مقرراتگذاری توسعه‌گرا نیست. آمارتیا سن، برنده نوبل اقتصاد در سال ۱۹۹۸، مهمترین ضعف کره جنوبی را فقدان مقررات حمایتی و ضعف نظام حمایت‌های اجتماعی در زمان بروز بحران می‌داند: «این واقعیت که کره جنوبی به رشد اقتصادی همراه با توزیع نسبتاً عادلانه درآمد دست یافته، به‌درستی به‌طور گسترده‌ای مورد تأکید قرار گرفته است؛ ولی برای تداوم توزیع نسبتاً عادلانه درآمد به هنگام بروز بحران، تضمینی وجود ندارد. کره جنوبی، به هنگام بحران فاقد نظامی مناسب برای ایجاد شبکه حمایت اجتماعی و واکنش سریع برای حمایت‌های جبرانی است» (سن، ۱۳۸۳: ۴۱). بخشی از این ضعف، مربوط به ضعف نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا در این کشور است؛ نظامی که صرفاً برای تقویت فرآیند توسعه اقتصادی طراحی شده و به‌رغم مقرراتی که برای توزیع عادلانه درآمد وضع شده‌اند (مانند مقررات حداقل دستمزد)، فاقد چارچوبی برای حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر در زمان بروز بحران‌های اقتصادی است.

همچنین، نظام مقررات حمایت از محیط زیست کره نیز دارای ضعف‌های اساسی است. قانون ارتقای انرژی جدید و تجدیدپذیر^۱ که در سال ۱۹۷۲ - یعنی در میانه دوره جهش اقتصادی کره - به تصویب مجلس ملی رسیده بود، برای مدت‌ها چندان مورد توجه صنایع قرار نگرفت. در دهه ۱۹۸۰، تلاش شد تا با استفاده از این قانون، وسایل گرمایشی که با نور خورشید کار می‌کردند مورد توجه قرار گیرند. در طول دهه ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۶، طرح ده ساله‌ای برای توسعه تکنولوژی‌های مرتبط با انرژی‌های تجدیدپذیر تدوین شد و توسط دولت به اجرا درآمد. در سال ۲۰۰۸ نیز بخش دیگری از همین برنامه، مورد پشتیبانی مجموعه نهادهای دولتی قرار گرفت (Chen and others, 2014: 321). از این‌رو، هرچند در کره جنوبی نوعی نظام مقرراتگذاری محیط زیستی وجود داشته، اما این الگو بر گرفته از تجربیات کشورهای غربی بود و به‌دلیل ضعف‌های محتوایی و همین‌طور، ضعف در مرحله اجرا نتوانست به اهداف محیط زیستی مد نظر دست یابد (Kim, 2006).^۲

1. Promotion Act for New & Renewable Energy (NRE)

۲. اگرچه می‌توان پذیرفت که در دهه‌های اول (۱۹۶۲-۱۹۷۲) توسعه کره جنوبی، دولت توجه چندانی به مسائل زیست محیطی نمی‌کرد، اما حتی در آن زمان هم، نظام ارزیابی تأثیرات زیست محیطی (Environmental Impact Assessment (EIA)) طبق قانون حفاظت از محیط زیست (مصوب سال ۱۹۷۷) هرچند به طور ناقص اجرا می‌شد. در دهه‌های بعد، این نظام ارزیابی اصلاح و به‌طور مؤثرتری اجرا شد. در حال حاضر، وزارت محیط زیست کره (The Korean Ministry of



درس گرفتن از تجربه کره جنوبی، همچنین به معنای تطبیق کامل آن با وضعیت ایران نیز نیست. کره جنوبی نیز خود هرگز تجربیات دیگر کشورها (به‌ویژه ژاپن) را به‌طور کامل در کشور خود پیاده نکرد. بخش‌هایی از تجربیات سایر کشورها، با نیازهای جامعه کره جنوبی انطباق نداشت. راهکار کره جنوبی این بود: «باید از تجربه‌های دیگران، صرفاً به میزانی که قابل انطباق با شرایط کشور باشد درس آموخت»^۱. نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا چه در تجربه کره جنوبی و چه در تجربه کشوری دیگر، هرگز شامل دستورالعمل‌هایی کامل برای استفاده در سایر کشورها نبوده است.

در واقع، تأسیس نظام مقرراتگذاری، پاسخی فن‌سالارانه (تکنوکراتیک) به مسئله فقدان تجربه سیاستگذاران و از آن مهم‌تر، پاسخی به مشکل محدودیت‌های زمانی برای تحقق اهداف است (Jordana and Levi-Faur, 2004: 12). هرچند نظام تدبیر در کشور ما دارای تجربیات بسیاری در زمینه مقرراتگذاری است، اما ما همچنان با محدودیت زمانی برای تحقق اهداف مواجه هستیم. تجربیات انباشته شده ما، بخش بزرگی از دانش بومی ماست. با این حال، تأکید بر دانش و تجربه بومی نیز به معنای بی‌اعتنایی به تجربیات دیگر کشورها به بهانه عدم انطباق با شرایط کشور نیست.

ظرفیت نهادی دولت کره جنوبی، پایه اصلی موفقیت دولت در طراحی و اجرای نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا بوده است. تجربه کره جنوبی نشان می‌دهد که واحد بودن تابع هدف دولت و تقویت ظرفیت نهادی آن، گامی ضروری برای انجام هر نوع اصلاح مقرراتی در کشور است. تجربه کره جنوبی را باید با شرایط کشور تطبیق داد، اما بی‌توجهی به محورهای اصلی تجربیات این کشور به دلیل عدم انطباق با شرایط کشور، نتیجه‌ای جز توسعه معکوس نخواهد داشت.

بخش بعد، با این هدف تنظیم شده است که تا حد ممکن، موانع خاص برای بهبود مقرراتگذاری توسعه‌گرا در ایران را برجسته کرده، منشأ مشکلات را معلوم کرده و تا حدی مشخص کند که چه چیزهایی را باید برای حرکت در مسیر توسعه تغییر داد. درس‌های قابل اجرای نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرای کره جنوبی، الگوی پیش روی ماست. هدف اصلی این است که با رفع این قبیل مشکلات، امکان تأسیس نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا را تقویت و از این طریق، بهبود وضعیت شاخص‌های توسعه ممکن شود.

Environment (ME) مسئول اصلی حفظ هماهنگی میان الزامات توسعه کشور و حفظ محیط زیست است (Yi and Hacking, 2011: 908-909).

۱. تجربه شرکت کشتی‌سازی هیوندا کره، نشان‌دهنده درک سیاستگذاران این کشور از قاعده گفته شده است. شرکت هیوندا کار خود را با واردات طرح اصلی از یک شرکت اسکاتلندی آغاز کرد به زودی دریافت که این طرح، قابل اجرا نیست. طرح اسکاتلندی بر این اصل استوار بود که کشتی به صورت دوتیمه ساخته شود، زیرا کارخانه اصلی در هر زمان معین، ظرفیت کافی برای ساخت نیمه از کشتی داشت. زمانی که هیوندا از این الگو تبعیت کرد، دریافت که نمی‌تواند دو نیمه را بر هم منطبق کند. طرح‌های بعدی که از شرکت‌های مشاوره‌ای اروپا دریافت شده بود نیز مشکلاتی داشتند و این شرکت‌ها نمی‌توانستند ظرفیت کشتی را تضمین کنند. این امکان وجود داشت که ظرفیت کم، به تأخیرهای پرهزینه منجر شود. سرانجام هیوندا مجبور شد که به مهندسان داخلی و طرح‌های بومی اما نوآورانه آنها تکیه کند (رودریک، ۱۳۸۳: ۷۲-۷۳).

۶. مجلس شورای اسلامی و مقرراتگذاری توسعه‌گرا: درس‌هایی که می‌توان آموخت

- **ضرورت اجماع نظر در خصوص مرحله کنونی توسعه کشور:** تجربه مقرراتگذاری توسعه‌گرا در کره جنوبی نشان داد پاسخ به این سؤال که باید از کدام ترکیب از اجزای سه‌گانه نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا استفاده شود، بستگی به مرحله کنونی توسعه کشور دارد. هرچند در مورد اینکه ما در کدام مرحله کنونی توسعه هستیم، اختلاف نظر زیادی وجود دارد (برخلاف مورد کره) اما در مجموع، می‌توان با فراهم کردن چارچوب‌های لازم برای هم‌اندیشی و نقد در سطح دانشگاه‌ها، از متخصصان دانشگاهی انتظار داشت تا در این مورد به اجماع نظر کلی برسند. کمیسیون‌های مربوطه مجلس نیز می‌توانند با برگزاری جلسات هم‌اندیشی با متخصصان توسعه، در این مسیر اقدام کنند. برگزاری این جلسات بدون وجود اجماع در سطح کلان میان سیاستگذاران ارشد کشور، نمی‌تواند راهگشا باشد. این اجماع نظر، باید ابتدا در مورد مختصات مرحله کنونی توسعه و اقتضائات آن صورت بگیرد. سپس، برگزاری این جلسات می‌تواند با حفظ چارچوب مورد اجماع سیاستگذاران ارشد کشور، همگرایی نظری و عملی مناسبی برای حرکت نظام سیاسی در جهت تحقق توسعه ملی فراهم کند. در میان‌مدت، تأسیس نهادی که بتواند ورودی‌های ناهماهنگ را تبدیل به خروجی‌های هماهنگ کند، فرآیند اجماع‌سازی را نهادینه می‌کند. «هیئت برنامه‌ریزی اقتصادی» در کره جنوبی با همین هدف تأسیس شد و نقش مهمی در هماهنگ‌سازی خروجی‌ها بر عهده داشت.

- **بسترسازی قانونی برای استقرار ترکیب مناسب نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا:** استقرار یکی از ترکیب‌های نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا، امری به غایت دشوار و زمانبر است به‌ویژه اگر این تغییرات، نیازمند مداخله مقامات در سطوح ملی و یا تغییر قوانین پایه‌ای باشد. چنین تغییراتی نیازمند بده‌بستان‌های متعدد و البته پیچیده سیاسی است. بهبود مقرراتگذاری توسعه‌گرا در ایران امری سیاسی با پیامدهای اقتصادی است و نیازمند تعامل نظام‌مند قوای سه‌گانه و سایر سازمان‌های سیاستگذار کشور است.

- **اتخاذ رویکرد یکپارچه برای اصلاح مقررات:** دولت‌ها برای اصلاح مقرراتگذاری، نیازمند رویکردی یکپارچه و جامع هستند تا در نهایت، تغییرات مقرراتگذاری بتواند هدف مورد نظر را تأمین کند. تجربه کره نشان داد که تابع هدف دولت باید یکسان باشد. این به معنای استقرار دولتی است که تمام نهادهای آن برای تحقق یک هدف ملی، بسیج می‌شوند. نظام مقرراتگذاری مناسب برای هر کشور، نظامی به غایت پیچیده است و ارتباط و سازگاری میان اجزای مختلف آن و حرکت در مسیر واحد توسعه، مسائلی بومی محسوب می‌شوند (Vass, 2006: 199).

- **شیب‌دار کردن رقابت به نفع صنایع داخلی:** با توجه به فشارهای داخلی و خارجی برای آزادسازی



تجارت (به‌ویژه تجارت خارجی)، مقرراتگذاری در این حوزه دارای اولویت زمانی است. تجربه کره نشان داد که توسعه بدون غلبه بخش صادرات (صادرات صنعتی)، نمی‌تواند آینده اقتصاد کشور را تضمین کند. برای تحقق این هدف، حمایت از صنایع داخلی در اولویت خواهد بود. مجلس شورای اسلامی حداقل از یک نظر، می‌تواند زمین رقابت صنایع ایران (به‌ویژه صنایع اولویت‌دار و پیشرو) با رقابتی خارجی را به نفع صنایع داخلی «شیب‌دار» کند. اگرچه این شیب‌دار کردن می‌تواند رفتارهای رانت‌جویانه را تقویت کند و دسته‌ای از کسب‌وکارها را به طمع رسیدن به رانت به فعالیت‌های سوداگریانه بکشانند، اما با شیب‌دار کردن زمین رقابت به نفع فعالیت‌های توسعه‌گرایانه، فعالیت‌های سوداگریانه نیز از طریق مجموعه تمهیدات در زمینه مبارزه با فساد قابل کنترل خواهند بود. در شرایطی که صنایع تولیدی داخلی گرفتار فناوری‌های قدیمی، مهارت پایین نیروی کار و ضعف شدید سازمانی هستند، ترس از رفتارهای رانت‌جویانه، افتادن به دام مقررات‌زدایی افراطی و فاقد ارزیابی‌های دقیق را توجیه نمی‌کند. تجربه نشان داده است که باز کردن کمربندهای مقرراتی، در بهترین حالت، صنایع داخلی را به انجام کارهایی وامی‌دارد که در آن پیش از آزاد شدن اقتصاد مهارت داشته‌اند. این رقابت نابه‌هنگام صنایع داخلی با هم‌تابان خارجی‌شان، نتیجه‌ای جز رفاه کوتاه‌مدت مصرف‌کنندگان، ورشکستگی میان‌مدت تولیدکنندگان و فروپاشی بلندمدت اقتصاد نخواهد داشت. چنانچه گلوگاه‌های اصلی و مشکلات محوری در حمایت از صنایع پیشرو داخلی شناسایی شوند، تغییرات مورد نظر می‌تواند تأثیری جدی بر رونق بخشی به اقتصاد ملی و بهبود شاخص‌های توسعه در کشور داشته باشد. از آنجا که بسیاری از قوانین موجود، بر یکدیگر تأثیر گذاشته و از یکدیگر تأثیر می‌پذیرند، اصلاح مقرراتگذاری توسعه‌گرا با تأکید بر حمایت از صنایع پیشرو داخلی، تأثیری تصاعدی و هم‌افزا در سایر بخش‌های اقتصادی خواهد داشت؛ هرچند وقوع این نتایج، زمانبر خواهد بود.

– **تقویت نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا بدون ترس از تشدید فساد:** استدلال نهادهای اقتصادی بین‌المللی این است که با افزایش بار مقررات، تمایل افراد به انتخاب گزینه رشوه‌دهی و رشوه‌گیری و در کل، فساد افزایش پیدا می‌کند. از این‌رو، توصیه می‌شود که دولت با کاهش بار مقررات و در نتیجه کاهش فساد، رشد اقتصادی را افزایش دهد. می‌توان با این قبیل توصیه‌ها تا آنجا همراهی کرد که به کاهش مقررات اضافی و زائد منجر شود؛ اما چنان‌که گفته شد، مقررات‌زدایی به معنای کاهش کمی مقررات موجود (حتی آن دسته از مقرراتی که مشوق سرمایه‌گذاری داخلی و توسعه صادرات کالاهای داخلی هستند) می‌تواند به افزایش فساد نیز بیانجامد. در متون اقتصادی، فساد بخش خصوصی به این دلیل نادیده گرفته می‌شود که فساد معمولاً «سوءاستفاده از جایگاه دولتی برای بهره‌جویی شخصی» تعریف می‌شود. مقررات‌زدایی از امور مالی و آسان‌گیری در رعایت استانداردهای حسابداری، به معاملاتی منجر شده که حتی در کشورهای پیشرفته نیز به فساد انجامیده است. تجربه مقررات‌زدایی بی‌ضابطه در بسیاری از کشورهای در حال توسعه نیز نشان می‌دهد که فساد در این کشورها به جای کاهش، افزایش یافته است (چانگ، ۱۳۹۲ (۲): ۲۵۶-۲۵۷). با وجود این، آیا باز هم ترس از فساد موجه است؟ بی‌تردید کشورهای بسیار اندکی هستند که در عین گرفتاری در

فساد شدید، موفقیت‌های اقتصادی چشمگیری داشته‌اند (اندونزی یکی از این نمونه‌هاست) (فیسمن و میگل، ۱۳۸۸: ۶۴) اما از نظر کارکردی، فساد تنها زمانی مانعی بر سر راه کارایی است که دستگاه اداری را از اجرای وظایفی که برعهده دارد باز بدارد. در کره جنوبی، فساد محصول رشوه‌ای بود که افسران نظامی و مقامات حزب حاکم در ازای هدایت کشور به سوی اهداف توسعه‌گرایانه‌ای می‌گرفتند که سود هنگفتی نصیب صنایع تحت حمایت دولت می‌کرد (کاستلز، ۱۳۸۵: ۳۳۰). دست کشیدن از مقرراتگذاری توسعه‌گرا به دلیل به‌ظاهر موجه ترس از گسترش فساد، نه تنها فساد را مهار نمی‌کند، بلکه رشد و توسعه اقتصادی کشور را به مخاطره خواهد انداخت. تقویت مقرراتگذاری توسعه‌گرا حتی به بهای وجود سطحی از فساد نیز امری موجه است.^۱

- **وضع قوانین شفاف:** ویژگی مهم مقررات به معنای دقیق کلمه، مشخص و شفاف بودن است به طوری که برای فهم آن نیاز به تفسیر نباشد. مقرراتی که در طول دهه‌های مختلف توسط حکومت و مجلس ملی کره جنوبی تدوین و اجرا شدند، دارای هدفی روشن و ماهیتی شفاف بودند به شکلی که مدیران کسب‌وکارها در هر کدام از مراحل توسعه و در مواجهه با هر ترکیب از نظام مقرراتگذاری، دچار نااطمینانی ناشی از وجود تعبیر و تفاسیر متنوع از مقررات نمی‌شدند.

- **تبدیل قوانین و مقررات پراکنده به یک نظام هماهنگ:** قانون برنامه توسعه، یکی از ابزارهای دولت برای تحقق توسعه است. تجربه کره جنوبی نشان می‌دهد که نهادهای مسئول در دولت این کشور، قانون برنامه توسعه را هماهنگ با سایر مقررات توسعه تدوین می‌کردند. به عبارت دیگر، مقرراتگذاری در زمینه توسعه که عبارت است از قانون برنامه توسعه و سایر قوانین و مقررات تجاری-صنعتی، زمانی تبدیل به نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا می‌شود که همه این قوانین و مقررات دارای ارتباطی منسجم با یکدیگر و دارای ماهیتی همگون با هدف تحقق توسعه ملی باشند. ناهمسانی برنامه‌های توسعه با سایر مقررات یکی از مشکلات مهم مقرراتگذاری توسعه در ایران است. برای ارتقای این مجموعه قوانین و مقررات به یک نظام هماهنگ، نیاز به بازطراحی و تدوین مجدد همه آنها در ذیل برنامه کلان توسعه ملی است. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی به کمک کمیسیون‌های تخصصی مجلس شورای اسلامی می‌توانند در تأسیس یک نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا پیشگام شوند.

- **استفاده از قاعده «حذف یک مقرر در قبال تصویب یک مقرر»:** چنان‌که اشاره شد، دولت کره جنوبی در دوره اصلاح نظام مقرراتگذاری خود، از قاعده «حذف یک مقرر در قبال تصویب یک مقرر» استفاده می‌کرد. بر مبنای این قاعده، دولت باید در قبال تصویب هر یک مقرر جدید، یک مقرر موجود و قدیمی را حذف کند. برای این کار نیاز به تأسیس کمیسیونی برای بررسی و بازنگری مقررات

۱. یوئن یوئن آنگ در رساله دکتری خود در دانشگاه استنفورد با مطالعه نظام دیوان‌سالاری چین به این نتیجه می‌رسد که در این کشور، نظام اداری که تا حدی ویژه‌خوار و رانت‌جو است، مشوق اصلی فرآیند سرمایه‌گذاری، تقویت تولید و صادرات بوده است. در واقع، در هم‌تنیدگی ویژه‌خواری با توسعه‌گرایی، مهمترین ویژگی نظام دیوان‌سالاری چینی است (Yuen Ang, 2009: 10-12).



موجود و دسته‌بندی آنها بر اساس حوزه اعمال، زمان تصویب، نظر فعالین خصوصی در مورد اثربخشی آن و در نهایت، میزان انطباق آن با شرایط موجود کشور است. اثربخشی این فرآیند، به مشارکت دولت و مجلس، طبق نظام حقوق اساسی بازمی‌گردد. لغو مقرراتی دارای ویژگی‌هایی همچون قدیمی بودن، دارای اثربخشی پایین و عدم انطباق با شرایط کنونی اقتصاد کشور، اولین اقدام در این مسیر خواهد بود.

نتیجه‌گیری: معمای مقرراتگذاری توسعه‌گرا در عصر مقررات‌زدایی

با حرکت نظام تدبیر در ایران برای رفع مناقشه هسته‌ای، شرکت‌های بسیاری آماده ورود به بازار ایران هستند. می‌توان از این خبر خوشحال بود، اما پیش از استقبال از چنین امری، تأمل در چگونگی مدیریت اقتصاد ایران در شرایط جدید، اقدامی حیاتی است. آغاز این تأمل، طرح پرسش‌هایی است که این گزارش، پاسخ به آنها را قدم اول برای مدیریت شرایط جدید می‌داند.

آیا در دنیای در حال جهانی شدن و در عصر هژمونی الگوی نئولیبرال، در حالی که کشور ما نیازمند پیوستن به سازمان‌های مدافع این الگو همچون سازمان تجارت جهانی است، می‌توان از نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا دفاع کرد؟ در یک نگاه، که نگاه غالب نیز هست، پاسخ منفی است. مخالفت با سیاست صنعتی و بالطبع، مخالفت با تأسیس نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا که به معنای مدیریت سیاست‌های پولی، مالی و تجاری، برقراری تسهیلات و وضع تعرفه‌های گمرکی است، پایه اصلی بسیاری از شروطی است که نهادهای بین‌المللی وام‌دهنده (مانند صندوق بین‌المللی پول) و سازمان‌های فعال در حوزه تجارت (مانند سازمان تجارت جهانی) برای کشورها قائل می‌شوند.^۱ چنان‌که اشاره شد، استدلال آنها این است که با آزادسازی اقتصاد از بار قوانین و مقررات، فساد کاهش یافته و توسعه اقتصادی ممکن می‌شود. به‌رغم این موج گریز از مقرراتگذاری، مقرراتگذاری در اغلب کشورهای توسعه‌یافته نیز امری پذیرفته شده است. جوردانا^۲ و لوی فائور^۳ (۲۰۰۴) نشان داده‌اند که در سطح جهانی، گرایش به مقرراتگذاری دولتی در حوزه‌های مهم برای اقتصاد ملی و مقرراتگذاری برای تداوم رشد اقتصادی همزمان با گرایش به خصوصی‌سازی افزایش یافته است. به‌نظر آنها، در برخی از کشورهای پیشرفته، دامنه گسترش خصوصی‌سازی همزمان با تأسیس سازمان‌هایی برای تدوین و اجرای مقررات و گسترش دامنه مقرراتگذاری دولتی برای تقویت رشد اقتصادی، بسیار فراتر از ادعاهایی است که در مورد خصوصی‌سازی

۱. این گونه شروط، نوعی از مقرراتگذاری بین‌المللی است. زمانی که کشورها به چنین سازمان‌های بین‌المللی می‌پیوندند در واقع، تعهدات حقوقی تحت موافقتنامه‌های بین‌المللی را امضا می‌کنند. موافقتنامه‌هایی که کشورها با سازمان‌های مهم بین‌المللی امضا می‌کنند، به معنای تعهد به اجرای مقررات چنین سازمان‌هایی است. تحریم‌های بین‌المللی نیز نوعی مقرراتگذاری تنبیهی برای اجبار کشورها به انجام چنین تعهداتی است (Braithwaite, 2006: 424). از این نظر، توصیه چنین سازمان‌هایی برای مقررات‌زدایی، همیشه با تقویت نظام مقرراتگذاری توسط خود این سازمان‌ها همراه بوده است. کورنلیا وول، این شکل مقرراتگذاری را «مقرراتگذاری بدون حضور دولت» می‌نامد (Woll, 2007: 815).

2. Jordana

3. Levi-faur

همه‌جانبه مطرح می‌شود.^۱

تجربه نظام مقررات‌گذاری توسعه‌گرای کره جنوبی نشان می‌دهد که استقرار نظام مقررات‌گذاری با جهت‌گیری توسعه‌گرایانه بیش از آنکه به معنای افزایش میزان مقررات‌گذاری باشد به معنای وجود مجموعه‌ای نظام‌مند از مقررات با هدف تداوم رشد اقتصادی در کنار پاسخگویی سریع به تحولات اقتصادی است. نظام مقررات‌گذاری توسعه‌گرا (حداقل در تجربه کره جنوبی) نظامی استوار بر همکاری دولت و صنایع پیشرو و متکی به بخش‌های مولد جامعه بود. این نظام پیچیده، در همکاری میان دولت و بخش‌های مولد جامعه (که در برخی مواقع، با تنش‌های مستمر نیز همراه بوده است)، دستور کار توسعه اقتصادی را مشخص و به مرحله اجرا در می‌آوردند. با این حال، نظام مقررات‌گذاری دولتی را نباید نوشداروی همه دردها دانست. اجرای کارآمد نظام مقررات‌گذاری توسعه‌گرا مستلزم دشواری‌های بسیاری است؛ به‌ویژه اینکه تجربه مقررات‌گذاری در کشور ما چندان کارساز نبوده است. نتایج این گزارش نشان داد که فواید این نظام بیشتر از مضراتی است که می‌توان برای آن تصور کرد. شاید دانش بومی، یادگیری از دیگران و نوآوری‌های نهادی بتواند مسیر ناهموار پیش رو را کم‌هزینه‌تر کند.

علاوه بر این، مقررات‌زدایی هرگز به معنای رهایی از فساد نبوده است. تجربه خصوصی‌سازی و آزادسازی اقتصاد کشورهای تازه استقلال‌یافته (به‌ویژه روسیه و سایر کشورهای که پس از فروپاشی شوروی سابق تشکیل شدند) نشان می‌دهد که در اغلب این کشورها، مقررات‌زدایی به تشدید فساد انجامیده است (Laffont and Martimort, 1999). با این حال، فرض کنید که استدلال پیش‌گفته درست باشد و استقرار نظام مقررات‌گذاری توسعه‌گرا، هم خارج از جریان فکری مسلط بر نهادهای بین‌المللی باشد و هم مخاطرات زیادی به همراه بیاورد. آیا باید از تأسیس نظام مقررات‌گذاری توسعه‌منصرف شد و ایده تحقق توسعه ملی با کمک نهادهای دولتی را به کناری نهاد؟ چه به لحاظ استمرار خواست توسعه در یک سده اخیر و چه به لحاظ کمکی که توسعه به استمرار نظام سیاسی و ثبات کشور می‌کند، افتادن به دام چنین الگوهای به‌اصطلاح جهانی، پیامدهای ناگواری برای آینده اقتصاد ایران خواهد داشت. از این‌رو، با توجه به موقعیت کنونی کشور از منظر اقتصادی، به‌نظر می‌رسد بهتر است به جای تأکید بر مفهوم «بار مقررات» و مفاهیم متناظر با آن، از جمله مقررات دست‌وپاگیر و حجیم و متورم، از مفهوم «ناتوسعه‌گرا بودن مقررات»^۲ استفاده کرد. اصلاح «مقررات ناتوسعه‌گرا» و تصویب یا تقویت مقررات توسعه‌گرا، اقدامی ضروری برای ایجاد یک نظام مقررات‌گذاری توسعه‌گرا است.

۱. نیکلاسون (Niklasson, 2012) در مقاله نوآورانه خود به روشنی نشان می‌دهد که اتحادیه اروپا، همزمان با سیاست‌های حمایت از رقابت و خصوصی‌سازی شرکت‌ها، به مقررات‌گذاری در زمینه تحقیق و توسعه و سیاست‌های حمایتی در بخش‌های مختلف اقتصادی (مانند کشاورزی) با هدف تقویت توسعه کشورهای عضو این اتحادیه می‌پردازد. در واقع، سیاست‌های اتحادیه اروپا نشان‌دهنده ترکیب هوشمندانه سیاست‌های بازار محور و سیاست‌های حمایتی توسعه‌گرا است. ر.ک:

Niklasson, Lars (2012) "The regulatory state vs the developmental state: the case of the EU," Exeter, Fourth Biennial Conference on New Perspectives on Regulation, Governance and Learning.

2. Non-developmental Regulations



معمای وضعیت کنونی ایران دقیقاً به دلیل ناهمگونی بین مرحله‌ای است که کشور ما در آن قرار دارد و عصری است که ما در آن زندگی می‌کنیم. کره جنوبی زمانی نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا را تأسیس کرد که عصر دولت‌های توسعه‌گرا بود. هنوز نظام تجارت جهانی متکی بر قواعد تجارت آزاد به محکمی امروز نبود. الگوی نفولبرال چنان که بعد از ظهور تاچر در انگلستان و ریگان در آمریکا و پس از آن، با فروپاشی شوروی مبدل به الگوی اصلی در سازمان‌های بین‌المللی شد، الگویی در کنار سایر الگوها، هرچند با پشتیبانانی کشورهای ثروتمند بود.

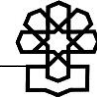
یکی از درس‌های کره جنوبی برای ایران، استمرار در مقرراتگذاری توسعه‌گرا با وجود مخالفت‌هاست. بی‌شک، ایران برای اجرایی کردن سیاست‌های توسعه‌گرا، با مشکلاتی بسیار بیشتر از مشکلاتی مواجه است که کره جنوبی برای مدت بیش از پنج دهه با آنها مواجه بود. با این حال، می‌توان از تجربه مقرراتگذاری توسعه کره جنوبی، درس‌هایی آموخت. دانش بومی ما نیز می‌تواند با این تجربه (و سایر تجربه‌ها) به شکلی فعالانه مواجه شود. دانش بومی همراه با استفاده گزینشی از تجربیات دیگران، امکان‌هایی هستند برای کشوری که در معرض امواج متعارض قرار گرفته است.

نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا در کره جنوبی، در شرایط مساعد جهانی استقرار یافت. بی‌شک این بزنگاه تاریخی برای کشور ما قابل تکرار نیست، اما می‌توان از مزیت عقب‌ماندگی مقرراتگذاری کشور استفاده کرد و با آموختن از مهمترین تجربیات کشورهای چو کره جنوبی، نظام مقرراتگذاری در کشور را با دو هدف تقویت انسجام میان مقررات و تمرکز بر جهت‌گیری توسعه‌گرایانه این مقررات (و بالطبع، حذف مقررات مانع توسعه) مورد بازنگری قرار داد. چنانچه حل مناقشه هسته‌ای با تقویت کمربند مقرراتگذاری توسعه‌گرا همراه شود، می‌توان امیدوار بود که اقتصاد کشور مرحله جدید تحول ملی را آغاز خواهد کرد.

در این گزارش، تلاش شد تا مهمترین درس‌های مقرراتگذاری توسعه‌گرای کره جنوبی به‌عنوان تجربه‌ای درخشان از نظام مقرراتگذاری را مورد تحلیل قرار دهد، درس‌های آموختنی این تجربه را نشان دهد و پیش‌زمینه‌های نهادی آن را برشمرد. اینکه چگونه می‌توان این پیش‌زمینه‌ها را در ایران برقرار کرد و ظرفیت دولت را افزایش داد یا میان مقررات موجود در کشور انسجام برقرار کرد، چه مقرراتی را باید اصلاح یا حذف کرد و چگونه می‌توان نظام مقرراتگذاری کنونی ایران را به نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا تبدیل کرد، پرسش‌هایی هستند که نیازمند پژوهش‌های مستقل با دیدگاهی آسیب‌شناسانه هستند. پاسخ به این پرسش‌ها، اقدام برای اجرایی کردن توصیه‌ها و ایجاد فرآیند اصلاحی بازخورد، همگی تعیین‌کننده آینده توسعه ایران خواهند بود.

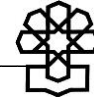
منابع و مآخذ

۱. ایوانز، پیتر. توسعه یا چپاول: نقش دولت در تحول صنعتی، ترجمه عباس زندباف و عباس مخبر، تهران، طرح نو، ۱۳۸۰.
۲. بانک جهانی. «گزارش انجام کسب‌وکار» بانک جهانی ۲۰۱۲: انجام کسب‌وکار در جهانی با شفافیت بیشتر»، ترجمه فرید قادری، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)، شماره مسلسل ۱۲۴۶۷، ۱۳۹۱.
۳. بخش امور عمومی و خدمات دولتی کانادا. اقدامات ابتکاری برای سنجش و کاهش بار مقررات، ترجمه جعفر خیرخواهان و جواد براتی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)، شماره مسلسل ۱۲۷۴۵، ۱۳۹۱.
۴. چانگ، ها جون. اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی، ترجمه اصلا ن قودجانی، مشهد، نوین طراحان آزاد، ۱۳۹۲.
۵. چانگ، ها جون. نیکوکاران نابکار: افسانه تجارت خارجی آزاد و تاریخچه پنهان سرمایه‌داری، ترجمه میرمحمود نبوی و مهرداد (خلیل) شهابی، تهران، کتاب آمه، ۱۳۹۲.
۶. چانگ، ها جون. بیست‌وسه گفتار درباره سرمایه‌داری؛ پیرامون نکاتی که آنها را بروز نمی‌دهند، ترجمه ناصر زرافشان، تهران، نشر مهریستا، ۱۳۹۳.
۷. رابینسون، کولین و آیلین، مارشال. مقرراتگذاری در حوزه انرژی، ترجمه سعید عطار، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)، شماره مسلسل ۱۲۴۱۳، ۱۳۹۱.
۸. رودریک، دنی. نهادهای مناسب برای تسریع آهنگ رشد اقتصادی، چه نهادهایی هستند و چگونه باید آنها را ایجاد کرد؟ در: چند مقاله در زمینه موانع نهادی توسعه، ترجمه زهرا کریمی، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳.
۹. ستایش، هدیه. نقش نهادها و تضمین حاکمیت قانون در رشد و توسعه اقتصادی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۴۲۰۱، ۱۳۹۳.
۱۰. سن، آمارتیا. فراسوی بحران: راهبرد توسعه در آسیا در: چند مقاله در زمینه موانع نهادی توسعه، ترجمه زهرا کریمی، تهران، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۳.
۱۱. فیسمن، ریموند و ادوارد، میگل. تبیهکاران اقتصادی: فساد، خشونت و فقر ملت‌ها، ترجمه فرخ قبادی، تهران، نشر نگاه معاصر، ۱۳۸۸.
۱۲. کاستلز، مانوئل. عصر اطلاعات: اقتصاد، جامعه و فرهنگ (پایان هزاره)، ج سوم، ترجمه احد علیقلیان و افشین خاکباز، تهران، طرح نو، ۱۳۸۵.
۱۳. گروینوگن، جان و آنتون، اسپیتیهوون و آنت، ون دن برگ. مقدمه‌ای بر اقتصاد نهادگرا، ترجمه اصلا ن قودجانی، تهران، مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۹۱.
۱۴. مرکز مالگیری، احمد. تأثیر کمیت و کیفیت مقررات بر محیط کسب‌وکار، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گروه مطالعات محیط کسب‌وکار، ۱۳۹۰.
۱۵. وبر، ماکس. اقتصاد و جامعه، ترجمه عباس منوچهری، مهرداد ترابی نژاد و مصطفی عمادزاده، تهران، انتشارات سمت، ۱۳۸۴.
16. Abe, Masaki "The Developmental State and Educational Advance in East Asia," Educate, Vol.6, No. 1, 2006.
17. Armstrong, Mark and David E. M. Sappington (2006) "Regulation, Competition,



- and Liberalization,” *Journal of Economic Literature*, Vol. XLIV.
18. Braithwaite, John (2006) “The Regulatory State?” in R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder and Bert A. Rockman (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, New York, Oxford University Press.
19. Chen, Wei-Ming, Hana Kim and Hideka Yamaguchi (2014) “Renewable energy in eastern Asia: Renewable energy policy review and comparative SWOT analysis for promoting renewable energy in Japan, South Korea, and Taiwan,” *Energy Policy*, Vol. 74.
20. Chibber, Vivek (2002) “Bureaucratic Rationality and the Developmental State,” *American Journal of Sociology*, Vol. 107, No. 4.
21. Choi, Daeyong (2003) “How effective is the Korean model of regulatory reform to cut down existing regulations?” in OECD, APEC-OECD Co-operative Initiative on Regulatory Reform, Vancouver, Proceedings of the Fourth Workshop, Available online at: <http://www.apec.org.tw/doc/APEC-OECD/2003-10/006.pdf>
22. Chowdhury, Anis (2010) “Financial Sector Regulation in Developing Countries: Reckoning after the crisis,” Based on the presentation at the IDEAs conference on ‘Reforming the Financial System: Proposals, Constraints and New Directions’, Chennai, India, 25-27 January.
23. Dutt, Amitava Krishna, Kwan S. Kim and Ajit Singh (1994) *The state, markets, and development: beyond the neoclassical dichotomy*, Aldershot and Brookfield, VT, Edward Elgar.
24. Ghertman, Michel (2009) “The puzzle of regulation, deregulation and reregulation” in Menard, Claude and Michel Chertman (Eds.), *Regulation, Deregulation and Reregulation: Institutional Perspectives*, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, Inc.
25. Gilad, Sharon (2007) “Regulatory Enforcement” in Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance*, California, Sage Publications, Inc.
26. Goldberg, V.P. (1976) “Regulation and Administered Contracts,” *The Bell Journal of Economics*, 7 (2), Autumn.
27. Goydke, Tim Thomas (2002), *Industrial policy in East Asia: the challenge of globalization*, Dissertation, Baden-Baden, Nomos.
28. Ha, Byunki and Hyunkyung Choi (2012) “Regulatory Reform and Economic Development - Korea’s Experience in Regulatory Reform,” 2011 Modularization of Korea's Development Experience.
29. Harvie, Chrles and H.H. Lee (2003) “Export led industrialization and growth- Korea’s economic miracle 1962-89,” University of Wollongong; Available online at: <http://ro.uow.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1066&context=commwkpapers>
30. Hertog, Steffen (2010) *Princes, Brokers, and Bureaucrats: Oil and the State in Saudi Arabia*, New York, Cornell University Press.
31. <http://iipdigital.usembassy.gov/st/persian/texttrans/2008/03/20080305140728xjsnommis0.3628351.html#ixzz3XXy0f3Rw>
32. <http://kostat.go.kr/portal/english/index.action>
33. <https://www.better.go.kr/fzeng.page>AboutRRC.laf>
34. <http://www.investkorea.org/ikwork/iko/eng/cont/contents.jsp?code=102040103>
35. <http://www.tradingeconomics.com/>
36. <http://www.worldbank.org/en/country/korea/overview#1>
37. Japan Bank for International Cooperation (2004) “The role of Yen loan for the

- rapid economic growth of Korea,” The Institution for Industrial Policy Studies (IPS); Available online at: http://www.jica.go.jp/activities/evaluation/oda_loan/after/2004/pdf/theme_06_full.pdf
38. Jessop, Bob (2007) “Regulation Theory” in Mark Bevir (ed.), *Encyclopedia of Governance*, California, Sage Publications, Inc.
39. Jordana, J., & D. Levi-Faur (2004) “The politics of regulation in the age of governance” in J. Jordana & D. Levi-Faur (Eds.), *The politics of regulation: Institutions and regulatory reforms for the age of governance*. Northampton, MA, Edward Elgar.
40. Joskow, P.L. (2003) “The Difficult Transition to Competitive Electricity Markets in the U.S.,” Paper presented at ‘Electricity Deregulation: Where to From Here?’ Conference at Bush Presidential Center, Texas A&M University, 4 April.
41. Jr, Frank and R. Charles (1975) “Economic Growth in South Korea since World War II” in Charles R. Frank Jr., Kwang Suk Kim and Larry E. Westphal (eds.), *Foreign Trade Regimes and Economic Development: South Korea*, New York, National Bureau of Economic Research.
42. Khan, Mushtaq (2004) “State Failure in Developing Countries and Institutional Reform Strategies” in Tungodden, B. and Stern, N. and Kolstad, I., (eds.), *Toward Pro-Poor Policies: Aid, Institutions, and Globalization*, Annual World Bank Conference on Development Economics, Europe-2003, Oxford University Press and World Bank, Available online at: http://eprints.soas.ac.uk/3683/1/State_Failure.pdf
43. Kihwan, Kim (2006) “The 1997-98 Korean Financial Crisis: Causes, Policy Response, and Lessons,” Presentation at the High-Level Seminar on Crisis Prevention in Emerging Markets Organized by The International Monetary Fund and The Government of Singapore, Singapore.
44. Kim, Byung-Kook (1992) “Economic Policy and the Economic Planning Board (EPB) in Korea,” *Asian Affairs*, Vol. 18, No. 4, Symposium: Class, Economy, and Polity in Korea.
45. Kim, Joon H. (2006) “Korean Environmental Regulations: Ready to Take on One of the World’s Largest Private Real Estate Development Projects?,” *Pacific Rim Law & Policy Journal*, Vol. 15, No. 2.
46. Kim, Kwan S. (1991) “The Korean Miracle (1962-1980) Revisited: Myths and Realities in Strategy and Development,” Working Paper 166 of the Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, South Bend, Ind., pp. 1-63; Available online at: <https://www3.nd.edu/~kellogg/publications/workingpapers/WPS/166.pdf>
47. Kishi, Masumi (1996) “Regulation issues in the era of financial liberalization: Japan, Korea and Taiwan,” *Journal of Asian Economics*, Vol. 7, No. 3.
48. Kwon, O. Yul (2001) “Paradigm shift in Korean economic policy in the wake of the 1997 financial crisis and future policy directions” in A. Chowdhury and I. Islam (eds.) *Beyond the Asian Crisis*, Cheltenham: Edward Elgar.
49. Laffont, J. J. and D. Martimort (1999) “Separation of Regulators against Collusive Behavior,” *RAND Journal of Economics*, Vol. 30, No. 2.
50. Laffont, J. J. and J. Tirole. (1996) “Creating Competition through Interconnection: Theory and Practice,” *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 10, No. 3.
51. Lange, Matthew and Dietrich Rueschemeyer (2005) “State and Development:



- What Insights Did We Gain” in Matthew Lange and Dietrich Rueschemeyer (eds.), *States and Development Historical Antecedents of Stagnation and Advance*, New York, Palgrave Macmillan.
52. Lee, Chang H. (2002) “The state and institution in East Asian economic development: the past and the futures,” *The Journal of the Korean Economy*, Vol. 3, No. 1.
 53. Lee, Eun Sup (1998) “Regulation of International Trade in Korea Under the WTO Mechanism,” *Victoria University of Wellington Law Review*, Vol. 28, No. 3.
 54. Lee, K. and J.A. Mathews (2010) “From Washington Consensus to Best Consensus for World Development,” *Asian-Pacific Economic Literature*, Vol. 24, No. 1, pp. 86-103; Available online at: http://fbe.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0010/747361/submitted_APEL_Lee_and_Mathews_aug_2009.pdf
 55. Lew, Seok- Choon (2013) *The Korean Economic Developmental Path: Confucian Tradition, Affective Network*, New York, Palgrave Macmillan.
 56. McGill, Bobby (2011) “The Korean Car Industry’s First Time Battle on its Home Turf”; Available online at: <http://busanhaps.com/korean-car-industrys-first-time-battle-its-home-turf/>
 57. Metraux, Daniel (1992) “The Economy” in Matles Savada, Andrea and William Shaw (Eds.), *South Korea: A Country Study*, Washington D.C, Federal Research Division, Library of Congress.
 58. Minns, John (2001) “Of miracles and models: the rise and decline of the developmental state in South Korea,” *Third World Quarterly*, Vol. 22, No. 6.
 59. Ng, Charlotte (2007) “The ‘Developmental State’ and Economic Development,” Essay, Oxford University; Available online at: <http://www.e-ir.info/2008/06/15/the-developmental-state-and-economic-development/>
 60. Niklasson, Lars (2012) “The regulatory state vs the developmental state: the case of the EU,” Exeter, Fourth Biennial ECPR Standing Group for Regulatory Governance Conference on New Perspectives on Regulation, Governance and Learning.
 61. OECD (2009, 1) “Latest Development on Korea’s Regulatory Policy,” Available online at: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45347364.pdf>
 62. OECD (2010) “Regulatory Policy and the Road to Sustainable Growth”; Available online at: <http://www.oecd.org/regreform/policyconference/46270065.pdf>.
 63. OECD (2009, 2) “Temporary Regulatory Relief: A New Experiment in Regulatory Reform in Korea”; Available online at: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45347546.pdf>
 64. OECD (1997) “The OECD Report on Regulatory Reform,” Synthesis; Available online at: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf>
 65. Pittman, Russell (2007) “Regulatory Reform: Lessons for Korea,” in Lee-Jay Cho, So-mi Söng and Sang-Hyop Lee (eds.), *Institutional and Policy Reforms to Enhance Corporate Efficiency in Korea*, Seoul: Korea Development Institute (KDI) Press.
 66. Revilla-Diez, Javier, Daniel Schiller and Daria Zvirgzde (2013) “Similarities and Differences of Institutional Change in ENP and Other Catch-Up Countries,” SEARCH WP 5/14; Available online at: <http://www.ub.edu/searchproject/wp-content/uploads/2013/01/WP-5.14.pdf>
 67. Ricketts, Martin (2006) “Economic regulation: principles, history and methods” in Michael Crew and David Parker (eds.), *International Handbook on Economic*

- Regulation, Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
68. Robinson, Colin and Eileen Marshall (2006) "The Regulation of Energy: Issues and Pitfalls," in Michael Crew and David Parker (eds.), International Handbook on Economic Regulation, Massachusetts, Edward Elgar Publishing.
 69. Ryu, Yong-Ho (2009) "Nuclear Regulatory Research in Korea: Achievements and Future Direction," Nuclear Engineering and Technology, Vol. 41, No. 4,.
 70. Schott, Jeffrey J. (2010) "Prospects for Implementing the Korea-US Free Trade Agreement," Institute for International Economics; Available online at: <http://www.iie.com/publications/pb/pb10-23.pdf>
 71. The Herald (2013). "economic nationalism vs. globalization"; Available online at: <http://www.herald.co.zw/economic-nationalism-vs-globalisation>
 72. Thomsen, Nicolas, F., S. and M. Bang (2013), "Lessons from Investment Policy Reform in Korea," OECD Working Papers on International Investment, OECD Publishing.
 73. Tota, Ikbale and Hidajet Shehu (2012) "Emerging Markets Queries in Finance and Business: The Dilemma of Business Ethics," Procedia Economics and Finance, Vol. 3.
 74. U.S. Department of Commerce's Trade Information Center (2012) "Doing Business in Korea: 2012 Country"; Available online at: http://photos.state.gov/libraries/korea/49271/June_2012/business_Commerical_Guide_for_US_Companies.pdf
 75. Vass, Peter (2006) "Regulatory governance and the lessons from UK practice" in Michael Crew and David Parker (eds.), International Handbook on Economic Regulation, Massachusetts, Edward Elgar Publishing.
 76. Wang, Hye Suk (2013) "Did the 1997 financial crisis transform the S. Korean developmental state? Focused on the public fund" in Seok-Choon Lew. The Korean Economic Developmental Path: Confucian Tradition, Affective Network, New York, Palgrave Macmillan.
 77. Wessling, William T. (2014) Institutional Quality, Economic Development, and Natural Resource Abundance: Towards and Interactive Model of Development, Vienna, Webster University.
 78. Woll, Cornelia (2007) "regulation" in Mark Bevir (ed.), Encyclopedia of Governance, California, Sage Publications, Inc.
 79. World Bank (2002) "World Development Report: Building Institutions for Markets," New York: Oxford University Press; Available online at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5984>
 80. Yeung, Henry Wai-Chung (2005), "Institutional capacity and Singapore's developmental state: Managing economic (in) security in the global economy" in Helen E.S. Nesadurai, Globalisation and Economic Security in East Asia: Governance and Institutions, London, Routledge.
 81. Yi, Jeonghwa and Theo Hacking (2011) "Incorporating climate change into environmental impact assessment: perspectives from urban development projects in South Korea," Procedia Engineering, Vol. 21.
 82. Yuen Ang, Yuen (2009) State, Market and Bureau-Contracting in Reform China, dissertation, Stanford University; Available online at: [https://stacks.stanford.edu/file/druid:hr313dw9240/yyang-ediss-text%20\[final\] augmented.pdf](https://stacks.stanford.edu/file/druid:hr313dw9240/yyang-ediss-text%20[final] augmented.pdf)



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شناسنامه گزارش

شماره مسلسل: ۱۴۷۶۶

عنوان گزارش: تجربه نظام مقرراتگذاری توسعه‌گرا در کره جنوبی؛ درس‌هایی برای ایران

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)

تهیه و تدوین: سعید عطار

ناظران علمی: ابوالفضل پاسبانی‌صومعه، جعفر خیرخواهان

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستاران تخصصی: احمد مرکزالمیری، محسن علوی‌منش

ویراستار ادبی: ———

واژه‌های کلیدی:

۱. توسعه
۲. کره جنوبی
۳. محیط کسب‌وکار
۴. مقررات‌زدایی
۵. مقرراتگذاری
۶. نهاد



تاریخ انتشار: ۱۳۹۴/۱۲/۲۵