

# الگوی راهبردی حمایت از تولید

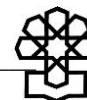
## ۹. رویکردهای انتخاب بخش‌های اولویت‌دار

معاونت پژوهش‌های اقتصادی  
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰  
شماره مسلسل: ۱۵۹۱۴  
تیرماه ۱۳۹۷

## فهرست مطالب

چکیده	۱
مقدمه	۳
۱. رویکردهای انتخاب بخش	۴
۱-۱. رویکرد پیروی از مزیت نسبی (اقتصاد ساختارگرایی جدید)	۴
۱-۲. رویکرد تقابل با مزیت نسبی	۱۳
۱-۳. رویکرد فناوری-محور (تحلیل شومپیتری)	۱۶
۲. جهانی سازی و سیاست صنعتی	۲۶
۲-۱. ملاحظات جهانی سازی بر انتخاب بخش	۲۶
۲-۲. محدودیت های تدوین سیاست صنعتی	۲۹
جمع بندی و نتیجه گیری	۳۴
منابع و مأخذ	۳۶



## الگوی راهبردی حمایت از تولید؛ ۹. رویکردهای انتخاب بخش‌های اولویت‌دار

### چکیده

در قرن بیست‌ویکم، مباحث پیرامون سیاست صنعتی، دیگر نه پیرامون «چرایی» (لزوم یا عدم لزوم) اتخاذ سیاست صنعتی، بلکه پیرامون «چگونگی» و در واقع نحوه درست اتخاذ و اعمال سیاست صنعتی است. این گزارش به تبیین همین چگونگی و شروط آن در ادبیات متأخر سیاست صنعتی پرداخته است. باتوجه به اینکه هدف سیاست صنعتی، تسریع در تحول ساختاری از طریق کمک به ایجاد و تقویت صناعی است که این تحول را به پیش برانند؛ لذا آنچه برای سیاست صنعتی در درجه اول اهمیت قرار دارد، نحوه‌گزینش بخش و شناسایی بخش یا فعالیت صنعتی است که توان بیشتری برای کمک به این تحول ساختاری دارد. شایان ذکر است در بسیاری مواقع سیاست‌های صنعتی به دلیل اشتباه استراتژیک در انتخاب بخش‌ها به شکست انجامیده است.

در این گزارش برای پاسخ به پرسش چگونگی انتخاب بخش (فعالیت صنعتی) در اعمال سیاست صنعتی، سه رویکرد «ساختارگرایی جدید»، «تقابل با مزیت نسبی» و «فناوری - محور» معرفی شده است. تمایز این سه رویکرد در نحوه و زمانبندی حرکت به ورای مزیت نسبی است که می‌تواند بر چگونگی انتخاب صنایع تأثیر بگذارد. با مقایسه این نظریات نتایج زیر را برای انتخاب بخش در اقتصاد ایران می‌توان استخراج کرد:

۱. رویکرد جریان اصلی اقتصاد مبتنی بر نفی سیاست صنعتی و تمرکز بر مزیت‌های نسبی، شاید در کوتاه‌مدت و میان‌مدت موجب رشد اقتصادی شود، اما در بلندمدت اقتصاد کشور متضرر خواهد شد. زیرا برای رهایی از تله درآمد متوسط، کشورهای در حال توسعه باید به بخش‌های با ارزش افزوده بالا ورود کنند که معمولاً در آن دارای مزیت نسبی نیستند. از این منظر حرکت ورای مزیت نسبی کشور یک ضرورت محسوب می‌شود، اما شدت و زمان حرکت ورای آن، قابل بحث است.

۲. شدت جهت‌گیری ضد مزیت نسبی و نوع سیاست صنعتی اتخاذی باید واقع‌بینانه باشد. اقتصاد ساختارگرایی جدید، مزیت نسبی را محور تدوین سیاست صنعتی قرار داده و رویکرد تقابل با مزیت نسبی به ما گوشزد می‌کند که دولت‌ها باید نیم‌نگاهی به آینده اقتصاد کشور و بخش‌های جدید اقتصادی داشته باشند. آنچه مبنای تفاوت این دو رویکرد را می‌سازد، میزان ریسک‌پذیری سیاست صنعتی است. با وجود آنکه برای تحول بخشی، رویکرد تقابل با مزیت نسبی بر اهمیت انتخاب صنایع آینده‌دار (انتخاب برنده) تأکید دارد، اما ساختارگرایی جدید بر محدودیت این رویکرد برای جلوگیری از تبدیل شدن به

انتخاب بازنده تأکید دارد. با توجه به نکات مهم مورد توجه هر دو رویکرد باید تأکید کرد که کیفیت دولت (میزان توانمندی دولت) شاخص مهمی است که بر نتیجه انتخاب تأثیرگذار خواهد بود. اگر توانمندی دولت محدود است شاید انتخاب بخش‌های دارای مزیت نسبی، نتایج بهتری در پی داشته باشد.

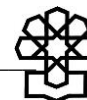
۳. با توجه به نکته قبل، انتخاب بخش‌های دارای اولویت علاوه بر وابستگی به توانمندی دولت و نیز توجه به صنایع پیشرو کشورهای دارای وضعیت مشابه اما برخوردار از درآمد سرانه بالاتر، این انتخاب باید از ویژگی‌های دیگری نیز برخوردار باشد، از جمله انتخاب صنایع با چرخه عمر کوتاه که در رویکرد فناوری-محور بر آن تأکید شده است برای تسهیل درونی‌سازی فناوری و فرآیند رسیدن به کشورهای پیشرفته (هم‌ترازی) اهمیت دارد. به عبارت دیگر شانس رسیدن به کشورهای پیشرفته در بخش‌های دارای فناوری با چرخه عمر کوتاه مدت بیشتر است.

۴. علاوه بر این، قرن بیست و یکم، قری است که با جهانی شدن و گسترش بی‌سابقه مبادلات تجاری بین‌المللی و تقسیم کار بین‌المللی در طول زنجیره ارزش (برون‌سپاری) همراه شده است. در چنین شرایطی در تدوین سیاست صنعتی باید به این مسئله توجه کرده و از فرصت‌های موجود استفاده کرد.

۵. البته روی دیگر جهانی شدن، حاکمیت سازمان‌ها و موافقتنامه‌های بین‌المللی بر تجارت بین‌الملل است که تا اندازه‌ای فضای سیاستگذاری صنعتی را برای کشورها محدود می‌کند. اما با توجه به مطالب بیان شده در این گزارش، نشان داده‌ایم که حتی با پذیرش رژیم حقوقی تجارت بین‌الملل باز هم فضای سیاستگذاری همچنان برای دولت‌ها تا اندازه قابل توجهی وجود دارد.

۶. نکته دیگر اینکه یک سیاست صنعتی مشخص برای همه کشورها وجود ندارد و بسته به موقعیت و شرایط اقتصادی و نیز اولویت‌ها و ارزش‌ها و اهداف کشورها، باید دست به انتخاب و اتخاذ سیاست صنعتی مناسب زد. انتخاب بخش‌های اولویت‌دار نیز باید در این بستر گسترده‌تر و فرااقتصادی جوامع مختلف مورد ملاحظه قرار گیرد. از این رو هر کشور نیاز دارد که الگوی سیاست صنعتی خود را بسته به شرایط صنعت و نهادهای سیاسی کشور خود توسعه و بهبود دهد.

۷. همچنین علاوه بر اینکه سیاست صنعتی برای کشورهای مختلف متنوع است، سیاست صنعتی در یک کشور در دوره‌های تاریخی مختلف نیز متفاوت است. به عبارت دیگر، سیاست صنعتی را باید یک فرآیند مداوم در نظر گرفت و نه یک هدف. پویایی سیاست صنعتی در انتخاب بخش را می‌توان با برنامه‌ریزی‌های دوره‌ای مد نظر قرار داد. تجربه کره جنوبی، پویایی انتخاب برنامه‌ریزان را در بازه‌های ده‌ساله نشان می‌دهد، این پویایی با بهبود ظرفیت‌های اولیه و نیز توانمندی دولت قابل تحقق است، بنابراین انعطاف در سیاست صنعتی آخرین نتیجه‌ای است که مرور گزارش حاضر می‌تواند دربر داشته باشد.



در مجموع اقتصاد ایران، در شرایطی که عملاً فاقد استراتژی توسعه صنعتی است، نیاز مبرمی به توجه به اولویت‌های پیش‌گفته دارد. یک دوره انتقالی پنج تا ده‌ساله انتخاب صنایع آینده‌دار با ریسک کم، با تمرکز زیاد بر مکانیسم‌های حسابکشی از حمایت‌شوندگان، برای اقتصاد ایران توصیه می‌شود.

## مقدمه

مایکل جی بوسکین، استاد اقتصاد دانشگاه استنفورد و مشاور اقتصادی بوش پدر در دوران انتخابات ریاست جمهوری، جمله معروفی با این مضمون دارد: «چه اهمیتی دارد آمریکا چیپس سیب‌زمینی تولید کند یا چیپ کامپیوتر! تا زمانی که دستان نامرئی بازار منابع را بدون دخالت دولت به پربازده‌ترین بخش‌های اقتصاد اختصاص می‌دهد، پیشنهاد تیم اقتصادی کلینتون مبنی بر حمایت دولت از صنایع با فناوری پیشرفته بی‌معناست».

هرچند امروزه این ایده بوسکین طرفداران زیادی نداشته و حتی بازارگرایان اقتصاددانان هم از دخالت‌های دولت نظیر سیاست‌های بهبود فضای کسب‌وکار، سرمایه‌گذاری در آموزش، تحقیق و توسعه و زیرساخت‌ها حمایت می‌کنند، جمله بوسکین که بعدها به ضرب‌المثلی برای اشاره به طرز تفکر مخالفان سیاست صنعتی مبدل گشت، اختلاف اصلی موافقان و مخالفان حمایت دولت از بعضی صنایع یا بخش‌ها را نشان می‌دهد.

بخش دوم این گزارش به موضوع جهانی‌سازی (به‌ویژه در قرن بیست‌ویکم) و دلالت‌های آن بر مباحث سیاست صنعتی اختصاص دارد. اینکه چگونه با تغییر ساختارهای اقتصاد جهانی، فرصت‌ها و همچنین تهدیدهای نوینی در برابر اقتصادهای در حال توسعه قرار گرفته و چگونه این اقتصادها می‌توانند با این پدیده روبرو شوند.

علاوه بر این، قرن بیست‌ویکم، قرن است که از یکسو با جهانی شدن و گسترش بی‌سابقه تقسیم کار بین‌المللی در طول زنجیره ارزش (برون‌سپاری) و مبادلات تجاری بین‌المللی همراه شده و ازسوی دیگر جهانی‌سازی و حاکمیت سازمان‌ها و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی بر تجارت بین‌الملل را به دنبال آورده است. فرصت‌ها و تهدیدهایی که زنجیره ارزش جهانی و نظام جدید تولید آن پدید آورده نیز در چگونگی اتخاذ سیاست صنعتی اهمیت دارد. اینکه سرمایه‌گذاری خارجی یک فرصت است یا تهدید یا اینکه پیوستن به زنجیره ارزش جهانی، موجب پیشرفت کل اقتصاد می‌شود یا خیر، تا حد زیادی بستگی به شیوه برخورد کشورها با این پدیده دارد. با اینکه سرمایه‌گذاری شرکت‌های چندملیتی در کشورهای در حال توسعه می‌تواند فرصت ارزش‌آفرینی و انتقال فناوری را فراهم کند، اما این خطر هم وجود دارد که کشورهای در حال توسعه صرفاً در زنجیره‌های با ارزش‌افزوده پایین گیر کرده و بجز اتلاف منابع، سود چندانی از این همکاری نبرند. از این رو «ادغام استراتژیک» و فکر شده در اقتصاد جهانی باید مد نظر

سیاستگذاران قرار گیرد. مسئله‌ای که فرصت‌ها و تهدیدهای زیادی را پیش‌روی سیاستگذاران صنعتی قرار داده است.

### ۱. رویکردهای انتخاب بخش

در این قسمت از گزارش، یکی از مناقشه‌انگیزترین مباحث سیاست صنعتی، یعنی رویکردهای انتخاب بخش بحث و بررسی می‌شود.<sup>۱</sup> دولت‌ها با چه منطقی باید از بعضی بخش‌های اقتصادی حمایت کنند. دو رویکرد کلی در این مسئله، رویکرد «پیروی از مزیت نسبی» و رویکرد «تقابل با مزیت نسبی» است. البته باید توجه کرد که اولی با آرای ریکاردو و دومی با نظریات فردریک لیست آغاز شد. البته باید توجه کرد که نظریات متأخر هیچ‌کدام از دو رویکرد، توصیه افراطی به پیروی کامل از مزیت نسبی یا حرکت در خلاف آن نداشته، بلکه هر دو قائل به ترکیبی از پیروی و همزمان حرکت ورای مزیت نسبی یک کشور هستند. اختلاف نظر در درجه اهمیت مزیت نسبی و همچنین زمان حرکت به ورای آن است. در این قسمت دو رویکرد پیش‌گفته بررسی شده است. همچنین در انتهای این قسمت، رویکرد فناوری-محور در انتخاب بخش و تحلیل شومپتری آن معرفی شده است. هدف این قسمت گزارش معرفی معیارهای انتخاب یک بخش برای اختصاص حمایت‌های دولتی و همچنین دیدگاه‌های مختلف در مورد آن است.

#### ۱-۱. رویکرد پیروی از مزیت نسبی (اقتصاد ساختارگرایی جدید)<sup>۲</sup>

جاستین ییفو لین،<sup>۳</sup> اقتصاددان ارشد بانک جهانی در یک دهه گذشته، استراتژی توسعه اقتصادی تحت عنوان اقتصاد ساختارگرایی جدید را بنا نهاده است. استراتژی توسعه پیشنهادی او، ترکیبی از اقتصاد نئوکلاسیک و اقتصاد ساختارگرایی است. رویکرد اقتصاد ساختارگرایی جدید در انتخاب بخش‌های اقتصادی به منظور حمایت به نوبه خود منحصر به فرد است. لین و مونگا<sup>۴</sup> در مقاله «مزیت نسبی: گلوله نقره‌ای سیاست صنعتی»<sup>۵</sup> شرایطی را که سیاست صنعتی، یا به طور کلی‌تر مداخله دولت در اقتصاد احتمالاً شکست خورده یا موفق می‌شود مورد بحث قرار داده‌اند. آنها استدلال می‌کنند که در اغلب موارد سیاست‌های صنعتی به علت اشتباه استراتژیک در انتخاب اهداف ناسازگار با سطح توسعه‌یافتگی

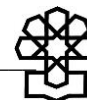
۱. همچنان که در مقدمه نیز ذکر شد، این گزارش به «چگونگی اتخاذ سیاست صنعتی» می‌پردازد، اما «جراحی اتخاذ سیاست صنعتی» در گزارش‌های قبلی «الگوی راهبردی حمایت از تولید» به‌ویژه «۵. الزامات حمایت مؤثر» به شماره مسلسل ۱۵۵۴۶ مورد توجه قرار گرفته است.

2. New Structural Economics

3. Justin Yifu Lin

4. Lin and Monga

5. Comparative Advantage: The Silver Bullet of Industrial Policy



کشور<sup>۱</sup> و ساختار داشته‌های اولیه<sup>۲</sup> در همان دوره زمانی، شکست می‌خورند. با توجه به درس‌هایی که از تجربه انتخاب اهداف توسعه‌ای غیرواقعی گرایانه به دست آمده، استراتژی‌های اقتصادی توصیه می‌شود که با مزیت نسبی کشور (تعیین شده توسط ساختار داشته‌های اولیه در لحظه طراحی استراتژی) سازگار باشد. این گزاره سنگ بنای اقتصاد ساختارگرایی جدید است که در ادامه به شرح آن خواهیم پرداخت.

فرآیند تغییر ساختاری مداوم<sup>۳</sup> جوهر اصلی افزایش درآمد است.<sup>۴</sup> این تغییر ساختاری ممکن است در فناوری‌ها و صنایع روی دهد که در نتیجه به افزایش بهره‌وری انجامیده و ممکن است با تغییر در ساختار زیرساخت‌های نرم و سخت<sup>۵</sup> رخ دهد که هزینه مبادله در اقتصاد را کاهش می‌دهد. فرضیه اصلی این است که ساختار اقتصادی شامل ساختار فناوری، صنعت و زیرساخت نرم و سخت (داشته‌های اولیه)<sup>۶</sup> یک کشور در یک زمان مشخص است که در طی زمان تغییر می‌کند. تدوین استراتژی سازگار با ساختار داشته‌های اولیه، محور توصیه‌های اقتصاد ساختارگرایی جدید است.

### ۱-۱-۱. داشته‌های اولیه، ساختار صنعت و زیرساخت سخت و نرم

داشته‌های اولیه و ساختار آن در هر لحظه، کل درآمد اقتصاد و قیمت نسبی عوامل تولید در آن زمان را تعیین می‌کند. بر همین اساس، می‌توان مزیت نسبی یک اقتصاد را براساس بخش‌هایی با کمترین هزینه عوامل تولید در سطح جهانی تعیین کرد. ساختار صنعتی بهینه، تابع ساختار داشته‌های اولیه<sup>۷</sup> است. همچنین زیرساخت‌های سخت و نرم، تابع ساختار فناوری و صنعت آن کشور هستند. با این شرایط اگر در یک بازار باز و رقابتی یک بنگاه اقتصادی با یک مدیریت معمولی، بدون دریافت هرگونه یارانه دولتی سود قابل قبولی کسب کند، آن بنگاه زیست‌پذیری اقتصادی<sup>۸</sup> خواهد داشت. یک شرکت زمانی زیست‌پذیر است که فناوری و صنعت آن با مزیت نسبی کشور، تعیین شده توسط داشته‌های اولیه عوامل تولید سازگار بوده و اقتصاد از زیرساخت‌های نرم و سخت مورد نیاز صنعت برخوردار باشد. به عبارت دیگر، در انتخاب صنایع اولویت‌دار و تعیین استراتژی‌های اقتصادی باید به این مهم یعنی زیست‌پذیری اقتصادی بنگاه توجه کرد.

۱. سطح توسعه‌یافتگی: در اینجا منظور از سطح توسعه‌یافتگی درآمد سرانه آن کشور است. البته باید توجه کرد که برای برآورد هدف این بخش، درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی کشورها را نباید جزء درآمد سرانه کشور محسوب کرد.  
۲. ساختار داشته‌های اولیه (Endowment): مقدار زمین، نیروی انسانی، سرمایه و کارآفرینی که می‌تواند برای تولید استفاده شود که معمولاً به صورت نسبت نشان داده می‌شود. برای مثال نسبت سرمایه به نیروی انسانی اگر بزرگ‌تر از یک باشد، مزیت نسبی کشور در مشاغل سرمایه‌بر است.

3. Continuous Structural Transformation

۴. متغیری که با شاخص افزایش درآمد سرانه اندازه‌گیری می‌شود.

5. Structure of Soft and Hard Infrastructure

6. Endowment Structure

7. Endogenous

8. Economic Viability

به‌روزرسانی ساختار صنعتی به‌منظور افزایش بهره‌وری نیروی کار موجب افزایش درآمد می‌شود. همزمان با به‌روزرسانی صنعت - فناوری، نیاز به زیرساخت‌های نرم و سخت است تا هزینه مبادله را کاهش داده و شرکت یا کارخانه با یک مدیریت معمولی بتواند در یک بازار باز و رقابتی به حیات خود ادامه دهد. چنین رویکردی را می‌توان استراتژی دنباله‌روی از مزیت نسبی نامگذاری کرد.

### ۱-۱-۲. استراتژی پیروی از مزیت نسبی

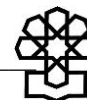
یکی از مناقشات اصلی در اقتصاد توسعه، این است که آیا استراتژی اقتصادی یک کشور باید پیروی از مزیت نسبی آن کشور باشد یا بدون توجه به آن، به‌منظور خلق مزیت‌های جدید تدوین شود. توصیه اقتصاد ساختارگرایی جدید، پیروی از مزیت نسبی کشور است. مزیت نسبی در اینجا توسط ساختار داشته‌های اولیه تعریف می‌شود. از این‌رو بهترین استراتژی برای نیل به رشد پویا و پایدار اقتصادی برای کشورهای در حال توسعه، پیروی از مزیت نسبی یک اقتصاد به‌منظور توسعه صنایع و همچنین ارتقای زیرساخت‌های نرم و سخت مرتبط است. با این رویکرد رقابتی‌ترین اقتصاد، تولید بیشترین مازاد، کسب بالاترین نرخ بازگشت سرمایه و به‌موجب آن پس‌انداز به‌وجود خواهد آمد که رشد درآمد کشور و ارتقای صنعتی با بیشترین سرعت نتیجه اتخاذ چنین رویکردی خواهد بود. در چنین فرآیندی کشورهای در حال توسعه می‌توانند با استفاده از مزیت‌های خود، نرخ پیشرفت سریع‌تری در ارتقای صنعت و ابتکارات فناوری نسبت به کشورهای با درآمد بالا داشته و فاصله خود را با آنها کم کنند.

### ۱-۱-۳. نقش بازار و دولت

منطق بازار رقابتی چنین حکم می‌کند که شرکت‌ها برای کسب بیشترین سود، باید فناوری و صنعت را براساس قیمت نسبی عوامل تولید انتخاب کنند. از این‌رو پیش‌شرط اصلی، وجود یک بازار رقابتی و کارآ است. اما گاهی با وجود بازار رقابتی و آزاد باز هم سرمایه‌گذاری‌ها به سمت صنایع دارای ویژگی‌های فوق‌الذکر جلب نمی‌شود. این مشکل را می‌توان در دو نوع شکست بازار توضیح داد که مداخله دولت در آنها ضروری است.

### ۱-۱-۳-۱. آثار جانبی اولین‌های یک صنعت<sup>۱</sup>

در کشورهای در حال توسعه، سرمایه‌گذاری در بخش‌های جدید که به کشف مزیت نسبی کشور می‌انجامد با یک مشکل اساسی روبرو است و آن هم ورود فوری تقلیدکنندگان است. یعنی شرکتی که ریسک کرده و مزیت نسبی را در صنعت جدیدی کشف کرده، نمی‌تواند از منافع آن به‌طور کامل استفاده کند. از این‌رو دخالت دولت، در تعیین جایزه برای اولین‌ها، به‌صورت وام کم‌بهره، حفظ انحصار کوتاه‌مدت، یارانه مستقیم و ... بسیار مهم است. البته باید توجه داشت که امکان شکست دولت هم در این شرایط وجود



دارد. در واقع زمانی شکست دولت رخ می‌دهد که تمام شرکت‌های وارد شده به بخش جدید و نه تنها اولین‌ها مستحق دریافت حمایت دولت شناخته شوند.

### ۲-۳-۱. مشکلات هماهنگی

با ایجاد زیرساخت‌های نرم و سخت مرتبط با یک صنعت ممکن است آن صنعت سودآور شده تا بنگاه‌ها تشویق به سرمایه‌گذاری در آن بخش شوند. ایجاد یک جاده ارتباطی، فراهم کردن انرژی به یک بخش جغرافیایی خاص، تصویب یکسری قوانین، انجام سرمایه‌گذاری‌های مکمل از جمله این نوع اقدامات دولت برای رفع مشکلات هماهنگی است. همچنین در کشورهایی که به‌طور کلی وضعیت زیرساختی نامطلوب است، می‌توان با احداث مناطق تجاری ویژه، زمینه را برای سرمایه‌گذاری سودآور و بهره‌برداری از مزیت نسبی یک کشور فراهم کرد. بنابراین در کنار ایجاد بازار آزاد و رقابتی، وجود دولت تسهیلگر و فعال نیز ضروری است.

### ۴-۱-۱. دولت تسهیلگر، سیاست صنعتی و مزیت نسبی پنهان

دلایل ضرورت وجود یک دولت تسهیلگر در قسمت قبلی با بیان دو نوع شکست بازار و ضرورت مداخله دولت توضیح داده شد. سیاست صنعتی به‌عنوان ابزار اصلی چنین دولتی محسوب می‌شود. سیاست صنعتی از آنجایی مهم تلقی می‌شود که رفع مشکلات هماهنگی در هر صنعت ممکن است متفاوت باشد و باید به‌طور مجزا برای هر بخش، سیاست‌هایی را برگزید. از طرف دیگر، منابع و ظرفیت دولت محدود بوده و از این‌رو نیاز است که به‌صورت هدفمند از آنها استفاده شود.

با اینکه دلایل و شواهد لزوم به‌کارگیری سیاست صنعتی کم نیست، اما مرور تجربه کشورها نشان از شکست‌های متعدد در به‌کارگیری سیاست صنعتی دارد. تقریباً تمامی دولت‌های دنیا تلاش کرده‌اند با استفاده از سیاست صنعتی نقش تسهیلگری در اقتصاد ایفا کنند، اما اغلب آنها شکست خوردند. به باور اقتصاد ساختارگرایی جدید، هدف قرار دادن صنایع ناسازگار با مزیت نسبی کشورها دلیل اصلی شکست سیاست صنعتی است:

— برای کشورهای در حال توسعه؛ هدف قرار دادن صنایعی که بیش از اندازه سرمایه‌بر<sup>۱</sup> است.

— برای کشورهای توسعه‌یافته؛ هدف قرار دادن صنایعی که بیش از اندازه کاربر<sup>۲</sup> است.

نتیجه حرکت برخلاف مزیت نسبی این می‌شود که بنگاه‌های فعال در بخش‌های منتخب توانایی بقا در بازار رقابتی و آزاد را نخواهند داشت. زیرا قیمت نسبی عوامل تولید در آن بخش‌ها، بالاتر از کشورهای است که در همان بخش‌ها دارای مزیت نسبی هستند. از این‌رو چنین شرکت‌هایی برای بقا، نیاز به انواع حمایت‌های دولتی دارند. چنین رویکردی در بلندمدت به **تخصیص نامناسب منابع و**

---

1. Capital Intensive

2. Labor Intensive

رفتار رانت‌جویانه خواهد انجامید. نتیجه این می‌شود که تلاش برای برگزیدن برندگان،<sup>۱</sup> به انتخاب بازنده‌ها منجر می‌شود.

سیاست صنعتی برای موفقیت، باید بخش‌هایی را هدف قرار دهد که با مزیت نسبی پنهان<sup>۲</sup> اقتصاد سازگار باشد. مزیت نسبی پنهان اشاره به صنایعی در اقتصاد دارد که هزینه تولید پایینی دارد، اما به‌علت هزینه مبادله بالا در بازارهای داخلی و بین‌المللی رقابت‌پذیر نیست. در چنین شرایطی دولت باید برای رفع موانع هماهنگی و آثار جانبی به شرکت‌ها کمک کند تا هزینه مبادله و ریسک کاهش یافته و فعالیت در آن بخش‌ها سودآور شود. اما سؤال اصلی این است که دولت چگونه می‌تواند بخش‌های همراستا با مزیت نسبی پنهان اقتصاد خود را کشف کند؟

از دیدگاه اقتصاد ساختارگرایی جدید، انتخاب بخش براساس فاصله صنعت یک کشور، از پیشروهای فناوری در دنیا انجام می‌گیرد. درواقع پنج نوع سیاست صنعتی می‌توان متصور بود:

- سیاست صنعتی برای رسیدن به صنایع کشورهای با درآمد بالا،
- سیاست صنعتی برای حفظ پیشرو بودن - رهبری فناوری یک صنعت در سطح جهانی،
- سیاست صنعتی برای کمک به خروج شرکت‌ها از صنایعی که درحال از دست دادن مزیت نسبی خود هستند،

- سیاست صنعتی برای جهش کشورهای با درآمد بالا در صنایع با چرخه ابتکار کوتاه‌مدت،
- سیاست صنعتی برای حرکت در خلاف مزیت نسبی کشورهای درحال توسعه، صنایع مرتبط با صنایع دفاعی کشور.<sup>۳</sup>

در ادامه نظر اقتصاد ساختارگرایی جدید درخصوص هریک این پنج نوع سیاست صنعتی را به اختصار (البته با تأکید بیشتر بر نوع اول) توضیح خواهیم داد.

#### ۱-۴-۱. سیاست صنعتی برای رسیدن به صنایع کشورهای با درآمد بالا

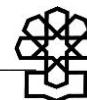
شواهد تاریخی نشان می‌دهند که تمام کشورهای موفق دنیا در مرحله گذار، از سیاست‌های صنعتی برای تسهیل به‌روزرسانی صنایع خود استفاده کردند. آنها صنایع کشورهایی را انتخاب کردند که آن کشورها اولاً ساختار داشته‌های اولیه مشابهی داشتند، ثانیاً رشد پویایی را تجربه می‌کردند و ثالثاً درآمد سرانه نسبتاً بالاتری (نه خیلی بالاتر) از آنها داشتند.

- انگلستان صنایع هلند در قرن شانزده و هفدهم را هدف گرفت؛ درآمد سرانه این کشور ۷۰ درصد هلند بود.

1. Picking Winners

2. Latent Comparative Advantage

3. Lin, J. Y. (2011). New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development 1. The World Bank Research Observer, 26(2), pp.193-221.



– آلمان، فرانسه و آمریکا، صنایع انگلستان در اواخر قرن نوزدهم را هدف قرار دادند؛ درآمد سرانه این کشورها حدود ۶۰ تا ۷۵ درصد انگلستان بود.

– در دوران میجی، ژاپن صنایع پروسیا (آلمان) را هدف قرار داد؛ درآمد سرانه ژاپن حدود ۴۰ درصد پروسیا بود. در دهه ۱۹۶۰، ژاپن صنایع ایالات متحده را برگزید؛ درآمد سرانه این کشور در آن دوران ۴۰ درصد درآمد سرانه ایالات متحده بود.

– در دهه ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ قرن بیستم، کره، تایوان، هنگ کنگ و سنگاپور صنایع ژاپنی را هدف قرار دادند؛ درآمد سرانه آنها ۵۰ درصد درآمد سرانه ژاپن بود.

– کشور موریس در دهه ۱۹۷۰، صنایع پارچه و پوشاک هنگ کنگ را انتخاب کرد؛ درآمد سرانه این کشور ۵۰ درصد هنگ کنگ بود.

– در دهه ۱۹۸۰، ایرلند صنایع دارویی، شیمیایی، الکترونیک و اطلاعات ایالات متحده را انتخاب کرد؛ درآمد سرانه این کشور حدود ۴۵ درصد ایالات متحده بود.

– در دهه ۱۹۹۰، کاستاریکا صنعت بسته‌بندی و چیپ حافظه کشور تایوان را هدف گرفت. درآمد سرانه این کشور حدود ۴۰ درصد تایوان بود که در این بخش‌ها، کشور مطرح‌تری محسوب می‌شد.

سیاست صنعتی ناموفق عموماً آنهایی بودند که صنایع کشورهایی با درآمد سرانه ۴ برابر یا بیشتر را هدف قرار دادند. اما چرا باید صنایع کشورهایی با رشد پویا، ساختار داشته‌های اولیه مشابه و درآمد سرانه نسبتاً بالاتر (و نه خیلی بالاتر) را هدف قرار داد؟ فرض اصلی این است که ساختار داشته‌های اولیه مشابه، مزیت نسبی مشابهی را به همراه دارد. ارتقای صنعتی در گرو مزیت نسبی است که خود منتج از ساختار داشته‌های اولیه است. صنایع کشوری با رشد پویا به احتمال زیاد با مزیت نسبی آن کشور سازگار هستند. بعضی از آن صنایع با رشد کشور و ارتقای ساختار داشته‌های اولیه، مزیت نسبی خود را از دست می‌دهند. آن صنایع در حال غروب،<sup>۱</sup> مزیت نسبی پنهان کشورهای عقب‌مانده با ساختار داشته‌های اولیه مشابه خواهد شد. در حقیقت پیشگامان ارتقای صنعتی، یک نقشه راه تدوین سیاست صنعتی برای کشورهای عقب‌مانده محسوب می‌شوند.

اقتصاد ساختارگرایی جدید برای انتخاب بخش و تدوین سیاست صنعتی، چارچوب شناسایی و تسهیل رشد (GIFF)<sup>۲</sup> را توسعه داد. این چارچوب همچنان در مراحل اولیه خود است که به‌طور خلاصه در ادامه با آن آشنا می‌شوید.

---

1. Sunset Industries

2. Growth Identification and Facilitation Frameworks

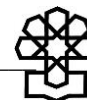
جدول ۱. مراحل اتخاذ سیاست صنعتی در رویکرد ساختارگرایی جدید

مراحل اتخاذ سیاست صنعتی	اقدامات	مبنای عمل
گام اول	یافتن کشورهایی با رشد سریع که دارای ساختار داشته‌های اولیه مشابه بوده و درآمد سرانه‌ای ۱۰۰ درصد بیشتر دارند (یا ۲۰ سال قبل درآمد سرانه مشابهی داشته‌اند). شناسایی صنایع با رشد پویا و قابلیت صادرات که عملکرد خوبی در کشور هدف در ۲۰ سال گذشته داشته است. رویکرد جایگزین شناسایی کالاهای عمده وارداتی است که در کشورهایی با ۱۰۰ درصد تا ۲۰۰ درصد درآمد سرانه شما، آن را تولید می‌کند.	اجتناب از اشتباه دولت یا تسخیر شدن توسط گروه‌های ذی‌نفع برای رانتجویی
گام دوم	ببینید آیا شرکت‌های داخلی خصوصی در آن صنایع فعال هستند (فعال یا در حال تأسیس). شناسایی محدودیت‌های آنها برای ارتقای کیفیت یا افزایش ورود آنها به صنعت. اقدام دولت برای حذف محدودیت‌ها.	به کارگیری مفهوم دانش ضمنی
گام سوم	در صنایعی که هیچ شرکت داخلی حضور ندارد، از کشورهایی که در گام اول شناسایی شدند، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی جذب کنید یا برنامه‌های آموزشی برای شرکت‌های جدید داخلی تهیه شود.	واردات یا یادگیری دانش ضمنی
گام چهارم	علاوه بر صنایع شناسایی شده در گام اول، دولت باید به اکتشافات داخلی توسط بنگاه‌های خصوصی توجه کرده و از نوآوران موفق بخش خصوصی در صنایع جدید به منظور افزایش مقیاس حمایت کند.	منافع فرصت‌های برخاسته از فناوری‌های جدید
گام پنجم	در کشورهایی با زیرساخت ضعیف و فضای کسب‌وکار نامناسب، می‌توان با ایجاد مناطق ویژه اقتصادی یا پارک‌های صنعتی بر موانع ورود شرکت‌ها، جذب سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و ایجاد خوشه‌های صنعتی فائق آمد.	ایفای نقش هماهنگی با رویکردی عمل‌گرایانه
گام ششم	دولت ممکن است از شرکت‌های پیشروی شناسایی شده در گام‌های پیشین به طرق زیر حمایت کند: - مشوق‌های مالیاتی برای یک دوره زمانی محدود، - تأمین اعتبار مستقیم سرمایه‌گذاری، - دسترسی به ارز خارجی.	واکنش سیاستی به آثار جانبی

چارچوب شناسایی و تسهیل رشد (GIFF) به زبان ساده در پی این است که بفهمد یک کشور چه دارد، چه چیزی را به‌طور بالقوه می‌تواند خوب انجام دهد و دولت در این مسئله چه می‌تواند کند. مدل GIFF تا به حال برای کشورهای نپال، اوگاندا و نیجریه پیاده‌سازی شده است (Lin, 2011).

۲-۴-۱- سیاست صنعتی برای حفظ پیشرو بودن - رهبری فناوری یک صنعت در سطح جهانی

یک کشور در حال توسعه، به‌خصوص از نوع با درآمد متوسط ممکن است در بعضی بخش‌ها، در مرزهای فناوری جهان باشد. برای مثال به‌علت خروج کشورهای با درآمد بالا، چین در صنعت لوازم خانگی برقی پیشرو شده است. در چنین شرایطی کشورهای در حال توسعه باید استراتژی‌هایی را برای حفظ پیشرو بودن خود به کار گیرند.



برای حفظ پیشرو بودن، شرکت باید نوآوری بومی در فناوری‌ها و کالاهای جدید داشته باشد که این امر در گرو تحقیق و توسعه است. دولت نیز ملزم است از مؤسسات تحقیقاتی و دانشگاه‌ها برای تحقیقات پایه مرتبط با فناوری‌های جدید در این بخش‌ها حمایت کند. براساس دستاوردهای این تحقیقات، شرکت‌های این بخش‌ها باید فناوری‌ها و کالاهای جدید را توسعه دهند.

دولت می‌تواند برای حمایت از کالاهای جدید بخش‌های منتخب، اقدام به پیش‌خرید محصولات کند تا شرکت‌ها بتوانند به سرعت به مقیاس تولید قابل قبول برسند. همچنین دولت می‌تواند از نفوذ و توسعه شرکت در بازار جهانی حمایت کند (پارانه صادرات یا کمک به بازاریابی خارجی).

**۳-۴-۱. سیاست صنعتی برای کمک به خروج شرکت‌ها از صنایعی که در حال از دست دادن مزیت نسبی خود هستند**

کشورهای در حال توسعه ممکن است به‌موجب افزایش سطح دستمزدها، مزیت نسبی خود را در بعضی بخش‌های «کاربر» در حال فعالیت از دست دهند. در چنین شرایطی دولت می‌تواند از استراتژی‌های زیر استفاده کند:

– حمایت از شرکت‌ها برای حرکت به سمت فعالیت‌هایی با ارزش‌افزوده مانند برندینگ، طراحی محصول و مدیریت شبکه بازاریابی،

– کمک به دیگر شرکت‌ها برای انتقال خط تولید خود به مناطق یا کشورهای با حقوق پایین‌تر،

– آموزش کارگران موجود برای مشاغل در دیگر بخش‌ها.

**۴-۴-۱. سیاست صنعتی برای جهش کشورهای با درآمد بالا در صنایع با چرخه ابتکار کوتاه‌مدت**

محصولات و فناوری‌ها در بعضی صنایع مدرن مانند اینترنت و تلفن همراه، چرخه نوآوری کوتاهی داشته و در درجه اول نیازمند سرمایه انسانی برای ابتکار و نوآوری هستند. چرخه نوآوری کوتاه موجب می‌شود که فرآیند یادگیری زمان و انرژی کمتری بگیرد. از این‌رو برای کشورهای با درآمد متوسط که دارای نیروی انسانی کافی بوده و به یک بازار داخلی یا منطقه‌ای بزرگ دسترسی دارند، امکان رقابت با کشورهای با درآمد بالا در این نوع فناوری‌ها وجود دارد. دولت، پیشرفت در چنین بخش‌هایی را می‌تواند با استراتژی‌های زیر تشویق کند:

– تأسیس پارک علم و فناوری،

– تشویق سرمایه‌گذاری خطرپذیر<sup>۱</sup>،

– تقویت حفاظت از حقوق مالکیت فکری،

– تهیه محصولات جدید.

#### ۵-۴-۱. سیاست صنعتی برای حرکت در خلاف مزیت نسبی کشورهای در حال توسعه (صنایع مرتبط با صنایع دفاعی کشور)

کشورهای در حال توسعه ممکن است به دلایل امنیت ملی صنایع دفاعی بومی خود را توسعه دهند که سرمایه‌بر بوده و چرخه عمر نوآوری بلندی داشته و در تضاد با مزیت نسبی آن کشورها هستند. در چنین شرایطی حمایت دولت از این صنایع برخلاف مزیت نسبی توجیه دارد. دولت‌ها می‌توانند از یارانه مستقیم مالی یا غیرمستقیم از طریق اختلال در قیمت - بازار<sup>۱</sup> برای حمایت از این صنایع استفاده کنند. البته یارانه مستقیم به علت شفافیت بیشتر، سهولت نظارت و هزینه کمتر برای اقتصاد نسبت به یارانه غیرمستقیم ترجیح دارد.

یک نکته مهم این است که نباید از سرریز فناوری صنایع نظامی غافل بود. آن‌گونه که ماریانا مازوکاتو<sup>۲</sup> در کتاب دولت کارآفرین شرح می‌دهد، تقریباً تمام موفقیت‌های آیفون، به خاطر نوآوری‌های بخش نظامی بود که توسط دولت حمایت می‌شد. آیفون وابسته به اینترنت است؛ پیشگام اینترنت، «آرپانت» نام داشت، برنامه‌ای که در دهه ۱۹۶۰ توسط «دارپا» به اجرا درآمد و امروزه بخشی از وزارت دفاع است. نظام موقعیت‌یابی جهانی نیز در دهه ۱۹۷۰ تحت عنوان برنامه «ناوستار» ارتش ایالات متحده شروع شد. فناوری صفحه لمسی آیفون هم توسط شرکت «فینگرورکز» اختراع شد، شرکتی که توسط استاد دانشگاه دلور و یکی از دانشجویان دکتری او که بورسیه مؤسسه ملی علم و سازمان سیا بود تأسیس شد. حتی فناوری رابط کاربری سیری نیز می‌تواند به دولت ایالات متحده نسبت داده شود: این فناوری محصول یکی از شرکت‌های زایشی پروژه هوش مصنوعی دارپاست. البته این به آن معنا نیست که استیو جابز و تیم او نقشی در موفقیت اپل نداشته‌اند، بلکه به این معناست که نادیده گرفتن جنبه «دولتی» داستان، مانع تولد اپل‌های آینده خواهد بود.

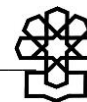
#### ۵-۱-۱. جمع‌بندی اقتصاد ساختارگرایی جدید

اقتصاد ساختارگرایی جدید مدعی به ارمغان آوردن امید و راهگشایی برای کشورهای در حال توسعه است. هر کشور در حال توسعه‌ای توانایی بالقوه رشد سریع برای دهه‌های متوالی را داراست تا خود را تبدیل به یک کشور درآمد متوسط و حتی درآمد بالا کند. برای این منظور دولت باید در یک اقتصاد بازاری، تسهیلگر توسعه بخش خصوصی همراستا با مزیت نسبی کشور بوده و از مزیت‌های دیر شروع کردن<sup>۳</sup> بهره گیرد.

در گذشته متفکران توسعه، کشورهای پیشرفته و توسعه‌یافته را به‌عنوان مرجع انتخاب کرده و به کشورهای در حال توسعه توصیه می‌کردند که آنچه کشورهای پیشرفته دارند را انجام دهند (صنایع مدرن

---

1. Prices/Market Distortions  
2. Mariana Mazzucato  
3. Latecomer Advantages



سرمایه‌بر در مقیاس بزرگ که توصیه ساختارگراها بود) یا آنچه را که کشورهای توسعه‌یافته می‌توانند به‌خوبی انجام دهند (محیط کسب‌وکار و حکمرانی خوب که توصیه نئولیبرالی اجماع واشنگتنی است) در کشور خود اعمال کنند.

اقتصاد ساختارگرایی جدید به‌عنوان موج سوم تفکر توسعه، توصیه‌اش به کشورهای درحال توسعه، افزایش مقیاس آنچه که می‌توانند خوب انجام دهند (مزیت نسبی آنها)، براساس داشته‌های حال حاضرشان (داشته‌های اولیه آنها) است.

## ۲-۱. رویکرد تقابل با مزیت نسبی<sup>۱</sup>

شاید به جرئت بتوان گفت، چالشی‌ترین مناقشه انتخاب بخش، همراستایی با مزیت نسبی یا حرکت در خلاف آن است. ابتدا صنعت پارچه و لباس یا تلفن‌های همراه؟ توصیه اکید اقتصاد ساختارگرایی جدید، حمایت دولت از بخش‌هایی است که با مزیت نسبی کشور سازگارند. اما بعضی معتقدند که باید شماری از پله‌های نردبان را رد کرد. این اندیشمندان با ایده پیروی کامل یک کشور از مزیت نسبی مخالف هستند. در این بخش دلایل مخالفت این دسته از اندیشمندان را توضیح خواهیم داد.

به‌نظر چانگ، استاد اقتصاد دانشگاه کمبریج، اولین مسئله این است که مزیت نسبی بیش از یک خط کلی نیست و کشورهای درحال توسعه برای ارتقای صنعتی باید مزیت نسبی خود را به چالش بکشند. مفهوم مزیت را اولین بار، دیوید ریکاردو ابداع کرد. زیبایی این مفهوم آنجایی است که نشان می‌دهد چگونه یک کشور بدون داشتن هیچ‌گونه مزیت مطلق بین‌المللی، همچنان می‌تواند از طریق ماهرشدن در صنایعی که حداقل ضعف را دارد از تجارت بین‌الملل منتفع شود. اقتصاد ساختارگرایی جدید از مدل HOS<sup>۲</sup> مزیت نسبی استفاده می‌کند که بر فرض‌هایی استوار است. اگر این فرض‌ها را بپذیریم ممکن است در کوتاه‌مدت تخصیص بهینه برای بهره‌برداری از داشته‌های کشور با بیشترین راندمان انجام گیرد، اما در میان‌مدت و توسعه بلندمدت نتیجه متفاوت خواهد بود.

### ۱-۲-۱. جابجایی کامل عوامل تولید<sup>۳</sup>

یکی از فرض‌های اساسی تئوری HOS، فرض جابجایی کامل عوامل تولید (در داخل هر کشور) است. با این فرض هیچ کشوری با تغییر الگوی تجارت به‌واسطه شوک‌های خارجی متضرر نمی‌شود. برای مثال اگر به‌موجب کاهش تعرفه واردات فولاد، یک کارخانه فولاد تعطیل شود، منابع به‌کار گرفته شده در این صنعت (شامل کارکنان، ساختمان‌ها و کوره ذوب‌آهن) در صنعتی دیگر (با همان بهره‌وری یا بالاتر) که

---

1. Comparative Advantage Defying  
2. Heckscher-ohlin-samuelson  
3. Perfect Factor Mobility

سودآورتر است، برای مثال صنعت کامپیوتر، به کار گرفته می‌شوند. در چنین حالتی، هیچ کشوری از تجارت آزاد ضرر نمی‌کند.

اما در واقعیت، عوامل تولید معمولاً در حالت فیزیکی خودشان ثابت هستند. کوره ذوب آهن یک کارخانه فولاد ورشکسته، نمی‌تواند به شکل یک دستگاه ساخت کامپیوتر درآید. کارکنان این کارخانه مهارت‌های مناسب صنعت کامپیوتر را ندارند (مگر آموزش لازم را ببینند)، در نتیجه یا بیکار می‌مانند و یا در مشاغل بدون نیاز به مهارت مشغول به کار می‌شوند. در نتیجه مهارت اصلی آنها به‌طور کلی هدر می‌رود. به عبارت دیگر حتی اگر یک کشور به‌طور کلی از تجارت آزاد منتفع شود، صاحبان عوامل تولیدی که از توان جابجایی پایینی برخوردارند، متضرر خواهند شد، مگر اینکه یک برنامه جبران خسارت<sup>۱</sup> مشخص وجود داشته باشد. به همین دلیل است که برخلاف پیش‌بینی تئوری HOS، تجارت آزاد بازنده‌های فراوانی خواهد داشت.

این مشکل در کشورهای در حال توسعه که از نظام جبران خسارت ضعیف‌تری برخوردارند (اگر داشته باشند) بسیار جدی‌تر است. در کشورهای توسعه‌یافته نظام رفاهی از طریق بیمه بیکاری، تضمین آموزش و بهداشت و حتی تضمین حداقل درآمد، خسارت بازندگان سیاست‌های تعدیلی را جبران می‌کند. در بعضی کشورها مانند سوئد و دیگر کشورهای اسکاندیناوی، برنامه‌های آموزش مجدد کارآمدی برای افراد بیکار شده در نظر گرفته شده است. در بیشتر کشورهای در حال توسعه چنین مکانیسم‌هایی بسیار ضعیف بوده یا اصلاً وجود ندارند. در نتیجه قربانیان سیاست‌های تعدیل حتی بخشی از فداکاری‌هایشان جبران نمی‌شود.

پس اگر فرض جابجایی کامل عوامل در نظریه HOS برای تحلیل تعدیل میان‌مدت ناکافی است، فرض آن در خصوص فناوری برای تحلیل توسعه بلندمدت کاملاً نامناسب است.

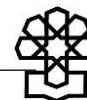
## ۲-۲-۱. توانمندی‌های فناوری<sup>۲</sup>

فرض دیگر نظریه HOS این است که برای تولید یک محصول خاص بهترین فناوری وجود دارد و تمام کشورها توانایی مشابهی برای به‌کارگیری آن فناوری دارند. پس با فرض نظریه HOS، اگر اکوادور نباید بی‌ام و تولید کند، به این دلیل نیست که نمی‌تواند، بلکه به خاطر هزینه فرصت بالای آن است، زیرا منابع زیادی از عوامل تولید محدود یعنی سرمایه صرف آن می‌شود.

اما این فرض، تفاوت در توان استفاده از فناوری (توانمندی‌های فناوری) توسط کشورهای توسعه‌یافته و دیگر کشورها را نادیده می‌گیرد. در واقع کشورهای ثروتمند به دلیل توانایی‌شان در

1. Deliberate Compensation

2 Technological Capabilities



به کارگیری و توسعه فناوری‌هایی ثروتمند شده‌اند که کشورهای فقیر توانایی به کارگیری آنها را ندارند چه برسد به توسعه‌شان.

علاوه بر اینها، برای ارتقای توانمندی فناوری در سطح کشورهای توسعه‌یافته، ایجاد و محافظت از صنایع ناسازگار با مزیت نسبی ضرورت دارد. اما چرا یک کشور نمی‌تواند تا تجمیع سرمایه فیزیکی و انسانی کافی برای ورود به صنایع کشورهای پیشرفته صبر کند؟ به این دلیل که تجمیع سرمایه و نیروی کار در خلأ روی نمی‌دهد و انتقال آنها به هر بخشی و در هر زمانی که می‌خواهیم ممکن نیست. سرمایه به اشکال فیزیکی مانند دستگاه‌های ساخت قطعات خودرو، کوره ذوب‌آهن یا ماشین‌آلات ریسندگی انباشته می‌گردد. برای مثال اگر یک کشور نسبت سرمایه به نیروی انسانی<sup>۱</sup> مناسبی برای ایجاد صنعت خودروسازی داشته باشد، نمی‌تواند وارد این صنعت شود، زیرا انباشت سرمایه برای مثال به شکل ماشین‌آلات ریسندگی است. به همین شکل، اگر نیروی انسانی کافی برای ورود به صنعت خودرو وجود داشته باشد، کشور نمی‌تواند خودرو تولید کند زیرا مهندسان و کارگران آن برای صنعت پوشاک آموزش دیده‌اند.<sup>۲</sup>

علاوه بر این موارد، بیشتر توانمندی‌های فناوری از طریق فرآیندهای سازمانی تولید و تجربه واقعی آن به صورت «دانش جمعی»<sup>۳</sup> به دست می‌آید. حتی اگر یک کشور ماشین‌آلات، مهندسان و کارگران مناسب را داشته باشد، نمی‌شود با به کارگیری آنها فوراً یک کارخانه رقابت‌پذیر در سطح جهانی به وجود آورد. زیرا آنها نیاز دارند که در یک فرآیند زمانبر یادگیری قرار گیرند تا تمامی توانمندی‌های ضروری فناوری را یاد گیرند.

البته بعضی اقتصاددانان شاید استدلال کنند که یک کشور می‌تواند پیش از ورود به یک صنعت جدید، هزینه فایده کند (هزینه‌های ارتقای فناوری - حرکت در خلاف مزیت نسبی - در مقابل فواید آینده). اما مشکل این است که دوره کسب توانمندی‌های فناوری و همچنین مقدار عواید آینده صنعت قابل پیش‌بینی نیست. به همین دلیل است که ژاپن مجبور بود تا پیش از رقابتی شدن در بازار جهانی از برخی صنایع خود به وسیله تعرفه بالا برای چهار دهه، یارانه‌های مستقیم و غیرمستقیم فراوان و تقریباً ممنوعیت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی محافظت کند. باز به همین دلیل است که گروه نوکیا تا هفده سال قبل از هرگونه درآمدزایی یارانه می‌گرفت، البته نه اینکه با علم بر ۱۷ سال حمایت و سرمایه‌گذاری وارد صنعت الکترونیک شده باشد. از بریتانیای قرن هجدهم تا کره قرن بیستم، تاریخ مملو از نمونه‌های این چنینی است.

### 1. Capital-labour Ratio

۲. برخی از تجمیع‌ها در اقتصاد، واقعیت را آنطور که هست نشان نمی‌دهد، در اینجا بحث بر سر این است که اشکال گوناگون سرمایه (به‌ویژه اشکال گوناگون سرمایه فیزیکی مثل انواع ماشین‌آلات) قابلیت تبدیل‌پذیری اندکی دارند، در مورد نیروی انسانی نیز سطح مهارت و مهمتر از آن نوع مهارت نیروی انسانی برای هر رشته‌ای مناسب نیست بنابراین نمی‌توان به صرف وجود انباره سرمایه یا نیروی انسانی نسبت به توسعه هر نوع صنعتی با کارایی یکسانی اقدام کرد.

### 3. Collective Knowledge

### ۳-۲-۱. جمع‌بندی انحراف از مزیت نسبی

با توجه به مباحث مطرح شده، باید از انحراف بیش از اندازه از مزیت نسبی هم دوری جست. مزیت نسبی به‌عنوان یک راهنمای کلی به ما می‌گوید که چه مقدار فداکاری برای محافظت از صنایع نوزاد نیاز است. هرچقدر انحراف از مزیت نسبی بیشتر باشد، هزینه بیشتری را برای کسب توانمندی در صنایع جدید باید بپردازید. البته این به معنای منطبق کردن اقتصاد یک کشور با مزیت نسبی آن نیست. همان‌گونه که تا اینجا توضیح داده شد، با توجه به ذات فرآیند تجمیع عوامل و ظرفیت‌سازی فناوری، برای یک اقتصاد عقب افتاده تجمیع توانمندی‌های لازم در صنایع جدید بدون انحراف از مزیت رقابتی و ورود به صنایع پیش از به‌دست آوردن داشته‌های اولیه «مناسب»، امکان‌پذیر نیست.

بی‌توجهی به دو مفهوم زیر، دلیل مخالفت با ایده پیروی از مزیت نسبی است:

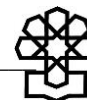
– **محدودیت جابجایی عوامل تولید:** حرکت سرمایه و نیروی انسانی از یک بخش به بخش دیگر بدون هزینه نبوده و نیاز به مکانیسم جبران کارآمد است که معمولاً در کشورهای درحال توسعه وجود ندارد.

– **توانمندی فناوری:** فناوری در دسترس همه نیست و از آن مهمتر اگر ماشین‌آلات و نیروی انسانی مناسب هم وجود داشته باشد، بازهم نیاز به زمان و تجربه تولید واقعی است. دانش ضمنی مورد نیاز برای استفاده با بهره‌وری بالا از فناوری و نیروی انسانی ماهر، زمینه را برای فهم استدلال حرکت در ورای مزیت نسبی فراهم می‌کند.

برای جمع‌بندی می‌توان گفت که اختلاف‌نظر اصلی، درباره درجه اهمیت مزیت نسبی به‌عنوان الگوی شکل‌دهی به اقتصاد یک کشور است. اینکه تا چه اندازه باید پیرو مزیت نسبی بود و چه زمانی از آن عبور کرد. پاسخ به این دیدگاه بستگی به دیدگاه شما نسبت به فرآیند کسب توانمندی فناوری و هزینه سیاست‌های تعدیلی دارد.

### ۳-۱. رویکرد فناوری-محور (تحلیل شومپیتری)

دو رویکرد قبلی بیشتر به انتخاب بخش با توجه به مزیت نسبی می‌پرداخت، این رویکرد چرخه فناوری را مبنای انتخاب بخش (فعالیت صنعتی) عنوان کرده و تأکید را بر قابلیت‌های فناوری-محور قرار می‌دهد. شومپیتری نوآوری را به‌عنوان محرکه اصلی توسعه اقتصادی معرفی کرد. او بر این اعتقاد بود که توسعه اقتصادی حول محور نوآوری، فعالیت‌های کارآفرینی و نیروی‌های بازار روی می‌دهد. ایده اصلی این است که نیروی نوآور بازار نتایج بهتری از دست‌انامرئی و رقابت قیمتی به ارمغان خواهد آورد. نوآوری فناوری اغلب انحصارهای موقتی ایجاد می‌کند که به سودهای غیرعادی منجر می‌شود. البته این سودهای بالا دیر یا زود توسط رقبا و تقلیدکنندگان از بین می‌رود. این انحصار موقت برای ایجاد انگیزه



در شرکت‌ها برای توسعه کالاها و فرآیندهای جدید ضروری است و از آن با نام رانت شومپتری<sup>۱</sup> یاد می‌کنند.

گئون لی<sup>۲</sup> در کتاب «تحلیل شومپتری هم‌ترازی<sup>۳</sup> اقتصادی» بر روی این پرسش متمرکز است که چرا تعداد بسیار کمی از کشورها به سطح توسعه‌یافتگی کشورهای پیشرفته رسیدند و به‌طور خاص، چرا کشورهای شرق آسیا توانستند پیشرفت روبه‌جلوی خود را تا فراتر از وضعیت درآمد متوسط مدیریت کنند، اما کشورهای آمریکای لاتین در تله درآمد متوسط گیر کردند. در این کتاب، نویسنده از تحلیل آمار و ارقام ثبت اختراع<sup>۴</sup> برای درک نظام نوآوری در سطوح شرکت، بخش و کشور استفاده کرد.

### ۱-۳-۱. هم‌ترازی اقتصادی چیست؟

درآمد سرانه و سهم کشور از تولید ناخالص جهانی در سطح ملی و سهم بازار، رشد فروش و بهره‌وری در سطح بنگاه، می‌توانند معیارهای توسعه اقتصادی محسوب شوند. در نمودار ۱ فرآیند رسیدن به کشورهای توسعه‌یافته را در چند کشور مختلف مشاهده می‌کنید. از دهه ۱۹۶۰ تا سال ۲۰۰۹ وضعیت رسیدن کشورهای ژاپن، کره، مالزی، برزیل و چین به سطح درآمدی آمریکا در نمودار نشان داده شده است.

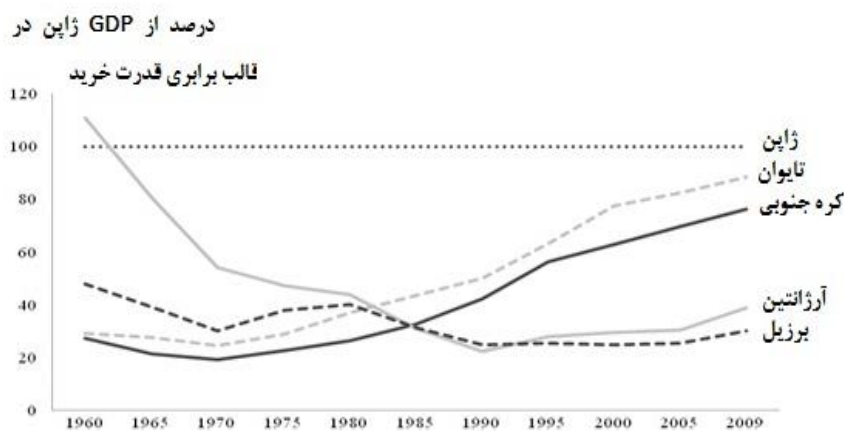


Source: Lin, J. Y. 2011.

ژاپن پس از جنگ جهانی دوم، کره و مالزی از دهه ۱۹۸۰ و چین از ۱۹۹۰ فرآیند رسیدن به کشورهای توسعه‌یافته را شتاب بخشیدند. در نمودار ۲، وضعیت درآمدی کشورهای تایوان، کره، آرژانتین و برزیل را در مقایسه با ژاپن مشاهده می‌کنید.

1. Schumpeterian Rent
2. Geun Lee
3. catching-up
- 4 Patent Analysis

## نمودار ۲. روند سطوح درآمدی چند کشور در حال توسعه (درصدی از درآمد ژاپن)



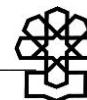
Source: Ibid.

در نمودار بالا مشاهده می‌کنید که چطور دو کشور تایوان و کره جنوبی در حال رسیدن به ژاپن هستند، اما دو کشور آرژانتین و برزیل از دهه ۱۹۸۰، رشد قابل ملاحظه‌ای نداشته و به اصطلاح در تله درآمد متوسط<sup>۱</sup> گیر کردند.

### ۲-۳-۱. تله درآمد متوسط

وضعیت درآمد متوسط، یا تله درآمد متوسط به شرایطی اطلاق می‌شود که کشور پس از یک دوره رشد نسبتاً خوب، در یک سطح درآمدی مانده و دیگر نمی‌تواند به رشد خود ادامه دهد. در این شرایط تغییر ساختاری از اقتصاد کشاورزی به یک اقتصاد صنعتی شکل نگرفته، کشورها به دلیل افزایش دستمزدها مزیت رقابتی خود را از دست می‌دهند و همچنین امکان رقابت با اقتصادهای توسعه یافته در بازار کالاهای با ارزش افزوده بالا را ندارند. برای مثال کشورهای آفریقای جنوبی و برزیل، برای دهه‌ها نتوانستند از آنچه که بانک جهانی تله درآمد متوسط تعریف کرده فرار کنند (درآمد سرانه بین هزار تا دوازده هزار دلار به قیمت ثابت سال ۲۰۱۱). این کشورها معمولاً از سرمایه‌گذاری پایین، رشد کم در صنایع ثانویه<sup>۲</sup>، تنوع صنعتی پایین و شرایط بازار کار نامناسب رنج می‌برند. چالش اصلی برای این کشورها حرکت از اقتصاد منابع محور وابسته به نیروی کار ارزان به یک اقتصاد با بهره‌وری بالا و نوآور است. همان‌طور که در نمودار ۳ نشان داده شده، بسیاری از کشورهای دنیا در تله درآمد متوسط (۲۰ درصد تا ۴۰ درصد درآمد ایالات متحده برای چند دهه) گیر کرده‌اند.

1. Middle Income Trap  
2. Secondary Industry



### نمودار ۳. مقایسه درآمد سرانه کشورها در سال ۱۹۶۰ و ۲۰۰۸

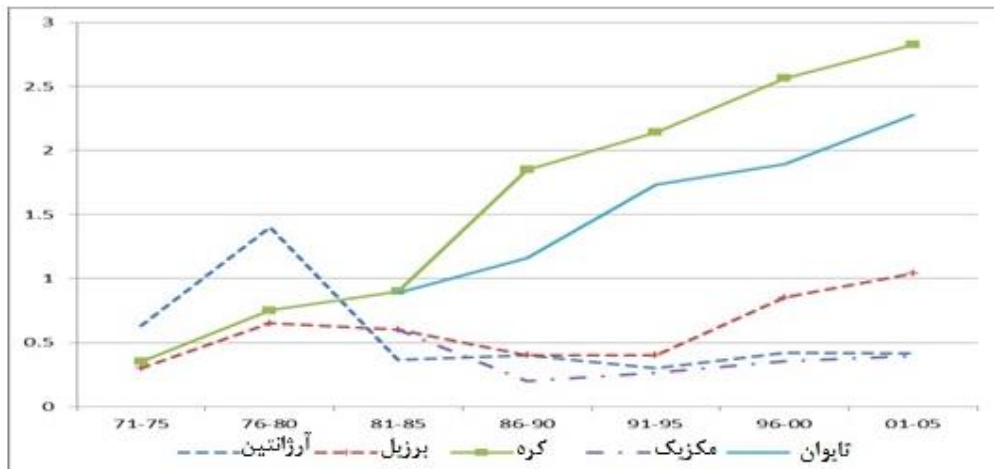


مأخذ: بانک جهانی، ۲۰۱۲، ص ۱۲.

### ۳-۳-۱. نظام ملی نوآوری

لوندوال (۱۹۹۲) نظام ملی نوآوری را اجزا و ارتباطات در تولید، توزیع و استفاده از دانش در داخل مرزهای یک کشور تعریف می‌کند. کارآمدی در کسب، خلق، توزیع و استفاده از دانش از اجزای اصلی نظام ملی نوآوری هستند. به باور لی، تفاوت در نظام ملی نوآوری، سطح رقابت‌پذیری ملت‌ها را نشان می‌دهد. او در جواب اینکه چرا ملت‌ها در شرایط درآمد متوسط شکست می‌خورند این پاسخ را می‌دهد که این کشورها به علت فقدان نظام‌های نوآور در این تله گیر می‌کنند. همان‌طور که در نمودار ۴ مشاهده می‌کنید تفاوت هزینه‌کرد تحقیق و توسعه در کره و تایوان، و برزیل و آرژانتین مشهود است.

نمودار ۴. مقایسه هزینه تحقیق و توسعه به تولید ناخالص ملی



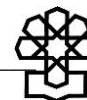
Source: Lin, J., & Chang, H. J. 2009.

درواقع سهم ثابت و محدود تحقیق و توسعه را می‌توان به‌عنوان یکی از دلایل گیرکردن در تله درآمد متوسط کشورها تلقی کرد. همان‌طور که در نمودار ۴ می‌توانید مشاهده کنید، فرآیند رسیدن به کشورهای توسعه‌یافته (Catch up) از دهه ۱۹۸۰ آغاز شده که یک همزمانی بین افزایش سهم تحقیق و توسعه و آغاز رشد اقتصادی بالا و پایدار نمودار نمایان است. معیار مرتبط دیگر، تعداد ثبت اختراع کشورهاست. در جدول ۲، تعداد ثبت اختراع چند کشور آفریقایی، آسیایی و آمریکای لاتین را مشاهده می‌کنید.

جدول ۲. تعداد ثبت اختراع چند کشور آسیایی، آفریقایی و آمریکای لاتین

کشوره	حق اختراع ثبت شده در ایالات متحده <sup>۱</sup>			حق اختراع ثبت شده در ایالات متحده		
	۱۹۶۵	۱۹۸۰	۲۰۰۰	۱۹۶۵	۱۹۸۰	۲۰۰۰
کره جنوبی	۱	۳۳	۵۷۰۵	۰/۰۴	۰/۸۷	۱۲۱/۳۶
تایوان	۸	۳۶۷	۹۰۴۶	۰/۶۳	۲۰/۶۱	۴۰۶/۰۸
آسیا						
فیلیپین	۲	۱۷	۳۲	۰/۰۶	۰/۳۵ ۰/۴۲	
تایلند	۱	۱	۹۲	۰/۰۳	۰/۰۲	۱/۵۱
مالزی		۵	۱۰۴	۰	۰/۳۶	۴/۴۷
چین		۷	۴۶۹	۰	۰/۰۱	۰/۳۷
هند	۱۰	۲۳	۴۳۸	۰/۰۲	۰/۰۳	۰/۴۳

1. US Patenes



آمریکای لاتین						
۱/۲۹	۰/۴۴	۰/۳۹	۲۲۰	۵۳	۳۳	برزیل
۳/۸۲	۱/۹۹	۲/۳۸	۱۳۷	۵۶	۵۳	آرژانتین
۱/۵۸	۰/۷۲	۰/۵۸	۲۴	۸	۵	شیلی
۱/۹۴	۱/۱۴	۱/۹۲	۱۹۰	۷۷	۸۳	مکزیک
آفریقا						
۰/۰۵	۰/۰۴	۰/۰۲	۶	۳	۱	نیجریه
۴/۷۵	۷/۳۶	۴/۹۹	۲۰۹	۲۰۳	۹۹	آفریقای جنوبی

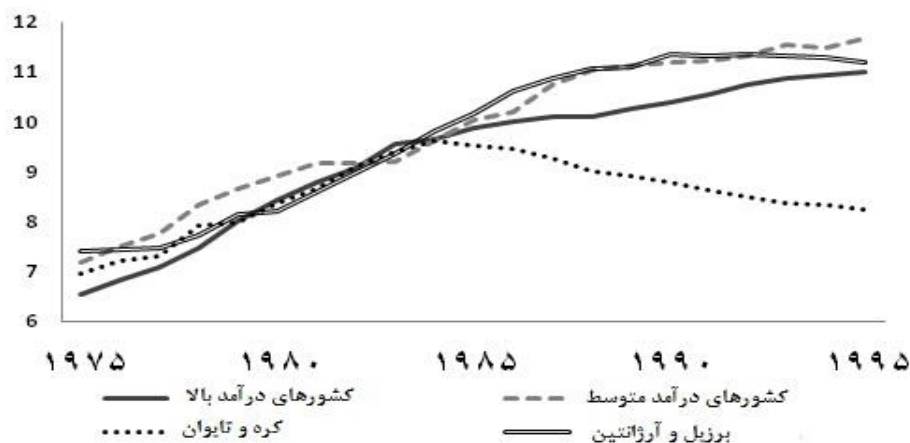
مأخذ: همان.

باز هم تا پیش از دهه ۱۹۸۰، تعداد قابل ملاحظه‌ای ثبت اختراع توسط دو کشور کره و تایوان ثبت نشده بود، اما این روند پس از دهه ۱۹۸۰ تغییر کرد. همان‌طور که جوزف شومپتر ارتقای فناوری را عامل کلیدی رشد اقتصادی به حساب می‌آورد، نئوشومپترین‌ها بر این عقیده هستند که ارتقای فناوری می‌تواند درون‌زا و قابل پیش‌بینی باشد، اما چگونه می‌توان فرآیند رشد اقتصادی پایدار و ارتقای فناوری را توضیح داد؟

#### ۴-۳-۱. چرا در بعضی بخش‌ها، همترازی آسان‌تر است؟

مباحث پروفیسور لی، حول محور مفهومی با عنوان «چرخه حیات فناوری (دوره زمانی فناوری)»<sup>۱</sup>، به‌عنوان متغیر کلیدی مطرح می‌شود. دوره چرخه عمر فناوری اشاره به کوتاهی یا بلندی دوره بی‌استفاده شدن یک دانش دارد که به‌عبارتی، به معنی طول عمر استفاده از آن دانش است. در نمودار ۵ که از بررسی بانک اطلاعاتی ثبت اختراع ایالات متحده (USPTO) به‌دست آمده، این رویکرد دو کشور کره و تایوان در مقایسه با کشورهای با درآمد بالا، کشورهای با درآمد متوسط و برزیل و آرژانتین کاملاً مشهود است. یعنی این دو کشور از دهه ۱۹۸۰، بیشترین ثبت اختراع را در فناوری‌های با چرخه عمر کوتاه انجام داده‌اند.

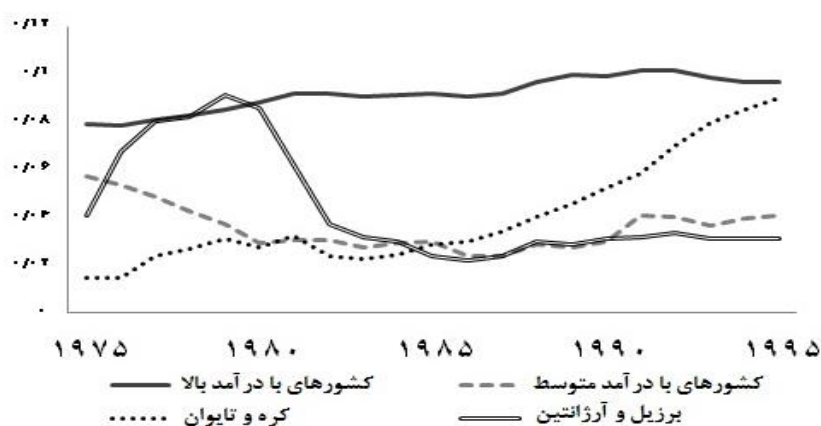
## نمودار ۵. چرخه عمر فناوری



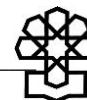
Source: Lee, K. 2013.

متغیر مورد بررسی بعدی، منبع کسب دانش و درجه بومی‌سازی آن است. به این معنا که دانش به‌وجود آمده تا چه اندازه بر دانش‌های خارجی یا برعکس بر منابع دانش داخلی متکی است. اندازه‌گیری بومی‌سازی هم به این صورت انجام‌گرفته که ارجاعات ثبت اختراع تا چه اندازه به ثبت اختراعات متعلق به مخترع داخلی است. این متغیر در سطح یک کشور و همچنین در سطح یک شرکت (ثبت اختراع براساس ارجاع به خود) معنادار است. کره و تایوان سطح پایینی از بومی‌سازی را به‌مانند دیگر کشورهای با درآمد متوسط در اوایل دهه ۱۹۸۰ داشته‌اند. اما این درجه از میانه دهه ۱۹۸۰ به سطح کشورهای پیشرفته رسید و در دهه ۱۹۹۰، فرآیند هم‌ترازی به‌خوبی انجام گرفت. وضعیت این متغیر را در نمودار ۶ مشاهده می‌کنید.

## نمودار ۶. بومی‌سازی خلق دانش

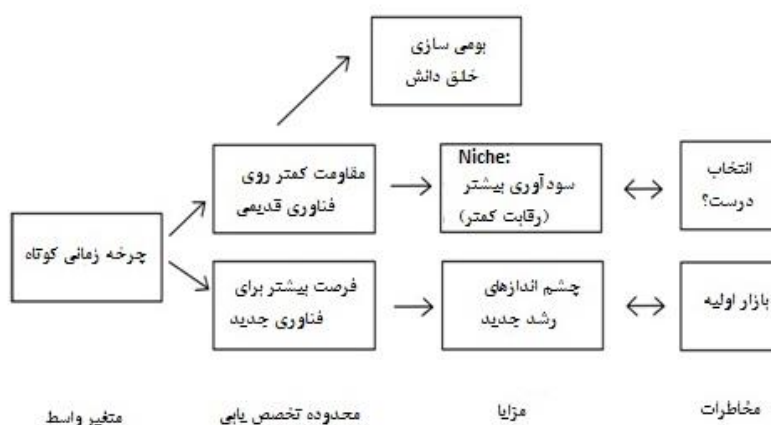


Source: Ibid.



دو متغیر بالا، اطلاعات و تحلیل‌های مختلفی به دست می‌دهد، اما نتیجه‌ای که لی و همکاران بر آن تأکید دارند این است که کشورها و شرکت‌های موفق در بخش‌هایی با چرخه عمر کوتاه فناوری فعالیت می‌کنند. انتخاب بخش‌هایی که براساس فناوری با دوره زمانی کوتاه هستند، به چند دلیل مسیر هموارتری را پیش روی کشورهای در حال توسعه خواهان رشد می‌گذارند. الف) دانش‌های قدیمی زودتر مطلق یا بی‌استفاده می‌شوند. از این رو لازم نیست برای یادگیری آنها انرژی زیادی صرف کرد، به عبارت دیگر برای کشورهای متأخر ضعف کمتری محسوب می‌شود. ب) دانش جدید تمایل به ظهور بیشتر دارد. از این رو فرصت بیشتری برای یادگیری و همچنین رشد اقتصادی است.

### نمودار ۷. دلایل اهمیت چرخه عمر کوتاه فناوری و مخاطرات مربوطه



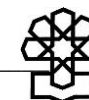
مأخذ: همان.

در مجموع در رویکرد فناوری محور توصیه اصلی این است که کشورهای در حال توسعه باید صنایع دارای چرخه عمر کوتاه فناوری را مورد توجه قرار دهند، زیرا به دلایل ذکر شده شانس موفقیت در این بخش‌ها بیشتر است. یک نکته مهم این است که کشورهای توسعه یافته یا به اصطلاح شمال، در بخش‌هایی با دوره فناوری بلندمدت متمرکز شده‌اند. پس توصیه سیاستی این است که کشورهای در حال توسعه مسیری متفاوت از کشورهای شمال اتخاذ کنند، نه اینکه از همان ابتدا بخواهد اقتصادی همانند آن کشورها بسازند.

در مجموع شواهد و قرائن برای توجیه لزوم به کارگیری سیاست صنعتی به اندازه کافی قوی و محکم است. اما چالش اصلی در تدوین و پیاده‌سازی سیاست صنعتی توسط دولت‌ها، به خصوص دولت‌های نه چندان کارآمد در کشورهای در حال توسعه است. تجربه‌های متعدد شکست سیاست صنعتی در کشورهای

مختلف و همچنین در کشور خودمان، اهمیت پرداختن به مسئله چگونگی تدوین سیاست صنعتی کارآمد را دوچندان می‌کند.

کشورهای در حال توسعه دیر یا زود مجبورند به بخش‌های با بهره‌وری بالاتر ورود کنند. این بخش‌ها که از پیچیدگی بیشتری برخوردارند، نیاز به توانمندی فناوری و دانش ضمنی بیشتری داشته که فرآیند زمانبری است. از طرف دیگر جابجایی منابع از بخش‌های فعلی اقتصاد، به بخش‌های با ارزش افزوده بالا هزینه‌بر و گاهی غیرممکن است. از این رو یک کشور باید در انتخاب بخش‌های منتخب، تعادلی بین پیروی از مزیت نسبی و فراتر رفتن از آن ایجاد کند، زیرا انحراف بیش از اندازه از مزیت نسبی هم، هزینه انباشت عوامل و ظرفیت‌سازی فناوری را افزایش می‌دهد. اهم مباحث مطروحه در رویکرد تقابل با مزیت نسبی را در جدول ذیل مشاهده می‌کنید.



### جدول ۳. رویکردهای مختلف به اتخاذ سیاست صنعتی

سیاست صنعتی تجویزی	استراتژی انتخاب بخش	توجیه دخالت	استراتژی‌ها	نظریه
تشویق بخش خصوصی برای ورود به این صنایع	انتخاب صنایع موفق در کشورهایی که اولاً ساختار داشته‌های اولیه مشابهی داشته، دوماً رشد پویایی را تجربه کرده و سوماً درآمد سرانه نسبتاً بالاتری (نه خیلی بالاتر) دارند.	آثار جانبی اولین‌های یک صنعت	به‌روزرسانی ساختار صنعتی بهبود زیرساخت‌های نرم و سخت	ساختارگرایی جدید (دنباله‌روی از مزیت نسبی، کشف مزیت‌های نسبی پنهان)
جذب سرمایه‌گذاری خارجی از آن کشورها				
اگر زیرساخت کشور ضعیف است، ایجاد پارک‌های صنعتی و مناطق آزاد		مشکلات هماهنگی		
حمایت‌های موقت از شرکت‌های داخلی در آن صنایع به شکل معافیت مالیاتی، تأمین اعتبار مستقیم سرمایه‌گذاری و دسترسی به ارز خارجی	صنایعی که بتوانند توانمندی‌های فناوری از طریق فرآیندهای سازمانی را افزایش داده و «دانش جمعی» را افزایش دهند.	انباشت عوامل تولید زمانبر بوده و قابلیت جابجایی ندارد عدم دسترسی یکسان به فناوری	انتخاب صنایع با رویکرد آینده‌نگری	حمایت‌گرایی (تقابل با مزیت نسبی)
حمایت‌های موقت از شرکت‌های داخلی در صنایع انتخابی به شکل معافیت مالیاتی، تأمین اعتبار مستقیم سرمایه‌گذاری، دسترسی به ارز خارجی	صنایعی که بتوانند توانمندی‌های فناوری از طریق فرآیندهای سازمانی را افزایش داده و «دانش جمعی» را افزایش دهند.	انباشت عوامل تولید زمانبر بوده و قابلیت جابجایی ندارد عدم دسترسی یکسان به فناوری	انتخاب صنایع با رویکرد آینده‌نگری	حمایت‌گرایی (تقابل با مزیت نسبی)
انتخاب بخش‌هایی که همترازی در آنها آسان‌تر است.	بخش‌هایی با دوره فناوری کوتاه زیرا: (الف) دانش‌های قدیمی زودتر مطلق یا بی‌استفاده می‌شوند. از این‌رو لازم نیست برای یادگیری آنها انرژی زیادی صرف کرد. (ب) دانش جدید تمایل به ظهور بیشتر دارد (فرصت بیشتری برای یادگیری و همچنین رشد اقتصادی)	عدم تحقق کامل تغییر ساختاری (گذار از کشاورزی به صنعت)، از دست رفتن مزیت رقابتی کشورها به دلیل افزایش دستمزدها، سرمایه‌گذاری پایین، رشد کم در صنایع ثانویه، تنوع صنعتی پایین و شرایط بازار کار نامناسب	رهایی از تله درآمد متوسط با رانت شومپیتری و تقویت نظام ملی نوآوری	نووشومپیترین‌ها (توجه به فناوری‌های دارای چرخه عمر کوتاه‌مدت)

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

## ۲. جهانی‌سازی و سیاست صنعتی

پدیده جهانی‌سازی و تحولات نظام اقتصادی بین‌الملل ملاحظات قابل‌توجهی را متوجه سیاست‌های اقتصادی و صنعتی کشورها کرده است. در قسمت اول این بخش به تحلیل تحولات نظام تولید جهانی که فرصت‌ها و چالش‌های جدیدی برای انباشت سرمایه به ارمغان آورده پرداخته می‌شود. در این بخش اهمیت تجزیه عمودی کسب‌وکارهای جهانی، کم‌رنگ شدن مرزهای استاندارد بخشی و ارجحیت خوشه‌بندی فرآیندهای تولید بر اساس دامنه‌های توانمندی بحث و بررسی خواهد شد. در قسمت دوم، پس از مروری بر تاریخچه اثرگذاری قدرت‌های بین‌المللی بر سیاستگذاری اقتصادی کشورها، رژیم جدید اقتصادی حاکم بر جهان و دلالت‌های آن بر توان کشورها در استفاده از ابزارهای سیاست صنعتی بحث می‌شود.

### ۲-۱. ملاحظات جهانی‌سازی بر انتخاب بخش

چشم‌انداز تولید جهانی به‌موجب ظهور سه پدیده مرتبط به هم تغییر شگرفی کرده است:

(الف) ساختار جهانی تولید (تجزیه عمودی و ایجاد زنجیره تأمین جهانی - منطقه‌ای)،

(ب) روابط بین بخش‌های مختلف اقتصاد (پیوندها و مرزهای فازی)<sup>۱</sup>،

(ج) ماهیت نظام‌های فناوری (دامنه‌های توانمندی)<sup>۲</sup>.

با اینکه هر کدام از این سه جنبه به‌طور مجزا اخیراً مورد توجه دانشگاهیان قرار گرفته، اما روابط این سه پدیده با هم و تأثیر آنها بر انباشت سرمایه و ارزش‌آفرینی همچنان مبهم است. برای درک این سه جنبه باید از ارزیابی سطحی درباره زنجیره تأمین جهانی خودداری کرده و ورای فهم سنتی مرزهای بخشی و فناوری رفت.

#### ۲-۱-۱. زنجیره ارزش جهانی - تقسیم کار جهانی

انقلاب جهانی کسب‌وکار و زنجیره ارزش جهانی - منطقه‌ای از اوایل دهه ۱۹۹۰ به لطف پیشرفت فناوری (مانند کاهش هزینه حمل‌ونقل و ارتباطات بیشتر به‌دلیل فناوری اطلاعات و ارتباطات)، کاهش هزینه‌های تولید با برون‌سپاری فرآیندهای تولیدی کاربر و بازتر شدن بازارهای جهانی برای سرمایه‌گذاری و تجارت پدید آمد (Nolan, 2001; Milberg and Winkler, 2013; Neilson et al, 2014; Gereffi, 2014; Kaplinsky and Morris, 2015).

1. Fuzzy Boundaries and Linkages

2. Capability Domain



جهانی شدن شرکت‌های چندملیتی<sup>۱</sup> (TNCs) و در نتیجه تقسیم‌کار جهانی در خطوط تولید، برای بعضی کشورها فرصت ورود به بازارهای با فناوری پیشرفته و جذب بخشی از ارزش افزوده چین کالاهایی را فراهم کرد. برای مثال کشور چین بزرگ‌ترین تولیدکننده ماشین‌ابزارها در سال ۲۰۰۲ شده و در سال ۲۰۱۲ چهار برابر بیشتر از ایالات متحده مصرف ماشین‌ابزار داشت (Tassey, 2014; see also Andreoni and Gregory, 2013 and Berger, 2013)، در حالی که سهم ۲۰/۴ درصدی ایالات متحده از تولید جهانی ماشین‌ابزارها در سال ۱۹۸۰ به ۹/۸ درصد در سال ۲۰۰۰ و ۵/۳ درصد در ۲۰۱۲ سقوط کرد.

با اینکه نه تنها چین، بلکه کره جنوبی و تایوان هم صنعتی شدن را با پیوند (پیشینی)<sup>۲</sup> به زنجیره ارزش جهانی<sup>۳</sup> (GVC) در الکترونیک و دیگر بخش‌های عموماً با چرخه فناوری کوتاه آغاز کردند (Amsden, 1989; Wade, 1990; Chang, 1993; Milberg and Winkler, 2013; Lee, 2013)، اما مطالعات سیاست صنعتی تنها اخیراً به فرصت‌ها و چالش‌های ایجاد شده به موجب تقسیم کار جهانی توجه نشان داده است. در حقیقت برای اکثر کشورها مانند فیلیپین، مکزیک یا بیشتر کشورهای آفریقایی، جهانی‌سازی تولید به افزایش انباشت سرمایه، خلق ارزش داخلی و جذب ارزش جهانی<sup>۴</sup> منجر نشده است. دانشگاهیان نئولیبرال با شعار «اگر می‌خواهید صادرات کنید نیاز به واردات دارید» از زنجیره تأمین جهانی برای تأکید بر تجارت جهانی و در نتیجه ضرورت آزادسازی تجاری بیشتر استفاده می‌کردند. GVCها فرصت دسترسی به بازارهای منطقه‌ای و جهانی را با خبرگی در ساخت یک بخش از کالا یا انجام فعالیتی خاص فراهم کرده‌اند. از این رو دیگر نیازی نیست که یک کشور از صفر تا صد فرآیند تولید را یاد بگیرد و متخصص شود، بلکه می‌تواند از خبره شدن در یک زنجیره از زنجیره تأمین کالا شروع کند. هرچند باید شرایط مورد نیاز برای منتفعت کشورها و بنگاه‌ها از ادغام در GVC و همچنین خطرات بالقوه استفاده از این مدل جدید صنعتی شدن به خوبی تحلیل شود.

اول از همه، شرکت‌های چندملیتی سازمان‌های بسیار قدرتمندی هستند که اقتصاد داخلی آنها قابل قیاس با تولید ناخالص داخلی (GDP) بسیاری از کشورهای در حال توسعه است. این شرکت‌ها قدرتشان در بازارهای نیمه‌انحصاری جهانی نهفته و صاحب سهم بسیار بزرگی از بازار جهانی هستند. نولان (۲۰۰۷) تخمین زده است که از سال ۲۰۰۰، اکثریت صنایع جهان تحت کنترل تعداد محدودی از شرکت‌های چندملیتی هستند. این قدرت به صورت روشمند و استراتژیک در جهت جذب بیشتر ارزش بازار به وسیله ایجاد موانع ورود مانند ثبت حق امتیاز، استانداردهای کیفیت، حق نشر، نشان تجاری و ...

1. Transnational Corporation TNC

2. Backward

3. Global Value Chain

4. International Value Capture

(آنچه که کالدور «انحصارگرایی نهادی»<sup>۱</sup> نامیده) و با تحمیل زنجیره تأمین استفاده می‌شود. این مسئله به‌خصوص در مورد زنجیره‌های تأمین کالا- محور<sup>۲</sup> بین‌المللی صادق است. شرکت‌های چندملیتی در این موارد با حفظ کنترل بر مرحله خرده‌فروشی کالا، ارزش اصلی حاصل از تولید را مال خود می‌کنند. همچنین در مورد تولید محصولات با فناوری ساده، شرکت‌های چندملیتی با تحریک تأمین‌کنندگان به افزایش مقیاس و کیفیت تولید و سپس وقتی منابع درگیر شد، فشار برای کاهش قیمت‌ها (hostage situations; Williamson, 1983)، سهم خود را از ارزش آفریده شده افزایش می‌دهند. دوم، از منظر درس‌آموزی، خطر درگیر کردن منابع برای فعالیت‌های نسبتاً ساده (فرآیند پایه یا مونتاژ) می‌تواند به قطع زنجیره تأمین در موارد عدم برآوردن استانداردهای مورد انتظار یا ظهور رقبا بینجامد. شرایطی که برای نظام صنعتی کشورهای در حال توسعه در مراحل اولیه بسیار محتمل است: شرکت‌های خارجی به‌دلیل تأمین‌کننده‌های محدود و ظرفیت پایین اقتصادی کشور میزبان، پیوندهای پیشینی و پسینی کمی ایجاد می‌کنند. زیرا بنگاه‌های کوچک موجود از مقیاس و مهارت لازم برای تولید کالاهای واسطه‌ای و همچنین منابع لازم برای سرمایه‌گذاری به‌منظور ارتقای فناوری برخوردار نیستند. به‌خصوص فقدان کارخانه‌های تولیدی اندازه متوسط که بتوانند این کارها را انجام دهند مشکل را دوچندان می‌کند (به‌اصطلاح پدیده فقدان متوسط)<sup>۳</sup>. تعداد محدود بنگاه‌های داخلی که درگیر تولید مقیاس بالا شده‌اند با موانع مشابهی روبرو بوده و به‌جای ایجاد پیوندهای پیشینی و پسینی بر واردات کالاهای سرمایه‌ای و مواد خام نیمه ساخته‌شده و همچنین صادرات محصولات مونتاژ شده مشغول می‌شوند. برای تغییر این چرخه بهره‌وری پایین، هزینه بالا و ارزش‌افزوده پایین نیاز به سیاست‌های مداخله‌گرانه دولت است (Andreoni, 2016a).

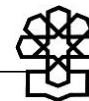
## ۲-۱-۲. انتخاب دامنه‌های توانمندی به‌جای انتخاب بخش

پدیده برون‌سپاری به‌خصوص از جانب اقتصادهای صنعتی، جزئی از نظام تولید نوین جهان است. از این رو مرزهای سنتی بخش‌های اقتصادی، به‌خصوص بین تولید و خدمات به‌طور روزافزونی کمرنگ و فازی می‌شوند. سخت‌تر شدن تعیین مرز بخش تولیدی با ظهور شرکت‌های متخصص در ارائه خدمات دانش‌بنیان مرتبط با فعالیت‌های تولیدی، مورد توجه محققان قرار گرفته، اما توجه کمتری به این حقیقت شده که مرزها بین صنایع تولیدی مختلف هم کمرنگ شده‌اند.

در حقیقت، واحدهای تولیدی کالاها و قطعات واسطه اغلب شامل فرآیندهای تولیدی مختلفی می‌شوند. همچنین مرزهای بخشی به‌واسطه تغییرات فناوری به چالش کشیده شده است. ابتکارات فناوری نه‌تنها می‌تواند ماهیت یک بخش را تغییر دهد، بلکه مرزهای همان بخش‌ها را با برقراری ارتباط

---

1. Institutional Monopolies  
2. Commodity-based  
3. Missing middle



بین بخشی بازتعریف می‌کند. دسته‌بندی استاندارد مرزهای بخشی براساس نوع محصول نهایی است، در صورتی که براساس فناوری‌های مورد استفاده در تولید و پیوندهای آنها بهتر تعریف می‌شوند (Andreoni, 2016b).

برای تعریف مفهوم «دامنه‌های توانمندی»<sup>۱</sup> می‌توان از پیوندهای فناوری بین فرآیندهای تولیدی مختلف یاری جست. این مفهوم شامل دامنه‌های فناوری،<sup>۲</sup> دانش مولد<sup>۳</sup> و فناوری - ابزار تولید<sup>۴</sup> با درجه بالای مشابهت و مکمل بودن می‌شود. یک فرآیند تولید می‌تواند ورای مرزهای بخشی استاندارد براساس دامنه توانمندی بازتعریف شود. از این رو فرآیندهای تولیدی مختلف براساس دامنه‌های توانمندی خاص خود می‌توانند دوباره دسته‌بندی شوند. این رویکرد حرکت از دسته‌بندی براساس محصول به یک نوع دسته‌بندی براساس فناوری تولید را ممکن می‌کند.

با استفاده از این دسته‌بندی جدید، دولت‌ها می‌توانند دامنه‌های توانمندی را به‌جای توسعه صنایع مشخصی هدف قرار دهند (برای مثال فراوری مواد غذایی، ماشین‌آلات و سیستم‌های کنترل پیشرفته، فناوری اطلاعات و ارتباطات). هرکدام از این دامنه‌های توانمندی شامل افرادی شایسته، فناوری‌ها، دانش مولد و تجربه‌هایی می‌شود که می‌تواند در مجموعه‌ای از بخش‌ها استفاده شوند. برای مثال، بخش کشاورزی مواد غذایی احتمالاً به ترکیبی از قابلیت‌های فرآوری غذا نیاز دارد، اما همچنین قابلیت‌هایی در ماشین‌آلات و سیستم‌های کنترل برای بسته‌بندی مواد غذایی، توانمندی‌های ICT برای پیگیری آنها و در نهایت توانمندی‌هایی در مواد پیشرفته برای بسته‌بندی هوشمند محصولات باید به کار گرفته شود. با ارتقای توانمندی‌های مکمل، گستره نوآوری فناوری در و بین بخش‌ها افزایش یافته و مسیرهای توسعه جدید ایجاد می‌شود. هرچند تکامل دامنه‌های توانمندی تولید مبتنی بر شرایط و زمینه خاص هر کشور است. توانمندی‌های تولیدی یک کشور در طی زمان انباشته شده و تمایل به تمرکز جغرافیایی در مکان‌هایی خاص دارد. از این رو همزمان با انتخاب دامنه‌های توانمندی توسط دولت‌ها برای توسعه (در شراکت با بخش خصوصی و مطابق با چشم‌انداز سیاسی خود)، استراتژی‌های سیاست صنعتی باید با توجه به توانمندی‌های تولید و ساختارهای موجود اختصاصی آن کشور طراحی شود.

## ۲-۲. محدودیت‌های تدوین سیاست صنعتی

تمام سیاست‌های اقتصادی یک جنبه قدرت بین‌المللی هم دارند. برای مثال کشورهای ثروتمند به‌وسیله IMF و دیگر سازمان‌های بین‌المللی تحت کنترل خود، سیاست‌های کلان اقتصادی «مکتب پول‌گرایی» را به کشورهای دچار بحران اقتصادی دیکته می‌کنند، در حالی که خودشان در مواجهه با همان مشکلات

1. Capability Domains
2. Domains of Techniques
3. Productive Knowledge
4. Production Technologies/Equipment

مشابه بیشتر از سیاست‌های «کینزی» استفاده می‌کنند (Chang, 2007). هرچند در هیچ حوزه‌ای بیش از حوزه سیاست صنعتی، این عدم موازنه قدرت بین‌المللی برجسته نیست. تا جایی که در سه قرن اخیر به‌موجب سیاست‌های امپریالیستی کشورهای قدرتمند به‌صورت کاملاً واضح و آشکار این حوزه محدود شده است. اگر بخواهیم صریح باشیم باید بگوییم که کشورهای امپریالیستی همیشه سعی کرده‌اند، تا مانع ورود کشورهای ضعیف به بخش‌های اقتصادی پیچیده و پویا گردند. هرچند درجه این محدودیت در دوره‌های زمانی مختلف، متفاوت بود.

تا پیش از جنگ جهانی دوم، این نوع فعالیت‌های محدودکننده به شکل بسیار مشخصی انجام می‌گرفت (Chang, 2002: 51-53):

– اول، یکسری از فعالیت‌های تولیدی با ارزش‌افزوده بالا به‌طور کلی برای کشورهای مستعمره ممنوع بود. برای مثال در دورات رابرت والپول<sup>۱</sup> ساخت کارخانه فولاد در مستعمرات آمریکا غیرقانونی بود. به خاطر همین مستعمره‌های این کشور مجبور شدند در صنعت آهن با پیچیدگی کمتر فعالیت کنند.

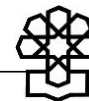
– دوم، صادرات کشورهای مستعمره باهدف به حداقل رساندن رقابت با تولیدکننده‌های کشورهای استعمارگر، محدود می‌شد. برای مثال در قانون Wool Act 1699، بریتانیا صادرات لباس‌های پشمی از مستعمرات خود (شامل ایرلند که صنعت پارچه پشمی برتری داشت) را ممنوع کرد. از آن زمان دیگر این صنعت در آن کشورها نتوانست جایگاه خود را بیابد. در سال ۱۷۰۰ بریتانیا واردات محصولات پارچه کتان از هند را ممنوع کرد که به نابودی این صنعت انجامید.

– سوم، تولید مواد خام در مستعمرات به‌منظور کاهش جذابیت فعالیت‌های تولیدی از طریق سیاست‌های مختلف تشویق می‌شد. برای مثال رابرت والپول در دهه ۱۷۲۰، برای تولید مواد خام مانند کف و چوب در مستعمرات آمریکا یارانه اختصاص داد.

بین قرن نوزدهم و بیستم نیز توافقات نابرابر به کشورهای ضعیف‌تر (هرچند به‌طور رسمی مستعمره نبودند) تحمیل گردید. کشورهای تازه مستقل شده آمریکای لاتین در دهه‌های ۱۸۱۰ و ۱۸۲۰ (استعمار این کشورها در دهه ۱۸۷۰ و ۱۸۸۰ پایان یافت) یک دسته از کشورهای به‌ظاهر مستقل مانند امپراطوری عثمانی، سیام، چین (تایلند)، پرشیا (ایران)، کره و حتی ژاپن نیز مجبور به امضای چنین قراردادهایی شدند. جدا از مسائل دیگر (مانند کاپیتالیسم)، این قراردادها کشورهای مذکور را از حق تعیین تعرفه خود (معروف به آتونومی تعرفه) محروم می‌کرد. به همین دلیل حفاظت از صنایع نوزاد برای این کشورها تقریباً غیرممکن می‌شد. اکثر این قراردادها تا قرن بیستم پابرجا بود. برای مثال ژاپن این قرارداد را در

---

1. Robert Walpole



سال ۱۸۵۴ امضا و در سال ۱۹۱۱ فسخ کرد؛ ترکیه آن را در سال ۱۸۳۸ امضا و در سال ۱۹۲۳ به آن پایان داد و قرارداد چین در سال ۱۸۴۲ امضا و در سال ۱۹۲۹ پایان یافت.

با پایان قراردادهای ناعادلانه در دهه ۱۹۲۰ و در پی آن موج مبارزه با استعمار و استقلال کشورها بین دهه ۱۹۴۰ تا ۱۹۷۰، کشورهای استعمارگر تسلط خود بر کشورهای در حال توسعه و اینکه چه کاری می‌توانند انجام دهند و چه کاری نمی‌توانند را به مقدار زیادی از دست دادند. نظام جدید تجارت جهانی که در موافقتنامه عمومی تعرفه و تجارت (GATT) تجلی یافته بود تنها محدودیت‌های ملایمی را بر سیاست‌های تجاری کشورهای در حال توسعه اعمال می‌کرد و همچنین در پذیرفتن یا رد توافق هم کشورها مختار بودند. در این چارچوب نسبتاً قابل قبول، ضرورت محافظت از صنایع نوزاد و دیگر جنبه‌های سیاست صنعتی به‌طور گسترده‌ای به رسمیت شناخته شد، اگرچه ایدئولوژی تجارت آزاد دوباره خیلی زود به صحنه بازگشت. در دهه ۱۹۷۰ میلادی، دومین موج سیاست‌های صنعتی زیر آماج حملات قرار گرفت.

دهه ۱۹۸۰ یک نقطه عطف محسوب می‌شود. برنامه‌های تعدیل ساختاری (SAPs) بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول که بر آزادسازی تجاری، مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی تأکید می‌کرد، همزمان با بحران بدهی جهانی سال ۱۹۸۲ پیش روی کشورهای در حال توسعه گذاشته شد. سقوط بلوک شوروی در اواخر دهه ۱۹۸۰ هم مزید بر علت آغاز دوران بازار آزاد و تسلط ایدئولوژی و اقتصاددانان آن در دنیا شد.

این تغییر در دهه ۱۹۹۰ به صورت نهادی تثبیت شد. در سال ۱۹۹۴ NAFTA، اولین توافق تجارت آزاد با حضور کشورهای توسعه‌یافته و همچنین یک کشور در حال توسعه امضا شد. NAFTA شامل یک ماده مهم و بی‌سابقه هم تحت عنوان مکانیسم حل اختلاف دولت و سرمایه‌گذار (ISDS) بود که طبق آن شرکت‌های بزرگ می‌توانستند در صورت ضربه قوانین دولتی به منافعشان از دولت میزبان به‌طور مستقیم شکایت کنند.

در سال ۱۹۹۵، نتیجه مذاکرات به‌اصطلاح دور اروگوئه<sup>۱</sup> این شد که توافق GATT تبدیل به سازمان تجارت جهانی شود. برخلاف اصل چندجانبه‌گرایی GATT، سازمان تجارت جهانی خواهان امضای تمام توافقات توسط تمامی کشورهای عضو بود (به‌اصطلاح بند تعهد واحد<sup>۲</sup>). این توافقات نه تنها از GATT محدودکننده‌تر بود، بلکه حوزه‌های جدیدی، مهمتر از همه حقوق مالکیت فکری (TRIPS) و تنظیم‌گری سرمایه‌گذاری خارجی (TRIMs) را نیز پوشش می‌داد.

در دهه ۱۹۹۰ شاهد افزایش شدید قراردادهای سرمایه‌گذاری هستیم. تعداد قراردادهای سرمایه‌گذاری امضا شده در دهه ۱۹۸۰ کمتر از سالی ۵۰ قرارداد بود. اما از دهه ۱۹۹۰ این قراردادها افزایش شدیدی به

---

1. Uruguay Round  
2. Single Undertaking

سالی ۱۰۰ قرارداد در سال ۱۹۹۲ رسیده و بین سال‌های ۱۹۹۴ تا ۲۰۰۲ به سالی ۱۵۰-۲۰۰ قرارداد جهش یافت. مجموع تعداد قراردادهای سرمایه‌گذاری از کمتر از ۵۰۰ توافق پیش از آغاز دهه ۱۹۹۰، به بیش از ۲۰۰۰ توافق در پایانه آن دهه رسید (Tucker, 2014, p.36, figure 1). تعداد توافقات تجارت آزاد دوطرفه نیز در دهه ۱۹۹۰ افزایش و ابتدای قرن بیست‌ویکم اوج گرفت؛ در میانه دهه ۱۹۹۰ حدود ۵۰ توافق وجود داشت که حالا به بیش از ۲۵۰ توافق رسیده است.<sup>۱</sup>

امروزه اختیارات کشورهای در حال توسعه در استفاده از ابزار سیاست صنعتی نسبت به دوره پسالاستعماری دهه ۱۹۴۰ تا ۱۹۷۰ بسیار محدودتر شده‌اند. البته باید توجه داشت که اگر این کشورها توافق تجارت آزاد دوطرفه با یک کشور ثروتمند امضا نکرده‌اند، همچنان فضای مانور سیاستی مناسبی برایشان وجود دارد. در ادامه به بررسی این آزادی عمل می‌پردازیم:

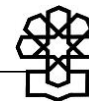
۱. سیاست‌های صنعتی وجود دارند که ماهیت داخلی داشته و در نتیجه ارتباطی به توافقات بین‌المللی ندارند. سرمایه‌گذاری زیرساختی هدفمند، یارانه برای آموزش نیروی انسانی یا تحقیق و توسعه، مشوق‌های مالیاتی برای سرمایه‌گذاری‌های فیزیکی<sup>۲</sup> و استفاده استراتژیک از بنگاه‌های دولتی تنها نمونه‌هایی از این سیاست‌های داخلی هستند. به‌عنوان یک قاعده کلی، با توجه به تعهدات چندجانبه، اگر اقدامات حمایتی بر صادرات و واردات تأثیر نگذارد، مستقیماً تحت قوانین سازمان تجارت جهانی قرار نگرفته و می‌توان آن را مجاز تلقی کرد.

۲. بسیاری از سیاست‌های صنعتی که ماهیت بین‌المللی دارند نیز همچنان قابل استفاده هستند. بعضی از این سیاست‌ها هیچ محدودیت بین‌المللی ندارد، زیرا اجماعی حول محور آنها هنوز ایجاد نشده است. همچنین ابهام در بعضی قوانین یا چگونگی اجرای آنها می‌تواند فضای مناسبی برای به‌کارگیری بعضی سیاست‌های صنعتی فراهم کند. بعضی قوانین در مورد کشورهای در حال توسعه یا اعمال نمی‌شود یا ملایم‌تر هستند. به‌خصوص کشورهای توسعه‌نیافته (LCD) الزامی برای اجرا ندارند. برای مثال اختصاص یارانه به صادرات توسط این کشورها مجاز، ولی برای سایر کشورها ممنوع است.

۳. در مورد تعرفه هم همچنان فضا برای استفاده از آن وجود دارد. الزامات سازمان تجارت جهانی برای اعضا این است که حداقل بعضی از تعرفه‌های خود را تثبیت کنند یعنی برای افزایش آنها محدودیت تعیین کنند. در نتیجه بسیاری از کشورهای فقیرتر عضو سازمان تجارت جهانی تقریباً هیچ‌کدام از تعرفه‌ها را تثبیت نکردند، حتی بسیاری از آنهایی که تعرفه‌های خود را تثبیت کردند در سطوح بسیار بالایی این کار را کردند. از این رو سطح تعرفه‌های واقعی در بیشتر کشورها زیر تعهدشان است و در صورت تمایل می‌توانند تعرفه‌های خود را تا حد زیادی افزایش دهند. همچنین کشورها در صورت مواجهه با مشکلات تراز پرداخت می‌توانند تعرفه تثبیتی را نیز افزایش یا محدودیت‌های کمی اعمال کنند. هر چند

1. <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/10/global-trade-graphics>

2. Physical investment



فرآیند دریافت اجازه از سازمان تجارت جهانی دست و پاگیر است، اما چندین کشور مانند اندونزی و اکوادور از این ماده قانونی استفاده کرده‌اند.

۴. در مورد یارانه، سازمان تجارت جهانی صرفاً یارانه صادرات (بجز کشورهای توسعه‌نیافته و چند کشور در حال توسعه منتخب) و پیش‌شرط تأمین از داخل<sup>۱</sup> (برای سرمایه‌گذار خارجی) را ممنوع کرده است. هرچند تمام انواع یارانه می‌تواند در شورای حل اختلاف WTO برای بررسی توسط کشورهای دیگر مطرح گردد، اما فرآیندهای اعتراض در مورد یارانه‌ها پیچیده و وقت‌گیر است و حتی یارانه‌های غیرقانونی هم می‌توانند تا چندین سال پیش از اعتراض و غیرقانونی اعلام شدن برقرار باشند. همچنین یارانه‌های امن‌تری مانند یارانه تحقیق و توسعه، ارتقای مناطق محروم و توسعه فناوری سازگار با محیط‌زیست برای اعمال وجود دارند که پرداخت آنها بنابر قوانین سازمان WTO ممنوع نیست و ابزاری برای سیاست صنعتی هستند. این یارانه‌ها می‌توانند مورد اعتراض قرار گیرند، اما به‌ندرت این اتفاق روی می‌دهد، احتمالاً به این دلیل که اغلب این یارانه‌ها توسط کشورهای ثروتمند به کار گرفته می‌شود.

۵. به‌موجب مقررات سازمان تجارت جهانی و توافقات سرمایه‌گذاری مرتبط با تجارت (TRIM) و موافقتنامه عمومی تجارت خدمات (GATS)، تنظیم‌گری سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی سخت‌تر شده است. با این حال همه‌چیز از دست نرفته، طبق TRIM تنها الزام به تأمین از داخل و توازن ارز خارجی<sup>۲</sup> ممنوع است. توافق درباره سرمایه‌گذاری مشترک، انتقال فناوری یا محدودیت مالکیت سهام توسط طرف خارجی همچنان قابل اجراست. در مورد GATS، کشورها صرفاً زمانی که در مورد بخشی متعهد شده باشند، باید محدودیت‌های تنظیم‌گری FDI را بپذیرند. بیشتر کشورها، به‌خصوص کشورهای در حال توسعه در مورد تعداد کمی از بخش‌های خدمات تعهد داده‌اند.

در مجموع با پیشرفت فناوری و ظهور زنجیره تأمین جهانی، فرصت‌های جدید سرمایه‌گذاری و توسعه صنعتی پیش روی کشورها گذاشته شده است. اما همان‌گونه که پیش‌تر توضیح داده شد، این فرصت‌ها بدون تهدید نیست. چه بسیار کشورهایی که سهمشان از زنجیره ارزش جهانی کارهای با ارزش‌افزوده پایین و هزینه بالا بوده و هیچ‌گاه نتوانستند به کارهای با فناوری پیشرفته و ارزش‌افزوده بالا وارد شوند. برای همین ادغام استراتژیک و فکر شده در اقتصاد دنیا مسئله بسیاری مهمی است که باید مد نظر سیاستگذاران باشد.

در بخش دوم این بخش اشاره گردید که محدودیت استفاده از سیاست صنعتی برای استفاده کشورهای در حال با تأسیس WTO و توافق‌های تجارت آزاد در چند دهه اخیر افزایش یافته است. با این حال همچنان به‌کارگیری سیاست صنعتی غیرممکن نیست. به‌خصوص برای کشورهایی که هنوز به‌طور کامل به‌نظام بین‌الملل نپیوسته‌اند فضای مانور خوبی همچنان مهیاست. در مورد کشورهای عضو

---

1. Requiring Local Content  
2. Foreign Exchange Balancing

WTO نیز هرچند با محدودیت‌های بیشتری مواجه هستند، اما همچنان فضای قابل توجهی برای به‌کارگیری سیاست صنعتی وجود دارد. به‌رحال سیاستگذاران کشورهای درحال توسعه باید از محدودیت‌های بین‌المللی آگاه بوده تا سیاست صنعتی طراحی‌شده قابلیت پیاده‌سازی در چارچوب نظام بین‌المللی را داشته باشد.

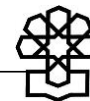
### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در قرن بیست‌ویکم، مباحث پیرامون سیاست صنعتی، دیگر نه پیرامون «چرایی» (لزوم یا عدم لزوم) اتخاذ سیاست صنعتی، بلکه پیرامون «چگونگی» و درواقع نحوه درست اتخاذ و اعمال سیاست صنعتی است. به تعبیر دیگر، برخلاف رویکردهایی که صرفاً بهبود فضای سرمایه‌گذاری و بسط کسب‌وکار را برای افزایش قدرت رقابت‌پذیری و کسب ارزش‌افزوده کشورها در مبادلات بین‌المللی توصیه می‌کردند، سیاست صنعتی به معنای خاص آن یعنی «گزینش برندگان» همچنان محل توجه بوده و مسئله مهم در این چارچوب نحوه درست اعمال آن است. این گزارش به تبیین همین چگونگی و شروط آن در ادبیات متأخر سیاست صنعتی پرداخته است.

هدف سیاست صنعتی، کمک‌رسانی به تحول ساختاری از طریق کمک به ایجاد صنایعی است که این تحول را به پیش برانند. حال آنچه برای سیاست صنعتی در درجه اول اهمیت قرار دارد، نحوه گزینش بخش است. کدام بخش (فعالیت صنعتی) توان بیشتری برای کمک به این تحول ساختاری دارد. با عبور از نظریه مزیت نسبی بعنوان نظریه‌ای که اتخاذ سیاست صنعتی را رد می‌کند، در این گزارش از سه رویکرد «ساختارگرایی جدید»، «تقابل با مزیت نسبی» و «فناوری-محور» به‌عنوان رویکردهای مهم انتخاب بخش نامبرده و موازین آنها برای شناسایی مزیت‌های نسبی کشور و چگونگی حرکت در ورای آن (برای تحقق تحول ساختاری) بررسی شده است. آنچه تفاوت این سه رویکرد را می‌سازد، نحوه و زمانبندی حرکت به ورای مزیت نسبی است که می‌تواند بر نحوه انتخاب صنایع تأثیر بگذارد. در ادامه با مقایسه این نظریات نتایج زیر را برای انتخاب بخش در اقتصاد ایران می‌توان استخراج کرد:

۱. رویکرد جریان اصلی اقتصاد مبتنی بر نفی سیاست صنعتی و تمرکز بر مزیت‌های نسبی، شاید در کوتاه‌مدت و میان‌مدت موجب رشد اقتصادی گردد، اما در بلندمدت اقتصاد کشور متضرر خواهد شد. زیرا برای رهایی از تله درآمد متوسط، کشورهای درحال توسعه باید به بخش‌های با ارزش‌افزوده بالا ورود کنند که معمولاً در آن دارای مزیت نسبی نیستند. از این منظر حرکت ورای مزیت نسبی کشور یک ضرورت محسوب می‌گردد، اما شدت و زمان حرکت ورای آن، قابل بحث است.

۲. شدت جهت‌گیری ضد مزیت نسبی و نوع سیاست صنعتی اتخاذی باید واقع‌بینانه باشد. اقتصاد ساختارگرایی جدید، مزیت نسبی را محور تدوین سیاست صنعتی قرار داده و رویکرد تقابل با مزیت



نسبی را به ما گوشزد می‌کند که دولت‌ها باید نیم‌نگاهی به آینده اقتصاد کشور و بخش‌های جدید اقتصادی داشته باشند. آنچه مبنای تفاوت این دو رویکرد را می‌سازد، میزان ریسک‌پذیری سیاست صنعتی است. با وجود آنکه برای تحول بخشی، رویکرد تقابل با مزیت نسبی بر اهمیت انتخاب صنایع آینده‌دار (انتخاب برنده) تأکید دارد، اما ساختارگرایی جدید بر محدودیت این رویکرد برای جلوگیری از تبدیل شدن به انتخاب بازنده تأکید دارد. با توجه به نکات مهم مورد توجه هر دو رویکرد باید تأکید کرد که کیفیت دولت (میزان توانمندی دولت) شاخص مهمی است که بر نتیجه انتخاب تأثیرگذار خواهد بود. اگر توانمندی دولت محدود است شاید انتخاب بخش‌های دارای مزیت نسبی، نتایج بهتری در پی داشته باشد.

۳. با توجه به نکته قبل، انتخاب بخش‌های دارای اولویت علاوه بر وابستگی به توانمندی دولت و نیز توجه به صنایع پیشرو کشورهای دارای وضعیت مشابه، اما برخوردار از درآمد سرانه بالاتر، این انتخاب باید از ویژگی‌های دیگری نیز برخوردار باشد، از جمله انتخاب صنایع با چرخه عمر کوتاه که در رویکرد فناوری-محور بر آن تأکید شده است برای تسهیل درونی‌سازی فناوری و فرآیند رسیدن به کشورهای پیشرفته (هم‌ترازی) اهمیت دارد. به عبارت دیگر شانس رسیدن به کشورهای پیشرفته در بخش‌های دارای فناوری با چرخه عمر کوتاه مدت بیشتر است.

۴. علاوه بر این، قرن بیست و یکم، قرن است که با جهانی شدن و گسترش بی‌سابقه مبادلات تجاری بین‌المللی و تقسیم کار بین‌المللی در طول زنجیره ارزش (برون سپاری) همراه شده است. در چنین شرایطی در تدوین سیاست صنعتی باید به این مسئله توجه کرده و از فرصت‌های موجود استفاده کرد.

۵. البته روی دیگر جهانی شدن، حاکمیت سازمان‌ها و موافقتنامه‌های بین‌المللی بر تجارت بین‌الملل است که تا اندازه‌ای فضای سیاستگذاری صنعتی را برای کشورها محدود می‌کند. اما با توجه به مطالب بیان شده در این گزارش، نشان داده‌ایم که حتی با پذیرش رژیم حقوقی تجارت بین‌الملل باز هم فضای سیاستگذاری همچنان برای دولت‌ها تا اندازه قابل توجهی وجود دارد.

۶. نکته دیگر اینکه یک سیاست صنعتی مشخص برای همه کشورها وجود ندارد و بسته به موقعیت و شرایط اقتصادی و نیز اولویت‌ها و ارزش‌ها و اهداف کشورها، باید دست به انتخاب و اتخاذ سیاست صنعتی مناسب زد. انتخاب بخش‌های اولویت‌دار نیز باید در این بستر گسترده‌تر و فرااقتصادی جوامع مختلف مورد ملاحظه قرار گیرد. از این رو هر کشور نیاز دارد که الگوی سیاست صنعتی خود را بسته به شرایط صنعت و نهادهای سیاسی کشور خود توسعه و بهبود دهد.

۷. همچنین علاوه بر اینکه سیاست صنعتی برای کشورهای مختلف متنوع است، سیاست صنعتی در یک کشور در دوره‌های تاریخی مختلف نیز متفاوت است. به عبارت دیگر، سیاست صنعتی را باید یک فرآیند مداوم در نظر گرفت و نه یک هدف. پویایی سیاست صنعتی در انتخاب بخش را می‌توان با برنامه‌ریزی‌های دوره‌ای مد نظر قرار داد. تجربه کره جنوبی، پویایی انتخاب برنامه‌ریزان را در بازه‌های

ده‌ساله نشان می‌دهد، این پویایی با بهبود ظرفیت‌های اولیه و نیز توانمندی دولت قابل تحقق است، بنابراین انعطاف در سیاست صنعتی آخرین نتیجه‌ای است که مرور گزارش حاضر می‌تواند دربر داشته باشد.

اقتصاد ایران، در شرایطی که عملاً فاقد استراتژی توسعه صنعتی است، نیاز مبرمی به اتخاذ آن و توجه به نکات پیش‌گفته دارد.

#### منابع و مأخذ

1. Alchian, A. A., & Demsetz, H. (1972). Production, Information Costs, and Economic Organization. *The American Economic Review*, 62 (5).
2. Andreoni, A., & Gregory, M. (2013). Why and how does Manufacturing Still Matter: Old Rationales, New Realities. *Revue d'économie Industrielle*, (144).
3. Andreoni, A. (2016a). 'A Generalised Linkage Approach to Local Production Systems Development in the Era of Global Value Chains, With Special Reference to Africa', IPD Task Force Paper, Columbia University.
4. Andreoni, A. (2016b). 'A Generalised Linkage Approach to Local Production Systems Development in the Era of Global Value Chains, with Special Reference to Africa', IPD Task Force Paper, Columbia University.
5. Amsden, A. H. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and late Industrialization*. Oxford University Press on Demand.
6. Betcherman, G., Dar, A., & Olivas, K. (2004). *Impacts of Active Labor Market Programs: New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries*. Social Protection, World Bank.
7. Berger, S. (2013). *Making in America: from Innovation to Market*. Mit Press.
8. Bhaskar, V., & Khan, M. (1995). Privatization and Employment: A study of the Jute Industry in Bangladesh. *The American Economic Review*, 85(1).
9. Clark, G., & Wolcott, S. (2012). One Polity, Many Countries: Economic Growth in India, 1873-2000. In D. Rodrik (Ed.), *In Search of Prosperity: Analytical Narratives on Economic Growth* (pp. 53-79). Princeton NJ: Princeton University Press.
10. Cimoli, M., Coriat, B., & Primi, A. (2009). *Intellectual Property and Industrial Development: a Critical Assessment*. *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*.
11. Chang, H. J. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Anthem Press.
12. Chang, H. J., & Bond, J. (2007). *Bad Samaritans*. Brilliance Audio.
13. Dosi, G. (1988). Sources, Procedures, and Microeconomic Effects of Innovation. *Journal of Economic Literature*.
14. Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*.
15. Gereffi, G. (2014). Global Value Chains in a post-Washington Consensus world. *Review of International Political Economy*, 21(1).
16. Hoekman, B. M., Maskus, K. E., & Saggi, K. (2004). *Transfer of Technology to Developing Countries: Unilateral and Multilateral Policy Options* (Vol. 3332). World Bank Publications.



17. Kaplinsky, R., & Morris, M. (2016). Thinning and Thickening: Productive Sector Policies in the era of Global value Chains. *The European Journal of Development Research*, 28(4).
18. Khan, M. H. (2000). Rents, Efficiency and Growth. Rents, Rent-seeking and Economic Development: Theory and Evidence in Asia.
19. Khan, M. (2009). Learning, Technology Acquisition and Governance Challenges in Developing Countries.
20. Khan, M., & Blankenburg, S. (2009). The Political Economy of Industrial Policy in Asia and Latin America.
21. Khan, M. (2010). Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions.
22. Khan, M. H. (2013a). Political Settlements and the Design of Technology Policy. In *The Industrial Policy Revolution II*. Palgrave Macmillan UK.
23. Khan, M. H. (2013b). Technology Policies and Learning With Imperfect Governance. In *The Industrial Policy Revolution I* (pp. 79-115). Palgrave Macmillan UK.
24. Krueger, A. O. (1990). Government Failures in Development (No. w3340). National Bureau of Economic Research.
25. Lall, S. (1992). Technological Capabilities and Industrialization. *World Development*, 20(2).
26. Lall, S., & Teubal, M. (1998). »Market-stimulating» Technology Policies in Developing Countries: A Framework with Examples from East Asia. *World Development*, 26(8).
27. Lall, S. (2000). Skills, Competitiveness and Policy in Developing Countries. QEH Documento de Trabajo.
28. Lall, S. (2003). Reinventing Industrial Strategy: The Role of Government Policy in Building Industrial Competitiveness.
29. Lee, K. (2013). Schumpeterian Analysis of Economic catch-up: Knowledge, Path-Creation, and the Middle-Income Trap. Cambridge University Press.
30. Lin, J. Y., & Treichel, V. (2011). Applying the Growth Identification and Facilitation Framework: the Case of Nigeria.
31. Mayer, J. (2009). Policy Space: what, for what, and where?. *Development Policy Review*, 27(4).
32. McKenzie, D., & Woodruff, C. (2013). What are We Learning from Business Training and Entrepreneurship Evaluations Around the Developing World?. *The World Bank Research Observer*, 29(1).
33. Milberg, W., & Winkler, D. (2013). Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development. Cambridge University Press.
34. Murphy, K. M., Shleifer, A., & Vishny, R. (1989). Income Distribution, Market Size, and Industrialization. *The Quarterly Journal of Economics*, 104(3).
35. Ngo, C. N. (2013). Technology Adoption in Rent Seeking Economies. 14th Summer Institute for the Preservation of the History of Economic Thought, Jepson School of Leadership Studies, University of Richmond, Richmond, Virginia, June.
36. Neilson, J., Pritchard, B., & Yeung, H. W. C. (2014). Global Value Chains and Global Production Networks in the Changing International Political Economy: An Introduction. *Review of International Political Economy*, 21(1).
37. Nolan, P. (2001). *China and the Global Economy*. Basingstoke: Palgrave.

38. Nurkse, R. (1953). *Problems of Capital Formation in Developing Countries*. New York: Columbia UP.
39. Perkins, D. H., & Vu-Thanh, T. A. (2011). *Industrial Policy in Vietnam: From Industrial Policy to Industrial Development*. Background paper prepared for Vietnam's Ten-year Social-Economic Development Strategy, Development Strategy Institute, Ministry of Planning and Investment.
40. Rodrik, D. (2004). *Industrial Policy for the Twenty-First Century*.
41. Rosenstein-Rodan, P. N. (1943). *Problems of Industrialisation of Eastern and South-Eastern Europe*. *The Economic Journal*, 53.
42. Saleman, Y., & Jordan, L. (2015). *The Implementation of Industrial Parks: some lessons learned in India*. *Journal of International Commerce, Economics and Policy*, 6(01).
43. Sekizawa, Y. (2009). *Development of Industrial Parks by the Japan Regional Development Corporation in the 1990s: Is this a Failure of Regional Development Policy or Industrial Cluster Policy?*. *Asian Industrial Clusters, Global Competitiveness and New Policy Initiatives*.
44. Scitovsky, T. (1954). *Two Concepts of External Economies*. *Journal of political Economy*, 62(2).
45. Stiglitz, J. E. (2007). *Making globalization work*. WW Norton & Company.
46. Tasse, G. (2014). *Competing in Advanced Manufacturing: The Need for Improved Growth Models and Policies*. *The Journal of Economic Perspectives*, 28(1).
47. Tucker, T. (2015). *Institutions and Development Ideologies in Investment Treaty Arbitration*. PhD, University.
48. Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian industrialization*. Princeton University Press.
49. Weiss, L. (2003). *12 Guiding Globalisation in East Asia: New Roles for Old Developmental States*. *States in the Global Economy*.
50. Williamson, O. E. (1983). *Credible Commitments: Using Hostages to Support Exchange*. *The American Economic Review*, 73(4).

بخش زیادی از این گزارش، ترجمه بخش‌هایی از کتاب‌ها و مقالات ذیل است:

بخش اول:

51. Lin, J. Y. (2011). *New Structural Economics: A Framework for Rethinking Development 1*. *The World Bank Research Observer*, 26(2).
52. Lin, J., & Chang, H. J. (2009). *Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantage or Defy It? A Debate Between Justin Lin and Ha-Joon Chang*. *Development Policy Review*, 27(5).
53. Lee, K. (2013). *Schumpeterian Analysis of Economic Catch-up: Knowledge, Path-Creation, and the Middle-Income trap*. Cambridge University Press.

بخش دوم:

54. Chang, H. J., & Andreoni, A. *Industrial Policy in a Changing World: Basic Principles, Neglected Issues and New Challenges*.



مرکز پژوهش‌ها  
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۵۹۱۴

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: الگوی راهبردی حمایت از تولید ۹. رویکردهای انتخاب بخش‌های اولویت‌دار

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی)

تهیه و تدوین: برزین جعفرتاش

همکار: حسین رجب‌پور

ناظران علمی: فرشاد مؤمنی، سیدمحسن علوی‌منش

اظهار نظر کننده: سیدامیر سیاح

متقاضی: معاونت پژوهش‌های اقتصادی

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —

واژه‌های کلیدی: —



تاریخ انتشار: ۱۳۹۷/۴/۵