

بسمه تعالی

وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت (MITI)

و

توسعه ژاپن پس از جنگ جهانی دوم

گردآوری و ترجمه: محسن محمدی ایوانکی

فهرست مطالب

مقدمه	۵
فصل اول. نگاهی تاریخی به توسعه اقتصادی ژاپن	۱۱
فصل دوم. اقتصاد ژاپن پس از جنگ جهانی دوم	۲۱
۱. روایت کنیچی اونو از اقتصاد ژاپن پس از جنگ	۲۲
۲. روایت پرفسور نقی زاده از ژاپن پس از جنگ	۳۷
۳. اقتصاد ژاپن پس از جنگ از منظر تاریخ کمبریج (مقطع زمانی ۱۹۴۵-۱۹۷۳)	۵۰
۱.۳. اصلاحات و بهبود اقتصادی پس از جنگ	۵۰
۲.۳. عملکرد اقتصاد کلان	۵۴
۳.۳. ساختار صنعتی در حال تغییر	۶۰
۴.۳. خصوصیات شرکت‌های ژاپنی	۶۶
۵.۳. سیاست اقتصادی	۶۹
فصل سوم. سیاست صنعتی ژاپن و نقش محوری MITI پس از جنگ جهانی دوم	۷۲
۱. اقتصاد سیاسی ژاپن؛ بحران در نظریه	۷۴
۲. سیاست صنعتی ژاپن: چگونه است و آیا موفق عمل کرده است؟	۸۴
۱.۲. سیاست صنعتی	۸۴
۲.۲. سیاست‌های اقتصاد کلان	۸۴
۳.۲. سیاست بخشی	۸۶
۴.۲. سیاست ساختاری	۹۰
۵.۲. جمع بندی	۹۱
۳. سیاست صنعتی ژاپن	۹۴
۱.۳. عوامل اساسی توسعه اقتصادی ژاپن	۹۴
۲.۳. سیاست صنعتی ژاپن	۹۷
۳.۳. برخی از دلالت‌ها برای کشورهای در حال توسعه	۱۰۲
۴. سیاست صنعتی و برنامه‌ریزی اقتصادی در ژاپن	۱۰۶
۵. بوروکراسی ژاپن در فرآیند سیاست صنعتی	۱۱۲

۱۲۰.....	۶. مبانی نهادهای سیاست صنعتی ژاپن
۱۲۷.....	۷. کلیاتی در باب MITI ژاپن
۱۳۲.....	۸. سیاست صنعتی و نقش MITI در ژاپن در مصاحبه با معاون سابق این وزارتخانه
۱۳۹.....	۹. MITI و معجزه ژاپن
۱۳۹.....	مدل ژاپنی؟
۱۵۱.....	۱۰. بین MITI و بازار: سیاست صنعتی برای فناوری‌های پیشرفته.....
۱۵۱.....	۱.۱۰. بین بازار و دولت: منطق
۱۷۷.....	۲.۱۰. ابزارهای سیاست صنعتی برای فناوری پیشرفته
۱۹۵.....	۳.۱۰. MITI و سازمان صنعتی
۲۳۰.....	۴.۱۰. سیاست در سیاست صنعتی ژاپنی
۲۴۳.....	۵.۱۰. نکات پایانی
۲۴۹.....	۱۱. سیاست صنعتی پویا و تولید انعطاف‌پذیر: به سوی نقش فناورانه و انقلابی MITI
۲۵۰.....	۱.۱۱. رقابت محفوظ و سازمان تولید انعطاف‌پذیر
۲۵۱.....	۲.۱۱. مؤلفه‌های تولید ناب: مدیریت منابع انسانی.....
۲۵۲.....	۳.۱۱. مشارکت MITI
۲۵۴.....	۴.۱۱. سیاست صنعتی و رقابت انحصاری
۲۵۶.....	۵.۱۱. محافظت از واردات به عنوان ارتقای صادرات: یک نسخه جدید
۲۵۸.....	۱۲. سیاست تخصیص ارز در ژاپن پس از جنگ: چارچوب نهادی و عملکرد آن
۲۵۸.....	۱.۱۲. سیستم بودجه ارزی و تخصیص ارز
۲۵۹.....	۲.۱۲. تخصیص بودجه ارزی
۲۶۵.....	۳.۱۲. ضوابط تخصیص ارز و روشهای تخصیص توسط بنگاه
۲۶۶.....	۴.۱۲. نکات پایانی
۲۶۷.....	۱۳. موفقیت‌ها و شکست‌های MITI در کنترل واردات فناوری ژاپن
۲۶۷.....	۱.۱۳. سازوکارهای کنترل دولت بر واردات فناوری
۲۶۹.....	۲.۱۳. توانایی MITI برای غربال‌گری واردات فناوری
۲۷۲.....	۳.۱۳. نکات پایانی
۲۷۳.....	فصل چهارم. جمع بندی

۱.۴. ماهیت آنچه در ژاپن پس از جنگ اجرا شده، واقعاً به چه شکل بوده است؟ ۲۷۳

سیاست صنعتی ژاپن ۲۷۴

..... **MITI** ۲۷۶

۲.۴. آیا تجربه ژاپن قابلیت تکرار برای کشورهای در حال توسعه کنونی همچون ایران دارد؟ ۲۷۷

مقدمه

علی‌رغم برخورداری ایران از موقعیت جغرافیایی و منابع سرزمینی منحصر به فرد، کشور ما تا امروز آن‌گونه که شایسته بوده است، در مسیر رشد و توسعه اقتصادی قرار نگرفته است. به عبارت دیگر، اقتصاد ایران در تعادل اقتصادی سطح پایین و دورهای عقب ماندگی گرفتار شده است.

مسیر توسعه ایران نسبت به کشورهای توسعه‌یافته کنونی از چند جهت دارای تفاوت است: اولاً توسعه‌یافته‌های امروز، در مسیر توسعه به مانند جهان امروز، کشوری مسلط و توسعه‌یافته در کنار خود نمی‌دیدند و همگی با هم توسعه یافتند ولی ایران تحت تأثیر جهان توسعه‌یافته است، ثانیاً مردم اروپای غربی (محور تاریخی توسعه) حتی در قرن ۱۹ و اوج استثمار نیروی کار، وضعیت زندگی خود را با گذشته عصر فئودال‌ها مقایسه می‌کردند که به مراتب بهتر شده بود ولی مردم امروز ایران به دلیل وجود رسانه وضعیت زندگی خودشان را با توسعه‌یافته‌ها مقایسه می‌کنند، ثالثاً برای توسعه‌یافته‌های کنونی "زمان" اهمیتی نداشت ولی با توجه به آثار و هیمنه جهان توسعه‌یافته بر کشورهای در حال توسعه مثل ایران، برای ما زمان بسیار اهمیت دارد، رابعاً برای ما امکان بهره‌گیری از تجارب کشورهای توسعه‌یافته کنونی وجود دارد.

اهمیت زمان دلالت‌های مهمی برای سیاستگذار در ایران امروز دارد. نخست آنکه مسیر توسعه ایران نمی‌تواند مبتنی بر مسیری که کشورهای محور تاریخی توسعه یعنی اروپای غربی در طول چند قرن پیمودند، باشد و دوم آنکه دیگر ایران فرصت آزمون و خطا در مسیر توسعه ندارد و باید تجویزی پیش روی سیاستگذار قرار بگیرد که با احتمال زیاد به توسعه ایران منجر شود؛ تجربه سال‌های پس از جنگ و سیاستگذاری اقتصادی در ایران (تعدیل ساختاری، استراتژی توسعه صنعتی، خصوصی سازی بانک‌ها و...) نمونه‌هایی از سیاستگذاری بر اساس آزمون و خطا بوده است. برای تحقق این دو دلالت مهم به نظر می‌رسد باید به دنبال تجویزاتی باشیم که شروط سه‌گانه ذیل را محقق کند:

اولاً هر تجویزی باید دارای پایه نظری در انباشت دانش و به طور خاص دانش اقتصاد و به طور اخص دانش اقتصاد توسعه باشد. ثانیاً در طرح این تجویز، از تجارب توسعه کشورهای توسعه‌یافته کنونی استفاده ویژه شده باشد؛ این موضوعی است که محور تاریخی توسعه در غرب از آن بی‌بهره بود و شاید همین امر، یکی از عوامل طولانی شدن فرآیند توسعه در غرب بوده است. ثالثاً مناسبات تاریخی، نهادی و اجتماعی ایران در تجویز لحاظ شده باشد.

مسیر توسعه کشورهای شرق آسیا از دو جهت دارای امتیازاتی است که باید بیشتر مورد بررسی سیاستگذار ایرانی قرار بگیرد. اولاً این کشورها نیز به مانند ما پس از تجربه محور تاریخی توسعه در غرب، تلاش‌های توسعه‌ای داشته‌اند و هیمنه کشورهای توسعه‌یافته بر آنها نیز محسوس بوده است. ثانیاً آنها نیز به جای چند قرن در طول چند دهه جهش اقتصادی را تجربه کرده‌اند و به نظر می‌رسد برای آنها عامل زمان مهم بوده است.

در میان کشورهای شرق آسیا، ژاپن از جهاتی حائز اهمیت بیشتری است. اقتصاد ژاپن در دوره جنگ جهانی دوم پس از موفقیت نسبی دوران میجی، دچار افول شدید شد؛ با این حال پس از جنگ جهانی دوم، ژاپن در مسیر بازسازی و توسعه قرار گرفت. از این جهت، ژاپن برای اقتصاد ایران که از سال ۱۳۹۰ و وضع تحریم‌های ظالمانه، دچار عقب‌گرد شده است؛ حائز اهمیت بیشتری است. البته توجه به ژاپن منحصر در این روزها نبوده و در دوره‌های مختلفی مورد توجه اندیشمندان و حتی سیاستمداران ایرانی قرار گرفته است؛ این موضوع به حدی بوده که برخی از مقامات ارشد کشور در اوایل دهه ۱۳۷۰ و پس از پایان جنگ تحمیلی، مسیر کشور را تبدیل شدن به "ژاپن اسلامی" معرفی کرده‌اند. البته اقداماتی همچون پیگیری سیاست‌های اجماع واشنگتن (تعدیل ساختاری) که

در همان دوره اجرا شده، شباهتی به مسیر بازسازی و توسعه اقتصادی ژاپن نداشته است. البته جنگ روایت‌هایی در مورد معجزه اقتصادی شرق آسیا وجود دارد که در ادامه بهتر تبیین خواهد شد.

جنگ روایت‌ها در مورد معجزه اقتصادی شرق آسیا

در جهان امروز کشورهای شرق آسیا، ثروتمندترین و البته صنعتی‌ترین کشورهای جهان پس از محور تاریخی توسعه یعنی کشورهای آمریکای شمالی و اروپای غربی هستند. تحول اقتصادی کشورهای شرق آسیا در نزدیک شدن به محور تاریخی توسعه، آشکار و نمایان بوده است؛ مراد از کشورهای شرق آسیا ژاپن، کره جنوبی، تایوان، هنگ کنگ و سنگاپور است. این تحول در شرایطی است که اوایل دهه ۱۹۶۰، ثروتمندترین کشور این منطقه یعنی ژاپن از درآمد سرانه‌ای در ردیف کشورهایی چون شیلی و آفریقای جنوبی برخوردار بوده و فقیرترین کشور این منطقه یعنی کره جنوبی از حیث درآمد سرانه در شرایطی به مراتب پایین‌تر از کشورهایی چون هندوراس و غنا قرار داشته است (چانگ، ۲۰۰۷). به بیان دیگر، تنها کشورهایی که توانستند به صورت موفقیت‌آمیز و طی یک دوره نسبتاً کوتاه از دهه ۱۹۶۰ به این سو، رشد بی سابقه و پایداری را تجربه کنند و به اقتصادهای توسعه‌یافته بپیوندند، همین کشورهای شرق آسیا بوده‌اند.

این تحول شگرف که ماحصل چند دهه تجربه رشدهای بالای اقتصادی در کشورهای این منطقه بوده است، مورد توجه اندیشمندان زیادی در زمینه‌های مختلف علوم انسانی از جمله اقتصاد، علوم سیاسی و جامعه‌شناسی قرار گرفته است. پرواضح است که در زمینه توصیف چرایی موفقیت شرق آسیا، جنگ روایت‌هایی وجود دارد. در مقام یک تقسیم‌بندی کلی، می‌توان دو رویکرد حدی را در توصیف موفقیت کشورهای شرق آسیا معرفی کرد:

۱. تکیه بر سیاست‌های مبتنی بر بازار آزاد
۲. تکیه بر سیاست‌های صنعتی از طریق دولت توسعه‌گرا

رویکرد اول معتقد است اقتصادهای شرق آسیا با تبعیت از سیاست‌های اجماع واشنگتن^۱ به این موفقیت‌ها رسیده‌اند.^۲ به باور این گروه، این کشورها بر رسیدن به اصول صحیح تمرکز داشته‌اند. دولت در این کشورها ثبات اقتصاد کلان را حفظ کرده و "قواعد بازی" شفاف و قابل پیش‌بینی را برای بازار ارائه داده است. بوروکراسی اقتصادی در این کشورها در مقابل تقاضای کسب‌وکارها برای یارانه‌ها و حمایت‌های خارج از مناسبات بازاری مقاومت کرده است. این نگرش در گزارش بانک جهانی در سال ۱۹۹۳ که در کتابی با عنوان معجزه شرق آسیا به جهش اقتصادی کشورهای شرق آسیا در بازه زمانی ۱۹۶۵-۱۹۹۰ پرداخته، قابل مشاهده است. گرچه در بخش‌هایی از این گزارش، بانک جهانی نیز تلویحاً تفاوت برخی از سیاست‌های استفاده شده در کشورهای شرق آسیا با سیاست‌های اجماع واشنگتن را پذیرفته است. در ایران نیز روایتی که در گزارش‌های تفصیلی طرح استراتژی توسعه صنعتی که توسط دکتر نیلی و همکاران در سال‌های ابتدایی دهه ۱۳۸۰ ارائه شده است؛ مبتنی بر همین رویکرد اول است و بر این باور هستند که معجزه اقتصادی شرق آسیا مبتنی بر رویکردهای نزدیک به بازار آزاد و اجماع واشنگتن بوده است.

رودریک (۲۰۰۷)، در مقام قضاوت در این زمینه بیان می‌کند که اگر از یک فرد مریخی که هیچ پیش‌زمینه ذهنی ندارد، خواسته شود عملکرد اقتصادی کشورهای شرق آسیا را با تجویزات اجماع واشنگتنی مقایسه کند، حتماً او به تفاوت‌های جدی میان سیاست‌های بکارگرفته شده در شرق آسیا و آنچه در اجماع واشنگتن توصیه شده است، اذعان می‌کند. رودریک، به برخی از این تفاوت‌ها در برخی مسائل نهادی اشاره کرده است:

^۱ مراد از اجماع واشنگتن مجموعه‌ای از قواعد رفتاری جهت نیل به رشد و توسعه اقتصادی است که توسط نهادهای مالی بین‌المللی همچون بانک جهانی به کشورهای در حال توسعه معرفی می‌شد:

۱. انضباط بودجه‌ای
۲. بازنگری در جهتگیری مخارج عمومی
۳. اصلاح مالیاتی
۴. آزادسازی نرخ بهره
۵. نرخ‌های ارز یکسان و رقابتی
۶. آزادسازی تجاری
۷. استقبال از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی
۸. خصوصی سازی
۹. مقررات زدایی
۱۰. تأمین امنیت حقوق مالکیت

^۲ احتمالاً چنین فهمی در میان مقامات ارشد ایران در آن مقطع از مسیر توسعه ژاپن وجود داشته است؛ البته اگر واقعاً به آنچه برای ادامه مسیر کشور طرح کرده بودند، باور داشتند و در عمل پیگیر بودند.

مسائل نهادی	مبتنی بر اجماع واشنگتن	تجربه شرق آسیا
حقوق مالکیت	خصوصی، پیگیری از طریق حاکمیت قانون.	خصوصی اما مقامات دولتی در موارد زیادی قانون را نادیده می گرفتند(برای مثال، زندانی شدن صاحبان صنایع بزرگ توسط ژنرال پارک در کره جنوبی برای جهت دهی به فعالیت های آنان).
حکمرانی شرکتی	کنترل سهامدار، حفاظت از حقوق سهامدار	کنترل درونی
روابط بین دولت-کسب و کارها	بدون تعامل، قاعده مند	تعاملات نزدیک
سازماندهی صنعتی	غیرمتمرکز، بازارهای رقابتی، با اجرای سختگیرانه قوانین ضدانحصار	ادغام افقی و عمودی در تولید(بنگاه های زیادی به صورت دولتی اداره می شدند).
نظام مالی	بدون کنترل دولت مبتنی بر بازار آزاد نظارت بر اساس مقررات تنظیمی	بانک محور، محدودیت در ورود، تحت کنترل شدید دولت، اعطای وام های جهت دار، مقررات رسمی ضعیف
بازارهای کار	انعطاف پذیر	استخدام مادام العمر در برخی بنگاه های مهم(ژاپن)
حساب سرمایه	آزاد	محدود
مالکیت دولتی	ممنوع در بخش های کارا	به وفور خصوصاً در بخش های بالادستی

جدول ۱. مقایسه عملکرد اقتصادی کشورهای شرق آسیا با تجویزات اجماع واشنگتنی (منبع: رودریک ۲۰۰۷)

ادبیات دولت توسعه‌گرا^۳ نیز در توصیف موفقیت شرق آسیا با انتشار کتاب چالمرز جانسون با عنوان "MITI" و معجزه ژاپن^۴ در سال ۱۹۸۲ طرح شد. از منظر جانسون دولت ژاپن توسعه‌گرا بوده است؛ به این دلیل که اولویت اصلی اقداماتش به صورت مداوم و مستمر، توسعه اقتصادی بوده و اهداف سیاستی مرتبط با آن را متمرکز بر رشد و افزایش بهره‌وری تنظیم می‌کرده است. این دولت از طریق اجرای سیاست صنعتی توسط وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت (MITI)، رشدهای بالای اقتصادی را تجربه کرده است.

با این حال، توصیه به اجرای چنین سیاست‌هایی سابقه‌ای طولانی داشته است (چانگ و آندرونی، ۲۰۱۹)؛ برای مثال، الکساندر همیلتون (۱۷۹۱) وزیر خزانه‌داری آمریکا بحث صنعت نوزاد را در مقابل گفتمان غالب تجارت آزاد(خصوصاً نظریه مزیت نسبی ریکاردو) توسعه داد. او معتقد بود که یک کشور برای حمایت از صنایع نوپای خود در برابر صنایع پیشرفته خارجی باید برنامه داشته باشد همانگونه که فرزندان در سنین کودکی به حمایت و محافظت نیاز دارند. این سیاست‌های حمایتی مورد تأکید همیلتون محدود به تعرفه نبود بلکه شامل یارانه به صنایع استراتژیک، تخفیف تعرفه وارداتی مرتبط با بخش‌های تولیدی صادراتی، ممنوعیت صادرات مواد اولیه اساسی و ... نیز بود که در تجربه شرق آسیا نیز به صورت گسترده از آنها استفاده شده است (چانگ، ۱۹۹۴). نظریه همیلتون، در انگلستان دوره رابرت والپول (۱۷۲۱-۱۷۴۲) نیز مطابق شواهد اجرا شده است. نظریه همیلتون توسط فردریک لیست توسعه داده شد و بر طیف وسیعی از کشورها در قرن نوزدهم (خصوصاً آمریکا) و در قرن بیستم (شرق آسیا) اثرگذار بوده است. لیست (۱۸۳۷) با طرح و مقایسه اقتصاد ملی و اقتصاد جهانی، معتقد بود هر ملتی را از نظر مناسبات با نظام جهانی می‌توان به دو گونه نظام حاکمیت سیاسی مستقل یا جزئی از نظام جهانی نگرست. دیدگاه اول به اقتصاد ملی و دیدگاه دوم به جزئی از اقتصاد جهانی خواهد انجامید؛ در جهان امروز صلح جهانی تحقق نیافته و کشورها باید به دنبال حفظ استقلال و تقویت اقتصاد ملی خود باشند و تصور حداکثرسازی

³ Developmental state

⁴ Ministry of International Trade and Industry

تجارت جهانی در سایه تجارت آزاد (مطابق نظرات آدام اسمیت و ژان باتیست سه در آن زمان) تنها در صورتی رخ می‌دهد که صلح برقرار شده و تجارت برای همگان آزاد باشد نه اینکه تجارت آزاد یک سوبیه جهت استثمار برخی کشورها به سود کشورهای پیشرفته برقرار باشد. به زعم او، عقل سلیم نمی‌پذیرد که برای همه کشورها با شرایط متفاوت از حیث جغرافیایی، کشاورزی، صنعتی، نهادها، قوانین و... تجویز واحدی داشته باشیم. وضع تعرفه‌ها برای حمایت از صنایع نوزاد داخلی به شدت مورد تأکید لیست بوده است.

همانطور که اشاره شد لفظ دولت توسعه‌گرا برای اولین بار توسط جانسون وارد ادبیات علوم اجتماعی شد. شارحان اولیه دولت توسعه‌گرا در دو دهه پایانی قرن بیستم، دو هدف عمده فکری داشتند (هاگارد ۲۰۱۸):

اولین مورد، به چالش کشیدن تفسیر ارتدوکس از توسعه اقتصادی بود. همانطور که اشاره شد، تفسیر جریان اصلی اقتصاد از توسعه اقتصادی شرق آسیا، پیروی از سیاست‌های همسو با بازار را به عنوان عامل توسعه معرفی می‌کرد ولی ادعای اصلی جانسون این بود که رشد بالای ژاپن پس از جنگ را می‌توان در سیاست‌های صنعتی‌ای جستجو کرد که با نظام‌های "برنامه‌ریزی ایدئولوژیک" سوسیالیسم دولتی و "دولت قاعده‌گذار" سرمایه‌داری آنگلوساکسون متفاوت است.

هدف فکری دوم، بررسی مبانی سیاسی رشد سریع بود. سیاست صنعتی در سراسر جهان در حال توسعه وجود داشت ولی همه جا موفق نبود و به دنبال این بودند که اقتصاد سیاسی سیاست صنعتی موفق را تشریح کنند. همانند منظر اقتصادی، از منظر سیاسی نیز تلویحاً جریان اصلی در حال ظهور را به چالش کشیدند و رویکردی نهادگرایانه به سیاست داشتند. البته نهادگرایی که مانند اقتصاد نهادگرایی جدید متمرکز بر حاکمیت قانون و حقوق مالکیت نیست و بیشتر تأکید بر خودگردانی^۵ و محافظت دولت از رانت‌جویی منافع شخصی، تفویض اختیار به برخی آژانس‌ها و بوروکراسی منسجم دارد.

ادبیات دولت توسعه‌گرا پس از جانسون، توسط اقتصاددانانی همچون ایس امسدن (۱۹۸۹)، رابرت وید (۱۹۹۰، ۱۹۸۴) و هاجون چانگ (۱۹۹۴) و جامعه‌شناسانی نظیر هندرسون (۱۹۹۲) و ایوانز (۱۹۹۵) در توصیف مناسبات حاکم بر اقتصادهای شرق آسیا پی گرفته شد.^۶

یکی از موضوعات محوری و مشترک، در توصیف اقتصادهای موفق شرق آسیا، وجود یک آژانس راهبر^۷ بوده است. کتب کلاسیک مرتبط با دولت توسعه‌گرا نیز با محوریت قرار دادن این آژانس‌های راهبر نوشته شده است. جانسون (۱۹۸۲) با محوریت قرار دادن وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت ژاپن (MITI)^۸، امسدن (۱۹۸۹) با محوریت قرار دادن هیأت برنامه‌ریزی اقتصادی کره جنوبی (EPB)^۹ و همچنین وید (۱۹۹۰) با محوریت قرار دادن شورای برنامه‌ریزی و توسعه اقتصادی تایوان (CEPD)^{۱۰} به موضوع دولت‌های توسعه‌گرا پرداخته‌اند. طبعاً این آژانس‌ها از حیث اختیارات و حدود و ثغور فعالیت تفاوت‌هایی داشته‌اند. هاجون چانگ (۲۰۱۰) در مقام تبیین وجه سازمانی دولت‌های توسعه‌گرا مقایسه‌ای میان این سه آژانس راهبر داشته است. به باور او، تنوع کارکردی این سازمان‌ها هم منعکس کننده محدودیت‌های ساختاری و هم نتیجه انتخاب‌ها و نوآوری‌های آگاهانه سازمانی بوده است.

⁵ autonomy

^۶ برای مطالعه تفصیلی‌تر در باب ادبیات دولت توسعه‌گرا، می‌توانید به گزارشی با عنوان "مروری بر چگونگی شکل‌گیری ادبیات دولت توسعه‌گرا؛ بازاندیشی در نقش و اهمیت آژانس‌های راهبر" که در مرکز پژوهش‌های مجلس منتشر شده است، مراجعه کنید.

⁷ Pilot agency

⁸ Ministry of International Trade and Industry

⁹ Economic Planning Board

¹⁰ Council for Economic Planning and Development

پرواضح است که سیاست‌های توسعه‌ای منحصر در یک آژانس یا سازمان نخواهد بود و سیاست‌های توسعه‌ای در هر دولتی ممکن است چندین بخش را درگیر کند ولی هماهنگی این سازمان‌ها نیاز به یک آژانس راهبر دارد که هم مجموعه‌ای از بوروکرات‌های نخبه درون آن قرار گیرند و هم سطحی از اقتدار سیاسی داشته و بتواند از این طریق اعمال نفوذ بر سایر بخش‌ها داشته باشد. به بیان دیگر، آژانس راهبر مسیر توسعه اقتصادی را هموار و هماهنگ می‌سازد.

به صورت کلی، وجود آژانس راهبر یکی از ویژگی‌های مهم دولت‌های توسعه‌گرا است. آژانس راهبر عملکرد اتاق فکر را انجام می‌دهد. مسیر توسعه اقتصادی را ترسیم می‌کند، تصمیم می‌گیرد که برای ارتقاء ساختار و افزایش رقابت‌پذیری صنعتی کشور در سطح بین‌المللی کدام صنایع باید وجود داشته باشند و به وجود کدام صنایع دیگر نیاز نیست، نوعی اجماع برای برنامه‌های خود در میان بخش خصوصی ایجاد می‌کند و از ابتکار عمل بخش خصوصی حمایت مثبت دارد. آژانس راهبر گلچینی از نخبگان بوروکراسی اقتصادی است و بهترین استعداد‌های موجود در سیستم عضو آن هستند (وید، ۱۹۹۰).^{۱۱}

در تجربه ژاپن پس از جنگ، وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت (MITI) به عنوان آژانس راهبر نقش محوری داشته است. این وزارتخانه در اولین سال‌های پس از جنگ جهانی دوم یعنی ۱۹۴۹، به منظور راهبری توسعه صنعتی این کشور تشکیل شده است و توسعه ژاپن پس از جنگ را بدون توجه به این وزارتخانه نمی‌توان توضیح داد؛ به تفصیل در این کتاب بدان خواهیم پرداخت.

مروری بر مباحث کتاب

فصل اول کتاب، مروری تاریخی بر توسعه اقتصادی ژاپن مبتنی بر کتاب کنیچی اونو خواهد داشت. فصل دوم به دنبال پرداختن به اقتصاد ژاپن پس از جنگ جهانی دوم است و برای این مهم، روایت کنیچی اونو، پرفسور نقی‌زاده و تاریخ ژاپن کمبریج از مناسبات اقتصادی ژاپن پس از جنگ جهانی دوم مرور خواهد شد. از آنجا که نمی‌توان افتراقی میان سیاست صنعتی ژاپن و MITI متصور بود، در فصل سوم به سیاست صنعتی ژاپن و نقش محوری MITI در کنار یکدیگر پرداخته خواهد شد. در این فصل تلخیص و ترجمه‌ای از کتب، مقالات و مصاحبه‌ها در باب سیاست صنعتی و نقش MITI ارائه خواهد شد. در پایان و در فصل چهارم نیز جمع‌بندی کلی از مباحث کتاب مبتنی بر سه فصل اول که تلخیص و ترجمه از آثار مختلف است، ارائه خواهد شد.

طبعاً غالب آثاری که در باب معجزه اقتصادی ژاپن پس از جنگ جهانی دوم تألیف شده، به زبان ژاپنی است و انتخاب منابع این کتاب پس از جستجوی فراوان در آثاری بوده که به زبان انگلیسی تألیف شده‌اند. با این حال، احتمالاً نوع نگاه متفاوت، آثار متفاوتی را برای این کتاب انتخاب می‌کرد؛ البته در فصل سوم تعمداً برخی از آثاری که به نقش محوری MITI در تجربه ژاپن پس از جنگ خوشبین نیستند، انتخاب شده است. جز تلخیص مباحث کنیچی اونو و پرفسور نقی‌زاده، سایر آثار موجود در این کتاب تلخیص و ترجمه از منابع اشاره شده هستند و ترجمه‌ای برای آنها وجود نداشته است.

این کتاب تلاشی ولو مختصر در شناسایی و بازنمایی ژاپن پس از جنگ و آژانس راهبر این کشور یعنی MITI از منظر اندیشمندان مختلف و متعدد خواهد بود و امید که توجه به تجربه تاریخی این کشور از منظر اندیشمندان مختلف، درس‌های مهمی را برای توسعه ایران عزیز به همراه داشته باشد.

^{۱۱} برای مطالعه تفصیلی در باب آژانس‌های راهبر به همان گزارش مراجعه فرمایید.

فصل اول. نگاهی تاریخی به توسعه اقتصادی ژاپن

پیش از پرداختن به اقتصاد ژاپن پس از جنگ، لازم است مروری ولو اجمالی بر مسیر تاریخی طی شده اقتصاد ژاپن داشته باشیم. برای این مهم، در ادامه تلخیصی از کتاب کنیچی اونو با عنوان "تاریخ توسعه اقتصادی ژاپن" ارائه خواهد شد.

مروری کلی بر تاریخ اقتصادی ژاپن

از منظر اونو، تاریخ ژاپن را می‌توان به چهار دوره تقسیم کرد:

۱. حکومت مطلق امپراتور
۲. رهبران سامورایی (جنگجویان)
۳. نوسازی و تهاجم نظامی
۴. رشد و رکود پس از جنگ جهانی دوم

آشنایی با نحوه کشت برنج، زندگی مردم ژاپن را تغییر داد و به نوعی آغازگر تاریخ این کشور شد. برای کشت برنج که نیازمند تلاش جمعی بود؛ روستاها گسترش یافتند و نظم اجتماعی برقرار شد و رهبران نظامی و مذهبی، دولت‌های کوچکی تشکیل دادند. سپس بین این دولت‌های کوچک جنگ شد و پس از چند قرن جنگ، ژاپن برای اولین بار حدود قرن چهارم بعد از میلاد از لحاظ سیاسی متحد شد ولی تیول‌داران همچنان وجود داشتند. پس از چند قرن، خانواده امپراتور قدرت واقعی را پس از به قتل رساندن اکثر تیول‌داران (حکومت‌های محلی) قدرتمند به دست گرفت و سایر قبایل با نفوذ را فرمانبردار خود کرد (دوره اصلاحات تایکا، سال ۶۴۵ میلادی).

عصر سامورایی‌ها

تمرکز قدرت چندان به درازا نکشید و خیلی زود، حاکمان و ملاکان محلی و معابد، استقلال بیشتری از حکومت مرکزی یافته و دیگر از پرداخت مالیات و پیروی از دستورات رسمی هم سر باز می‌زدند. آنها شوئن (ملک اربابی) را ایجاد و افرادی برای کشت استخدام کردند. به تدریج برای نگاهی از این زمین‌ها در برابر مهاجمان، طبقه جنگجو (سامورایی) پدید آمد که به مالکیت زمین بسیار اهمیت می‌داد. به تدریج از قدرت امپراتور کاسته شد. از اواخر قرن ۱۲ میلادی به بعد رهبران سامورایی با مجوز امپراتور تشکیل حکومت دادند. عصر سامورایی‌ها نیز دو مقطع داشت؛ مقطع اول با منازعات بر سر زمین و قدرت میان رهبران سامورایی همراه بود. مقطع دوم پس از اتحاد ملی در قرن ۱۷ میلادی، با آرامش ولی به لحاظ سیاسی محافظه‌کارانه و از حیث بوروکراتیک تحت حاکمیت خانواده توکوگاوا بود.

نخست حکومت سامورایی در سال ۱۱۹۲ تحت نظر شوگون (سامورایی ارشد) تشکیل شد. دو حمله مغول در اواخر قرن ۱۳ میلادی شوک شدیدی وارد ساخت. پس از این دوره، ۳۰۰ سال جنگ داخلی طولانی برای رهبری و تصاحب سرزمین میان دایمیوها (رهبران منطقه سامورایی) در گرفت. در نهایت توکوگاوا پیروز و ژاپن را متحد کرد و حکومت ادو را در سال ۱۶۰۳ در توکیو کنونی پایه‌گذاری کرد. حکومت سامورایی ادو از لحاظ سیاسی محافظه کار و بسیار بوروکراتیک بود و نظم اجتماعی شدید را برقرار کرد.

میجی و نوسازی

برخی قدرت‌های غربی به دنبال خروج ژاپن از انزوای خودخواسته بودند. نخست روسیه وارد عمل شد و سپس بریتانیا، آمریکا و فرانسه از راه رسیدند اما حکومت ادو از معامله با آنها امتناع کرد. در نهایت سال ۱۸۵۳، سربازان آمریکایی تحت فرماندهی پری با چهار کشتی مجهز وارد ژاپن شدند تا این کشور را وادار به بازگشایی بنادر خود کنند. حکومت ادو و کل ژاپن دچار آشوب شد و جنبش ضدخارجی قوی در سراسر ژاپن پدید آمد. سال بعد، حکومت در برابر فشار آمریکا تسلیم شد و پیمان دوستی ژاپن-آمریکا را امضاء کرد. برخی پیمان‌های تجاری ناقض حقوق ژاپن سبب شد که جنگ‌های سیاسی داخلی شدت بگیرد و در نهایت حکومت در سال ۱۸۶۷ سرنگون شد.

حکومت جدید تحت امپراطوری میجی که برای مدت طولانی قدرت واقعی نداشت؛ شروع شد و سیاست غربی، نوسازی و نظامی‌گری فوری را پیش گرفت. سال ۱۸۸۹، نخستین قانون اساسی ملی برگرفته از شیوه سلطنت مشروطه آلمانی منتشر شد و انتخابات پارلمانی نیز برقرار شد. در حوزه اقتصاد، جذب فناوری غرب و ایجاد صنایع مدرن از اهداف اصلی ملی بود. صنعت نساجی شکل گرفت؛ ژاپن در جنگ با چین در سال ۱۸۹۴ پیروز شد و حمله به کره را آغاز کرد و سال ۱۹۱۰ کره مستعمره ژاپن شد. حدود نیم قرن بعد از بازگشایی بنادر با تهدید آمریکا، ژاپن به عنوان یکی از اعضاء پنج کشور بزرگ در کنار آمریکا، بریتانیا، فرانسه و ایتالیا مطرح شد.

اقتصاد ژاپن در طول جنگ جهانی اول با توسعه صادراتی عظیمی مواجه شد. با پایان رونق صادرات، ژاپن وارد رشد متوسط شد. دهه ۱۹۲۰ علیرغم زمین لرزه بزرگ، بحران بانکی و رکودهای مکرر، صنعتی شدن ادامه یافت. دهه ۱۹۳۰ ژاپن به نظامی‌گری روی آورد و سال ۱۹۳۱ مناطق منچوری شمال شرق چین توسط ژاپن اشغال شد؛ نیروهای نظامی به نوعی خودمختار عمل کرده و سیاسیون توان منع آنها را نداشتند. جنگ تمام عیار با چین در سال ۱۹۳۷ و جنگ اقیانوس آرام در سال ۱۹۴۱ آغاز شد و برنامه اقتصادی به برنامه دوران جنگ مبدل شد.

رشد و رکود پس از دوران جنگ

ژاپن در سال ۱۹۴۵ شکست خورد و پایه اقتصادی آن با بمباران‌های آمریکا و غرق شدن کشتی‌ها در خلال این سال‌ها از بین رفت. سپس توسط آمریکا اشغال شد و تا سال ۱۹۵۱ ادامه یافت. تحت اشغال هم ژاپن راهبرد بازسازی اصولی و سیستماتیک را اجرا کرد و بر تورم پس از جنگ در سال ۱۹۴۹ خاتمه داد. از اواسط دهه ۱۹۵۰ تا اوایل دهه ۱۹۷۰ ژاپن صنعتی شدن سریعی را تجربه کرد؛ تا حدی که به دومین اقتصاد بزرگ دنیا تبدیل شد. البته امنیت ملی این کشور زیر چتر آمریکا، گسترش تجارت جهانی و نرخ ارز باثبات، در این رشد معجزه آسا مؤثر بوده اند.

در دهه ۱۹۷۰ از رشد ژاپن کاسته شد؛ شوک‌های نفتی و نرخ‌های ارز شناور موجب کاهش رشد تا حدود ۴ درصد شد. حباب دارایی مسکن و سهام نیز در اواخر دهه ۱۹۸۰ پدید آمد که در خلال سال‌های ۱۹۹۰-۱۹۹۱، این حباب ترکید. رشد اقتصاد ژاپن تقریباً در این دهه متوقف شد (دهه از دست رفته).

به صورت کلی در تاریخ ژاپن، شاهد یک دوگان هستیم:

- ژاپن کشوری که رشد اقتصادی سریع را تجربه کرده است.
- ژاپن کشوری که هم به مردم خود و هم کشورهای اطرافش با نظامی‌گری ظلم کرده است.

در ادامه با تفصیل بیشتری مباحث فوق تا پایان جنگ جهانی دوم مرور خواهد شد.

جامعه ادو؛ آماده سازی شرایط صنعتی سازی

مراد از دوره ادو، بازه زمانی ۱۶۰۳-۱۸۶۷ است. از اواخر قرن ۱۲ تا میانه قرن ۱۹، سامورایی‌ها (رهبران نظامی) بر ژاپن حاکم بودند گرچه اسماً امپراتور فرمانروای عالی بود. نیمه اول حکومت سامورایی‌ها، دوره ای پویا و خطرناک همراه با تجارت آزاد با خارجی‌ها بود. نیمه دوم (دوره ادو)، دوره اتحاد مجدد ملت و با وجود حکومت طبقاتی توکوگاوا صلح و نظم بازگردانده شد. سرگذشت توسعه اقتصادی ژاپن از دوره ادو آغاز می‌شود چون پیش شرط‌های صنعتی شدن و نوسازی بعدی در همین دوره ایجاد شدند:

۱. اتحاد و ثبات سیاسی
۲. توسعه کشاورزی از نظر مساحت منطقه زیر کشت و بهره‌وری
۳. توسعه حمل‌ونقل و پیدایش بازارهای ملی یکپارچه
۴. افزایش تجارت، مالیه و طبقه بازرگانان مرفه
۵. گسترش صنعت پیشامدرن
۶. ترویج صنعت توسط دولت‌های محلی
۷. سطح بالای تحصیلات

انتقال از ادو به میجی

با تشکیل حکومت ادو، سفر و تجارت خارجی طی مراحل محدود شد. به عبارتی حاکمان، تجارت خارجی را در انحصار خود قرار دادند و فقط تجار چینی و هلندی اجازه تجارت با ژاپن را داشتند و مبادلات دیگر کشورها به شدت ممنوع بود حتی هیچ ژاپنی حق خروج از کشور یا بازگشت به ژاپن را نداشت. با این رویکرد، تنها پل ارتباطی با غرب کتب و محصولات هلندی بود که بیشتر شامل اطلاعات پزشکی و علمی می‌شد. این شرایط حدود یک و نیم قرن ادامه داشت. اواخر قرن ۱۸، کشتی‌های غربی خصوصاً روسیه و بریتانیا با انگیزه تجارت به ژاپن نزدیک شدند ولی حکومت از مذاکره با آنها خودداری کرد. اخبار جنگ تریاک که بریتانیا با شکست چین و تصاحب هنگ کنگ آنها را وادار به گشایش بنادر خود کرده بود، شوک بزرگی برای حاکمان ژاپن بود. در نهایت چهار ناو نظامی آمریکا در سال ۱۸۵۳ وارد خلیج ادو شد و با این پیش فرض که نمایش قدرت تأثیر بیشتری نسبت به دیپلماسی صلح آمیز در ژاپنی‌ها دارد، چند توپ شلیک کرد و اعلام کردند که به بنادر ژاپن برای سوخت‌گیری و بارگیری مجدد آب و غذا نیاز دارند و سال آینده برای دریافت پاسخ خواهند گشت. در نهایت حکومت ژاپن امضای معاهده دوستی با آمریکا را پذیرفت و دو بندر ژاپنی را به روی کشتی‌های خارجی باز کرد و پس از آن معاهده مشابهی با اروپایی‌ها منعقد شد. تقاضای بعدی آمریکایی‌ها معاهده تجاری بود که باکوفو (نیروهای نظامی حاکم) قبول آن را منوط به پذیرش امپراتور کردند ولی پس از رد از سوی او، بدون اجازه او آن را امضاء کردند. مقام ارشد باکوفو یک سال بعد توسط سامورایی‌های خشمگین از بی توجهی به امپراتور و تسلیم در برابر فشار خارجی، به قتل رسید.

گشایش بنادر منجر به تغییرات اقتصادی و اجتماعی عمده‌ای شد:

۱. خارجی‌ها ایده، فناوری، صنعت و سیستم‌های جدیدی را با خود آوردند و ژاپنی‌ها به سرعت جذب کردند اما آنها همچنان از قدرت برتر نظامی غرب می‌ترسیدند.
۲. ابریشم و چای ژاپن ناگهان بازارهای بزرگ خارجی پیدا کرد و کشاورزان تولید کننده را ثروتمند ساخت.

۳. کشاورزان ثروتمند به جای پوشیدن البسه دست‌دوز، پوشاک انگلیسی خریدند.
۴. طبقه جدید بازرگانان برای ایجاد ارتباط بین تولید کنندگان و بازارهای داخلی و بازرگانان خارجی پدید آمد.
۵. با افزایش تورم، سامورایی‌ها و جمعیت شهری فقیر شدند و با زوال صنایع و بازرگانان قدیمی، طبقه جدیدی از آنها ظهور کرد.

معاهده تجاری امضاء شده با غرب نابرابر بود چون ژاپن حق تعیین تعرفه نداشت و دادگاه ژاپن نمی‌توانست مجرمان خارجی را در ژاپن محاکمه کند. سال ۱۸۶۶ تعرفه در ژاپن ۵ درصد وضع شد که تا سال ۱۸۹۹ و اصلاحات تعرفه ای، ادامه داشت.

بعد از گشایش بنادر درگیری‌های سیاسی به مدت ۱۵ سال به وقوع پیوست. سرانجام انقلاب میجی با سیاست‌های منعطف پیگیری اهداف تکاملی و چندگانه، گروه‌بندی مجدد و مداوم رهبران و انعطاف در سرپرستی گروه‌ها به وجود آمد. این وضعیت بسیار متفاوت از دورانی بود که اقتدارگرایی حاکم بود و دموکراسی سرکوب می‌شد. در حکومت میجی، معنای شعار "کشور غنی" در دوره ادو، از "تجارت محصولات بومی برای کسب سود" به "صنعتی‌سازی یعنی ساخت کارخانه‌های مجهز با ماشین‌آلات مدرن برای افزایش تولید داخلی" تغییر یافت.

حکومت میجی سال ۱۸۶۸ تأسیس شد که در پی آن امپراطور از کیوتو به ادو که بعدها به توکیو تغییر نام یافت، نقل مکان کرد. این حکومت توسط سامورایی‌ها و معدودی از اشراف زادگان با نفوذ تأسیس و اداره می‌شد. امپراطور جوان ۱۵ ساله برای مشروعیت بخشی و به عنوان نماد اتحاد حکومت جدید، به مقام ریاست دولت ترفیع یافت. هدف سیاسی بسیار روشن حکومت میجی "غربی‌سازی و نوسازی سریع ژاپن" بود. در واقع هدف آنها تبدیل شدن به کشوری تراز اول شبیه غربی‌ها بود. ژاپنی‌ها پس از خوابی طولانی در دوره قبلی که به دلیل انزوا و عدم ارتباط با خارج حادث شده بود؛ فهمیدند که به شدت از غرب در فناوری و صنعت عقب مانده اند و همین موضوع به نوعی نیروی محرکه روانشناختی برای حرکت به جلو محسوب می‌شد. برای نیل به هدف فوق، سه اولویت وجود داشت: صنعتی‌سازی، نوسازی سیاسی (با تدوین قانون اساسی جدید و ایجاد پارلمان)، توسعه خارجی از طریق نوسازی نظامی. به نوعی این اولویت‌ها به اهداف مشترک عمومی نخبگان و عموم مبدل شد البته در نوع رسیدن به اینها اختلاف نظر بود و رهبران میجی ابتدا باید در مقابل محافظه کاران مخالف اصلاحات اساسی که در میان سامورایی‌ها و... وجود داشتند، می‌ایستادند.

در خلال سال‌های ۱۸۷۱-۱۸۷۳ هیأتی رسمی از مقامات ارشد ژاپن به مدت ۲ سال به اروپا و آمریکا فرستاده شد. این هیأت ۱۰۷ نفره شامل نخست وزیر، هیأت وزیران، کارمندان و دانشجویان اعزامی بود. هدف اول آنها اصلاح معاهدات نابرابر بود که البته به نتیجه نرسید و هدف دوم، مطالعه فناوری و نظام‌های غرب بود که عملکرد موفق داشتند و به رهبران ژاپن در ترسیم خط مشی آتی کشور کمک کردند.

پس از بازگشت، اوکوبو به عنوان وزیر دارایی که تحت تأثیر کارخانه‌های انگلیسی قرار گرفته بود، به شدت صنعتی‌سازی را در ژاپن ترویج داد. سیاست‌های او شامل استخدام مشاوران خارجی، میزبانی نمایشگاه‌های صنایع داخلی و احداث جاده، خطوط راه‌آهن و مراکز پژوهشی کشاورزی بود. سرانجام او در سال ۱۸۷۸ به قتل رسید ولی پس از او نیز حامیان وی، مسیر را ادامه دادند. حکومت میجی از طریق جایگزینی واردات از صنایع داخلی حمایت می‌کرد و با کمک رسمی دولت، گروه‌های تجاری بزرگ به تدریج شکل گرفتند. این گروه‌ها زایاتسو نامیده می‌شدند. سابقه برخی از آنها مانند سومیتومو و میتسویی به دوره ادو برمی‌گشت ولی بسیاری دیگر مانند میتسوبیسی، فوروکاوا، یاسودا و آسانو در دوره میجی شکل گرفتند.

از لحاظ سیاسی، تأسیس پارلمان و قانون اساسی به شیوه غرب، آرمان مشترک ملی به شمار می‌آید و این کار بدون شک برای مشروعیت بخشیدن به انقلاب میجی و برای رفتار برابرتر غرب با ژاپن ضروری بود. در این زمینه دو گزینه پیش روی آنها بود: اول، دموکراسی و نظام پارلمانی پیشرفته‌تر به سبک انگلیس؛ دوم، نظام مشروطه سلطنتی با میزان دموکراسی محدودتر به سبک آلمان. سیاستمداران محافظه کار نزدیک به حکومت طبعاً گزینه دوم را بهتر می‌دانستند. سرانجام امپراطور میجی با فشار شدید مردم در سال ۱۸۸۱ اعلام کرد که حکومت پارلمانی در طی ۱۰ سال آتی تأسیس می‌شود؛ برای این منظور یکی از وزرا برای مشاوره با حقوقدانان آلمانی و انگلیسی به اروپا رفت و پس از بازگشت پیش نویس قانون اساسی را بر اساس الگوی آلمان تهیه کرد و از نظر مشاورین خارجی نیز بهره برد. سال ۱۸۸۹ قانون اساسی میجی اعلام شد و پس از انتخابات در سال ۱۸۹۰ پارلمان سلطنتی تشکیل جلسه داد و ژاپن نخستین کشور غیرغربی دارای قانون اساسی شد.

با گذشت زمان و با پیشرفت نوسازی و صنعتی‌سازی ژاپن، امکان مذاکره دوباره در مورد معاهدات به زعم ژاپنی‌ها نابرابر فراهم شد و بازنگری صورت گرفت. حقوق گمرکی تا حدودی در سال ۱۸۹۹ و به طور کامل در سال ۱۹۱۱ تغییر یافت. ژاپنی‌ها همچنین در راستای توسعه طلبی تصمیم گرفتند حدود منافع خود را فراتر از مرزهای ملی تعیین کنند و عملاً کره را تحت نفوذ خود درآوردند. در سال‌های ۱۸۹۴-۱۸۹۵ جنگی میان ژاپن و چین رخ داد و چین شکست خورد. پس از شکست، ۳۶۵ میلیون ین معادل چهار برابر بودجه سالانه ژاپن غرامت داد. سال ۱۹۰۴ نیز نبردی با روسیه داشتند که به عکس پیش‌بینی‌ها، ژاپن پیروز شد.

واردات و جذب فناوری

سه ویژگی مهم صنعتی‌سازی دوره میجی، ایجاد بخش خصوصی بسیار قدرتمند با حمایت کمک‌های رسمی مناسب، اجرای موفقیت‌آمیز سیاست جایگزینی واردات در صنعت پنبه و توسعه موازی بخش مدرن و بخش بومی بود. صنعت پنبه از صنایع پیشروی جهان در قرن ۱۹ بود و در ابتدا انگلیس کنترل بازار جهانی را دست گرفت. در آسیا هند تولید کننده اصلی بود اما ژاپن در اواخر قرن ۱۹ به سرعت فناوری نساجی را از آن خود کرد. در این زمینه و بعد از بازگشایی بنادر، ژاپن ابتدا وارد کننده محصولات نهایی مثل کتان انگلیسی می‌شود ولی به مرور از طریق جایگزینی واردات، ژاپن مبدل به وارد کننده پنبه و صادر کننده نخ پنبه می‌شود. تا اواخر دوره میجی (۱۹۱۲) صنایع سبک ژاپن مانند نساجی صنعتی شده بود اما صنایع سنگین و ماشین‌آلات هنوز در ابتدای راه خود قرار داشتند. توسعه گسترده این صنایع در طول جنگ جهانی اول و پس از آن آغاز شد. به صورت خلاصه می‌توان گفت بعد از بازگشایی بنادر در پایان دوره ادو اقتصاد ژاپن از چند مرحله گذر کرده است:

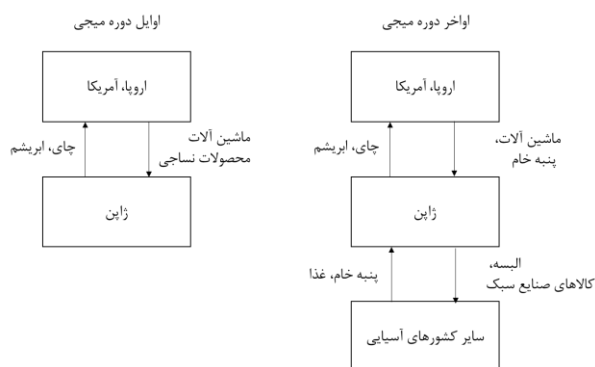
۱. تأثیر اولیه تجارت خارجی (۱۸۵۰-۱۸۷۰): افکار، فناوری، نهادها و محصولات غربی وارد ژاپن شد و باعث زوال محصولات بومی و جایگزینی محصولات نوظهور شد. تورم نیز بالا رفت.
۲. آشفستگی پولی و تداوم تورم (اواخر دهه ۱۸۷۰): ابتدا شیوه آمریکایی را استفاده کردند، به این معنی که بانک مرکزی نباشد و بانک‌های خصوصی در قبال ذخایر طلا چاپ پول کنند. همین موضوع و چاپ پول کاغذی به دلیل اوضاع نامناسب داخلی به تورم منجر شد.
۳. رکود ماتسوکاتا (اوایل دهه ۱۸۸۰): وزیر دارایی وقت برای مقابله با تورم، سیاست انقباضی را در پیش گرفت و نظام پولی نوین را معرفی کرد و در سال ۱۸۸۲ بانک مرکزی تأسیس کرد. با سیاست انقباضی درآمد کشاورزان کاهش یافت.
۴. نخستین دوره رونق شرکت‌ها (اواخر دهه ۱۸۸۰): پس از کاهش تورم و تأسیس بانک‌های مدرن، تأسیس شرکت‌های سهامی در بخش خصوصی شتاب گرفت. کاهش نرخ ارز، پول فراوان و نرخ‌های بهره پایین نیز در این رونق مؤثر بود.

۵. امواج ادامه‌دار رونق شرکت‌ها (دهه ۱۸۹۰ تا دهه ۱۹۱۰): رونق و ورشکستگی شرکت‌های نوپا ویژگی دائم جامعه سرمایه‌داری ژاپن جوان شده بود.

۶. دوجنگ (ژاپن-چین در سال ۱۸۹۴؛ ژاپن-روسیه در سال ۱۹۰۴): به هر حال در هر دو جنگ ژاپنی‌ها پیروز شدند علیرغم هزینه‌های مالی و انسانی سنگین. پس از جنگ، سیاست مالی انبساطی برای توسعه زیر ساخت‌ها اجرا شد.

ژاپن در دوره میجی طبعاً صادراتی پیرامون مواد اولیه داشت که در شکل زیر قابل مشاهده است.

آمریکا به عنوان کشوری جوان در حال توسعه، در طول قرن ۱۹ سیاست‌های حمایتی را حفظ کرد و نرخ تعرفه ۴۵ تا ۵۰ درصد بود. برای تقویت صنعت ابریشم خود نیاز داشت که ابریشم را وارد کند و از ژاپن وارد می‌شد. ژاپن نیز با سیاست جایگزینی واردات توانست به صادر کننده البسه و سایر صنایع سبک در اواخر دوره میجی تبدیل شود.



شکل ۱. ساختار تجارت ژاپن

ژاپنی‌های برای انتقال فناوری از غرب نیز روش‌های متفاوتی را استفاده کرده‌اند. استخدام مشاوران خارجی که بعضاً حقوق‌هایی بالاتر از نخست وزیر به آنها داده می‌شد و برای آموزش مهندسان ژاپنی مورد استفاده قرار می‌گرفتند که به نوعی جایگزینی واردات در حوزه مشاوران و متخصصان بوده است.

جنگ جهانی اول و دهه ۱۹۲۰

دوره ۴۵ ساله سلطنت میجی در سال ۱۹۱۲ با فوت او به پایان رسید و ژاپن تحولات عظیمی را در این دوره تجربه کرد. دوره امپراطور تایشو (۱۹۱۲-۱۹۲۶) آغاز شد که از بیماری رنج می‌برد. دوره او حرکت ژاپن از صنایع سبک به صنایع سنگین مکانیکی و شیمیایی بود. در واقع ژاپن در حال گذار از جامعه ای با فرهنگ سنتی به جامعه ای با فرهنگ غربی بود و مصنوعات و فرهنگ غرب به سوی ژاپن سرازیر شده بود.

سال ۱۹۱۴ جنگ جهانی اول آغاز شد. با جنگ میان کشورهای اروپایی دیگر این کشورها نمی‌توانستند ماشین‌آلات و دیگر محصولات را به سایر کشورهای جهان صادر کنند و ژاپن با کمبود مواجه شد. با این حال، در عمل با کمبود عرضه جهانی، تقاضا برای محصولات ژاپنی افزایش ناگهانی یافت. در واقع محصولات ژاپنی علیرغم کیفیت پایین به دلیل کمیاب شدن محصولات اروپایی، تقاضای فراوان پیدا کردند. رونق ناشی از صادرات به حدی بود که تمام صنایع از آن بهره بردند. بین سال‌های ۱۹۱۳-۱۹۱۹، تولید ماشین‌آلات ۳.۱ برابر، فولاد ۱.۸ برابر، مواد شیمیایی، منسوجات ۱.۶ برابر و تولید کل ۱.۶۵ برابر شد.

واضح بود که این رونق مصنوعی و موقتی و متأثر از جنگ جهانی است و چهار سال به طول انجامید. در واقع این سبک توسعه تجارت غیرضروری و ماحصل آن زمان بود که طبقه ثروتمند بی اصل و نسبی در ژاپن شکل گرفت. ژاپن مداخله جدی در جنگ نداشت و صرفاً به دلیل پیمان اتحاد نظامی با بریتانیا چند منطقه در چین را که تحت نظر آلمان بود، تصرف کرد.

با پایان جنگ در سال ۱۹۱۸، رکود بزرگ اقتصاد ژاپن در سال ۱۹۲۰ فرا رسید. ترکیدن حساب قیمت‌ها رخ داد و قیمت بسیاری از کالاها به شدت سقوط کرد. در سال ۱۹۲۰، پنبه ۶۰ درصد، ابریشم ۷۰ و شاخص بازار سهام ۵۵ درصد افت داشت. خلاصه آنکه اغلب ثروتمندان تازه به دوران رسیده ورشکست شدند. دولت ژاپن دو گزینه سیاستی را در قبال رکود طولانی مدت این دهه می‌توانست به کار بگیرد: اول، نجات صنایع ضعیف و نهادهای مالی زیر بار بدهی‌های سنگین، دوم، شجاعت لازم برای حذف کسب‌وکارها و بانک‌های ناکارآمد به منظور نوسازی اقتصاد با وجود دشواری‌های موقت آن. دولت گزینه اول را انتخاب کرد و وام‌های اعطایی برای نجات صنایع ورشکسته به بمب ساعتی برای اقتصاد ژاپن تبدیل شد.

در همین دهه صنایع سنگین و شیمیایی ژاپن علیرغم تقاضای اندک، گسترش زیادی یافت. صنایع فولاد، مواد شیمیایی، ماشین‌آلات برقی و ابریشم مصنوعی (ریون) از این دست است. سیاست جایگزینی واردات در قبال این صنایع به کار گرفته شد و در دهه ۱۹۳۰ کیفیت آنها در ژاپن بالا رفت. دلایل این رشد:

- رونق جنگ جهانی اول که نوعی حمایت مصنوعی خارجی بود.
- وجود سیاست حمایتی، سیاست مالی فعال
- رشد تولید برق هیدرولیک برای تقویت شبکه برق رسانی
- جذب فناوری خارجی از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی
- روابط عمودی بین بخش‌های تولید کننده مواد و مصرف کننده‌های آن ایجاد شد (برای مثال، رشد کشتی‌سازی موجبات رشد فولاد را فراهم آورد).

با رشد صنایع سنگین و شیمیایی زایباتسوه‌های جدیدی شکل گرفت که با زایباتسوه‌های قدیمی تفاوت‌هایی داشتند:

- مبتنی بر صنایع سنگین و شیمیایی بدون اتکاء به نساجی و تجارت
- نداشتن بانک به عنوان فعالیت محوری و اصلی
- وابستگی شدید به حمایت‌های رسمی و ارتباطات سیاسی

این زایباتسوه‌های جدید، در مستعمرات ژاپن در منچوری و کره سرمایه‌گذاری کردند. نیسان، نیچیتسو و موری از این دست هستند.

بحران بانکی سال ۱۹۲۷

صنعتی‌سازی نیازمند تأمین مالی و سرمایه‌گذاری است. بودجه طرح‌های سرمایه‌گذاری وابسته به زایباتسو از طریق وام‌های تمدید شده بانک‌های پیشرو تأمین می‌شد. کیکان کنگوها به عنوان بانک‌هایی برای خدمت به یک یا چند بنگاه افزایش یافتند. این بانک تحت اختیار و تابع بنگاه مادر بود و مدیریت مستقلی نداشت. ضعف‌های ساختاری چون عدم تفکیک مدیر و مالک، عدم افشای اطلاعات، عدم تنوع دارایی‌ها و عدم توانایی برآورد ریسک یا ارزیابی طرح در چنین بانک‌هایی وجود داشت. با رونق دوران جنگ جهانی اول، عیوب ساختاری این بانک‌ها نمایان نشد ولی با اوضاع پس از جنگ و ترکیدن حساب، رو به آشکار شدن گذاشت.

سال ۱۹۲۳ زمین لرزه ۷.۹ ریشتری کانتو رخ داد که خسارات زیادی وارد کرد؛ ۱۰۰ هزار نفر کشته و ۴۳ هزار نفر ناپدید و تخریب ۷۰۰ هزار خانه. پس از این زمین لرزه بانک مرکزی ژاپن وام‌های اضطراری ویژه ای را به بانک‌های تجاری منطقه کانتو اعطا کرد و این وام‌ها عموماً بازگردانده نشدند.

همه این مسائل موجبات بحران بانکی سال ۱۹۲۷ را فراهم ساخت.

دهه ۱۹۳۰ و اقتصاد دوران جنگ

ژاپن شدیدترین رکود اقتصادی تاریخ خود را طی سال‌های ۱۹۳۰-۱۹۳۲ تجربه کرد که پیامدهای بسیار جدی تری نسبت به بحران مالی سال ۱۹۲۷ از حیث تأثیرگذاری بر ابعاد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی جامعه ژاپن داشت. این رکود ریشه در عوامل داخلی و خارجی همزمان داشت. سقوط بازار سهام وال استریت و به دنبال آن رکود بزرگ اقتصاد جهان عامل خارجی و دولت حزب مینسه که به دنبال تورم منفی برای بازگرداندن نظام استاندارد طلا بود، عامل داخلی بود. پس از چندین شکست در بازگرداندن استاندارد طلا، نهایتاً در سال ۱۹۳۰ این نظام بازگردانده شد و بین مجدداً در نرخ برابری قبلی توسط وزیر دارایی وقت (اینوئه) تثبیت شد. این سیاست سختگیرانه تورم منفی با آغاز رکود بزرگ اقتصادی جهانی، ژاپن را وارد ماریپچ ضدتورمی جدی همراه با افزایش بیکاری کرد. نارضایتی عمومی بالا گرفت ولی اینوئه تسلیم نشد؛ او تصور می‌کرد با این نرخ ارز می‌توان صنایع ناکارآمد را حذف کرد و چنین رکودی برای ژاپن مفید است و این سیاست دو سال ادامه یافت، در نهایت اینوئه در سال ۱۹۳۲ ترور شد و نهایتاً حزب سی‌یوکای در سال ۱۹۳۱ جایگزین مینسه شد.

ناپایداری اجتماعی و ظهور فاشیسم

بحران اقتصادی در این دوره موجب اغتشاش در ژاپن شد که پیامدهای اصلی آن به این شرح است:

۱. همانند رکودهای پیشین، رکود اقتصاد کلان در ابتدا با افت قیمت‌ها و نه کاهش تولیدات احساس شد. با کاهش قیمت، تولیدکننده‌ها برای حفظ درآمد و زنده ماندن، به افزایش تولید روی آوردند و در واقع مازاد عرضه ایجاد شد.
۲. سال ۱۹۳۱، فقر روستاییان شدت گرفت؛ ابتلای کودکان به سوء تغذیه و حتی فروش دخترهای خود از شدت فقر.
۳. ایجاد کارتل و منطقی‌سازی تولید با هدایت دولت گسترش یافته بود. عملکرد بازار آزاد باعث تعمیق رکود شده بود و توافقاتی در راستای محدودیت تولید شکل گرفت.
۴. در میان نومییدی اقتصادی، بیشترین تقصیر متوجه دو حزب حاکم که دولت‌ها را بر سر کار آوردند، بود. حتی مردم عادی که معمولاً مخالف نظامی‌گری بودند، از احزاب دموکراتیک ناامید شده بودند. به نوعی این وضعیت موجب ظهور جنبش فاشیسم شد.

در دهه ۱۹۳۰، تفکر سیاسی و روشنفکرانه به تدریج از لیبرالیسم اقتصادی به سمت کنترل بیشتر اقتصاد تحت مدیریت دولت تغییر ماهیت داد. دلایل زیادی برای این چرخش وجود داشت: افزایش محبوبیت مارکسیسم، موفقیت اقتصاد شوروی که برنامه‌ریزی دولتی اجرا می‌کرد، رکود اقتصادی این دوره ژاپن، این دیدگاه که رقابت بیش از حد موجب تشدید افت قیمت‌ها گردید، سرخوردگی عمومی از احزاب سیاسی اصلی در اقتصاد. در این دوره بسیاری بر این گمان بودند که دوره اقتصاد بازار آزاد به سبک آمریکا به سررسیده و از این پس، کنترل دولتی و انحصار صنایع برای ایجاد رقابت‌پذیری ملی مورد نیاز است. از سوی دیگر، به رویکردهای بیش از حد منعطف ژاپن در سیاست خارجی هم نقد داشتند.

حزب مینسه در مقابل حزب سی‌یوکای

با تغییر دولت و روی کار آمدن حزب سی‌یوکای (۱۹۳۱)، وزیر دارایی وقت کاملاً عکس سیاست‌های این‌گونه عمل کرد و به نظام استاندارد طلا پایان داد و نرخ ین را شناور کرد و ارزش آن کاهش یافت. سیاست مالی انبساطی در پیش گرفته شد و بودجه آن از طریق اوراق قرضه دولتی تأمین می‌شد. به مدد این تغییر سیاست، سال ۱۹۳۲ اقتصاد ژاپن قدری بهبود یافت و تا سال ۱۹۳۶ (آخرین سال پیش از شروع جنگ جهانی دوم) به صورت نسبی توسعه یافت. وزیر دارایی وقت به سبب این دستاوردها، کینز ژاپن لقب گرفت که سیاست‌های تجویز شده کینز در سال ۱۹۳۶ را حتی پیش از نگارش او، در ژاپن اجرا کرده بود.

تروریسم سیاسی و حمله به چین

در بازه زمانی ۱۹۳۱-۱۹۳۷، سیاست ژاپن به تدریج تحت تأثیر نیروهای نظامی قرار گرفت. در داخل ارتش و نیروی دریایی، گروه‌های ملی‌گرای افراطی کودتاها و ترورهای زیادی را ترتیب دادند. سال ۱۹۳۱، چند افسر ژاپنی با انفجار خط راه‌آهن و مقصر معرفی کردن چین، مقدمات حمله نظامی به منچوری را فراهم کردند و این در شرایطی بود که دولت چندان مایل به حمله نبود. سرانجام چین تسلیم شد و منچوری به دست ژاپن افتاد. در واقع دولت حزبی دیگر قادر به مهار ارتش نبود.

سال ۱۹۳۲، افسران نیروی دریایی و ارتش تحت عنوان جامعه خونین، نخست‌وزیر و وزیر دارایی را ترور کردند. بازه زمانی ۱۹۳۳-۱۹۳۵ به لطف بهبود اقتصادی آرام‌تر پیش رفت ولی طوفانی در راه بود. سال ۱۹۳۶ تلاش جدی برای کودتا انجام شد و مرکز توکیو را اشغال کردند. فرمان امپراطور مانع از پیشروی کودتاچیان شد.

سال ۱۹۳۷ جنگ ژاپن و چین آغاز شد و نیروهای دو طرف در نزدیکی پکن با هم درگیر شدند. این جنگ تا سال ۱۹۴۵ طول کشید. پس از وقوع جنگ، تمام کشور برای اهداف آن بسیج شد. ارتش کنترل کامل سیاست ژاپن را در دست گرفت و احزاب سیاسی تضعیف و پس از مدتی منحل شدند. این جریان شکست کامل و پایانی بر دموکراسی قبل از جنگ بود.

اقتصاد دوران جنگ (۱۹۳۷-۱۹۴۵)

رهبران ارتش گمان می‌کردند جنگ با چین کوتاه مدت باشد ولی ۸ سال طول کشید. این جنگ به دلیل نبود چشم‌انداز و راهبردی واقع‌بینانه بی‌وقفه گسترش یافت و درگیری میان نیروها شدت گرفت. در داخل چین ملی‌گرایان و کمونیست‌ها که دشمن بودند، برای مقابله با ژاپنی‌ها متحد شدند. اقتصاد ژاپن تا سال ۱۹۳۶ و پیش از جنگ، بازارمحور باقی ماند اما با وقوع جنگ، اقتصاد ملی ژاپن به میزان قابل ملاحظه‌ای تغییر کرد. اقدامات متوالی برای کنترل و بسیج مردم، نهادها و منابع انجام شد و اکثر بنگاه‌های ژاپنی نیز همانند قبل به صورت خصوصی باقی ماندند اما به منظور کمک به جنگ، این بنگاه‌ها در تولید، سرمایه‌گذاری، تأمین مالی و اشتغال تحت نظارت شدید قرار گرفتند.

سال ۱۹۳۷ سازمان طرح و برنامه تشکیل شد که تحت نظارت مستقیم نخست‌وزیر بود و مسئول طراحی سیاست جامعی برای تجهیز منابع در دوره جنگ بود. باهوش‌ترین افراد وزارتخانه‌ها برای این هدف دور هم جمع شدند. این سازمان در اصل نقش کمیته برنامه‌ریزی دولت در کشورهای سوسیالیستی را ایفا می‌کرد. در این سال ۶۹ درصد بودجه دولت به ارتش اختصاص یافت و از رقم چهار میلیارد ین در این سال به ۸۶ میلیارد ین در سال ۱۹۴۴ رسید که در آن سال ۸۵ درصد متعلق به ارتش بود. کسری مالی فزاینده از طریق اوراق قرضه دولتی تأمین می‌شد.

سال ۱۹۳۸ هیأت برنامه‌ریزی، برنامه بسیج منابع را منتشر کرد که اولین برنامه اقتصادی ژاپن محسوب می‌شد. همان سال، قانون بسیج ملی نیز تصویب شد. سال ۱۹۴۰ جنبش رژیم جدید توسط نخست وزیر ایجاد شد و احزاب منحل شده و حزب یکپارچه ای تشکیل شد. سال ۱۹۴۳ قانون تأمین نیازهای نظامی توسط شرکت‌ها به تصویب رسید و شرکت‌های خصوصی معینی تحت کنترل رسمی قرار گرفتند. دولت مدیران عالی رتبه را منصوب کرده و برنامه‌های تولیدی را تصویب می‌کرد و هرگونه مخالفت را مجازات می‌کرد. منابع ضروری بر اساس اولویت‌ها به این شرکت‌ها تعلق می‌گرفت.

هدف اصلی برنامه ریزان حداکثرسازی تولیدات نظامی با منابع محدود داخلی و واردات بود. برای تقویت صنایع سنگین، مصرف پایین آمد و صنایع سبک تا حد زیادی متوقف شد. نساجی تقریباً از بین رفت و مردم مجبور شدند از لباس‌های قدیمی استفاده کنند. استفاده از فولاد در سازه‌ها و خیابان‌ها کاهش یافت. در آغاز مسائل اصلی ذخایر ارزی و دسترسی به مواد خام بود و بعدها حداکثرسازی تولیدات نظامی نیز اضافه شد.

ژاپن با این تصور که منابع حاصل از مستعمرات فعلی کافی نیستند، سال ۱۹۴۱ برای تأمین منابع بیشتر به آسیای جنوب شرقی (ویتنام، مستعمره فرانسه) حمله کرد و این موجب خشم آمریکا و تحریم نفتی ژاپن و بلوکه شدن دارایی‌های آنها شد. منابع نفتی ژاپن برای ۲ سال کافی بود و ژاپن آماده جنگ با آمریکا می‌شد و تلاش‌ها برای اقدامات دیپلماتیک نیز بی نتیجه بود. سرانجام سال ۱۹۴۱، جنگ اقیانوس آرام با آمریکا و متفقین آغاز شد. سران ژاپن ایده ای برای نحوه جنگ با آمریکا نداشتند ولی تحت تأثیر پیروزی‌های آلمان نازی قرار داشتند و تصور می‌کردند ملی‌گرایی آنها برتر از سرمایه‌داری و فردگرایی آمریکایی است. آمریکا پاسخ داد و اواخر سال ۱۹۴۴ تا اواخر جنگ، بمباران هوایی مناطق اصلی ژاپن توسط آمریکایی‌ها انجام می‌شد. مارس ۱۹۴۵ نیروهای آمریکایی در اوکیناوا پیاده شدند و مقاومت ژاپنی‌ها پایان یافت. اوت ۱۹۴۵ دو بمب اتمی بر ژاپن فرود آمد و شوروی نیز وارد جنگ با ژاپن شد؛ چند روز بعد ژاپن تسلیم شد.

پس از مرور فشرده بر تاریخ توسعه اقتصادی ژاپن، در فصل بعد به اقتصاد ژاپن پس از جنگ خواهیم پرداخت.

فصل دوم. اقتصاد ژاپن پس از جنگ جهانی دوم

۱۵ آگوست ۱۹۴۵، امپراطور ژاپن در ضعف و ناتوانی تمام ابراز کرد که وجود جنگی دیگر به نفع ژاپن نمی‌باشد و به نوعی سخن او، تسلیم بی قید و شرط ژاپن در قبال شش سال کشمکش متناوب در شمال چین و در پی آن هشت سال جنگ تمام عیار با چین و سپس با آمریکا و بریتانیا بود. از سال ۱۹۴۲ ژاپن تقریباً متحمل سه سال شکست متناوب و به اوج رسیدن بحران بود. اعلان جنگ با شوروی و شکست از شوروی و سرانجام بمباران اتمی هیروشیما و ناکازاکی پایان تلخ ماجراجویی‌های سیاستمداران ژاپن بود. سال ۱۹۴۵ تقریباً همه مقامات ارشد ژاپن تسلیم را تنها راه باقی مانده این کشور می‌دانستند و این ائتلاف بر افراطیونی که به فکر انتحار ملت و مقاومت در برابر متفقین بودند، غلبه داشت (اسمیت ۱۹۹۵). در تابستان سال ۱۹۴۵ و آن وضع فجع ناامیدی و بحران ژاپن، هیچکس تصور نمی‌کرد ژاپن کمتر از نیم قرن بعد مبدل به دومین قدرت اقتصادی جهان شود.

شاید اولین بار که ژاپنی‌ها فهمیدند معجزه اقتصادی در این کشور در حال رخ دادن است؛ سپتامبر ۱۹۶۲ و مقاله نشریه اکونومیست لندن در ستایش اقتصاد ژاپن بود در شرایطی که برخی اقتصاددانان داخلی ژاپن در نکوهش مناسبات اقتصادی این کشور قلم می‌زدند. نگاهی به آمارهای اقتصادی آن مقطع ژاپن، گزاره‌های زیر را آشکار خواهد ساخت:

- معجزه اقتصادی به نظر از همان سال ۱۹۶۲ آغاز شد؛ جایی که تولید فقط یک سوم سال ۱۹۷۵ بود. نیمی از قدرت شگفت انگیز ژاپن بعد از سال ۱۹۶۶ آشکار شد.
- دولت ژاپن تحت رکود سال‌های ۱۹۵۴، ۱۹۶۵ و ۱۹۷۴ به سمت ابتکارات اقتصادی جدید و حتی خلاقانه‌تر رفت؛ این مهم، نشانه توانایی اقتصاد ژاپن برای رفع مشکلات است.
- تغییرات بین بخشی متعددی توسط ژاپن اجرا شد: از زغال سنگ به نفت، از منسوجات به ماشین‌آلات و محصولات فلزی (به تعبیر ژاپنی‌ها حرکت به سمت صنایع سنگین و صنایع شیمیایی)

معجزه ژاپن آنجایی است که مطابق دیدگاه چالمرز جانسون (۱۹۸۲)، اقتصاد این کشور در دوره پس از جنگ (۱۹۴۶-۱۹۷۵)، ۵۵ برابر شده است. در سال ۱۹۷۵، ۱۰ درصد اقتصاد جهان متعلق به ژاپن بود در حالی که فقط ۳ درصد جمعیت جهان و ۰.۳ درصد سطح جهان را داراست.

جدول زیر داده‌های آماری مهم مرتبط با معجزه اقتصادی ژاپن را آشکار می‌سازد. این ارقام نشان می‌دهند که در دو دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ ژاپن با وجود رکود جهانی و با وجود بحران عرضه نفت که به ویژه به آن وابسته بود، نرخ رشد باورنکردنی بالایی را در شاخص‌های اساسی حفظ کرده است.

میانگین رشد سالانه در این مقطع	۱۹۷۸	۱۹۷۷	۱۹۷۶	۱۹۷۰	۱۹۶۵	۱۹۶۰	
							GNP ^(۱)
	۱۰.۷	۱۰.۲	۹.۸	۷.۱	۴.۱	۲.۵	
	۹.۱	۴.۸۲	۴.۵۵	۳.۵۷	۱.۷۵	۱.۰۰	تولید صنعتی ^(۲)
	۱۱.۱	۶.۷۳	۶.۱۸	۵.۰۳	۲.۰۴	۱.۰۰	خروجی کالاهای سرمایه‌ای تمام شده ^(۳)
	۱۴.۲	۱۰.۸۴	۹.۶۳	۵.۲۶	۱.۸۹	۱.۰۰	خروجی کالاهای بادوام مصرفی تمام شده ^(۳)

۲۲.۰	۴۹۸	۴۵۲	۴۱۹	۲۶۵	۵۸	۱۴	تعداد خودروهای سواری ^(۳)
۱۳.۹	۱۰۳۹	۱۰۴۸	۹۶۸	۵۰۰	۲۴۶	۱۰۰	صادرات ^(۳)

جدول ۲. شاخص‌های اقتصادی ژاپن در دو دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ (منبع: براون ۱۹۸۰)؛ (۱) تریلیون ین به قیمت بازاری ۱۹۷۰، (۲) سال ۱۹۶۰ به ۱۰۰ نرمال شده است. (۳) به ازای هر هزار نفر.

در این فصل نگاهی کلی به مسیر اقتصاد ژاپن پس از جنگ در سه بخش خواهیم داشت. بخش اول ادامه دیدگاه‌های اونو از فصل اول، بخش دوم، مروری بر دیدگاه پرفسور نقی‌زاده و بخش سوم، اقتصاد ژاپن پس از جنگ از منظر تاریخ کمبریج ژاپن خواهد بود.

۱. روایت کنیچی اونو از اقتصاد ژاپن پس از جنگ

در فصل قبل مبتنی بر کتاب اونو، مروری مختصر از تاریخ توسعه اقتصادی ژاپن ارائه شد، در این فصل تلخیصی از ادامه مباحث او در این کتاب که مرتبط با دوره پس از جنگ است، ارائه خواهد شد:

بازسازی اقتصاد پس از جنگ (۱۹۴۵-۱۹۴۹)

خسارت فیزیکی جنگ

ژاپن پس از شکست به اشغال نیروهای متفقین درآمد. در واقع آمریکا از سال ۱۹۴۵ تا ۱۹۵۵ تنها کشور حاکم بر ژاپن بود. نیروهای اشغالگر فرماندهی عالی نیروهای متفقین^{۱۲} (SCAP) یا ستاد مرکزی کل نامیده می‌شدند. داگلاس مک آرتور ژنرال ارتش آمریکا رهبری ستاد مرکزی کل را بر عهده داشت. اشغال ژاپن به عکس آلمان که به دو بخش تقسیم شد، به صورت غیرمستقیم بود و دولت ژاپن همچنان به حیات و عملکرد خود ادامه می‌داد.

در اواخر جنگ، بمباران مناطق مسکونی هیروشیما و ناکازاکی که به ترتیب به مرگ ۹۰ تا ۱۲۰ هزار نفر و ۶۰ تا ۷۰ هزار نفر انجامید، سبب شد که زیرساخت‌های ژاپن نسبتاً سالم بماند و ظرفیت تولید این کشور آنگونه که پیش‌بینی می‌شد، آسیب نبیند. از بررسی گزارش دولت ژاپن از خسارات جنگ مشخص می‌شود که ۲۵ درصد دارایی فیزیکی ملی ژاپن در جنگ از بین رفته است؛ این رقم شامل خسارات مستقیم ناشی از بمباران و خسارات غیرمستقیم ناشی از عدم توانایی نگهداری بوده است. بیشتر خسارت‌ها مربوط به اواخر جنگ بوده اند. به رغم حملات سنگین، دو سوم موجودی ماشین‌آلات و بیشتر خطوط راه‌آهن باقی ماند ولی کارخانجات و خطوط راه‌آهن باقی مانده به دلیل کمبود انرژی و عوامل تولید، غیرقابل استفاده شدند. در مقطع ۱۹۴۶-۱۹۵۵، تولید تا ۲۰ درصد بیشترین مقدار تولید در دوران قبل از جنگ کاهش یافت که علت اصلی آن، فقدان منابع و عوامل تولید مورد نیاز بود نه کمبود ظرفیت تولید.

کمبود و تورم

برنامه‌ریزی اقتصادی حتی پس از جنگ و تا سال ۱۹۴۹ ادامه یافت. کنترل شدید اقتصادی پیش از این در وضعیت بحرانی اداره جنگ و اکنون برای احیای وضعیت اقتصادی بکار گرفته شد. پس از جنگ هم مانند دوران جنگ، مایحتاج جیره‌بندی شد و دولت بر تولید و تأمین منابع نظارت داشت و قیمت‌ها هم تحت کنترل قرار داشتند، یارانه نیز پرداخت می‌شد. در این دوره به دلیل ظهور بازار سیاه، کنترل بازارها، کارآمدی دوران جنگ را نداشت. سال ۱۹۴۶، کمبودها بسیار شدید بود و وضعیت زندگی مردم در پایین‌ترین

سطح قرار داشت؛ به خاطر کمبود شدید مواد غذایی این نگرانی وجود داشت که تعداد زیادی بر اثر گرسنگی بمیرند. ۲۰۰۰ کالری متوسط روزانه مصرفی افراد در مقطع ۱۹۳۴-۱۹۴۴ به ۱۷۹۳ کالری در سال ۱۹۴۵ رسیده بود. سال ۱۹۴۹ این مقدار بهبود یافت و به همان ۲۰۰۰ کالری بازگشت. با بازگشت سربازان و نظامیان از مستعمراتی که دیگر مستعمره ژاپن نبودند، بیکاری یک مشکل جدی شد و تعداد بیکاران به ۱۰ میلیون نفر رسید. با این حال به دلیل جذب بالای جمعیت بیکار در بخش‌های غیررسمی^{۱۳} و کشاورزی، گرسنگی جمعی و بیکاری گسترده‌ای رخ نداد. به نوعی در این مقطع همه برای بقا مجبور بودند قانون را نقض کنند و به بازار غیرقانونی پناه ببرند. گزارش شده یوشیتادا قاضی دادگاه توکیو که مطیع قانون بود و فقط به جیره غذایی رسمی اکتفا می‌کرد، در سال ۱۹۴۷ بر اثر گرسنگی مرد!

برای مقابله با سقوط تولید و افزایش بیکاری، دولت ژاپن اقدام به چاپ پول جهت تأمین منابع لازم برای پرداخت یارانه و کنترل قیمت‌ها کرد، طبعاً این اقدام نمی‌توانست دوام داشته باشد. همین اقدام منجر به تورم سه رقمی در مقطع ۱۹۴۹-۱۹۴۶ شد. قیمت‌ها در بازار سیاه سریع‌تر نیز رشد می‌کرد. این شدیدترین تورمی بود که ژاپن تجربه کرده بود.

تجارت خارجی به شدت تحت کنترل بود و هرگونه مبادله باید به تأیید فرماندهی SCAP می‌رسید. حجم تجارت محدود بود و نظام ارز چندگانه (تفاوت در نرخ واردات و صادرات) وجود داشت. آمریکا به منظور رفع کمبود مواد غذایی، دارو و کالاهای مصرفی و کمک‌های انسان دوستانه سخاوتمندانه‌ای برای مردم ژاپن به ارزش ۱.۹۵ میلیارد دلار در بازه زمانی ۱۹۴۶-۱۹۵۰ ارائه کرد. در واقع اقتصاد ژاپن با دو حمایت مصنوعی (کمک آمریکا و یارانه) زنده مانده بود و مشخص نبود چقدر این موضوع دوام دارد.

مشکلات اساسی سال ۱۹۴۶

بلافاصله بعد از جنگ دو مهندس ژاپنی ساکن چین (سابورو و یونوسوکه) یک گروه مطالعاتی برای بحث در زمینه اقتصاد ژاپن خسارت دیده از جنگ، تشکیل دادند. این گروه که به صورت غیررسمی کارش را آغاز کرد؛ با عنوان کمیته بررسی ویژه وزارت خارجه به رسمیت شناخته شد و گزارش نهایی در سپتامبر ۱۹۴۶ منتشر شد.

این گزارش با عنوان "مشکلات اساسی بازسازی اقتصاد ژاپن" نمونه عالی تفکر توسعه اقتصادی ژاپن است و ۱۹۳ صفحه دارد که شامل دو بخش است. بخش اول به تحلیل وضعیت جدید جهان و موقعیت تاریخی و جغرافیایی ژاپن می‌پردازد. بخش دوم شامل پیشنهادهایی برای ارتقاء صنایع و هدفگذاری صادرات برای هر بخش به صورت جداگانه با اقدامات سیاستی مشخص و لازم است. برخی نقل‌های مستقیم از گزارش:

- دلایل اصلی رویکرد تولید در مقیاس کوچکتر از گذشته را باید در محدودیت تولید داخلی زغال سنگ و کمبود واردات مواد خام یافت.
- در رقابت آزاد سرمایه‌داری، صنایع ژاپن تحت الشعاع صنایع مدرن و بزرگ خارجی قرار گرفته و ساختار صنعتی ژاپن به هم می‌خورد. دولت باید برای حفظ صنایع اولیه سیاست‌هایی اتخاذ کند.
- باید به سمتی برویم که مردم بیشتر پس‌انداز کنند و محتاج جهان خارج نباشیم.

^{۱۳} مشاغلی که رسماً ثبت نشده و مجاز به فعالیت نیستند مانند دستفروش‌های خیابانی و ارائه دهندگان خدمات شخصی و کارگر خانگی.

- به منظور نجات اقتصاد ژاپن از فقر مطلق کنونی لازم است برنامه‌ای خاص و سالانه برای بازسازی جامع تدوین شود. اتلاف منابع ناشی از اقتصاد آزاد مجاز نیست چون تمام قدرت اقتصادی ناچیز باقی مانده باید در جهت بازتولید در مقیاسی وسیع متمرکز شود و روند بازسازی تسریع گردد.
- صنعت باید نقش اصلی و محوری در بازسازی ژاپن ایفا کند. باید صنایع سنگین ژاپن اجازه رشد قابل توجه داشته باشند.
- چشم‌انداز اقتصاد ژاپن باید بر مبنای تحلیلی عمیق از روند تغییرات جهانی باشد.

جهت‌گیری این گزارش کاملاً با راهبرد صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی در مسیر آزادسازی، ثبات اقتصاد کلان و باز بودن اقتصاد و حکمرانی خوب در تعارض است. توصیه‌های ذکر شده به صورت رسمی مورد استفاده دولت قرار نگرفت ولی این خط محوری که منابع محدود باید به صورت گزینشی برای بازسازی تولید استفاده شود، با راهنمایی پرفسور آریساوا هیرومی (یکی از اعضای گروه پژوهش) به طور مستقیم اجرا شد.

مهار تورم

تورم در بازه زمانی ۱۹۴۶-۱۹۴۹ به اوج خود رسید. علت این پدیده مشخص بود: تأمین کسری بودجه از طریق چاپ پول. کسری بودجه هم دو دلیل داشت: اول، یارانه‌ها به سمت نهاده‌های صنعتی نظیر زغال‌سنگ، فولاد و... هدایت می‌شد، کالاهای مصرفی به خصوص مواد غذایی یارانه اندکی دریافت می‌کردند. سیاست کنترل قیمت اعمال می‌شد و دولت یارانه تولید را به منظور پوشش ضرر تولیدکنندگان خصوصی می‌داد. دوم، وام‌های صندوق مالی برای بازسازی اقتصادی به صنایع دارای اولویت به ویژه زغال‌سنگ. برای تأمین این وام‌ها که وزارت دارایی می‌داد، اوراق منتشر می‌شد. اکثر این اوراق را بانک مرکزی می‌خرید و به افزایش عرضه پول منجر می‌شد.

این وام‌های سیاستی و یارانه‌های سنگین تورم را بود ولی برای بخش واقعی اقتصاد و بازسازی نیز مهم بود. در واقع باید توازن ظریق و دقیقی بین تورم و تقویت تولید صورت می‌گرفت. نخستین اقدام دولت برای مهار تورم، مسدود کردن سپرده‌ها در سال ۱۹۴۶ بود. همه با محدودیت برداشت تا سقف ۵۰۰ ین در ماه مواجه شدند و اسکناس‌های در گردش تنها در صورتی اعتبار داشتند که در بانک سپرده‌گذاری شوند. این موضوع سرعت گردش پول را یک سوم و تورم را تا حدی کند کرد ولی مردم احساس فریب خوردگی از دولت داشتند و اعتماد مردم به سیاست‌های پولی از بین رفت. پس از شکست این سیاست، روش‌های مختلفی مطرح شد:

۱. پذیرش تورم: وزیر دارایی وقت گفت که کسری بودجه و تورم تا زمانی که به تولید و کاهش بیکاری بینجامد، قابل قبول است. او بر این باور بود که تورم به دلیل کمبود عرضه است.
۲. رویکرد شوک: سال ۱۹۴۸، عضو سوسیالیست مجلس استدلال مخالفی را پیش کشید. او می‌گفت ثبات قیمت پیش شرط تقویت تولید است و سیاست ضدتورمی شجاعانه‌ای لازم است. سیاست‌های دولت آمریکا نیز در همین مسیر بود.
۳. اصل تدریج: هیأت تثبیت اقتصادی و ژنرال مک آرتور از این مسئله هراس داشتند که اجرای برنامه تثبیت در چارچوب نظریه انفجار بزرگ^{۱۴}، موجب نابودی صنایع ژاپن و بروز بحران اجتماعی شود و بر این اساس به کاهش تدریجی تورم از طریق یارانه، وام دولتی و کمک آمریکا باور داشتند.
۴. رویکرد شوک مشروط: پرفسور آریساوا هیرومی از دانشگاه توکیو می‌دانست که سیاست ضدتورمی در کوتاه مدت موجب کاهش تولید می‌شود اما برای پایان دادن به مبادلات سوداگرانه و احتکار، تورم باید از بین برود. او استدلال کرد که میزان

تولید باید با برنامه‌ریزی به ۶۰ درصد سطح تولید دوران پیش از جنگ افزایش یابد. سپس باید بسته ضدتورمی سختگیرانه بکار گرفته شود و با این شوک، احتمالاً تولید به ۳۰ درصد پیش از جنگ برسد. اگر بدون افزایش تولید کاری انجام شود، غیرقابل تحمل خواهد بود.

سیاستی که در عمل بکار برده شد، شبیه ایده آریساوا هیرومی بوده است.

نظام تولید بر اساس اولویت، ۱۹۴۷-۱۹۴۸

این نظام به سیاست تمرکز منابع محدود به تعداد معدودی بخش‌های مهم استراتژیک برای آغاز جهش اقتصادی اشاره دارد. در حقیقت سیاست مبتنی بر برنامه‌ریزی بود. انتظار بر این بود که خروج صنایع اصلی از رکود، اثرات سرریز و جانبی مثبتی به کل اقتصاد داشته باشد. پرفسور هیرومی یکی از اعضای مشاوران نخست وزیر شیگرو بود؛ سال ۱۹۴۶ مک آرتور به شیگرو گفت که ژاپن اجازه واردات چند کالا را دارد و در نهایت با مشورت مشاوران، پنج قلم معرفی شد: فولاد، زغال‌سنگ، نفت سنگین، لاستیک و اتوبوس.

مک آرتور اجازه واردات نفت سنگین را به دلیل کمبود در جهان نمی‌داد ولی هیرومی از شیگرو خواست که با مذاکره مجدد با SCAP این مسئله را بیان کند که اگر نفت سنگین وارد شود، ژاپن می‌تواند ۳۰ میلیون تن زغال سنگ تولید کند و در این زمینه تضمین دهد. نفت سنگین از طرفی منبع تولید فولاد و فولاد برای بازسازی معادن زغال‌سنگ ضروری بود. از طرفی زغال‌سنگ منبع اصلی انرژی برای ژاپن بود. مک آرتور با قید این تضمین، پیشنهاد ژاپن را پذیرفت. استخراج ۳۰ میلیون تن زغال‌سنگ به شعار ملی تبدیل شد. وزیر بازرگانی و صنایع برای تشویق کارگران از معدن جوانان بازدید کرد. دولت نیز به عوامل مورد نیاز برای تولید زغال‌سنگ، یارانه و وام دولتی می‌داد و برای کارگران مسکن ویژه ارائه داد. سال ۱۹۴۷، ۲۰.۳۲ میلیون تن فولاد تولید شد و اقتصاد به تدریج احیا شد. نظام تولید هدفمند تا سال ۱۹۴۸ ادامه یافت و اکثر اهداف در آن سال محقق شد اما میزان تورم کماکان بالا بود.

سیاست آمریکا در ژاپن تحت اشغال

ژاپن در مقطع ۱۹۴۵-۱۹۵۱ تحت اشغال آمریکا بود و استقلال خود را بعد از امضای معاهده صلح سانفرانسیسکو در سپتامبر ۱۹۵۱ به دست آورد؛ این معاهده در آوریل ۱۹۵۲ اجرا شد. در ابتدا هدف از اشغال ژاپن نظامی زدایی این کشور بود و در صدد این بودند که اقتصاد ژاپن فلج شود که دیگر نتواند کالای نظامی تولید کند. ژاپن مجوز تولید صنایع سنگین را نداشت و باید ماشین‌آلات را به عنوان گرامت به سایر کشورهای آسیایی می‌داد. در عمل این سیاست اجرا نشد. SCAP مشتاق بود تا دموکراسی را نیز معرفی کند زیرا فقدان دموکراسی به نوعی پایه و اساس حرکت نظامی ژاپن تلقی می‌شد. سه اصلاح دموکراتیک زیر به دستور SCAP اجرا شد:

- انحلال زایباتسو: گروه صنعتی جدید با عنوان کیرتسو (مجموعه‌ای از تشکیلات کسب‌وکار بدون وجود شرکت هلدینگ) پدید آمد^{۱۵}.
- قوانین جدید کار: حقوق کارگران را بر اساس تشکیل اتحادیه‌های کارگری، چانه‌زنی جمعی و شرایط اولیه کار تضمین می‌کرد.

^{۱۵} زایباتسو گروه کسب‌وکار و شرکت فعال ذیل یک شرکت مادر هستند و تحت کنترل یک خانواده بانفوذ؛ کیرتسو مجموعه آزادتر شرکت‌ها بدون حضور شرکت مادر در راس آنها است و شرکت‌های عضو از طریق همکاری در امور مالی و فناوری، سهام‌داری مشترک، چرخش کارکنان و نظایر آن به هم مرتبط می‌شوند.

- اصلاحات ارضی: برنامه اولیه سال ۱۹۴۵ توسط SCAP پذیرفته نشد و به طور عمده در مقطع ۱۹۴۷-۱۹۴۸ اجرا شد و بر شش میلیون خانوار تأثیر گذاشت. خرده مالکان زیاد شدند و هرچند از نظر برابری و عدالت، اقدام مناسبی بود ولی اراضی به حدی کوچک شده بودند که برای کشاورزی کارآمد نبودند.

افزون بر این، قانون اساسی جدیدی در می ۱۹۴۷ تحت فشار اسکپ طراحی و اجرا شد. امروز دولت ژاپن این روز را به عنوان روز ملی جشن می گیرد. در مقایسه با قانون اساسی دوره میجی این ویژگی‌ها قابل ذکر است:

- حاکمیت بر عهده مردم است.
- امپراطور نماد ژاپن و بدون کارکرد سیاسی است.
- امتناع از جنگ و در اختیار نداشتن نیروهای نظامی (ماده ۹)۱۶.
- تضمین حقوق اولیه بشر.
- تفکیک قدرت میان قوای مقننه، مجریه و قضائیه.

با وجود امتناع از جنگ، سال ۱۹۵۴ دولت ژاپن با این گفته که این قانون دفاع را نفی نکرده؛ نیروی زمینی، نیروی دریایی و نیروی هوایی خود را تأسیس کرد. حدود سال ۱۹۴۷، سیاست اشغال آمریکا به دلیل آغاز جنگ سرد تا حد زیادی تغییر کرد. در این زمان، آمریکا خواستار تقویت ژاپن به عنوان متحد سرمایه‌داری و پایگاه ضد کمونیستی بود. حجم کمک‌های سخاوتمندانه آمریکا به ژاپن هم برای مالیات دهندگان آمریکایی بیش از حد سنگین شده بود. بنابراین بازسازی اقتصاد ژاپن و حرکت به سمت صنایع سنگین در دستور کار قرار گرفت و از فعالیت جنبش‌های سوسیالیستی جلوگیری به عمل آمد.

در این زمینه اختلاف نظری هم در میان آمریکایی‌ها وجود داشت. دولت طرفدار بازار آزاد ولی کارکنان ستاد کل و مک آرتور طرفدار New Deal بودند؛ گروهی از مردم که از مداخله رسمی دولت (بسته سیاسی روزولت در آمریکا) در رکود بزرگ دهه ۱۹۳۰ حمایت می کردند.

طرح دوج با هدف تثبیت در سال ۱۹۴۹

این اختلاف در آمریکا با فرستادن جوزف دوج از واشنگتن به توکیو در سال ۱۹۴۹ به پایان رسید. دوج رییس بانک دیترویت و به شدت باورمند به اقتصاد بازار آزاد بود. او دستور اعمال اقدامات ریاضتی زیر را برای پایان دادن به تورم داد. بسته سیاستی او طرح دوج نامیده می شد:

- توقف پرداخت وام‌های دولتی
- لغو پرداخت کلیه یارانه‌ها و افزایش هزینه خدمات عمومی
- افزایش مالیات و کاهش هزینه‌ها
- برخورداری از مازاد بودجه
- تک نرخی کردن ارزها با قیمت هر دلار برابر با ۳۶۰ ین.

^{۱۶} مردم ژاپن مشتاق صلح هستند و برای همیشه هرگونه جنگ و تهدید به زور یا بکارگیری آن به عنوان ابزار حل و فصل اختلافات بین‌المللی را نفی می کنند.

پرفسور شوپ کارشناس مالی آمریکا به منظور معرفی نظام مالیاتی جدید به ژاپن فرستاده شد. توصیه او در سال ۱۹۵۰ بکار برده شد و به پایه مالیات‌بندی پس از جنگ تبدیل شد که اتکای زیاد به مالیات مستقیم به ویژه مالیات بر درآمد و مالیات بر شرکت‌ها داشت.

طرح دوج آثار خوبی بر تورم داشت ولی شوک منفی وارده بر فعالیت‌های اقتصادی شدید بود و مردم نیز بعد از اقدامات ریاضتی، انتظار رکود اقتصادی جدی را داشتند. در واقع تولید پس از مدت کوتاهی کاهش یافت و بانک مرکزی ژاپن بر خلاف نظر دوج به دنبال تأمین نقدینگی برای کاهش رکود بود. پرفسور هیرومی مبدع نظام تولید بر اساس اولویت، معتقد بود اقدامات تشبیتی زود اعمال شدند. با این حال جنگ دو کره، تأثیرات مثبت بر اقتصاد ژاپن داشت. به این دلیل که نیروهای آمریکا از ژاپن به عنوان پایگاه عرضه کالا استفاده می‌کردند و مقادیر زیادی کالا و خدمات نظامی و غیرنظامی از ژاپن می‌خریدند. این موضوع برای صنایع ژاپن شبیه افزایش تقاضا در طول جنگ جهانی اول بود. رکود اقتصادی ناشی از اقدامات ریاضتی طبعاً کاهش یافت و اقتصاد ژاپن به تدریج رشد کرد. اقدامات دوج به نوعی پایانی بر کنترل‌های اقتصادی و حرکت اقتصاد ژاپن به سمت بازار آزاد بود؛ گرچه بسیاری از عناصر مداخله رسمی و غیررسمی باقی ماند. بین دانشگاهیان دوج گاهی به دلیل کاهش تورم تجلیل و گاه به دلیل شوک درمانی و رکود مورد انتقاد قرار می‌گیرد.

دوره رشد سریع

پس از دوران بازسازی (۱۹۴۹-۱۹۴۵) و جنگ کره (۱۹۵۳-۱۹۵۰)، اقتصاد ژاپن وارد دوره رشد سریع شد؛ اواسط دهه ۱۹۵۰ تا اوایل دهه ۱۹۷۰ که میانگین رشد واقعی این کشور حدود ۱۰ درصد بوده است. دهه ۱۹۶۰ با تسریع رشد اقتصادی، ژاپن قطارهای سریع‌السیر تولید کرد و میزبان المپیک تابستانی شد. اوایل دهه ۱۹۷۰ ژاپن از آلمان غربی پیشی گرفت و پس از آمریکا به دومین اقتصاد بزرگ در دنیای سرمایه‌داری تبدیل شد. این دومین بار بود که ژاپن رشد معجزه آسا تجربه کرده بود و پیش‌تر به طول نیم قرن در دوره میجی تجربه شده بود ولی این بار فقط دو دهه به طول انجامید.

انگیزه رشد بعد از جنگ تا زمان رسیدن ژاپن به درآمد بالا متوقف نشد و ژاپن با آنچه تحت عنوان "دام درآمد متوسط" مطرح است، مواجه نشد. افزایش بهره‌وری سازمان یافته و مستمر، میزان مصرف و سرمایه‌گذاری انبوه، مدیریت اقتصاد کلان و سرعت ادغام جهانی، غلبه بر موانع منفی رشد سریع از جمله آلودگی هوا و تراکم شهری و اینکه رشد و ثبات اقتصاد جهانی به رهبری آمریکا همراه با نظام نرخ ارز ثابت و آزادی تجارت که همسو با صادرات ژاپن بود؛ در این زمینه مؤثر بوده است. ژاپن با معاهده سانفرانسیسکو در دوره جنگ سرد وفادار به آمریکا باقی ماند. موضوعات در خور توجه در این مقطع:

منطقه‌سازی

در مقطع زمانی ۱۹۴۵-۱۹۴۹ که برنامه‌ریزی اقتصادی سال‌های جنگ به قوت خود باقی بود؛ هدف عمده سیاستی، بازسازی کمی بود و چندان کارایی موضوعیت نداشت. امکان پرداخت یارانه سخاوتمندانه، وام‌های دولتی و کمک‌های بلاعوض آمریکا نیز فراهم بود. در اوایل دهه ۱۹۵۰ اقتصاد ژاپن وارد فضای دیگری شد؛ روند صعودی رشد اقتصادی به لطف نظام تولید بر اساس اولویت و سایر اقدامات حمایتی تأمین شد، تورم بالا با طرح دوج تثبیت شد، کمبودها و قیمت‌های بازار سیاه از بین رفت، تجارت بین‌المللی خصوصی از سرگرفته شد و ژاپن به مرحله ای رسید که توانست به برنامه‌ریزی، پرداخت یارانه‌های سنگین و نظارت‌های شدید که از سال ۱۹۳۷ آغاز شده بود، پایان دهد و سازوکار بازار را به عنوان نیروی مرکزی اقتصادی اعاده نماید. با این حال، آنچه در این مقطع ژاپن

اجرا شده، لزوماً نمی‌توان بازار آزاد نامید چراکه بنا شد میراث گذشته مانند کنترل ارز، حمایت از واردات، الزام به واگذاری و تحویل ارز و هدایت‌های اداری تنها به صورت تدریجی حذف شود.

تورم جهانی به دلیل جنگ کره بالا بود و ژاپن هم به دلیل نزدیکی به خط مقدم جنگ، تورمی بالاتر از متوسط جهانی داشت. مقطع زمانی ۱۹۴۱-۱۹۵۱، قیمت عمده‌فروشی در ژاپن ۶۴ درصد و قیمت خرده‌فروشی ۸.۵ درصد افزایش یافت حال آنکه در آمریکا قیمت عمده‌فروشی ۱۶.۱ درصد افزایش یافته بود. سال ۱۹۴۹ یک دلار معادل ۳۶۰ ین ارزش‌گذاری و تثبیت شد ولی به دلیل تورم جنگ کره مشخص شد که بیش از حد ارزش‌گذاری شده و طبعاً نهاده‌های صنعتی ژاپن قیمتی بالاتر از سطح خود یافته‌اند. زغال‌سنگ و فولاد دو کالای اولویت‌گذاری شده از گران‌ترین صنایع بودند. مشکل قیمت بالای آنها در رقابت‌پذیری سایر صنایع وابسته به آنها هم تأثیر گذاشت. در واقع، روزهای توسعه فیزیکی تحت حمایت سخاوتمندانه تمام و تلاش برای کاهش هزینه و ارتقای کیفیت آغاز شد.^{۱۷}

در اوایل دهه ۱۹۵۰ از دید نظری برای مدیریت مشکلات ناشی از بیش از حد ارزش‌گذاری نرخ ارز سه گزینه سیاستی ممکن بود:

۱. کاهش ارزش ین
۲. سیاست تورم منفی از طریق ریاضت اقتصادی
۳. بهبود بهره‌وری

در این زمان دولت و بخش خصوصی مشترکاً به گزینه سوم رسیدند و کارخانه‌ها متعهد به کاهش هزینه، بهبود بهره‌وری و احیای رقابت از طریق سرمایه‌گذاری در فناوری بهتر و جدیدتر شدند. گزینه اول کلاً مورد توجه قرار نگرفت چرا که ژاپن به تازگی به نظام نرخ ارز ثابت پیوسته بود و از حیث بین‌المللی هم برایشان تغییر نرخ مناسب نبود. گزینه دوم تا حدی از راه اتخاذ سیاست انقباضی در اقتصاد کلان انجام شد ولی نه به اندازه دوره اینوئه در دهه ۱۹۲۰ که در فصل اول مورد اشاره قرار گرفت.

گوریکا واژه ای ژاپنی برای منطقی‌سازی به معنی بهبود بهره‌وری از طریق سرمایه‌گذاری در فناوری جدید و ماشین‌آلات و سازماندهی مجدد تولید و مدیریت کارایی است. این موضوع اوایل دهه ۱۹۵۰ به داغ‌ترین مسئله اقتصادی مبدل شد و تصمیم کابینه در مورد آن صادر و همزمان گزارش‌هایی رسمی از انگیزه‌های اجرای این برنامه منتشر شد. در اوج جنگ کره، شرکت‌های ژاپنی سودهای انباشته تقسیم نشده فراوان داشتند و همین منبع اصلی مالی برای تأمین فناوری نوین و ماشین‌آلات جدید بود که با امتیازهای تعرفه ای، مالیاتی و هزینه استهلاک برای ارتقاء این سرمایه‌گذاری، افزایش می‌یافت. در همین زمان اتحادیه‌های کارگری با این فرض که منطقی‌سازی به معنی آخراج کارگران است، با آن مخالفت می‌کردند. برخی صنایع در منطقی‌سازی موفق عمل کردند و برخی شکست خوردند. زغال‌سنگ شکست خورد ولی صنعت فولاد عملکرد موفق داشت گرچه زغال‌سنگ با کنار رفتن و جایگزینی نفت به جای آن، به بهره‌وری کل اقتصاد کمک کرد.

برای منطقی‌سازی:

۱. فولاد به جای فرآیندهای قدیمی از فرآیند یکپارچه تولید بهره برد.

^{۱۷} کتاب سفید اقتصادی ۱۹۵۶ توسط مؤسسه برنامه‌ریزی اقتصادی منتشر شد. یونسوکه عبارت معروفی دارد: ما دیگر در مرحله بعد از جنگ نیستیم، این یعنی بازسازی آسان از وضعیت اضطراری غیرعادی که محصول جنگ بود، پایان یافته و زین پس باید با تلاش هوشمندانه بهره‌وری و دگرگونی اقتصادی ایجاد شود. طبعاً این به معنی پایان سختی‌ها نیست.

۲. سازندگان کشتی از آخرین روش‌ها مانند جوشکاری با قوس الکتریکی، بلوک‌های پیش‌ساخته و علامت‌گذاری تصویر استفاده کردند.

۳. صنعت کود شیمیایی منابع گازی و انواع تولید را متنوع کرد و به شیمی ارگانیک ترکیبی تغییر یافت.

۴. در صنایع مونتاژ مثل خودرو و الکترونیک، فناوری‌های جدید استفاده شد و نوآوری‌هایی ایجاد شد. تویوتا کارخانه‌های خود را در آغاز سال ۱۹۵۱ مدرن ساخت و سونی در سال ۱۹۵۳ رادیوهای ترانزیستوری تولید کرد.

موضع سیاسی دولت هم بسیار مهم بود. ژاپن در مقطع ۱۹۵۱-۱۹۵۴ به دلیل افزایش واردات و پایان یافتن خرید تجهیزات نظامی از ژاپن توسط آمریکا برای جنگ کره، با رکود متناوب و بحران تراز پرداخت‌ها مواجه شد. بانک مرکزی ژاپن نرخ بهره را بالا برد و در بودجه دولت و سرمایه‌گذاری مالی و برنامه وام دهی نیز محدودیت ایجاد کرد. هدف از این سیاست کاهش تورم به مرز صفر و تشویق صنایع به کاهش هزینه‌ها بود، از شرکت‌های ژاپنی خواسته شد عملکرد کارآمدتری داشته باشند یا از بازار خارج شوند. شاید بشود چنین استدلال کرد که با پایان دوره رونق مصنوعی و وخامت بیشتر اوضاع واحدهای تجاری، درجه مناسبی از سیاست انقباضی اقتصاد کلان برای آمادگی جهت رشد سریع پایدار در دوره بعد ضروری بود.

واقعیت این است که در اوایل دهه ۱۹۵۰ دولت ژاپن نوعی تغییر در ابزارهای مورد استفاده در سیاست صنعتی هم داشت. به جای سیاست کنترل قیمت، پرداخت یارانه و وام‌های دولتی اوایل دوره بازسازی، از ابزارهایی جدید مثل تخصیص ارز کمیاب، کنترل سرمایه، مقررات مربوط به واردات فناوری، مشوق‌ها برای صنایع اولویت دار، تأسیس بانک‌های تخصصی جدید مانند بانک توسعه ژاپن، بانک اعتباری بلندمدت و بانک صادرات و واردات برای تأمین وجوه سرمایه‌ای بلندمدت، همچنین تصویب قوانینی برای گسترش منطقی‌سازی استفاده کرد. دولت به طور کلی و MITI به طور خاص از این ابزارها استفاده کردند.

از سیاست تا اقتصاد

سال ۱۹۶۰ سال متمایزی پس از دوران جنگ بود. مشاخره کارگران یک معدن زغال‌سنگ با مدیریت که به منظور منطقی‌سازی کارگرانی را آخراج کرده بود، بالا گرفت و حتی برخی از تجهیزات را تصرف کردند ولی در نهایت کارگران معدن شکست خوردند. رویداد مهم دیگر، تجدید پیمان امنیتی بین ژاپن و آمریکا بود. کابینه نوبوسوکه از حزب لیبرال دموکرات^{۱۸} (LDP) تلاش کرد علیرغم مخالفت‌های مردمی این معاهده را از طریق مجلس تصویب کند و بعد از آن، به دلیل ایجاد آشوب از قدرت کنار رفت. با وجود این دو اتفاق، ایام رویارویی مستقیم ایدئولوژی و سیاست پایان یافت. حکومت جدید حزب لیبرال دموکرات به رهبری نخست وزیر ایکیدا هایاتو، توجه مردم را با پیشنهاد "دو برابر کردن درآمد" مجدداً از سیاست به اقتصاد جلب کرد. او پیشنهاد داد در طول ۱۰ سال، درآمد ناخالص ملی ژاپن دو برابر شود که نیازمند رشد متوسط سالانه ۷.۲ درصدی بود و در عمل این وعده در هفت سال محقق شد.

از سال ۱۹۵۵ تا سال ۱۹۷۰، بهره‌وری نیروی کار سالانه ۱۰ درصد، دستمزد در بنگاه‌های بزرگ و متوسط ۱۰.۲ درصد و در بنگاه‌های کوچک ۱۰.۹ درصد افزایش یافت. تقریباً وضع زندگی همه بهبود یافت و ثبات اجتماعی و نظم کاری پدید آمد. همه احساس می‌کردند که به طبقه متوسط جامعه تعلق دارند و دیگر گروه‌های چپ حمایت نمی‌شدند.

ادغام مجدد در اقتصاد جهانی

سال ۱۹۵۱، اشغال آمریکا خاتمه یافته و استقلال سیاسی به ژاپن بازگردانده شد که البته عملاً در سال ۱۹۵۲ اجرایی شد. مراحل بعدی ادغام مجدد ژاپن در اقتصاد جهانی شامل عضویت در IMF و بانک جهانی در سال ۱۹۵۲، عضویت در توافق‌نامه عمومی تعرفه و تجارت (GATT) و عضویت در سازمان ملل در سال ۱۹۵۶ بود. سال ۱۹۶۳، ژاپن به کشور ماده ۱۱ گات تبدیل شد که بر اساس آن استفاده از محدودیت در واردات بخاطر تراز پرداخت‌ها منع شد و همچنین نظام تخصیص ارز نیز پایان یافت. سال ۱۹۶۴ ژاپن در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) پذیرفته و ماده قانون هشت IMF را پذیرفت؛ به این معنی که ژاپن دیگر مجاز به استفاده از محدودیت‌های ارزی در مبادلات حساب جاری (یعنی برای حمایت از واردات) نبود. سال ۱۹۶۴ ژاپن میزبان المپیک شد و بسیار در بازسازی غرور مردم تأثیرگذار واقع شد.

آزادسازی تجاری به صورت تدریجی و گام به گام پیش رفت. طرح تثبیت دوج و بازگشت به سازوکار بازار در سال ۱۹۴۹ هم تمام کنترل‌ها را یکجا برداشت. به عکس، بسیاری از اقدامات برای تنظیم بازارها دوام یافت مانند حمایت از واردات. به صورت کلی آزادسازی تجاری ژاپن در دهه ۱۹۶۰ چنین ویژگی‌هایی داشت:

۱. به تدریج و به خوبی برنامه‌ریزی شده بود و با اعلام قبلی اجرا شد.
۲. کاهش تعرفه به شدت با اقدامات تشویقی برای تقویت رقابت مرتبط بود.
۳. دولت برای پرهیز از سلطه سیاسی داخلی (اولویت منافع یک گروه بر کل جامعه) از تعهدات بین‌المللی استفاده کرد.

حذف موانع واردات در مشورت با تجار و صاحبان کسب‌وکارها اجرا شد. از آنجا که برنامه‌های آزادسازی تجاری تعهد دولت ژاپن به نهادهای خارجی بود، تولیدکنندگان به جای لابی‌گری برای تمدید حمایت‌گرایی، به افزایش بهره‌وری روی آوردند. حمایت دولت هم به جای رابطه سیاسی، بر اساس عملکرد واقعی مثل حجم صادرات صورت می‌گرفت. رقابت بین تولیدکنندگان بالا بود ولی از سوی دولت در جهت جلوگیری از حذف و ورشکستگی هر بنگاه مدیریت می‌شد. موراکامی (۱۹۸۴)، این رقابت و همکاری توأمان میان تولیدکنندگان پیشرو که توسط دولت هدایت می‌شد، "رقابت بخش‌بندی شده" نامید. در واقع، ژاپن از آزادسازی تجاری به عنوان ابزاری برای تحمیل رقابت به صنایع داخلی استفاده کرد اما موفقیت آن مستلزم ظرفیت نهادی بسیار بالا از جمله شایستگی MITI برای مداخله بلندمدت و اعتماد عمیق و ارتباط نزدیک میان دولت و بخش خصوصی بود. چیزی که برای اکثر کشورهای در حال توسعه ممکن نیست.

اگر چه از موانع تجاری تدریجاً کاسته شد ولی کنترل سرمایه در دوره رشد سریع از میان برداشته نشد. این کنترل تدریجی و مرحله ای از دهه ۱۹۷۰ کنار رفت. مهم‌ترین مرحله آزادسازی مبادلات سرمایه، قانون ارز سال ۱۹۸۰ بود. ژاپن سال ۱۹۵۲ به بانک جهانی پیوست و گرفتن وام از سال بعد از آن شروع شد و به سرعت به دومین وام گیرنده بعد از هند تبدیل شد. ژاپن تا سال ۱۹۶۹ به وام گرفتن از بانک جهانی برای ایجاد زیرساخت‌های صنعتی همچون نیروگاه‌های برق، بزرگراه‌ها و قطارهای سریع‌السیر ادامه داد و بر خلاف سیاست‌های توسعه ای کنونی به آموزش، بهداشت، روستا و امثال آن اختصاص نیافت. البته کل این وام‌ها از بانک جهانی کمتر از یک درصد از نیاز سرمایه‌گذاری ژاپن را پوشش می‌داد و تقاضای سرمایه‌گذاری را تقریباً از پس‌انداز داخلی تأمین کردند و تقریباً هیچ دریافتی از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) نداشت. با وجود تأمین سرمایه از داخل ولی بنگاه‌ها متمایل به واردات فناوری پیشرفته بودند و دولت حمایت می‌کرد.

مدیریت اقتصاد کلان

در طول دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ مدیریت اقتصاد کلان چنین ویژگی‌هایی داشت:

بودجه دولت منطقی و دارای مزاد بود. اندازه دولت به تولید ناخالص ملی، به ویژه در دهه ۱۹۵۰ به تدریج رو به کاهش داشت و تأمین کسری از طریق چاپ پول هم ممنوع بود. هیچ اوراق قرضه دولتی در ژاپن پس از جنگ تا سال ۱۹۶۵ منتشر نشد.

در مقطع ۱۹۴۹-۱۹۷۱ نرخ ارز ثابت و هر دلار، ۳۶۰ ین بود. نظام برتون وودز اجازه بازنگری در نرخ ارز را می‌داد و آلمان غربی، فرانسه و انگلیس از آن استفاده کردند ولی ژاپن هیچگاه به فکر تغییر نبود گرچه برخی معتقدند به دلیل افزایش بهره‌وری در ژاپن به نظر می‌رسید که ین کمتر از حد واقعی ارزش‌گذاری شده بود. البته باید توجه داشت در دوره رشد سریع بهره‌وری و دستمزد هر دو با رشد ۱۰ درصدی مواجه بودند و شاید هزینه تولید چندان تغییر نکرده بود.

سیاست پولی بانک ژاپن به دلیل تعهدش به نظام نرخ ارز ثابت برتون وودز محدود بود که به لحاظ فنی، درون‌زایی سیاست پولی تحت نرخ ارز ثابت نامیده می‌شود. نرخ ارز ثابت، خودکار رخ نمی‌دهد بلکه نیازمند ابزارهای سیاستی، حمایتی و تشبیتی بانک مرکزی است.

به دلیل نبود تحرک بین‌المللی آزاد سرمایه در دوره رشد سریع، کسری تراز پرداخت‌ها در اصل به معنی کسری تجاری بود (فزونی واردات بر صادرات) و در دوره رشد سریع ژاپن به دلیل افزایش واردات، بانک مرکزی ژاپن با افزایش نرخ بهره کوتاه مدت و از طریق روزنه مالی (درخواست برای کاهش وام دهی بانک‌های تجاری)، برای بازارهای مالی داخلی محدودیت ایجاد کرد و در واقع قرض گرفتن بنگاه‌ها از بانک‌ها را مشکل کرد و همین موجب کاهش سرمایه‌گذاری شد چون بنگاه‌های ژاپنی به وام‌های بانکی وابسته بودند. با کاهش رشد متأثر از کاهش سرمایه‌گذاری، واردات کم شد و از فشار تراز پرداخت‌ها کاسته شد. به بیان دیگر، هر گاه که رشد اقتصاد زیادتر از حدی می‌شد، بانک مرکزی ژاپن ناگزیر به اتخاذ این سیاست می‌شد. این اقدام "سقف تراز پرداخت‌ها" یا "سیاست تشبیت و توسعه" نامید می‌شد که تا اواسط دهه ۱۹۶۰ سیاست استاندارد بود.

بانک ژاپن برای تعدیل تراز پرداخت‌ها، سیاست انقباضی اقتصاد کلان (انقباض پولی) اجرا کرد در حالی که آلمان غربی با شیوه‌ای متفاوت عمل کرد؛ بانک مرکزی آلمان غربی در بازار ارز مداخله کرده و گاه نرخ مارک را تعدیل می‌کرد. در نتیجه، این کشور بر ذخایر بین‌المللی خود اضافه می‌کرد در حالی که ژاپن تا اواسط دهه ۱۹۶۰، ذخایر ثابت و اندکی داشت و البته به مرور با مداخله گسترده بانک مرکزی ژاپن بر این ذخایر افزوده شد.

تحت نظام پولی برتون وودز، قیمت عمده‌فروشی (بیانگر نهاده‌های صنعتی) ژاپن تا حدودی با ثبات بود و در مقطع ۱۹۵۱-۱۹۷۱ با نرخ سالیانه ۰.۷ درصد افزایش یافت. با این حال شاخص خرده‌فروشی با نرخ سالانه ۴.۴ درصد بالاتر رفت. این پدیده با نام "تورم خزنده" مشکل اقتصادی محسوب می‌شد ولی داشتن تورم صفر در شرایطی که بهره‌وری و هزینه در بخش‌های مختلف متفاوت است، غیرممکن بود. در همین دوره، دستمزدهای اسمی ۱۰ درصد، تولید ناخالص ملی اسمی ۱۴.۵ درصد و عرضه پول ۱۶.۹ درصد سالیانه افزایش یافتند. در ضمن تولید ناخالص ملی واقعی ۹.۴ درصد سالیانه افزایش داشت.

پویایی بخش خصوصی

رشد سریع بعد از جنگ، نتیجه پویایی بخش خصوصی بود که برای مدت طولانی در اقتصاد ژاپن وجود داشت ولی در دوران جنگ متوقف شده بود. اونو در باب مونوزوکوری و کایزن سخن گفته است.

مونوزوکوری در لغت به معنی ساخت کالا است ولی در اصطلاح مبین ارزش خاص مورد حمایت اکثریت صنعتگران ژاپنی و بنگاه‌های تولیدی مدرن است و رویکردی خالصانه به تولید توام با غرور، مهارت و از خودگذشتگی است. در واقع کمال، نوآوری و رضایت مشتری

را به عنوان هدف غایی بنگاه‌های تجاری صرف نظر از دفاتر و ترازنامه شرکت‌ها می‌داند و یک اقدام منفعت‌طلبانه نیست و نوعی تلاش معنوی است. بنگاه‌های ژاپن قطعاً به دنبال سود هستند ولی سعی دارند منافع خود را فقط مطابق با اصول مونوزوکوری دنبال کنند. وفاداری به مونوزوکوری موجبات تعلیم و تربیت مدیران و مهندسان ژاپنی را بدون تعلیم الهی یا قوانین و مقررات دولتی فراهم می‌کند. پیشینه مونوزوکوری به دوره ادو یا حتی قبل‌تر برمی‌گردد. پس از جنگ، افراد سرشار از این روحیه نظیر کونوسوکه (بنیانگذار پاناسونیک)، هوندا سویچیرو (بنیانگذار هوندا)، آکیو (بنیانگذار سونی) و مدیران بیشمار ولی گمنام بنگاه‌های کوچک و متوسط، بنگاه‌های صنعتی برجسته‌ای را تأسیس و مدیریت کردند.

در حال حاضر هم نگرش مونوزوکوری در اکثر بنگاه‌های ژاپنی در جریان است و ویژگی‌های آنها خصوصاً در ژاپنی‌های مستقر در خارج مرزها نمایان‌تر است:

۱. بنگاه‌های ژاپنی نسبت به چینی‌ها، آمریکایی‌ها، کره‌ای‌ها و... که بیشتر در زمینه تجارت، املاک و مالی فعال هستند، تولیدمحورتر هستند.
۲. به طور معمول سعی در کاهش هزینه‌ها و تحویل کار در زمان مقرر و بدون عیب و نقص دارند (کیفیت-هزینه-تحویل).
۳. هدف ژاپنی‌ها ایجاد روابط کسب‌وکار بلندمدت و موفق است. حتی در شرایط بد هم کار خود را رها نمی‌کنند.
۴. به دلیل نگاه بلندمدت، اکثر بنگاه‌های ژاپنی به آموزش کارگران و تولیدکنندگان بومی روی می‌آورند.
۵. بنگاه‌های ژاپنی پیشینه بهتری در انطباق با قوانین و مقررات محلی در حوزه قراردادهای، حقوق کارگران و محیط زیست دارند.

کایزن (به معنی بهبود در کار) یکی از ابداعات ژاپن در احترام به اصل مونوزوکوری پس از جنگ بود. کایزن راهکاری برای بهبود مستمر بهره‌وری در هر محیط کاری بدون صرف هزینه برای تجهیزات جدید است که هدف آن حذف هرگونه اتلاف و بی‌فایده‌گی است. شروع جنبش کایزن اواخر دهه ۱۹۵۰ بود یعنی زمانی که شیوه جدید کنترل کیفیت از آمریکا وارد شد و نظریات مدیریت وارداتی تأثیر شگرفی داشتند و تلاش شد که به شیوه‌های بهبود بهره‌وری منحصر به فرد ژاپنی تبدیل شوند. به عکس شیوه آمریکایی که به آمار، اطلاعات و کمیت تکیه داشت، شیوه ژاپنی به جهت‌گیری فرآیند، مشارکت کارکنان و تمرکز بر عملگرایی تکیه داشت. کایزن توسط سه سازمان غیرانتفاعی ژاپن (مرکز بهره‌وری ژاپن، انجمن مدیریت ژاپن و اتحادیه دانشمندان ژاپنی) مورد حمایت و مساعدت قرار گرفت. نه تنها کیفیت بلکه کمیت هم رشد اقتصادی دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ ژاپن را حمایت می‌کرد. تقاضای سرمایه‌گذاری بنگاه‌های ژاپنی برای تحقق منطقی‌سازی، مدرن‌سازی، افزایش مقیاس و ارتباطات صنعتی بسیار بالا بود.

تحول اجتماعی

پیش از دوره رشد سریع، سبک زندگی مردم ژاپن به آرامی تغییر کرد ولی زندگی معمول آنها در دهه ۱۹۶۰ تا اندازه زیادی دچار دگرگونی شد به گونه‌ای که نان، قهوه و غذاهای غربی رایج شد، شهرنشینی گسترش یافت، فردگرایی جای گروه‌محوری را گرفت و خانواده‌ها کم جمعیت‌تر شدند. به صورت کلی در دوره رشد سریع تغییرات وسیعی در سبک زندگی مردم ژاپن ایجاد شد.

برای مدت طولانی در اقتصاد ژاپن مازاد نیروی کار وجود داشت و دستمزدها همچنان پایین باقی ماند اما رشد سریع باعث ایجاد تغییر مهمی شد. حدود سال ۱۹۶۰، مازاد به کمبود نیروی کار تغییر یافت و سرانجام به "نقطه بازگشت" مدل آرتور لوییس رسید.^{۱۹} نسبت پیشنهاد شغل به افراد جویای کار در سال ۱۹۵۹، حدود یک بود ولی در سال ۱۹۶۰ افزایش یافت تا اینکه در سال ۱۹۷۰ به عدد ۶ یا ۷ رسید. نرخ بیکاری هم در دهه ۱۹۶۰ از بالای دو درصد به حدود یک درصد کاهش یافت. به دلیل کمبود نیروی کار، کارگران جوان به مثابه "تخم مرغ‌های طلایی" بودند که صنایع بزرگ به شدت به آنها نیاز داشتند. قطارهای ویژه برای جابجایی فارغ‌التحصیلان جدید به عنوان نیروی تازه کار از دبیرستان‌های مناطق روستایی به شهرهای بزرگ تدارک دیده شده بود که در صنایع کوچک و متوسط شهری و بخش‌های خدماتی به سختی کار می‌کردند و طبعاً فرصت استخدامی در شرکت‌های بزرگ با حقوق و امنیت شغلی بالا به روی آنها بسته بود. این "ساختار دوگانه" که در آن شغل‌های خوب برای فارغ‌التحصیلان دانشگاهی اختصاص داشت و سایرین باید شرایط ناگوار را تحمل می‌کردند، مسئله جدی اقتصادی-اجتماعی ژاپن پس از جنگ بود. به طور مشابه، فعالیت صنایع کوچک و متوسط زیر نظر شرکت‌های بزرگ برای عرضه قطعات با درخواست‌های غیرمنطقی در کاهش هزینه، تحویل فوری و سفارش‌های ناپایدار رو به کاهش بود. تا سال ۱۹۶۰ دستمزد صنایع کوچک و متوسط حدود نصف یا حتی کمتر از بنگاه‌های بزرگ بود اما این شکاف به دلیل کمبود نیروی کار تدریجاً کم شد و در سال ۱۹۷۰، به ۶۰ تا ۷۰ درصد رسید.

علیرغم این ساختار دوگانه به دلیل رشد سریع و توزیع نسبتاً متوازن درآمد، گروه اجتماعی خاصی وجود نداشت که احساس کند به لحاظ اقتصادی مورد ظلم واقع شده که بخواهد به خشونت و امثال آن متوسل شود. مسلماً گارگر ناراضی وجود داشت ولی به صدای جمعی تبدیل نمی‌شدند. ضریب جینی ژاپن از ۳۷ در سال ۱۹۶۲ به ۳۳ در سال ۱۹۷۲ کاهش یافت و شرایط برابرتر شد. این توزیع متوازن درآمد، عوامل متعددی داشته است: مهاجرت خودجوش کارگران از مناطق روستایی به شهری چه موقتی، دائم و یا فصلی، اثر قوی بر همگرایی درآمد تحت شرایط کلی کمبود نیروی کار و افزایش دستمزد داشته است. سیاست‌های تأمین مسکن عمومی، مدارس و زیرساخت‌های حمل‌ونقل عمومی در شهرهای در حال گسترش نیز مانند تقویت و حمایت از صنایع کوچک و متوسط نقش داشت.

به لحاظ سیاسی LDP، از سال ۱۹۵۵ بر ژاپن مسلط شد و برای تضمین آراء روستاییان اقدام به پیشنهاد یارانه، سرمایه‌گذاری دولتی و نظارت و حمایت از قیمت کالاهای کشاورزی به نفع کشاورزان نمود. در واقع مالیات دریافتی از توکیو برای ساخت راه‌آهن، بزرگراه‌ها، بندر و فرودگاه‌ها در حوزه‌های انتخابی روستایی سرازیر شد. این موضوع ممکن است موجب ناکارآمدی شده باشد ولی در برابری تأثیر مثبت داشته است. در طول دوره رشد سریع، تخریب زیست محیطی که مسبب آن ماشینی کردن و صنعتی‌سازی سریع بود، غیرقابل تحمل شده بود. در این زمینه هم دولت ورود مناسبی داشت. در واقع نابرابری و مسائل زیست محیطی که آفات صنعتی شدن سریع است، به خوبی توسط دولت ژاپن مدیریت شد.

بلوغ و رکود اقتصادی

در اوایل دهه ۱۹۷۰، رشد سریع ژاپن به پایان رسید. در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ نرخ رشد سالانه تا متوسط چهار درصد رسیده و در دهه ۱۹۹۰ به حدود صفر سقوط کرد. دولت این روند را "رشد ثابت" نامید. البته باید توجه داشت که این کاهش رشد در تمام

^{۱۹} مدل لوییس اقتصاد را به دو بخش سنتی و کشاورزی تقسیم می‌کرد که مدل توسعه، مهاجرت نیروی کار از روستا به شهر است ولی نقطه بازگشت جایی است که دیگر مازاد روستایی از بین رفته و استخدام کارگران مستلزم افزایش دستمزدهاست.

کشورهای صنعتی از جمله آمریکای شمالی و اروپای غربی نیز رخ داده بود و دلایل رکود تا حدی جهانی بوده است. با این حال علت کاهش سرعت رشد ژاپن در دهه ۱۹۷۰ چه بود؟

پایان دوران جبران عقب‌افتادگی‌ها

انتقال به رشد کمتر ناگزیر بود چون ژاپن از سایرین سبقت گرفته و به اقتصادهای آمریکا و اروپا رسیده بود. تا پیش از توسعه‌یافتگی کشورها امکان تقلید از کشورهای توسعه‌یافته را دارند ولی پس از توسعه‌یافتگی، دیگر امکان تقلید نیست و باید از سایر کشورهای توسعه‌یافته در فناوری و نظام‌های جدید پیشی گرفت و طبیعی است که در چنین شرایطی رشد دشوارتر است. از حیث درآمد سرانه (واقعی و نه برابری قدرت خرید) شکاف درآمد بین ژاپن و آمریکا، در سال ۱۹۵۰ یک به ۱۴، در سال ۱۹۶۰ یک به ۶ و سال ۱۹۷۰ یک به ۲.۵، در سال ۱۹۸۰ یک به ۱.۳ و در سال ۱۹۹۰ یک به ۰.۹۳ شد ولی به دلیل آنکه سطح عمومی قیمت‌ها در ژاپن بالاتر از آمریکا بود، به معنی رفاه بالاتر مردم ژاپن نسبت به آمریکا نبود. در هر حال، ژاپن در این بازه زمانی به شدت بیشتر از آمریکا رشد یافته است.

شوک‌های نفتی در سال‌های ۱۹۷۴-۷۴ و ۱۹۷۹-۸۰

در سطح اقتصاد جهانی دو نوع شوک بزرگ اقتصادی در دهه ۱۹۷۰ رخ داد: شوک‌های نفتی و شوک آغاز شناور شدن ارزهای اصلی. قیمت نفت خام در دوران پس از جنگ جهانی دوم برای مدت طولانی پایین و حدود دو سه دلار بود اما در سال ۱۹۷۳، اوپک تصمیم به افزایش چشمگیر قیمت نفت به ۱۱ دلار و کاهش ۱۰ درصدی حجم صادرات خود به کشورهای صنعتی گرفت. سال ۱۹۷۹، نفت مجدد افزایش یافت و به ۳۰ دلار در هر بشکه رسید. هر دو افزایش به شرایط سیاسی و نظامی خاورمیانه مربوط بود؛ اولین شوک نتیجه چهارمین جنگ در خاورمیانه و دومین شوک واکنشی به انقلاب اسلامی ایران بود. وابستگی ژاپن به نفت در مصرف داخلی حتی بالاتر از سایر کشورهای پیشرفته بود و شوک اول نفتی، موجب افزایش قیمت عمده‌فروشی و خرده‌فروشی به بیش از میزانی شد که بتوان آن را تنها در اثر نفت دانست. شوک نفتی اول رشد در ژاپن را هم به شدت کاهش داد حتی برخی آن را منفی و به نوعی رکود تورمی دانسته‌اند. در مقایسه با شوک اول نفتی، شوک دوم تأثیر کمتری بر اقتصاد ژاپن داشت.

برخی رشد عرضه پول در ژاپن را در تأثیرگذاری شدید شوک اول مؤثر دانسته‌اند. در واقع تورم فشار هزینه بوده است یا فشار تقاضا؟ در این زمینه اختلاف نظر وسیعی بین اقتصاددانان در توصیف شرایط آن روز ژاپن وجود دارد.

شناوری ارزهای اصلی

در مقطع ۱۹۴۴-۱۹۷۱، اقتصاد جهانی بر مبنای دلار و نظام برتون وودز با نرخ ارز ثابت و محوریت آمریکا بود. این نظام به ثبات بی‌سابقه‌ای در قیمت‌های جهانی، رشد سریع و آزادسازی تجارت از دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰ دست یافت اما به تدریج دچار مشکلاتی شد. سرنوشت برتون وودز به سیاست اقتصاد کلان آمریکا وابسته بود و وقتی آمریکا برای تأمین مخارج جنگ با ویتنام و رقابت با شوروی رو به سیاست‌های انبساطی اقتصاد کلان آورد، تورم جهانی در اواخر دهه ۱۹۶۰ ایجاد شد. به رغم وجود نرخ ارز ثابت، فشار زیادی برای کاهش ارزش دلار و افزایش ارزش طلا و ارزهای اروپا و ژاپن وجود داشت. از آنجا که ذخایر طلای فدرال رزرو رو به کاهش بود، دولت آمریکا در سال ۱۹۷۱ اعلام کرد که ارزش دلار به طلا یا سایر ارزهای دیگر قفل نشده است و نرخ تبدیل ثابت نیست. در واقع این اعلام آمریکا، پایانی بر برتون وودز و شروع شناورسازی ارزها بود. نیکسون برای مقابله با تورم، نظارت‌های قیمتی و جریمه‌های سنگین وارداتی وضع کرد و این شوکی برای اقتصاد ژاپن بود که آنها "شوک نیکسون" نامیدند. ارزش دلار شناور

شد ولی ژاپن برای حفظ رقابت‌پذیری صادراتی خود نمی‌خواست ارزش آن کم شود و شروع به خرید دلار در بازار و عرضه پول خود کرد.

مقطع ۱۹۷۱-۱۹۷۳، تلاش جهانی برای برقراری نظام نرخ ارز ثابت در قیمت‌های جدید تعدیل شده وجود داشت ولی در عمل موفقیتی حاصل نشد. اندیشمندان مکتب پولیون مانند فریدمن معتقد بودند نرخ ارز آزاد شناور به آرامی تغییر می‌کند و به تعديلات بین‌المللی کمک می‌کند ولی در عمل مشخص شد که زیان‌آور است.

اقتصاد ژاپن به چند دلیل در برابر نوسان ارزش ین در مقابل دلار بسیار آسیب‌پذیر است:

۱. ین ارز شناور تنهاست و مانند یورو یا دلار، منطقه ای برای آن وجود ندارد.
۲. تقریباً تمام مبادلات مالی ژاپن با دلار است.
۳. ژاپن به عنوان بزرگترین کشور طلبکار، دارای منابع زیادی از دلار در قالب حواله و اوراق قرضه دولت آمریکاست.
۴. صنایع ژاپن به دلیل بهره‌وری بالا به نسبت کمتر متأثر از نرخ ارز هستند و با افزایش ارزش ین، هزینه‌ها نیز با ین به تناسب بالا می‌رود که این امر مانع رقابت‌پذیری آنها می‌شود.

اصلاحات اصولی با تأخیر؟

برخی استدلال می‌کنند که نظام اقتصادی دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ ژاپن که مبتنی بر روابط بلندمدت و مداخلات فعال رسمی، استخدام مادام‌العمر، دستمزد ارشدیت، روابط همکارانه مدیر-کارگر، هدایت اداری و نظیر آن بود؛ در دهه ۱۹۷۰، از بین رفت. طبق این استدلال آن نظام برای ژاپن در روند رسیدن به توسعه عملکرد خوبی داشت اما مناسب جامعه صنعتی پیشرفته‌تر نبود و ژاپن در دهه ۱۹۷۰ باید به سمت نظام بازارمحور حرکت می‌کرد و از نظام دستوری دور می‌شد. با این حال در این بین، دو شوک بزرگ جهانی یعنی افزایش قیمت نفت و شناور شدن ارزهای اصلی تأثیر خود را بر اقتصاد گذاشت و دولت ژاپن ناچار به رویارویی با این مشکلات شد. افزون بر این، اصطکاک تجاری با آمریکا و اروپا نیز تشدید شد. در نتیجه، اقتصاد ژاپن در رها کردن میراث گذشته همچون وضع مقررات بیش از حد و نبود انگیزه برای نوآوری شکست خورد و این امر تبدیل به مانع نهادی برای توسعه بیشتر ژاپن شد.

نوگوجی (۱۹۵۵) معتقد بود نظام آن روز ژاپن نظامی است که به جای رفاه مصرف‌کننده، تولید را تشویق و رقابت را سرکوب می‌کند. اوتا (۲۰۱۰) نیز به شدت از مقررات‌زدایی اقتصادی و نظم مالی حمایت کرده است. با این حال، دیدگاه دیگری وجود دارد که به تحسین بی‌چون و چرای اقتصاد آزاد از نوع آمریکایی هشدار می‌دهد. هارا (۱۹۹۶) معتقد است که اعتبار بلندمدت و حمایت دولتی دو لازمه حیاتی برای هر جامعه‌ای است که می‌خواهد از مراحل اولیه صنعت سبک و مونتاژ به سمت صنعتی‌سازی کامل حرکت کند. بنابراین گذار ژاپن به اقتصاد بازار آزاد، در صورت انجام باید با دقت و به صورت انتخابی بدون صرف نظر کردن از ویژگی‌های مطلوب ژاپنی از جمله چشم‌انداز بلندمدت، کار گروهی، روحیه تولید (مونوزوکوری) و حس وجود تعادل بین کارایی و برابری باشد.

اصطکاک تجاری با آمریکا

مشکل اصلی خارجی ژاپن در دهه ۱۹۵۰ تا اواسط دهه ۱۹۶۰، چگونگی مهار کسری تجاری در حال ظهور بود و عباراتی نظیر "سقف تراز پرداخت‌ها" و "سیاست تثبیت و توسعه" نیز بیانگر این مسئله است و البته در اواخر دهه ۱۹۶۰ تغییر کرد و ژاپن باید از مازاد تجاری می‌کاست. مازاد تجاری از حیث سیاسی نامطلوب بود چرا که موجب خشم آمریکا و لابی‌های صنعتی این کشور می‌شد. در

دهه ۱۹۸۰، ژاپن به تدریج مزاد تجاری بیشتر و آمریکا سال به سال بیشترین کسری تجاری را به ثبت رساند و از طرفی مزاد تجاری ژاپن برابر با کسری تجاری آمریکا بود و به نوعی پس‌انداز ژاپنی‌ها برای تأمین هزینه‌های مصرفی زیاد آمریکایی‌ها بکار می‌رفت.

بعد از شوک‌های نفتی دهه ۱۹۷۰، ساختار اقتصادی ژاپن از بخش‌های سنگین و انرژی‌بر به بخش‌های سبک‌تر و فنی‌تر حرکت کرد. فعالیت‌های صنعتی از فعالیت‌های سنگین، محکم، طویل و بزرگ مانند فولاد، سیمان و پتروشیمی به تولیدات سبک، محدود، کوتاه و کوچک تغییر یافت. در این فرآیند خودرو و الکترونیک ظهور کرد و ژاپن در محصولات نیمه‌رساناها، دوربین، ماشین حساب، تلویزیون و خودروهای به صرفه به لحاظ مصرف انرژی پیشروی جهان شد.

تاریخچه اصطکاک تجاری ژاپن با آمریکا و تا حد کمتری اروپای غربی طولانی و بسیار سیاسی است. از دهه ۱۹۶۰ در زمان صادرات منسوجات ارزان ژاپن (پیراهن یک دلاری) به بازار آمریکا آغاز شد و در پاسخ شکایت آمریکا، ژاپن مجبور به پذیرش سهمیه صادرات اختیاری در منسوجات خود شد. پس از آن برخی دیگر از کالاهای ژاپنی مانند فولاد، تلویزیون، ماشین‌آلات، خودرو، ویدیو، نیمه‌رساناها و سایر کالاها مورد حمله واقع شدند. از سوی دیگر اصرار داشتند که ژاپنی‌ها محصولات کشاورزی و سایر کالاهای آمریکایی مانند قطعات خودرو، خدمات ساخت‌وساز و خدمات مالی از آمریکا خریداری کنند و به نوعی آمریکا تأکید داشت که نظام اقتصادی ژاپن برای واردات ناکارآمد و بسته است و باید اصلاح شود.

این نظر که کسری تجاری آمریکا به دلیل اقدامات تجاری ناعادلانه ژاپن پدید آمده و کاهش آن مستلزم مذاکرات دیپلماتیک دوجانبه و نه سازوکار خودکار بازار است، اساس دیدگاه مذاکره‌کنندگان تجاری آمریکایی بود. این ارزان هم مسئله دیگر آنها بود و آمریکایی‌ها در زمان کسری‌های غیرقابل تحمل دو خواسته از ژاپنی‌ها داشتند: افزایش حتمی ارزش ین و خرید بیشتر از آمریکا و فروش کمتر به آن. هر بار وزیر خزانه‌داری و حتی گاهی رییس‌جمهور آمریکا چنین صحبت‌هایی می‌کردند و ارزش ین ناگهان بالا میرفت.

با این حال ژاپنی‌ها و اقتصاددانان آنها اکثراً معتقد بودند این مسئله (کسری تجاری) با گفتگوی دیپلماتیک حل نخواهد شد و صرفاً دچار سندروم ین همواره گران‌تر خواهند شد. از منظر مقامات ژاپن، کسری تجاری آمریکا مشکل ساختاری بلندمدت این کشور بود و راه حل واقعی در این کشور، خرج کمتر و پس‌انداز بیشتر بود. ژاپن یا هر شریک تجاری دیگر به سختی می‌توانست این مسائل ساختاری را برای آمریکا حل کند.

در دهه ۱۹۹۰، الگوی سیاست دوجانبه آمریکا و ژاپن تکامل بیشتری یافت. در اواسط این دهه که اقتصاد ژاپن به دلیل ترکیب حساب راکد بود، اقتصاد آمریکا با رونق تجارت الکترونیک و حباب دارایی، روند صعودی داشت. خواسته قدیمی آمریکا برای باز شدن بازار ژاپن به روی صادرات این کشور دیگر مطرح نشد چون بیم آن می‌رفت که بی‌ثباتی ژاپن بر آمریکا تأثیر منفی بگذارد خصوصاً که فروپاشی نهادهای مالی ژاپن تأثیر منفی بر نظام مالی جهانی داشت. در حدود سال ۲۰۰۰ چین به عنوان بزرگترین کشور دارای مزاد تجاری در برابر آمریکا از ژاپن پیش افتاد و در نتیجه اصطکاک تجاری، مشابه گذشته ژاپن، بین چین و آمریکا رخ داد. واقعیت این است تا زمانی که آمریکا بیشتر پس‌انداز نکند و از هزینه خود نکاهد، مشکل کسری تجاری این کشور باقی خواهد بود.

۲. روایت پرفسور نقی‌زاده از ژاپن پس از جنگ

از میان اندیشمندان ایرانی، پرفسور نقی‌زاده یکی از افرادی است که به دلیل حضور مستمر در ژاپن، آثار فراوانی در زمینه مسیر توسعه اقتصادی این کشور تولید کرده‌اند. در این بخش تلخیصی از مباحثی که ایشان مرتبط با دوره پس از جنگ ژاپن در کتاب "مبانی تفکرات اقتصادی و توسعه ژاپن: تداوم و تغییر" طرح کرده‌اند، ارائه خواهد شد که بیشتر معطوف به معرفی اقتصاددانان مؤثر بر ژاپن پس از جنگ است:

اقتصاددانان ژاپن پس از جنگ

اگر چه اقتصاددانان بعد از جنگ ژاپن به دو گروه اکثریت و اقلیت تقسیم می‌شدند ولی در صنعتی شدن هر چه سریع‌تر اقتصاد ژاپن با توجه به تفکرات پیشینی بنگاه‌های اقتصادی و دولتی اشتراک نظر داشتند. اکثریت اقتصاددانان ژاپنی در دوره رشد سریع و بازسازی (۱۹۴۵-۱۹۷۰)، مارکسیست بودند و این گروه، به شدت از نفوذ سرمایه‌های بخش خصوصی بر بازار اظهار نگرانی می‌کردند و از نظر توزیع منابع کمیاب و تقسیم عادلانه ثروت و درآمد ملی به نقش و برتری برنامه‌ریزی دولت در مقابل سازوکار بازار اطمینان بیشتری داشتند. گروه اقلیت نیز از نئوکلاسیک‌ها و یا پیروان بازار به شمار نمی‌آمدند، بلکه این گروه از طرفداران اقتصاد توسعه محسوب می‌شدند که بیشتر به واقعیت‌های اقتصادی ژاپن و مقایسه با روند توسعه اقتصادی جهان توجه داشته و بر اساس آن پیشنهادهای در باب ژاپن ارائه می‌کردند.

بین سال‌های ۱۹۵۶ تا ۱۹۷۳، تولید ناخالص واقعی ژاپن به طور متوسط با نرخ ۱۰ درصد در سال رشد نمود. رشد کمی اقتصاد این کشور همراه با تغییرات ساختاری و کیفی صنعتی انجام پذیرفت. بخش اعظمی از نیروی کار از بخش کشاورزی و صنایع سبک، راهی بخش صنایع سنگین از جمله فلزات، ماشین‌آلات و پتروشیمی گردیدند. برای مثال، بین سال‌های ۱۹۵۵ تا ۱۹۶۵ تولید ماشین‌آلات در این کشور هفت برابر شد.

معجزه اقتصادی ژاپن نه تنها در داخل کشور، بلکه در میان کارشناسان بین‌المللی مسائل اقتصاد ژاپن نیز مورد بحث و گفتگو قرار گرفت. تحت شرایط اشغال، کنترل تجارت خارجی به وسیله نیروهای اشغالگر، کمبود شدید منابع طبیعی، عقاید گوناگون در تفکرات اقتصادی، سیاست‌های اقتصادی این کشور مورد توجه قرار گرفت.

علت آن از دو سؤال اساسی نشأت می‌گرفت. ابتدا آنکه، آیا رشد اقتصاد ژاپن نتیجه اعمال سیاست‌های اقتصادی آگاهانه بوده است است؟ و یا به طور اتفاقی و به خاطر حضور شرایط خاص اتفاق افتاده است و سپس این سؤال مطرح بود که اقتصاددانان بر سیاست‌های اقتصادی اجرائی تا چه اندازه نقش و تأثیر داشتند. عده زیادی از اقتصاددانان الگوی توسعه اقتصادی بعد از جنگ ژاپن را که به طور آشکار برخلاف قواعد مربوط به مزیت‌های نسبی و سازوکار بازار آزاد انجام گرفته است، نتیجه حمایت‌ها و هدایت مؤثر دولت توسعه‌گرا که از طریق وزارت قدرتمند تجارت بین‌الملل و صنعت (MITI)، وزارت دارایی، وزارت کشاورزی و بانک ژاپن اعمال می‌گردید، می‌دانستند. حمایت‌های تعرفه‌ای، امتیازات مالیاتی، توزیع ترجیحی منابع و اعتبارات و ارز خارجی بین صنایع انتخابی و هدایت‌های اداری از جمله ابزارهای حمایتی و دخالتی دولت محسوب می‌گردید.

ولی عده‌ای از اقتصاددانان نیز در معرفی اقتصاد ژاپن به دنیای خارج اهمیت چندانی برای نقش دولت قائل نبوده و چنین تعبیری را مشکوک قلمداد کرده و تأکید بر نقش MITI در توسعه اقتصاد ژاپن را اغراق آمیز قلمداد کردند.

رشد اقتصادی ژاپن قبل از آنکه نتیجه برنامه‌ریزی گروه کوچکی از اقتصاددانان باشد، نتیجه نرخ بالای پس‌انداز و تمایل شدید مردم به کار و سخت‌کوشی کارآفرینان ژاپنی است (یوتاکا ۱۹۸۴).

جالب توجه است که حتی این دسته از اقتصاددانان نظیر گروه دیگری از اقتصاددانان ژاپنی که به طرفداران جناح اقتصاد آزاد تعلق دارند، اشاره‌ای به سازوکار بازار نکرده و از تمایل شدید مردم (تفکرات و رفتار) ژاپن یاد کرده‌اند. ناکامورا (۱۹۸۱) دیگر اقتصاددان و آمارشناس برجسته ژاپنی با موضع متوازن‌تری در این مورد اظهار نظر می‌کند:

رشد اقتصادی قبل از هر چیز نتیجه تلاش مردم، به خصوص در میان صنعتگران است، ولی این بدان معنی نیست که سیاست‌های اقتصادی هیچگونه نقشی نداشته‌اند. واقعیت این است که پس از ایجاد رشد، دولت تمام کوشش خود را برای ادامه و رفع موانع آن به کار بست.

لذا اگر این نظر پذیرفته شود که دولت و سیاست‌های اقتصادی آن نقش عمده‌ای در روند توسعه بعد از جنگ ژاپن داشته است؛ باید به اهمیت تفکرات اقتصاددانان در طراحی سیاست‌های اقتصادی بعد از جنگ ژاپن اشاره نمود. ریوتارو کومیا (۱۹۸۱) اقتصاددان طرفدار نظریات نئوکلاسیک در این مورد نظری منفی دارد.

خیلی از اقتصاددانان تئوریک‌تر از آن هستند که بتوانند تأثیر مهمی در سیاست‌های اقتصادی دولت داشته باشند و یا به پست‌های دانشگاهی آنچنان علاقه مندند که تمایل به کناره‌گیری از آن ندارند. در واقع اقتصاددان حرفه‌ای در خارج از محیط آکادمیک وجود ندارد.

این اظهارنظر کومیا، به کلی از واقعیت به دور است. زیرا که اولاً، دستگاه بوروکراسی ژاپن دارای اقتصاددانان بوروکراتی بود که به شدت ملی‌گرا بودند و تنها به توسعه بلند مدت این کشور می‌اندیشند. این گروه از اقتصاددانان در جای‌جای نهادهای دولتی و بخش خصوصی ژاپن فعال شده بودند.

برنامه‌ریزی به سبک ژاپن و توسعه اقتصادی

در آوریل ۱۹۵۲ با عقد قرارداد صلح سانفرانسیسکو، ژاپن اجازه مراجعت به جامعه جهانی را دریافت نمود و بدین ترتیب ضمن حفظ بعضی از نهادهای اقتصاد جنگی که میراث آنها هنوز هم ادامه دارد، به دوره ۱۵ ساله نظام اقتصادی تحت کنترل دوران جنگ که به تدریج از سال ۱۹۳۱ با حمله به منچوری و برپایی دولت دست‌نشانده در آن منطقه از چین آغاز و با حمله سراسری به چین و آغاز بسیج عمومی در سال ۱۹۳۷ تشدید گردیده بود، پایان داده شد. البته باید توجه داشت که این تغییر سیاست اقتصادی، به هیچ وجه به معنی بازگشت مطلق به اقتصاد متکی به توزیع منابع بر اثر سازوکار بازار، دست‌شستن از توزیع استراتژیک منابع، سیاست حمایتی و همکاری بسیار نزدیک بنگاه‌های خصوصی با دولت و هدایت اداری این دسته از نهادها توسط دولت نبود. وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت در سال ۱۹۴۹ به منظور تبدیل نظام اقتصادی کنترل شده دوران جنگ، به نظام اقتصادی نظارتی و هماهنگ شده و توزیع منابع براساس شاخص‌های تعیین شده برای اولویت صنایع استراتژیک ژاپن، تأمین منابع خام چون نفت خام از خارج و باز کردن بازارهای جدید برای محصولات ژاپنی تأسیس گردید. آنگاه ستاد تثبیت اقتصادی که برای بازسازی اقتصاد در هم ریخته بعد از جنگ

تأسیس شده بود، جایش را به آژانس شورای اقتصاد در اوت ۱۹۵۲ داد. این شورا نیز در ماه می سال ۱۹۵۵ تبدیل به سازمان برنامه‌ریزی اقتصادی ژاپن^{۲۰} (EPA) به عنوان مسئول برنامه‌ریزی بلندمدت اقتصاد ژاپن گردید.

در همین سال بانک توسعه ژاپن^{۲۱} (JDB) و شورای اقتصاد توسط دولت تأسیس شد. لازم به یادآوری است که بانک توسعه ژاپن به یکی از نهادهای متنفذ طرفدار رشد اقتصادی مبدل و شورای اقتصاد که به عنوان نهادی کمکی برای سازمان برنامه‌ریزی اقتصاد به شمار می‌آمد، وظیفه بررسی سطوح خرد و کلان اقتصاد و ارائه نظریات در مورد سیاست‌های اقتصادی به تقاضای نخست وزیر را به عهده گرفت.

برنامه توسعه اقتصادی ژاپن از فردای جنگ (حتی برای بعضی اقتصاددانان ژاپنی مدتی پیش از پایان آن)، به مهم‌ترین اولویت سیاستگذاری دولت ژاپن مبدل گردید. لذا برپایی زیرساخت‌های دیگر از جمله برق، بنادر، راه‌های زمینی و هوایی به خصوص راه‌آهن و تشویق پروژه‌های عظیم صنعتی چون راه‌آهن و فولاد از طریق تأمین مالی دولتی با شرایط ویژه و مطلوب از اهمیت فوق‌العاده برخوردار شد. دولت به منظور ممانعت از محدودیت‌های پروژه‌های زیربنایی به خصوص انرژی متوسل به فراهم نمودن منابع لازم مالی گردید. لذا بانک توسعه ژاپن به عنوان ضامن منابع استقراری از بانک جهانی و یا بعضی بانک‌های خصوصی برای پروژه‌های عظیم صنعتی ژاپن به مهم‌ترین ابزار دولت مبدل شد.

در سپتامبر ۱۹۵۷ وزیر دارایی ژاپن به منظور تسلیم پیشنهاد وامی برای احداث نیروگاه از واشنگتن دیدن کرد. دولت ژاپن و بوروکرات‌های میهن‌دوست تنها به توسعه اقتصادی ژاپن فکر و هدف ملی دولت و هیأت حاکمه توسعه‌گرا را حمایت می‌نمودند. لذا می‌توان گفت که اهمیت کمک یارانه‌های عمومی برای توسعه اقتصادی کشور به تفکری عمومی بین اقتصاددانان، سیاستمداران، مقامات دولتی و کارآفرینان و بوروکرات‌های منضبط تبدیل گردیده و رشد اقتصادی متکی به توسعه صنعتی به عنوان هدف اولیه کلیه اقتصاددانان ژاپن اعم از چپ و راست تبدیل گردید. اگرچه هر کدام از شیوه و سیاست خاصی حمایت می‌کردند.

بی تردید برنامه دو برابر کردن درآمد ملی با توجه به نرخ افزایش جمعیت از دیدگاه اقتصاد سیاسی از برجسته‌ترین حوادث تاریخ اقتصادی ژاپن از سال ۱۹۴۵ به بعد محسوب می‌گردد. هدف از این برنامه دو برابر کردن درآمد ملی ژاپن در یک دهه بین سال‌های ۱۹۶۱-۱۹۷۰ بود که عمدتاً با توسل به افزایش هزینه‌های عمومی، کاهش مالیات‌ها و تأمین منابع مالی ارزان برای تولید کنندگان انجام گرفت. عمده‌ترین هدف‌های برنامه را تشدید روند سرمایه‌گذاری‌های عمومی، اصلاح ساختار صنعتی کشور به طوری که منابع روانه بخش‌های روبه رشد گردد، توسعه تجارت (صادرات کالای ساخته شد و واردات فناوری پیشرفته و مواد اولیه غذایی و انرژی)، همکاری‌های خارجی، سرمایه‌گذاری در علوم و ابداعات فناوری و تأمین ثبات اجتماعی تشکیل می‌داد. رشد سالانه برنامه ۷.۲ درصد در نظر گرفته شده بود که در عمل از آن فراتر و به طور متوسط بالغ بر ۱۰.۸ درصد گردید. با این حال، رشد سریع باعث افزایش تورم در زندگی مردم شد که در نتیجه منجر به انتقادات فراوان از برنامه تحت عنوان قربانی رفاه اجتماعی در پای رشد، گردید. اگرچه برنامه در سال ۱۹۶۵ توسط کابینه ایساکو ساتو متوقف شد، اما برنامه در سال ۱۹۶۸ - ۱۹۶۷ به نتیجه رسید و ژاپن به دومین اقتصاد جهان سرمایه‌داری تنها ۲۳ سال پس از پایان جنگ تبدیل گردید.

این برنامه را می‌توان نتیجه و محصول عوامل تکمیلی چون نظریات خوشبینانه اقتصاددان بوروکراتی از بانک توسعه ژاپن به نام اوسامو شیمومورا، استراتژی سیاسی - اقتصادی حزب لیبرال دمکرات (LDP)، تمایلات شدید و میهن پرستانه عده کثیری از اقتصاددانان

^{۲۰} Economic Planning Agency

^{۲۱} Japanese Development Bank

برجسته، چون سابورو اوکیتا و یا وزارتخانه منضبط و قدرتمندی چون MITI و سازمان برنامه‌ریزی اقتصادی در مورد تدوین استراتژی صنعتی دانست. در ادامه ضمن معرفی چند اقتصاددان برجسته و مؤثر در مقطع پس از جنگ، به برخی وقایع مهم نیز اشاره خواهد شد.

سابورو اوکیتا: بهره برداری از تجربیات اقتصاد جنگ

بدون اغراق می‌توان از اوکیتا به عنوان یکی از پرنفوذترین اقتصاددانان بوروکرات ژاپن نام برد. اوکیتا به عنوان مهندس الکترونیک قبل از جنگ دوم جهانی به وزارت ارتباطات ملحق گردید. سپس به عنوان محقق به وزارت شرق آسیا بزرگ در دوران غلبه ژاپن بر این منطقه از آسیا منتقل شد. کار اصلی در این وزارتخانه بررسی و عرضه مواد خام از این مناطق به ژاپن بود. تجربیات مدیریت اقتصاد جنگ، اوکیتا را با امکانات و محدودیت‌های برنامه‌ریزی اقتصادی آشنا ساخت. اوکیتا از جمله اقتصاددانانی است که به عنوان کارمند اداری در ماشین اقتصاد جنگی از هزینه طاقت فرسای جنگ بر اقتصاد ژاپن آگاهی داشت. لذا پیش از پایان جنگ و شکست ژاپن به اتفاق عده دیگری از اقتصاددانان به فکر بازسازی اقتصاد بعد از جنگ و چگونگی رشد و توسعه آن بود.

عده‌ای از کارشناسان مسائل ژاپن آغاز برنامه بازسازی این کشور را با سیاست‌های نیروی اشغالی شروع می‌کنند. در حالی که در ژاپن به ویژه در بعضی وزارتخانه‌های این کشور کسانی بودند که از تحولات جنگ برخلاف توده مردم به خوبی آگاه بوده و چون شکست ژاپن را تنها مسئله زمان می‌دانستند، به فکر بررسی مسئله بازسازی اقتصادی صنعتی بعد از پایان جنگ بودند. در وزارت خارجه اقتصاددانانی نظیر شیگتو تسورو و سابورو اوکیتا به کار اشتغال داشتند که بلافاصله از فردای پایان جنگ (۱۶ اوت ۱۹۴۵) با آمادگی‌هایی که در دوران جنگ فراهم نموده بودند، جلسات بررسی مسائل اقتصادی کوتاه مدت و بلندمدت ژاپن را برپا نمودند.

در تابستان سال ۱۹۴۵ درست چند هفته پیش از تسلیم بلاشرط ژاپن کمیته ویژه ای در وزارت خارجه برای بررسی اوضاع اقتصادی اجتماعی ژاپن تشکیل گردید. جالب توجه این است که گروه تشکیل شده از میان ترکیبی از اقتصاددانان لیبرال و مارکسیست برگزیده شده بودند و مهم‌تر آنکه اولین جلسه آنها روز ۱۶ اوت، یعنی یک روز پس از اعلام تسلیم بلاشرط از طرف امپراطور ژاپن انجام گرفت.

پس از تسلیم و پایان جنگ، سابورو اوکیتا به وزارت خارجه منتقل گردید و گروه او به طور رسمی به کمیته ویژه بررسی‌های وزارت خارجه تغییر نام داد. عده دیگری از اقتصاددانان مارکسیست نیز به کمیته ملحق گردیدند. این گروه به طور مرتب از اواخر ماه‌های سال ۱۹۴۵ و تا اوایل سال ۱۹۴۶ جمع شده و موفق به تهیه دو گزارش در مورد اقتصاد بازسازی بعد از جنگ ژاپن شدند. اولین گزارش به نام "پاسخی به بازسازی اقتصاد ژاپن" در اکتبر سال ۱۹۴۵ و دیگری به نام "مسائل اساسی بازسازی اقتصاد ژاپن" که اولین نسخه آن در مارس ۱۹۴۶ و نسخه اصلاح شده آن در سپتامبر ۱۹۴۶ منتشر شد. این گزارشات عمدتاً به بررسی ویژگی‌های ساختار اقتصادی ژاپن و مشکلاتی که جامعه و اقتصاد پس از جنگ ژاپن با آن مواجه خواهد گردید، اختصاص داشت.

در اهمیت این گزارشات همین بس که محیط مناسبی را برای مبادلات نظری و عملی و اصلاحات بلافاصله بعد از جنگ را فراهم نمود. اگرچه آغاز جنگ سرد باعث تضادهای آشکاری بین طرفداران اقتصاد مدرن و مارکسیست‌های ژاپن گردید، ولی در نهایت با توجه به اهمیت گفتمان در سنت ژاپنی به همکاری ادامه دادند.

ماشین برنامه‌ریزی اقتصاد جنگی ژاپن با شکست این کشور از هم فرو پاشید ولی در سال ۱۹۴۷ بعضی از نهادها و سازوکارهای آن در سازمان جدیدی چون ستاد تثبیت اقتصادی به سرپرستی سابورو اوکیتا دوباره برپا گردید. در همین سازمان بود که اولین کتاب سفید اقتصاد ژاپن پس از جنگ با همکاری شیگتو تسورو و اوسامو شیمومورا منتشر گردید. پس از تبدیل این ستاد به سازمان

برنامه‌ریزی اقتصاد ژاپن در سال ۱۹۵۵، اوکیتا به ریاست بخش برنامه‌ریزی این سازمان منصوب و و مبدل به یکی از طراحان مهم برنامه دو برابر کردن درآمد ملی ژاپن در دهه ۱۹۶۰ شد.

برداشت و فهم اوکیتا از برنامه‌ریزی اقتصادی بر پایه اعتقاد خدشه‌ناپذیر وی به نظریات کینز در تخفیف سازوکارهای تخریب‌کننده نظام اقتصاد سرمایه‌داری قرار داشت. تجربیات او در قبل و دوران جنگ سمپاتی او را به نظریات مارکس نیز جلب نموده بود. بدین معنی که واگذار کردن اقتصاد به سازوکارهای بازار منجر به کشیده شدن اقتصاد به دوران شکوفایی و رکورد پی‌درپی و در نتیجه باعث رقابت‌های امپریالیستی و جنگ خواهد گردید.

.. سرمایه‌داری تجربیات فراوانی از دوران رکود دارد. توسعه اقتصاد مدرن که کینز نقش عمده‌ای در آن ایفا نموده است، موجب فراهم آمدن چهارچوب نظری برای سیاست‌های دولت به منظور جلوگیری از رکود و دست یافتن به اشتغال کامل گردیده است. از طرفی پیشرفت آمار حساب‌های ملی که همراه با توسعه اقتصاد مدرن حاصل شده، تصویر جامعی از حرکت‌های مربوط به اقتصاد ملی در اختیار گذارده که موجب درک سازوکارهای رکود و ماهیت سیاست‌های ضد رکودی گردیده است (اوکیتا ۱۹۶۱).

البته سابورو اوکیتا در ارتباط با برنامه‌ریزی بلندمدت اقتصادی به ریسک ناشی از توجه بیش از حد به فزونی و یا کمبود تقاضا در دوره‌های کوتاه مدت در اقتصاد توجه داشت. لذا به نظر او هدف برنامه‌ریزی اقتصادی تهیه خطوط راهنما برای تصمیمات کوتاه مدت اقتصادی با چشم‌اندازهای بلند مدت بود.

از سوی دیگر سیاستمداران از اعلام برنامه دو برابر کردن درآمد ملی که اولین اشاره بدان ابتدا از طرف ایچیرو ناکایاما از طرفداران اقتصاد لیبرال، تحت عنوان دو برابر کردن دستمزد اولین نیاز بهبود وضع زندگی مردم ژاپن انجام گرفت، استقبال کردند. معروف است که می‌گویند نخست وزیر وقت ژاپن، نوبوسوکه کیشی پرسیده بود که آیا دو برابر کردن درآمد ملی از طریق برنامه‌ریزی بلندمدت امکان‌پذیر است؟ لذا مدت ۱۰ سال برای دو برابر کردن درآمد ملی پیشنهاد گردید، زیرا که به قول سابورو اوکیتا هیچ کس قادر به انجام چنین مهمی در مدت پنج سال نبود.

اولین پیش‌نویس برنامه اقتصادی توسط سابورو اوکیتا و همکارانش در سازمان برنامه‌ریزی تدوین گردید. براساس این برنامه دو برابر کردن درآمد ملی ظرف ۱۰ سال به رشد سالیانه ای معادل ۷.۲ درصد نیاز داشت که در جلسه کابینه دسامبر سال ۱۹۶۰، برنامه دچار بعضی تعدیلات شد.

ولی رشد اقتصادی ژاپن از پیش‌بینی خوش‌بینانه‌ترین اقتصاددانان بوروکرات ژاپن نیز پیشی گرفت. لذا سازمان برنامه‌ریزی ژاپن ناگزیر به اصلاح و ارائه برنامه کوتاه‌مدت‌تری براساس شرایط جدید و میزان نرخ رشد هدف‌گذاری شده گردید. به ویژه که اوسامو شیمومورا در مقاله‌ای در سال ۱۹۵۹ از جهات گوناگون به انتقاد از برنامه بلندمدت ژاپن پرداخت. در اینجا به دو نکته از انتقادات اشاره می‌گردد. اولاً، نرخ رشد پیش‌بینی شده ۶.۵ درصد در برنامه بلندمدت اقتصادی در مقابل رشد واقعی بین ۸ تا ۱۲ درصد در دهه ۱۹۵۰ و رشد ۱۰ درصد پیش‌بینی شده از طرف وی بسیار پایین تلقی می‌گردید و این در حالی بود که عده‌ای از اقتصاددانان و ژورنالیست‌ها از نرخ رشد در نظر گرفته شده در برنامه بلند مدت اقتصادی به خاطر جاه‌طلبی آن انتقاد می‌کردند. ثانیاً، مدت ۵ سال برای برنامه اقتصادی بسیار طولانی است. زیرا پیش‌بینی رفتار مؤسسات خصوصی و برنامه‌های آنان برای آینده دور بسیار مشکل است.

بنابراین برنامه اقتصادی میان مدتی به صورت متمم برنامه دو برابر کردن درآمد ملی در سال ۱۹۶۵ تدوین گردید. این برنامه از نظر تاریخ تحولات برنامه‌ریزی و تفکرات اقتصادی ژاپن از اهمیت ویژه برخوردار است. زیرا که اولاً، برای اولین بار در تاریخ بعد از جنگ از روش اقتصادسنجی برای برنامه‌ریزی استفاده گردید و از طرفی برای اولین بار تعداد اقتصاددانان آشنا با اقتصاد مدرن و طرفدار اقتصاد کینز بر تعداد اقتصاددانان مارکسیست و یا آنان که با زبان مارکس به بررسی مسائل اقتصادی کشور می‌پرداختند، پیشی گرفت. ولی این تحول در شرایطی اتفاق افتاد که ژاپن ۱۰ سال (از ۱۹۵۵ به بعد) از رشد اقتصادی سریع در غیاب چنین تکنیک و عدم حضور تفکرات نئوکلاسیک را پشت سر گذاشته و تنها سه سال به سر بلند کردن به عنوان دومین اقتصاد جهان سرمایه دار باقی مانده بود.

به هر حال این برنامه ظرف یک سال جایش را به برنامه دیگری داد، زیرا نرخ تورم بیش از نرخ پیش‌بینی شده در برنامه افزایش یافت. در سال ۱۹۶۵، کابینه ایساگو ساتو علی‌رغم مخالفت با برنامه تأمین منابع مالی از طریق انتشار قرضه به منظور تحریک اقتصاد متوسل به اعمال سیاست‌های مالی گردید.

البته نباید فراموش نمود که اعلام برنامه دو برابر کردن درآمد ملی با ایجاد خوش‌بینی در میان کارفرمایان و افکار عمومی تأثیر بسزایی در تشدید رشد اقتصاد ژاپن گذارد که از آن به "اثر اعلام برنامه" یاد می‌گردد چرا که اعلام برنامه و تهیه و انتشار جزوات متعدد در این مورد منجر به انتظارات شده و تأثیر بسزایی بر توده کارگران و کارآفرینان اقتصادی می‌گذارد. همان‌طور که سابورو اوکیتا نیز بدان اشاره می‌نماید، اعلام آمادگی برای برنامه‌ریزی اقتصادی اثر فرهنگی خاص بر وزرا، مدیران شرکت‌های خصوصی و همچنین افکار عمومی می‌گذارد.

شیگتو تسورو: اقتصاددانی مسلط به هر دو مکتب فکری اقتصاد

تسورو از جمله اقتصاددانان ژاپنی است که به دلایل گوناگون بیش از اقتصاددانان هم‌عصر خود از شهرت جهانی برخوردار است. تسورو در آمریکا تحصیل کرده و سال ۱۹۴۲ مطابق آنچه خودش در خاطراتش مرقوم کرده؛ برای خدمت به میهنی شکست خورده و بازسازی بعد از جنگ به ژاپن باز می‌گردد. وی به همراه اوکیتا در سازمان تثبیت اقتصادی فعال می‌شود و میزان تأثیرگذاری تسورو بر این سازمان به حدی بوده که از او با عنوان "امپراتور تسورو" یاد می‌شده است.

در سال ۱۹۴۷، سیاست‌های اضطراری اقتصادی دولت از سوی ستاد تثبیت اقتصادی منتشر شد ولی تسورو بر این باور بود که بدون جلب همکاری آحاد مردم این سیاست‌ها به جایی نخواهد رسید و گزارشی واقعی از وضع کشور نیاز است. ظرف سه هفته گزارش واقعیت‌های اقتصادی منتشر می‌شود و به نوعی یکی از اسناد کلاسیک ژاپن بعد از جنگ است. در مقدمه و پایان این گزارش دیدگاه تسورو به خوبی منعکس شده است:

بدون همکاری آحاد مردم بازسازی و توسعه اقتصادی کشور امکان‌پذیر نیست و برای جلب همکاری مردم دولت می‌باید قبل از هر چیز واقعیات تلخ اقتصاد کشور را بدون پرده پوشی با مردم در میان بگذارد. مردم نیز چون وضع اقتصاد خانوار خویش می‌باید به اقتصاد کشور (ملی) ببیندیشند و رفتار و اندیشه‌های اقتصادی خود را چه در زمینه تولید، چه در زمینه مصرف و پس انداز، چه در زمینه سرمایه‌گذاری و چه در زمینه تعادل درآمدها با هزینه‌ها و پس اندازها با آن هماهنگ نمایند.

برای اینکه دولتی مردمی باشد، ناگزیر باید دولتی از مردم باشد. دولت در شرایطی می‌تواند به این منظور دست یابد که قادر به جلب همکاری و مشارکت تمام طبقات مردم گردد.

"سیاست‌های اضطراری اقتصادی دولت ژاپن" که بیشتر منعکس کننده دیدگاه‌های تسورو بوده است، در هشت اصل تدوین شده و در آوریل ۱۹۴۷ منتشر می‌شود؛ به جهت اهمیت موضوع، این هشت اصل در ادامه خواهد آمد:

اصل اول

از آنجایی که تأمین مواد غذایی که اساس نیروی کار و زندگی مردم را تشکیل می‌دهد، مهم‌ترین اصل به شمار می‌رود؛ تمام تلاش دولت مبدول به جلوگیری از تعویق در امر توزیع سهمیه‌ها و مبارزه شدید با بازار سیاه می‌گردد.

۱. در نظام تحویل مواد غذایی اساسی تجدیدنظر به عمل آمده و از طریق تشکیلات مردمی، کود و سایر عوامل تولید به نسبت سطح زیرکشت و نوع زمین سهمیه‌بندی و بدین طریق برنامه تولید تنظیم می‌شود و براساس مقررات جدید برنامه تحویل محصولات کشاورزی به دولت به مرحله عمل در می‌آید.

۲. قیمت غلات و سیب‌زمینی را با توجه به سطح عمومی قیمت‌ها تصحیح و مقررات مربوط به رابطه بین عرضه محصولات کشاورزی با توزیع عوامل تولید مورد تجدیدنظر قرار خواهد گرفت.

۳. دولت در جهت انتقال میزان معینی از مواد غذایی از مناطق روستایی به شهرها از طریق شبکه عادلانه، توزیع تسهیلات لازم را فراهم خواهد نمود.

۴. تغییر تولید عمده از برنج به دیگر محصولات اجتناب‌ناپذیر است لذا در جهت بهبود زندگی مردم و تأکید بر تأمین منابع پروتئین اقدام خواهد گردید.

۵. در جهت تأمین انواع سبزیجات مورد نیاز مردم شهرهای مصرف کننده، به مناطق تولید این گونه محصولات و ارتباط برنامه‌ریزی شده آنان با مناطق فوق کمک‌های لازم خواهد شد و از طرفی در جهت تشویق خانوارهای شهری در امر خودکفایی سبزیجات در باغچه‌های جلوی منازل، مدارس، معابد، پارک‌ها، اطراف خطوط راه‌آهن و غیره اقدامات بسیار جدی مبدول خواهد گردید.

۶. با توجه به شرایط واقعی کار، اقدامات لازم در جهت عقلایی نمودن توزیع نیروی کار و اضافه‌کاری‌ها به عمل خواهد آمد، ولی تغییری در استاندارد کمی آن به وجود نخواهد آمد.

۷. مراکز صرف غذا و نوشیدنی در سراسر کشور که احتیاجات خود را از طریق شبکه رسمی و سهمیه‌بندی مقرر تهیه نمی‌نمایند، بسته خواهند شد.

۸. غلبه بر بحران مواد غذایی فعلی در کشور به فعالیت کشاورزان و میزان تحویل محصولات کشاورزی از طرف آنان به دولت بستگی دارد. لذا دولت انتظار کوشش بیش از پیش آنان را دارد و با هر اقدامی که مانع از آن گردد، به شدت مقابله خواهد نمود.

۹. در جهت افزایش تولیدات شیلات و توسعه محدوده‌های صید، اقدامات لازم به عمل خواهد آمد.

۱۰. پس از به اجرا درآوردن کامل اقدامات فوق، دولت به طور جدی به سیاستگذاری در مورد واردات محصولات غذایی خواهد پرداخت.

اصل دوم

دولت در جهت تأمین مواد غذایی، تثبیت قیمت‌ها و به اجرا درآوردن دیگر سیاست‌های تثبیت اقتصادی، اقدامات جدی به منظور برقراری کنترل و نظم در شبکه توزیع و مبادلات کالا که رکن اساسی سیاست‌های فوق به شمار می‌آید، به عمل خواهد آورد.

۱. کلیه نهادهای مربوط به تولیدات عمده، مواد حیاتی مورد نیاز زندگی روزمره، مواد غذایی اساسی و به طور کلی کلیه اقلامی که نیاز به کنترل و نظارت دارند، از طریق سیستم سهمیه‌بندی دولتی تأمین خواهد گردید.
۲. در مورد کنترل کالاهای فوق، مقررات سهمیه‌بندی و سیستم کوپنی فعلی ادامه خواهد یافت، ولی در صورت نیاز مقررات جدیدی برای سهمیه‌بندی وضع خواهد گردید. مسیر و مقدار کالاهای سهمیه‌بندی شده تا آخرین مرحله مصرف مورد تعقیب و بررسی و جهت آشکار ساختن آمارهای مربوطه، در مدیریت سیستم کوپنی فعلی اصلاحاتی به عمل خواهد آمد.
۳. معیار توانایی و نمایش عملکرد فیزیکی محصولات از سیستم سهمیه‌بندی حذف و در عوض کارایی در مصرف مواد در دسترس (عوامل تولید) و تشویق رقابت عادلانه بین شرکت‌ها، معیار اصلی مقررات مربوط به سهمیه‌بندی قرار خواهد گرفت.
۴. عملیات مربوط به کشف کالاهای احتکاری به شدت تقویت خواهد گردید.
۵. محور اصلی تعقیب و دستگیری متخلفین، بر تقویت نظارت اداری امور اقتصادی و بازرسی تخلفات عمده بازار سیاه قرار خواهد گرفت.
۶. مقررات مربوط به کنترل حمل‌ونقل، به منظور جلوگیری از نقل و انتقال کالای قاچاق و ورود آنها به بازار سیاه به عمل خواهد آمد.

اصل سوم

از روند اقتصادی امروز کشور چنین برمی‌آید که قیمت‌های رسمی فعلی مانع از فعالیت سالم و سازنده نهادهای اقتصادی فعال گردیده است. لذا دولت مصمم به تجدیدنظر کلی در سیستم دستمزدها و قیمت هاست و اجرای آن پیگیری خواهد شد.

۱. در اسرع وقت و به طور جامع نسبت به تجدیدنظر در قیمت‌های رسمی اقدام و سیستم جدید قیمت‌ها اعلام خواهد گردید.
۲. اساس تعیین قیمت‌ها به طور کلی بر مبنای قیمت‌های تمام شده انجام خواهد گرفت ولی شیوه محاسبه عوامل تعیین کننده قیمت تمام شده نظیر سود، استهلاک و غیره با توجه به ویژگی‌های هر صنعت انجام و تعدیلات لازم به عمل خواهد آمد. قیمت محصولات عمده کشاورزی با توجه به قیمت محصولات صنعتی که در رابطه با تولید کشاورزی هستند، تعیین و تعادل لازم بین آنها برقرار خواهد گردید.
۳. به طور کلی کلیه کمک‌های مربوط به کسری و یارانه تعدیل قیمت‌ها لغو و تنها در مواردی مورد تصویب قرار خواهد گرفت که از نظر وضع کلی اقتصادی کشور لازم تشخیص داده شود.
۴. مازاد درآمد حاصل از تجدیدنظر در سیستم قیمت‌ها به خزانه دولت واریز خواهد گردید.
۵. اجناسی که سود آنها تحت قیمت‌های رسمی ناچیز است، از لیست کنترل قیمت‌ها خارج و فهرست جدیدی از کالاها با قیمت‌های رسمی اعلام خواهد گردید.
۶. در مورد رابطه دستمزدها و قیمت‌ها، تأکید اصلی بر افزایش کمی سهمیه‌های مقرر شده براساس قیمت‌های دولتی قرار خواهد گرفت تا بدین طریق قدرت واقعی دستمزدها حفظ و پرداخت آن به صورت نقدی تشویق گردد. لذا به طور رسمی مقررات مربوط به ممنوعیت پرداخت دستمزدها و یا کنترل آن دیگر به اجرا گذارده نخواهد شد.
۷. اعمال دستمزدهای نقدی براساس مقرراتی که در مورد تجدیدنظر در قیمت‌های دولتی و میزان سهمیه‌های مواد مصرفی که در فوق بدان اشاره گردید، همزمان به اجرا درخواهد آمد.

اصل چهارم

به منظور حذف عامل پولی تشدید تورم، سیاست‌های سالم پولی و مالی به اجرا در خواهد آمد.

۱. سیاست‌های مالی کشور به هدف هموارسازی مدیریت اقتصاد ملی مورد توجه و به منظور کسب حداکثر بهره‌وری در مدیریت بازسازی کشور مبادرت به سالم‌سازی مدیریت مالی کشور خواهد گردید.
۲. به منظور صرفه‌جویی در امر هزینه‌ها دولت اقدام به تهیه و تنظیم بودجه واقعی و عملی خواهد نمود.
۳. برای مقابله با روند افزایش هزینه‌های اجتناب ناپذیر، به اعمال سیاست‌های مالیاتی مناسب متوسل و در صورت لزوم افزایش مالیات‌ها مورد توجه قرار خواهد گرفت.
۴. انسجام و تجهیز بیش از پیش سازمان‌های مسئول جمع‌آوری مالیات و روش‌های یافتن منابع مالیاتی جدید مورد بررسی قرار خواهد گرفت. به طور کلی مالیات بر سودهای نامعقول ناشی از تورم، بازار سیاه و احتکار به شدت افزایش خواهد یافت.
۵. در مورد امور مالی مربوط به حساب‌های ویژه (بنگاهها و یا پروژه‌های دولتی) مبادرت به عملیات حسابرسی و بودجه‌ای مستقل براساس سوددهی آنها می‌گردد.
۶. نظارت بر امر اجرای دقیق بودجه تقویت می‌شود.
۷. کنترل و نظارت بر تسهیلات ادامه و تقویت می‌گردد. به ویژه ادامه عرضه تسهیلات به مؤسساتی که با کسری مواجه هستند، مورد تجدیدنظر قرار خواهد گرفت ولی تسهیلات مورد نیاز عمده صنایع کشور تأمین خواهد شد.
۸. از کاربرد کمیته بررسی انتشار اسکناس حداکثر استفاده به عمل خواهد آمد تا تراز خزانه کشور با تسهیلات صنعتی و کشاورزی از نظر زمانی هماهنگ شود. همچنین میزان حجم انتشار اسکناس به میزان مطلوب و مناسب تنظیم خواهد گردید.
۹. نهضت تشویق پس اندازها را دولت همچنان با قدرت ادامه خواهد داد.

اصل پنجم

به طور کلی بازسازی اقتصاد موضوعی به جز افزایش قدرت و کارایی تولید نیست. لذا دولت تأکید بر تولید به شیوه ترجیحی و تقویت سالم‌سازی مدیریت بنگاه‌ها را به اجرا در خواهد آورد.

۱. تولید عوامل اساسی تولید به محوریت زغال‌سنگ افزایش و تقویت ظرفیت حمل‌ونقل دریایی و زمینی براساس شیوه تولید ترجیحی ادامه خواهد داشت.
۲. با ایجاد ارتباط نزدیک با شورای بازسازی اقتصاد کشور، برنامه تأمین آمادگی‌های لازم برای هر یک از صنایع به طور جداگانه با هدف کسب حداکثر کارایی در امر تولید به اجرا گذارده خواهد شد. در این زمینه و به منظور روشن نمودن سیاست بازسازی صنعتی کشور، برنامه بلندمدت اقتصادی طرح خواهد شد.
۳. تمام نیروهای علمی و فناورانه کشور بسیج می‌شود تا تحت لوای آن حداکثر کوشش در جهت توسعه و بهره‌برداری از منابع داخلی کشور به عمل آید.
۴. شرکت‌هایی که با نیروی کار اضافی مواجه هستند؛ لازم است که در جهت کارایی بیش از پیش تولید، نسبت به جابجایی نیروی کار و تقویت و سالم‌سازی مدیریت مؤسسات اقدام نمایند. دولت نیز همین سیاست را در مورد شرکت‌ها و مؤسسات دولتی اعمال خواهد نمود.

اصل ششم

براساس خودآگاهی، کارگران هوشیارند که افزایش کارایی نیروی کار محرک اصلی افزایش تولید محسوب می‌گردد. لذا دولت علیرغم فقر طبیعی اقتصادی کشور تدابیر لازم جهت تأمین امکانات کار و شرایط زندگی کارگران را به عمل می‌آورد.

۱. دولت تأمین مواد لازم مورد نیاز نیروی کار و مسکن کارگران را وظیفه خویش می‌داند.
۲. دولت انتظار دارد که با وساطت شورای بازسازی اقتصاد کشور، همکاری‌های لازم بین کارگران و کارفرمایان برقرار گردد. دولت همچنین در جهت برقراری سیستم دستمزد براساس کارایی نیروی کار و رعایت نظم و ترتیب در محوطه کار تلاش خواهد نمود.
۳. جهت گسترش صنایع صادراتی و ایجاد حداکثری فرصت‌های اشتغال، دولت نهایت کوشش را به عمل خواهد آورد. همزمان از طریق پروژه‌های عمومی در جهت جذب نیروهای بیکار اقدام خواهد نمود.
۴. از طریق مدیریت کارآمد در مؤسسات کاریابی و با ایجاد مراکز تعلیم حرفه‌ای، استخدام بیکاران به ویژه آنان که از جبهه‌ها به میهن بازگشته‌اند، تشویق و افزایش خواهد یافت.
۵. جهت تثبیت وضع زندگی کارگران بیکار مبادرت به ایجاد بیمه بیکاری و یا مقرری بیکاری می‌گردد.

اصل هفتم

به منظور تأمین مواد غذایی و مواد بسیار اساسی مورد نیاز بازسازی و فعالیت‌های تولید کشور ترتیبات لازم برای واردات داده خواهد شد. علاوه بر آن به منظور کمک به بازسازی کشورهای شرق آسیا تا حد امکان کاهش مصرف داخلی تحمل و در عوض توسعه صادرات تقویت خواهد گردید.

۱. با توجه به فقر طبیعی کشور و ضایعات فراوان حاصل از جنگ، نسبت به برنامه‌ریزی مدبرانه تجارت کالای ساخته شده اقدامات جدی و لازم به عمل خواهد آمد.
۲. به برنامه‌ریزی عرضه و تقاضای مواد مورد نیاز تولید کالاهای صادراتی و بسته‌بندی آنها توجه کامل گردیده و از گردش و مصرف این دسته از کالاها در بازار داخلی به شدت جلوگیری به عمل خواهد آمد.
۳. افزایش صادرات به آمریکا پیگیری و در جهت گسترش تجارت با کشورهای شرق آسیا اقدامات لازم مبذول خواهد شد.
۴. آمادگی‌های لازم برای از سرگیری تجارت خارجی به سرعت فراهم و به منظور فعال نمودن آن به اتکای بسیج خلاقیت دست‌اندرکاران، اصلاحات لازم در نهادهای کلی اقتصادی کشور به عمل خواهد آمد.

اصل هشتم

به منظور افزایش کارایی در روند اجرای سیاست‌های فوق اقدامات ذیل نیز به اجرا گذارده خواهد شد.

۱. در مورد صنایعی که به منزله اساس بازسازی و تأمین زندگی مردم تلقی می‌گردند، چنانچه مؤسسات خصوصی از نظر مدیریتی مخاطره‌آمیز و یا به دلایل دیگر نتایج مطلوب را به بار نیاورند، در مورد کنترل مدیریت آنها اقدامات لازم به عمل خواهد آمد و دولت مدیریت مستقیم و مسئولیت آنها را به عهده خواهد گرفت. در چنین شرایطی دولت نسبت به موقعیت و تخصص کارکنان آن دسته از شرکت‌ها احترام و از تجربه و بسیج خلاقیت آنها به طور مؤثر بهره خواهد گرفت.

۲. دولت در جهت نهادینه کردن تعاونی‌های تولیدی کارگری که به صورت شرکت اداره می‌گردند، کمک‌های لازم را مبذول خواهد داشت. ضمناً با اصلاحاتی در قوانین تعاونی، بهره‌برداری مشترک از تأسیسات تولیدی توسط مؤسسات خرد تولیدی را میسر خواهد نمود.

کانامه آکاماتسو: الگوی توسعه به شیوه پرواز غازها و مخالفت با نظریه مزیت نسبی ایستا

آکاماتسو از طریق انتشار دو مقاله انگلیسی در سال‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۶۲ و ارائه نظریه توسعه به شیوه پرواز غازها مطرح گردیده است. وی به ترسیم سه منحنی از مجموعه‌های زمانی که نشان دهنده واردات، تولید داخلی و صادرات محصولات ساخته شده ژاپنی بود، مبادرت نمود. به طوری که محور افقی را زمان و محور عمودی را ارزش آنها به یکن نشان می‌داد. مشاهدات آکاماتسو بدین طریق نشان داد که منحنی افزایش تولیدات داخلی رو به کاهش گذارده و در همین زمان صادرات نیز رو به افزایش می‌گذارد.

بدین طریق آشکار گردید که منحنی واردات اغلب محصولات در ژاپن به شکل کوهی با قله ای در اوج است. بررسی‌های آکاماتسو نشان می‌دهد که منحنی صادرات صنعت تولید نخ ژاپن به شکل کوه است، ولی از اواخر دهه ۱۹۳۰ منحنی تولید داخلی آن روبه کاهش می‌گذارد. در حالی که منحنی تولیدات داخلی و صادرات صنایع تولید لباس‌های نخی با کاهش کمتری در همین زمان همراه است.

علاوه بر آن، در همین مقطع زمانی در منحنی تولیدات داخلی و صادرات، ماشین‌آلات ریسندگی و بافندگی از روندی افزایشی برخوردارند. این نظر را می‌توان شبیه نظریاتی دانست که معتقدند با افزایش انباشت سرمایه در اقتصاد ملی مزیت‌های نسبی نیز به تدریج در طول زمان تغییر می‌کنند. به عقیده کانامه آکاماتسو:

.. تجربیات حاصله از مشاهدات روند تکامل صنعتی ژاپن، تحت عنوان الگوی تکامل صنعتی کشورهای در حال توسعه قابل عمومیت دادن به کشورهای دیر گرویده به روند توسعه صنعتی است. غازهای وحشی به ترتیب رتبه و به شکل V وارونه پرواز می‌کنند لذا الگوی پرواز غازها نامی استعاره ای است که به سه منحنی زمانی آکاماتسو اطلاق می‌گردد.

تغییر سیاست آمریکا نسبت به ژاپن، برنامه دوج

از پاییز سال ۱۹۴۶، آمریکا شروع به بررسی اقتصادی نظام کشورهای اطراف شوروی به خصوص ایران و ژاپن نمود. لذا ابتدا هیأتی برای تجدید نظر در گزارشات سابق مربوط به میزان غرامت جنگی ژاپن به کشورهای جنوب شرق آسیا که قبلاً علیه ژاپن تهیه گردیده بود، اعزام نمود. همزمان با سفر این هیأت، وزیر ارتش آمریکا نطقی ایراد و بر لزوم چنین تجدیدنظریه‌هایی تأکید نمود.

در سال ۱۹۴۸ در پایان گزارش شرکت مشاوره OCI برای ژاپن چنین آمده است:

انتقال تأسیسات تولیدی ژاپن به کشورهای دیگر به عنوان غرامت جنگی که می‌تواند به طور مؤثر و مفید در ژاپن بکار گرفته شود موجب کاهش تولیدات جهانی و جلوگیری از توسعه اقتصادی ژاپن به اتکای منابع داخلی این کشور و یا حداقل منجر به تعویق آن می‌شود. از طرفی این امر باعث افزایش بار مالیاتی بر دوش مالیات دهندگان آمریکا می‌گردد... که در نهایت به نفع متفقین نیست.

هیأت‌های دیگری نیز برای بررسی مسائل ژاپن بدین کشور اعزام گردید و همه بدین نتیجه رسیدند که نه تنها نباید به خاطر منافع بلندمدت آمریکا از بازسازی صنعتی - اقتصادی ژاپن به اتکای منابع داخلی این کشور جلوگیری کرد، بلکه باید با تقلیل غرامت‌های جنگی به میزان یک چهارم مبالغ برآورده شده قبلی موافقت نمود.

جرج کنان سیاستمدار معروف آمریکایی نیز در سال ۱۹۴۹ پیرامون آینده ژاپن اظهار داشت:

.... شما مشکلات فراوانی در مقابل خود دارید که چگونه ژاپن را به راه اندازید. مگر اینکه ژاپن موفق به برقراری امپراتوری جدیدی برای کسب مواد خام و فروش کالا در جنوب شرق آسیا گردد. به نظر من کنترل کامل خطوط کشتیرانی و راه‌های هوایی به منظور کنترل ژاپن اجتناب ناپذیر است. زیرا ما (آمریکا) می‌توانیم با کنترل بر منابع مواد خام سراسر جهان و راه‌های دریایی و هوایی ژاپن مانع از تجاوزات نظامی این کشور در آینده شویم. ما در واقع باید بر صادرات و واردات ژاپن از نفت خام گرفته تا چیزهای دیگر کنترل داشته باشیم. ما می‌توانیم یک حق وتو بر نیازهای ژاپن برای هدف‌های نظامی و صنعتی داشته باشیم.

با توجه به تغییر تدریجی سیاست‌های آمریکا نسبت به ژاپن در نهایت ژوزف دوچ به منظور مشاوره‌های اقتصادی راهی ژاپن گردید. دوچ که در سال‌های ۱۹۴۵ و ۱۹۴۶ در برنامه اصلاحات پولی آلمان شرکت کرده بود، از اوایل آوریل ۱۹۴۸ برای بازسازی اقتصادی ژاپن مورد مشورت مقامات آمریکایی قرار گرفت. در همین زمان برنامه اصلاحات پولی آلمان که در می ۱۹۴۶ توسط دوچ و دیگران تهیه گردیده بود، به اجرا گذارده شد. برنامه اصلاحات پولی آلمان شامل تثبیت نرخ مارک از آوریل ۱۹۴۸ و انتشار اسکناس‌های جدید از ماه ژوئن به ارزش ۱۰ مارک قدیم برابر ۰.۶۵ مارک جدید و در نتیجه تقلیل چشمگیر سپرده‌های بانکی بود. بدین ترتیب تورم سرسام‌آور آلمان تحت کنترل و تولیدات و صادرات به سرعت افزایش یافت.

با توجه به مهارت ژوزف دوچ در امر رهایی اقتصاد آلمان از تورم ملاقاتی بین دوچ و ترومن که برای بار دوم به سمت ریاست جمهوری آمریکا انتخاب گردیده بود و آشکارا نگرانی دولت آمریکا از عدم عقب‌نشینی شوروی از نواحی شمال ایران و اوضاع چین و قدرت گرفتن کمونیست‌ها در آن کشور را ابراز و به اهمیت روزافزون بازسازی ژاپن تأکید ورزید. لذا دوچ پیشنهاد روزولت برای عزیمت به ژاپن همراه با دستوراتی نه‌گانه برای تثبیت اقتصادی ژاپن به همراه هفت نفر عضو را پذیرفت ولی او که از طرفداران سرسخت توسعه اقتصادی و انباشت سرمایه به اتکای تلاش مردم و دولت و قطع کمک‌های خارجی از جمله آمریکا بود، اصول نه‌گانه را با توجه به برداشتهای شخصی به اجرا درآورد.

دستورات واشنگتن شامل سه بخش بود: (۱) تسریع امر در تثبیت اقتصادی، (۲) اعلام برنامه نه‌ماده‌ای تثبیت و (۳) برقراری نرخ ارزی ثابت بین ین و دلار. در تاریخ ۱۸ دسامبر ۱۹۴۹ مفاد فرمان ابتدا در روزنامه‌های ژاپنی منتشر و سپس در ۱۹ دسامبر فرمان مزبور تسلیم شیگرو یوشیدا نخست وزیر ژاپن شد. برنامه نه‌ماده‌ای فوق به شرح ذیل اعلام گردید:

- ❖ ماده اول: به منظور رسیدن به تعادل واقعی در بودجه کشور در اولین فرصت لازم است که هزینه‌های دولت به طور قطع کاهش و درآمدهای آن تا سرحد امکان افزایش یابد.
- ❖ ماده دوم: سیستم جمع‌آوری مالیات‌ها تقویت و مقررات سخت‌گیرانه‌ای علیه مشمولین فرارهای مالیاتی به اجرا گذارده خواهد شد.
- ❖ ماده سوم: عرضه تسهیلات به شدت محدود و منحصرأً به آن دست‌سنایعی تعلق گیرد که در جهت احیای اقتصاد تولیدی سهم بسزایی دارند.

- ❖ ماده چهارم: اقدامات لازم در جهت تثبیت دستمزدها به عمل آید.
- ❖ ماده پنجم: سیستم فعلی کنترل و نظارت بر قیمت‌ها تقویت و در صورت نیاز نسبت به گسترش آن اقدام گردد.
- ❖ ماده ششم: نظارت و کنترل بر تجارت خارجی و ارز، اصلاح و تقویت و مدیریت آن تا آنجا که میسر است به دولت واگذار شود.
- ❖ ماده هفتم: اصلاح سیستم توزیع و سهمیه‌بندی (عوامل تولید)، به طوری که فعالیت‌های تولید محصولات صادراتی به حداکثر ممکن افزایش یابد.
- ❖ ماده هشتم: تولید مواد خام و محصولات صنعتی در کشور افزایش یابد.
- ❖ ماده نهم: افزایش کارایی برنامه تولید و تحویل مواد غذایی از سوی کشاورزان به دولت افزایش یابد.

به طور کلی اهداف دوج در مورد اقتصاد دوران بازسازی ژاپن عبارت از: ۱) بازسازی اقتصادی بدون کمک مالی و سرمایه‌گذاری‌های خارجی و ۲) برقراری نرخ ارزان و ثابت ین در مقابل دلار جهت ارتباط اقتصادی ژاپن با بازار بین‌المللی (به منظور گسترش صادرات)، بود.

بدین طریق دوج عملاً رهبری اقتصاد ژاپن به سوی، (الف) تقلیل تقاضا و قدرت خرید کاذب داخلی و افزایش صادرات، (ب) بازگرداندن سازوکار بازار از طریق برقراری نرخ ثابت و ارزان برابری ارز و قطع یارانه‌ها و (پ) افزایش فعالیت‌های صرفاً تولیدی از طریق عرضه کمک‌ها و منابع مالی دولتی را در دست گرفت.

۳. اقتصاد ژاپن پس از جنگ از منظر تاریخ کمبریج (مقطع زمانی ۱۹۴۵-۱۹۷۳)

مجلداتی با عنوان تاریخ کمبریج ژاپن در دهه ۱۹۸۰ منتشر شده که جلد ششم این مجلدات به طور خاص به وقایع قرن بیستم ژاپن می‌پردازد. فصل دهم جلد ششم این مجلدات، به اقتصاد ژاپن پس از جنگ (مقطع ۱۹۴۵-۱۹۷۳) پرداخته و مرور بسیار خوبی بر وقایع اقتصادی این مقطع زمانی داشته که در ادامه ترجمه آن ارائه خواهد شد:

در مقطع زمانی ۱۹۴۵-۱۹۷۳، اقتصاد ژاپن نرخ رشد سالانه نزدیک به ۱۰ درصد را حفظ کرد. از آنجا که استانداردهای اندازه‌گیری درآمد ملی در این مدت تغییر کرده است، سری آماری مستمری وجود ندارد. با این حال، زمانی که داده‌های موجود به هم مرتبط می‌شوند و دوباره محاسبه می‌شوند، GNP واقعی ژاپن نرخ رشد سالانه ۹.۶ درصدی را برای این مقطع نشان می‌دهد.

دهه اول این رشد اقتصادی بالا، دوره بهبودی از نابسامانی‌های اقتصادی ناشی از شکست ژاپن در جنگ جهانی دوم بود. در طول جنگ، حمل‌ونقل دریایی ژاپن توسط قدرت‌های متفقین قطع شد و تهیه مواد خام دشوار بود. در واقع این محاصره با محدودیت‌های پس از جنگ که نیروهای اشغالگر آمریکایی بر تجارت خارجی اعمال کردند، ادامه یافت و با نابسامانی‌های اجتماعی و اقتصادی تشدید شد و به تبع آن، تولید ناخالص ملی سرانه حقیقی در سال ۱۹۴۶ به ۵۵ درصد از سطح سال‌های ۱۹۳۴-۱۹۳۶ کاهش یافت و تا سال ۱۹۵۳ به این سطح نرسید.

سرعت بازسازی ویرانی‌های زمان جنگ در ژاپن پس از جنگ در مقایسه با کشورهای اروپای غربی سریع به نظر می‌رسد، چرا که فروپاشی پس از جنگ در ژاپن بسیار عظیم بود. در سال ۱۹۵۱، درآمد سرانه ملی، بر اساس نرخ ارز رایج، یک دوازدهم آمریکا و دو پنجم آلمان غربی بود. اما زمانی که بهبود پس از جنگ کامل شد، ژاپن نرخ رشد بسیار بالایی را برای بیش از ۱۵ سال حفظ کرد. در واقع، عملکرد اقتصاد ژاپن در مقایسه با سایر اقتصادهای صنعتی برجسته بود.

در این دوره از رشد سریع اقتصادی (۱۹۵۵-۱۹۷۲)، ژاپن در روند معرفی نوآوری‌های فناورانه و جهش اقتصادی از غرب بود. این دوره را می‌توان به دو دوره فرعی تقسیم کرد: از سال ۱۹۵۵ تا ۱۹۶۵ که اقتصاد سه رونق بزرگ را تجربه کرد ("رونق Jimmu"، "رونق iwato" و "رونقی که احساس نمی‌شد"^{۲۲}). و از سال ۱۹۶۶ تا ۱۹۷۲ که اقتصاد به طور پیوسته رشد کرد تا "شوگ نفتی" و شروع "تورم دیوانه کننده".

با این حال، حتی پس از پایان دوره رشد بالا در سال ۱۹۷۳، حرکت اقتصاد ادامه یافت. برای مثال، تا سال ۱۹۷۵، سرانه تولید ناخالص ملی به ۶۲ درصد آمریکا و ۶۵.۹ درصد آلمان غربی رسید و از سطوح بریتانیا و ایتالیا پیشی گرفت. شکاف بین ژاپن و سایر کشورهای پیشرفته همچنان رو به کاهش بود. رشد سریع، ژاپن را به یکی از ابرقدرت‌های اقتصادی جهان تبدیل کرد.

۱.۳. اصلاحات و بهبود اقتصادی پس از جنگ

۱.۱.۳. اصلاحات اقتصادی پس از جنگ

دگرگونی اقتصاد پس از جنگ ژاپن در پس زمینه برنامه اصلاحات دموکراتیزه‌سازی که توسط نیروهای اشغالگر آمریکایی ترویج شده بود، صورت گرفت. البته این اصلاحات صرفاً نتیجه ابتکارات آمریکایی‌ها نبود، بلکه با تلاش ژاپنی‌ها شکل گرفت که با آمریکایی‌ها

²² [kokyokan naki keiki]

همکاری می‌کردند یا با آن‌ها می‌جنگیدند، تا آرمان‌ها یا برنامه‌های خود را دنبال کنند. سه اصلاحات اقتصادی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بودند: اصلاحات ارضی، انحلال زایباتسو و اصلاحات کار.

اصلاحات ارضی: قبل از اصلاحات ارضی، ۴۵.۹ درصد از زمین‌های کشاورزی ژاپن اجاره‌ای بود. قبل از جنگ، اجاره مستاجر ۵ درصد از درآمد ملی بود و اختلافات بر سر اجاره به اوج شش هزار نفر در سال ۱۹۳۵ رسید. این سیاست وزارت کشاورزی و جنگلداری قبل از جنگ بود که به منظور حل مشکل اجاره‌بها، مالکیت زراعت را ترویج کند. در پاییز ۱۹۴۵، به عنوان توسعه آن سیاست، قانون تعدیل اراضی کشاورزی مورد بازنگری قرار گرفت و مالکیت زمین محدود به سطح مشخصی شد.

نیروهای اشغالگر آمریکایی که احساس می‌کردند این قانون به اندازه کافی پیش نمی‌رود، یادداشتی در مورد اصلاحات ارضی در ۹ دسامبر ۱۹۴۵ به دولت ژاپن فرستادند و خواستار تغییر گسترده‌تر شدند. اصلاحات ارضی دوم با ابلاغ قانون تأسیس ویژه زارعین مستقل در ۲۱ اکتبر ۱۹۴۶ انجام شد. این قانون مقرر می‌کرد تمام زمین‌های مالکان غایب توسط دولت خریداری شود، زمین مالکان ساکن غیرزراعی به کمتر از یک چوبو^{۲۳} محدود شود، زمین زراعی مالکان به سه چوبو محدود شود و زمین‌های خریداری شده توسط دولت برای فروش مجدد به کشاورزان مستاجر باشد. از آنجایی که قیمت واقعی زمین در نتیجه تورم به شدت کاهش یافت، اصلاحات ارضی تقریباً معادل مصادره بود.

در جریان اصلاحات ارضی، ۱۹۱۶ میلیون هکتار یا ۳۷.۵ درصد از سطح زیرکشت کشاورزی دست به دست شد. زمین بیش از ۳.۷ میلیون مالک توسط دولت خریداری شد. در نتیجه اصلاحات، زمین‌های اجاره‌ای به ۱۰ درصد از زمین‌های کشاورزی کاهش یافت. کشاورزان تمایل بیشتری به کار پیدا کردند. روستاهای کشاورزی از نظر سیاسی باثبات‌تر شدند و کشاورزی با کمک حمایت‌های قیمتی دولت و سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها توسعه یافت. فرصت‌های اشتغال شهری با رشد سریع افزایش یافت و از تکه تکه شدن زمین‌ها و اشتغال ناقص کشاورزی ناشی از خروج مردم از روستاها بلافاصله پس از جنگ کاسته شد.

در نتیجه اصلاحات ارضی، کشاورزی ژاپن پس از جنگ به استان کشاورزان مستقل تبدیل شد. از سوی دیگر، حتی پس از اینکه اقتصاد وارد فاز رشد سریع خود شد، تعداد کشاورزان با مشاغل پاره وقت افزایش یافت و زمین‌داری‌ها از هم پاشیدند. این امر مانع از بهبود بهره‌وری کشاورزی شد. برای حل این مشکل، بسیاری اصرار به افزایش مقیاس کشت و تشویق به اجاره زمین داشتند.

انحلال زایباتسو. از همان ابتدا، اشغالگران آمریکایی قصد داشتند زایباتسو را منحل کنند، زیرا برخی از مقامات آمریکایی احساس می‌کردند که آنها همدست مقامات ژاپن در جنگ بوده‌اند. در اکتبر ۱۹۴۵، اشغالگران تصمیم به انحلال دفاتر مرکزی شرکت‌های هلدینگ زایباتسو گرفتند و در آوریل ۱۹۴۶ کمیته‌ای را برای سازماندهی مجدد شرکت‌های هلدینگ تأسیس کردند. تا ژوئن ۱۹۴۷، ۸۳ شرکت به عنوان شرکت هلدینگ تعیین شدند. از این تعداد، ۲۸ شرکت به عنوان هلدینگ خانوادگی تجدید سازمان شدند و مابقی پس از واگذاری سهام خود مجاز به ادامه فعالیت به عنوان بنگاه تولیدی شدند. در این بین، در ۳ جولای ۱۹۴۷، مقامات اشغالگر دستور انحلال شرکت بازرگانی میتسویی و شرکت بازرگانی میتسوبیشی را صادر کردند.

در آوریل ۱۹۴۷ با تصویب قانون ضد انحصار، مبتنی بر قوانین ضد انحصار آمریکا، کمیسیون تجارت عادلانه ژاپن تأسیس شد. در دسامبر سال بعد، رژیم قانون حذف تمرکز اقتصادی بیش از حد را تصویب کرد که انحلال هر شرکتی را که انحصاری تلقی می‌شد، پیش‌بینی کرد. بر اساس این قوانین، ۱۸ شرکت بزرگ منحل شدند و کارخانه‌های آنها دوباره توزیع شد. در نتیجه این انحلال‌ها و

سایر انحلال‌ها، میزان تمرکز در صنایع آهن و فولاد، کشتی‌سازی، آبجوسازی، کاغذسازی و سایر صنایع به میزان قابل توجهی کاهش یافت.

برخی از شرکت‌های بزرگ که در اثر تمرکززدایی اقتصادی منحل یا تقسیم شده بودند، پس از پایان اشغال دوباره ظهور کردند. شرکت بازرگانی میتسوبیشی در سال ۱۹۵۴، شرکت بازرگانی میتسوبی در سال ۱۹۵۹، صنایع سنگین میتسوبیشی در سال ۱۹۶۴ و شرکت فولاد جدید ژاپن در سال ۱۹۷۰ احیا شدند. ممکن است دفاتر مرکزی زایباتسو ناپدید شده باشند، اما شرکت‌ها مجدداً در گروه‌های اقتصادی کیرتسو با تمرکز بر بانک‌ها، از طریق سهام‌داری متقابل و تأمین مالی جمع شدند. منتقدان اغلب از این موضوع به عنوان "احیای زایباتسو" یاد می‌کنند.

انحلال زایباتسو و لغو تمرکز بر اقتصاد تأثیر دائمی گذاشت. تمرکز تولید که با تضعیف گروه‌های زایباتسو کاهش یافته بود، در نتیجه رشد بالا بیشتر کاهش یافت. رقابت بین شرکت‌ها زنده‌تر شد. شرکت‌های صنعتی که به زایباتسو قبل از جنگ وابسته نبودند، به دلیل فرصت‌هایی برای ورود جدید و بزرگ‌تر شدن مقیاس، به شرکت‌های بزرگ تبدیل شدند. در میان شرکت‌های بزرگ پس از جنگ، بسیاری از شرکت‌ها مانند تویوتا، هیتاچی و فولاد جدید ژاپن وجود دارند که هیچ ارتباطی با زایباتسو قبل از جنگ نداشتند. ظهور فولاد کاوازاکی و سومیتومو متالز به عنوان فولادسازان، ورود هوندا به صنعت خودروهای سواری و رشد سریع سونی و ماتسوشیتا نشان می‌دهد که سازمان صنعتی ژاپن در مجموع به رقابت خود ادامه می‌دهد. می‌توان گفت که این ساختار صنعتی رقابتی در نتیجه انحلال زایباتسو پس از جنگ و کاهش تمرکز توسعه یافت.

اصلاحات کار. هسته اصلاحات کار، تصویب سه قانون کار بود: قانون اتحادیه کارگری، که از قانون واگنر آمریکا الگو برداری شد و در دسامبر ۱۹۴۵ اعلام شد، حق کارگران را برای سازماندهی و چانه‌زنی جمعی ایجاد و فعالیت اتحادیه کارگری را از قانون مدنی مستثنی کرد. قانون تعدیل روابط کار که در سپتامبر ۱۹۴۶ ابلاغ شد، حدود رفتار اعتصابی را مشخص کرد و رویه‌هایی را برای حل و فصل اختلافات کارگری تعیین کرد. قانون استانداردهای کار در آوریل ۱۹۴۷ شرایط نیروی کار را از طریق اقداماتی همچون ممنوعیت کار اجباری، ایجاد یک روز کاری هشت ساعته، محدودیت اشتغال زنان و کودکان و ارائه غرامت برای صدمات ناشی از کار بهبود بخشید. این سه قانون، به ویژه قانون اتحادیه کارگری، فعالیت اتحادیه کارگری را تحریک کرد.

جنبش اتحادیه کارگری در سالهای پس از جنگ به سرعت رشد کرد. به دلیل تورم سرسام آور و فقیر شدن عمومی جمعیت، اختلافات کارگری مکرر بود. در سال ۱۹۴۸، نرخ اتحادیه کارگری صنعتی (شامل کارگران حمل و نقل، ساخت و ساز، معدن و تولید) بیش از ۵۰ درصد و تعداد ثبت نام کنندگان ۶.۶ میلیون نفر بود. در برخی از اختلافات صنعتی، اتحادیه‌های کارگری روش‌های تهاجمی مانند «کنترل تولید» را اتخاذ کردند که به موجب آن کارگران در واقع مدیریت و کنترل تولید را به دست گرفتند.

اعتصاب عمومی سازماندهی شده توسط اتحادیه‌های کارگری عمومی برای ۱ فوریه ۱۹۴۷ برنامه‌ریزی شده بود، اما مقامات اشغالگر بلافاصله قبل از شروع اعتصاب آن را ممنوع کردند. تقابل بین سیاست اشغال و جنبش کارگری در ژوئیه ۱۹۴۸ زمانی که دولت در پاسخ به نامه ژنرال داگلاس مک آرتور، فرمانی را صادر کرد که حق اعتصاب کارمندان دولتی را لغو کرد، آشکارتر شد. پس از آن برای مدت طولانی، مبارزه برای کنترل جنبش کارگری بین کسانی که مسائل سیاسی را اصلی می‌دانستند و کسانی که مسائل اقتصادی را اصلی می‌دانستند، در گرفت. از آنجایی که جنبش اتحادیه بر اساس «اتحادیه‌های شرکتی» که همه کارگران یک شرکت را در یک اتحادیه واحد ترکیب می‌کرد، تثبیت شد، «اصول اتحادیه‌گرایی به سبک ژاپنی» که بر اولویت مسائل اقتصادی تأکید داشت، غالب شد. در سال ۱۹۵۵ حملات بهاره آغاز شد و در نتیجه مذاکرات برای افزایش دستمزدها عادی شد.

اشغال و سیاست‌های آن نیز تأثیر غیرمستقیم بر اقتصاد داشت. اول، این شکست به تلاش‌های ژاپن برای افزایش مزیت اقتصادی خود از طریق جنگ و ابزار نظامی پایان داد. برعکس، ژاپن تحت حمایت «چتر هسته‌ای» آمریکا نیازی به هزینه‌های زیادی برای دفاع نداشت و بنابراین سرمایه، منابع انسانی و انرژی انسانی می‌توانست به سمت فعالیت‌های کارآمدتر سرازیر شود. دوم، تحت اشغال آمریکا، ژاپنی‌ها برای اولین بار با یک کشور خارجی ارتباط برقرار کردند و بیش از هر زمان دیگری توانستند استاندارد بالای زندگی آمریکا و روش‌های سازمانی کارآمد را که از آن پشتیبانی می‌کرد، مشاهده کنند. سرانجام، اشغال تغییری در نخبگان ژاپن به وجود آورد. رهبران جدید در سیاست، تجارت، و بوروکراسی انرژی خود را به سمت احیای یک اقتصاد قوی در میانه سردرگمی پس از جنگ معطوف کردند.

۲.۱.۳. سیاست اقتصادی پس از جنگ

رهبران پس از جنگ با ایجاد چارچوب جدیدی از سیاست اقتصادی مواجه بودند که به شرایط پس از شکست پاسخ می‌داد. این چارچوب به معنای احیای اقتصاد ویران شده از جنگ، کنترل تورم پس از جنگ و ایجاد اصول سیاستی بود که باید در ارتقای توسعه اقتصادی بیشتر دنبال شود.

مانند همه کشورهای شکست خورده در دوران مدرن، ژاپن پس از جنگ تحت تأثیر تورم شدید قرار داشت. قیمت‌ها در طول جنگ حتی تحت کنترل قیمت‌ها در زمان جنگ شروع به افزایش کرده بودند، و پس از پایان جنگ، فشارهای تورمی افزایش یافت. تولید را کم بود اما تقاضا که در زمان جنگ سرکوب شده بود، آماده شعله‌ور شدن بود. اوراق قرضه دولتی و سایر انواع دارایی‌های مالی در طول جنگ انباشته شده بودند و اگر به ارز تبدیل می‌شدند، می‌توانستند موجب انفجار تورم شوند. برای مقابله با این وضعیت، دولت در فوریه ۱۹۴۶ یک سیاست اضطراری برای محدود کردن حساب‌های بانکی، وضع مالیات بر املاک و کنترل قیمت‌ها اتخاذ کرد. اما این اقدامات صرفاً تورم را به طور موقت مهار کرد و از سال ۱۹۴۶ تا ۱۹۴۷، تورم اوج گرفت. در سال ۱۹۴۶، قیمت‌های عمده‌فروشی ۱۶.۳ برابر سطوح ۱۹۳۴-۱۹۳۶ بود و این نسبت به فاصله کوتاهی در سال ۱۹۵۰ به ۲۴۶.۸ برابر رسید.

احیای تولید صنعتی نیز یک وظیفه اصلی بود. اقتصاد بلافاصله پس از جنگ در وضعیت فروپاشی قرار داشت. از سرگیری تولید به دلیل اختلال ورود مواد خام از خارج، با وقفه مواجه شد. تا زمانی که تجارت خصوصی محدود در اوت ۱۹۴۷ ایجاد شد، تجارت خارجی تحت کنترل مقامات اشغالگر بود و حتی پس از آن تاریخ، سیستم مدیریت عمومی تجارت اساساً بدون تغییر باقی ماند. از سوی دیگر، میراث مثبتی از اقتصاد دوران جنگ یعنی موجودی سرمایه در صنایع سنگین و شیمیایی و عرضه فراوان کارگران با تجربه در فعالیت‌های صنعتی مدرن وجود داشت. از آنجایی که اتکا به مواد اولیه وارداتی امکان پذیر نبود، تنها با استفاده از منابع زغال‌سنگ داخلی می‌شد گلوگاه توقف تولید را شکست.

پروفیسور آریساوا هیرومی از دانشگاه توکیو روش به اصطلاح تولید بر اساس اولویت را برای تحریک تولید صنعتی پیشنهاد کرد. برنامه او ابتدا افزایش تولید زغال‌سنگ با تمرکز مواد و سرمایه در صنعت معدن زغال‌سنگ، سپس استفاده از تولید بیشتر زغال‌سنگ برای تولید فولاد و در نهایت سرمایه‌گذاری افزایش تولید فولاد در افزایش بیشتر تولید زغال‌سنگ را در نظر داشت. این روش به سیاست مرکزی دولت در سالهای ۱۹۴۷-۱۹۴۸ تبدیل شد. به منظور اجرای روش تولید تحت اولویت بندی، کابینه یوشیدا بانک مالی بازسازی را تأسیس کرد و به صنعت زغال‌سنگ وام‌های کلانی داد، یارانه‌های قیمتی قابل توجهی را به صنعت آهن و فولاد اعطا کرد و اولویت‌ها را تعیین کرد. در نتیجه، در سال ۱۹۴۷ هدف تولید زغال‌سنگ ۳۰ میلیون تن، محقق شد.

روش تولید بر اساس اولویت اغلب به عنوان نمونه موفق از سیاست مداخله جویانه ژاپن در صنایع سنگین و شیمیایی در نظر گرفته می‌شود و در واقع "سیاست صنعتی" پیشرو ژاپن می‌شود. مطمئناً این روش، یک محرک مهم برای ازسرگیری تولید بود. ژاپن راهی جز استفاده از صنایع سنگین و شیمیایی که در پایان جنگ به دست آورده بود، برای بهبود اقتصاد خود نداشت. با این حال، این اشتباه است که اهمیت روش تولید بر اساس اولویت را بیش از حد برآورد کنیم. ژاپن از ظرفیت کارخانه موجود خود در صنایع شیمیایی و سنگین استفاده کرد اما قصد نداشت مقیاس خود را افزایش دهد. تولید فولاد در سال ۱۹۴۷ تنها ۷۴۰۰۰۰ تن بود که با ۱۰۰ میلیون تن تولید شده در دهه ۱۹۷۰ قابل مقایسه نیست. روش تولید بر اساس اولویت در واقع یک سیاست «جایگزینی اجباری واردات» بود که در دوره‌ای ایجاد شد که اقتصاد به روی جهان خارج بسته و واردات مواد خام محدود شده بود و طبعاً زمانی که شرایط ایجاد آن تغییر کرد، رها شد.

اگر ژاپن قادر به حفظ پایگاه شیمیایی و صنایع سنگین خود نبود، حتی این درجه از بازیابی صنعتی ممکن نبود. سیاست اولیه گرامت پس از جنگ که در گزارش پولی در دسامبر ۱۹۴۵ توصیه شد، حذف تمام تجهیزات از صنایع جنگی ژاپن و کاهش شدید ظرفیت آن در صنایع مرتبط با دفاع مانند فولاد، تولید ماشین‌آلات و کشتیرانی تجاری بود. با تغییر وضعیت بین‌المللی و دور شدن سیاست اقتصادی آمریکا در قبال ژاپن از اقدامات تنبیهی به سمت بازسازی اقتصادی، این اهداف اصلاح شدند. همانطور که وزیر ارتش در سخنرانی ژانویه ۱۹۴۸ خود اشاره کرد "دولت آزاد، باید یک اقتصاد مستقل سالم داشته باشد" و علاوه بر این، آمریکا نمی‌توانست به طور نامحدود به کمک صدها میلیون دلاری به ژاپن ادامه دهد.

آمریکا جوزف ام. دوج، بانکدار دیترویت را که اصلاحات ارزی را در آلمان اشغالی برنامه‌ریزی کرده بود، برای کمک به کاهش تورم و همچنین ارتقای بهبود اقتصادی و خودکفایی، به ژاپن فرستاد. دوج که به لیبرالیسم اقتصادی کلاسیک معتقد بود، مجموعه‌ای از سیاست‌ها را توصیه کرد که برای برقراری ثبات به عنوان پایه توسعه، ضروری می‌دانست. نکات عمده سیاستی که دوج در مارس ۱۹۴۹ مطرح کرد:

۱. متعادل کردن بودجه ملی تلفیقی به منظور کاهش فشارهای تورمی
۲. پایان دادن به فعالیت‌های بانک مالی بازسازی که وام‌های آن غیراقتصادی بود.
۳. کاهش دامنه مداخله دولت در اقتصاد، به ویژه در قالب یارانه و کنترل قیمت
۴. ایجاد نرخ مبادله ۳۶۰ ین در مقابل یک دلار
۵. بازگشت به تجارت بین‌المللی از طریق کانال‌های خصوصی به جای آژانس‌های تجاری دولتی

این سیاست‌ها برای دو سال و نیم با قوت فراوان ادامه یافتند، هرچند که با جنگ کره از توجه به آنها کاسته شد. در بلندمدت، خط موسوم به دوج اصول بودجه‌های متوازن، تأمین مالی متعارف، ثبات قیمت‌ها و نرخ ارز ثابت را ایجاد کرد که یکی از طرف‌های سیاست دولت در دوره رشد بالا را تشکیل می‌داد.

۲.۳ عملکرد اقتصاد کلان

دوره رشد سریع اقتصادی مشروط به شرایط مناسب اقتصاد کلان مانند عرضه نیروی کار، انباشت سرمایه، روند قیمت‌ها، توزیع درآمد و رشد تقاضا بود. همه اینها به روش‌های پیچیده‌ای به هم مرتبط بودند.

۱.۲.۳ افزایش نیروی کار

یکی از شرایطی که باعث رشد سریع اقتصادی ژاپن شد، عرضه روان و فراوان نیروی کار بود. ژاپن قبل از جنگ پرجمعیت بود و در سال‌های بلافاصله پس از جنگ، با بازگشت سربازان خارج شده از خدمت و ساکنان بازگردانده شده از مناطق خارج از کشور ژاپن، جمعیت آن افزایش یافت. بر اساس یک سرشماری ویژه در سال ۱۹۴۷، کل جمعیت ۷۸.۱ میلیون نفر بود که نسبت به جمعیت سرشماری ۱۹۴۰ (۷۱.۹ میلیون) و جمعیت برآورد شده ۱۹۴۴ (۷۴.۴ میلیون)، افزایش چشم‌گیری داشت. با این حال، در سال ۱۹۴۷، کشور در وضعیت نابسامان اقتصادی قرار داشت و یافتن شغل دشوار بود. تعداد شاغلان در مقایسه با سال ۱۹۴۰، تنها ۸۴۶۰۰۰ نفر افزایش یافته بود و نرخ کل اشتغال (یعنی تعداد شاغلان تقسیم بر کل جمعیت) از ۴۵.۲ درصد به ۴۲.۷ درصد کاهش یافته بود. توزیع اشتغال نیز به شدت تغییر کرده بود. به رغم کاهش ۱.۴ میلیون نفری اشتغال کارگران تولیدی و ۶۰۰ هزار نفری اشتغال صنایع خدماتی، تعداد کارگران کشاورزی ۳ میلیون نفر افزایش یافته بود. همانطور که این ارقام نشان می‌دهد، ژاپن در دوره پس از جنگ دارای نیروی کار مازاد و کمبود اشتغال بود.

با این حال، بین سال‌های ۱۹۴۸ و ۱۹۵۵، جمعیت شاغل با نرخ بالای سالانه ۲.۶ درصد افزایش یافت. دو دلیل وجود داشت: اول اینکه متولدین نیمه اول دهه ۱۹۳۰، زمانی که نرخ زاد و ولد بالا بود، به سن کار رسیده بودند. دوم، افزایش در نیروی کار به عنوان نسبتی از جمعیت وجود دارد. اگرچه تعداد کارگران به طور قابل توجهی افزایش یافته بود، اما نرخ بیکاری کامل نیز افزایش یافته بود. این واقعیت که بحث زیادی در مورد «ساختار دوگانه» در بازار کار وجود داشت (یعنی تفاوت دستمزدها با مقیاس شرکت مرتبط بود)، نشان می‌دهد که حتی در این دوره هم در تقاضا برای نیروی کار محدودیت وجود داشت.

نرخ رشد سالانه نیروی کار از دوره ۱۹۵۵-۱۹۶۵، تا دوره ۱۹۶۵-۱۹۷۳ به ۱.۳ درصد کاهش یافت. طبق استانداردهای بین‌المللی، این مقدار کم نبود. این کاهش دو دلیل داشت: (۱) کاهش نرخ زاد و ولد در زمان جنگ منجر به کاهش تعداد تازه واردان به نیروی کار بین سال‌های ۱۹۵۵ و ۱۹۶۰ شد و (۲) از ۱۹۶۰ تا ۱۹۶۵ بسیاری از جوانان به جای ورود به بازار کار، به تحصیلات خود ادامه دادند. تداوم کاهش رشد جمعیت شاغل در اواخر دهه ۱۹۶۰، منعکس کننده کاهش نرخ زاد و ولد پس از پایان دوره رونق بود. در همین حال، از آنجایی که نرخ رشد اقتصاد همچنان بالا بود، نرخ بیکاری در اواخر دهه ۱۹۵۰ شروع به کاهش کرد. در اوایل دهه ۱۹۶۰، تفاوت دستمزدها بر اساس مقیاس شرکت کاهش یافت و برای اولین بار تعداد مشاغل از تعداد فارغ‌التحصیلان جدید فراتر رفت. در سال ۱۹۶۷ تعداد فرصت‌های شغلی از تعداد جویندگان کار در بازار کار عمومی بیشتر شد و اقتصاد ژاپن به وضعیت اشتغال کامل رسیده بود.

همانطور که بازار کار از نیروی کار مازاد به کمبود نیروی کار حرکت کرد، رشد اقتصادی با جابجایی کارگران در میان بخش‌های صنعتی و جایگزینی نهاده‌های سرمایه به جای نهاده‌های کار تداوم یافت. تعداد کارگران کشاورزی بین سال‌های ۱۹۴۵ و ۱۹۵۵ به میزان ۱/۷ میلیون، بین سال‌های ۱۹۵۵ تا ۱۹۶۵ به میزان ۴ میلیون نفر و بین سال‌های ۱۹۶۵ تا ۱۹۷۵ به میزان ۴/۲ میلیون نفر کاهش یافت.

تغییرات کیفی در عرضه نیروی کار به اندازه تغییرات کمی مهم بود. در ژاپن قبل از جنگ، کارگران صنعت نساجی قلب نیروی کار صنعتی بودند و یک سوم کارگران صنعتی را تشکیل می‌دادند. معمول‌ترین افراد، کارگران زن در صنعت پنبه‌ریسی بودند که در اواخر نوجوانی پس از فارغ‌التحصیلی از دبیرستان برای افزایش بودجه خانواده شروع به کار و در ۲۰ سالگی شغل خود را ترک می‌کردند تا ازدواج کنند. عمر کاری آنها کوتاه بود. تغییرات در نیروی کار مکرر بود و دستمزدها پایین بود. کارگرانی که از گسترش صنایع شیمیایی و سنگین در زمان جنگ تا دوران رشد پس از جنگ، نقش رهبری را در توسعه صنعتی ایفا کردند، کارگران مرد ماهر در صنایع آهن و فولاد و ماشین‌آلات بودند. آنها کارگران مادام‌العمر بودند و مهارت‌های خاصی را از طریق آموزش حین انجام کار به

دست آورده بودند و کمک مثبتی به واحدهای تولیدی گروه‌های کوچک در داخل شرکت کردند. آنها انتظار داشتند که دستمزدها و شرایط کار از طریق سنوات و رشد اقتصادی بهبود یابد. آموزش اجباری از شش سال به ۹ سال افزایش یافت و میزان ادامه تحصیل افزایش یافت تا کیفیت فکری نیروی کار نیز بهبود یابد.

۲.۲.۳. پس‌انداز و انباشت سرمایه

جنگ اقیانوس آرام خسارات مادی عظیمی به ژاپن وارد کرد که در پایان جنگ، ثروت ملی به سطح سال ۱۹۳۵ کاهش یافت و در واقع نسبت به پیش از جنگ، یک چهارم شد. در دوره جنگ هیچ‌گونه انباشت سرمایه بین سال‌های ۱۹۳۵ و ۱۹۴۵ رخ نداد. با این حال، اگر فعالیت‌های تولیدی را با هم مقایسه کنیم، روشن می‌شود که هنوز مقداری آزادی عمل در اقتصاد وجود داشت. GNP واقعی تنها به نصف سطح قبل از جنگ کاهش یافت. اگر به صنایع به تفکیک بخش نگاه کنیم، می‌بینیم که اگرچه به دلیل اینکه بسیاری از کارخانه‌ها به تولید مرتبط با جنگ تبدیل شده بودند، میزان ظرفیت در صنایع کالاهای مصرفی آسیب دید، اما در مقابل، میزان خسارت در صنایع سنگین و شیمیایی نسبتاً پایین بود. صنایع تولید برق و فولاد حتی با ظرفیت نیروگاهی بالاتر از سطوح پیش از جنگ، از جنگ بیرون آمدند.

همانطور که قبلاً دیده‌ایم، اولین تلاش پس از جنگ برای تحریک تولید صنعتی - روش تولید بر اساس اولویت - سعی کرد این سرمایه فراوان را با نیروی کار مازاد ترکیب کند. گلوگاه دشوار، تأمین مواد اولیه وارداتی بود. پس از اینکه ژاپن اجازه دسترسی به بازارهای خارجی را گرفت، بهبود اقتصادی آن به سرعت پیش رفت. در طول دوره بهبود، سرمایه‌گذاری در کارخانه بر تعمیر و تجدید متمرکز شد. ضریب سرمایه‌نهایی (یعنی میزان سرمایه‌گذاری لازم برای افزایش تولید ناخالص داخلی به میزان ۱ درصد)، پایین باقی ماند.

در سال ۱۹۵۵، زمانی که سطح فعالیت‌های اقتصادی به سطح قبل از جنگ بازگشت، سرمایه‌گذاری در تأسیسات جدید ضروری شد چرا که در طول دوره بهبود سرمایه‌گذاری زیادی انجام نشده بود. موجودی سرمایه ژاپن در حال منسوخ شدن بود و رقابت بین‌المللی صنعت ژاپن را تضعیف می‌کرد. پس از جنگ کره، سرمایه‌گذاری منطقی در تعدادی از صنایع آغاز شد. در نیمه دوم دهه ۱۹۵۰، صنعت ژاپن به سمت سرمایه‌گذاری در تأسیسات تولیدی مدرن حرکت می‌کرد. فناوری‌های جدید معرفی شد و چهره صنعت ژاپن تغییر کرد. این به عنوان فرآیندی شناخته می‌شد که در آن "سرمایه‌گذاری ناشی از سرمایه‌گذاری" شناخته می‌شد. در نیمه دوم دهه ۱۹۶۰، در پاسخ به کمبود نیروی کار، سرمایه‌گذاری در فناوری جهت صرفه‌جویی در نیروی کار آغاز شد و در دهه ۱۹۷۰، سرمایه‌گذاری در تأسیسات ضد آلودگی‌های زیست محیطی آغاز شد.

نرخ افزایش موجودی سرمایه ۱ تا ۲ درصد بیشتر از نرخ رشد کل اقتصاد بود. دلیل آن این بود که گسترش سرمایه‌گذاری کارخانه‌ها از سال ۱۹۴۵ تا ۱۹۵۵ نسبتاً کم بود، اما پس از ۱۹۵۵ به سرعت افزایش یافت. این نرخ بالای تشکیل سرمایه نه از سرمایه خارجی بلکه از افزایش پس‌انداز داخلی، به ویژه پس‌انداز فردی تأمین مالی شد.

مخارج مصرفی متوسط خانوار کارگر شهری در سالهای ۱۹۴۶-۱۹۴۶ بیش از کل درآمد او بود. تا سال ۱۹۵۵ این میزان به ۹۰.۸ درصد کاهش یافته بود، سطحی مشابه سطح دوره قبل از جنگ (متوسط ۱۹۳۶-۱۹۳۴ حدود ۸۸.۳ درصد بود). با پیشرفت رشد اقتصادی، تمایل به مصرف کاهش یافت و نرخ پس‌انداز به دو برابر نرخ قبل از جنگ افزایش یافت. پس از سال ۱۹۵۵ اقتصاد ژاپن با پس‌انداز و سرمایه‌گذاری بالا شناخته می‌شد.

فرضیه‌های مختلفی وجود دارد که میزان بالای پس‌انداز خانوار را توضیح می‌دهد. برخی استدلال می‌کنند که از آنجایی که درآمد سریع‌تر از حد انتظار رشد کرد، مصرف همگام نبود و در نتیجه پس‌انداز افزایش یافت. دیگران به جوان بودن نسبی جمعیت اشاره می‌کنند. و عده‌ای دیگر می‌گویند که چون مسکن و تسهیلات رفاه اجتماعی از بقیه اقتصاد عقب مانده است، مردم پس‌اندازهایی را برای آینده انباشت کردند. اما دوره رشد بالا نیز دوره‌ای بود که در آن افراد بیشتری خود را جزء طبقه متوسط می‌دانستند و نرخ بالای پس‌انداز ممکن است به این تغییر در آگاهی اجتماعی مرتبط باشد.

پس‌انداز شخصی مستقیماً در تجارت سرمایه‌گذاری نمی‌شد بلکه در حساب‌های بانکی واریز می‌شد. به نوبه خود، شرکت‌های تجاری سرمایه‌گذاری خود را از طریق استقراض از بانک‌ها تأمین مالی کردند. تحت این سیستم "مالی غیرمستقیم"، نرخ پایین سرمایه‌گذاری خود مشاغل ظاهر شد که مشخصه دوره رشد سریع است.

۳.۲.۳. سقف تراز پرداخت‌ها

مستقیم‌ترین محدودیت رشد اقتصادی بین سال‌های ۱۹۴۵ و ۱۹۷۳ تراز پرداخت‌های بین‌المللی بود. از پایان جنگ تا سال ۱۹۵۵، بیم آن می‌رفت که ژاپن حتی قادر به تأمین مالی واردات اولیه مواد غذایی و مواد خام نباشد. بدون کمک آمریکا یا برنامه تدارکات ویژه در طول جنگ کره، زمانی که ارتش آمریکا کالاهای ژاپنی را خریداری کرد و تجهیزات را در ژاپن تعمیر کرد، دستیابی به تعادل در تراز پرداخت‌ها در این دوره ممکن نبود.

پس از سال ۱۹۵۵، حساب جاری تراز پرداخت‌ها به تعادل نزدیک شد. با این حال، ژاپن سیاست رشد داخلی شدید بدون وابستگی به سرمایه خارجی را در پیش گرفته بود. ذخایر ارزی آن تا حد امکان پایین نگه داشته شد و هر ذخایری که می‌توانست صرفه‌جویی شود، برای توسعه رشد محور درآمد و واردات استفاده می‌شد. در همان زمان، دولت همچنین سیاست حفظ نرخ ارز خارجی را در ۳۶۰ ین در مقابل یک دلار در سال ۱۹۴۹ دنبال کرد. در نتیجه، هر زمان که در حساب جاری تراز پرداخت‌ها کسری وجود داشت، دولت چاره‌ای جز کاهش سرعت توسعه اقتصادی و کاهش واردات برای بازگرداندن تراز پرداخت‌های بین‌المللی به تعادل نداشت. هنگامی که در سال‌های ۱۹۵۴، ۱۹۵۷، ۱۹۶۱ و ۱۹۶۳ کسری تراز پرداخت‌ها وجود داشت، دولت سیاست پولی سختی را در پیش گرفت که به تراز پرداخت‌ها کمک کرد تا نسبتاً سریع بهبود یابد.

با بهبود رقابت‌پذیری بین‌المللی صنایع ژاپنی بین سال‌های ۱۹۵۵ و ۱۹۶۵، تراز حساب جاری به تعادل رسید. پس از سال ۱۹۶۵، مازاد در حساب جاری به تدریج افزایش یافت و ژاپن ذخایر ارز خارجی خود را افزایش داد. این موضوع به این دلیل بود که قیمت کالاهای صادراتی ژاپن نسبتاً ثابت باقی ماند، در حالی که تورم از آمریکا که درگیر جنگ ویتنام بود، به سایر کشورهای صنعتی پیشرفته سرایت می‌کرد. این امر باعث شد تا محصولات ژاپنی در بازار جهانی نسبتاً ارزان باشند. در سال ۱۹۷۰، با مازاد حساب جاری، بانک ژاپن یک سیاست پولی سخت تدافعی را اتخاذ کرد و نتیجه آن افزایش چشمگیر مازاد تراز پرداخت‌های ژاپن بود. برای مقابله با این مازاد، ین در سال ۱۹۷۱ تجدید ارزش‌گذاری شد و در سال ۱۹۷۳ به نرخ شناور منتقل شد.

۴.۲.۳. روند قیمت

حتی پس از آنکه طرح تثبیت دوج مانع از افزایش ناگهانی قیمت‌ها پس از جنگ شد، ژاپن همچنان مجبور به مبارزه با تورم بود. هنگامی که جنگ کره آغاز شد، روندهای تورمی در سال ۱۹۵۱ از سر گرفته شد و تنها در سال ۱۹۵۴ با اتخاذ یک سیاست پولی سخت متوقف شد. تورم فوری پس از جنگ به دلیل افزایش قیمت مصرف‌کننده اما تورم جنگ کره به دلیل افزایش قیمت کالاهای

تولیدی بود. در نتیجه این تورم، نرخ ارز خارجی که در سال ۱۹۴۹ در زمان تثبیت دوج پایین تعیین شده بود، نسبتاً بالا رفت. تراز پرداخت‌های بین‌المللی از تعادل خارج شد و رقابت بین‌المللی صنعت ژاپن تضعیف شد. ژاپن برای مقابله با این مشکلات در چارچوب نرخ ارز ثابت، کاهش هزینه‌های صنایع سنگین و شیمیایی خود را ضروری دانست و بسیاری از صنایع شروع به سرمایه‌گذاری برای منطقی‌سازی و نوسازی امکانات خود کردند.

بین سال‌های ۱۹۵۵ و ۱۹۶۰، قیمت‌ها نسبتاً ثابت بود، اما پس از سال ۱۹۶۰، الگوی جدیدی از تورم ظاهر شد - قیمت‌های عمده‌فروشی ثابت ماند، اما قیمت‌های مصرف‌کننده افزایش یافت. این الگو در نتیجه این سازوکارها به وجود آمد: اول، در سیستم نرخ ارز ثابت، اقتصاد به گونه‌ای مدیریت می‌شد که اگر تورم جهانی وجود نداشت، قیمت‌های صادرات و عمده‌فروشی ثابت می‌ماند. دوم، اگرچه شکاف دستمزد بین شرکت‌های بزرگ و کوچک کاهش می‌یابد، به دلیل تغییر از عرضه مازاد نیروی کار به کمبود نیروی کار، همچنان شکافی بین آنها از نظر افزایش بهره‌وری وجود دارد. بهره‌وری در شرکت‌های بزرگ تولید انبوه افزایش یافت، اما هزینه‌های نیروی کار - و در نتیجه هزینه‌های تولید - در شرکت‌های تولیدی و خدماتی کوچک و متوسط با نیروی کار افزایش یافت. سوم، افزایش قیمت مصرف‌کننده تا زمانی که تأثیری بر افزایش دستمزدها و در نتیجه بر قیمت کالاهای صادراتی نداشته باشد، قابل تحمل بود.

به عبارت دیگر، اگرچه قیمت‌ها در بخشی که افزایش نرخ بهره‌وری بالا بود، ثابت بود ولی در بخش‌هایی که بهره‌وری پایین بود، هم قیمت‌ها و هم هزینه‌ها افزایش یافت. افزایش قیمت‌های مصرف‌کننده معمولاً توسط دستمزدهای پایین در بخش‌هایی که بهره‌وری نیروی کار پایین بود، کاهش می‌یابد؛ با این حال زمانی که اشتغال کامل، کارگرانی را که مایل به کار با دستمزد پایین بودند، حذف کرد؛ تورم «شکاف بهره‌وری» از نوع توصیف‌شده پدیدار شد.

در اواخر دهه ۱۹۶۰ یک روند جهانی به سمت تورم وجود داشت. در این شرایط، تا زمانی که نرخ ارز ثابت حاکم بود و تلاش می‌شد از افزایش مازاد تراز پرداخت‌ها جلوگیری شود، تنها راه تسریع در افزایش تقاضای داخلی از طریق ابزارهای مالی بود. در سال ۱۹۶۹ یک سیاست پولی فشرده برای جلوگیری از افزایش قیمت‌ها اتخاذ شد. همانطور که دیدیم، این تنها باعث افزایش مازاد در تراز پرداخت‌های بین‌المللی شد. در نتیجه، در اوایل دهه ۱۹۷۰، دولت تلاش کرد تا عرضه پول و هزینه‌های مالی را افزایش دهد. در نتیجه این اقدامات و همچنین تورم خارجی، تا پاییز سال ۱۹۷۳، سطح قیمت عمده‌فروشی در ژاپن ۲۰ درصد بیشتر از سال قبل افزایش یافت. در این مرحله، سازمان کشورهای صادرکننده نفت (اوپک) قیمت‌های خود را افزایش داد و ژاپن را در موجی از تورم شدید یا "قیمت‌های دیوانه‌کننده" فرو برد. سیاست حفظ نرخ ارز ثابت تا اواسط دهه ۱۹۶۰ به جلوگیری از توسعه تورم کمک کرد، اما در دهه ۱۹۷۰ که تورم در سراسر جهان وجود داشت و صنعت ژاپن رقابتی‌تر شده بود، تأثیر معکوس داشت.

۵.۲.۳. توزیع درآمد

در رابطه با توزیع درآمد ملی بلافاصله پس از جنگ جهانی دوم، درآمدی که به صاحبان کسب‌وکارهای منفرد می‌رسید؛ به طور غیرعادی افزایش یافت. با این حال، سهم درآمد ملی که به درآمد کارمندان، درآمد دارایی و درآمد شرکت‌ها می‌رسید؛ به طور قابل توجهی کاهش یافت. این موضوع به این دلیل بود که تولید صنعتی مدرن فلج شده بود و بسیاری از مردم برای بقای اقتصادی، کشاورز یا بازرگان شده بودند. با احیای اقتصاد پس از جنگ، سهم درآمد ملی که به درآمد کارمندان و درآمد شرکت‌ها می‌رفت به سرعت احیا شد، اما سهم درآمد حاصل از دارایی (خصوصاً زمین) کم باقی ماند. دلیل پایین ماندن درآمد ملک و زمین این بود که درآمد حاصل از اجاره مستاجر به دلیل اصلاحات ارضی عملاً ناپدید شده بود و سود، قیمت زمین و اجاره مسکن توسط دولت برای کنترل

تورم کنترل می‌شد. در دوره رشد سریع اقتصادی، سهم درآمد کارکنان و شرکت‌ها به طور پیوسته افزایش یافت و سهم صاحبان کسب‌وکارها به زیر سطح قبل از جنگ کاهش یافت. افزایش درآمد شرکت‌ها منعکس کننده افزایش سود کسب‌وکار به دلیل سرمایه‌گذاری بالا و رشد اقتصادی بالا بود.

توزیع درآمد فردی به سمت برابری بیشتر حرکت کرد. اصلاحات پس از جنگ - اصلاحات ارضی، انحلال زایباتسو و اصلاحات کار - همه در جهت برابری در توزیع درآمد نیروی کار کردند. تورم و فقر پس از جنگ، همراه با وضع مالیات بر دارایی در سال ۱۹۴۶، "برابری" را بیشتر کرد. با بهبود شرایط اقتصاد، توزیع درآمد نشانه‌هایی از کاهش برابری را نشان داد، اما در حدود سال ۱۹۶۰، با کاهش تفاوت دستمزد همراه با اشتغال کامل، روند یکسان‌سازی درآمد، به ویژه در رابطه با دستمزد، از سر گرفته شد. در طول دوره رشد سریع، ژاپن در میان تمام کشورهای صنعتی پیشرفته، به کشوری تبدیل شد که بیشترین برابری توزیع درآمد را داشت.

برابری توزیع درآمد پیش شرط گسترش آگاهی طبقه متوسط در میان مردم بود. در دهه ۱۹۶۰، تقریباً ۹۰ درصد از مردم ژاپن احساس می‌کردند که از سطح زندگی طبقه متوسط برخوردار هستند. این آگاهی طبقه متوسط باعث انتشار سریع کالاهای مصرفی بادوام، افزایش نرخ ورود کودکان به دانشگاه‌ها، تمایل شدید به مالکیت خانه و نرخ پس‌انداز بالا شد که همگی موجبات رشد اقتصادی را فراهم ساختند. توسعه صنایع تولید انبوه که مواد مورد نیاز برای ساخت کالاهای بادوام مصرفی را تأمین می‌کنند، تقاضا برای نیروی کار را افزایش داد، دستیابی به اشتغال کامل را تسریع کرد، حرکت نیروی کار را تسهیل کرد و توزیع برابرتر درآمد را تسهیل کرد. به نوبه خود، اینها یک اقتصاد بازار مصرف انبوه به سبک ژاپنی را تقویت کردند که در آن تقاضای رو به رشد برای کالاهای بادوام مصرفی همراه با نرخ پس‌انداز بالا وجود داشت. این منطق پویای جامعه صنعتی، نرخ رشد بالایی را حفظ کرد.

۶.۲.۳. رشد تقاضا

اقتصاد ژاپن پس از جنگ، رشد سریعی را در حدود تحمیل شده توسط تراز پرداخت‌ها و بدون اتکا به سرمایه خارجی حفظ کرد. پس‌انداز قابل توجه، عرضه فراوان نیروی کار، سرمایه‌گذاری داخلی و تقاضای مصرفی این امکان را فراهم کرد. اگر به GNP از سال ۱۹۴۶ تا ۱۹۵۵ به عنوان طبقه‌بندی اقلام تقاضا نگاه کنیم، افزایش مصرف فردی قابل توجه است. از سال ۱۹۵۵، گسترش سرمایه‌گذاری در تأسیسات عمومی نیز چشمگیر بوده است و تا سال ۱۹۷۰، صادرات نیز تمایل به افزایش نشان داد.

دلیل گسترش تقاضای مصرف‌کننده در بازسازی پس از جنگ این بود که در طول جنگ، استانداردهای زندگی ژاپن به طور چشم‌گیری کاهش یافته و تقریباً به سطح معیشتی رسیده بود. هنگامی که بهبود نسبی در اقتصاد انجام شد، سرمایه‌گذاری در نوسازی کارخانه فعال‌تر شد و گسترش مصرف با انتشار کالاهای بادوام مصرفی تداوم یافت. فرآیندی که طی آن تولید انبوه در ژاپن توسعه یافت و ژاپن را به جامعه‌ای با مصرف انبوه تبدیل کرد.

در پاسخ به توسعه صنعتی، مردم هم شغل و هم محل سکونت خود را تغییر دادند. از سال ۱۹۵۵ تا ۱۹۷۰، تعداد کارکنان ۱۵.۲۲ میلیون نفر افزایش یافت که از ۱۸.۱۷ به ۳۳.۳۹ میلیون نفر رسیده بود. جمعیت شهرها از ۵۰ به ۷۵ میلیون نفر و درصد کل جمعیت شهری از ۵۶.۳ به ۷۲.۱ درصد افزایش یافت.

میزان مصرف نیز در این مدت دو برابر شد. همچنین مبلغ صرف شده برای خرید لوازم خانگی ۸.۵ برابر و هزینه‌های فرهنگی و تفریحی ۵.۱ برابر شد. در سال ۱۹۵۷، ۷.۸ درصد از خانوارهای غیرکشاورزی تلویزیون سیاه و سفید داشتند، اما تا سال ۱۹۶۵ این

میزان به ۹۵ درصد افزایش یافت. در همین دوره، تعداد خانوارهای صاحب یخچال برقی یا گازی از ۲.۸ به ۶۸.۷ درصد و برای ماشین لباسشویی از ۲۰.۱ به ۷۸.۱ درصد تغییر کرده است.

مالکیت کالاهای مصرفی بادوام در نیمه دوم دهه ۱۹۶۰ همچنان افزایش یافت، اگرچه ترجیحات مصرف کنندگان به سمت کالاهای گران قیمت تغییر کرد. در سال ۱۹۶۷، تنها ۲.۲ درصد از خانوارها تلویزیون رنگی داشتند، اما تا سال ۱۹۷۵، ۹۰.۹ درصد صاحب تلویزیون رنگی بودند. مالکیت خودرو نیز از ۱۱ درصد در سال ۱۹۶۷ به ۳۷.۴ درصد در سال ۱۹۷۵ و مالکیت کولر از ۲.۶ به ۲۱.۵ درصد افزایش یافت. این کالاهای مصرفی بادوام که با نام‌هایی مانند «سه اقلام مقدس خانگی» خوانده می‌شوند، دلیلی بر ظهور ژاپن به‌عنوان جامعه‌ای با مصرف انبوه بود. از آنجایی که اکثر مردم ژاپن خود را متعلق به طبقه متوسط می‌دانستند، سبک زندگی آن‌ها به راحتی همگن می‌شد. این امر باعث گسترش سریع کالاهای بادوام مصرفی شد، زیرا مردم سعی می‌کردند از همسایگان خود عقب نمانند.

افزایش عمده اشتغال که با توسعه صنعتی ژاپن همراه بود، تعداد کارکنان کم‌درآمد را کاهش داد و توزیع درآمد را برابر کرد. اگر دستمزد در شرکت‌هایی با بیش از ۵۰۰ کارگر با شاخص ۱۰۰ در نظر گرفته شود، دستمزد شرکت‌های با ۳۰ تا ۹۹ کارگر در سال ۱۹۵۵ تنها شاخص ۵۸/۸ را دارا بود، اما تا سال ۱۹۶۵ این رقم به ۷۱ افزایش یافت.

همانطور که قبلاً اشاره شد، تا سال ۱۹۷۰، ژاپن در میان تمام کشورهای پیشرفته، از برابرتین توزیع درآمد فردی برخوردار بود. نرخ مالکیت خانه ژاپن کمتر از آمریکا اما بالاتر از اروپای غربی بود. نرخ ادامه تحصیل فراتر از سطح اجباری از ۴۷.۴ درصد در سال ۱۹۵۵ به ۷۹.۴ درصد در سال ۱۹۷۰ افزایش یافت و نرخ دانشجویان ورودی به کالج‌ها و دانشگاه‌ها از ۱۷.۲ به ۲۴.۲ درصد افزایش یافت (این نرخ‌ها تا سال ۱۹۷۵ به ۹۱.۹ درصد و به ۳۸.۴ درصد افزایش یافت).

۳.۳ ساختار صنعتی در حال تغییر

مهم‌ترین تحول در اقتصاد ژاپن از پایان جنگ تا سال ۱۹۷۳ ظهور آن به عنوان یکی از پیشرفته‌ترین قدرت‌های صنعتی جهان بود.

۱.۳.۳ برنامه‌های منطقی‌سازی صنعتی

از اوایل دهه ۱۹۵۰، دولت مجموعه‌ای از برنامه‌های منطقی‌سازی را در صنایع کلیدی ژاپن هماهنگ کرد. در حالی که هدف اصلی «تولید بر اساس اولویت»، احیای صنایع زغال‌سنگ و فولاد بوده است، هدف اصلی منطقی‌سازی صنعتی کاهش هزینه‌ها در این صنایع بوده است. جنگ کره تقاضا را در ژاپن تحریک کرد و صنعت ژاپن را زنده کرد، اما قیمت‌ها به شدت افزایش یافت و کالاهای ژاپنی را گران کرد. افزایش قیمت زغال‌سنگ و فولاد باعث کاهش رقابت‌پذیری بین‌المللی ماشین‌آلات و سایر صنایع شد. برنامه‌های منطقی‌سازی با هدف نوسازی تأسیسات کارخانه به منظور کاهش این هزینه‌های تولید انجام شد.

در طول اولین برنامه منطقی‌سازی فولاد، پیش‌بینی می‌شد که بین سال‌های ۱۹۵۱ و ۱۹۵۴، ۶۳ میلیارد ین سرمایه‌گذاری شود. در واقع، سرمایه‌گذاری واقعی تا سال ۱۹۵۳ به ۱۲۰ میلیارد ین رسید. کارخانه‌های قدیمی، بهره‌ورتر شدند. دولت توسعه یک پارک صنعتی بزرگ را در استان چیبا در زمین‌های بازپس‌گیری شده از خلیج توکیو راه‌اندازی کرد. در سال ۱۹۵۳، شرکت فولاد کاوازاکی، که تازه وارد این صنعت شد، مدرن‌ترین تأسیسات فولادی یکپارچه جهان را در پارک افتتاح کرد. خط تولید که در اسکله واقع شده بود، یک فرآیند پیوسته از تحویل مواد خام به کوره بلند تا تولید فولاد و نورد بود. سایر شرکت‌های تولید کننده فولاد با سابقه بیشتر

به زودی با ساخت تأسیسات مشابه، همین روند را دنبال کردند. اولین برنامه منطقی سازی، صنعت فولاد ژاپن را به طور قابل ملاحظه‌ای مدرن کرد.

در مقابل، در صنعت زغال سنگ که در طول جنگ کره به دلیل افزایش تقاضا، سود زیادی به دست آورده بود، برنامه‌هایی برای منطقی سازی تولید از طریق سرمایه‌گذاری در معرفی فناوری پیشرفته معدن از آلمان غربی و حفر چاه‌های عمیق هرگز محقق نشد. از آنجایی که کیفیت ذخایر زغال سنگ ژاپن ضعیف بود، دستیابی به کاهش هزینه‌های مورد نیاز برای رقابتی کردن صنعت در سطح بین‌المللی ممکن نبود. علاوه بر این، هنگامی که یک اعتصاب طولانی زغال سنگ در پاییز ۱۹۵۲ رخ داد، صنایع کلیدی اتکای خود را به زغال سنگ به عنوان منبع انرژی کاهش دادند و به نفت و انرژی الکتریکی روی آوردند.

جدای از تلاش‌ها برای منطقی سازی در صنایع فولاد و زغال سنگ، منطقی سازی از طریق نوآوری‌های فناوری در سایر صنایع در اوایل دهه ۱۹۵۰ اتفاق افتاد. در صنعت برق، برق‌آبی در مقیاس بزرگ توسعه یافت و نیروگاه‌های حرارتی وارد شدند. در صنعت کشتی سازی، روش‌های جدیدی برای ساخت کشتی‌های اقیانوسی معرفی شد. در صنعت سولفات آمونیوم، تولید از الکترولیز به روش گاز منتقل شد و تلاش‌هایی برای تقویت صنعت الیاف مصنوعی انجام شد.

همانطور که روش تولید بر اساس اولویت سعی در احیای تولید پس از جنگ با استفاده از کارخانه‌های موجود قبل از جنگ جدا از بازار جهانی داشت، برنامه‌های منطقی سازی صنعتی در اوایل دهه ۱۹۵۰ سعی در کاهش هزینه‌ها با تجدید و نوسازی تأسیسات تولیدی آن و با بهبود رقابت پذیری بین‌المللی ژاپن تحت نرخ ارز ثابت داشتند. سرمایه‌گذاری در منطقی سازی نیز به کاهش هزینه‌های تولید کمک کرد.

در حالی که تولید بر اساس اولویت با استفاده از کنترل‌های مستقیم دولتی انجام شده بود، برنامه‌های منطقی سازی صنعتی عموماً به عنوان برنامه‌های مستقل توسط شرکت‌های تجاری خصوصی اجرا می‌شد. مطمئناً، دولت در این فرآیند مداخله کرد و آن را به نوعی سرمایه‌گذاری مشترک بین دولت و شرکت‌های خصوصی کلیدی تبدیل کرد، اما دولت از کنترل قیمت (یارانه قیمت) یا کنترل کالا برای رسیدن به اهداف خود استفاده نکرد. در عوض، به روش‌های دیگری متکی بود. در مارس ۱۹۵۱ بانک توسعه ژاپن برای ترویج انباشت سرمایه و رشد سریع اقتصادی تأسیس شد. در مارس ۱۹۵۲ قانون منطقی سازی بنگاه‌ها تصویب شد و قانون اقدامات مالیاتی ویژه برای کمک به صنایع در حال توسعه اصلاح شد. دولت دارای زرادخانه‌ای از روش‌های جدید برای ارتقای توسعه صنایعی بود که به ویژه برای منطقی سازی هدف گذاری شده بودند- رفتار مالیاتی ویژه، یارانه سود کشتی سازی، وام وجوه دولتی از طریق مؤسساتی مانند بانک توسعه، تأسیس شرکت توسعه منابع برق، استفاده از سهمیه واردات، کنترل بر واردات سرمایه خارجی، و "هدایت اداری". تصور رایج در دهه ۱۹۷۰ مبنی بر وجود به اصطلاح ژاپنی یکپارچه، اتحادی نزدیک بین دولت و کسب و کارها، با هدایت مستقیم فعالیت‌های شرکت‌های خصوصی توسط دولت، عمدتاً متکی بر برداشتهایی از نحوه عملکرد اقتصاد ژاپن در این دوره بود. اما اشتباه است که ژاپن را به عنوان یک "اقتصاد برنامه‌ریزی شده" یا دولت به عنوان "ستاد کل اقتصادی" حتی در این دوره تلقی کنیم. تصمیمات سرمایه‌گذاری در اختیار شرکت‌های تجاری بود.

۲.۳.۳. توسعه نوآوری فنی

بین سال‌های ۱۹۵۵ و ۱۹۶۵، سرمایه‌گذاری برای مدرن سازی در جریان بود. در صنعت فولاد، برنامه دوم منطقی سازی به دنبال تکرار موفقیت برنامه منطقی سازی اول بود. مهم‌تر از همه، ساخت قابل توجه آسیاب‌های ساحلی برای تولید آهن خام و انتشار گسترده آسیاب‌های نواری و مبدل‌های اکسیژن خالص را فراهم کرد. اولین برنامه منطقی سازی که در زمان ضعیف بودن پایه صنعتی ژاپن

طراحی شد، سعی در کاهش هزینه‌های تولید داشت و به وام‌های دولتی متکی بود. در مقابل، برنامه دوم به منظور افزایش ظرفیت با پیش‌بینی افزایش تقاضا، امکانات را نوسازی کرد. از آنجایی که صنعت نیز انتظار سود بالایی داشت، کمتر به بودجه دولتی متکی بود. در حالی که اولین برنامه منطقی‌سازی نیاز به سرمایه‌گذاری ۱۲۰ میلیارد ین داشت، برنامه دوم از سرمایه‌گذاری بیش از ۵۰۰ میلیارد ین استفاده می‌کرد. با پایان یافتن دومین برنامه منطقی‌سازی، تولید آهن و فولاد ژاپن از فرانسه، آلمان و بریتانیا فراتر رفت و پس از آمریکا به جایگاه دوم رسید. از نظر تعداد کارخانه‌های نوار گرم، ژاپن تنها پس از آمریکا بود و از نظر کارایی مبدل‌های اکسیژن خالص و نسبت کک مصرفی به شمش‌های فولادی به مقام اول دست یافت. به عبارت دیگر، ژاپن هم از نظر کمی و هم از نظر کیفی به تولیدکننده درجه یک آهن و فولاد تبدیل شده بود.

بر اساس برنامه‌های تولید بر اساس اولویت و برنامه‌های منطقی‌سازی صنعتی در اوایل دهه ۱۹۵۰، زغال‌سنگ در صنعت آهن و فولاد به‌عنوان یک صنعت کلیدی از اهمیت بالا برخوردار بود. با این حال، صنعت زغال‌سنگ نتوانست بر معایب طبیعی خود از طریق سرمایه‌گذاری منطقی غلبه کند. علاوه بر این، روابط مدیریت کار در صنعت بدتر شد و عرضه زغال‌سنگ از ثبات کمتری برخوردار شد. به همین دلیل، تقاضای انرژی از زغال‌سنگ به انرژی الکتریکی و نفت تغییر کرد. اگر صنعت ژاپن از یک منبع داخلی پرهزینه به یک منبع خارجی ارزان‌تر، یعنی نفت تغییر ریل می‌داد، می‌توانست حتی سریع‌تر توسعه یابد. در این زمان، میادین نفتی جدید در خاورمیانه کشف می‌شد و قیمت نفت خام به شدت کاهش می‌یافت. صرفه‌جویی بیشتر در هزینه‌های انرژی با استفاده از سوپرتانکرهای پرسرعت حاصل شد که هزینه حمل‌ونقل نفت به ژاپن را کاهش داد.

صنعت برق نیز در حال تغییر بود. قبل از سال ۱۹۵۵ صنعت اساساً به نیروی برق‌آبی و در درجه دوم به انرژی حرارتی متکی بود، اما پس از آن این رابطه معکوس شد و اتکای اولیه به تولید برق حرارتی تغییر کرد. در سال ۱۹۵۵، زمانی که ساخت نیروگاه‌های حرارتی با استفاده از نفت سنگین آغاز شد، نیروگاه‌های برق‌آبی ۷.۴۸ میلیون کیلووات و نیروگاه‌های حرارتی تنها ۴.۱ میلیون کیلووات تولید کردند، اما در سال ۱۹۶۱، برق‌آبی و حرارتی تقریباً به همان میزان یعنی ۹.۴۴۴ میلیون کیلووات و ۹.۷۵ میلیون کیلووات تولید می‌کردند. مقیاس ظرفیت نیروگاه حرارتی از ۵۸۰۰۰ در سال ۱۹۵۸ به ۲.۲ میلیون در ۱۹۶۰ و ۳.۷۵ میلیون در سال ۱۹۶۵ افزایش یافت. دلایل کاهش نیروی برق‌آبی به عنوان منبع اصلی انرژی الکتریکی، اول این بود که تعداد سایت‌های مناسب برای ساخت نیروگاه‌های برق‌آبی کارخانه‌ها کاهش یافت و دوم اینکه واردات منابع انرژی راهی برای غلبه بر محدودیت منابع داخلی بود.

تغییر به سمت منابع جدید انرژی، بر صنایع شیمیایی نیز تأثیر گذاشت. یک صنعت پررونق کاربید، با تکیه بر نیروی برق‌آبی، کاربرد را برای تولید داخلی وینیل کلرید، استات و سایر محصولات شیمیایی تأمین کرده بود. با این حال در اواخر دهه ۱۹۵۰، صنعت پتروشیمی جدیدی که پلی اتیلن و پلی استایرن تولید می‌کرد، با تکیه بر نفتی وارداتی و معرفی فناوری جدید نفتی، توسعه یافت. به موازات نوآوری فنی در صنایع کالاهای تولیدی، نوآوری فنی در تولید کالاهای بادوام مصرفی نیز وجود داشت. روش‌های تولید انبوه برای پاسخگویی به تقاضای داخلی برای خودروها و لوازم الکتریکی خانگی مانند تلویزیون و یخچال و همچنین صادرات ماشین‌های خیاطی، رادیوهای ترانزیستوری و دوربین‌ها معرفی شد.

در حدود سال ۱۹۵۰ بحث‌هایی در مورد اینکه آیا ژاپن باید برای تأمین خودروهای خود به واردات متکی باشد یا اینکه باید تلاش کند تا صنعت خودروسازی داخلی تحت حمایت را توسعه دهد، وجود داشت. نتیجه، توسعه صنعت خودروسازی داخلی بود و بسیاری از شرکت‌های خودروسازی سعی کردند از طریق ارتباط فنی با خودروسازان خارجی، فناوری را به دست آورند. در سال ۱۹۵۵، تویوتا، برترین تولیدکننده خودرو، برنامه نوسازی پنج ساله با هدف تولید ماهانه تنها ۳۰۰۰ خودرو داشت. با این حال، نوسازی تأسیسات

تولید آن شتاب گرفت و مقیاس تولید بسیار گسترش یافت. در حدود سال ۱۹۶۰، زمانی که توپوتا یک کارخانه خودرو در موتوماچی و نیسان یک کارخانه در اوپاما ساخت، هر کارخانه جدید تولید ماهانه ۱۰ هزار خودرو را پیش‌بینی می‌کرد.

تولید انبوه وسایل نقلیه موتوری تأثیر زیادی بر صنایع مرتبط داشت. اول، در صنعت آهن و فولاد، تولید ورق نازک به سرعت پیشرفت کرد. سرمایه‌گذاری در نوسازی کارخانه، مانند نصب آسیاب‌های نواری، از تولید انبوه خودرو حمایت کرد. دوم، صنعت تخصصی فولاد و ماشین‌آلات، که حجم تولید آن قبلاً به دلیل کوچکی بازار محدود شده بود، با رشد تولید انبوه خودرو، با فرصت‌های جدیدی روبرو شد. ارزش خروجی ماشین‌آلات در سال ۱۹۵۵، ۵ میلیارد ین بود، اما تا سال ۱۹۶۲ به ۱۰۰ میلیارد ین رسید، یعنی ۲۰ برابر، و رقابت‌پذیری بین‌المللی آن نیز مناسب بود. در سال ۱۹۵۶ توپوتا و صنایع وابسته شروع به استفاده از روش معروف کانبان^{۲۴} کردند (همچنین به عنوان "روش موجودی صفر" یا "تولید زمان جاستین" نیز شناخته می‌شود). شرکت‌های پیمانکاری فرعی ماشین‌آلات دست دوم را از شرکت‌های مادر خریداری کردند و به آنها امکان داد تا مکانیزه‌سازی و منطقی‌سازی را آغاز کنند که منجر به گسترش بازار ماشین‌آلات شد.

در صنعت ماشین‌های الکتریکی نیز شرایط تقریباً یکسان بود. بهبود کیفیت ورق سیلیکونی فولادی زمینه تولید انبوه را فراهم کرد. شرکت‌های کوچک و متوسط مرتبط با تولید رادیو و تلویزیون نیز بهبود یافته و به یک صنعت صادراتی تبدیل شدند.

نوسازی صنعت ژاپن متکی به معرفی فناوری خارجی بود. در طول جنگ، ژاپن به فناوری سایر نقاط جهان دسترسی نداشت و در پایان جنگ یک شکاف فناورانه بزرگ وجود داشت. اما این شکاف به زودی با معرفی گسترده فناوری‌ها از شرکت‌های خارجی برطرف شد. در اوایل دهه ۱۹۵۰، فناوری‌ها از طریق ارتباط فنی با شرکت‌های خارجی در صنعت خودرو (نیسان و آستین، ایسوزو و هیلمن)، تولید تلویزیون (NEC و RCA)، و نایلون (Toyo Rayon و DuPont) منتقل شدند. از اواخر دهه ۱۹۵۰ و در طول دهه ۱۹۶۰، تعداد فناوری‌های وارداتی و پرداخت‌ها برای آنها افزایش یافت و استانداردهای فناوری ژاپن را بیشتر بهبود بخشید.

از آنجایی که ژاپن سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را پس از جنگ جهانی دوم تشویق نکرد، این معرفی فناوری خارجی از طریق همکاری فنی و بدون پیوند سرمایه به دست آمد. «تجاری‌سازی فناوری» تنها راه ممکن برای دستیابی به نوآوری فناوری و در عین حال اجتناب از کنترل خارجی تجارت ژاپنی بود. بسیاری از شرکت‌های خارجی مایل به فروش فناوری خود بودند، زیرا بازار ژاپن آنقدر کوچک بود که ارزش توسعه را نداشت. هزینه دستیابی به فناوری خارجی اغلب برای شرکت‌های ژاپنی بسیار گران بود، اما نوآوری‌های فنی بهره‌وری صنعت ژاپن را به شدت افزایش داد. ژاپنی‌ها همچنین سعی کردند فناوری‌هایی را که وارد می‌کردند بهبود بخشند. اغلب چنین پیشرفت‌هایی به‌عنوان یک فناوری جدید در فرآیند تولید اعمال می‌شد و در نتیجه رقابت‌پذیری بین‌المللی ژاپن را افزایش می‌داد.

دولت سیاست‌های خود را برای پرورش صنایع جدید در حال رشد مانند پتروشیمی و ماشین‌آلات و همچنین صنایع پایه‌ای مانند فولاد، زغال‌سنگ و کشتی‌سازی گسترش داد. در سال ۱۹۵۵ دولت سیاست توسعه صنعت پتروشیمی را اتخاذ کرد و در سال ۱۹۵۶ اقدام موقت را برای ارتقای صنعت ماشین‌آلات تصویب کرد. قلب سیاست توسعه صنعتی در اقدامات مالیاتی ویژه و وام‌های بانک توسعه ژاپن نهفته بود، اما اقدامات دیگری نیز مانند تخصیص ارز خارجی، صدور مجوز واردات سرمایه خارجی از طریق پیوندهای فنی و سایر اشکال هدایت اداری مورد استفاده قرار گرفت. نقش رقابت فعال بین بنگاه‌ها و روحیه کارآفرینی پرنرژژی در رشد اقتصادی بسیار زیاد بود، بنابراین تأثیر سیاست‌های حمایتی و توسعه دولت را نباید بیش از حد ارزیابی کرد. با این وجود، قانون سال ۱۹۵۶

که به دنبال ارتقاء صنعت ماشین‌آلات بود، برای مثال، در ارتقا یا منطقی‌سازی تولیدکنندگان ماشین‌آلات کوچک و متوسط موفق بود.

۳.۳.۳. آزادسازی تجارت، ارز و سرمایه

تا دهه ۱۹۶۰، تجارت خارجی، مبادلات ارزی و جابجایی سرمایه، مانند زمان جنگ، تحت کنترل دولت بود. منابع عمده کمیاب بود و احساس می‌شد که بازار آزاد نمی‌تواند به تخصیص بهینه منابع برای بازسازی اقتصادی دست یابد. اما زمانی که اقتصاد پس از جنگ بهبود یافت و مشارکت آن در بازار جهانی افزایش یافت، فشار خارجی شدیدی بر ژاپنی‌ها، به‌ویژه از سوی آمریکا، برای آزادسازی این کنترل‌ها وارد شد. خارجی‌ها آزادسازی واردات را وسیله‌ای برای افزایش واردات خود می‌دانستند و برخی ژاپنی‌ها استدلال می‌کردند که رقابت صنایع داخلی با کالاهای وارداتی کارایی شرکت‌های ژاپنی را بهبود می‌بخشد.

در ژوئن ۱۹۶۰، دولت طرح کلی برای آزادسازی تجارت خارجی و ارز خارجی را تصویب کرد که هدف آن افزایش نرخ آزادسازی از ۴۰ درصد (از مارس ۱۹۶۰) به ۸۰ درصد در عرض سه سال بود. این طرح متعاقباً مورد بازنگری قرار گرفت و تا اکتبر ۱۹۶۲ نرخ آزادسازی به ۸۸ درصد رسید. در سال ۱۹۶۳ ژاپن به یک کشور بند ۸ صندوق بین‌المللی پول (IMF) تبدیل شد و بر اساس آن دیگر نمی‌توانست برای ارز خارجی محدودیت ایجاد کند و در سال ۱۹۶۴ به سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) که در سال ۱۹۶۱ برای ترویج آزادسازی تجارت و حرکت سرمایه تأسیس شده بود، پیوست. در آغاز دهه ۱۹۷۰، ژاپن به منظور مقابله با مزاد فزاینده در تراز پرداخت‌های بین‌المللی، تلاش‌های خود را برای آزادسازی تجاری تجدید کرد.

مشارکت ژاپن در OECD باعث آزادسازی سرمایه شد. در ژوئن ۱۹۶۷ دولت طرح اساسی برای آزادسازی سرمایه را تصویب کرد. اولین مرحله آزادسازی در ژوئیه ۱۹۶۷ انجام شد و اجازه آزادسازی ۵۰ درصدی در ۳۳ صنعت و ۱۰۰ درصدی در ۱۷ صنعت دیگر (از جمله کشتی‌سازی و فولاد) را داد. مرحله دوم آزادسازی در فوریه ۱۹۶۹ انجام و در آن ۵۰ درصد آزادسازی در ۱۶۰ گروه و ۱۰۰ درصد در ۴۴ گروه مجاز شد. مرحله سوم در سپتامبر ۱۹۷۰ و مرحله چهارم در آگوست ۱۹۷۱ انجام شد. در آوریل ۱۹۷۱ آزادسازی سرمایه در صنعت خودرو و در سال ۱۹۷۴، ۵۰ درصد آزادسازی در رایانه‌های الکترونیکی اعمال شد.

اتخاذ تدابیر آزادسازی ژاپن توسط منتقدان خارجی در مقایسه با آزادسازی در میان کشورهای اروپای غربی دیر تلقی شد. در ژاپن، بسیاری بر این عقیده بودند که رقابت‌پذیری بین‌المللی صنایع و شرکت‌های ژاپنی ضعیف است و آزادسازی تأثیر نامطلوبی بر آنها خواهد داشت. کنترل بر واردات و سرمایه برای حمایت از صنایع نوپا یا صنایع غیررقابتی و همچنین اشتغال در صنایع آسیب دیده مورد نیاز بود. هنگامی که روشن شد که آزادسازی اجتناب‌ناپذیر است، بسیاری استدلال کردند که صنعت ژاپن باید رقابتی‌تر شود تا بتواند با اثرات آن مقابله کند.

اعلام برنامه‌هایی برای آزادسازی تجارت و ارز خارجی در سال ۱۹۶۰، سرمایه‌گذاری در تأسیسات جدید کارخانه را تحریک کرد. نتیجه تسریع رونق سرمایه‌گذاری نوسازی در اوایل دهه ۱۹۶۰ بود. در مقابل، سیاست‌های آزادسازی سرمایه در اواخر دهه ۱۹۶۰ یکی از دلایل اصلی افزایش تعداد ادغام شرکت‌ها بود. مهم‌ترین آنها ادغام صنایع سنگین میتسوبیشی در سال ۱۹۶۴، ادغام شرکت‌های خودروسازی نیسان و پرینس در سال ۱۹۶۵، ادغام شرکت‌های تجاری نیشو و ایوای در سال ۱۹۶۸ و ادغام شرکت‌های فولادی یاواتا و فوجی در سال ۱۹۷۰ بودند. اگرچه این ادغام‌ها ممکن است به همان روشی که سرمایه‌گذاری در کارخانه انجام داد، نوسازی را ارتقا نداده باشد، اما به موقعیت رقابت‌پذیری بین‌المللی ژاپن آسیبی وارد نکرد.

آزادسازی، همانطور که مشخص شد، مانع رشد اقتصادی بالا نبود، بلکه برعکس، یکی از عوامل اصلی تحریک و تسریع آن بود. در نتیجه آزادسازی، اقتصاد ژاپن نیز پیوند نزدیکی با اقتصاد جهانی پیدا کرد. در عین حال، حذف کنترل‌های ارز، تجارت خارجی و جابجایی سرمایه، دخالت دولت در صنایع داخلی را کاهش داد و اقتصاد بازار را در ژاپن ارتقا داد.

۴.۳.۳. گسترش صادرات

در اواسط دهه ۱۹۶۰ بسیاری از مردم فکر می‌کردند که دوره رشد بالا رو به پایان است چرا که اقتصاد به سمت رکود پیش می‌رفت. موجی از ورشکستگی در مقیاس بزرگ وجود داشت که چشم‌گیرترین آن بحران مدیریت شرکت اوراق بهادار یامانیچی بود و بانک ژاپن وام‌های ویژه‌ای را برای جلوگیری از بحران مالی اعطا کرد. با این حال، اقتصاد به رشد سریع‌تر از قبل ادامه داد و نه تنها با سرمایه‌گذاری در کارخانه‌های صنعتی و رشد تقاضای مصرف‌کننده، بلکه با صادرات نیز تداوم داشت.

به طور سنتی، منسوجات صنعت اصلی صادرات ژاپن بود، در حالی که صنایع شیمیایی و سنگین آن به تقاضای داخلی وابسته بودند. تولید در صنایع سنگین (فلزات، مواد شیمیایی، ماشین‌آلات و غیره) تا سال ۱۹۵۵ از تولید در صنایع سبک (نساجی و غیره) پیشی گرفت، اما صنعت سبک نه تنها مقدار بیشتر بلکه نسبت بیشتری از تولید خود را صادر کرد. پس از سال ۱۹۶۰، اگرچه صنعت سبک همچنان درصد بالایی از تولید خود را صادر می‌کرد ولی صنایع سنگین به صادرات بیشتری از صنایع سبک رسیدند. تا سال ۱۹۶۵ صادرات به عنوان درصدی از کل تولید یکسان بود و تا سال ۱۹۷۵ صنایع سنگین به مراتب از صنایع سبک فاصله داشتند. اگرچه وابستگی صنایع سنگین به بازارهای خارجی افزایش یافت، اما صنایع سبک از بازار صادرات خارج شد و اساساً بر تقاضای داخلی متکی بود.

گسترش فوق‌العاده صادرات خودروهای سواری پس از سال ۱۹۶۵ نمونه بارز این تغییر بود. در سال ۱۹۷۱، ژاپن ۱.۷۸ میلیون خودرو یا ۶۳.۷ درصد بیشتر از سال قبل صادر کرد. صادرات دستگاه‌های تلویزیون، ضبط صوت و سایر کالاهای الکترونیکی نیز اهمیت بیشتری یافت. پشت این تمایل صنعت ژاپن برای افزایش صادرات خود، تقویت رقابت‌پذیری صنعتی آن بود که ناشی از تورم ایجاد شده در آمریکا به واسطه جنگ ویتنام بود. با این حال، افزایش سریع صادرات باعث اصطکاک اقتصادی بین دو کشور شد و در نتیجه ژاپن محدودیت‌های داوطلبانه‌ای را بر صادرات آهن و فولاد در سال ۱۹۶۸ و منسوجات در سال ۱۹۷۱ اعمال کرد.

منابع سوخت همچنان مهم‌ترین واردات ژاپن بود. وابستگی به منابع انرژی وارداتی پس از دهه ۱۹۵۰ افزایش یافت. در سال ۱۹۵۵ منابع انرژی داخلی ۷۶ درصد از عرضه انرژی و واردات ۲۴ درصد را تشکیل می‌دادند. در سال ۱۹۶۵ منابع داخلی تنها ۳۳.۸ درصد و واردات ۶۶.۲ درصد بود و در سال ۱۹۷۰ منابع داخلی به ۱۶.۵ درصد و واردات به ۸۳.۵ درصد رسیده بود.

بنابراین، ساختار تجارت خارجی ژاپن، ساختاری بود که در آن محصولات صنایع سنگین را صادر می‌کرد و مواد خام را برای جبران کمبود داخلی وارد می‌کرد. سهم صادرات ژاپن از تجارت جهانی بیشتر شد و گسترش واردات به موازات نرخ رشد اقتصاد داخلی بود. برای حفظ این تعادل، اقتصاد ژاپن باید نرخ رشدی بالاتر از میانگین جهانی را حفظ می‌کرد. با این حال، حتی اگر در سال ۱۹۷۰ تورم در سراسر جهان گسترش یافت، قیمت‌های داخلی نسبتاً ثابت باقی ماندند. از این رو، با وجود رشد بالای ژاپن، مازاد حساب جاری آن در حال افزایش بود.

در آگوست ۱۹۷۱، رئیس جمهور ریچارد نیکسون به دنبال تجدید ارزیابی ارزهای اصلی جهان با پایان دادن به نرخ‌های مبادله ثابت بود و در پایان سال، این به نرخ ۳۰۸ ین در مقابل یک دلار تغییر کرد. اما این نرخ تجدید ارزیابی شده برای مدت طولانی دوام نیاورد.

در فوریه ۱۹۷۳ ژاپن به نرخ ارز شناور تغییر جهت داد و در پاییز ۱۹۷۳، سازمان کشورهای صادرکننده نفت (اوپک) قیمت نفت خام را چهار برابر افزایش داد. این شوک‌های پی در پی تأثیر عمده‌ای بر اقتصاد ژاپن گذاشت که به صادرات کالاهای صنایع سنگین و واردات انرژی وابسته بود. این شوک‌ها پایان دوره رشد بالای ژاپن بود، اما با این وجود، صنعت ژاپن همچنان به سمت صادرات گرایش داشت و در نتیجه این مشکلات تا دهه ۱۹۸۰ ادامه یافت.

۴.۳. خصوصیات شرکت‌های ژاپنی

اقتصاد ژاپن در حین تطبیق با اصلاحات پس از جنگ، بازسازی اقتصادی و شروع رشد بالا، ویژگی‌های خاصی را در سطح اقتصاد خرد ایجاد کرد که کاملاً با اقتصاد ژاپن قبل از جنگ یا اقتصادهای غربی متفاوت بود. مطمئناً، بسیاری از این ویژگی‌ها در دوران پیش از جنگ منشأ گرفتند، اما با اصلاحات پس از جنگ و شروع رشد سریع، شکل مشخص‌تری پیدا کردند. در رابطه با مدیریت، افزایش سرمایه، شیوه‌های مدیریت نیروی کار، یا قرارداد فرعی، شرکت‌های ژاپنی بر روابط بلندمدت تأکید داشتند. بازار و سازمان به روش‌های پیچیده‌ای بر یکدیگر تأثیر گذاشتند و تعادلی بین سازگاری و ثبات در شیوه‌های تجاری حفظ شد.

۱.۴.۳. سازمان و مدیریت شرکت

بیشتر شرکت‌های ژاپنی شرکت‌های سهامی بودند، اما شرکت‌های بزرگ معمولاً بخشی از یک گروه شرکتی (کیرتسو) بودند که شرکت‌ها و مؤسسات مالی وابسته به آن سهام یکدیگر را در اختیار داشتند، بنابراین از خطر پیشنهادهای غیر دوستانه تصاحب توسط سایر شرکت‌ها جلوگیری می‌کردند. مرسوم بود که مدیران یک شرکت از میان کارمندان قدیمی آن انتخاب می‌شدند که مطابق با آنچه به عنوان منافع بلندمدت شرکت می‌دیدند، عمل می‌کردند. بنابراین شرکت‌های ژاپنی احتمالاً به جای سود کوتاه‌مدت، رشد بلندمدت را هدف قرار می‌دادند و مدیران به شدت نگران سهم بازار بودند.

قبل از جنگ، شرکت‌های هلدینگ زایباتسو شبکه‌های گسترده‌ای از شرکت‌ها را از طریق سهام غالب کنترل می‌کردند. پس از انحلال زایباتسو، بسیاری از شرکت‌ها و مؤسسات مالی خود را در گروه‌های شرکتی (کیرتسو) سازماندهی کردند. در داخل کیرتسو، شرکت‌ها سهام یکدیگر را نگه می‌داشتند تا از تصاحب خارجی جلوگیری کنند. مقدار سهام برای فروش در بورس اندک بود و ارزش آن به طرز چشم‌گیری افزایش می‌یافت. به گفته میازاکی گیچی، در سال ۱۹۷۰، ۵۷.۱ درصد از کل شرکت‌های سهامی محدود توسط شرکت‌ها، ۲۰.۷ درصد توسط مدیران، و تنها ۲۰.۵ درصد توسط سهام‌داران کنترل می‌شد. یکی از دلایل مخالفت رهبران کسب‌وکارهای ژاپنی با ورود سرمایه خارجی و نگرانی در مورد آزادسازی سرمایه در اواخر دهه ۱۹۶۰ این بود که آنها می‌خواستند کنترل شرکت‌های خود را حفظ کنند.

اگرچه این الگوی مالکیت و مدیریت در شرکت‌های بزرگ رایج بود، اما استثناهایی نیز وجود داشت. اول، بسیاری از شرکت‌های کوچک و متوسط به صورت منفرد مالکیت داشتند. دوم، شرکت‌های بزرگ اغلب توسط بنیانگذار و خانواده‌اش کنترل می‌شدند. این امر در مورد شرکت‌های پیشرو در صنایع رو به رشد مانند ماتسوشیتا، سونی، هوندا، تویوتا، تویو کوگیو، سانتوری، کیوتو سرامیک صادق بود. سوم، بازار سهام نقش مهمی در ارزیابی شرکت‌ها ایفا کرد، زیرا افزایش سرمایه‌گذاری تحت تأثیر قیمت‌های فعلی سهام بود. به ویژه پس از سال ۱۹۶۵، نسبت سرمایه سهام به کل دارایی‌ها افزایش یافت. حتی با وجود اینکه شرکت‌های ژاپنی به شدت به وام گرفتن وابسته بودند، آنها مجبور بودند سرمایه خود را با رشد خود افزایش دهند تا بتوانند وام‌ها را تضمین کنند. بنابراین در صنایع با رشد بالا، امکان تضمین وام از طریق افزایش سرمایه بیشتر شد.

۲.۴.۳. اولویت تأمین مالی غیرمستقیم

در طول دوره رشد بالا، شرکت‌ها سرمایه بیشتری نسبت به انباشته داخلی خود سرمایه‌گذاری کردند. اما نرخ پس‌انداز فردی بالا بود و بخش عمده پس‌انداز فردی در سپرده‌های بانکی متمرکز بود. وام‌های بانکی به شرکت‌های منفرد، کارکرد میانجی‌گری بین پس‌اندازها و وام‌های فردی یا سرمایه‌گذاری در شرکت‌های تجاری را انجام می‌داد. این نوع تأمین مالی غیرمستقیم یکی از ویژگی‌های اصلی این دوره است.

بدیهی است که بانک‌ها برای این سیستم تأمین مالی غیرمستقیم اهمیت داشتند. گاهی اوقات گفته می‌شود که "بانک‌های شهری" بزرگ (که در ژاپن به بانک‌های تجاری گفته می‌شود) در قله‌ی گروه‌های شرکتی قرار داشتند، همان‌طور که شرکت‌های مستقر در قله‌های زیباتسو قبل از جنگ قرار داشتند، زیرا قدرت اقتصادی مشابهی را اعمال می‌کردند. با توجه به "فرضیه یک مجموعه" میازاکی گیچی، از آنجا که گروه‌های شرکتی به رهبری بانک‌ها تلاش کردند تا شرکت‌های وابسته را در تمام صنایع به دست آورند و طیف وسیعی از صنایع و مؤسسات مالی را پوشش دهند، رقابت سرمایه‌گذاری شدیدی وجود داشت. برخی دیگر بر این باورند که بانک‌ها در حالی که با سیاست دولت مبنی بر پایین نگه داشتن مصنوعی نرخ‌های بهره همکاری می‌کردند، یک «جیره‌بندی اعتباری» سودآور برای شرکت‌های صنایع سنگین و شیمیایی انجام دادند.

با این حال، اگرچه بانک‌های شهری برای انتقال پس‌انداز به سرمایه‌گذاری حیاتی بودند، اما این بدان معنا نیست که می‌توانستند نیروهای بازار را در توزیع سرمایه نادیده بگیرند یا در تصمیم‌گیری که به چه کسی وام بدهند، قدرت عجیبی داشتند. اول، به دلیل وجود تعداد زیادی بانک شهری، آنها مجبور بودند برای به دست آوردن مشتریان باکیفیت برای دریافت وام با یکدیگر رقابت کنند. دوم، مؤسسات مالی بسیاری وجود داشتند که شرکت‌ها می‌توانستند برای دریافت وام به غیر از بانک‌های شهری به آنها مراجعه کنند، برای مثال، بانک‌های اعتباری بلندمدت و شرکت‌های بیمه عمر. سوم، با افزایش سرعت رشد اقتصادی ژاپن، به ویژه شرکت‌های با رشد بالا، ذخایر سرمایه خود را ایجاد کردند که از طریق آن می‌توانستند منابع مالی خود را تأمین کنند. چهارم، پس از سال ۱۹۶۵ که دولت شروع به شناور کردن اوراق قرضه عمومی کرد، تغییر نرخ بهره آزاد شد.

اگرچه بانک‌ها تحت سیستم تأمین مالی غیرمستقیم، روابط بلندمدت با شرکت‌ها ایجاد کردند اما این بدان معنا نیست که بانک‌ها سرمایه را توزیع کرده یا نرخ‌های بهره را به صورت یک‌طرفه آن‌طور که می‌خواهند تعیین می‌کنند. سازوکارهای یک بازار رقابتی هنوز کار می‌کرد و بنابراین تصویر بانک‌های شهری به عنوان قدرت مطلق در دنیای تجارت گمراه‌کننده است.

۳.۴.۳. شیوه‌های مدیریت نیروی کار

در طول این دوره از رشد بالا، روابط مدیریت نیروی کار با استخدام مادام‌العمر، دستمزدهای مبتنی بر ارشدیت و اتحادیه‌های شرکتی مشخص می‌شد. به عنوان یک قاعده، شرکت‌ها فارغ‌التحصیلان جدید مدرسه را استخدام می‌کردند و به آنها آموزش‌های حین انجام کار می‌دادند. از آنجایی که شرکت‌ها به مهارت‌های پرسنل اهمیت می‌دادند، کارگران برای مدت طولانی (تا سن بازنشستگی) استخدام می‌شدند و دستمزدها بر اساس ارشدیت بود. از آنجایی که هم نیروی کار و هم مدیریت تلاش کردند تا به ثبات در اشتغال دست یابند، هر دو با انعطاف‌پذیری به تسویه دستمزدها نزدیک شدند. سیستم پاداش همچنین با انتقال بخشی از ریسک شرکت به کارگران به تثبیت اشتغال کمک کرد. وجود چنین شیوه‌های مدیریت نیروی کار به توسعه مهارت‌های کارگران و بهبود بهره‌وری از طریق افزایش تمایل آنها برای مشارکت در فرآیند تولید کمک کرد و در نتیجه رشد بالا را ممکن ساخت. این امر همچنین روابط مدیریت نیروی کار را نسبتاً پایدار کرد.

اگرچه این شیوه‌های مدیریت نیروی کار در شرکت‌های بزرگ رواج داشت، اما همیشه توسط شرکت‌های کوچک و متوسط دنبال نمی‌شد. به طور کلی، این شیوه‌ها فقط برای حدود ۳۰ درصد از کل شاغلان اعمال می‌شد، اما در بین بقیه جمعیت شاغل، تغییرات شغلی مکرر بود و میزان سازماندهی نیروی کار پایین بود.

در حدود سال ۱۹۶۵، زمانی که بازار کار فشرده شد، شرکت‌های کوچک و متوسط دستمزدهای بالاتری را به کارمندان جوان‌تر پرداخت کردند. اگر این کار را نمی‌کردند، نمی‌توانستند به تعداد مورد نیاز کارگر به دست آورند. در مورد کارگران مسن‌تر، تفاوت دستمزد بیشتر شد. دلیل آن این بود که دستمزدها در شرکت‌های بزرگ‌تر به این دلیل افزایش یافت که کارگران برای مدت طولانی‌تری استخدام شده بودند و دستمزد آنها بر اساس سنوات کار بود، در حالی که در شرکت‌های کوچک و متوسط تحرک زیاد نیروی کار وجود داشت و مقیاس مبتنی بر سنوات وجود نداشت و بنابراین کارگران مسن‌تر بیشتر تحت تأثیر عرضه نیروی کار قرار گرفتند.

البته بنگاه‌های بزرگ فقط کارگران مادام‌العمر را استخدام نمی‌کردند. در حدود سال ۱۹۶۰، زمانی که اقتصاد سریع‌تر از حد انتظار رشد کرد، شرکت‌های بزرگ تعداد زیادی نیروی کار موقت را استخدام کردند که در نهایت آنها را به نیروی کار عادی تبدیل کردند. در دهه ۱۹۷۰، تعداد نیروی کار موقت، روزانه یا پاره وقت افزایش یافت. از پیمانکاران فرعی نیز به عنوان منبع نیروی کار استفاده می‌شد. اگرچه بازارهای کار هر روز بیشتر و بیشتر در شرکت‌های بزرگ داخلی می‌شد، بازارهای کار داخلی و خارجی همچنان بر یکدیگر تأثیر می‌گذاشتند.

۴.۴.۳. توسعه شرکت‌های پیمانکاری فرعی

ویژگی دیگر این دوره میزان اتکای بنگاه‌های بزرگ به بنگاه‌های کوچک و متوسط به عنوان پیمانکار فرعی بود. بر اساس یک بررسی در سال ۱۹۷۶، ۸۲.۲ درصد از شرکت‌های تولیدی بزرگ به تأمین کنندگان خارجی متکی بودند و ۵۸.۱ درصد از تمام شرکت‌های تولیدی کوچک و متوسط دارای روابط پیمانکاری فرعی با شرکت‌های بزرگ بودند.

اغلب گفته می‌شود که شرکت‌های بزرگ از پیمانکاران فرعی به عنوان راهی برای تطبیق با تغییرات در شرایط عمومی کسب‌وکار استفاده می‌کنند. زمانی که تجارت سریع بود، از پیمانکاران فرعی استفاده می‌کردند، اما زمانی که تجارت کند شد، شرکت بزرگ سفارشات آنها را متوقف کرد یا فقط نرخ‌های زیر قیمت را به آنها ارائه داد. به عبارت دیگر، شرکت‌های بزرگ، پیمانکاران فرعی خود را کاملاً مطیع ساختند و از هزینه‌های ارزان نیروی کار و تولید آنها برای سود خود بهره‌برداری کردند. با این حال، اگر چنین بود، درک اینکه چرا با رشد اقتصاد، تعداد پیمانکاران فرعی افزایش یافت، دشوار بود. بر اساس یک نظرسنجی از پیمانکاران فرعی که از آنها پرسیده شد که چرا وارد این تجارت شده‌اند، بسیاری دلایلی مانند «من می‌توانم روی تولید تمرکز کنم بدون اینکه نگران فروش باشم» یا «جریان کار پایدار است» ارائه کردند. در میان شرکت‌هایی که از پیمانکاران فرعی استفاده می‌کردند، ملاحظات اصلی در انتخاب یک پیمانکار فرعی این بود که آیا فناوری یا امکانات کارخانه خاصی دارد یا خیر.

شرکت‌های پیمانکاری فرعی سعی کردند از مهارت‌های فنی و مدیریتی مالک به طور مستمر و در دراز مدت استفاده کنند. آنها بین بازار و سازمان داخلی شرکت قراردادی قرار گرفتند و سازگاری بازار را با توانایی شرکت بزرگ برای برنامه‌ریزی بلندمدت ترکیب کردند. این یک روش کارآمد ویژه برای سازماندهی تولید ایجاد کرد. به عنوان مثال، در صنعت خودرو، سیستم تأمین به موقع تویوتا برای بهبود بهره‌وری به شدت به پیمانکاران فرعی وابسته بود.

۵.۳. سیاست اقتصادی

بیشتر بحث‌های مربوط به سیاست‌های دولت بر "سیاست صنعتی" یا "هدف‌گذاری صنعتی" متمرکز است و بسیاری معتقدند که اقتصاد ژاپن به شدت مدیریت می‌شود، اما چنین تصویر یکپارچه‌ای درست نیست. سیاست اقتصادی بر اساس تعامل بوروکراسی دولتی، منافع تجاری، گروه‌های فشار و حزب حاکم لیبرال دموکرات شکل می‌گیرد. این ترکیبی از برخی سیاست‌های اقتصاد کلان پایه و سیاست‌های اقتصادی بخشی یا خرد است. علاوه بر این، سیاست اقتصادی نه ثابت است و نه بدون تغییر در طول زمان، اما با شرایط اقتصادی در حال تغییر سازگار شده است، البته این تغییرات همیشه با موفقیت همراه نبوده است.

۱.۵.۳. مفروضات سیاست اقتصادی پس از جنگ

در سال ۱۹۵۵، حتی پس از اینکه ژاپن به لحاظ اقتصادی از جنگ بهبود یافت، همچنان کوچک و از نظر اقتصادی نسبتاً ضعیف بود و درآمد ملی کم بود. از سوی دیگر، تراز پرداخت‌های بین‌المللی ناپایدار بود و ازدیاد جمعیت مانع از اشتغال کامل شد. هدف سیاست اقتصادی ژاپن غلبه بر موقعیت خود به عنوان یک اقتصاد کوچک و پیوستن به صفوف قدرت‌های صنعتی پیشرفته بود. محدودیت در سیاست اقتصادی این بود که ژاپن به عنوان یک اقتصاد کوچک با سقفی در تراز پرداخت‌های خود مواجه بود. ژاپن برای دستیابی به هدف خود باید رشد خود را به حداکثر می‌رساند، رقابت بین‌المللی خود را افزایش می‌داد و به اشتغال کامل دست می‌یافت. اما از آنجایی که این کشور هنوز یک اقتصاد فرعی بود، ابتدا باید تراز پرداخت‌های خود را در نظر می‌گرفت.

دولت ژاپن با توجه به محدودیت‌هایی که در تراز پرداخت‌های خود داشت، سعی کرد از تغییر نرخ ارز موجود و ورود سرمایه خارجی اجتناب کند. بنابراین تعادل در حساب جاری تحت قیمت‌های ثابت به یک هدف مهم سیاستی تبدیل شد. با توجه به سیاست مالی، با بدتر شدن وضعیت تراز پرداخت‌ها در سال‌های ۱۹۵۴، ۱۹۵۷، ۱۹۶۱ و ۱۹۶۳، امور مالی سخت‌تر شد. قانون مالی سال ۱۹۴۹ تأمین مالی سالم را الزامی کرد و اوراق قرضه عمومی برای تأمین بودجه دولتی منتشر نشد. در رابطه با مالیات، در سال ۱۹۶۰ یک کمیسیون بررسی مالیاتی توصیه کرد که نسبت درآمد مالیاتی به درآمد ملی از ۲۰ درصد تجاوز نکند. «دولت کوچک» و سیاست مالی حساس به تراز پرداخت‌های بین‌المللی از قوانین مشخصه سرمایه‌داری کلاسیک بود. به جز ممنوعیت‌های جابجایی سرمایه، چارچوب سیاست اقتصادی ژاپن پس از جنگ با استاندارد طلا بود.

از سوی دیگر، چون ژاپن می‌خواست به پای کشورهای پیشرفته برسد، سیاست اقتصادی آن جنبه دیگری هم داشت. در سال ۱۹۵۲، ذخایر ارز خارجی ژاپن به ۹۰۰ میلیون دلار و در سال ۱۹۶۰ به ۱.۸ میلیارد دلار رسید، اما پس از آن به سختی افزایش یافت و در سال ۱۹۶۷ به ۲ میلیارد دلار رسید. در همین حال، واردات ژاپن سه برابر شده بود و عرضه پول آن ۲.۵ برابر افزایش یافته بود. دولت سیاست افزایش عرضه پول و توسعه اقتصاد را تا جایی که تراز پرداخت‌های بین‌المللی اجازه می‌داد، در پیش گرفت. از آنجایی که عرضه پول داخلی به ذخایر ارزی مرتبط نبود، این سیاست با استاندارد طلا متفاوت بود و از آنجایی که ذخایر ارزی ژاپن اندک بود، هر زمان که تراز پرداخت‌های بین‌المللی به کسری تبدیل می‌شد، مجبور بود برای مدیریت وجوه ارزی خود سیاست پولی سختی را دنبال کند.

در سیاست مالی، بودجه ملی متوازن بود و تمام تلاش‌ها برای حفظ «دولت کوچک» با استفاده از بخشی از افزایش طبیعی درآمدهای مالیاتی ناشی از رشد اقتصادی برای کاهش مالیات انجام می‌شد. با این حال، در همان زمان، اقدامات مالیاتی ویژه، تأمین مالی مستقیم دولت و سایر انواع مداخله دولت به عنوان ابزار سیاست صنعتی برای ارتقای رقابت‌پذیری بین‌المللی ژاپن مورد استفاده قرار

گرفت. دولت در سیاست‌های اقتصاد کلان خود از اصل بودجه‌های متوازن پیروی کرد، اما همزمان در سیاست‌های اقتصاد خرد یا بخشی، از اصول مداخله گرایانه دولت پیروی می‌کرد و اقدامات مالیاتی ویژه و سرمایه‌گذاری مالی در صنایع خاص را ارائه می‌کرد.

بنابراین، سیاست اقتصادی ژاپن در این دوره از دو رویکرد متضاد استفاده می‌کرد: یک سیاست مداخله گرایانه اقتصادی بخشی یا خرد که ژاپن را اقتصاد کوچکی می‌دانست که هدف آن همسویی با کشورهای صنعتی پیشرفته است و سیاست‌های مالی و اقتصاد کلان که ژاپن را اقتصاد کوچکی فرض می‌کردند که به محدودیت‌های تراز پرداخت‌های بین‌المللی خود توجه می‌کرد.

۲.۵.۳. تغییرات در سیاست‌های اقتصادی

ژاپن با دستیابی به رشد اقتصادی از طریق نوسازی صنعتی، به تدریج از محدودیت‌های تحمیل شده تراز پرداخت‌های بین‌المللی خود رها شد. این کشور در مسیر تبدیل از یک قدرت کوچک به یک قدرت بزرگ اقتصادی قرار داشت. در نتیجه، سیاست مداخله‌گرایانه بخشی آن (حداقل حمایت و پرورش صنایع خاص) دشوارتر شد.

مشارکت ژاپن در OECD در دهه ۱۹۶۰ مستلزم آزادسازی کنترل‌های خود بر مبادلات خارجی، تجارت خارجی و جابجایی سرمایه بود. در عین حال، نه تنها کسانی بودند که استدلال می‌کردند که آزادسازی، رشد اقتصادی را بهبود می‌بخشد بلکه فشارهای خارجی نیز در کار بود. آزادسازی، دولت را از ابزارهای مداخله در بنگاه‌های خصوصی محروم کرد و نرخ‌های بهره نیز آزادانه در بازار مالی داخلی تغییر کردند چرا که دولت همچنان به عرضه اوراق قرضه دولتی ادامه می‌داد.

دولت طبیعتاً در کاهش مالیات یا کمک مالی به شرکت‌هایی که قادر به رقابت در بازارهای بین‌المللی بودند، تردید داشت. علاوه بر این، تنوع ساختار صنعتی، شناسایی صنایع نیازمند را با مشکل مواجه کرد. امور مالی دولت از صنعت به بهبود تسهیلات مسکن و محیط زیست تبدیل شد و مداخله دولت در مسائل زیست محیطی شرکت‌های خصوصی و مقررات نیروی کار قوی‌تر شد.

در همان زمان، سیاست‌های اقتصاد کلان که در نهایت از سقف تراز پرداخت‌ها رها شد، انعطاف‌پذیرتر شد. با استفاده از رکود سال ۱۹۶۵ به عنوان یک فرصت، دولت شروع به افزایش درآمد از طریق انتشار اوراق قرضه عمومی کرد و در عمل اصل بودجه متوازن را کنار گذاشت. دولت با شعار «افزایش رفاه از طریق افزایش بار مالیاتی» برنامه‌هایی را برای افزایش نرخ مالیات اجرا کرد. در سال‌های ۱۹۶۷ و ۱۹۶۸ تلاش‌هایی برای بازگشت به یک بودجه متوازن (یعنی محدود کردن انتشار اوراق قرضه عمومی و افزایش بدهی عمومی) انجام شد. با این حال، با اعلام برنامه نخست وزیر تاناکا کاکوئی برای بازسازی مجمع‌الجزایر ژاپن در سال ۱۹۷۲ و با برنامه‌هایی برای گسترش پوشش بیمه‌های اجتماعی در سال ۱۹۷۳، رهایی سیاست‌های اقتصاد کلان از محدودیت‌های تراز پرداخت‌ها به اوج خود رسید.

پس از سال ۱۹۶۸، با رقابتی‌تر شدن صنعت ژاپن و گسترش تورم جهانی، ذخایر ارز خارجی ژاپن به سرعت افزایش یافت و از ۲ میلیارد دلار در سال ۱۹۶۷ به ۱۸/۳ میلیارد دلار در سال ۱۹۷۲ رسید. حتی اگر ژاپن از تراز پرداخت‌های مثبت برخوردار بود، بانک ژاپن برخلاف رویه قبلی، سیاست پولی فشرده‌ای را برای جلوگیری از داغ شدن بیش از حد اقتصاد داخلی اتخاذ کرد، اما تراز پرداخت‌های مثبت همچنان به صعود ادامه داد و ذخایر ارزی انباشته شد. سپس بانک ژاپن به سیاست سست‌تری روی آورد و بین سال‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۷۳ عرضه پول سالانه ۲۰ درصد افزایش یافت. به عبارت دیگر، دولت به سیاستی که در دهه ۱۹۶۰ دنبال کرد، یعنی کاهش عرضه پول در زمانی که تراز پرداخت‌ها سیاه شده بود، بازگشت. اما در بحبوحه تورم جهانی، افزایش عرضه پول داخلی با حفظ نرخ‌های ارز ثابت باعث ایجاد تورم شد. با اعلام طرح بازسازی مجمع‌الجزایر ژاپن، ابتدا قیمت زمین و سپس قیمت کالاها

افزایش یافت. درست قبل از "شوک نفتی" سال ۱۹۷۳، قیمت عمده‌فروشی ژاپن بیش از ۲۰ درصد نسبت به سال قبل افزایش یافته بود، حتی بدون افزایش قیمت نفت.

حتی با اتخاذ سیاست مالی انبساطی، بسط تراز پرداخت‌ها متوقف نشد. در واقع، با تغییر ارزش ین در سال ۱۹۷۱ و تغییر به نرخ ارز شناور در سال ۱۹۷۳، این نرخ تقویت شد. اگر ژاپن قبلاً به ابتکار خود ارزش ین را مجدداً ارزیابی می‌کرد، به جای افزایش عرضه پول، تورم ممکن بود کاهش یابد. اما ژاپن خیلی دیر متوجه شد که اهمیت تراز پرداخت‌ها تغییر کرده است و به همین دلیل سیاست اشتباهی را انتخاب کرده است. به جای ارزش‌گذاری مجدد ین، دولت سعی کرد برابری خود را حفظ کند. آزادی عملی که دولت با پایان محدودیت‌های تراز پرداخت به دست آورده بود، مورد سوء استفاده قرار گرفت و در نتیجه تورم را متحمل شد و دوره رشد بالا را به پایان رساند.

فصل سوم. سیاست صنعتی ژاپن و نقش محوری MITI پس از جنگ جهانی دوم

همانطور که در مقدمه کتاب نیز مورد اشاره قرار گرفت؛ MITI به عنوان آژانس راهبر ژاپن نقش محوری در پیشبرد توسعه در مقطع پس از جنگ در این کشور داشته است و در واقع، مجری سیاست صنعتی ژاپن بوده است. به بیان دیگر، سیاست صنعتی ژاپن و MITI قابل تفکیک از یکدیگر نیستند و به همین دلیل در این فصل، آثار مرتبط با آنها در کنار یکدیگر طرح خواهد شد. این آثار تلخیص و ترجمه از مقالات، مصاحبه‌ها و کتاب‌هایی است که در مورد سیاست صنعتی ژاپن با محوریت MITI نوشته شده است.

تبیین‌های متفاوتی از سیاست صنعتی ارائه شده است. ماهیت بحث برانگیز سیاست صنعتی ریشه در این موضوع دارد که هنوز هیچ تعریف مورد توافق جهانی از آن ارائه نشده است (چانگ و آندرونی ۲۰۱۶). در تحت الفظی‌ترین تفسیر ممکن، سیاست صنعتی شامل هر سیاستی است که بر صنعت تأثیر گذارد، همانگونه که سیاست مالی به سیاست تأثیرگذار بر درآمد و هزینه‌های دولت اطلاق می‌شود یا برخی سیاست صنعتی را سیاست‌های دولت برای تأثیر بر ساختار اقتصادی معرفی کرده‌اند (استیگلیتز و لین ۲۰۱۳). برخی که این تعریف برای سیاست صنعتی را استفاده می‌کنند حتی سیاست‌های مرتبط با امور زیربنایی، فناوری، آموزش و مالیاتی را نیز سیاست صنعتی می‌دانند (خان ۲۰۱۵، استیگلیتز و نومان ۲۰۱۶). رودریک (۲۰۰۷) نیز سیاست صنعتی را نوعی سیاست بازسازی می‌داند که منظور سیاست‌هایی است که عموماً در جهت بازسازی (تجدید ساختار) فعالیت‌هایی که از پویایی بیشتری برخوردارند، بکار گرفته می‌شوند و فرقی نمی‌کند که این فعالیت‌ها در صنعت یا صنایع کارخانه‌ای واقع شده باشند یا در سایر فعالیت‌ها.

در نگاهی گسترده‌تر سیاست صنعتی رویکردی سیستمی برای هماهنگی نوآوری، سیاست منطقه‌ای و سیاست تجاری با تولید را در هسته اصلی خود ایجاد می‌کند؛ در حالی که بر صنایع بالادستی و پایین دستی، تغییرات بخشی، خوشه‌ها و شبکه‌ها تأثیر می‌گذارد (رودریک ۲۰۲۰). مطابق آنچه بیان شد، سیاست صنعتی به نوعی جامع سیاست‌های مرتبط با تولید، فناوری، نوآوری و حتی سیاست‌های مدیریت بخش کلان اقتصادی کشورها است و نگارنده بر همین تعریف تأکید دارد.

دولت‌ها ناگزیر به اجرای سیاست‌های صنعتی در شکل‌دهی به اقتصاد هستند چه با کارهایی که انجام می‌دهند و چه به واسطه کارهایی که انجام نمی‌دهند. اگر آنها اقتصاد کلان را به خوبی مدیریت نکنند، صنایع حساس‌تر از نظر چرخه‌ای تضعیف خواهند شد. اگر آنها از تعدیل نرخ بهره برای تثبیت اقتصاد استفاده کنند، بخش‌های حساس به بهره آسیب خواهند دید. اگر نرخ ارز را تثبیت نکنند، بخش‌های غیرقابل تجارت تشویق می‌شوند. علاوه بر این، تقریباً در همه کشورها، دولت‌ها نقش محوری در آموزش، بهداشت، زیرساخت‌ها و فناوری دارند و سیاست‌ها و هزینه‌ها در هر یک از این حوزه‌ها - و تعادل مخارج بین این حوزه‌ها - نیز اقتصاد را شکل می‌دهد.

بازارها در خلأ وجود ندارند و هر یک از قوانین و مقرراتی که بازارها را ساختار می‌دهند - مانند قوانین حاکم بر ورشکستگی و حاکمیت شرکتی - اقتصاد را شکل می‌دهند. اقتصاد توسعه به طور معمول بر مطالعه نهادها به عنوان محور رشد تأکید دارد. همه قوانین و مقررات، چارچوب‌های قانونی و نحوه اجرای آنها بر ساختار اقتصاد تأثیر می‌گذارد. بنابراین ناخواسته دولت همواره درگیر سیاست صنعتی است. قوانین آمریکا که در صورت ورشکستگی به مشتقات اولویت می‌دادند، یک سیاست صنعتی بود که مشتقات را تشویق می‌کرد. قوانین آمریکا مبنی بر عدم امکان پرداخت وام‌های دانشجویی، حتی در صورت ورشکستگی، باعث تضعیف بخش آموزش شد. سیستم‌های مالیاتی که بر سفته‌بازی مالی نسبت به سایر اشکال فعالیت اقتصادی مالیات کمتری وضع می‌کنند، منابع را تشویق می‌کنند تا به سفته‌بازی مالی بپردازند.

به طور خلاصه، همه دولت‌ها یک سیاست صنعتی دارند، صریح یا غیر آن. تنها تفاوت بین دولت‌هایی است که سیاست صنعتی خود را آگاهانه می‌سازند و دولت‌هایی که اجازه می‌دهند توسط دیگران شکل بگیرد؛ معمولاً از طریق منافع خاص، که برای یارانه‌های پنهان و آشکار، قوانین و مقرراتی که آنها را بر دیگران ترجیح می‌دهد، با یکدیگر رقابت می‌کنند. حتی دستور کار آزادسازی بازار مالی یک سیاست صنعتی بود - سیاستی که توسط بانک‌ها و بخش مالی انجام شد که تأثیر آن در بسیاری از کشورها منجر به ایجاد یک بخش مالی متورم شد که مملو از یارانه‌های صریح و ضمنی از طریق منحرف کردن منابع از سایر مصارف که مسلماً منجر به رشد پایدار بالاتر می‌شد؛ بود (استیگلیتز ۲۰۱۴).

رویکردهای متأخر سیاست صنعتی - برای نمونه سیاست صنعتی نوین (رودریک ۲۰۰۷، ۲۰۲۰)، ساختارگرایی جدید (لین ۲۰۱۴)، سیاست صنعتی فعالانه (چانگ و آندرونی ۲۰۲۰، ۲۰۱۹)، جامعه یادگیرنده (استیگلیتز ۲۰۱۴)، حکمرانی رشدافزا (خان ۲۰۱۰، ۲۰۱۵)، جهش اقتصادی (لی ۲۰۱۹) و...- تأکید ویژه بر بکارگیری سیاست‌های صنعتی انتخابی و هدفمند از سوی دولت‌ها دارند^{۲۵}. از منظر آنها، دولت‌ها (به طور خاص آژانس‌های راهبر به عنوان مجری سیاست صنعتی) باید در تعامل جدی با بخش خصوصی، از طریق هدایت و حکمرانی بازار اولویت‌های صنعتی را انتخاب و در ادامه منابع و مشوق‌ها را به سمت این اولویت‌ها گسیل نمایند. تخصیص این منابع و مشوق‌ها طبعاً برای برخی صنایع خاص، رانت ایجاد می‌کند و مولدسازی این رانت‌ها موضوعیت می‌یابد. رودریک و هاسمن (۲۰۰۳) به یک راهبرد چماق و هویج تأکید کرده‌اند؛ در این تبیین، رانتی که از طریق یارانه، محافظت تجاری یا فراهم کردن سرمایه خطرپذیر به کارآفرینان داده می‌شود، نقش هویج داشته و شروط عملیاتی یا نظارت‌های دقیق به محل مصرف و استفاده یارانه‌ها ایجاد می‌شود، نقش چماق دارد.

در برخی از آثاری که در ادامه تلخیص و ترجمه‌ای از آنها طرح خواهد شد نیز اشاراتی به چیستی سیاست صنعتی شده است. سیاست صنعتی ژاپن پس از جنگ جهانی دوم، نمونه موفق‌تری از اجرای سیاست صنعتی بوده که برای سایر کشورهای در حال توسعه درس‌های فراوانی دارد. این درس‌ها هم در ساحت سیاست‌های اجرا شده و هم در ساحت ساختار بوروکراتیک مجری این سیاست‌ها قابل ردیابی است. به بیان دیگر، سیاست صنعتی ژاپن در کنار نقش آفرینی MITI یک مجموعه را تشکیل می‌دهند که برای پیشبرد سیاست صنعتی در سایر کشورهای در حال توسعه در کنار یکدیگر درس آموز هستند.

این فصل شامل ۱۳ بخش است که تلخیص و ترجمه چندین مقاله، مصاحبه و کتاب خواهد بود که آثار ابتدایی، بیشتر متمرکز بر مسیر توسعه ژاپن و اجرای سیاست صنعتی خواهد بود و در ادامه آثاری که در آنها MITI محوریت بیشتری دارد، طرح خواهند شد؛ گرچه پیش‌تر نیز اشاره شد که سیاست صنعتی ژاپن از MITI قابل تفکیک نخواهد بود.

^{۲۵} برای مطالعه بیشتر در این زمینه، می‌تواند به کتاب "سیاست صنعتی؛ بنیان‌های نظری، چگونگی اجرا، مسائل مرتبط و تحلیل اقتصاد سیاسی" تالیف نگارنده مراجعه کنید.

۱. اقتصاد سیاسی ژاپن؛ بحران در نظریه^{۲۶}

سوال. چند اقتصاددان برای تعویض یک لامپ لازم است؟

پاسخ. هیچ، اقتصاددانان فقط در تاریکی می‌نشینند و منتظرند تا دست نامرئی این کار را انجام دهد.

بدیهی است که شروع این مقاله با یک شوخی ناپسند است. اما من این کار را انجام می‌دهم تا توجه را بر یک بحران و رسوایی واقعی متمرکز کنم. این رسوایی نوعی تبعیض سیستماتیک است که در مراکز تحقیقاتی آمریکا علیه مطالعات اقتصاد ژاپن وجود دارد. اعضای هیأت علمی اقتصاد ترجیح می‌دهند تئوری مطالعه کنند. آن‌ها به اعضای بخش‌های خود، به ویژه آن‌هایی که سابقه تصدی ندارند، هشدار می‌دهند که پژوهش‌های کاربردی یا تطبیقی انجام ندهند، زیرا ممکن است تعداد زیادی از ناهنجاری‌هایی را که در نظریه آمریکایی محور ایجاد شده است، آشکار کند.

به طور خاص، من به ناتوانی فزاینده هر یک از سه مکتب اصلی تئوری اقتصادی - نئوکلاسیک، کینزی یا مارکسیستی - در توضیح دستاوردهای ژاپن اشاره می‌کنم. با این حال، رهبران این حوزه به جای این که نتیجه بگیرند که این شکست مشکلی برای نظریه اقتصادی است، اعلام کرده‌اند که ژاپن یک استثناء است (با تأکید بر مقتضیات فرهنگی منحصر به فرد)، یا آنها داده‌های ژاپنی را به نوعی تغییر می‌دهند تا با نظریه مطابقت داشته باشند. میلتون فریدمن، برنده جایزه نوبل، با صحبت در تلویزیون ملی درباره دستیابی ژاپن به هژمونی جهانی در تولید نیمه‌هادی‌ها، اظهار داشت: «تصویر ژاپنی‌ها که سیاست صنعتی موفقیت آنها را توضیح می‌دهد، یک افسانه است. واقعیت امر این است که مهم‌ترین مؤلفه‌های توسعه ژاپن برخلاف توصیه‌های دولت پیش رفتند.» فریدمن زبان ژاپنی نمی‌خواند و هیچ مطالعه‌ای درباره اقتصاد ژاپن انجام نداده است. او مجبور نیست زیرا او به عنوان یکی از برجسته‌ترین نظریه‌پردازان اقتصادی جهان صحبت می‌کند.

در همین حال، ناهنجاری‌هایی که اقتصاد ژاپن برای تئوری اقتصادی غرب ایجاد می‌کند، در حال انباشته شدن است. برای مثال، تئوری غربی نیروی کار به عنوان یک ورودی مجزا در تولید و بازار کار آزاد در خارج از بنگاه به وضوح برای ژاپن بی ربط است و نمی‌تواند توضیح دهد که چرا مدیران ژاپنی به بازارهای کار داخلی، به "سرمایه انسانی" و اقداماتی برای حفظ چنین سرمایه انسانی در شرکت علاقمند بوده‌اند. علاوه بر این، این شیوه‌های ژاپنی به طور فزاینده‌ای به عنوان یکی از مؤثرترین نوآوری‌های رقابتی ژاپن ذکر می‌شود. همانطور که پیتز دراکر نتیجه می‌گیرد، موفقیت اقتصادی ژاپن از زمان جنگ جهانی تا حد زیادی به این بستگی دارد که این کشور تنها کشوری بوده که هم هزینه‌های پایین نیروی کار یک کشور در حال توسعه و هم بهره‌وری بالای نیروی کار یک کشور کاملاً توسعه‌یافته را داشته است. همچنین به نظر می‌رسد که جهان امروز به سمت ژاپن حرکت می‌کند تا از بازارهای کار غیرقابل کنترل برای رفع نیازهای مهارتی دور شود. در صنایع سرمایه‌بر بیشتر هزینه‌های نوآوری فناوری، سرمایه‌گذاری در سخت‌افزار است. با این حال همانطور که به حوزه دانش‌محور^{۲۷} مانند تولید CAD-CAM (یعنی طراحی به کمک رایانه و ساخت به کمک رایانه) می‌رویم، هزینه سخت‌افزار تنها کسری از کل سرمایه‌گذاری بر روی پرسنل ماهر و سازمان مؤثر برای کارکرد سیستم است.

^{۲۶} این بخش تلخیصی از مقاله ای با عنوان "The Japanese Political Economy: A Crisis in Theory" تالیف چالمرز جانسون در سال ۱۹۸۹ است. چالمرز جانسون از مهم‌ترین افرادی است که به روایت معجزه اقتصادی ژاپن پرداخته و در این فصل به دو مقاله و یک کتاب او، خواهیم پرداخت. همانطور که پیش‌تر نیز اشاره شد، جانسون اولین فردی است که لفظ "دولت توسعه‌گرا" را در توصیف نقش دولت ژاپن در معجزه اقتصادی این کشور، وارد ادبیات علوم اجتماعی کرده است.

^{۲۷} knowledge-intensive realm

این "تعادل مطلوب مهارت‌ها" در ژاپن است. نیروی کار بسیار تحصیل کرده، ماهر، سازگار، انعطاف‌پذیر و نوآور، که باعث می‌شود نسبت به بسیاری از کشورهایی که این صنایع را اختراع کرده‌اند، احتمال تسلط بر صنایع دانش‌محور آن بیشتر باشد.

ناهنجاری‌های دیگری نیز وجود دارد. تئوری اقتصاد کلان دستکاری نرخ ارز را برای اصلاح عدم تعادل تجاری ژاپن و آمریکا تجویز می‌کند، و با این حال در اواسط دهه ۱۹۸۰، پس از افزایش ارزش ین به میزان بیش از ۵۰ درصد، کسری تجاری آمریکا بدون تغییر باقی ماند. به نظر می‌رسد که تئوری اقتصاد کلان تنها در صورتی برای مشکلات دنیای واقعی راه‌حلی دارد که مشکلات به گونه‌ای بازتعریف شوند که مطابق با آن تئوری باشند. ناهنجاری دیگر مربوط به شکست ژاپن در انتقال پس‌انداز به صنعت از طریق بازارهای سرمایه است. علیرغم توجه بی‌پایان در غرب به "اطلاعات" تولید شده توسط بازارهای سرمایه، شرکت‌های ژاپنی همچنان در جمع‌آوری وجوه خارجی برای شرکت از بانک‌ها و از اوراق قرضه شرکتی اصرار دارند. با انجام این کار، آنها به طور قاطع انگیزه‌های مدیران خود را به سمت بلندمدت تغییر می‌دهند. اما همه اینها به طور گسترده در جای دیگری مورد بحث قرار گرفته است. آنچه باید بر آن تأکید شود این است که جهان غرب هیچ توضیح نظری مورد توافق گسترده‌ای برای عملکرد اقتصادی ژاپن پس از جنگ ندارد و دانش اقتصاد در آمریکا عملاً این تلاش را کنار گذاشته است.

اول

منظور از اقتصاد سیاسی این است که بازار چیزی نیست که هرگز در حالت بی‌جسم یا بدون سابقه وجود داشته باشد. "رقابت محض" و "اطلاعات کامل" هرگز در اقتصادهای پیشرفته بازار اتفاق نمی‌افتد و بنابراین تفسیرهایی از نحوه رفتار بازارها بر اساس این ایده‌ها بی‌ربط است. همه بازارها باید قوانینی از جمله حقوق (مانند حقوق مالکیت) و نهادهایی داشته باشند تا بتواند کار کند. نهادها قواعد ثابت یا منظم هستند. برخی از محققان از اصطلاح "رژیم" به معنای مجموعه‌ای از نهادهای اقتصادی استفاده می‌کنند. قواعد شامل ماهیت و شکل قراردادها، قوانین ضد انحصار، سیاست‌های نظارتی، تعرفه‌ها، قراردادهای بازاریابی منظم و قوانین مالیاتی است و نهادها شامل اتحادیه‌ها، نظام بانکی، نظام آموزشی و نظام سیاسی است. از طریق نهادها و مبارزه برای نهادینه کردن قواعد است که سیاست و ترجیحات سیاسی روش‌های کار فرآیندهای اقتصادی را ساختار می‌دهند. تئوری اقتصادی معاصر مطالعه چگونگی تعامل نیروهای اقتصادی در صورت عدم وجود نهادها است. اقتصاد سیاسی مطالعه چگونگی تحقق نظریه اقتصادی از طریق نهادها است. از این مفهوم از اقتصاد سیاسی می‌توان سه نتیجه گرفت: (۱) تمام فعالیت‌های اقتصادی و همه تصمیمات اقتصادی در چارچوب یک ساختار نهادی صورت می‌گیرد و همه توسط ماهیت آن ساختار اداره می‌شوند، (۲) ساختار نهادی تعیین کننده اقتصاد است. منافع همه احزاب، به نفع برخی و عدم نفع برخی دیگر و (۳) ساختار نهادی را می‌توان از طریق فرآیندهای سیاسی تغییر داد.

علاوه بر قوانین و نهادها، هنوز عامل مؤثر سومی بر نتایج اقتصادی دنیای واقعی وجود دارد. این استراتژی‌هاست؛ اینها به تسلط بیشتر یا کمتر بر نهادها توسط بازیگرانی که به تنهایی یا با هم کار می‌کنند (که البته ممکن است سعی در تغییر نهادها نیز داشته باشند) اشاره دارد. همانطور که کارل پوپر مشاهده کرد، "نهادها مانند قلعه هستند؛ آنها باید به خوبی طراحی شده و به درستی مستقر شوند." استراتژی درخشان گاهی اوقات می‌تواند نهادهای ضعیف طراحی شده را جبران کند، همانطور که طراحی برجسته گاهی اوقات می‌تواند کارکنان متوسط را پنهان کند.

این تمایزات مهم هستند زیرا به ما کمک می‌کنند تا بفهمیم ژاپن در کجا مشارکت اقتصادی پایدار خود را داشته است و سایر کشورها از ژاپن می‌توانند چه چیزی بیاموزند. خلاقیت و نوآوری ژاپن در حوزه تئوری نبوده، بلکه در ساختارهای نهادی بوده است که از طریق آن نظریه سرمایه‌داری محقق می‌شود و استراتژی سرمایه‌داری خلق می‌شود. دانشجویان انگلیسی-آمریکایی اقتصاد ژاپن تمایل دارند

این بعد از دستاوردهای ژاپن را از دست بدهند، زیرا مطالعه نهادها در مطالعات غرب پس از جنگ نادیده گرفته شده است. تا همین اواخر، مطالعه اقتصاد ژاپن توسط دانشمندان علوم اجتماعی انگلیسی زبان به عنوان "مطالعات منطقه‌ای" صرف تلقی می‌شد.

نارسایی نظریه غربی در توضیح پیشرفته‌ترین اقتصاد صنعتی که تا به حال وجود داشته است، به این معنی است که مطالعه اقتصاد ژاپن امروزه خود تمرینی برای نظریه‌پردازی است. پژوهش در مورد نهادهای اقتصادی ژاپن به طور اجتناب‌ناپذیری شامل تحلیل تاریخی این گونه نهادها و ساخت مفاهیم نظری جدید برای درک آنها می‌شود. گوردون برای به تصویر کشیدن دقیق تاریخ نظام روابط کار مدرن ژاپن مجبور شد به دهه ۱۸۵۰ برگردد. به طور مشابه، در تلاش برای درک بوروکراسی اقتصادی ژاپن پس از جنگ، مجبور شدم به قبل از بازسازی شووا در اواخر دهه ۱۹۲۰ برگردم و مفهوم "دولت توسعه‌گرای سرمایه داری" را طرح کنم.

به دلیل ادغام نظریه و مطالعات منطقه‌ای که در زمینه ژاپن اتفاق افتاد، مطالعه اقتصاد سیاسی ژاپن در طول دهه ۱۹۸۰ برای جذب نسل جدیدی از دانشجویان آغاز شد. نسل‌های اولیه متخصصان ژاپنی اغلب در ابتدا با جنبه‌هایی از زیبایی‌شناسی و فرهنگ مادی یا سواد ژاپنی جذب این رشته می‌شدند. نسل جدید بیشتر توسط چالش فکری تبیین اشکال جدید سرمایه‌داری جذب می‌شود. امروزه مطالعه اقتصادهای نوع ژاپنی (تجربه شرق آسیا)، پتانسیل واژگونی بخش‌های بزرگ نظریه غربی را دارد، چالش و فرصتی که هرگز بخشی از مطالعات منطقه قدیمی نبود.

دلیل دیگری برای ظهور رویکرد اقتصاد سیاسی به نهادهای ژاپنی، شکست مکتب «یکتایی فرهنگی»^{۲۸} است، اگرچه این مکتب در خود ژاپن به عنوان ایدئولوژی نیهونجینرون^{۲۹} (نظریه ژاپن) شکوفا شده است. برخی ژاپنی‌ها به اشتباه ترکیب پس از جنگ خود را از بهره‌وری نیروی کار بالا و دستمزدهای پایین به دلیل "ویژگی‌های فرهنگی منحصر به فرد ژاپنی که در جای دیگر تکرار نمی‌شود"؛ توضیح دادند. از سیستم تصدی برای نیروی کار و طرح‌های آموزشی شرکتی که می‌توانست در کره جنوبی، تایوان، سنگاپور، برزیل و جاهای دیگر تقلید شود. به طور مشابه، خود ژاپنی‌ها نشان دادند که می‌توانند تکنیک‌های خود را با نیروی کار آمریکایی در آمریکای شمالی ترکیب کنند و نتایجی را که با نیروی کار صرفاً ژاپنی به دست آورده‌اند، تکرار کنند یا از آن فراتر بروند. اشتباه ژاپن در این باور که چیزی در فرهنگش وجود دارد که معجزه اقتصادی پس از جنگ را به وجود آورده است، مشابه اشتباهی است که روشنفکران میجی در بازسازی میجی (۱۸۶۸-۱۹۱۲) مرتکب شدند، زمانی که در جستجوی اسرار قدرت اقتصادی و نظامی غرب شروع به گرویدن به مسیحیت کردند. امروز باید به این نتیجه رسید که در توصیف رابطه بین ارزش‌های فرهنگی و نتایج اقتصادی هم در غرب و هم در ژاپن به شدت مبالغه شده است.

نهادها متغیرهای مهمی در توضیح موفقیت اقتصادی مدرن ژاپن هستند. به عنوان مثال، نرخ پس‌انداز ژاپن را در نظر بگیرید که یکی از بالاترین‌هایی است که در یک دوره طولانی توسط اقتصاد سرمایه‌داری در زمان صلح ثبت شده است. نویسندگان معاصر ژاپنی و خارجی معمولاً استدلال می‌کنند که نرخ بالای پس‌انداز ژاپن بر اساس برخی از ویژگی‌های ذاتی ژاپنی مانند صرفه‌جویی است و با این حال هارو ماتسوکاتا ریشاور به وضوح توضیح می‌دهد که چگونه پدر بزرگش، ماتسوکاتا ماسایوشی، خالق سیستم مالی میجی، در طی یک بازدید از اروپا، سیستم پس‌انداز پستی را کشف کرد:

ماتسوکاتا در سراسر اروپا از پیشرفت بزرگی که از زمان سفرش در سال ۱۸۷۸ حاصل شده بود، تأثیر پذیرفت. به عنوان مثال، او اشاره کرد که بلژیک، اگرچه به اندازه جزیره کیوشو ژاپن است و تنها با شش میلیون نفر، یک هفتم جمعیت ژاپن،

²⁸ cultural uniqueness

²⁹ ideology of Nihonjinron

به اندازه کل ژاپن ثروت تولید می‌کند. سوالی از یکی از اهالی انگلستان یکی از دلایل فقر نسبی ژاپن را به او توضیح داده بود: "در کشوری مانند کشور شما که در آن افراد ثروتمند اندکی وجود دارد، شما چرا اینقدر سخاوتمندانه خرج می‌کنید؟" ماتسوکاتا با شرمساری در مورد بیزاری دیرینه ژاپنی‌ها از پول و ولخرجی شدید دهقانان و بازرگانانی که برای اولین بار خود را با سرمایه‌های مازاد مواجه می‌کردند، پاسخ داد. او مشاهده کرد که بیشتر اروپایی‌ها با صرفه‌جویی زندگی می‌کنند و تأکید زیادی بر پس‌انداز پستی داشتند، سیستمی از حساب‌های پس‌انداز خصوصی که در هر اداره پست ایجاد می‌شد. ماتسوکاتا خاطرنشان کرد که حتی در دریا‌های آزاد مقرراتی برای ملوانان بریتانیایی وجود دارد که حقوق خود را به حساب‌های پس‌انداز واریز کنند و در روسیه هر ایستگاه در راه‌آهن ترانس سیرری یک بانک پس‌انداز دارد. او به این نتیجه رسید که اگر ژاپن تأکید بیشتری بر پس‌انداز داشته باشد، این کشور بدون وام‌های خارجی منابعی برای توسعه سریع صنعتی پیدا می‌کند.

بقیه، همانطور که می‌گویند، تاریخ است. در طول سال ۱۹۸۶، شهروندان ژاپنی حدود ۳۷.۷ درصد از پس‌انداز شخصی خود را در سیستم پس‌انداز پستی ژاپن قرار داده و با حدود ۱۰۴ تریلیون ین، سیستم پس‌انداز پستی تحت مدیریت دولت را به بزرگترین "بانک" روی زمین تبدیل کردند. ژاپنی‌ها دفاتر پست خود را بر سایر مؤسسات پس‌انداز ترجیح می‌دادند چرا که دفاتر پست طبق قانون نرخ سود بیشتری نسبت به بانک‌ها می‌پردازند و به دلیل سیاست صنعتی، دولت ژاپن سود پس‌انداز پستی را تا حد زیادی معاف از مالیات می‌کند. با توجه به این مؤسسات، ما برای توضیح نرخ پس‌انداز ژاپن یا به همان اندازه چشمگیر در تایوان، نیازی به ایده صرفه‌جویی ذاتی نداریم.

به منظور نشان دادن بیشتر خلاقیت نهادی ژاپن، و همچنین بررسی برخی از مناقشات عمده در زمینه اقتصاد سیاسی، من معتقدم که حوزه اقتصاد سیاسی ژاپن را می‌توان به پنج موضوع اصلی تقسیم کرد: (۱) مبانی سیاسی اقتصاد ژاپن، (۲) نوآوری و تولید، (۳) تجارت و سرمایه‌گذاری بین‌المللی، (۴) رفتار سازمانی و روابط کار و (۵) سیاست صنعتی.

دوم

ژاپن و اقتصادهای شبیه ژاپن (عمدتاً کره جنوبی و تایوان) که یا از نوع مشخصی از سیاست اقتدارگرا یا نوع دیگر بوده اند. به این معنا که سرمایه‌داری در شکل ژاپنی به نظر می‌رسد نیازی به دموکراسی سیاسی ندارد و در واقع زمانی که دموکراسی ضعیف‌ترین است، به نظر می‌رسد شکوفا می‌شود. ژاپن قبل از جنگ و تایوان و کره جنوبی معاصر پیکربندی‌های سیاسی ظاهراً مشابهی را آشکار می‌کنند، همانطور که کوچی تایرا می‌گوید، رشد اقتصادی مدرن ژاپن در اواخر دهه ۱۸۸۰ آغاز شده است که به طرز عجیبی همزمان با تهیه و انتشار قانون اساسی میجی است که شخصیت دولت ژاپن را مشخص می‌کند؛ ترکیب یک دولت مطلقه با یک اقتصاد سرمایه‌داری از سال ۱۸۸۹ تا ۱۹۴۷ یک معما در میان محققان علاقمند به تاریخ اقتصادی ژاپن بوده است. حتی امروزه برخی از منتقدان دموکراسی ژاپنی، داخلی و خارجی، استدلال می‌کنند که دموکراسی ژاپن تنها با توجه به حاکمیت ناگسستنی احزاب محافظه‌کار از سال ۱۹۴۸، رسمی است، که «مردم به‌طور نمادین با رأی دادن هر چند سال یک‌بار شرکت می‌کنند در حالی که اساساً قدرت سیاسی را کنترل نمی‌کنند».

رابطه بین نظام سیاسی ژاپن و دستاوردهای اقتصادی آن شاید اساسی‌ترین مناقشه در حوزه اقتصاد سیاسی ژاپن باشد. در میان کسانی که بر این باورند که ساختار سیاست مستقیماً بر ظهور و موفقیت "دولت توسعه‌گرای سرمایه‌داری" در ژاپن تأثیر گذاشته است، استدلال چیزی شبیه به این است: "در اقتصادهای ژاپنی، سیاستمداران سلطنت می‌کنند اما حکومت نمی‌کنند. تصمیم

گیرندگان واقعی یک بوروکراسی نخبه از تکنوکرات‌های اقتصادی هستند^۱. این سیستم با خدمت به آن دسته از منافع که برای تداوم آن ضروری هستند (کشاورزی در ژاپن پس از جنگ، سرزمین‌های اصلی در تایوان، ارتش در کره جنوبی) کار می‌کند، اما در غیر این صورت، منافع محلی را که آن را از اهداف توسعه منحرف می‌کند، حذف می‌کند و از آنجایی که بوروکرات‌ها بر اساس اصول عقلانیت اقتصادی هدایت می‌شوند، در نهایت در خدمت منافع اقتصادی ملی هستند و توسط ناسیونالیسم مردمی مشروعیت می‌یابند.

توضیح کاملاً متفاوت از «دولت قوی» ژاپن و رابطه آن با اقتصاد از این فرض شروع می‌شود که ژاپن یک دموکراسی واقعی است. در این فرمول، دولت توسعه‌گرا صرفاً نشان‌دهنده این است که در دموکراسی‌ها، تغییرات ساختار صنعتی هرگز نمی‌تواند به بازار واگذار شود، زیرا چنین تغییراتی برای زندگی مردم بسیار مخرب است. مردم با استفاده از قدرت دموکراتیک خود مداخله خواهند کرد تا بر نتایج بازار معمولاً با ایجاد موانع حمایتی برای تغییر تأثیر بگذارند. به منظور جلوگیری از این مداخله و همچنان ارتقای تغییرات مورد نیاز، دولت باید از این حوزه از فعالیت‌های اقتصادی جلوگیری کند و رهبری تغییرات ساختار صنعتی (به عنوان مثال، از صنایع کاربر به صنایع سرمایه‌بر و سپس به صنایع دانش‌محور) را ارائه دهد. مردم ژاپن از رهبری بوروکراتیک در این موضوعات حمایت می‌کنند چرا که بوروکراسی یک شایسته سالاری ذاتی استعداد است، سابقه خوب (اما نه کامل) دارد، و به این دلیل که رهبری بوروکراتیک بر حل این مشکلات از طریق سیاست مبتنی بر منافع ترجیح داده می‌شود. تاریخ صنعتی شدن ژاپن و پایگاه مخاطره‌آمیز منابع جمعیتی آن نیز علیه سرمایه‌داری مبتنی بر بازار آزاد استدلال می‌کند.

واقعیت رابطه بین سیاست و اقتصاد در ژاپن پس از جنگ احتمالاً ترکیبی از این دو مفهوم است. موضوع مرتبط با تحقیقات معاصر این است که آیا و چگونه نظام سیاسی همانطور که در بالا ذکر شد، در حال تغییر است یا خیر. موضوع اصلی بر تعامل بین کاهش آشکار قدرت بوروکراسی، ظهور یک جنبش قوی مبتنی بر تجارت به سمت مقررات‌زدایی، و بالاتر از همه، ظهور سیاستمدارانی با تخصص سیاست‌گذاری و تمایل به پایان دادن به جدایی تاریخی بین سلطنت و حکومت است. فوکوی شش دلیل عمده برای رخ دادن این تغییرات را پیشنهاد می‌کند: (۱) مسیرهای شغلی مختلف بین بوروکرات‌ها و سیاستمداران در طول زمان کارشناسان سیاست‌گذاری را در میان سیاستمداران ایجاد می‌کند. (۲) حکومت تک حزبی حزب لیبرال دموکرات، رژیم را ضعیف می‌کند، اما حزب را در موقعیتی قرار می‌دهد که رهبری را ارائه دهد. (۳) سختگیری فزاینده مالی قواعد بوروکراسی را تضعیف می‌کند زیرا بوروکرات‌ها از تصمیم‌گیری با مجموع صفر می‌ترسند. (۴) تضادهای بوروکراتیک صلاحیت قضایی، که با بلوغ جامعه در حال افزایش است، نیازمند حل و فصل سیاستمداران است. (۵) گروه‌های ذینفع جدید به سیاستمداران روی می‌آورند زیرا گروه‌های ذینفع قدیمی قبلاً روابط همزیستی با بوروکراسی برقرار کرده‌اند. و (۶) بوروکرات‌ها بدون اقتدار نهایی، از دست زدن به موضوعات بسیار بحث برانگیز یا ایدئولوژیک، مانند مخارج دفاعی یا محتوای کتاب‌های درسی مدرسه می‌ترسند. هیچ توافقی در مورد اینکه این روند تغییر ممکن است به کجا ختم شود، وجود ندارد.

سوم

یکی دیگر از موضوعات اصلی در تحقیقات اقتصاد سیاسی ژاپن، مربوط به مؤسسات و دستاوردهای ژاپن در تحقیق و توسعه است. این موضوع جنبه‌های مختلفی دارد. یکی از آنها سازماندهی تحقیقات بنیادی است چرا که در ژاپن این کار عمدتاً در بخش خصوصی انجام می‌شود.

از سوی دیگر، برخی از متخصصان تحقیق و توسعه مشاهده می‌کنند که مقدار زیادی از دانش علمی در همه جا خصوصی می‌شود. دانشی که در یک سازمان خصوصی بزرگ (مانند IBM یا هیتاچی) توسعه یافته است، به عنوان بخشی از سرمایه آن در نظر گرفته

می‌شود و بنابراین برای آموزش در مؤسسات آموزشی خارج از شرکت در دسترس نیست. بنابراین این سوال مطرح می‌شود که آیا شرکت‌هایی که با شرکت‌های ژاپنی رقابت می‌کنند، باید تلاش کنند تا با تعهد ژاپن به تحقیق و توسعه داخلی و آموزش مطابقت یابند یا با حذف شرکت‌های بزرگ ژاپنی از فعالیت‌های تحقیق و توسعه بین‌المللی مقابله به مثل کنند.

یکی دیگر از زمینه‌های بحث برانگیز، تفکیک موفقیت‌آمیز فرآیند تحقیق و توسعه توسط ژاپن در تحقیقات پایه، تحقیقات کاربردی، فناوری تولید و توسعه محصول است. به نظر می‌رسد که ژاپن می‌تواند پیشرفت‌ها را در هر جبهه به طور مؤثرتری نسبت به شرکای تجاری خود، به‌ویژه آمریکا، ارتقا دهد و اکتشافات علمی را به محصولات تجاری تبدیل کند. برای فهم چرایی موفقیت ژاپن، اطلاعات بیشتری در مورد سازمان علم ژاپن، از جمله عملکرد آژانس علوم و فناوری صنعتی، استفاده ژاپن از کارتل‌های تحقیقاتی، و اصول حاکم بر آژانس ثبت اختراع، لازم است.

شاید بحث مجادله برانگیز در زمینه نوآوری و صنایع تولیدی مربوط به وابستگی تاریخی ژاپن به علم و فناوری وارداتی به دلیل قدرت فعلی آن باشد که پروفیسور کوداما فومیو آن را نوعی "همجوشی تحقیق و توسعه" نامیده است. همجوشی تحقیق و توسعه به ترکیب علم و فناوری تثبیت شده (معمولاً در مورد ژاپن وارد شده) برای ایجاد پیشرفت در توسعه محصول اشاره دارد- به عنوان مثال، رباتیک، دیجیتالی کردن ساعت‌ها و تجهیزات ضبط، اپتوالکترونیک، فناوری اطلاعات، بیوتکنولوژی، و سرمایه‌های جدید. اینها همه زمینه‌هایی هستند که ژاپن در آنها برتری دارد.

چهارم

دستور کار پژوهشی در زمینه تجارت و سرمایه‌گذاری بین‌المللی همواره در خطر سبقت گرفتن از رویدادها است. اگرچه نیاز جدی به تحقیق در این زمینه وجود دارد، اما دلیلی نیز وجود دارد که فکر کنیم روابط ژاپن و شریک تجاری پیشرو آن یعنی آمریکا، ممکن است به سمت بحران اقتصادی پیش رود. به عنوان مثال، سوزوکی یوشیو از بانک مرکزی ژاپن می‌نویسد: «تاریخ به ما می‌آموزد که هرگاه یک کشور در حال رشد و دارای دارایی از باز کردن بازارهای خود به روی سایر کشورها امتناع کند یا نتواند منابع مالی خود را به طور مؤثر برای توسعه اقتصاد جهانی هدایت کند، نتیجه تضاد فزاینده بین نظم قدیم و نظم جدید است. در گذشته، این درگیری‌ها منجر به جنگ و تقسیم اقتصاد جهانی به بلوک‌هایی شده است که توسط حمایت‌گرایی مشخص شده است. تشدید اصطکاک‌های اقتصادی بین‌المللی امروز و افزایش حمایت‌گرایی در آمریکا، هر دو نشانه‌های هشداردهنده‌ای هستند که جهان بار دیگر با چنین بحرانی مواجه شده است.

از آمریکا، فرد برگستن می‌پرسد: "آیا بزرگترین کشور بدهکار جهان می‌تواند قدرت پیشرو جهان باقی بماند؟ آیا یک کشور جزیره‌ای کوچک که اکنون از نظر نظامی بی‌اهمیت است و از مراکز سنتی قدرت دور است، می‌تواند حداقل بخشی از رهبری جهانی را فراهم کند؟" دوباره از ژاپن، یک کارگروه سطح بالا به ریاست ناکاجیما ماساکی از مؤسسه تحقیقاتی میتسوبیشی و شامل اوکاواریا یوشیو سفیر سابق ژاپن در آمریکا و معاون سابق MITI هشدار می‌دهد از آنجایی که بدهی خارجی آمریکا از محدوده ۵۰۰ تا ۶۰۰ میلیارد دلار فراتر می‌رود، آمریکا ممکن است وسوسه شود که بازپرداخت را نکول کند و در نتیجه جهان را وارد بحران اقتصادی کند. برای جلوگیری از چنین بحرانی، هماهنگ کردن سیاست‌ها در دو اقتصاد موضوعیت می‌یابد.

بنابراین، این حوزه شامل مشکلات عمده سیاست عمومی بین دو اقتصاد بزرگ جهان است: عدم تعادل در ارزش و کیفیت تجارت آنها (کالاهای تولیدی در مقابل مواد خام و محصولات کشاورزی)، پیامدهای ارائه دفاع از سوی آمریکا برای کشوری که به آن بدهکار است، نیاز به تحریک تقاضای داخلی در ژاپن و منافی که مانع از تغییر در هر دو کشور می‌شود. با این حال، حوزه‌های دیگری از

تحقیقات نظری تر وجود دارد که فراتر از این مسائل نسبتاً فنی است. اولین مورد آن چیزی است که می‌توان آن را مشکل "ظهور و زوال ملت‌ها" نامید، که نامش را از کتاب مانکور اولسون با آن عنوان گرفته است. استدلال تی اولسون این است که اقتصادها با بالا رفتن سن از بین می‌روند زیرا گروه‌های ذینفع ائتلاف‌هایی را تشکیل می‌دهند که در نهایت باعث بن‌بست سیاسی می‌شود. برای پایان دادن به بن‌بست و ایجاد یک چارچوب سیاسی که از پیشرفت اقتصادی حمایت می‌کند، به یک رویداد تعیین کننده مانند یک جنگ یا یک فاجعه ملی نیاز است. رکود بزرگ در آمریکا و شکست پایان جنگ جهانی دوم در ژاپن از این قبیل رویدادهای تعیین کننده بودند

صرف نظر از گزاره‌های کلی اولسون، این تصور که قدرت اقتصادی آمریکا و ژاپن در حال برابر شدن هستند و اینکه آیا آمریکا در حال زوال است یا نه، پیامدهای عمیقی برای ثبات سیستم تجارت جهانی دارد. تا جایی که آمریکا دیگر نمی‌تواند نقش پس از جنگ خود را به عنوان "قدرت هژمونیک" ایفا کند، سیستم تجارت بین‌المللی آنطور که ما می‌شناسیم در خطر از دست دادن سازوکار اصلی حاکمیت خود است. تئوری "ثبات هژمونیک" مرتبط با نام‌های چارلز کیندلبرگر و رابرت کیهان، معتقد است که سیستم تجارت جهانی نیازمند یک قدرت لیبرال واحد است که قوانین سیستم را بسازد و از آن دفاع کند (برای نمونه قوانین گات)، اجازه دهد از پول ملی خود به عنوان استاندارد بین‌المللی مبادله استفاده شود و مهم‌تر از همه، بازار داخلی خود را برای واردات کشورهای در حال توسعه باز نگه می‌دارد. آخرین شرط این است که قدرت هژمونیک، اگرچه از سیستمی که ایجاد کرده سود زیادی می‌برد ولی باید هزینه‌هایی را نیز از نظر تعدیل ساختاری بپردازد، زمانی که صنایع داخلی آن دیگر نمی‌توانند با واردات از خارج رقابت کنند، این هزینه‌ها را برای حفظ سیستم پرداخت می‌کند.

با نزدیک شدن قدرت اقتصادی کشورهای در حال توسعه به قدرت هژمونیک، مردم قدرت هژمونیک تمایل بسیار کمتری برای تحمل هزینه‌های تعدیل ساختاری پیدا می‌کنند و از قدرت‌های تازه ظهور یافته می‌خواهند که برخی از این هزینه‌ها را متقبل شوند. آنها سیستم تجارت بین‌الملل را کمتر از نظر اقتصادی و بیشتر از نظر "انصاف" و "نیاز به زمین بازی مساوی" می‌بینند. این نظریه‌ها در مورد نحوه عملکرد سیستم تجارت بین‌الملل، در بسیاری از تحقیقات ملموس در مورد روابط ژاپن با سایر نقاط جهان نقش اساسی دارند. موضوع کاهش تمایل آمریکا برای ایفای نقش هژمونیک، همراه با توانایی فزاینده ذاتی ژاپن برای به عهده گرفتن آن است، حتی اگر ژاپن تمایلی به انجام این کار نداشته باشد و بسیاری از شرکای تجاری آن به ژاپن اعتماد نداشته باشند. اتفاقاً، این مسائل مربوط به اینکه چه کسی قوانین سیستم تجارت بین‌الملل را تعیین می‌کند و این سیستم چگونه اداره می‌شود، تقریباً توسط نظریه تجارت کتاب‌های درسی نادیده گرفته می‌شود.

یک جایگزین برای آمریکا یا ژاپن به عنوان قدرت هژمونیک، ایده نوعی هژمونی دوگانه توسط هر دوی آنهاست. حدس و گمان در مورد وابستگی متقابل فزاینده بین ژاپن و آمریکا به ویژه بر اساس رشد فوق‌العاده سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) توسط هر کشور در کشور دیگر است. همانطور که فرد برگستن می‌گوید: "مهم‌ترین پیامد این نفوذ عمیق مالی ژاپن به آمریکا، افزایش بیشتر وابستگی متقابل دو کشور خواهد بود. همانند بازدارندگی هسته‌ای متقابل، هر کشوری قادر خواهد بود به دیگری آسیب جدی وارد کند؛ البته فقط با هزینه هنگفتی برای خود". برای اینکه وابستگی متقابل به هماهنگی واقعی تبدیل شود، هم ژاپن و هم آمریکا احتمالاً باید یک ارز دوجانبه و سیستم‌های مالیاتی سازگار با یکدیگر را بپذیرند. اینها ایده‌هایی هستند که امروزه فقط در قلمرو داستان‌های اقتصادی وجود دارند، اما هر دو سوزوکی و برگستن از آنها حمایت می‌کنند. با این حال، هیچ یک از آنها با مشکلات گسترده تماس با فرهنگ، صدور مجوز، سرمایه‌گذاری غارتگرانه و شیوه‌های مختلف تجاری که سطوح بالای FDI را همراهی می‌کنند، سروکار ندارند.

پنجم

زیرشاخه رفتار سازمانی و روابط کار دقیق‌ترین جنبه اقتصاد سیاسی ژاپن است که هم در ژاپن و هم در خارج از این کشور مورد مطالعه قرار گرفته است. بسیاری از نوآوری‌های نهادی که ژاپنی‌ها دارند عبارتند از: سیستم استخدام موقت برای مردان سرپرست خانوار، سیستم تولید تویوتا (در زمان مقرر)، حلقه‌های کنترل کیفیت و اتحادیه‌گرایی سازمانی. حداقل سه انتقاد به این رویکردها وارد شده است:

اولین انتقاد این است که بسیاری از نویسندگان علاقمند به رفتار سازمانی، در کارآمدی راه‌حل‌های سطح شرکت ژاپنی برای مشکلات اغراق کرده‌اند و کل زمینه سازمانی ژاپن را که چنین راه‌حلی در آن کار می‌کنند، نادیده گرفته یا کم اهمیت جلوه داده‌اند. انتقاد دوم این است که پژوهشگران خارجی شرکت‌های ژاپنی اغلب دسته‌بندی‌ها، دارندگان قدرت یا تصمیم‌گیرندگان واقعی و کسانی را که به حاشیه رفته‌اند و سازمان‌های بزرگ ژاپنی را شکل می‌دهند، نمی‌بینند یا نمی‌فهمند. این منجر به انتقاد سوم می‌شود، یعنی، توجه بیش از حد در این زمینه به سازگاری بین فرهنگ ژاپن و نوآوری‌های سازمانی ژاپن شده است.

اگر کسی بخواهد جوهر دستاوردهای ژاپنی در این زمینه را به شکلی عاری از فرهنگ طرح کند، متخصصان احتمالاً در این موارد به توافق خواهند رسید: شرکت‌های ژاپنی تفاوت‌های کمتری بین کارمندان قائل می‌شوند و هرم دستمزد افراد نسبت به آمریکا، شیب کمتری دارد. برای مشاغل ارزان قیمت، ژاپنی‌ها ترجیح می‌دهند از زنان و ربات‌ها به جای «کارگران مهمان» یا مهاجران استفاده کنند. با این حال، آنها همچنین به دانشجویانی که به صورت پاره وقت کار می‌کنند، متکی هستند، ویژگی‌ای که آنها با آمریکا مشترک هستند. ایدئولوژی "ملت تک نژادی" و یک جامعه "ایمن" تا حدی برای جلوگیری از اعتراضات زنان علیه تبعیض آشکار وجود دارد. بزرگترین دستاورد احتمالاً فراتر رفتن از مفاهیم طبقاتی قرن نوزدهم مربوط به نیروی کار غیرماهر، نیمه‌ماهر و ماهر به نفع ماهر ساختن همه کارکنان تا حد امکان باشد.

یکی از مناقشات حاد در این زمینه به انعطاف‌پذیری نهادهای ژاپنی در سطح شرکت مربوط می‌شود. برخی ناظران معتقدند که با از دست دادن قدرت رقابت ژاپن در مقابل کشورهای تازه صنعتی، نهادهای آن با شرایطی مواجه می‌شوند که «هماهنگی» را که از حدود سال ۱۹۶۰ بوروکراسی دولتی، کسب‌وکارهای بزرگ، کسب‌وکارهای کوچک و کار را در چارچوبی مشارکتی در کنار هم نگه داشته است، از بین می‌برد. از سوی دیگر، ناظران مختلف خاطرنشان می‌کنند که در طول دهه ۱۹۷۰، ژاپن بهتر از هر اقتصاد دیگری در مقابله با نیروهایی که رکود تورمی را در غرب ایجاد کردند، عمل کرد: افزایش قیمت نفت، تورم ناشی از تقاضای اتحادیه‌ها و هزینه‌های بیش از حد دولت، و خروج تدریجی صنایع غیر رقابتی از اقتصاد. بدون شک سازگاری ژاپن با کاهش رقابت در صنایع فولاد و خودرو دردناک خواهد بود، اما در حال حاضر تجربه بیشتری در تغییر عمده ساختار صنعتی نسبت به هر کشور دیگری دارد و بنابراین باید بتواند این را مدیریت کند. با این وجود، تهدید بیکاری و سایر اشکال ناامنی در ژاپن می‌تواند با افزایش نرخ پیری، سیستم‌های ضعیف مستمری و نگهداری سالمندی و احساس محرومیت نسبی تشدید شود.

ششم

حوزه فرعی سیاست صنعتی ما را به اظهارات ابتدای این مقاله درباره جایگاه اقتصاد پژوهشی غرب در مطالعه اقتصاد سیاسی ژاپن بازمی‌گرداند. تا آنجایی که اقتصاددانان در تلاش برای توضیح اقتصادهای نوع ژاپنی شرکت کرده‌اند، سهم اصلی آنها تأکید بر این بوده است که سیاست صنعتی نمی‌تواند ربطی به موفقیت ژاپن داشته باشد؛ این موضوع بیشتر ایدئولوژیک است تا یک گزاره حاصل از مطالعات تجربی. در ساده‌ترین معنای آن، سیاست صنعتی صرفاً به معنای «اقدام مثبت» توسط دولت به نمایندگی از صنعت است.

سیاست صنعتی بنا به تعریف، تحریف کارایی تخصیصی است که از نظر تئوری، برای یک اقتصاددان نئوکلاسیک چیزی شبیه به «گناه» است. اقتصاد نئوکلاسیک، با تکیه بر کارایی بازارها، خلاصه‌ای پر زرق و برق برای لسه‌فر^{۳۰} است.

از آنجایی که همه دولت‌ها قوانینی را برای بازارها وضع می‌کنند، حقوق مالکیت را تعریف می‌کنند، مالیات جمع‌آوری می‌کنند و یارانه می‌دهند، معمولاً سعی می‌کنند مجموعه‌ای از سیاست‌های مالی (به عنوان مثال، بودجه)، سیاست‌های پولی و سیاست‌های صنعتی را تدوین و اجرا کنند که با هم سیاست‌های اقتصادی دولت را تشکیل می‌دهند. دو مورد اول، سیاست‌های مالی و پولی، از این جهت با مورد سوم تفاوت دارند که اثرات بازدارنده یا اصلاحی دارند و در درجه اول به دنبال تعدیل سطح کل تقاضا هستند. در مقابل، سیاست‌های صنعتی عمدتاً در سمت عرضه کار می‌کنند و به‌گونه‌ای طراحی شده‌اند که سرمایه و نیروی کار را به سمت استفاده‌هایی سوق دهند که منجر به رشد اقتصادی بالاتر شود. سیاست‌های صنعتی را می‌توان در سطح اقتصاد (به عنوان مثال مشوق‌های مالیاتی برای تحقیق و توسعه)، صنعت (حفاظت از بازار داخلی) یا شرکت (چرخش مزدا یا ادغام شرکت‌های فولادی یاواتا و فوجی) اعمال کرد. روند صنعتی شدن ژاپن در دوران میجی خود نمودی از سیاست صنعتی بود و ژاپن تا به امروز به تدوین و اجرای سیاست‌های صنعتی در بسیاری از جبهه‌های مختلف ادامه می‌دهد. با این وجود، سیاست صنعتی در ژاپن نیز بحث برانگیز است.

یکی از تأثیرگذارترین اقتصاددانان دانشگاهی ژاپن، پروفیسور کومیا ریوتارو، اخیراً اذعان کرده است که در بین ژاپنی‌ها «شکاف نسلی» در رابطه با درک آنها از سیاست صنعتی وجود دارد. نسل اول (در جهان پس از جنگ) متشکل از اقتصاددانانی بود که قبل یا در طول جنگ تحصیل کرده بودند و عمیقاً تحت تأثیر مکتب تاریخی آلمان (فریدریک لیست و ایده‌های نئومرکانالیسم) و مارکسیسم غیرکمونستی بودند. چهره‌های اصلی این نسل آریساوا هیرومی، ناکاباما ایچیرو و شیگتو تسورو بودند که همگی به عنوان مشاوران عالی دولت در زمینه سیاست‌های اقتصادی خدمت می‌کردند. به گفته کومیا "تا حدود سال ۱۹۶۵، سیاست صنعتی ژاپن، که عمدتاً توسط MITI اجرا می‌شد، بر اساس پایه‌های ایدئولوژیک ایجاد شده توسط این نسل بود. به طور کلی، این نسل تحت تأثیر تئوری‌های اقتصاد خرد و کلان که امروزه در سطح بین‌المللی غالب هستند، قرار نگرفت و آنها معتقد بودند که دولت باید رهبری قوی داشته باشد، برنامه‌ها را تدوین کند، و فعالیت‌های بخش خصوصی را در سراسر طیف فعالیت‌های صنعتی هدایت و تنظیم کند. اکثر آنها توجه کمی به سیاست‌های ضد انحصاری با هدف ترویج رقابت داشتند."

نسل دوم، شامل شخص کومیا و چهره‌های چون تاچی ریچیرو، بابا ماسائو و کاناموری هیسائو می‌شود. کومیا می‌نویسد: "ایدئولوژی این نسل بر اساس اقتصاد کلان، به ویژه نظریه تعادل عمومی و اقتصاد رفاه و اقتصاد سازماندهی صنعتی بود که عمدتاً در آمریکا توسعه یافته است." تفاوت این نسل با نسل اول در این است که تأثیر بسیار کمتری بر شاخه‌های عملیاتی دولت ژاپن داشت، اگرچه تا حدی تأثیر فکری بر آژانس برنامه‌ریزی اقتصادی داشت. مقاله کومیا تا حدی تأمل در کار خودش است: "بنابراین باید اذعان کنم که گزاره‌های اقتصاد رفاه، که ما اقتصاددانان نسل دوم به آن پرداخته‌ایم، ارتباط چندانی با واقعیت‌های اقتصاد ژاپن نداشته است."

^{۳۰} لفظ لسه‌فر بخشی از گزاره فرانسوی *laissez faire, laissez passer* است به معنی "بگذار بروند". لسه‌فر معمولاً در تقابل با برنامه‌ریزی مرکزی از سوی دولت یا دخالت دولت در جهت سوق دادن فعالیت‌های اقتصادی به جانب دلخواه دولت بکار می‌رود. بنابراین مراد از لسه‌فر، تأکید بر مناسبات اقتصادی بازار آزاد و کمترین سطح مداخله دولت است.

به تازگی نسل سوم وارد صحنه شده است. تفاوت این است که برخلاف نسل دوم، که معتقد بودند بازارهای واقعی اقتصاد ژاپن در کل خوب عمل می‌کنند، نسل سوم فرض می‌کند که شکست بازار اغلب اتفاق می‌افتد. این نسل جدید بیشتر از نسل قبلی خود به مدل‌های انحصارطلبی و از این رو به نحوه عملکرد سیاست صنعتی در اقتصادهای سرمایه‌داری پیشرفته علاقه‌مند است.

از تاریخ سیاست صنعتی ژاپن می‌توان درس‌هایی گرفت، اما ابتدا باید آنها را جدا کرد و از زمینه فکری و تاریخی خود انتزاع کرد. همانطور که شبیه سازهای بالقوه ژاپن در سنگاپور، مالزی و سرزمین اصلی چین کشف کرده‌اند، انجام این کار دشوار است. در عین حال، ایدئولوگ‌های آمریکایی که می‌گویند ژاپن سیاست صنعتی ندارد، یا اینکه سیاست صنعتی آن هیچ تفاوتی ایجاد نکرده است، یا اینکه سیاست صنعتی آن کمی با سیاست آمریکا متفاوت است، تنها توانسته‌اند تاریخ ژاپن مدرن را پنهان کنند و آمریکایی‌ها را از درک ماهیت و ابعاد چالش رقابتی ژاپن باز دارند.

مطالعه سیاست‌های صنعتی ژاپن در مرکز مطالعه اقتصاد سیاسی ژاپن قرار دارد. سیاست صنعتی صرفاً نام دیگری برای فرآیندی است که در آن مردم نهادهایی را می‌سازند تا بازارها برای آنها کار کنند. ژاپن با نهادهای اقتصادی که در جهان پس از جنگ ایجاد کرد، موفقیت استثنایی داشته است، اگرچه همه مفاهیم و مبادلات آنها هنوز توسط ژاپنی‌ها یا ژاپن‌شناسان کاملاً درک نشده است.

۲. سیاست صنعتی ژاپن: چگونه است و آیا موفق عمل کرده است؟^{۳۱}

در سال ۱۸۴۰، افتتاح ساخت راه آهن B&O و ساخت کانال C&O، به طور تصادفی در یک روز واقع شده بود. رییس جمهور جان کوئینسی آدامز از مشاورانش پرسید که در کدام رویداد باید شرکت کند. به او توصیه شد که در افتتاح کانال شرکت کند، زیرا بدون شک دولت در آن "سیاست صنعتی" خود را به راه می‌اندازد. برای نسلی از آمریکایی‌هایی که پس از جنگ بزرگ شدند، ژاپن با "سیاست صنعتی" موفق شناخته شده است. این امر باعث تعجب ادوین ریشاور، یکی از کارشناسان برجسته آمریکا در امور ژاپن و سفیر آمریکا در ژاپن در مدت کوتاهی پس از جنگ می‌شد، زمانی که در سال ۱۹۵۱ نوشت که به دلیل "نقایص ساختاری" در آموزش و سازمان صنعت ژاپن تردید دارد که اقتصاد ژاپن بتواند پس از جنگ رشد قابل توجهی داشته باشد.

افراد بسیار کمی در مورد سیاست صنعتی ژاپن اطلاعات دارند. حتی کسانی که چیزی در مورد آن می‌دانند، در برداشت‌هایشان از اینکه چقدر خوب کار کرده است، و حتی در توصیف چیرستی آن، به شدت با هم تفاوت دارند، برخی سیاست صنعتی ژاپن را بسیار تحسین کرده‌اند و عامل موفقیت می‌دانند و برخی به عکس در تأثیرگذاری آن تردید جدی دارند. برخی به دلیل عدم درک سیاست صنعتی ژاپن، رشد این کشور را به فرهنگ ژاپنی نسبت می‌دهند. در واقع، مقامات ژاپنی به منظور دور نگه داشتن خارجی‌ها تا همین اواخر این تصور را تقویت کردند که "ژاپن متفاوت است".

۱.۲. سیاست صنعتی

"سیاست صنعتی" می‌تواند انبوهی از گناهان احتمالی را پوشش دهد. ادبیات کنونی از تعریف گسترده‌ای حمایت می‌کند و هر سیاستی را که بر صنعت تأثیر می‌گذارد، سیاست صنعتی می‌نامد. من فکر می‌کنم که اگر این تعریف به چیزی شبیه «هدف‌گذاری» محدود شود، بحث «سیاست صنعتی» مفیدتر خواهد بود: تخصیص منابع توسط دولت به بخش‌های مورد علاقه. با این حال، برای آنکه این سیاست‌ها کشور ژاپن را شامل شود؛ باید از یک تعریف گسترده استفاده کرد. من در مورد سیاست‌های اقتصاد کلان، سیاست‌های بخشی و آنچه که من آن را سیاست‌های ساختاری می‌نامم، بحث خواهم کرد.

سیاست‌های اقتصاد کلان به‌طور غیرمستقیم و غیرمستقیم بر صنایع تأثیر می‌گذارد و شامل مواردی مانند نرخ پس انداز، نرخ بهره، آموزش و پرورش، مالیات و زیرساخت‌های عمومی است. سیاست‌های بخشی مزایای ویژه‌ای را برای برخی از صنایع به همراه دارد - از جمله محدودیت‌های واردات، وام‌ها و تضمین‌های وام، یارانه‌ها و تحقیقات با بودجه دولتی. سیاست‌های ساختاری، شیوه‌های کسب‌وکار خصوصی را تنظیم، تشویق یا تنبیه می‌کنند و در شیوه‌هایی که کسب‌وکارها با یکدیگر و با عموم تعامل دارند، جایگذاری می‌شوند. این موارد شامل ضدتراست، سرمایه‌گذاری و حقوق سهام‌داران می‌شود.

۲.۲. سیاست‌های اقتصاد کلان

۱.۲.۲. چیرستی سیاست اقتصاد کلان

^{۳۱} این بخش تلخیص و ترجمه‌ای از مقاله با عنوان "Japanese Industrial Policy: What Is It, and Has It Worked" تالیف لین ویلیامز در سال ۱۹۹۳ است. نگارنده این مقاله، رویکرد منفی نسبت به تأثیرگذاری سیاست‌های صنعتی هدفمند ژاپن دارد و از محدود افرادی است که معتقد است این سیاست‌ها تأثیر چندانی در معجزه اقتصادی ژاپن نداشته است. مرور این مقاله در کنار غالب مقالات و آثاری که معتقد به تأثیرگذاری جدی سیاست‌های صنعتی ژاپن هستند، خالی از لطف نخواهد بود.

سیاست‌های اقتصاد کلان ژاپن در تلاش برای ایجاد محیطی مطلوب برای همه صنایع، به حمایت از تولید صنعتی در مقابل مصرف خصوصی تمایل دارند. این جهت‌گیری‌ها در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، زمانی که دولت حداکثر کنترل را بر اقتصاد داشت، بسیار تأثیرگذار بود. اگرچه ابزارهای دولت به میزان قابل توجهی کاهش یافته است، هنوز دولت آن سوگیری را دارد و در صورت امکان از آنها استفاده می‌کند.

سیاست اقتصاد کلان ژاپن دارای چندین مؤلفه است. مهم‌ترین آنها کوچک نگه داشتن بخش دولتی، حفظ مالیات پایین، مالیات بر مصرف به جای درآمد، طراحی یک سیستم مالی برای ورود و جوجه کم هزینه به بانک‌ها و صنعت، پایین نگه داشتن نرخ بهره و حمایت از زیرساخت‌های صنعتی به جای بهبود کیفیت زندگی بود.

بخش دولتی

در طول دوره رشد بالا در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، دولت ژاپن تنها ۲۰ درصد از تولید ناخالص ملی (در مقایسه با ۳۰ درصد در آمریکا) را مصرف کرد، که منابع را برای رشد بخش خصوصی آزاد کرد و دولت را در دوره کمبود سرمایه و کاهش سرمایه‌گذاری خصوصی حفظ کرد.

در ۱۰ سال گذشته، بخش دولتی تقریباً ۳۳ درصد از تولید ناخالص ملی را مصرف کرده است. تقریباً مانند آمریکا، اگرچه فشارهایی از سوی کسب‌وکارها برای کاهش این درصد وجود دارد، اما بعید است که کاهش یابد زیرا جمعیتی که به طور فزاینده‌ای مسن‌تر می‌شوند، باید مراقبت شوند. دولت همچنین به مدت ۱۰-۱۵ سال مازاد داشته است و به جای کم کردن از آن، مانند آمریکا، به کل پس‌انداز ملی اضافه کرده است.

سیاست مالیاتی

نرخ مالیات ژاپن در طول دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ پایین بود. سود پس‌انداز تا همین اواخر مشمول مالیات نمی‌شد و اکنون با نرخ کمتری نسبت به سایر درآمدها مشمول مالیات می‌شود. سود سرمایه هنوز مشمول مالیات نمی‌شود.

با این حال، اعتبارات و کمک هزینه‌های ویژه در ژاپن نسبت به سایر کشورهای صنعتی سخاوتمندی کمتری داشته است، از جمله نرخ مالیات شرکت‌های ژاپنی در آمریکا در حال حاضر بالاتر از نرخ‌های مالیات در آمریکا است.

سیستم مالی

زمانی که شرکت‌های ژاپنی در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ به سرمایه نیاز داشتند، به دلیل وضعیت توسعه نیافته بازارهای سهام و اوراق قرضه به بانک‌ها نگاه کردند. سیاست دولت با محدود کردن گزینه‌های جایگزین، پس‌اندازهای خصوصی را به حساب‌های بانکی با هزینه کم هدایت کرد و با استفاده از نرخ تنزیل بانک مرکزی، وام‌های بانکی را از بخش شخصی دور کرد.

کنترل‌های مالی به میزان قابل توجهی کاهش یافته است، اما حذف نشده است. پول نقد و سپرده‌های بانکی هنوز درصد بسیار بیشتری از دارایی‌های شخصی در ژاپن را نسبت به آمریکا تشکیل می‌دهند، اگرچه این امر در حال حاضر احتمالاً کمتر به سیاست‌ها نسبت داده می‌شود و بیشتر مرتبط با ریسک‌گریزی، بدهی و هزینه‌های بالای سرمایه مورد نیاز برای مسکن و آموزش است.

سیاست نرخ بهره

در طول دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، سیاست ژاپن نرخ‌های بهره را در سطوحی کنترل می‌کرد که ممکن بود کمتر از نرخ‌های سایر کشورها بوده یا نباشد، اما کمتر از میزان عرضه و تقاضا در ژاپن بود. جنبش‌های بین‌المللی سرمایه و نرخ‌های بهره تا حد زیادی از مقررات خارج شده‌اند و این مازاد پس‌انداز بر سرمایه‌گذاری است که به پایین نگه داشتن نرخ‌های بهره به طور کلی کمک کرده است.

سیاست آموزشی

سیستم آموزشی پس از جنگ برای حمایت از نیازهای اقتصادی صنعت ایجاد شد. بزرگترین تضاد با آمریکا در دوره دبیرستان است. کودکان ژاپنی بیشتر از کودکان آمریکایی به مدرسه می‌روند. آنها بیشتر به مطالعه علوم و ریاضیات می‌پردازند و با سطح بالای سواد و صلاحیت فنی فارغ‌التحصیل می‌شوند. از سوی دیگر، جدا از برخی حمایت‌ها از مهندسی در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، این سیستم تحصیلات تکمیلی کم و آموزش غیردقیق در مقطع کارشناسی ارائه کرده است که نشان‌دهنده نقش قوی آموزش شرکتی است.

زیرساخت‌های عمومی

هزینه کردن برای زیرساخت‌های عمومی یا به عبارت صحیح سیاستی، سرمایه‌گذاری در جهت صنعت و به دور از امکانات عمومی بوده است. در ژاپن پارک‌ها، جاده‌ها، سیستم‌های فاضلاب و سایر زیرساخت‌های عمومی استاندارد کمتری نسبت به سایر کشورهای صنعتی دارد. با این حال این موضوع در حال تغییر است و از قضا، اکنون خارجی‌ها هستند که خواهان هزینه‌های عمومی بیشتر در زیرساخت‌های صنعتی مانند فرودگاه‌ها هستند که می‌تواند به واردات کمک کند.

۲.۲.۲. آیا سیاست اقتصاد کلان عملکرد موفقی داشته‌اند؟

اینکه سیاست‌های اقتصاد کلان عملکرد موفقی داشته‌اند، به معنای موفقیت و میزان اهمیتی که این سیاست‌ها در مقابل سایر عوامل دارند، بستگی دارد.

سیاست‌های اقتصاد کلان ژاپن، از نظر اکثر اقتصاددانان، مهم‌ترین عامل غیربازاری در رشد ملی ژاپن پس از جنگ بوده است، زیرا این سیاست‌ها فضای کسب‌وکار مطلوبی را برای همه صنایع ایجاد کردند. نرخ پس‌انداز به طور مداوم بالاتر از سایر کشورهای صنعتی بوده است. اگرچه، نرخ کلی مالیات تقریباً مشابه نرخ‌های قبل از کلینتون در آمریکا بوده است و البته درصد بیشتری از مالیات ژاپن را مالیات بر مصرف تشکیل می‌دهد. نرخ باسوادگی ژاپن یکی از بالاترین نرخ‌ها در جهان صنعتی است و برنامه‌های آموزشی آن تنها با برنامه‌های آموزشی آلمان رقابت می‌کند. ژاپن تقریباً یک دهه است که مازاد حساب‌های جاری بین یک تا دو درصد تولید ناخالص داخلی داشته است و نرخ‌های بهره آن به طور مداوم کمتر از سایر کشورهای صنعتی بوده است که هر دو به دلیل افزایش ارزش ین در اواسط دهه ۱۹۸۰ است.

از سوی دیگر، زیرساخت‌های عمومی با وجود اینکه در حال بهبود هستند، همچنان از سایر کشورهای صنعتی عقب هستند. قیمت زمین فوق‌العاده بالا است و یک بار دیگر در حال افزایش است. متوسط قیمت خانه‌های ژاپنی نصف متوسط قیمت خانه‌های آمریکایی است و استاندارد زندگی یک ژاپنی به طور متوسط یک سوم کمتر از استاندارد زندگی یک آمریکایی است.

۲.۲. سیاست بخشی

۱.۲.۲. چستی سیاست بخشی

تمرکز اصلی سیاست صنعتی بخشی ژاپن، بازسازی، توسعه فناوری در زمینه صنایع "دانش‌محور" و صرفه‌جویی در انرژی بوده است. دولت، عمدتاً از طریق وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت (MITI)، توانست توسعه بخشی را در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ از طریق یک سیستم پیچیده از قوانین و مقررات حاکم بر تجارت خارجی و معاملات مالی بین‌المللی هدایت کند. مقامات MITI کنترل مستقیمی بر مبادلات خارجی و واردات مواد خام و تجهیزات سرمایه‌ای داشتند و در نتیجه، اگر نگوئیم کنترل، بر سطح و جهت صنعت داخلی تأثیر قابل توجهی داشتند. مقامات دولتی بر اساس تفسیری که از منافع ملی داشتند، تصمیم گرفتند که کدام صنایع یا در برخی موارد کدام شرکت‌ها اولویت دارند.

کاملاً تصادفی، آن دوره حداکثر کنترل دولت مصادف بود با سریع‌ترین دوره رشد تولید و تجارت جهانی که تا کنون ثبت شده است. بنابراین، صنعت ژاپن از مزایای مضاعف بازار داخلی و بازار باز جهانی به سرعت در حال گسترش برخوردار بود.

در اواسط دهه ۱۹۷۰، کنترل مستقیم اداری بر ارزش خارجی و سیاست‌های تجارت و سرمایه‌گذاری که برای «صنایع نوپا» طراحی شده بود، غیرقابل توجیه شد و فشارها برای رفتار منطبق با وضعیت کشور توسعه‌یافته، عمدتاً از سوی آمریکا، آغاز شد. در داخل دولت و در داخل MITI، جوش و خروش داخلی وجود داشت. اما، با "شوک" نفت، نرخ ارز چندان تغییر نکرد. به دلایل مشابه، آزادسازی بازارهای سرمایه و مبادلات حساب سرمایه ژاپن در حدود سال ۱۹۶۷ آغاز شد، اما بسیار کند پیش رفت.

MITI در طول این دوره سازماندهی مجدد شد تا شامل دفاتر به اصطلاح افقی شود که حوزه‌های سیاست‌گذاری گسترده‌ای را در بر می‌گیرد، علاوه بر دفاتر سنتی قدرتمند عمودی یا صنعت و هدف، ارتقای سطح MITI به لحاظ ساختار داخلی و تعامل با سایر وزارتخانه‌ها بود. مهم‌تر از این حداقل برای بلندمدت، تدوین و انتشار برنامه‌های مفصل MITI برای تغییر صنعتی از تولید پایه به سمت صنایع به اصطلاح دانش‌محور بود. این برنامه‌ها در اسناد مختلف سیاستی یا «چشم‌انداز» تولید شده توسط MITI یا توسط گروه‌های مشاوره عمومی/خصوصی، به ویژه شورای ساختار صنعتی، عمومی شدند. هیچ تلاشی برای پنهان کردن این "نگرش‌ها" وجود نداشت. برعکس، آنها به طور کلی به انگلیسی ترجمه شده و در OECD مورد بحث قرار گرفتند.

پیچیدگی بسیار کمی در مورد "سیاست‌های صنعتی" بخشی ژاپن وجود دارد. اروپا از چنین سیاست‌های بخشی استفاده می‌کند؛ هند، برزیل و پرو نیز همین‌طور. ابزارهای عمده موجود برای اجرای سیاست‌های بخشی شامل یارانه‌ها، کمک‌های تحقیق و توسعه، وام‌دهی، مزایای مالیاتی ویژه و محدودیت در رقابت خارجی است.

یارانه‌ها

دولت ژاپن از یارانه‌های مستقیم کمی استفاده می‌کند. به عنوان مثال، بودجه MITI هرگز بیش از دو درصد از کل بودجه نبوده است. حتی در صنایعی همچون کشتی‌سازی که نیاز به تجدید ساختار است، یارانه‌های مستقیم بسیار اندک بود.

تحقیق و توسعه

دولت ژاپن تنها حدود ۳۰ درصد از تحقیق و توسعه ژاپن را تأمین مالی می‌کند، در مقابل آمریکا و اروپا که حدود ۵۰ درصد را تأمین مالی می‌کنند. وقتی یارانه‌های تحقیق و توسعه داده می‌شود، عموماً بیشتر از بخش خصوصی بوده و معمولاً به سمت تحقیقات عمومی و هنوز به رقابت نرسیده هدایت شده است. با این حال، روال عادی است که در حوزه‌های استراتژیک و مطابق با اهداف بلندمدت، سازمان‌های دولتی مسئول با شرکت‌های اصلی صنعتی جهت انجام تحقیقات مشترک همراه شوند.

"برنامه سرمایه‌گذاری مالی و وام"

ژاپن به‌جای تکیه بر اوراق قرضه برای تأمین هزینه‌های دولت، از طریق یک سیستم پس‌انداز پستی منابع مالی را تأمین می‌کند. این و برخی دیگر از وجوه، مانند مستمری‌های دولتی، از طریق برنامه سرمایه‌گذاری مالی و وام (FILP) به مؤسسات یا مخارج دولتی منتقل می‌شوند. FILP صندوق کوچکی نیست و ۸۰ درصد آن در زیرساخت‌های مسکن و مشاغل کوچک سرمایه‌گذاری شده است. کمتر از سه درصد در «صنعت» سرمایه‌گذاری می‌شود و به نظر می‌رسد بخش اعظم این صندوق که در حوزه‌های زیرساختی سرمایه‌گذاری شده چندان به حوزه فناوری پیشرفته ورود نداشته است.

"بانک توسعه ژاپن"

بانک توسعه ژاپن (JDB) در سال ۱۹۵۴ برای حمایت از صنعت داخلی تأسیس شد. این بانک وام‌های خود را به شرکت‌های منفرد فاش نمی‌کند و برخی از وام‌ها - به عنوان مثال به خریداران برای خرید محصولات رباتیک - نشان دهنده یک سیاست بخشی است. با این حال غالب وام‌های این بانک به زیرساخت‌های عمومی و تعداد محدودی از صنایع مانند فولاد، نفت و مواد شیمیایی که از زمان تأسیس JDB حمایت شده‌اند، بوده است به عنوان مثال، حمل‌ونقل و خدمات عمومی، ۷۰ درصد از اعتبارات JDB را در سال ۱۹۶۱ و بیش از ۵۰ درصد در سال ۱۹۹۱ دریافت کردند.

مزایای مالیاتی

۳۰ سال پیش، مزایای مالیاتی، عمدتاً تسریع استهلاک، برای حمایت از «صنایع مهم» استفاده می‌شد. صنایع رباتیک، تجهیزات نیمه‌هادی و رایانه اخیراً از کمک هزینه استهلاک ویژه بهره‌مند شده‌اند. با این حال در کل، ژاپن از اعتبارات و کمک هزینه‌های ویژه کمتری نسبت به سایر کشورهای صنعتی استفاده می‌کند و فهرست مشمولان مزایای مالیاتی در حال حاضر بیشتر شامل دغدغه‌های اجتماعی مانند تسهیلات استخدام معلولان است.

محدودیت واردات و سرمایه‌گذاری خارجی

مطالعات نشان می‌دهد که محدودیت‌های واردات و سرمایه‌گذاری تا کنون مؤثرترین سیاست بخشی بوده است. اغراق آمیز نیست اگر بگوییم، بدون حمایت از بازار داخلی، بیشتر هدف گذاری‌های بخشی کارساز واقع نمی‌شد. حمایت از واردات در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ به طور گسترده انجام شد و پس از آن به طور پیوسته کاهش یافت. زمان‌بندی کاهش‌ها برای کمک به برخی از بخش‌ها، مانند ماشین‌آلات، انجام شد، اگرچه شواهد کمی از تغییر دقیق و از پیش برنامه‌ریزی‌شده از بخش‌های بالغ به بخش‌های جدید در حال ظهور وجود دارد.

سرمایه‌گذاری‌های خارجی همچنان به تأیید وزارت دارایی (MOF) نیاز دارند و همچنان در معرض بازبینی ویژه و تبعیض آمیز توسط کمیسیون تجارت منصفانه ژاپن (JFTC) برای انطباق با قانون ضد انحصار هستند.

۲.۳.۲. آیا سیاست‌های بخشی عملکرد موفقی داشته‌اند؟

اگرچه هر اقدامی ممکن است تنها تأثیر کوچکی داشته باشد، هیچ کس نمی‌تواند انکار کند که در کل، سیاست‌های بخشی ژاپن برای توسعه برخی صنایع مهم بوده است. با این حال، علیرغم آنکه سیاست‌های بخشی تأثیرات مثبتی بر ساختار کلی صنعت ژاپن داشته است، از حیث میزان تأثیرگذاری تفاوت چندانی با سایر کشورها ندارد. به علاوه، "موفقیت‌آمیز بودن" سیاست‌ها به معنای "موفقیت" بستگی دارد، و تشخیص میزان تأثیر سیاست‌های بخشی حتی بر یک بخش معین، چه رسد به کل اقتصاد، دشوار است. به عنوان مثال، من فکر می‌کنم که "موفقیت" مستلزم آن است که یک صنعت پس از یک دوره سیاست بخشی مستقل شود. اگر صنعت نیازمند کم و بیش یارانه‌ها یا حمایت‌های مستمر باشد، نمی‌توان استدلال کرد که سیاست‌های بخشی به "موفقیت" رسیده است.

اگر "موفقیت" به معنای شغل باشد، درست است که نرخ رسمی بیکاری ژاپن پایین است و کارگران ممکن است متأثر از برخی سیاست‌های بخشی به شغل رسیده باشند اما ژاپنی‌ها نیز تقریباً نیمی از جمعیت، یعنی زنان را از نیروی کار دور نگه داشته اند. به طور کلی پذیرفته شده است که غرامت به طور کلی نسبتاً پایین است و اشتغال ناقص در مشاغل اداری و در بخش‌های توزیع، خدمات و خرده‌فروشی بالا است. همچنین، این سیاست‌های بخشی است که در واقع باعث ایجاد مزاد ظرفیت شده است و همین مزاد ظرفیت بعدها منجر به از بین رفتن مشاغل در فولاد، کشتی‌سازی، زغال‌سنگ و نفت شد و این ممکن است در رایانه‌ها و نیمه‌رساناها نیز اتفاق بیفتد.

اگر "موفقیت" به معنای دستمزد باشد، درست است که متوسط دستمزد ژاپنی‌ها، بر اساس برخی معیارها، بیشتر از متوسط دستمزد آمریکایی‌ها بوده است و برخی از بخش‌ها، مانند کشتی‌سازی و فولاد، به طور مصنوعی پشتیبانی شده اند اما استاندارد زندگی متوسط ژاپنی‌ها نیز یک سوم پایین‌تر است که تا حدی به دلیل قیمت‌های بالای ناشی از سیاست‌های بخشی است.

اگر "موفقیت" به معنای بازارهای صادراتی باشد، ژاپن بسیار موفق بوده است. اما دو صنعت صادراتی پیشرو ژاپن، خودروسازی و الکترونیک، به جز محدودیت‌های واردات در دهه ۱۹۶۰، وابستگی نسبتاً کمی به سیاست‌های بخشی دارند. در واقع، MITI صنعت خودروسازی ژاپن را تحت فشار قرار داد تا در یک شرکت واحد ادغام شود، فعالانه با ورود هوندا به خودرو مخالفت کرد و و گمان می‌کرد که ایده‌های الکترونیک سونی به بن بست رسیده است.

اگر "موفقیت" به معنای فناوری باشد، ژاپن باز هم بسیار موفق بوده است. اما به هیچ وجه مشخص نیست که سیاست‌های بخشی ژاپن مؤثر بوده باشد. بسیاری از سیاست‌های بخشی ژاپن برای بخش‌های «فناوری پیشرفته» شکست خورده‌اند و حتی آن‌هایی که "موفق" تلقی می‌شوند، احتمالاً بهتر است به‌عنوان "تلفیقی" توصیف شوند. از شش بخش فناوری پیشرفته که توسط MITI در طول دهه ۱۹۷۰ هدف قرار گرفتند - داروسازی، اتوماسیون اداری، نیمه‌هادی‌ها، هواپیما، ماهواره‌ها و رایانه‌ها - چهار بخش کاملاً شکست خورده اند و هنوز در مورد رایانه‌ها و نیمه‌هادی‌ها نتیجه نامشخص است.

MITI، ۳۰ سال پیش صنعت هواپیما را هدف قرار داد، اما صنعت ژاپن توانسته است تنها یک حمل‌ونقل تجاری ناموفق تولید کند. در نتیجه، MITI اکنون به سادگی مشارکت ژاپنی‌ها در کنسرسیوم‌های بین‌المللی را تشویق می‌کند.

در طول ۱۰ سال گذشته یا بیشتر، شرکت‌های ژاپنی رایانه و نیمه‌هادی‌ها بیش از آنکه مدیون سیاست‌های بخشی باشند، مدیون طراحی، هزینه و کنترل کیفیت بوده‌اند. اما مطمئناً هر دو صنعت تا حد زیادی از تأسیس و موفقیت اولیه خود را مدیون سیاست‌های بخشی هستند. دولت ژاپن بودجه تحقیق و توسعه را تأمین کرد، مشوق‌های مالیاتی و تأمین مالی رانته را ارائه کرد، شرکت‌ها را مجدداً به منظور جلوگیری از "رقابت غیرضروری" تنظیم کرد و مهم‌تر از همه، از طریق تعرفه‌ها، سهمیه‌ها، محدودیت‌های سرمایه‌گذاری و الزامات مجوز، از آنها در برابر رقابت خارجی در سال‌های اولیه محافظت کرد.

پس از تقریباً ۲۰ سال سیاست صنعتی، محصولات رایانه ای ژاپن تقاضای کمی در خارج از بازار داخلی دارند و شرکت‌های نیمه‌هادی ژاپنی ممکن است در بازار پرهزینه و کم‌حاشیه به دام افتاده باشند. شرکت‌های آمریکایی بر بازارهای جهانی رایانه تسلط دارند و اخیراً پیشتاز بازارهای جهانی در زمینه نیمه‌هادی‌ها هستند. حتی در ژاپن، شرکت‌های آمریکایی بین ۳۵ تا ۵۰ درصد از بازار رایانه‌های بزرگ خصوصی را در اختیار دارند و اخیراً با کاهش شدید قیمت‌ها، سهم قابل توجهی از بازار رایانه‌های شخصی را به خود اختصاص داده‌اند. اکثر تحلیلگران صنعت بر این باورند که کلید آینده صنعت رایانه با نرم‌افزاری است که شرکت‌های آمریکایی علیرغم هدف‌گذاری مجدد MITI همچنان بر آن تسلط دارند. به عنوان مثال، پروژه موسوم به نسل پنجم، که قرار بود کامپیوترهای "هوش مصنوعی" را پس از هدف‌گذاری ۱۰ ساله خود تولید کند، از اهداف خود فاصله زیادی گرفته است، هیچ پیشرفت فنی اساسی یا محصول قابل عرضه در بازار ایجاد نکرده و اکنون به تدریج کنار گذاشته شده است. شرکت‌های نیمه‌رسانای ژاپنی سرمایه‌گذاری زیادی روی محصولات سرمایه‌بر و با حجم بالا انجام دادند که پیشتاز آنها هستند. آنها همچنین با کوچک سازی و استفاده از مواد جدید منجر به بهبود این محصولات می‌شوند. با این حال، کره ای‌ها در پی شرکت‌های ژاپنی هستند و شرکت‌های آمریکایی اکنون به بازار بازگشته‌اند، شاید بیشتر به عنوان یک اقدام دفاعی، اما همچنان وجود دارند.

دولت ژاپن، ۲۵ سال پیش تلویزیون با کیفیت بالا را هدف قرار داد. در سال ۱۹۹۱، NHK (شرکت پخش ژاپنی) اولین سیستم کاری جهان را به کار انداخت. با این حال، اکنون به نظر می‌رسد که فناوری آنالوگ ژاپن در مقایسه با فناوری دیجیتالی که سال گذشته توسط یک کنسرسیوم آمریکایی توسعه یافته بود، عقب‌تر است.

۴.۲. سیاست ساختاری

۱.۴.۲. چستی سیاست ساختاری

سیاست‌های «ساختاری» نحوه ارتباط کسب‌وکارها با یکدیگر و نحوه ارتباط دولت با صنعت را تنظیم، تشویق یا تنبیه کرده‌اند. سیاست‌های ساختاری اصلی مربوط به ضدتراست^{۳۲}، سرمایه‌گذاری و رویه‌های اداری دولت است.

ضد تراست، سرمایه‌گذاری

از نظر تاریخی، مؤثرترین سیاست ساختاری محدود کردن رقابت خارجی بوده است. محدودیت‌های رسمی اکنون کم است، اما رقابت خارجی همچنان محدود است. این نشان‌دهنده ادامه سیاست‌های صنعتی به سبک قدیمی است، اما احتمالاً ردپای سیاست‌های ساختاری بر رفتار خصوصی، به‌ویژه در حوزه‌های ضدتراست و سرمایه‌گذاری است. قوانین ضدتراست ژاپن، اگرچه مشابه قوانین آمریکا و اروپا است، اما ضعیف‌تر است و اجرای آن‌ها بر اساس استانداردهای بین‌المللی، بی‌اثر بوده است. این سیاست ساختاری الگوهای رفتاری را تقویت می‌کند. جلسات معمول میان رقبا، اغلب با دولت، برای بحث در مورد پیش‌بینی‌ها، تعیین سیاست‌ها، توافق بر روی مقررات و موارد مشابه، فضایی را ایجاد می‌کند که در آن تبانی بیش از سایر کشورهای صنعتی تحمل می‌شود.

اگرچه همانطور که اشاره شد، محدودیت‌های رسمی کمی برای سرمایه‌گذاری در ژاپن وجود دارد، اما زمانی که بازارهای سرمایه در دهه ۱۹۷۰ آزاد شدند، دولت سهام‌داری متقابل را به عنوان روشی ساختاری برای جلوگیری از مالکیت خارجی شرکت‌های ژاپنی

تشویق کرد. تا حدودی به همین دلیل و تا حدودی به دلایل ترجیح خصوصی، تنها حدود ۲۵ درصد از سهام شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار توکیو در واقع معامله می‌شوند. بقیه توسط به اصطلاح "سهام‌داران مطمئن" نگهداری می‌شوند.

عدم شفافیت دولت

سیاست دولت معمولاً با «هدایت اداری» ساخته می‌شود که عمومی، پاسخگو یا قابل تجدیدنظر نیست. وزارتخانه‌ها می‌توانند مجوزها، اطلاعات یا سایر کمک‌های غیرمرتبط با موضوع مورد بحث را به تأخیر بیندازند یا حتی آن را رد کنند تا "سیاست صنعتی" را بر شرکت‌های عمدتاً ژاپنی، تحمیل کنند. سه گروه مشاوره پی‌درپی شفافیت بیشتر را در قالب یک قانون رویه اداری به سبک آمریکا توصیه کرده‌اند، اما بی‌فایده است. بسیار بعید است که این شکل از "سیاست ساختاری صنعتی" بتواند مؤثر باشد؛ اگر اقدامات دولت مطابق با استاندارد بین‌المللی شفافیت باشد.

۲.۴.۲. آیا سیاست ساختاری عملکرد موفق‌تری داشته است؟

اثبات تبانی غیرقانونی گسترده غیرممکن است. با این حال، می‌توان گفت که تحقیقات و مجازات‌های مربوط به نقض قوانین ضدتراست در ژاپن بسیار عقب‌تر از سایر کشورهای صنعتی است و شکایات متعددی از سوی شرکت‌های آمریکایی و اروپایی از اقدامات ضد رقابتی و بازارهای محدود وجود دارد.

سرمایه‌گذاری خارجی در ژاپن توسط عواملی که هیچ ارتباطی با سیاست‌های دولت ندارند، مهار می‌شود، هزینه‌های بالا واضح‌ترین آنها است، اما سیاست‌های ساختاری تا حدی در به حداقل رساندن سرمایه‌گذاری خارجی تأثیر داشته است. آمریکا میزبان ۳۵ درصد از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی جهان، اروپا ۴۰ درصد و ژاپن کمتر از یک درصد است. شرکت‌های ژاپنی بدون ترس از نارضایتی مؤثر سهام‌داران، سود کمتری به دست می‌آورند و درصد کمتری از آنها را به عنوان سود سهام پرداخت می‌کنند.

۵.۲. جمع بندی

برخی از درس‌هایی که می‌توان از سیاست‌های صنعتی ژاپن گرفت، در ادامه خواهد آمد:

اول. عوامل بازار مهم‌تر از سیاست صنعتی هستند

سطوح بالای رشد اقتصادی مهم‌ترین عامل در توسعه صنعت ژاپن بود. سیاست‌های اقتصاد کلان ژاپن این رشد را افزایش داد اما آن را ایجاد نکرد. برای مثال، شوک‌های نفتی که در سیستم ژاپن در دهه ۱۹۷۰ رخ داد، تأثیر بسیار بیشتری بر صنعت ژاپن داشت تا سیاست‌های بخشی دولت برای حفظ انرژی.

صنعت ژاپن نیز بیشتر موفقیت اخیر خود را مدیون تلاش‌های خود در زمینه آموزش، کنترل موجودی، روابط مدیریت-نیروی کار، کنترل کیفیت و تحقیق و توسعه، ارزش‌های فرهنگی کار سخت، حمایت جامعه و آموزش است.

دوم. اقتصاد ژاپن به صورت متمرکز برنامه‌ریزی نشده است

اگرچه بوروکراسی ژاپن قدرتمندتر و مستقل‌تر از بوروکراسی آمریکا است، اما اقتصاد به‌طور مرکزی کنترل نمی‌شود. یک سیاست بخشی توسط یک آژانس برای محافظت از مؤلفه‌های خود ایجاد می‌شود و سپس مبارزه‌ای علیه سایر بخش‌های بوروکراسی، به‌ویژه وزارت دارایی، به راه انداخته می‌شود تا این سیاست را عملی کند. در واقع، فهم اینکه نیروی محرکه اصلی در هر بخش بوروکراسی

ژاپن، رابطه آن با سایر بخش‌های بوروکراسی ژاپن است، برای درک ژاپن بسیار ضروری است. یکی از ناظران زیرک محبوب ژاپن خاطرنشان کرد که مشکل بوروکراسی ژاپنی این نیست که کنترل مرکزی بیش از حد وجود دارد، بلکه این است که کنترل بسیار کم است. آژانس برنامه‌ریزی اقتصادی، یک آژانس جدی متشکل از اقتصاددانان بسیار خوب، برنامه‌های بلندمدتی را تولید می‌کند، اما اهمیت دادن بیش از حد به آنها غیرواقعی است.

سوم. ژاپن "صنعت دوست" است

ملاحظات تجاری به طور معمول در ژاپن اولویت دارند. میزان توجه سازمان‌های نظارتی بیشتر به تولیدکنندگان و بخش صنعت است و چندان به مصرف‌کنندگان توجهی ندارند. اگرچه آگاهی اجتماعی و بهداشتی در حال رشد است، مسئولیت محصول، دسترسی معلولان و تا همین اواخر، حفاظت از محیط زیست، به شیوه‌ای تجارت‌محورتر از آمریکا انجام می‌شود.

چهارم. «موفقیت‌های» سیاست‌های بخشی در رسیدن به عقب بوده است، نه در ایجاد زمینه‌های جدید.

این به این معنا نیست که ژاپنی‌ها می‌توانند تقلید کنند اما نمی‌توانند خلق کنند - به هر حال فکر نمی‌کنم درست باشد - بلکه به این معنا است که دولت ژاپن در تقلید می‌تواند نقش مؤثرتری نسبت به خلق ایفا کند. به عنوان مثال، سیاست‌های بخش خودرو، رایانه و نیمه‌رساناها را می‌توان، حداقل تا حدی، "موفقیت" در نظر گرفت و این سیاست‌ها، به‌خاطر اینکه نکته‌ای دقیق روی آن قرار ندهیم، تقلید و بهتر می‌شوند. در مقابل، سیاست‌های بخشی برای پروژه "نسل پنجم"، HDTV و نرم‌افزار جدید بودند و شکست خوردند.

پنجم. حفاظت از بازار داخلی در برابر رقابت خارجی مؤثرترین سیاست بخشی بود

ممکن است برای انواع سیاست‌های صنعتی جدید ناامید کننده باشد که مؤثرترین سیاست بخشی، سیاست مرکانتالیستی قدیمی بود. اما بررسی‌ها نشان می‌دهد که این مهم‌ترین سیاست دولت در توسعه صنایع کامپیوتر و نیمه‌هادی ژاپن و تنها سیاست قابل توجه در صنعت خودرو بوده است. شکست دو بخش هدفمند پرمخاطب، هواپیما و ماهواره را می‌توان با این واقعیت توضیح داد که آنها در برابر رقابت خارجی محافظت نشدند. اساساً خریداران ژاپنی برای خرید هواپیمای داخلی منتظر نمی‌ماندند و سازندگان ژاپنی علیرغم سایر سیاست‌های صنعتی نمی‌توانستند رقابت کنند. با وجود سیاست‌های تحقیق و توسعه و سایر بخش‌ها، زمانی که نهادهای دولتی و شبه دولتی دیگر ملزم به خرید ژاپنی نبودند، تولید داخلی ماهواره‌ها عملاً ناپدید شد.

ششم. همکاری و اجماع ویژگی منحصر به فرد "ژاپنی" سیاست صنعتی ژاپن است.

شرکت‌های ژاپنی و صنعت و دولت ژاپن ظرفیت منحصر به فردی برای همکاری مشترک نشان داده‌اند. این تا حدی فرهنگی و تا حدی اثر سایر سیاست‌های صنعتی است. شرکت‌های ژاپنی، با دولت یا بدون دولت، به طور معمول برای تأمین مالی تحقیق و توسعه تا سطح مشخصی همکاری می‌کنند.

هفتم. سیاست صنعتی ژاپن هزینه‌های خود را داشته است

سیاست‌های صنعتی ژاپن با هزینه شرکت‌های نوپا و کوچک‌تر ژاپنی، مصرف‌کنندگان ژاپنی و صادرکنندگان و سرمایه‌گذاران خارجی اجرا شده است. شرکت‌ها مجبور شده‌اند یا با هم ترکیب شوند، بخشی از کیرتسو شوند یا از خطوط تولید خارج شوند. "ژاپن ثروتمند،

ژاپنی فقیر" به شرایط نامساعدی در میان حقوق‌بگیران و زنان خانه‌دار ژاپنی تبدیل شده است، که اکنون، نظرسنجی‌ها، انصاف و خرد یک محیط "صنعت دوستانه" را زیر سوال می‌برند.

سیستم تجارت جهانی همچنین تحت بزرگترین فشاری است که از زمان جنگ تجربه کرده است که بیشتر آن واکنشی علیه سیاست صنعتی و تجاری ژاپن است. همانطور که اشاره شد، بدون یک بازار محافظت شده، سیاست صنعتی ژاپن تقریباً به طور قطع شکست می‌خورد. اما سیستم جهانی نمی‌تواند افزایش موانع تجارت خارجی را تحمل کند و در واقع باید شروع به کاهش موانع داخلی کند.

۳. سیاست صنعتی ژاپن^{۳۳}

در پایان جنگ جهانی دوم، اقتصاد ژاپن به ویرانه تبدیل شد. با این حال طولی نکشید که ژاپن رشد اقتصادی سریعی را آغاز کرد که به آن «معجزه ژاپنی» می‌گویند و اقتصاد ژاپن امروز از نظر تأثیرات خود بر اقتصاد جهانی به یک ابرقدرت تبدیل شده است. زمانی محصولات ژاپنی ارزان و بی کیفیت در نظر گرفته می‌شدند، اما اکنون این محصولات با فناوری بالا مورد استفاده قرار می‌گیرند و به هر منطقه از جهان صادر می‌شوند. در عین حال، نه تنها شرکت‌های بزرگ، بلکه شرکت‌های کوچک و متوسط نیز سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) خود را برای کشورهای میزبان در سراسر جهان افزایش داده‌اند. در سالیان اخیر مرور تجربه ژاپن برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه موضوعیت داشته است؛ به ویژه کشورهایی که با مشکلات ناشی از اصلاحات سیاستی مبتنی بر «اجماع واشنگتن» مواجه هستند و برای دستیابی به رشد اقتصادی مستمر و بالا تلاش می‌کنند.

ناگفته نماند که از آنجایی که توسعه اقتصادی ژاپن نتیجه پیچیده‌ای از علل مختلف بوده است، نمی‌توان همه این عوامل را در یک فضای محدود به تفصیل ذکر کرد. توجه ویژه‌ای به سیاست‌های صنعتی ژاپن می‌شود که به عنوان یکی از ضروری‌ترین عوامل موفقیت اقتصادی در نظر گرفته شده است.

۱.۳. عوامل اساسی توسعه اقتصادی ژاپن

از زمان پایان جنگ، ژاپن رشد اقتصادی بالایی را با برخی نوسانات حفظ کرده است، با متوسط نرخ رشد حقیقی حدود ۷ درصد در ۴۰ سال گذشته (۱۹۵۰-۱۹۹۰)، که به افزایش چشمگیر در تولید ناخالص داخلی حقیقی سرانه دست یافته است.

برای این توسعه اقتصادی چشمگیر در دوران پس از جنگ توضیحات مختلفی ارائه شده است. با این حال، از آنجایی که اقتصاد ژاپن از طریق یک فرآیند تاریخی طولانی پیشرفت کرده است، قبل از توجه به عوامل خاصی که روند توسعه پس از جنگ را توضیح می‌دهد، برخی از جنبه‌های تاریخی را مورد بحث قرار دهیم. به عنوان مثال، در مورد نقش آموزش، لازم است به دوران ادو برگردیم. حتی در آن دوران، سطح تحصیلات به دلیل تحصیل در معابد که در شهرها و روستاها موجود بود، بسیار بالا بود و کودکان در آنجا خواندن، نوشتن و محاسبه با چرتکه را یاد می‌گرفتند. در سال ۱۸۷۹، درست پس از بازسازی میجی (۱۸۶۸)، یک سیستم آموزشی اجباری معرفی شد و درصد کودکان در مدرسه به شدت افزایش یافت. در سال ۱۹۰۵، حدود ۹۵.۶ درصد از کودکان در مدرسه ابتدایی (کلاس‌های اول تا ششم) و ۸.۸ درصد در دبیرستان (کلاس‌های هفتم تا یازدهم) ثبت نام کردند. البته وجود چنین نیروی کار منظم و باسواد به عنوان شرط اساسی توسعه اقتصادی ضروری بود.

علاوه بر آموزش، فهرست کردن عوامل متعدد دیگری نیز ضروری خواهد بود. اصلاحات و سیاست‌های دولت جدید میجی با شعارهای صنعتی شدن، ملت ثروتمند و ارتش قوی را باید به عنوان عاملی مهم برای شروع روند توسعه به یاد آورد. واردات فعال فناوری غربی و بهره‌وری بالا در بخش کشاورزی نقش اساسی در توسعه داشت. بنابراین، باید به یاد داشته باشیم که روند نوسازی اقتصاد ژاپن در عصر میجی آغاز شده و شرایط اساسی توسعه اقتصادی در این دوره فراهم شده بود.

با این حال، ژاپن در طول جنگ جهانی دوم ویرانی‌های عظیمی داشت و نظام اقتصادی آن دستخوش تغییرات شدیدی همچون انحلال زایباتسو و اصلاحات ارضی توسط نیروهای متفقین شد. اگر برای پاسخ به این سوال که "چرا ژاپن موفق شد؟"، تنها روی

^{۳۳} این بخش تلخیص و ترجمه‌ای از ارائه‌ای با عنوان "Japanese Industrial Policy" توسط شوچی نیشیجیما در سال ۲۰۱۲ است.

روند توسعه پس از جنگ تمرکز کنیم، گمراه کننده است. در ادامه، ما عناصر مختلفی را مورد بحث قرار می‌دهیم که می‌تواند روند رشد بالای ژاپن پس از جنگ را توضیح دهد.

۱.۱.۳. نرخ پس‌انداز بالا

ژاپن از اواسط دهه ۱۹۵۰ تا سال ۱۹۷۲ برای بیش از ۱۰ سال به نرخ رشد حقیقی بالاتر از ۱۰ درصد دست یافت. این پس‌انداز بالای ملی است که تقاضاهای سرمایه‌گذاری بسیار بالا را در این دوره بدون متوسل شدن به استقراض خارجی تأمین مالی کرد. دلایل مختلفی برای توضیح این پس‌انداز بالا در ژاپن وجود دارد: اقتصاد غیر تورمی، ذهنیت پس‌انداز، سیستم ضعیف تأمین اجتماعی، سیستم گسترده پس‌انداز پستی و غیره. در میان همه، سیستم پس‌انداز پستی که به افراد امکان واریز و برداشت پول را در دفاتر پستی متعدد در سراسر کشور می‌دهد، می‌تواند برای کشورهای در حال توسعه به عنوان راهی برای بسیج منابع با هزینه کمتر پیشنهاد شود. پس‌انداز پستی ۲۰ تا ۳۰ درصد از کل حساب‌های پس‌انداز در ژاپن را تشکیل می‌دهد.

۲.۱.۳. سبک مدیریت ژاپنی

در حالی که در محافل دانشگاهی در مورد وجود یک سبک مدیریت منحصر به فرد در ژاپن، به اصطلاح "سبک مدیریت ژاپنی" بحث و جدل وجود دارد، نمی‌توان انکار کرد که ویژگی‌های برجسته‌ای در مدیریت ژاپنی وجود داشته است. موارد زیر اغلب به عنوان مؤلفه‌های مهم سبک مدیریت ژاپنی ذکر می‌شوند:

اول. اشتغال مادام‌العمر

کارگران ژاپنی، به ویژه کارگران شرکت‌های بزرگ، تحت یک تعهد شغلی مادام‌العمر استخدام می‌شوند. شرکت‌ها موافقت می‌کنند که کارگران را آخراج نکنند و کارگران تعهد می‌کنند که درجه تقریباً نامحدودی از وفاداری به شرکت‌های خود داشته باشند. کارگران نه استعفا می‌دهند و نه از هر تکلیف کاری امتناع می‌کنند. این رابطه عموماً ضمنی و بدون قراردادهای مکتوب است.

دوم. دستمزد و ارتقاء مبتنی بر ارشدیت

ترفیع و افزایش دستمزد در شرکت‌های ژاپنی بیشتر از شایستگی‌ها و تخصص فردی، به طول خدمت بستگی دارد. بسیار غیرعادی است که فرصت‌های شغلی مدیران متوسط در شرکت‌های بزرگ با افراد دیگر شرکت‌ها پر شود. این سیستم ارتباط نزدیکی با آداب و رسوم آموزش در محل کار (داخلی) و چرخش مکرر شغلی در شرکت دارد.

سوم. اتحادیه‌های سازمانی (اتحادیه‌های داخلی)

اتحادیه‌های کارگری ژاپن معمولاً در هر شرکت با مشخصات شغلی مختلف سازمان‌دهی می‌شوند - به‌ویژه، در بین کارگران یقه آبی و یقه سفید. گاهی اوقات استدلال می‌شود که اتحادیه‌های شرکتی بیشتر از اتحادیه‌های کارگری با مدیریت همکاری می‌کنند.

به طور کلی گفته می‌شود که این سیستم‌ها اشتغال پایدار برای کارگران (نرخ بیکاری پایین) و در نتیجه وفاداری به بنگاه‌ها را تضمین و به استراتژی‌های سرمایه‌گذاری بلندمدت بنگاه‌ها کمک کرده است. با این حال، باید توجه داشت که دیدگاه تجدیدنظرگرایانه‌ای وجود دارد که تأکید می‌کند اشتغال مادام‌العمر، دستمزدهای مبتنی بر سنوات و اتحادیه‌های شرکتی در واقع منحصر به ژاپن نیستند و این سیستم‌ها در سال‌های اخیر تحت جهانی شدن در حال فروپاشی هستند.

۳.۱.۳. کیرتسو (گروه‌های شرکتی)

بسیاری از شرکت‌های ژاپنی در کیرتسو سازماندهی شده‌اند. دو نوع کیرتسو وجود دارد. اول، یک گروه مالی را نشان می‌دهد که از طریق "سهام‌داری متقابل" و اعطای وام از "بانک اصلی" بر ادغام افقی بین مجموعه‌ای از شرکت‌ها در صنایع مختلف تأثیر می‌گذارد. شش کیرتسو از این نوع معروف هستند: میتسوئی، میتسوبیشی، سومیتومو، فویو، سانوا و ایکان. البته شرکت‌های بزرگ زیادی همچون سونی وجود دارند که مستقل از این کیرتسو هستند. دوم، کیرتسو به معنای یک شبکه عمودی برای توزیع محصول است که از مونتاژکاران، پیمانکاران فرعی که قطعات و اجزای سازنده را ارائه می‌کنند، و عمده‌فروشان و خرده‌فروشان که محصولات خود را می‌فروشند، تشکیل شده است. شرکت‌های تولیدی بزرگی مانند تویوتا، هیتاچی و ماتسوشیتا، تأمین‌کنندگان قطعات و شرکت‌های فروش متعددی دارند که به واسطه روابط تجاری بلندمدت با آن‌ها مرتبط هستند.

به طور گسترده‌ای شناخته شده است که هدف اصلی از تشکیل کیرتسو (تعریف اول) جلوگیری از تصاحب است. از آنجایی که بخش عمده‌ای از سهام در اختیار شرکت‌های عضو گروه است که «دوستانه» هستند و آنها را به «خارجی‌ها» نمی‌فروشند، این مسیر کسب سهام کافی برای کنترل شرکت‌های کیرتسو را برای شرکت‌های خارجی دشوارتر می‌کند و مدیران را قادر می‌سازد تا روی استراتژی‌های سرمایه‌گذاری بلندمدت تمرکز کنند.

علاوه بر این، انتظار می‌رود که یک گروه بتواند از مزایای "خارجی‌ها" در شرکت‌های کیرتسو (از هر دو تعریف) استفاده کند. با به اشتراک گذاشتن اطلاعات فناوری، یا با هماهنگ کردن پروژه‌ای که به خدمات حمل‌ونقل و بانکی نیاز دارد، یک گروه کیرتسو ممکن است آثار بیرونی را در پروژه درونی کند. یک گروه کیرتسو همچنین ممکن است به راحتی سرمایه و کارگران را از یک بخش رو به زوال به بخش پررونق خود منتقل کند. علاوه بر این، یک گروه درهم تنیده ممکن است به اعضای خود تنوع محصول و در نتیجه بیمه ضمنی متقابل در برابر رکود در شرکت را ارائه دهد. البته، ما باید یک استدلال انتقادی را علیه کیرتسو بشناسیم، با تأکید بر اینکه تجارت انحصاری در یک گروه مانعی را ایجاد می‌کند که شرکت‌های غیر وابسته به گروه را از ورود به بازار باز می‌دارد و در نتیجه امکان جنبه‌های غیر رقابتی کیرتسو وجود دارد.

۴.۱.۳. شرکت‌های کوچک و متوسط

در ژاپن، یک "ساختار دوگانه" متمایز در سازمان صنعتی وجود دارد، یعنی تقسیم بین شرکت‌های "بزرگ" و "کوچک و متوسط". بسیاری از شرکت‌های تولیدی کوچک معمولاً به شرکت‌های بزرگ‌تر «وابسته» هستند و به عنوان پیمانکاران فرعی در کیرتسو عمودی کار می‌کنند. به عنوان مثال، تویوتا هزاران قطعه خودرو را از پیمانکاران فرعی خریداری می‌کند که بسیاری از آنها شرکت‌های کوچکی هستند که کمتر از صد کارگر دارند. دیدگاه سنتی این است که شرکت‌های کوچک کارگران موقت و فصلی کم مهارت را استخدام می‌کنند، دستمزد پایینی می‌پردازند و مزایای ناچیزی ارائه می‌دهند. هنگامی که یک رکود اقتصادی اتفاق می‌افتد، شرکت‌های بزرگ سفارش کمتری به پیمانکاران فرعی خود می‌دهند و سپس تعدادی از کارگران موقت خود را آخراج می‌کنند. بر اساس این دیدگاه، پیمانکاران فرعی کوچک یک «حائل» برای نیروی کار یک شرکت بزرگ هستند.

با این حال، جنبه‌های منفی شرکت‌های کوچک و متوسط نباید بیش از حد مورد تأکید قرار گیرد. به عنوان مثال، اینکه آیا شرکت‌های کوچک کارایی کمتری نسبت به شرکت‌های بزرگ دارند یا خیر، محل بحث است. برخی معتقدند که کیفیت کارگران در شرکت‌های کوچک بسیار بالا است. یک شرکت بزرگ مانند تویوتا کیفیت قطعاتی را که به کارخانه خودروسازی خود تحویل داده می‌شود، بررسی می‌کند. مهندسان تویوتا سپس با تأمین‌کنندگان کوچک برای بهبود کیفیت قطعات خود همکاری می‌کنند. بنابراین، رابطه بلندمدت

بین تویوتا و پیمانکاران فرعی آن بیش از آنکه غالب باشد، مشارکتی است و می‌توان گفت که این راندمان بالای شرکت‌های کوچک و متوسط، یکی از پایه‌های اساسی برای رقابت‌پذیری بالای شرکت‌های بزرگ است. بنابراین، شرکت‌های کوچک و متوسط نقش کلیدی را برای شرکت‌های بزرگ به عنوان صنایع پشتیبان ایفا کرده‌اند. علاوه بر این، از نظر اقتصاد کلان، دستمزد پایین و فناوری کار فشرده شرکت‌های کوچک به جذب نیروی کار رو به رشد در اقتصاد ژاپن در طول دوره پس از جنگ کمک کرده است که می‌تواند یکی از پایه‌های ثبات اجتماعی باشد.

۵.۱.۳. شرکت‌های بازرگانی عمومی

شرکت بازرگانی عمومی نوعی شرکت منحصر به فرد ژاپنی است که در صادرات و واردات تخصص دارد. ۱۰ شرکت بازرگانی عمومی برتر بیش از نیمی از کل صادرات و واردات ژاپن را انجام می‌دهند. شرکت‌های بازرگانی عمومی هر نوع کالایی را معامله می‌کنند. هنگامی که آنها به عنوان واسطه برای تجارت خارجی خدمت می‌کنند، اغلب اعتبار و وام‌های کوتاه مدت مرتبط با تجارت صادرات و واردات را ارائه می‌دهند. شرکت‌های بازرگانی عمومی دارای شبکه‌های جهانی شعب و ایستگاه‌ها در سراسر جهان هستند که از طریق آنها اطلاعات مربوط به صادرات و واردات را جمع‌آوری می‌کنند. در اینجا مناسب است که بر نقش حیاتی شرکت بازرگانی برای ترویج صادرات-واردات در تجربه رشد تجارت ژاپن تأکید کنیم.

۶.۱.۳. سیستم بوروکراتیک

در ژاپن، سیستم بوروکراسی نسبتاً مستقل از وضعیت سیاسی است، به طوری که تصمیمات بوروکرات‌ها بیش از آنکه متأثر از سیاست باشد، جهت‌گیری اقتصادی دارد. به عنوان مثال، تنها سه منصب سیاسی در وزارت دارایی ژاپن وجود دارد؛ وزیر و دو "معاون پارلمانی". این شرایط باعث می‌شود بوروکرات‌های ژاپنی بتوانند برنامه‌ریزی استراتژیک و قوانین مربوط به سیاست صنعتی را شکل دهند و اجرا کنند.

با این حال، در سال‌های اخیر، سیستم بوروکراتیک ژاپن به دلیل تأثیر بیش از حد بر اقتصاد، جناح‌گرایی و مدیریت عمودی تقسیم‌بندی شده مورد انتقاد قرار گرفته است. به یک معنا، حداقل تا دهه ۱۹۸۰، می‌توان گفت که اقتصاد ژاپن از طریق یک سیستم سه قطبی تلفیقی توسعه یافته بود که «بخش خصوصی»، «بخش بوروکراتیک» و «دولت» را ترکیب می‌کرد. با این حال، به نظر می‌رسد که این سیستم محکم سه قطبی تحت شرایط جدید اقتصادی و سیاسی، نیاز به تغییر در نقش سیستم بوروکراتیک دارد. با این حال، به دلیل انعطاف‌ناپذیری و بی‌میلی سیستم بوروکراتیک، به نظر می‌رسد اصلاحات اداری در ژاپن متوقف شده است.

در ادامه به نقش "سیاست صنعتی" به عنوان یکی از عوامل کلیدی برای فرآیند توسعه ژاپن در دوره پس از جنگ خواهیم پرداخت.

۲.۳. سیاست صنعتی ژاپن

اصطلاح سیاست صنعتی تا حدود سال ۱۹۷۰ حتی در ژاپن رایج نبود، اما دولت ژاپن در واقع از پایان جنگ جهانی دوم چنین سیاست‌هایی را اجرا کرده است. برای این سیاست‌های ژاپن، دو دیدگاه متضاد در دنیا وجود دارد. بسیاری از کشورهای آسیایی آنها را به عنوان یک استراتژی توسعه مؤثر تحسین می‌کنند. در مقابل، بسیاری از کشورهای توسعه یافته، معمولاً آمریکا، سیاست صنعتی ژاپن را اقداماتی می‌دانند که اقتصاد ژاپن را ناعادلانه و حمایت‌گرا می‌کند. برداشتهایی وجود دارد که ناشی از ترکیبی از اغراق‌ها و سوء تفاهم‌ها در مورد سیاست صنعتی ژاپن است. از این نظر باید با تعریفی از سیاست صنعتی شروع کنیم.

۱.۲.۳. تعریف و اهداف سیاست صنعتی

سیاست صنعتی را می‌توان به عنوان مداخله دولت به منظور تغییر تخصیص منابع در بازار، اغلب به نفع صنایع تولیدی، تفسیر کرد. حتی اقتصاد متعارف، مداخله دولت در موارد «شکست بازار» را که ممکن است از عوامل مختلفی مانند صرفه‌های مقیاس، عوامل خارجی، کالاهای عمومی، انحصارات، مشکلات عدم قطعیت، اطلاعات ناقص، صنایع نوزاد و مشکلات توزیع درآمد ناشی شود، موجه می‌داند. اگر یک اقتصاد این عوامل را داشته باشد، سازوکار بازار لزوماً تخصیص منابع کارآمد را محقق نمی‌کند و بنابراین مداخله موضوعیت می‌یابد. سیاست‌های معمول با این تعریف در قانون ضدتراست، کنترل آلودگی، خدمات عمومی و ساخت زیرساخت‌ها دیده می‌شود. توجه مداخله به عنوان پاسخ بازار به شکست را می‌توان به عنوان یک تعریف دقیق از سیاست صنعتی مناسب نامید. با این حال، عمومیت دارد که مداخله دولت از طریق سیاست صنعتی به معنای وسیع‌تری قابل توجه باشد. یک تعریف معمول این است:

هنگامی که برخی از پدیده‌های نامطلوب بر تخصیص منابع یا توزیع درآمد به دلیل شکست بازار تأثیر می‌گذارد، سیاست‌های صنعتی برای افزایش سطح رفاه در اقتصاد مورد نظر نفوذ می‌کنند. علاوه بر این، سیاست صنعتی شامل تمام اقدامات سیاستی است که برای دستیابی به این اهداف از طریق مداخله در تخصیص منابع بین بخش‌ها یا در سازمان صنعتی یک صنعت خاص اجرا می‌شود.

بر اساس این تعریف گسترده، دولت می‌تواند با تدابیر مختلف سیاستی و با اهداف سیاسی مختلف در اقتصاد مداخله کند. با توجه به این اهداف سیاستی، وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت (MITI) نقش رهبری عمده را در اجرای سیاست‌های صنعتی ایفا کرده است. MITI اقدامات سیاستی مختلفی را برای محافظت از صنایع مورد نظر در برابر رقابت خارجی و ارتقای صادرات به عنوان عناصر اساسی سیاست صنعتی اجرا کرد. از این نظر، سیاست صنعتی در ژاپن را می‌توان به عنوان "سیاست‌هایی که توسط MITI اجرا می‌شود"، تعریف کرد (کایزوکا، ۱۹۷۳). اگرچه دولت ژاپن سیاست‌های صنعتی را از طریق وزارتخانه‌های دیگر نیز اجرا کرده است، اما ما بر روی MITI به عنوان تأثیرگذارترین وزارتخانه بر اجرای سیاست صنعتی تمرکز می‌کنیم.

سیاست‌های صنعتی ژاپن را که توسط MITI در طول دوره پس از جنگ انجام شد، می‌توان به پنج دسته عمده تقسیم کرد:

(۱) سیاست‌هایی که در پرورش و حمایت از صنایع در حال توسعه و "فرآیند خروج" صنایع رو به زوال، از طریق مداخلات و مشوق‌ها، مؤثر هستند و بر ساختار صنعتی یک کشور تأثیر می‌گذارند.

(۲) سیاست‌هایی که شکست‌های بازار ناشی از عواملی مانند بازار ناقص و اطلاعات نامتقارن را اصلاح می‌کنند. یعنی سیاست‌هایی که شکست‌های بازار را اصلاح می‌کنند و با ارائه اطلاعات دقیق و با استفاده از روش‌های سیاستی که از یارانه‌ها و سیستم مالیاتی استفاده می‌کنند، تخصیص منابع را در جهت‌های مطلوب هدایت می‌کنند.

(۳) سیاست‌هایی با هدف مداخله رسمی در تک تک سازمان‌های صنعتی و افزایش رفاه اقتصادی. به طور خاص، سیاست‌هایی که به دنبال مداخله مستقیم در ساختار رقابتی و تخصیص منابع در صنایع از طریق ابزارهایی مانند کارتل‌های رکودی و کارتل‌های سرمایه‌گذاری هستند.

(۴) سیاست‌هایی که نه بر مبنای اقتصادی، بلکه بر اساس الزامات سیاسی اتخاذ می‌شوند. نمونه‌هایی از این سیاست‌ها برای محدودیت‌های صادراتی داوطلبانه و توافق‌های چندجانبه با هدف رسیدگی به موضوعاتی مانند اصطکاک تجاری بوده است.

۵) همچنین سیاست‌های اقتصاد کلان، سیاست‌های استانداردسازی توزیع درآمد، سیاست‌های کنترل آلودگی‌های زیست محیطی، سیاست‌های منطقه‌ای، سیاست‌های ارتقای تحقیق و توسعه و سیاست‌های شرکت‌های کوچک و متوسط در زمره سیاست‌های صنعتی قرار می‌گیرند.

این طبقه‌بندی طیف بسیار گسترده‌ای از سیاست‌ها را در بر می‌گیرد. مورد (۲) صراحتاً برای تکمیل بازارها در صورت شکست بازار است و با دقیق‌ترین تعریف سیاست صنعتی مطابقت دارد. (۱) و (۳) که مستلزم هدف‌گذاری و مداخله در صنایع خاص است، با تعریف سیاست صنعتی همانطور که در ژاپن بیشتر درک می‌شود مطابقت دارد، (۴) و (۵) با گسترده‌ترین تعریف، از جمله عوامل سیاسی، سیاست‌های اقتصاد کلان، حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط و سیاست‌های توزیعی مطابقت دارند.

صرف نظر از تعریف، مشکلات مربوط به سیاست صنعتی در عمل بر این واقعیت استوار است که سیاست‌های صنعتی به طور معمول باید بر قابلیت‌های دولت بنا نهاده شوند. این قابلیت‌ها شامل این موارد است:

- توانایی دولت برای طراحی صحیح سیاست صنعتی است (به عنوان مثال انتخاب صحیح صنایع هدف، داشتن دانش هماهنگی سرمایه‌گذاری مناسب و کشف شبکه‌های بین شرکتی).
- اجرای سیاست‌های صحیح (تأمین مالی رسمی، یارانه‌ها، حفاظت از تعرفه و ارائه اطلاعات دقیق)
- جلوگیری از رانت‌جویی که باعث انحراف و تحریف سیاست‌ها می‌شود.

علاوه بر این، برای اجرای سیاست صنعتی موفق، برخی از پیش نیازهای سختگیرانه برای بخش خصوصی باید برآورده شود. بانک جهانی (۱۹۹۷) نکات زیر را از تجربه ژاپن طرح کرده است:

۱. بخش خصوصی داخلی که قادر به مدیریت کارآمد پروژه‌های پیچیده و در مقیاس بزرگ است.
۲. بخش خصوصی که مایل به همکاری با دولت در تعقیب هدف مشترک توسعه صنعتی رقابتی است.
۳. باید قابلیت‌های فنی قوی در سازمان‌های دولتی برای ارزیابی برنامه‌ها و طرح‌های سرمایه‌گذاری بخش خصوصی وجود داشته باشد.

سیاست صنعتی مستلزم قابلیت‌های نهادی قوی است، به ویژه قابلیت‌هایی که بتواند سازوکار بازار را تکمیل کند و یک مشارکت عمومی-خصوصی خوب را حفظ کند:

- چارچوب نظارتی برای فعالیتهای اقتصادی
- سازوکار تعهدی که به طور قابل اعتمادی اقدامات خودسرانه دولت یا بخش خصوصی را مهار می‌کند.
- نهادهایی که از کارآفرینان برای راه اندازی کسب‌وکار جدید حمایت می‌کنند.
- یک طرح مؤثر برای به اشتراک‌گذاری اطلاعات و ایجاد اجماع بین دولت و بخش خصوصی

۲.۲.۳. تاریخچه مختصر سیاست صنعتی ژاپن

اقتصاد ژاپن در دوره پس از جنگ به پنج مرحله تقسیم می‌شود و توسعه سیاست‌های صنعتی واقعی همراه با این مراحل تغییر کرده است:

۱. دوره بازسازی (۱۹۴۵-۱۹۵۰)

۲. دوره جهش و راه اندازی (۱۹۵۱-۱۹۶۰)
۳. دوره رشد بالا (۱۹۶۱-۱۹۷۲)
۴. دوره شوک نفتی (۱۹۷۳-۱۹۸۲)
۵. دوره عدم تعادل تجاری (۱۹۸۳ تا کنون)

اول. دوره بازسازی (۱۹۴۵-۱۹۵۰)

در این دوره ژاپن تلاش کرد تا از ویرانی‌های جنگ خلاص شود. کمبود شدید کالا و ذخایر خارجی وجود داشت. ژاپنی‌ها تقریباً گرسنه بودند و تورم بالای ۱۰۰ تا ۲۰۰ درصد بود. یکی از سیاست‌های برجسته در این دوره، طرح تولید بر اساس اولویت بود که به موجب آن دولت ترجیحاً مواد خام و منابع مالی را به صنایع فولاد و زغال‌سنگ اختصاص داد. صنعت فولاد، زغال‌سنگ بیشتر و صنعت زغال‌سنگ، فولاد بیشتری دریافت کرد. این اولویت‌بندی به رفع کمبود ظرفیت تولید کمک کرد و آمادگی موفقیت‌آمیزی را برای صنعتی‌سازی سنگین و شیمیایی در مرحله بعدی فراهم کرد. علاوه بر این، دولت مستقیماً با کنترل قیمت‌ها همراه با یارانه‌ها، سهمیه‌بندی وام‌ها و تخصیص مواد وارداتی محدود در بازار مداخله کرد.

در سال ۱۹۴۹، یک سیاست تثبیت به نام طرح دوج ارائه شد که به موجب آن بسیاری از کنترل‌های دولتی، وام‌های جدید و یارانه‌ها لغو شد و بودجه به شدت کنترل شد. تورم به سرعت از بین رفت. در سال ۱۹۴۹، نرخ یکنواخت مبادله (۱ دلار در مقابل ۳۶۰ ین) تعیین شد. سیاست صنعتی در این مرحله باید استثنایی تلقی شود. بسیاری از مداخلات مستقیم شبیه برنامه‌ریزی اقتصادی سوسیالیستی بود. اما باید این مرحله را به عنوان پایه ای برای رشد بالا در دوره بعد ارزیابی کنیم.

دوم. دوره جهش و راه اندازی (۱۹۵۱-۱۹۶۰)

در دهه ۱۹۵۰، "سیاست هدف گذاری" به سیاست مرکزی تبدیل شد. برخی از صنایع مانند فولاد، زغال‌سنگ، کشتی‌سازی، برق، الباف مصنوعی و کودهای شیمیایی و در اواخر دهه ۱۹۵۰، پتروشیمی‌ها، ماشین‌آلات و قطعات و الکترونیک، برای جهش یافتن و رسیدن به سطح بین‌المللی (برای رسیدن به رقابت‌پذیری بین‌المللی) هدف «منطقی‌سازی» قرار گرفتند. از سوی دیگر، برخی از صنایع در این دوره هدف «راه اندازی» (ایجاد صنعت جدید) قرار گرفتند که از آن جمله می‌توان به صنایع خودروسازی، ماشین‌آلات سنگین برقی، رایانه و پتروشیمی اشاره کرد. این صنایع به عنوان «صنایع در حال رشد» با پتانسیل رشد بالا یا بازدهی فزاینده در مقیاس در نظر گرفته می‌شدند که تصور می‌شد نیاز به هماهنگی سرمایه‌گذاری توسط دولت دارند.

برای این اهداف، دولت سیاست‌های مختلفی را اتخاذ کرد: مقررات مالیاتی ویژه، تعرفه‌ها و سهمیه‌های واردات، تسریع استهلاک و معافیت‌های تعرفه‌ای برای ماشین‌های وارداتی. برای تأمین مالی این اقدامات سیاستی، دولت از برنامه سرمایه‌گذاری مالی و وام استفاده کرد که حساب‌های پس‌انداز اداره پست و بیمه اجتماعی به آن هدایت می‌شد. در واقع، این صنایع در این مرحله به شدت مورد حمایت قرار گرفتند و مشوق‌های پس‌انداز اداره پست و بیمه اجتماعی به آن داده شد، اما این ابزارهای سیاستی در بین کارآفرینان موقتی شناخته می‌شدند. سیاست‌های این مرحله در چارچوب اقدامات موقت انجام و طبق یک برنامه زمان‌بندی قطعی لغو شد. از این نظر، تفاوت مشخصی با کشورهای آمریکای لاتین وجود دارد، جایی که حفاظت بیش از حد و طولانی‌تر بود.

سوم. دوره رشد بالا (۱۹۶۱-۱۹۷۲)

در دهه ۱۹۶۰، ژاپن رشد اقتصادی چشمگیری را با نرخ متوسط بیش از ۱۲ درصد تجربه کرد که توسط سرمایه‌گذاری خصوصی رهبری می‌شد. همراه با این تحولات، ژاپن به تدریج در سیستم اقتصادی بین‌المللی ادغام شد و نیاز به عضویت در GATT و OECD را درک کرد. برای انجام این کار، ژاپن موظف شد تجارت و بازار سرمایه خود را طبق برنامه مشخصی آزاد کند. بنابراین، هدف سیاست صنعتی از پرورش صنعت به خوداتکایی آنها در چارچوب زمانی برای آزادسازی تجارت و سرمایه تغییر یافت. در واقع، محدودیت‌های اتوبوس‌ها و کامیون‌ها در سال ۱۹۶۱، محدودیت‌های تلویزیون رنگی در سال ۱۹۶۴، محدودیت‌های مربوط به خودروهای سواری در سال ۱۹۶۵، محدودیت‌های مربوط به فیلم‌های رنگی در سال ۱۹۷۱، محدودیت‌های مربوط به صندوق‌ها در سال ۱۹۷۳، محدودیت‌های مربوط به مدارهای مجتمع با حافظه بزرگ برداشته شد. آزادسازی بازار سرمایه (FDI) در سال ۱۹۶۷ آغاز شد و در سال ۱۹۷۳ تکمیل شد. در اینجا باید تأکید کرد که این تعهد قاطعانه به آزادسازی و تحقق آن، انگیزه‌های قوی برای کارآفرینان فراهم می‌کند تا برای حضور در بازارهای خارجی آماده شوند.

اما در مواجهه با رقابت سخت خارجی، MITI تلاش کرد تا ادغام برخی از صنایع را از طریق "طرح گروه بندی" با هدف دستیابی به صرفه‌های مقیاس و افزایش رقابت سازماندهی کند، اما نتایج متفاوتی داشت: ادغام فولاد فوجی و فولاد یاهاتا در فولاد نیپون موفقیت‌آمیز بود، اما صنعت خودرو شکست خورد. تلاش دیگر MITI در این دوره ارتقاء و نوسازی بنگاه‌های کوچک و متوسط به منظور تقویت این بنگاه‌ها در برابر رقابت بین‌المللی بود.

یکی از ویژگی‌های بارز در این مرحله این است که شورای ساختار صنعتی (۱۹۶۴) نقشی حیاتی در تدوین و اجرای سیاست صنعتی ایفا کرد. این شورا متشکل از اعضای از دولت، مشاغل خصوصی، اندیشمندان و روزنامه نگاران بود تا در مورد سیاست صنعتی اجماع ایجاد کنند و نتایج را به وزیر MITI گزارش دهند. این شورا برای انعکاس نظرات بخش خصوصی در سیاست صنعتی و کنترل قدرت دولت بسیار مفید بود. MITI در سال ۱۹۷۰ دارای ۲۷ شورا بود. طبق گزارش‌های ارائه شده توسط شوراها، MITI بخش خصوصی را از طریق به اصطلاح راهنماهای سیاستی هدایت می‌کرد. این بدان معنی است که MITI فقط خطوط راهنما را نشان می‌دهد و بخش خصوصی را بدون قدرت قانونی جهت می‌دهد. بنابراین، در اینجا باید تأکید کنیم که اقدامات اصلی سیاست صنعتی نسبت به دوره‌های قبل کمتر مداخله‌جویانه بوده و سازوکار بازار را کمتر تحریف می‌کرد. ژاپن در این دوره از رشد بالایی برخوردار بود اما توجه بیش از حد به رشد باعث شد تا مقامات این کشور از رفاه اجتماعی غافل شوند.

چهارم. دوره شوک نفتی (۱۹۷۳-۱۹۸۲)

در این دوره، ژاپن با مشکلات اقتصادی مختلفی هم در داخل و هم در خارج از کشور مواجه بود:

- افزایش قیمت نفت، افزایش ارزش ین و اتخاذ سیستم نرخ ارز شناور، از رقابت‌پذیری بین‌المللی صنایع سنگین و انرژی‌بر کم کرد. صنایع شیمیایی، آلومینیوم، فولاد و کشتی‌سازی را «صنایع به لحاظ ساختاری ضعیف شده» می‌نامیدند. علاوه بر این، افزایش رقابت از سوی سایر قدرت‌های نوظهور آسیایی باعث شد برخی از صنایع سودآوری کمتری داشته باشند.
- مشکلات اجتماعی مانند تخریب محیط زیست ناشی از صنعتی شدن سریع جدی شد. دولت مجبور شد چنین آثار منفی بیرونی را بپذیرد و به آنها رسیدگی کند.
- افزایش سریع فعالیت‌های بین‌المللی در زمینه تجارت و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، مشکلات جدیدی مانند اصطکاک تجاری و عدم تعادل تجاری ایجاد کرد که منجر به درگیری‌های جدی با آمریکا، به ویژه در زمینه‌های نساجی، آهن و فولاد شد.

با چنین تغییراتی در شرایط، نقش سیاست صنعتی برای تعقیب اهدافی غیر از رشد، از «ارتقاء صنعتی» به «تعدیل ساختاری» تغییر کرد. این تغییر سیاستی عمدتاً از طریق قانون اقدامات موقت برای تثبیت صنایع خاص دارای رکود (۱۹۷۸) که به خطوط اعتباری ویژه و کارتل‌های رکود اجازه می‌دهد تا منطقی‌سازی (بهینه‌سازی کسب‌وکار) یا تسریع روند تعدیل (تغییر در خط کسب‌وکار یا خروج از کسب‌وکار) را پیش ببرند، محقق شد. در عین حال، «رفاه اجتماعی» با ارائه راهکارهای مختلف برای جلوگیری از آلودگی و افزایش هزینه‌های اجتماعی مورد تأکید قرار گرفت.

با این حال، با رسیدن به نیمه دوم دهه ۱۹۷۰، صنایع دارای رقابت‌پذیری بین‌المللی شروع به شکایت از مداخله بیش از حد دولت کردند و در نتیجه مقررات‌زدایی و اعمال سختگیرانه‌تر سیاست‌های ضدتراست تسریع شد. احکام ضد انحصاری همچون قدرت MITI را برای اجرای سیاست‌های صنعتی «درون صنعت»، مانند ترتیب کارتل‌های ضد رکود که از سوی کمیسیون تجارت منصفانه مورد انتقاد قرار گرفت، محدود کرد. در مجموع، اساساً می‌توان گفت که سیاست صنعتی ژاپن شروع به حرکت به سمت استفاده از سازوکار بازار و مقررات‌زدایی کرد.

پنجم. دوره عدم تعادل تجاری (۱۹۸۳ تا کنون)

در این دوره، عدم تعادل تجاری بزرگ شد و درگیری‌های تجاری بیشتر و شدیدتر شد. بنابراین، سیاست صنعتی ژاپن به مسائل بین‌المللی، به ویژه به مقررات‌زدایی برای باز کردن بازار تغییر یافت. از این نظر، هدف اصلی سیاست صنعتی ژاپن امروز تقویت عملکرد سازوکار بازار است، نه مداخله در بازار.

۳.۳. برخی از دلالت‌ها برای کشورهای در حال توسعه

۱.۳.۳. برخی از یادآوری‌ها

هنگامی که ما در مورد پیامدهای سیاست صنعتی در اقتصادهای در حال توسعه از تجربه ژاپن بحث می‌کنیم، با توجه به تفاوت در شرایط اولیه نیاز به بررسی دقیق است.

اول. فضای اقتصادی بین‌المللی امروز با ۴۰ سال پیش که وسعت جهانی شدن اقتصاد عمیق نبود و کالاها و تحرکات عوامل بین‌المللی محدود بود، مشابه نیست. ژاپن توانست از شرایط اقتصادی رو به رشد و مساعد جهانی برخوردار شود و امروزه یارانه صادراتی به جز کشورهای کمتر توسعه یافته تحت رژیم WTO مجاز نیست.

دوم. در شرایط اجتماعی و نهادی تفاوت‌های قابل توجهی وجود دارد. در میان همه، توانمندی‌های دولت نقش مهمی در برنامه‌ریزی و اجرای سیاست‌های صنعتی صحیح دارند. در این راستا، باید تأکید کرد که سیستم بوروکراتیک ژاپن به دلیل شایسته‌سالاری شدید و آزمون‌های سخت استخدامی، از صلاحیت و نظم بالایی برخوردار بود.

سوم. باید به تفاوت وضعیت سیاسی نیز توجه ویژه داشت. بی‌ثباتی سیاسی، به عنوان مثال ناشی از تضاد طبقاتی، تمایل دارد اجرای مطلوب سیاست صنعتی را مختل کند. ژاپن یک دوره طولانی ثبات سیاسی را تحت رهبری حزب لیبرال دموکرات (LDP) در دوره ۱۹۵۵-۱۹۹۳ حفظ کرد و دارای یک سیستم بوروکراتیک قوی و مستقل بسیار خاص بود که از فشارهای سیاسی محافظت می‌شد.

چهارم. در دوره پس از پایان جنگ، ژاپن اصلاحات ضروری تحمیل شده توسط متفقین را تکمیل کرد که در میان آنها "عدم نظامی‌گری"، "انحلال زایباتسو" و "اصلاحات ارضی" اهمیت ویژه ای داشتند. مخارج نظامی کمتر از ۱٪ تولید ناخالص داخلی به ژاپن

کمک کرد تا از منابع کمیاب خود برای اهداف اقتصادی استفاده کند. اگرچه تأثیر انحلال زیاباتسو موضوعی بحث‌برانگیز است، اما بدیهی است که از تمرکز شدید سرمایه اجتناب شد. اصلاحات ارضی همچنین به برابری درآمد و ثبات سیاسی کمک کرد.

پنجم. برخی از ویژگی‌های خاص اقتصاد ژاپن قابل توجه است: سبک مدیریت ژاپنی، صرفه‌های مقیاس و جمعیت عظیم، سیستم پیمانکاری فرعی و وابستگی نسبتاً کم به شرکت‌های چند ملیتی و استقراض خارجی.

علاوه بر این، باید به انتقادات وارده به سیاست صنعتی به عنوان جنبه دیگری از سیاست صنعتی ژاپن نیز توجه کرد:

اول. صنایع بسیاری هستند که بدون کمک دولت موفق شدند (یعنی رشد و شروع به صادرات کردند): چرخ خیاطی، دوربین، دوچرخه، موتور سیکلت، پیانو، و رادیو در طول دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ و تلویزیون رنگی، ضبط صوت، نوارهای مغناطیسی، قطعات صوتی، ساعت، ماشین حساب جیبی، ماشین‌های نساجی، سرامیک و رباتیک از اواخر دهه ۱۹۶۰ تا به امروز. به خوبی قابل درک است که کسانی که به شدت از اثربخشی سیاست صنعتی انتقاد می‌کنند، کارآفرینان این صنایع هستند.

دوم. سیاست صنعتی همیشه آنطور که MITI پیش‌بینی می‌کرد، اجرا نمی‌شد. یکی از مثال‌هایی که اغلب ذکر می‌شود، به اصطلاح طرح تخصصی و گروه‌بندی برای صنعت خودرو است. MITI تلاش کرد صنعت خودرو را در دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰ "گروه‌بندی" کند، با این تصور که تنها به یک یا دو شرکت خودروسازی برای کشور کوچکی مانند ژاپن نیاز است. صنعت خودرو با فشار MITI مبارزه کرد. در واقع یک ادغام (نیسان و پرنس) اجرا شد اما تلاش‌های دیگر شکست خورد. به عکس طرح گروه‌بندی MITI، امروزه شاهد هستیم که خودروسازان ژاپنی متعددی نه تنها زنده مانده‌اند، بلکه با فعالیت‌های خود در سراسر جهان رونق دارند. با این حال، این امر اثربخشی سیاست صنعتی در دوره اولیه صنعت خودرو را انکار نمی‌کند. با وجود ملاحظات فوق، به نظر می‌رسد برخی از جنبه‌های سیاست‌های صنعتی ژاپن دلالت‌های شایسته‌ای برای کشورهای در حال توسعه داشته باشد.

۲.۳.۳. ویژگی‌های اساسی سیاست صنعتی ژاپن و دلالت‌های آن برای کشورهای در حال توسعه

اول. انتخاب برندگان

MITI بر اساس معیارهای "پتانسیل رشد (کشش درآمدی بالا)" و "افزایش بهره‌وری"، صنایع هدف را به صورت استراتژیک انتخاب کرد؛ صنایعی مانند فولاد، ماشین‌آلات، الکترونیک، کشتی‌سازی، پتروشیمی، کامپیوتر، مدار مجتمع و غیره. اینکه MITI از همه صنایع حمایت نکرده است، به این معنی است که اصل "مزیت نسبی" یا "قابلیت صادرات بالقوه" رعایت شده است. در مقابل، تقریباً تمام صنایع تولیدی در اکثر اقتصادهای در حال توسعه در دوره‌های جایگزینی واردات مورد حمایت قرار گرفتند و در نتیجه تخصیص نادرست منابع گسترده بود. همچنین در تجربه ژاپن، در برخی موارد که صنعت مورد نظر نتوانست به بلوغ برسد، با حذف تدریجی حمایت نیز مواجه شد.

با این حال، انتخاب برنده به خودی خود ممکن است برای کشورهای در حال توسعه در شرایط امروزی عملی نباشد. هدف‌گذاری یا انتخاب برنده زمانی موجه است که انگیزه‌های خصوصی برای ایجاد صنعت جدید به دلیل کاهش هزینه‌ها، عوامل خارجی یا اطلاعات ناقص، که در آن هماهنگی سرمایه‌گذاری با مداخله دولت مورد نیاز است، محدود باشد. با این حال، دولت ممکن است دانش و اطلاعات کافی برای انتخاب صحیح برندگان نداشته باشد و حتی اگر صنعت مورد نظر به درستی انتخاب شود، ممکن است صنعت با تغییرات شدیدی در شرایط اقتصادی از نظر تقاضا، فناوری و رقابت در آینده مواجه شود. تغییرات در محیط‌های اقتصادی جهان امروز در شرایط جهانی شدن، نامشخص و بسیار سریع‌تر از دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ است.

دوم. رویکرد بازارمحورتر ژاپن

درست است که MITI در مرحله اولیه صنعتی‌سازی سیاست‌های بسیار حمایتی را ارائه کرد، اما عموماً این اقدامات بازدارنده نبودند و مهم‌تر از آن این حمایت‌ها با توجه به برنامه زمانی آزادسازی به‌طور قاطعانه برداشته شد. MITI حتی زمانی که تحت فشار سیاسی بود، هیچ سازشی در تکمیل فرآیند آزادسازی نداشت. بخش خصوصی، در پاسخ به برنامه آزادسازی تجارت و سرمایه، به جای لابی با دولت برای طولانی کردن حمایت، تلاش‌های زیادی جهت تقویت رقابت‌پذیری انجام داد. همزمان با آزادسازی تجارت و بازار سرمایه، "قانون ضدتراست" نیز تقویت شد. در مقایسه با بسیاری از کشورهای در حال توسعه، باید تأکید کرد که صنعتی شدن در ژاپن نسبت به کشورهای در حال توسعه که صنعتی شدن بر پایه مداخلات گسترده‌تر مانند حمایت عمیق و طولانی مدت و ایجاد شرکت‌های دولتی استوار بود، بازارمحورتر بود. بنابراین، اصلاحات مختلف سیاستی که امروزه در کشورهای در حال توسعه در حال انجام است باید تکمیل شوند تا سازوکار بازار و ساختار نهادی (که می‌تواند مکمل بازار باشد) به عنوان پیش نیاز یک سیاست صنعتی مؤثر و کارآمد تقویت شود.

سوم. ارتقاء شرکت‌های کوچک و متوسط

یکی از اهداف اصلی سیاست صنعتی ژاپن، ارتقاء شرکت‌های کوچک و متوسط بود. به دلیل وجود ساختار دوگانه متمایز بین شرکت‌های «بزرگ» و «کوچک و متوسط»، بسیاری از شرکت‌های کوچک در وضعیت ضعیف‌تر و نامطلوبی قرار گرفته بودند. شرکت‌های کوچک و متوسط اغلب با کلماتی مانند نرخ دستمزد پایین، اشتغال ناپایدار، فناوری پایین، مشکل تأمین مالی، نرخ سود ناچیز و آسیب‌پذیری در برابر چرخه اقتصادی معرفی می‌شدند. سیاست صنعتی MITI برای مدرن‌سازی و تقویت شرکت‌های کوچک و متوسط به کاهش این اثرات مضر و توسعه اقتصادهای منطقه‌ای و مهم‌تر از همه حفظ ثبات اجتماعی کمک کرد. علاوه بر این ارتقای شرکت‌های کوچک و متوسط، به توسعه شبکه صنعتی بین شرکت‌های بزرگ و کوچک و متوسط کمک کرد که از طریق آن بخش‌های صنعتی می‌توانند "هزینه‌های مبادله" را کاهش دهند و از "آثار بیرونی مارشالی" برخوردار شوند. بدیهی است که این نوع شبکه یکی از دلایل کارایی در بخش‌های تولیدی ژاپن است. در مقابل، اکثر کشورهای در حال توسعه، شرکت‌های کوچک و متوسط کارآمد متعددی را توسعه ندادند و روابط آنها با شرکت‌های بزرگ ضعیف است. در این زمینه اقدامات سیاستی برای ارتقای شرکت‌های کوچک و متوسط باید بالاترین اولویت را در سیاست‌های صنعتی در کشورهای در حال توسعه داشته باشد، نه تنها برای ایجاد صنایع حمایتی، بلکه برای ایجاد ثبات در جامعه.

چهارم. تصمیم‌گیری مبتنی بر اجماع

در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، اهمیت "شورای مشورتی" در شکل‌گیری و اجرای سیاست‌های صنعتی افزایش یافت. MITI "خطوط راهنما" را در مورد فعالیت‌های تجاری و سرمایه‌گذاری تعیین کرد که توسط آن بخش خصوصی بدون قدرت قانونگذاری هدایت می‌شد. سیاست‌گذاری مبتنی بر شورا در ایجاد "اجماع" بین دولت و بخش خصوصی، بررسی کنترل بیش از حد و کاهش اشتباهات دولت در تصمیم‌گیری و تبادل اطلاعات در مورد فناوری، بازارها و سایر چشم‌اندازهای آینده مزایایی داشت. اما باید توجه داشت که از آنجایی که "خطوط راهنما" مبتنی بر قانون نیست، بخش خصوصی گاهی آن را رد می‌کرد. این بدان معناست که سیاستگذاری مبتنی بر شورا انعطاف‌پذیری و درجاتی از آزادی را برای بخش خصوصی حفظ کرده است. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، اختلاف نظر در مورد سیاست‌های اقتصادی در میان بخش‌های «خصوصی»، «دولتی» و «بوروکرات‌ها» عمدتاً به دلیل تضادهای

بخشی و طبقاتی مشاهده می‌شود و باید توجه داشت که این اختلافات اغلب باعث ایجاد سیاست‌های اقتصادی ناسازگار و ناپیوسته می‌شود.

۴. سیاست صنعتی و برنامه‌ریزی اقتصادی در ژاپن^{۳۴}

اساس موفقیت سیاست صنعتی ژاپن - که به نوبه خود، زیربنای بسیاری از افسانه‌سازی‌ها در مورد اختیارات وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت ژاپن (MITI) است - همکاری مناسب بخش خصوصی و دولت بوده است. این ویژگی اخیر جامعه ژاپن نیست. از زمان بازسازی میچی در نوامبر ۱۸۶۷ (زمانی که توکوگاوا شوگونات فئودالی به پایان رسید و آغاز تاریخ اجتماعی و اقتصادی ژاپن "مدرن" است) دولت و بخش خصوصی بسیار نزدیک با هم در ترسیم توسعه اقتصاد همکاری کردند. به قول یکی از مقامات دولت آمریکا:

بازرگانان ژاپنی همیشه با دولت خود همکاری نزدیک داشته‌اند. آنها از زمان بازسازی میچی، زمانی که بوروکراسی و صنعتگران جدید خود را به یک اتحاد قوی برای تقویت توسعه اقتصادی متصل کردند، این کار را انجام داده‌اند. "سامورایی‌ها" و سایر طبقه‌های مدیریتی جدید که صنایع ایجاد شده توسط دولت را تصاحب کرده و گسترش دادند، حس عمیقی از هدف ملی و همذات‌پنداری با منافع ملی به همراه داشتند. این تأثیرات سنتی در "Japan Incorporated"^{۳۵} همچنان قوی است (کاپلان ۱۹۷۲).

تا جنگ جهانی اول، غربی‌سازی سریع اقتصاد و هزینه‌های هنگفت برای تشکیل سرمایه، همگی توسط دولت هماهنگ می‌شد. اما الگوی دنبال شده ژاپنی به عنوان کلیدی برای درک اخلاق سیاست صنعتی اخیر مهم بود. دولت بنگاه‌هایی را در زمینه‌های مختلف راه‌اندازی کرد - راه‌آهن، بانک‌ها، کارخانه‌های کشتی‌سازی، کارخانه‌ها - و پس از تأسیس، آنها را به‌طور ارزان به شرکت‌های خصوصی فروخت که تبدیل به خانواده‌های ثروتمند پیشرو در کشور شدند. بنابراین فعالیت صنعتی در دست چند شرکت بزرگ بود که با MITI پیوند نزدیک داشتند. این شرکت‌های بزرگ به «زایباتسو» معروف تبدیل شدند، شرکت‌های هلدینگ بزرگ که معمولاً توسط یک خانواده بزرگ کنترل می‌شوند و با دولت و بانک مرکزی همکاری نزدیک داشتند. بنابراین نفوذ اقتصادی در دستان نخبگان نسبتاً کوچک، منسجم و نزدیک به هم متمرکز شد.

مهم است که این دیدگاه تاریخی را هنگام تحلیل سیاست صنعتی معاصر در نظر داشته باشیم. این یک "افسانه" رایج است که همکاری نزدیک بین دولت و بخش خصوصی در برنامه‌ریزی صنعتی از زمان جنگ، به عنوان یک پاسخ منطقی انتخاب شده به ویرانی دوره جنگ معرفی می‌شود ولی چنین نیست. از نظر نهادی و رفتاری در زمینه سیاست صنعتی ژاپن برای بیش از صد سال تغییر بسیار کمی داشته است. کنوانسیون‌ها شکل گرفته‌اند، کمیته‌های مشورتی تشکیل شده‌اند، اما همه اینها در پس‌زمینه سنت دخالت دولت در تصمیم‌گیری‌های تجاری اتفاق افتاده است که در این کشور صدق نمی‌کند. هیچ معادل انگلیسی برای "Japan Incorporated" وجود ندارد - شعاری که مفسران خارجی در امور اقتصادی ژاپن بسیار آن را دوست دارند و خود ژاپنی‌ها آن را دوست ندارند.

چارچوب سیاستی

^{۳۴} این بخش تلخیص و ترجمه مقاله ای با عنوان "Industrial Policy and Economic Planning in Japan and France" تالیف براون در سال ۱۹۸۰ است. طبعاً بخش‌هایی که مرتبط با فرانسه است، به دلیل عدم ارتباط با موضوع کتاب ترجمه نشده‌اند.

^{۳۵} ژاپن متحد؛ اصطلاحی است که در توصیف مناسبات سیاسی اجتماعی ژاپن توسط اندیشمندان علوم اجتماعی خارج از ژاپن بکار گرفته شده است. در تلخیص این اثر و سایر مقالات که بدان اشاره داشته‌اند، از اصل واژه در متن استفاده شده است.

یکی از جنبه‌های حیاتی هر فرآیند تصمیم‌گیری میزان بیان واضح اهداف است. از این نظر سیاستگذاران ژاپنی در دوره پس از جنگ بارها موفق بوده‌اند و توانسته‌اند نه تنها اهداف خود را بیان کنند بلکه به آنها پایبند باشند. با اشاره به اوایل دهه ۱۹۵۰ که جهت سیاست بازسازی در حال تصمیم‌گیری بود، اوجیما معاون MITI اظهار داشت:

MITI تصمیم گرفت در ژاپن صنایعی ایجاد کند که نیاز به بکارگیری فشرده سرمایه و فناوری دارند، صنایعی که با توجه به هزینه‌های نسبی تولید باید برای ژاپن نامناسب‌ترین باشد، صنایعی مانند فولاد، پالایش نفت، پتروشیمی، خودروسازی، هواپیما، انواع ماشین‌آلات صنعتی و الکترونیک، از جمله کامپیوترهای الکترونیکی. از دیدگاه ایستا و کوتاه مدت، تشویق چنین صنایعی با عقلانیت اقتصادی در تضاد به نظر می‌رسید. اما از دیدگاه بلندمدت، اینها دقیقاً صنایعی هستند که کشش درآمدی تقاضا در آنها بالاست، پیشرفت فناوری سریع است و بهره‌وری نیروی کار به سرعت افزایش می‌یابد. به طور مشابه، MITI در حال حاضر دارای یک استراتژی کلی است که در آن ساختار صنعتی ژاپن باید از ساختار سنتی که بر صنایع سنگین و شیمیایی تأکید دارد، به سمت ساختار صنعتی مبتنی بر دانش حرکت کند.

در بخش‌های بعدی این مقاله، به چگونگی اجرای موفقیت‌آمیز این سیاست‌ها توسط دولت می‌پردازیم و به‌ویژه بررسی خواهیم کرد که چگونه این امر با هدایت مرکزی بسیار مقتدر انجام شده است. فرآیندهای سیاست‌گذاری به گونه‌ای بوده است که همکاری با دولت از نظر مادی، به نفع بخش خصوصی بوده است.

موفقیت سیاست صنعتی در ژاپن با در نظر گرفتن دخالت مستقیم نسبتاً متوسط دولت در اقتصاد بیشتر قابل توجه است. بخش دولتی در مقایسه با اکثر کشورهای غربی کوچک است و صنایع ملی شده سهم نسبتاً کمی از تولید ملی را دارند. مخارج دولت ژاپن برای کالاها و خدمات حدود دو سوم میانگین چهار کشور صنعتی بزرگ یعنی انگلستان، آلمان غربی، فرانسه و آمریکا در سال ۱۹۷۳ بود.

برنامه‌ریزی رسمی اقتصادی

دولت‌های ژاپن سیاست صنعتی فعال و موفق رشد محور را بدون بخش عمومی بزرگ دنبال کرده‌اند و در این زمینه سیاست‌ها و اهداف بخشی را بدون استفاده مؤثر از چارچوب برنامه‌ریزی اقتصادی رسمی با موفقیت هماهنگ کرده‌اند. به نوعی هشت برنامه ملی ژاپن بین سال‌های ۱۹۵۵ و ۱۹۷۶ وجود آژانس برنامه‌ریزی اقتصادی در ژاپن تأثیر زیادی نداشته‌اند.

دلیل اصلی این امر این است که ژاپن اساساً یک اقتصاد بازار است که در آن نقش دولت به «هدایت» پدران به شرکت‌های خصوصی و مشارکت در گفتگوی دائمی بین خود و بخش خصوصی محدود می‌شود. اهداف برنامه و نتایج واقعی در هفت برنامه اول ژاپن بسیار متفاوت بودند. در سه برنامه اول، از اهداف بسیار فراتر رفت. در مورد برنامه سوم، برای سال ۱۹۷۰-۱۹۶۱، هدف سرمایه‌گذاری برای تجهیزاتی خصوصی در سال ۱۹۷۰، در سال ۱۹۶۲ محقق شد. برنامه چهارم و پنجم به سرعت کنار گذاشته شد چرا که پایه‌های آنها با تورم فزاینده فرسوده شد. مقدمات برنامه ششم در اثر بحران نفت از بین رفت و اگرچه در برنامه هفتم به دنبال پیش‌بینی اثرات بحران بود، اما اختلاف پیش‌بینی نرخ رشد آن با نرخ واقعی، از همه برنامه‌های هفت‌گانه بیشتر بود.

تمام برنامه‌های جدیدتر مملو از اظهاراتی است که نشان می‌دهد زمان آن فرا رسیده است که تأکید از توسعه صنعتی به پروژه‌های رفاه اجتماعی تغییر داده شود، در حالی که بخش خصوصی عملاً آزاد است تا هر طور که می‌خواهد عمل کند. به این ترتیب، برنامه‌ها واقعاً "برنامه‌های ملی" با اهداف بخشی دقیق و ابزارهای سیاستی مشخص برای تحقق این اهداف نبوده‌اند. با این حال، همانطور که

بولتو (۱۹۷۵) استدلال می‌کند، نه تنها برنامه‌ها عملاً توسط شرکت‌های بزرگ نادیده گرفته شده‌اند، بلکه از سوی وزارتخانه‌های اصلی دولتی، به‌ویژه MITI و وزارت دارایی، اولویت بسیار پایینی به آنها داده شده است و این وزارتخانه‌ها بدون توجه به افکار واهی که به طور رسمی در اسناد رسمی برنامه‌ریزی درج شده بود، برنامه‌ریزی خود را انجام دادند. او اشاره می‌کند که اگرچه در برنامه‌های اولیه، رشد صنعتی به طور کلی دست کم گرفته می‌شد، اما نسبت‌های بین بخش‌ها تقریباً درست بود و این اساساً به این دلیل بود که MITI می‌خواست. او استدلال می‌کند که برنامه‌ریزی، به این ترتیب، ارتباط چندانی با ارتقای رشد، که عمدتاً توسط MITI و وزارت دارایی انجام می‌شد، نداشت. وزارتخانه‌ها رشد را هدایت کردند و بانک مرکزی آن را تأمین مالی کرد.

سیاست صنعتی و نقش MITI

ساختار MITI بی‌شبهت به دفتر توسعه اقتصادی بریتانیا نیست، زیرا شامل یک دبیرخانه - با کارکنان MITI - و مجموعه‌ای از شوراهای است که در آن نمایندگان کسب‌وکارها و دولت ملاقات می‌کنند. این دبیرخانه شامل تعدادی دفتر و آژانس است که تمام بخش‌های اقتصاد را پوشش می‌دهند و کارکنان آن متعدد و واجد شرایط هستند. همه اهداف بخشی نظارت می‌شوند و اجرای سیاست‌های بخشی در MITI انجام می‌شود. بعلاوه تعدادی از شوراهای MITI وجود دارد که یک ساختار مشورتی رسمی در آنها وجود دارد و محلی برای تماس و گفتگوی مستمر میان دولت و شرکت‌های خصوصی است که در تدوین و اجرای سیاست صنعتی ژاپن اهمیت کلیدی دارند. مطالب ارسالی این شوراهای به دولت بسیار مورد توجه و تأثیرگذار است و می‌توان آنها را به عنوان عنصر اصلی در فرآیند سیاست‌گذاری معرفی کرد.

ابزارهای مهم MITI برای اعمال قدرت را می‌توان به این سه بخش تقسیم کرد:

۱. می‌تواند مستقیماً جریان ورودی واردات و سرمایه خارجی را کنترل کند.
۲. می‌تواند کمک‌ها و مشوق‌های مالی غیرمستقیم را تخصیص دهد.
۳. می‌تواند برنامه‌های ویژه را سازماندهی و تأمین مالی کند.

هدف کلی سیاست صنعتی پس از جنگ در نقل قول از اوجیما بیان شد. این سیاست تحول ساختاری سه جنبه دارد:

۱. تشویق نوآوری‌ها در ساختار صنعتی برای تمرکز منابع در صنایع با تقاضای فزاینده و زمینه برای افزایش بهره‌وری از طریق تغییرات فناوری
۲. توجه به مسائل محیطی ناشی از مجموعه اول سیاست‌ها
۳. ایجاد چارچوب مناسب برای فعالیتهای تجاری در داخل و خارج از کشور

منظور از این امر حصول اطمینان از درست بودن ترکیب رقابت و انحصارطلبی بین تولیدکنندگان است. این حوزه‌ای از سیاست است که در آن تجربه ماهیت نفوذ MITI را به خوبی نشان می‌دهد و ما آن را در ادامه بیشتر بررسی خواهیم کرد. از این سه جنبه که توسط معاون وزیر بیان شد، مورد اول و سوم جنبه‌هایی هستند که در ژاپن به طور جدی مورد توجه قرار گرفته‌اند. مسائل زیست محیطی - و مسائل رفاه اجتماعی - به طور طولانی مورد بحث قرار گرفته است، اما اولویت سیاستگذار نبوده است.

از زمان جنگ، سیاست‌گذاران مجبور بوده‌اند دو هدف متضاد را در حوزه رقابت با هم آشتی دهند. از یک طرف، ژاپن به خود می‌بالد که یک اقتصاد از حیث تجاری آزاد با رقابت شدید در بازار است. قانون ضدانحصاری که از نیروهای اشغالگر به ارث رسیده است، گواه عزم آشکار مقامات برای الگوبرداری از سازماندهی صنعتی بر اساس اصول کتب درسی اقتصاد خرد رقابت آزاد است. از سوی دیگر،

MITI همیشه به دنبال این بوده است که اطمینان حاصل کند که رقابت "بیش از حد" نیست و واحدهای تولید کننده در واحدهایی با مقیاس کافی برای گنجاندن فناوری پیشرفته منطقی شده اند. لاکوود در سال ۱۹۶۵ نوشت:

نسخه MITI بدون ابهام است. تعلیق یا کوتاه کردن قانون ضدانحصار و توانمندسازی دفاتر صنعتی خود با همکاری گروه‌های تجاری برای تمرکز و تخصصی کردن تولید، اجبار ادغام در صورت لزوم، منطقی کردن قراردادهای فرعی در بین شرکت‌های کوچک، استانداردسازی قطعات و مدل‌ها و توسعه بازارها.

در این رابطه، همیشه تنش بین MITI و کمیسیون تجارت آزاد (معادل کمیسیون انحصارات انگلستان) وجود داشته است که در آن MITI تمایل دارد دست بالا را داشته باشد.

قوانین ضدانحصار همیشه برای پاسخگویی به نیازهای سیاست صنعتی مطابق با درک MITI تنظیم شده است. در صنایع کلیدی، "کارتل‌های ضد رکود" مجاز بودند، در مواردی که سرمایه‌گذاری و افزایش مقیاس تولید که توسط MITI تشویق می‌شود، منجر به مزاد ظرفیت تمام اعضای رقیب در زمان رکود شود، تبانی بین آنها مجاز باشد. علاوه بر این، MITI راه‌اندازی "کارتل‌های اداری" را تشویق کرده است؛ به این معنی که هر شرکت در یک صنعت ممکن است تولید خود را طبق دستورالعمل MITI کاهش دهد، بدون اینکه تحت قانون ضدانحصار مجوز داشته باشد. این نشان می‌دهد که چگونه MITI می‌تواند قوانین را برای اهداف سیاست صنعتی خود دور بزند.

اغلب پرسیده می‌شود که چگونه MITI موفق می‌شود سیاست‌های مدرن‌سازی و منطقی‌سازی خود را اجرا کند، چگونه می‌تواند پاسخ‌های مطلوب را ارائه دهد، در حالی که دولت‌های دیگر اغلب تلاش می‌کنند سیاست‌های مشابهی را انجام دهند. تعدادی از جنبه‌های کلیدی MITI و ویژگی محیطی که در آن فعالیت کرده است، وجود دارد که در اینجا مهم هستند. اولاً، ماهیت تأمین مالی سرمایه‌گذاری وجود دارد. ثانیاً، سابقه کمبود ارز خارجی وجود دارد، ثالثاً، ماهیت رویکرد "اجماع" برای سیاست‌گذاری وجود دارد که MITI از آن حمایت کرده است.

یکی از ویژگی‌های قابل توجه در امور مالی کسب‌وکار ژاپنی، "نسبت اهرمی" بسیار بالا (یعنی نسبت بدهی به سهام در تأمین سرمایه) است. این متوسط حدود ۸۰-۲۰ است. استقراض از مؤسسات مالی به منظور تأمین مالی سرمایه‌گذاری به دلیل وضعیت نسبتاً توسعه‌نیافته بازار سرمایه و در نتیجه مقدار کمی از سرمایه سهامی که وارد صنعت می‌شود، همواره یکی از ویژگی‌های اصلی ساختار کسب‌وکار بوده است. این ویژگی نهادی منجر به توسعه یک سازوکار انتقال مالی نسبتاً مستقیم شده است که به MITI تأثیر قابل توجهی بر تصمیمات سرمایه‌گذاری می‌دهد. شرکت‌ها به دلیل نسبت‌های بالای اهرمی که دارند، به شدت به بانک‌های تجاری وابسته هستند، که به نوبه خود تحت نظارت نزدیک وزارت دارایی و بانک ژاپن هستند. اینها به نوبه خود با MITI در تعیین اینکه کدام صنایع باید حمایت و تشویق شوند، همکاری نزدیک دارند. علاوه بر این، دولت مبالغ زیادی را برای سرمایه‌گذاری در صنایع کلیدی و تأمین مالی صادرات به بخش خصوصی، وام می‌دهد. این تا حدودی ناشی از مالیات است، اما عمدتاً از پس‌اندازهای خصوصی در اختیار بانک‌های دولتی مختلف و طرح‌های بیمه با حمایت رسمی است. بسیج حجم بسیار زیاد "پس‌انداز کوچک" به ویژه در ژاپن مهم است. با توجه به عدم وجود هرگونه طرح گسترده تأمین اجتماعی، پس‌اندازهای اختیاری بالا است و به دلیل نبود بازار سرمایه توسعه‌یافته، این پس‌اندازها تمایل دارند از طریق شبکه‌ای از طرح‌های کوچک - اغلب تحت حمایت دولت - به سیستم بانکی هدایت شوند و بنابراین در اختیار وام‌گیرندگان صنعتی مشمول نظارت مقامات می‌باشند. سیاست‌های پولی به طور مداوم برای انتقال منابع از خانوارها به بخش شرکتی از طریق این سازوکار و منوط به "هدایت" MITI در مورد اولویت‌ها استفاده شده است.

در دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰، این سازوکار مهم با کمبود مژمن ارز خارجی تقویت شد، واکنش MITI به آن در واقع محدود کردن دسترسی به ارز خارجی برای صنایع استراتژیک بود. همانطور که بولتو (۱۹۷۵) در اظهار نظر در مورد این دوره اظهار می‌کند، "با تمام استانداردها ژاپن تا زمان نه چندان دور کشوری بسیار محافظت شده بود." تعرفه‌های فراوان، سهمیه‌ها و محدودیت‌های غیرمستقیم امکان تولد و توسعه بیشتر بخش‌های صنعتی بزرگ را فراهم می‌آورد، در حالی که کنترل شدید بر جریان‌های سرمایه، عملاً همه یک شکل از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را از بین می‌برد. با این حال، کنترل ارزهای خارجی همیشه مهم‌تر از تعرفه‌های مستقیم به عنوان ابزار حفاظتی بوده است. مجوزها برای واردات بسیاری از اقلام "استراتژیک" مورد نیاز بوده است و این سازوکار برای محافظت از صنایع داخلی در طول دوره "منطقه‌سازی" آنها و در دسترس قرار دادن فناوری لازم به عنوان بخشی از سیاست صنعتی MITI مورد استفاده قرار گرفت. بنابراین علیرغم فقدان مالکیت عمومی صنعت، دولت - همیشه زیر نظر MITI - به شدت درگیر امور مالی صنعتی و تجارت خارجی بوده است.

سومین و مهم‌ترین جنبه از شیوه عمل MITI، ماهیت رویکرد «اجماع» برای سیاست‌گذاری است که اتخاذ کرده است. این اجماع بین کارمندان ارشد دولتی، سیاستمداران و صاحبان کسب‌وکارها در مورد اهداف اقتصادی و ابزارهای دستیابی به آنها از اهمیت زیادی در ساختار اقتصادی-اجتماعی ژاپن برخوردار است. رهبران هر سه گروه دارای پیشینه تحصیلی و اجتماعی مشترک هستند. در مورد اصول اساسی، هم صاحبان کسب‌وکارها و هم بوروکرات‌ها برای اجتناب از بن‌بستی که اغلب سیاست‌ها را در آمریکا مخدوش می‌کند، توافق کافی دارند. ارزش‌های آنها بیشتر مشترک است و نگرش آنها ابزاری است. یکی از سازوکارهایی که این انسجام را تقویت می‌کند، فرآیندی است که از طریق آن کارمندان ارشد دولتی در اواخر چهل سالگی خود بازنشسته می‌شوند و در صنایعی که قبلاً آنها را نظارت می‌کردند، پست می‌گیرند. آنها سپس در موقعیتی قرار می‌گیرند که می‌توانند با جانشینان خود در خدمات کشوری، افرادی که قبلاً زیر نظر آنها کار کرده‌اند، مذاکره کنند! این بدان معنا نیست که در این اجماع کلی اختلاف نظر و بحث جدی وجود ندارد. اما همه اینها در چارچوب توافق کلی در مورد اهداف اتفاق می‌افتد که کاملاً با آنچه اغلب در این کشور یا همانطور که لاک وود اشاره می‌کند، آژانس برنامه‌ریزی اقتصادی در آمریکا اتفاق می‌افتد، در تضاد است. در این چارچوب، نقش MITI متقاعد کردن کسب‌وکار در مورد شایستگی سیاست خود و تسهیل اجرای سیاست است. بحث بسیار کمی در مورد اجبار یا سیاست اقتدارگرایانه دولت مرکزی وجود دارد. با توجه به پیشینه مشترک اعضای نخبگان اجتماعی-اقتصادی و سنت اقدام مشترک که قدمت آن به دوره میجی بازمی‌گردد، هیچ یک از اینها ضروری نیست. تماس مستمر نزدیک توسط ساختار شوراها در MITI امکان دستیابی به توافق را در تمام مراحل یک سیاست فراهم می‌کند. واضح است که تصور اینکه این توافق همگانی است، هرگز خراب نمی‌شود یا MITI هرگز از محرک‌ها و مجازات‌های خود استفاده نمی‌کند، ساده لوحانه است. نکته این است که احساس عمیق‌تری از اقدام مشترک بین صنعت و دولت وجود دارد، به‌ویژه با توجه به ضعف نیروی کار سازمان‌یافته که اجازه می‌دهد اقدام مشترک مؤثر باشد. این امر باعث شده است که بیش از یک مفسر با بدبینی اظهار کنند که ژاپن مدرن نمونه خوبی از تحلیل مارکس از دولت است که به عنوان کمیته اجرایی شرکت‌های بزرگ عمل می‌کند و منعکس کننده انتقاد رایج از سیاست دولت است که موفقیت‌های آن همگی در سیاست صنعتی و حذف سیاست‌های رفاه اجتماعی بوده است.

مفهوم 'Japan Incorporated' به این رویکرد اجماع اشاره دارد که در آن رهبران دولت و کسب‌وکار در تماس مستمر نزدیک هستند و تصمیمات مهم کمی را بدون مشورت با یکدیگر اتخاذ می‌کنند. معاون وزیر اوجیما این ایده را رد می‌کند که "ژاپن در کل خود مانند یک شرکت است که در آن MITI دفتر مرکزی شرکت است و هر شرکت یک شعبه یا بخش شرکت بزرگ است." به این دلیل که MITI از اختیارات گسترده‌ای برخوردار نیست و هیچ قدرت اجباری بر صنعت ندارد، رد این تصور معتبر است.

بحث فوق بر نقش MITI در فرآیند سیاست متمرکز شده است. این نباید به این معنا باشد که هیچ وزارتخانه مهم دیگری وجود ندارد یا اینکه MITI هرگز با سایر وزارتخانه‌ها در تضاد نیست و یا در صورت وجود، همیشه به عنوان پیروز ظاهر می‌شود. وزارت دارایی به ویژه با توجه به اهمیت سیستم بانکی به عنوان منبع تأمین مالی سرمایه‌گذاری، همواره نقش کلیدی ایفا کرده است. آژانس برنامه‌ریزی اقتصادی بارها مسئولیت ترسیم مسیر کلی سیاست در میان مدت را بر عهده داشته است. اغلب MITI با سایر سازمان‌های دولتی، به ویژه کمیسیون تجارت منصفانه، مشکلاتی را تجربه کرده است. MITI همیشه به دنبال موافقت سایر وزارتخانه‌ها بوده است و همیشه موفق نبوده است. با این حال، هر جا که یک صنعت به عنوان دارای اهمیت استراتژیک تعیین شده است، MITI بسیار تقویت شده و قدرت آن در برابر سایر وزارتخانه‌ها افزایش یافته است. یکی از پیامدهای این امر این است که قدرت MITI در دوره بازسازی و «بهبود» بیشتر بوده است چرا که سیاست صنعتی و گسترش صادرات بر سایر اهداف اجتماعی و اقتصادی اولویت داده شده است. تا جایی که این اهداف دیگر به طور فزاینده‌ای اولویت بیشتری را طلب می‌کنند، می‌توان انتظار داشت که نقش MITI کاهش یابد.

۵. بوروکراسی ژاپن در فرآیند سیاست صنعتی^{۳۶}

بوروکراسی، مرکزی برای هر بحثی در مورد روابط دولت و صنعت یا اقتصاد سیاسی در ژاپن است، تا حدی که برای آلمان، بریتانیا یا آمریکا صادق نیست. ممکن است تشابهاتی با بوروکراسی فرانسوی وجود داشته باشد، اما ظرفیت بوروکراتیک ژاپن برای اقتدار، کنترل و نوآوری از فرانسوی‌ها پیشی می‌گیرد. تا این حد مقایسه با دولت آمریکا مقایسه اضداد است. آمریکایی‌هایی که تربیت شده‌اند و انتظار دارند مدیران به روش‌های متعارف آمریکایی عمل کنند، در ژاپن یا متحیر می‌شود یا خشمگین می‌شود. درک نقش مقام رسمی در زندگی عمومی ژاپنی (یا در آلمانی یا فرانسوی) برای آنگلو ساکسون‌ها بسیار دشوار است و نیازمند تلاش همدلانه و همچنین تحلیل هوشیارانه است. در واقع، بوروکراسی آنقدر مرکزیت دارد که صرفاً عنصری در توضیح موفقیت صنعتی ژاپن نیست، بلکه به خودی خود می‌تواند توضیح دهنده موفقیت باشد.

مطالعات فراوانی درباره ریشه‌های تاریخی بوروکراسی ژاپن انجام شده است. این مطالعات تداوم فوق‌العاده‌ای را در داخل وزارتخانه‌ها و همچنین برای کل بوروکراسی نشان می‌دهد. جانسون قادر است یک اصل و نسب مستقیم MITI را ردیابی کند، دیگران به قدرت مطلق وزارت کشور قدیمی^{۳۷} اشاره کرده‌اند که اگرچه به طور رسمی در سال ۱۹۴۷ منحل شد، اما از طریق چندین شاخه آن که شامل وزارتخانه‌های کار، بهداشت و رفاه، ساختمان و امور داخلی می‌شود، به حیات خود ادامه می‌دهد.

به نظر می‌رسد جامعه شناسی خدمات به خوبی درک شده باشد. تحلیل‌های خوبی از الگوهای استخدام، اجتماعی شدن، ترفیع، بازنشستگی (از جمله آماکوداری^{۳۸}) و ماهیت "خانوادگی" یک وزارتخانه وجود دارد. مطالعات و پژوهش‌ها، غرور مقامات، اعتبار، سلسله مراتب، دسته‌ها و پیوندهای عمودی قابل توجهی را که آنها القا می‌کنند، توصیف می‌کنند. جایگاه مقام رسمی و شناسایی نزدیک با مقام اینگونه است که ازدواج ممکن است واقعاً از طریق وزارتخانه‌ها تنظیم شود. کیم خاطر نشان می‌کند که بسیاری از ازدواج‌های بوروکرات‌های ارشد وابسته به محل خدمت آنها بوده است:

معمولاً، عروس آینده توسط یکی از مافوق‌ها در وزارتخانه به بوروکرات جوان معرفی می‌شود. پیشنهادات ازدواج از طرف اعضای رژیم دایت^{۳۹}، مدیران شرکت‌ها، بانکداران و تاجران با نفوذی که ارتباط زیادی با آن دارند، به دبیرخانه وزارتخانه می‌رسد.

این پدیده ساده به تنهایی شواهد قابل توجهی از قدرت و اعتبار بوروکرات‌ها و البته اهمیت شبکه‌های شخصی شده در بوروکراسی ژاپن آشکار می‌سازد.

از منظر نهادگرایانه این گزاره به همان اندازه جالب است که "بوروکراسی" هم ساختاری برای دولت ژاپن و هم یک مدل هنجاری برای همه دولت‌ها فراهم می‌کند. ون وولفرن از یک سیستم ژاپنی که توسط یک "طبقه اداری" مدیریت می‌شود، صحبت می‌کند. این موضع بحث‌برانگیز از سوی کلارک، که اشاره می‌کند که شرکت‌های بزرگ مدیران ارشد را از همان کادر تودای (دانشگاه توکیو) استخدام می‌کنند و همینطور از سوی کریگ که "شبهت‌های چشمگیر بین بوروکراسی‌های دولت و شرکت" را مشاهده می‌کند، به

^{۳۶} این بخش تلخیص و ترجمه‌ای از مقاله با عنوان "The Japanese Bureaucracy in the Industrial Policy Process" تالیف استفان ویلکس و ماریک رایت در سال ۱۹۹۱ است.

^{۳۷} Naimusho

^{۳۸} amakudari

^{۳۹} دایت (Diet) ملی: به قوه مقننه دومجلسی کشور ژاپن گفته می‌شود که از مجلس مشاوران و مجلس نمایندگان تشکیل شده است. این نهاد تنها مرجع قانون‌گذاری و همچنین بالاترین سطح حکومتی در ژاپن است.

خوبی تأیید می‌شود. آئوکی به روشی مشابه، "هم‌شکلی"^{۴۰} را بین شرکت‌های ژاپنی و بوروکراسی ژاپنی شناسایی می‌کند که "به جنبه‌های اطلاعاتی و ساختاری داخلی گسترش می‌یابد". اگر فضیلتی در این استدلال وجود داشته باشد، معنای آن این است که هنجارهای بوروکراتیک برتر هستند. آنها یک مدل و یک نقطه مرجع برای مدیریت در مجموعه‌ای از نهادهای ژاپنی ارائه می‌دهند. بنابراین، درک بوروکراسی همچنین یافتن چندین رقم در ترکیبی است که اسرار بسیاری از جنبه‌های زندگی سازمانی ژاپنی را باز می‌کند. نقش بوروکراسی و سهم آن در موفقیت صنعتی ژاپن موضوع تلاش‌های تحقیقاتی مداوم در اواخر دهه ۱۹۸۰ بوده است.

تحقیق جانسون^{۴۱} (۱۹۸۲) و روایت او از مقطع زمانی ۱۹۲۵-۱۹۷۵، پیشگام و الهام‌بخش تحقیق‌های بعدی بوده است. وی از لحاظ تاریخی حساس است، بر استدلال‌های نهادی متمرکز است و در عین حال که بر ساختار تأکید دارد، در مورد مسائل فرهنگ سازمانی نیز بسیار دقت دارد. با این حال، هم محاسن و هم ایرادات یک رویکرد «سطح کلان» را نشان می‌دهد. جانسون الگویی را ارائه می‌دهد که در کل سیاست و جامعه ژاپن قابل تعمیم و کاربرد است. به این ترتیب "دولت توسعه‌گرا" می‌تواند برای مقایسه ژاپن با سایر کشورهای صنعتی استفاده شود، اما به انواع پویایی‌های سیاست بین بخش‌های صنعتی و بین بخش‌های سیاست اقتصادی و غیراقتصادی در ژاپن آسیب وارد می‌کند. از این رو، جانسون به طور گسترده توسط محققانی که در سطوح میانی یا خرد کار می‌کنند، مورد انتقاد قرار گرفته است که استثناهای زیادی را برای مدلی که او ترسیم می‌کند، پیدا کرده‌اند.

البته بحث ما در مورد سطوح، صرفاً به منظور شفاف سازی رویکردهای تحلیلی است، نه شفاف سازی یافته‌ها. سایر مطالعاتی که به سطح کلان پرداخته‌اند، به نتایجی کاملاً متفاوت از نتایج جانسون می‌رسند. ما می‌توانیم بین آنهایی که دیدگاه‌های "بالا به پایین" و "پایین به بالا" دارند، تمایز قائل شویم. اولی تقریباً با "سطح کلان" تحلیل ما مطابقت دارد، دومی با "سطوح میانی" و "خرد" مطابقت دارد. مدل‌های "بالا به پایین" از جنبه "خرد متعارف" نقش بوروکراسی دولتی ژاپن (اغلب با دولت برابری می‌کنند) تجلیل می‌کنند. بنابراین مدل‌های نخبه‌گرای "از بالا به پایین" بر نقش رهبری بوروکراسی در سیاست‌گذاری اقتصادی و صنعتی تأکید می‌کنند. چنین توضیحاتی بر انسجام اجتماعی و آموزشی، هماهنگی فرهنگی و همفکری نخبگان اصلی تأکید دارد. بوروکرات‌ها، سیاستمداران و بازرگانان یک "سه‌گانه حاکم" را تشکیل می‌دهند. تبیین "بالا به پایین" نئوپولالیستی بر پراکندگی قدرت در میان گروه‌های ذینفع رقیب در نظام سیاسی ژاپن تأکید می‌کند، در حالی که هم به افزایش سیاسی شدن فرآیند سیاست‌گذاری از دهه ۱۹۷۰ و هم به نقش برجسته، اما نه مسلط آن، اذعان می‌کند. موراماتسو و کراوس اصطلاح "پلورالیسم الگو" را برای توضیح عملکرد گروه‌های ذینفعی که مستقل از دولت با یکدیگر رقابت می‌کنند، ابداع کرده‌اند. فعالیت‌های آنها بر اساس وجود بوروکراسی‌های قوی شکل می‌گیرد. مشکلاتی در این زمینه وجود دارد، و نظریه‌های مشابهی مانند "پلورالیسم جامع بوروکراتیک" وجود دارد. برای مثال، کالدر از این حساب‌های نئوپولالیستی به دلیل عدم توجه به ضعف آشکار بوروکراسی در برخی بخش‌های سیاست در طول زمان انتقاد کرده است. او کیموتو^{۴۲} (۱۹۹۲) نیز به دلیل ناکامی آنها در توضیح توانایی دولت در متقاعد کردن بازیگران بخش خصوصی در مواقعی برای همکاری به جای رقابت با یکدیگر، یا پیش‌بینی نتایج بر اساس قدرت و حمایت گروهی به آنها نقد وارد کرده است. همچنین پلورالیسم بینش قانع‌کننده‌ای در مورد اجماع‌سازی به سبک ژاپنی یا تشکیل کارتل‌های موقت در بخش‌های خاص تجارت محور ارائه نمی‌کند.

⁴⁰ isomorphism

^{۴۱} در ادامه این فصل به این تحقیق نیز اشاره خواهیم داشت.

^{۴۲} در ادامه این فصل به این تحقیق نیز اشاره خواهیم داشت.

مدل‌های پلورالیستی "از بالا به پایین" که در آن دولت نقش یک داور بی‌طرف بین منافع رقیب را دارد، نادر هستند. ناب‌ترین نمونه شاید در روایت اخیر کارل ون وولفرن از معماری قدرت ژاپن ارائه شده است. او استدلال می‌کند که منابع قدرت رقابتی زیادی در نظام سیاسی ژاپن وجود دارد. او به طرز تحریک‌آمیزی نه تنها تبیین‌های "دولت‌گرایانه" را رد می‌کند، بلکه معتقد است دولت ژاپن همان نقش حداقلی را نیز نداشته است.

ایده "قاعده‌گذاری بازاری" که عمدتاً توسط اقتصاددانان مطرح می‌شود؛ در اصرار بر نقش حداقلی دولت، بسیار به توضیح پلورالیستی نزدیک است. جانسون به کسانی که از این منظر استدلال می‌کنند؛ با عنوان "مکتب معجزه‌ای رخ نداده" یاد می‌کند. بحث در اینگونه رویکردها این است که توسعه اقتصادی ژاپن عمدتاً نتیجه نیروهای بازار بوده و نقش دولت به جای هدایت‌کننده، حمایتی بوده است. دولت محیطی را فراهم ساخته است که شرکت‌های بخش خصوصی بتوانند از مزیت نسبی کوتاه مدت خود بهره برداری کنند. با این حال، ارجاع به کارایی بازار واقعاً هیچ توضیحی برای رشد ژاپن ارائه نمی‌دهد. اگر تولیدکنندگان ژاپنی در پاسخگویی به تقاضاهای بازار کار واکنش بهتری انجام دادند، باید بدانیم چرا آنها نسبت به تولیدکنندگان نقاط دیگر توانایی بیشتری داشتند. اگر بازار کارایی بیشتری در ژاپن داشت و در نتیجه تولیدکنندگان را به طور مؤثرتری منظم کرد، ما دوباره باید بدانیم چرا چنین بوده است.

فراگیرترین و تأثیرگذارترین نظریه‌های "بالا به پایین" به دسته "دولت‌گرایان" تعلق دارند. آنها بر نقش رهبری بوروکراسی در "سرمایه‌داری تحت رهبری دولت" یا "دولت توسعه‌گرا" یا نقش مسلط دولت در "سرمایه‌داری آزاد هدایت شده" تأکید می‌کنند. در اینجا تشابهاتی با گزارش‌های مشابه "از بالا به پایین" از بوروکراسی فرانسوی وجود دارد: زیسمن و همکاران نقش هر دو دولت را در سیاست‌گذاری با اشاره به نقش رهبری بوروکراسی مقایسه کرده‌اند.

مدل‌های تبیین نخبه‌گرایانه و دولت‌گرایانه "بالا به پایین" ادبیاتی ضد یا تجدیدنظرطلب ایجاد کرده است که بر محدودیت‌های قدرت بوروکرات‌های ژاپنی تأکید می‌کند و توجه را به قدرت و نفوذ رقیب و محدودکننده سیاستمداران در حزب لیبرال دموکرات (LDP)، LDP و جناح‌های آن، بازرگانان در انجمن‌های رسمی (کیدانرن) و غیر رسمی و پیوندهای بین شرکتی (کیرتسو) جلب می‌کند. این توضیحات از تجزیه و تحلیل در "سطح میانی" هر دو گروه عمومی بازیگران - به عنوان مثال بوروکرات‌ها، سیاستمداران LDP، "بانکداران تجاری"، در اینجا مجدداً مشابهت زیادی با ادبیات "تجدیدنظر طلب" فرانسوی در مورد نقش بوروکراسی در سیاست اقتصادی و صنعتی فرانسه دارد.

این حساب‌ها و نقدها در سطح متوسط و خرد، اصلاح‌کننده‌های ارزشمندی برای تعمیم‌های گسترده مدل‌های کلان "بالا به پایین" هستند. تجزیه و تحلیل این سطح میانی ضروری است، به خصوص که فرآیند تفکیک یا «مرزگشایی» نقش دولت را آغاز می‌کند. این مسیر ارزشمند است چرا که تلاش می‌کند سردرگمی ناشی از شناسایی بوروکراسی با دولت را برطرف کند. با این حال، در حالی که توجه به نقش بوروکرات‌ها و سیاستمداران LDP معطوف شده است، هنوز تحلیل کمی از سایر گروه‌های عمومی بازیگران، به عنوان مثال تجار، نیروی کار و مصرف‌کنندگان وجود دارد. قبل از اینکه در مورد سهم مکتب تجدیدنظرطلب صحبت کنیم، یادآوری مختصری از مدل دولت توسعه‌گرای چالمرز جانسون ارائه می‌کنیم.

جانسون به دنبال ایجاد مدلی برای توضیح معجزه اقتصادی است که در دوره ۱۹۷۵-۱۹۲۵ در ژاپن رخ داد. محور دولت توسعه‌گرای او بوروکراسی است و مهم‌ترین بخش آن، MITI است. عناصر مدل در اینجا به اختصار خلاصه می‌شوند تا نقش مرکزی و حیاتی بوروکراسی را نشان دهد. اولاً، دولت توسعه‌گرا، بر خلاف لیبرالیسم «بازاری» دولت‌های قاعده‌گذار مانند آمریکا است. ثانیاً، یک سیاست صنعتی صریح با هدف تولید و حفظ "رشد اقتصادی با سرعت بالا" وجود دارد. ثالثاً پیگیری و دستیابی به آن رشد بخشی

از مجموعه ای از اهداف جامع برای جامعه است که در مورد آن اجماع عمومی وجود دارد. رابعاً "نتیجه طبیعی منطق برنامه"، "وجود یک بوروکراسی اقتصادی قدرتمند، با استعداد و با پرستیژ" است. نقش این بوروکراسی به صراحت ابزاری است. اگرچه تحت تأثیر گروه‌های ذینفع است، بوروکراسی نخبگان ژاپن بیشتر تصمیم‌های اصلی را می‌گیرد، تقریباً تمام قوانین را پیش‌نویس می‌کند، بودجه ملی را کنترل می‌کند و منشأ همه نوآوری‌های اصلی سیاستی در سیستم است.

قدرت در دولت توسعه‌گرا توسط یکپارچگی بوروکراتیک اعمال نمی‌شود. منابع رقیب زیادی در میان وزارتخانه‌های مختلف وجود دارد. با این حال، جانسون استدلال می‌کند که "مرکزی که بیشترین تأثیر مثبت را اعمال می‌کند، مرکزی است که سیاست صنعتی را ایجاد و اجرا می‌کند". آن "مرکز" تحت سلطه MITI است. به طور خلاصه، ایجاد و اجرای سیاست‌های صنعتی، فعالیت حیاتی و تعیین‌کننده دولت توسعه‌گرا است و این فعالیت تحت سلطه بوروکراسی است که MITI در آن نقش برجسته‌ای دارد.

تسلط بوروکراسی در توصیف جانسون از سیاست صنعتی در دولت توسعه‌گرا و شواهد تجربی دوره ۵۰ ساله او مشهود است. دو عنصر سیاست صنعتی وجود دارد. اولی، "سیاست منطقی‌سازی صنعتی"، مستلزم "دخالت دولت در عملیات تفصیلی شرکت‌های منفرد با اقداماتی برای بهبود آن عملیات" است. به طور واضح تر، به نقل از ناوا تارو، این به معنای تلاش دولت برای کشف آنچه که شرکت‌های منفرد در حال حاضر انجام می‌دهند تا بیشترین سود را با کمترین هزینه به دست آورند و سپس، به نفع کل کشور که موجب شود تا همه شرکت‌های یک صنعت این روش‌ها و تکنیک‌های ترجیحی را اتخاذ کنند. عنصر دوم، سیاست ساختار صنعتی یعنی نسبت بخش‌های مختلف صنعتی در کل تولید کشور است. سیاست دولت در پی تغییر ترکیب و نسبت بخش‌های صنعتی است: "انتخاب صنعت استراتژیک برای توسعه یا تبدیل به سایر رشته‌های کاری". در این انتخاب، MITI نقش اصلی و حیاتی را ایفا می‌کند. این سازمان معتقد است که یکی از وظایف اصلی آن دقیقاً ایجاد منافع قدرتمند در اقتصاد است که به نفع انتقال انرژی و منابع به صنایع و فعالیت‌های جدید است. جانسون در بحث پایانی در مورد تضاد بوروکراتیک، صریحاً می‌گوید: "ژاپن یک سیستم حکومت بوروکراتیک است".

این عبارت توسط نویسندگان دیگر برای توصیف توضیحات جانسون از نقش بوروکراسی استفاده شده است. بحث او معیاری برای قضاوت درباره کسانی است که توضیحات جایگزین ارائه می‌دهند. جانسون خود آگاه بود که قدرت و نفوذ MITI پس از آزادسازی اقتصاد ژاپن در دهه ۱۹۶۰ کاهش یافته است. دوران طلایی MITI با کنار گذاشتن بسیاری از کنترل‌های تخصیص، صدور مجوز و ارز خارجی و موفقیت آن در تأسیس بخش‌های شیمیایی و صنایع سنگین به پایان رسید. جست‌وجوی مأموریت جدید در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، MITI و ژاپن را به سمت ساختار صنعتی سوق داد که به تجارت بین‌الملل و گسترش سهم بازار اولویت می‌داد. اخیراً او در مقاله‌اش درباره "جنگ‌های مخابراتی" به این موضوع بازگشته است، جایی که ایده خود را در مورد تسلط بوروکراتیک در دوره‌ای تا زمان الحاق تاناکا در سال ۱۹۷۲ تکرار می‌کند: "انحصار بوروکراسی در قدرت‌های سیاست‌گذاری در ژاپن عملاً کامل شده بود. تنها حوزه‌هایی که منافع سیاسی و نه بوروکراتیک به وضوح غالب بود، آموزش، دفاع و حمایت از قیمت کشاورزی بود. حتی پس از تغییراتی که توسط تاناکا آغاز شد، بیشترین سیاست‌ها هنوز در داخل یک وزارتخانه یا سازمان سرچشمه می‌گیرند، نه در بخش‌های سیاسی یا خصوصی". در حالی که، به گفته جانسون، بوروکراسی همچنان بر ایجاد و اجرای سیاست‌های اقتصادی و صنعتی تسلط داشت، نقش MITI تغییر کرده بود. مأموریت تاریخی حفاظت و پرورش صنایع تا زمانی که بتوانند در بازارهای جهانی رقابت کنند به پایان رسیده بود.

جانسون پیشنهاد می‌کند که MITI جایگزین تبدیل شدن به یک وزارت واردات، "آژانس مدیریت تقاضای داخلی کینی" یا به طور جذاب‌تر، به عهده گرفتن مسئولیت ارتقای صنایع با فناوری پیشرفته است. برای ایفای آن نقش جدید، MITI باید حوزه‌های کاری خود را به حوزه‌هایی مانند مخابرات و بیوتکنولوژی که وزارتخانه‌های دیگر مسئولیت اصلی آن را بر عهده داشتند، گسترش دهد.

چالش بخش

ایده سلطه بوروکراسی را دیگر نمی‌توان پذیرفت. اول، توصیف ژاپن به عنوان یک "دولت قوی"، با توجه به نقش برجسته بوروکراسی، به طور ضمنی توسط تعداد فزاینده‌ای از کسانی که استدلال می‌کنند که سیستم سیاسی ژاپن نسبت به دوره پس از جنگ در حال تغییر است، مورد انتقاد قرار گرفته است. این بحث که قدرت و نقش سیاستمداران در فرآیند سیاست‌گذاری در حال افزایش است، در حالی که قدرت بوروکرات‌ها رو به زوال است، در ادبیات تقریباً رایج شده است. از جمله دلایلی که در توضیح آورده شده است:

- افزایش تعارضات بوروکراتیک در حوزه قضایی است که بسیاری از آنها نیازمند مداخله و حل‌وفصل سیاسی هستند.
- ظهور گروه‌های ذینفع جدید مرتبط با سیاستمداران و نه بوروکرات‌ها.
- بی‌میلی بوروکرات‌ها برای انتخاب بین استفاده‌های جایگزین از منابع با کمیاب شدن آنها.
- برجستگی سیاست و حساسیت برخی از مسائل سیاسی.

دومین چالش جدی‌تر برای ایده جانسون به طور واضح‌تر بر نقش بوروکراسی در ایجاد و اجرای سیاست‌های اقتصادی و صنعتی در دولت توسعه‌گرا متمرکز است. شواهد آن توسط مجموعه‌ای از مطالعات بخشی مبتنی بر تجربه ارائه شده است. اینها هستند که ما عمدتاً نگران آن هستیم.

کنت کالدِر در "بحران و جبران خسارت" بسیاری از ارتدوکس‌های رایج در مورد نظام سیاسی ژاپن و نحوه عملکرد آن را به چالش می‌کشد. برخلاف تصورات مرسوم از سلطه بوروکراسی، کالدِر نشان می‌دهد که از سال ۱۹۴۹ بوروکراسی مجبور بوده است با ترجیحات و فشارهای سیاستمداران و پیروان آنها سازگاری اساسی داشته باشد. سیاست توزیع آشنا در سایر نظام‌های سیاسی به عنوان یک پدیده پایدار در سیاست‌گذاری داخلی در ژاپن نیز رخ می‌دهد. او دیدگاه مرسوم ژاپن را به عنوان یک تکنوکراسی که "توسط گروهی منتخب از بوروکرات‌ها با انگیزه کارآمدی و اقتصادی و نه سیاسی اداره می‌شود"، انکار می‌کند.

ایده کالدِر این است که ویژگی‌ها یا نمایه‌های اصلی خروجی‌های سیاست در بخش‌های مختلف توسط تعامل بین دولت‌های LDP، بوروکراسی، و گروه‌های سازمان‌یافته و مصرف‌کنندگان بر سر مسائل سیاستی خاصی که در دوره‌های بحران به وجود می‌آیند، تعیین می‌شوند. او معتقد است که چنین دوره‌هایی از بحران، آشفتگی و بی‌ثباتی بسیار رایج‌تر از آن چیزی است که عموماً تصور می‌شود. بنابراین، در سیاست‌گذاری داخلی ژاپن پویایی «بحران و جبران» وجود دارد. این سازمان در "حلقه‌های جبران خسارت" عمل می‌کند که مشخصه سیاست ژاپن به طور کلی و روابط دولت و کسب‌وکارها به طور خاص است:

شبکه‌های نهادینه شده از بازیگران درگیر در روابط متقابل ویژه تعهد و پاداش با مقامات دولتی وجود دارد. انتظارات از هر دو طرف نسبتاً عملی و سازگارانه است... دولت در ازای حمایت مستمر شرکت‌کنندگان در بخش خصوصی، مزایایی را فراهم می‌کند.

کالدِر در نمایش تضادهای مداوم، حتی بومی، در سیاست ژاپن، یا در رد مفاهیم غالب تعادل و ثبات در سیاست‌گذاری ژاپن، اولین و تنها نیست. مباحث مهمی در کار کالدِر قابل ردیابی است: اول، او شواهد تاریخی قانع‌کننده‌ای ارائه می‌کند که نشان می‌دهد سیاست

ائتلاف‌های LDP در تعیین خروجی‌های سیاست بیش از آن چیزی است که اکثر تحلیل‌گران اجازه می‌دهند، حتی قبل از انتصاب تاناکا به نخست‌وزیری در سال ۱۹۷۲. دوم، او اهمیت روابط متقابل فیمابین سیاستمداران، بوروکرات‌ها و گروه‌های سازمان یافته را نشان می‌دهد. سوم، با تحلیل پرونده‌های سیاست از نظر تاریخی و کمی، او توجه را به فرآیند سیاست‌گذاری آنچه که از آن برآمده است، معطوف می‌کند، نه آنچه شرکت کنندگان ممکن است ادعا کنند یا ادعا کنند اتفاق می‌افتد یا اتفاق افتاده است. چهارم، با تجزیه و تحلیل بخش‌های مختلف سیاست، کالدر وسیله‌ای برای مقایسه بین آنها و برای مثال، با بخش‌های مبادله شده ارائه می‌دهد. این موضوعات در دو مطالعه دیگر به طور عمیق تری مورد بررسی قرار می‌گیرند. چالش نظریه سلطه بوروکراتیک، و به ویژه دولت توسعه‌گرای جانسون، در اینجا واضح‌تر و پایدارتر است.

کتاب فریدمن حمله‌ای سنگینی به ایده بوروکراتیک جانسون است و عنوان آن تحریک‌آمیز است: "معجزه ای که نادرست درک شده است". فریدمن فراگیر بودن بوروکراسی در بخش‌های صنعتی ژاپن را می‌پذیرد، اما مخالفت می‌کند که لزوماً کنترل را اعمال کرده است. او نقش MITI و سایر آژانس‌ها را در حمایت از قوانین و اینکه فشارهای غیررسمی از طریق سازوکارهای مالی و دیگر سازوکارهای مختلف در تلاش برای تأثیرگذاری بر رفتار شرکت‌ها اعمال شده است، انکار نمی‌کند. او استدلال می‌کند که اکثر تحلیلگران صرفاً ادعا کرده‌اند که یک سیاست معین به نتایج مطلوب منجر می‌شود. "در بیشتر بحث‌ها، رفتار واقعی خود تولیدکنندگان اصلاً بررسی نمی‌شود." دستورالعمل‌ها، قانون‌گذاری و هدایت‌ها ممکن است برای آنچه تولیدکنندگان واقعاً برای ایجاد رشد انجام داده‌اند، اضافی باشد. او پیشنهاد می‌کند که حتی ممکن است سیاست‌هایی که بوروکراسی ترویج یا حمایت می‌کند توسط شرکت‌ها یا انجمن‌های شرکت‌ها پیشنهاد شده باشد یا توسط آنها بر بوروکراسی تحمیل شده باشد. پدیده مشابهی از تصرف بوروکراتیک در برخی از بخش‌های صنعتی فرانسه مشاهده شده است. بار انتقاد او این است که مطالعات گذشته نتوانسته است نشان دهد که "ترتیب بوروکراتیک" عامل مستقل و مؤثر رشد بوده است. فریدمن، جانسون را به خاطر تمرکز انحصاری اش بر MITI، سرزنش می‌کند. او استدلال می‌کند که تاریخ سیاست داخلی MITI از درک ریشه‌های سیاسی برنامه‌ریزی صنعتی جلوگیری می‌کند. با این حال، او اعتراف می‌کند که جانسون خود تشخیص می‌دهد که مخالفت‌های سیاسی با MITI منجر به تغییر یا رد چندین برنامه آن شد و تلاش‌ها برای گسترش اختیارات قانون‌گذاری اش در موارد متعددی رد شد.

فریدمن مطالعه خود را در بستر صنعت ماشین‌آلات ژاپن پیش گرفته است و به دلیل موقعیت کلیدی آن در بخش تولید به عنوان یک کل و به دلیل اینکه از دهه ۱۹۳۰ موضوع تعامل شرکت‌های بوروکراتیک بوده است، یک بستر مناسب است. او نگران است آنچه را که واقعاً در اقتصاد اتفاق افتاده است با تلاش‌های بوروکراسی برای اصلاح رفتار شرکت‌ها در این بخش مقایسه کند. او اهداف و برنامه‌های سیاست بوروکراسی را توصیف می‌کند، اجرا یا عدم اجرا را بررسی می‌کند و تأثیر آنها را بر رشد بخش ارزیابی می‌کند. او در یک تحلیل دقیق نشان می‌دهد که سلف MITI، وزارت تجارت و صنعت^{۴۲} (MCI) که MITI پس از آن تأسیس شد، قادر به اعمال کنترل بر تولیدکنندگان ماشین‌آلات نبود و تأثیر سیاست‌های آن اغلب معکوس بود. تلاش‌ها برای محدود کردن ورود شرکت‌ها به طور متناقضی به تمرکززدایی اقتصاد ژاپن کمک کرد و منجر به حفظ آن شرکت‌هایی شد که بوروکراسی می‌خواست ادغام یا حذف کند. MITI بعد از سال ۱۹۴۵ دیگر موفق نبود:

هیچ یک از برنامه‌های بازار یا تولید پس از جنگ به تحقق نزدیک نشد. صنعت ماشین‌آلات برعکس آنچه بوروکراسی به ایجاد صرفه در مقیاس از طریق کارتل‌ها، محدودیت‌های ورود به بازار و MITI دنبال آن بود، رشد کرد. آرزوی دیرینه

ادغام بود. در عوض، سازندگان ماشین‌آلات ژاپنی بازار را تکه تکه کردند: شرکت‌های تازه وارد به بخش‌های تجهیزات فناوری پیشرفته هجوم آوردند، شرکت‌های موجود به‌طور قاطع از هماهنگی یا تجمیع تولید خودداری کردند.

فریدمن این شکست را تا حدی بر حسب کمبود ظرفیت در MITI توضیح می‌دهد و عکس آنچه را جانسون و دیگران به عنوان منابع قدرت و نفوذ آن ادعا می‌کنند، نشان می‌دهد. بنابراین، بخش‌های ماشین‌آلات در MITI کار بسیار سنگینی داشتند و در سال ۱۹۵۶ با حدود ۲۰۰۰۰ شرکت ماشین‌آلات سروکار داشتند. دفاتر کوچک در MITI به اطلاعات از منابع خارجی وابسته هستند، اما آن‌هایی که در بخش‌های غیر انحصاری مانند ماشین‌آلات فعالیت می‌کنند، شبکه‌ای نداشتند. در یک بخش پراکنده مانند ماشین‌آلات، برای MITI دشوار بود که شرکت‌ها و بانک‌های پیشرو را به روش‌های کلاسیک توصیف‌شده توسط جانسون و دیگران «هدایت» کند. منابع مالی این صنعت توسط بسیاری از بانک‌ها و مؤسسات وام دهی تأمین می‌شد. تولیدکنندگان تک غالب وجود نداشتند. فریدمن همچنین از ظرفیت MITI برای ایجاد برنامه‌های واقع‌بینانه انتقاد می‌کند. تکنیک‌های پیش‌بینی آن ضعیف بود و برنامه‌ها کمی بیش از حدس و گمان بودند.

فریدمن به همان اندازه به دنبال رد ایده "قاعده‌گذاری بازاری" است و بینش‌های ارزشمند و جالب زیادی در مورد شیوه‌های تولید، به‌ویژه تولید انعطاف‌پذیر، ساختار دوگانه صنعت و رابطه بین شرکت‌های بزرگ و کوچک ارائه می‌کند. البته این بحث‌ها ارتباط کمتری با بحث ما در مورد نقش بوروکراسی دارند، اما در بحث گسترده‌تر او درباره اهمیت سیاست شرکت در شکل دادن به محصولات یک بخش صنعتی اهمیت دارند. لازم نیست کاملاً با مبانی نظری مد روز استدلال او که توسط پیوره و سابل ارائه شده است، موافق باشیم تا بپذیریم که سیاست‌های دولت تنها عامل تعیین‌کننده نیستند. رفتار بنگاه‌ها ممکن است بیشتر تحت تأثیر عوامل سیاسی و اجتماعی و رویدادهایی باشد که سازماندهی صنعت، اندازه شرکت و شکل فرآیندهای تولید آن را تعیین می‌کند تا سیاست‌های دولت‌ها و رفتار بوروکرات‌ها.

پیامدهای استدلال فریدمن و تأیید تجربی او برای صنعت ماشین‌آلات برای مطالعه روابط دولت و صنعت مهم است. رویدادهای سیاسی که شرکت‌ها را تحت تأثیر قرار دادند، ممکن است اصلاً دولت را درگیر نکنند، اما شکل خود را از ایدئولوژی‌های کارگران یا همکاری بین بنگاه‌ها گرفته‌اند. تعارض‌هایی که به وجود می‌آیند ممکن است بدون دخالت دولت حل شوند و برای شرکت اهمیت بیشتری نسبت به آن‌هایی دارند که شامل اقداماتی از سوی دولت هستند. مفهوم واضح است: طبقه‌بندی رابطه بین دولت و صنعت به عنوان کم و بیش بوروکراتیک ممکن است بی‌ربط باشد، اگر فعالیت‌های عوامل دولت در بهترین حالت یکی از چندین عامل مؤثر سیاسی بر اقتصاد و اغلب در میان کم اهمیت‌ترین آنها باشد. با این نتیجه‌گیری فریدمن که سیاست‌های صنعتی باید در زمینه سیاسی وسیع‌تری که فعالیت صنعتی را احاطه می‌کند، قرار گیرد، اختلاف کمی وجود دارد.

مانند فریدمن، ساموئلز در کتاب خود به "سیاست گسترده‌تر" می‌پردازد. او نیز توصیفات متعارف دولت قوی و سلطه بوروکراتیک را رد می‌کند. هم رویکرد نظری و هم بازسازی مفهومی او متفاوت است. او بر اهمیت تعامل بین سیاست و بازار تأکید می‌کند و ساختارهای بازار و دگرگونی آن‌ها در طول زمان را به‌عنوان نقطه کانونی برای تحلیل روابط دولت و صنعت و ارزیابی نقش بوروکراسی مشخص می‌کند. در یک تحلیل تاریخی گسترده از بخش انرژی، او نقش بوروکراسی را در تلاش برای تعدیل و تغییر ساختار بازار در صنایع زغال‌سنگ، برق، نفت و انرژی هسته‌ای بررسی می‌کند.

ساموئلز بر محدودیت‌های اعمال قدرت بوروکراتیک تأکید و آن را مستند ساخته است. وی تمایز اساسی بین غالب بودن بوروکرات‌ها در بازارهای انرژی (و سایر بازارها) و توانایی آنها در کنترل چنین بازارهایی قائل است و استدلال می‌کند که در عمل، بوروکراسی غالب و رهبر این بازارها نیست و مذاکره می‌کند. روابط بین شرکت‌ها و بوروکرات‌ها بر اساس "رضایت متقابل" است. شرکت‌ها مایلند صلاحیت خود را بر بازارهای خود به دولت تسلیم کنند چرا که مطمئن هستند که می‌توانند کنترل خود را حفظ کنند و از سوی دیگر، هزینه‌های اجتماعی را از این طریق به دولت انتقال دهند. روابط مذاکره ای است؛ روال تطبیق متقابل رایج شده است.

تضاد بین دولت و شرکت‌های خصوصی برای کنترل زمانی به وجود می‌آید که بازارها بی‌ثبات و در فرآیند دگرگونی هستند. مدل ساموئلز یکی از چانه‌زنی‌های سیاسی بین بازیگرانی است که به طور وابسته به یکدیگر در دولت‌های فرعی مجزا مرتبط هستند. ساموئلز در چانه‌زنی برای کنترل ساختارهای بازار در دوره‌های دگرگونی، در هر یک از چهار بخش خود نشان می‌دهد که بوروکراسی تا چه حد در دستیابی به اهداف سیاستی خود با توجه به نقاط قوت سازمانی شرکت‌ها و انجمن‌های آنها و منابعی که آنها بکار می‌گیرند، محدود بوده و هست. وی نتیجه می‌گیرد که مهم‌ترین درس تجربی تحلیل او از بخش انرژی، "ثباتی است که با آن برنامه‌های دولتی برای کنترل بازار و مداخله مستقیم تغییر کرده‌اند". در هیچ موردی دولت بر منافع خصوصی چیره نشد.

مفهوم "رضایت متقابل" ساموئلز، و جستجو برای تطبیق متقابل توسط بازیگران بوروکراتیک و صنعتی که از طریق وابستگی متقابل آنها به تعارض منجر شده است، با گزارش‌های مرسوم در مورد تسلط بوروکراسی در تضاد است. کالدر، فریدمن و ساموئلز با هم نقدی قدرتمند و متقاعدکننده از ایده تسلط بوروکراتیک را تشکیل می‌دهند. آنچه در مورد هر سه مورد تأثیرگذار و متقاعدکننده است، جهت‌گیری قوی تجربی و بخشی است. از دیدگاه‌های مختلف، با استفاده از روش‌های مختلف و توسعه چارچوب‌های تحلیلی مختلف، به نتایج مشابهی در مورد محدودیت‌های اعمال قدرت بوروکراتیک می‌رسند.

۶. مبانی نهادهای سیاست صنعتی ژاپن^{۴۴}

در صحبت در مورد رابطه دولت و کسب‌وکارها در ژاپن، باید توجه داشت که غالباً واژه‌های انگلیسی توان رساندن مفاهیم را ندارند. دن هندرسون از دانشکده حقوق دانشگاه واشنگتن، این موضوع را درباره ژاپن اینگونه بیان می‌کند: "واژه‌هایی هابی مانند «رقابت»، «صنعت خصوصی» یا «شرکت آزاد» که معمولاً در بحث‌های مربوط به تجارت ژاپنی استفاده می‌شود؛ تصاویری کاملاً متفاوت از واقعیت‌های موجود در تجارت ژاپنی را در ذهن خوانندگان تداعی می‌کند. «رقابت توأم با تبانی»، «صنعت نیمه‌خصوصی»، «شرکت شبه‌دولتی» به ترتیب ممکن است عبارات مناسب‌تری برای معرفی تجارت ژاپنی باشند، دقیقاً به این دلیل که برای مخاطب خارجی مصداق بیرونی ندارد." نهادهای دولتی و تجاری ژاپنی خود کاملاً متفاوت هستند و تاریخچه و کارکردهای کاملاً متفاوتی با نهادهای جهان انگلیسی-آمریکایی دارند و این تفاوت‌ها مستقیماً بر نوع روابط دولت و کسب‌وکارها که در ژاپن وجود دارد، تأثیر می‌گذارد.

اول. بوروکراسی دولتی ژاپن، به ویژه بوروکراسی اقتصادی متمرکز در وزارتخانه‌های دارایی، تجارت بین‌الملل و صنعت، کشاورزی، حمل‌ونقل، ساخت‌وساز، پست و مخابرات و آژانس برنامه‌ریزی اقتصادی، یک شایسته‌سالاری ذاتی است. خدمت در هر یک از این وزارتخانه‌ها معتبرترین شغل در ژاپن محسوب می‌شود و عمدتاً جزء ۲۰ درصد فارغ‌التحصیل برتر بهترین دانشکده حقوق در کشور یعنی دانشگاه توکیو، هستند. این افراد تقریباً منشأ همه سیاست‌های ملی هستند، سه بودجه ملی جمع نشده را کنترل می‌کنند، زودتر بازنشسته می‌شوند و به سمت‌های برتر در تجارت و سیاست می‌روند (فرآیندی که آماکوداری یا هبوط از بهشت نامیده می‌شود و مستقیماً مخالف حرکت استعدادها در آمریکا از اتاق‌های هیأت مدیره شرکت‌های خصوصی به دولت است). این افراد همچنین در طول دوره خدمت عمومی و پس از آن، ارتباطات افسانه‌ای را با یکدیگر حفظ می‌کنند. بوروکراسی دولتی، به ویژه بوروکراسی اقتصادی، بسیاری از مهم‌ترین نخست‌وزیران ژاپن پس از جنگ را تأمین کرده است، منبعی برای استخدام سیاسی که در آمریکا ناشناخته و تقریباً غیرقابل تصور است.

دوم. پارلمان ژاپن - مجمع نمایندگان منتخب مردم (معروف به رژیم دایت) - از نظر قانون اساسی "بالاترین ارگان قدرت دولتی" است (ماده ۴۱ قانون اساسی سال ۱۹۴۷)، اما در عمل یکی از ضعیف‌ترین پارلمان‌ها در میان تمام دموکراسی‌های صنعتی پیشرفته - و مطمئناً ضعیف‌تر از کنگره آمریکا، که قوی‌ترین نمونه چنین نهادی در جهان است، می‌باشد. در ژاپن پس از جنگ، یک رابطه غیررسمی بین رژیم دایت و بوروکراسی اقتصادی ایجاد شده است که در آن رژیم دایت سلطنت می‌کند، اما بوروکراسی در واقع حکومت می‌کند - یا به بیان دیگر، بوروکراسی سیاست‌گذاری می‌کند و رژیم صرفاً آن را تأیید می‌کند. بلافاصله باید اضافه کرد که این یک رابطه ناپایدار و یک هدف متحرک است. در حال حاضر، ما در مرحله برتری نسبی رژیم دایت هستیم. به عنوان مثال، سیاست مالیاتی، که تحت کنترل بوروکراتیک قرار داشت و در بیشتر دوره پس از جنگ تحت تأثیر سیاسی قرار نداشت، امروز بیش از گذشته در دست حزب سیاسی محافظه کار حاکم است. با این حال، رابطه بین رژیم دایت و بوروکراسی اقتصادی یک رابطه ادواری است، به طوری که بوروکراسی همیشه در مواقع بحران اقتصادی، مانند بازسازی پس از جنگ یا پس از شوک نفتی سال ۱۹۷۳، نفوذ خود را باز می‌یابد. برای ذکر یک مثال از ضعف رژیم، بودجه بوروکراسی از زمان ایجاد حزب لیبرال دمکرات (LDP) در سال ۱۹۵۵ تنها سه یا چهار بار توسط رژیم اصلاح شده است و این اصلاحات همیشه شامل تغییرات نسبتاً جزئی در تخصیصات دفاعی بوده است.

^{۴۴} این بخش تلخیص و ترجمه‌ای از مقاله با عنوان "The Institutional Foundations of Japanese Industrial Policy" تالیف چالمرز جانسون در سال ۱۹۸۵ است.

سوم. کسب‌وکارهای بزرگ در ژاپن با دو مرکز اصلی قدرت دیگر، بوروکراسی و رژیم دایت، یک رابطه سه‌گانه دارند. کسب‌وکارهای بزرگ، حزب لیبرال دموکرات را با تأمین بودجه هنگفت برای رهبران جناح‌های محافظه کار (که حوزه‌های انتخاباتی واقعی معمولاً روستایی هستند) در قدرت نگه می‌دارند. این مهم است چرا که از سال ۱۹۴۸ تسلط تک‌حزبی بدون وقفه در ژاپن پیش‌نیاز ابتکار و رهبری بوروکراتیک بوده است.

حاکمیت تک حزبی ژاپن پیامدهای غلط حاکمیت تک حزبی در مکان‌هایی مانند فیلیپین را نداشته است، عمدتاً به این دلیل که LDP ژاپن یاد گرفت که چگونه رئیس حزب را جایگزین کند، کاری که از طریق مبارزات جناحی داخلی انجام می‌دهد. این حزب از طریق پارانهای کاملاً آشکار به کشاورزان ژاپنی که در سیستم حوزه‌های انتخاباتی این کشور بیش از حد نمایندگی دارند، خود را در قدرت نگه می‌دارد. در عین حال، چنین پاداشی برای کشاورزان تأثیرات قدرتمندی در توزیع مجدد درآمد و یکسان‌سازی داشته و فقر روستایی را که منبع اصلی بی‌ثباتی در ژاپن قبل از جنگ بود، از بین برده است. یکی از پیامدهای سلطنت طولانی LDP - که هیچ نشانه‌ای از پایان آن دیده نمی‌شود مگر اینکه آمریکایی‌ها کشاورزی ژاپن را به نام باز شدن بازار نابود کنند - رسوایی‌های فساد نسبتاً مکرر توسط سیاستمدارانی است که از دسترسی خود به پیوند کسب‌وکارها-بوروکراسی-LDP سوء استفاده کرده‌اند.

همانطور که قبلاً اشاره کردیم، رژیم سعی می‌کند، گاهی اوقات، بوروکراسی را هدایت کند، اما این تلاش با حضور تعداد زیادی از بوروکرات‌های نخبه سابق در صفوف سیاستمداران محافظه‌کار ضعیف می‌شود (در حال حاضر، حدود ۲۰ درصد از اعضای رژیم، بوروکرات‌های سابق هستند). بوروکراسی به نوبه خود از منافع کسب‌وکارهای بزرگ حمایت می‌کند، اما تابع آنها نیست، زیرا حمایت مالی کسب‌وکار به طرف حزب جریان می‌یابد. حمایت بوروکراسی از کسب‌وکارهای بزرگ عمدتاً به این دلیل است که به تأمین رفاه اقتصادی و دفاع اقتصادی ژاپن به عنوان یک کل علاقمند است.

چهارم. نظام حقوقی ژاپن از سنت اروپای قاره ای سرچشمه می‌گیرد و از سنت حقوق عمومی انگلیسی-آمریکایی دور است. این بدان معناست که قوانین اقتصادی، حقوقدانان، قراردادهای تفصیلی و روابط متعارض در ژاپن بسیار کمتر از سایر سیستم‌های اقتصادی باز است. شاید مهم‌تر از همه، و با سنت‌های قاره‌ای و انگلیسی-آمریکایی، قوانین اداری به طور قابل توجهی در ژاپن توسعه نیافته است. اگر یک ژاپنی فکر می‌کند که قوه مجریه از وظایف خود فراتر رفته یا قانون را به شیوه‌ای نامطلوب تفسیر می‌کند، به راحتی با مراجعه به دادگاه‌ها که به شدت کند هستند، تسکین نمی‌یابد. روند ژاپن، به سمت افزایش اتکا به قوانین اداری است. در عوض، قدرت بوروکراسی در ژاپن با رقابت شدید میان وزارتخانه‌های مختلف، با استفاده از اعضای رژیم دایت جهت به دست آوردن امتیازات برای گروه‌های خاص (به جای ایجاد سیاست کلی) و از طریق اعمال هدایت اداری به معنای موقت و نه توافقات و ترتیبات الزام‌آور قانونی بین بوروکراسی و پیروانش به منظور دستیابی به اهداف مشترک، عمل می‌کند.

دولت ژاپن به شدت در اقتصاد تحت مالکیت و مدیریت خصوصی نفوذ می‌کند، اما این کار را از طریق روش‌های منطبق بر بازار و با همکاری به جای رویارویی با بخش خصوصی انجام می‌دهد. بوروکراسی اقتصادی ژاپن احتمالاً قدرتمندترین بوروکراسی سرمایه‌داری معاصر است، اما در عین حال کوچک‌ترین، ارزان‌ترین و سبک‌ترین بار مالیاتی در میان دموکراسی سرمایه‌داری است. به استثنای برخی از موارد مقدس سیاسی، مانند راه‌آهن‌های دولتی و حمایت از قیمت برنج برای کشاورزان ژاپنی، بوروکراسی اقتصادی سعی می‌کند از پارانها اجتناب کند و به جای آن استفاده از وام، پول و سرمایه اولیه، معافیت‌های مالیاتی و مزایای موقت را برای ترویج سیاست‌های خود ترجیح می‌دهد.

در صحبت در مورد هر رابطه دولت و کسب و کارها، موضوع هرگز دخالت دولت در بخش خصوصی نیست. همه دولت‌ها به دلایل مختلفی مانند حمایت از مصرف کننده، رفاه اجتماعی، دفاع ملی و امثال آن در اقتصاد خود مداخله می‌کنند. ملاحظات کلیدی، اولویت‌های عملکردی یک دولت در مداخله است. اولویت اول دولت ژاپن در بخش خصوصی، حمایت‌گرایی یا نئومرکانتالیسم (مانند فرانسه)، یا مقررات (مانند آمریکا، به استثنای بخش‌های دفاعی و کشاورزی)، یا رفاه (مانند سوئد) نیست. اولویت اول ژاپن، بیش از همه، تلاش دولت برای تأمین معیشت اقتصادی ژاپن از طریق سیاست‌های عمومی بر اساس معیارهایی مانند مزیت نسبی پویای درازمدت و توانایی رقابت‌پذیری بین‌المللی است. مهم‌ترین کمک‌های دولت ژاپن به اقتصاد، عملکرد اتاق فکر و نظارت و هماهنگی تغییرات ساختاری لازم برای حفظ رقابت‌پذیری ژاپن در بازارهای جهانی است.

بسیاری از چیزهای دیگر وجود دارد که باید در مورد دولت ژاپن و کسب و کارها بدانیم تا بتوانیم رابطه بین آنها را درک کنیم و با آنها تطبیق دهیم. برخی از این موارد عبارتند از:

- شباهت در دیدگاه بین مدیران دولتی و خصوصی به دلیل تجربه آموزشی مشابه، عدم وجود تقسیم‌بندی طبقاتی، قومی یا مذهبی در ژاپن و آگاهی عمومی گسترده از آسیب‌پذیری‌های ژاپن و نیاز به تجارت، چرا که این کشور مجموعه‌ای از جزایر پرجمعیت و بسیار صنعتی است که در نزدیکی چین و اتحاد جماهیر شوروی قرار دارد و تقریباً هیچ منبع طبیعی ندارد.
- سازماندهی انحصاری کسب و کار بزرگ ژاپنی به شرکت‌های تجاری یا شرکت‌های تجاری مبتنی بر بانک‌ها یا گروه‌های صنعتی (کیرتسو، نوادگان زایباتسو قبل از جنگ)؛ این بدان معناست که ملاحظات سود اغلب اولویت کمتری نسبت به معیارهایی مانند سهم بازار، تشکیل سرمایه، تحقیق و توسعه، و نفوذ بلندمدت در بازار دارند.
- این واقعیت که شرکت‌های ژاپنی هنوز بیشتر سرمایه خود را از طریق وام‌های بانکی به جای فروش سهام به دست می‌آورند، به این معنی که مدیران ژاپنی بسیار کمتر از سایر سیستم‌ها تحت تأثیر سهام‌داران یا تحلیلگران اوراق بهادار قرار می‌گیرند و آنها نسبت به سایر سیستم‌ها بسیار بیشتر تحت تأثیر سیاست‌های پولی بانک مرکزی هستند. از سوی دیگر، کمک‌های مالی یا بازسازی در ژاپن رایج است و به‌خصوص بحث‌برانگیز نیست، چرا که بانک‌ها و دولت برای محافظت از سرمایه‌گذاری‌های خود همکاری می‌کنند.
- تاریخچه و هنجارهای روابط کار ژاپن، که منجر به وفاداری شدید به شرکت، فقدان تقریباً کامل نقل و انتقالات بین بنگاهی، اما نقل و انتقالات درون‌بنگاهی بسیار گسترده، اتحادیه‌گرایی شرکتی و هنجارهای تشکیل اجماع به جای اکثریت‌گرایی در تصمیم‌گیری‌های دولتی و سازمانی می‌شود.

اولویت‌ها و اصول سیاسی متفاوتی که در دولت ژاپن یافت می‌شود، قابلیت بررسی و مطالعه فراوان دارد. در مورد رشد اقتصادی سریع ژاپن که در دوران پس از جنگ حدود دو دهه به طول انجامید و سپس با یک دهه رشد کندتر اما همچنان چشم‌گیر تولید و بهره‌وری دنبال شد، بحثی وجود ندارد. سابقه جابجایی منظم ساختار صنعتی ژاپن به همان اندازه مهم است، اولین بار از صنعت سبک کاربر به صنعت سنگین سرمایه‌بر و در حال حاضر به صنعت فناوری پیشرفته دانش‌محور. همه می‌دانند که ژاپن بزرگ‌ترین تولیدکننده خودرو در جهان است که بیش از نیمی از سهم بازار جهان را برای برخی از انواع مهم قطعات میکروالکترونیکی در اختیار دارد و دیگر اقتصادهای سرمایه‌داری شرق آسیا که به سرعت در حال رشد هستند، صراحتاً از اقتصاد ژاپن الگوبرداری می‌کنند. مناقشه دقیقاً بر سر معنای این حقایق است. مهم‌تر از همه، پیامدهای سیاسی و فکری دستاوردهای ژاپن برای رقابتی ژاپن چیست؟

تقریباً کل جامعه غربی از اقتصاددانان حرفه‌ای در یک نقطه متحد هستند: داده‌های ژاپن هر چه باشد، نباید اجازه داد که پارادایم نظری غالب در مورد نحوه عملکرد اقتصادهای بازار را به چالش بکشند. اقتصاددانان حرفه‌ای اساساً با "اقتصاد تطبیقی" دشمنی دارند. آنها رشته خود را به عنوان علمی مبتنی بر نظریه و ریاضی تصور می‌کنند، علمی که ظاهراً چند قانون جهان‌شمول را کشف کرده و در آن مطالعات تطبیقی به همان اندازه که مثلاً در فیزیک بی‌ربط است، غیرضروری دانسته می‌شود. اقتصاددانان علاقه‌ای به این فکر ندارند که ثروت ملت‌ها در واقع فقط به یک ملت مربوط می‌شود.

می‌شد تصور کرد که ورود اقتصاد ژاپن به صحنه، اقتصاد تطبیقی را تقویت می‌کند، اما این اتفاق (هنوز) رخ نداده است. در عوض، بیشتر تحلیل‌های حرفه‌ای از اقتصاد ژاپن، "منبع اصلی رشد اقتصادی ژاپن را در یک بخش خصوصی قوی می‌بیند که با انرژی، تخیل و پشتکار درگیر تجارت، سرمایه‌گذاری مولد و تحقیق و توسعه تجارت‌محور و پس‌انداز برای تأمین مالی این فعالیت‌ها است." تفاوت بین عملکرد ژاپن و سایر اقتصادهای مبتنی بر بازار، نه کمتر سخت‌کوش و پرنرژی، در طول بخش‌های مختلف دوره پس از جنگ با طیف گسترده‌ای از عوامل موقت یا احتمالی توضیح داده می‌شود: محیط مساعدی که ژاپن در آن قرار گرفت (یعنی همان محیط پس از جنگ مانند سایر متحدان آمریکا)، اشتباهات رقباتی ژاپن در مدیریت شرکت‌هایشان، "سواری‌های رایگان" ژاپن از انواع مختلف بر پشت دانشمندان یا مالیات دهندگان آمریکایی، اسرار مدیریت ژاپنی (یعنی جستجوی چنین اسرار در مدرسه بازرگانی هاروارد در کتاب پنج حلقه موساشی میاموتو)، اعتیاد به کار ژاپنی، "کنفوسیوس‌گرایی خلاق" در شرق آسیا و غیره. با این حال، کارشناسان اقتصادی به شدت از تجزیه و تحلیل روابط دولت و کسب‌وکارهای ژاپن اجتناب می‌کنند، به این دلیل ساده که مقایسه با آمریکا احتمالاً به تئوری‌های محوری اقتصاد آسیب می‌رساند.

تراز تجاری آمریکا در کالاهای تولیدی با ژاپن هر سال به طور اجتناب‌ناپذیر بدتر می‌شود، و با شکست تلاش‌ها برای مقابله با آن، رویکردهای متعارف اقتصادی بی‌اعتبار می‌شوند و اقتصاد متعارف نمی‌تواند تفاوت‌های متعدد بین تئوری و عمل را که امروزه در زندگی روزمره در ژاپن یا آمریکا رایج است، توضیح دهد (تفاوت در هزینه سرمایه در دو کشور، رفتار پس‌انداز ژاپنی در دوره‌های تورم بالا و غیره). این ضعف اقتصاد متعارف، علاقه دوباره‌ای را در غرب به "اقتصاد سیاسی"، به ویژه در مدارس حرفه‌ای بازرگانی و دپارتمان‌های علوم سیاسی ایجاد کرده است. منظور من از اقتصاد سیاسی، تحلیلی از پدیده‌های اقتصادی مبتنی بر تشخیص صریح تقسیم‌ناپذیری اقتصاد و سیاست است - دیدگاهی که نتیجه آن این است که "نظریه اقتصادی" یک موضوع کاملاً اتوپیایی است، مگر اینکه و تا زمانی که از طریق نهادها به دنیای واقعی بازگردان شود." (به عنوان یک موضوع عملی، این بدان معناست که هر بحثی از سوی رهبران سیاسی یا تجاری در واشنگتن یا توکیو در مورد "شکوه بازار آزاد" یا "نیاز به احیای پایه‌های اقتصاد کلان" صرفاً ایدئولوژیک است و احتمالاً برای استتار مقاصد واقعی آنها طراحی شده است).

حتی زمانی که نام‌های مشابهی دارند - «اتحادیه کارگری»، «شرکت سهامی عام» یا «سهام‌داران» - نهادهای سرمایه‌داری مدرن به شدت در بین سیستم‌ها و کشورهای مختلف، متفاوت هستند. هیچ راه نظری برای نشان دادن اینکه نهادهای سرمایه‌داری "چه باید باشند، وجود ندارد. تنها می‌توان از طریق تحلیل تطبیقی پیامدهای مورد نظر و ناخواسته پیکربندی‌های نهادی خاص را نشان داد. به همان اندازه مهم، فرضیه‌های نظریه اقتصادی به سادگی در نهادها آشکار نمی‌شوند. چنین نهادهایی همچنین دارای مبانی و پیامدهای سیاسی هستند که دلایل نظری خاص خود را دارند. نهادهایی که واقعاً در یک نظام سرمایه‌داری مدرن وجود دارند، به همان اندازه که مدیون تاریخ یک ملت هستند، مدیون تئوری اقتصادی یا سیاسی هستند، که به این معنا نیست که چنین نهادهایی مقدس هستند، بلکه تنها برای نشان دادن یکی از انواع دانشی است که اگر ملتی بخواهد نهادهای خود را اصلاح کند، مورد نیاز است.

همانطور که تا به حال واضح است، من خودم را در مکتب اقتصاددانان سیاسی قرار می‌دهم. من ادعا نمی‌کنم که ژاپن "قوانین اقتصاد" را لغو کرده است و معتقد نیستم که دولت ژاپن به طور کلی یا هر یک از سازمان‌های آن به طور خاص، معجزه اقتصادی پس از جنگ بوده است. من ادعا می‌کنم که ژاپنی‌ها نهادهای سیاسی و اقتصادی سرمایه‌داری را به گونه‌ای کنار هم قرار داده‌اند که با مدل انگلیسی-آمریکایی متفاوت است و این پیگیربندی ژاپنی دارای ویژگی‌هایی است که هنوز همه آنها به طور کامل برای ژاپنی‌ها یا رقبای ژاپن آشکار نشده‌اند. آشکارترین ویژگی این است که در ازای سطوح کمتر مشارکت سیاسی نسبت به آنچه در آمریکا غالب است، ژاپن سیاست اقتصادی عمومی نسبتاً مؤثرتر و کارآمدتری را به دست آورده است.

چیزی به نام "سیاست صنعتی" در ساختار نهادی ژاپن تعبیه شده است. اتخاذ یک سیاست صنعتی از نوع ژاپنی بدون پذیرش نهادهای ژاپنی ممکن نیست، که در نگاه اول نشان از این است که ژاپن نمی‌تواند الگویی برای آمریکا باشد. مسئولیت‌ها، برخورداری‌ها و سنت‌های سیاسی آمریکا برای این موضوع بسیار متفاوت است. با این حال، به این معنا نیست که یک رقیب ژاپن نمی‌تواند با سیاست صنعتی ژاپن در یک محیط سازمانی بسیار متفاوت مطابقت داشته باشد. مطمئناً در طول جنگ جهانی دوم و دوباره امروز، آمریکا موفق شده است که بر دشمنان نظامی خود بدون تقلید از نهادهای آنها و از طریق همسان‌سازی و امثال آن برتری یابد. این همان چیزی است که در جبهه اقتصادی مرتبط با سیاست صنعتی است. سیاست صنعتی به معنای آغاز و هماهنگی فعالیت‌های دولت برای افزایش بهره‌وری و رقابت‌پذیری کل اقتصاد و صنایع خاص اقتصاد است. به عنوان مجموعه‌ای از سیاست‌ها، سیاست صنعتی مکمل، ضلع سوم مثلث اقتصادی، برای سیاست‌های پولی و مالی دولت است.

سیاست صنعتی اول از همه یک نگرش است و فقط بعد از آن یک تکنیک است. مهم‌تر از همه، این به معنای تزییق تفکر استراتژیک و هدفمند به سیاست اقتصادی عمومی است. چیزی به نام نداشتن سیاست صنعتی توسط دولت وجود ندارد - به این معنا که هر آژانسی که ۲۰ تا ۳۰ درصد از دارایی‌های ناخالص یک اقتصاد را کنترل کند، تأثیرات عمیقی بر بازارهای آن اقتصاد خواهد داشت. مسئله این است که آیا سیاست صنعتی یک دولت، موقت، نامنسجم و توسط خودی‌ها و برای خود اداره می‌شود یا اینکه سازگار، بلندمدت و به خاطر نسل‌های آینده اجرا می‌شود.

سیاست صنعتی جنبه‌های کلان و خرد خاص خود را دارد. در سطح کلان، مشوق‌های دولتی را برای پس‌انداز خصوصی، سرمایه‌گذاری، تحقیق و توسعه، کاهش هزینه‌ها، کنترل کیفیت، بهبود روابط مدیریت کار و آموزش مناسب و بازآموزی نیروی کار فراهم می‌کند. در سطح خرد از یک سو به دنبال شناسایی آن دسته از فناوری‌هایی است که طی ۱۰ تا ۲۰ سال آینده مورد نیاز صنعت خواهند بود و توسعه آنها را تسهیل می‌کند و از سوی دیگر برای پیش‌بینی فناوری‌هایی است که اهمیت آنها کاهش می‌یابد و به عقب‌نشینی منظم آنها کمک می‌کند یا از آنها در زمینه‌های غیراقتصادی حمایت می‌کند (برای نمونه تأمین مواد غذایی داخلی، سلاح‌های دفاعی و غیره). سیاست صنعتی خرد نیز عموماً به عنوان "هدف‌گذاری صنعتی" شناخته می‌شود.

در ژاپن، سیاست صنعتی کلان اهمیت بسیار بیشتری نسبت به هدف‌گذاری صنعتی داشته است. سیاست کلان صنعتی ژاپن موضوعی نیست که از تکنیک‌های جدید یا باطنی حکومت باشد. بلکه تأکید بر مبانی اقتصادی در سیاست‌گذاری عمومی و استفاده از معیار توانایی رقابت‌پذیری بین‌المللی در ارزیابی تمامی برنامه‌های دولت است. تدوین و اجرای سیاست صنعتی در ژاپن هم به سیاست‌زدایی و هم به سازگاری با دموکراسی وابسته است. ژاپن به دلیل آگاهی گسترده عمومی از وابستگی ژاپن به واردات بیشتر سوخت، غذا و مواد خام خود توانسته است سیاست صنعتی خود را نسبتاً غیرسیاسی کند.

MITI ژاپن مسئولیت اصلی و نه انحصاری تدوین و اجرای سیاست صنعتی ملی را بر عهده دارد. به طور مشخص، MITI در گذشته چه کار کرده است و امروز به چه کاری ادامه می‌دهد؟ در گسترده‌ترین مفهوم، MITI چهار کار را انجام می‌دهد:

اول. پیش‌بینی‌های میان‌مدت اقتصادسنجی در مورد توسعه و تغییرات مورد نیاز در ساختار صنعتی ژاپن انجام می‌دهد. در این چارچوب، اهدافی را تعیین می‌کند که معتقد است برای رقابت‌پذیر ماندن ژاپن، بخش خصوصی باید به آنها دست یابد. این طرح‌ها یا «چشم‌اندازها» شامل مقایسه‌های خاصی بین ژاپن و رقبای خارجی مختلف آن در ساختار هزینه برای مقیاس‌های مختلف تولید برای هر صنعت مهم است. معیار اصلی در قضاوت‌های سیاست صنعتی همچنان کشش درآمدی تقاضا است، همانطور که از اوایل دهه ۱۹۵۰ وجود داشته است.

دوم. MITI تخصیص ترجیحی سرمایه به صنایع استراتژیک منتخب را ترتیب می‌دهد. این کار را از طریق بانک‌های دولتی و نیمه‌دولتی انجام می‌دهد و وزارت دارایی بانک‌های تجاری را هدایت می‌کند تا سیاست‌های وام دهی خود را با سیاست‌های صنعتی MITI هماهنگ کنند. حمایت مالی از یک صنعت همچنین مستلزم هدایت (نه کنترل) توسط MITI است و معمولاً کاملاً غیرمستقیم و ظریف است. به عنوان مثال، در سال ۱۹۸۴، این وزارتخانه نفوذ خود را بر صنعت بیوتکنولوژی از طریق تأمین مالی ترجیحی و ایده‌هایی که به اتحادیه‌های محققان آزمایشگاهی در شرکت‌های مختلف داروسازی اعلام کرد، اعمال کرد. در میان جدیدترین ذینفعان مالی MITI، به اصطلاح شرکت‌های سرمایه‌گذاری خطرپذیر هستند که این وزارتخانه از طریق آژانس شرکت‌های کوچک و متوسط (درون MITI)، بانک توسعه ژاپن و قانون سال ۱۹۸۳ که برای ایجاد "تکنوپلیس" (شهرهای جدید تحقیقاتی با الگوبرداری از سیلیکون ولی کالیفرنیا و با هدف تحریک تأثیرات هم‌افزایی در بین مشاغل با فناوری پیشرفته مجاور) نوشته شد، حمایت می‌کند.

سوم. MITI صناعی را هدف قرار می‌دهد که معتقد است ژاپن باید در آینده توسعه دهد و بسته ای از اقدامات سیاستی برای ارتقای چنین توسعه ای ایجاد می‌کند. در گذشته، اولین اقدام تبلیغاتی MITI محافظت در برابر رقابت خارجی در بازار داخلی ژاپن بود. این امر از طریق کنترل ارز خارجی (تا سال ۱۹۶۴)، عوارض گمرکی حمایتی (تا اواخر دهه ۱۹۷۰)، کنترل سرمایه‌گذاری خارجی (تا حدود سال ۱۹۷۶) و کنترل واردات فناوری خارجی (تا سال ۱۹۸۰) به دست آمد.

از اوایل دهه ۱۹۸۰، MITI حمایت‌گرایی را کنار گذاشته است (اگرچه فرهنگ و عادات حمایت‌گرایی بدون توجه به سیاست رسمی، تنها با اندکی کاهش قدرت در شرکت‌های تجاری عمومی ادامه می‌یابد). اقدامات ارتقاء کنونی بر کمک‌های مالی، معافیت‌های مالیاتی، مشوق‌هایی که از طریق هدایت‌های اداری ارائه می‌شوند و معافیت‌های ضدتراست تأکید دارند. نوبویوشی نامیکی، یکی از مقامات سابق MITI و یکی از مشهورترین نظریه پردازان آن، از کارتل‌های تحقیقاتی در صنایع هدف به عنوان تنها راه ژاپن برای رقابت با مؤسسات تحقیق و توسعه بسیار بزرگتر و غنی‌تر آمریکا دفاع می‌کند. هدف‌گذاری، منابع کمیاب را متمرکز می‌کند و رقابت‌پذیری ژاپن را برابر آمریکا در یکپارچه سازی علوم پایه، علوم کاربردی، فناوری تولید و توسعه محصول در فرآیند کلی تحقیق و توسعه بهبود می‌بخشد. نامیکی می‌نویسد: "ایجاد یک هدف کاملاً مشخص و معتبر به این معنی است که هدف تا حد زیادی به دست آمده است."

چهارم. علاوه بر هدف قرار دادن و ارتقای صنایع برای آینده، MITI همچنین به طور فعال در تدوین سیاست‌های صنعتی برای آنچه ژاپنی‌ها آن را "صنایع به لحاظ ساختاری ضعیف شده" می‌نامند، درگیر است. برخی از این صنایع به دلیل رکود جهانی پس از اولین شوک نفتی (مانند کشتی‌سازی) یا به دلیل رقابت کشورهای تازه صنعتی شده (نساجی) یا به دلیل نیازهای انرژی غیررقابتی پس از شوک نفتی دوم (آلومینیوم و پتروشیمی) دچار رکود شدند. برای ایجاد یک چارچوب کلی و یک مبنای قانونی برای کمک‌های دولتی

به این گونه صنایع، MITI تصویب قانون اقدامات ویژه برای تثبیت صنایع تعیین شده در سال ۱۹۷۸ را نوشت و از تصویب آن حمایت کرد، البته در سال ۱۹۸۳ آن را اصلاح و تمدید کرد.

تعیین یک صنعت به عنوان "به لحاظ ساختاری تضعیف شده" طبق قانون باعث می‌شود تا وزارتخانه مرتبط، مسئول آن بخش شود و یک برنامه تثبیت صنعت تدوین کند. تدوین برنامه تثبیت صنعت بدان معناست که وزارتخانه باید عرضه و تقاضا (شامل صادرات و واردات) را برای این صنعت به صورت دوره‌ای پیش‌بینی کند تا ظرفیت تولید مازاد داخلی را اندازه‌گیری کند و سهمیه را بین بنگاه‌ها برای اسقاط یا حذف چنین ظرفیتی اختصاص دهد. در تهیه این طرح‌ها، وزارتخانه باید با کمیسیون مشورتی صنعتی مستقر در شورای ساختار صنعتی مشورت کند. هزینه‌های اسقاط تسهیلات تولیدی بین بخش خصوصی و دولت تقسیم می‌شود و دولت معمولاً سهم خود را از طریق عوارض واردات خاص افزایش می‌دهد. کمیسیون تجارت منصفانه ممکن است طرح‌های وزیران را رد یا اصلاح کند خصوصاً اگر آنها را بیش از حد ضد رقابتی بداند. با این حال پس از تأیید کمیسیون، فعالیت بنگاه‌های اقتصادی در صنعت تعیین شده از شمول مقررات قانون مبارزه با انحصار مستثنی است.

ماهیت سیاست صنعتی ژاپن تلاش دولت ژاپن برای مهندسی مزیت نسبی در تجارت بین‌الملل برای صنایع منتخب ژاپن است. این کار را عمدتاً از طریق طیف وسیعی از سیاست‌های صنعتی کلان انجام می‌دهد، اما همچنین به هدف‌گیری صنایع خاص برای کمک به تغییر ساختار صنعتی متکی است. سیاست صنعتی ژاپن بهترین سیاست در جهان است. برای کشورهایی که سعی در رقابت با ژاپن در این بعد دارند، پاسخ واضح به نظر می‌رسد:

- از ژاپن منطقی کاری را که بدون تلاش برای تقلید از نهادهای ژاپنی انجام می‌دهد، بیاموزید.
- سیاست‌های صنعتی کلان کشور خود را تحت کنترل درآورده و آنها را به سمت مبانی اقتصادی سوق دهید.
- از حمایت‌گرایی در صورت هزینه و آثار منفی بالا، اجتناب کنید.
- در صورت لزوم از طریق اقدامات شدیدی مانند اصلاحات قانون اساسی که بودجه متوازن در زمان صلح، محدودیت‌های مالیاتی نهایی و حق وتو برای رئیس اجرایی را تعیین می‌کند، از نفوذ سیاسی بر سیاست‌گذاری اقتصادی جلوگیری کنید.

۷. کلیاتی در باب MITI ژاپن

همانطور که پیش‌تر نیز در آثار دیگر مورد اشاره قرار گرفت، MITI نقش محوری در پیشبرد توسعه ژاپن داشته و مبتنی بر ادبیات دولت توسعه‌گرا، آژانس راهبر ژاپن بوده است. در اینجا مروری کلی بر اقدامات این وزارتخانه خواهیم داشت که بیشتر مبتنی بر دیدگاه پرفسور نقی‌زاده است.

MITI در سال ۱۹۴۹ به منظور تبدیل نظام اقتصادی کنترل شده دوران جنگ به نظام اقتصادی نظارتی و هماهنگ بین دولت، بنگاه‌های اقتصادی و سیاستمداران و همچنین توزیع منابع بر اساس شاخص‌های تعیین شده برای اولویت‌گذاری صنایع استراتژیک و افزایش قدرت رقابت صنایع ژاپن، تأمین منابع خام چون نفت خام از خارج و باز کردن بازارهای جدید برای محصولات ژاپنی تأسیس گردید. پس از آن، ستاد تثبیت اقتصادی قدرتمندی که برای بازسازی اقتصاد درهم ریخته پس از جنگ تأسیس شده بود جایش را به آژانس شورای اقتصاد در اوت ۱۹۵۲ داد. این شورا نیز در سال ۱۹۵۵ تبدیل به آژانس برنامه‌ریزی اقتصادی ژاپن (EPA)^{۴۵} تبدیل شد که مسئول طراحی بلندمدت اقتصاد ژاپن بود. در همین سال، بانک توسعه ژاپن (JDB) و شورای اقتصاد توسط دولت تأسیس شد. بانک توسعه یک نهاد منتفذ طرفدار رشد اقتصادی و شورای اقتصاد نهادی کمکی برای آژانس برنامه‌ریزی اقتصادی به شمار می‌آمد. از آنجا که صنعتی شدن و توسعه صنعتی هدف اصلی دولت ژاپن بود؛ MITI به عنوان نهادی که مسئول اجرای سیاست صنعتی در این کشور شناخته می‌شد، راهبری سایر نهادهای اقتصادی را برعهده گرفت.

این آژانس راهبر، با هدف مشخص و قاطع واردات مواد خام و صادرات کالا جهت ایجاد فرصت‌های اشتغالی، کسب ارز خارجی جهت تأمین مالی واردات مواد اولیه و انتقال فناوری پیشرفته از کشورهای صنعتی، تأسیس گردید. سابقه تاریخی این وزارتخانه به سال ۱۸۸۱ تحت نام وزارت کشاورزی و تجارت برمی‌گردد. MITI در سال ۱۹۴۹ از ادغام سازمان تجارت و وزارت تجارت و صنایع که در دوران جنگ به تجهیز نظامی ژاپن اشتغال داشت، به منظور اولیه تشویق صادرات جهت کسب ارز خارجی به هدف پرداخت هزینه واردات مواد اساسی تشکیل گردید. تا حوالی سال ۱۹۶۵، یعنی حدود دو دهه بعد از جنگ، واردات و صادرات ژاپن به طور کلی تحت نظارت شدید این وزارتخانه قرار داشت. خصوصاً که هیچ کالای ژاپنی بدون کمک‌های دولتی قادر به رقابت در بازارهای بین‌المللی نبودند.

MITI با تمایلات شدید میهن‌پرستانه تمام قدرت و نفوذ کارشناسی، بوروکراتیک و سیاسی خود را صرف واردات آخرین فناوری، بسیج منابع مالی داخلی و واردات مواد خام از خارج و تخصیص آن به بخش‌های اساسی تولید نظیر فولاد، کشتی‌سازی، زغال‌سنگ و برق نمود. استراتژی بلندمدت MITI از ابتدا تغییر ساختار صنعتی ژاپن از صنایع سبک به هدف بازار آسیا، به صنایع سنگین به هدف بازار جهانی خصوصاً آمریکا قرار داشت و از طریق نهادهای تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای به حمایت صنایع ژاپن در مقابل رقابت خارجی مبادرت می‌نمود. البته طبیعی است که این حمایت‌ها در کنار پیشرفت‌های علمی و فناورانه داخلی و تلاش کارآفرینانی چون هوندا و ماتسوشیتا به ثمر رسیده است.

به صورت کلی ماشین‌عظیم بروکراسی اقتصادی ژاپن به محوریت این وزارتخانه و همراهی وزارتخانه‌هایی چون دارایی، راه و ساختمان، کشاورزی و شیلات و سازمان برنامه‌ریزی اقتصادی تشکیل و به حرکت درآمد. جالب توجه اینکه از میان این وزارتخانه‌ها، MITI از

⁴⁵ Economic Planning Agency

کمترین کادر پرسنلی با حداکثر تخصص و کمترین بودجه دولتی برخوردار بود. نقش و فعالیت این وزارتخانه عمدتاً از طریق توزیع یا تصویب مجوز برای صنایع بر اساس قانون و توصیه تأمین منابع مالی و سرمایه‌گذاری به بانک توسعه ژاپن انجام می‌گردید.

داشتن اقتصاددانان بروکرات وطن پرست و رابطه بسیار نزدیک این وزارتخانه با بنگاه‌های بزرگ اقتصادی-صنعتی را می‌توان از دیگر علل نفوذ گسترده این وزارتخانه دانست^{۴۶}. رقابتی ژاپن از MITI با عنوان ستاد فرماندهی اقتصاد ژاپن به معنی رابطه و نزدیکی محافل صنعتی و سرمایه‌داری با دولت در جهت تقویت اقتصاد ملی و حذف رقابت‌های غیرسالم خارجی یاد می‌کنند (نقی‌زاده ۱۳۸۴).

همانطور که در سال ۱۹۴۹، وزارت تجارت و صنایع وقت ژاپن تجدید ساختار شد و وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت تأسیس شد؛ در سال ۲۰۰۱ نیز با تجدید ساختار MITI و ادغام با وزارت اقتصاد، "وزارت اقتصاد، تجارت و صنعت ژاپن"^{۴۷} (METI) تأسیس شده است و به نوعی این اقدام پایانی بر MITI بوده است. با این حال پایگاه اطلاع‌رسانی METI رخدادهای مهمی که از سال ۱۹۴۹ تا ۲۰۰۱ برای MITI و جهان رخ داده، در جدول زیر خلاصه کرده است:

سال	تاریخچه وقایع جاری در MITI	وقایع مهم ژاپن و جهان
۱۹۴۹	تأسیس وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت	تصویب تک‌نرخی شدن ۳۶۰ ین در مقابل یک دلار
	راه‌اندازی شرکت مالی مردم و شورای منطقی‌سازی صنعت	
	قانون ایمنی معادن، قانون استانداردسازی صنعت	بورس‌های توکیو، ناگويا و اوزاکا تأسیس شدند
	قانون کنترل ارز و تجارت خارجی	
۱۹۵۰	عملیات بیمه اعتبار صادراتی از سال ۱۹۵۰ آغاز شد	
	تأسیس بانک ژاپن	
	قانون بورس کالا، قانون کنترل مواد منفجره	
۱۹۵۱	قانون اتاق بازرگانی و صنایع، قانون بیمه اعتبارات شرکت‌های کوچک و متوسط	امضای معاهده صلح ژاپن و آمریکا
	اولین برنامه منطقی‌سازی صنعت آهن و فولاد	
۱۹۵۲	تأسیس بانک توسعه ژاپن	
۱۹۵۲	قانون ارتقای توسعه انرژی الکتریکی، قانون ارتقای منطقی‌سازی بنگاه‌ها	ژاپن به صندوق بین‌المللی پول (IMF) پیوست
۱۹۵۳	افتتاح شرکت مالی ژاپن برای شرکت‌های کوچک و متوسط، قانون انجمن ضمانت اعتباری	
	قانون ساخت سلاح	
۱۹۵۴	قانون صنعت تأسیسات گاز	
۱۹۵۵	قانون اساسی انرژی اتمی	ژاپن رسماً به توافق‌نامه عمومی تعرفه‌ها و تجارت (GATT) ملحق شد.
	قانون اقدامات موقت در مورد منطقی‌سازی صنعت معدن زغال‌سنگ	
	مفهوم خودرو ملی	
	برنامه دوم منطقی‌سازی صنعت آهن و فولاد	ژاپن به سازمان ملل می‌پیوندد

^{۴۶} بدین ترتیب که اکثر مدیران ارشد بازنشسته MITI جذب بنگاه‌های اقتصادی-صنعتی خصوصی می‌شدند.

قانون جلوگیری از تأخیر در پرداخت هزینه‌های پیمانکاری فرعی و امور مربوطه	"دوره پس از جنگ به پایان رسیده است" (همانطور که در کتاب سفید اقتصادی بیان شده است؛ به یک عبارت مهم تبدیل می‌شود).	
قانون اقدامات موقت برای ارتقای صنعت ماشین‌آلات	امضای بیانیه مشترک ژاپن و شوروی، عادی سازی دیپلماتیک	۱۹۵۶
قانون اقدامات موقت برای تجهیزات صنعت نساجی و تجهیزات وابسته		
قانون اقدامات موقت برای ارتقای صنعت الکترونیک		۱۹۵۷
قانون ثبت اختراع، قانون نمونه کاربردی، قانون طراحی، قانون علامت تجاری		۱۹۵۹
برنامه آزادسازی تجارت و ارز	سازمان کشورهای صادرکننده نفت (اوپک) تأسیس شد	۱۹۶۰
قانون فروش اقساطی، قانون کنترل لوازم برقی و مواد (ایمنی)		۱۹۶۱
قانون برجسب زدن کیفیت کالاهای خانگی، قانون انجمن ارتقای منطقه خرید		۱۹۶۲
قانون توسعه مناطق مسکونی جدید		
قانون شرکت‌های کوچک و متوسط		۱۹۶۳
شورای ساختار صنعت راه اندازی شد	ژاپن به سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD) پیوست	۱۹۶۴
قانون تأسیسات صنعت برق	ژاپن به کشور بند ۸ صندوق بین‌المللی پول تبدیل می‌شود	
قانون ارتقای توسعه مناطق ویژه توسعه صنعتی		
آزادسازی واردات خودروهای تمام شده	ژاپن و کره جنوبی معاهده روابط اساسی بین دو کشور را امضا کردند	۱۹۶۵
قانون اسیک برای کنترل آلودگی محیط زیست (منسوخ در سال ۱۹۹۳)	انجمن کشورهای جنوب شرقی آسیا (آسه آن) تأسیس شد	۱۹۶۶
مرحله اول آزادسازی سرمایه (آزادسازی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ژاپن)	اتحادیه اروپا (EC) تأسیس شد	
قانون اساسی حمایت از مصرف کننده، قانون کنترل آلودگی هوا		۱۹۶۸
تأسیس شرکت «NIPPON STEEL».		
قانون دفع زباله و پاکسازی عمومی	نمایشگاه جهانی ژاپن برگزار می‌شود	۱۹۷۰
قانون کنترل آلودگی آب، قانون ترویج پیمانکاری شرکتهای کوچک و متوسط		
گزارش موقت شورای ساختار صنعتی "ایجاد چشم‌انداز دهه ۱۹۷۰"	شوگ دلار (نیکسون)	۱۹۷۱
قانون اقدامات موقت برای ترویج صنایع مشخص الکترونیک و صنایع ماشین‌آلات مشخص		
قانون تشویق جایجایی صنعتی	بازگشت اوکیناوا، عادی سازی روابط دیپلماتیک بین ژاپن و چین	۱۹۷۲
تأسیس آژانس منابع طبیعی و انرژی		
قانون ترویج کسب‌وکارهای خرده‌فروشی کوچک و متوسط	اولین شوگ نفتی، سیستم نرخ ارز شناور	۱۹۷۳
قانون تنظیم عرضه و تقاضای نفت، قانون ایمنی محصولات مصرفی		

۱۹۷۴	پروژه Sunshine (پروژه تحقیق و توسعه در زمینه انرژی‌های نو)	
۱۹۷۵	قانون انباشت نفت	اولین اجلاس سران برگزار شد
۱۹۷۶	پروژه مدار مجتمع در مقیاس بسیار بزرگ	
	قانون فروش درب به درب (قانون معاملات خاص تجاری)	
۱۹۷۸	پروژه مهتاب (پروژه تحقیق و توسعه در زمینه صرفه‌جویی در انرژی)	
	قانون اقدامات موقت برای ترویج ماشین‌آلات مشخص و صنایع اطلاعاتی	
	قانون اقدامات موقت برای تثبیت صنایع مشخص در رکود	
۱۹۷۹	قانون استفاده منطقی از انرژی	شوگ دوم نفت
۱۹۸۰	"تدوین چشم‌انداز دهه ۱۹۸۰" شورای ساختار صنعتی	ژاپن به برترین تولیدکننده خودرو در جهان تبدیل شد
	قانون ترویج توسعه و معرفی انرژی‌های جایگزین	Daiei اولین خرده‌فروشی است که فروش سالانه بیش از ۱ تریلیون ین را به دست آورده است
۱۹۸۱	مقررات داوطلبانه صادرات خودرو به آمریکا آغاز می‌شود	
	راه اندازی دومین کمیسیون موقت اصلاحات اداری	
۱۹۸۳	قانون اقدامات موقت برای بهسازی ساختاری صنایع مشخص	
	قانون تجارت مخابرات	
۱۹۸۵	قانون تسهیل تحقیقات در فناوری‌های کلیدی	
۱۹۸۶	چالش‌ها و چشم‌اندازهای سیاست اقتصادی و صنعتی در قرن بیست و یکم	گزارش مانتکاو
۱۹۸۹		انجمن همکاری اقتصادی آسیا و اقیانوسیه (APEC) تأسیس شد
۱۹۹۰	برنامه اقدام برای جلوگیری از گرمایش جهانی	اتحاد آلمان شرقی و غربی
۱۹۹۱	قانون ارتقای استفاده مؤثر از منابع	فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی
۱۹۹۲	امضای کنوانسیون چارچوب سازمان ملل متحد در مورد تغییرات آب و هوا	
۱۹۹۳		معاهده اتحادیه اروپا اجرایی می‌شود
۱۹۹۴	قانون مسئولیت محصول	
۱۹۹۵	قانون بازیافت ظروف و بسته بندی، قانون اساسی علم و فناوری	سازمان تجارت جهانی (WTO) تأسیس شد
۱۹۹۶		نشست آسیا و اروپا (ASEM) افتتاح شد
۱۹۹۷	تصویب پروتکل کیوتو	بحران ارزی آسیا
۱۹۹۸	قانون اقدامات خرده‌فروشی‌های بزرگ برای حفظ محیط زیست	
	قانون بهسازی و احیاء در مراکز شهر	
	راهنمای اقدامات برای گرمایش جهانی	
۱۹۹۹	قانون اقدامات ویژه برای احیای صنعتی	واحد پول اروپایی «یورو» متولد شد
	قانون اساسی ارتقای فناوری ساخت هسته	

	دستورالعمل اساسی برای اقدامات متقابل گرمایش جهانی	
	برنامه دوندۀ برتر	
	قانون اساسی برای ایجاد یک جامعه چرخه مواد سالم، قانون تجارت الکل	۲۰۰۰
	سیستم ثبت انتشار و انتقال آلاینده (PRTR).	
سازماندهی مجدد وزارتخانه‌های دولتی به ۱ کابینه و ۱۲ وزارتخانه	MITI به وزارت اقتصاد، تجارت و صنعت (METI) تبدیل شد	
	تأسیس پژوهشکده اقتصاد، تجارت و صنعت (RIETI)	۲۰۰۱

جدول ۳. رخدادهای مهم MITI و جهان از ابتدا تا پایان این وزارتخانه (منبع: سایت METI)

در ادامه مباحث بیشتری مرتبط با اقدامات MITI در توسعه ژاپن طرح خواهد شد.

۸. سیاست صنعتی و نقش MITI در ژاپن در مصاحبه با معاون سابق این وزارتخانه^{۴۸}

شینجی فوکوکاوا که برای مدت طولانی معاون MITI بوده است، در گفتگویی نقش این وزارتخانه را در هدایت توسعه صنعتی ژاپن بازگو می‌کند. در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، MITI عملاً بسیاری از سیاست‌های صنعتی ژاپن را با هدف تقویت پایه‌های صنعت کشور اجرا می‌کرد. این وزارتخانه هم به‌عنوان داور و هم به‌عنوان تنظیم‌کننده عمل می‌کرد و دستورالعمل‌هایی را در مورد سرمایه‌گذاری‌های فناوری و چالش‌های رقابتی حیاتی به صنایع خصوصی ارائه می‌کرد. فوکوکاوا بر چشم‌انداز الهام‌بخش MITI تأکید می‌کند و همچنین عملکرد MITI را از درون، با تمرکز بر روابط بین مقامات آن و مدیران خصوصی نشان می‌دهد. وی اکنون رئیس دانشگاه تویو و مشاور ارشد مؤسسه تحقیقاتی پیشرفت صنعتی و اجتماعی جهانی است، مؤسسه‌ای با منافع عمومی که در سال ۱۹۸۸ با مأموریت تحقیقات و مطالعات مبتنی بر آگاهی از نقش ژاپن در جامعه بین‌المللی تأسیس شد. این گفتگو توسط فرانکو آماتوری از دانشگاه بوچونی و کورادو مولتنی از دانشگاه میلان ایتالیا انجام شده است.

آقای شینجی فوکوکاوا، در دوران کاری خود - که به عنوان معاون وزیر MITI به پایان رسید - شما یکی از افراد مهم در این نهاد کلیدی بودید که توسعه اقتصادی ژاپن را هدایت می‌کرد. بر اساس تجربیات گسترده خود، که زمان‌های مختلف را پوشش می‌دهد، چگونه می‌توانید مراحل اصلی توسعه اقتصادی ژاپن را از دهه ۱۹۶۰ تا دهه ۱۹۹۰ توضیح دهید؟

من در سال ۱۹۵۵ زمانی که روند بازسازی اقتصادی پس از جنگ پایان یافت، به MITI پیوستم. شاخص‌های عمده اقتصادی در سال ۱۹۵۵ معادل ۲۳.۹ میلیارد دلار برای تولید ناخالص داخلی، ۲۶۲ دلار برای سرانه تولید ناخالص داخلی، ۲ میلیارد دلار برای صادرات و ۷۰۰ میلیون دلار برای ذخیره خارجی بود. از آن زمان، تا زمان استعفای من از سمت معاون وزیر در سال ۱۹۸۸، شخصاً برای برنامه‌ریزی سیاست‌های صنعتی، اقدامات بازسازی صنعتی، سیاست‌های ارتقای تجارت و اقدامات محرک فناوری کار کردم. در طول کار من در MITI، اقتصاد ژاپن پیشرفت قابل توجهی را نشان داد. برای مثال تولید ناخالص داخلی ۱۲۰ برابر، تولید ناخالص داخلی سرانه ۹۰ برابر، صادرات ۱۳۰ برابر و ذخایر خارجی ۱۵۰ برابر افزایش یافته است.

به منظور ارائه توصیف روشنی از توسعه صنعتی ژاپن، من روند اقتصادی پس از جنگ را به چهار مرحله تقسیم می‌کنم: اول، مرحله بازسازی اقتصادی پس از جنگ تا سال ۱۹۵۵. دوم، مرحله رشد اقتصادی بالا با آزادسازی تجارت و سرمایه تا سال ۱۹۷۳ که اولین بحران نفتی رخ داد. سوم، مرحله تقویت دانش و بین‌المللی شدن تا سال ۱۹۹۰، زمانی که جنگ سرد پایان یافت. چهارم، مرحله انقلاب جهانی شدن و فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT) که "اقتصاد جدید" را ایجاد کرد.

MITI در روند بازسازی پس از جنگ با تخصیص ارزهای خارجی و منابع مالی کمیاب مداخله کرد و سپس ساختار صنعتی را به سمت بخش‌های با ارزش افزوده بالا مانند صنایع سنگین و شیمیایی و همچنین ماشین‌آلات و صنایع الکترونیک هدایت کرد. در آن زمان، محققان و صنعتگران خارجی چنین سیستمی را "Japan Incorporated" نامیدند و با گفتن "MITI بدنام" از ژاپن انتقاد کردند.

در مرحله دوم، دقیقاً در دهه ۱۹۶۰، کشور رشد اقتصادی بالا و نوسازی عمیقی را تجربه کرد. در آن زمان، کسب‌وکارها رونق داشتند و سرمایه‌گذاری با سرعت بسیار بالایی رشد می‌کرد. بانک‌های خصوصی ژاپنی از این سرمایه‌گذاری‌ها حمایت کردند: شش گروه مالی

^{۴۸} این بخش مصاحبه ای با شینجی فوکوکاوا معاون سابق MITI است که در سال ۲۰۱۷ انجام شده است و در کتابی با عنوان "بازنگری در نقش مدیریت در دوره طلایی سرمایه داری" منتشر شده است.

بزرگ، شرکت‌های صنعتی بزرگ را برای خرید شرکت‌های جدید به منظور دستیابی به ابعاد بزرگ‌تر کسب‌وکار پیش بردند. صنایع آهن، فولاد و شیمیایی آنقدر سرمایه‌گذاری‌های خود را گسترش دادند که ما از تولید بیش از حد می‌ترسیدیم. برای جلوگیری از این امر، MITI برخی از طرح‌ها و برنامه‌ها را از صنایع بزرگ خصوصی جمع‌آوری کرد و سعی کرد بررسی کند که آیا برنامه‌های سرمایه‌گذاری آنها مطابق با برنامه‌های آینده MITI مناسب است یا خیر. در مواردی که مازاد تولید را ممکن می‌دانستیم، از بخش خصوصی خواستیم تا دو یا سه سال سرمایه‌گذاری‌های خود را قطع کنند. البته، ما بر چارچوب بازار و کارکردهای بازار تکیه کردیم و از شرکت‌های خصوصی دعوت کردیم تا سرمایه‌گذاری‌های خود را متوقف کنند و به آنها پیشنهاد دادیم که آیا برنامه سرمایه‌گذاری‌شان مناسب است یا خیر. بعد از آن مذاکرات، برخی بنگاه‌ها واقعاً دو یا سه سال سرمایه‌گذاری خود را قطع می‌کردند تا وضعیت عرضه و تقاضا مناسب شود. البته، شرکت‌های دیگر این نتایج را زیر پا گذاشتند و برخی اصطکاک‌های تجاری را برانگیختند.

آیا می‌توانید به طور خلاصه در مورد فلسفه MITI صحبت کنید؟

باید تأکید کنم که MITI (و اکنون METI) این اعتقاد را سخ را دارد که "عملکرد بازار" کارآمدترین ابزار برای تخصیص منابع به شیوه مناسب است. نظر من این است که بهترین عملکرد از طریق فعالیت کسب‌وکارها که محرک اصلی آن بازار است در کنار کیفیت بالای نیروی کار و به موازات سیاستگذاری مؤثر به دست می‌آید.

سیاست صنعتی نقش مهمی برای دستیابی به رشد اقتصادی بالاتر در ژاپن ایفا کرده است. کشورهای دیگر نیز اقدامات سیاستی مشابهی را اجرا کردند، اگرچه ممکن است آن را سیاست صنعتی نخوانند. اقدامات سیاست‌های اقتصاد کلان از طریق سیاست‌های مالی برای دستیابی به اشتغال کامل و ثبات اجتماعی کافی نیست، چرا که عملکرد بازار همیشه کامل نیست. اقدامات سیاستی برای تکمیل نواقص بازار یا کاهش ابهامات بازار گاهی ضروری و مؤثر است. ترتیبات چارچوب معقول بازار مانند قوانین رقابت، سیستم شرکت و قوانین تجارت، عوامل اساسی برای فعالیت معقول بازار⁴⁹ هستند. تأمین کالاهای عمومی مانند زیرساخت‌های اجتماعی، راه حل‌های اصطکاک تجاری، ارتقای نوآوری فنی، حفاظت از ایمنی کالاها و خدمات، حفظ امنیت انرژی، راه حل‌های آلودگی و حفاظت از محیط زیست جهانی را نمی‌توان تنها با عملکرد بازار به دست آورد. سازوکار بازار در پرتو ثبات اجتماعی و توسعه پویا، حرکت مطلوب نیروی کار از یک صنعت ضعیف به صنعتی در حال رشد را تضمین نمی‌کند.

در نتیجه، سیاست صنعتی را می‌توان به عنوان سیاستی تعریف کرد که بر فعالیت‌های صنعتی با توجه به تضمین رقابت منصفانه، دستیابی به پیشرفت پویا و تعدیل رابطه بین رفاه اجتماعی و فعالیت‌های صنعتی و در عین حال تکمیل نواقص بازار، بر فعالیت‌های صنعتی تأثیر می‌گذارد. با این حال، اساس سیاست صنعتی بر "عملکرد بازار" متکی است. سیاست MITI به تدریج به سمت گسترش عملکرد بازار به دنبال شرایط بین‌المللی، پرورش زمینه مشترک فعالیت‌های صنعتی مانند قوانین رقابت، فناوری و همچنین تنظیم فعالیت صنعتی با منافع اجتماعی تغییر کرد.

شما بارها به توصیه و پیشنهاد اشاره می‌کنید: آیا می‌توانید در این مورد کمی دقیق‌تر توضیح دهید؟ ما می‌دانیم که از نظر فنی به این توصیه‌ها در ژاپن هدایت اداری می‌گویند، اما در برخی کشورها - مانند آمریکا - حتی غیرعادی تلقی می‌شود که دولت به طور منظم هدایت اداری می‌کند و شرکت‌ها به نوعی مجبور به انجام این کار هستند. همچنین MITI از «دیدگاه‌ها» استفاده می‌کرد، اصطلاحی که معنایی نه عینی و نه واقعی را نشان می‌دهد، اما در واقع، آنها دیدگاه‌هایی بودند که رهبران شرکت‌ها احساس می‌کردند که وظیفه دارند، یا حتی به نفعشان است که رعایت کنند و از آنها پیروی کنند.

⁴⁹ reasonable market

بنابراین می‌توانید چند نمونه از اینکه هدایت‌های اداری دقیقاً به چه چیزی دلالت می‌کند و چشم‌اندازها چگونه توسعه یافتند و چگونه بر رفتار شرکت‌های خصوصی تأثیر گذاشتند، بیاورید؟

در دهه ۱۹۶۰، اقتصاد ژاپن بسیار سریع رشد کرد و صنعتی شدن کلمه کلیدی بود. صنایع سنگین ساختار تولیدی کشور را تغییر می‌داد: شرکت‌های فولادی و شیمیایی تلاش می‌کردند کسب‌وکار خود را گسترش دهند و برای دستیابی به بهره‌وری بالا، می‌خواستند کارخانه‌های بزرگ‌تری بسازند. همچنین بخش خودرو در حال رشد بود و بنابراین ما به تلاش برای تمرکز آن ادامه دادیم و تنها سه یا چهار گروه از هشت شرکت خودروسازی ایجاد کردیم. در آن زمان، همانطور که قبلاً گفتم، MITI سعی کرد چشم‌انداز خود را از آینده نشان دهد و عرضه و تقاضا را پیش‌بینی کند. ما می‌ترسیدیم که تولید بیش از حد اتفاق بیفتد و بنابراین سعی کردیم هدایت اداری را تصویب کنیم و از برخی شرکت‌های خصوصی بخواهیم برخی از سرمایه‌گذاری‌ها را قطع کنند و آنها را به تمرکز دعوت کنیم.

مداخلات ما تا حدی موفقیت‌آمیز و تا حدودی ناموفق بود: برای مثال، صنعت خودرو سعی کرد از دستورالعمل‌های MITI پیروی نکند. در آن زمان هشت شرکت خودروسازی وجود داشت که ما سعی کردیم آنها را با هم ادغام کنیم و آنها را در سه گروه قرار دهیم. اما آنها از دستورالعمل‌های MITI پیروی نکردند و بنابراین هنوز هشت شرکت خودروسازی در حال فعالیت هستند. برعکس، در مورد فولاد، آنها از دستورالعمل‌های ما پیروی کردند.

درباره موفقیت‌ها و شکست‌های MITI هم بفرمایید.

من از ارزیابی سیاستگذاری MITI خودداری می‌کنم زیرا چنین کاری باید توسط شخص ثالث انجام شود. با این حال، من می‌توانم به چند نمونه از موفقیت‌ها و شکست‌ها اشاره کنم.

موفقیت‌ها:

(۱) MITI/METI انعطاف‌پذیری خود را در اتخاذ سیاست‌ها به دنبال توسعه صنعتی حفظ کرد. در دوره پس از جنگ، MITI برای استفاده از منابع محدود مجبور به مداخله در بازار شد، اما به تدریج به دنبال توسعه صنعتی به سمت گسترش عملکرد بازار رفت.

(۲) MITI چشم‌اندازهای قابل اعتمادی از آینده را ارائه کرده است تا بخش خصوصی بتواند برای گسترش تجارت خود تلاش کند. "صنعتی‌سازی سنگین و شیمیایی"، "برنامه جابجایی صنعتی" و "سیاست تقویت دانش" نمونه‌هایی از این دست هستند.

MITI از سایر وزارتخانه‌های مرتبط خواست تا برنامه‌های زیرساخت‌های اجتماعی و آموزش کارگران را با پیروی از چشم‌اندازهای صنعتی آینده خود تهیه کنند. اقدامات اجباری قانونی بیشتر به حفظ ایمنی و مبارزه با آلودگی محدود شده بود.

(۳) MITI ابزارهای هدایت را برای برخی صنایع آماده کرد تا با تغییر شرایط هماهنگ شوند. یک صنعت کاربر مانند نساجی به طور جدی تحت تأثیر ورود محصولات از کشورهای در حال توسعه قرار گرفت. صنایع وابسته به انرژی و منابعی مانند آهن و فولاد، فلزات غیرآهنی، سیمان و خمیر کاغذ در زمان «شوک نفتی» مجبور به عقب‌نشینی یا تغییر به سمت صنایع دیگر شدند. MITI برخی از اقدامات حمایتی را برای تسهیل اقدامات متقابل ارائه کرد.

(۴) MITI ابزارهای سیاستی را برای تحریک قدرت فناوری صنعتی ژاپن فراهم کرد. "پروژه توسعه فنی در مقیاس بزرگ" برای پیشبرد مدارهای مجتمع بالا و رایانه در مقیاس بزرگ، "برنامه فناوری خورشیدی" برای تحریک فناوری‌های مبتنی بر انرژی‌های جدید و "پروژه فناوری نور ماه" برای پیشبرد فناوری‌های مبتنی بر صرفه‌جویی در انرژی نمونه‌های معمول هستند.

ژاپن از آلودگی‌های صنعتی جدی رنج می‌برد که ناشی از تمرکز فعالیت‌های صنعتی در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ بود. MITI، همراه با سایر وزارتخانه‌های مرتبط، استانداردهای سختگیرانه‌ای را برای هوا، آب و سایر آلاینده‌ها معرفی و قابلیت‌های فنی را تقویت کردند. از طریق آن تلاش‌ها، ژاپن آب‌وهوای پاک را در دهه ۱۹۸۰ احیا کرد و سطح بالایی از بهره‌وری انرژی را در فعالیت‌های صنعتی خود به دست آورد.

(۵) MITI برای تحریک ادغام "صنعت و فرهنگ" یا "فناوری و هنر" اقدام کرد. در واقع این پیشنهاد من در مقام معاون وزیر بود. متوجه شدم که در اواسط دهه ۱۹۸۰، محرک‌های بازار مربوط به کالاها و خدمات از "قیمت"، "کمیت" و "کیفیت" به عوامل فرهنگی مانند "زیبایی"، "حساسیت"، "لذت" و "خلاقیت" تغییر می‌کنند. پوشاک شیک، مبلمان زیبا، ماشین‌های جذاب، انیمیشن و همچنین مراکز تفریحی و رویدادها نمونه‌هایی از این ویژگی‌ها بود.

عدم موفقیت‌ها:

(۱) MITI در حل اصطکاک تجاری با آمریکا و اروپا تأخیر داشت. اصطکاک‌های تجاری که بر صادرات فولاد، نیمه‌هادی‌ها، خودرو و سایر موارد در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ متمرکز بود، به تدریج به سیستم بسته بازار ژاپن در دهه ۱۹۸۰ تغییر یافت. "بخش منتخب بازار" در سال ۱۹۸۵، "ابتکار موانع ساختاری" در سال ۱۹۸۹ و "مذاکرات جامع تجارت" در سال ۱۹۹۳ نمونه‌های معمول بودند. اگرچه آن اصطکاک‌های تجاری تا اواسط دهه ۱۹۹۰ حل شد، من شخصاً معتقدم MITI باید اصلاحات سیستم نظارتی و همچنین ارتقای واردات را با دیدگاه تقسیم کار و صنعت با بازارهای خارجی زودتر انجام می‌داد.

(۲) MITI در پرورش کسب‌وکارهای مخاطره‌آمیز کند بود و همکاری‌های فنی و علمی بین کسب‌وکارها و محافل دانشگاهی را در دهه ۱۹۸۰ ترویج داد و همچنین با ارائه حمایت‌های مالی و مالیاتی، کسب‌وکارهای مخاطره‌آمیز را تشویق کرد. با این حال، باز شدن کسب‌وکارهای جدید همچنان در سطح پایینی باقی مانده است.

(۳) MITI در دعوت از کسب‌وکارهای خارجی به بازار ژاپن ناموفق بود. نرخ سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در برابر تولید ناخالص داخلی ژاپن در سطح ۳.۵ درصد در سال ۲۰۱۳ باقی مانده است، در حالی که در آمریکا ۲۹.۴ درصد و در اتحادیه اروپا ۴۹.۴ درصد است. زمانی که در اوایل دهه ۱۹۸۰ در دفتر اداره تجارت بین‌الملل کار می‌کردم، سیاست ارتقاء و پویای دعوت از سرمایه‌گذاری خارجی را آغاز کردم. با این حال، متأسفانه، این سطح افزایش نیافته است.

بر اساس مکتب فکری سنتی، در ژاپن وزارتخانه‌های بوروکراسی مانند وزارت دارایی یا MITI بسیار قوی‌تر از سیاست هستند. آیا با این موضع موافق هستید و این قدرت از کجا می‌آید؟

سیستم حکومتی ژاپن مبتنی بر "سیستم کابینه پارلمانی" است. کابینه باید از نظر اداری در مقابل مجلس پاسخگو باشد و نظام حاکمیتی باید متکی بر قانون باشد. بودجه ملی باید به تصویب مجلس برسد و قوانین توسط مجلس تصویب شود. از این نظر، سیاستمداران باید اساساً مسئولیت‌پذیر و تأثیرگذارتر در فرآیند تصمیم‌گیری سیاسی باشند. به طور رسمی، گروه‌های سیاسی پارلمانی باید تصمیم‌گیرندگان اصلی سیاست‌های اقتصادی باشند.

با این حال، درست پس از جنگ، ما از کمبود منابع مالی، ارزهای خارجی، فناوری‌های پیشرفته و در دسترس بودن مواد غذایی رنج بردیم. MITI برای تخصیص ارز خارجی و همچنین حمایت مالی در بازار مداخله کرد. در اقتصاد پس از جنگ، از آنجایی که ژاپن فاقد سرمایه، منابع مالی و فناوری بود، MITI مداخله قوی دولت را در اقتصاد انجام داد. در آن صورت ما سعی کردیم ابتدایی‌ترین صنایع را گسترش دهیم و ارزهای خارجی را به بخش‌های خاصی اختصاص دهیم.

در نتیجه، مفسران و صنعتگران خارجی معتقد بودند که MITI بسیار بیشتر از سیاستمداران تأثیرگذار است. با این حال، پس از ورود به روند رشد اقتصادی بالا، MITI سبک خود را تغییر داد و سعی کرد از مداخله مستقیم در عملکرد بازار خودداری کند و به سمت مشاوره و تشریح چشم‌اندازهای آینده سوق یابد. افزون بر این، MITI چندین چشم‌انداز آینده را برای اصلاحات صنعتی اعلام کرد مانند "صنعتی‌سازی سنگین و شیمیایی"، "صنعتی‌سازی دانش‌محور"، "اصلاح سیستم صنعتی"، "امنیت انرژی" و "همکاری اقتصادی آسیایی از طریق همکاری اقتصادی آسیا و اقیانوسیه". آن پیشنهادات سیاستی توجه و علاقه محافل صنعتی و رسانه‌ای را به خود جلب کرد و این تصور را ایجاد کرد که بوروکرات‌ها ممکن است رهبری در سیاست‌گذاری را داشته باشند.

من اضافه می‌کنم که از آنجایی که بوروکرات‌های MITI و وزارت دارایی برای برقراری روابط مطمئن با احزاب سیاسی و سیاستمداران خوب هستند، سیاست‌های آنها در اکثر موارد توسط احزاب سیاسی پذیرفته می‌شود. این روابط ممکن است این تصور را ایجاد کند که بوروکرات‌ها ممکن است نفوذ بیشتری نسبت به احزاب سیاسی پیشرو داشته باشند.

به گفته برخی از مورخان، MITI سنگ‌بنای "معجزه ژاپن" نبود و صحبت از "دولت توسعه‌گرا" نادرست است. چگونه پاسخ می‌دهید؟

ارائه نظرات شخصی من در مورد اینکه آیا MITI سنگ بنای "معجزه ژاپنی" بوده است، آسان نیست. در واقع، ژاپن در سال ۱۹۶۸ به دومین اقتصاد بزرگ جهان صعود کرد و از آلمان غربی پیشی گرفت و توسعه صنعتی فوق‌العاده‌ای را در بازار جهانی نشان داد. ژاپن در سال ۱۹۹۱ تا سال ۱۹۹۳ در سالنامه رقابتی بین‌المللی که توسط مؤسسه توسعه مدیریت تهیه شده بود، در رتبه اول قرار گرفت. اینها ممکن است نماد "معجزه ژاپنی" باشند. با این حال، من فکر نمی‌کنم که MITI سنگ بنای "معجزه ژاپنی" باشد، چرا که این پیشرفت اقتصادی بیشتر توسط پویایی کسب‌وکارهای صنعتی خصوصی ایجاد شده است، اگرچه MITI با موفقیت چشم‌اندازهای آینده را ارائه کرد.

علاوه بر این، در دهه ۱۹۹۰، پس از ترکیدن حباب، اقتصاد ژاپن وارد تونل طولانی رکود به نام "دهه از دست رفته" شد. در این تونل، صنایع ژاپنی در برابر سایر کشورهای آسیایی اطراف کمتر رقابتی شدند. فناوری اطلاعات و ارتباطات با ایجاد مرزهای جدید، با سرعت بالایی توسعه یافته است، اما ژاپن در این روند عقب مانده است. من شخصاً معتقدم که MITI باید تلاش بیشتری برای پیشبرد قابلیت‌های نوآورانه صنعت ژاپن انجام می‌داد.

اقتصاد ژاپن در حال حاضر به دلیل "آبنومیکس"^{۵۰} بهبود یافته است. با این حال، ژاپن با مشکلات ساختاری دشواری مانند کاهش جمعیت و پیری جامعه و همچنین کسری‌های مالی جدی مواجه است. کلید حل این مشکلات ساختاری، پیشبرد "نوآوری" به طرق مختلف است. سیاست صنعتی باید در کنار پرورش نیروی انسانی با استعداد بر این نکته متمرکز شود.

^{۵۰} سیاست‌های اقتصادی شینزو آبه نخست وزیر ژاپن که با محرک‌های پولی و مالی و اصلاحات اقتصادی مرتبط است.

بدون MITI شاهد چه نوع اقتصاد ژاپنی بودیم؟ اگر MITI در دهه‌های ۱۹۵۰، ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ وجود نداشت، ژاپن امروز چگونه می‌شد؟

این یک سوال بسیار سخت است. اگر MITI هیچ پیشنهاد یا هدایت اداری نمی‌داد، شاید اقتصاد ژاپن از فراز و نشیب‌های قوی‌تر رنج می‌برد. از سوی دیگر، ممکن است سرمایه‌گذاری‌ها بسیار بیشتر بوده و مازاد تولید اتفاق می‌افتاد و به اقتصاد آسیب می‌رساند. MITI در عمل نوسانات را کاهش داد تا توسعه نرم‌تر و طولانی‌تری ایجاد کند.

سیاست‌گذاران در آمریکای لاتین به ویژه در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ به ژاپن آمدند و سعی کردند از مدل ژاپنی تقلید کنند. سپس زمانی که آنها به کشور خود بازگشتند، سعی کردند تیمی مانند MITI ایجاد کنند و سیاست‌هایی را که شاید از شخصی مانند شما آموخته بودند، اجرا کنند و سپس نتیجه بسیار متفاوت بود. ما در نهایت با بسیاری از شرکت‌های دولتی مواجه شدیم که تلاش می‌کنند کاری را که بخش خصوصی در ژاپن انجام می‌داد، انجام دهند. می‌توانید به ما بگویید چگونه بین نقش‌های دولت و بخش خصوصی تعادل برقرار کردید تا در نهایت به سرنوشت آمریکای لاتین دچار نشوید؟

اقتصاد ژاپن بر اساس اقتصاد بازار است. درست پس از جنگ، دولت اقتصاد را کنترل کرد، اما پس از پایان روند بازسازی موفق پس از جنگ، اقتصاد مبتنی بر اقتصاد بازار بود. در مورد شرکت‌های دولتی، در دهه ۱۹۶۰ ما راه‌آهن ملی، مخابرات ملی و غیره را دوست داشتیم. همه آنها متعلق به دولت بودند در حالی که فعالیت‌های صنعتی عمده مانند خودروسازی و فولاد کاملاً خصوصی بودند. با این حال در آن سال‌ها، پیش‌بینی روند آینده عرضه و تقاضا نسبتاً دشوار بود. بنابراین MITI و سایر سازمان‌های دولتی چشم‌اندازهای آینده را پیشنهاد کردند. شرکت‌های خصوصی و مؤسسات مالی می‌توانستند بفهمند که چه نوع کسب‌وکاری در آینده گسترش خواهد یافت و چه نوع کسب‌وکاری چندان امیدوارکننده نخواهد بود، بنابراین آنها این دیدگاه‌ها را برای انجام برنامه‌های سرمایه‌گذاری خود در نظر گرفتند. بین سیاست‌گذاران دولتی و رهبران شرکت‌های خصوصی تبادل نظر مکرر صورت گرفت. به یاد می‌آورم که من خودم تماس‌های مکرری با رهبران کسب‌وکارها داشتم و به طور خلاصه و دقیق توضیح دادم که آینده اقتصاد ژاپن چگونه خواهد بود. یک رابطه عمیق از اعتماد متقابل در ژاپن بین شرکت‌ها و دولت وجود داشت.

چگونه چشم‌اندازهای MITI و چشم‌اندازهای وزارت دارایی با هم تعامل داشتند؟

وزارت دارایی صلاحیت انجام برنامه مالی را داشت، اگر MITI به مخارج مالی در حوزه‌های خاصی نیاز داشت، باید از وزارت دارایی برای تأمین، درخواست می‌کرد. وزارت دارایی اختیار تخصیص هزینه‌های مالی و همچنین ایجاد سیستم مالیاتی را داشت و بنابراین وزارتخانه بسیار قدرتمندی بود. مطمئناً زمانی که ما سعی کردیم برخی از سیاست‌ها را اجرا کنیم، باید حتماً وارد مذاکره با این وزارتخانه می‌شدیم. معمولاً وزارت دارایی نسبتاً منفی بود، نمی‌خواست هیچ پولی برای بخش خصوصی خرج کند و بنابراین مذاکرات بسیار سختی انجام شد که باید توضیح می‌دادیم که چرا این هزینه برای ترویج بازسازی صنعتی و غیره ضروری است.

در دوران طلایی MITI، برخی از شرکت‌های ژاپنی موفقیت شگفت‌انگیزی از خود نشان دادند. آیا یکی از اهداف MITI بود که این روند را گسترش دهد و یک موفقیت بزرگ را به موفقیت بزرگ‌تر تبدیل کند؟

خوب، به عنوان مثال در دهه ۱۹۶۰، تجارت فولاد و مواد شیمیایی خیلی سریع گسترش یافت، اما پس از بحران نفت و در دهه ۱۹۸۰، این صنایع با شرایط نسبتاً دشواری مواجه شدند، در حالی که صنایع الکترونیک (مانند سونی) و همچنین صنایع خودروسازی (مانند تویوتا) به گسترش خود ادامه دادند. در دهه ۱۹۸۰، MITI برای ارائه هدایت‌های اداری متوقف شد، اما نوآوری‌های فناورانه

بیشتر مورد نیاز بود، و بنابراین MITI اقدام به تحریک این نوآوری‌های فناورانه از طریق حمایت مالی و مشوق‌های مالیاتی کرد. اکنون وضعیت تغییر کرده است. شرکت‌های الکترونیک ژاپنی در شرایط بسیار سختی قرار دارند زیرا باید با شرکت‌های کره ای و تایوان رقابت کنند.

شما از هدایت و چشم‌انداز اداری به عنوان ابزار کلیدی برای سیاست‌های صنعتی یاد کردید، اما جنبه دیگری هم وجود دارد که می‌خواهم بدانم آیا آن را مهم می‌دانید یا خیر: حضور مقامات سابق MITI به عنوان مدیران در شرکت‌های خصوصی. می‌خواهم نظر شما را در مورد اهمیت این مقامات MITI در هدایت استراتژی‌ها و تصمیم‌گیری‌ها در بخش خصوصی بدانم. برخی از محققان آنها را تنبل و برخی دیگر آنها را افراد کلیدی در مدیریت قدرت واقعی بنگاه‌ها می‌دانند. با توجه به تجربه خود، آیا این جنبه را مهم می‌دانید؟

مقامات MITI تماس‌های مکرری با رهبران تجاری داشتند. من خودم این کار را خیلی مکرر انجام دادم. گاهی اوقات، شاید یک بار در ماه، نظرات خود را به اشتراک می‌گذاشتیم. البته ما اطلاعات مفیدی در مورد آنچه آنها فکر می‌کردند و همچنین در مورد وضعیت بازار جمع‌آوری کردیم. در همان زمان، آنها اطلاعاتی در مورد آنچه که MITI فکر می‌کند و آنچه در حوزه نهاد‌های سیاسی می‌گذرد؛ به دست آوردند. من فکر می‌کنم آن تبادل اطلاعات نه تنها برای سیاست‌گذاری بلکه برای مدیریت خصوصی نیز بسیار مفید بود. شرکت‌های خصوصی سعی کردند از برخی از مقامات قدیمی و ارشد دولتی برای مدیریت دعوت کنند. پس از اتمام کارم در MITI، خودم به عنوان معاون رئیس وارد یک شرکت شدم. البته ما -مقامات بازنشسته MITI- نظراتی را با هم تبادل کردیم، اما مقامات دولتی که وارد شرکت‌های خصوصی شدند هیچ تأثیری در سیاست‌گذاری نداشتند.

۹. MITI و معجزه ژاپن

یکی از مهم‌ترین آثار آنی که در باب MITI نوشته شده است، کتاب "MITI و معجزه ژاپن: رشد و سیاست صنعتی در مقطع ۱۹۲۵-۱۹۷۵" تألیف چالمرز جانسون در سال ۱۹۸۲ است. این کتاب در مطالعات تجارب موفق توسعه جریان ساز بوده و رویکرد دولت توسعه‌گرا را وارد علوم اجتماعی کرده است. جالب است که تا پیش از نگارش این کتاب، لفظ دولت توسعه‌گرا از سوی اندیشمندان علوم اجتماعی مورد استفاده قرار نگرفته بود (هاگارد ۲۰۱۸) و روایت جانسون از موفقیت ژاپن، متکی به وجود دولت توسعه‌گرا در ژاپن بوده است. با این حال همانطور که در مقالات پیشین نیز بعضاً مشاهده شد، جنگ روایت‌ها در باب موفقیت ژاپن جدی بوده و بسیاری به نتیجه‌گیری‌های جانسون نقد وارد کرده‌اند.

از منظر جانسون، یکی از خصوصیات مهم دولت‌های توسعه‌گرا وجود آژانس‌های راهبر به عنوان نهاد متولی توسعه و هماهنگ‌ساز امور مرتبط با توسعه است که در ژاپن این وظیفه به MITI محول شده بود. در ادامه ترجمه‌ای از فصل نهم کتاب جانسون که به نوعی جمع‌بندی کتاب اوست، ارائه خواهد شد. جانسون در این فصل با عنوان "مدل ژاپنی؟" جمع‌بندی کلی از ژاپن پس از جنگ تا سال ۱۹۷۵ و نقش MITI ارائه داده است.

مدل ژاپنی؟

تاریخ دولت مدرن یکی از توسعه‌های مداوم کارکردهای دولت بوده است و از توجه سنتی خود به دفاع، عدالت و ارتباطات، به آموزش و پرورش، سلامت جسمی، روانی و اخلاقی، کنترل زاد و ولد، حمایت از مصرف‌کننده، تعادل زیست‌محیطی، رفع فقر و در نهایت، در نظام‌های اجتماعی توتالیتر (همانطور که از این اصطلاح پیداست)، تلاش برای از بین بردن تمایز بین دولت و جامعه توسعه‌یافته است. در نظام‌های توتالیتر، دولت سعی می‌کند همه چیز را خودش انجام دهد. این کتاب با تمایز بین دولت قاعده‌گذار و دولت توسعه‌گرا آغاز شده است اما اینها به سختی کارکردهای دولت را در اواخر قرن بیستم به صورت کامل توضیح می‌دهند. امروزه دولت‌های رفاه، دولت‌های مذهبی، دولت‌های برابری‌طلب، دولت‌های دفاعی، دولت‌های انقلابی و غیره وجود دارند. همه اینها راهی است برای گفتن اینکه کارهای بی‌شماری را که یک دولت انجام می‌دهد، می‌توان به ترتیب رتبه‌بندی تقریبی بر اساس اولویت‌های آن مرتب کرد و اولویت اول یک دولت ماهیت آن را مشخص می‌کند. البته ممکن است که این اولویت‌ها تغییر کند و در نتیجه ماهیت دولت تغییر کند و در برخی دوره‌ها سردرگمی در اولویت‌ها باعث شود بخش‌های مختلف دولت در مقاصد متقابل فعالیت کنند.

اثر بخشی دولت ژاپن در حوزه اقتصادی را باید در وهله اول با اولویت‌های آن توضیح داد. بیش از ۵۰ سال است که دولت ژاپن اولویت اول خود را توسعه اقتصادی قرار داده است. این بدان معنا نیست که دولت همیشه در دستیابی به اولویت‌های خود در طول این دوره مؤثر بوده است، اما ثبات و تداوم اولویت اصلی آن فرآیند یادگیری را ایجاد کرد که دولت را در نیمه دوم دوره ۵۰ ساله، بسیار مؤثرتر از دوره اول کرد. برخی از سیاست‌های دولت ژاپن برای توسعه اقتصادی، مانند امپریالیسم جنگ اقیانوس آرام، فاجعه بار بود، اما این واقعیت را تغییر نمی‌دهد که اولویت‌های آن ثابت بوده است. دولتی که تلاش می‌کند با دستاوردهای اقتصادی ژاپن مطابقت داشته باشد، باید همان اولویت‌هایی را اتخاذ کند که ژاپن در اولویت قرار داده است. اول از همه باید یک دولت توسعه‌گرا باشد و تنها پس از آن یک دولت قاعده‌گذار، یک دولت رفاه، یک دولت برابری‌طلب یا هر نوع دیگر از دولت که یک جامعه ممکن است بخواهد اتخاذ کند. این تعهد به توسعه، البته، درجه خاصی از موفقیت را تضمین نمی‌کند و صرفاً پیش‌نیاز است.

با توجه به اینکه اولویت‌های دولتی ژاپن به طور قابل توجهی در اواسط قرن بیستم ثابت بوده است، باید اضافه کرد که سابقه ژاپن در دستیابی به اولویت هایش متفاوت بوده است. این به معنای زیر سوال بردن دستاوردهای بزرگ و ماندگار اقتصاد ژاپن پس از سال

۱۹۵۵ نیست. بهتر است تأکید کنیم که سیستم با رشد بالا را نمی‌توان به هیچ دستگاه یا نهاد خاصی، به نرخ پس انداز، یا سیستم اشتغال، یا سیستم بانکی تقلیل داد و اینکه سیستم با رشد بالا قطعاً اختراع هیچ شخص یا حزبی در زمان خاصی نبوده است. دستاوردهای ژاپن نتیجه یک فرآیند یادگیری و سازگاری پر پیچ و خم بود که در شرایط کنونی با وحشت مالی ۱۹۲۷ آغاز شد و با تعدیل در پی شوک نفتی ۱۹۷۳ پایان یافت.

سیستم با رشد بالا، مانند اولویت‌های اساسی دولت، برای ژاپن پیش از آنکه یک انتخاب باشد، یک ضرورت بود. این ضرورت از یک سری بحران‌های اقتصادی در ژاپن شکل گرفت: بارزترین آنها، علاوه بر وحشت مالی سال ۱۹۲۷ و شوک نفتی، شامل حمله به منچوری در سال ۱۹۳۱، حملات فاشیستی به سرمایه‌داری در طول دهه ۱۹۳۰، جنگ با چین در مقطع ۱۹۳۷-۱۹۴۱، جنگ اقیانوس آرام، فروپاشی اقتصاد در سال ۱۹۴۶، دوج لاین در سال ۱۹۴۹، رکود اقتصادی پس از جنگ کره در سال ۱۹۵۴، آزادسازی تجارت در اوایل دهه ۱۹۶۰، رکود اقتصادی سال ۱۹۶۵، آزادسازی سرمایه در سال ۱۹۶۷ و بحران‌های بهداشت و ایمنی در اوایل دهه ۱۹۷۰. البته مایه خوشحالی است که ژاپن در نهایت به یک مفهوم قدرتمند از چگونگی دستیابی به اولویت‌های خود دست یافت و سپس این مفهوم را با دقت بکار برد. به این نکته نیز باید توجه داشته باشیم که سیستم رشد بالای ژاپن محصول یکی از دردناک‌ترین مسیرهای مدرنیته است که هر ملتی تا به حال مجبور به تحمل آن بوده است.

ممکن است دولت دیگری اولویت‌های ژاپن و سیستم با رشد بالای آن را بدون تکرار تاریخ ژاپن اتخاذ کند و البته این احتمال وجود دارد که برای آن کشور، خطرات انتزاع نهادی به اندازه مزایای بالقوه آن باشد. تاریخ فقر و جنگ در ژاپن بود که در وهله اول اولویت‌های ژاپن را در میان مردم تثبیت و مشروعیت بخشید. اجماع معروف ژاپنی‌ها، یعنی حمایت گسترده مردمی و تمایل به کار سخت برای توسعه اقتصادی که ویژگی ژاپنی‌ها در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ بود، نه تنها یک ویژگی فرهنگی نیست بلکه یک تجربه سخت و بسیج اکثریت بزرگ مردم برای حمایت از اهداف اقتصادی است. ژاپن تا به امروز با مشکلات برابری طلبانه دولت‌های دیگر مواجه نشده است، به این دلیل ساده که همه ژاپنی‌ها در اثر جنگ و تورم پس از جنگ به یک اندازه فقیر شدند.

اولویت‌های دولت ژاپن در درجه اول از ارزیابی الزامات موقعیتی ژاپن ناشی می‌شود و از این نظر نه تنها محصول فرهنگ یا سازمان اجتماعی یا جزیره‌گرایی نیست، بلکه محصول عقلانیت است. این الزامات موقعیتی شامل توسعه دیر هنگام، کمبود منابع طبیعی، جمعیت زیاد، نیاز به تجارت و محدودیت‌های تراز پرداخت‌های بین‌المللی است. شاید بتوان اولویت‌ها و نهاد‌های ژاپن را وام گرفت، اما ناسیونالیسم مردم این کشور در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ چیزی است که قابل وام گرفتن نبوده و سایر کشورها باید توسعه دهند. ژاپن در طول دهه‌های ۱۹۲۰ و ۱۹۳۰ تلاش کرد تا با واگذاری مسئولیت توسعه اقتصادی به دولت، مشکلات اقتصادی خود را حل کند. ناگفته نماند که کاری که دولت در دهه ۱۹۳۰ انجام داد، وضعیت را بدتر کرد، نه بهتر، اما این واقعیت که ممکن است گزینه‌های اجرایی دیگر وجود داشته باشند، منطق انتخاب اولویت‌ها را زیر سوال نمی‌برد. همان الزامات هنوز در ژاپن امروز وجود دارد، حتی اگر با سرمایه‌گذاری خارج از کشور، مازاد تجاری، تنوع بازارها و غیره کاهش یافته باشد. پرورش اقتصاد یکی از اولویت‌های اصلی دولت ژاپن بوده است چرا که هر اقدام دیگری مستلزم وابستگی، فقر و فروپاشی احتمالی نظام اجتماعی است. صرف‌نظر از تغییرات شدید رژیم سیاسی که در دوره شووا^{۵۱} رخ داده است، اولویت‌های اقتصادی همیشه اصلی‌ترین هدف و دستور کار دولت بوده است.

شاید با کمال تعجب، علیرغم تلاش‌های مصمم اشغالگران آمریکایی برای تغییر نهاد‌های اقتصادی ژاپن، میزان قابل توجهی از تداوم در سراسر دوران شووا در ابزارهای اتخاذ شده توسط دولت جهت دستیابی به توسعه اقتصادی وجود دارد. گسست بزرگ البته در

^{۵۱} دوره شووا مقطع پادشاهی امپراتور هیروهیتو یعنی بازه زمانی ۱۹۲۶-۱۹۸۹ است.

اتکای بی اعتبار به نیروی نظامی برای دستیابی به امنیت اقتصادی از طریق امپریالیسم است. این به قدری فاجعه‌بار شکست خورد که پس از سال ۱۹۴۵ کاملاً رد شد. اما این بدان معنا نیست که سیاست‌های توسعه اقتصادی در دوران نظامی‌گری رد شده یا باید رد می‌شد. آنها به جای طرد شدن، مجموعه‌ای از ابزارهای سیاستی را تشکیل دادند که پس از دستیابی به صلح و استقلال دوباره می‌توان از آنها استفاده کرد. در واقع هیچ چیز شگفت‌انگیزی در این مورد وجود ندارد: همانطور که فعالیت دولت آمریکا پس از جنگ ریشه در New Deal داشت و همانطور که توتالیسم دولت شوروی پس از جنگ ریشه در استالینیسم برنامه پنج ساله اول داشت، توسعه‌گرایی دولت ژاپن ریشه در ابتکارات اقتصادی دهه ۱۹۳۰ داشت. از این نظر، تجربه دهه‌های ۱۹۳۰ و ۱۹۴۰ برای ژاپن نتایج مثبتی نیز داشت. این سال‌هایی بود که ابزارهای مدیریتی دولت توسعه‌گرا برای اولین بار مورد آزمایش قرار گرفتند، برخی رد شدند و برخی دیگر مفید واقع شدند. غلبه بر رکود، آمادگی برای جنگ، بازسازی پس از جنگ و استقلال از کمک‌های آمریکا همگی مستلزم توسعه اقتصادی بود. ابزار دستیابی به توسعه برای یک علت در نهایت به همان اندازه برای علل دیگر خوب بود.

تداوم قابل توجهی در میان ابزارهای مختلف سیاستی دولت در سال‌های قبل و بعد از جنگ وجود دارد. یوشینو و کیشی در اواخر دهه ۱۹۲۰ منطقی شدن صنعتی را به عنوان ابزاری برای غلبه بر رکود کشف کردند. یاماموتو، تاماکی، هیرای، ایشیهارا، اوئنو، توکوناگا، ماتسوئو، ایمای و ساهاشی تحت حمایت آنها، آن را دوباره در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ برای دستیابی به شرکت‌های مدرن و رقابتی بکار بردند. در طول هر دو دوره، دولت تلاش کرد تا رقابت را با همکاری جایگزین کند، در حالی که به طور کامل مزایای رقابت را از دست نداد. کنترل دولت بر تبدیل ارز به طور بی وقفه از سال ۱۹۳۳ تا سال ۱۹۶۴ ادامه یافت و حتی پس از آن زمان نیز به اشکال ضعیف ادامه یافت. قانون صنعت نفت سال ۱۹۳۴، مدل دقیق قانون صنعت نفت سال ۱۹۶۲ است. برنامه‌ها و سبک برنامه‌ریزی هیأت برنامه‌ریزی کابینه به ویژه در استفاده از بودجه ارزی به هیأت تثبیت اقتصادی و آژانس برنامه‌ریزی اقتصادی منتقل شد. ویژگی‌های ساختاری منحصربه‌فرد MITI شامل دفاتر عمودی برای هر صنعت استراتژیک، دفتر شرکت‌ها و دبیرخانه آن (برگرفته از دفتر امور عمومی وزارت تجارت و صنعت -MCI- که MITI در راستای آن تشکیل شده است)، به ترتیب مربوط به سال‌های ۱۹۳۹، ۱۹۴۲ و ۱۹۴۳ است. آنها تا سال ۱۹۷۳ در MITI بدون تغییر در عملکرد و حتی، در برخی موارد، در نام ادامه یافتند. هدایت اداری ریشه در قانون کنترل صنایع مهم سال ۱۹۳۱ دارد.

شاید بزرگترین استمرار مربوط به افرادی باشد که سیاست صنعتی دولت را اجرا کردند. یوشینو، کیشی، شینا، اومورا، و تقریباً تمام رهبران دیگر سیاست، بانکداری، صنعت و مدیریت اقتصادی در زندگی عمومی قبل، در طول و بعد از جنگ حضور داشتند. تداوم بین MCI و MITI نه تنها تاریخی و سازمانی بلکه از حیث بیوگرافی نیز هست. اواخر دهه ۱۹۷۰ پایان یک دوره بود، اما بیش از هر چیز تغییر نسل بود: رهبران ارشد بوروکراسی دیگر مردانی نبودند که در زمان جنگ و اشغال پس از جنگ خدمت کرده بودند. پرسنل جدید MITI در طول دهه ۱۹۸۰ ژاپنی‌های جوان متولد شده در دهه ۱۹۶۰ خواهند بود و زندگی آنها در شرایط صلح و رفاه، آنها را از سایر ژاپنی‌های متولد شده در سال‌های قبل از قرن بیستم متمایز می‌کند.

تغییرات سختی که MITI در اواخر دهه ۱۹۷۰ مجبور به انجام آن شد، حداقل تا حدی ناشی از این واقعیت بود که ایده‌های افرادی که اقتصاد ژاپن را تقریباً در مقطع ۱۹۳۵-۱۹۶۵ هدایت کرده بودند، نسلی که با ساهاشی شناخته می‌شود، دیگر جوابگوی مشکلات جدید پیش روی ملت و وزارتخانه نبودند. کادرهای قدیمی، همه مدیران صنعتی‌سازی سنگین و شیمیایی بوده‌اند. اما در دهه ۱۹۷۰ و پس از آن نیاز به متخصصانی برای مدیریت یک اقتصاد صنعتی بود که وزن بیشتری به مسئولیت‌های جهانی بدهند. این افتخار MITI است که چنین رهبرانی را تربیت کرد و آنها تصمیم گرفتند تغییر جدیدی در ساختار صنعت ایجاد کنند، ساختاری که بر

صنایع "دانش‌محور" پسا صنعتی تأکید داشت. با این حال، بزرگترین اطمینان از موفقیت احتمالی آنها در چنین سرمایه‌گذاری دشواری این واقعیت بود که آنها در سازمانی پرورش یافته بودند که قبلاً یک بار ساختار صنعتی را تغییر داده بود.

مشکل اساسی سیستم رشد بالا که توسط دولت هدایت می‌شود، رابطه بین بوروکراسی دولتی و کسب‌وکارهای خصوصی است. این مشکل در همان ابتدای سیاست صنعتی در برنامه‌های دفتر منطقی‌سازی صنعت بروز کرد و تا شورش میتسوبیشی و تا حمله کمیسون تجارت منصفانه به کارتل هدایت اداری MITI برای صنعت پالایش نفت، بدون وقفه ادامه یافت. این مشکلی است که هرگز از بین نخواهد رفت. این امر ذاتی دولت توسعه‌گرای سرمایه‌داری است. در طول ۵۰ سال گذشته ژاپن سه راه حل مختلف را برای این مشکل توسعه داده که عبارتند از خودکنترلی، کنترل دولتی و همکاری. هیچ‌کدام از آنها کامل نیستند، اما تا زمانی که توسعه اولویت اصلی دولت باقی بماند، هر کدام بر لسه‌فر (بازار آزاد) یا سوسیالیسم دولتی ارجحیت دارند.

خودکنترلی به این معناست که دولت برای دستیابی به اهداف توسعه‌ای به شرکت‌های خصوصی مجوز می‌دهد. نهاد معمول کارتل تحت حمایت دولت است و در آن دولت به کارتل‌ها در صنایع استراتژیک تعیین شده مجوز می‌دهد و شکل‌گیری و راه‌اندازی کارتل‌ها را به خود شرکت‌ها واگذار می‌کند. این رویکردی بود که برای قانون کنترل صنایع مهم در سال ۱۹۳۱ و برای صنعت فولاد از سیستم فروش عمومی در سال ۱۹۵۸ تا حادثه شرکت فلزات سومیتومو در سال ۱۹۶۵ اتخاذ شد. مزیت اصلی این شکل از روابط دولت و کسب‌وکارها این است که بیشترین درجه رقابت و مدیریت خصوصی را در سیستم دولت توسعه‌گرا فراهم می‌کند. بزرگترین عیب آن این است که منجر به کنترل یک صنعت توسط بزرگترین گروه‌های موجود در آن می‌شود (مانند تسلط زایباتسو)، و احتمال اختلاف بین منافع اپراتورهای بزرگ و منافع دولت (برای مثال، در انجمن‌های کنترل زمان جنگ) وجود دارد. این شکل از روابط دولت و کسب‌وکارها معمولاً توسط کسب‌وکارهای بزرگ ترجیح داده می‌شود.

کنترل دولتی به تلاش برای جداسازی مدیریت از مالکیت و قرار دادن مدیریت تحت نظارت دولت اشاره دارد. این معمولاً شکل رابطه‌ای بود که توسط بوروکرات‌های "اصلاح" (یا "کنترل") اواخر دهه ۱۹۳۰ و کل بوروکراسی دولتی در طول بازسازی پس از جنگ و مراحل اولیه رشد سریع ترجیح داده شد. مزیت اصلی آن این است که اولویت‌های دولت بر اولویت‌های شرکت خصوصی ارجحیت دارد. معایب اولیه آن این است که از رقابت جلوگیری می‌کند و بنابراین ممکن است به ناکارآمدی فاحش در اقتصاد منجر شود و مدیریت غیرمسئولانه را تقویت کند. نزدیک‌ترین تقریب ژاپنی‌ها به آن در منچوری، در صنعت تولید برق قبل از جنگ و زمان جنگ، در شرکت‌های مهمات جنگی، در صنعت زغال‌سنگ پس از جنگ، و در صدها شرکت دولتی ژاپن معاصر رخ داد. ناکارآمدی کنترل دولتی معمولاً به عنوان عامل عملکرد ضعیف صنعت ژاپن در طول جنگ اقیانوس آرام شناخته می‌شود.

شکل سوم رابطه دولت و کسب‌وکارها، یعنی همکاری دولت و بخش خصوصی، مهم‌ترین شکل است. اگرچه هر سه شکل در تمام طول ۵۰ سال مطالعه این کتاب^{۵۲} (بسته به تغییرات در قدرت سیاسی دولت و شرکت خصوصی) رخ داده است، الگوی گسترده توسعه از اواخر دهه ۱۹۲۰ از خود هماهنگی به نقطه مقابل آن یعنی کنترل دولتی و سپس ترکیبی از این دو یعنی همکاری بوده است. مزیت اصلی همکاری در این است که مالکیت و مدیریت را به دست بخش خصوصی می‌سپارد و در نتیجه به سطوح بالاتر رقابت نسبت به تحت کنترل دولت دست می‌یابد، در حالی که به دولت درجات بسیار بیشتری از هدف‌گذاری اجتماعی و نفوذ بر تصمیم‌های خصوصی را می‌دهد. عیب اصلی آن این است که دستیابی به آن بسیار سخت است. در طول دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ در ژاپن شکوفا شد، عمدتاً به دلیل شکست در دهه‌های ۱۹۳۰ و ۱۹۴۰ در هر دو حالت دیگر رابطه دولت و کسب‌وکارها.

سازوکارهای اصلی روابط همکاری عبارتند از دسترسی انتخابی به تأمین مالی دولتی یا تضمین شده توسط دولت، معافیت‌های مالیاتی هدفمند، هماهنگی سرمایه‌گذاری تحت نظارت دولت به منظور سودآوری همه شرکت‌کنندگان، تخصیص عادلانه بارها توسط دولت در زمان‌های ناملازمات (موضوعی که کارتل خصوصی انجام آن را بسیار سخت می‌یابد)، کمک‌های دولت در تجاری‌سازی و فروش محصولات و کمک‌های دولتی زمانی که یک صنعت به‌طور کلی شروع به افول کرد.

این شکل از رابطه دولت و کسب‌وکارها به طور خاص یا منحصر به فرد ژاپن نیست. ژاپنی‌ها صرفاً برای تکمیل آن سخت‌تر کار کرده‌اند و آن را در بخش‌های بیشتری نسبت به سایر کشورهای سرمایه‌داری بکار گرفته‌اند. مجموعه موسوم به مجتمع نظامی-صنعتی در آمریکا، تا آنجا که یک رابطه اقتصادی را مشخص می‌کند و صرفاً یک عنوان سیاسی نیست، به همین موضوع اشاره دارد. اگر بخواهیم انواع روابطی را که بین وزارت دفاع آمریکا و شرکت‌هایی مانند بوئینگ، لاکهید، راکول و جنرال داینامیکس وجود دارد به سایر بخش‌های صنعت گسترش دهیم و همچنین به دولت این قدرت را بدهیم که بخش‌های استراتژیک را انتخاب کند و تصمیم بگیرد که چه زمانی باید حذف شوند، در این صورت می‌توان تقریباً آمریکا را با سیستم ژاپنی پس از جنگ نزدیک دانست. رابطه بین دولت و کسب‌وکارها در صنایع دفاع ملی آمریکا از جمله ترتیبات غیرمعمول مدیریت و مالکیت برای آزمایشگاه‌های تسلیحات هسته‌ای و وجود آژانس‌های رسمی مانند کمیسیون سابق انرژی اتمی و سازمان ملی هوانوردی و فضایی آمریکا، از نظر آمریکایی‌ها استثنایی است. در حالی که این امر برای بخش‌های صنعتی پیشرو ژاپن در طول رشد سریع عادی بود. همچنین شاید قابل توجه باشد که هوانوردی، وسایل نقلیه فضایی و انرژی اتمی همه بخش‌هایی هستند که آمریکا در آن‌ها برتر است، همانطور که ژاپن در تولید فولاد، کشتی‌سازی، لوازم الکترونیکی مصرفی، حمل‌ونقل ریلی، الیاف مصنوعی، ساعت‌ها و دوربین‌ها برتری دارد.

همانطور که قبلاً اشاره شد، دستیابی و حفظ رابطه همکاری دولت و کسب‌وکارها در دولت توسعه‌گرای سرمایه‌داری بسیار دشوار است. حتی با وجود چنین حمایت‌های اجتماعی عمیقاً ریشه‌دار برای همکاری به‌عنوان دیدگاه مشترک بین دولت و رهبران صنعتی به دلیل تحصیلات مشترک (مثلاً فارغ‌التحصیل حقوق دانشگاه توکیو هستند) و نفوذ گسترده نخبگان به دلیل بازنشستگی زود هنگام از خدمات دولتی و استخدام مجدد در کسب‌وکارهای بزرگ، ژاپنی‌ها در حفظ همکاری عمومی و خصوصی مشکلاتی دارند. صنعت کاملاً مایل به دریافت کمک‌های دولتی است، اما دستورات دولتی را دوست ندارد (همانطور که صنایع فولاد و خودرو نشان می‌دهند). دولت اغلب از رقابت بیش از حد و سرمایه‌گذاری پیشگیرانه‌ای که سعی در تقویت آن دارند (همانطور که صنایع پتروشیمی و نساجی عمل می‌کنند) ناامید می‌شود. با این وجود، ژاپنی‌ها برای ایجاد روابط همکاری سخت کار کرده‌اند و نهادهای غیرمعمول متعددی را ایجاد کرده‌اند که برای هموارسازی روابط همکاری بسیار مهم بوده‌اند. شوراهای مشورتی رسمی مانند شورای مشورتی تجارت و صنعت در سال ۱۹۲۷، شورای مشاوران کابینه در سال ۱۹۴۳، شورای منطقه‌ای صنعت در سال ۱۹۴۹، و شورای ساختار صنعتی در سال ۱۹۶۴، دفاتر عمودی MITI و انجمن‌های تجاری مورد تأیید رسمی برای هر صنعت، تبادل موقت مقامات بین دولت و بخش خصوصی (به عنوان مثال، اعزام پرسنل جوان MITI به مقر کیدانرن)، "گروه‌های بحث" رسمی که در پی شکست قانون تدابیر ویژه اجرا شد و اعمال هدایت اداری که در آن مقامات دولت و نمایندگان بانک و صنعت می‌توانند فعالیت‌های خود را بدون محدودیت قانونی هماهنگ کنند.

علاوه بر این، ژاپنی‌ها حمایت‌های اجتماعی را برای همکاری تقویت کرده‌اند. دو مورد مهم در این زمینه وجود دارد: آموزش بوروکراتیک مدیران دولتی و خصوصی و شبکه‌های گسترده "پسران پیر"^{۵۳}. نباید تصور کرد که اینها تنها پشتوانه‌های اجتماعی هستند یا در جوامع دیگر قابل تکرار نیستند. تکرار آنها در جوامع دیگر بسیار سخت خواهد بود چرا که آنها بر روی شیوه‌های دیرینه استوار هستند،

اما داده‌های فرهنگی خالص نیستند. در ژاپن در دهه ۱۹۵۰ توافق و همکاری بیشتری نسبت به دهه ۱۹۳۰ وجود داشت، که نشان می‌دهد دلایل این تفاوت را باید در تغییر شرایط تاریخی و آگاهی سیاسی جستجو کرد و نه در چیزی مانند فرهنگ که نسبتاً تغییرناپذیر است. برخی دیگر از حمایت‌های اجتماعی برای همکاری دولت و کسب‌وکارها شامل این موارد است: ناتوانی مجازی سهام‌داران شرکت‌ها به دلیل سیستم تأمین مالی صنعتی؛ نیروی کار پراکنده در میان اشراف کارگری که از استخدام نیمه‌تمام، موقت، پیمانکاران فرعی در مقیاس کوچک و اتحادیه‌های تجاری بهره می‌برند؛ سیستم جمع‌آوری پس‌اندازهای خصوصی از طریق سیستم پستی، تمرکز آن در حساب‌های دولتی و سرمایه‌گذاری آن بر اساس بودجه جداگانه و کنترل شده بوروکراتیک (FILP)؛ حدود ۱۱۵ شرکت دولتی که حوزه‌های پرخطری مانند اکتشاف نفت، توسعه انرژی اتمی، حذف تدریجی صنعت معدن و توسعه نرم‌افزار رایانه را پوشش می‌دهند؛ و سیستم توزیعی که نه تنها در خدمت خرده‌فروشی کالاها است، بلکه خدماتی را به بیکاران، سالمندان و افراد ناتوان عرضه می‌کند و به نوعی تقاضا برای ایجاد دولت رفاه در ژاپن را تضعیف می‌کند.

در ژاپن، در مقایسه با آمریکا، یکی از قوی‌ترین حمایت‌های اجتماعی برای همکاری مدیران بخش خصوصی با دولت در این است که مدیران ژاپنی از قضاوت انحصاری بر اساس عملکرد مالی کوتاه‌مدت آزاد هستند. درست همانطور که روح اساسی سیاست صنعتی ژاپن پس از اواخر دهه ۱۹۲۰ در جستجوی راه‌هایی برای جایگزینی رقابت با همکاری بدون کاهش شدید کارایی بود، پوشش‌های منطقی‌سازی صنعت به دنبال معیارهایی برای مدیریت خوب به جز سودآوری کوتاه‌مدت بودند. اینها شامل حفظ اشتغال کامل، افزایش بهره‌وری، گسترش سهم بازار، کاهش هزینه و مدیریت نوآوری بلندمدت بود.

موریتا آکیو، رئیس شرکت سونی، معتقد است که تأکید بر سودآوری یکی از دلایل اصلی افت صنعتی آمریکا بوده است. او تأکید می‌کند: "پاداش سالانه برخی از مدیران آمریکایی به سود سالانه بستگی دارد و مدیری که می‌داند تأسیسات تولید شرکتش باید مدرن شود، اگر درآمد و توانایی مدیریتی خودش فقط بر اساس سود سالانه ارزیابی شود، احتمالاً تصمیمی برای سرمایه‌گذاری در تجهیزات جدید نخواهد گرفت." موریتا معتقد است که ساختار انگیزشی کسب‌وکارهای ژاپن پس از جنگ برای اهداف توسعه‌ای تنظیم شده است، در حالی که ساختار انگیزشی کسب‌وکار آمریکایی برای عملکرد فردی طراحی شده است. نتیجه صرفاً فقدان برنامه‌ریزی بلندمدت در آمریکا نیست، بلکه حقوق‌های گزاف مدیران، هواپیمای شرکت‌های خصوصی، خانه‌های ساختمانی و سایر اختلافات عمده بین پاداش نیروی کار و مدیریت است. در ژاپن پس از جنگ، استانداردهای زندگی مدیران ارشد و کارگران معمولی کارخانه‌ها فقط اندکی متفاوت بوده است (موریتا مشاهده می‌کند که رئیس آمریکایی شرکت سونی در آمریکا بیش از حقوق شرکتی که موریتا از سونی دریافت می‌کند، درآمد دارد). از سوی دیگر، ممکن است اشاره شود که مدیران در ژاپن به صندوق‌های سرگرمی شرکتی دسترسی دارند که در هیچ اقتصاد دیگری نظیر ندارد. آژانس ملی مالیات محاسبه کرد که در سال ۱۹۷۹ هزینه‌های اجتماعی شرکت‌ها بالغ بر ۲.۹ تریلیون ین یا ۱۳.۸ میلیارد دلار بود که به این معنی بود که مدیران شرکت‌ها روزانه ۳۸ میلیون دلار برای نوشیدنی، غذا، هزینه‌های گلف و هدایایی برای همکاران و مشتریان خود هزینه می‌کردند.

نکته این است که ابزارهای انعطاف‌پذیرتر ژاپن برای ارزیابی مدیران نسبت به برخی دیگر از کشورها به روابط مساعدتر مدیریت-نیروی کار کمک می‌کند و نیروی کار را به همان شرکت وفادارتر می‌کند. این شیوه‌های ژاپنی در نتیجه شرایط پس از جنگ به وجود آمد. به گفته موریتا، "در تاریخ ژاپن هیچ چیزی وجود ندارد که نشان دهد روابط مساعد مدیریت-نیروی کار به طور طبیعی به وجود آمده است." سرمایه‌داری ژاپنی قبل از جنگ "در استثمار شدید نیروی کار بود." نزدیک شدن تمام درآمدهای ژاپن پس از جنگ به دلیل تورم و ناملايمات ملی، برابری نسبی پاداش‌ها را که در طول رشد سریع وجود داشت، ممکن کرد. این شرایط اجتماعی مزیت قابل توجهی برای ژاپن در رقابت با کشورهایمانند آمریکا دارد.

اولویت‌ها و حمایت‌های اجتماعی برای همکاری میان ژاپنی‌ها ممکن است در جوامع دیگر قابل تکرار نباشد، اما به راحتی می‌توان تصور کرد که آنها می‌توانند با هم تطبیق داده شوند، یعنی یک جامعه متفاوت می‌تواند ترتیبات اجتماعی خود را به روشی مشابه با ژاپن پس از جنگ دستکاری کند تا به توسعه اقتصادی اولویت دهد و انگیزه‌هایی برای مشارکت و همکاری دولت و بخش خصوصی فراهم کند. اگر چنین باشد، چنین جامعه‌ای به یک مدل انتزاعی از سیستم رشد بالای ژاپنی نیاز دارد تا از آن به عنوان راهنما برای کاربرد ملموس خود استفاده کند. متخصصان ژاپن مدرن در مورد عناصر دقیق و وزنی که باید به هر عنصر در چنین مدلی متصل شود، دیدگاه متفاوتی دارند، اما موارد زیر، بر اساس تاریخچه MITI، تخمین خود من از ویژگی‌های اساسی دولت توسعه‌گرای ژاپن است.

اولین مؤلفه این مدل وجود یک بوروکراسی کوچک، کم هزینه، اما نخبه است که توسط بهترین استعدادها مدیریت می‌شود در سیستم کار می‌کند. اعضای این بوروکراسی از حیث آکادمیک بر دیگران برتری داشته و ترجیحاً در بهترین مدارس سیاست‌گذاری و مدیریت عمومی تحصیل کرده باشند. بخشی از بوروکراسی باید از میان مهندسان و تکنسین‌ها به دلیل ماهیت وظایفی که باید انجام دهند، استخدام شود، اما اکثریت باید در تدوین و اجرای سیاست عمومی فعال باشند و این اکثریت، باید در زمینه حقوق و اقتصاد تحصیل کرده باشند، اما اگر وکیل یا اقتصاددان حرفه‌ای نباشند، ترجیح داده می‌شود چرا که حرفه‌ای‌ها، کارمندان دولت یا کارشناسان نیستند، بلکه مدیران هستند. آنها باید به طور مکرر در طول خدمت اقتصادی جایجا شوند و زودتر از سن ۵۵ سالگی بازنشسته شوند.

وظایف این بوروکراسی، ابتدا شناسایی و انتخاب صنایع مورد توسعه (سیاست ساختار صنعتی)، دوم، شناسایی و انتخاب بهترین ابزار برای توسعه سریع صنایع انتخاب شده (سیاست منطقی‌سازی صنعتی) و سوم، نظارت بر رقابت در بخش‌های استراتژیک تعیین شده به منظور تضمین سلامت و اثربخشی اقتصادی آنها خواهد بود. این وظایف با استفاده از روش‌های مداخله دولت مطابق با بازار انجام می‌شود.

مؤلفه دوم مدل، یک سیستم سیاسی است که در آن به بوروکراسی فضای کافی برای ابتکار عمل و عملکرد مؤثر می‌دهد. این به طور مشخص به این معنی است که قوای مقننه و قضاییه باید به وظایف «سوپاپ ایمنی» محدود شوند. این دو قوه حکومتی باید آماده باشند تا در کار بوروکراسی مداخله کنند و در مواقعی که بوروکراسی بیش از حد پیش رفته است، آن را مهار کنند (که بدون شک در مناسبت‌های مختلف این کار را خواهند کرد)، اما کارکرد مهم‌تر آن‌ها دفع گروه‌های ذینفع متعدد در جامعه است که در صورت نفوذ، اولویت‌های دولت توسعه‌گرا را مخدوش می‌کند. در مورد منافعی که نمی‌توان آنها را نادیده گرفت، منحرف کرد یا به روش‌های نمادین ارضا کرد یا تداوم نظام سیاسی به آنها بستگی دارد، رهبران سیاسی باید بوروکراسی را مجبور به انعطاف‌های مؤثر کنند.

یک نمونه غیرژاپنی از نوع رابطه‌ای که ما به دنبال آن هستیم، چیزی شبیه رابطه قوه مقننه آمریکا با پروژه منهن در زمان جنگ یا برنامه توسعه زیردریایی‌های هسته‌ای پس از جنگ است. نظام سیاسی دولت توسعه‌گرا به‌طور پنهانی حکومت (سیاستمداران) و دولت (بوروکرات‌ها) را از هم جدا می‌کند: سیاستمداران سلطنت می‌کنند و بوروکرات‌ها حکومت می‌کنند. اما باید درک کرد که اگر سیاستمداران حاکم در انجام وظایف مثبت خود، بیش از همه، در ایجاد فضایی برای ابتکارات بوروکراتیک بدون محدودیت قدرت سیاسی، ناکام باشند، بوروکرات‌ها نمی‌توانند به طور مؤثر حکومت کنند.

این نوع نظام سیاسی پیامدهای متعددی دارد. یکی از موارد این است که گروه‌هایی که به سیستم دسترسی ندارند گاهی به خیابان‌ها می‌آیند تا با اعلام ناراضیاتی توجه را به خود جلب کنند (این اتفاق در ژاپن در سال ۱۹۶۰ در شورش‌های معاهده ضدامنیتی، در شورش‌های دانشجویی در اواخر دهه ۱۹۶۰، در تظاهرات علیه فرودگاه جدید توکیو و پروژه کشتی هسته‌ای دولت و در مبارزه علیه

آلودگی صنعتی رخ داد). این تظاهرات ممکن است ناشی از منافع مهمی باشد که دولت نمی‌تواند آنها را به طور نامحدود نادیده بگیرد. به هر حال، در صورت وقوع، از رهبران سیاسی خواسته می‌شود تا وظایف «سوپاپ ایمنی» را انجام دهند و بوروکراسی را مجبور می‌کند تا اولویت‌ها را به اندازه‌ای تغییر دهد که معترضان را آرام کند. سیاستمداران باهوش فوران‌هایی از این دست را پیش‌بینی می‌کنند تا زمانی که پروژه‌های عمرانی موفقیت‌آمیز هستند و منافع آنها به طور عادلانه توزیع می‌شود، رهبران سیاسی باید بتوانند با این مشکلات برخورد کنند. پروژه‌هایی برای جلب توجه به تلاش‌های توسعه‌ای و القای غرور در موفقیت‌های آن نیز ممکن است توصیه شود (بازی‌های المپیک ژاپن در سال ۱۹۶۴).

یک تفاوت سیاسی عمده بین دولت توسعه‌گرای سرمایه‌داری و استبدادی توسعه‌گرای کمونیستی در این است که دولت سرمایه‌داری به سادگی بخش‌های غیراستراتژیک جامعه را نادیده می‌گیرد، در حالی که دولت کمونیستی به طور مستقیم و اجباری تلاش می‌کند تا آنها را از بین ببرد. اولی ارجح است زیرا از عواقب ناخواسته حضور تعداد زیادی پلیس و دستگاه کامل سرکوب جلوگیری می‌کند، که نه تنها ائتلاف منابع است، بلکه با تجارت بین‌المللی مؤثر نیز ناسازگار است. این قطعاً درسی است که ژاپنی‌ها از دهه ۱۹۴۰ آموخته‌اند.

نظام سیاسی ژاپن را نیز باید از رژیم‌های بوروکراتیک-استبدادی آرژانتین، برزیل، شیلی و اروگوئه متمایز کرد. در این کشورها، نخبگان حاکم به دنبال ترویج صنعتی شدن از طریق کنار گذاشتن گروه‌های اقتصادی بسیج شده قبلی از قدرت و توسعه روابط مشارکتی با شرکت‌های چند ملیتی هستند. آنها این کار را از طریق ترتیبات سیاسی تکنوکراتیک انجام می‌دهند که برای اجرای قواعد بازی به شدت به اجبار متکی است. تفاوت ژاپن در این است که یک دموکراسی است که در آن سیاستمداران با رای اکثریت انتخاب می‌شوند. ثبات آن بر توانایی حزب سیاسی حاکم برای ایجاد ائتلافی از رای دهندگان متعهد به رشد اقتصادی و مدیریت مؤثر استوار است. در طول رشد سریع، این ائتلاف منعکس کننده شناخت گسترده الزامات موقعیتی ژاپن بود. در اوایل دهه ۱۹۷۰، ائتلاف به طور قابل توجهی تضعیف شد، اما به نظر می‌رسد که با بحران انرژی و پذیرش نیاز به تغییر ساختار صنعتی دوباره تقویت شده است. تا همین اواخر، ژاپنی‌ها نیز برای همکاری با سرمایه خارجی مهمان نواز نبودند. در مقابل، به نظر می‌رسد که دولت توسعه‌گرای کره در برخی از ویژگی‌های بوروکراتیک-اقتدارگرا مشترک است و باید تا این حد از مورد ژاپنی پس از جنگ متمایز شود.

ژاپن پس از جنگ نیز با کشورهای سوسیالیست بازار (عمدتاً یوگسلاوی و مجارستان)، که در آن‌ها آزمایش‌های مختلفی برای ترکیب اقتصاد بازار با کنترل سیاسی انجام شده است، متفاوت است. تنش‌های متناقض ذاتی این سیستم‌ها بیشتر شبیه تنش‌های ژاپن در دوره تلاش برای کنترل دولت (اواخر دهه ۱۹۳۰ و ۱۹۴۰) است تا اینکه مانند ژاپن پس از بازیابی استقلال خود و آغاز رشد سریع بر اساس همکاری دولت و بخش خصوصی باشد.

علاوه بر تظاهرات اعتراضی گاه و بیگاه، پیامد احتمالی بعدی سیستم توسعه سرمایه‌داری، وقوع دوره‌ای رسوایی‌های "فساد" خواهد بود. اینها به دلیل جدایی بین حکومت (سیاستمداران) و دولت (بوروکرات‌ها) و به دلیل فرصت‌هایی که این شرایط برای برخی خودی‌ها جهت بهره برداری از برنامه‌های توسعه ایجاد می‌کند، به وجود می‌آید. تا زمانی که این رسوایی‌ها عمدتاً در میان سیاستمداران رخ دهد و نه در میان بوروکرات‌ها و تا زمانی که تلاش‌های توسعه به نفع کل جامعه پیش می‌رود، این رسوایی‌ها به عنوان نقص‌های ناگوار اما نه خیلی جدی در سیستم کلی قابل تحمل خواهد بود. با این حال، اگر آنها در میان بوروکراسی رخ دهند، نشان دهنده نیاز به جراحی سریع و بازسازی سیستم هستند.

سومین مؤلفه مدل، کمال روش‌های منطبق بر بازار مداخله دولت در اقتصاد است. دولت در اجرای سیاست صنعتی خود باید مراقب باشد که رقابت را تا حدی که با اولویت‌های سازگار است، حفظ کند. این امر برای جلوگیری از ناکارآمدی اجتناب‌ناپذیر، از دست دادن انگیزه‌ها، فساد و دولت‌گرایی که ایجاد می‌کند، ضروری است. این احتمال وجود دارد که روش‌های منطبق بر بازار که عملاً کار می‌کنند، نمی‌توانند از پیش کشف شوند، بلکه باید از تضاد بین مدیران دولتی و مدیران صنایع استراتژیک خصوصی پدید آیند. رابطه همکاری بین دولت و بخش خصوصی یک رابطه طبیعی نیست: دولت ناگزیر از حد فراتر خواهد رفت و شرکت خصوصی ناگزیر از مداخله دولت در تصمیمات خود خشمگین خواهد شد. هنگامی که دولت یا شرکت خصوصی به وضوح بر دیگری مسلط شود، همانطور که در ژاپن در اواخر دهه ۱۹۴۰ (تسلط دولت) و در اوایل دهه ۱۹۷۰ (تسلط شرکت خصوصی) رخ داد، توسعه دچار تزلزل خواهد شد. یک درس واضح از تجربه ژاپن در عمل این است که دولت به بازار نیاز دارد و شرکت خصوصی به دولت نیاز دارد. هنگامی که هر دو طرف متوجه این موضوع شدند، همکاری امکان‌پذیر شد و رشد با سرعت بالا رخ داد.

ژاپن مجموعه‌ای از روش‌های مداخله دولت را که مطابق با بازار است، ارائه می‌کند، از جمله ایجاد مؤسسات مالی دولتی که تأثیر آنها به همان اندازه که نشان‌دهنده آن است، پولی است؛ استفاده گسترده، هدف‌گذاری محدود و بازنگری به موقع مشوق‌های مالیاتی؛ استفاده از برنامه‌های شاخص برای تعیین اهداف و دستورالعمل‌ها برای کل اقتصاد؛ ایجاد شوراهای مشورتی متعدد، رسمی و مستمر برای تبادل نظر، بررسی سیاست‌ها، کسب بازخورد و حل اختلافات؛ واگذاری برخی وظایف دولتی به انجمن‌های خصوصی و نیمه‌خصوصی مختلف؛ اتکای گسترده به شرکت‌های دولتی، به ویژه از انواع مختلط دولتی-خصوصی، برای اجرای سیاست در مناطق پرخطر؛ ایجاد و استفاده دولت از "بودجه سرمایه‌گذاری" تلفیقی جدا از بودجه عمومی؛ جهت‌گیری سیاست ضد انحصار به سمت اهداف توسعه‌ای و رقابت بین‌المللی به جای حفظ رقابت داخلی؛ تحقیق و توسعه توسط دولت یا با حمایت دولت و استفاده از مرجع صدور مجوز (لایسنس) و تصویب دولت برای دستیابی به اهداف توسعه‌ای.

شاید مهم‌ترین روش مداخله مطابق با بازار، هدایت اداری باشد. این قدرت، که به منزله تخصیص قدرت بدون نظارت به بوروکراسی است، آشکارا قابل سوء استفاده است و ممکن است در صورت استفاده نادرست، به بازار آسیب برساند. با این حال، این قدرت اساسی دولت توسعه‌گرای سرمایه‌داری است؛ به یک دلیل مهم: لازم است از قوانین بیش از حد جزئی که به دلیل ماهیت خود هرگز به اندازه کافی جزئیات ندارند تا همه موارد احتمالی را پوشش دهند و در عین حال، به دلیل جزئیات، محدودیت ایجاد می‌کنند، اجتناب کرد. یکی از نقاط قوت بزرگ سیاست صنعتی ژاپن توانایی آن برای مقابله با موقعیت‌های پیچیده گسسته بدون نیاز به پیدا کردن یا تصویب قانونی است که شرایط را پوشش می‌دهد. قوانین بسیار دقیق عمده‌تاً در خدمت منافع حقوقدانان است، نه توسعه اقتصاد سیاسی ژاپن به طرز چشم‌گیری عاری از حقوقدانان است. بسیاری از وظایفی که حقوقدانان در جوامع دیگر انجام می‌دهند، در ژاپن توسط بوروکرات‌ها با استفاده از هدایت‌های اداری انجام می‌شود.

ژاپنی‌ها البته بر قانون تکیه می‌کنند، اما بر قوانین کوتاه و بسیار کلی. آنها سپس از طریق دستورات کابینه، احکام، قوانین و هدایت‌های اداری که خاستگاه بوروکراتیک دارند، به این قوانین معنا می‌بخشند. همه بوروکراسی‌ها، از جمله نوع ژاپنی آن، تمایل دارند از این اختیارات قانون‌گذاری سوء استفاده کنند (برای مثال، هرج و مرج قوانین ایجاد شده توسط سرویس درآمد داخلی آمریکا را ببینید). اما به نظر می‌رسد که پاسخ این مشکل در یافتن بوروکرات‌های بهتر نهفته است، نه در حذف قدرت آنها. در مورد سوء استفاده آشکار بوروکراتیک، طرف متخلف ممکن است مجبور شود به دادگاه مراجعه کند، کاری که ژاپنی‌ها در دهه ۱۹۷۰ بیش از گذشته شروع به انجام آن کردند (مثلاً در پرونده‌های آلودگی هوا و مراجعه FTC به دادگاه‌ها، در پرونده ادغام یاواتا فوجی و پرونده کارتل سیاه). با این وجود، در مقایسه با شرکت‌کنندگان در سیستم‌های دیگر، ژاپنی‌ها به دنبال اجتناب از طرح دعوی قضایی هستند و در عوض بر

راه حل‌های دولتی برای مشکلات مشخص تکیه می‌کنند (مانند پرونده شرکت نفت ماروزن)، و در نتیجه از تأثیر قانونی بر بخش‌هایی که به آن نیاز ندارند، اجتناب می‌کنند. در بهترین حالت، هدایت‌های اداری ژاپن قابل مقایسه با اختیاراتی است که به یک دیپلمات در حال مذاکره در مورد یک توافق بین‌المللی سپرده شده است. موفقیت به مهارت، حس خوب و درستکاری او بستگی دارد، نه به مجموعه‌ای از الزامات قانونی که مهم نیست چقدر خوب ساخته شده باشد.

چهارمین و آخرین مؤلفه مدل، آژانس راهبری مانند MITI است. مشکل در اینجا یافتن ترکیبی از اختیارات مورد نیاز آژانس راهبر است؛ بدون اینکه کنترل بخش‌های زیادی را به آن واگذار کنیم تا همه‌کاره شود یا آنقدر کم که آن را ناکارآمد کند. MITI خود از طریق یک فرآیند تصادفی به وجود آمد. وزارت تجارت و صنعت (MCI) از جداسازی بخش کشاورزی و مدیریت بازرگانی-صنعتی سرچشمه گرفت. این سیستم با افزودن عملکردهای صنعتی و کنار گذاشتن کارکردهای تجاری توسعه یافت، زمانی که هیأت برنامه‌ریزی کابینه با دفتر امور عمومی خود در وزارت مهمات⁵⁴ (MM) ادغام شد، قابلیت برنامه‌ریزی را به دست آورد و تنها زمانی کنترل کامل انرژی را به دست آورد که مدیریت زغال‌سنگ، نفت و برق در طول دوره MM با هم تلفیق شدند. جنگ همچنین اختیارات مداخله‌ای در سطح خرد را به این وزارتخانه داد. خود MITI سرانجام از اتحاد MCI و دستگاه کنترل تجارت بین‌المللی (BOT) تشکیل شد. MITI هرگز صلاحیت و مسئولیت حمل‌ونقل، کشاورزی، ساخت‌وساز، نیروی کار یا امور مالی را نداشته است، اگرچه از طریق مؤسساتی مانند بانک توسعه ژاپن، به ویژه بر امور مالی، تا حدی تأثیر داشته است. نزاع بر سر قانون تدابیر ویژه ساهاشی عمدتاً حول تلاش‌های MITI برای گسترش صلاحیت خود برای پوشش امور مالی صنعتی بود.

بدیهی است که تعیین قلمروی آژانس راهبر موضوعی بحث برانگیز است. تجربه MITI نشان می‌دهد آژانسی که سیاست صنعتی را کنترل می‌کند؛ باید برنامه‌ریزی، انرژی، تولید داخلی، تجارت بین‌المللی و سهمی از امور مالی (به ویژه تأمین سرمایه و سیاست مالیاتی) را ترکیب کند. تجربه MITI همچنین نیاز به اصول مشخص نبودن را نشان می‌دهد، کارکردها را می‌توان و باید در صورت لزوم اضافه و کم کرد. ویژگی‌های کلیدی MITI، اندازه کوچک آن (کوچکترین وزارتخانه اقتصادی)، کنترل غیرمستقیم آن بر بودجه‌های دولتی (در نتیجه رهایی آن از اطاعت از اداره بودجه وزارت دارایی)، کارکردهای "اتاق فکر" آن، دفاتر عمودی آن برای اجرای سیاست صنعتی در سطح خرد و دموکراسی داخلی آن است که در هیچ دموکراسی صنعتی پیشرفته دیگر معادل دقیق ندارد.

این چهار مؤلفه در کنار یکدیگر یک مدل و طرح کلی را تشکیل می‌دهند. بدیهی است که این ساختار پیامدهای اجتماعی و سیاسی متعددی از جمله پیامدهای هنجاری و فلسفی دارد که هر جامعه‌ای که به اتخاذ آن می‌اندیشد، باید به دقت به آن فکر کند. همانطور که بارها گفته شده است، ژاپنی‌ها این سیستم اقتصاد سیاسی را به صورت تاریخی به ارث بردند و در شکل‌گیری آن اقدامات محدودی داشته‌اند. از دلالت‌های مختلف آن، به ویژه باید به یک مورد اشاره کرد، دولت توسعه‌گرای سرمایه‌داری الگویی از تعارض ایجاد می‌کند که از بسیاری جهات با سایر دموکراسی‌ها متفاوت است.

ژاپن یک سیستم حاکمیت بوروکراتیک است و همه رژیم‌های بوروکراتیک شناخته شده دو نوع تعارض ایجاد می‌کنند: مبارزات درون بوروکراسی، و مبارزات بین بوروکراسی و مقامات سیاسی مرکزی. مطالعه MITI تصاویر متعددی از هر یک ارائه می‌دهد. مناقشات بر سر قلمرو اختیارات بین آژانس‌ها در مسیر سیاستگذاری، تخصیص و اولویت‌ها رگ حیاتی بوروکراسی ژاپن است. MCI تا حدودی به دلیل مبارزه بین بوروکرات‌های کشاورزی و صنعتی به وجود آمد. در طول دهه ۱۹۳۰، بوروکرات‌های اصلاح‌گر MCI با ارتش علیه وزارتخانه‌های قدیمی مانند دارایی و امور خارجه متحد شدند تا برنامه‌های توسعه صنعتی خود را پیش ببرند. با این حال، در طول

⁵⁴ Ministry of Munitions

جنگ، غیرنظامیان MCI و MM به طور مداوم با بوروکرات‌های نظامی درگیر شدند. MITI زاده مبارزه بین امور خارجه و بوروکرات‌های صنعتی بود. رشد سریع باعث شد که MITI دائماً در مقابل کمیسیون تجارت منصفانه و تا حدی کمتر اما احتمالاً مهم‌تر با وزارت دارایی قرار بگیرد. همه وزارتخانه‌های تأسیس شده برای گسترش نفوذ خود بر سازمان‌های کوچکتر (برنامه‌ریزی اقتصادی، دفاع، محیط‌زیست و سایرین) و قرار دادن افراد منتقل شده خود در سمت‌های با نفوذ در سراسر دولت، با یکدیگر رقابت می‌کنند.

این نوع تعارض کارکردهای مهمی را برای دولت توسعه‌گرا دارد. مهم‌تر از همه، بوروکراسی را تقویت می‌کند و به آن روحیه قوی می‌دهد. بزرگ‌ترین تهدید برای امنیت یک بوروکرات نه از سوی سیاستمداران یا گروه‌های دارای منافع خصوصی، بلکه از سوی دیگر بوروکرات‌ها است. از سوی دیگر، تعارضات میان بوروکرات‌ها همچنین می‌تواند باعث کندی تصمیم‌گیری، تحریف در سیاست‌ها برای انطباق با منافع بوروکراسی رقیب و اجتناب از مشکلات پرخطر شود. هیچ راهی برای اجتناب از این اشکالات وجود ندارد، و هماهنگی بوروکراسی، خسته‌کننده‌ترین و زمانبرترین و در عین حال حیاتی‌ترین وظیفه رهبران دولت است.

ژاپنی‌ها چندین شیوه نوآورانه را برای کاهش رقابت بوروکراتیک ایجاد کرده‌اند. یکی از موارد این است که وظایف تشکیل سیاست اولیه و هماهنگی را به مقامات جوان‌تر و نه چندان در معرض دید واگذار کنیم، روشی که افراد ارشد را در موقعیتی قرار می‌دهد که فقط برای تأیید سیاست‌های پایین‌تر ظاهر شوند. روش مفید دیگر، استخدام وزرا و دیگر رهبران ارشد سیاسی از میان بوروکرات‌های ارشد سابق است، به این ترتیب قدرت هماهنگی به رهبرانی با دانش تخصصی بوروکراسی، ارتباطات "پسر پیر" و روابط سلسله مراتبی با بوروکرات‌های خدمت‌رسان داده می‌شود (البته این رویه فقط می‌تواند جنگ داخلی بوروکراتیک را به سطح بالاتری برساند). روش دیگر ژاپنی‌ها استفاده از فرآیند بودجه برای ایجاد هماهنگی است که مستلزم آن است که بودجه‌ریزی در دستان بوروکرات‌ها باشد و نفوذ وزارت دارایی را تا حد زیادی افزایش دهد. چهارمین نوآوری، استفاده از نمایندگی‌های بوروکراتیک برای ایجاد هماهنگی، مانند شوراهای مشورتی است. سایر شیوه‌های رقابت بوروکراتیک و هماهنگی مشترک در همه سیستم‌های دولتی به‌طور برجسته در ژاپن رخ می‌دهد، از جمله افشای اطلاعات و دستکاری بوروکراتیک مطبوعات، حفظ رازداری در مورد هنجارهای واقعی زندگی بوروکراتیک و غیره.

نوع دیگر تعارض که بین بوروکراسی و مقامات سیاسی به همان اندازه رایج است. عملکرد مؤثر سیستم رشد مستلزم جدایی بین حکومت (سیاستمداران) و دولت (بوروکرات‌ها) است، اما خود جدایی هرگز رسماً تأیید نمی‌شود (در واقع جدایی ضمنی است و نه صریح). در نتیجه، مشکلات مرزی اجتناب‌ناپذیر هستند و تعارض جدی زمانی رخ می‌دهد که رهبران سیاسی به این باور می‌رسند که بوروکراسی از قدرت خود فراتر می‌رود (مانند دهه ۱۹۳۰) یا زمانی که بوروکراسی معتقد است سیاستمداران از قدرت خود فراتر می‌روند. تاریخ MITI نمونه‌های متعددی از این نوع تعارض را نشان می‌دهد.

تاریخچه MITI در واقع درس سخت‌تری از هر یک از اینها را نشان می‌دهد. با وجود تمام وام‌های ادعایی ژاپن از خارج، نبوغ سیاسی ژاپن در شناسایی و استفاده از دارایی‌های سیاسی خود استوار است. توسعه MITI یک فرآیند دلخراش بود، اما ویژگی‌های خاص آن و محیطی که در آن کار می‌کند از تعامل خاص دولت و جامعه ژاپن ناشی می‌شود. ژاپنی‌ها مسیر خود را بر روی نقاط قوت شناخته شده خود بنا نهادند: بوروکراسی، زایباتسو، سیستم بانکی، جامعه همگن و بازارهای در دسترسشان. اصلاحات پس از جنگ مانند حذف ارتش از زندگی سیاسی، منطقی‌سازی زایباتسو، تقویت رژیم دایت و برابری طبقات اجتماعی همه مهم بودند، اما نهادهای دولت توسعه‌گرای ژاپن محصول نوآوری و تجربه ژاپنی هستند.

این نشان می‌دهد که به کشورهای دیگری که به دنبال تقلید از دستاوردهای ژاپن هستند بهتر است توصیه شود که نهادهای دولت‌های توسعه‌گرای خود را از مواد محلی بسازند. برای مثال، ممکن است نشان دهد که آنچه کشوری مانند آمریکا به آن نیاز دارد، چیزی نیست که ژاپن دارد، بلکه مقررات کمتر و انگیزه‌های بیشتر توسط دولت برای مردم جهت پس‌انداز، سرمایه‌گذاری، کار و رقابت بین‌المللی است. ژاپنی‌ها یاد گرفتند که برای بقای ملی به طور مؤثر با یکدیگر همکاری کنند. جنگ‌ها و بدبختی‌های اقتصادی دهه ۱۹۴۰ آنها را وادار کرد تا درجات بسیج اجتماعی و اقتصادی در زمان جنگ را تا دهه ۱۹۶۰ حفظ کنند. به دلیل نداشتن اجماع قابل مقایسه در مورد اهداف، ممکن است به آمریکا توصیه شود که به جای افزودن لایه‌ای دیگر به بوروکراسی قاعده‌گذار سنگین خود، بر روی نقاط قوت خود و آزادسازی انگیزه‌های خصوصی و رقابتی شهروندان خود تمرکز کند.

با این حال، چنین سیاست آمریکا ممکن است در بلندمدت غیر واقعی باشد. با توجه به نیاز آمریکا به حفظ توازن نظامی بین قدرت‌های هسته‌ای؛ برای تقویت اقتصاد خود؛ برای دستیابی به هماهنگی بین سیاست‌های زیست‌محیطی، انرژی، رفاهی، آموزشی و تولیدی. شاید آمریکایی‌ها نیز باید به طور جدی به "آژانس راهبر" خود فکر کنند. مهم‌تر از همه، آمریکا باید یاد بگیرد که اثرات سیاست‌های دولت خود را پیش‌بینی و هماهنگ کند. سیاست کشاورزی برای مدت طولانی خارج از هرگونه استراتژی اقتصادی یکپارچه رها شده است. نمایندگان تجاری و اقتصادی برای مدت طولانی جایگاه درجه دوم را در سلسله مراتب وزارت امور خارجه داشته‌اند. اقدامات نظارتی داخلی برای مدت طولانی بدون تحلیل هزینه و فایده قبلی از تأثیر اقتصادی آنها انجام شده است و انبوه قوانین رو به رشد برای مدت طولانی جایگزین تفکر استراتژیک و هدفمند در امور اقتصادی شده است. اینها برخی از مواردی است که یک آژانس راهبر اقتصادی ممکن است در آمریکا به آنها رسیدگی کند. روشن نیست که آمریکا هرگز بتواند چنین دستگاهی را از محدودیت‌های تحمیل شده توسط کنگره، دادگاه‌ها و گروه‌های ذینفع خاص جدا کند. اما اگر بسیج اقتصادی به یک اولویت ملی تبدیل شود، MITI یک نهاد مهم برای مطالعه و تفکر خواهد بود.

۱۰. بین MITI و بازار: سیاست صنعتی برای فناوری‌های پیشرفته

کتاب "بین MITI و بازار: سیاست صنعتی برای فناوری‌های پیشرفته" توسط دنیل اوکیتومو در سال ۱۹۸۹ نوشته شده است. این کتاب نگاه جامعی به چگونگی اجرای سیاست صنعتی در ژاپن داشته است چه آنکه هم مسائل سازمانی MITI هم مسائل سیاسی ژاپن و هم نوع سیاست صنعتی بکارگرفته در ژاپن در این کتاب مورد مذاقه قرار گرفته است و البته به موازات بررسی ژاپن، مقایسه ای میان اقدامات این کشور و آمریکا هم داشته است. این بخش که مفصل‌ترین بخش این کتاب است، تلخیص نسبتاً کاملی از کتاب مهم اوکیتومو می‌باشد:

۱۰.۱۰. بین بازار و دولت: منطق

اصطلاح "Japan Incorporated"، که اغلب برای توصیف اقتصاد سیاسی ژاپن به کار می‌رود، تصویری از یک دولت بزرگ و در همه جا حاضر را به تصویر می‌کشد که به طور غریزی نسبت به سرمایه‌داری لسه فر(بازار آزاد) بی اعتماد است و متکی به برنامه‌ریزی متمرکز و هدایت‌های اداری برای کنترل اقتصاد است. در این نگاه، مداخله دولت بسیار وسیع است و مناطقی را که در آمریکا به عنوان "دست نامرئی" بازار شناخته می‌شود، پوشش می‌دهد. گفته می‌شود که وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت (MITI) که به اصطلاح سازمان اصلی "Japan Incorporated" نامیده می‌شود، از مداخله شدید در برابر رویکرد لسه فر حمایت می‌کند.

اگر این توصیف دقیق باشد، دولت ژاپن به رفتارهایی که معمولاً به اقتصادهای دارای برنامه‌ریزی مرکزی نسبت داده می‌شود، نزدیک می‌شود که از نظر پویایی یا کارایی اقتصادی ضعیف هستند. به گفته آدام اسمیت، مداخله شدید دولت می‌تواند سازوکار دقیق خودتنظیم در اقتصادهای بازار را مختل کند، از جمله به ویژه ظرفیت تخصیص کارآمد نیروی کار و سرمایه. آیا دولت ژاپن به اندازه کلیشه "Japan Incorporated" از این سازوکار دور است؟ آیا دولت همانطور که کلیشه نشان می‌دهد مکرراً و بدون قید و شرط مداخله می‌کند؟ سیاست‌های صنعتی ژاپن بر چه زمینه‌های مفهومی یا فلسفی استوار است؟ منطق آنها از چه نظر شبیه یا متفاوت از دولت آمریکا است؟

واضح است که بوروکرات‌های MITI بازار را مقدس نمی‌دانند. آنها نسبت به هم‌تایان آمریکایی خود از محدودیت‌های ایدئولوژیکی کمتری در مورد ورود به حریم بخش خصوصی برخوردار هستند. اگرچه سرمایه‌داری به عنوان بهترین نظام اقتصادی شناخته شده تلقی می‌شود اما نواقص آن به وضوح قابل درک است. مقامات MITI متوجه شده اند که نمی‌توان انتظار داشت سازوکار بازار نتایج اقتصادی ایجاد کند که همیشه به نفع کشور است. برای پیشبرد منافع جمعی، نیروهای بازار باید تحت کنترل و هدایت دولت توسط دست مرئی باشند.

با این حال بر طبق داده‌های موجود، نرخ مالیات ژاپن به GDP کمتر از ۲۷ درصد است در شرایطی که در آمریکا این نسبت ۲۹ درصد است. از حیث نسبت هزینه‌های دولت به GNP نیز این نسبت در ژاپن ۱۶.۸ درصد و در مقابل در آمریکا ۲۳.۹ درصد است.

علاوه بر این، مالکیت دولتی در صنایع کلیدی مانند فولاد، کشتی‌سازی، راه‌آهن، خودرو، هواپیما، خطوط هوایی، لوازم الکترونیکی، مخابرات و بانکداری در ژاپن بسیار کمتر از فرانسه، ایتالیا یا انگلستان است. به جای ملی کردن صنایع، دولت ژاپن اقدام به "خصوصی سازی" تعداد معدودی از دارایی‌های خود مانند راه‌آهن ملی کرده است. این دولت حتی بیشتر سهام خود را در خطوط هوایی ژاپن به حراج گذاشته است. همانند آمریکا در دوران رونالد ریگان و انگلستان در زمان مارگارت تاچر، ژاپن تحت رهبری یاسوهیرو ناکاسون تصمیم گرفت که مالکیت دولت را کاهش دهد؛ با این اعتقاد که قرار گرفتن در معرض انضباط رقابت بازار باعث می‌شود که شرکت‌های

دولتی کارآمدتر شوند. بنابراین دولت ژاپن از نظر درآمدها، هزینه‌ها و مالکیت حقوق صاحبان سهام نسبت به اکثر کشورهای سرمایه‌داری در غرب که تصور می‌شود ریشه محکم تری در بازار دارند، واقعاً کوچکتر است. شاخص متفاوتی از نفوذ دولت را در نظر بگیرید: کنترل نظارتی. در این بخش هم ژاپن نسبت به آمریکا بسیار کوچکتر است.

مفهوم "دولت مینیمالیستی" با تصویر رایج‌تر از یک دولت بزرگ و همه جا حاضر در ارتباط با "Japan Incorporated" در تناقض است. ژاپن "واقعی" کدام است؟ دولت مینیمالیستی که در قدرت خود محدود شده و متکی به کنش بخش خصوصی است؟ یا این که دولت دست‌ورالعمل خود را به طور گسترده تفسیر می‌کند و هر زمان که احساس می‌کند بازار باید تابع اراده آن باشد، اقدام می‌کند؟ پاسخ به این سوال مستلزم آن است که منطق اساسی سیاست صنعتی ژاپن به ویژه دیدگاه مسئولان سطح بالای دولت در MITI نسبت به بازار را تحلیل کنیم.

سیاست صنعتی: ناسازگاری‌ها و هزینه‌ها

اسطوره انسجام

بیشتر مطالعات سیاست صنعتی ژاپن این تصور را به وجود می‌آورند که این سیاست بسیار منسجم، مؤثر و دوراندیش بوده است. مشکل این مطالعات این است که آنها تمایل دارند فقط روی موفقیت‌های ژاپن - فولاد، خودرو، تولید برق و کشتی‌سازی - و نه در بخش‌های کمتر موفق - پتروشیمی، توزیع عمده و خرده‌فروشی، هوافضا و هواپیماهای جت تجاری بزرگ - تمرکز کنند. سطح انسجام منسوب به سیاست صنعتی ژاپن تمایل به اغراق دارد. تلاش‌های کافی برای تمایز سیاست‌ها در بخش‌های صنعتی انجام نمی‌شود. آنچه در صنعت فولاد صادق است، ممکن است در مورد نرم افزار صادق نباشد. همچنین به تغییرات درون بخش‌ها توجه کافی نمی‌شود. در فناوری‌های پیشرفته، سیاست‌هایی که برای الکترونیک طراحی شده ممکن است با سیاست‌های مربوط به فضا و هواپیما متفاوت باشد. حتی در یک صنعت خاص، مانند نیمه‌هادی‌ها، سیاست‌های صنعتی ممکن است در طول زمان و در بین شرکت‌های منفرد تغییر کند. بر خلاف تصور معمول، سیاست صنعتی ژاپن ممکن است از ثبات و بینشی که اغلب به آن نسبت داده می‌شود، برخوردار نباشد.

درک انسجام ممکن است تا حدی به عدم وجود انسجام آشکار در سیاست‌های صنعتی سایر کشورها نسبت داده شود. در مقایسه با سیاست‌های صنعتی ایتالیا و انگلیس، ژاپن تقریباً به عنوان یک مدل دقیق و دارای عقلانیت فنی به نظر می‌رسد. با این حال وضوح، سازگاری و اثربخشی اصطلاحات نسبی هستند و اگر ایتالیا، انگلیس و یا حتی فرانسه نقطه مرجع باشند، استفاده آزادانه از چنین اصطلاحاتی ممکن است مناسب نباشد.

با بررسی دقیق، سیاست‌های صنعتی در ژاپن کمتر از آنچه تصور می‌شود، منسجم است به ویژه اگر بخش‌های خارج از محدوده اختیارات MITI بررسی شوند. سیاست صنعتی ژاپن شامل مجموعه متنوعی از اقدامات سیاستی است که به صورت عمل‌گرایانه برای رفع نیازهای متنوع، متغیر و گاه متناقض طیف وسیعی از صنایع در مقاطع مختلف زمانی طراحی شده است. همانطور که انتظار می‌رفت، این مجموعه سیاست‌های خاص صنعت شامل عناصری است که ممکن است ماهیت ناسازگار و حتی متناقض داشته باشند.

بر اساس ماهیت خود، سیاست صنعتی در همه جا به مجموعه‌ای از پاسخ‌های موقت به شرایط و نیازهای ویژه بخش‌های مختلف تبدیل می‌شود. صنایع مختلف که دولت مجبور به پاسخگویی به آنها می‌شود، به ندرت مجموعه‌ای از منافع، اهداف مشترک و همچنین مجموعه‌ای واحد از ابزارهای سیاست دارند. در چنین شرایطی، دستیابی به یکپارچگی تقریباً غیرممکن است. این امر به

ویژه زمانی دور از دسترس است که فرآیند سیاستگذاری توسط گروه‌های دارای منافع خاص تسخیر می‌شود که به دنبال سیاست‌های عمومی مطلوب برای منافع شخصی خود هستند. تجمیع تقاضاهای ناهنجار تقریباً تضمین می‌کند که میزان انسجام از بین می‌رود.

خطاها و هزینه‌ها

بیشتر مطالعات سیاست صنعتی ژاپن این تصور را به جا می‌گذارد که تقریباً بدون خطا و بدون هزینه بوده است. حقیقت چیز دیگری است. برای یافتن مواردی از ناکارآمدی آشکار در اقتصاد ژاپن، که بسیاری از آنها یا به طور مستقیم به سیاست صنعتی ژاپن نسبت داده می‌شوند یا توسط آن تشدید می‌شوند، نیازی نیست که چندان جستجو کنیم. قیمت‌های کالاهای کشاورزی، دامداری احتمالاً معروف‌ترین هستند، اما برخی دیگر شامل پالایش شکر، شیرینی پزی، فرآوری مواد غذایی، زغال‌سنگ، فرآوری چوب، کشت کرم ابریشم، تنباکو، پالایش آلومینیوم، فضا و هوانوردی، تولید دفاعی، خدمات بهداشتی، توزیع خرده‌فروشی و بخش‌هایی از خدمات مالی است.

چگونه است که سیاست صنعتی ژاپن می‌تواند بخش‌هایی از کارایی و ناکارآمدی فوق‌العاده را با هم ترکیب کند؟ این موضوع را می‌توان در ماهیت رابطه بین حزب لیبرال دموکرات^{۵۵} (LDP)، بوروکراسی و صنعت یافت. مشکل در همه موارد فوق این است که منافع غیرملی و شخصی توانسته‌اند از طریق اعضای دایت^{۵۶} و حزب در سیاست‌های صنعتی مرتبط، صدای قابل توجهی کسب کنند. حوزه وزارتخانه‌هایی مانند کشاورزی، شیلات و جنگلداری، ساختمان، بهداشت و رفاه، حمل‌ونقل، دارایی و سازمان دفاعی ژاپن.

با این حال، می‌توان نمونه‌های قابل توجهی از ناکارآمدی اقتصادی را حتی در زیر چتر سیاست صنعتی MITI پیدا کرد (هرچند، همانطور که قبلاً اشاره شد، MITI در محافظت از سیاست‌های صنعتی از سایر وزارتخانه‌ها بهتر عمل کرده است). صنعت زغال‌سنگ تنها یک نمونه است؛ با توجه به نفوذ سیاسی صنعت زغال‌سنگ در مناطق خاصی مانند هوکایدو، کیوشو و استان ایباراکی، MITI برای مدت طولانی در ارائه یارانه‌های بزرگ قفل شده است. این یارانه‌ها را نمی‌توان از نظر اقتصادی توجیه کرد، اما سیاست مانع از لغو آنها از سوی MITI می‌شود. به طور مشابه، MITI یارانه‌های زیادی به صنعت نساجی ژاپن می‌دهد. چه کسی هزینه چنین سیاست صنعتی غیرموجه اقتصادی را پرداخت می‌کند؟

افسانه علم لایتناهی MITI نیز با اشتباهات پرهزینه‌ای که انجام شده است، تکذیب می‌شود. صنعت پتروشیمی را در نظر بگیرید. در اواسط دهه ۱۹۶۰، برنامه‌های بلندپروازانه MITI برای ایجاد صنعت پتروشیمی در سطح جهانی ایده‌ای قوی و دوراندیشانه به نظر می‌رسید. صنعت پتروشیمی به نظر می‌رسید یک برنده مطمئن باشد، صنعتی با رشد بالا که می‌تواند ارزش افزوده بالایی ایجاد کند و ساختار صنعتی ژاپن را به مرحله منطقی بعدی مزیت نسبی بین‌المللی منتقل می‌کند. اگر شرکت‌های ژاپنی سرمایه‌گذاری زیادی در تأسیسات جدید کارخانه انجام دهند، می‌توانند سهم خود را از بازار جهانی رو به رشد به دست آورند. MITI با ارائه مشوق‌های مناسب برای سرمایه‌گذاری‌های سنگین، توسعه سریع صنعت را تسهیل کرد.

با این حال، چشم‌انداز MITI محقق نشد. اولین بحران نفتی مدت کوتاهی پس از گسترش بزرگ ظرفیت نیروگاه جدید رخ داد. با افزایش هزینه‌ها، رقابت برای صنعت پتروشیمی ژاپن-که کاملاً وابسته به نفت وارداتی است- با تولیدکنندگان خارجی دشوار شد.

رکودی که جهان در آن غرق شد، صنعت پتروشیمی ژاپن را با ظرفیت مازاد زیاد رها کرد. در نگاه اجمالی، عجله برای استقرار یک مجتمع پتروشیمی می‌تواند به عنوان یک زمان بد یا شاید برنامه‌ریزی اشتباه تلقی شود.

در اینجا موردی وجود داشت که سیاست صنعتی ژاپن مستقیماً به مشکلات ساختاری جدی منجر شد که برای اصلاح نیاز به اقدامات سیاستی داشت که در یک دوره پایدار اعمال می‌شد. حتی پس از انجام اصلاحات ساختاری، ظرفیت بلندمدت صنعت پتروشیمی برای رقابت با تولیدکنندگان غنی نفتی خارجی مورد تردید است. نه اینکه یک سیستم بازار غیر متمرکز از این خطا جلوگیری کند بلکه تحریم نفتی اوپک همه را شگفت زده کرد. با این حال، سیاست صنعتی ژاپن با پیشبرد نصب تأسیسات جدید کارخانه با سرعتی سریعتر از آنچه که در سیستم بازار آزاد حفظ می‌شد، این مشکل را تشدید کرد.

عرصه سیاسی سیاست صنعتی^{۵۷} به گونه ای است که به راحتی می‌تواند منجر به تعمیق دخالت دولت در اقتصاد شود، زیرا گروه‌های بزرگتری از منافع شخصی به حمایت دولت از برخی صنایع و فعالیت‌ها بستگی دارد. هنگامی که حمایت یا مساعدت به یک گروه تعمیم می‌یابد، سایر افراد ملزم به درخواست امکانات مشابه خواهند بود.

به نظر می‌رسد که انواع خاصی از اقدامات سیاست صنعتی پاسخ‌های "من نیز" را تحریک می‌کند: کمک‌های بلاعوض یا یارانه‌ها، حمایت در برابر واردات خارجی، اقدامات تثبیت ضد سیکلی، رفتار مالیاتی تبعیض آمیز، تأمین مالی ترجیحی، توسعه منطقه ای و تدارکات عمومی. هنگامی که یک کالا یا خدمات دولتی از این دست به یک صنعت داده می‌شود، سابقه ای ایجاد می‌شود و سایر صنایع محاصره شده عجله می‌کنند تا ادعاهای خود را برای برخورداری مشابه مطرح کنند.

عواقب ناخواسته

سیاست‌های صنعتی اغلب پیامدهای ناخواسته و ناهنجاری را ایجاد می‌کند که باید با مجموعه ای از اقدامات متقابل جبران شود. اقدامات سیاست صنعتی که به ویژه برای ایجاد اختلال‌های اعتباری هستند شامل هدف‌گذاری بخشی، دستورالعمل‌های سرمایه‌گذاری، تجدید ساختار صنعتی، کنترل‌های نظارتی و کارتل‌هایی است که دولت آنها را مجاز می‌داند. MITI تقریباً از همه این موارد، در زمان‌های مختلف استفاده کرده است.

MITI مجبور شده کارتل‌های موقت ضد رکود را برای صنایع خاص ظاهراً جهت کنترل رقابت بیش از حد - یا به عبارت دیگر، جهت جبران آثار سوء سرمایه‌گذاری بیش از حد سازماندهی کند. دلیل منطقی کارتل‌سازی این است که از جنگ برادرکشی و افزایش تراکم بازار جلوگیری می‌کند. ورشکستگی شرکت‌های بزرگ برای بسیاری از پیمانکاران فرعی کوچک تا متوسط که بستگی به تداوم سفارشات شرکت‌های مادر دارد، آثار جدی خواهد داشت. در بلندمدت، مقامات MITI معتقد بودند که اعمال برخی کنترل‌ها بر رقابت بیش از حد از طریق تشکیل کارتل‌های موقت ضد رکود برای اطمینان از حفظ رقابت سالم ضروری است.

اگر کارتل‌ها برای مقابله با رقابت بیش از حد ناشی از سیاست صنعتی ژاپن مورد نیاز باشند، همچنین مشکلاتی را ایجاد می‌کنند که نیاز به اصلاحات سیاستی بیشتر دارد. همانطور که کوزو یامامورا اشاره می‌کند، کارتل‌ها روش موزیانه ای برای تولید کارتل‌های بیشتر دارند. تعداد کارتل‌های قانونی از ۱۶۲ کارتل در سال ۱۹۵۵ به حدود ۱۰۰۰ مورد در اواخر دهه ۱۹۶۰ افزایش یافت. از آن زمان به بعد آمارها به شدت کاهش یافته است اما MITI همچنان به آنها متکی است تا شرایط کسب‌وکار را برای صنایع خاص، به ویژه شرکت‌های کوچک و متوسط تثبیت کند. هنگامی که کارتل‌های ضد رکود همراه با محدودیت‌های واردات مورد استفاده قرار می‌گیرند،

اتهامات ناشی از شیوه‌های تجاری ناعادلانه توسط شرکت‌های خارجی را که سعی در ورود به بازار ژاپن دارند، افزایش می‌دهد. این موضوع به نوبه خود، معمولاً دولت را بیشتر به نقش واسطه‌درگیری‌های تجاری سوق می‌دهد. بنابراین سیاست‌های صنعتی باعث ایجاد یک حلقه معیوب از تعمیق دخالت دولت می‌شود.

سیاست صنعتی. یک تعریف

برای بحث در مورد مبانی مفهومی آن، ابتدا باید سیاست صنعتی را تعریف کنیم. غالباً واژه سیاست صنعتی بی‌دغدغه و بدون توضیح واضح و دقیق از معنای آن استفاده می‌شود. گاهی اوقات به جای مفهوم برنامه‌ریزی اقتصادی متمرکز استفاده می‌شود، خواه برنامه‌ریزی شاخصی برای رشد کل باشد یا برنامه‌ریزی بخشی برای صنایع هدف. گاهی اوقات با تلاش‌های دولت برای تغییر ساختار صنعتی و تخصیص منابع بین بخش‌های مختلف همراه است. تعریفی که در اینجا اتخاذ می‌شود شامل استفاده دولت از اختیارات و منابع خود برای اداره سیاست‌هایی است که نیازهای بخش‌ها و صنایع خاص (و در صورت لزوم، شرکت‌های فردی) را با هدف افزایش بهره‌وری نهاده‌ها برآورده می‌کند.

بنابراین، مشخصه‌های تعیین‌کننده سیاست صنعتی، طراحی سفارشی ابزارهای سیاستی است که متناسب با اولویت‌ها، نیازها و شرایط متفاوت صنایع مختلف، به ویژه با توجه به نهاده‌های ورودی، باشد. این موضوع بر این فرض استوار است که تنها با تکیه بر دست نامرئی بازار آدام اسمیت یا سیاست‌های مرتبط با اقتصاد کلان نمی‌توان به نتایج خاصی دست یافت. در اقتصادهای پیچیده صنعتی که دارای درجه بالایی از تمایز بخشی و وابستگی متقابل بین‌المللی هستند، تقریباً هر کشوری مجموعه سیاست‌های صنعتی خاص خود را اتخاذ کرده است.

سیاست صنعتی برای دستیابی به اهداف ملی مختلف مورد استفاده قرار می‌گیرد. برای آمریکا، بالاترین هدف (فارغ از امنیت ملی) ممکن است ایجاد یا حفظ اشتغال کامل باشد. در ژاپن، تشخیص یک هدف اصلی دشوار است. شاید امنیت اقتصادی که به طور وسیع تعریف شده است، مطرح باشد. MITI دغدغه افزایش بهره‌وری، تقویت رقابت بین‌المللی، افزایش مستمر پله‌های ارزش افزوده (ضمن حفظ زیرساخت در برخی صنایع اساسی)، دستیابی به کارایی در استفاده از منابع محدود، حفظ روابط خوب با شرکای تجاری اصلی و بهبود کیفیت کلی زندگی داشت.

برای کشورهای تازه وارد، اهداف ممکن است شامل پیشرفت صنعتی، حفاظت در برابر سلطه اقتصادی و سیاسی خارجی، سازگاری با تغییر مزیت نسبی و تأمین سرمایه‌گذاری‌های سربار اجتماعی باشد. فهرست ابزارهای سیاستی که برای دستیابی به این اهداف و سایر اهداف مورد استفاده قرار می‌گیرد نسبتاً استاندارد است، از جمله اقدامات مانند مشوق‌های مالیاتی، یارانه‌های تحقیق و توسعه، محدودیت واردات خارجی و غیره.

از آنجا که اهداف سیاست‌های صنعتی معمولاً چندگانه هستند، می‌توانند با یکدیگر و با سیاست‌های اقتصاد کلان مغایرت داشته باشند. برای مثال، برای حفظ سطح بالای اشتغال، ممکن است یک دولت محدودیت‌هایی برای واردات خارجی اعمال کند. اما حمایت از تجارت می‌تواند سایر اهداف ملی مانند ارتقاء بهره‌وری و بهره‌وری تولید را زیر پا بگذارد. از آنجا که اقتصادهای صنعتی پیشرفته پیچیده و بسیار متمایز هستند، به نظر می‌رسد که بخش‌های خاصی گاهی اوقات نیاز به درمان اختصاصی دارند و تجویز کلی سیستماتیک برای همه بخش‌ها دشوار است. جدا از موانع اقتصادی، مشکلات یکپارچه سازی سیستماتیک با عوامل سیاسی - به ویژه توزیع نابرابر قدرت بین گروه‌های ذینفع، اشکالات در ساختار نهادهایی که مسئولیت تجمیع منافع خصوصی را بر عهده دارند و سطوح

بالای سیاسی شدن - افزایش می‌یابد. عرصه سیاسی، شاید بیش از هر چیز دیگری، می‌تواند مانع تلاش برای ایجاد یک سیاست صنعتی منطقی و مؤثر شود.

شکست‌های بازار

در آمریکا، دولت بر این فرض عمل می‌کند که باید تا آنجا که ممکن است به بازار آزادی عمل بدهد تا بتواند به نحو احسن و بدون دخالت‌های بیجا عمل کند. تنها در مواقعی که بازار شکست می‌خورد یا نتایج غیرقابل قبولی تولید می‌کند، لازم است که دولت وارد عمل شده و اقدامی انجام دهد. این فرض که بازار مؤثرترین سازوکار تخصیص منابع است، شاید اولین و اساسی‌ترین دستور در ایدئولوژی سرمایه‌داری بازاری باشد. طبق گفته آدام اسمیت، در میان همه کشورهای سرمایه‌داری بزرگ جهان، آمریکا احتمالاً قوی‌ترین متعهد به آن است. اشتیاق این تعهد عمیق است، هر چند که همیشه در الگوهای واقعی رفتار دولت منعکس نشده است.

شاید واضح‌ترین تصویر از شکست بازار، که دولت ژاپن و آمریکا را به اقدام واداشته است، حول محور آنچه اقتصاددانان "آثار بیرونی" می‌نامند، باشد: یعنی هزینه‌های اقتصادی یا پیامدهای نامطلوب اجتماعی ناشی از عدم پیش‌بینی آثار ثانویه. آلودگی محیط زیست، شامل تخلیه زباله‌های شیمیایی از کارخانه‌های صنعتی، شاید بدترین نمونه باشد. برای حفظ آب و هوای پاک، دولت مجبور شده است وارد عمل شده و صنعت را وادار به رعایت استانداردهایی کند که از منافع عمومی محافظت می‌کند. در غیر این صورت، صنعت ممکن است بدون توجه به هزینه‌های اجتماعی به آلودگی ادامه دهد.

یک مثال دیگر از شکست بازار، که از نظر جسمی کمتر برای عموم مضر است اما برای رفاه اقتصادی مضر است، مشکلی است که به عنوان پدیده "کالاهای عمومی" شناخته می‌شود. در صنایع با فناوری پیشرفته، این مشکل خود را در عدم تمایل شرکت‌های خصوصی برای تحمل هزینه‌های تحقیقات اصلی و غیر کاربردی یعنی بدون محصول ملموس برای تجاری سازی نشان می‌دهد. از آنجا که دانش، یک کالای عمومی تمام نشدنی است لذا حضور دولت موضوعیت می‌یابد.

تفاوت‌های ملی

اگرچه ژاپن و آمریکا به بازار تعهد دارند اما این دو از نظر تصورات خود در مورد آنچه که شکست بازار را نشان می‌دهد و اقدامات لازم برای مقابله با چنین شکست‌هایی تفاوت چشمگیری دارند. ژاپن مرزهای شکست بازار را به طور گسترده‌تر ترسیم می‌کند، از جمله نه تنها شکست‌های آشکار، مانند آلودگی، بلکه شکست‌های پیش‌بینی شده و نتایج غیرقابل قبول با توجه به آنچه دولت تصور می‌کند به نفع منافع عمومی و منافع ملی است. حتی وقتی بازار به طور عادی کار می‌کند، نتیجه پیش‌بینی شده رقابت خالص بازار ممکن است از نظر سیاسی خوشایند نباشد. تبعیت تجاری و اقتصادی از کشورهای خارجی نمونه‌ای از یک نتیجه غیرقابل قبول است.

تمایل بیشتر توکیو برای اقدام بر اساس موارد پیش‌بینی شده، آن را از واشنگتن متمایز می‌کند که عمدتاً به مواجهه با شکست‌ها پس از وقوع آنها تمایل دارد. شاید بتوان کنش‌های آمریکا را واکنشی، موقت و متمرکز بر شکست بازار بدون اشاره به اهداف خاص صنعت توصیف کرد. در مقابل، رویکرد ژاپن پیش‌بینی کننده، پیشگیرانه و با هدف ایجاد ساختار مثبت در بازار به گونه‌ای است که احتمال دستیابی به اهداف خاص صنعت را بهبود بخشد. در انتظارات، اهداف و در نتیجه در سیاستگذاری‌ها اختلاف اساسی وجود دارد. در حالی که آمریکایی‌ها راضی هستند که اجازه دهند تراشه‌ها تا جایی که ممکن است سقوط کنند، ژاپنی‌ها ترجیح می‌دهند تا حد ممکن عنصر عدم اطمینان را از فرآیندهای بازار حذف کنند. ژاپنی‌ها تمایل دارند که برای اهداف خود، حتی به خم کردن، پیچاندن و شکل دادن به بازار هم اقدام کنند.

به صورت کلی رویکرد آمریکا واکنشی و ژاپن بر اساس پیش‌بینی است. رویکرد واکنشی آمریکا ترجیح می‌دهد بازار را به حال خود رها کند مگر اینکه شواهدی ملموس از شکست وجود داشته باشد. این فلسفه لسه فر بر پایه اعتقاد ثابت به کارایی دست نامرئی آدام اسمیت است. رویکرد پیشگیرانه ژاپن، برعکس، حالت فعال تری را بر اساس تمایل به هدایت بازار به جهت دلخواه نشان می‌دهد. مقامات MITI شک ندارند که یک حالت کاملاً دست نخورده نتایج مطلوب با اولویت‌های بخشی، منافع عمومی و اهداف ملی داشته باشد. برای به دست آوردن نتایج مطلوب، دست قابل مشاهده دولت باید در ارتباط با دست نامرئی بازار عمل کند.

از نظر مقامات ژاپنی، بازار "خالص" دارای چندین نقص است: اطلاعات ناقص، تعقیب کوتاه‌مدت ابزاری، برتری منافع فردی شرکت بر منافع جمعی، رویکرد "سواری مجانی" برای مصلحت عمومی، رفتار فرصت طلبانه، انگیزه پایین همکاری، تابع احتمالی منافع تجاری خارجی و بی توجهی به اهداف ملی. اگرچه بازار انگیزه قابل توجهی برای کارایی اقتصادی بلند مدت دارد اما هیچ تضمینی برای تأمین منافع وسیع‌تر امنیتی اجتماعی، سیاسی یا اقتصادی ارائه نمی‌دهد. از آنجا که اهداف جمعی به ویژه در ژاپن از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است، مقامات MITI برای جبران کمبودهای ذکر شده در بازار به سیاست صنعتی تکیه می‌کنند.

ضد تراست

یک مثال کلاسیک از شکست بازار، تبانی بخش خصوصی در مهار رقابت است. سوءاستفاده‌هایی مانند تعیین قیمت نیاز به نظارت مستمر و اجرای شدید قوانین ضد تراست برای حفظ منافع مصرف‌کننده و فرآیندهای دموکراتیک دارد. بنابراین، سیاست ضد تراست یک جنبه مهم از رابطه بین سیاست صنعتی و بازار است.

از نظر ظاهری، قوانین ضد انحصار⁵⁸ ژاپنی شباهت زیادی به قوانین آمریکا دارد؛ طبعاً متأثر از دوران اشغال ژاپن به وسیله آمریکا نیز بوده است. دولت ژاپن با بیانی ساده، رویکرد عمل‌گرایانه تری برای اجرای قانون ضد تراست اتخاذ می‌کند، روشی که به اهداف ملی مانند دستیابی به صنعت کمک می‌کند. این امر سایر ارزش‌های جمعی و شرایط تسکین دهنده را در سنجش تصمیمات اجرایی بر اساس روح قوانین ضد انحصار در نظر می‌گیرد. در اینجا ملاحظاتی از جمله صرفه‌های مقیاس، افزایش کارایی، استفاده بهینه از منابع کمیاب، رقابت بین‌المللی، افزایش بهره‌وری، تثبیت چرخه کسب‌وکار، نظم صنعتی، تثبیت قیمت و امنیت اقتصادی مطرح است. ژاپن به عنوان یک کشور توسعه یافته متأخر در تلاش برای دستیابی به پیشگامان غربی، بر اولویت‌های تولیدکنندگان، امنیت اقتصادی و منافع ملی بر پایبندی به اصول ضد انحصار تأکید کرده است.

ضد تراست به خودی خود یک هدف تلقی نمی‌شود و در عوض وسیله‌ای برای محافظت در برابر سوء استفاده‌هایی است که ممکن است به رفاه جمعی ژاپن آسیب برساند. از آنجا که ضد تراست در رابطه پیچیده‌ای با دیگر نیروهای جامعه وجود دارد، رهبران کسب‌وکار معتقدند که نباید این قانون بیش از اندازه و بدون توجه به سایر ملاحظات مورد پیگیری قرار گیرد. این قانون، نباید اهداف جمعی با اهمیت و دارای فوریت ملی را نادیده بگیرد. وقتی ژاپن با آزادسازی موافقت کرد و با تهدید سلطه خارجی روبرو شد، بر این اساس، دولت ژاپن با تشویق ادغام بین شرکت‌ها به منظور منطقی ساختن ساختار صنعتی خود اقدام کرد تا کارایی بیشتری در تولید داشته باشد و تولیدکنندگان ژاپنی، بیشتر تولید کنند.

دولت ژاپن راه‌هایی برای آشتی دادن سیاست‌های صنعتی با اجرای قانون ضدتراست پیدا کرده است. کمیسیون تجارت عادلانه (FTC) و MITI توانسته اند از طریق مذاکره اختلاف نظرها را حل کنند. مقامات MITI سعی می‌کنند در تنظیم سیاست‌های صنعتی عوامل ضدتراست را در نظر بگیرند. از سوی دیگر، MITI هیچ کارت مشروطی برای اجرای سیاست‌های مورد نظر خود ندارد.

قاعده‌گذاری

تمایز بین پیشگیری و واکنش نسبت به شکست بازار را می‌توان در رویکردهای مختلفی که واشینگتون و توکیو در قبال سیاست‌های نظارتی اتخاذ کرده‌اند، مشاهده کرد. در هر دو کشور، دولت مسئولیت محافظت از مردم در برابر خطرات ایمنی و سلامت را بر عهده می‌گیرد. اما این دو در نحوه تنظیم اقتصاد خود متفاوت هستند. در آمریکا، هدف این است که سطح ریسک را به محدوده ای که از نظر محاسبه مبادلات بین هزینه‌ها و منافع قابل قبول است، کاهش دهد. در واقع به دنبال یک نسبت بهینه هزینه به خطر هستند.

در توکیو، فلسفه نظارتی این است که تا حد ممکن برای از بین بردن همه خطرات تلاش کند. همانطور که هدف از کنترل کیفیت در تولیدات ژاپنی دستیابی به نقص صفر است، هدف مقررات دولتی نیز این است که تا حد امکان به حذف همه خطرات نزدیک شود. این رویکرد بیشتر دفاعی و در عین حال تهاجمی است. مقامات دولتی در وزارتخانه‌هایی مانند بهداشت، رفاه و MITI که مسئولیت نهایی مشکلات نظارتی را بر عهده دارند، تنها از یافتن نسبت‌های بهینه هزینه به خطر رضایت ندارند. استانداردهای نظارتی که آنها تعیین می‌کنند سخت‌تر و دقیق‌تر هستند. برای صنایع خصوصی، زمان صرف شده و منابع سرمایه‌گذاری شده برای برآوردن این استانداردها نیز بیشتر است.

سازماندهی بازار

تغییرات در مداخله دولت را می‌توان تا حدی به تفاوت در نحوه سازماندهی بازارها در کشورهای مختلف و همچنین تفاوت در ایدئولوژی نسبت داد. در واقع، ساختار بازار یک کشور تعیین کننده اصلی سیاست صنعتی است زیرا چارچوبی را فراهم می‌کند که اقدامات مشخصی در آن تدوین و اعمال می‌شود. پیترو هال استدلال می‌کند که افت اقتصادی انگلیس را می‌توان در درجه اول ناشی از نقص در ساختار بازار آن دانست که سیاست عمومی نتوانسته آن را برطرف کند.

در ژاپن، بازار سرمایه و بازار کار در خطوط بسیار متفاوتی از آمریکا و انگلیس تنظیم شده است. بر اساس هنجار مشاغل بلندمدت، بازار کار ژاپن کمتر متحرک است و بر آموزش درون شرکتی تأکید بیشتری می‌شود. بازار سهام ژاپن نسبت به بازارهای آمریکا و انگلیس توسعه کمتری دارد. در نتیجه، مقامات دولتی ژاپن هم نیاز و هم فرصت مداخله بیشتر را در گستره وسیع تری به طرق مختلف مشاهده کرده‌اند. برخلاف هم‌تای آمریکایی خود، دولت ژاپن هرگز از این که بازار غیر متمرکز اجازه دهد مسیر "طبیعی" خود را بگیرد، احساس راحتی نکرده است. ساختار بازار سرمایه آن به حدی توسعه نیافته است که سرمایه را با کارایی مطلوب یا مطابق با اهداف خاص بخشی اختصاص دهد.

بنابراین، در زمینه ساختار بازار ژاپن، سیاست داخلی ژاپن تنها برخی از وظایفی را که بازارهای کاملاً توسعه یافته و خودتنظیم در سایر کشورها عهده دار است، انجام داده است. در واقع، گری ساکسونهاوس استدلال کرده است که سیاست صنعتی ژاپن را فقط می‌توان از نظر نقش آن به عنوان سازوکار جبران کننده کاستی‌های بازار درک کرد. به عنوان مثال، برای جبران کمبودهای ساختاری در بازارهای سهام ژاپن، فرآیند شناسایی اولویت‌های صنعتی سیگنال‌هایی از نوع بازار را به نهادهای مالی ارسال کرده که در گذشته، برای تخصیص سرمایه به بخش‌های اولویت دار، از چنین سیگنال‌هایی استفاده کرده‌اند. به همین دلیل، به دلیل تنگناهای موجود در

بازارهای کار، انتشار کاغذهای سفید دولتی در مورد ساختار صنعتی آینده سیگنال‌های واضحی را به فارغ‌التحصیلان کالج منتقل کرده است. بنابراین سیاست صنعتی ژاپن را می‌توان در برخی جهات به عنوان سازوکار جبران‌کننده نقص در بازار سرمایه و بازار کار در نظر گرفت.

حوزه‌هایی که MITI به طور فعال در آنها مداخله کرده است عبارتند از: (۱) ایجاد اجماع و بیان یک "چشم‌انداز" بلندمدت برای صنایع تحت قدرت آن، (۲) تعیین اولویت‌های بخشی، (۳) تخصیص یارانه‌ها و تسهیل جریان‌های مالی به بخش‌های اولویت دار، (۴) تنظیم ساختار صنعتی، (۵) حمایت از صنایع نوزاد، (۶) هدایت سرمایه‌گذاری در صنایع خاص، (۷) تنظیم رقابت بیش از حد (مدیریت رقابت)، (۸) کاهش خطرات منفی و انتشار هزینه و (۹) ارتقاء صادرات و میانجیگری در تعارضات و درگیری‌های تجاری. تعداد بسیار کمی از این فعالیتها در حوزه ای است که دولت آمریکا خود را مسئول آن می‌داند. دولت آمریکا از دخالت در این حوزه‌های اقتصاد بازار خودداری کرده است.

سیاستگذاری اقتصاد کلان

رویکرد خویشتن‌دارانه آمریکا در سیاست‌های صنعتی نه تنها بر تعهد ایدئولوژیکی آن به نیروهای بازار بلکه بر ترجیح آن برای تکیه بیشتر بر اقدامات کلان اقتصادی استوار است. بسیاری از رهبران آمریکا معتقدند که بهترین راه حل برای مشکلات در بخش‌های مختلف این است که کل اقتصاد را از طریق سیاست‌های پولی و مالی قوی تقویت کنید. نهادهای اقتصادی و سیاسی آمریکا برای ایجاد مجموعه ای متمایز از سیاست‌ها برای بخش‌های خاص مناسب نیستند. در آمریکا، هرگونه تلاش برای تنظیم دقیق بخش‌ها، منجر به سطوح بیشتری از سیاست زدگی می‌شود و این بیشتر از نفع آن آسیب می‌رساند.

نهادهای اقتصادی و سیاسی ژاپن مشارکت در تنظیم دقیق بخش را آسان تر می‌کنند. حوزه‌های سیاست‌های صنعتی و کلان اقتصادی ارتباط کمتری با هم دارند. اگرچه این دو به طور متقابل ادغام نشده اند اما تلاش‌هایی برای هماهنگی انجام می‌شود. به عنوان مثال، اقدامات مالیاتی و هزینه‌های MITI، هر دو تابع دستورالعمل‌های دقیق وزارت دارایی (MOF) هستند. در تدوین بودجه هر سال، MITI و MOF اطلاعات زیادی را مبادله می‌کنند و در ادامه مذاکراتی بر سر موارد مد نظر دارند. چنین مذاکراتی را می‌توان نوعی هماهنگی آگاهانه در نظر گرفت. بسیاری از اقدامات سیاست صنعتی توسط MITI بدون تأیید صریح MOF انجام نمی‌شود و MOF در روند تدوین سیاست‌های صنعتی مؤثر است.

در تدوین سیاست صنعتی، MITI همچنین باید شرایط کلان بین بازار و دولت را در نظر بگیرد، زیرا تصمیمات سرمایه‌گذاری و استراتژی‌های شرکت‌ها به نوسانات نرخ بهره، عرضه پول و نرخ ارز حساس است. از آنجایی که اختیارات سیاست‌های پولی در اختیار MOF و بانک ژاپن (BOJ) است، سیاست صنعتی ژاپن باید در چارچوب پارامترهای وسیع و کلان اقتصادی تعیین شده توسط این دو آژانس مالی انجام شود. اگرچه اغراق آمیز خواهد بود که ارتباطات و مذاکراتی را که بین MITI و MOF صورت می‌گیرد، نوعی برنامه‌ریزی "یکپارچه" یا "هماهنگ" بنامیم اما سیاست صنعتی به طور جدا از سیاست‌های اقتصاد کلان تدوین نشده است. حداقل MITI باید ببیند که سیاست‌های صنعتی در جهت اهداف غیرهمسو با جهت‌گیری اقتصاد کلان MOF عمل نمی‌کند.

همانطور که اکثر اقتصاددانان می‌گویند، می‌توان استدلال کرد که موفقیت ژاپن پس از جنگ بیشتر به دلیل سیاست‌های اقتصاد کلان است تا سیاست صنعتی آن. با این حال، بدون ورود به محاسن و معایب بحث، می‌توان فرضیه ای متفاوت را پیشنهاد کرد: سیاست صنعتی مؤثر نیاز به تسهیل و در برخی جهات مشروط به مدیریت اقتصاد کلان است. به عکس، مدیریت ضعیف اقتصاد کلان،

دشواری وظایف مربوط به سیاست‌های صنعتی را تشدید می‌کند. مشکلات جدی در سطح کلان اقتصاد معمولاً به فشارهایی در بخش‌ها تبدیل می‌شود.

وزنی که بر سیاست صنعتی افتاده، امروز بسیار سنگین‌تر از قبل از اولین بحران نفتی (۱۹۷۳-۱۹۷۴) است. این موضوع به دلیل تلاقی چندین تحول جهانی است: (۱) گسترش چشمگیر روابط بین‌المللی، به ویژه در زمینه تجارت خارجی، (۲) دامنه و سرعت تعدیلات داخلی که به دلیل چنین وابستگی متقابل ضروری است، (۳) تشدید رقابت بین کشورهای صنعتی، (۴) علائم رو به رشد حفاظت از تجارت و فشارها در رژیم تجاری بین‌المللی مبتنی بر GATT، (۵) مشکلات مربوط به تغییر نرخ‌های شناور و انعطاف‌پذیر، (۶) رکود جهانی که باعث می‌شود کشورها با مشکلات رشد پایین، تورم و بیکاری بالا دست و پنجه نرم کنند و (۷) مشکلات ظاهراً حل‌نشده برای ایجاد هماهنگی چندجانبه در سیاست‌های اقتصاد کلان. نیازی به گفتن نیست که اینها و سایر تحولات همه کشورهای صنعتی را در یک بحران اقتصادی قرار داده است.

از این نظر، اثربخشی سیاست‌های اقتصاد کلان در ژاپن بارهایی را که ممکن بود بر دوش سیاست‌های صنعتی وارد شده باشد، سبک کرده است. افزون بر این، بر خلاف آمریکا و برخی از کشورهای اروپایی، ژاپن هنوز با مشکل فرسودگی کل بخش‌های قدیمی مواجه نشده است. به جز کشتی‌سازی، آلومینیوم و چند صنعت دیگر، بخش‌های تولید قدیمی توانسته اند به طور عمده در بازارهای جهانی رقابت کنند. بر اساس شاخص‌های استاندارد عملکرد اقتصادی مانند افزایش بهره‌وری، نرخ تورم، بیکاری و سرمایه‌گذاری، ژاپن دست کم همانند سایر کشورهای صنعتی پیشرفته عمل کرده است. در نتیجه، دولت مجبور نیست از سیاست صنعتی برای نجات صنایع رو به افول، نجات شرکت‌های در آستانه ورشکستگی یا اعمال محدودیت‌های "داوطلبانه" در صادرات برای شرکای تجاری استفاده کند.

دولت ژاپن برای برخی صنایع مانند کشتی‌سازی و آلومینیوم تلاش کرده تا سیاست‌هایی را جهت کاهش ظرفیت کلی به منظور حذف کارخانه‌های قدیمی و تولیدکنندگان ناکارآمد در نظر بگیرد. اگرچه برخی از سیاست‌های تعدیل ژاپن - مانند تشکیل کارتل‌های منطقی - اعتراضات خارجی را به دنبال داشته است، ژاپنی‌ها اصرار دارند که سیاست‌های آنها برای جلوگیری از حمایت‌گرایی و در انطباق ساختار صنعتی با تغییرات در تقسیم بین‌المللی کار طراحی شده است. سیاست صنعتی ژاپن برای صنایع دارای مشکل ساختاری، همانطور که مقامات MITI آن را نشان می‌دهند، از جریان طبیعی نیروهای بلندمدت بازار پیروی می‌کند؛ برخلاف سیاست‌های آمریکا و اروپا که تلاش می‌کند بخش‌های رو به زوال را از جریان‌های فزاینده رقابت بین‌المللی نجات دهد.

جهش دیرواردها^{۵۹}

جهش صنعتی

یکی از قاطع‌ترین نیروهای شکل‌دهنده سیاست صنعتی ژاپن، تجربه تاریخی این کشور به عنوان یک کشور صنعتی دیروارده بوده است. این امر تقریباً بر همه جنبه‌های منطقی ژاپن برای مداخله در بازار تأثیر گسترده‌ای داشته است. از اواسط قرن نوزدهم تا اواسط دهه ۱۹۷۰، هدف اصلی ژاپن صنعتی‌سازی هر چه سریع‌تر برای جلب قدرت و پیشی گرفتن از قدرت‌های پیشرو غرب بود. به مدت سه ربع قرن (۱۸۶۸-۱۹۴۵) پس از بازسازی میجی، دولت ژاپن وظیفه ساخت زیرساخت‌های صنعتی لازم برای ساخت و حفظ یک قدرت نظامی درجه یک را بر عهده گرفت. چیزی که ژاپن را از ابتدا به خود مشغول کرده بود، شیخ استعمار غرب و سلطه بیگانگان بود.

⁵⁹ late comer catch-up

به دنبال شکست در جنگ جهانی دوم، ژاپن از اهداف نظامی که باعث شده بود به اولین کشور غیر غربی صنعتی تبدیل شود، چشم پوشی کرد. ژاپن پس از جنگ به جای یک استراتژی ابزاری - قدرت صنعتی برای تبدیل به قدرت نظامی - به دنبال رفاه اقتصادی بود و بر همین اساس پس از جنگ تصمیم گرفت که مجدداً در مسیر صنعتی شدن قدم بگذارد و مجبور شد رقابت را از سر بگیرد، کاری که به دلیل خسارت‌های زیادی به زیر ساخت‌های صنعتی آن روز ژاپن ضروری بود. تخمین زده می‌شود که دو پنجم سرمایه کشور ژاپن در پایان جنگ نابود شده بود.

در شرایط پس از جنگ، تصمیم برای پیوستن به جمع قدرت‌های صنعتی پیشرفته ممکن بود با توجه به محدودیت منابع ژاپن، بیش از حد بلندپروازانه به نظر برسد. به طور خاص، استراتژی متمرکز شدن بر صنایع سرمایه بر و پیشرفته ممکن بود با توجه به هزینه‌های مقایسه ای تولید و مزایای دستمزد پایین ژاپن غیر منطقی به نظر برسد.

با این حال، راه بلندپروازانه و چالش برانگیزتر از طریق انجام کارهای سنگین نیز منطقی داشت. از دیدگاه بلندمدت، صنایع متمرکز سرمایه بر و پیشرفته مجموعه ای از مزایای مهم را ارائه می‌دهند: کشش درآمدی بالای تقاضا، آثار سرریز بزرگ، پتانسیل پیشرفت سریع فناوری، فرصت‌هایی برای افزایش سریع بهره‌وری نیروی کار، زیرساخت‌هایی که می‌توانند حفظ نیروی کار بزرگ ژاپن با اشتغال کامل و چشم‌انداز رسیدن به معیشتی قابل مقایسه با کشورهای پیشرفته غرب. به طور خلاصه، مسیر تولید سنگین، نوید رشد اقتصادی بسیار سریع را در چارچوب زیرساخت‌های اقتصادی پایدار می‌داد. ایجاد چنین پایگاه صنعتی می‌توانست ژاپن را برای نسل‌های آینده پیشرفته‌تر سازد حتی اگر هزینه‌ها و خطرات اولیه بیشتری را در بر داشته باشد.

صنعتی شدن در کوتاه‌ترین زمان ممکن مستلزم مشارکت گسترده دولت بود. به طور خاص، دولت احساس مسئولیت کرد که برای انجام وظایف کلیدی مانند تعیین مجموعه ای بلند مدت از اهداف، تدوین مجموعه ای از برنامه‌های میان مدت، بسیج منابع کمیاب، پاسخگویی به نیازهای خاص بخش‌های جداگانه و و برخورد مؤثر با بازارها و منابع خارج از کشور قدم بردارد. به طور خلاصه، همانطور که چالمرز جانسون اشاره می‌کند، اجرای سیاست صنعتی لازم بود.

اگرچه ژاپن مانند قبل از جنگ با تهدید خارجی روبرو نبود اما رهبران دولت مجبور شدند مسئولیت بازسازی اقتصاد نابود شده خود را بر عهده بگیرند. اقتصاد ژاپن که از کمبود شدید سرمایه رنج می‌برد و سازوکارهای مناسبی برای تخصیص سرمایه ایجاد نکرده بود، باید ارزش افزوده کافی برای حمایت از جمعیت زیادی را در مجمع الجزایر کوچک و شلوغ فاقد تقریباً همه منابع طبیعی ایجاد کند. فوریت این کار و وضعیت وخیم بخش خصوصی باعث شد که دولت از همان ابتدا مسئولیت را به عهده بگیرد.

وضعیت، هرچند دلسرد کننده بود، اما کاملاً مبهم نبود. ژاپنی‌ها در تبدیل بحران‌های ملی به مأموریت ملی مهارت دارند. پس از شکست، نیاز مبرم به مقابله با شرایط وخیم اقتصادی جنبشی از هدف ملی را تأمین کرد و تقریباً به عنوان یک محصول جانبی، دلیل منطقی برای مداخله شدید دولت از طریق سیاست‌های صنعتی را نیز ارائه کرد.

در طول دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، سیاست صنعتی نقش اساسی در مقابله با چالش تاریخی توسعه صنعتی داشت (نقشی که با گذشت زمان کاهش یافته زیرا ژاپن فاصله را کاهش داده است). دولت ژاپن با اعتقاد بسیار کم به جادوی دست نامرئی آدام اسمیت، برای اجرای این موارد مداخله کرد: (۱) تعیین اولویت‌های بخشی، (۲) بسیج منابع برای تسریع در توسعه آنها، (۳) حفاظت از صنایع نوزاد، (۴) صدور هدایت در مورد سطوح سرمایه‌گذاری، (۵) سازماندهی کارتل‌های منطقی و ضد رکود، (۶) تخصیص اعتبارات ارزی، (۷) تنظیم جریان‌های فناورانه داخل و خارج از ژاپن، (۸) کنترل سرمایه‌گذاری مستقیم خارج، (۹) صدور "هدایت اداری" که از وضعیت

شبه قانونی برخوردار است و (۱۰) انتشار مطالب مورد نیاز در مورد چشم‌اندازهای میان مدت و بلند مدت از ساختار صنعتی آینده ژاپن.

در مواجهه با نیازهای صنعتی، دولت ژاپن به وضوح احساس کرد که نمی‌تواند اجازه دهد اقتصاد خود به آرامی و "به طور طبیعی" تکامل یابد. نمی‌توان به نیروهای بازار اجازه داد مسیر خود را طی کنند. آنها باید مهار، هدایت و تشویق شوند. ژاپن با تصور اینکه دولت چاره‌ای جز ایفای نقش جدی ندارد (در صورت رسیدن به اهداف ملی خاص)، برخی از ویژگیهای کلاسیک دولت‌های تازه‌وارد را نشان داد. به سختی می‌توان از سایه چند غول صنعتی که بر اقتصاد جهان تسلط داشتند، خارج شد.

برنامه‌ریزی صنعتی

جهش دیرنگام به برخی از هدایت‌های دولت نیاز داشت اما نه تحمیل برنامه‌ریزی مرکزی که معمولاً با دولت‌های سوسیالیستی مرتبط بود. علیرغم تصویر "Japan Incorporated"، اقتصاد ژاپن به مانند اقتصادهای سوسیالیستی دارای برنامه‌ریزی متمرکز نبود. برنامه‌های میان مدت (۳ تا ۵ ساله) و بلندمدت (۵ تا ۱۰ ساله) دولت ژاپن، فقط به عنوان پیش‌بینی‌های کلی عمل می‌کنند نه دستورالعمل‌های معتبر. عملکرد واقعی اقتصاد همواره از یک مسیر متفاوت پیروی می‌کند حتی برنامه‌های کوتاه مدت یکساله یا کمتر همیشه پیش‌بینی کننده دقیق عملکرد اقتصادی نیستند، هرچند که زمان کوتاه‌تر، همگرایی بین پیش‌بینی و نتیجه را بیشتر می‌کند.

اگرچه برنامه‌ریزی اقتصادی نقش کوچکتری در ژاپن نسبت به فرانسه ایفا می‌کند، اما نقش بزرگتری را در مقایسه با آمریکا ایفا می‌کند، جایی که ایده برنامه‌ریزی دولت تقریباً منحوس تلقی می‌شود. از آنجا که ژاپنی‌ها در مورد به حداقل رساندن عدم قطعیت مصر هستند، دولت تلاش می‌کند تا نقشه راه کلی را برای اقتصاد بازار ترسیم کند. به طور خاص، MITI به دنبال شناسایی اهداف ملموس و کوتاه مدت در یک "چشم‌انداز" بلندمدت از جهت‌های مطلوب آینده برای اقتصاد صنعتی است. از آنجا که چنین طرح‌هایی از مشورت‌های نزدیک و مداوم با بخش خصوصی سرچشمه می‌گیرد، لازم نیست به زور تحمیل شود. ارزش اصلی آنها اعلام یک چارچوب مرجع منظم است که در آن بازیگران شرکتی می‌توانند مجموعه‌ای از تصمیمات خود را اتخاذ کنند. وقتی برنامه‌های اقتصادی ملموس، برای صنعتی خاص و بر اساس اجماع بین MITI و صنعت باشند، می‌توانند بازیگران بخش خصوصی و دولتی را در یک جهت حرکت دهند.

از پایان جنگ تا اواسط دهه ۱۹۶۰، مقامات ژاپنی نگران بودند که بدون مجموعه‌ای از اولویت‌های اختصاصی، منابع کمیاب از تولید برق و فولاد به بخش‌های ثانویه مانند قهوه‌خانه‌ها و املاک منتقل شود. از این رو، MITI و صنعت مشترکاً تصور می‌کنند که لازم است دولت مسیرها و اولویت‌های مشخصی را تعیین کند.

در ادامه برخی از سیاست‌های صنعتی عمده‌ای را که دولت ژاپن طی دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ (دوره رشد و توسعه بی سابقه) دنبال کرده، مطرح می‌شود. دامنه اقدامات ژاپن از نظر اقدامات انجام شده برای ساختار بندی بازار بسیار فراتر از اقدامات دولت آمریکا است و تأکید دولت ژاپن بر ایجاد زیرساخت‌های مستحکم صنایع سنگین و استفاده بهینه از منابع کمیاب بود.

از اواسط دهه ۱۹۶۰ تا ۱۹۷۰، دولت ژاپن در حالی که به دنبال دستیابی به اهداف صنعتی بود، توجه خود را به مقابله با آثار بالقوه وسیع آزادسازی تجارت معطوف کرد. با بهبود وضعیت اقتصادی ژاپن نسبت به زمان جنگ و رشد سریع‌تر از هر کشور صنعتی دیگر، دولت‌های خارجی خواستار تخریب دیوارهای حفاظت از صنعت نوزاد شدند. در این مراحل، ژاپنی‌ها با سرعت کم و اغلب به شیوه‌هایی

که فقط موانع را از حالت عادی (تعرفه‌ها و سهمیه‌ها) به موانع غیررسمی تغییر داد (خط و نشان گمرکی و بازرسی، استانداردهای ملی و ترجیحات خریداران ژاپنی)، این کار را انجام دادند. در اینجا موردی وجود داشت که اعمال فشار خارجی موفق شد ژاپن را مجبور به ایجاد تغییرات کند، اما این تغییرات را می‌توان با موانع غیررسمی در بخش خصوصی خنثی کرد. سیاست‌ها تغییر کرد اما نتایج تغییر نکرد.

برای رقابت با تولیدکنندگان بزرگ خارجی، MITI در فشار بر "منطقه‌سازی ساختاری" در تعدادی از صنایع کلیدی مانند فولاد و خودرو پیش قدم شد. این تلاش برای عقلانیت به شکل تشویق ادغام بین رقبای داخلی مختلف صورت گرفت تا بازده را افزایش دهد و شرکت‌های ژاپنی را برای رویارویی با غول‌های خارجی آماده کند. ادغام دو تولیدکننده بزرگ، فوجی و یاواتا، به بزرگترین تولید کننده فولاد در جهان، نیپون استیل، چشمگیرترین نمونه از واکنش سیاست صنعتی ژاپن به فشارهای آزادسازی تجارت و سرمایه‌گذاری بود. در منطقه‌سازی ساختاری با موفقیت محدودی روبرو شد؛ MITI نه تنها نتوانست مقاومت عمیق بخش خصوصی را پیش‌بینی کند، بلکه توانایی رقابت صنعت را حتی در محیط آزادسازی شده دست کم گرفت.

سیاست‌های ژاپن پس از جنگ برای جهش صنعتی، ۱۹۵۵-۱۹۷۳:

مسیرها و اهداف کلی

- چشم‌اندازهای بلندمدت برای اقتصاد صنعتی ژاپن
- قوانین ویژه برای توسعه صنایع اولویت‌دار
- ترسیم سالانه اهداف برای هر صنعت، بر اساس اجماع بین MITI و صنعت

اقدامات برای ارتقاء صنعتی

- مشوق‌های مالیاتی
 - میزان استهلاک تسریع شده
 - تحقیق و توسعه
 - صندوق‌های ذخیره معاف از مالیات برای جبران بازنشستگی و احتمالات ویژه
- تأمین مالی
 - وام‌های بانک توسعه ژاپن
 - سایر نهادهای مالی دولتی
 - بانک‌های اعتباری بلندمدت
- ساختار صنعتی
 - ترجیحات تولید طولانی و تمرکز بازار
 - منطقه‌سازی: تشویق ادغام‌ها
 - دستورالعمل سرمایه‌گذاری و تولید
 - کمک به شرکت‌های کوچک و متوسط
- کاهش ریسک
 - کارتل‌های ضد رکود

- تدارکات دولتی
- توسعه فناوری
 - شناسایی اولویتهای ملی برای توسعه فناوری
 - تشویق و کمک در پیشرفت فناوری تولید و فرآیند
 - کنترل مجوزهای فناوری
 - یارانه تحقیق و توسعه
 - پروژههای تحقیقاتی تحت حمایت دولت
 - تحقیقات اساسی انجام شده در آزمایشگاههای دولتی
 - هدایت اداری
 - انعطافپذیری برای پاسخهای موقت به شرایط در حال توسعه
- ضدتراست
 - معافیت‌های انتخابی
 - اجرای انعطاف‌پذیر
 - سیاست‌های نیروی انسانی
 - اثر نمایشی: الگوهای استخدام مطابق با اولویتهای سیاست صنعتی
- موقعیت صنعتی
 - هماهنگی اجماع در سراسر صنعت
 - رابطه نزدیک بین MITI و صنعت
 - تراکم در سراسر صنعت از طریق انجمن‌های صنعتی
- مسائل بین‌المللی
 - حفاظت از صنعت نوزاد
 - تعرفه و سهمیه بندی
 - موانع غیر تعرفه ای
 - کنترل سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (تا دهه ۱۹۷۰)
 - اختصاص ارز مبادله ای به بخش‌ها، صنایع و شرکتهای خاص
- ارتقاء صادرات
 - کسر مالیات ویژه برای صادرات
 - اطلاعات بازار خارج از کشور
 - تأمین مالی صادرات و واردات
 - میانجیگری اصطکاک تجاری
- امنیت اقتصادی
 - تهیه و ذخیره مواد اولیه
 - کمک‌های خارجی

- فعالیت‌های چند جانبه
- مشارکت در سازمان‌های بین‌المللی
- جریان سرمایه بین‌المللی
- نرخ تبدیل ارز
- سرمایه‌گذاری‌های خارج از کشور

تولید طولانی و فناوری فرآیند

برای کشورهایی مانند ژاپن که مسیر تولید سنگین را برای دستیابی به صنعت دنبال می‌کنند و تازه وارد شده‌اند، دو عنصر کلیدی موفقیت احتمالاً دستیابی به اقتصاد بزرگ مقیاس و بهبود فناوری فرآیند باشد. تولید انبوه به کشور تازه وارد اجازه می‌دهد هزینه واحد تولید را کاهش دهد، در ظرفیت جدید کارخانه سرمایه‌گذاری کند، استراتژی جایگزینی واردات را اجرا کند، در بازارهای صادراتی رقابت جدی داشته باشد و فناوری جدید و بهتری را توسعه دهد. ژاپن این شانس را داشته است که ممکن است تازه واردان از این بازار بزرگ و به سرعت در حال رشد داخلی برخوردار باشند. داشتن یک بازار بزرگ داخلی را به سختی می‌توان مبالغه کرد، به ویژه اگر بتوان آن را از طریق حمایت از صنعت نوزاد برای ورود خارجی مسدود کرد.

علاوه بر این، ژاپن دسترسی نسبتاً رایگان به بازارهای خارج از کشور داشت، که بازده را در مقیاس چند برابر کرد. این ترکیب - تقاضای داخلی و بازارهای خارج از کشور در دسترس - به صنایع قدیمی ژاپنی مزایای قابل توجهی در رقابت جهانی می‌دهد، حتی پس از آنکه آنها مزیت دستمزد پایین خود را از دست دادند.

شرکت‌های ژاپنی همچنین به لطف واردات گسترده دانش فنی خارجی، سازگاری و پیشرفت‌های توسعه‌ای، شبکه‌های پیمانکاری مؤثر و پشتیبانی سیاست‌های صنعتی ژاپن، توانستند فناوری فرآیند را ارتقا دهند. MITI تأکید فوق‌العاده‌ای بر ارتقای قابلیت‌های کلی کشور در زمینه دانش فنی دارد. نه اینکه شرکت‌ها مجبور به تبلیغ شوند. از آنجا که یک مزیت در فناوری فرآیند می‌تواند به سود قابل توجهی در سهم بازار تبدیل شود، شرکت‌های ژاپنی مشتاق بودند که هرچه سریعتر در منحنی یادگیری تولید بلندمدت حرکت کنند.

سیاست ممنوعیت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در ژاپن، که تحت اشغال آمریکا آغاز شد و تا دهه ۱۹۶۰ ادامه یافت، باعث تشویق شرکت‌های خارجی به مجوز ثبت اختراع شد، زیرا تولید مستقیم در ژاپن منتفی بود. MITI که می‌خواست پیشرفت‌ها را تسهیل کند، پیشرفت‌های داخلی و خارجی در زمینه فناوری فرآیند را زیر نظر داشت و هر از گاهی برای کمک به تولیدکنندگان ژاپنی برای مذاکره با شرکت‌های خارجی برای دریافت مجوز اقدام می‌کرد. سایر ویژگی‌های سیستم صنعتی ژاپن - شبکه‌های پیمانکاری فرعی، اشتغال دائمی و تأکید شرکت‌ها بر مهندسی تولید - نیز به پیشرفت‌های ملی کمک کرد. بنابراین، شرکت‌های بزرگ ژاپنی در یک سیستم آزمایشی صنعتی به نحو احسن برای برآوردن نیازهای توسعه دیر هنگام مناسب عمل می‌کردند.

سرعت رشد صنعتی ژاپن، هدف اصلی سیاست صنعتی آن، حیرت‌انگیز بود. تا سال ۱۹۷۰، ژاپن در بسیاری از بخش‌های تولید، مانند کشتی‌سازی و فولاد، برترین‌های خارجی را پشت سر گذاشته بود. ژاپن علیرغم موفقیت‌های چشمگیرش، بسیاری از ابزارهای سیاست صنعتی را که در اوج شکوفایی پس از جنگ استفاده می‌شد، رها نکرده است. جایی که ژاپن تغییر کرده است؛ در ترکیب ساختار صنعتی و بازتعریف نیازها و اهداف ملی است. از اواسط دهه ۱۹۷۰، توجه دولت ژاپن از آزادسازی به تغییر ساختاری - از تولیدات سنگین انرژی‌بر به صنایع اطلاعاتی دانش‌بنیان - متمرکز شده است.

پایان جهش دیر هنگام: تداوم روانشناسی بحران

علیرغم این واقعیت که ژاپن در همه بخش‌ها به جز چند بخش فاصله را کم کرده است، احساس فوریت ملی امروزه به همان اندازه قوی است که در دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ بود. چرا؟ زیرا خیلی چیزها در معرض خطر است و سرعت تغییرات تجاری و فناورانه آنقدر سریع است که حل مسائل و تنگناها نمی‌توانند بیشتر عقب بیافتند. در بیشتر صنایع با فناوری پیشرفته، منحنی‌های یادگیری بیشتر از مواردی است که در خط تولید قدیمی وجود دارد و چرخه عمر محصول بسیار کوتاه‌تر است. این بدان معناست که هزینه‌های عقب‌ماندگی می‌تواند بسیار بیشتر باشد. احساس اضطرار با اندازه و قدرت قابل مشاهده غول‌های خارجی در برخی از زمینه‌های با فناوری پیشرفته -مانند بوئینگ در هواپیما، AT & T در مخابرات و IBM در رایانه‌ها- ترکیب می‌شود. ژاپنی‌ها احساس می‌کنند که باید در زمینه فناوری پیشرفته به همان اندازه تلاش کنند که در تولید قدیمی کار می‌کنند.

ممکن است هیچ دلیل اقتصادی قانع‌کننده برای دغدغه ژاپن با تهدید سلطه خارجی وجود نداشته باشد. با توجه به نظریه ریکاردویی در مورد مزیت نسبی، قدرت تولیدکنندگان خارجی در یک زمینه به این معناست که زمینه‌های مختلف مزیت نسبی باز گذاشته می‌شود. مگر اینکه دلیلی برای تردید در قابلیت اطمینان تأمین‌کنندگان خارجی یا نارضایتی در مورد بخش تخصصی موجود از طریق تقسیم کار بین‌المللی وجود داشته باشد. این واقعیت که IBM، به جای شرکت Nippon Electric (NEC)، کامپیوتر تولید می‌کند، نباید زمینه‌ای برای نگرانی بیش از حد باشد. با این حال، به دلایلی که فقط می‌توان آنها را ناسیونالیستی دانست؛ MITI و صنعت الکترونیک به شدت نگران پیامدهای تسلط IBM بوده و هستند. کنار زدن IBM یا حتی در صورت امکان پیشی گرفتن از IBM، ممکن است هدف اصلی صنعت کامپیوتر ژاپن باشد.

دلیل این دغدغه در گزینه طبیعی بقا در چیزی که برخی ژاپنی‌ها آن را یک مسابقه ماراتن برای برتری اقتصادی می‌دانند، نهفته است. صنعت اطلاعات، به اعتقاد مقامات MITI، کلید رقابت‌پذیری آینده در طیف وسیعی از بخش‌های صنعتی -نه تنها فناوری پیشرفته (رباتیک، ماشین‌آلات، ارتباطات مخابراتی) بلکه صنایع قدیمی (فولاد، خودرو، شیمی) و حتی خدمات (بانک، بیمه، توزیع) را نیز در خود دارد. اگر ژاپن نتواند چالش خارجی را برآورده کند، بسیاری از ژاپنی‌ها می‌ترسند که کشورشان مجبور شود به حاشیه فعالیت‌های اقتصادی پردازد که همان وضعیت سابق است.

ابعاد بین‌المللی

امنیت اقتصادی

مسابقه ژاپن برای رسیدن به غرب نشان می‌دهد که این کشور درگیر نگرانی عمیقی برای امنیت اقتصادی خود بوده است، موضوعی که اغلب در بحث‌های خارجی درباره سیاست‌های صنعتی ژاپن نادیده گرفته می‌شود اما از اهمیت اساسی برخوردار است. با توجه به کمبود تقریباً کامل مواد اولیه این کشور، انزوای جغرافیایی و آسیب‌های ناشی از تجربیات قبل از جنگ، مطمئناً نگرانی ژاپن از امنیت اقتصادی قابل درک است. تمایل به امنیت اقتصادی در چهار زمینه سیاست صنعتی نمایان می‌شود: تأمین مواد اولیه، سطوح وابستگی متقابل بین‌المللی، دسترسی به بازارهای صادراتی و فناوری خارجی و ساختار کلی صنعتی.

دولت ژاپن همواره بر دسترسی به مواد خام اولیه دست زده است. شوک اولین بحران نفتی (۱۹۷۳-۱۹۷۴) هیچ کمکی به کاهش ترس این کشور نکرد. MITI که برای حفاظت از نجات اقتصادی ژاپن عمل می‌کند، تعداد زیادی از پروژه‌های خارج از کشور را شامل استخراج منابع و توسعه بالادستی و همچنین توافق‌نامه‌های بخش خصوصی برای خرید طولانی مدت گردآوری یا هماهنگ کرده

است. پروژه بین‌المللی یا توافق‌نامه‌های مربوط به منابع که به امنیت اقتصادی ژاپن کمک می‌کند اغلب واجد شرایط تأمین مالی کم بهره دولتی از طریق بانک صادرات-واردات ژاپن است. اگر این پروژه به عنوان "پروژه ملی" تعیین شود، می‌تواند دارای ضمانت در برابر ضرر و زیان نیز باشد. همچنین یکی دیگر از حوزه‌های اختیارات MITI هماهنگی تلاش‌ها برای ذخیره سازی مواد اولیه ضروری مانند نفت، به عنوان حصارى در برابر بحران‌های پیش‌بینی نشده است.

با کمک MITI، شرکت‌های ژاپنی تعداد زیادی موافقت‌نامه با کشورهای دارای منابع غنی منعقد کردند، به ویژه در پی اولین بحران نفتی، هنگامی که نگرانی‌ها در مورد در دسترس بودن منابع بلندمدت مواد اولیه ضروری افزایش یافت. در واقع، شرکت‌های تجاری ژاپنی، کنسرسیوم‌های بانکی و شرکت‌های خصوصی (به ویژه آنهایی که در استخراج منابع دخیل هستند) به دلیل هماهنگی مؤثر، حقیقت یابی دقیق، پیگیری مصمم فرصت‌ها در خارج از کشور و همچنین تأمین مالی بسیار معروف، شهرت جهانی یافته‌اند.

اگر حوزه ای از سیاست صنعتی وجود دارد که در آن مفهوم "Japan Incorporated" به واقعیت نزدیک می‌شود، حوزه امنیت منابع است. در این حوزه همه جنبه‌های به دست آوردن مواد اولیه ضروری وجود دارد: استخراج بالادست، خرید، ذخیره، تجارت و سرمایه‌گذاری مربوط به منابع. امنیت منابع انرژی و تبدیل آنها به تولید برق از اهمیت ویژه ای برخوردار است. دولت ژاپن در همه زمینه‌های به دست آوردن مواد اولیه ضروری و پردازش بالادستی ورود جدی دارد.

یکی از جنبه‌های مرتبط با امنیت اقتصادی، وابستگی ژاپن به منابع خارجی فناوری است. یکی از دلایلی که ژاپنی‌ها بسیار مشتاق هستند تا از مرزهای دانش فراتر رفته و توانایی‌های خود را در فناوری روز توسعه دهند این است که می‌ترسند فناوری خارج از کشور در آینده به آسانی در دسترس نباشد. حتی در مطلوب‌ترین شرایط، ژاپن مجبور است فناوری پیشرفته ای را ارائه دهد تا در عوض آن را به دست آورد. ممکن است زمینه ای برای ناسیونالیسم فناورانه در خارج وجود داشته باشد که ناشی از افزایش هزینه‌ها و خطرات تحقیق و توسعه و شدت رقابت تجاری است.

ترس از ناسیونالیسم فناورانه حتی به آمریکا، نزدیک‌ترین متحد ژاپن، و به طور سنتی بازترین منبع دانش پیشرفته در جهان گسترش می‌یابد. به دلایل امنیت ملی، انتقال فناوری ممکن است به طور فزاینده ای با محدودیت مواجه شود. برای کاهش سطح وابستگی - که در هواپیماها، فضا و دیگر زمینه‌های یکپارچه سازی سیستم‌های پیچیده بسیار زیاد است - دولت ژاپن احساس می‌کند که باید برای پیشبرد ظرفیت بومی ژاپن برای نوآوری تلاش زیادی کند.

امنیت اقتصادی همچنین به معنای ادامه دسترسی به بازارهای بزرگ خارجی، به ویژه بازار آمریکا است که تقریباً ۴۰ درصد از کل صادرات ژاپن را تشکیل می‌دهد. زمینه احساسات حمایت‌گرایانه در آمریکا و سراسر جهان برای ژاپنی‌ها بسیار نگران کننده است. یکی از سنگین‌ترین بارهایی که از اواسط دهه ۱۹۷۰ بر دوش MITI افتاده است، وظیفه محدود کردن خسارت در اختلافات تجاری است. این موضوع شامل کار برای از بین بردن تعارضات قبل از شعله ور شدن آنها یا تلاش برای مهار آسیب در صورت وقوع است.

MITI تلاش‌های مربوط به تجارت را در سه زمینه متمرکز کرده است: مهار سیل صادرات ژاپن، بازکردن بازارهای ژاپن به روی واردات خارجی و تحریک تقاضای داخلی برای کاهش وابستگی به بازارهای خارج از کشور. از بین این سه، احتمالاً مؤثرترین تا به امروز در زمینه کاهش خشم خارجی، پذیرش محدودیت‌های صادراتی بوده است، اگرچه ممکن است افزایش تقاضای داخلی در بلندمدت اهمیت بیشتری داشته باشد.

مسئولیت سنگین تر، نظارت بر انتقال ساختار صنعتی ژاپن از تولیدات سنگین به صنایع مبتنی بر مصرف کم انرژی و دانش محورتر است. دور شدن از تولید سنگین نه تنها وابستگی ژاپن به مواد اولیه خارج از کشور را کاهش می‌دهد بلکه با روند مزیت نسبی بین‌المللی مطابقت دارد. بنابراین امنیت اقتصادی یک عامل مهم است و زمینه‌ای برای مداخله قانونی دولت در بازار است. خوشبختانه برای ژاپن، دولت مجبور نشده است صنایع متزلزل مانند فولاد را که برای امنیت اقتصادی آن ضروری تلقی می‌شود، نجات دهد.

با گذشت زمان، تعریف آنچه که امنیت اقتصادی را تشکیل می‌دهد ممکن است گسترش یابد و منجر به مبادلات شدیدتر بین امنیت و کارایی شود، به ویژه اگر محیط امنیتی بیرونی خراب شود. همانطور که در آمریکا مشاهده می‌شود، امنیت ملی می‌تواند مقوله‌ای بسیار کشسان برای مداخله دولت باشد. تمایل دولت ژاپن برای جذب هزینه‌های ناکارآمدی اقتصادی به خاطر امنیت ملی به وضوح در اصرار آن برای تولید هواپیماهای جنگی خود (رهگیرهای F-15 و جنگنده‌های F-16) در داخل تحت مجوز خارجی دیده می‌شود.

وابستگی متقابل بین‌المللی و آسیب‌پذیری

ارتباط تنگاتنگ با امنیت اقتصادی - در واقع، یک جنبه لاینفک آن - ادغام فزاینده ژاپن در سیستم بین‌المللی و درک ژاپنی‌ها از آسیب‌پذیری است. به عنوان مثال، آنچه در بازارهای بین‌المللی پول و ارز اتفاق می‌افتد، تأثیر قابل توجهی بر اقتصاد داخلی ژاپن دارد - همانطور که بازارهای مالی ژاپن و جریان سرمایه بر حجم معاملات انجام شده در نیویورک و لندن تأثیر می‌گذارد. اگرچه ژاپن دومین اقتصاد بزرگ جهان است و از اهرم بسیار بیشتری نسبت به گذشته برخوردار است، اما درک آسیب‌پذیری همچنان ادامه دارد. این احساس به ویژه در اوایل دوران پس از جنگ و کوچکی و شکنندگی ژاپن، شدید بود.

درک ژاپن از آسیب‌پذیری، ترجیحات اجتماعی فرهنگی برای اجماع را به عنوان هنجار عملی سیاست‌گذاری و تکیه بر چانه‌زنی مداوم و غیررسمی بین گروه‌های سیاسی و اقتصادی به عنوان شیوه استاندارد حل تعارض، تقویت کرده است. اجماع، دارای وزن یک هنجار قوی و الزام آور در روند سیاست‌گذاری ژاپن است. تأثیر آن بسیار وسیع است، فراتر از فرآیند سیاست‌گذاری صرف و در اصل سیاست صنعتی گسترش می‌یابد. شیوه تعاملی متقابل بین MITI و کسب‌وکارهای خصوصی دلیل اصلی جهت‌گیری سیاست صنعتی ژاپن در جهت تولید (و نه طرفدار مصرف‌کننده) است.

احساس آسیب‌پذیری بین‌المللی همچنین عزم و اراده مقامات بلندپایه ژاپنی را برای تحمیل ساختار، نظم و اهداف خاص بخشی به نیروهای غیرقابل چرخش بازار تقویت کرده است. با این حال، همزمان با افزایش سطح وابستگی متقابل بین‌المللی، بوروکرات‌های MITI را متقاعد کرده است که باید محدوده‌ای برای دخالت بازار تعیین شود. ژاپن نمی‌تواند به گونه‌ای مداخله کند که با نیروهای بازار مخالف باشد چرا که هزینه‌های اقتصادی و سیاسی به طور غیرقابل قبولی بالا خواهد بود.

بنابراین عامل بین‌الملل باعث شکل‌گیری محتوای سیاست صنعتی شده و در واقع به آن کمک کرده است. از این نظر، ژاپن بیشتر شبیه کشورهای کوچک اروپایی است تا قدرت‌های بزرگ صنعتی. همانطور که پیتر کاتزنشتاین اشاره می‌کند، ژاپن در پیگیری یک سیاست صنعتی فعال، مورد توافق و در عین حال منطبق با بازار، شباهت‌های قابل توجهی به سوئیس دارد. اندازه کوچک و درک آسیب‌پذیری مطمئناً ژاپن را در دهه ۱۹۵۰ توصیف کرد، اما جالب است که با تبدیل شدن ژاپن به دومین اقتصاد بزرگ جهان، تأکید بر سیاست صنعتی سازگار و مورد توافق همچنان ادامه دارد. اینکه آیا ژاپن به دنبال اعمال نفوذ بیشتر در اقتصاد جهان است یا در عوض، نقش سیاست صنعتی را کاهش می‌دهد، در آینده مشخص خواهد شد.

سازگاری نیروهای بازار

دیدگاه ارتدوکس در آمریکا این است که بازار غیر متمرکز، نه دولت مرکزی، بهترین و بی طرفترین داور "برندگان" و "بازندگان" صنعتی است. در ژاپن نیز مزایای بسیاری از سیستم‌های بازار به رسمیت شناخته شده است. علاوه بر بی طرفی و کارایی، بازار از نظر قابلیت استفاده از عقلانیت ابزاری تقریباً در همه زمینه‌های زندگی اقتصادی، از مصرف‌کننده و بخش خصوصی گرفته تا شرکت‌های سودجو، بی نظیر است. آنچه بازار ارائه می‌دهد، ساختار مشوق‌هایی است که بیش از هر انگیزه‌ای که تصور می‌شود، بر اساس جذابیت قدرتمند منافع شخصی محاسبه شده عقلایی قانع‌کننده است.

علاوه بر این، شبکه مراکز تصمیم‌گیری فردی که بازار از طریق آنها فعالیت می‌کند، گردش گسترده‌ای از اطلاعات را ایجاد می‌کند که بر اساس آن می‌توان تصمیمات عقلایی اتخاذ کرد. جریان زیاد اطلاعات باعث می‌شود اقتصادهای بازار کمتر از سیستم‌های برنامه‌ریزی شده متکی به تصمیمات متمرکز که توسط گروه کوچکی از نخبگان اتخاذ می‌شود، مستعد خطا باشند. سیستم‌های بازار همچنین دارای سازوکارهای بازخوردی فوق‌العاده‌ای هستند که به آنها اجازه می‌دهد در صورت بروز اشتباهات، خود را تصحیح کنند.

به طور خلاصه، برتری اقتصادهای بازار بر تعداد بیشماری شبکه‌های غیرمتمرکز است که حجم عظیمی از اطلاعات را در تمام بخش‌های سیستم پمپاژ می‌کنند. از آنجا که بین تمرکز و اجبار، از یک سو، و تراکم و کیفیت اطلاعات موجود، رابطه معکوس وجود دارد، از سوی دیگر، تعجب آور نیست که سیستم‌های بازار کارآمدتر از اقتصادهای برنامه‌ریزی شده مرکزی عمل کنند. در سیستم بازاری اطلاعات بیشتر و بهتری در دسترس است و اقتصاد بی وقفه با پیگیری منطقی منافع شخصی همراه می‌شود. در سیستم‌های برنامه‌ریزی شده متمرکز، از طرف دیگر، رفتار اقتصادی مبتنی بر حجم محدودی از اطلاعات و بر اساس دستورالعمل‌هایی است که از بالا تحمیل شده است.

یکی از انتقادات جدی علیه اتخاذ سیاست‌های صنعتی این است که این گردش اطلاعات حیاتی را که اقتصاد بازار قوی بر اساس آن استوار است، محدود و تحریف می‌کند. هنگامی که سیاستگذاری بیش از حد متمرکز می‌شود، همانطور که اغلب هنگام اتخاذ سیاست صنعتی چنین است، جریان صعودی اطلاعات از سطوح پایین و متوسط متوقف می‌شود. از آنجا که جامعه ژاپن به گونه‌ای سازماندهی شده است که قدرت را منتشر می‌کند و تصمیم‌گیری را غیر متمرکز می‌کند، هزینه‌های اطلاعات اتخاذ یک سیاست صنعتی به حداقل می‌رسد. در واقع، ویژگی سیستم سیاستگذاری ژاپنی این است که جریان حیاتی اطلاعات را محدود نمی‌کند. رهبران بخش دولتی و خصوصی به مبادله حجم زیادی از اطلاعات می‌پردازند.

سیستم سیاستگذاری صنعتی ژاپن با جمع‌آوری اطلاعات از بخش‌های مختلف جامعه - بانک‌ها، دانشگاه‌ها، رسانه‌های جمعی، صنعت و نیروی کار - از خطاهای بزرگ در قضاوت به دلیل تنگنای جریان اطلاعات جلوگیری می‌کند. در واقع، برخی از ژاپنی‌ها معتقدند که سیستم آنها از حیث کیفیت و کمیت اطلاعات مورد استفاده، حتی بر بازار غیر متمرکز برتری دارد.

با این وجود، مقامات ژاپنی با همه ویژگی‌های آن درباره جنبه‌هایی از سرمایه‌داری بازار که به طور دقیق در بافت جامعه و فرهنگ ژاپنی نمی‌گنجد، مبهم هستند. به عنوان مثال، مفهوم حاکمیت مصرف‌کننده را که در قلب اقتصاد نئوکلاسیک نهفته است، در نظر بگیرید. بر اساس این مفهوم، رفاه فردی زمانی به بهترین نحو ارائه می‌شود که فرد مختار باشد که انتخاب‌های خود را در مورد نحوه هزینه کردن منابع خود برای به حداکثر رساندن ارزش خود (یعنی ترجیحات مفید خود) انجام دهد. به نظر می‌رسد مفهوم حاکمیت مصرف‌کننده از برخی جهات در ژاپن مورد استقبال قرار گرفته است. "مصرف‌کننده پادشاه است" یک کلمه قصار است که شرکت‌های ژاپنی به آن توجه کرده‌اند. علیرغم نگرانی‌ها مبنی بر اینکه مصرف‌کنندگان ممکن است بر اساس اطلاعات ناکافی و ارزش‌های پایین عمل کنند، دولت برای ارائه اطلاعات کامل‌تر در مورد مسائل حیاتی جهت سلامت و ایمنی مردم قدم گذاشته است. به عنوان مثال،

برخلاف دفتر بهداشتی آمریکا، دولت ژاپن در مورد خطرات سلامتی سیگار و نیکوتین به مردم هشدار نداده است. همچنین سعی نکرده است که ترجیحات مطلوبیت مصرف کنندگان را به گونه ای تغییر دهد که به طور مؤثرتری به رفاه اجتماعی کمک کند. اگر گزینه پدرا نه در دولت ژاپن وجود داشته باشد، بر این باور هستند که دستکاری در ترجیحات مصرف کننده محل مناسبی برای دولت نیست. چه خوب و چه بد، دولت ژاپن اذعان می کند که مصرف کننده، قاضی نهایی رفاه فردی است و باید باشد.

از سوی دیگر، ژاپنی ها از مفهوم حاکمیت مصرف کننده ناراحت هستند، زیرا پیامدهای آن برای جامعه ژاپن کاملاً مثبت نیست. چیزی که مشکل سازتر است، مرکزیتی است که به فرد داده می شود. فرد - ترجیحات، علایق، اهداف و حقوق قانونی وی - در قلب دکترین حاکمیت مصرف کننده قرار دارد. ارتقاء فرد برای جامعه ژاپنی بیگانه است، جایی که همه در یک گروه جمع می شوند، اعم از خانواده، شرکت یا ملت. منافع و نیازهای جمع بر منافع افراد اولویت دارد. این یک اصل اساسی سازماندهی اجتماعی است.

چه جایگاهی برای مصرف کنندگان فردی در اولویت های سیاست های صنعتی ژاپن تعیین شده است؟ به نظر می رسد پاسخ از اهمیت ثانویه برخوردار است. گروه های تولید کننده از رفتار ترجیحی برخوردار می شوند. طی دهه های رشد سریع، مقامات MITI تنها بر ترویج منافع تولید کنندگان تمرکز کردند.

نه اینکه کارمندان دولتی ارشد در MITI به مصرف کنندگان فردی بی اعتنا باشند. در صورت درخواست، اکثر مقامات MITI احتمالاً می گفتند که از آنجا که منافع تولید کننده و مصرف کننده با یکدیگر سازگار است، رشد اقتصاد ژاپن مزایای سرریز برای مصرف کنندگان منفرد را به همراه خواهد داشت. به عبارت دیگر، "آنچه برای کسب و کارهای ژاپنی خوب است"، برای کل ژاپن خوب است و بنابراین برای مصرف کنندگان فردی خوب است.

با این حال، در طول سال ها، منافع تولید کننده و مصرف کننده همیشه به هم نزدیک نشده است. می توان به موارد زیر از درگیری های خاص اشاره کرد: حفاظت از صنعت نوزاد (برای مثال در صنعت مخابرات) در مقابل تولید و خدمات کارآمدتر، حفاظت از برخی صنایع غیر رقابتی (مانند پردازش چوب) در مقابل کاهش قیمت مصرف کننده، رفتار ترجیحی کشاورزان در مقابل قیمت های کنترل نشده زمین، کارت های ضد رکود (در صنایع شیمیایی) در مقابل قیمت نهایی کاربر پایین تر، برخورد مالیاتی مطلوب برای شرکت های کوچک و متوسط در مقایسه با بار مالیاتی نسبی کمتر برای خانوارهای فردی و قدرت فروشگاه های کوچک mom-and-pop در وتوی تأسیس فروشگاه های بزرگ توزیع خرده فروشی در مقابل دسترسی به طیف وسیع تر و ارزان تر از محصولات مصرفی. تقریباً در همه این موارد، منافع گروه های تولید کننده بر مصرف کنندگان اولویت دارد.

برخی ویژگی های جامعه و سیاست ژاپن به تسلط بر منافع تولید کنندگان کمک می کند. گروه های مصرف کننده، مانند دیگر سازمان های افقی در ژاپن، از قدرت لازم برای حمایت از اهداف مصرف کننده برخوردار نیستند. ژاپن هیچ طرف مشابهی با طرفداران تأثیرگذار مصرف کننده مانند رالف نادر و جان گاردنر ندارد. و ساختار نهادی MITI، با تمرکز بر روابط نزدیک و همکاری با صنعت، مقامات دولتی را مستعد می کند که تولید کنندگان را بر منافع مصرف کننده ترجیح دهند.

با این حال، از اوایل دهه ۱۹۸۰، سه تحول اولویت منافع تولید کنندگان را تضعیف کرد: (۱) پیچیدگی فزاینده و تمایز منافع تولید کنندگان، (۲) گسترش روابط و وابستگی متقابل بین المللی و (۳) وزن عظیمی که تولید کنندگان خارجی که قصد نفوذ به بازار ژاپن را داشتند به مصرف کنندگان ژاپنی می دادند. با افزایش فشارهای خارجی تولید کنندگان خارجی و تقویت گروه های مصرف کننده داخلی، تبعیض آشکار به نفع گروه های تولید کننده در حال ضعیف شدن است. دولت مجبور است به منافع مصرف کنندگان توجه بیشتری داشته باشد. اما اینکه آیا این روند در نهایت منجر به پادشاهی مصرف کننده می شود، باید منتظر ماند.

شک و تردید در مورد سرمایه‌داری بازار فراتر از مفهوم حاکمیت مصرف‌کننده است. احتمالاً در مورد سوالات مربوط به ساختار صنعتی به شدت احساس می‌شود. به طور خاص، آیا بازار به خودی خود می‌تواند یک ساختار صنعتی ایجاد کند که نیازهای ملی را نه صرفاً منفعلانه از طریق تقسیم کار جهانی برآورده کند؟ از آنجا که، در ذهن مقامات MITI، پاسخ به وضوح منفی است، دولت هیچ راهی جز توسل به سیاست‌های صنعتی ندارد. اگر دولت اقدامی نکند، بازار یک ساختار صنعتی تولید می‌کند که ممکن است آرزوها و نیازهای استراتژیک کشور را برآورده نکند. تصور کنید اگر MITI به بازار اجازه می‌داد مسیر خود را طی کند، تاریخ پس از جنگ چقدر متفاوت می‌شد.

در اینجا این فرض وجود دارد که دولت در شرایط مناسب می‌تواند از قدرت خود برای ایجاد ترکیب مناسب صنایع استفاده کند. این فرض به مفهوم مزیت نسبی پویا، که متمایز از مفهوم مزیت نسبی ایستا یا منفعل است، نزدیک می‌شود. به جای اجازه دادن به جغرافیا، برخورداری اولیه عوامل در سطح ملی و تقسیم کار جهانی، شکل ساختار صنعتی یک کشور را تعیین می‌کند، دولت ملی می‌تواند با تعیین مجموعه‌ای از اولویت‌ها و مدیریت بسته‌ای دقیق از سیاست‌ها، مزیت رقابتی خود را تعیین کند. برای پرورش صنایع اولویت دار برخورداری اولیه عوامل میراث تغییرناپذیر متأثر از طبیعت نیستند. می‌توان آنها را از طریق سیاست‌های صنعتی مانند آموزش نیروی انسانی، تحقیق و توسعه، سرمایه‌گذاری‌های انتخابی و ارتقاء تجارت تغییر داد.

یکی دیگر از مشکلات مرتبط با سیستم‌های سرمایه‌داری، تأثیر نامتعادل چرخه‌های تجاری است. شرکت‌های ژاپنی به دلیل ویژگی‌های متمایز سیستم صنعتی ژاپن مانند مشاغل طولانی مدت، نسبت بالای بدهی به حقوق صاحبان سهام و شدت رقابت تجاری، در معرض رکود در چرخه تجاری هستند. با توجه به چنین ویژگی‌های سازمان صنعتی، شرکت‌های ژاپنی در انجام اقداماتی که رقابت خارجی آنها به طور معمول انجام می‌دهند، ناتوان‌تر هستند: اقداماتی نظیر آخراج کارگران، کاهش تولید و سرمایه‌گذاری و فعالیت در سطوح بسیار پایین ظرفیت کارخانه.

از سوی دیگر، چنین سختی‌هایی تا حد قابل توجهی با وجود سایر ویژگی‌های سازمان صنعتی ژاپن جبران می‌شود: یعنی کارگران موقت، سیستم پیمانکاری فرعی، روابط نزدیک بانکی و تجاری، دسترسی آسان‌تر به سرمایه، تأمین مالی عمیق، جیب‌های مالی برای حفظ دوره‌های طولانی ضرر و خروج از بازارهای صادراتی. با وجود این سازوکارهای جبران‌کننده، سیستم صنعتی ژاپن همچنان در برابر اثرات مخرب رکودهای دوره‌ای مداوم آسیب پذیر است، همانطور که نرخ فوق‌العاده بالای ورشکستگی‌های شرکت‌های ژاپنی نشان می‌دهد.

برای جلوگیری از رکود در چرخه‌های تجاری، دولت ژاپن مایل بوده است که کارتل‌های ضد رکود را به عنوان اقدامات موقت و به شدت کنترل شده سازماندهی یا تحریم کند. به سختی می‌توان مجموعه‌ای از شرایط تجاری را تصور کرد که تحت آنها دولت آمریکا به کارتل‌ها اجازه دهد. در آمریکا، کارتل‌ها به عنوان دشمن رفاه اقتصادی و سیستم دموکراسی کشور تلقی می‌شوند، بلایی که باید از آن جلوگیری شود تا قدرت رقابت در بازار از بین نرود.

در ژاپن، خطرات کارتل‌ها کاملاً قابل درک است، اما همان برچسب ایدئولوژیک ضمیمه نشده است. در واقع، ژاپنی‌ها معتقدند کارتل‌های موقت که به صورت انتخابی و در شرایط مناسب استفاده می‌شوند، می‌توانند از جنگ برادر کشی، نرخ بالای ورشکستگی و بی‌نظمی صنعتی جلوگیری کنند. در کوتاه مدت، کارتل‌ها می‌توانند تعادل کافی را ایجاد و حفظ کنند تا از خرابی کامل ساختار صنعتی جلوگیری شود. کارتل‌ها در بلندمدت (با فرض حذف آنها) می‌توانند از سطوح نامطلوب تمرکز بازار جلوگیری کنند.

رقابت بیش از حد

یکی از برجسته‌ترین ویژگی‌های سیاست صنعتی ژاپن در دوران رشد دو رقمی و یکی از ویژگی‌های متمایز سرمایه‌داری ژاپن، پدیده ای است که به طرز عجیبی به "رقابت بیش از حد" اشاره دارد. مقامات MITI اغلب رقابت بیش از حد را دلیل بی‌واسطه‌ای برای وجود دستان مرئی در بازار ذکر می‌کنند. از جنبه مثبت، گاهی اوقات رقابت بیش از حد، به پویایی و انرژی جنبشی بالای بخش خصوصی ژاپن نسبت داده می‌شود. از سوی دیگر، گفته می‌شود که رقابت بیش از حد باعث ایجاد مشکلاتی از قبیل ظرفیت بیش از حد نیروگاه، دامپینگ و قیمت‌های غارتگرانه و سود ناچیز شرکت‌ها شده است. به صورت کلی رقابت بیش از حد موضوع بسیار مهمی است چرا که اعمال سیاست‌های ویژه صنعتی را مشروعیت بخشیده است.

به نظر می‌رسد آنچه مقامات MITI هنگام استفاده از اصطلاح رقابت بیش از حد در نظر دارند، وضعیتی با جمع صفر است که در آن تعداد مازاد تولیدکنندگان دارای ظرفیت عرضه بسیار بیشتر از تقاضا است. چنین عدم تعادلی باعث ایجاد رقابت ناکارآمد بین بنگاه‌ها می‌شود که همین موضوع، منجر به کاهش شدید قیمت‌ها، قیمت‌گذاری "غارتگرانه"، افزایش ورشکستگی‌ها و بی‌نظمی صنعتی می‌شود. از آنجا که هرج و مرج صنعتی برای منافع جمعی مضر است، مقامات MITI احساس می‌کنند که باید با اعمال اثرات متقابل سیاست‌های صنعتی، نظم را با مهار آثار منفی رقابت بیش از حد، برقرار کنند.

در صورت عدم کنترل، پیامدهای منفی رقابت بیش از حد می‌تواند بسیار مشکل ساز باشد. رقابت بیش از حد می‌تواند منجر به تحریف‌های جدی در تخصیص سرمایه و نیروی کار، هزینه‌های فرصت با توجه به مقیاس اقتصادی تولید، سطوح نامطلوب تمرکز صنعتی، عدم رقابت در صادرات و از دست دادن فرصت‌های رشد شود. نگرانی و دغدغه فوری مقامات ژاپن، رقابت بیش از حد مناسب برای ایجاد یا تشدید مشکلات ناشی از سرمایه‌گذاری بیش از حد در تأسیسات تولیدی است. ظرفیت بیش از حد یک مشکل جدی در ژاپن است چرا که شرکت‌های بزرگ ژاپنی در نتیجه اشتغال دائمی و تأمین مالی بدهی‌های سنگین با هزینه‌های ثابت زیادی روبرو هستند.

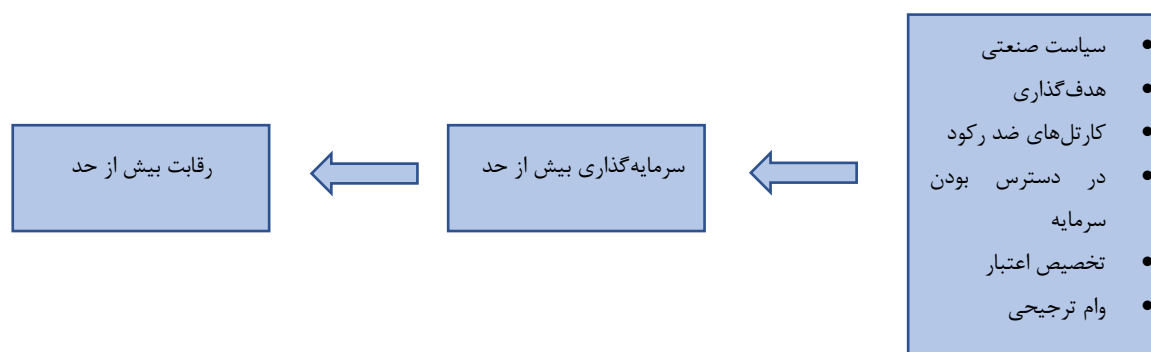
هنگامی که رکود اقتصادی در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ رخ داد، غیرقابل قبول بودن آخراج‌های بزرگ یا ورشکستگی‌ها دولت را بر آن داشت تا اقدامی انجام دهد و کارتل‌های ضد رکود را برای محدود کردن عرضه، محدود کردن رقابت قیمتی و توافق بر سر سطح سرمایه‌گذاری از طریق هدایت‌های اداری، شکل دهد. برای عملکرد مناسب کارتل‌های ضد رکود، باید هجوم کالاهای خارجی به طور همزمان مهار شود. بنابراین، برای مقابله با پیامدهای رقابت بیش از حد، دولت ژاپن مجبور شد اقدامات متقابل متفاوتی را برای بازار انجام دهد و هزینه‌های تعدیل را از طریق ترکیبی از کارتل‌های ضد رکود و محدودیت‌های واردات به مصرف‌کنندگان ژاپنی و صادرکنندگان احتمالی خارجی منتقل کند. در اینجا، ما دوباره شواهدی از اولویت دادن به منافع تولیدکننده نسبت به مصرف‌کننده منفرد را مشاهده می‌کنیم.

برای اکثر دولت‌های سرمایه‌داری، ایده رقابت بیش از حد منطقی به نظر نمی‌رسد و تقریباً از نظر شرایط اجرا متناقض است. اکثر اقتصادهای سرمایه‌داری بالغ، به ویژه در اروپا، دقیقاً با مشکل متفاوت روبرو هستند: رقابت داغ و تقاضای سست سرمایه‌گذاری در تجارت. برای آنها مسئله یافتن راه‌هایی جهت حفظ سطح رقابت و سرمایه‌گذاری است. چرا ژاپن با مشکلی غیرعادی روبرو شده است؟

سیاست صنعتی به عنوان علت ریشه‌ای

فرضیه‌های مختلفی برای توضیح پدیده رقابت بیش از حد مطرح شده است. طبق یک فرضیه، علت اصلی را می‌توان مستقیماً در سیاست صنعتی ژاپن جستجو کرد. سیاست صنعتی ژاپن با انتخاب صنایع خاص جهت توسعه ترجیحی و کاهش خطرات ناشی از

رکود چرخه تجاری، بر سرمایه‌گذاری بیش از حد در ظرفیت کارخانه تأثیر گذاشت. افراد بدبین حتی ممکن است تا آنجا پیش بروند که MITI عمداً رقابت بیش از حد را تقویت کرده تا قدرت خود را تقویت کند.



شکل ۲. سیاست صنعتی به عنوان عامل رقابت بیش از حد

این خط استدلال مستقیماً با نظریه‌هایی که دقیقاً علت را معکوس نشان می‌دهند، در تضاد است: یعنی این که رقابت بیش از حد (علت) دولت را مجبور به اتخاذ سیاست‌های صنعتی خاص برای مقابله با عواقب کرد. فرضیه سیاست صنعتی به عنوان علت روشن نمی‌کند که آیا رقابت بیش از حد محصول برنامه‌ریزی حساب شده بوده است یا این که ناخواسته به عنوان یک محصول جانبی پیش‌بینی نشده و ناخواسته از سایر اهداف سیاست صنعتی به وجود آمده است. با این حال، برای طرفداران این دیدگاه، به ویژه کوزو یامامورا، وجود قصد آگاهانه مسئله نیست. نکته این است که سیاست‌های نامناسب صنعتی که بازار را منحرف می‌کند؛ شرایط را برای ایجاد رقابت بیش از حد، مهیا کرد. برای جبران خسارت وارده، MITI مجبور بود اقدامات متقابل را انجام دهد که آن را بیشتر درگیر مداخله در بازار می‌کرد.

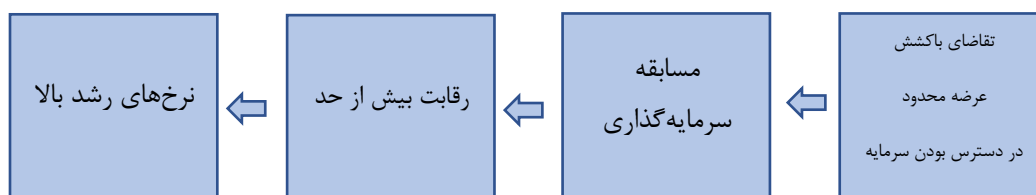
از منظر این دیدگاه، سیاست تجاری ژاپن با ایجاد انگیزه برای شرکت‌ها برای ورود به رقابت سریع سرمایه‌گذاری، باعث رقابت بیش از حد شد. از این مسابقه بی پروا همه مشکلات ناشی از رقابت بیش از حد - عدم تعادل در عرضه و تقاضا، آسیب پذیری در برابر رکودهای چرخه‌ای، کارتل‌های ضد رکود، نقض احتمالی ضدتراست، کاهش بیش از حد و غیرعادی قیمت، خروج تأخیرهای صادراتی در خارج از کشور و اصطکاک تجاری - به وجود آمد. اگر سیاست صنعتی در ابتدا انگیزه‌ها را تغییر نمی‌داد، ژاپن با چنین مشکلات شدیدی روبرو نمی‌شد. بنابراین طرفداران این نظریه سیاست صنعتی ژاپن را متهم به ایجاد مشکلات غیر ضروری از طریق اتخاذ اقدامات تحریف کننده بازار می‌کنند.

علیرغم فضیلت بزرگ آن در جلب توجه متقابل بین سیاست‌های MITI و رفتار بخش خصوصی، نظریه سیاست صنعتی به عنوان علت نمی‌تواند توضیح کاملی در مورد ریشه‌ها و پیامدهای رقابت بیش از حد ارائه دهد. اگرچه ممکن است این پدیده را در صنعت فولاد ژاپن در دوران رشد دو رقمی توضیح دهد، اما نمی‌تواند وجود آن را در صنایع غیر هدف مانند لوازم الکترونیکی مصرفی و تجهیزات دقیق (مانند ساعت و دوربین) توضیح دهد. همچنین نمی‌تواند توضیح دهد که چرا رقابت بیش از حد در برخی از صنایع مورد نظر مانند هواپیما، فضا و لیزر رخ نداده است. اگر رقابت بیش از حد واقعاً محصول جانبی سیاست‌گذاری صنعتی است، چرا برخی از بخش‌های مورد نظر علائم کلاسیک را نشان نمی‌دهند در حالی که سایر بخش‌های غیر هدفمند نشانه‌هایی از رنج کشیدن مشابه را نشان می‌دهند؟

از آنجا که به نظر می‌رسد متغیر وابسته رایج است و با متغیر مستقل کاملاً متفاوت نیست، طرفداران نظریه باید شیوع آن را به عوامل نظام مند یا "سرریز" و "اثرات سرایت" نسبت دهند. یا آنها باید دلایل متفاوتی را برای وجود رقابت بیش از حد در بخش‌های غیر هدف تعیین کنند. در هر صورت، نظریه نمی‌تواند توضیح کاملی ارائه دهد، زیرا عوامل دیگری به جز سیاست صنعتی باید در کار باشند.

مدیریت ژاپنی: نظریه افزایش سهم بازار

برای درک علت رقابت بیش از حد، باید فرضیه‌های جایگزینی را در نظر بگیریم که فراتر از توضیحات مربوط به بخش است و دلایلی را که به طور گسترده تری در اقتصاد سیاسی ژاپن نهفته است، در بر می‌گیرد. یک نظریه، که توسط متخصصان مدیریت ژاپنی ارائه شده است، علت رقابت بیش از حد را استراتژی سهم بازار اتخاذ شده توسط شرکت‌های ژاپنی می‌داند. هدف از این استراتژی گسترش و در اختیار داشتن سهم قابل توجهی از بازارهای داخلی و جهانی است که از دیدگاه بلندمدت در رقابت تجاری برخوردار است.



شکل ۳. حداکثرسازی سهم بازار به عنوان عامل رقابت بیش از حد

این رویکرد از استراتژی حداکثرسازی سود که به طور گسترده در کشورهای سرمایه‌داری خارج از ژاپن استفاده می‌شود، متمایز است. مسیر از حداکثرسازی سهم بازار به رقابت بیش از حد در شکل نشان داده شده است. وقتی عرضه کمتر از تقاضای فعلی یا مورد انتظار باشد، شرکت‌ها برای سرمایه‌گذاری در تأسیسات جدید تولید عجله می‌کنند چرا که افزودن ظرفیت جدید تولید سریع‌ترین راه برای افزایش سهم بازار است. شرکت‌هایی که نمی‌توانند در رقابت سرمایه‌گذاری باقی بمانند، در عوض برای حفظ و افزایش سود کوتاه مدت، خود را بیشتر و بیشتر عقب می‌بینند. اگرچه ممکن است سودها برای مدتی در حال افزایش باشد، اما سهم بازار افزایش می‌یابد و دیر یا زود این شرکتها از بازار خارج می‌شوند و شرکت‌هایی که محصولات خود را به صورت انبوه و با هزینه کمتر برای هر واحد تولید می‌کنند، از بازار خارج می‌شوند و در نهایت، آنها مجبور خواهند شد از رقابت کنار بکشند. بنابراین رویکرد حداکثرسازی سهم بازار برای تسریع در رقابت سرمایه‌گذاری، شرط لازم برای بقای شرکت‌ها و همچنین علت رقابت بیش از حد است.

برای تداوم سرمایه‌گذاری سنگین، تقاضا باید باکشی باشد و سرمایه باید به آسانی در دسترس باشد. اگر هر یک از این عناصر موجود نباشد، سرمایه‌گذاری در چنین شرایطی رخ نخواهد داد. درک تقاضای بی‌کاهش یکی از دلایل اصلی از بین رفتن رقابت بیش از حد در همه صنایع به دنبال چند بحران نفتی است. کاهش تقاضا باعث کاهش انگیزه‌های تجاری برای سرمایه‌گذاری شد و سرمایه‌گذاری‌های سرمایه‌ای پس از سال ۱۹۷۳ کاهش یافت. در رکود پس از بحران نفت، رفتار شرکت‌های ژاپنی در صنایع خاص شبیه رفتار شرکت‌های آمریکایی شده است و تأکید آنها بیشتر بر کسب بازدهی بالای سرمایه‌گذاری است.

این بدان معنا نیست که شرکت‌های ژاپنی تأکید خود را بر سهم بازار کنار گذاشته‌اند. برعکس، مطالعه مقایسه‌ای مدیریت ژاپن و آمریکا، بر اساس داده‌های تجربی بیش از ۵۰۰ شرکت، تأیید کرده است: شرکت‌های ژاپنی سهم بازار را در بالای لیست اولویت‌های استراتژیک خود، به وضوح در بالا، قرار می‌دهند و مواردی مانند بازگشت سرمایه (ROI) و سود سرمایه برای سهام‌داران در رتبه‌های

بعدی است. در مقایسه با شرکت‌های آمریکایی که این اولویت‌ها را به ترتیب معکوس رتبه‌بندی می‌کنند و بازده سرمایه‌گذاری و سود سرمایه را در اولویت قرار می‌دهند و سهم بازار را سوم می‌دانند.

چرا اهمیت سهم بازار در بین شرکت‌های ژاپنی نسبت به آمریکایی بسیار گسترده‌تر است؟ چه چیزی در مورد ژاپن وجود دارد که باعث می‌شود شرکت‌های آنجا تمایل زیادی به سهم بازار داشته باشند؟ پیترو دراکر علت را به دو ویژگی نهادینه شده در ساختار شرکت‌های ژاپنی نسبت می‌دهد: یعنی اشتغال مادام‌العمر و نسبت بالای تأمین مالی بدهی به سهام. سطح فوق‌العاده رقابت ژاپن را می‌توان از نظر همگرایی سه عامل درک کرد: کشش زیاد تقاضا (اقتصاد کلان)، اشتغال مادام‌العمر و تأمین مالی بالای بدهی به حقوق صاحبان سهام (مدیریت و ساختار شرکت).

به این فهرست یک عامل مهم دیگر نیز باید اضافه شود: الگوهای سهام شرکت‌ها و تمایل سهام‌داران نهادی برای پذیرش بازگشت سرمایه پایین. بیش از ۷۰ درصد سهام ممتاز ژاپن در اختیار شرکت‌ها و کمتر از ۳۰ درصد در اختیار اشخاص است. سهام‌داران شرکت‌ها مایلند به سهام خود پایبند باشند، حتی اگر سهام در ارزش اسمی باقی بماند و سود سهام کوتاه مدت در بهترین حالت بسیار متوسط باشد.

فرضیه کاهش هزینه‌های متوسط تولید

فرضیه سوم که توسط یاسوسوکه موراکامی مطرح شده است، تفسیر کمی متفاوتی ارائه می‌دهد. موراکامی معتقد است که تمایز بین سود و استراتژی‌های سهم بازار همیشه مشخص نیست و این دو لزوماً متقابل نیستند. در شرایط خاص - به ویژه، هنگامی که هزینه‌های متوسط و بلند مدت تولید کاهش می‌یابد - خط مرز بین این دو محو می‌شود به طور خاص، راه افزایش سود - در صورت کاهش متوسط هزینه‌های تولید - افزایش تولید و سهم بازار است.

اگر قیمت‌ها از منحنی‌های کاهش هزینه پیروی کنند، ممکن است منطقی باشد که شرکت‌ها برای افزایش سود، در جایی کوتاه از تولید مطلوب متوقف شوند. اما با افزایش درآمدهای کل با سهم بیشتر بازار، حتی با کاهش ناچیز ارزش افزوده به ازای هر واحد، انگیزه‌ها برای گسترش هرچه بیشتر تولید همچنان قوی است. البته، این تصویر بدون شک ساده است زیرا قیمت‌های بازار احتمالاً در مواقعی که متوسط هزینه‌های بلند مدت در حال کاهش است، در تعادل ثابت نمی‌ماند. با این حال، دقیقاً به دلیل عدم تعادل بازار (از نظر نظریه قیمت)، شرکت‌هایی که به دنبال افزایش سود هستند به احتمال زیاد قصد دارند، سهم بازار را افزایش دهند. در واقع، چنین بی‌ثباتی در بازار، از نظر موراکامی، شاید تنها تعریف معنی دار از رقابت بیش از حد برای اقتصاد ژاپن پس از جنگ را ارائه دهد. اگر چنین باشد، نظریه مدیریت منحصر به فرد که استراتژی سهم بازار ژاپن (برخلاف روش سودجویانه) را مطرح می‌کند، پدیده رقابت بیش از حد را توضیح نمی‌دهد. علت اصلی در کاهش هزینه‌های بلند مدت تولید یافت می‌شود. به طور مشابه، حامیان این فرضیه معتقدند اگر سیاست صنعتی ژاپن آنطور که معتقدین سازوکار بازار توصیه می‌کردند به اجرا گذاشته نمی‌شد، به دلیل احتمال کاهش متوسط هزینه‌ها، هنوز نوعی رقابت سرمایه‌گذاری رخ می‌داد.

از سوی دیگر، طرفداران فرضیه اول می‌توانند استدلال کنند که سیاست صنعتی ژاپن ممکن است به حفظ پدیده رقابت بیش از حد کمک کرده باشد، حتی اگر مشکلی را به وجود نیاورد. اگر MITI خطرات منفی سرمایه‌گذاری تهاجمی را مهار نکرده بود، ورشکستگی‌های ناگهانی رخ می‌داد و شور و شوق سرمایه‌گذاری خدشه دار می‌شد. رهبران کسب‌وکار منحنی‌های هزینه متوسط را در بلندمدت تصور می‌کردند که به جای کاهش، به سمت بالا حرکت می‌کند و همین موضوع منجر به کند شدن رقابت سرمایه‌گذاری و حذف رقابت بیش از حد می‌شد.

برخلاف دو فرضیه اول - سیاست‌های صنعتی هدفمند MITI و استراتژی مدیریت ژاپن - فرضیه سوم ویژگی‌های خاص اقتصاد سیاسی ژاپن را روشن نمی‌کند و دارای یک استدلال جهان شمول است. با این حال، مانند دو نظریه دیگر، عاری از مشکلات نیست. برای شروع، سوالات فنی وجود دارد که در مورد میزان حداکثر افزایش سود و سهم بازار است. علاوه بر این، اگر سقوط منحنی‌های هزینه متوسط منجر به رقابت بیش از حد می‌شود، چرا در سایر کشورها چنین مشکلی به نظر نمی‌رسد؟ می‌توان انتظار داشت که هزینه‌های متوسط تولید در جاهای دیگر فقط به دلیل گسترش فناوری نوآورانه و گسترش تقاضا در سراسر جهان کاهش یابد. اگر چنین است، چرا ما شاهد گسترش بیش از حد رقابت در خارج از ژاپن نبوده‌ایم؟ برای مقابله با این معما، فرضیه منحنی هزینه متوسط مجبور می‌شود متغیرهایی را ارائه دهد که اقتصاد سرمایه‌داری ژاپن را از دیگران متمایز می‌کند، مانند ویژگی‌های خاص بازارهای سرمایه آن و به طور خلاصه، باید به عوامل بیرونی منحصر به فرد ژاپن بازگردد. بنابراین، نظریه سقوط منحنی هزینه نمی‌تواند توضیح لازم و کافی باشد.

بازار و دولت

بازار: آمریکا و ژاپن

با وجود تصویر "Japan Incorporated" یا یک اقتصاد برنامه‌ریزی شده مرکزی، دولت ژاپن در واقع از حیث اتکای اساسی خود به بازار، به آمریکا و آلمان غربی نزدیکتر است تا به فرانسه، ایتالیا، انگلیس و طبعاً کشورهای سوسیالیستی. دولت ژاپن مانند هم‌تایان آمریکایی خود و آلمان غربی، سازوکار بازار را موتور اصلی رشد اقتصادی و توسعه صنعتی می‌داند. معتقد است که سیستم بازار برتر از هر سیستم دیگری است که تا کنون ابداع شده است. از جمله مزایای بی شمار سیستم بازار، توانایی بی نظیر آن برای تحریک نوآوری‌های فناورانه، افزایش بهره‌وری، ایجاد انگیزه در رفتار هدفمند و کار سخت و افزایش رفاه مادی شهروندان است. از سوی دیگر، سیستم سرمایه‌داری جدا از شایستگی‌های اقتصادی خود، زیرساخت‌های اجتماعی و اقتصادی لازم را برای دموکراسی‌های پیچیده و مدرن جهت عملکرد پایدار و مداوم ایجاد کرده است.

با توجه به چنین نقاط قوت، مقامات دولتی ژاپن معتقدند که بازار باید تا آنجا که ممکن است برای فعالیت آزاد باشد، بدون اینکه مداخله گاه خفه‌کننده دولت آن را تحت فشار قرار دهد و مقامات ژاپن از هزینه‌های بالقوه سنگین مداخله بی دلیل دولت آگاه هستند. هنگامی که دولت نتواند در برابر گرایش به دستکاری مقاومت کند، پویایی و کارآمدی را که سیستم بازار برای آن شناخته شده است، می‌توان به آسانی تضعیف کرد. بر اساس سیستم سرمایه‌داری - یعنی اتکاء به بازار به عنوان موتور محرک رشد - دولت‌های ژاپن و آمریکا مشترکات زیادی دارند.

با این حال، دولت ژاپن برنامه‌های بلندمدت‌تر، ملموس‌تر و بلندپروازانه‌تر از اهدافی را تعیین می‌کند که از منظر او، برای دستیابی به آنها نمی‌توان روی بازار خودتنظیم حساب کرد. دولت آمریکا بسیار کمتر بلندپرواز است و از ظرفیت بازار برای تولید نتایج مطلوب اطمینان بیشتری دارد، حتی اگر ماهیت دقیق چنین پیامدهایی را همیشه نتوان پیش‌بینی کرد. ژاپنی‌ها کمتر مسیر پیش رو را به شانس واگذار می‌کنند.

رویکرد ژاپنی‌ها در تعامل با بازار شباهت‌هایی با دیدگاه زیبایی‌شناختی آنها نسبت به بونسای و باغ‌های سنتی ژاپنی دارد: باید در درون نیروهای اصلی طبیعت کار کرد و به آنها احترام گذاشت. اما باید طبیعت را با استفاده از ظرفیت منحصر به فرد انسان برای سازگاری، ساختاربخشی و برجسته سازی عناصر طبیعت به گونه‌ای که ترکیبی از زیبایی طبیعی و ساخته دست بشر است، تقویت کرد. انسان می‌تواند ترکیب کلی یک بونسای یا باغ را طراحی کند، درختان را به انواع مختلف بدل کند و یک اثر هنری تولید کند

که آگاهانه طراحی شده اما هنوز کاملاً طبیعی است. به جای اینکه اجازه دهد طبیعت مسیر خود را طی کند، در واقع می‌تواند آنچه را که طبیعت تولید می‌کند بهبود بخشد.

قیاس بونسای در وجود شک و تردیدهای عمیقی منعکس شده است که بازار بدون محدودیت می‌تواند منافع عمومی را پیش ببرد و به اهداف خاص ملی برسد. به عنوان مثال، سرمایه‌گذاری در مقیاس بزرگ مورد نیاز برای تحقیقات اساسی در زمینه فناوری سطح بالا را ایجاد نخواهد کرد. نه امنیت اقتصادی کشور را تضمین می‌کند و نه بر معایب عقب ماندگی غلبه می‌کند. برای دستیابی به این اهداف، دولت باید در چارچوب کلی نیروهای بازار، ابتکار عمل به خرج دهد و به برخی از مهندسی‌های اقتصادی بپردازد.

بنابراین MITI اهداف خاصی را تعیین می‌کند که می‌خواهد به آنها برسد. در طول سال‌های باقیمانده از قرن بیستم، این اهداف عبارتند از: (۱) تغییر ساختار صنعتی ژاپن از تولید سنگین انرژی‌بر به تولید دانش‌محور با فناوری سطح بالا، (۲) ایجاد یک محیط تجاری پایدار و حمایتی، (۳) دستیابی به مرزهای پیشرفته در تحقیق و توسعه فناوری پیشرفته، (۴) بهبود کارایی و بهره‌وری اقتصادی، (۵) بهبود کیفیت زندگی، (۶) تأمین امنیت اقتصادی، (۷) ادغام یکنواخت اقتصاد صنعتی ژاپن در سیستم اقتصادی بین‌المللی. در مقابل، دولت آمریکا به ندرت مجموعه‌ای مشخص از اهداف را برای صنایع یا بخش‌های خاص تعریف می‌کند. معمولاً فقط در صورت بروز مشکلات پاسخ می‌دهد.

نه اینکه دولت آمریکا مایل است بنشیند و ببیند که اقتصاد صنعتی خود به هر کجا که بازار خودتنظیم آن را برود، می‌رود. مشاغل باید حفظ شوند، صنایع اصلی رو به زوال همچنان زنده نگه داشته شوند و خواسته‌های منافع ویژه قدرتمند سیاسی برآورده شود. در واقع، در زمینه‌های خاصی، مانند اصلاح بی‌عدالتی‌های اجتماعی (مانند تبعیض شغلی)، دولت آمریکا بسیار مداخله‌گرا تر از دولت ژاپنی خود است. تفاوت در این است که ژاپنی‌ها عمدتاً خود را محدود به اهداف اقتصادی می‌کنند، نه اجتماعی، و اقدامات سیاستی که برای رسیدن به این اهداف استفاده می‌شود، در دسته مواردی قرار می‌گیرد که آسار لیندبک آن را "روش‌های مداخله منطبق با بازار" می‌نامد نه روش‌های "سرپیچی از بازار"، که معمولاً باعث ایجاد ناکارآمدی می‌شود.

۲.۱۰. ابزارهای سیاست صنعتی برای فناوری پیشرفته

با ورود به ربع آخر قرن بیستم، شرکت‌های آمریکایی به طور کامل بر زمینه‌های موسوم به فناوری پیشرفته تسلط یافتند، همانطور که تولیدکنندگان آمریکا زمانی بر بخش‌های تولید قدیمی تسلط داشتند. آمریکا، محل تولد تقریباً تمام صنایع با فناوری پیشرفته، پس از جنگ، در زمینه‌هایی مانند نیمه‌هادی‌ها، رایانه‌ها، هوافضا، مخابرات، مواد جدید و بیوفناوری پیش‌تاز بود. بیشتر پیشرفت‌های نوآورانه‌ای که صنایع جدید پر زرق و برق را به وجود آورد، در آمریکا انجام شد: مدار مجتمع، رایانه لوله خلاء، ریزپردازنده، تجهیزات سوئیچینگ دیجیتال، فیبر نوری، شکافت هسته‌ای، DNA نوترکیب و سایر موارد. حتی امروزه، اکثر شرکت‌های پیشرو در این زمینه‌ها آمریکا هستند: IBM (نیمه‌هادی‌ها و رایانه‌ها)، AT&T (مخابرات)، بوئینگ و مک دانل داگلاس (هواپیماهای جت تجاری)، و لاکهید، مارتین ماریتا، راکول و هیوز (هوافضا).

همین امر را می‌توان در مورد بخش‌های تولید قدیمی نیز گفت. از پایان جنگ جهانی دوم تا اواخر سال ۱۹۶۰، تولیدکنندگان اتومبیل، فولاد و تلویزیون‌های رنگی آمریکا از نظر سهم بازار، فناوری و سودآوری در جهان پیشرو بودند. هر دو خودرو با موتور احتراق داخلی و تلویزیون رنگی در آمریکا اختراع شد و نام شرکت‌های برجسته آمریکایی تقریباً مترادف با خود محصول بود: جنرال موتورز و فورد (خودرو)، US Steel و RCA و Zenith (تلویزیون‌های رنگی).

با این حال، تا سال ۱۹۷۰، متأخران ژاپنی با فولاد، اتومبیل و لوازم الکترونیکی مصرفی از پیشروان آمریکا پیشی گرفتند. سرعتی که ژاپنی‌ها با آن فاصله را از بین بردند، ظرفیت ژاپن برای غلبه بر چیزی که در زمان خود، به نظر می‌رسید، یک نقطه ضعف غیرقابل حل بوده است، حداقل تا حدی به شتاب ناشی از سیاست صنعتی ژاپن نسبت داده شده است.

سال‌ها، حتی در حالی که تولیدکنندگان اتومبیل، فولاد و لوازم الکترونیکی مصرفی در بازار خود با صدای ضعیفی روبرو می‌شدند، پیشتازان آمریکایی در زمینه فناوری پیشرفته می‌توانستند خیالشان راحت باشد که صنایع آنها به اندازه صنایع در بخش‌های دودی آسیب‌پذیر نیستند. برخلاف فولاد و خودروها که تولید انبوه و فناوری فرآیند ژاپن نقش داشت، رقابت در نیمه رساناها، رایانه‌ها و سایر صنایع با فناوری پیشرفته به نوآوری محصول جدید، طراحی پیشرفته، برنامه‌های کاربردی نرم افزاری خلاقانه و ادغام سیستم‌های پیچیده بستگی دارد؛ مناطقی که در آن تصور می‌شد ژاپنی‌ها ضعیف هستند. بنابراین اهمیت محوری نوآوری برخی از آمریکایی‌ها را دچار احساس امنیت کاذب کرد. به نظر می‌رسید نیمه‌هادی‌ها و رایانه‌ها از تهاجم تجاری ژاپن در امان هستند. فناوری پیشرفته آخرین سنگر مزیت نسبی آمریکا بود.

احساس امنیت دیری نپایید. تا سال ۱۹۸۸، شرکت‌های برجسته آمریکایی خود را درگیر جنگی شدید علیه شرکت‌های ژاپنی در تقریباً همه زمینه‌های فناوری پیشرفته دیدند. نبرد نیمه‌هادی‌ها در نظر آنها به ویژه شدید و تعیین کننده به نظر می‌رسید. این نبردی بود که به نظر می‌رسید آمریکایی‌ها در آستانه شکست هستند. تا سال ۱۹۸۶، به هر حال، ژاپن از آمریکا پیشی گرفته بود و با ۴۵.۵ درصد از سهم بازار جهانی در مقایسه با ۴۴ درصد آمریکا، بزرگترین تولید کننده نیمه‌هادی جهان شد. تنها هشت سال قبل، در سال ۱۹۷۸، شرکت‌های آمریکایی ۵۶ درصد از بازار جهانی را در اختیار داشتند، در حالی که شرکت‌های ژاپنی تنها ۲۸ درصد را به خود اختصاص داده بودند. از ۱۰ شرکت برتر نیمه‌هادی جهان، شش شرکت از جمله سه شرکت اصلی، ژاپنی بودند. در برخی از محصولات استاندارد، با حجم بالا، مانند تراشه‌های حافظه دسترسی تصادفی پویا (DRAM)، ژاپنی‌ها ۹۰ درصد از سهم بازار جهانی را در اختیار داشتند. حتی در محصولات پیچیده‌تر تکنولوژیک مانند ریزپردازنده‌ها، کنترل کننده های میکرو و مدارهای یکپارچه خاص (ASIC)، ژاپنی‌ها به اندازه کافی سریع و قابل توجه وارد عمل شده بودند تا آژیرهای هشدار را در دره سیلیکون روشن سازند.

ژاپن چگونه این کار را انجام داده است؟ در ذهن بسیاری از غیر ژاپنی‌ها، پاسخ در اثربخشی سیاست‌های صنعتی MITI در زمینه فناوری پیشرفته نهفته است. به طور خاص، اعتقاد بر این است که MITI با استفاده از برخی از ابزارهای مشابه به صنعت نیمه‌هادی ژاپن انگیزه ای قوی داده است. سیاست صنعتی که برای بخش‌های قدیمی استفاده می‌شد: هدف‌گذاری صنعتی، حمایت از صنعت نوزاد، کنترل سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی، همکاری نزدیک دولت و کسبوکارها، دسترسی به سرمایه ارزان، مقابله با رقابت بیش از حد، یارانه تحقیق و توسعه، برنامه‌های خرید ژاپنی، دامپینگ و قیمت‌های غارتگرانه در بازارهای خارج از کشور و سایر شیوه‌های تجاری ناعادلانه. در مقابل مزایای ناشی از هدف‌گذاری سیاست‌های صنعتی، شرکت‌های کوچک، مبتکر و بازار محور در دره سیلیکون که بدون بهره‌مندی از حمایت دولت فعالیت می‌کنند، بسیار ناامیدکننده به نظر می‌رسند. مانند تولیدکنندگان فولاد و خودرو، بسیاری احساس کردند نمی‌توانند با "Japan Incorporated" رقابت کنند.

در انتخاب ابزارهای سیاستی متناسب با نیازهای صنایع خاص با فناوری پیشرفته، MITI توانایی خود را برای تطبیق ماهرانه سیاست صنعتی با شرایط مختلف و مقاومت در برابر وسوسه مداخله فراتر از نقطه مفید بودن نشان داده است. MITI متوجه می‌شود که تلاش‌های بیش از حد برای از شیر گرفتن صنعت نوزاد می‌تواند انگیزه‌های نادرستی ایجاد کند و می‌تواند به جای تقویت رقابت‌پذیری صنعت، موجب تضعیف آن شود. ترکیبی از خویش‌ننداری، مداخله انتخابی و احترام به نظم و انتظام نیروهای بازار، فرمول مؤثری را ایجاد کرده است. این بخش با توجه به نیازهای کاربردی فناوری پیشرفته و طیف وسیعی از ابزارهای سیاستی موجود، اقدامات

سیاستی مشخصی را که MITI برای مدیریت انتخاب کرده است، مورد بررسی قرار می‌دهد. اجازه دهید با تجزیه و تحلیل الزامات عملکردی شروع کنیم.

الزامات عملکردی

پویایی صنعتی

اگرچه فناوری پیشرفته اساساً با صنایع دودی تفاوت دارد، اما این دو بخش دارای برخی ویژگی‌های مشترک هستند. در هر دو مورد، تولید یک عنصر کلیدی برای موفقیت دیرنگام و موفقیت تجاری است. در هر دو مورد، باید به ارتقاء فناوری فرآیند توجه کرد. این به نوبه خود تضمین می‌کند که کیفیت محصول به طور مداوم بهبود یابد. برای محصولات استاندارد با فناوری پیشرفته، مانند بیشتر صنایع سنگین تولیدی، هر چه مدت تولید طولانی‌تر باشد، هزینه واحد تولید کاهش می‌یابد. مزایای حاصل از تولید در مقیاس نشان می‌دهد که نگاه جهانی به بازارها و صادرات تهاجمی، به ویژه به بازارهای بزرگ خارج از کشور، بسیار مهم است. در مورد چنین اصولی، فناوری پیشرفته و صنایع سنگین مشترکات زیادی دارند.

این دو از نظر تغییرات فناورانه، عدم قطعیت‌ها، خطرات و هزینه‌های تحقیق و توسعه، طول چرخه عمر محصول، رابطه پیچیده با برنامه‌های پایین دستی و تقاضای کاربر نهایی و ساختار سازمان صنعتی متفاوت هستند. در هر یک از این ابعاد، تفاوت درجه است نه نوع. با این حال، دامنه تغییرات آنقدر وسیع است که تفاوت‌های درجه به تفاوت در نوع می‌افزاید. این تفاوتها مستلزم مدیریت ابزارهای متمایز سیاستی است.

هیچ یک از تفاوت‌ها چشم‌گیرتر از احتمال تغییرات فناورانه نیست. فرصت‌های پیشرفت فناوری در فناوری پیشرفته بسیار بیشتر است، زیرا دانش در مرحله اولیه بلوغ است. در صنایع قدیمی‌تر مانند فولاد، شانس توسعه محصولات جدید انقلابی - محصولاتی که ماهیت رقابت را تغییر می‌دهند - بسیار کم است. در مقابل، در صنعت نیمه‌هادی‌ها، محصولات اصلی جدید، مانند ریزپردازنده، در فواصل زمانی منظم ظاهر شده‌اند تا جهت اصلی صنعت را تغییر دهند و پایانی در انتظار نیست. همین موضوع، به شرکت‌های کوچک و کارآفرین فرصت می‌دهد تا بازارهای ویژه‌ای را که دائماً در حال باز شدن هستند، بیابند و از آنها استفاده کنند. در صنایع سنگین، دنبال کردن استراتژی تمایز محصول دشوارتر است زیرا راه کمتری برای عرضه محصولات جدید به بازار وجود دارد.

از آنجا که محصولات، فرآیندهای تولید و پویای رقابتی دائماً تغییر می‌کند، شرکت‌ها باید منابع قابل توجهی را در تحقیق و توسعه غرق کنند. در طول این سالها، شرکت‌های نیمه‌هادی ژاپنی حدود ۲۰ درصد از درآمدهای خود را به تحقیق و توسعه بازگردانده‌اند، نرخ فوق‌العاده بالایی در مقایسه با اکثر صنایع قدیمی، که معمولاً ۳ درصد یا کمتر سرمایه‌گذاری می‌کنند. اگر شرکت‌ها نتوانند سطوح بالای سرمایه‌گذاری خود را حفظ کنند، این خطر هست که ناامیدانه عقب افتاده و به طور کلی از رقابت کنار گذاشته شوند. برای بقا در بازار، شرکت‌های با فناوری پیشرفته باید تخصیص منابع تحقیق و توسعه خود را تا حد ممکن افزایش دهند. در واقع میزان هزینه‌های تحقیق و توسعه یکی از راه‌های تعیین تفاوت بین صنایع قدیمی و صنایع با فناوری پیشرفته است.

اگرچه ضرورت عملکرد سطوح بالای سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه روشن است، اما خطرات و عدم قطعیت‌های تحقیق و توسعه قابل توجه است و سرمایه‌گذاری مبالغ هنگفت به خودی خود تضمین موفقیت نیست. نسبت هزینه به بازده تجاری با افزایش تلاش شرکت‌ها برای فراتر رفتن از مرزهای دانش افزایش می‌یابد. با گذشت زمان، عدم اطمینان و افزایش نسبت هزینه‌ها به تجاری سازی

می‌تواند منابع مالی شرکت‌های رقیب را تحت فشار قرار دهد، زیرا آنها همچنین باید به طور همزمان مبالغ بیشتری را در تأسیسات جدید کارخانه غرق کنند.

مشکل هزینه با این واقعیت تشدید می‌شود که تحقیق و توسعه در فناوری پیشرفته نزدیک به مرزهای دانش در علوم پایه است و حتی با آنها همپوشانی دارد. اکثر شرکت‌ها احساس می‌کنند که باید پایه محکمی در دو انتهای فرآیند تحقیق و توسعه داشته باشند؛ بالادست در علوم پایه و تحقیقات نمونه اولیه، و در پایین دست در توسعه کاربردی. مشکل این است که هرچه فرد به سمت بالادست حرکت کند، تحقیقات بیشتری در مورد خواص یک کالای جمعی صورت می‌گیرد. این یک منبع جمعی تمام نشدنی است که همه به آن دسترسی دارند و هیچ کس مایل به پرداخت هزینه آن نیست. از آنجا که باید تحقیقات بالادستی انجام شود - بدون آن، توسعه کاربردی در نهایت با محدودیت دانش روبرو می‌شود - این سوال که چه کسی پرداخت می‌کند، مشکل ساز است. بودجه شرکت‌ها در حال حاضر به سرمایه‌گذاری در تأسیسات جدید کارخانه و توسعه محصول پایین دستی بیش از حد تمایل دارد.

برای شرکت‌ها، عدم اطمینان و هزینه‌های تحقیق و توسعه با کوتاه شدن چرخه عمر محصول تشدید می‌شود. حتی زمانی که سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه محصولات تجاری به بار می‌نشیند، بازه زمانی که طی آن شرکت‌ها می‌توانند هزینه‌های اولیه تحقیق و توسعه را جبران کنند، کوتاه و کوتاه‌تر شده است. بر خلاف محصولات فولادی که ممکن است بیش از یک دهه به فروش برسند، یا مدل‌های خودرو، که ممکن است (با تغییرات جزئی) برای چندین سال به فروش برسند، چرخه زندگی معمولی برای صنایع مبتنی بر فناوری‌های پیشرفته ممکن است کمتر از یک سال و نیم طول بکشد. مختصر بودن چرخه عمر محصول، هزینه‌ها و خطرات تحقیق و توسعه را افزایش می‌دهد.

ویژگی فناوری پیشرفته همچنین باعث ایجاد ساختارهای صنعتی متنوع و پیچیده می‌شود. در آمریکا، جایی که صنعت نیمه‌هادی‌ها آغاز شد، ساختار چند لایه ای از بنگاه‌ها به وجود آمده است که متشکل از شرکت‌های غول پیکر (داخلی) مانند IBM و AT&T با قابلیت‌های پایین دستی کامل، شرکت‌های تجاری متنوع مانند موتورولا و تگزاس اینسترومنتز (که نیمه‌هادی‌ها را به سایر شرکت‌ها می‌فروشد)، با تخصص چشمگیر در طراحی سیستم، تولید کنندگان تجاری متنوع، مانند Intel، Micro Devices و National Semiconductor، با قابلیت پایین دستی یا بدون هیچگونه توانایی، و تولیدکنندگان کوچک تخصصی، مانند LSI Logic، VLSI و Cypress و Technology، که در بازارهای نسبتاً باریک تمرکز می‌کنند. گروهی از سازندگان کوچک و مستقل تجهیزات نیمه‌هادی که دانش فنی مهمی را در فناوری فرآیند ارائه می‌دهند و خانه‌های بزرگ نظامی که اجزای نیمه‌هادی را برای نصب در سیستم‌های تسلیحاتی پیچیده خریداری می‌کنند، ساختار آمریکا را تشکیل می‌دهند. به طور کلی، ساختار چند لایه به خوبی با عملکردهای نوآورانه در صنعت رو به رشد نیمه‌هادی‌ها مطابقت دارد، هرچند ابهاماتی در مورد ادامه حیات شکل فعلی مطرح شده است.

ساختار صنعت نیمه‌هادی ژاپن تضاد شدیدی را ایجاد می‌کند. شرکت‌های بزرگ به طور عمودی ادغام شده و سیستم‌گرا هستند، مانند NEC و توشیبا، که برای مصارف داخلی و فروش خارجی تولید می‌کنند و همچنین از تولیدکنندگان رقیب خرید می‌کنند. شرکت‌های کوچک لوازم الکترونیکی مصرفی، مانند سانئو و شارپ، به طور مشابه برای مصارف داخلی و فروش خارجی تولید می‌کنند و همچنین از بازار خارج خرید می‌کنند. قشر تولیدکنندگان کوچک، که کمک زیادی به طراحی محصول جدید و نوآوری در آمریکا کرده است، در ژاپن وجود ندارد. بسیاری از تولیدکنندگان تجهیزات نیمه‌هادی کوچک وجود دارد، اما برجسته‌ترین آنها از طریق دارایی‌های سهام و سایر روابط وابستگی متقابل به سیستم‌های بزرگ وابسته هستند. همانطور که ساختار صنعتی ناهمگن نیازهای صنعت نیمه‌هادی آمریکا را برآورده کرده است، ساختار ناهمگن و عمودی یکپارچه نیز نیازهای ژاپن را به عنوان متأخر، به ویژه با توجه به پیشرفت فناوری و سهم بازار جهانی برآورده کرده است.

برای ژاپن، چالش پیش رو بر ضرورت ابتکار عمل در مرزهای طراحی محصول جدید و فناوری فرآیند متمرکز است. تا به امروز، ساختار همکاری‌های بزرگ و عمودی ژاپن به آسانی به عنوان ساختار چند لایه آمریکا به نوآوری در محصولات جدید منجر نشده است. اگرچه اندازه می‌تواند به معنای جیب‌های عمیق تری برای سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه باشد، اما اغلب مانع انعطاف‌پذیری و تحول سریع تحقیقات می‌شود. یکی از سازگاری‌های ساختاری در ژاپن "خاموش شدن" تحقیق و توسعه برای شرکت‌های کوچک و فرعی و پیمانکاران فرعی است، الگویی که ماساهیکو آوکی در یک متن گسترده‌تر آن را "شبه تجزیه" می‌نامد.

واکنش ساختاری دیگر، شامل شرکت‌های ژاپنی و آمریکایی، گسترش اتحاد‌های بین‌المللی، مانند سرمایه‌گذاری مشترک، ادغام، خرید شرکت‌های خارجی، سرمایه‌گذاری در خارج از کشور، تولید تجهیزات اصلی و توافق نامه‌های صدور مجوز است. اتحاد‌های استراتژیک در همه جا ظهور کرده‌اند که نشان دهنده شدت رقابت جهانی است.

برای شرکت‌های ژاپنی و آمریکایی، الزامات کاربردی فناوری پیشرفته چالش برانگیز و واضح است. آنها حول نیاز به پیشرفت فناوری فراتر از مرزهای دانش می‌چرخند. برای انجام این کار نیاز به دسترسی به منابع مالی و انسانی، سرمایه‌گذاری‌های مستمر، پیگیری همزمان طراحی محصول و فناوری فرآیند، فرض خطرات و عدم قطعیت‌های بالا، تجربه تولید کافی برای حرکت در مسیرهای شیب دار یادگیری، شکل‌گیری اتحاد‌های استراتژیک بین‌المللی و سازگاری‌های مداوم در ساختار صنعتی دارند.

الزامات دولت

به منظور تسهیل تلاش‌های بخش خصوصی برای برآوردن این الزامات چالش برانگیز عملکردی، دولت‌های ملی باید آنچه را که می‌توانند برای ایجاد یک محیط تجاری حمایتی انجام دهند. بنابراین اگر کشورها بخواهند شانس خود را برای دستیابی به رقابت‌پذیری جهانی در فناوری پیشرفته به حداکثر برسانند؛ به موازات و مرتبط با نیازهای بخش خصوصی، الزامات دولتی وجود دارد که باید مورد توجه قرار گیرد.

از آنجا که اکثر محصولات با فناوری پیشرفته دارای کشش تقاضای بالایی هستند، اقدامات سیاست کلان اقتصادی با هدف ایجاد تقاضای کل بیشتر، سرعت رشد صنایع با فناوری پیشرفته را افزایش می‌دهد. به طور مشابه، سطوح پایین تورم، نرخ ارز ثابت و مدیریت مالی سالم نه تنها عناصر حیاتی اقتصادی سالم هستند، بلکه به کاهش رکود در چرخه‌های تجاری نیز کمک می‌کنند. از آنجا که سطح سرمایه‌گذاری در صنایع با فناوری پیشرفته نسبت به تحرکات چرخه‌ای حساس است، هر اقدامی که دولت می‌تواند برای کاهش افت تقاضای تجاری انجام دهد به شرکت‌ها در حفظ سطوح بالای سرمایه‌گذاری کمک می‌کند. بنابراین، سیاست‌های اقتصاد کلان برای ایجاد بخش‌های سالم با فناوری پیشرفته ضروری است.

با کنار گذاشتن اقدامات اقتصاد کلان، دولت همچنین باید بر مشکل کالاهای جمعی مرتبط با تحقیقات اساسی غلبه کند. اگر هیچ کس مایل نیست هزینه‌های تحقیقات پایه را بر عهده بگیرد و پیشرفت در فناوری پیشرفته به پیشرفت‌های اساسی دانش بستگی دارد، دولت باید راه‌هایی برای حمایت از تحقیق و توسعه اساسی بیابد. دولت در این زمینه می‌تواند بودجه عمومی یا مشوق‌هایی برای سرمایه‌گذاری بخش خصوصی ارائه دهد.

دولت می‌تواند با ارائه مشوق‌های مالیاتی، سازماندهی پروژه‌های مشارکتی، افزایش هزینه‌های تحقیقاتی در مقیاس، تسهیل مقررات ضدتراست، حذف موارد تکراری بی‌مورد و انتقال فناوری از آزمایشگاه‌های دولتی به بخش خصوصی، گسترش تحقیق و توسعه تجاری را تسهیل کند. علاوه بر این، در ژاپن، سیستم مشاغل مادام‌العمر تمایل دارد موانع عمیقی برای گسترش فناوری بین بنگاه‌ها ایجاد

کند، مشکلی که بازارهای با تحرک بیشتر مانند آمریکا را درگیر نمی‌کند، جایی که جایجایی کارگران از شرکت به شرکت دیگر باعث گسترش دانش می‌شود. از نظر اقتصادی، انتشار فناوری حداقل به اندازه نوآوری محصول اهمیت دارد، زیرا تنها از طریق فرآیندهای انتشار است که رشد اقتصادی و توسعه تجاری رخ می‌دهد.

صنایع با فناوری پیشرفته نیز به کیفیت و کمیت منابع انسانی فنی موجود وابسته هستند. در اینجا، بار دیگر اطمینان از تأمین نیازهای منابع انسانی، تا حدی بر دوش دولت است. وظایف دولت شامل آموزش عمومی و آموزش حرفه ای است، اگرچه می‌توان انتظار داشت که بخش خصوصی نیز نقش داشته باشد. وزارت آموزش و پرورش مسئول سیستم آموزشی ژاپن است و MITI، از آنجا که در برنامه‌ریزی درسی دخیل نیست، نتوانسته است توزیع دانشجویان دانشگاه در رشته‌های مختلف را با نیازهای منابع انسانی در صنعت مطابقت دهد. همچنین MITI در بحث نحوه اصلاح نظام آموزشی به گونه ای که خلاقیت بیشتری را در دانش آموزان ژاپنی ایجاد کند (مطابق با نیاز ملی برای نوآوری در فناوری پیشرفته)، مشارکت چندانی نداشته است. MITI در زمینه‌های خاصی از آموزش حرفه ای مانند ایجاد حداقل استانداردها برای صدور گواهینامه در برنامه نویسی نرم افزار مشارکت دارد.

سیاست صنعتی MITI بر ترجیحات شغلی فارغ‌التحصیلان کالج تأثیر داشته است. هنگامی که MITI "چشم‌انداز" بلند مدت خود را برای آینده صنعتی ژاپن اعلام می‌کند، فارغ‌التحصیلان ژاپنی می‌توانند صنایع با رشد بالا در آینده را شناسایی کنند. با این پیش فرض، انتخاب صنایع و شرکت‌هایی که می‌خواهند وارد شوند می‌تواند آسان باشد. با گذشت زمان، بهترین و درخشان‌ترین نهادها آموزش عالی ژاپن تمایل زیادی برای ایجاد اشتغال در صنایع در حال رشد سریع پیدا کردند: فولاد تا اواخر دهه ۱۹۶۰، خودروها تا اواسط دهه ۱۹۷۰، صنایع الکترونیک و صنایع اطلاعات از اواسط دهه ۱۹۷۰.

به عکس در آمریکا، تمایل به پراکندگی در همه جهات دارند. به نظر می‌رسد که توانمندترین فارغ‌التحصیلان تصمیمات کوتاه مدت‌تر (بیشتر به دلیل بازار کار متحرک) می‌گیرند و پاسخگویی کمتری نسبت به مسیرهای خاص صنعت وجود دارد. به عنوان مثال، پیش‌بینی اینکه موج متفاوتی از فارغ‌التحصیلان وارد فناوری پیشرفته می‌شود، خطرناک خواهد بود. زمینه‌های سنتی مانند حقوق و امور مالی، ارائه پول‌های کلان به حرفه ای‌های جوان، همچنان بیشتر از سهم خود را از محصول کالج آمریکا حذف می‌کنند. نه در آمریکا و نه در ژاپن، دولت هیچ تلاشی برای هدایت مستقیم دانش آموزان به رشته‌های تحصیلی بر اساس نیازهای پیش‌بینی شده اقتصاد انجام نمی‌دهد.

با این حال، حوزه ای که انتظار می‌رود دولت در آن نقش فعالی ایفا کند، تجارت بین‌الملل است. از آنجا که تجارت با فناوری پیشرفته می‌تواند درگیری‌های جدی ایجاد کند، دولت باید سعی کند اختلافات تجاری بین تولید کنندگان داخلی و رقبای خارجی را حل کند. این وظیفه می‌تواند اشکال مختلفی داشته باشد: مذاکرات دو جانبه و چند جانبه، توافق‌نامه‌های تجاری، اجرای قوانین و رویه‌های عادلانه، جمع آوری اطلاعات و رسیدگی به شکایات. در همه زمینه‌های فوق - تحریک تقاضا، فشار فناوری و میانجیگری تجارت - دولت ژاپن به دلیل ماهیت سیستم صنعتی ظریف شبکه ای این کشور که بر اساس رقابت و عملکرد عمل می‌کند، احساس مسئولیت بسیار قوی می‌کند.

هدف‌گذاری صنعتی

رهبران صنعتی و دولتی آمریکا اعتراضات شدیدی به عملکرد MITI در مورد آنچه که آنها هدف‌گذاری صنعتی می‌نامند، بیان کرده‌اند. مراد از هدف‌گذاری صنعتی، شناسایی صنایع استراتژیک و ارتقاء آنها از طریق اقدامات ترجیحی، دادن یارانه‌های بزرگ، حمایت از صنعت نوزاد، ارتقاء صادرات و برنامه‌های خرید ژاپنی است. به گفته برخی منتقدان آمریکایی، هدف‌گذاری MITI این

باعث ایجاد زمینه ای می‌شود که ناعادلانه به نفع ژاپن متمایل شده است چرا که دولت آمریکا در اقدامات مداخله گرایانه مشابه شرکت نمی‌کند و شرکت‌های فناوری پیشرفته در آمریکا به حال خود رها شده اند.

اگرچه مقامات دولت ژاپن از اصطلاح هدف‌گذاری خوششان نمی‌آید زیرا این واژه به معنای مداخله ناعادلانه دولت است، اما آنها منکر این نیستند که صنایع خاصی را برای اقدامات ترجیحی انتخاب کرده‌اند. کمیسیون تجارت بین‌المللی آمریکا (USITC) هدف‌گذاری صنعتی را "اقدامات هماهنگ دولت برای هدایت منابع مولد به منظور کمک به تولیدکنندگان داخلی برای رقابت‌پذیرتر شدن"، تعریف کرده است. تعدادی از کشورهای جهان به این شیوه مشارکت می‌کنند و امری تعریف شده است ولی سطوح متفاوتی از موفقیت را در عمل به همراه داشته است و مشارکت در هدف‌گذاری تضمینی برای مزیت رقابتی نیست. حتی در ژاپن، که به عنوان موفق‌ترین شناخته می‌شود، اشتباهاتی را مرتکب شده اند، که در بخش قبل به آن اشاره شد.

به عنوان مثال، در نیمه رساناها، MITI همیشه قضاوت مناسبی نداشته است. در سال ۱۹۵۳، هنگامی که یک شرکت کوچک به نام توکیو تسوشین کوگیو برای خرید فناوری ترانزیستور وسترن الکتریک به مبلغ ۲۵۰۰۰ دلار مجوز گرفت، MITI تمایلی به تأیید نداشت و دلیل آن کمبود ارز خارجی بود. به نظر می‌رسد استفاده از ارزهای کمیاب خارجی برای فناوری با کاربرد تجاری نامشخص ریسک است، به ویژه از آنجا که شرکتی که این اپلیکیشن را ایجاد کرده است؛ یک شرکت نوپا و بدون سابقه بوده است.

تنها پس از امضای قرارداد با وسترن الکتریک، MITI، در سال ۱۹۵۴، اجازه انتقال فناوری ترانزیستور با موفقیت نصب ترانزیستور در رادیوها و تلویزیون‌های کوچک قابل حمل را داد. بدین ترتیب فرآیند کوچک سازی آغاز شد که با هزینه کم، مصرف کنندگان را به خود جلب کرد.

اگر توکیو تسوشین کوگیو برای امضای قرارداد ثبت اختراع ترانزیستور، که به MITI به عنوان یک اقدام واقعی ارائه کرده بود، پیش نمی‌رفت، هزینه‌های هنگفتی را برای صنعت الکترونیک ژاپن تصور کنید. این قسمت، افسانه قدیمی بودن MITI را تکذیب می‌کند. همچنین این واقعیت را آشکار می‌کند که برخی از موفق‌ترین صنایع صادراتی ژاپن - لوازم الکترونیکی مصرفی، دوربین، ساعت و سایر تجهیزات دقیق - توانسته اند در خارج از انکوباتور MITI برای صنایع نوزاد قوی و سالم رشد کنند.

اتهام بی انصافی چطور؟ آیا ابزارهای هدف‌گذاری صنعتی زمین بازی را ناعادلانه به نفع ژاپن متمایل می‌کنند؟ پاسخ به این سوالات مستلزم بررسی عمیق سیاست‌های صنعتی ژاپن در زمینه فناوری پیشرفته و مقایسه آنها تا حد امکان با سیاست‌های آمریکا و اروپای غربی است. اقدامات متفرقه در سه بخش طبقه‌بندی می‌شوند: فشار فناوری، سایر اقدامات تسهیل کننده و کشش تقاضا. تلاش خواهد شد تا اهمیت نسبی این ابزارهای سیاست‌گذاری با توجه به توسعه بخش فناوری پیشرفته ژاپن ارزیابی شود.

فشار فناوری

سیستم‌های تحقیق و توسعه ملی

قبل از تجزیه و تحلیل اقدامات مشخصی که برای سرعت بخشیدن به تغییرات فناورانه انجام شده است، به طور مختصر مفید است سابقه سیستم‌های تحقیق و توسعه آمریکا و ژاپن مقایسه شود. احتمالاً بزرگترین تفاوت‌ها در حوزه تحقیق و توسعه نظامی، نسبت هزینه‌های دولت و پیوندهای بین دانشگاه‌ها، صنعت و دولت نهفته است. در زمینه تحقیق و توسعه تجاری در مقابل، آمریکا مسئولیت سنگین تأمین دفاع مشترک از اتحاد غربی را بر عهده دارد.

جهت‌گیری صرفاً تجاری ژاپن یک دارایی اصلی است زیرا به دولت اجازه می‌دهد از منابع تحقیق و توسعه این کشور به طور مقرون به صرفه استفاده کند. تعداد کمی از دانشمندان و مهندسين و تنها بخش کوچکی از منابع بودجه ژاپن باید به پروژه‌های تحقیق و توسعه نظامی منتقل شود. انحراف منابع محدود به این معنی است که آمریکا، فرانسه و سایر کشورها هزینه‌های زیادی را برای مقاصد نظامی هزینه می‌کنند.

به طور حتم، سیستم تحقیق و توسعه نظامی آمریکا در دوران پس از جنگ تقریباً در تمام صنایع با فناوری پیشرفته ورود داشته است. نقش دولت آمریکا به عنوان پیمانکار تحقیق و توسعه و اولین مشتری تضمین شده باعث رشد صنعت و فناوری پیشرفته شده است. به دنبال پرورش صنایع و فناوری‌های نوزاد، هر یک از آنها صنعتی با گسترش تقاضای تجاری در بازار آمریکا به بلوغ و استقلال رسیده اند. بنابراین سیستم تحقیق و توسعه آمریکا برای ایجاد صنایع جدید با اهمیت اقتصادی و فناورانه مانند نیمه‌هادی‌ها، رایانه‌ها، ابر رایانه‌ها، مخابرات و بسیاری دیگر به خوبی عمل کرده است (و مثل هیچ مورد دیگری در جهان نبوده است).

با این حال، همان سیستم تحقیق و توسعه، که به طرز تحسین برانگیزی برای ایجاد و توسعه اولیه صنایع با فناوری پیشرفته مناسب است، در مقابله با چالش کشور تازه وارد ژاپن مشکل داشته است و به نظر می‌رسد توافقات سختی بین تحقیق و توسعه نظامی و تجاری وجود دارد. فناوری‌های نظامی و تجاری که در دوران نوزادی و سال‌های اولیه با هم همراهی دارند، با بلوغ صنایع نوپا تمایل به جدایی دارند و انتخاب سرمایه‌گذاری جمع صفر باید انجام شود.

ناکارآمدی، سختی و هزینه فرصت تجاری که در سیستم تحقیق و توسعه ارتش آمریکا تعبیه شده است، ممکن است سیستم نسبت به سیستم تحقیق و توسعه ژاپن، حداقل در حوزه تجاری، کمتر سازگار باشد. اگر قدرت سیستم آمریکا در ویژگی پیشگامانه آن نهفته است، قدرت سیستم ژاپن در توانایی آن است که پیشرفت‌های دانش‌محور را به سرعت به محصولات ملموس در قفسه‌های فروشگاه تبدیل کند. سیستم تحقیق و توسعه تجاری و بازار محور ژاپن مبتنی بر ایجاد اجماع سخت، همکاری دولت و صنعت، تأکید بر پیشبرد حوزه فناوری نه چندان پر زرق و برق اما تعیین کننده تجاری، تخصیص منابع مقرون به صرفه به اشتراک‌گذاری اطلاعات، انتشار فناوری و تمرکز ویژه بر برنامه‌های تجاری است.

تا دهه ۱۹۸۰، سیستم تحقیق و توسعه ژاپنی برای رسیدن به جهش دیر هنگام آماده بود و ویژگی‌های فوق به ظرفیت چشمگیر ژاپن برای از بین بردن فاصله با کشورهای پیشرو کمک کرد. با این حال، با رسیدن ژاپن به مرزها، این کشور سخت در تلاش است تا سیستم متأخر خود را با سیستم مناسب‌تر برای پیشرفت‌های پیشگامانه و در عین حفظ نقاط قوت خود در فناوری فرآیند، تطبیق دهد. تغییر از تازه وارد به پیشگام آسان نخواهد بود. برای نوآوری در مرزها، ژاپن باید بر برخی از کمبودهای آشکار، مانند عدم تعامل بین دانشگاه‌ها، شرکت‌ها و دولت غلبه کند. این امر مستلزم آن است که ژاپن فعالیت‌های بالادستی خود را در زمینه تحقیقات علمی پایه و توسعه پیش از تجارت ارتقاء دهد. این موضوع در واقع همان چیزی است که دولت ژاپن را بر آن داشت تا مجموعه‌ای بلندپروازانه از پروژه‌های تحقیقاتی ملی را با هدف بیرون راندن ژاپن از مرزهای فناوری ترتیب دهد.

پروژه‌های تحقیقاتی ملی

پروژه‌های تحقیقاتی ملی با جمع‌آوری استعدادهای شرکت‌های پیشرو و آزمایشگاه‌های دولتی، راهی ایده آل برای جهش آینده است. مشکل این است که تعداد کمی از کشورها قادر به سازماندهی مؤثر آنها هستند. یا شرکت‌ها به اندازه کافی رقابتی نیستند، یا بی‌اعتمادی بین آنها بسیار عمیق است که نمی‌توان بر آن غلبه کرد. بیشتر اوقات، انگیزه‌های همکاری وجود ندارد و گاهی اوقات قوانین ضدانحصار به شدت اعمال می‌شود.

ژاپن یکی از معدود کشورهای جهان است که نشان داده است می‌تواند پروژه‌های ملی را با موفقیت سازماندهی کند. دلایل آن بسیار پیچیده است، اما شاید تمرکز استعدادهای تحقیق و توسعه در تعدادی از شرکت‌های پیشرو و رابطه اعتماد بین دولت و صنعت را بتوان به عنوان دلایل قابل توجه ذکر کرد. پروژه‌های ملی صنایع اطلاعات در اوایل دهه ۱۹۷۰ به طور جدی آغاز شد. پروژه توسعه رایانه سری ۳۰۷۵ (۱۹۷۲-۱۹۷۶) پاسخ ژاپن به توسعه نسل سوم کامپیوترهای IBM بود. موجی از پروژه‌های ملی پی در پی دنبال شد که مشهورترین آنها مدارهای یکپارچه (VLSI) در مقیاس بزرگ و پروژه‌های رایانه نسل پنجم بوده است.

تصادفی نیست که تعداد پروژه‌های تحقیق و توسعه به طور قابل توجهی در زمانی افزایش یافته است که ژاپن فشارهای خارجی را برای آزادسازی تعرفه‌های واردات و موانع سرمایه‌گذاری احساس می‌کرد. مقامات MITI و رهبران صنعت، از ترس اینکه آزادسازی نقاط ضعف صنعت اطلاعات ژاپن را آشکار کند، احساس کردند که سطح فناوری ژاپن باید از طریق برنامه پروژه‌های تحقیقاتی ملی ارتقا یابد. برچیدن موانع تعرفه ای و سرمایه‌گذاری، ژاپن را مجبور کرد تا به پروژه‌های ملی به عنوان وسیله ای برای جهش فناوریانه در آینده روی آورد. خوشبختانه برای ژاپن، صنعت اطلاعات پیش از این به حدی توسعه یافته بود که می‌توانست جهشی بزرگ و رو به جلو داشته باشد. در صورت عقب ماندگی بیشتر، ممکن بود پروژه‌های ملی برای ارتقاء آن به سطح رقابتی کنونی کافی نباشد.

تمرکز تمام پروژه‌های تحقیقاتی ملی در ژاپن بر فناوری‌های اولیه و تجاری با اهمیت فوق‌العاده است که همکاری بین دو شرکت از اهمیت بالایی برخوردار است. این پروژه‌ها چندین ویژگی مشترک را آشکار می‌کند: (۱) توسعه محصولات اولیه تجاری، (۲) دوره‌های رشد و باروری طولانی، (۳) عدم قطعیت‌ها و خطرات بالا، (۴) هزینه‌های سرمایه‌گذاری سنگین، (۵) هزینه‌های تحقیق در مقیاس، (۶) منحنی‌های یادگیری شیب دار، (۷) وعده پیشرفت در فناوری فرآیند و (۸) سودمندی تجاری بالقوه در مجموعه ای از صنایع. آنها باید بر فناوری‌های بالادستی متمرکز شوند که بسیار پرهزینه و خطرناک هستند؛ به طوری که شرکت‌های منفرد که به دنبال بیشینه سازی سود و منافع خود هستند، احتمالاً سرمایه‌گذاری نمی‌کنند. دولت باید در جایی قدم بردارد که انگیزه‌های بازار به تنهایی برای ارتقای منافع جمعی صنایع اولویت دار و اقتصاد ملی کافی نباشد.

MITI احساس مسئولیت عمومی و ملی می‌کند که به گونه ای اقدام کند که تولیدکنندگان داخلی برتری رقابتی نسبت به شرکت‌های خارجی داشته باشند. سازماندهی پروژه‌های ملی جهت ارتقای صنعت ژاپن و رفاه عمومی ضروری است. چنین پروژه‌هایی همچنین به MITI سازوکاری ملموس و مؤثر برای تقویت قدرت خود، تحکیم روابط با بخش خصوصی و جمع آوری پول بیشتر از وزارت دارایی ارائه می‌دهد. با شناسایی فناوری‌های مهم برای آینده و تأمین سرمایه اولیه، پروژه‌های ملی همچنین می‌توانند به مدیران تحقیق در شرکت‌های مختلف کمک کنند تا در مورد جهات تحقیق و اولویت‌های تحقیق و توسعه اجماع کنند.

MITI انواع پروژه‌های تحقیقاتی ملی را سازماندهی کرده است که همه چیز را از اپتوالکترونیک گرفته تا مهندسی بیوالکترونیک پوشش می‌دهد. با افزایش پروژه‌های ملی، رقابتی خارجی از عدم باز بودن و شفافیت و مزایای نامتقارن که به شرکت‌های ژاپنی اعطا می‌شود، ابراز نگرانی کردند. این نگرانی دلالت بر این دارد که پروژه‌های تحقیقاتی ملی تعهدات بسیار موفقی بوده و خواهند بود هر چند که سایر کشورها این پروژه‌ها را وسیله ای برای رقابت "ناعادلانه" می‌دانند و البته آنها ترس از این دارند که ژاپن در بسیاری از زمینه‌های فناوری پیشرفته، به محض اتمام پروژه‌های متعدد در حال انجام، پیشرفت کند. با کنار گذاشتن توجه رسانه‌ها و ابراز نگرانی خارجی، پروژه‌های تحقیقاتی ملی واقعاً چقدر انجام شده است؟ احتمالاً نه به اندازه ترس کاساندراس خارجی. چنین پروژه‌هایی برای شروع، به منظور تکمیل تحقیق و توسعه شرکت‌ها هستند و جایگزین آنها نیستند و بزرگترین و مهم‌ترین تلاش تحقیقاتی که

باید در آزمایشگاههای شرکت‌های مختلف انجام شود، ادامه می‌یابد. توسعه کاربردی هنوز نیروی محرکه اصلی رقابت تجاری ژاپن است.

در حالی که یارانه‌های دولتی بخشی از بار سرمایه‌گذاری مداوم تحقیق و توسعه شرکت‌ها را کم می‌کند، شرکت‌های پیشرو همیشه مشتاق مشارکت در پروژه‌های ملی نیستند. اغلب آنها احساس می‌کنند که از فناوری پیشرفته تری نسبت به رقبای خود برخوردارند و معتقدند از پیوستن به پروژه‌های ملی سود چندانی به دست نخواهند آورد. بنابراین سازماندهی موفق پروژه‌های ملی به توزیع نسبتاً یکنواخت قابلیت‌های فناوری بین شرکت‌های شرکت‌کننده بستگی دارد. همچنین باید انتظار داشت که این پروژه با توجه به رقبای خارجی، منافع جمعی قابل توجهی را به همراه داشته باشد. فقدان پروژه‌های ملی در زمینه مواد شیمیایی، دارویی و ماشین‌آلات - همه تلاش‌های مهم در زمینه فناوری پیشرفته - را می‌توان با فقدان یک یا چند مورد از این شرایط درک کرد.

هیچ یک از پروژه‌های تحقیقاتی ملی هنوز به پیشرفت‌های مؤثری در فناوری روز دنیا دست نیافته‌اند. برخی حتی نتوانسته‌اند به اهداف متوسطی برسند. پروژه توسعه رایانه سری ۳۰۷۵، اولین پروژه در نوع خود، از نظر فنی شکست خورده تلقی شد. به همین ترتیب، پروژه توسعه نرم افزار (۱۹۸۰-۱۹۷۶) نتوانست مأموریت خاصی را که برای آن سازماندهی شده بود، انجام دهد: توسعه نرم افزارهای برنامه‌های کاربردی کامپیوتری.

پروژه VLSI، که بزرگترین پیروزی ژاپن به شمار می‌رود، وضعیت فناوری نیمه‌هادی‌ها، به ویژه قابلیت‌های ژاپنی در فناوری فرآیند (لیتوگرافی پرتو الکترونی، رشد و پردازش کریستال سیلیکون، آزمایش دستگاه و غیره) را ارتقا داد. اما پروژه VLSI نتوانست پیشرفت‌های فوق‌العاده‌ای انجام دهد، مگر کار در استفاده از کریستال‌های مایع.

با این وجود، پروژه‌های تحقیقاتی ملی بیشترین مشارکت را در زمینه‌های زیر داشته‌اند که از میان چهار مورد پایان از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بوده است:

۱. شناسایی فناوری‌های بنیادی که همکاری تحقیق و توسعه می‌تواند در آنها انجام شود.
۲. ترویج تولید گسترده و تبادل اطلاعات بین صنعت، دولت، دانشگاه‌ها و جامعه مالی.
۳. تخصیص بیشتر هزینه‌های تحقیق و توسعه و یارانه‌ها برای شرکت‌های خصوصی، که به ویژه در دوران رکود چرخه‌ای مفید است.
۴. کمک به شرکت‌ها برای توسعه بلندمدت فناوری‌های حیاتی پیش از تجارت.
۵. انتقال دانش از دولت به آزمایشگاه‌های شرکتی.
۶. تشویق و تسهیل ارتباط نزدیک بین دانشمندان و مهندسان.
۷. انتشار فناوری پیش از تجاری شدن در سراسر اقتصادی که در آن مشاغل طولانی مدت، سرعت و دامنه انتشار را محدود می‌کند.
۸. یکسان سازی قابلیت‌های فناورانه در میان شرکت‌های پیشرو و تشدید مسابقه برای توسعه محصولات جدید و فناوری‌های فرآیندی.

این فهرست نشان می‌دهد که جدا از مسأله پیشرفت، به نظر می‌رسد پروژه‌های تحقیقاتی ملی انواع مختلفی از کارکردهای اساسی را انجام می‌دهند. در واقع، ارزش پروژه‌های ملی به همان میزان در تأثیرات ثانویه آنها - تعهدات شرکتی، انتشار فناورانه و افزایش

رقابت بازار مانند اهداف اولیه آنها- پیشرفت در فناوری پیشرفته است. ارزیابی اثربخشی بلند مدت آنها باید اثرات اولیه و ثانویه را در نظر بگیرد.

اگرچه پروژه‌های تحقیقاتی ملی سرعت پیشرفت کشورهای دیروار را تسریع کرده است، اما روشن نیست که آنها در آینده به همان میزان انگیزه ادامه خواهند داد. هنگام ورود ژاپن به عنوان یک کشور دیروار، مسیرهای تحقیق نسبتاً روشن بود. تنها لازم بود ژاپن از موفقیت‌ها و خطاهای پیشگامان درس بگیرد. اکنون که ژاپن به مرزهای فناوری رسیده است، مسیرهای طبیعی دیگر روشن نیست. اگر MITI صنعت را به دنبال مجموعه ای اشتباه از اهداف فناورانه آغاز کند یا مسیرهای نادرستی را برای کشف ترسیم کند، محاسبات اشتباه ممکن است بسیار پرهزینه باشد - نه تنها از نظر سرمایه‌گذاری منابع مالی و انسانی بلکه از نظر زمان از دست رفته و فرصت‌های تجاری. بنابراین تعیین اهداف فناوری با عدم قطعیت‌ها و خطرات بیشتری همراه بوده است.

تأمین مالی دولت

همانطور که قبلاً نیز اشاره شد، یکی از مهم‌ترین الزامات کاربردی فناوری پیشرفته این است که شرکت‌ها از سرمایه‌گذاری بالا خصوصاً در افزایش هزینه‌ها و خطرپذیری تحقیق و توسعه برخوردار باشند. دولت ژاپن به عنوان بخشی از استراتژی خود برای "پیشبرد فناوری"^{۶۱} با در اختیار گذاشتن سرمایه کم‌هزینه، بار شرکت‌های با فناوری پیشرفته را کاهش داده است. در طول دو دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، زمانی که سرمایه‌گذاری سرمایه ای کمبود داشت، دولت نقش مهمی در تخصیص سرمایه به صنایع دارای اولویت بالا ایفا کرد. با این حال، با افزایش سرمایه‌گذاری سرمایه ای، اهمیت این نقش در طول زمان کاهش یافته است.

نسبت وجوه موجود در صنعت از طریق برنامه سرمایه‌گذاری و وام مالی (FILP)، منبع اصلی بودجه عمومی (از صندوق‌های پس‌انداز پستی و بیمه)، از اوایل دهه ۱۹۵۰ به طور مداوم کاهش یافته است. وجوه FILP تقریباً ۳۰ درصد از کل سرمایه موجود در صنعت را در اوایل دهه ۱۹۵۰ تشکیل می‌داد. با این حال، سهم آن در دهه ۱۹۸۰ به زیر ۱۰ درصد کاهش یافته است و تنها بخش کوچکی از آن به فناوری پیشرفته اختصاص دارد. بر اساس یک تخمین، سهم دولت از سرمایه‌گذاری در صنعت تجهیزات الکترونیکی در اوایل دهه ۱۹۶۰ تنها ۲.۵ درصد و در اواخر دهه ۱۹۷۰ تنها ۰.۸ درصد بود؛ در مقایسه با مبلغی که دولت فرانسه در صنعت الکترونیک خود می‌ریزد، این در واقع اندک است.

از آنجایی که جام سرمایه‌گذاری سرمایه ای ژاپن در حال تمام شدن است، نیاز کمتری به سوق دادن وجوه عمومی به بخش‌های اولویت دار وجود دارد. حتی شیوه وام دهی نشانه ای - جابجایی مقادیر اندک وجوه عمومی به صنایع موردنظر، که نهادهای خصوصی را وادار به پیگیری موارد زیر کرد - به عنوان ابزار تخصیص سرمایه کاهش یافته است. شرکت‌های پیشرو در بخش‌های مورد نظر به طور کامل قادر به تأمین نیازهای خود از طریق ترکیبی از سودهای انباشته، وام‌های بانکی و انتشار سهام و اوراق قرضه هستند.

یارانه‌های تحقیقاتی

این سوال مهم مطرح است که دولت ژاپن به چه شکل و تا چه حدی به تحقیقات در صنایع اطلاعات یارانه داده است؟ تصور خارج از ژاپن این است که یارانه‌ها بسیار زیاد بوده است - بسیار فراتر از آنچه دولت‌های دیگر کشورها ارائه می‌دهند. برخی معتقدند که

می‌تواند مصداقی برای این موضوع باشد که ژاپن کد یارانه‌های توافق دور توکیو^{۶۲} را نقض کرده است. آیا واقعاً دولت ژاپن از دولت‌های دیگر کشورها یارانه بیشتری می‌دهد؟

در تأمین بودجه برای تحقیقات، دولت می‌تواند از منابع مختلفی استفاده کند: کمک‌های مالی اختصاص یافته توسط وزارت دارایی (MOF) جهت پروژه‌های تحقیقاتی ملی، تخصیص داخلی از بودجه خود MITI (شامل بودجه "پنهان" موجود از مالیات‌های مربوط به انرژی و درآمد حاصل از مسابقات دوچرخه) و حمایت از دیگر وزارتخانه‌های دولتی (علوم و فناوری، آموزش، پست و مخابرات و آژانس دفاع ژاپن). کل این بودجه را با جمع‌بندی دسته‌های شناخته شده هزینه‌ها، می‌شود محاسبه کرد.

یارانه‌های دولتی برای پروژه‌های ملی را می‌توان در دو دوره گروه‌بندی کرد: دوران فراگیر شدن دیوانه وار (۱۹۷۰-۱۹۷۹) و دوره توسعه پیشرفته (۱۹۹۰-۱۹۸۰). هزینه‌های دولت از سال ۱۹۶۶ تا ۱۹۸۰ حدود ۵۶۵ میلیون دلار یا ۴۳ میلیون دلار در سال بود. این میزان کمتر از ۱۰ درصد از کل هزینه تحقیق و توسعه صنعت اطلاعات را تشکیل می‌دهد که بقیه آن توسط شرکت‌های خصوصی بر عهده گرفته شده است. پروژه‌های اصلی تحقیقاتی این دوره در جدول زیر فهرست شده است. وجوه عمومی اندک است، چه در مجموع اندازه گیری شود، چه میانگین سالانه محاسبه شود و چه بخشی از کل تحقیق و توسعه در صنعت اطلاعات محاسبه شود.

دوره	پروژه	میزان هزینه (میلیون دلار)
۱۹۷۱-۱۹۶۶	تحقیق و توسعه کامپیوتر پیشرفته	۴۲
۱۹۷۶-۱۹۷۲	توسعه کامپیوترهای سری ۳.۷۵	۲۲۸
۱۹۷۱-۱۹۸۰	سیستم پردازش اطلاعات الگو	۱۱۵
۱۹۷۶-۱۹۸۰	توسعه VLSI	۱۵۰
۱۹۷۶-۱۹۸۰	توسعه نرم افزار	۳۰
مجموع		۵۶۵

جدول ۴. پروژه‌های تحقیقاتی مورد حمایت دولت ژاپن در بازه ۱۹۶۶-۱۹۸۰

در آمریکا، دولت مبالغ کل، سالانه و درصد بسیار بیشتری را به تحقیق و توسعه اختصاص داده است. به عنوان مثال، در سال ۱۹۵۷، نیروی هوایی، ارتش و اداره ملی هوانوردی و فضایی (ناسا)، ۵۱۸ میلیون دلار برای تجهیزات الکترونیکی و ارتباطات یا ۷۰ درصد از کل هزینه‌های این صنعت هزینه کرد. حتی در سال ۱۹۶۸، دولت آمریکا حدود ۱.۵ میلیارد دلار یا تقریباً ۶۰ درصد از کل تحقیق و توسعه را به خود اختصاص داد. البته لازم به ذکر است که مقایسه آمریکا و ژاپن با توجه به این واقعیت، کمی اشتباه است. آمریکا به عنوان پیشگام فناوری و ژاپن به عنوان پیرو عمل کردند. برای پیشگامان، هزینه‌های تحقیق و توسعه معمولاً بسیار بیشتر از کشورهایی است که تازه وارد شده اند، فقط به این دلیل که سطح عدم قطعیت اولیه بسیار بیشتر است. شکست و شروع اشتباه تقریباً اجتناب ناپذیر است. کشورهای متأخر، با دانستن اینکه چه چیزی کار کرده و چه چیزی مؤثر نبوده، از این جهت که با عدم قطعیت کمتری سر و کار دارند، از مزیت قطعی برخوردار هستند. اغلب اختراعات کلیدی را می‌توان با کسری از هزینه ای که پیشگامان متحمل می‌شدند، به دست آورد.

کوچک بودن مبلغ وقتی مشخص می‌شود که توجه داشته باشید اکثر یارانه‌های اولیه وام‌های مشروط بوده اند که بازپرداخت آن به موفقیت پروژه وابسته بوده است. اگرچه به نظر می‌رسد وام‌های مشروط انگیزه‌های نادرستی برای "تقلب" در بازپرداخت‌ها ایجاد

می‌کند - آنچه اولیور ویلیامسون آن را "فرصت طلبی" یا "خودخواهی با مکر" می‌نامد - درصد بسیار شگفت‌انگیزی از وام‌ها بازپرداخت شده است. از کمک‌های هووکیان آژانس MITI برای علم و فناوری صنعتی (AIST) در دوره پنج ساله ۱۹۷۴-۱۹۷۸، تقریباً نیمی یا ۴۳.۶ درصد تا سال ۱۹۸۲ بازپرداخت شده بود.

MITI انتخاب می‌کند که کدام پروژه‌ها را با مشورت دقیق با صنعت سازماندهی کرده و به طور کامل به آنها یارانه بدهد. برای واجد شرایط بودن برای کمک دولت، یک پروژه باید چهار معیار را برآورده کند:

۱. پروژه پیشنهادی باید از اهمیت بالایی برای توسعه فناوری ژاپن و رفاه اقتصادی آتی برخوردار باشد.
۲. این تحقیق باید ماهیت پیش از تجاری شدن داشته باشد تا شرکت‌های شرکت کننده از سرآمد تجاری قاطعی نسبت به شرکت‌های محروم برخوردار نشوند.
۳. مساعدت دولت برای شروع و تکمیل پروژه ضروری باشد.
۴. محدوده زمانی اتمام پروژه باید واقع بینانه باشد. تأمین مالی دولت، مؤلفه مهم مفقود شده برای راه اندازی پروژه‌هایی با هزینه و ریسک بالای سرمایه، دوره رشد و باروری نسبتاً طولانی، اهمیت اساسی فناوری و کاربرد تجاری گسترده را فراهم می‌کند.

MITI ترجیح می‌دهد تنها بخشی از کل سرمایه لازم برای تأمین مالی یک پروژه ملی را تأمین کند و معمولاً مبلغ کمتر از نصف هزینه کل است. منطق این است که یارانه باید نشان دهنده پول اولیه باشد، مبلغی که این پروژه را امکان پذیر می‌کند اما صنعت را ملزم می‌کند تا سرمایه خود را تأمین کند. اگر MITI تمام هزینه‌ها و خطرات را متحمل شود، ممکن است انگیزه صنعت برای کارآمد بودن را کاهش دهد. MITI ممکن است با همان مشکلاتی مواجه شود که تحقیقات DOD در آمریکا را درگیر کرده است: هزینه‌های بالقوه، تأخیرهای غیرقابل پیش‌بینی، افزایش بیش از حد هزینه‌ها و عدم رعایت مشخصات فنی دقیق و اهداف توسعه.

دولت ژاپن با از بین بردن فاصله با پیشتازان آمریکا در بیشتر زمینه‌های فناوری پیشرفته، توجه خود را به سازماندهی پروژه‌های ملی بلندپروازانه تحقیقاتی با هدف دستیابی به فناوری‌های پیشرفته معطوف کرد. دهه ۱۹۸۰ شاهد سازماندهی ۹ پروژه بزرگ مربوط به صنایع اطلاعات بوده است که همگی برای پیشبرد ژاپن از مرزهای دانش طراحی شده‌اند.

برخلاف اکثر پروژه‌های ملی در مرحله پیشرفت، بسیاری از پروژه‌های پیشرفته فهرست شده در جدول زیر، به استثنای پروژه رایانه نسل چهارم، شامل کلیه هزینه‌های دولت می‌شود. چنین تأمین مالی، که به آن itakuhi گفته می‌شود، شبیه تحقیقات قراردادی در آمریکا است. Itakuhi بیش از hojokin مورد استفاده قرار گرفته است زیرا پروژه‌های پیشرفته طبق تعریف بسیار پرهزینه تر، خطرناک تر، نامطمئن تر و دارای دوره رشد و باروری طولانی‌تر هستند. شرکت‌های خصوصی در تأمین منابع خود تردید بیشتری دارند.

دوره	پروژه	میزان هزینه (میلیارد ین)
۱۹۸۳-۱۹۷۹	توسعه برای سخت افزار VLSI	۲۲.۵
۱۹۸۲-۱۹۷۶	فناوری تولید نرم افزار	۶.۶
۱۹۸۶-۱۹۷۹	سیستم کاربردی اپتوالکترونیک	۱۸
۱۹۸۹-۱۹۸۱	کامپیوتر سرعت بالای نسل چهارم	۵۱.۵
۱۹۹۱-۱۹۸۱	کامپیوتر نسل پنجم	۱۰.۵

۲۵	فناوری صنایع نسل بعدی	۱۹۹۰-۱۹۸۱
۱۳	تولید منعطف	۱۹۸۴-۱۹۷۷
۲.۱	فناوری مهم	۱۹۸۴-۱۹۷۷
۱۷.۵	ریات کار حساس	۱۹۹۰-۱۹۸۳
۱۶۶.۷	مجموع	

جدول ۵. پروژه‌های تحقیقاتی مورد حمایت دولت در دهه ۱۹۸۰

برای چندین پروژه بلندپروازانه، MITI مجبور شده به جای پاسخ دادن به خواسته‌های صنعت، ابتکار عمل را خود به عهده بگیرد و اگر چنین نمی‌کرد، پروژه‌ها هرگز راه اندازی نمی‌شدند چرا که شرکت‌های خصوصی حاضر نبودند گام اولیه برای تمام هزینه‌های تحقیقاتی پیش از تجاری شدن را بردارند. یکی از کارکنان یکی از شرکت‌هایی که موافقت خود را برای شرکت در پروژه نسل پنجم اعلام کرده است، ترتیبات مالی را از نظر بخش خصوصی توضیح داده است: "در ابتدا، MITI می‌خواست در سه سال اول تنها ۵۰ درصد از این پروژه حمایت کند و شرکت‌های خصوصی ۵۰ درصد دیگر بودجه را تأمین می‌کردند، اما شرکت‌ها ضمن مخالفت، بیان کردند که ما نمی‌توانیم از چنین پروژه‌ای با ریسک بالا، حتی در ۵۰ درصد، به علاوه اختصاص زمان محققان، حمایت کنیم. مقامات MITI پذیرفتند که حداقل در سه سال اول، ۱۰۰ درصد از پروژه حمایت کنند."

تغییر وضعیت *hojokin* به *itakuhi* میزان واقعی یارانه‌ها را به میزان قابل توجهی افزایش داده است. بیش از ۶۰ درصد یارانه‌های تحقیق و توسعه از سال ۱۹۷۶ تا ۱۹۸۲، مشروط به بازپرداخت نهایی *hojokin* بوده است. با این حال برای ۹ پروژه فهرست شده در جدول فوق، پشتیبانی *itakuhi* با فاصله زیادی از *hojokin* پیشی گرفته است.

تمایل دولت برای تأمین هزینه کامل تعدادی از پروژه‌های تحقیق و توسعه مرزی نباید اشتباه تفسیر شود. این بدان معنا نیست که همه شرکت‌های خصوصی مشتاق به حرکت در این زمینه هستند و از مزایای استفاده رایگان از دولت بهره مند می‌شوند. مورد پروژه نسل پنجم را در نظر بگیرید. چندین شرکت مجبور به مشارکت شدند و چندین شرکت نیز آشکارا در مورد آن اظهار نظر کردند.

شرکت‌های طرف قرارداد در ژاپن معمولاً مجاز به حفظ حقوق اختصاصی نتایج تحقیقات نیستند. ثبت اختراع به طور خودکار به آژانس دولتی حامی باز می‌گردد که این امر آنها را بدون هزینه برای مجوز ثبت اختراع در اختیار همه شرکت‌های غیر مشارکت کننده قرار می‌دهد. علیرغم پوشش کامل مالی، بنابراین، *itakuhi* برای شرکت‌های خصوصی چندان جذاب نیست چرا که ممکن است از واژه رایگان برای آن استفاده شود. هزینه‌های اداری به تنهایی بی اهمیت نیستند.

مجموع کل پروژه‌های تحقیقاتی ملی ژاپن - ۶۶ میلیارد ین در بیش از ۱۰ سال - بسیار زیاد به نظر می‌رسد و این رقم هزینه‌های نیمه دوم پروژه رایانه ای نسل پنجم را شامل نمی‌شود. همچنین شامل وجوه داخلی MITI مانند درآمدهای ناشی از مسابقات دوچرخه سواری و درآمدهای ویژه مالیات بر انرژی است که نیازی به مجوز وزارت دارایی ندارد. به عنوان مثال، در سال ۱۹۸۲، MITI توانست حدود ۲ میلیارد ین (حدود ۸.۵ میلیون دلار) از بودجه معمول خود برای حمایت از تحقیق و توسعه فناوری پیشرفته اختصاص دهد. علاوه بر این، هر سال وجوه اختیاری از درآمدهای حاصل از قمار مقرر در مسابقات دوچرخه در دسترس است. این مبلغ بسته به مبلغ قمار در سال‌های مختلف متفاوت است، اما در سال ۱۹۸۲ این رقم به حدود ۲۷ میلیارد ین (حدود ۱۱۲ میلیون دلار) یا کمی بیشتر از ۵ درصد از بودجه MITI رسید. بخش اعظم این پول برای حمایت از فعالیت‌های متفرقه مانند نمایشگاه‌های تجاری، فعالیت‌های روابط عمومی و انجمن‌های تجاری مورد استفاده قرار می‌گیرد، اما برخی از آنها را می‌توان برای بازنویسی جستجوی فناوری‌های پیشرفته هزینه کرد.

از دیدگاه MITI، مزیت استفاده از درآمدهای مسابقات دوچرخه سواری، به جای کمک‌های ویژه وزارت دارایی، این است که می‌توان از گرفتاری‌های اداری جلوگیری کرد. MITI مجبور نیست فرآیند زمانبر ارسال پیشنهادات رسمی بودجه را طی کند. انعطاف‌پذیری در انتخاب تمرکز بر فناوری وجود دارد و شرکت‌ها با الزامات گزارش دهی مزاحم روبرو نیستند. MITI آزادی عمل دارد و در سال ۱۹۸۲، ۸۰۰ میلیون ین (حدود ۳.۳ میلیون دلار) برای تحقیقات در زمینه نرم افزارهای رایانه ای و پردازش داده‌ها اختصاص داد، حوزه ای که نیاز مبرمی به آن بود و در آن شرکت‌های ژاپنی از پیش‌تازان آمریکایی عقب مانده بودند.

ارزش واقعی وجوه کاملا در اختیار MITI انعطاف‌پذیری آن است. به عنوان مثال، هنگامی که وزارت دارایی از ایده پذیرش پروژه رایانه ای نسل پنجم جلوگیری کرد. MITI به صورت مستقل توانست پروژه را راه اندازی کند. هنگامی که امکان سنجی و ارزش بلند مدت آن نشان داده شد، این پروژه بودجه قابل توجهی را از وزارت دارایی دریافت کرد. بدون بودجه در اختیار MITI، پروژه رایانه ای نسل پنجم، معروف‌ترین و شاید مهم‌ترین پروژه ژاپن تا به امروز، ممکن بود هرگز از مرحله برنامه‌ریزی فراتر نرود.

سایر ابزارهای سیاستی

سیاست‌های مالیاتی

برای اکثر دولت‌ها، مالیات شاید راحت‌ترین ابزار سیاست صنعتی باشد. به عنوان مثال، مقررات مالیاتی که بین بخش‌ها تبعیض قائل می‌شود، وسیله ای فوری برای تشویق ویژه صنایع اولویت دار است. از نظر سیاسی، مزیت مالیات این است که نیازی به بیرون کشیدن مستقیم یا قابل مشاهده بودجه دولت ندارد. این بدان معناست که می‌توان آن را از چشم‌انداز پاسخگویی عمومی محافظت کرد و به طور مؤثرتری از پیش زمینه‌های پاسخگویی سیاسی محافظت کرد.

با این حال خطر موجود در این زمینه، استفاده بی قید و شرط از سیاست‌های مالیاتی است و سیاست‌های مالیاتی اگر در راستای منافع کوتاه مدت گروه‌های ذی نفع منحرف شوند، هزینه‌های سنگینی را از نظر کارایی اقتصادی بلندمدت به وجود خواهند آورد. این مشکل به ویژه زمانی حادتر می‌شود که گروه‌های ذی نفع دارای بیشترین نفوذ سیاسی، از نظر اقتصادی جزء ناکارآمدترین گروه‌ها باشند، همانطور که اغلب در کشورهای صنعتی پیشرفته اتفاق می‌افتد. صنایع قدیمی، که از نیروی کار بزرگ و اتحادیه ای استفاده می‌کنند، تمایل دارند که نفوذ سیاسی خود را تا مدت‌ها بعد از اوج اقتصادی خود حفظ کنند. فاصله زیادی بین حفظ قدرت سیاسی و از دست دادن قابلیت اقتصادی وجود دارد.

قدرت صنایع قدیمی کمک می‌کند تا توضیح دهیم که چرا در آمریکا و اکثر کشورهای اروپایی، بار مالیاتی بین بخشی به شدت به نفع بخش‌های ناکارآمد اقتصادی است. قدرت سازماندهی شده گروه‌های ذی نفع قدیمی، فشار پایین مالیاتی را به بخش‌های رو به زوال اقتصاد هدایت می‌کند. این امر پایه درآمدهای دولت را مخدوش می‌کند و بار مالیات را بر دوش کارآمدترین و امیدوارکننده‌ترین بخش‌ها می‌اندازد.

بنابراین، این خطر وجود دارد که دولت با صنایع ناکارآمد از دو مسیر برخورد مناسبی نداشته باشد: (۱) از طریق توزیع نابرابر بارهای مالیاتی شرکت‌ها و (۲) از طریق گسترش مشوق‌های مالیاتی ویژه، که به طور نامتناسب به نفع بخش‌های کمتر مولد است. بنابراین، یک ابزار بالقوه مؤثر در سیاست‌گذاری صنعتی، می‌تواند به عنوان یک ابزار صریح و مضر برای صنایع با فناوری پیشرفته باشد.

ضعف نسبی دولت در ژاپن و قدرت سیاستگذاری وزارت دارایی در مورد اقدامات مالیاتی، مجموعه ای منسجم از سیاست‌های مالیاتی را ایجاد کرده است. صنایع رو به زوال و ناکارآمد نتوانسته اند امتیازات نابرابر مالیاتی را بدست آورند. بار مالیاتی شرکت‌ها به طور

مساوی بین بخش‌های صنعتی در ژاپن توزیع می‌شود. توزیع یکنواخت بدین معناست که بخش‌های موردنظر نسبت به آنچه معمولاً تصور می‌شود، اقدامات ترجیحی کمتری دریافت می‌کنند. اما از آنجا که صنایع قدیمی نیز رفتار مطلوب تری ندارند، بخش‌های فناوری پیشرفته به دلیل تحریف‌های کوچکتر ناشی از سیاست‌های مالیاتی ترجیحی ممکن است در کل وضعیت بهتری داشته باشند.

بر اساس مطالعه گری ساکسونهاوس، نرخ مؤثر مالیات بر سرمایه در ژاپن در سال ۱۹۷۳ از ۳۴.۷ درصد (فلزات غیر آهنی) تا ۴۹ درصد (ماشین‌های الکتریکی) متغیر بود. در آمریکا، تغییرات بسیار گسترده‌تر بود، از ۱۹.۷ درصد (نفت) تا ۱۳۱.۲ (ماشین‌های الکتریکی). با این حال، میانگین نرخ مالیات شرکت‌ها، شامل عوارض دولتی و محلی، در هر دو کشور تقریباً یکسان بود: ۵۳.۲ درصد در ژاپن، در حالی که ۵۱.۲ درصد در آمریکا بود. بنابراین، مالیات هدفمند در برخی جهات در ژاپن کمتر از آمریکا اعمال می‌شود. بخش‌های رو به زوال و ناکارآمد بیشترین سود را از برخورد مالیاتی ترجیحی در آمریکا می‌برند. تفاوت‌ها را می‌توان تا حد زیادی به ویژگی‌های رژیم نسبت داد، به ویژه قدرت بیشتر اعمال شده توسط دولت در آمریکا.

در ژاپن، دو بوروکراسی کلیدی، وزارت دارایی و MITI، از محافظت بیشتر در برابر کشش و جابجایی سیاست گروه‌های ذی نفع برخوردارند. در هر سال، وزارت دارایی و MITI در مورد سقف کلی برای اقدامات مالیاتی ویژه مذاکره می‌کنند و MITI صاحب آزادی است که معافیت‌های مالیاتی خاصی را در هر مقداری که برای صنایع مورد نظر خود مناسب می‌داند (تا زمانی که در محدوده کل توافق شده باقی بماند) اعطا کند. بخش‌ها و دفاتر مختلف در MITI جهت کسب مقررات مالیاتی ویژه برای صنایع تحت صلاحیت خود با یکدیگر رقابت می‌کنند. ادعاها تجمیع شده و سازش‌های سختی صورت می‌گیرد و بسته واحدی از معافیت‌های ویژه در داخل وزارتخانه تدوین می‌شود. بخش رفتار تجاری دفتر سیاست‌های صنعتی پس از مشورت با تمام بخش‌ها و دفاتر خاص تصمیم می‌گیرد که کدام صنایع مستحق دریافت معافیت مالیات و در چه مقادیری هستند.

در تجمیع منافع رقیب در MITI، ارائه مالیات ویژه یکی از چهار ابزار سیاستی مرتبط است. بقیه موارد فرعی، قانونگذاری و هدایت اداری هستند. بخش هماهنگی عمومی سعی می‌کند هر چهار ماده را در اندازه مناسب با دستور العمل متناسب با نیازها و شرایط خاص هر صنعت ترکیب کند. بنابراین، صنایع رو به زوال ممکن است دوز قوی تری از راهنمایی‌ها و هدایت‌های اداری دریافت کنند، در حالی که صنایع با فناوری پیشرفته، مشوق‌های مالیاتی و حمایت‌های تحقیقاتی ممکن است وزن بیشتری دریافت کنند. ترکیب هر چه باشد، MITI چهار عنصر را به هم مرتبط و تا حدی قسمت‌های قابل تغییر یک کل می‌داند.

مزیت سیستم ژاپن این است که:

۱. سقف تخمین زده شده ناشی از مشوق‌های مالیاتی ویژه را حفظ می‌کند.
۲. همه صنایع را وادار می‌کند تا بر اساس آنچه به نفع کل اقتصاد صنعتی است، برای پرداخت مالیات ویژه با یکدیگر رقابت کنند.
۳. به MITI آزادی عمل و اختیار برای تعیین استفاده بهینه از مشوق‌های مالیاتی ویژه می‌دهد.
۴. سیاست ورزانه عمل می‌کند
۵. استفاده از اقدامات مالیاتی را با سایر ابزارهای سیاست صنعتی متعادل می‌کند. بنابراین هدف‌گذاری مالیاتی در چارچوب وسیع سایر اقدامات سیاستی به کار گرفته می‌شود.

نکات پایانی

هیچ کیمیگری در فرمول MITI برای سیاست صنعتی موفق وجود ندارد. اکثر سیاست‌های MITI را می‌توان در هر فهرست استاندارد تهیه شده توسط دولت‌هایی که به دنبال ارتقاء صنایع با فناوری پیشرفته هستند، یافت. دوز و ترکیب با توجه به شرایط خاص و نیازهای خاص متفاوت است، اما نسخه آن کاملاً استاندارد است. فرمول MITI را می‌توان به سه عنصر اساسی تقسیم کرد: فشار فناوری، کشش تقاضا⁶³ و سایر اقدامات تسهیل کننده. از بین این موارد، MITI بیشترین تأکید را بر پیشرفت فناوری داشته است که شامل پروژه‌های تحقیقاتی ملی، یارانه‌های تحقیق و توسعه، پشتیبانی از تحقیقات اساسی و تلاش برای انتشار فناوری است. تأکید بر دسترسی آسان‌تر ابزارهای سیاستی برای فشار فناوری است. این نتیجه از این باور نیست که فشار فناوری ذاتاً مؤثرتر از کشش تقاضا است. MITI روش‌های مختلفی را برای ایجاد تقاضا امتحان کرده است، اما بدون بودجه ای برای تدارکات عمومی، تلاش‌های آن محدود بوده است. تا آنجا که به تقاضا مربوط می‌شود، اقدامات کلان اقتصادی وزارت دارایی تأثیر بسیار بیشتری نسبت به سیاست‌های صنعتی MITI داشته است.

تقریباً همه ابزارهای سیاستی که MITI در ژاپن استفاده می‌کند، توسط دولت‌های دیگر کشورهای صنعتی به طور گسترده ای مورد استفاده قرار می‌گیرد. همانطور که دیدیم، ژاپن نه در پذیرش و نه در سطح استفاده غیرطبیعی نبوده است. تنها تفاوت این است که ژاپن به نحوی توانسته است بازده بالاتری از چنین ابزارهای سیاستی کسب کند. یکی از دلایل بازده بیشتر این است که MITI در استفاده از هر سه دسته ابزارهای سیاست صنعتی - فشار فناوری، کشش تقاضا و سایر اقدامات تسهیل کننده - اعتدال را رعایت کرده است. در صورت استفاده بیش از حد، هر سه دسته می‌توانند آسیب جدی به کارایی بازار وارد کنند.

MITI با ارائه فرمول خاص خود، ترکیبی از ابزارهای سیاست صنعتی را که با موفقیت در توسعه صنایع قدیمی استفاده شده بود، تغییر داده است. این دستگاه فقط ابزارهایی را انتخاب کرده است که با نیازهای کاربردی فناوری پیشرفته مطابقت دارند. ابزارهای قدیمی مانند کارتل‌های تحکیم ساختاری و کارتل‌های ضد رکود تا حد زیادی کنار گذاشته شده اند زیرا برای برآورده ساختن نیازهای ظریف فناوری پیشرفته بسیار سست و سخت به نظر می‌رسند. تنظیم از دودکش به فناوری پیشرفته به هیچ وجه خودکار نیست. اینکه ژاپن موفق به انجام این گذار شده است، بازتابی از ظرفیت MITI برای تنظیم دقیق مداخله در بازار برای مطابقت با شرایط و اهداف صنایع خاص است. دولت‌های دیگر نتوانسته اند این گذار را به موفقیت ژاپن طی کنند.

حذف گزینشی

در مقایسه سیاست‌های صنعتی ژاپن با سیاست‌های دیگر کشورهای صنعتی، اقدامات سیاستی وجود دارد که تعدا توسط ژاپنی‌ها مورد استفاده قرار نگرفته است. در حال حاضر به فقدان خریدهای بزرگ دفاعی، مالکیت گسترده سهام دولتی شرکت‌ها و سرمایه‌گذاری دولت در فعالیت‌های جدید اشاره شده است - که همگی پیامدهای پرهزینه ای از نظر کارایی اقتصادی در سایر کشورها داشته است. حذف‌های آگاهانه دیگری نیز وجود دارد که به ژاپن کمک کرده است از مشکلات اقتصادی و سیاسی جدی جلوگیری کند.

اگرچه سیاست صنعتی ژاپن در ارتقاء رشد شرکت‌های بزرگ در بخش‌های اولویت دار تأثیرگذار بوده است، اما MITI از استراتژی پرورش یک یا دو "قهرمان ملی" مانند فرانسه و کشورهای کوچک اروپایی پیروی نکرده است. در بیشتر موارد، همانطور که قبلاً اشاره شد، این مربوط به تفاوت در اندازه است. ژاپن بازار داخلی، جمعیت و نیروی انسانی بسیار بیشتری دارد، که با آن می‌تواند بیش از

⁶³ technology push, demand pull

یک یا دو شرکت در سطح جهانی در طیف وسیعی از فعالیت‌های اقتصادی پشتیبانی کند. نیازی به تمرکز منابع محدود بر پرورش قهرمان ملی در چند بخش با دقت انتخاب نیست.

اگر دولت تلاش کند قهرمانی ملی برای هر بخش مورد نظر پرورش دهد، این تلاش عمیقاً هنجارهای انصاف و بی طرفی را نقض می‌کند. همچنین می‌تواند باعث بروز مخالفت‌های جدی شود اما نیاز به چنین تلاشی نیست. مانند آمریکا، ژاپن از ویژگی‌های مهمی برخوردار است تا به تعدادی از شرکت‌های قدرتمند اجازه دهد در بازار با آن مبارزه کنند. شدت رقابت باعث افزایش کارایی و رقابت بین‌المللی شرکت‌های ژاپنی می‌شود.

از آنجایی که ژاپن هیچگونه آرمانی برای تبدیل به ابرقدرت، در حوزه نظامی ندارد، همچنین توانسته از یک مشکل جدی دیگر نیز بگذرد: بسیج نامتناسب منابع برای پروژه‌های بسیار با شکوه و دارای اعتبار ملی، اما با ارزش تجاری محدود. آن دسته از کشورها که در بازی "قدرت بزرگ" گرفتار شده اند-آمریکا، فرانسه و انگلیس-همگی در زمان‌های مختلف در برابر وسوسه قرار دادن اعتبار ملی بر ملاحظات پیش پا افتاده و مقرون به صرفه تجاری قرار گرفته اند. برنامه فرانسه برای ساخت یک هواپیمای مافوق صوت، کنکور، تصویری از یک پروژه ملی با دید بالا است که مزایای تجاری ناچیزی به همراه داشت.

وقتی تولیدکنندگان نساجی، فولاد و خودرو در آمریکا دیگر نمی‌توانند رقابت کنند، با دولت لابی کرده و آن را متقاعد ساختند که تولیدکنندگان خارجی (به ویژه ژاپنی‌ها) را تحت فشار قرار دهد تا مجموعه‌ای از محدودیت‌های صادراتی داوطلبانه (VERs) را که سقف کمی صادرات را اعمال می‌کند، بپذیرد. توافق‌نامه‌های VER به عنوان سیستم‌های حمایتی برای بسیاری از صنایع قدیمی در آمریکا عمل کرده‌اند، حتی اگر در ابتدا برای کمک موقت طراحی شده بودند. مشکل VERها این است که آنها چارچوب تجارت GATT را از بین می‌برند، تنظیمات ساختاری در تقسیم کار بین‌المللی را که به طور مداوم در حال تغییر است به تأخیر می‌اندازند و باعث تحریف جدی در تخصیص سرمایه و نیروی کار می‌شوند. صنایع با فناوری پیشرفته نمی‌توانند از تأثیرات غیر مستقیم و چندگانه تحریفات فرار کنند.

از دیدگاه بلندمدت و کل اقتصاد، تحمیل جانشین VER توسط آمریکا بر ژاپن تأثیر بومرنگ داشته است. ژاپن به طور پیوسته نردبان ارزش افزوده بالاتری را در ترکیب صادرات خود به آمریکا پیش برده است. هنگامی که VER روی پارچه‌ها قرار گرفت، ژاپن فروش فولاد خود را افزایش داد. هنگامی که VER بر روی فولاد گذاشته شد، ژاپن سهم بازار خود را در خودروها و لوازم الکترونیکی مصرفی افزایش داد و هنگامی که VER روی خودروها و لوازم الکترونیکی مصرفی قرار گرفت، ژاپن به سمت صادرات محصولات با فناوری پیشرفته حرکت کرد. در کل، حجم کل صادرات همچنان رو به افزایش است. با محدود کردن یک دسته محصول (تولید خطوط قدیمی)، آمریکا فقط سرعت ژاپن را در حرکت به سمت تولید و صادرات کالاهای پیچیده و گران قیمت (فناوری پیشرفته) افزایش داد.

اگرچه ژاپن کشورهای دیگر را مجبور به پذیرش VER نکرده است، اما تولیدکنندگان نساجی در چین و شرکت‌های فولاد و خودرو در کره از بسته شدن بازارهای ژاپن شکایت کرده‌اند. آنها معتقدند ژاپن برای محافظت از تولیدکنندگان داخلی در بخش‌های قدیمی، به جای VER از موانع غیرتعرفه‌ای پنهان استفاده می‌کند. تعیین اینکه آیا این ادعا صحت دارد و تا چه حد صحت دارد، دشوار است. اگر صحت داشته باشد و اگر دامنه حفاظت به اندازه‌ای باشد که آنها ادعا می‌کنند، ژاپن مستعد تأثیرات بومرنگ مشابه آمریکا است.

با این حال، تفاوت قابل توجهی بین ژاپن و آمریکا وجود دارد: یعنی، دولت ژاپن برنامه‌های جامعی را برای کاهش ظرفیت نیروگاه‌ها در بخش‌های تحت فشار ساختاری هماهنگ کرده است. تقریباً ۵۰ درصد از کل ظرفیت کارخانه در صنایع قدیمی مانند کشتی‌سازی، ذوب آلومینیوم، برخی از مناطق تولید نساجی و پتروشیمی حذف شده است. فولاد و دیگر صنایع قدیمی نیز به طور مشابه در حال بهبود ساختاری و ارتقاء خودکار هستند.

ضد تراست

اگرچه اکثر ابزارهای سیاست صنعتی ژاپن نه منحصر به فرد هستند و نه غیرعادی، برخی از آنها در ژاپن شکل متمایزی به خود می‌گیرند. اگرچه آنها عملکردهای مشابهی را مانند ابزارهای سیاست‌گذاری در سایر کشورهای صنعتی انجام می‌دهند، اما در سایر نقاط معادل دقیقی ندارند. هدایت‌های اداری، قوانین توسعه موقت ویژه برای ارتقاء صنایع با اولویت و سیاست‌های تعدیل مثبت برای حذف ظرفیت اضافی کارخانه در این دسته قرار می‌گیرند. همه آنها به تأثیر کلی سیاست صنعتی ژاپن کمک کرده‌اند.

ژاپن همچنین در مواردی که دیگران جز شکست تجربه ای نداشتند، اقدامات موفق داشته است: در سازماندهی پروژه‌های تحقیقاتی ملی، تشویق رقابت و همکاری، حفاظت سیاست صنعتی از نیروهای سیاسی، محدودیت خسارت ناشی از تحریف نیروهای بازار، انسجام نسبی سیاست صنعتی MITI و عدم وجود درگیری‌های آشتی‌ناپذیر بین سیاست‌های صنعتی و اقتصاد کلان. اینها در مقایسه با سیاست‌های صنعتی در اکثر کشورهای دیگر، دستاوردهای قابل توجهی را نشان می‌دهد. برای مثال، اینکه بتوانیم سیاست صنعتی را در دست سیاستمداران قرار ندهیم، یک شاهکار نادر است. همین امر در مورد سایر دستاوردهای ذکر شده در بالا صادق است. تعداد کمی از کشورها موفق شده اند دستاوردهای ژاپن را علیرغم استفاده از اکثر ابزارهای یکسان سیاست صنعتی تکرار کنند.

چرا کشورهایی که اساساً از مجموعه ابزارهای سیاست صنعتی استفاده می‌کنند باید چنین نتایج متفاوتی را تجربه کنند؟ این سوال نشان می‌دهد که اقدامات سیاستی به تنهایی عوامل تعیین کننده موفقیت یا شکست سیاست صنعتی نیستند. اگرچه اقدامات غیرعقلانه و سرپیچی از بازار مطمئناً کارایی اقتصادی را زیر و رو خواهد کرد، اما اقدامات منطبق با بازار همیشه نتایج موفق را به دنبال نخواهد داشت. به عبارت دیگر، انتخاب اقدامات مناسب ممکن است شرط لازم باشد اما همیشه شرط کافی یک سیاست صنعتی مؤثر نیست. اثربخشی به عوامل دیگر بویژه ویژگی‌های سازماندهی بازار و ساختار نهادهای سیاسی بستگی دارد.

در مورد ژاپن، کارایی نسبی ابزارهای سیاستی که برای ترویج فناوری پیشرفته استفاده می‌شود، به ماهیت و ساختار متمایز اقتصاد سیاسی ژاپن بستگی دارد. برای درک اینکه چرا سیاست صنعتی بیش از آنچه در ژاپن حل کرده است، مشکلی ایجاد نکرده است؛ در حالی که باعث ایجاد بسیاری از مشکلات در کشورهایی مثل ایتالیا و انگلیس شده است، نیاز است که ما تمرکز تجزیه و تحلیل خود را از مجموعه ابزارهای سیاست‌گذاری خارج کنیم. در سطحی بالاتر و انتزاعی، ما باید ویژگی‌های رژیم اقتصاد سیاسی ژاپن، به ویژه سازمان بخش خصوصی آن و ارتباط آن با نهادها و فرآیندهای نظام سیاسی را مورد تجزیه و تحلیل قرار دهیم.

۳.۱۰ MITI و سازمان صنعتی

بخش قبل به اهمیت سازمان صنعتی در ساختار الگوهای تعامل بین نهادهای دولتی مانند MITI و شرکت‌های خصوصی اشاره کرد. انتخاب برخی اقدامات سیاست صنعتی توسط دولت و ظرفیت آن برای اجرای مؤثر اغلب به جنبه‌های سازمان صنعتی مانند سرمایه و بازار کار بستگی دارد. در مورد ژاپن، ظرفیت MITI برای مدیریت سیاست‌های صنعتی در زمینه فناوری پیشرفته به ویژگی‌های سازمانی سیستم صنعتی و سیاسی ژاپن بستگی دارد.

اکنون به تجزیه و تحلیل سازمان صنعتی ژاپن و روابط بین MITI و کسب و کارها می پردازیم. ما ابتدا با تجزیه و تحلیل مختصر MITI، با تمرکز بر ویژگی‌های سازمانی که به مؤثر بودن آن کمک می‌کند، شروع می‌کنیم. سپس ویژگی‌های سازمان صنعتی ژاپن را مورد بررسی قرار می‌دهیم و به دنبال پاسخ به این سوال هستیم که چرا تعاملات بخش خصوصی با MITI سازنده بوده است. این بخش با نگاهی به نقش سازمان‌های میانی بین بخش خصوصی و دولتی، به ویژه شبکه‌های سیاستگذاری غیر رسمی که بوروکرات‌های MITI را با صاحبان کسب و کارها مرتبط می‌کند، به پایان می‌رسد.

وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت (MITI)

MITI تقریباً همیشه به عنوان یکی از دلایل اصلی اثربخشی سیاست صنعتی ژاپن ذکر می‌شود. در میان کشورهای صنعتی بزرگ، تعداد کمی از بوروکراسی‌ها، در صورت وجود، از قدرت قابل مقایسه با MITI برای مدیریت بخش خصوصی اقتصاد صنعتی برخوردارند. به دلایل مختلف (که در بخش چهارم مورد بحث قرار خواهد گرفت)، حزب حاکم لیبرال دموکراتیک (LDP) به MITI اجازه فعالیت غیرمعمول برای نظارت بر عملکرد بخش‌های تولیدی و خدماتی کشور را داده است. خودمختاری MITI همچنین ریشه در شرایط متمایز تاریخ ژاپن پس از جنگ دارد، به ویژه قدرت‌های فوق‌العاده در زمینه ارز خارجی، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و مجوز فناوری توسط اشغال متفقین. از پایان جنگ تا سال ۱۹۸۰، MITI به عنوان پایه اصلی سیستم توسعه عمل کرده است. این سیستم که چالمرز جانسون آن را "دولت توسعه‌گرا" نامیده بود، به تازگی روندهای سیاستگذاری صنعتی را طرح کرده است.

یکی دیگر از دلایل قدرت MITI کیفیت فوق‌العاده کارمندان دولتی آن است. MITI هر سال ۲۵ تا ۳۰ نفر از "بهترین و درخشان‌ترین" افراد ژاپن را استخدام می‌کند که اکثر آنها از دانشکده‌های حقوق و اقتصاد دانشگاه توکیو هستند. رقابت برای بهترین محصول کالج به ویژه بین MITI و وزارت دارایی بسیار قوی است زیرا این دو بوروکراسی معتبرترین افراد در ژاپن برای کسانی است که امتحان طاقت فرسای خدمات کشوری را گذرانده‌اند. چیزی که این دو وزارتخانه را بسیار جذاب می‌کند، نه تنها قدرت و اعتبار آنها بلکه در دسترس بودن مشاغل پردرآمد شغلی دوم (آماکوداری) در بخش خصوصی پس از بازنشستگی از مشاغل دولتی است. در رقابت استخدامی، MITI موفق شده است در مقابل سایر وزارتخانه‌ها، از جمله وزارت دارایی، خود را حفظ کند.

پرسنل برتر یکی از دلایل اصلی عملکرد خوب MITI است ولی تنها دلیل توضیح دهنده نیست. کارمندان دولتی در چندین دولت اروپایی، به ویژه فرانسه و انگلستان، نیز جزء نخبه‌ترین افراد هستند اما هیچ یک از ادارات اروپایی نمی‌توانند سوابق مطابق با MITI داشته باشند. آنچه MITI را متمایز می‌کند، اثربخشی سیستم صنعتی و سیاسی است که در آن فعالیت می‌کند. به سختی می‌توان تصور کرد که سازمانی از نوع MITI در آمریکا، فرانسه یا انگلستان به آسانی کار کند، جایی که توسط مجموعه ای تکمیلی از نهادها تقویت نمی‌شود.

با این حال، قرار دادن MITI در زمینه اقتصاد سیاسی کلی ژاپن نباید از اهمیت نقاط قوت وحشتناک آن بکاهد. جامعیت حوزه اختیارات اجرایی و انسجام سازمان داخلی آن باید دلایل مهمی برای اثربخشی آن در نظر گرفته شود. دستور کار MITI، برای شروع، بسیار گسترده است. همانطور که در بخش اول اشاره شد، MITI مسئولیت همه چیز از امنیت انرژی گرفته تا توزیع خرده‌فروشی، منسوجات تا هواپیما، تولید سنگین تا فعالیت‌های تفریحی و توسعه منطقه ای تا تجارت و سرمایه‌گذاری بین‌المللی را بر عهده دارد. شرکت‌هایی که با آنها سروکار دارد، در هر اندازه و شکلی هستند؛ از شرکت‌های کوچک خانوادگی که در خانه‌های کوچک فعالیت می‌کنند گرفته تا شرکت‌های بازرگانی خیلی بزرگ که با مجتمع‌های اداری گسترده در سراسر جهان پراکنده شده‌اند. تنها تعداد انگشت شماری از بخش‌های کلیدی، از جمله صنایع اولیه (کشاورزی و ماهیگیری)، خدمات مرتبط با بهداشت (دارو و مراقبت‌های

بهداشتی)، کشتی‌سازی، ساخت‌وساز داخلی، خدمات مالی و جنبه‌های ارتباطات از راه دور خارج از حوزه اختیارات آن است. داشتن اختیارات در گستره وسیعی از اقتصاد ژاپن، دارایی ارزشمندی برای MITI است.

روش منطقی سازماندهی MITI به آن اجازه داده است که این انحصار قدرت را به عنوان یک ابزار مؤثر برای سیاست‌های صنعتی بکار بگیرد. هنگامی که اختیارات اداری بر اقتصاد صنعتی و تجارت خارجی به شکل بدی تقسیم می‌شود، مانند آمریکا - جایی که بین وزارت‌های بازرگانی، دفاع و انرژی، نماینده ویژه تجارت آمریکا (USTR)، کنگره و کاخ سفید تقسیم می‌شود - دستیابی به یک سیاست صنعتی منسجم عملاً غیرممکن است. اگر حوزه اختیارات اداری و اجرایی MITI کمتر از این بود - برای مثال، وزارت پست و مخابرات وظیفه وسیع تری داشت، آژانس دفاعی ژاپن قدرت بیشتری داشت، یا وزارتخانه‌های جداگانه ای در زمینه انرژی، شرکت‌های کوچک و متوسط و علوم و فناوری صنعتی وجود داشت - به احتمال زیاد سیاست صنعتی ژاپن در زمینه فناوری پیشرفته نیز بیشتر تکه تکه شده و بنابراین کمتر مؤثر می‌بود.

MITI به دلیل صلاحیت گسترده خود در بخش‌های کلیدی اقتصاد صنعتی ژاپن، توانسته است رویکردی متعادل در سیاست‌های صنعتی اتخاذ کند؛ سنجش منافع یک بخش در برابر منافع بخش‌های دیگر و تجمیع چگونگی تقاضاهای متنوع و گاه متضاد در یک کل نسبتاً منسجم. در بخش دوم، در مورد سیستم داخلی MITI جهت تخصیص جانبی و مشوق‌های مالیاتی ویژه برای صنایع دارای اولویت در سقف‌های تعیین شده بحث شد. این سیستم نه تنها برای حفظ نظم مالی مفید است، بلکه از MITI در برابر گروگانگیری توسط گروه‌های تخصصی نیز محافظت می‌کند. هیچ صنعت یا گروه ذی نفعی، هر قدر هم قدرتمند باشد، بر MITI تأثیر غالب نمی‌گذارد یا اساس سیاست صنعتی را تعیین نمی‌کند.

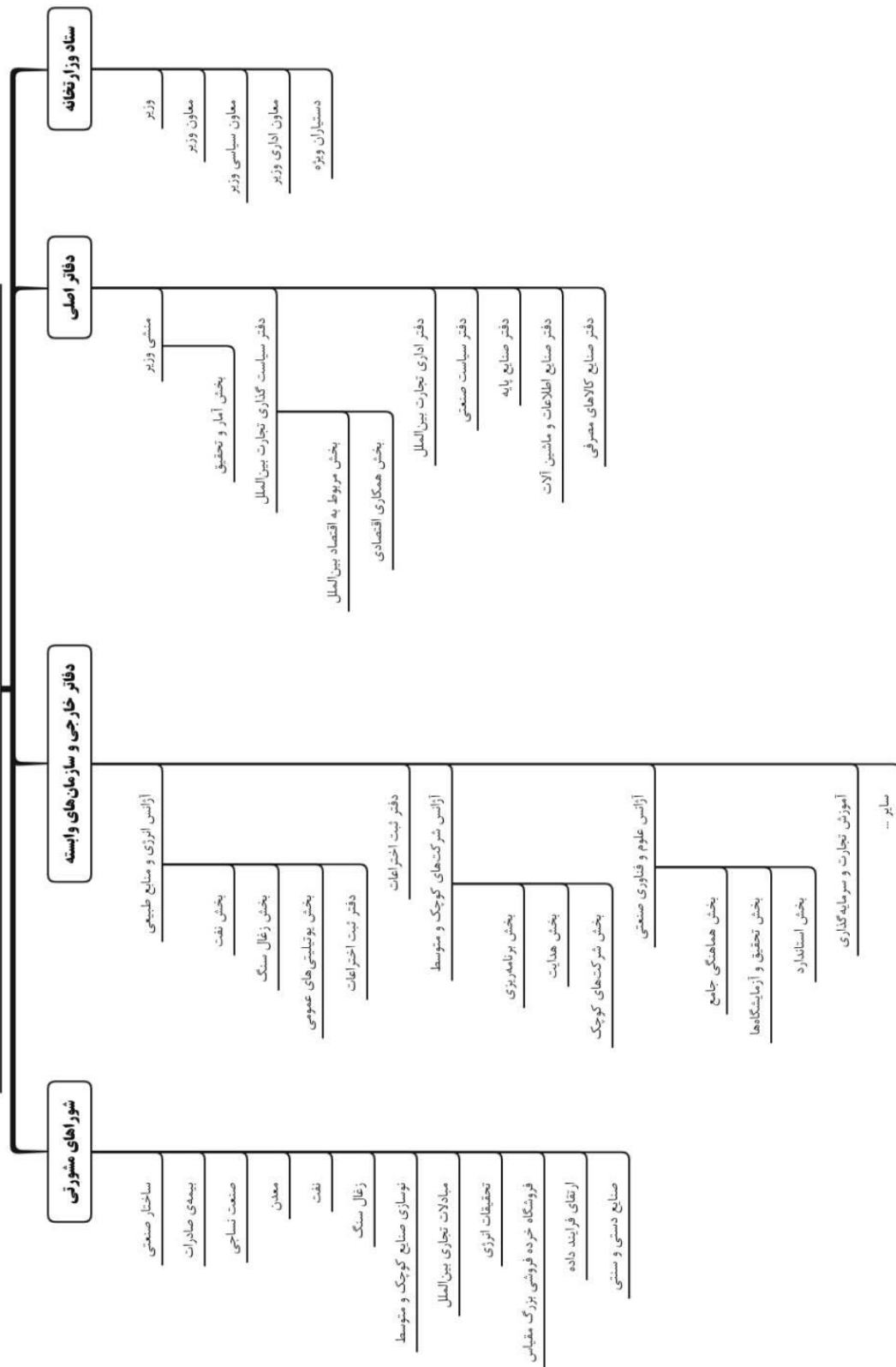
هنگامی که شرکت‌های رو به زوال برای حفاظت در مقابل واردات لابی می‌کنند، خواسته‌های آنها با تعهد MITI به سیاست‌های تعدیل مثبت که برای تطبیق ساختار صنعتی ژاپن با تغییر مزیت نسبی طراحی شده است، در تضاد است. خواسته‌های حمایتی کاملاً برخلاف منافع بخش‌های سالم است، که باید هزینه‌های غیر مستقیم ناکارآمدی ناشی از حمایت‌گرایی را متحمل شوند. در MITI، تقاضاهای کوتاه مدت صنایع غیر رقابتی برای رهایی موقت از رقابت خارجی باید با هدف بلند مدت حفظ اقتصاد کارآمد و پویا سنجیده شود. فرآیند تجمیع منافع که در MITI صورت می‌گیرد با سیستم تکه تکه آمریکا، که در آن به نظر می‌رسد منافع سازمان یافته صنعتی و کارگری همیشه راه‌هایی برای نفوذ در نهادهای سیاستگذار، به ویژه کنگره پیدا می‌کند، بسیار متضاد است. امتیازات ویژه مانند تخفیف مالیاتی برای صنایع رو به زوال بدون هزینه است. سایر صنایع و مودیان مالیاتی بهای تمام شده را پرداخت می‌کنند.

MITI به واحدهای عمودی و افقی تقسیم می‌شود. واحدهای عمودی، مانند دفتر ماشین‌آلات و صنایع اطلاعات، در صنایع خاص با مشکلات برخورد می‌کنند، در حالی که واحدهای افقی، مانند دفتر سیاستگذاری تجارت بین‌الملل، مسائل مربوط به عملکرد را در بخش‌های مختلف بررسی می‌کنند (نگاه کنید به دو شکل زیر). این ساختار سازمانی، سیستمی از کنترل‌ها و موازنه‌های داخلی ایجاد می‌کند: تمایل واحدهای عمودی برای حمایت از صنایع تحت نظارت آنها، با دید وسیع‌تر واحدهای افقی عملکردی که به دنبال منافع اقتصاد صنعتی به طور کلی هستند؛ متعادل می‌شود. مقامات Genkyoku (کسانی که مسئول صنایع خاص هستند)، می‌توانند پرونده خود را برای اقدامات خاص سیاستی پیش از همکاران در واحدهای عملکردی بیان کنند. همه بخش‌ها از یک دادرسی عادلانه مطمئن هستند. واحدهای عملکردی مانند بخش هماهنگی عمومی دبیرخانه وزیر مسئول تجمیع منافع خاص در تمام بخش‌های اقتصاد صنعتی تحت نظارت MITI هستند. آنها نمی‌توانند به بخش‌های جداگانه - هر چقدر هم که قدرتمند باشند - اجازه دهند تا بر فرآیندهای سیاستگذاری تسلط داشته یا محتوای سیاست صنعتی را دیکته کنند.

سایر وزارتخانه ها			دفاتر عمودی MITI: صنایع خدماتی، شیمیایی و تولیدی				دفاتر افقی
مالی (بانکداری، بیمه، صندوق ها)	ساخت و ساز حمل و نقل ارتباطات	کشاورزی	دفتر سیاست صنعتی (تجارت، خدمات)	آژانس انرژی و منابع طبیعی (نیروی الکتریکی، زغال سنگ، انرژی هسته ای، نفت، گاز و...)	دفتر صنایع کالاهای مصرفی (نساجی، کاغذ، سرامیک و مواد ساخت و ساز و...)	دفتر اطلاعات و ماشین آلات (صنایع الکترونیک، پردازش داده، خودرو، ماشین آلات، هواپیما و...)	دفتر صنایع پایه (فلزات غیر آهنی، آهن، فولاد، شیمیایی، بیونکتولوژی و...)
<p>سیاست صنعتی: دبیرخانه وزارتخانه؛ دفتر سیاست صنعتی</p> <p>سیاستگذاری انرژی و منابع طبیعی: آژانس انرژی و منابع طبیعی</p> <p>سیاستگذاری کسب و کارهای کوچک: آژانس شرکت های کوچک و متوسط</p> <p>دفتر ثبت اختراعات</p> <p>فناوری صنعتی دولتی: آژانس صنعت و توسعه</p>							

جدول ۶. سازماندهی عمودی و افقی MITI

وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت ژاپن



شکل ۰۴. چارت سازمان وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت (MITI)

ظرفیت MITI برای تجميع منافع مختلف توسط ساختار شوراهای بين بخشى محافظت مى‌شود که شامل دفاتر عمودى و افقى مى‌شود. سه شورای سياستگذار از اين قبيل در هر يك از اين سطوح ارشد وجود دارد: معاون مديران بخش، مديران بخش و مديران کل. شورای مشورت قانونگذارى سياستى که از معاونان بخش‌هاى امور عمومى هر دفتر MITI و هم‌تايان آنها از هماهنگى، بودجه و حساب‌هاى عمومى تشکيل شده است، از نظر سن و سابقه، پايين‌ترين است. Horei Shinsa Iin ارگان بين بخشى اصلى براى تدوين سياست در MITI است و معاونان جوان بخش را گرد هم مى‌آورد که به عنوان فعال‌ترين سياست‌گذاران عملى در هر يك از بخش‌هاى MITI فعاليت مى‌کنند. معاونان بخش نفوذ فوق‌العاده خود را از منابع متعددى به دست مى‌آورند. براى شروع، آنها در مرکز جريانهاى ارتباطى هم در داخل MITI و هم بين MITI و بخش خصوصى قرار دارند. قدرت آنها نيز برگرفته از سنت MITI پس از جنگ در پيروي از شيوه سياستگذارى از پايين به بالا و نه از بالا به پايين است. علاوه بر اين، مقامات اعلى رتبه، مانند مديران کل دفاتر مختلف، مشغول حفظ روابط خوب با افراد و گروه‌هاى خارج از MITI هستند - اعضاى LDP، کمیته‌هاى رژيم دايت، رسانه‌هاى جمعى - و زمان کم‌ترى براى اختصاص سياست‌هاى داخلى دارند.

از اين رو، معاونان بخش‌هاى MITI - مقاماتى حدوداً ۳۵ ساله - از نظر اقتصاد صنعتى ژاپن صدای قابل توجهى دارند. Horei Shinsa Iin بدنه اصلى مشورت بين سياست‌هاى بين بخشى است. Horei Shinsa Iin به رياست معاون بخش هماهنگى عمومى دبیرخانه وزير، به مسائل سياسى از منظر وزارتخانه و ملّى مى‌پردازد. همين روکرد وسيع در بحث سياست‌گذارى در دو شورای بين بخشى که شامل مديران بخش‌ها و مديران کل دفترها مى‌شوند نيز اتخاذ شده است.

MITI و بخش خصوصى

MITI در خلأ عمل نمى‌کند و حتى با داشتن بهترين بوروکرات‌ها و بهينه‌ترين سازمان داخلى، در نهايت اثربخشى و موفقيت MITI به ظرفيت آن براى هماهنگى با بخش خصوصى بستگى دارد. در واقع، مى‌توان مدعى شد که سابقه MITI حداقل به دليل اثربخشى تعاملات آن با بخش خصوصى (که به واسطه ماهيت سازماندهى صنعتى ژاپن امکان پذير است) و همچنين به دليل قوت ساختار داخلى MITI است. بدون پويابى بخش خصوصى و ويژگى‌هاى بارز سازماندهى صنعتى ژاپن، مطمئناً وظيفه اداره سياست‌هاى صنعتى بسيار سنگين‌تر خواهد بود.

ويژگى‌هاى بخش خصوصى که وظايف MITI را تسهيل کرده است شامل: (۱) کارايى و رقابت بخش خصوصى، (۲) اتحاديه‌هاى تجارى و ضعف نسبي نيروى کار سازمان يافته، (۳) تمرکز يکپارچه شرکت‌هاى ژاپنى، (۴) شبکه‌هاى فرعى، (۵) گروه‌بندى کيرتسو، (۶) سهام‌دارى گسترده بين شرکتى، (۷) تأمين مالى شرکت‌هاى داراى نسبت اهرمى بسيار بالا، (۸) روابط بسيار نزديک بانكى و تجارى و (۹) سازمان‌هاى ميانى و نفوذ بخش‌هاى دولتى و خصوصى.

يکى از ويژگى‌هاى مورد بحث بخش خصوصى ژاپن و ويژگى بارز MITI، پويابى رقابتى آن است. اين امر در دستاوردهاى شديد بهره‌ورى صنعتى در دوران پس از جنگ مشهود است. نرخ بالا و پايدار سرمايه‌گذارى در تاسيسات جديد کارخانه -جاگزينى سرمايه به جاى نيروى کار - تا حد زيادى باعث بهبود بهره‌ورى ارزش افزوده ژاپن مى‌شود. دستاوردهاى کلى در بهره‌ورى توليد، به نوبه خود، شرکت‌هاى ژاپنى را در خط مقدم رقابت جهانى در کالاهاى توليدى قرار داده است.

مانند صنعت فولاد در دهه‌هاى ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، صنعت اطلاعات ژاپن نيز در دهه ۱۹۸۰ درگير رقابت سرمايه‌گذارى شده است. اما به جز تراشه‌هاى کالابى، اين امر منجر به اختلال در ظرفيت اضافى کارخانه مانند فولاد نشده است زيرا تقاضاى بازار همچنان در

یک مسیر صعودی قرار دارد. علاوه بر این، محدودیت برای تنوع محصول، مانند افزایش تقاضا برای ASICها، فشارهایی را که می‌تواند منجر به رقابت بیش از حد شود، کاهش می‌دهد.

بهره‌وری ناشی از رقابت در زمینه‌های خاصی از تولید قدیمی نیز MITI را از بار سنگین طراحی سیاست صنعتی که بر از دست دادن مزیت نسبی غلبه می‌کند، راحت کرده است. برخلاف تجربیات دولت‌های ایتالیا، انگلستان و فرانسه، MITI با ملی کردن، یارانه‌گیری و حمایت از شرکت‌های بیمار، صنایع در حال مرگ را در سیستم‌های مادام‌العمر حفظ نکرده است. ظرفیت بخش خصوصی برای رقابت با تولیدکنندگان خارجی به MITI اجازه می‌دهد تا موضع کم هزینه تری اتخاذ کند.

ژاپن نیز مجبور نبوده روش اکثر کشورهای اروپایی یعنی تسلیم شدن در حوزه‌های تخصصی بازارهای بین‌المللی را اتخاذ کند. همچنین نیازی به عقب نشینی از سرمایه‌گذاری مشترک خارجی به عنوان دومین جایگزین مناسب برای رقابت در فناوری‌های پیشرفته نیست. در عوض، آزادی رشک برانگیزی برای تدوین سیاست‌هایی که نیروهای بازار را تکمیل می‌کند، داشته است. بنابراین داشتن بخش خصوصی قوی، انعطاف‌پذیری MITI را در طراحی سیاست‌های صنعتی بالا برده و به MITI اجازه می‌دهد از مداخله بیش از حد بازار خودداری کند.

صدای خاموش نیروی کار

یکی از قابل توجه‌ترین ویژگی‌های اقتصاد سیاسی ژاپن، که آن را تقریباً از همه کشورهای اروپای غربی متمایز می‌کند، ضعف نیروی کار سازمان یافته است. در ژاپن، نیروی کار به طور عمودی به اصطلاح اتحادیه‌های سازمانی در شرکت‌های فردی سازماندهی می‌شود، نه به عنوان اتحادیه‌های حرفه‌ای در شرکت‌ها و در امتداد خطوط عملکردی یا افقی. در طبقه مغازه‌ها و در داخل شرکت‌ها، به دلیل سیستم تصمیم‌گیری اجماعی، نیروی کار ژاپنی صدای نسبتاً قوی‌ای دارد. اما در سطح دولت مرکزی - در داخل راهروهای بوروکراسی و پارلمان - نیروی کار ژاپنی هرگز به اندازه نیروی کار سازمان یافته در اروپای غربی تأثیر نمی‌گذارد.

در داخل شرکت‌ها، اتحادیه‌های ژاپنی چیزی مشابه سیستم حقوق قراردادی اعطا شده به کارگران یا نمایندگی کارگران در هیأت مدیره شرکت‌ها مانند بسیاری از اتحادیه‌های آلمان غربی ندارند و به نوعی نیروی کار ژاپنی قدرت رسمی کمتری نسبت به اتحادیه‌های کارگری در آلمان غربی، اتریش، نروژ یا سوئد دارد. با این حال، بر اساس سیستم تصمیم‌گیری اجماعی ژاپن، اتحادیه‌های کارگری در موضوعاتی که مستقیماً و ملموس به اعضای درجه یک اهمیت می‌دهند، مانند افزایش حقوق، مزایای کارکنان، شرایط کار، مسائل پرسنل، و عملیات مونتاژ و فرآیند، حرف‌های قابل توجهی دارند. آنها در تصمیم‌گیری‌های دورتر در مورد سبد محصولات، سرمایه‌گذاری‌های تحقیق و توسعه و استراتژی شرکت‌ها کمتر حرف می‌زنند. از این رو، اگرچه مدیریت ژاپنی مجبور است در زمینه‌های خاصی از نگرانی کارگران به خواسته‌های نیروی کار پاسخ دهد، اما در زمینه‌های مربوط به استراتژی شرکت از دست نسبتاً آزاد برخوردار است.

ظرفیت نیروی کار و مدیریت برای مقابله با یکدیگر در بخش صنعتی منجر به اختلافات قابل ملاحظه‌ای شده است. هر دو طرف از هماهنگی فوق‌العاده‌ای سود برده‌اند: کارگران ژاپنی شاهد افزایش درآمد‌های واقعی خود به سطوح معمول در آمریکا بوده‌اند، در حالی که مدیریت بر صعود شرکت‌های ژاپنی به عنوان رقبایی در سطح جهانی ریاست کرده است. سطح پایین درگیری‌های صنعتی در تعداد کم روزهای از دست رفته در اعتصابات و اختلافات منعکس می‌شود: ۲۵۲ روز در ژاپن در سال ۱۹۸۶ در مقایسه با ۵۶۸ روز در فرانسه، ۱۲۱۴۰ در آمریکا و ۱۸۷۹ در انگلستان. ماهیت خودتنظیمی روابط کار و مدیریت، دولت ژاپن را از گرفتار شدن با وظیفه طاقت فرسا و بستن زخم‌های اقتصادی و اجتماعی در پی طغیان ناآرامی‌های کارگری بازداشته است. این امر هم به MITI و

هم به مدیریت ژاپنی آزادی عمل حساس داده است و MITI نیازی به مشارکت در نوع چانه‌زنی جدید که بین دولت، مشاغل و کارگران در اروپای غربی انجام می‌شود، ندارد.

MITI همچنین از وجود یک سیاست درآمد واقعی استفاده می‌کند که بر اساس خود تنظیمی در بخش خصوصی عمل می‌کند. این سیاست درآمدی نیست که توسط یک اقدام دولت تعیین شده است. همچنین این محصول جانبی نهادهای نوکروپورتیست (ابشرکت سالارانه) نیست که در مورد توافق‌نامه‌های الزام آور بین صنعت، کار و دولت مذاکره می‌کنند، مانند اتریش و اسکاندیناوی. در عوض، سیاست درآمد واقعی ژاپن از مجموعه‌ای معمول از هنجارها، رویه‌ها و نهادهای معمول که طی سال‌ها تعامل بین نیروی کار و مدیریت توسعه یافته است، رشد کرده است و چارچوبی بسیار قابل پیش‌بینی است که در آن می‌توان به توافقات رضایت بخش رسید.

کل فرآیند بر اساس برنامه آماده‌سازی گسترده و مشاوره‌های قبلی، مذاکرات بر روی یک گروه نسبتاً محدود از دستمزد، توافق اولیه توسط چند شرکت و صنایع پیشرو، ایجاد استاندارد یا هنجار کلی و انتشار سریع آن هنجار برای همه بخش‌ها است. علاوه بر نیروی کار و مدیریت، رهبران برجسته‌ای از دانشگاه، دولت، مؤسسات تحقیقاتی، انجمن‌های صنعتی و رسانه‌های جمعی در این فرآیند شرکت می‌کنند. روند مذاکره تقریباً به گونه‌ای پیش می‌رود که گویی از یک فیلمنامه از پیش تعیین شده پیروی می‌کند، عاری از پیچ و تاب‌های غیرمنتظره، تکان دادن دولت یا حملات فلج کننده طولانی مدت.

در دوران رشد بالا، به ویژه از سال ۱۹۶۵ تا ۱۹۷۴، اتحادیه‌های کارگری ژاپن دستمزد سخاوتمندانه‌ای کسب کردند. از سال ۱۹۷۵، اما، تحت شرایط تجاری بسیار سخت‌تر، آنها دستمزد پایین را در ازای امنیت شغلی بیشتر پذیرفته‌اند. ماهیت سازمانی اتحادیه‌های کارگری ژاپن آنها را وادار کرده است تا در مقایسه با هم‌تایان خود در غرب، رویکردی متقابل نسبت به مدیریت نداشته باشند، زیرا امنیت مشاغل آنها به بقا و رفاه شرکت‌هایی که در آن کار می‌کنند، بستگی دارد.

از منظر اقتصاد کلان، سیاست درآمد واقعی ژاپن در کاهش فشارهای ناشی از تورم فشار هزینه تأثیر داشته است و از مبارزه با مشکل دوگانه تورم و بیکاری تا حدودی رهایی یافته است. از منظر سیاست‌های صنعتی، سیستم غیر رسمی محدودیت دستمزد تأثیر مہار اجزای نیروی کار در هزینه‌های تولید، رفع اختلافات احتمالی در مدیریت کار و ارتقای عدالت در توزیع درآمد را داشته است. اولی به حفظ رقابت شرکت‌های ژاپنی در سطح بین‌المللی کمک می‌کند، دومی از دست دادن زمان کار ارزشمند را به حداقل می‌رساند و سومی احساس عدالت اجتماعی را تقویت می‌کند. این امر بار کاری سیاست‌های عمومی را که در غیر این صورت بر دوش دولت افتاده بود، به میزان قابل توجهی کاهش داده است. همانطور که در مورد رقابت بخش خصوصی، MITI مجبور نبود با برخی از مشکلات دشوار ناشی از تعارضات مربوط به نیروی کار روبرو شود.

برخلاف سوئد، فرانسه و انگلستان، احزاب سیاسی کارگر در ژاپن نه تنها نتوانسته‌اند اکثریت پارلمان را به دست آورند، بلکه از مشارکت در جانشینی کابینه‌های تشکیل شده در دوران پس از جنگ نیز به طور کامل حذف شده‌اند (به جز در مدت کوتاهی در اواخر دهه ۱۹۴۰). در مورد تدوین سیاست اقتصادی، احزاب کارگر ژاپن به ایفای نقش محیطی واگذار شده‌اند. حزب محافظه کار حاکم و بوروکراسی در کنار هم کار کردند تا اقتصاد را به سمتی هدایت کنند که به نفع تولیدکنندگان باشد. این امر با نقش محوری احزاب کارگر در ایجاد دولت‌های رفاه اروپای غربی تضاد آشکاری دارد.

این بدان معنا نیست که احزاب سوسیالیست هیچ تأثیری در تدوین سیاست اقتصادی نداشته‌اند. احزاب سوسیالیست می‌توانند با انتخاب دقیق اهداف خود و تهدید مخالفت همه جانبه با قوانین خاص قابل اعتراض، از برخی اهرم‌ها استفاده کنند. تهدید یک مبارزه همه جانبه دارای اهمیت قابل توجهی است، به ویژه اگر همه احزاب مخالف برای تشکیل یک جبهه یکپارچه با هم متحد شوند. در

چنین شرایطی، حزب لیبرال دموکرات (LDP) که تعداد کافی را در اختیار دارد، می‌تواند به دلیل اجبار شدید مخالفان متحد به عبور اجباری متوسل شود، اما این امر هنجارهای رفتار قابل قبول پارلمانی را نقض می‌کند. LDP به عنوان افرادی با قدرت بالا و اقتدارگرا در معرض دید عموم قرار می‌گیرد. از این نظر، احزاب کارگر موفق شده اند تا میزان واقعی حق وتو را اعمال کنند.

در سال ۱۹۸۷، احزاب مبتنی بر نیروی کار با دیگر احزاب اپوزیسیون تلاش مضاعفی برای جلوگیری از برنامه‌های نخست وزیر یاسوهیرو ناکاسونه برای تصویب مالیات بر ارزش افزوده انجام دادند. اگرچه ناکاسونه در مبارزات انتخاباتی ۱۹۸۶ وعده داده بود که مالیات جدید وضع نکند، اما خلف وعده کرد و سعی کرد طرح مالیات بر ارزش افزوده وزارت دارایی را پیش ببرد. احزاب مخالف با اصلاحات مالیاتی ناکاسون مبارزه کردند و گروه‌های مختلف ذینفع، به ویژه صاحبان شرکتهای کوچک و متوسط، برای جلوگیری از مالیات بر ارزش افزوده بسیار تلاش کردند. در پایان، ناکاسونه مجبور شد طرح خود را پس بگیرد. برای او و LDP، این یک شکست تحقیرآمیز بود. اما این نشان می‌دهد که نیروهای مخالف با محوریت احزاب کارگر از قدرت منفی وتو استفاده می‌کنند.

با این حال، مرگ برنامه مالیات بر ارزش افزوده را نمی‌توان یک نمونه معمولی از قدرت واقعی و نهفته احزاب کارگر دانست. اگر گروه‌های ذی نفع سیاسی قدرتمندی مانند بنگاه‌های کوچک و متوسط به این سختی مبارزه نمی‌کردند، تلاش برای وتو احتمالاً با شکست روبرو می‌شد. اگر احزاب مخالف به هم نمی‌پیوستند قطعاً شکست می‌خورد. در بیشتر موضوعات، نیروهای مخالف ناتوانی مزمین خود را در عبور از مشاجره‌های کوچک خود و ایجاد جبهه یکپارچه نشان داده اند. احزاب سوسیالیستی کارگر بدون جبهه یکپارچه و حمایت گروه‌های ذی نفع نمی‌توانند تأثیر زیادی از خود بر جای بگذارند. بنابراین، در شرایط عادی، بوروکراسی‌های ژاپن و LDP از آزادی غیرمعمول عدم وجود کارگران سازمان یافته و احزاب کارگر در تدوین سیاست صنعتی برخوردار هستند. میزان آزادی فوق‌العاده دولت ژاپن از تأثیر نیروی کار سازمان یافته را می‌توان در مناطقی از جمله کاهش ظرفیت مازاد کارخانه در صنایع از نظر ساختاری ضعیف مشاهده کرد.

تخصیص شرکت

یکی دیگر از ویژگی‌های قابل توجه بخش خصوصی ژاپن، گرایش آشکار اکثر شرکت‌های پیشرفته در این است که به محصولات اصلی خود، "مشاغل اصلی" که بر اساس آنها تأسیس شده است، پایبند باشند. به جز تعداد انگشت شماری از غول‌های متنوع، مانند صنایع سنگین میتسوبیشی و هیتاچی، اکثر شرکت‌های ژاپنی ترجیح می‌دهند در محدوده یک صنعت واحد و به وضوح مشخص بمانند.

این ترجیح را می‌توان تا حد زیادی بر اساس شرایط بازار کار توضیح داد. از آنجا که شرکت‌های بزرگ ژاپنی از مشاغل طولانی مدت استفاده می‌کنند، حرکت آنها در زمینه‌های جدید و کاملاً غیر مرتبط برای آنها آسان نیست. تنوع افقی ممکن است مستلزم استخدام کادر جدیدی از کارگران باشد، ممکن است به معنای اتخاذ یک تعهد بزرگ و بلندمدت از منابع باشد، چه رسد به ورود به زمینه‌های ناشناخته که خطرات بیشتری در پی خواهد داشت. از آنجا که شرکت‌های ژاپنی نمی‌توانند به راحتی شرکت‌های آمریکایی کارکنان خود را آخراج کنند، خروج قابل توجه از مشاغل اصلی با ریسک و تعهدات پرهزینه تری نسبت به آمریکا همراه است. ادغام و تصاحب به معنای جایگزین تنوع داخلی، حتی مشکلات بیشتری را ایجاد می‌کند، زیرا شرکت‌ها باید با دردسرهای تلاش برای ادغام دو نیروی کار جداگانه مقابله کنند. بنابراین مشاغل مادام‌العمر، شرکت‌های ژاپنی را مجبور می‌کند در مورد گسترش خود در مناطقی که هیچ تجربه قبلی، تخصص مرتبط یا مزیت نسبی ندارند، احتیاط کنند.

شیوه‌های بازار کار همچنین توضیح می‌دهد که چرا شرکت‌های ژاپنی ترجیح می‌دهند به جای توسعه داخلی، شبکه‌های تابعه مستقل خود را ایجاد کنند. ایجاد شرکت‌های تابعه می‌تواند جایگزین جذابی برای ورود به بازارهای جدید از طریق ادغام عمودی، پیشینی یا

پسینی باشد. هیچ گونه تعهدات مخاطره آمیز و بلندمدتی که منابع ثابت یا سست شرکت مادر را بیش از حد افزایش دهد، لازم نیست. شرکت مادر می‌تواند بر کارهایی که انجام می‌دهد، تمرکز کند؛ در حالی که از کارهایی که شرکت تابعه جدید برای انجام آن استفاده کرده است، سود می‌برد. برای شرکت‌های ژاپنی که دارای نفوذ بالا هستند، می‌توان از مشکلات تنوع - آسیب پذیری‌های چرخه ای و سختی هزینه‌های ثابت بالاتر - جلوگیری کرد. اگر شرکت فرعی یک عملیات بالادستی است، می‌تواند ترتیبات پیمانکاری فرعی مناسب با شرکت مادر پایین دست را ترتیب دهد. اگر شرکت فرعی یک عملیات پایین دستی است، می‌تواند از قابلیت‌های بالادستی شرکت مادر بهره مند شود. علاوه بر این، با شرکت‌های تابعه، شرکت‌های مادر از اختیار تعیین مجدد کارکنان مازاد به عنوان یک سوپاپ مهم برای فشارهای تجمعی اشتغال دائم برخوردار هستند.

از منظر اجرای سیاست صنعتی، این الگو که خود شرکت‌ها مایل به فعالیت تخصصی هستند، از اهمیت بالایی برخوردار است چرا که تعاملات MITI و صنعت را ساده می‌کند. مقامات MITI می‌توانند بر توسعه روابط پایدار با مجموعه ای از شرکت‌های مشخص و محدود در هر صنعت تمرکز کنند و آنها مجبور نیستند با پیچیدگی‌های تقسیمات در سلسله مراتب برخورد کنند. برخورد با واحدهای چند بخشی در یک گروه بزرگتر از شرکت‌های مستقل در یک صنعت واحد دشوارتر است چرا که ممکن است منافع خاص واحدهای چند بخشی تحت تأثیر قرار گیرد. این امر باعث ایجاد یک احساس الزام آور از جامعه صنعتی یا تعیین مجموعه ای مشترک از علایق و اهداف می‌شود. حتی ممکن است تعریف آنچه صنعت را تشکیل می‌دهد دشوار باشد، زیرا مرزهای شرکت به وضوح مشخص نشده است. در چنین شرایطی، MITI احتمالاً در تنظیم سیاست‌های صنعتی برای برآوردن نیازهای خاص هر صنعت دچار مشکل می‌شود.

رابطه MITI با شرکت‌های تجاری عمومی، مشکلات مربوط به برخورد با شرکت‌های غول پیکر بسیار متنوع را نشان می‌دهد. با توجه به اندازه، قدرت بازار، تأثیرات اقتصادی و نقش غالب در تجارت داخلی و بین‌المللی، می‌توان انتظار داشت روابط MITI - شرکت تجاری بسیار نزدیک باشد. دو طرف آنقدر مشترک هستند که همکاری گسترده تقریباً یک نتیجه قطعی به نظر می‌رسد. اما چنین نیست. به طور شگفت انگیزی همکاری و حتی تعامل روتین چندانی وجود ندارد، مگر در موارد روزمره ای مانند بیمه صادرات و واردات. در مورد مسائل مربوط به سیاست‌های صنعتی، به ندرت با شرکت‌های تجاری بازرگانی مشورت می‌شود. تا حدی به دلیل هزینه کم و سود ناشی از برخورد با این شرکت‌های غول پیکر است، که به دلیل اندازه و تنوع، نمی‌تواند به سرعت یا انعطاف پذیر با نیازهای خاص صنایع منفرد برخورد کند. دلیل دیگر در قدرت شرکت‌های تجاری عمومی است که به اندازه بسیاری از نگرانی‌های تولیدی به MITI وابسته نیستند و بنابراین از همکاری برخوردار نیستند.

علاوه بر تخصص شرکت، سازمان صنعتی ژاپن همچنین با حضور کم و بی اهمیت تولیدکنندگان خارجی در ژاپن مشخص می‌شود. تقریباً تمام صنایع با اولویت بالا تحت سلطه تولیدکنندگان ژاپنی هستند. تنها تعداد انگشت شماری از شرکت‌های تابعه خارجی و سرمایه‌گذاری مشترک متعلق به اکثریت خارجی نمایندگی دارند. صنعت رایانه یکی از معدود صنایعی است که در آن زیرمجموعه ای کاملاً خارجی - IBM Japan - بازیگر اصلی صحنه داخلی است. سهم ناچیز بازارهای کلیدی ژاپن که توسط تولیدکنندگان خارجی در اختیار است، تا حدی به دلیل ویژگی‌های سازمان صنعتی ژاپن و تا حدی به دلیل کنترل شدید سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی است.

با وجود تعداد کم شرکت‌های خارجی، MITI و صنایع ژاپنی در تدوین و اجرای سیاست صنعتی ملی آزادی عمل داشته اند. آنها مجبور نبودند با سوالات شرم آور یا اعتراض شدید تولیدکنندگان خارجی محلی روبرو شوند. تعداد کمی از شرکت‌های خارجی در فهرست اعضای انجمن‌های صنعتی ژاپن یا در پنل‌های مشورتی نوار آبی نشان داده شده اند. سیستم انحصاری پسرهای قدیمی ژاپن این امکان را برای MITI و شرکت‌های خصوصی فراهم کرده است که بدون محدودیت در مورد مسائل مربوط به سیاست‌ها، رعایت

قوانین و هنجارهای بیان نشده، انواع خاصی از سیاست‌ها (مانند هدایت‌های اداری و کارتل‌های ضد رکود) را اجرا کرده و اهداف ملی و منافع جمعی را دنبال کنند. این مسیر، هزینه‌های مبادلات اقدام جمعی را کاهش داده است. اینکه آیا سیاست‌های صنعتی ژاپن بدون این همگونی به خوبی هماهنگ می‌شد، جای تردید است. با این حال، چنین موقعیتی باعث شکایت کشورهای خارجی در مورد عدم شفافیت در فرآیندهای سیاست‌گذاری صنعتی ژاپن شده است.

نحوه منظم سازماندهی هر صنعت، ظرفیت MITI را برای انجام کلیه وظایف کاربردی مرتبط با سیاست‌های صنعتی بسیار تسهیل می‌کند - ارتباط با شرکت‌های بزرگ در هر صنعت، تعریف چشم‌انداز آینده صنعت، ایجاد اجماع در سراسر صنعت و بسیج منابع لازم برای نیل به اهداف جمعی ضروری است. به لطف تمایل شدید شرکت‌های ژاپنی برای ماندن در محدوده مشاغل اصلی، انجمن‌های صنعتی را می‌توان در محدوده عملکردی قابل ملاحظه‌ای سازماندهی کرد. مقامات MITI خود را در موقعیتی ایده آل برای توسعه شبکه‌های سیاست‌گذاری غیررسمی با هسته قابل مدیریت رهبران صنعتی می‌بینند.

توانایی انجام وظایف خاص صنعت با هزینه‌های مبادله قابل قبول برای اثربخشی MITI، حفظ روابط سالم صنعت - MITI و موفقیت سیاست صنعتی ژاپن بسیار مهم است. اگر شرکت‌های ژاپنی به اندازه شرکت‌های آمریکایی از مرزهای اصلی کسب‌وکار خود دور شوند، طراحی و اجرای مجموعه‌ای هوشمند از سیاست‌های صنعتی مطمئناً دشوارتر خواهد بود. در اینجا یک مثال از همگرایی اتفاقی وجود دارد: ساختار نهادی شرکت خصوصی - که عمدتاً به عنوان محصول جانبی اشتغال دائمی به وجود آمده است - یک چارچوب اداری ایده آل برای سیاست‌گذاری صنعتی را فراهم می‌کند.

با این حال، لازم به ذکر است که اگرچه ساختار صنعت ژاپن نسبت به سایر دولت‌های بزرگ صنعتی مانند آمریکا و آلمان غربی تقسیم‌بندی شده است، میزان تنوع شرکت‌ها در بخش‌های مختلف متفاوت است و گرایش به سمت تنوع بیشتر است. در اینجا، به نظر می‌رسد تفاوت‌های اساسی بین بخش‌های قدیمی و بخش‌های با فناوری پیشرفته وجود دارد. تعدادی از صنایع قدیمی مانند منسوجات که در حال از دست دادن مزیت نسبی در بازار محصولات اصلی هستند، شروع به تنوع در زمینه‌های جدید اما مرتبط با تجارت کرده‌اند. به عنوان مثال، بسیاری از تازه واردان در زمینه بیوفناوری از شرکت‌های تأسیس شده در زمینه‌های مرتبط از جمله داروسازی، مواد شیمیایی، فرآوری مواد غذایی، آبجوسازی و منسوجات هستند.

شرکت‌های تأسیس شده در بخش‌های رو به افول احساس می‌کنند باید خطوط تولید جدید و امیدوارکننده تری پیدا کنند یا از تجارت خارج شوند. از آنجا که آنها نسبت به کارکنان خود تعهد خاصی دارند، خود را مجبور می‌کنند تا زمینه‌های جدیدی از تجارت را جستجو کنند. بنابراین تأثیر مشاغل طولانی مدت در صنعت متفاوت است. برای شرکت‌هایی که در بخش‌های رو به زوال هستند، اشتغال مادام‌العمر به عنوان انگیزه‌ای برای تنوع بخشیدن به زمینه‌های مرتبط با کسب‌وکار در صورت امکان است. برای شرکت‌های بخش‌های با رشد بالا، اثر اشتغال مادام‌العمر این است که وسوسه گسترش در زمینه‌های غیر مرتبط را مهار کند.

از سوی دیگر، تمایل به حرکت در حوزه‌های نزدیک بازارهای محصول جدید می‌تواند بسیار قوی باشد. فرصت‌های فناورانه و مشوق‌های تجاری برای تنوع محصول بیشتر در زمینه فناوری پیشرفته بیشتر از تولیدات قدیمی است. در حقیقت، فناوری پیشرفته تقریباً با درجه بالایی از تغییرات فناورانه و پتانسیل تجاری برای طیف وسیعی از کاربردهای محصول جدید مشخص می‌شود. بنابراین طبیعی است که شرکت‌های با فناوری پیشرفته از نظر سبد محصولات خود تنوع بیشتری داشته باشند.

برای مثال، در صنعت اطلاعات، تقریباً تمام شش یا هفت شرکت بزرگ لوازم الکترونیکی در ژاپن بسیار متنوع و عمودی یکپارچه هستند. محصولات تولید شده توسط این غول‌های الکترونیکی را می‌توان در دسته‌های زیر گروه‌بندی کرد: قطعات ریزالکترونیکی

(مانند تراشه‌های حافظه دسترسی تصادفی و ریزپردازنده‌ها)، رایانه‌ها (از ابر رایانه‌ها تا رایانه‌های شخصی)، نرم افزار (از ادغام سیستم‌ها تا نرم افزارهای عملیاتی)، تجهیزات اتوماسیون اداری (دستگاه‌های کپی، پردازشگر کلمات)، تجهیزات مخابراتی (دستگاه‌های سوئیچینگ، فیبر نوری و سایر خطوط انتقال، شبکه‌های دارای ارزش افزوده)، کاربردهای صنعتی سنگین (کابل‌های سنگین، سیم)، لوازم خانگی (یخچال، ماشین لباسشویی)، لوازم الکترونیکی مصرفی (VCR، تلویزیون‌های رنگی، ماشین حساب دستی) و تجهیزات نظامی (اویونیک، سیستم‌های هدایت و کنترل، تجهیزات آزمایش). این دسته بندی‌ها از نظر فناوری، بازاریابی و خدمات پس از فروش به طور طبیعی با یکدیگر مرتبط هستند و یک خانواده طبیعی از محصولات را تشکیل می‌دهند و منطقی وجود دارد که خانواده بازارهای متنوع محصولات را در کنار هم نگه داشته است.

ماهیت متنوع تولید الکترونیک شرایط ساختاری ایجاد کرده است که فرآیندهای سیاست‌گذاری صنعتی را پیچیده می‌کند. MITI نمی‌تواند جزئیات توسعه صنعتی را برای مثال به همان آسانی که برای فولاد یا تأسیسات برق هماهنگ می‌کرد، برای این بخش هماهنگ کند. صنعت الکترونیک ژاپن بسیار متنوع است و به سرعت در حال تغییر است تا از هماهنگی یا هدایت‌های گسترده دولت برخوردار نباشد. اقدامات سیاست صنعتی که برای صنایع قدیمی کار می‌کرد -مانند تشویق تقسیم کار درون صنعتی- برای صنایع با فناوری پیشرفته مناسب نیست و به دلایل ساختاری به سادگی قابل اجرا نیست. در اوایل دهه ۱۹۷۰، MITI تلاش کرد - و موفق نشد - صنعت رایانه را در راستای آنچه تقسیم کار منطقی به نظر می‌رسید، سازماندهی کند. همانطور که در بخش‌های اول و دوم اشاره شد، مقامات MITI متوجه می‌شوند که بهترین سیاست صنعتی برای صنایع اطلاعات تمرکز بر اقدامات منطبق با بازار با هدف ایجاد اجماع عمومی و استفاده از انگیزه‌های طرف عرضه برای تقویت رقابت و کارایی است. نقش محدود MITI نیز مناسب صنایع خصوصی است، زیرا نمی‌خواهد MITI بیش از حد در زمینه‌هایی که به بازار واگذار شده است، دخالت کند.

اقتصاد ژاپن با "ساختار دوگانه"

تمایل به ایجاد تنوع با ایجاد شرکتهای تابعه مستقل یا گسترش روابط بلند مدت با پیمانکاران فرعی، ساختار دوگانه اقتصاد ژاپن را تقویت کرده است که متشکل از تعداد کمی از شرکتهای بزرگ مادر متصل به تعداد بسیاری از پیمانکاران فرعی کوچک و متوسط و شرکتهای تابعه است. روابط میان شرکتهای مادر و شرکتهای تابعه یا پیمانکاران مستقل شامل مالکیت حقوق صاحبان سهام، تأمین مالی، انتقال پرسنل از شرکت مادر به شرکت فرعی، انتقال فناوری و البته مبادلات تجاری معمولاً نزدیک است. پیمانکاری فرعی به طور گسترده‌ای در زمینه ماشین‌آلات، تجهیزات و لوازم الکتریکی انجام می‌شود. در واقع، شرکتهای کوچک و متوسط در این صنعت دارای یکی از بالاترین نرخ‌های پیمانکاری فرعی هستند. در سال ۱۹۷۶، ۸۵ درصد از شرکتهای الکترونیکی کوچک و متوسط به عنوان پیمانکار فرعی برای شرکتهای بزرگ کار می‌کردند و این زمینه را بالاتر از ماشین‌آلات عمومی، فولاد و مواد شیمیایی و در محدوده وسایل نقلیه حمل‌ونقل و تجهیزات دقیق قرار می‌دادند. فقط نساجی دارای نسبت بالاتری از پیمانکاران فرعی یعنی ۹۲.۵ درصد بود.

از منظر شرکتهای بزرگ، یک شبکه گسترده از پیمانکاران فرعی وابسته به یکدیگر مزایای مختلفی را شامل می‌شود، از جمله کاهش هزینه، تولید نیمه سفارشی و انعطاف‌پذیری در چرخه‌های تجاری. برای زنده ماندن، پیمانکاران فرعی کوچک باید بتوانند قطعات با کیفیت بالا را با هزینه کم تولید کنند و از مزایای یادگیری با استفاده از تجربه تولید و مهارت‌های تجمعی فناورانه استفاده کنند. تعدادی از پیمانکاران فرعی قادرند مشخصات محصول را تغییر داده و قطعات نیمه سفارشی را در مقادیر کم تولید کنند تا نیازهای خاص شرکتهای مادر را برآورده سازند. کنیچی ایمای اشاره می‌کند که زمان تغییر کوتاه مدت نیاز به تغییر مشخصات دارد و "شاید بتوان توضیح داد که چرا بخش تولید ژاپن به طور کلی قادر به سازگاری سریع با نیازهای متغیر و متنوع مصرف کنندگان است."

مطالعات نشان داده است که ساختار گسترده پیمانکاری فرعی به عنوان یک ضربه گیر برای رده بالای شرکت‌های ژاپنی عمل می‌کند چرا که "به شرکت مادر اجازه می‌دهد هزینه‌های کار خود را کاهش دهد و تا حدی از خطر نوسانات تقاضا را تغییر دهد و نیروی کار دائمی خود را مشغول کند." این اثر ضربه گیر گونه در نرخ فوق‌العاده بالای ورشکستگی‌های ژاپن منعکس شده است که اکثریت قریب به اتفاق آنها مربوط به شرکت‌های کوچک و متوسط است. برای اینکه بنای اقتصاد صنعتی ژاپن در زیر لرزش‌های رکود چرخه ای دوام بیاورد، سختی‌های ایجاد شده در ساختار سازمانی شرکت‌های بزرگ با تأمین مالی بدهی‌های سنگین و اشتغال مادام‌العمر باید توسط برخی از افراد در ساختار حمایتی شرکت‌های کوچک و متوسط متعادل شود. بنابراین اقتصاد دارای ساختار دوگانه ژاپن معمولاً به عنوان یک سیستم تولیدی دو طبقه ای استثنای معرفی می‌شود که در آن قشر درجه دوم منافع و نیازهای شرکت‌های بزرگ مادر را تأمین و شوک چرخه‌های تجاری را جذب می‌کند.

با این حال از زوایای دیگری نیز می‌توان به موضوع فوق نگریست. در جامعه ژاپن، جایی که عمیقاً تحت تأثیر آیین کنفوسیوس است، روابط صنعتی بعید است در سطوح خیلی بالا نامتقارن باشد. اگرچه مشاغل بزرگ مطمئناً از ساختار پیمانکاری فرعی سود می‌برد اما برخی از هزینه‌ها و خطرات حفظ سیستم را نیز متحمل می‌شود. ماساهیکو اوکی مفهوم استشار یک جانبه را در سطح پیچیده‌تر و متقابل بیان کرده است. وی خاطر نشان می‌کند که پیمانکاران فرعی و تابعه با دسترسی بیشتر به اعتبار نسبت به شرکت‌های مادر، توانایی بیشتری برای مقاومت در برابر رکودهای تجاری دارند. اگرچه شرکت‌های مادر تمام تلاش خود را برای محافظت از نیروهای کار دائمی خود در برابر آخراج انجام می‌دهند، اما آماده هستند که در صورت لزوم هزینه‌های داخلی بسیار دردناک را از نظر کاهش نیروی کار موقت خود، کاهش دستمزد و محدود کردن سنوات بپذیرند. شرکت‌های مادر به سادگی تمام هزینه‌های تعدیل را به پیمانکاران فرعی کوچک خود منتقل نمی‌کنند. دقیقاً به این دلیل که آنها از این شبکه سود می‌برند - بدون توجه به حقوق صاحبان سهام، منابع مالی و پرسنل خود در بقای پیمانکاران فرعی - شرکت‌های بزرگ مادر معمولاً مایلند سهم خود را از هزینه‌های رکود چرخه ای متحمل شوند. برای پیمانکاران فرعی و زیرمجموعه‌های ریسک‌گریز، تمایل شرکت مادر برای تثبیت فراز و نشیب چرخه‌های تجاری یک دارایی با ارزش غیر قابل اندازه‌گیری است، نوعی "شبکه ایمنی" سازمانی که معمولاً در خارج از ژاپن در دسترس نیست. با این حال، این شبکه ایمنی با توجه به آسیب‌پذیری‌های مرتبط با کوچک بودن همیشه کافی نیست. اتاق بازرگانی ژاپن، یکی از بزرگترین و شناخته شده‌ترین انجمن‌های تجاری کشور، انواع خدمات حمایتی را برای شرکت‌های کوچک و متوسط از جمله کمک مالی ارائه می‌دهد. علاوه بر این، آژانس شرکت‌های کوچک و متوسط MITI یک شبکه ایمنی دیگر برای تقویت قدرت و کارایی شرکت‌های کوچک فراهم می‌کند. مخارج سالانه MITI برای شرکت‌های کوچک و متوسط بزرگترین بخش بودجه آن است.

از منظر کلی، شبکه بزرگ شرکت‌های کوچک و متوسط ژاپن شرایط مطلوبی را ایجاد می‌کند که تحت آن می‌توان سیاست‌های صنعتی را اداره کرد. این سازوکاری است که توسط آن شرکت‌های بزرگ به مشاغل اصلی خود نزدیک می‌شوند. مهم‌تر از همه، این شبکه با کاهش موانع ورود جدید، انتشار فناوری، افزایش انعطاف‌پذیری تولید و کاهش فشار مدیریت پر هزینه موجودی، به پویایی صنعتی ژاپن کمک می‌کند. بنابراین اقتصاد دارای ساختار دوگانه ژاپن که خوشنام نیست، رقابت بین‌المللی شرکت‌های بزرگ دارای سهام مرغوب را افزایش داده و مدیریت سیاست‌های صنعتی ژاپن را تسهیل می‌کند.

به طور متعادل، سیستم پیمانکاری فرعی احتمالاً بیشترین مزایا را به شرکت‌های درجه یک می‌دهد. اما همانطور که در بالا اشاره شد، به دلیل ماهیت متقابل روابط عمودی، منافع شرکت‌های کوچک و متوسط را نیز تأمین می‌کند. از جمله مزایای دیگر، حفاظت در برابر تمایلات نیروهای بازار بدون محدودیت است. استحکام روابط عمودی وابستگی متقابل، خطرات "خروج" پرهزینه شرکت‌های

ژاپنی را کاهش می‌دهد و ارزش‌هایی مانند وفاداری و عمل متقابل را تقویت می‌کند. وفاداری و عمل متقابل، به نوبه خود، کمک می‌کند تا حساب مبادلات کوتاه مدت صفر را به همکاری بلندمدت و مجموع متغیر و سود جمعی تبدیل کند.

در اینجا مثالی وجود دارد که ژاپنی‌ها چگونه شبکه‌های ایمنی سازمانی را دور زده اند تا خطرات و هزینه‌های نیروهای خالص بازار را کاهش دهند. ترکیب گسترده و پیچیده سازمان و بازار ژاپن، که ناشی از نقص بازار خالص و نیروهای سازمانی است، شاید قانع کننده‌ترین توضیح را در مورد چرایی عملکرد سیاست صنعتی ارائه دهد. همچنین تمایز الیور ویلیامسون بین بازارها و سلسله مراتب را روشن می‌کند، زیرا عملاً هیچ اقتصادی در بازار وجود ندارد که این دو تا حدی با یکدیگر همزیستی نداشته باشند.

گروه‌بندی کیرتسو

در هیچ کجا تحمیل ساختارهای سازمانی در بازار به مراتب بیشتر از نهاد مشهور کیرتسو مشهود نیست. منظور از کیرتسو گروه‌های صنعتی ژاپنی است که شرکت‌ها را بر اساس وابستگی‌های بی‌قاعده مبتنی بر خوشه‌های قبل از جنگ (زایباتسو)، روابط مالی یا ادغام عمودی گرد هم می‌آورند. اکثر شرکت‌های الکترونیکی پیشرو در ژاپن، مانند شرکت نیپون الکتریک (NEC)، فوجیتسو، هیتاچی و توشیبا، به یک کیرتسو اصلی تعلق دارند. برای شرکت‌های کیرتسو، عضویت در واقع به معنی دارایی‌های گسترده درون کیرتسو، تکیه بر بانک اصلی کیرتسو جهت تأمین مالی غیر مستقیم خارجی و مبادلات تجاری پایدار است.

شرکت نیپون الکتریک نمونه‌ای از این مورد است. NEC متعلق به کیرتسو سومیتومو^{۶۴} است. بیش از ۳۰ درصد سهام آن در اختیار شرکت‌های سومیتومو است. بیمه عمر سومیتومو و بانک سومیتومو با هم تقریباً ۱۵ درصد سهام را در اختیار دارند. اگرچه شرکت‌های گروه سومیتومو بیشترین سهم را در اختیار دارند، اما شرکت‌های مالی از دیگر گروه‌های کیرتسو، مانند میتسوبیشی، نیز صاحب سهام هستند. این نکته قابل توجهی را آشکار می‌کند: گروه‌های کیرتسو بسته نیستند. آنها به عنوان نهادهای کاملاً مستقل یا منحصر به فرد عمل نمی‌کنند. روابط متقابل قابل توجه آنها از نظر مبادلات تجاری و دارایی‌های سهام باعث می‌شود گروه‌های صنعتی به بلوک‌های منفرد تبدیل نشوند، توسعه به صورت منفرد ساختار صنعتی ژاپن را غیرمنعطف می‌کند و سطوح کارایی، انعطاف‌پذیری و پویایی این کشور را کاهش می‌دهد. آنچه در عوض وجود دارد، مجموعه‌ای منعطف و نفوذ پذیر از شبکه‌های صنعتی است که از طریق پیوندهای متقاطع به هم متصل شده‌اند-آنچه آئوکی آن را "ساختارهای شبه درختی" می‌نامد.

این بدان معنا نیست که ساختارهای کیرتسو فاقد انسجام و معنی هستند. همانطور که سهام NEC نشان می‌دهد که سومیتومو مرکز ثقل آن است، الگوی استقراض بانکی آن نیز نشان دهنده وزن مؤسسات مالی سومیتومو است. در سال ۱۹۸۰، بانک سومیتومو به عنوان بزرگترین طلبکار NEC عمل کرد و ۱۶.۷ درصد از کل وام‌های معوق NEC یا تقریباً ۱۸۸ میلیون دلار را تأمین کرد.

تفاوت‌های آمریکا و ژاپن در تأمین مالی شرکت‌ها را می‌توان با مقایسه منابع مختلف سرمایه برای تولیدکنندگان نیمه‌هادی ژاپنی و آمریکایی مشاهده کرد. دو تفاوت برجسته در تأمین مالی شرکت‌ها، وابستگی بیشتر به وام‌های بانکی در ژاپن (تأمین مالی غیر مستقیم خارجی) و استفاده بیشتر از وجوه داخلی در آمریکا است.

ترکیبی از دارایی‌های درون کیرتسو و تأمین مالی بدهی‌های سنگین اهمیت عضویت در کیرتسو را بیشتر می‌کند. برای NEC، مزایای عضویت در گروه سومیتومو قابل توجه است. سهام‌داران شرکتی مانند بانک سومیتومو مایل هستند نرخ بازگشت سرمایه پایین (ROI) را تا زمانی که ارزش واقعی سهام خالص افزایش یابد، بپذیرند. NEC از اجبار کمتری نسبت به اکثر شرکت‌های

آمریکایی برای اتخاذ استراتژی‌هایی برخوردار است که سود کوتاه مدت بالایی را به همراه دارد. اگر شرکت‌های آمریکایی نتوانند به طور منظم سود کسب کنند، ارزش سهام آنها کاهش می‌یابد و آنها را در معرض تهدید تصاحب خارجی قرار می‌دهد.

الگوی موجودی سهام ژاپن و تأمین مالی بدهی ژاپن نیز به NEC تا حدی در حفاظت در برابر خطرات منفی کمک می‌کند. از آنجا که بانک سومیتومو هم سهام دار و هم وام دهنده است، رابطه آن با NEC بسیار نزدیک‌تر از رابطه بین بانک‌ها و شرکت‌های تجاری آمریکا است. این یک رابطه بلند مدت وابستگی متقابل است که با اعتماد و تعهد متقابل مشخص می‌شود؛ به عکس آمریکا که مبتنی بر روابط قانونی است. این رابطه به شرکت‌ها کمک می‌کند تا با پیامدهای ساختاری نقایص گذشته ژاپن در بازارهای سرمایه، کنار بیایند. در روزهای سخت، بانک سومیتومو اغلب مایل است که وام‌های قدیمی را دوباره تأمین کند یا وام‌های جدید را تمدید کند.

در مقابل، انتظار می‌رود که NEC اطلاعات کامل فعالیت‌های شرکت را افشا کند، در مواقع خوب تجارت همکاری کند و در صورت لزوم، نقض استقلال را بپذیرد تا به بانک این حق را بدهد که افراد خود را در موقعیت‌های بحرانی به پست‌های مدیریتی کلیدی بفرستد. همانطور که در مورد روابط پیمانکاری شرکت‌های مادر، ساختار روابط بانکی و تجاری بر مزایای همکاری، وفاداری، تعهد بلندمدت، عمل متقابل و "صدا" با بستن نقاط آسان "خروج" و اضافه کردن چارچوب سازمانی منظم بر تعامل نیروهای بازار تأکید می‌کند.

سیستم انتشار ریسک و کمک متقابل به روابط خریدار و فروشنده قدیمی، هم در داخل و هم در سراسر شبکه‌های کیرتسو گسترش می‌یابد. شرکت‌های ژاپنی اغلب بر اساس سلسله مراتب ضمنی مشتریان فعالیت می‌کنند. قدیمی‌ترین و بزرگترین آنها از نظر تأمین مالی، برنامه‌های تحویل، خدمات به مشتریان و اولین ادعای تأمین منابع در صورت کمبود (مانند تراشه‌های حافظه نیمه‌هادی) در صدر قرار دارند. خریداران و فروشندگان در چارچوب قراردادهای ضمنی بلندمدت تجارت می‌کنند و تجارت آنها بر اساس معاملات لحظه‌ای در یک بازار کاملاً باز نیست. اغلب، خریداران و فروشندگان در شرکت‌های یکدیگر سهام دارند، این پیوند ساختاری است که بر تثبیت منافع مشترک و تعهد به روابط بلند مدت تأثیر می‌گذارد.

به لطف وجود چنین روابط سازمانی، تعدیلات حدی در مبادلات کوتاه مدت با توجه به کیفیت محصول، مقدار، قیمت، تأمین مالی و خدمات می‌تواند انجام شود. هنگامی که زمان برای خریداران بد است، فروشندگان می‌توانند شرایط مبادله را تنظیم کنند. از آنجا که ترازنامه جاری از نعمت‌ها و تعهدات حفظ می‌شود، فروشندگان می‌توانند انتظار داشته باشند که در آینده با چنین رفتاری بازپرداخت شوند. بر این اساس، طبیعت متقابل رابطه خریداران می‌تواند به تثبیت مبادلات تجاری کمک کند. به عنوان مثال، به عنوان کاربران نهایی، شرکت‌های مرتبط با سومیتومو، ممکن است انگیزه‌های بسیار بیشتری برای خرید محصولات NEC نسبت به محصولات میتسوبیشی یا میتسوبی داشته باشند. از سوی دیگر، از آنجا که معاملات در مرزهای کیرتسو گسترش یافته است، نباید در عوامل خارج از بازار به ویژه در فناوری پیشرفته مبالغه کرد.

بنابراین چارچوب کیرتسو سازوکار مؤثری برای انتشار ریسک و کاهش خطرات در سیستم صنعتی ژاپن ارائه می‌دهد. ایوانو نکاتانی استدلال می‌کند که "به نظر می‌رسد هدف اصلی تشکیل گروه‌های کیرتسو، تقسیم ریسک‌ها و سود بین اعضای گروه است که به وسیله آن ثبات عملکرد شرکت افزایش می‌یابد." داده‌های مقایسه‌ای نشان می‌دهد که عملکرد شرکت‌های کیرتسو در شاخص‌های استاندارد مانند سودآوری و سود سهام‌داران کمتر از عملکرد شرکت‌های مستقل است. اینکه شرکت‌های کیرتسو سود کمتری به دست می‌آورند و سود سهام کمتری به سهام‌داران منتقل می‌کنند، گنج‌کننده به نظر می‌رسد، زیرا آنها تمایل دارند شرکت‌هایی با

شبکه فروش پایدار باشند و قیمت محصولات را از طریق تسلط بر بازار کنترل کنند. با توجه به این شرایط، اقتصاد نئوکلاسیک سود بیشتری را پیش‌بینی می‌کند.

در مقابل پوشش بیمه ای، شرکت‌های کیرتسو مایلند بخشی از سود خود را واگذار کنند. ضرر و زیان هزینه ناچیزی است که باید برای هموارسازی نوسانات تجاری و پوشش جامع ارائه شده توسط طرح‌های بیمه متقابل در برابر خطرات منفی پرداخت شود. اثربخشی چنین طرح‌های بیمه مشترک در تعداد نسبتاً کمی از ورشکستگی‌های شرکت‌های بزرگ تحت حمایت کیرتسو در مقایسه با شرکت‌های مستقل دیده می‌شود. اثربخشی طرح‌های بیمه ای مبتنی بر کیرتسو در ژاپن در مقایسه کمک‌های مالی کرایسلر و مزدا نیز نشان داده شده است: مورد اول به مداخله دولت آمریکا نیاز داشت، در حالی که دومی توسط کیرتسو سومیتومو، به ویژه بانک سومیتومو، انجام شد. اگر مقایسه کرایسلر-مزدا معمولی باشد، سیستم صنعتی انتشار ریسک و مدیریت بحران در ژاپن، که بر اساس ساختارهای کیرتسو، نگهداری سهام بین‌المللی و وابستگی متقابل بانک و صنعت سازماندهی شده است؛ تعهد بلندمدت را تشویق می‌کند. به صورت کلی کیرتسو یک شبکه مؤثر از شبکه‌های ایمنی را در بخش خصوصی ارائه می‌دهد. وجود شبکه‌های ایمنی چند لایه در بخش خصوصی برای دولت ژاپن نعمت محسوب می‌شود، زیرا MITI را از وظیفه سنگین نجات شرکت‌های در حال تزلزل رهایی می‌بخشد. برای حفظ سیاست صنعتی ناب و آینده نگر، MITI نمی‌تواند به خود اجازه دهد که مانند دولت فرانسه و انگلستان وارد کارهای پرهزینه و سیاسی نجات شرکت‌ها شود. از این نظر، شبکه‌های کیرتسو بار سیاست‌هایی را که در غیر این صورت بر MITI سنگینی می‌کرد، کاهش داده است.

ساختارهای کیرتسو همچنین به ایجاد نظم سازمانی در رقابت بازار کمک می‌کند. با کمال تعجب، سازوکارهای سازمانی ژاپن برای همکاری، ذوق رقابت شرکت‌ها در بازار را کاهش نداده است. در واقع، با کمک به رهایی شرکت‌ها از دستورات کوتاه مدت بازارهای سهام، ساختار تأمین مالی کیرتسو و سهام بین‌المللی ممکن است در واقع به تشدید رقابت بازار کمک کند. با این حال، برخی انگیزه‌ها را برای همکاری و چارچوب سازمانی که در آن همکاری می‌تواند انجام شود، ارائه می‌دهد.

گروه‌های کیرتسو با گردهم آوردن مدیران ارشد شرکت‌های عضو برای جلسات منظم و با گشودن انواع کانال‌های ارتباطی، شبکه ای جهت ارتباطات بین شرکت‌ها نیز فراهم می‌کنند. از دیدگاه MITI، وجود این شبکه ارتباطی نه تنها برای انتقال و دریافت اطلاعات بلکه برای ایجاد اجماع در جنبه‌های خاص سیاست صنعتی مفید است. برای پروژه‌های بزرگ مانند طراحی و ساخت تأسیسات بزرگ تولیدی که نیاز به مشارکت چند شرکت دارند، می‌توان از شبکه‌های منعطف کیرتسو و گاهی اوقات اتحادهای متقابل کیرتسو برای سازماندهی تیم‌های مناسب، به ویژه از طریق رهبری بانک‌های کیرتسو استفاده کرد.

از سوی دیگر، هزینه‌های مشخصی در ارتباط با وجود شبکه‌های کیرتسو وجود دارد و باید با مزایای آن مقایسه شود. شاید نگران‌کننده‌ترین هزینه، مربوط به پیامدهای ضدتراست گروه‌های کیرتسو باشد. وقتی تولیدکنندگان غول پیکر متعلق به تعداد کمی از گروه‌های صنعتی هستند که سهم عمده‌ای از تولید ژاپن را نشان می‌دهند، هنگامی که سطح تمرکز بازار برای صنایع خاص بالا است و هنگامی که الگوهای درهم تنیده ای از سهام شرکت‌ها وجود دارد، وسوسه تبانی بسیار قوی است. فرصت‌های تبانی تقریباً در ساختار ایجاد شده است. ریچارد کاوز و ماسو یوکوسا خاطر نشان می‌کنند که در گذشته، شرکت‌های ژاپنی اغلب به شیوه‌هایی از تبانی مانند تعیین قیمت مشغول بودند، به ویژه در صنایع قدیمی که حداقل قیمت‌ها در طول رکودهای چرخه ای تعیین شده بود. برای شرکت‌های دارای اهرم بالا در صنایع سرمایه بر، انگیزه تبانی به ویژه قوی است، و رفتار مبتنی بر انحصار چندجانبه با این واقعیت تسهیل می‌شود که شرکت‌های پیشرو نه تنها در شرکت‌های مرتبط، بلکه گاهی در شرکت‌های رقیب نیز سهام دارند.

الگوی به هم پیوسته نگهداری سهام نیز با ایجاد مشکل برای شرکت‌های خارجی در تصاحب شرکت‌های ژاپنی و ورود به بازارهای داخلی ژاپن، اصطکاک تجاری بین‌المللی را تشدید می‌کند. منطق اصول خالص بازار، مانند قیمت‌های پایین، ممکن است برای جلب جایگاه شرکت‌های خارجی در بازارهای ژاپن کافی نباشد، زیرا تفاوت‌های قیمت‌نهایی ممکن است بیش از حد با الزامات سازمانی از جمله روابط تجاری طولانی مدت جبران شود. ترجیح برای معامله با شرکت‌های ژاپنی دیگر که دارای سهام خالص هستند و با آنها معاملات تجاری طولانی مدت داشته‌اید، از نظر معامله می‌تواند کاملاً منطقی باشد اما منطق پیوندهای سازمانی موانع مهمی را برای ورود تولیدکنندگان غیر ژاپنی ایجاد می‌کند.

علاوه بر ناکارآمدی ناشی از همکاری‌های گاه و بیگاه، وجود گروه‌های کیرتسو نیز می‌تواند به پیامدهای نامطلوبی مانند نصب ظرفیت اضافی نیروگاه منجر شود. این نتیجه تمایل هر کیرتسو به داشتن حداقل یک شرکت عضو در هر صنعت بزرگ است، وضعیتی که به آن "تک مجموعه ای" می‌گویند. ظرفیت اضافی، به نوبه خود، می‌تواند باعث رقابت بیش از حد شود. همانطور که در بخش اول اشاره شد، این فشارهایی را برای تولید مازاد در دوران رکود و صادرات مازاد تولید به منظور خروج از رکود ایجاد می‌کند.

شبکه‌های کیرتسو ممکن است در حال تغییر باشند زیرا شرکت‌های بزرگ با تغییر بیشتر منابع تحقیق و توسعه خود به زیرمجموعه‌های کوچک، به نیازهای متغیر فناوری پیشرفته پاسخ می‌دهند. از سال ۱۹۷۴، روند عدم تمرکز تحقیق و توسعه افزایش چشمگیری نشان داده است، به طوری که از یک چهارم تا نیمی از فعالیتهای تحقیق و توسعه از شرکت‌های بزرگ مادر به شرکت‌های تابعه کوچک منتقل می‌شود. از منظر شرکت‌های مادر پراکندگی پول و نیروی انسانی به شرکت‌های تابعه شبه مستقل، وسیله‌ای برای افزایش انعطاف‌پذیری تحقیق و توسعه است؛ در حالی که مزایای کاهش هزینه‌های تولید پایین و صرفه‌های مقیاس را برای خود حفظ کرده‌اند. با این حال در عمل باید دید آیا شرکت‌های تابعه کوچک قادر خواهند بود این منابع عظیم تحقیق و توسعه را به پیشرفت‌های قابل توجهی در فناوری تبدیل کنند.

گسترش شرکت‌های تابعه و انتقال تلاش‌های تحقیق و توسعه از شرکت‌های بزرگ مادر به شرکت‌های تابعه کوچکتر نشان می‌دهد که سازمان‌های کیرتسو در حال گذر از دوره گذار هستند. این موضوع عمدتاً تحت تأثیر دو تحول صورت می‌گیرد: مقررات‌زدایی سیستم مالی ژاپن و سرعت بالای تغییرات فناورانه که با تغییر فناوری پیشرفته ایجاد شده است. مرزهای قدیمی کیرتسو، که در ابتدا هیچگاه مشخص نبود، به دلیل پیشرفت‌های فناورانه و تجاری مانند مجوز متقابل فناوری، منابع ثانویه و تولید تجهیزات اصلی (OEM) و سرمایه‌گذاری‌های مشترک، بیشتر محو می‌شود. پیمانکاران فرعی دیگر به قراردادهای انحصاری با شرکت‌های مادر وابسته نیستند. این روند به سمت تنوع فروش است. ساختار نوظهور روابط پیمانکاری فرعی و روابط بین افراد پیچیده است و با روابط متقاطع، وابستگی متقابل مرزهای سازمانی بین گروه‌های صنعتی را محو می‌کند.

علائم تغییر نیز در داخل گروه‌های کیرتسو قابل مشاهده است. با توجه به عرض جغرافیایی برای تنوع افقی در فناوری پیشرفته و ورود جدید به بالا و پایین نردبان ادغام عمودی، ایده داشتن یک مجموعه کامل از شرکت‌ها در هر کیرتسو اصلی دیگر مانند گذشته جذاب نیست. شرکت‌های عضو شروع به ورود به برخی از بازارهای محصول مشابه کرده‌اند. البته، رقابت درون کیرتسو را می‌توان تا حدی با تقسیم کار از نوع قابل مشاهده کاهش داد. برای مثال NEC و سومیتومو الکترونیک، دو عضو کیرتسو سومیتومو هستند که در زمینه‌های مختلف الکترونیک تخصص دارند.

شتاب برای مقررات‌زدایی مالی، که از دو منبع افزایش بازار ثانویه اوراق قرضه دولتی با پوشش کسری بودجه و فشارهای خارجی برای برداشتن کنترل‌های مالی نظارتی ناشی می‌شود، نقش بانک‌های ژاپنی و ماهیت روابط بانک و صنعت را تغییر می‌دهد. با برداشته

شدن تدریجی کنترل‌های نظارتی، شرکت‌های ژاپنی با اتکای بیشتر به درآمدهای ذخیره شده و افزایش حقوق صاحبان سرمایه بیشتر در بازارهای سرمایه خارجی و داخلی، میزان وابستگی خود به وام‌های بانکی را کاهش می‌دهند.

بازارهای مالی ژاپن

سیستم مالی تنظیم شده

جان زیسمن در کتاب "دولت‌ها، بازارها و رشد" به دنبال ایجاد ارتباط علی بین ماهیت سیستم مالی یک کشور و ظرفیت دولت برای مداخله مؤثر در اقتصاد است. وی به طور خاص استدلال می‌کند که دامنه، ماهیت و ظرفیت یک دولت برای مداخله بستگی به ساختار سیستم تخصیص سرمایه آن دارد. در کشورهایی با بازار سرمایه بسیار توسعه یافته، مانند آمریکا و انگلیس، دولت‌ها به وسیله ابزارهای مالی در اختیار، محدود می‌شوند. پیشرفت صنعتی در سیستم‌های بازار سرمایه بالغ توسط شرکت‌های خصوصی هدایت می‌شود و دولت می‌تواند نقش حمایتی اما ثانویه را ایفا کند.

در کشورهایی که سرمایه به طور عمده از طریق بانک‌ها هدایت می‌شود، مانند ژاپن و فرانسه، دولت در موقعیتی است که می‌تواند دستی بسیار قوی در عملکرد اقتصاد داشته باشد. سیستم تأمین مالی غیر مستقیم خارجی به دولت این قدرت را می‌دهد که به بانک‌ها اعتبار بدهد و سرمایه را به بخش‌های مورد نظر هدایت کند. این امر نه تنها دولت را قادر می‌سازد تا بر جهات تغییر صنعتی تأثیر بگذارد بلکه دولت را وادار می‌کند تا نقش مداخله‌گرانه را ایفا کند. از آنجا که سرمایه منبع حیات فعالیت‌های صنعتی است، ظرفیت دولت برای تنظیم عرضه و هدایت جریان سرمایه یکی از مؤثرترین ابزارهای سیاست صنعتی است. زیسمن استدلال می‌کند که بنابراین، در سیستم‌های مبتنی بر اعتبار به عکس سیستم‌های مبتنی بر بازار سرمایه که شرکت‌ها ابتکار عمل را در تغییر مسیرهای صنعت در دست داشتند، دولت‌ها ابتکار تغییر صنعتی را دارند.

در سیستم‌های مبتنی بر اعتبار، شرکت‌های خصوصی برای دور نگه داشتن دولت از حوزه فعالیت‌های خود، فاقد استقلال هستند و حفظ خطوط مرزی بین بخش خصوصی و دولتی به سختی امکان پذیر است. به دلیل وابستگی شدید به استقراض بانکی، شرکت‌های ژاپنی و فرانسوی از نظر ساختاری بیشتر از هم‌تایان خود در سیستم‌های مالی مبتنی بر بازار سرمایه به بانک‌ها و دولت وابسته هستند. در ژاپن، ریشه‌های این وابستگی ساختاری را می‌توان در کنترل‌های شدید نظارتی اعمال شده بر سیستم مالی این کشور در زمان جنگ جستجو کرد. صنایع ژاپنی نه تنها به دلیل وام‌های ترجیحی و یارانه‌های تحقیق و توسعه، بلکه به اقدامات ضدچرخه‌ای سطح اقتصاد کلان و نرخ بهره پایین و قابل پیش‌بینی وابسته هستند. برای شرکت‌های با نسبت بالای بدهی به حقوق صاحبان سهام، حتی نوسانات ناچیز نرخ بهره می‌تواند تأثیر زیادی بر بارهای بدهی داشته باشد. بنابراین، به نظر می‌رسد سیستم مالی یک کشور هم بر نیاز و هم بر توان دولت برای انجام مداخله در بازار تأثیر می‌گذارد. همچنین، همانطور که زیسمن اشاره می‌کند، ماهیت رابطه بین شرکت دولتی و خصوصی را ساختار می‌بخشد.

اگرچه این درست است که سیستم مالی مبتنی بر اعتبار ژاپن قدرت مهمی را در مقابل بخش خصوصی به دولت داده است، اما با توسعه بازارهای سرمایه ژاپن و بین‌المللی شدن سیستم مالی ژاپن، این قدرت به تدریج کاهش یافته است. سهم دولت ژاپن از تأمین مالی صنایع از ۲۸.۳ درصد در اوایل ۱۹۵۰ به حدود ۱۳ درصد در اواسط دهه ۱۹۷۰ کاهش یافت و تنها ۳.۳ درصد از کل بودجه دولت برای اهداف صنعتی در نظر گرفته شده است. علاوه بر این، با پس اندازهای خصوصی بیش از تقاضای سرمایه‌گذاری تجاری، ژاپن دیگر با کمبود سرمایه‌ای که باعث ایجاد سیستم قدیمی جیره‌بندی اعتباری شده است، محدود نمی‌شود. همچنین صنایع اولویت دار برای تأمین برنامه‌های بلندپروازانه سرمایه‌گذاری خود به سیاست صنعتی MITI متکی نیستند. بدیهی است که نقش

برجسته دولت در تأمین مالی صنایع با تغییر سیستم مالی ژاپن به سرعت کاهش یافته است و به احتمال زیاد با کاهش روند مقررات‌زدایی مالی، روند نزولی ادامه خواهد داشت.

همراه با کاهش نقش مالی دولت، محدوده اختیارات آن نیز کاهش یافته است. قدرت جیره‌بندی اعتبار، تا حد زیادی بر تعداد زیادی از بازیگران پراکنده در بخش خصوصی سپرده شده است. این واگذاری نشانه تغییر گسترده‌تر توازن قوا بین شرکت‌های دولتی و خصوصی است که در آن استقلال نسبی بخش خصوصی با رشد اقتصاد افزایش یافته است. پس از سه دهه رشد سریع، بخش خصوصی ژاپن بزرگ‌تر و قوی‌تر از همیشه شده است و صنایع کلیدی به برتری جهانی دست یافته‌اند.

دولت رابطه ای ۶۵

این بدان معنا نیست که MITI دیگر قدرتمند نیست. برعکس، در هر مبنای مقایسه‌ای، شاید بتوان گفت تنها نهاد مؤثر برای سیاست‌گذاری صنعتی در بین همه کشورهای مهم در سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) است. با این حال، از قدرت فوق‌العاده بالایی که در دهه ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ اعمال می‌کرد، به دلیل بلوغ اقتصاد ژاپن، کاسته شده است. امروزه تأثیر MITI به جای کنترل تخصیص اعتبار یا داشتن اختیارات رسمی، به قدرت متقاعدسازی و هماهنگی در بخش خصوصی، ظرفیت آن برای جمع‌آوری و پردازش اطلاعات، تعیین مسیرها و اولویت‌ها، ترویج منافع بخش خصوصی و جمعی و به عنوان واسطه بین اقتصادهای داخلی و بین‌المللی است.

MITI و صنعت، خود را در یک رابطه بلندمدت جدایی‌ناپذیر با یکدیگر می‌بینند. روابط دولت و بخش خصوصی مانند آمریکا با فاصله و ورود آزاد انجام نمی‌شود. از نظر آلبرت هیرشمن، هرگونه "خروج" از تعهد بلند مدت بسیار پرهزینه خواهد بود، زیرا اساس اعتماد متقابل را که تعهد بر آن استوار است، از بین می‌برد. در نتیجه، هر دو طرف در تدوین سیاست‌های صنعتی، مطابق با روح سیاست‌گذاری توافقی، صدایی دارند و هر دو احساس وابستگی به احساس مشترک دارند.

این نشان می‌دهد که دولت ژاپن نباید صرفاً به عنوان یک دستگاه اداری مسئول تنظیم صنایع خصوصی تصور شود. قدرت آن را نمی‌توان از نظر شاخص‌های استاندارد مانند استقلال از فشار گروه‌های ذی‌نفع، ظرفیت تغییر رفتار گروه‌های بخش خصوصی یا تغییر ساختار جامعه‌ای که در آن فعالیت می‌کند، به طور کامل درک کرد. برعکس، نمی‌توان قدرت بخش خصوصی را با ظرفیت آن برای مقاومت در برابر تلاش‌های دولت جهت تحمیل اراده خود به بقیه جامعه اندازه‌گیری کرد. اگرچه دولت ژاپن قوی است، همانطور که ناظران مختلف اشاره کرده‌اند، بخش خصوصی نیز همینطور است. رابطه آنها خصمانه یا طناب‌کشی نیست. آنها سعی می‌کنند در جهت دستیابی به اهداف مشترک دور هم جمع شوند.

بدون همکاری صنعت، دولت ژاپن قدرتمند یا مؤثر نخواهد بود. بنابراین، به جای دولت "قوی" برشمردن ژاپن، شاید دقیق‌تر باشد که آن را "اجتماعی"، "رابطه‌ای" یا "شبکه‌ای" نامید، دولتی که قدرت آن از همگرایی منافع عمومی و خصوصی ناشی می‌شود. شبکه گسترده روابط دو بخش را به هم متصل می‌کند. حتی در اوج قدرت خود، MITI همیشه در هماهنگی نزدیک با صنعت خصوصی فعالیت می‌کرد. اکنون که MITI تعدادی از خارق‌العاده‌ترین منابع قدرت خود را از دست داده است - مانند تخصیص ارز، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و مجوز فناوری - روابط نزدیک با بخش خصوصی بیش از هر زمان دیگری اهمیت یافته است. برای

جلب همکاری شرکت‌های خصوصی، MITI از ترکیبی از منابع استفاده می‌کند: اطلاعات برتر، منطق اقتصادی، چشم‌انداز بلند مدت، ظرفیت میانجیگری و هماهنگی، ارتقاء منافع تولیدکنندگان و وظیفه آن برای حفظ منافع جمعی و ملی.

تمرکز بازار

تلاش‌های MITI برای همکاری با بخش خصوصی با توجه به درجه بالای تمرکز بازار در طیف وسیعی از صنایع، به ویژه صنایع اساسی و سنگین، تسهیل می‌شود. میانگین نسبت تمرکز بخش‌های تولیدی در ژاپن با آمریکا تفاوت چندانی ندارد. با این حال، هنگامی که شرکت‌ها در شبکه‌های کیرتسو گروه‌بندی می‌شوند، نسبت تمرکز ژاپنی‌ها به طرز چشمگیری افزایش می‌یابد، بسیار فراتر از سطح آمریکا. گروه‌های کیرتسو سهم بازار غالب را در تعداد زیادی از بخش‌های صنعتی ژاپن دارا هستند.

با این حال باید در تفسیر این داده‌ها احتیاط شود. به عنوان مثال، نباید به این نتیجه رسید که اقتصاد ژاپن کاملاً تحت کنترل انحصارات است. بدون شرکت‌های هلدینگ متمرکز که در زیباتسوی قبل از جنگ وجود داشت، گروه‌های کیرتسو به عنوان واحدهای یکپارچه عمل نمی‌کردند. عدم انسجام در بسیاری از گروه‌های ذیل کیرتسو به حدی است که روابط سست آنها آشکار است. برای مثال، اگرچه توشیبا متعلق به کیرتسو میتسویی ذکر شده است، اما برای ذکر مثال دیگری، وابستگی آنقدر سست است که طبقه‌بندی تقریباً بی معنی است. مثال‌های بیشمار دیگری از وابستگی سست می‌توان ذکر کرد. بنابراین، داده‌های تعدیل شده در کیرتسو میزان واقعی تمرکز بازار را بیش از حد نشان می‌دهند. علاوه بر این، رقابت بین شرکت‌ها عموماً آنقدر شدید است که می‌توان تبانی مبتنی بر انحصار و بین قبيله ای را منتفی دانست (مگر در موارد بحران‌های جمعی).

از سوی دیگر، اهمیت نسبت‌های تمرکز بسیار بالا در کیرتسو را نباید نادیده گرفت. آنها به ویژه در صنایع بالغ و با سرمایه زیاد و سرمایه‌گذاری‌های سنگین در ظرفیت کارخانه‌ها اهمیت دارند، جایی که صرفه‌های مقیاس تعیین‌کننده اصلی رقابت تجاری است. شرکت‌های این صنایع بدون شک انگیزه قوی برای تبانی دارند، به ویژه هنگامی که تجارت کند است و اگر تعداد تولیدکنندگان کم باشد، می‌توان رفتار بین شرکت‌ها را هماهنگ کرد. علاوه بر این، تمایل MITI برای تنظیم رقابت بیش از حد به شرکت‌ها در صنایع تولیدی اولیه، فرصت‌دهای قاعده‌مندی را برای تحت کنترل درآوردن رقابت‌های بی‌رویه داده است.

از دیدگاه MITI، تمرکز بالا نیز تأثیرات مفیدی در مدیریت سیاست‌های صنعتی داشته است. آنها به عنوان مثال، با اجازه دادن به شرکت‌های بزرگ برای سرمایه‌گذاری در مقیاس‌های اقتصادی، پیشرفت صنعتی را تسریع کرده‌اند. این شرکت‌های بزرگ نه تنها سهام غالب بازارهای داخلی ژاپن (اغلب بیش از ۵۰ درصد) را در پشت دیوارهای حمایت از صنعت نوزاد کنترل می‌کردند، بلکه از برخورداری از ترجیحاتی که بواسطه سیاست صنعتی ژاپن از جمله تأمین مالی ترجیحی و دسترسی به فارغ‌التحصیلان بهترین کالج این کشور امکان پذیر بود، بهره‌مند شدند. بنابراین تمرکز بالای بازار در صنایع اصلی تولیدی را می‌توان برآیند سیاست صنعتی ژاپن در نظر گرفت.

اجماع مختص به بخش، از نظر شرط سیاست صنعتی ژاپن، با ترکیب تمرکز بالای بازار و شناسایی شرکت پیشرو (آنکه معمولاً بیشترین سهم را دارد)، تسهیل می‌شود. این ترکیب به یک صنعت این امکان را می‌دهد که اختلاف نظرها را در ردیف خود برطرف کرده و در موضوعاتی که نیازمند اجرای سریع سیاست‌های صنعتی است، موضع واحدی اتخاذ کند. البته در فرآیند دستیابی به اجماع، MITI معمولاً به عنوان یک داور عینی، یک هماهنگ‌کننده بی طرف یا حامی برخی اقدامات سیاسی درگیر است. تجمیع منافع خودتنظیم در صنعت مطمئناً برای دولت ژاپن یک مزیت است، فقط به این دلیل که بار کاری آن را کاهش می‌دهد.

شرکت‌های پیشرو در داخل کیرتسو غالب حداقل ۳۳ درصد سهم بازار را در اختیار دارند. توجه داشته باشید که هیچ کیرتسو واحد در همه زمینه‌ها و حتی در اکثر آنها غالب نیست. پیشرو بودن نسبتاً خوب پراکنده شده است. سه قدیمی‌ترین و بزرگترین کیرتسو، میتسوئوبی، میتسوئوبی و سومیتومو، در تعداد بیشتری از بخش‌ها پیشرو هستند. به جز کشتی‌سازی، جایی که دایچی قوی است و نفت، جایی که فویو برجسته است، تقریباً همه زمینه‌های دیگر متعادل هستند و یکی از این سه کیرتسو پیشرو است و به نظر می‌رسد تقسیم کار ضمنی شده است. با این حال، هیچ مدرکی وجود ندارد که نشان دهد سه گروه کیرتسو برای دستیابی به چنین توافقی دور هم جمع شده اند، چه رسد به اینکه MITI اینگونه برنامه‌ریزی کرده باشد. توضیح محتمل‌تر این است که در رقابت شدید در همه بخش‌ها، هر کیرتسو تمرکز خود را بر زمینه‌های خاصی قرار داد که در آن مزیت نسبی داشت یا به دست آورد.

نقاط دسترسی چندگانه

سطوح بالای تمرکز بازار، درست مانند شبکه‌های کیرتسو، ساختارهای پیمانکاری فرعی و مقررات مالی هماهنگی دولت و صنعت را تسهیل کرده است. اینکه آیا در غیاب چنین ساختارهای سازمانی، MITI می‌تواند سیاست صنعتی را به همان میزان ماهرانه تنظیم کند، سوالی است که نمی‌توان به طور قطعی به آن پاسخ داد. با این حال، اگر استدلال‌های مطرح شده در اینجا معتبر باشند، احتمالاً پاسخ منفی خواهد بود. تحمیل مؤسسات خارج از بازار مانند کیرتسو به بازار این تأثیر را در اختیار دولت قرار داده است که طیف وسیعی از "نقاط دسترسی" را به طور غیرمعمول تحت تأثیر قرار می‌دهد تا بر جهت‌های بخش خصوصی تأثیر بگذارد. "نقاط دسترسی" شامل موارد زیر است:

۱. کانال‌های عالی ارتباطات عمودی از طریق شبکه‌های فرعی و پیمانکاری.
۲. فرم‌های افقی آماده برای ایجاد اجماع از طریق گروه بندی‌های کیرتسو.
۳. تعداد کمی از شرکت‌های بزرگ با سهم عمده بازار، اغلب شامل یک پیشرو واضح که مایل به ابتکار عمل در ایجاد اجماع درون صنعت است.
۴. رابطه ای مشخص در شرکت‌های خصوصی که تمرکز خوبی بر مشاغل اصلی دارند.
۵. انجمن‌های صنعتی برای تجمیع منافع درون صنعت.
۶. فرصت‌هایی برای ارتباط بین شرکت‌ها و بسیج از طریق سهام بین‌المللی.
۷. در دسترس بودن منبع عظیمی از بودجه در برنامه سرمایه‌گذاری و وام مالی (FILP)، که به خوبی از فشارهای لابی گروه‌های نفوذی منفرد محافظت شده است و می‌تواند برای پروژه‌های سرمایه‌گذاری سربار اجتماعی و اهداف صنعتی مورد استفاده قرار گیرد.
۸. نهادهای مالی دولتی، مانند بانک توسعه ژاپن، قادر به تخصیص سرمایه به بخش‌های اولویت دار و تا حدی کاهش ریسک‌های ناشی از اعطای وام تجاری به این بخش‌ها هستند.
۹. تا سال ۱۹۸۵، یک سیستم مالی بسیار تنظیم شده با بازارهای توسعه نیافته سرمایه که در آن وزارت دارایی و بانک ژاپن از اختیارات وسیعی برخوردار بودند، از جمله تعیین نرخ بهره.
۱۰. شرکت‌های دارای نفوذ بالا در برابر اختلالات محیط کسب‌وکار، به ویژه رکودهای چرخه ای، آسیب پذیر هستند و بنابراین به بانک‌ها و سیاست‌های مطلوب دولت وابسته هستند.
۱۱. ده‌ها بانک شهری قدرتمند با روابط بسیار نزدیک و تأثیر قابل ملاحظه ای بر رفتار شرکت‌های خصوصی.

۱۲. کنترل بیش از نیمی از تجارت جهانی ژاپن، تأمین مالی میان مدت معاملات کالا و شبکه‌های توزیع، توسط ده‌ها شرکت تجاری بزرگ.

۱۳. بیش از ۱۰۰ شرکت دولتی، که تعدادی از آنها موقعیت استراتژیک و تأثیرگذار دارند.

بنابراین دولت ژاپن می‌تواند مداخله را در طیف وسیع و انواع نقاط دسترسی انتخاب کند. این موضوع اجازه می‌دهد تا مداخله ای انتخابی و نزدیک انجام شود که به طور دقیق برای پاسخگویی به نیازهای صنایع خاص تنظیم شده است. بیشتر اهرم‌های شناسایی شده در بالا، ترکیب متمایز از سازمان‌ها و بازارهای ژاپن است. آنها به دولت انعطاف می‌دهند تا سیاست‌ها را بر اساس نیازهای هر بخش تنظیم کند.

برای بیان مسائل در دیدگاه مقایسه ای، باید ذکر کرد که چندین نقطه دسترسی را می‌توان در سایر اقتصادهای سیاسی یافت، مانند مجموعه شرکت‌های دولتی در آمریکا و شرکت‌های دارای اهرم بالا^{۶۶} در فرانسه. علاوه بر این، دولت ژاپن فاقد چند اهرم نهادی است که به طور برجسته در مناطق دیگر وجود دارد، مانند بودجه‌های عظیم خرید (آمریکا) و شرکت‌های ملی شده (فرانسه، ایتالیا و نروژ). با این حال، خطرات ناشی از سیاست زدگی و ناکارآمدی اقتصادی مرتبط با بودجه‌های بزرگ درمانی و شرکت‌های ملی شده به اندازه ای زیاد است که مقامات دولتی ژاپن از نبود آنها اظهار تاسف نمی‌کنند. در مقابل، اهرم‌های ساختاری که MITI برای مداخله استفاده می‌کند - مانند شبکه‌های ارتباطی عمودی - خطر سیاسی شدن یا دخالت نیمه دائمی دولت را به میزان قابل توجهی کاهش می‌دهد.

درک اینکه دولت ژاپن این امکان را دارد که در مواقع ضروری گام بردارد و اینکه MITI می‌تواند یک یا چند نقطه دسترسی مناسب را انتخاب کند، معمای ذکر شده در بخش اول را برطرف می‌کند: یعنی اینکه چگونه دولت ژاپن می‌تواند هم یک دولت مینیمالیستی با نگرش مقتدرانه نسبت به اقتصاد بازار باشد و هم در عین حال یک دولت مداخله گر باشد که بازوهای بلند خود را برای هدایت بازار در صورت انحراف از مسیر باز می‌کند. طیف وسیعی از نقاط دسترسی به دولت ژاپن این امکان را می‌دهد که عقب بماند و بازار کار کند، در حالی که توانایی مداخله در هر زمان را حفظ می‌کند.

پتانسیل مداخله به موقع دولت تا حدودی مشابه رابطه بین بانک‌ها و صنعت ژاپن است. در شرایط عادی، بانک‌های ژاپنی به سیاست پیش پا افتاده پایبند هستند و برای شرکت‌های خصوصی مشاوره و پشتیبانی می‌کنند اما به آنها اجازه می‌دهند به طور مستقل فعالیت کنند. با این حال، هنگامی که شرکت‌ها با مشکلات جدی روبرو می‌شوند، بانک‌های پیشرو وارد عمل می‌شوند و تا زمانی که از مشکل خارج نشوند، در مدیریت شرکت‌ها مشارکت فعال دارند.

با توجه به طیف وسیعی از نقاط دسترسی استراتژیک، قابل توجه است که دولت ژاپن به همان اندازه در برابر آنچه که باید انگیزه‌های نهادی قوی برای مداخله مستمر، گسترده و برای مدت نامحدود داشته باشد، خویشن‌داری داشته است. خویشن‌داری را می‌توان به عوامل مختلفی نسبت داد: (۱) رقابت شدید در بازار، به ویژه در فناوری پیشرفته، که MITI مراقب است که آن را خفه نکند. (۲) سازوکارهای سازمانی مؤثر برای انتشار ریسک در بخش خصوصی، که بسیاری از نیاز به مداخله دولت را برطرف می‌کند. (۳) بنابراین، بخش خصوصی می‌تواند بدون دخالت دولت در سطح بالایی از کارایی عمل کند. و (۴) هزینه‌های زیاد ادراک شده مرتبط با مداخله غیر ضروری.

ظرفیت بخش خصوصی برای خودتنظیمی نه تنها از دست نامرئی آدام اسمیت بلکه مهم‌تر از آن از هدایت نیروهای بازار از طریق چارچوبی نهادی است که ساختار متقابل آنها را تعدیل کرده و نتایج خشن و گاه غیرقابل قبول نا متمرکز (رقابت "خالص" بازار) را تعدیل می‌کند. این همان تقاطع بازار و سازمان است که نقاط دسترسی برای مداخله دولت را فراهم می‌کند، که MITI عاقلانه انتخاب می‌کند تا از آن در اعتدال استفاده کند. یکی از دلایلی که دولت ژاپن دارای مجموعه گوناگونی از ابزارهای سیاست صنعتی است، دقیقاً این است که ساختار نقاط دسترسی، مداخله مربوط به بخش و موقعیت را امکان پذیر می‌سازد.

سازمان‌های میانی: شبکه‌های سیاستی

ما MITI و ساختار شرکت‌های خصوصی را مورد تجزیه و تحلیل قرار داده ایم و ویژگی‌هایی را پیدا کرده ایم که به توضیح ظرفیت قابل توجه ژاپن برای هماهنگی دولت و بخش خصوصی کمک می‌کند. با این حال، نه اثربخشی سیاست صنعتی ژاپن و نه نزدیکی غیرمعمول کسب‌وکارها با دولت را تنها با مراجعه به MITI و صنعت خصوصی نمی‌توان درک کرد. آنچه برای تکمیل تصویر مورد نیاز است، کاوش در پیچ و خم ارتباطاتی است که بخش‌های دولتی و خصوصی را با هم در منطقه ای که "منطقه میانی" نامیده می‌شود پیوند می‌دهد. این شبکه روابط غیر رسمی است - نه فقط سازمان رسمی MITI یا ویژگی‌های ساختاری سازمان صنعتی ژاپن - که به سیاست‌های صنعتی و تعاملات دولتی و بخش خصوصی انعطاف‌پذیری و سازگاری می‌دهد.

پیتر کاتزنشتاین به شبکه‌های رسمی و غیررسمی اشاره می‌کند که مقامات دولت و رهبران بخش خصوصی را برای تدوین سیاست عمومی به عنوان "شبکه‌های سیاستی" گرد هم می‌آورد. به طور خاص، تعداد و اهمیت شبکه‌های سیاستی با سطح تمرکز دولت و بخش خصوصی و میزان تمایز بین دولت و جامعه متفاوت است. هرچه تمرکز بیشتر و میزان تمایز بین دولت و جامعه کمتر باشد، انبوه شبکه‌های سیاستی متراکم‌تر است، یا حداقل راه اندازی آنها بیشتر است.

با در نظر گرفتن ژاپن، می‌توانیم مشاهده کنیم که ترکیب متمرکز شدن و تداخل دولت-جامعه شرایطی را ایجاد کرده است که بیشتر از سایر کشورهای صنعتی برای مداخله مؤثر دولت فرصت فراهم می‌کند. به نظر می‌رسد آزادی عمل برای ایجاد، بازسازی یا حذف تدریجی شبکه‌های سیاستی غیر رسمی - شبکه‌هایی که نه تنها از منافع شخصی کوتاه مدت بلکه از چارچوب روابط بلند مدت، اجباری و عاطفی ناشی می‌شوند - به اقتصاد سیاسی ژاپن انعطاف‌پذیری فوق‌العاده ای می‌بخشد.

به جز کار اندیشمندانی مانند چالمرز جانسون و کنیچی ایمای، ادبیات روابط دولت و بخش خصوصی ژاپن به نقش این شبکه‌های سازمانی میانی توجه کمی داشته است. با توجه به اهمیت ساختاری و عملکردی روابط دولت و بخش خصوصی، درک این حذف دشوار است. عمدتاً به دلیل وجود چنین شبکه‌هایی است که مقامات دولتی و رهبران بخش خصوصی می‌توانند از محدوده باریک عضویت در نهادهای رسمی فراتر روند.

شبکه‌های سیاستی را می‌توان به دو نوع رسمی و غیر رسمی تقسیم کرد. نوع رسمی شامل شرکت‌های مختلف دولتی (مانند NTT و راه‌آهن ملی ژاپن) و مجموعه ای از دیگر سازمان‌های غیرانتفاعی (مانند آژانس ارتقاء فناوری اطلاعات و JECC) است. ایمای سازمان‌های میانی را به دو گروه تقسیم می‌کند: سازمان‌های شبه دولتی (شرکت‌های دولتی)، مانند NTT، که تحت مقررات شدید دولت فعالیت می‌کنند، و سازمان‌های شبه غیردولتی (سایر سازمان‌های غیر انتفاعی)، مانند JECC، که بیشتر شبیه واحدهای خصوصی و نسبتاً مستقل از دستورالعمل‌های دولت عمل می‌کنند.

این سازمان‌های میانی نقشی کاملاً ضروری در اقتصاد ژاپن دارند. آنها به عنوان انحصارهای طبیعی تنظیم شده، افزایش دهنده درآمد، سرمایه‌گذاری‌های توسعه‌ای، ایجاد زیرساخت‌های سربار اجتماعی، هدایت منابع مالی برای اهداف صنعتی، توزیع مجدد درآمد در بخش‌های کم بهره، جمع‌آوری اطلاعات از خارج از کشور، ترویج تجارت و سرمایه‌گذاری، انجام تحقیقات صنعتی، سازماندهی ملی پروژه‌ها، برنامه‌ریزی توسعه منطقه‌ای، پیشرفت صنایع و فناوری‌های خاص، تنظیم قیمت کالاهای خاص (مانند برنج و گوشت گاو) و ارائه خدمات رفاهی عمل می‌کنند. بنابراین، شرکت‌های دولتی بسیاری از کارها را با اجرای سیاست صنعتی ژاپن انجام می‌دهند. اگر MITI اختیار سازماندهی مواردی مانند انجمن‌های تحقیقاتی تعاونی برای پروژه‌های تحقیقاتی ملی خود را نداشته باشد؛ حتی تصور چگونگی اجرای سیاست صنعتی هم دشوار است. یک مثال آژانس ارتقای فناوری اطلاعات (IPA) است که برای هماهنگی برنامه‌های توسعه نرم افزار ایجاد شده است.

شبکه سازمان‌های میانی رسمی را می‌توان بازوها و پاهای دولت تصور کرد. در برخی جهات - بدون مقایسه بیش از حد - رابطه دولت و بنگاه‌های دولتی بی شباهت به رابطه بین شرکت‌های بزرگ مادر و مجموعه شرکت‌های وابسته آنها، شرکت‌های تابعه و پیمانکاران فرعی نیست. همانطور که شرکت‌های تابعه کوچک و جدید به عنوان جایگزین تنوع و گسترش داخلی ایجاد می‌شوند، می‌توان شرکت‌های دولتی و اشخاص حقوقی ویژه را برای پاسخگویی به نیازهای رو به رشد و در حال تغییر مدیریت دولتی سازماندهی کرد. منطقه میانی - قلمرو شرکت‌های دولتی و شرکت‌های دولتی - خصوصی - مانند طبقه دوم ساختار صنعتی دوگانه ژاپن قابل توسعه است.

شاید توصیف رابطه بین بوروکراسی دولتی و سازمان‌های میانی به عنوان ساختار اداری دوگانه ژاپن که در آن دومی - درجه دوم - به عنوان پلی بین دولت و بخش خصوصی عمل می‌کند، کاملاً نادرست نباشد. MITI دارای ۲۷ شرکت دولتی تحت نظر خود است که بیشترین تعداد در هر وزارتخانه است و و این شامل اشخاص حقوقی خاصی که به آن ضمیمه شده اند، نمی‌شود. برخی از ملاحظات مشابه در مورد ساختار شرکت‌های تابعه ژاپن در اینجا صادق است. به عنوان مثال، تمایل شدیدی برای وزارتخانه‌های دولتی وجود دارد تا از نیروی کار مادام‌العمر خود در برابر انبساط و انقباضات شبیه آکاردئون محافظت کنند و دامنه کار خود را به وضوح متمرکز کنند.

با تصدیق اینکه دولت صرفاً از وزارتخانه‌های مرکزی تشکیل نمی‌شود بلکه شامل قشر بسیار بزرگتر اما کمتر قابل مشاهده سازمان‌های میانی نیز هست، به روشن شدن پارادوکس ظاهری ژاپن به عنوان یک دولت مینیمالیستی و مداخله گر کمک می‌شود. تنها با نگاه به نهادهای مرکزی، می‌توان به راحتی نتیجه گرفت که تصویر مینیمالیستی دقیق‌ترین است، به ویژه اگر از ظرفیت نهفته دولت برای مداخله‌گزینی از طریق چندین نقطه دسترسی غافل شویم. برخی مسائل را می‌توان در سطح مرکزی بدون استفاده از نهادهای واقع در منطقه میانی مدیریت کرد.

اگر از سوی دیگر، تمرکز بر پیچ و خم سازمان‌های میانی گسترده شود، تصویر مداخله گر ممکن است به واقعیت نزدیکتر باشد. اکثر مسائلی که تنها توسط MITI قابل رسیدگی نیست، مستلزم مشارکت سازمان‌های میانی ذیل دولت مرکزی است. پیچ و خم سازمان‌های شبه دولتی و شبکه‌های سیاستگذاری غیررسمی، این دولت را به مناطق داخلی اقتصاد سیاسی ژاپن گسترش می‌دهد. بنابراین کدام تصویر با واقعیت مطابقت دارد - دولت مینیمالیستی یا ماکسیمالیستی - بستگی به این دارد که کدام ساختار اداری فعال شود: بوروکراسی مرکزی به تنهایی یا ترکیبی از وزارتخانه‌ها و سازمان‌های میانی. بنابراین دیدگاه ارائه شده توسط مفهوم ساختار اداری دوگانه - شامل سازمان‌های مرکزی و میانی، کانال‌های رسمی و غیر رسمی، گروه‌های عمومی و خصوصی کاملاً عمومی و مختلط - ماشین پیچیده اما نسبتاً انعطاف‌پذیر دولت ژاپن را روشن می‌سازد.

شبکه‌های سیاستگذاری، علاوه بر سازمان‌های شبه دولتی و مختلط دولتی-خصوصی، روابط غیررسمی بین مقامات دولتی و رهبران صنعتی را نیز شامل می‌شوند. از نظر ظرفیت دولت برای تأثیرگذاری بر اقتصاد صنعتی ژاپن، شبکه‌های سیاست غیررسمی ممکن است حداقل به اندازه شرکت‌های دولتی مهم باشند. شبکه‌های غیررسمی به وزارتخانه‌هایی مانند MITI فرصت می‌دهند تا مشکلات را مورد بحث قرار دهند، اختلافات را حل کرده و با بخش خصوصی اجماع کنند.

اگر مقامات آنقدر وقت و انرژی خود را صرف ایجاد روابط شخصی با رهبران کلیدی در بخش خصوصی نکنند، MITI تقریباً به این اندازه مؤثر نخواهد بود. در واقع، مشاوره اولیه، مذاکرات جاری، حل تعارض و ایجاد اجماع-شرط لازم سیاست صنعتی مؤثر و روابط نزدیک دولت و بخش خصوصی- تا حد زیادی به وجود و استفاده از شبکه‌های غیر رسمی بستگی دارد. به طور مشابه، ظرفیت MITI برای رسیدگی به خواسته‌های عظیم سیاستگذاری صنعتی با منابع محدود در اختیار آن بستگی به توانایی آن در انتقال برخی از بارهای سیاستگذاری از راهروهای خود به پیچ و خم سازمان‌های میانی و شبکه‌های سیاستی غیررسمی دارد. جایی که بسیاری از کارهای زمان بر تشکیل اجماع اتفاق می‌افتد.

همانطور که می‌توان انتظار داشت، شبکه‌های سیاستی غیررسمی عمدتاً از طریق ارتباطات کاری بین مقامات دولت و رهبران شرکت‌ها رشد می‌کنند. اما آنها محصول هر دو نقش کاربردی و وابستگی‌های توصیفی هستند. روابط زناشویی و خویشاوندی (کیباتسو)، محل اصلی منشأ، ارتباط از طریق دوستان متقابل، روابط مدرسه (گاکو باتسو)، به ویژه فارغ‌التحصیلی از دانشگاه توکیو و روابط باشگاه‌های مدرسه، تحت شبکه‌های توصیفی قرار می‌گیرد. پیوندهای عملکردی از دوستی‌هایی که در جریان تماس دولت و صنعت، مشارکت در گروه‌های مطالعه غیررسمی و شبکه‌های آماکوداری ایجاد شده است، نشأت می‌گیرد. عوامل متعددی برای تحکیم اهمیت شبکه‌های سیاستی غیررسمی در ژاپن مؤثر بوده اند: "چارچوبی" بر اساس اجماع و نه کدهای قانونی. از سوی دیگر کنفوسیوس بر روابط انسانی، به ویژه بر وفاداری و اعتماد، همگنی اجتماعی، راحتی لجستیکی توکیو به عنوان مرکز فعالیت‌های سیاسی و اقتصادی و نقش سیستم آموزشی به عنوان سازوکار مرکزی انتخاب نخبگان و تحرک اجتماعی تأکید دارد. به نظر می‌رسد این ترکیب عوامل، ژاپن را کاملاً با سیاستگذاری غیررسمی و غیرقانونی که از مشخصه‌های دستگاه اداری آن است سازگار کرده است.

شبکه‌های سیاستگذاری ژاپن گسترده هستند و به عنوان کانال‌هایی برای انتقال اطلاعات ارزشمند عمل می‌کنند. مدیران تجاری غالباً مایلند به مسئولان MITI اعتماد داشته باشند و اطلاعات حساس را به اشتراک بگذارند، حتی در حد افشای آنچه ممکن است از نظر ماهیت اختصاصی باشد. این کار، بر اساس افشای متقابل و محرمانه انجام می‌شود. انتظار می‌رود که هر طرف اطلاعات تقریباً معادل اطلاعات دریافتی را ارائه دهد و آنچه دریافت شده را کاملاً محرمانه نگه دارد.

این صمیمیت تعامل در ژاپن به دلایل مختلف امکان پذیر است: (۱) مقامات MITI بی طرف تلقی می‌شوند. (۲) هیچ سنت جانبداری ایدئولوژیکی در برابر نفوذ عمومی و خصوصی وجود ندارد. (۳) دولت و صنعت بر منافع اصلی اشتراک نظر دارند. (۴) اکثر صنایع به دنبال نوعی پشتیبانی از MITI هستند. (۵) بخش خصوصی، به طور متعادل، از سیاست صنعتی MITI راضی بوده است. (۶) به نظر می‌رسد مزایای همکاری بلندمدت بیش از هرگونه انگیزه‌ای برای صنعت در جهت رفتارهایی است که الیور ویلیامسون آن را "فرصت طلبی" یا "خودخواهی" می‌نامد. تصور چنین شرایطی در آمریکا دشوار است. اگرچه ممکن است یک یا چند مورد از شرایط لازم در آنجا وجود داشته باشد، اما ترکیبی از عوامل وجود ندارد.

البته در تکیه بر شبکه‌های سیاستی غیررسمی مشکلات خاصی وجود دارد. تسخیر منافع صنعتی خاص شدن یکی از این موارد است. به دلیل پیوندهای غیررسمی با رهبران صنعت، مقامات MITI در دفاتر عمودی و بخش‌ها نمی‌توانند به ایجاد همدلی قوی با منافع

و نیازهای صنایع تحت صلاحیت خود کمک کنند. این تمایل برای آنها وجود دارد که تدابیری را اتخاذ کنند که این منافع را پیش ببرد و آنها را به نفع جمع بداند. تا زمانی که منافع مربوط به صنعت نسبتاً مستقل باشد، بر بخش‌های دارای اولویت بالاتر تأثیر نگذارد و در غیر این صورت به اقتصاد آسیبی نرساند، می‌توانند بدون مخالفت یا تجدید نظر اساسی از کانال‌های سیاست‌گذاری MITI عبور کنند. با این حال، از آنجا که بخش‌های افقی (یعنی عملکردی) MITI باید راه‌هایی برای یکپارچه سازی سیاست‌های مورد حمایت همه واحدها پیدا کنند، نیازها و علایق یک صنعت باید در مقایسه با سایر صنایع متعادل شود. این موضوع ضمانت‌های داخلی را در برابر پاسخگویی سیاسی به خواسته‌های صنعتی ارائه می‌دهد، گویا آنها وضعیتی کوتاه مدت و با مجموع متغیر هستند، در حالی که اغلب، در واقع، پیشنهادات بلند مدت و جمع صفر هستند.

برای معاونان بخش‌های عمودی، مهم‌ترین وظیفه این است که با رهبران تجاری صنایع تحت نظارت آنها در تماس نزدیک باشند. به هیچ عنوان غیرعادی نیست که معاونان MITI بیش از نیمی از وقت خود را با پرسنل اصلی شرکت‌های بزرگ (به ویژه مدیران تحقیق و توسعه)، مقامات انجمن صنعتی و اعضای دیگر گروه‌های بخش خصوصی بگذرانند. تعامل منظم برای توسعه نوعی اعتماد الزامی است که روابط MITI و صنعت بر آن استوار است.

در طول تماس‌های مکرر، که در طی آن مرزهای بین تعاملات مربوط به کار و معاشرت شخصی مبهم می‌شود، روابط بین بوروکرات‌های MITI و صنعتگران، اغلب فراتر از آنچه که صرفاً تجارت است، به حوزه دوستی شخصی می‌رود. همانطور که ترکیب عجیب بازار و سازمان، سازماندهی صنعتی ژاپن را از سایر کشورهای پیشرفته متمایز می‌کند و رفتار متمایز شرکت‌های ژاپنی را توضیح می‌دهد. این پدیده را می‌توان به عنوان "شخصی سازی" تعاملات حرفه ای یا نفوذ روابط عاطفی به حوزه سیاست‌گذاری عمومی توصیف کرد. در نتیجه، خطوط مرزی که دولت را از صنعت جدا می‌کند، وضوح حفظ شده در آمریکا را از دست می‌دهد.

تلفیق آنچه متضاد یکدیگر هستند - بازار و سازمان، دولتی و خصوصی، رسمی و غیررسمی - به عنوان ویژگی بارز روابط تجاری دولتی ژاپن برجسته می‌شود. همین ترکیب و گستردگی خاص نفوذ، به اقتصاد سیاسی ژاپن نقش برجسته ای می‌دهد. اگرچه سیاست صنعتی ژاپن اساساً منطبق با بازار است، بخش خصوصی در چارچوب نهادهایی فعالیت می‌کند که نیروهای بازار را شکل می‌دهند و به MITI اجازه می‌دهد عملکرد اقتصاد صنعتی را بدون نیاز به فشار زیاد تنظیم کند.

به عکس ژاپن روابط دولت و کسب‌وکارها در آمریکا به استثنای بخش‌های خاصی مانند کشاورزی و دفاع، می‌تواند به صورت رسمی، دور، سخت، مشکوک، قانونی و کوتاه مدت مشخص شود. زیربنای این رابطه تیره، واگرایی - اغلب درگیری جبهه ای - بین منافع خصوصی و منافع عمومی است. تا حدی به دلیل تداخل حوزه‌های عمومی و خصوصی و توانایی MITI در تطبیق منافع خصوصی با منافع عمومی، روابط دولت و کسب‌وکارها در ژاپن غیر رسمی، نزدیک، تعاملی، منعطف، متقابل و درازمدت است. ماهیت غیرتجاهمی آنها یک دارایی اصلی است و به توضیح اینکه چرا سیاست‌های صنعتی ژاپن نسبتاً روان بوده است، کمک می‌کند.

در مقایسه با بوروکراسی‌های دیگر، MITI غیر معمول است زیرا به مقامات جوان این فرصت را می‌دهد تا در تعریف و انجام مسئولیت‌های کاری خود ابتکار عمل نشان دهند. برخلاف هم‌تایان خود، به عنوان مثال، در وزارت امور خارجه، معاونان بخش‌های عمودی MITI از اختیارات قابل توجهی برخوردارند تا روابط خود را با مدیران شرکت‌ها جهت فهم مسائل آنها ایجاد کنند. معمولاً، سلسله مراتب نسبتاً خوبی از شرکت‌ها، بر اساس اندازه، سهم بازار و اعتبار، وجود دارد که جهان شرکت‌هایی را که معاون مدیران باید با آنها در تعامل باشند، مشخص می‌کند. برای مثال، انتظار می‌رود سه معاون بخش‌های صنعت اطلاعات-سیاست‌های الکترونیکی،

ارتقاء پردازش داده‌ها و الکترونیک صنعتی-با نمایندگان پنج شرکت بزرگ الکترونیک و قطعات الکترونیکی غالب در زمینه‌های خود- هیتاچی، NEC، توشیبا میتسوبیسی الکتریک و فوجیتسو روابط نزدیک کاری برقرار کنند.

همکاری با انجمن‌های صنعتی مانند انجمن صنایع الکترونیک ژاپن (EIAJ) نیز ضروری است، به ویژه هنگامی که این انجمن قوی باشد یا شرکت‌های بزرگ زیادی وجود داشته باشند که یک یا دو مقام MITI بتوانند اداره کنند. از دیدگاه معاون بخش، ماندن در ارتباط نزدیک با انجمن‌های صنعتی از لحاظ اداری به دلیل نقش انجمن به عنوان پیوند مرکزی ارتباطی تقریباً با همه شرکت‌های خصوصی در آن صنعت، راحت است. مشارکت شرکت‌های پیشرو و انجمن‌های صنعتی و ظرفیت جمعی آنها برای حل اختلافات داخلی، بار تجمیع مجموعه‌های متنوع و گاه متناقض از خواسته‌های بخش خصوصی را کاهش می‌دهد.

برای سیستم‌های سیاسی-اقتصادی مانند ژاپن که بر اساس اجماع عمل می‌کنند و مطابق قواعد و قوانین لازم الاجرا نیستند، نقش شبکه‌های سیاستی غیررسمی در سیاستگذاری صنعتی بسیار مهم است. چنین شبکه‌هایی به عنوان وسیله اصلی برای دوره‌های پر مشقت مشاوره‌های غیررسمی عمل می‌کنند که اساساً برای ایجاد اجماع نیستند. بنابراین، برای اجرای مؤثر، سیستم اجماع محور ژاپن مستلزم استفاده کامل از شبکه‌های سیاست غیررسمی است که منطقه میانی بین MITI و بازار را اشغال کرده‌اند.

البته ژاپن تنها جایی نیست که خطوط مرزبندی در آن تار شده است. در فرانسه و چند دولت کوچک اروپایی، مرزهای بین بخش دولتی و خصوصی نیز مبهم است. علاوه بر این، به نظر می‌رسد ساختار نئوکورپوراتیسم (ابشرکت سالاری)، که در اروپای غربی بسیار فراگیر شده است، خطوط سنتی مرزبندی بین شرکت‌های دولتی و خصوصی را شکسته است.

این الگوی نفوذ حتی در جاهای منتخب اقتصاد سیاسی آمریکا وجود دارد: به طور خاص، بین ناسا و صنایع هوافضا، بین وزارت کشاورزی و جامعه کشاورزی. در هر دو مورد، این رابطه با نگرانی‌های قانع کننده امنیت ملی، هویت نزدیک منافع، وابستگی متقابل، تحرک جانبی پرسنل، شبکه‌های سیاستی غیررسمی و بودجه‌های عظیم خرید و فروش همراه است. به طور تصادفی، این دو مورد برجسته‌ترین نمونه همکاری دولت و کسب‌وکارها در آمریکا هستند. این واقعیت که آنها استثناء هستند و نه قاعده، و اینکه همکاری در دیگر نقاط آمریکا به وضوح از بین رفته است، دلالت بر این دارد که نفوذ عمومی و خصوصی و شبکه‌های غیر رسمی متراکم ممکن است شرط لازم برای روابط نزدیک دولت و کسب‌وکارها باشد.

البته صرف وجود شبکه‌های غیررسمی تضمینی برای همکاری یا خروجی سیاست صنعتی مؤثر نیست. نمونه‌هایی از اصطکاک دولت-صنعت، سیاست صنعتی بی تأثیر و ناکارآمدی اقتصادی در کشورهایی که بخش دولتی و بخش خصوصی هم پوشانی قابل توجهی با یکدیگر دارند، دیده شده است. علاوه بر این، متغیرهای مداخله گر مانند قدرت نسبی نیروی کار سازمان یافته نیز می‌توانند استنباط‌های علی را زیر سوال ببرند. با این وجود، از آنجا که نمونه‌های کمی از همکاری بدون شبکه‌های سیاستی قابل ذکر است، به نظر می‌رسد حداقل یک رابطه خام بین ساختار مداخله عمومی-خصوصی و پتانسیل همکاری دولت در زمینه تجارت وجود دارد.

در ژاپن، ترکیب شبکه‌های صنعت- MITI به طور مداوم تغییر می‌کند. معاونان تازه انتصاب شده مجبور می‌شوند به دلیل جابجایی منظم پرسنل، به طور دوره ای شبکه‌های خود را گسترش یا بازسازی کنند. یک معاون مدیر ماهر ممکن است در برقراری روابط با رهبران اصلی کسب‌وکار که به واسطه قد و قامت، شخصیت یا قدرت شرکت قادر به ایجاد اجماع درون صنعتی هستند، موفق شود. نیازی به گفتن نیست که داشتن یک یا دو متحد از این دست در بخش خصوصی می‌تواند در حل مسائل پیچیده سیاست بسیار ارزشمند باشد. در واقع، عملکرد شغلی مدیر بخش تا حد زیادی به تأثیر شبکه‌های انسانی که او قادر به توسعه آن است بستگی دارد.

آماکوداری: تداخل کارکنان

درهم آمیختگی دولت و بخش خصوصی به هیچ وجه به شکل شفاف‌تر از روشی مشهور به نام آماکوداری نشان داده نشده است، که در آن مقاماتی که بوروکراسی را ترک می‌کنند، به پست‌های سطح بالا در شرکت‌های دولتی، انجمن‌های صنعتی و صنعت خصوصی می‌رسند. بر اساس گزارش سالانه منتشر شده توسط اداره ملی پرسنل، ۱۵۹ بوروکرات در سال ۱۹۷۶ در بخش خصوصی مشغول شدند. از این میان وزارت دارایی با ۴۴ نفر صاحب بیشترین سهم است. MITI، همراه با وزارت حمل‌ونقل، با ۱۵، یا تنها یک سوم تعداد ارسال شده توسط وزارت دارایی، در رتبه دوم قرار گرفت. در انتهای لیست، تنها با یک مکان، وزارت امور خارجه قرار داشت.

از نظر تقاضا، صنایعی که بیشترین تعداد بروکرات را استخدام کردند، ساختمان سازی (۴۲)، امور مالی (۳۴) و حمل‌ونقل (۲۸) بودند. در بخش فناوری پیشرفته، الکترونیک و ماشین‌آلات الکتریکی - یک دسته وسیع که شامل تولیدکنندگان لوازم الکترونیکی مصرفی و صنعتی می‌شود - تنها ۸ نفر از ۱۵۹ بوروکرات آماکوداری یا حدود ۵ درصد از کل آنها را به کار گرفتند. از بین هشت نفر، تنها سه نفر - دو مقام اداری و یک متخصص فنی از MITI آمده بودند. فقط یک نفر در یک شرکت بزرگ بلوچیپ (NEC) شغل پیدا کرد.

با این حال، با افزایش این بخش و تبدیل شدن به نیروی محرک توسعه اقتصاد پسا صنعتی ژاپن، تعداد بوروکرات‌های سابق MITI که وارد صنعت الکترونیک می‌شوند، رو به افزایش است. الگوی استقرار آماکوداری چنین است: تمایل دارد منعکس کننده روندها در بخش‌های پیشرو در رشد اقتصاد باشد. در طول دهه ۱۹۶۰، بالاترین مقامات MITI تمایل داشتند که به مهم‌ترین صنعت بروند و در آن زمان مهم‌ترین بخش ژاپن، فولاد بود. با این حال، از ابتدای دهه ۱۹۸۰، برجسته‌ترین بوروکرات‌های MITI به طور فزاینده‌ای وارد صنعت اطلاعات شده‌اند چرا که این بخش اصلی استراتژیک برای انتقال ژاپن از یک اقتصاد مبتنی بر تولید سنگین به یک اقتصاد مبتنی بر فناوری پیشرفته است. مقامات MITI تمایل دارند به صنایعی بروند که چشم‌انداز رشد آنها درخشان‌تر است. بنابراین، سیستم آماکوداری به اعزام مقامات بازنشسته MITI به بخش‌هایی می‌پردازد که به عنوان محوریت اصلی توسعه اقتصاد ژاپن شناخته شده‌اند.

تحرك جانبی در مقیاس قابل ملاحظه‌ای در سایر کشورها مانند فرانسه و بخش‌های خاصی از آمریکا نیز قابل مشاهده است. تردد پرسنل در ناسا، شرکت‌های دفاعی و هوایی بسیار سنگین است. برای نمونه از سال ۱۹۷۴ تا ۱۹۷۹، بیش از ۷۵ کارمند بین ناسا و هشت شرکت بزرگ هوایی جابجا شدند. اهمیت قراردادهای خریدهای تحقیق و توسعه در تعداد زیادی منعکس شده که مستقیماً با فعالیت‌های تحقیق و توسعه مرتبط هستند. در اینجا، این واقعیت که یک درب گردان در یکی از معدود بخش‌های آمریکا کار می‌کند که با همکاری نزدیک دولت و کسب‌وکارها مشخص می‌شود، احتمالاً تصادفی نیست. این نشان می‌دهد که قابلیت تعویض پرسنل کلیدی، تعاملات بین دولت و بخش خصوصی را روان می‌کند و همکاری‌ها را تقویت می‌کند.

سیستم آماکوداری عملکردهای مختلفی را انجام می‌دهد. برای وزارتخانه‌های دولتی، نقاط فرود جذابی را برای مقامات عالی رتبه فراهم می‌آورد که موفق به افزایش هرم باریک سلسله مراتب بوروکراتیک نمی‌شوند. با قرار دادن بوروکرات‌های بازنشسته در پست‌های پردرآمد در بخش خصوصی، MITI قادر است به نوعی به مقامات سختکوش و وفادار خود پاداش دهد. تا حدودی، آماکوداری برای سال‌ها اختلاف دستمزد بین دولت و بخش خصوصی را جبران می‌کند و در عین حال اطمینان می‌دهد که مشاغل MITI همچنان برای بهترین و درخشان‌ترین فارغ‌التحصیلان کالج جذاب است. سیستم آماکوداری همچنین با قرار دادن فارغ‌التحصیلان خود در موقعیت‌های کلیدی در بسیاری از صنایع استراتژیک کشور و شرکت‌های دولتی، تأثیر MITI را افزایش می‌دهد. از این شبکه فارغ‌التحصیلان استراتژیک می‌توان برای ایجاد اجماع در مسائل سیاست صنعتی استفاده کرد.

مزایای شرکت‌های خصوصی نیز به همین ترتیب قابل توجه است. سیستم آماکوداری به شرکت‌های خصوصی دسترسی می‌دهد تا بوروکرات‌های سابق که دارای تجربه استثنایی هستند، فرآیندهای سیاست‌گذاری را درک می‌کنند و روابط نزدیک و شخصی خود را با زیردستان و همکاران سابق MITI حفظ می‌کنند؛ جذب کنند. چنین تماس‌هایی می‌تواند از نظر (۱) کشف موقعیت MITI در رابطه با سوالات سیاست عمومی دارای ارزش قابل توجهی باشد. (۲) مشارکت در سیاست‌گذاری صنعتی، (۳) اخذ تأیید برای فعالیت‌های گوناگون که به مجوز دولتی نیاز دارند (مانند سایت‌های تأسیسات جدید کارخانه)، (۴) جلب حمایت MITI برای یارانه‌های تحقیق و توسعه، پروژه‌های تحقیقاتی ملی، سیاست‌های مالیاتی، هدایت‌های اداری و قوانین مختلف، و (۵) کسب کمک MITI در امور مربوط به تجارت و سرمایه‌گذاری بین‌المللی. شرکت‌های خصوصی در تعدادی از صنایع هنوز به دنبال MITI برای پشتیبانی در این طیف از فعالیت‌ها هستند. بنابراین سیستم آماکوداری تقویت قوی ساختار روابط دولت و بخش خصوصی را فراهم می‌کند.

حرکت بوروکرات‌های سابق به انواع سازمان‌های شبه دولتی شامل شرکت‌های دولتی، انجمن‌های صنعتی که همه آنها در جایی در سطح میان طبقه بین خدمات کشوری بالاتر و بخش خصوصی واقع شده‌اند، به همان اندازه مهم است. به عنوان مثال، در انجمن‌های صنعتی صنایع اطلاعات ژاپن، بوروکرات‌های سابق MITI پست‌های کلیدی اداری را اشغال کرده‌اند. آنها در انجمن صنایع الکترونیک ژاپن (EIAJ)، انجمن توسعه صنعت الکترونیک ژاپن (JEIDA)، مرکز توسعه پردازش اطلاعات ژاپن (JIPDEC)، انجمن صنعت نرم افزار ژاپن (JSIA) و انجمن مرکز پردازش اطلاعات ژاپن (JIPCA) کار می‌کنند. مقامات سابق MITI را می‌توان در آژانس ارتقای فناوری اطلاعات، یک سازمان نیمه دولتی که نقش محوری در توسعه صنایع نرم افزاری و پردازش داده ژاپن دارد، پیدا کرد. اگرچه پست‌ها به طور خاص قدرتمند یا معتبر نیستند، اما پیوندهای ارتباطی مفیدی را برای بخش‌های کلیدی در اختیار MITI قرار می‌دهند. گاهی اوقات MITI حقوق مقامات سابق آژانس‌های شبه دولتی را با استفاده از درآمدهای ناشی از مالیات بر قمار مجاز در مسابقات دوچرخه می‌پردازد. در اینجا، پیوند پرسنل ساختار سازمان‌های میانی را تقویت می‌کند و در عین حال شعاع نفوذ MITI را گسترش می‌دهد و پایه آن را برای سیاست‌گذاری صنعتی تثبیت می‌کند.

سیستم آماکوداری به دلیل فساد ساختاری مورد انتقاد شدید احزاب مخالف و روشنفکران مترقی قرار گرفته است. آماکوداری فرصت‌های نگران‌کننده‌ای برای تعارض منافع احتمالی و سوء استفاده از قدرت ایجاد می‌کند. به این شکل که مقامات MITI وسوسه خواهند شد تا از شرکت‌های خاص برای ایجاد مشاغل پس از بازنشستگی استفاده کنند. حتی اگر در برابر وسوسه مقاومت شود، ساختار به گونه‌ای است که مقامات MITI ممکن است خود را در معرض فشارهای ظریف اما مداوم برای تدوین سیاست‌هایی قرار دهند که برای منافع شرکت‌ها یا صنایع خاص بسیار مطلوب است.

بر اساس این ترس‌ها، قوانین خاصی برای مقابله با تعارض منافع احتمالی تصویب شده است. ماده ۱۰۳ قانون خدمات عمومی دولتی، کارکنان دولت را از جابجایی فوری به شرکت‌هایی که قبل از بازنشستگی از خدمات دولتی با آنها کار کرده‌اند، منع می‌کند. بوروکرات‌های آماکوداری باید دو سال در "برزخ" -موقعیت‌های موقت در مشاغل غیر مرتبط یا در سازمان‌های غیرانتفاعی- منتظر بمانند و پس از آن فرصت ورود به شرکت‌های خصوصی را خواهند داشت. افزون بر این، بوروکرات‌های بازنشسته این آزادی را ندارند که در کدام شرکت یا سازمان غیرانتفاعی ورود کنند. شرکت‌ها در مورد فرصت‌های شغلی به MITI مراجعه می‌کنند و شاید از افراد خاصی که به آنها اعتماد دارند بخواهند به آنها اختصاص داده شود. دبیرخانه وزیر نقش واسطه را ایفا می‌کند و درخواست‌های ورودی از شرکت‌ها را با اعتبارنامه و خواسته‌های بیان شده بوروکرات‌های بازنشسته مطابقت می‌دهد. تحت این سیستم، بوروکرات آماکوداری ممکن است در اختیار شرکت یا در واقع صنعت قرار نگیرد.

MITI نیز مراقب است که از ارتباطات خود با بوروکرات‌های آماکوداری بیش از حد استفاده نکند. MITI متوجه است که مشاغل دوم مقامات سابق خود می‌تواند به خطر بیفتد اگر آنها به عنوان لابی‌های داخلی، پیک‌های ارتباطی یا بدتر از همه جاسوس‌های کاشته شده تلقی شوند.

انجمن‌های صنعتی

در ژاپن، انجمن‌های صنعتی^{۶۷} (IA) نقش بزرگی را در تجمیع منافع شرکت‌ها از طریق ایجاد اجماع درون صنعت و به عنوان وسیله‌ای برای ارتباط بین دولت و صنعت ایفا کرده‌اند. البته، قدرت IAها در بخش‌های مختلف با توجه به عواملی مانند تعداد شرکت‌های عضو و درجه تمرکز بازار متفاوت است. صنایع بالغ و پایه با تعداد انگشت‌شماری از تولیدکنندگان، سرمایه‌گذاری‌های سنگین سرمایه‌ای، محدودیت برای تنوع محصول و گسترش فناوری و میزان وابستگی زیاد به MITI تمایل دارند که انجمن‌های صنعتی قوی داشته باشند. از طرف دیگر، صنایع با رشد سریع، با تعداد زیاد شرکت، پتانسیل بیشتر برای تغییرات فناورانه، آزادی عمل بیشتر برای تنوع محصولات و اتکای کمتر به MITI، انجمن‌های صنعتی با انسجام کمتری دارند. این طیف در ژاپن وسیع است، از IAهای قوی در بخش‌های اصلی مانند فولاد و تأسیسات برق گرفته تا بخش‌های ضعیف‌تر و سازماندهی نشده در بخش‌های با فناوری پیشرفته مانند صنایع الکترونیک و اطلاعات.

از نقطه نظر فرآیندهای سیاست‌گذاری، هرچه انجمن صنعتی قوی‌تر باشد، بار سنگینی بر دوش MITI می‌افتد، با فرض اینکه انجمن صنعتی و MITI در مسائل اساسی سیاست مشارکت داشته باشند. یک انجمن صنعتی فعال و قوی می‌تواند روند تشکیل اجماع را تا حد زیادی تسهیل کند. از منظر MITI، مزایای تعامل و بکارگیری انجمن‌های صنعتی قوی می‌تواند قابل توجه باشد، گرچه هزینه‌های بالقوه‌ای نیز وجود دارد، به ویژه اگر انجمن‌های صنعتی و MITI نتوانند به توافق برسند. حتی اگر خود انجمن‌های صنعتی به طور مستقل قدرتمند نباشند، اما همچنان می‌توانند عملکرد مفیدی را به عنوان سازوکارهای ارتباطات متمرکز انجام دهند و MITI را به بخش‌های خاصی از اقتصاد پیوند دهند.

نقش انجمن‌های صنعتی، توجه را به ویژگی خارق‌العاده صنعت ژاپن جلب می‌کند: تعادلی که به نحوی از بین رقابت شدید بین شرکت‌ها و تمایل به همکاری در موضوعات اساسی که به نظر منافع مشترک است، برقرار می‌کند. در چند کشور دیگر این امر به همان میزان دیده شده است. هنگامی که شرکت‌های خصوصی می‌توانند بر "معمای زندانی" غلبه کنند و برای تحقق منافع جمعی - با همکاری MITI - با یکدیگر همکاری کنند - نتیجه خالص این است که سیاست‌های صنعتی را از سیاست زدگی که در آمریکا تحت فشار گروه‌های ذی‌نفع اتفاق می‌افتد، دور نگه دارد. ظرفیت ژاپن برای ایجاد اجماع، بر مبنای ارتباطات گسترده در داخل صنعت و بین دولت و صنعت، یکی از دلایل اصلی موفقیت آن است که سایر کشورهای صنعتی در محافظت از سیاست‌های صنعتی در برابر سیاست زدگی بیش از حد شکست خورده‌اند.

انجمن صنایع الکترونیک ژاپن (EIJ)

با اشاره به مزایای همکاری انجمن‌های صنعتی و MITI، اکنون نحوه ارتباط MITI با بزرگترین انجمن صنعتی ژاپن در زمینه الکترونیک یعنی انجمن صنایع الکترونیک ژاپن (EIAJ) را بررسی می‌کنیم. علیرغم این واقعیت که یکی از اعضای سابق MITI در حال حاضر به عنوان مدیر اجرایی EIAJ خدمت می‌کند، رابطه MITI با EIAJ ناراحت‌کننده بوده، گاهی اوقات تیره شده و MITI

با این انجمن به اندازه روابط خود با سایر انجمن‌های صنعتی همکاری نمی‌کند. علل تنش MITI-EIAJ بسیار است و این علل را می‌توان در دهه ۱۹۷۰ جستجو کرد، زمانی که در پاسخ به فشارهای شدید آمریکا، MITI از قدرت متقاعدسازی خود برای ترغیب صنعت الکترونیک به پذیرش محدودیت‌های داوطلبانه صادرات (VER) در تلویزیون‌های رنگی و ضبط کننده‌های ویدئویی استفاده کرد. شرکت‌های عضو و خود EIAJ از نحوه برخورد MITI با خواسته‌های آمریکا ناراضی بودند و MITI تولیدکنندگان ژاپنی را مجبور کرد که محدودیت‌های کمی برای صادرات را بپذیرند. آنها احساس می‌کردند که صنعت الکترونیک قربانی شده تا خشم صنعت آمریکا تسکین یابد و از این طریق روابط ژاپن و آمریکا هم در سطح مناسب حفظ شود.

درگیری‌های شخصی مدیر اجرایی EIAJ و برخی از مقامات MITI بدون شک روابط را نیز به هم زده است. اگرچه او یکی از اعضای سابق MITI است ولی دیدگاه صنعت را پذیرفت و آشکارا MITI را به دلیل مدیریت مذاکرات تجاری مورد انتقاد قرار داد. در نتیجه، اعتماد متقابل و خطوط ارتباطی باز مرتبط با روابط MITI با فدراسیون آهن و فولاد ژاپن، به عنوان مثال، توسعه نیافت. در حقیقت، مواقعی وجود دارد که EIAJ نه تنها از مشورت با MITI غافل می‌شود بلکه در واقع سعی می‌کند MITI را دور زده و به تنهایی بدون تصمیم قبلی یا دخالت MITI تصمیم‌گیری کند.

مشکلات دیگر شامل عوامل ساختاری است. بیش از ۶۰۰ شرکت در اندازه‌ها و انواع مختلف، در رقابت شدید با یکدیگر، متعلق به EIAJ هستند. این امر اجماع واقعی را در مورد مسائل سیاستی دشوار می‌کند. علاوه بر این، شرکت‌های عضو همه چیز را از نیمه‌هادی‌ها تا رایانه‌ها و لوازم الکترونیکی مصرفی تولید می‌کنند و شرایطی را ایجاد می‌کنند که به راحتی می‌تواند منجر به شکاف‌های داخلی و درک متفاوت از آنچه در منافع جمعی است، شود. به عنوان مثال، دو محصول لوله‌های نیمه‌هادی و لوازم الکترونیکی مصرفی را در نظر بگیرید که نشان دهنده دو بخش متفاوت در یک شرکت هستند. بخش نیمه‌هادی شرکت‌های بزرگ ژاپنی به دلیل وابستگی به یارانه‌های تحقیق و توسعه، تمایل دارند که از طریق کانال‌های رسمی ارتباطات و شبکه‌های سیاستی غیر رسمی با MITI ارتباط نزدیک داشته باشند. بخش لوازم الکترونیکی مصرفی همان شرکت‌ها، که نسبتاً کم به MITI متکی هستند، رابطه ای مستقل و دورتر را می‌پسندند (به دلیل تعارض ناشی از محدودیت‌های داوطلبانه صادرات به آمریکا). با تعداد زیادی از شرکت‌های عضو و منافع متنوع، EIAJ نتوانسته است انسجام یا وحدت هدف لازم برای همکاری در هماهنگی نزدیک با MITI را توسعه دهد.

رابطه EIAJ-MITI چیزی را که اغلب امری بدیهی تلقی می‌شود، آشکار می‌سازد: همکاری دولت و صنعت ژاپن بر هماهنگی منافع عمومی و خصوصی استوار است، یا آنچه چارلز شولتز آن را ظرفیت دولت برای مهار انرژی عظیم می‌داند. با توجه به رویکرد تبلیغاتی MITI به سیاست‌های صنعتی، منافع و اهداف طرفین معمولاً با یکدیگر ارتباط دارند. در مواردی که این کار را نمی‌کنند، تلاش مشترک از سوی هر دو طرف برای مذاکره بر سر سازش انجام می‌شود. به عنوان بخشی از قوانین و هنجارهای ضمنی حاکم بر سیستم اجماع، شرکت‌های خصوصی معمولاً تمایل دارند از طریق ملاقات روابط خود را حفظ کنند. همین امر در مورد دولت صادق است؛ در صورتی که یک سازش رضایت بخش امکان پذیر نباشد، نتیجه می‌تواند فلج عمومی یا تلاش MITI برای تحمیل راه حل سیاستی باشد که بخش خصوصی در مذاکرات بعدی در برابر MITI مقاومت کرده یا از آن جلوگیری کند.

تنش بین EIAJ و MITI، همراه با مشکلات تجمیع منافع شرکت‌های عضو، مغالطه اساسی "Japan Incorporated" را آشکار می‌کند؛ به ویژه هنگامی که در روابط دولت با بخش خصوصی حوزه فناوری پیشرفته استفاده شود. شرکت‌های الکترونیکی ژاپنی بسیار بزرگ، متنوع و خودمختار هستند و MITI نمی‌تواند آنها را کنترل کند. به جای تحمیل قدرتمندانه اراده خود بر این صنعت در حال رشد سریع، MITI علاقه‌مند به تلاش کرده است تا با طراحی سیاست‌هایی که مشوق‌های خصوصی برای رشد است، پویایی صنعت را به پیشرفت در جهت اهداف عمومی تبدیل کند. فرض اساسی این است که رشد صنایع اطلاعات عمومی را پیش

می‌برد و منافع ملی را تأمین می‌کند. این بدان معنا نیست که رابطه MITI با صنایع الکترونیکی آنقدر دور و در تعارض است که قابل مدیریت نباشد بلکه به این معناست که رابطه با این صنایع، به سهولت و نزدیکی رابطه با فولاد، پالایش نفت یا تأسیسات برق نیست.

در مورد اهداف وسیع و بلندمدت، مانند جهت‌های مطلوب فناورانه آینده، MITI و صنایع اطلاعات همیشه موفق به اجماع شده‌اند. دستیابی به توافق زمانی که به اهداف خاص و کوتاه مدت مانند سطح تولید یا توسعه محصول می‌رسد، بسیار دشوارتر است-موضوعاتی که به قضاوت شرکت‌های خصوصی واگذار می‌شود. این رابطه نه چندان نزدیک و در عین حال نه چندان دور، کاملاً با الزامات دائمی در حال تغییر چرخه‌های عمر صنعت مطابقت دارد. برای صنایع در مرحله نوپایی با پتانسیل رشد، به نظر می‌رسد که رابطه بین آنها برای ارتقاء کارایی و رشد مناسب است.

واگذاشتن فرآیندهای بلوغ صنعتی به بازار به این معناست که اصطکاک EIAJ-MITI مشکلی کمتر از آنچه که در صورت بروز اختلافات شدید بین MITI و مثلاً بخش‌های اصلی تبدیل مواد اولیه بوجود می‌آید، ایجاد می‌کند. در مورد فناوری پیشرفته، MITI مجبور نیست برای تجمیع منافع به شدت به انجمن صنعتی متکی باشد یا به عنوان تابلوهای ارتباطی متمرکز عمل کند. این زیبایی منطقه میانی وسیع ژاپن است. برای مدیران بخش MITI سستی زیادی وجود دارد که شبکه‌های غیررسمی خود را با رهبران اصلی شرکت‌های بزرگ راه اندازی کنند. ایجاد و نگهداری این شبکه‌های غیر رسمی ممکن است زمان بر باشد، اما می‌توان این کار را با هزینه‌های جانبی اضافی انجام داد. چنین شبکه‌های غیررسمی به MITI انعطاف‌پذیری می‌دهد تا بتواند راه‌هایی را برای کار با صنعت خصوصی پیدا کند؛ در حالی که نمی‌تواند به انجمن‌های صنعتی تکیه کند.

EIAJ همچنین تنها انجمن صنعتی در بخش صنایع اطلاعات نیست. از آنجا که صنعت الکترونیک بسیار متنوع است، تعداد زیادی از انجمن‌های تجاری باید در طیف وسیعی از محصولات سازماندهی شوند. اینها شامل JEIDA با ۱۰۰ شرکت عضو، برای کامپیوتر و JSIA با ۱۴۰ شرکت عضو، و JIPCA با ۱۵۰ شرکت عضو، برای نرم افزار است. مانند مورد EIAJ، مقامات سابق MITI در هر یک از این انجمن‌ها پست‌های کلیدی دارند. با این حال، رابطه MITI با هر یک صمیمی است، حقیقتی که به جبران هزینه فرصت ناشی از روابط ضعیف آن با EIAJ کمک کرده است.

در چیزی که چی ناکانه آن را "جامعه چارچوب‌بندی شده"^{۶۸} ژاپن نامیده است، قدرت سازمان‌های خاص و عمودی و ضعف نسبی انجمن‌های افقی، هم نیاز و هم فرصتی را برای مقامات MITI ایجاد کرده است تا شبکه‌های سیاستی گسترده‌ای را با بازیگران اصلی در صنعت خصوصی توسعه دهند. مقامات MITI می‌توانند با صنعت اجماع کرده و سیاست صنعتی را اجرا کنند، حتی اگر رابطه آن با یکی از انجمن‌های صنعتی کلیدی کمتر صمیمانه باشد. به عنوان حافظ منافع ملی، MITI آماده است تا نقشی محوری در ایجاد اجماع و بسیج منابع ایفا کند.

نقش هماهنگ کننده به ویژه در اقتصاد سیاسی ژاپن به دلیل حس وفاداری خاص که با اشتغال طولانی مدت در حرفه ایجاد می‌شود و رقابت شدید که یک شرکت را در مقابل شرکت دیگر قرار می‌دهد، اهمیت ویژه‌ای دارد.

فدراسیون‌های تجاری: کیدانرن^{۶۹}

⁶⁸ frame society

⁶⁹ Keidanren

دقیق بودن سازماندهی تجارت ژاپن نه تنها در انجمن‌های صنعتی خاص مانند EIAJ بلکه در فدراسیون‌های تجاری جامع مانند کیدانرن (فدراسیون سازمان‌های اقتصادی) و اتاق بازرگانی ژاپن (Nissho) منعکس می‌شود. این فدراسیون‌ها، رهبران تجاری را تقریباً از همه بخش‌های تولید، مالی و خدمات گرد هم می‌آورند. با بررسی مسائل تجاری و اقتصادی از دیدگاه گسترده و بین بخشی، رهبران اجرایی می‌توانند بر یکدیگر تأثیر بگذارند، اختلاف نظرها را برطرف کرده و از موضعی حمایت کنند که از منافع محدود شرکت یا صنعت فراتر رود. فدراسیون‌های تجاری در راس ساختار و فرآیندهای تجمیع منافع بخش خصوصی قرار دارند - از شرکت‌های جداگانه گرفته تا پیوند بانکی و تجاری، انجمن‌های صنعتی، گروه‌های کیرتسو و فدراسیون‌های تجاری فراگیر.

اگرچه فدراسیون‌های تجاری فراگیر دارای اعتبار هستند، اما قدرتی که از آن برخوردارند غالباً نامتناسب است. رابطه کیدانرن با MITI تقریباً به اندازه برخی نویسندگان صمیمی هم نزدیک نیست. به عنوان یک قاعده، کیدانرن از موضع گیری در مورد مسائل مربوط به صنعت خودداری می‌کند، که حل آن را به MITI و صنایع خاص واگذار می‌کند. در عوض خود را به مسائل کلان اقتصادی و اجتماعی مانند عرضه پول، نرخ بهره، نرخ ارز، مالیات و غیره محدود می‌کند. این بدان معناست که با MITI کمتر از وزارت دارایی و بانک ژاپن ارتباط برقرار می‌کند.

سازمان صنعتی ژاپن و سیاست صنعتی

این بخش استدلال می‌کند که یکی از "رازهای" اثربخشی سیاست‌های صنعتی ژاپن را می‌توان در ویژگی‌های سازمان صنعتی ژاپن و همکاری دولت و بخش خصوصی متأثر از آن یافت. سیاست صنعتی را نمی‌توان صرفاً مجموعه ای انتزاعی از اقدامات سیاستی دانست که از زمینه سیاسی-اقتصادی که در آن اجرا می‌شود، منفک است. زمینه نهادی نه تنها محتوای سیاست صنعتی را شکل می‌دهد، بلکه نحوه اجرای آن را نیز تعیین می‌کند. خط اتصال بین دولت و بخش خصوصی به MITI این فرصت را داده است تا طیف وسیعی از اقدامات سیاستی را تدوین کند که نیازهای صنایع خاص را برآورده کند، بدون نیاز به اقدامات پرهزینه و ناکارآمد که در نهایت رقابت پذیری صنعت را تضعیف می‌کند. آنچه سازمان صنعتی ژاپن و ساختار روابط دولت و بخش خصوصی ارائه می‌دهد، آزادی عمل برای MITI است که فقط در مواقع ضروری مداخله کند.

در این بخش، سه حوزه مرتبط با سیاست صنعتی مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است: (۱) نهادهای بوروکراتیک، به ویژه حوزه و سازمان MITI، و سیستم مالی تنظیم شده، (۲) مجموعه متمایز خصوصیات سازمانی ژاپن، از جمله ضعف نسبی نیروی کار سازمان یافته، سیستم گسترده پیمانکاری فرعی و گروه‌های کیرتسو و (۳) نقش سازمانهای میانی مانند شرکت‌های دولتی، انجمن‌های صنعتی، فدراسیون‌های تجاری و شبکه‌های سیاستی غیر رسمی. این سه حوزه به عنوان ستون‌هایی برای ساختار اداری دوگانه عمل می‌کنند و در صورت لزوم مداخله، از یک دولت ناب در رأس حمایت می‌کند، در حالی که دسترسی خود را به عمق بخش خصوصی گسترش می‌دهد.

از بین عناصر مختلفی که ساختار نهادی ژاپن را تشکیل می‌دهند، کدامیک معمولاً در دیگر کشورهای صنعتی پیشرفته یافت می‌شود و کدامیک برای ژاپن متمایز است؟ مرتب کردن موارد رایج از متمایز باید به ما کمک کند تا دقیقاً مشخص کنیم چه چیزی ژاپن را متمایز می‌کند. بگذارید ابتدا ویژگی‌های مشترک را شناسایی کنیم.

ویژگی‌های مشترک با سایر کشورها

بوروکراسی مرکزی قوی (فرانسه، انگلستان)

- با کیفیت برتر، مقامات نخبه
- ایجاد مسیرهای استخدام از طریق سلسله مراتب آموزشی
- بازنشستگی در پست‌های سطح بالا در بخش دولتی/خصوصی (آماکوداری)

مقررات مالی گسترده (فرانسه)

- نسبت بالای بدهی به حقوق صاحبان سهام در تأمین مالی شرکت‌ها
- برخی از تأثیرات دولت بر تخصیص اعتبار (در ژاپن به سرعت کاهش می‌یابد)
- روابط بانکی و تجاری نزدیک (آلمان غربی)

مرزهای مبهم بین دولت و بخش خصوصی (فرانسه، ایتالیا)

- سازمان‌های شبه دولتی (آمریکا، اروپای غربی)
- شبکه‌های سیاستی غیررسمی (فرانسه، برخی از بخش‌های آمریکا)
- تحرک بین بخشی (آمریکا، فرانسه)
- انجمن‌های صنعتی (فرانسه، آمریکا)
- شوراهای مشورتی

تمرکز بالای بازار (فرانسه، ایتالیا)

- پیمانکاری فرعی (آمریکا، چندین دولت اروپای غربی)
- تخصص شرکت
- گروه‌بندی کیرتسو (کره جنوبی)

این فهرست نشان می‌دهد که نهادهای خاصی مانند آماکوداری ژاپن در کشورهای دیگر صنعتی نیز یافت می‌شوند. برخی از نهادها، مانند پیمانکاری فرعی، اشکال متفاوتی دارند. در ژاپن روابط محکم‌تر است و بر اساس تعهدات بلند مدت و تعهد متقابل است. موارد دیگر، مانند تخصص شرکت، فقط از نظر درجه متفاوت هستند، نه از نظر نوع. اما شباهت‌های اساسی به اندازه کافی قوی هستند تا آنها را از لیست ویژگی‌های متمایز ژاپنی حذف کنند. ویژگی‌های متمایز ژاپن در ادامه خواهد آمد:

ویژگی‌های متمایز ژاپن

MITI و سازمان داخلی آن

- سازماندهی در محورهای عمودی (مخصوص صنعت) و افقی (کاربردی یا بین صنایع)
- یک شیوه سیاستگذاری از پایین به بالا، با قدرت متمرکز در سطح معاون بخش
- قلمرو اختیارات فوق‌العاده وسیع شامل همه چیز از شرکت‌های کوچک و متوسط تا پالایش نفت

محافظت نسبی از دستورات عمل‌های بازارهای سرمایه

- رد استراتژی کوتاه مدت حداکثرسازی سود برای شرکت‌ها

- بازده پایین (به طور نسبی) دارایی‌ها و فشارهای بازگشت (عایدی) سرمایه

نیروی کار ژاپنی

- اشتغال طولانی مدت در شرکت‌های بزرگ
- اتحادیه‌های کارگری شرکت محور
- انعطاف‌پذیری از طریق نیروی کار پاره وقت و زنان
- ضعف نسبی نیروی کار سازمان یافته در سیاست ملی

وضعیت اتصال: وابستگی متقابل دولت و جامعه

- همگرایی عمومی منافع خصوصی و اهداف عمومی
- جهت‌گیری پایدار دولت
- سیستم اجماع
- روابط دولت و بخش خصوصی مبتنی بر اعتماد طولانی مدت و وابستگی متقابل
- اهمیت شبکه‌های سیاستی غیررسمی و سازمان‌های میانی

نفوذ وسیع بازار و سازمان

- روابط تجاری بلند مدت بر اساس سیگنال‌های بازار، سهام بین‌المللی و تعهد متقابل
- کاهش فرصت‌های خروج، فشار بیشتر بر صدا و وفاداری
- رقابت گروه محور و شرکت محور (تأکید کمتر بر مشوق‌ها و علائق فردی)
- ترکیب معیارهای شایسته‌سالاری و مشروط در سازمانهای ژاپنی

جامعه و ارزش‌ها

- جامعه ای غیر قانونی و رابطه ای
- رفتار ارادی، وابستگی محدود به قدرت قهری سازمان‌های عمودی
- اخلاق کاری، جهت‌گیری پیشرفت و نظام ارزشی کنفوسیوس
- هوشیاری از هویت ملی

تعامل و ترکیب همه موارد فوق

نکته آخر شایسته تأکید است. متمایز بودن ژاپن در منحصر به فرد بودن نهادهای آن نه در گروه‌های کیرتسو و نه در سازمان‌های میانی نهفته است. هم‌تایان یا معادل‌های عملکردی را می‌توان در سایر کشورها یافت. آنچه ژاپن را از سایر اقتصادهای سیاسی متمایز می‌کند ترکیبی از همه ویژگی‌های ذکر شده در بالا است. این ترکیب پویا و تعامل کلی است که به اقتصاد سیاسی ژاپن نقش ویژه ای می‌بخشد. با نگاهی به سیستم ژاپن از منظر خروجی‌های سیاستگذاری - به ویژه سیاست صنعتی - شاید بتوان هفت عامل موجود در فهرست دوم را به دو ویژگی اصلی تقسیم کرد: (۱) نفوذ عوامل سازمانی در اقتصاد بازار ژاپن، به ویژه بازار سرمایه و نیروی کار آن

و (۲) سازگاری ترکیب خاص بازار و سازمان ژاپن با شیوه‌های اجماع دولت و بخش خصوصی، هماهنگی به رهبری دولت و مداخله انتخابی. به سختی می‌توان یک ساختار نهادی مناسب برای اجرای سیاست‌های صنعتی پیدا کرد.

از آنجا که بنگاه‌های خصوصی در اکثر بخش‌های تولیدی دارای رقابت بین‌المللی هستند، دولت از بار محافظت‌گرایی پرهزینه و یارانه در بخش‌های رو به افول در امان است. بخش خصوصی همچنین می‌تواند بر معمای زندانی غلبه کند چرا که اهداف شرکتی و جمعی را دنبال می‌کند. ظرفیت بخش‌های دولتی و خصوصی برای دستیابی به اجماع و همکاری در جهت دستیابی به اهداف مشترک، یکی از کلیدهای توانایی ژاپن در محافظت از سیاست‌های صنعتی در برابر کمین‌های سیاسی است. آنچه ساختار نهادی ژاپن به دولت ارائه کرده است، شبکه‌ای از نقاط دسترسی است که از طریق آنها می‌توان نیروهای بازار را شکل داد، در صورت لزوم به صورت گزینشی مداخله کرد و پس از آن عقب‌نشینی کرد. این امر از "اثر تند" ساختار اداری و نقش دولت در حال گسترش جلوگیری می‌کند.

البته، رشد انفجاری اقتصاد ژاپن، موازنه قدرت بین دولت و بخش خصوصی را در جهت بخش خصوصی تغییر داده است و فرآیندهای سیاست‌گذاری صنعتی را پیچیده کرده است. با ظهور ژاپن به عنوان دومین اقتصاد بزرگ جهان، فشارهای بین‌المللی نیز افزایش یافته و ژاپن را مجبور به ایجاد تغییراتی در سیستم سیاست صنعتی داخلی خود کرده است. این تحولات رابطه بین بوروکرات‌ها و صاحبان کسب و کارها و همینطور رابطه میان بوروکرات‌ها و سیاستمداران را تغییر داده است. با تجزیه و تحلیل سازمان صنعتی ژاپن و ارتباطات بین دولت و بخش خصوصی، اجازه دهید به بررسی سیستم سیاسی و تعاملات بین بوروکرات‌ها، حزب محافظه کار حاکم و گروه‌های اصلی ذی‌نفع بپردازیم.

۴.۱۰. سیاست در سیاست صنعتی ژاپنی

در این بخش، رابطه بین ویژگی‌های رژیم سیاسی و سیاست صنعتی ژاپن مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد.

قانون اکثریت مداوم LDP

غلبه دایت (Diet)

قابل توجه‌ترین ویژگی رژیم سیاسی ژاپن انحصار LDP به عنوان قدرت اکثریت در دایت، تقریباً در کل دوران پس از جنگ است. در هیچ یک از دموکراسی‌های بزرگ صنعتی جهان هیچ حزبی حتی به این رکورد نزدیک هم نمی‌شود. این شاهکار بی سابقه تأثیر عمیقی بر ساختار و فرآیندهای سیاست ژاپن داشته است و باعث ایجاد سیستمی شده که در آن تجمیع منافع تا حد زیادی توسط مبادله سیاسی بین LDP، گروه‌های مختلف ذی‌نفع در ائتلاف حمایتی آن و وزارتخانه‌های منفرد تعیین می‌شود.

انحصار قدرت حزب لیبرال دموکرات (LDP) زمانی قابل توجه است که با توجه به گستره تقریباً گیج‌کننده تغییرات ایجاد شده در ساختار اقتصادی اجتماعی ژاپن مورد توجه قرار گیرد: تحولات عمده جمعیتی، تکامل ساختار صنعتی، تغییرات همزمان در توزیع حرفه‌ها، شوک‌های خارجی و تغییرات مهم نهادی. LDP به نوعی راهبر دگردیسی اقتصادی پس از جنگ بوده است. این تحول پیامدهای گسترده‌ای داشته است، برخی از آنها (مانند افزایش شدید درآمد واقعی) به حفظ LDP در قدرت کمک کرده است، در حالی که برخی دیگر (مانند انقباض بخش اصلی) پایه سنتی حمایت رای دهندگان را از بین برده است.

حزب لیبرال دموکرات با وجود کاهش مداوم درصد آرای عمومی، اکثریت خود در دایت را حفظ کرده است. در سال ۱۹۸۸، پس از پیروزی بزرگ در انتخابات در سال ۱۹۸۶، حزب لیبرال دموکرات ۲۵۹ کرسی از ۵۱۱ کرسی مجلس نمایندگان را تصاحب کرد. اگر

باشگاه لیبرال جدید، یک شاخه LDP و مستقل‌ها اضافه شوند، اکثریت محافظه کار به ۲۷۰ می‌رسند. ۲۵۹ کرسی LDP بیش از دو برابر بزرگترین حزب اپوزیسیون یعنی حزب سوسیالیست ژاپن (JSP)، بیش از سه برابر دومین حزب بزرگ مخالف، کومیتو و تقریباً ۱۰ برابر حزب کمونیست ژاپن (JCP) است. در واقع، بزرگترین جناح LDP، با بیش از ۶۰ عضو در مجلس نمایندگان، از همه احزاب مخالف به جز JSP بزرگتر است.

هیچ یک از احزاب مخالف آنقدر بزرگ نیستند که بتوانند امید به کنار زدن LDP داشته باشند. به دلیل شکاف‌های عمیق درون صفوف اپوزیسیون، امکان تشکیل ائتلاف متحد واقع بینانه وجود ندارد. تفاوت‌هایی که مثلاً کومیتو یا سوسیالیست‌های دموکرات را از در تقابل با کمونیست‌ها قرار می‌دهد، بسیار عمیق‌تر از تفاوت اعضای این دو حزب با حزب لیبرال دموکرات است. اگرچه رهبران مخالف غالباً در مورد تمایل به تشکیل جبهه متحد صحبت کرده‌اند، اما این صحبت هرگز چیزی جز آرزو نبوده است. تقریباً تنها کاری که احزاب رقیب LDP برای متحد شدن انجام داده‌اند، توافق برای عدم رقابت در برخی نواحی انتخاباتی بوده است. ضعف‌های حزبی و شکاف‌های عمیق در اردوگاه مخالفان به LDP کمک کرده است که در قدرت بماند. حتی رأی دهندگانی که از LDP ناراضی هستند، احساس می‌کنند جایگزین مناسبی وجود ندارد. از نظر آنها، هیچ یک از احزاب مخالف به نظر نمی‌رسد که آماده ورود و تصدی دولت باشد.

ماهیت فراگیر ائتلاف حامیان LDP به سختی می‌تواند تضاد بیشتری ایجاد کند. LDP نه تنها از تسلط یک گروه منفرد عاری است، بلکه ائتلاف حمایتی آن از گروه‌های بسیار متنوعی تشکیل شده است که در موضوعات خاص، منافع آنها در واقع با هم در تضاد است. حزب لیبرال دموکرات به دلیل آنکه تنها حزب با پشتیبانی گسترده ملی است، در موقعیت بسیار خوبی قرار دارد و به طور کامل از قدرت موجود برای تحکیم ساختار هژمونیک سیستم سیاسی ژاپن استفاده کرده است.

پیامدهای هژمونی ۷۰ LDP

انحصار LDP در قدرت پارلمانی تأثیر زیادی بر وضعیت موجود داشته است. ژاپن از دهه ۱۹۵۰ دارای پیکربندی بسیار پایدار قدرت بوده است. شتاب تغییر در درجه اول از سه منبع سرچشمه گرفته است: رشد و بلوغ سریع اقتصاد ژاپن، بین‌المللی شدن دیرنگام (از جمله فشارهای خارجی) و تعدیل اجتماعی ناشی از دو عامل اول. نسبت کمی از تغییرات از توزیع قدرت بین احزاب سیاسی ناشی شده است. احزاب مخالف تقریباً هیچ شانس برای نفوذ به حریم داخلی قدرت ندارند.

ثبات وضع موجود با ساختار اجتماعی ژاپن بسیار افزایش می‌یابد. اکثریت قریب به اتفاق ژاپنی‌ها - بر اساس داده‌های نظرسنجی، بیش از ۹۰ درصد - خود را "طبقه متوسط" می‌دانند. جای تعجب نیست که نسبت رضایت از زندگی آنها نیز بسیار زیاد است و از ۸۵ درصد فراتر می‌رود. احساس رضایت بدون شک به برابری درآمد و توزیع ثروت مربوط می‌شود. در هر دو روش اندازه‌گیری توزیع درآمد - ضریب جینی (۰.۳۱۶) یا شاخص اتکینسون (۰.۰۸) - ژاپن از حیث برابری، در بالای همه کشورهای OECD قرار دارد. از این رو، بر اساس شاخص‌های ساختاری و نگرشی، جامعه ژاپن به عنوان یکی از ثروتمندترین و با ثبات‌ترین‌ها در جهان شناخته می‌شود. تصادفی نیست که سیاست ژاپن نیز تا این اندازه پایدار بوده است.

برابری در توزیع درآمد نشان می‌دهد که ذینفعان وضعیت موجود فراتر از حلقه ائتلاف حاکم LDP هستند. حتی گروه‌های "محروم"، مانند نیروی کار سازمان یافته، که از احزاب دیگر پشتیبانی می‌کنند، در طول دهه‌های حکومت حزب محافظه کار، به افزایش

^{۷۰} رهبری یا تسلط، به ویژه توسط یک کشور یا گروه اجتماعی بر دیگران.

چشمگیری در درآمد واقعی رسیده اند. در واقع، میزان افزایش دستمزد واقعی (پس از تعدیل با تورم) بالاتر از سایر کشورهای OECD بوده است. در عین حال، تفاوت دستمزد بر اساس بخش، شغل و اندازه شرکت نیز کاهش یافته است. علیرغم اینکه منافع اصلی، مانند مشاغل بزرگ و امور مالی، سهم نامتناسبی را به دست آورده اند، گروه‌های غیر اصلی، مانند مشاغل کوچک و متوسط و توزیع کنندگان خرده‌فروشی، به طور کامل از مزایای رشد اقتصادی محروم نشده اند. این ممکن است راز ثبات سیاسی ژاپن باشد. از آنجا که مزایای رشد سریع اقتصادی به طور مساوی گسترش یافته است، بخش بزرگی از مردم دست کم در حفظ ساختار بنیادی سیستم سهمی داشته اند.

سیستم هژمونی تک حزبی همچون ژاپن را از نوسانات سیاستی که با تغییر احزاب بسیار معمول است و در آمریکا هم بسیار پیش می‌آید، نجات داده است. تحت سلطه حزب لیبرال دموکرات، ژاپن هرگز در پیگیری سیاست‌های با هدف تقویت رشد، برابری، بهبود کیفیت زندگی و امنیت اقتصادی تزلزل نداشته است. در نتیجه، مدیران شرکت‌های ژاپنی - بر خلاف هم‌تایان آمریکایی، فرانسوی و انگلیسی خود - در یک محیط تجاری قابل پیش‌بینی فعالیت می‌کنند. آنها مجبور نبودند نگران تغییرات ناگهانی در سیاست‌های دولت باشند. صنعت الکترونیک ژاپن، همانطور که در بخش دوم اشاره شد، مجبور نبود با مالیات‌های مختلف بر سود سرمایه مقابله کند، که در آمریکا تا قبل از کاهش به ۱۸ درصد تا ۴۰ درصد افزایش یافت. برای برنامه‌ریزی میان مدت و بلند مدت شرکت‌ها، ارزش یک جهت‌گیری ثابت و قابل پیش‌بینی سیاست عمومی را نمی‌توان دست کم گرفت.

تسلط حزب لیبرال دموکرات پس از جنگ نیز باعث شده است که بتواند با MITI یک رابطه روتین و رضایت بخش متقابل ایجاد کند. در بیشتر مسائل مربوط به سیاست‌های صنعتی، LDP به MITI دامنه فوق‌العاده‌ای برای اقدامات مستقل می‌دهد. تعداد کمی از وزارتخانه‌های دیگر در داخل یا خارج از ژاپن از همان درجه آزادی برخوردار هستند. اکثر وزارتخانه‌های دیگر در ژاپن - ساختمان، حمل‌ونقل، بهداشت و رفاه، پست و مخابرات - باید در محدوده اداری و سیاسی مشخصی عمل کنند.

آزادی بیشتر MITI را می‌توان به عوامل متعددی نسبت داد:

۱. ظرفیت MITI و صنعت برای دستیابی به اجماع.
۲. دامنه وسیع اختیارات MITI بر بخش‌های تولیدی، که از آن در برابر هرگونه مخالفت و هجومی از طرف گروه‌های ذینفع و LDP محافظت می‌کند.
۳. تأکید MITI بر سیاست‌های توسعه‌ای و نه نظارتی.
۴. حداقل اتکای MITI به قوانین رسمی که باید از طریق دایت تصویب شود.
۵. ظرفیت MITI برای استفاده از ترغیب غیر رسمی و اختیار اداری به جای آن.
۶. بودجه نسبتاً اندک MITI برای خریدهای عمومی (بر خلاف ساختمان، حمل‌ونقل، کشاورزی و دفاع)، که فرصت‌های سیاسی کاری را محدود می‌کند.
۷. اهمیت انتخاباتی گروه‌های کارگر مانند کشاورزان در ائتلاف بزرگ LDP.

از بین هفت عامل، وزن ویژه باید روی عوامل اول و هفتم قرار گیرد. تا زمانی که MITI و صنعت می‌توانند برای دستیابی به اهداف مشترکی که منافع خصوصی و عمومی را پیش می‌برد همکاری کنند، هیچ دلیلی برای مشارکت LDP از طرفین وجود ندارد. تنها وقتی صنعت احساس می‌کند که نمی‌تواند سیاست‌های صنعتی قابل قبول متقابل را با MITI اجرا کند، یا زمانی که MITI باید از دایت برای تخصیص بودجه و قوانین رسمی اطمینان حاصل کند، مشوق‌هایی برای مراجعه به LDP برای کمک سیاسی ایجاد

می‌شود. حتی در آن صورت، وسوسه معمولاً با محاسبه وابستگی متقابل ساختاری و تعهد بلند مدت و متقابل تعدیل می‌شود. شرکت‌های خصوصی متوجه می‌شوند که در صورت درخواست کمک سیاسی، از آنها خواسته می‌شود تا کمک‌های پولی انجام دهند. به هر حال، MITI از آسیب پذیری خود در برابر فشارهای سیاسی آگاه است، وقتی که بیش از حد به LDP وابسته است.

فراگیری LDP

سیستم حاکم تک حزبی ژاپن بر اساس حمایت گسترده انتخاباتی LDP است که بخش‌های مختلف جامعه را پوشش می‌دهد-از کشاورزان گرفته تا مدیران مشاغل بزرگ و کارآفرینان کوچک و متوسط. LDP حتی از اعضای درجه یک سازمانهایی مانند Domei، که به طور رسمی با احزاب دیگر هماهنگ است، رای می‌گیرد. بنابراین پایه انتخاباتی ائتلاف حمایتی حزب لیبرال دموکرات تقریباً تمام اقشار جامعه را تا حدودی تحت پوشش قرار می‌دهد در شرایطی که در اغلب کشورهای دیگر اختلافات عمیقی را ایجاد می‌کند: بین جوانان و پیران، صنایع پرمصرف و نیروی کار، بخش‌های اولیه و تولیدی، روستایی و شهرها، مشاغل بزرگ و کوچک، متخصصین خود اشتغالی و زنان خانه دار، مدیریت و نیروی کار.

فراگیری ائتلاف حاکم LDP، از جهات خاصی، با فراگیری بوروکراتیک همراه است. تقریباً همه گروه‌های ذی نفع در ژاپن تحت قضاوت بوروکراسی دولتی قرار می‌گیرند. بوروکرات‌های ژاپنی می‌توانند به جای تقسیم زمان خود به طور مساوی بین اردوگاه‌های محافظه کار و مخالف، بر همکاری با رهبران کلیدی حزب لیبرال دموکرات تکیه کنند.

فراگیری سیاسی و اداری به دلیل همگنی جامعه ژاپن امکان پذیر است و در جامعه ژاپن تعداد کمی از تفرقه‌های دائمی بر اساس طبقه، ایدئولوژی، دین، منطقه، نژاد، تاریخ، قومیت یا زبان وجود دارد. شکاف مذهبی بین روحانیت و ضد روحانیت که به طور تاریخی در فرانسه و ایتالیا مشاهده شده است، برای مثال در ژاپن وجود ندارد. تضاد سنتی بین نیروی کار و مدیریت، شاید تفرقه انگیزترین شکاف سیاسی در غرب، در ژاپن به دلیل ماهیت شرکتی اتحادیه کارگری و شیوه اجماعی مدیریت شرکت خاموش شده است. توانایی LDP در کنار هم قرار دادن و حتی گسترش ائتلاف متنوع منافع نیز با پیامدهای مثبت سیاسی رشد اقتصادی پایدار، به ویژه افزایش شدید درآمد واقعی برای مردم ژاپن، همراه با توزیع عادلانه درآمد، بسیار افزایش یافته است.

نمایندگی از مناطق روستایی و نیمه شهری

سیستم ناحیه انتخاباتی ژاپن شرایطی را ایجاد کرده است که در آن رای دهندگان در مناطق حومه روستایی و نیمه شهری نسبت به هم‌تایان خود در کلانشهرها در تصمیم‌گیری درباره اینکه چه کسی انتخاب می‌شود، صدای بیشتری داشته‌اند. اگرچه رأی دهندگان واجد شرایط در بخش کشاورزی تنها حدود ۲۰ درصد از رای دهندگان ملی را در سال ۱۹۷۶ تشکیل می‌دادند، اما مناطق روستایی و نیمه شهری ژاپن حدود ۳۰ درصد از کرسی‌های مجلس نمایندگان را تعیین کردند.

توقف لغزش

برای دو دهه، از اواخر دهه ۱۹۵۰ تا اواخر دهه ۱۹۷۰، درصد آرای LDP به طور پیوسته کاهش یافت. حزب لیبرال دموکرات برای جلوگیری از لغزش خود در رای گیری، در اواخر دهه ۱۹۶۰ یک استراتژی دو جانبه احیا را اتخاذ کرد: (۱) تحکیم پیوندهای حامی پرورانه^{۷۱} با گروه‌های حمایتی سنتی که عمدتاً در بخش‌های اولیه فعال بودند و (۲) جلب رضایت رای دهندگان ناراضی از طریق

^{۷۱} clientalistic

اصلاح برخی از کاستی‌های سیاست عمومی. در مجموع، این استراتژی دو جانبه موفق شد تا اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی روند کاهشی LDP را متوقف کند.

تثبیت حامی پروری

به عنوان بخشی از اولین اقدام، برای تقویت رقابت‌پذیری خود در بازار سیاسی، LDP تلاش‌های خود را برای تحکیم مجدد روابط با گروه‌های حمایتی سنتی افزایش داد. ابزار اصلی مورد استفاده، افزایش هزینه‌های عمومی برای بخش‌های هدف سیاسی بود، ابزاری که اتفاقاً با شرایط کلان اقتصادی که نیازمند هزینه‌های بیشتر دولت است، همزمان بود.

در پی اولین بحران نفتی در سالهای ۱۹۷۳-۱۹۷۴، کاهش شدید سرمایه‌گذاری خصوصی باعث شد ژاپن در وضعیت غیر معمول پس‌انداز بیش از تقاضای سرمایه‌گذاری تجاری قرار بگیرد. ذخایر زیاد پس‌اندازهای اضافی دولت ژاپن را مجبور کرد تا نقش مداخله جویانه تری را برای جلوگیری از خطر واقعی رکود اقتصادی شدید دنبال کند. دولت تحت سلطه حزب لیبرال دموکرات، یک سیاست ارتجاعی کینزی برای تحریک تقاضا اتخاذ کرد.

دولت با تکیه شدید بر هزینه‌های کسری بودجه توانست بخش قابل توجهی از پس‌اندازهای اضافی کشور را جذب کرده و مقدار زیادی از آن را به اقتصاد وارد کند. هزینه‌های عمومی از ۸ تریلیون ین در سال ۱۹۷۰ به ۲۰ تریلیون ین در سال ۱۹۷۵ و ۵۰ تریلیون ین در سال ۱۹۸۴ افزایش یافت. بخش‌های مورد توجه، مانند ساختمان، امور مالی محلی، کشاورزی و شرکت‌های کوچک و متوسط، همه در جریان عظیم هزینه‌های عمومی سهیم بودند.

حزب لیبرال دموکرات همچنین به طور فعال به دنبال تحکیم و گسترش حلقه حامیان خود با جلب توجه سایر بخش‌های جامعه بود که یا خارج از ائتلاف سنتی آن بودند یا به طور ناقص همراه شده بودند. به ویژه، LDP گروه‌های ذی‌نفع را هدف قرار داد که به دلایل تجاری، به نظر می‌رسید که به سمت اردوگاه مخالفان حرکت می‌کنند. یکی از اهداف اصلی، کسب و کارهای کوچک و متوسط، با نزدیک به ۱۸ میلیون عضو بود.

سیاست‌گذاری عمومی اصلاحی

بخش دوم استراتژی دوجانبه احیای LDP، مقابله با سه مشکل فوری سیاست عمومی ژاپن در اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ بود: آلودگی محیط زیست، رفاه اجتماعی و تورم. با اصلاح این مشکلات سیاست عمومی، که LDP را در معرض حمله احزاب مخالف قرار می‌داد، حزب محافظه کار حاکم امیدوار بود که بتواند به اندازه کافی رای دهندگان ناراضی را آرام کند و از کاهش محبوبیت خود جلوگیری کند.

اعتراضات عمومی در مورد آلودگی محیط زیست، که بین سالهای ۱۹۶۸ تا ۱۹۷۲ به اوج خود رسید، پس از آنکه دولت مقررات قانونی را تشدید کرد و سطح مونوکسید کربن، گوگرد و اکسید نیتروژن را تحت کنترل قرار داد، فروکش کرد. تا سال ۱۹۷۵، مساله آلودگی به طور کامل از دستور کار مشکلات جدی اجتماعی خارج شده بود که نیاز فوری به اصلاح سیاست عمومی داشت.

LDP همچنین توانست انتقادات اردوگاه مخالفان را در مورد ناکافی بودن برنامه‌های رفاه اجتماعی، رفع کند. هزینه‌های عمومی برای تأمین اجتماعی از سال ۱۹۷۰ تا سال ۱۹۸۲، ۹ برابر افزایش یافت و از حدود ۴ تریلیون ین به نزدیک به ۳۶ تریلیون ین رسید. از نظر سهم درآمد ملی، از کمتر از ۲ درصد به بیش از ۱۶ درصد یا ۸ برابر افزایش است. از آنجا که آلودگی و رفاه اجتماعی به عنوان

شرم آورترین شکست‌های سیاست عمومی LDP مطرح بود، ظرفیت LDP برای حذف آنها به محبوبیت این حزب بسیار کمک کرد. دولت ژاپن به طور مشابه موفق شد تورم را تحت کنترل درآورد. سیاست پولی ضعیف قبل از سال ۱۹۷۳ تأثیر تورمی اولین بحران نفتی را تشدید کرد. اما کنترل‌های شدید بر عرضه پول قبل از سال ۱۹۷۹، سال دومین بحران نفتی، آثار آن را کاهش داد.

تبادل سیاسی

استراتژی موفق حزب لیبرال دموکرات برای احیای مجدد، بینشی از ماهیت رابطه حزب حاکم با گروه‌های اصلی ذی نفع در ائتلاف حمایتی آن ارائه می‌دهد. پویایی تعاملات LDP با ائتلاف ذی نفع آن و بوروکراسی، به نوبه خود، مواد ضروری برای ساختن گونه شناسی فرآیندهای سیاستگذاری ژاپنی را فراهم می‌کند، که در اینجا پیکربندی سیاسی توزیع شده نامیده می‌شود. این گونه شناسی توضیح می‌دهد که چرا تغییرات قابل توجهی در میزان سیاست‌گذاری صنعتی ژاپن در بخش‌های مختلف وجود دارد. این به ما کمک می‌کند تا بفهمیم که چرا سیاست‌های صنعتی برای بخش‌های تولید و فناوری پیشرفته تحت MITI نسبتاً عاری از دخالت سیاسی بوده است، در حالی که سیاست‌های مربوط به کشاورزی و ساختمان عمدتاً با ملاحظات سیاسی دیکته می‌شود. طبقه‌بندی بر اساس این مفهوم اساسی استوار است که مبادلات سیاسی، شامل تبادل کالاها و خدمات سیاسی، به عنوان نیروی محرکه پیونددهنده LDP به گروه‌های مختلف ذی نفع در ائتلاف حمایتی آن عمل می‌کند. چنین مبادلاتی تحت یک سیستم سیاسی غالب بر یک حزب، در چارچوب مرزهای صلاحیت دار مشخص شده از وزارتخانه‌های جداگانه انجام می‌شود.

طی چندین دهه حکومت تک حزبی، مبادلات سیاسی نسبتاً عادی شده است. ناتوانی احزاب مخالف در ارائه جایگزینی واقع بینانه برای حکومت تک حزبی از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار بوده است. این بدان معناست که اکثر گروه‌های ذی نفع در ائتلاف بزرگ LDP چاره‌ای جز وابستگی به LDP ندارند و در چارچوب نهادی توزیع شده سیاست عمل می‌کنند. از طریق ارتباط متقابل پیچیده بین گروه‌های ائتلاف بزرگ LDP، LDP و بوروکراسی‌ها، گونه شناسی مبادله سیاسی پدید آمده است. ائتلاف بزرگ LDP را می‌توان بر اساس ماهیت کالاها و خدمات سیاسی مبادله شده به چهار دسته زیر تقسیم کرد.

۱. آرای حامی پروانه: حزب لیبرال دموکرات از گروه‌های حامی پرور در قبال قانون مطلوب، یارانه‌ها، رفتار مالیاتی سخاوتمندانه و سایر سیاست‌های تبلیغاتی رای می‌گیرد. منافع خصوصی که در مبادله شرکت می‌کنند، شامل گروه‌های حمایتی سنتی LDP-کشاورزی، شرکت‌های کوچک، حرفه‌های بهداشتی، سرپرستان خدمات پستی محلی، منافع محلی و غیره است. وزارتخانه‌های درگیر شامل کشاورزی، شیلات و جنگلداری، آژانس شرکت‌های کوچک و متوسط MITI، پست و بهداشت است.

۲. حمایت متقابل: مخارج عمومی (کارهای عمومی، تدارکات، یارانه‌ها) در قالب مشارکت مالی به LDP بازگردانده می‌شود. این رابطه یکی از حمایت‌های متقابل است. گروه‌های ذی نفع شامل انواع حامیان سنتی LDP هستند. در عمل صنایع تحت نظارت به LDP کمک می‌کنند و در مقابل سیاست‌های قانونی قابل قبول دریافت می‌کنند. بوروکراسی‌های درگیر شامل ساختمان، حمل‌ونقل، پست و دفاع می‌شود.

۳. پشتیبانی مالی: گروه‌های مختلف ذی نفع - مشاغل بزرگ، بانک‌ها و نهادهای مالی - از LDP پشتیبانی مالی می‌کنند، بدون اینکه هزینه‌های خاص یا مزایای سیاست عمومی از بین برود. می‌توان آن را به عنوان یک مبادله عمومی، بر اساس مزایای وسیعی که جامعه تجاری از داشتن یک حزب طرفدار تجارت در قدرت دریافت می‌کند، درک کرد. شاید بتوان این تمایل برای مشارکت را به عنوان پرداخت حق بیمه توسط افرادی که توانایی پرداخت آن را دارند، درک کرد. بوروکراسی‌هایی که این اهداکنندگان تحت حمایت آنها قرار دارند؛ MITI، وزارت دارایی و بخش‌ها یا دفاتر مختلف در وزارتخانه‌های دیگر است.

۴. پشتیبانی رای دهندگان عمومی: با کاهش تعداد گروه‌های اولیه با بلوغ اقتصادی، LDP مجبور شد از بخش وسیع‌تر و گسترده‌تری از رای دهندگان حمایت کند: حقوق بگیران یقه سفید، زنان خانه دار، ساکنان جوان در کلان شهرها، خویش فرمایان. این گروه‌ها تمایل ندارند از نظر سیاسی سازماندهی مناسبی داشته باشند، خود را ضعیف (و مشروط) با LDP تشخیص داده و بر اساس نگرانی‌های کلی سیاست (مانند سلامت کلی اقتصاد، رفاه و آلودگی محیط زیست) رای می‌دهند. LDP تلاش می‌کند تا از طریق تدوین سیاست‌های عمومی با هدف بهبود کیفیت کلی زندگی، از آنها استفاده کند. با توجه به گستردگی گروه‌ها و نگرانی‌های آنها، هیچ مجموعه‌ای از وزارتخانه‌ها را نمی‌توان به عنوان اصلی‌ترین مسئول تشخیص داد.

هرچند نوع شناسی آن خام باشد، اما الگویی بسیار واضح‌تر و ملموس‌تر از فرآیندهای سیاست‌گذاری ژاپنی نسبت به نظریه‌های استاندارد موجود در ادبیات علوم اجتماعی ارائه می‌دهد: نخبه‌گرایی، پلورالیسم لیبرال، نئوکورپوراتیسم (ابشرکت سالاری) یا دولت‌گرایی. هیچ‌یک از این چهار تئوری نحوه و چرایی فرآیندهای سیاست‌گذاری در ژاپن را توضیح نمی‌دهد. برای نزدیک شدن بیشتر به واقعیت‌های سیاست‌گذاری در ژاپن، نیاز به مدلی است که بر اساس پویایی تعاملات سیاسی بین LDP، ائتلاف ذی‌نفعان آن و بوروکراسی‌ها تنظیم شود.

نوع اول: پیوندهای حامی پرورانه از دیدگاه LDP احتمالاً مهم‌ترین شکل مبادله سیاسی است، زیرا جایگاه LDP به عنوان حزب اکثریت به حمایت قوی گروه‌های سنتی مانند کشاورزان، ماهیگیران، تاجران متوسط، سرپرستان خدمات پستی محلی، حرفه‌های پزشکی و غیره که قادر به ارائه رأی هستند، وابسته است. تقریباً در همه موارد نوع اول، ساختار نسبتاً پایداری از روابط بین LDP، گروه‌های ذی‌نفع و بوروکراسی طی چندین دهه تعامل معمول شکل گرفته است. گروه‌های ذی‌نفع نوع اول به طور مؤثر سازماندهی شده‌اند تا قدرت چانه‌زنی خود را در برابر LDP و بوروکراسی حداکثر سازند. از منظر LDP، ارزش مبادلات سیاسی که در بخش‌های نوع اول انجام می‌شود، با توجه به ناهماهنگی انتخاباتی ژاپن و وابستگی LDP به گروه‌های حامی پرور برای اکثریت پارلمانی آن بسیار زیاد است.

نوع دوم: حمایت متقابل که به نوع اول هم وابسته و نوعی تقسیم سود سیاسی است. صناعی که در این دسته قرار می‌گیرند، عبارتند از: ساختمان‌سازی، بزرگراه‌ها و جاده‌ها، املاک و مستغلات، توسعه منطقه‌ای و محلی، قراردادهای دفاعی، حمل‌ونقل، دخانیات، تأسیسات برق و مخابرات. اکثر این صنایع قادر به جمع‌آوری آرا در حوزه‌های انتخابیه محلی هستند. به عنوان مثال، شرکت‌های ساختمانی گاهی اوقات بازیگران اصلی سیاسی در مناطق روستایی و نیمه شهری هستند. برای اعضای دایت LDP از مناطق انتخاباتی خاص، حمایت سازمانی و مالی شرکت‌های ساختمانی ممکن است برد یا باخت را تعیین کند.

آنچه LDP به گروه‌های حمایتی در معاملات نوع دوم ارائه می‌دهد را می‌توان به دو زیرگونه تقسیم کرد: نوع دوم الف شامل قراردادهای خرید و تدارکات دولتی، تخصیص بودجه و یارانه است. نوع دوم ب شامل کنترل‌های قانونی قابل قبول، تسهیل رویه‌های اداری و حمایت قانونی است. وزارت ساختمان و تا حدی کمتر، وزارت حمل‌ونقل بیشترین نقش را در مبادلات نوع دوم الف دارند. بوروکراسی‌هایی که بیشتر با فعالیت‌های نوع دوم ب مرتبط هستند - سهل‌گیری نظارتی - شامل بهداشت، پست و مخابرات و آژانس منابع طبیعی و انرژی (MITI) است.

تمایز بین دو نوع حمایت متقابل باید در مورد شرکت‌های خصوصی که به کارهای دولتی و مجوزهای دولتی وابسته هستند، مانند ساخت‌وساز (نوع دوم الف)، و همچنین انحصارات قانونی دولتی، مانند تأسیسات برق (نوع دوم ب) اعمال شود. اگرچه هر دو نوع به LDP کمک مالی می‌کنند، اما از نظر ماهیت روابط با بوروکراسی تحت امر حزب لیبرال دموکرات و میزان سیاست‌گذاری آنها متفاوت

است. تأسیسات برق و مخابرات قوی تر، کمتر سیاسی و مستقل تر هستند. علاوه بر مشارکت سیاسی خود، تأسیسات برق نیز تأثیر بسیار زیادی بر رفاه اقتصادی مناطق محلی دارند، نه تنها به دلیل تولید برق، بلکه به دلیل میزان سرمایه گذاری‌های سرمایه ای آنها.

در مورد تأسیسات برق، برخلاف اکثر شرکتهای نوع دوم الف، روابط با LDP توسط MITI، سازمان تنظیم کننده ای که شرکتهای تأسیساتی تحت قضاوت آن قرار دارند، تنظیم می‌شود. به دلایلی که قبلاً مورد بحث قرار گرفته است، MITI در دفع مداخلات سیاسی موفق تر از بوروکراسی‌های دیگر است. از آنجا که MITI نرخ‌های سودمندی را تعیین می‌کند و شرکتهای خدمات عمومی را تنظیم می‌کند، LDP نتوانسته بر انحصارات تحت کنترل به همان شیوه‌ای که ساخت‌وساز، توسعه محلی و سایر صنایع نوع دوم الف را کنترل می‌کند، تسلط یابد. با این وجود، صنایع نوع دوم ب هنوز در الگوی گسترده تری از حمایت متقابل قرار می‌گیرند.

با توجه به این واقعیت که تعداد کمی از صنایع تحت صلاحیت آنها وابسته به بازارهای خارج از کشور هستند، وزارتخانه‌های نوع دوم تحت سلطه ذی نفعان داخلی قرار دارند. فقط کشتی‌سازی، ساخت‌وساز و مخابرات بخش قابل توجهی از تولیدات خود را به مشتریان خارج از کشور می‌فروشند. بیشتر صنایع دیگر - ساختمان، داروسازی و خریدهای دفاعی (نوع دوم الف) و ارتباطات مخابراتی، تأسیسات برق و حمل‌ونقل (نوع دوم ب) - در درجه اول بر بازارهای داخلی تکیه می‌کنند. در بوروکراسی‌های نوع دوم (به جز آژانس منابع طبیعی و انرژی)، صدای مقامات بین‌المللی به وضوح ضعیف است. مقامات بوروکراتیک در درجه اول به حفاظت از رفاه تولیدکنندگان داخلی توجه دارند. آنها معمولاً نگران پیامدهای بین‌المللی سیاست‌های صنعتی داخلی نیستند یا در واقع آگاه نیستند.

همانطور که در مورد ترتیبات سیاسی نوع اول، تغییر سیاسی - حمایت متقابل - اغلب به نفع عموم انجام می‌شود. چنین مبادلاتی همیشه خطر فساد، سوء استفاده از قدرت، کارتل زنی سیاسی و ناکارآمدی اقتصادی را در پی دارد. با این حال، نوع دوم با توجه به این واقعیت که اکثر صنایع نوع دوم هنوز مزیت نسبی بین‌المللی را از دست نداده اند (مانند کشاورزی و بخش اصلی)، از نوع اول متفاوت است. این بدان معناست که کمتر نیاز به توسل به حمایت‌گرایی واردات (هر چند که تا حدی وجود دارد) و در نتیجه کاهش کارایی اقتصادی است.

نوع سوم: پیکربندی قدرت نوع سوم از نوع اول متفاوت است زیرا نه بخش اصلی و نه بسیج آرا را شامل می‌شود. تفاوت نوع سوم با نوع دوم از این نظر است که مبادله سیاسی بین LDP و صنعت به کالاهای خاصی - خرید، کارهای عمومی یا سیاست‌های نظارتی - وابسته نیست. به طور حتم، صنایع جداگانه به عنوان بخشی از جهت‌گیری کارهای LDP، از رفتار مطلوبی برخوردار می‌شوند. اما مبادله سیاسی کمتر ماهیتی خاص و کلی دارد و شامل ارائه کالای جمعی از LDP - یک محیط پایدار و طرفدار تجارت - در ازای تزریق مداوم وجوه می‌شود که به LDP اجازه می‌دهد در قدرت بماند. مشاغل بزرگ سهم نامتناسبی از هزینه‌های حفظ LDP در قدرت را پرداخت می‌کنند و البته سهم نامتناسبی از مزایای آن را به دست می‌آورند و می‌توانند از منابع بیشتری نسبت به سایر گروه‌های ذی نفع در ائتلاف شمول LDP استفاده کنند.

مشاغل بزرگ می‌توانند پول را به LDP از طریق پیچ و خم کانال‌ها هدایت کنند: از شرکتهای جداگانه تا نمایندگان فردی LDP، از رهبران تجاری فردی تا روسای جناح‌های خاص، از عملکردهای جمع آوری سرمایه (مانند پذیرایی) تا رهبران LDP در حال افزایش، از شرکتهای فردی از طریق انجمن‌های صنعتی گرفته تا اعضای LDP گروه‌های غیررسمی سیاست، از گروه‌های کیرتسو به حزب و رهبران برجسته و همچنین از طریق مسیرهای مختلف "راه اندازی شده". شاید شناخته شده‌ترین کانال، کانال کیدانرن (فدراسیون سازمان‌های اقتصادی) و LDP باشد. هر سال، پس از مشورت‌های دقیق، کیدانرن هدف خود را برای بودجه‌های سیاسی از جامعه تجاری تعیین می‌کند.

بدیهی است که رابطه بین مشاغل بزرگ نوع سوم و LDP در همه بخش‌ها یکسان نیست. برخی از صنایع مانند فولاد به LDP نزدیک‌ترند و از نظر سیاسی تأثیرگذارتر از سایر صنایع هستند، مانند تولیدکنندگان تجهیزات دقیق. به عنوان یک قاعده، هرچه صنعت نوع سوم وابسته به بوروکراسی (MITI و وزارت دارایی) باشد، نقش اقتصادی آن «استراتژیک» است، پیوندهای آن با دولت عمیق‌تر و اهرم سیاسی آن بیشتر است. با این حال، تعمیم باید با ویژگی‌های خاص هر صنعت و مرحله توسعه در چرخه حیات صنعتی آن اصلاح شود. صنایع اولویت دار در مراحل اولیه رشد، مانند صنایع اطلاعات، تمایل دارند فاصله بیشتری با سیاست از آنچه از نظر اهمیت اقتصادی پیش‌بینی می‌شود، حفظ کنند.

صنایع نوع سوم عموماً فاصله بیشتری با LDP نسبت به انواع اول و دوم دارند. به عنوان مثال، اگرچه صنعت بانکداری کمک‌های سخاوتمندانه ای به خزانه LDP می‌کند، اما سعی دارد از گرفتاری‌های کلیشه ای سیاست انتخاباتی دور باشد چرا که بانکداری به عنوان یک شرکت محسوب می‌شود. مسئولیت و اعتماد عمومی، تا حدودی شبیه خدمات دولتی است. به عنوان نمونه دیگر، صنعت فولاد را در نظر بگیرید که از نظر سیاسی جزو مؤثرترین‌ها در پیکربندی نوع سوم است: سعی می‌کند از سیاست بالاتر برود و دیدی وسیع از سیاست عمومی داشته باشد، موضوعی که اولویت مناسبی برای منافع ملی بلند مدت دارد. حتی صنایعی که در منافع محدود خود گرفتار شده اند و در مواجهه با MITI نیازمند تحلیل LDP هستند، تمایل ندارند از همکاری خیلی نزدیک با LDP استفاده کنند. با مراجعه به LDP برای کمک، این صنایع مسیر را برای درخواست کمک‌های بیشتر باز می‌گذارند.

از نظر LDP، رابطه با فاصله کاملاً قابل قبول است و تا زمانی که مشاغل بزرگ به تأمین بودجه برای پوشش گسترده سیاست‌های انتخاباتی ادامه می‌دهند، LDP راضی است. در واقع، یک رابطه با فاصله ممکن است بر چسبندگی نزدیک ترجیح داده شود. LDP زمان و انرژی نامحدودی برای مراقبت از همه گروه‌های ذی نفع در ائتلاف بزرگ خود ندارد. با حفظ روابط تجاری با صنایع نوع سوم، این حزب می‌تواند بر خدمات رسانی به نیازهای پیروان گروه‌های نوع اول و دوم تمرکز کند، که انتظار می‌رود مورد توجه ویژه قرار گیرد. بنابراین، ماهیت کلی مبادله سیاسی نوع سوم به یک رابطه سودمند متقابل اجازه می‌دهد تا از راه دور وجود داشته باشد.

این بدان معناست که اگرچه مشاغل بزرگ بیش از سهم خود از حقوق سیاسی به عنوان عضو ائتلاف بزرگ LPD پرداخت می‌کنند، اما در همان نوع همبستگی با LDP مانند کشاورزی قفل نشده است. این واقعیت که بیشتر صنایع نوع سوم در نظارت MITI یا وزارت دارایی قرار دارند، به معنی استقلال بیشتر از حزب لیبرال دموکرات است چرا که MITI و وزارت دارایی قوی‌ترین و غیرسیاسی‌ترین بوروکراسی هستند. LDP نمی‌تواند MITI یا وزارت دارایی یا صنایع تحت صلاحیت خود را به همان روشی که می‌تواند مثلاً بر وزارت ساختمان تأثیر بگذارد، کنترل کند.

تمایز اساسی بین انواع دوم ب و سوم، از یک سو، و انواع اول و دوم الف، از سوی دیگر، می‌تواند بسیار ساده خلاصه شود: در حالی که پیوند LDP-گروه ذی نفع، پیوند مهم برای انواع اول و دوم الف است، رابطه بوروکراسی و صنعت ارتباط اصلی برای انواع دوم ب و سوم است. بنابراین ساختار پیکربندی‌های نوع دوم ب و سوم برای توسعه یک سیاست صنعتی "منطقی" بر اساس معیارهای فنی بلند مدت و نه الزامات سیاسی کوتاه مدت، بیشتر مؤثر است.

نوع چهارم: مبادلات نوع چهارم که شامل مبادله سیاست‌های عمومی هدفمند با رای غیر شخصی و غیر حامی پروانه است، با کوچک شدن اندازه گروه‌های حمایتی نوع اول (به ویژه کشاورزی)، اهمیت خود را افزایش داده است. افزایش تعداد "رای دهندگان شناور" بدون شناسایی الزام آور LDP باعث شده است که پایه LDP از حمایت رای دهندگان کمتر پایدار باشد و حزب را مجبور کرده که بیشتر نسبت به مسائل سیاستگذاری عمومی پاسخگو باشد.

به دلیل عدم وجود احزاب قوی از طرف رای دهندگان شناور، مبادلات نوع چهارم در بین چهار مورد کمترین ثبات یا پیش‌بینی پذیری را داشته است. حتی اگر سیاست‌های اصلاحی اتخاذ شود، هیچ تضمینی وجود ندارد که LDP رأی لازم برای ماندن در قدرت را دریافت کند. LDP نمی‌تواند روی رای دهندگان شناور برای انجام مبادله سیاسی حساب کند. حزب باید امیدوار باشد که وضعیت کشور رضایت بخش باشد و جایگزین‌های سلطه LDP به اندازه کافی جذاب نباشند. از آنجایی که هیچ اطمینانی وجود ندارد که مبادلات نوع چهارم به نتیجه برسد، سه نوع دیگر از نظر LDP اهمیت بیشتری دارند.

چهار نوع مبادله سیاسی را می‌توان از نظر سطوح سیاسی شدن و نزدیک بودن روابط بین LDP، گروه‌های ذینفع و سازمان‌های بوروکراتیک به صورت سلسله مراتبی مشاهده کرد. نوع اول سیاسی‌ترین است، با نزدیکترین چسبندگی و نزدیکی به حزب لیبرال دموکرات، گروه‌های ذینفع و وزارتخانه‌ها. سیاسی بودن و چسبندگی در نوع دوم کمی ضعیف‌تر است. نوع سوم به طور قابل توجهی از مداخلات سیاسی آزادتر است. نوع چهارم سست‌ترین، پراکنده‌ترین و کم ثبات‌ترین پیگیرندگی است.

این گونه شناسی از مبادلات سیاسی نشان می‌دهد که اکثر وزارتخانه‌ها - به استثنای MITI، وزارت دارایی و آژانس برنامه‌ریزی اقتصادی (وزارتخانه ای بدون قدرت زیاد) - سیاسی هستند و در برابر دخالت LDP آسیب پذیر هستند. رتبه‌بندی خام وزارتخانه‌ها با توجه به درجه سیاسی شدن آنها تقریباً معکوس سلسله مراتب قدرت و اعتبار است. وزارتخانه‌های بسیار سیاسی شده ساختمان، کشاورزی، شیلات و جنگلداری، بهداشت، حمل‌ونقل، دفاع و پست و مخابرات هستند. وزارتخانه‌های غیرسیاسی عبارتند از وزارت دارایی، MITI (به استثنای آژانس شرکت‌های کوچک و متوسط) و آژانس برنامه‌ریزی اقتصادی.

بخش‌های سیاست‌گذاری توزیع شده

در طول بیش از سه دهه حاکمیت بی‌وقفه LDP، از فعل و انفعالات پویای میان الزامات انتخاباتی LDP، تغییر خواسته‌های گروه‌های ذی نفع و محدوده صلاحیت بوروکراتیک، ساختار پیچیده و توزیع شده از تجمیع منافع حاصل شده است. هر یک از حوزه‌های سیاست‌گذاری توزیع شده ژاپن، دارای پیگیرندگی و مختصات سیاسی خاص خود هستند. تقسیم کار بوروکراتیک ساختار منظمی را بر کل فرآیند تجمیع منافع تحمیل می‌کند. با مشخص شدن مرزهای اختیارات، هر وزارتخانه با دقت از ظرفیت خود در مقابل تجاوز سایر نهادهای دولتی محافظت می‌کند. معمولاً یک وزارتخانه مسئولیت اصلی تدوین سیاست عمومی را بر عهده دارد مگر اینکه مسئله سیاست از مرزهای عملکردی خارج شود.

ائتلاف‌های بین بخشی و افقی که به صورت خودکار بر اساس منافع مشترک ادغام می‌شوند، معمولاً در سیستم توزیع شده ژاپن ظاهر نمی‌شوند. به عنوان مثال، در مورد مسائل مربوط به تجارت، برای بخش‌های تولیدی با سهم آشکار در تجارت آزاد، بسیار سخت است که سازندگان محصولات چرمی را تحت فشار قرار دهند تا محدودیت‌های واردات را بردارند.

از جنبه مثبت، سیستم توزیع شده به یک روند سیاست‌گذاری منظم، مبتنی بر تخصص نسبتاً کارآمد، کمک می‌کند. MITI دارای آزادی عمل گسترده‌ای برای اداره سیاست‌های صنعتی در حوزه اختیارات خود است. در غیاب توزیع، احتمالاً نمی‌توان تصمیم‌گیری اجماعی را حداقل در شکل کنونی آن انجام داد. تعداد زیادی بازیگر برای جلب توجه رقابت می‌کنند. حتی اگر خواسته‌های متعدد و منافع متضاد بتوانند با هم هماهنگ شوند، این فرآیند احتمالاً زمان زیادی می‌برد و بدون شک هزینه‌های مبادله بسیار زیاد خواهد بود. بنابراین توزیع سیاست‌ها شرط لازم برای عملکرد روان سیستم مبتنی بر رضایت طرفین ژاپن است. همچنین به نظر می‌رسد این یک برآمدگی طبیعی از تسلط یک حزب و فراگیری گروه‌های ذی نفع است. منکور اولسون استدلال کرده است که ظرفیت پیگیری منافع جمعی و عمومی شاید مثبت‌ترین محصول جانبی این اختصاصی سازی سیاسی باشد.

با این حال، از جنبه منفی، تفکیک به حوزه‌های سیاستگذاری نیمه ایزوله منجر به حفاظت از بخش‌های ناکارآمد اقتصادی، پرداخت‌های انتقالی پنهان در قالب یارانه و حمایت از گروه‌های حمایتی LDP، تخصیص کمتر از بهینه سرمایه و نیروی کار، سیاسی کردن مسائل مربوط به سیاست نوع اول و نوع دوم، تأخیر در حل و فصل اختلافات تجاری نوع اول و نوع دوم، منفعت طلبی سیاسی، فساد، استبداد وضعیت موجود و منافع متعارض و برخی ناپیوستگی‌ها و تناقضات در سیاست‌های کلی صنعتی ژاپن (از جمله بخش اولیه) می‌شود. با نگاهی کلی به سیاست صنعتی، به جای تمرکز بر حوزه سیاست صنعتی MITI، اکنون می‌توان فهمید که چرا تصویر کلی فاقد ثبات، انسجام و اثربخشی است، همانطور که در بخش اول اشاره شد، سیاست‌های صنعتی برای بخش‌های اول و دوم الف به شدت سیاسی شده و از نظر اقتصادی ناکارآمد است و تضاد شدیدی با سیاست‌های صنعتی برای نوع سوم ایجاد می‌کند.

شاید جدی‌ترین اشکال سطوح توزیع و تقسیم بندی، زمانی باشد که مسائل پیچیده را نمی‌توان در یک حوزه سیاستی واحد مدیریت کرد. هنگامی که این اتفاق می‌افتد - همانطور که اغلب در حوزه فناوری پیشرفته اتفاق می‌افتد - تلاش برای محافظت از ظرفیت بوروکراتیک می‌تواند منجر به فلج شدن سیاست‌گذاری شود. وزارتخانه‌ها ممکن است درگیر جنگ بر سر ظرفیت شوند و آنچه را که به نفع صنعت و اقتصاد است، از دست بدهند. این ممکن است یکی از بزرگترین تنگناهای نهادی در آینده ای درخشان برای صنایع با فناوری پیشرفته در ژاپن باشد.

در تلاش‌های فناوری پیشرفته، پیچیدگی، دامنه و سرعت تغییرات فناورانه بسیاری از مرزهای بوروکراتیک قدیمی را منسوخ کرده است. به عنوان مثال، همگرایی رایانه و فناوری ارتباطات، تقسیم کار اداری میان MITI و وزارت پست و مخابرات را برای صنایع مخابراتی، رایانه، نیمه‌هادی و نرم افزار مشکل کرده است. دو وزارتخانه، که نبردی مداوم برای کنترل صنعت رو به رشد مخابراتی در پیش گرفته اند، به سختی به توافق رسیده اند که در مورد یک سیاست منسجم برای مسائل مهم مانند شبکه‌های دارای ارزش افزوده (VAN) توافق کنند.

اگر بوروکراسی‌های رقیب نتوانند اختلافات خود را حل کنند، می‌توان از خطر بن بست با دخالت نخست وزیر و کابینه اش یا شورای مشورتی ویژه جلوگیری کرد. با توجه به تعداد فزاینده مسائلی که از مرزهای بوروکراتیک می‌گذرد و عدم وجود گزینه‌های مناسب، نخست وزیر و اعضای کابینه به طور مداوم مداخله می‌کنند. با این حال، چنین راهکارهایی با خطر بالقوه سیاسی شدن مسائل پیچیده ای که نیاز به ارزیابی فنی دارند، همراه هستند. با ایستادن در عصر جدید فناوری پیشرفته، تقسیم کار بوروکراتیک ژاپن - که تا پیش از این رسیدن به صنایع سنتی آماده شده بود - ممکن است به نوعی بازسازی نیاز داشته باشد.

تجدید ساختار الگوهای قدیمی با توجه به انرژی لازم برای غلبه بر اینرسی و منافع ریشه دار هرگز آسان نیست. با این حال، احتمال ایجاد تغییرات لازم به هیچ وجه دور از دسترس نیست خصوصاً که ژاپنی‌ها خود را در گذشته قادر به سازگاری نهادی نشان داده اند. اگر بتوان مرزهای قدیمی را دوباره ترسیم کرد، دلیلی وجود ندارد که سیستم سیاسی ژاپن نتواند به عنوان یک قدرت ملی اصلی عمل کند. مطمئناً ویژگی‌های اساسی سیستم سیاسی می‌تواند چارچوبی پایدار برای اداره سیاست‌های صنعتی ایجاد کند، درست همانطور که در بخش‌ها و صنایع سنتی در دهه‌های قبل موفق عمل کردند.

انعطاف پذیری داخلی

مدل پیکربندی سیاسی توزیع شده، توضیحی ساده اما قدرتمند برای الگوهای متنوع سیاستگذاری در ژاپن ارائه می‌دهد. نقاط قوت این سیستم شامل درجه بالای عادی سازی، سطح پایین سیاسی شدن در حوزه سیاست نوع سوم و همچنین نقاط ضعف آن شامل حفاظت سیاسی از بخش‌های غیر رقابتی، خطرات داخلی سوء استفاده‌ها از قدرت و مشکلات هماهنگی درون بوروکراسی است. برای

جلوگیری از تصور غلط که سیستم سیاستگذاری بوسیله همزیستی گروه‌های بوروکراتیک و LDP قفل شده است، باید توجه داشت که در صورت اقتضاء شرایط، سازوکارهایی برای "تغییرات ناپیوسته" یا تغییر جهت سیاست‌ها وجود دارد.

اگرچه LDP به ائتلاف بزرگ حامیان گروه‌های ذینفع وابسته است، ائتلاف به حدی فراگیر است که به سختی می‌توان این حزب را دست نشانده هر گروه منفرد، حتی کشاورزی دانست. در واقع، شمول ائتلاف حاکم LDP به حدی است که منافع برخی بخش‌ها - مانند انواع اول و دوم - با منافع برخی دیگر - انواع سوم و چهارم - در تضاد است. بر عهده LDP است که سیاست‌های سختی را بین انتخاب‌های رقیب بخش‌های مختلف انجام دهد. از دیدگاه کاملاً اقتصادی، می‌توان استدلال کرد که LDP تمایل داشته است که این انتخاب‌ها را به طور پیش فرض انجام دهد - صرفاً با اعمال فشارهای خاص نوع اول و نوع دوم. با این وجود، گرایش LDP به پیروی از راه ساده مصلحت‌اندیشی سیاسی را نباید با ظرفیت سیستم برای بالاتر رفتن از فشارهای مبادلات خاص اشتباه گرفت. هنگامی که ضررهای غیرقابل‌تحملی بر منافع عمومی وارد شود، سیستم حزبی هژمونیک ژاپن هنوز این توانایی را دارد که گروه‌های ذینفع را منضبط کند.

این بخش تا حدی این ظرفیت را حفظ می‌کند چرا که اکثر گروه‌های ذی‌نفع در ائتلاف با LDP راهی برای تغییر مسیر و بازگشت ندارند. در صورت امتناع LDP از تقاضای آنها، این گروه‌ها نمی‌توانند تهدید کنند که حمایت خود را به اردوگاه مخالفان منتقل می‌کنند. هیچ یک از احزاب مخالف، به ویژه یک اتحاد مترقی، امید زیادی برای به دست گرفتن کنترل قدرت ندارند. گروه‌های ذینفع نوع اول و دوم، به نوعی، گروه‌گان LDP هستند. همچنین حزب لیبرال دموکرات مجبور نیست فقط آن سیاست‌هایی را که گروه‌های حمایتی سنتی خود را خوشحال می‌کند، اتخاذ کند.

بنابراین نظام حزبی هژمون ژاپن اهرم لازم را برای دولت LDP جهت فراتر رفتن از قدرت مبادلات گروه ذی‌نفعان LDP و اتخاذ تصمیمات سختی که مغایر با منافع بعضاً غلط حامیان وفادار نوع اول و نوع دوم آن است، فراهم می‌آورد. برای انجام این کار، معمولاً مستلزم تدوین یک برنامه بلند مدت قابل قبول، زمان کافی برای ایجاد تغییرات توسعه‌ای و جبران خسارت کافی از گروه‌های ذی‌نفع پیرو در قالب یارانه یا سایر "پرداخت‌های جانبی" است.

طرز اداره ژاپن

به طور خلاصه، MITI در مواجهه با چالش‌سازی با محیط سیاسی در حال تغییر دائمی، توانایی شگفت‌انگیزی برای مانور ماهرانه از خود نشان داده است. این گروه واکنش‌های مبتکرانه‌ای نسبت به فرسایش قدرت سیاسی خود مانند تشویق بی‌سر و صدای بیشتر فارغ‌التحصیلان خود برای نامزدی، گسترش شبکه روابط خود با دولت‌های منطقه‌ای پراکنده در سرزمین داخلی و سازماندهی گروه‌های LDP برای فناوری پیشرفته داشته است. چابکی MITI هم منعکس‌کننده و هم تقویت‌کننده بازیگران نوع سوم برای محافظت از حوزه‌های سیاستی خود در برابر مداخلات سیاسی ناکارآمد است که همین موضوع، یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های سیاست صنعتی نوع سوم برای فناوری پیشرفته است.

بوروکراسی سایر کشورها، مانند وزارتخانه‌های صنعت در سوئد و فرانسه، نیز حفاظتی در برابر دستکاری‌های سیاسی حزبی ارائه می‌دهند. اما کار آنها به اندازه آنچه که توسط MITI ارائه شده است، بزرگ و سخت نیست. تعداد کمی از بوروکراسی‌های دیگر در جهان از رابطه نزدیک MITI با صنعت ژاپن برخوردارند. این ترکیبی از هم‌افزایی صنعت و MITI و همچنین تقسیم کار ضمنی MITI و حزب لیبرال دموکرات است که سیاست صنعتی ژاپن (نوع سوم) را از سایر کشورها متمایز می‌کند. آنچه این ترکیب را

ممکن می‌سازد، حمایت ساختاری سیستم سیاسی ژاپن به ویژه تسلط حزب LDP، فراگیری ائتلاف ذی نفعان آن و ماهیت تجمیع منافع نوع سوم است.

در چارچوب سیستم سیاسی ژاپن، کل بحث بر سر اینکه کدام شاخه از دولت بر سیاستگذاری تسلط دارد-LDP یا بوروکراسی ها- ساده انگارانه به نظر می‌رسد. فرآیندهای سیاستگذاری صنعتی بسیار پیچیده است و نمی‌توان آن را به سوال تک بعدی اینکه کدام شاخه از دولت مسئول است، خلاصه کرد. سیاست صنعتی از فعل و انفعال ظریف نیروهای اقتصادی، سیاسی و بوروکراتیک در زمینه تسلط تک حزبی نشأت می‌گیرد. این سیستم سیاسی است که چارچوب نهادی را فراهم می‌کند که در آن سیاست صنعتی تدوین و اداره می‌شود. سیستم سیاسی صحنه را تنظیم می‌کند، بازیگران را مرتب می‌کند و قواعدی را که بر اساس آن کل فرآیند انجام می‌شود، تعیین می‌کند. به نوعی سیاست حرف اول را می‌زند.

ادعای تقدم سیاست، مطمئناً نفی قدرت بوروکراسی ژاپنی نیست. در حوزه‌های سیاست نوع سوم، بوروکراسی در واقع بیشترین تأثیر را دارد. بدون شک MITI با توجه به سیاست‌های صنعتی ژاپن در زمینه فناوری پیشرفته، بازیگر مجرد غالب است. با این حال، قدرت MITI به پیکربندی سیاسی بستگی دارد که در هر حوزه سیاست شکل می‌گیرد. پیکربندی خاص در فناوری پیشرفته، پارامترهای وسیعی را تعیین می‌کند که MITI و بوروکراسی‌های دیگر قادر به اعمال قدرت هستند.

ژاپن به عنوان "دولت شبکه" توصیف شد یعنی دولتی که بتواند قدرت خود را فقط از نظر شبکه ارتباطات خود با بخش خصوصی اعمال کند. وجود ساختارهای مختلف سازمانی در اقتصاد ژاپن به MITI اهرم‌ها یا نقاط دسترسی متعددی می‌دهد که به وسیله آنها می‌تواند در بازار مداخله کند. در همین راستا، قدرت بوروکراتیک نیز رابطه ای است، به این معنا که از ساختار همسویی گروه‌های LDP، بوروکراسی، منافع و مبادلات سیاسی که بین آنها صورت می‌گیرد، نشأت می‌گیرد. بنابراین راز قدرت دولت ژاپن در ساختار رابطه ای آن با بقیه جامعه نهفته است. ژاپن بدون تردید یک دولت اجتماعی است.

تقریباً همه تحلیلگران جامعه ژاپن، از ماسائو مارویاما گرفته تا روبرت بلا و چی ناکان، تأکید کرده‌اند که دولت پایه محوری، نمادین و کاربردی جامعه است. از آنجا که ژاپن به شدت به دنبال دستیابی به اهداف جمعی است، دولت به عنوان سازوکاری برای بسیج منابع و هماهنگی گروه‌ها در تعقیب این اهداف عمل می‌کند. در این مفهوم بسیار وسیع، سیاست بر سایر بخش‌های جامعه، از جمله حتی اقتصاد، اولویت دارد. اقتصاد در تأمین ابزارهای دستیابی به اهداف بزرگتر و جمعی که توسط دولت تعیین شده اهمیت دارد. دولت ژاپن مشروعیت خود را از ظرفیت خود برای هماهنگی تلاش‌های خاص صنعت و اهداف ملی می‌گیرد.

سیاست نه تنها یکی از ارکان اصلی جامعه بلکه حتی سنگ بنای آن است و این بنای اساسی است. دولت برای جامعه ژاپنی در این سطح اهمیت دارد: منبع هویت جمعی، ضامن تداوم، منبع انسجام و وحدت، سازوکار حل تعارض، حافظ منافع مشترک و وسیله اصلی دستیابی به اهداف جمعی. دولت فقط یک پیوست اداری نیست، همانطور که گاهی در غرب مشاهده می‌شود، تنها مسئول حفاظت از حقوق فردی، ایجاد قوانین و هنجارهای عادلانه و تخصیص منابع است. در ژاپن، دولت نماد همبستگی ملی است.

شاید نزدیکترین معادلی که در غرب به مفهوم دولت ژاپن می‌توان یافت، سنت فلسفی "دولت ارگانیک" است. دولت ارگانیک شبیه دولت ژاپن در فرض اساسی است که پلیس ارسطویی یا جامعه سیاسی به عنوان پایه ای برای دولت عمل می‌کند. پلیس بر افراد و واحدهای اجتماعی زیرمجموعه اولویت دارد. وظیفه اصلی دولت - در واقع، تعهد اخلاقی آن - حفظ و تقویت منافع عمومی است.

این تعهد زیربنای هنجاری را برای یک دولت بالقوه مداخله گر - اگر نه اقتدارگرا - فراهم می‌کند. به دولت ارگانیک اختیار داده می‌شود تا هر اقدامی را که برای حفاظت از منافع عمومی ضروری است، انجام دهد. دولت ارگانیک نه تنها این قدرت را دارد که بر مخالفان سیاسی غلبه کند، بلکه در موارد شدید، چارچوب نهادی و نظم رویه ای و قانونی ای را که سیستم در آن عمل می‌کند، به حالت تعلیق در می‌آورد (همانطور که در آمریکای لاتین مشاهده شده است). مفهوم دولت ارگانیک لزوماً امکان اداره در اقتصاد بازار غیر متمرکز را که بر اساس حداکثرسازی منافع خصوصی عمل می‌کند، رد نمی‌کند. تا زمانی که اقتصاد بازار در خدمت منافع عمومی باشد، هیچ ناسازگاری اساسی وجود ندارد.

با این حال، نگرش دولت ارگانیک نسبت به رفتارهای حداکثر کننده منافع شرکت‌های خصوصی بسیار متفاوت از دولت لیبرال تکثرگرایی است که بر اساس ایمان آدام اسمیت به شگفتی‌های "دست نامرئی" بنا شده است. از آنجا که منافع خصوصی محدود، خود محور هستند و می‌توانند به منافع جمعی جامعه سیاسی آسیب برسانند، دولت ارگانیک احساس می‌کند که نه تنها حق دارد بلکه وظیفه مثبتی نیز دارد که به شیوه‌هایی که رفتار خود را مهار می‌کند، مداخله کند

بنابراین، مفهوم دولت ارگانیک شباهت‌هایی با دولت ژاپن دارد: تقدم جامعه سیاسی و نه اجزای تشکیل دهنده آن، تأکید مؤثر بر منافع مشترک، تعقیب اهداف جمعی، مشکلات در ایجاد زمینه برای مخالفت سیاسی مشروع و توجیه هنجاری برای مداخله دولت. با این حال، دولت ارگانیک و دولت ژاپن از چند جنبه مهم بسیار متفاوت هستند. دولت ژاپن بر اساس یک سیستم ارزشی خاص عمل می‌کند. این دولت قدرت و تأثیرگذاری خود را بیشتر از توانایی کار در هماهنگی اولیه و هدایت سازنده انرژی عظیم سایر اقشار جامعه، اعم از شرکت‌های خصوصی و انجمن‌های صنعتی گرفته تا احزاب سیاسی و گروه‌های حمایتی LDP، می‌گیرد. این واقعیت که قدرت دولت ژاپن به شدت در ساختار جامعه نهفته است، نشان می‌دهد که محدودیت‌های ذاتی در استفاده از آن وجود دارد. برخلاف دولت ارگانیک، دولت ژاپن چاره ای جز اتکا به اجماع و همکاری داوطلبانه از سوی بازیگران خصوصی برای انجام امور ندارد. این دولت به سادگی نمی‌تواند قاعده خود را بر اجبار، تهدید به تحریم‌های قانونی، یا اعمال یکجانبه اراده خود بر جامعه بنا کند. وقتی دولت ژاپن مجبور به عقب نشینی از اجبار می‌شود، مانند دهه ۱۹۳۰ و جنگ جهانی دوم، مشکلات جدی بی ثباتی سیاسی و شبح بی نظمی عمیق بوجود می‌آید. تصور اینکه دولت ژاپن با اجبار در شرایط عادی حکم کند، سخت است.

از سوی دیگر، ظرفیت دولت برای حفظ محیط کسب‌وکار مطلوب، که زمینه را برای کار بخش خصوصی تسهیل می‌کند، یکی از دلایل اصلی پویایی ژاپن است. ژاپن از نیروی متقابل دولت و بخش خصوصی که برای پیشبرد منافع و اهداف مشترک با هم کار می‌کند؛ انرژی، انعطاف‌پذیری و سازگاری خود را می‌گیرد. پاسخگو بودن به نیازهای مداوم در حال تغییر بخش خصوصی - در واقع، فقط در تماس مستمر با آن - MITI و سایر وزارتخانه‌ها را مجبور می‌کند تا روند سازگاری را ادامه دهند. انعطاف‌پذیری MITI در تغییراتی که در سیاست‌های صنعتی ژاپن ایجاد شده است، از صنایع سنگین و قدیمی به فناوری پیشرفته تبدیل شده است.

۵.۱۰. نکات پایانی

در ارزیابی تجربیات کشورهای صنعتی پیشرفته، تعدادی از تحلیلگران اشاره کرده‌اند که تأثیر سیاست‌های صنعتی بر عملکرد اقتصادی در بهترین حالت مبهم است و شامل نتایج مثبت و منفی است. حتی تجربه ژاپن پس از جنگ را که غالباً به عنوان نمونه ای درخشان از برنامه‌ریزی مرکزی مؤثر و مداخله دولت ذکر می‌شود، نمی‌توان سابقه موفقیت کامل در نظر گرفت. با بررسی دقیق، می‌توان دریافت که سابقه ژاپن پس از جنگ شامل برخی از عناصر ناهمواری، ناسازگاری و مصلحت سیاسی است که سیاست‌های صنعتی کشورهایمانند ایتالیا و انگلستان را هم تضعیف کرده است.

همانطور که در این کتاب اشاره شده است، بزرگترین نقاط ناکارآمدی در بخش‌هایی قرار دارد که خارج از صلاحیت MITI است - به ویژه وزارتخانه‌های بسیار سیاسی و داخلی مانند کشاورزی، شیلات و جنگلداری. برای صنایع زیرمجموعه حوزه MITI - از جمله بیشتر بخش‌های اصلی تولید - سیاست صنعتی منسجم تر، آینده نگر و سازنده بوده است. سیاست‌های صنعتی فولاد، لیزرها و نیمه‌هادی‌ها تضاد شدیدی با سیاست‌های کشاورزی، فرآوری مواد غذایی و ساختمان سازی دارد. تفاوت‌ها را می‌توان تا حد زیادی به تغییرات در الگوهای تجمیع منافع LDP، گروه‌های تولیدکننده و اژانس‌های بوروکراتیک نسبت داد.

با نگاهی مقایسه‌ای به ژاپن، ما متوجه شدیم که ابزارهای سیاستی که برای ترویج توسعه فناوری پیشرفته استفاده می‌شود - یعنی فشار و تقاضای فناوری - از نظر ماهیت با سایر کشورها متفاوت نیست. تفاوت محسوس از حیث درجه و ترکیب کلی بکارگیری این ابزارها است. MITI تأکید بیشتر بر پیشبرد فناوری از طریق سازوکارهایی مانند پروژه‌های تحقیقاتی ملی دارد و کمتر بر تقاضای مستقیم از طریق خریدهای عمومی متکی بوده است. به دلایلی که در این کتاب مورد بحث قرار گرفته است، ژاپنی‌ها در مدیریت ابزارهای کلیدی فناوری، مانند پروژه‌های تحقیقاتی ملی، بیشتر از آمریکا و حتی کشورهای اروپای غربی موفق بوده‌اند (اگرچه در موفقیت ژاپن نباید مبالغه شود). از این رو، اگرچه ابزارهای کلی سیاست صنعتی یکسان هستند، اما ترکیب آنها در ژاپن متفاوت و نتایج اغلب ثمربخش‌تر است.

هیچ دلیل واحدی را نمی‌توان برای توضیح اثربخشی بیشتر سیاست صنعتی MITI ذکر کرد. این فقط به دلیل نقاط قوت منحصر به فرد MITI نیست؛ سازمان و استعداد برتر آن، سابقه و محدوده قدرت اداری، شبکه فارغ‌التحصیلان آماکوداری در موقعیت‌های عالی و ارتباط نزدیک کاری با بخش خصوصی نیز مؤثر بوده است. همچنین نمی‌توان اثربخشی آن را منحصرأ به سازماندهی ابزارهای سرمایه ژاپن به ویژه، ظرفیت MITI و وزارت دارایی در اختصاص اعتبار به بخش‌های مورد نظر نسبت داد. راز موفقیت ظاهری ژاپن در سیستم کلی است که سیاست صنعتی در آن کار می‌کند. این ترکیب پویای عوامل است که در ساختار یک سیستم یکپارچه تعامل می‌کند و به اثربخشی ظاهری سیاست صنعتی ژاپن شکل می‌دهد.

واژه ظاهری باید مورد تأکید قرار گیرد، زیرا نه این کتاب و نه هیچ کتاب دیگری که من از آن مطلع هستم (از نظر معیارهای دقیق علمی) ارتباط سببی واضح بین سیاست صنعتی و رقابت در فناوری پیشرفته برقرار نکرده است. وزن شواهد به شدت نشان می‌دهد که سیاست صنعتی، توسعه صنایع با فناوری پیشرفته در ژاپن را تسهیل کرده است، اما علیت هنوز اثبات نشده است. از دیدگاه روش علمی، این ارتباط ممکن است فقط از نوع همبستگی یا شاید حتی ساختگی باشد. به سختی می‌توان اثبات کرد که ابزار سیاست صنعتی برتری شرکت‌های ژاپنی را حاصل کرده است. پیشرفت‌های اولیه ژاپن در زمینه فناوری پیشرفته ممکن است کمتر به محتوای سیاست‌های صنعتی مربوط باشد و بیشتر به نقاط قوت ذاتی بخش خصوصی و یا شاید به سیاست‌های اقتصاد کلان مربوط است.

اگر نمی‌توان به سیاست صنعتی اعتبار قطعی داد، پس در مورد نقش آن چه می‌توان گفت؟ فارغ از تأثیر آن بر بخش‌های خاص، می‌توان استدلال کرد که سیاست صنعتی به عنوان یک سازوکار ضروری در ماشین اقتصاد سیاسی ژاپن عمل کرده است. این ابزار به عنوان ابزار اصلی برای ایجاد اجماع، وسیله‌ای برای تبادل اطلاعات و ارتباطات عمومی و خصوصی عمل کرده است. تصور روابط نزدیک دولت و بخش خصوصی در غیاب سیاست صنعتی دشوار است. در واقع، حفظ کل سیستم اجماع، که اقتصاد سیاسی ژاپن بر آن متکی است، بدون سیاست صنعتی به عنوان یک سازوکار یکپارچه، دشوار خواهد بود.

از دیدگاه سیاست بوروکراتیک، باید توجه داشت که MITI از سیاست صنعتی به عنوان اهرمی برای تقویت و گسترش قدرت خود در برابر وزارتخانه‌های رقیب استفاده می‌کند. MITI از سیاست صنعتی برای بدست آوردن ابتکار در مسائل مهم مانند توسعه فناوری

پیشرفته استفاده می‌کند. رویکرد تهاجمی و توسعه ای آن در سیاستگذاری، MITI را از وزارتخانه‌هایی مانند بهداشت و پست متمایز می‌کند که از فلسفه محافظه کارانه کنترل نظارتی پیروی می‌کنند. این امر MITI را قادر ساخته است تا تأثیر خود را در مسائل مربوط به سیاست، به عنوان مثال، در زمینه بیوفناوری و ارتباطات از راه دور - موضوعاتی که در محدوده اختیارات قرار دارند، گسترش دهد.

بنابراین، در برابر زمینه گسترده اقتصاد سیاسی ژاپن، نقش سیاست صنعتی بسیار فراتر از رفع نیازهای خاص بخش است. حتی اگر این امر برای تسهیل رشد بخش‌های مورد نظر کم باشد یا هیچ کاری انجام ندهد، سیاست صنعتی همچنان وظایف ضروری ایجاد اجماع، حفظ شبکه‌های ارتباطی، حداکثرسازی استفاده از منابع و تحکیم روابط بین دولت و شرکت‌های خصوصی را انجام خواهد داد. سیاست‌های صنعتی به عنوان یک پایه عمل می‌کند و سیستم سیاست‌گذاری مشترک ژاپن را در کنار هم نگه می‌دارد.

عوامل متمایز

از دیدگاه مقایسه ای، سیاست صنعتی MITI از مجموعه ای متمایز از ویژگی‌های رژیم بیرون آمده است. شاید غیرمعمول‌ترین آنها دوره طولانی تسلط حزب لیبرال دموکرات (LDP)، ضعف احزاب سیاسی کارگر و سبک بودن بار دفاعی ژاپن باشد. از بین این سه، بی تردید تعیین کننده‌ترین تسلط طولانی مدت LDP به عنوان حزب اکثریت در قدرت است. در تقسیم کار بین شاخه‌های قانونگذاری و بوروکراتیک، LDP تمایل دارد که بر روی منافع گروه‌های حمایتی سنتی (در این کتاب به انواع اول و دوم اشاره می‌کند) از طریق هزینه‌های مالی، کنترل نظارتی و فعالیت‌های مرتبط متمرکز شود.

ضعف احزاب کارگر، همچنین به ماهیت غیرسیاسی و سازگاری سیاست‌های صنعتی کمک کرده است. در غیاب احزاب قدرتمند کارگر، ژاپن مجبور به توسعه یک سیستم نئوکروپوراتیستی (ابشرکت سالاری) از مذاکرات سه جانبه (شامل نیروی کار، بخش خصوصی و دولت) در مورد مسائل اصلی اقتصادی نشده است، همانطور که بسیاری از کشورهای اروپای غربی چنین کرده‌اند. قدرت خاموش احزاب کارگر، MITI را از فشارهایی که دولت‌های انگلیس و ایتالیا به شدت احساس می‌کنند، دور کرده است. برخلاف دولت‌های انگلیس و ایتالیا، MITI مجبور نیست سیاست صنعتی را به طور اساسی تغییر دهد تا بتواند به خواسته‌های نیروی کار سازمان یافته برسد. به عنوان مثال، MITI به برآوردن تقاضای نیروی کار برای یارانه‌های عظیم، حمایت از واردات برای بخش‌های رو به زوال، ملی شدن صنایع تحت فشار ساختاری، تلاش‌های موقت برای ایجاد و حفظ اشتغال در مناطق تحت فشار اقتصادی، پرداخت‌های انتقالی سخاوتمندانه برای بیکاران، برنامه‌های بازآموزی مقیاس شغلی، محدودیت در سرمایه‌گذاری در خارج از کشور و اجرای سیاست درآمد مطلوب برای انتظارات دستمزد نیروی کار سازمان یافته وادار نشده است.

ضعف نسبی نیروی کار سازمان یافته تأثیر عمیقی بر توسعه اقتصاد ژاپن پس از جنگ داشته است. ژاپن به جای دنبال کردن راه کارگری برای ایجاد یک دولت رفاه، همانطور که اکثر کشورهای اروپای غربی انجام داده‌اند، سریع‌ترین مسیر حامی تولیدکننده را برای رشد اقتصادی دنبال کرد. تنها پس از دوبرابر کردن تولید در هر هفت یا هشت سال، دولت LDP با تأخیر به وظیفه ارتقای برنامه‌های رفاهی کشور روی آورد. در آن زمان، درآمدهای مالیاتی در اختیارش در نتیجه سال‌ها رشد سریع چند برابر شده بود و به دولت ژاپن اجازه می‌داد تا هزینه‌های رفاهی را بدون ازدحام سرمایه‌گذاری‌های سرمایه‌ای افزایش دهد. این می‌تواند افزایش یکنواخت در هزینه‌های رفاهی را با نرخ‌های کاهش یافته اما همچنان سریع رشد کل ترکیب کند.

بدون تقاضاهای نیروی کار سازمان یافته، ژاپن همچنین توانسته است از دام حفاظت از صناعی که دیگر قادر به رقابت با تولیدکنندگان کم هزینه در کشورهای دیر وارد نیستند، فرار کند. آنچه دولت ژاپن در عوض دنبال کرده است، مسیر دشوار سیاسی تکیه بر

سیاست‌های تعدیل مثبت، مانند حذف ظرفیت مازاد کارخانه است. در اینجا نیز، نام بردن از کشور دیگری که به جای مدیریت راه حل کوتاه مدت آسان‌تر برای حمایت از صنایع رو به زوال، ظرفیت کارخانه را کاهش داده است، دشوار است. تقریباً همه کشورها به مشکل تعدیل ساختاری با حفظ بخش‌های بیمار در سیستم‌های پرهزینه حمایت از زندگی پاسخ می‌دهند. با آسودگی از فشارها و مسائل مربوط به تجارت، یارانه‌ها، اشتغال، دستمزدها، رفاه و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی که در نقاط دیگر ریشه در تقاضاهای نیروی کار دارد، MITI انعطاف‌پذیری برای تدوین یک مجموعه نسبتاً غیرسیاسی از سیاست‌های صنعتی که انحرافات اقتصادی را به حداقل رسانده است، داشته است.

سطح بسیار پایین هزینه‌های دفاعی ژاپن - حدود ۱ درصد از تولید ناخالص ملی - یکی دیگر از ویژگی‌های غیرعادی است که انعطاف‌پذیری MITI را در طراحی سیاست‌های صنعتی افزایش داده است. برخلاف همتایان خود در آمریکا، دانشمندان، مهندسان و پرسنل پژوهشی ژاپنی توانسته‌اند تقریباً منحصراً بر روی پیشرفت‌های تجاری در دانش تمرکز کنند. نرخ اتلاف کم به ژاپن کمک کرده است تا به یک رقیب بزرگ در بازارهای جهانی تبدیل شود. شرکت‌های ژاپنی یاد گرفته‌اند که چگونه سرمایه‌گذاری‌های اولیه تحقیق و توسعه را از طریق فروش محصولات تجاری جبران کنند. MITI حداکثر خروجی را از منابع هدایت شده به پروژه‌های ملی کسب کرده است و کل سیستم تحقیق و توسعه از نظر نوآوری در فناوری فرآیند با کارایی رشک‌آوری کار کرده است. از آنجایی که پیشرفت در فناوری فرآیند، کلید کاهش هزینه و بهبود کیفیت محصول است، نقاط قوت ژاپن در کاربردهای تجاری و نوآوری فرآیند، به آن مزیت رقابتی تعیین کننده ای بخشیده است. در مقابل، سیستم تحقیق و توسعه آمریکا نه تنها از هدر رفتن شدید نیروی انسانی و منابع مالی ناشی از تقاضای نظامی، بلکه از اعتبار و جوایز پایین اعطا شده به جنبه‌های غیر جذاب اما از نظر تجاری حیاتی فناوری فرآیند، رنج می‌برد. جای تعجب نیست که ژاپن در زمینه فناوری پیشرفته در برخی زمینه‌ها از آمریکا پیشی گرفته است.

ترکیبی از اندازه عظیم و همسانی اجتماعی قابل توجه نیز اقتصاد سیاسی ژاپن را از سایر کشورها متمایز می‌کند. از نظر تقاضای داخلی، ژاپن در حال حاضر دومین اقتصاد بزرگ جهان است و اگرچه اقتصاد این کشور تقریباً نصف اقتصاد آمریکا است، ژاپن به آرامی اما به طور پیوسته در حال جبران است. با توجه به اندازه کوچک بازارهای داخلی خود، هیچ یک از کشورهای اروپایی - حتی آلمان غربی - نمی‌توانند به رقابت در همه زمینه‌های فناوری پیشرفته امیدوار باشند. در نتیجه، کشورهای اروپایی مجبور شده‌اند یک استراتژی خاص را دنبال کنند و منابع محدودی را در حوزه‌های تخصصی مانند تجهیزات ماشین‌آلات بسیار پیچیده و مواد شیمیایی صنعتی در آلمان غربی که دارای مزیت نسبی هستند، متمرکز کنند.

همگنی جمعیت بزرگ ژاپن نیز بی‌همتا است. اگرچه چند کشور در اروپای غربی، مانند کشورهای اسکاندیناوی، به همان اندازه همگن هستند، اما تنها کسری از اندازه ژاپن هستند. سوئد، بزرگترین کشور، تنها ۸.۳ میلیون نفر جمعیت دارد. نروژ تنها ۴.۱ میلیون نفر و دانمارک ۵.۱ میلیون نفر جمعیت دارند. جمعیت ژاپن با بیش از ۱۲۰ میلیون نفر، شش برابر مجموع سه دولت اسکاندیناوی است.

فقدان شکاف‌های عمیق اجتماعی - قومی، نژادی، مذهبی، منطقه‌ای یا تاریخی - نیاز به اتکا به سیاست‌های صنعتی برای حل انواع مشکلات اجتماعی را که در غیر این صورت ممکن است به وجود بیاید، برطرف می‌کند. برخلاف دولت آمریکا، MITI مجبور نیست باری را به دوش بکشد.

عوامل ساختاری و اجتماعی فرهنگی

عوامل متمایز مورد بحث در بالا به طور کامل ظرفیت MITI را برای تدوین و اجرای یک سیاست صنعتی نسبتاً مؤثر توضیح نمی‌دهند. آنها شرایط لازم اما نه کافی را تشکیل می‌دهند. برای درک اینکه چگونه MITI می‌تواند سیاست صنعتی را بدون ایجاد اختلال در

سازوکار بازار یا گسترش دائمی نقش دولت در اقتصاد اجرا کند، مستلزم آن است که عوامل ساختاری و اجتماعی-فرهنگی در تجزیه و تحلیل گنجانده شود: به طور خاص، سازمان صنعتی ژاپن، ویژگی‌های متمایز اجتماعی و ارزش‌های فرهنگی.

جنبه‌های سازمان صنعتی ژاپن این امکان را برای MITI فراهم کرده است که به طور انتخابی بدون درگیر شدن دائمی در اقتصاد دخالت کند. از ویژگی‌های ساختاری که مداخله انتخابی دولت را تسهیل کرده است، باید به اشتغال طولانی مدت، ساختار دوگانه اقتصاد ژاپن (شامل شرکت‌های مادر بزرگ و شبکه وسیعی از پیمانکاران و شرکت‌های فرعی کوچک و متوسط) و روابط بانکی و تجاری نزدیک اشاره کرد. چنین ویژگی‌های ساختاری منجر به الگوهای بارز وابستگی متقابل ساختاری شده است که سازمان‌ها را در ژاپن به هم پیوند می‌دهد. فراگیر بودن وابستگی متقابل ساختاری یکی از بارزترین ویژگی‌های اقتصاد سیاسی ژاپن است و نقاط ورود آماده ای را برای مداخله انتخابی دولت فراهم می‌کند.

همچنین پیوندهای وابستگی متقابل ساختاری به بخش خصوصی محدود نمی‌شود. آنها همچنین دولت و بخش خصوصی را به هم متصل می‌کنند. تمایل صنعت خصوصی برای همکاری با MITI - حتی زمانی که منافع شرکت از منافع ملی یا صنعتی متفاوت است - در رابطه بلندمدت "بدون خروج" از وابستگی متقابل است که شرکت‌ها را به MITI وابسته می‌کند. شرکت‌ها برای انواع خدمات به MITI وابسته هستند، از برنامه‌های فشار فناوری گرفته تا میانجیگری در حل تعارض و ایجاد اجماع.

ساختار وابستگی متقابل به شکل‌های دیگری نیز تجلی می‌یابد. در پدیده آمادگاری، جابجایی کارمندان عالی رتبه دولت از وزارتخانه‌های مختلف به پست‌های سطح بالا و شغل دوم در شرکت‌های دولتی و بخش خصوصی دیده می‌شود. حرکت پرسنل پیوندهای مقطعی ایجاد می‌کند که به تحکیم رابطه نزدیکی و اعتماد متقابل کمک می‌کند. وابستگی متقابل بخش عمومی و بخش خصوصی نیز در روابط غیررسمی و شخصی بین بوروکرات‌ها و رهبران بخش خصوصی آشکار می‌شود. چنین شبکه‌های انسانی به عنوان کانال‌های ارتباطی بین بخش‌های عمومی و خصوصی عمل می‌کنند. کارمندان ارشد دولتی در MITI از این تماس‌های شخصی به طور گسترده در شکل دادن به سیاست‌های صنعتی استفاده می‌کنند. بسیاری از مذاکرات حیاتی که در سیاست‌گذاری صنعتی انجام می‌شود، در پشت صحنه در جایی که می‌توان آن را منطقه میانی بین دولت و بخش خصوصی نامید، انجام می‌شود. اگر هزارتوی روابط شخصی در منطقه میانی وجود نداشت، تدوین و اجرای سیاست صنعتی ژاپن دشوار بود.

آنچه ساختار سازمان صنعتی را در کنار هم نگه می‌دارد و به رقابتی شدن بخش خصوصی کمک می‌کند، ارزش‌های اجتماعی-فرهنگی عمیقی است که با سیستم سرمایه‌داری ژاپن همخوانی دارد. برخی از ارزش‌های ژاپنی از قبل به خوبی شناخته شده‌اند - اخلاق کاری، صرفه‌جویی، صداقت، اصول شایسته‌سالارانه قوی و جهت‌گیری به سمت اهداف جمعی. چنین ارزش‌هایی معادل کارکردی اخلاق پروتستان نامیده می‌شوند اما فراتر از ارزش‌های اصلی که شرایط کارکردی سرمایه‌داری بازار را برآورده می‌کنند، ارزش‌های رابطه‌ای وجود دارند که به سرمایه‌داری در ژاپن بازیگری متمایز می‌دهند.

به عنوان مثال، عمل متقابل، تعهدات بلندمدت، اعتماد متقابل و به اشتراک گذاشتن خطرات، هزینه‌ها و منافع، به حفظ ساختار دوگانه اقتصاد ژاپن کمک می‌کند. اگر خریداران و تأمین کنندگان ژاپنی به این مجموعه هنجارهای ارتباطی پایبند نباشند، رابطه بین شرکت‌های مادر بزرگ و شبکه پیمانکاران فرعی و شرکت‌های فرعی آنها بسیار متفاوت خواهد بود. تأکید بر اهداف جمعی همچنین تعقیب نفع شخصی محدود از سوی شرکت‌های خصوصی را کاهش می‌دهد و این نه تنها با ساختار وابستگی متقابل بلکه با ظرفیت دولت و بخش خصوصی برای رسیدن به اجماع بر روی یک مجموعه مشترک از اهداف جمعی همخوانی دارد.

برخی از دانشمندان علوم اجتماعی، به ویژه اقتصاددانان، نقش فرهنگ را کم اهمیت جلوه می‌دهند و در عوض بر اهمیت انتخاب عقلایی در توضیح رفتار فردی و گروهی تأکید می‌کنند. سایر دانشمندان علوم اجتماعی، به ویژه انسان‌شناسان، اولویت فرهنگ را در ارائه چارچوبی اساسی از معنا بیان می‌کنند که همه کنش‌های اجتماعی بر اساس آن انجام می‌شود. برخی از دانشمندان علوم سیاسی و جامعه‌شناسان بر اهمیت نهادها در تعیین پارامترهای رفتار سیاسی و اقتصادی تأکید دارند. موضع گرفته شده در این کتاب این است که هر سه عنصر - انتخاب عقلایی، فرهنگ و ساختار نهادی - در یک رابطه درهم تنیده پیچیده همزیستی دارند. فرهنگ انتخاب عقلایی را مشروط می‌کند و در ساختار نهادی نفوذ می‌کند. عقلانیت و ساختارهای نهادی، به نوبه خود، به شیوه‌هایی که افراد و گروه‌ها از ارزش‌های فرهنگی استفاده می‌کنند و آن‌ها را به اجرا می‌گذارند، شکل زمینه‌ای می‌دهند. پیچیدگی این تعامل به این معناست که برخلاف اقتصاددانانی که اهمیت آن را نادیده می‌گیرند، فرهنگ نقش اصلی را در رفتار سیاسی-اقتصادی ایفا می‌کند و نقش آن در اقتصاد سیاسی ژاپن نه تنها به دلیل تفاوت در ساختار ارزش‌ها با ارزش‌هایی که در اکثر کشورهای سرمایه‌داری غربی وجود دارد، قابل توجه است، بلکه به دلیل شیوه‌ای که فرهنگ ژاپنی پیچ و خم نهادهای به هم پیوسته و ظریف را تقویت می‌کند، بدون اینکه منجر به سخت‌گیری‌های پرهزینه و ناکارآمدی‌های اقتصادی شود.

ظرفیت MITI برای اجرای یک مجموعه نسبتاً مؤثر از سیاست‌های صنعتی برای فناوری پیشرفته، در حد کمی، به دلیل ترکیبی از عوامل متمایز است: تسلط طولانی مدت LDP بر رژیم دایت، ضعف نسبی احزاب سوسیالیست کارگری، بار سبک هزینه‌های نظامی، جمعیت بزرگ و همگن ژاپن، ویژگی‌های ساختاری سازمان صنعتی ژاپن، مواهب فرهنگی اجتماعی سازگار، و البته همه عوامل آشکاری که در این کتاب به آنها توجه شده است، مانند ظرفیت MITI برای تجمیع منافع متخاصم بخش خصوصی و پویایی بخش خصوصی. به طور خلاصه، وجه تمایز سیاست صنعتی ژاپن از پیکربندی پیچیده‌ای از عوامل پدید می‌آید که هیچ یک از آنها را نمی‌توان به عنوان تنها عامل تعیین کننده مشخص کرد.

۱۱. سیاست صنعتی پویا و تولید انعطاف‌پذیر: به سوی نقش فناورانه و انقلابی MITI^{۷۲}

یک سیستم تولیدی جدید، تولید ناب^{۷۳}، که منشأ آن صنعت خودروسازی ژاپن بوده است، اکنون در سطح جهانی به عنوان یک روش تولید برتر از سیستم تولید انبوه مرسوم شناخته شده است. ماهیت انقلابی آن در ماشینی که جهان را تغییر داد؛ به خوبی بیان و عمومی شده است. پس از جنگ جهانی دوم، توپوتا در ژاپن پیشگام مفهوم تولید ناب بود. ظهور ژاپن به برتری اقتصادی فعلی خود به سرعت دنبال شد، زیرا سایر شرکت‌ها و صنایع ژاپنی از این سیستم قابل توجه تقلید کردند.

اما چرا باید تولیدکنندگان جهانی دهه‌ها تولید انبوه را کنار بگذارند تا از تولید ناب استقبال کنند؟ پذیرش تولید ناب، همانطور که به طور اجتناب‌ناپذیری فراتر از صنعت خودرو گسترش می‌یابد، تقریباً در هر صنعت همه چیز را تغییر خواهد داد - انتخاب برای مصرف‌کنندگان، ماهیت کار، ثروت شرکت‌ها و در نهایت، سرنوشت ملت‌ها.

تولید ناب در حال حاضر مشتاقانه در برخی از کشورها، به ویژه در آمریکا، پذیرفته و اقتباس شده است (آبو، ۱۹۹۴؛ کنی و فلوریدا، ۱۹۹۳). با توجه به اهمیت تولید ناب به عنوان سیستم جدید تولید در جهان، جای تعجب نیست که مبتکران اصلی آن، یعنی صنعت خودرو ژاپن، به طور قاطعی در تجارت جهانی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (FDI) مسلط شده اند.

صنعت ژاپن چگونه توانست چنین سیستم تولید جدیدی را ابداع کند؟ آیا این یک نوآوری صرفاً مبتنی بر بازار بود یا دولت به نحوی در آن دخالت داشت، اگر نه مستقیم؟ پیشنهاد اساسی من این است که وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت (MITI) به عنوان نگهبان صنعت ژاپن، به منشأ آن کمک کرده است، البته به‌طور غیرمستقیم و فقط به معنای پسینی - یعنی بدون اطلاع از آن در سطح سیاست آگاهانه. بخش اول این مقاله به بررسی این موضوع می‌پردازد که چگونه سیاست صنعتی MITI، به‌ویژه در قبال صنعت خودروسازی نوپای ژاپن در اوایل دوره پس از جنگ، جهت ایجاد شرایط بازار مناسب برای پیدایش نوآوری‌های تولیدی جدید عمل کرد.

با این حال، رشد بسیار موفقیت‌آمیز صنعت خودروی ژاپن، همراه با رشد سریع کل صنعت ژاپن در دوران طلایی سرمایه‌داری (۱۹۵۰-۱۹۷۴)، بدیهی است که نیاز به حفاظت از صنایع داخلی را کاهش داده و برخی تغییرات موقتی تکاملی را ضروری می‌سازد. نقش قبلی MITI به عنوان غیورترین سازمان دولتی ژاپن برای پرورش صنایع داخلی در بسیاری از مطالعات به خوبی مورد بررسی قرار گرفته است (از جمله، جانسون، ۱۹۸۲؛ کومیا و همکاران، ۱۹۸۸؛ جانسون، تاینسون، و زیسمن، ۱۹۸۹؛ و اوکیموتو، ۱۹۹۰). با این حال، MITI که زمانی سنگر ناسیونالیسم محافظه‌کار بود، اخیراً خود را به «سرسخت‌ترین» مروج «بین‌المللی‌سازی» صنعت ژاپن در محافل دولتی تبدیل کرده است. یعنی در تدوین سیاست اخیر خود بیش از سایر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی (مانند وزارت امور خارجه، وزارت دارایی، وزارت پست و مخابرات، وزارت کشاورزی، جنگلداری و شیلات و وزارت ساختمان) جهت‌گیری بین‌المللی دارد.

بنابراین، چرا و چگونه این تحول ۱۸۰ درجه‌ای در جهت‌گیری سیاست MITI رخ داده است؟ پیشنهاد من در اینجا این است که چنین تغییری نتیجه منطق داخلی سیاست صنعتی ژاپن بود و هیچ چیز متناقضی در این چرخش وجود ندارد. این پیشرفت از نظر مشارکت MITI با رشد انفجاری صنعت خودروی ژاپن و صادرات سرسام آور آن (مازاد تجاری) و اولین حضور غیرقابل اجتناب

^{۷۲} این بخش تلخیصی از مقاله با عنوان "Dynamic industrial policy and flexible production : Toward a technostructural-

evolutionary paradigm of MITI's role" تالیف تروتوما اوزاوا در سال ۱۹۹۵ است.

^{۷۳} lean production

خودروسازان ژاپنی به عنوان شرکت‌های چندملیتی مسلط (جریان FDI) نشان داده خواهد شد. این انگیزه‌های بیرونی مبتنی بر رقابت‌پذیری تازه به دست آمده آن‌ها بود که از شکل‌گیری موفقیت‌آمیز تولید ناب ناشی می‌شد.

از آنجایی که من بر تحولات علی متوالی در طول زمان تأکید می‌کنم، چارچوب تحلیل من ممکن است به عنوان یک پارادایم «تکنیکی ساختاری-تکاملی» از دخالت MITI شناسایی شود. الگوی انعطاف‌پذیری تطبیقی که در توسعه تولید ناب دیده می‌شود، در اجرای بین‌زمانی سیاست‌های MITI نیز قابل مشاهده است، همانطور که در زیر به تفصیل توضیح داده خواهد شد. از این نظر، آن را به عنوان یک توالی «انعطاف‌پذیر» از سیاست صنعتی طرح می‌کند.

۱.۱۱. رقابت محفوظ^{۷۴} و سازمان تولید انعطاف‌پذیر

چگونه صنعت ژاپن توانست روش متعارف تولید انبوه را به طور کامل بازنگری کند تا یک سیستم جدید تولید را معرفی کند؟ به عبارت دیگر، چرا تولید ناب از ژاپن منشأ گرفته و از آمریکا یا اروپا نبوده است؟ توضیح من این است که اگرچه تعداد زیادی از عوامل دیگر مطمئناً در آن نقش داشته اند، آنچه که می‌توان آن را «رقابت محفوظ» نامید، حداقل یک شرط حیاتی و ضروری را برای تسهیل منشأ تولید ناب در صنعت خودروهای ژاپنی فراهم کرد.

منظور من از رقابت محفوظ، فرآیندی از توسعه صنعتی است که از طریق آن یک صنعت جدید هدفمند در ابتدا به شدت از واردات و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی (یعنی شرکت‌های چندملیتی خارجی) محافظت می‌شد، اما در داخل آن صنعت محافظت شده، تعداد زیادی از شرکت‌کنندگان داخلی "برانگیخته شدند" تا وارد این صنعت شوند و در رقابت شدیدی برای تصاحب سهم بازار با یکدیگر رقابت کنند. به عبارت دیگر، رقابت داخلی در عمل فقط مختص تولیدکنندگان ملی بود تا همیشه برنده منحصر به فرد رقابت حمایت شده، بنگاه‌های ملی باشند و نه شرکت‌های خارجی. حضور چند شرکت کننده کاملاً مخالف استراتژی "قهرمان ملی" است که توسط برخی از کشورهای اروپایی، به ویژه فرانسه و بریتانیا دنبال می‌شود.

فرمول «قهرمان ملی» به خوبی در سطح سیاست مفهوم‌سازی شده است و عموماً به این عنوان شناخته می‌شوند. در مقابل، مفهوم «رقابت محفوظ» تنها یک مفهوم پسینی است. یعنی خود سیاست‌گذاران ژاپن - یا خود صنعت ژاپن - چنین ایده روشنی که در اینجا به تفصیل در مورد اثربخشی تصادفی رویکرد حمایت‌گرایانه آنها بیان می‌شود، نداشتند؛ تصادفی، زیرا آنچه واقعاً اهمیت داشت، پویایی صنعت خصوصی ژاپن بود که اتفاقاً در اوایل دوره پس از جنگ بسیار به حمایت و ارتقاء پاسخ می‌داد و بیش از همه، در محیط رشد مطلوب عصر طلایی سرمایه‌داری پرورش یافت (۱۹۵۰-۱۹۷۴). به عبارت دیگر، اثربخشی رقابت محفوظ بیشتر مدیون پویایی بخش خصوصی است تا مداخله‌گرایی MITI، اگرچه دومی قطعاً جزء ضروری این پدیده منحصر به فرد بود.

بدون شک رقابت، مادر کارآمدی و پیشرفت فناوری است. بنابراین، آنچه که محافظت می‌شود (یا به تنهایی برای تولیدکنندگان داخلی محفوظ است) نه تنها خود یک صنعت است، بلکه مهم‌تر از آن، یک سازوکار القای کارایی است (پویایی فرآیند "بقای بهترین‌ها") می‌تواند تولیدکنندگان در کلاس جهانی را پرورش دهد. در واقع، این در تضاد شدید با فرمول «قهرمان ملی» است که به تنها چند شرکت ممتاز - یک شرکت بزرگ در هر صنعت استراتژیک اجازه می‌دهد تا منافع حاصل از صرفه‌های مقیاس و سود انحصاری را دنبال کند.

از نظر مفهومی، می‌توان چنین فرض کرد که اثربخشی رقابت محفوظ بستگی به شرایطی دارد که تحت آن باید شدت تقویت شده رقابت محفوظ داخلی به صورت مطلق بیشتر از کاهش رقابت خارجی ناشی از حمایت باشد تا اثر رقابتی خالص مثبت باشد. در غیر این صورت، شرکت‌های داخلی باقی‌مانده هرگز نمی‌توانند در بازار جهانی رقابت کنند:

تقویت رقابت داخلی + سرکوب رقابت خارجی = اثر رقابتی خالص

حمایت‌گرایی معمولاً به عنوان کاهش قدرت رقابتی و در نتیجه منبع ناکارآمدی تفسیر می‌شود. بنابراین، تجارت آزاد قرار است شرایط بهینه را برای رقابت ایجاد کند. با این حال، تجربه ژاپن نشان می‌دهد که می‌توان قدرت رقابت را تحت حمایت افزایش داد.

این رقابت تشدید شده بین شرکت‌های داخلی متعدد در یک بازار محفوظ، رقبای متعدد را وادار کرد تا تمام تلاش خود را برای کاهش نقطه سربه‌سر با تبدیل مؤلفه‌های "هزینه ثابت" به مؤلفه‌های "هزینه متغیر" (یعنی تجزیه بسیاری از عملکردهای تک‌تابعی ثابت به توابع چند متغیره و انعطاف‌پذیر) و متمایز کردن محصولات آنها در تنوع انجام دهند. به عبارت دیگر تلاش کنند تا تولید را "ناب" و "انعطاف‌پذیر" سازند. زمانی که چندین شرکت کننده در یک بازار داخلی کوچک تکه‌تکه شده با نیازها و ترجیحات متنوع مصرف‌کنندگان (که تقاضا از نظر حجم محدود است) با یکدیگر رقابت کنند؛ مجبور شدند از ایده مرسوم توجه به صرفه‌های مقیاس (از طریق روش‌های تولید انبوه مرسوم) دست بکشند و در عوض برای معرفی تکنیک‌های تولید ناب برای تولید دسته‌ای کوچک تلاش کنند.

در این راستا، فرمول "قهرمان ملی" برای تطبیق تولید انبوه با اجازه دادن به "قهرمانان"، تا حد امکان از صرفه‌های مقیاس بهره‌برداری کامل دارد. این ممکن است تا حدی توضیح دهد که چرا اروپا به عنوان یک کل تا کنون در اتخاذ تکنیک‌های تولید ناب نسبت به آمریکا که صنعت خودروی آن با رقابت بین شرکتی بسیار فشرده‌تر مشخص می‌شود، نسبتاً کند بوده است. در هر صورت، دور از ذهن نیست که بگوییم تولید ناب هرگز تحت فرمول "قهرمان ملی" معرفی نمی‌شد.

۲.۱۱. مؤلفه‌های تولید ناب: مدیریت منابع انسانی

سیستم تولید ژاپنی که در شرکت تویوتا شکل گرفته است (از این رو، اغلب به عنوان "تویوتایسیسم" نامیده می‌شود)؛ در چندین ویژگی مهم از تولید انبوه فوردیست/تیلوریستی متمایز است. اول شامل مجموعه خاصی از کارگران چند مهارتی است که برای کار گروهی، استقرار انعطاف‌پذیر ماشین‌آلات چند منظوره، تقسیم کار مبهم (یعنی شرح شغل نامشخص یا گسترده برای تک‌تک کارگران)، یک سلسله مراتب نظارتی مسطح، سیستم تحویل به موقع (JIT)، کنترل کیفیت در فرآیند توسط کارگران (به جای بازرسی نهایی توسط متخصصان)، و پذیرش ایده‌های کارگران برای بهبود مستمر آماده شده‌اند.

آنچه در مورد تولید انعطاف‌پذیر به سبک ژاپنی به شدت تحول‌گرایانه (انقلابی) است، فعال کردن ظرفیت‌های فکری کارگران است. با کارگران دیگر صرفاً به عنوان "کارگران قدرتی" رفتار نمی‌شود که فقط دستورات را مطابق فوردیسم/تیلوریسم می‌پذیرند، بلکه به عنوان "کارگران مغزی" نیز در نظر گرفته می‌شوند که می‌توانند مشکلات عملیاتی را که هر روز با آنها مواجه می‌شوند دریابند، راه‌هایی برای حل آنها پیشنهاد کنند و به بهبود فرآیندهای کاری خود کمک کنند.

چارچوب ساخت ژاپنی یک نوآوری انسان‌محور است و بر شکل گسترده‌ای از سازماندهی کارگاهی متمرکز است، که شامل کل ساختار روابط مدیریت کار و همچنین روابط مونتاژکننده-تأمین کننده است (یا آنچه گلارچ ۱۹۹۲، "سرمایه‌داری اتحاد" نامیده

است)؛ از این رو از نظر کارکردی با فلسفه‌ها و شیوه‌های مدیریتی و سازمان‌های اجتماعی خاص خود پیوند ناگسستنی دارد. در واقع این توضیح می‌دهد چرا تعریف سیستم تولید ناب بر روی سیستم‌های تولید انبوه سایر کشورها چندان موفق نبوده است.

۳.۱۱. مشارکت MITI

از زمان آغاز دولت مدرن ژاپن (که پس از بازسازی میجی در سال ۱۸۶۸ تأسیس شد)، وزارتخانه‌های ژاپن مانند MITI، وزارت دارایی، وزارت پست و ارتباطات و مانند آن، توسعه صنایع تحت قلمرو خود را هموار ساخته اند. به عنوان یک کشور دیروار، این وزارتخانه‌ها و آژانس‌ها، همانطور که چالمرز جانسون (۱۹۸۹) به درستی توصیف می‌کند، نه به عنوان "کارمندان دولتی" شبیه به آمریکا، بلکه به عنوان "سازمان‌های توسعه وظیفه‌محور" ایجاد شدند که کارکردهای اصلی آن‌ها هدایت توسعه سریع ژاپن به منظور جلوگیری از استعمار امپریالیست‌های غربی بود.

اگرچه صنعت خودروسازی ژاپن قبل از جنگ جهانی دوم ساخته شده بود و در واقع به عنوان یک صنعت استراتژیک تبلیغ می‌شد، اما اساساً در دوره پس از جنگ بود که شروع به تولید اتومبیل‌های سواری کرد. در سال‌های قبل از جنگ، این صنعت بر وسایل نقلیه سنگین مانند کامیون‌ها و اتوبوس‌ها، به ویژه تحت سیاست ارتقای دولت برای اهداف نظامی متمرکز بود. در اوایل دهه ۱۹۲۰، فورد و جنرال موتورز اولین خودروسازان خارجی بودند که به ترتیب در یوکوهاما و اوزاکا عملیات مونتاژ را برای عرضه خودروهای سواری راه‌اندازی کردند. حضور آنها به توسعه بی‌نظیر تأمین کنندگان قطعات و تعمیرگاه‌های محلی در ژاپن کمک کرد.

در ژاپن، صنعت خودرو تحت نظر MITI قرار دارد. سیاست MITI در ابتدا شامل دو اقدام بود، حمایت - (الف) تعرفه، (ب) سیستم مالیاتی مطلوب برای خودروهای داخلی (کوچک) و نامطلوب برای خودروهای بزرگ (واردات)، و (ج) کنترل بر سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی. و ارتقاء - (الف) واردات فناوری، (ب) کمک مالی و (ج) ایجاد تقاضای داخلی و پشتیبانی زیرساختی (ساخت بزرگراه‌ها و تأسیسات مربوطه). با این حال، همانطور که در ادامه توضیح داده خواهد شد، عملکردهای جدید سیاستی در طول زمان توسط MITI در قالب میانجیگری اختلافات تجاری و هماهنگی و راهنمایی برون مرزی و اخیراً، سازماندهی مجدد ساختاری (شامل حتی ارتقای واردات) اتخاذ شد.

در دوره پس از جنگ، "سیاست اساسی صنعت خودرو" در اوایل سال ۱۹۴۸ با هدف صریح تشویق توسعه صنعت تدوین شد. قانون اقدامات موقت برای ارتقای صنایع ماشین‌آلات (قانون صنعت ماشین) در سال ۱۹۵۶ به طور خاص صنعت قطعات خودرو را به عنوان یکی از ۱۷ صنعت برای ارتقاء انتخاب کرد که واجد شرایط دریافت بودجه ویژه از بانک توسعه ژاپن بودند. این قانون برای ایجاد یک سیستم تولید کارآمد از طریق نوسازی/منطقی کردن امکانات تولیدی (به عنوان مثال از طریق اقدامات ویژه استهلاک)، ارتقاء صادرات (به عنوان مثال، ایجاد مبنایی برای صرفه‌های مقیاس)، کمک به پیشرفت فناوری (به ویژه از طریق واردات فناوری)، و تدوین سیاست‌های کلی مواد خام (به عنوان مثال، فولاد، لاستیک، نفت و غیره) طراحی شده است.

به منظور غلبه بر معایب فنی اولیه خودروسازان ژاپنی - یعنی ناآشنایی آنها با روش‌های مدرن مونتاژ انبوه، دولت ارز کمیاب در آن زمان را برای ترویج واردات فناوری از طریق مونتاژ مدل‌های خارجی با همکاری خودروسازان غربی اختصاص داد. این سرمایه‌گذاری‌ها به خودروسازان ژاپنی کمک کرد تا تکنیک‌های اولیه ساخت خودروهای سواری مدرن را بیاموزند. در ابتدا، تویوتا، نیسان، پرنس، ایسوزو و هیوندا اولین گروهی بودند که شروع به تولید خودرو کردند، اما به سرعت توسط گروه بعدی خودروسازان دنبال شدند: میتسوبیشی، تویو کوگیو (مزد)، هوندا، دایهاتسو، صنایع سنگین فوجی و سوزوکی. بنابراین، ۱۱ خودروساز در بازار ژاپن فعال بودند. در سال ۱۹۶۶، نیسان پرنس را جذب کرد و در همان سال، هیوندا بخش خودروهای سواری نوپای خود را کنار گذاشت و در نتیجه

تعداد خودروسازان سواری را به ۹ عدد کاهش داد و این ۹ خودروساز به شدت با یکدیگر در گسترش امکانات تولیدی و افزایش تولید با سرعتی خارق‌العاده رقابت کردند.

از سال ۱۹۶۰ تا ۱۹۶۵، تولید خودروهای ژاپنی (ماشین، کامیون، اتوبوس و سایر وسایل نقلیه)، ۳۲۲ درصد افزایش یافت و همچنین با افزایش ۳۵۷ درصدی از سال ۱۹۶۵ تا ۱۹۷۰، ژاپن به دومین خودروساز جهان پس از آمریکا تبدیل شد. ژاپن از سال ۱۹۷۰ تا ۱۹۷۵، جهش ۴۳.۷ درصدی و از سال ۱۹۷۵ تا ۱۹۸۰، رشد ۵۴.۱ درصدی دیگر را تجربه کرد و سرانجام در اواخر دهه ۱۹۷۰، آمریکا را به عنوان بزرگترین تولیدکننده خودرو در جهان شکست داد. در همان زمان، ژاپن همچنین به بزرگترین صادرکننده خودرو در جهان تبدیل شد. نسبت صادرات به تولید آن از ۴.۲ درصد در سال ۱۹۶۰ به ۱۴.۵ درصد در سال ۱۹۶۵، به ۲۲.۸ درصد در سال ۱۹۷۰، به ۴۰ درصد در سال ۱۹۷۵ و به ۵۶.۱ درصد در سال ۱۹۸۰ افزایش یافت.

در آغاز این رشد شتابان، MITI به طور طعنه‌آمیزی تلاش کرد تا با معرفی دو سیاست، آنچه را که به عنوان "رقابت بیش از حد" در میان شرکت‌کنندگان متعدد تلقی می‌کرد، مهار کند: (۱) مفهوم "ماشین مردم" در سال ۱۹۵۵، و (۲) مفهوم "سه گروه تولیدکننده" در سال ۱۹۶۱. از آنجایی که ژاپن مجبور به آزادسازی واردات خودرو، برای وسایل نقلیه تجاری در سال ۱۹۶۱ و برای خودروهای سواری در سال ۱۹۶۵ به دلیل ورود به سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) شد. همچنین فشارهای "داخلی" (عمدتاً از سوی ورودی‌های ردیف دوم) و "خارجی" (از غرب) برای مقررات‌زدایی از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در خودروها وجود داشت.

برنامه "ماشین مردم" با هدف معرفی یک خودروی کوچک با قیمت پایین برای بازارهای داخلی و صادراتی با تمرکز تولید آن در یک شرکت به منظور دستیابی به صرفه در مقیاس، با الگوبرداری از فولکس واگن آلمان انجام شد. به هر حال، همه شرکت‌ها کامپکت‌های کوچکی تولید کردند و تلاش MITI برای تمرکز تولید در پرتو رقابت‌های شدید میان خودروسازان داخلی، کارساز نبود.

طرح سه گروه تولیدکننده دولت، خودروسازان داخلی را به گروه‌های دو تا سه شرکتی تقسیم می‌کرد که یک گروه متخصص در تولید انبوه خودروهای سواری با تولید ماهانه حداقل ۷۰۰۰ دستگاه هستند، در حالی که گروه دوم ماهانه ۳۰۰۰ خودروی لوکس با عنوان خودروهای ویژه تولید می‌کنند و گروه سوم در تولید خودروهای کوچک متخصص هستند. صنعت به شدت در برابر این دخالت MITI، مقاومت کرد و این طرح نتوانست قانون‌گذاری شود.

در مقابل یک رقابت شدید در خانه بود که میتسوبیشی موتورز، یک تازه وارد، در سال ۱۹۷۱، علی‌رغم مخالفت MITI، با کرایسلر، یک خودروساز قدرتمند آمریکایی، وارد همکاری شد. در همان سال، ایسوزو به طور مشابه یک پیوند سرمایه با جنرال موتورز منعقد کرد که ۳۲ درصد سود سهام به دست آورد.

یکی دیگر از رقبای جدید، مزدا نیز روابط نزدیکی با فورد برقرار کرد که با فروش ۲۵ درصد سهام به فورد در سال ۱۹۷۹ به اوج رسید. این تصاحب سهام توسط دیترویت تنها پس از سال ۱۹۷۱ اتفاق افتاد که در آن MITI ممنوعیت سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در خودرو را لغو کرد، با این حال MITI به اعمال "هدایت اداری" ادامه داد و البته در این مورد بی‌ثمر بود.

برخی از ناظران استدلال می‌کنند که این نشان‌دهنده تغییر توازن قدرت از MITI به انحصارطلب‌ها بود، زیرا سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی در خودرو در سال ۱۹۷۱ آزاد شد. برای مثال، دنیس انکارنیشن (۱۹۹۲):

برای ارائه برخی اصلاحات، در طول سال ۱۹۷۱، MITI سرانجام (البته با اکراه) سرمایه‌گذاری خارجی در خودرو و پنج صنعت مرتبط را آزاد کرد. تنها هشت ماه پس از فاز سوم آزادسازی سرمایه، دولت ژاپن در نهایت درخواست میتسوبیشی در سال ۱۹۶۹ را برای تأسیس یک سرمایه‌گذاری مشترک تأیید کرد. بار دیگر، دولت می‌توانست مالکیت خارجی را محدود کند، اما نمی‌توانست بدون حمایت انحصارطلبان ژاپنی، دسترسی خارجی‌ها را به بازار محلی منع کند.

... انحصارطلبان ژاپنی ... اقدام به جایگزینی مقررات عمومی با محدودیت‌های خصوصی به عنوان راهی برای ترکیب نفوذ سیاسی داخلی مداوم آنها با قدرت اقتصادی بین‌المللی در حال گسترش خود کرده‌اند. بنابراین، در ژاپن، انحصارطلبان محلی به عنوان عوامل تعیین‌کننده داخلی حیاتی سیاست‌گذاری اقتصادی خارجی در ژاپن مانند سایر اقتصادهای صنعتی ظاهر شدند.

این مشاهدات به درستی از دست دادن ابزار کنترل مستقیم MITI برای بکارگیری و افزایش قدرت رقابتی در صنعت ژاپن را نشان می‌دهد. با این حال، باید به خاطر داشت که در وهله اول، MITI هرگز بر صنعت سوار نشد. هرگز هیچ سیاست عمده‌ای را به شکل از بالا به پایین یا یک طرفه بدون هیچ‌گونه مشورت قبلی نزدیک با صنعت اجرا نکرد. MITI به شدت به توصیه‌های سیاستی ارائه شده توسط شوراها مشورتی متشکل از نمایندگان صنعت و دانشگاه و همچنین مقامات خود متکی بود. MITI و صنعت، به‌ویژه در آن سال‌های اولیه پس از جنگ، یک نهاد واحد سیاست‌گذاری در هسته بودند، اگرچه ممکن بود این دو به‌عنوان طرف‌های مجزا برای ناظران غربی ظاهر شوند، که تمایل دارند به دولت و صنعت اساساً به عنوان نهادهای مستقل جداگانه نگاه کنند. در اصطلاح پلورالیستی، اولی در ابتدا بر دومی کنترل و تسلط داشت، اما بعداً، دومی خودمختاری و دست برتر را بر بوروکراسی به دست آورد.

علاوه بر این، MITI اغلب در واکنش به رشد سریع اقتصاد ژاپن و شرایط اقتصادی خارجی در حال تغییر، تعدیل‌های عمل‌گرایانه اولیه یا اواسط دوره را، هر زمان که لازم بود، بی‌سر و صدا و عملی انجام می‌داد، تعدیل‌هایی که شاید به نظر می‌رسید که MITI خواسته یا ناخواسته با افزایش قدرت بخش خصوصی موافقت کرده است. به عنوان مثال، MITI در ابتدا تأسیس تعداد کمی از شرکت‌های بزرگ در صنایع کلیدی را در نظر داشت - به روشی مشابه با فرمول اروپایی "قهرمان ملی" - تحت قانون به اصطلاح "صنایع ویژه" به طوری که آنها قادر باشند از صرفه‌های مقیاس استفاده کنند ولی در عمل چنین نشد.

این واقعیت که بوروکراسی MITI دارای درجه بالایی از انعطاف‌پذیری انطباقی بود، باید به رسمیت شناخته شود. در خودرو، MITI بر کاهش تعداد شرکت‌کنندگانی که در یک مقطع زمانی «بیش از حد» ارزیابی می‌کرد، اصرار نکرد. همچنین در نهایت به برخی از تازه‌واردان اجازه داد تا با دیترویت ارتباط برقرار کنند و به ۱۱ تولیدکننده بزرگ "مجوز داد" به حیات خود ادامه دهند. شایان ذکر است که پیوندها با منافع خارجی که در بالا ذکر شد، عمدتاً توسط خودروسازان درجه دوم ژاپن آغاز شد چرا که آنها مشکلات مالی، بازاریابی و یا فنی را تجربه کردند، یعنی این پیوندها اساساً در راستای منافع خود شرکای ژاپنی ترتیب داده شد.

۴.۱۱. سیاست صنعتی و رقابت انحصاری

سیاست اولیه MITI برای حمایت و ارتقاء صنعت خودرو چقدر مؤثر بود؟ هیرومیچی موتو (۱۹۸۸) در مطالعه دقیق خود از سیاست صنعتی ژاپن برای صنعت خودرو، مشاهدات دقیقی ذکر کرده است:

... با به رسمیت شناختن وضعیت نوپایی صنعت خودروسازی ژاپن، سیاست‌های ارتقاء اجرا شد. هدف قرار دادن صنعت خودرو به عنوان صنعت آینده به خودی خود اشتباه بزرگی نبود و با ملاحظات خاصی، محدودیت‌های اولیه واردات، ارتقای

مجوز فناوری، کمک هزینه ویژه استهلاک و سایر سیاست‌ها نتایج مثبتی را به همراه داشت. البته، تلاش‌های منطقی‌سازی خود شرکت‌ها نیز وجود داشت و به دلیل محافظت اولیه سنگین، توانستند به خوبی عمل کنند. با این حال، سیاست‌های پس از سال ۱۹۶۵، زمانی که به سطحی از بلوغ رسیدند، به‌طور غیرضروری باعث به تأخیر انداختن آزادسازی شد و توسط خود شرکت‌ها به خوبی پذیرفته نشد.

بنابراین اقدامات حمایتی و ارتقاء اولیه از دیدگاه سیاست صنعتی ژاپن اثر "مطلوبی" داشت، زیرا آنها یک "گلخانه" برای صنعت نوزاد خودروسازی فراهم کردند و جالب اینجاست که این گلخانه پدیده "رقابت محفوظ" را پرورش می‌دهد زیرا بنگاه‌های "گلخانه" از کاهش قیمت غیرضروری خودداری می‌کنند و همین امر، باعث افزایش سود می‌شود. در بلندمدت، این سودهای مازاد مانع ورود را کاهش داد و امکان همزیستی چندین شرکت را فراهم کرد. جالب توجه است که همکاری بین سازندگان داخلی در واقع برای جلوگیری از افزایش تمرکز در صنعت مؤثر بوده است.

اگرچه در این نقل قول توضیح داده نشده است، اما "همکاری" به معنای توافق (با تباری) ضمنی بین شرکت کنندگان برای متوسل نشدن به رقابت "بی‌نظم" قیمتی، بلکه برای رقابت از نظر تلاش‌های کاهش هزینه از طریق بهبود فناوری بود. روش قیمت‌گذاری منظم باعث کاهش هزینه‌های تحت حمایت شد، بنابراین سود اضافی (یا رانت‌های حفاظتی) را تضمین کرد. این رقابت متمرکز بر هزینه تولید به همه شرکت‌های فعال اجازه داد تا بخش قابل توجهی از رشد بهره‌وری را حفظ کنند و دوباره در ظرفیت‌های تولیدی سرمایه‌گذاری کنند.

علاوه بر این، توسعه و پذیرش تولید ناب را نیز تشویق کرد، زیرا خودروسازان ژاپنی بر بهبود فرآیند تولید تأکید کردند. شاید خود MITI به طور کامل درک نمی‌کرد که چگونه تکنیک‌های جدید تولید ناب توسط صنعت خودروی ژاپن با موفقیت توسعه و معرفی می‌شد، از این رو، "سیاست‌های پس از سال ۱۹۶۵ ... زمانی که صنعت به سطحی از بلوغ رسیده بود، لزوماً در خدمت به تأخیر انداختن آزادسازی بود." همانطور که در بالا نقل شد.

با این حال، چرا تعداد زیادی از شرکت کنندگان مشتاق در صنعت خودرو وجود دارد - برای این موضوع، در هر صنعت در حال رشد در ژاپن - قطعاً باید بررسی شود، زیرا حفاظت و رانت حمایتی همراه آن به تنهایی تنها شرایط لازم برای رخ دادن پدیده رقابت محفوظ است. اثر رقابتی خالص مثبت تحت حفاظت باید به شکلی بزرگ‌نمایی شود تا پیشرفت فناورانه را تحریک کند. دلایل وجود آمادگی چندین شرکت کننده را می‌توان عمدتاً در گروه‌های کیرتسو که در ژاپن وجود دارد، یافت.

در واقع، در مرحله اولیه توسعه صنعتی ژاپن پس از جنگ، گروه‌ها به شدت با یکدیگر در راه‌اندازی و تضمین هر صنعت امیدوارکننده در درون خود رقابت می‌کردند، پدیده‌ای که در ژاپن به عنوان اصل "یک مجموعه" شناخته می‌شود (میازاکی، ۱۹۶۷)، از آنجایی که چنین رقابتی منجر به این شد که هر گروه مجموعه کاملی از صنایع بزرگ را داشته باشد.

اول از همه، بانک‌های اصلی وابسته به کیرتسو نقش فعالی در تأمین مالی پیشرفت گروه در بخش‌های کلیدی داشتند. بنابراین، تمام خودروسازان ژاپنی هنگام ورود به خودروسازی در دوره پس از جنگ، توسط بانک‌های گروه خودشان حمایت می‌شدند.

جذب خودرو به عنوان یک صنعت در حال رشد جدید به ویژه برای کیرتسو مهم بود، زیرا این امر پیوندهای صنعتی متعدد، به ویژه پیوندهای پیشینی (ورودی) با فولاد، لاستیک، پلاستیک، ماشین‌آلات و مهندسی دارد. از آنجایی که هر گروه بزرگ به طور همزمان

در حال ایجاد این صنایع کلیدی تحت اصل یک مجموعه بودند، طبیعتاً مشتاق بود که یک صنعت خودرو داشته باشد. علاوه بر این، رانتهای حفاظتی وجود داشت که مشارکت آنها را سودآورتر می کرد.

دوم، هر کیرتسو قادر به سازماندهی گروهی از تأمین کنندگان قطعات و لوازم جانبی خود بود. این ساختار صنعتی به طور قابل ملاحظه ای نیاز سرمایه تازه واردان را کاهش داد و به ورود آنها کمک کرد، زیرا چیزی که آنها نیاز داشتند شروع به کار به عنوان مونتاژکنندگان نهایی بود. نتیجه، سطح نسبتاً بالایی از قطعات برون سپاری شده در صنعت خودروی ژاپن در مقایسه با مثلاً آمریکا بود (وجود این سیستم "هم گروهی" تأمین کنندگان وابسته به کیرتسو نیز به عنوان یک مانع "طبیعی" برای سرمایه گذاری مستقیم خودروسازان غربی در ژاپن بود).

با توجه به این خصوصیات ساختاری که تعداد زیادی از شرکت کنندگان را تشکیل می دهد، سیاست ارتقاء-حفاظت MITI به این ترتیب ناخواسته منجر به پدیده رقابت محفوظ شد که در آن رقابت پویای شدید در راه پیشرفت فناورانه در روشهای تولید ایجاد شد. همانطور که قبلاً نیز اشاره شد، علاوه بر این، MITI با اجازه دادن به شرکت کنندگان بیشتر در پرتو رشد سریع اتومبیل و سایر بخشهای صنعتی، "انعطاف پذیری" را در اجرای سیاست انجام داد.

۵.۱۱. محافظت از واردات به عنوان ارتقای صادرات: یک نسخه جدید

حفاظت MITI اساساً یک استراتژی "صنعت نوزاد" بود. اما همانطور که در بالا مشاهده شد، به طور تصادفی به دلیل پویایی ورود چندانگانه تحت حمایت کیرتسو به هر صنعت کلیدی جدید و تمرکز شرکت کنندگان بر منابع غیرقیمتی رقابت، به ویژه تکنیکهای کاهش هزینه، به یک استراتژی «صنعت صادرات نوزاد» تبدیل شد که در نهایت آنها را در بازار جهانی بسیار رقابت پذیر کرد. علاوه بر این رقابت های شدید داخلی، خودروسازان ژاپنی را مجبور به جستجوی بازارهای خارج از کشور کرد، یعنی آنها را بیش از پیش بر صادرات متمرکز کرد. چنین شرایط شلوغی بازار به نوبه خود مانعی طبیعی برای شرکت های خارجی ایجاد می کرد، هرچند که در وهله اول از پیوستن آنها جلوگیری شد.

الگوی ژاپنی حمایت، ارتقاء، پیشرفت فناورانه و رشد، الگوی "محافظت از واردات به عنوان ارتقای صادرات" را نشان می دهد، مفهومی که توسط پل کروگمن (۱۹۸۶) معرفی شد. با این حال، پارادایم رقابت محفوظ کاملاً متفاوت از آن است. در واقع، ساختار نظری کروگمن به طور مناسب تری با پارادایم "قهرمان ملی" منطبق است، زیرا او بر صرفه های مقیاس قابل حصول تحت حمایت تأکید می کند:

وقتی بازرگانان سعی می کنند موفقیت شرکت های ژاپنی را در بازارهای صادراتی توضیح دهند، اغلب به مزیت بازار داخلی محافظت شده اشاره می کنند. بر اساس استدلال، شرکت هایی که بازار خانگی امنی دارند، دارای مزایای متعددی هستند. آنها از تولید در مقیاس بزرگ، فروش کافی در طول زمان برای حرکت به سمت پایین منحنی یادگیری، کسب درآمد کافی برای بازیابی هزینه های تحقیق و توسعه مطمئن هستند. در حالی که قیمت های بالا را در بازار داخلی دریافت می کنند، می توانند "به صورت فزاینده قیمت گذاری کنند" و بازارهای خارجی را با محصولات ارزان قیمت پر کنند.

با دادن موقعیت ممتاز به یک شرکت داخلی در یک بازار، یک کشور از نظر مقیاس نسبت به رقبای خارجی برتری پیدا می کند. این مزیت مقیاس به هزینه های حاشیه ای کمتر و سهم بازار بیشتر حتی در بازارهای محافظت نشده بازگردان می شود.

در مقابل، پارادایم رقابت محفوظ، شرکت‌کنندگان را از "موقعیت ممتاز در یک بازار" محروم می‌کند. در اوایل، حتی با وجود اینکه بازار داخلی آنها به شدت محافظت می‌شد، خودروسازان ژاپنی در مقایسه با رقبای خارجی، در مقیاس بزرگ دچار ضعف بودند. از این رو، آنها باید تلاش می‌کردند تا با نوآوری و تکنیک‌های تولید ناب، نقطه سر به سر را کاهش دهند و در عمل موفق شدند. به عنوان مثال، در اوایل سال ۱۹۶۵، مقیاس تولید تویوتا به اندازه ۵ درصد جنرال موتورز بود، اما تولید خودروی تویوتا به ازای هر کارگر ۳ واحد (یعنی ۸ در مقابل ۵) از جنرال موتورز بیشتر شد؛ در سال ۱۹۸۰، مقیاس تویوتا به ۲۶ درصد افزایش یافت و همزمان میزان تولید به ازای هر کارگر ۴.۸ واحد از جنرال موتورز بیشتر شد.

۱۲. سیاست تخصیص ارز در ژاپن پس از جنگ: چارچوب نهادی و عملکرد آن^{۷۵}

رژیم تجارت خارجی ژاپن تا اوایل دهه ۱۹۶۰ با شکل کنونی خود تفاوت اساسی داشت. قبل از سال ۱۹۴۹ تجارت خارجی مستقیماً توسط دولت کنترل می‌شد و نرخ‌های ارز چندگانه وجود داشت. اگرچه کنترل مستقیم لغو شد و نرخ ارز واحد به عنوان بخشی از طیف وسیعی از سیاست‌های گذار به اقتصاد بازار در سال ۱۹۴۹ تعیین شد، اما سیستم جدیدی برای کنترل تجارت خارجی - سیستم تخصیص ارز - معرفی شد. دولت ژاپن می‌توانست از طریق این سیستم، سهمیه وارداتی را عملاً اجرا کند. این رژیم تا زمانی که آزادسازی تجارت تحت فشار خارج از کشور در اوایل دهه ۱۹۶۰ پیشرفت کرد، به کار خود ادامه داد.

به طور گسترده پذیرفته شده است که کنترل غیرمستقیم تجارت از طریق سیستم تخصیص ارز به عنوان ابزار سیاست صنعتی بخشی و همچنین سیاست اقتصاد کلان برای حفظ تراز پرداخت‌ها مورد استفاده قرار می‌گرفت. به عنوان مثال، تاریخ رسمی وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت (۱۹۹۴) موارد زیر را بیان می‌کند: "این [کنترل واردات] با هدف استفاده مؤثر از ارز خارجی محدود برای ارتقای توسعه اقتصادی بود و این امکان را فراهم کرد که کالاهای وارداتی ضروری تضمین شوند و در عین حال از هجوم واردات جلوگیری شود. MITI می‌توانست از طریق تخصیص ارز و تأیید واردات، صنایع تحت حکمرانی خود را رصد کرده و هدایت‌های اداری لازم برای توسعه آنها را انجام دهد."

سیستم تخصیص ارز با ایجاد تفاوت بین قیمت‌های داخلی و خارجی، رانتهایی را ایجاد کرد و تأثیر اقتصادی و سیاسی قابل توجهی داشت. از یک سو، رانتهای حاصل از مداخله دولت به این دلیل که موجب فعالیت‌های رانت‌جویانه توسط بخش خصوصی می‌شود مورد انتقاد قرار گرفته است، اما از سوی دیگر، اخیراً اشاره شده که رانت در صورت لزوم می‌تواند یک اقدام سیاست صنعتی مؤثر باشد اگر ترتیبات سازمانی مناسب فراهم شود. با در نظر گرفتن اینکه تعداد کمی از کشورهای در حال توسعه و در حال تحول تجارت خارجی خود را آزاد نکرده‌اند و با مشکلات جدی رانت‌جویی مواجه هستند، می‌توان گفت که تجربه ژاپن در کنترل ارز اهمیت زیادی دارد.

۱.۱۲. سیستم بودجه ارزی و تخصیص ارز

قانون مدیریت مبادلات خارجی و تجارت خارجی که در دسامبر ۱۹۴۹ تصویب شد، چارچوب نهادی جدیدی را برای تجارت خارجی فراهم کرد و جای کنترل مستقیم دولت را گرفت. ماده ۱ این قانون هدف از آن را توسعه تجارت خارجی عادی و اداره ارز و تجارت خارجی به منظور تأمین تراز پرداخت‌ها، تثبیت ارزش پول و استفاده مؤثر از ارز خارجی عنوان می‌کرد.

قانون برای نیل به این اهداف، تمرکز ارز و سیستم بودجه ارزی را تجویز کرد. تمام ارزهای خارجی، فلزات گرانبها، دارایی‌های قابل مطالبه به ارز خارجی و اوراق بهادار ارز خارجی باید در دست دولت، بانک ژاپن یا بانک‌های ارزی متمرکز می‌شد. دولت برای استفاده مؤثر از ارز خارجی متمرکز، بودجه ارزی ایجاد کرد.

^{۷۵} این بخش تلخیص و ترجمه ای از مقاله با عنوان "The Foreign Exchange Allocation Policy in Postwar Japan: Its Institutional Framework and Function" تالیف تسوجی اکازاکی و کورناگا در سال ۱۹۹۹ است. انتخاب این مقاله برای این فصل از آن جهت بوده که عمده اقدامات در جهت تخصیص و کنترل ارز پس از جنگ جهانی دوم، بر عهده MITI بوده است.

سیستم بودجه ارزی خارجی در منابع مختلفی شرح داده شده است. ما خلاصه خود را عمدتاً از برنامه کلی سیستم در بانک توکیو (۱۹۶۰) می‌گیریم. بودجه ارزی از ژانویه ۱۹۵۰ شروع شد، ابتدا هر سه ماهه و بعداً هر نیم‌سال. بودجه شامل سه بخش بود: (۱) جدول خلاصه، (۲) بودجه ارزی برای کالاهای وارداتی و (۳) بودجه ارزی برای خدمات.

بخش (۲) هسته اصلی بودجه ارزی بود. این بودجه شامل بودجه سیستم تخصیص ارز کالاها (کالاهای FA)، بودجه سیستم تأیید خودکار کالاها (کالاهای AA) و بودجه ذخیره بود. تقسیم بین کالاهای FA و کالاهای AA بسیار مهم بود. بودجه کالاهای AA به صورت یکجا به گروه کالاهای AA اختصاص داده شد و تا زمانی که به مقدار بودجه کل کالاهای AA نرسیده بود، واردات کالاهای AA به طور خودکار تصویب می‌شد. به عبارت دیگر، برای کالاهای AA، واردات عملاً در محدوده کل آزاد بود. بر این اساس، نرخ آزادسازی تجارت خارجی معمولاً به عنوان نسبت بودجه کالاهای AA به کل بودجه تعریف می‌شد.

از سوی دیگر، برای واردات کالاهای FA، نظر وزیر تجارت بین‌الملل و صنعت بسیار مهم بود. همچنین بودجه ارزی کالاهای FA نه به صورت یکجا، بلکه به هر کالا اختصاص می‌یافت و وزیر تجارت بین‌الملل و صنعت در محدوده تعیین شده برای هر کالای FA به واردکنندگان، ارز تخصیص می‌داد. بنابراین، برای کالاهای FA، میزان واردات اساساً توسط بودجه ارزی تعیین می‌شد. این بدان معناست که دولت اختیارات گسترده‌ای برای محدود کردن مقدار واردات داشت.

بودجه ارزی توسط شورای وزیران کابینه که متشکل از نخست‌وزیر، وزیر امور خارجه، دارایی، کشاورزی و جنگلداری، تجارت بین‌الملل و صنعت و حمل‌ونقل و دبیر آژانس برنامه‌ریزی اقتصادی بود، تصمیم‌گیری می‌شد. پیش‌نویس غالب بودجه واردات توسط MITI تنظیم می‌شد گرچه وزارت دارایی هم در بخشی از آن نقش داشت.

در تهیه بودجه واردات، MITI از مقدار ارز تخمینی که می‌توانست در هر دوره هزینه شود، استفاده می‌کرد. این مقدار بر اساس صادرات پیش‌بینی شده، خریدهای ویژه ارتش آمریکا، تراز تجارت خدمات و تراز پرداخت‌های هدفمند محاسبه می‌شد. MITI این مقدار را بین کالاهای AA و برخی کالاهای FA تخصیص می‌داد. روند واردات پس از تصمیم‌گیری بودجه ارزی به این شکل بود: (۱) اعلام واردات توسط MITI، (۲) تخصیص ارز توسط MITI، (۳) تأیید واردات توسط بانک‌های ارزی، (۴) ایجاد اعتبار اسنادی توسط بانک‌های ارزی و (۵) تسویه صورت‌حساب واردات توسط بانک‌های ارزی.

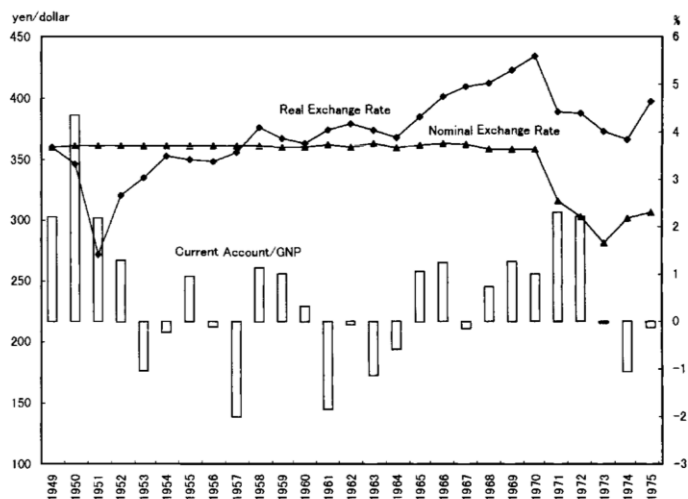
طبق اطلاعیه واردات، هر شرکتی که قصد واردات کالاهای FA را داشت، درخواست تخصیص ارز را به MITI تحویل می‌داد. MITI در مورد تخصیص ارز به هر متقاضی با توجه به بودجه و معیارهای تخصیص ارز تصمیم می‌گرفت. سپس در صورتی که وزیر تجارت بین‌الملل و صنعت تصمیم به تخصیص ارز می‌گرفت، گواهی تخصیص ارز با اعتبار ۴ ماه به متقاضی تحویل داده می‌شد.

۲.۱۲. تخصیص بودجه ارزی

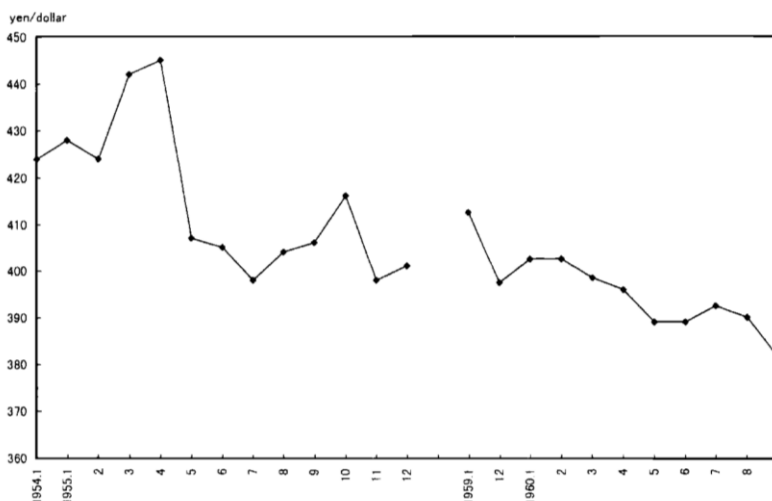
۱.۲.۱۲. اقتصاد کلان و بودجه ارزی

نرخ مبادله بین و روند تراز پرداخت‌ها برای دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ در شکل ترسیم شده است. ژاپن که در آوریل ۱۹۴۹ از رژیم چندنرخ ارز به رژیم تک‌نرخ تغییر مسیر داده بود، تا اوت ۱۹۷۱ نرخ ارز ثابت ۳۶۰ ین در مقابل هر دلار را حفظ کرد. تغییر در نرخ حقیقی ارز اندازه‌گیری شده به وسیله کالاهای صادراتی باید مورد توجه قرار گیرد. نرخ حقیقی ارز در اوایل دهه ۱۹۵۰ به سرعت افزایش یافت و تا پایان دهه ۱۹۵۰ در نرخ بالاتر از ۳۶۰ ین در هر دلار باقی ماند. پس از اینکه برای چندین سال کمی کمتر از ۳۶۰ ین در هر دلار ماند، در نیمه دوم دهه ۱۹۶۰ به سرعت کاهش یافت. در حالی که حتی در سال ۱۹۴۹ گفته می‌شد که ین بیش از

حد ارزش گذاری شده است، تورم در طول جنگ کره درجه ارزش گذاری بیش از حد را افزایش داد. تا نیمه اول دهه ۱۹۶۰، اقتصاد ژاپن غالباً با کسری بزرگ حساب جاری مواجه بود، در حالی که بیکاری نهفته زیادی وجود داشت. این واقعیت‌ها نشان می‌دهد که نرخ ۳۶۰ ین به ازای هر دلار بالاتر از سطح تعادلی تا نیمه اول دهه ۱۹۶۰ بود. در واقع، طبق داده‌های (که مسلماً تکه‌تکه) در مورد نرخ بازار سیاه ین در دهه ۱۹۵۰ مورد بررسی بانک مرکزی ژاپن قرار گرفت، نرخ بازار سیاه بیش از ۴۰۰ ین در هر دلار بود (شکل دوم). ارزش بیش از حد ین زمینه را برای پذیرش بودجه ارزی فراهم ساخت.



شکل ۵. نرخ ارز و تراز پرداخت‌های ژاپن در طول زمان



شکل ۶. نرخ ارز بازار سیاه ژاپن در طول زمان

ستون اول جدول زیر کل بودجه ارزی را گزارش می‌کند. بودجه ارزی از سال ۱۹۵۴ تا نیمه اول ۱۹۵۵ انقباضی شد و سپس از نیمه دوم سال ۱۹۵۵ به سرعت انبساط یافت. از نیمه اول ۱۹۵۷ تا ۱۹۵۸ مجدداً انقباض یافت و سپس در سال ۱۹۵۹ یک انبساط طولانی شروع شد. پیشینه این تغییرات در مقیاس بودجه ارزی به شرح زیر بود.

Year	Total	FA	AA	Reserve	AA/Total (%)
1952	1,242	763	348	131	27.99
	1,501	988	494	19	32.89
1953	1,237	799	300	138	24.26
	1,546	1,250	274	22	17.75
1954	1,100	931	141	27	12.82
	1,090	913	175	1	16.06
1955	1,160	970	190	0	16.38
	1,454	1,218	236	0	16.23
1956	1,765	1,413	352	0	19.94
	2,483	1,969	513	0	20.66
1957	2,236	1,589	497	150	22.23
	1,652	1,242	330	80	19.98
1958	1,628	1,148	330	150	20.27
	1,757	1,161	470	125	26.75
1959	1,941	1,217	630	93	32.46
	2,328	1,581	700	47	30.07
1960	2,624	1,459	1,000	165	38.11
	2,800	1,480	1,150	170	41.07
1961	3,272	1,422	1,850	0	56.54
	3,526	1,526	1,800	200	51.05
1962	3,114	1,264	1,650	200	52.99
	3,154	774	2,380	0	75.46
1963	3,465	796	2,575	94	74.31
	3,815	705	2,860	250	74.97

جدول ۷. برنامه کلی بودجه ارزی ژاپن (بر حسب میلیون دلار)

هدف از انقباض در سال ۱۹۵۴ مقابله با کسری حساب جاری در سال ۱۹۵۳ بود. در بودجه ارزی سال ۱۹۵۴، بودجه کالاهای غیرضروری کاهش یافت و سیاست جایگزینی مواد خام داخلی به جای مواد خام وارداتی در نظر گرفته شد. حساب جاری در سال ۱۹۵۴ بهبود یافت و انتظار می‌رفت فعلاً مازاد آن ادامه یابد. با در نظر گرفتن این وضعیت، از سال ۱۹۵۵ تا ۱۹۵۶، دولت سیاست بودجه‌های وسیع‌تر ارزی را به منظور حمایت از گسترش صادرات و تولید در پیش گرفت.

با این حال در اوایل سال ۱۹۵۷ تراز پرداختها با کسری مواجه شد و تقابلی بر سر سیاست ایجاد بودجه ارزی بین مراجع ذیربط درگرفت. MITI اصرار داشت که بودجه‌های انبساطی ارزی باید ادامه یابد، همراه با تشدید سیاست‌های مالی، به این دلیل که انقباض بودجه باعث پیشرفت‌های سفته بازی در قیمت‌ها و کاهش صادرات می‌شود. از سوی دیگر، وزارت دارایی و بانک ژاپن بر لزوم کاهش مستقیم واردات از طریق کاهش بودجه ارزی و همچنین تشدید سیاست‌های مالی تأکید کردند، زیرا کسری تراز پرداختها کاملاً جدی بود. در نتیجه، بودجه ارزی برای واردات برای نیمه اول سال ۱۹۵۷ در سطح کمی کمتر از دوره قبل تعیین شد.

در تهیه بودجه ارزی برای نیمه دوم سال ۱۹۵۷، MITI و وزارت دارایی توافق کردند که در شرایط کسری تراز پرداختها، مقیاس بودجه باید تا حدی که ممکن است کاهش یابد. اگرچه بین دو وزارتخانه درباره دریافت‌های پیش‌بینی‌شده اختلاف نظر وجود داشت، اما بودجه ارزی برای نیمه دوم سال ۱۹۵۷ بسیار کمتر از دوره قبل بود.

تراز پرداختها در نیمه دوم سال ۱۹۵۷ به مازاد تبدیل شد که شرایط لازم برای توسعه بودجه ارزی را فراهم کرد. با این حال، این بار MITI برای تنظیم عرضه و تقاضا در هر صنعت درخواست انقباض بودجه را کرد. اگرچه وزارت دارایی و سازمان برنامه‌ریزی اقتصادی اصرار داشتند که از منظر برنامه بلندمدت اقتصادی، بودجه ارزی باید انبساطی باشد، اما بودجه ارزی نیمه اول سال ۱۹۵۸ حتی کمتر از دوره قبل بود.

پس از نیمه دوم سال ۱۹۵۸، زمانی که اقتصاد ژاپن وارد یک رونق بزرگ با مازاد تراز پرداختها شد، بودجه ارزی تا سال ۱۹۶۱ انبساطی شد.

در مرحله بعد، اجازه دهید تخصیص بودجه ارزی بین کالاهای AA و کالاهای FA را در نظر بگیریم. نسبت بودجه AA به کل بودجه (نسبت آزادسازی واردات) در سال ۱۹۵۳ به زیر ۲۰ درصد رسید. پس از بهبود تدریجی از سال ۱۹۵۶، در اوایل دهه ۱۹۶۰ به سرعت افزایش یافت. از سال ۱۹۵۳، تحت انقباض بودجه کل ارزی، چندین کالا که به عنوان کالاهای AA طبقه‌بندی شده بودند، مانند پنبه خام، سنگ آهن و شکر خام، به کالاهای FA تبدیل شدند. در تهیه بودجه ارزی برای نیمه اول سال ۱۹۵۷، دولت سیاست افزایش تعداد کالاهای AA را در پیش گرفت و در آینده تصمیم گرفت در پاسخ به وضعیت تراز پرداخت‌ها، کالاهای AA را به کالاهای FA تبدیل نکند. سپس بهبود قابلیت تبدیل ارز اروپایی در پایان سال ۱۹۵۸ باعث آزادسازی تجارت در ژاپن شد. در تهیه بودجه ارزی برای نیمه اول سال ۱۹۵۹، دولت ژاپن تصمیم به ارتقاء آزادسازی تجارت گرفت و در ژوئن ۱۹۶۰ کابینه با طرح آزادسازی تجارت و مبادلات خارجی موافقت کرد که اعلام کرد که نسبت آزادسازی در سه سال آینده به ۸۰ درصد خواهد رسید. افزایش سریع نسبت آزادسازی در اوایل دهه ۱۹۶۰ بر اساس این برنامه بود.

۲.۲.۱۲. تخصیص بودجه ارزی بر اساس کالا و ایجاد رانت

بودجه ارزی برای کالاهای FA به هر کالا اختصاص می‌یافت. جدول زیر ترکیب بودجه ارزی را بر اساس اقلام بزرگ نشان می‌دهد. مواد غذایی و منسوجات بیشترین وزن را داشتند، اما وزن آنها رو به کاهش بود. از سوی دیگر وزن نفت، ماشین‌آلات و مواد اولیه فولاد افزایش یافت. می‌توان گفت که تغییرات در ترکیب بودجه ارزی اساساً منعکس کننده تغییرات در ساختار صنعتی بود. با این حال، با بررسی جزئیات تغییرات، متوجه می‌شویم که عوامل سیاسی مختلفی وجود داشته است. از این پس، ما قصد داریم تخصیص بودجه FA را از نیمه دوم سال ۱۹۵۶ تا نیمه اول سال ۱۹۵۸ بررسی کنیم. پنبه خام، پشم، فولاد و مواد اولیه آن، نفت و ماشین‌آلات، که اقلامی با تخصیص بودجه نسبتاً زیاد بودند، در نظر گرفته خواهند شد.

Good	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959
Foods	31.32	29.01	25.96	16.15	18.35	19.47	14.44
Government monopoly goods	0.98	1.03	1.12	0.67	0.49	0.97	0.87
Lumber	0.00	1.72	0.89	0.79	0.46	0.89	1.77
Materials of daily necessities	0.57	1.70	2.22	1.57	1.49	1.42	1.49
Textiles	32.72	31.59	29.26	23.81	26.76	27.65	25.40
Materials of fertilizer	1.92	2.23	2.22	1.93	1.34	1.37	1.23
Coal	2.47	2.71	2.93	3.34	4.65	3.47	3.42
Materials of steel	2.16	3.77	8.21	15.88	12.61	4.28	7.43
Nonferrous metals	0.46	1.60	1.71	5.13	3.31	2.29	3.34
Petroleum	5.73	7.44	7.24	6.66	7.26	11.77	10.96
Chemicals	0.55	0.38	0.33	0.44	0.72	0.87	0.98
Medicines	0.60	0.37	0.28	0.17	0.24	0.27	0.27
Machinery	10.45	5.67	7.87	15.45	12.01	11.82	15.91
Other	10.06	10.79	9.77	8.01	10.32	13.46	12.49

جدول ۸. تخصیص بودجه ارزی FA توسط Good I (درصد کل بودجه FA)

Good	1956		1957	
	Oct-Mar	Apr-Sept	Oct-Mar	Apr-Sept
Staple foods	186,025	122,034	177,244	142,513
Soybean	48,105	48,000	33,600	40,425
Sugar	65,057	89,706	47,486	54,000
Salt	6,294	5,042	4,942	5,100
Lumber	12,360	6,942	6,000	10,662
Beef tallow	14,330	13,338	10,350	11,000
Hides	8,250	11,150	12,050	11,382
Raw cotton	198,122	216,275	215,300	204,639
Wool	121,000	124,800	141,500	73,500
Pulp for chemical fiber	10,626	14,370	7,010	7,752
Phosphorus ore	10,538	9,123	8,605	6,868
Potash	30,507	20,807	16,330	16,320
Raw materials for steel	159,810	288,503	68,500	57,400
Coal	57,683	82,237	49,363	38,777
Petroleum	104,982	103,616	93,470	141,000
Machinery	146,000	190,000	150,000	123,000

جدول ۹. تخصیص بودجه ارزی FA توسط Good II (بر حسب هزار دلار)

پنبه خام

تخصیص بودجه ارزی به پنبه خام بر اساس برنامه عرضه و تقاضای MITI برای محصولات پنبه بود. تولید ضروری محصولات پنبه از برآورد تقاضا برای محصولات پنبه و تغییرات تخمینی موجودی محاسبه شد. سطح تولید، سطح لازم واردات پنبه خام را تعیین می‌کرد، که به نوبه خود، همراه با تخمین قیمت وارداتی پنبه خام، بودجه ارزی لازم را تعیین می‌کرد. بودجه نیمه دوم سال ۱۹۵۶ در خدمت منافع صنعت نخ‌ریسی بود، به ویژه شرکت‌های بزرگ، که تقاضای کاهش واردات پنبه خام را برای حمایت از قیمت محصولات پنبه داشتند. در رابطه با بودجه نیمه اول سال ۱۹۵۷، صنعت نخ‌ریسی مجدداً تقاضای کاهش واردات پنبه خام را کرد، اما چون حاشیه سود صنعت پنبه‌ریسی نسبتاً زیاد بود، MITI موافقت نکرد و تخصیص بودجه ارزی را افزایش داد. علاوه بر این، تخصیص بودجه به پنبه خام در نیمه اول سال ۱۹۵۸ به میزان قابل توجهی برای حمایت از کاهش تولید تحت هدایت اداری کاهش یافت.

پشم

تخصیص بودجه ارزی به پشم بر اساس برنامه عرضه و تقاضای MITI برای محصولات پشم بود. تولید لازم محصولات پشمی از برآورد تقاضا برای محصولات پشمی و تغییرات تخمینی موجودی محاسبه شد. سطح تولید، سطح لازم واردات پشم را تعیین می‌کرد که همراه با تخمین قیمت وارداتی پشم، بودجه ارزی لازم مشخص می‌شد. تخصیص بودجه ارزی به پشم از نیمه دوم سال ۱۹۵۶ برای مواجهه با افزایش تقاضای داخلی برای محصولات پشم افزایش یافت. هدف دولت کاهش قیمت داخلی محصولات پشم و رانت حاصل از تفاوت بین قیمت داخلی و وارداتی پشم بود. همچنین در نیمه اول سال ۱۹۵۷، مقدار زیادی از بودجه به پشم اختصاص یافت، اما مقدار واقعی تخصیص ارز به منظور کاهش تولید محصولات پشم کاهش یافت. تخصیص بودجه ارزی به پشم در نیمه دوم سال ۱۹۵۷ و نیمه اول سال ۱۹۵۸ برای حمایت از این کاهش تولید انقباضی شد.

فولاد و مواد اولیه آن

تخصیص بودجه ارزی به فولاد و مواد اولیه آن (سنگ آهن، آهن قراضه و آهن خام) بر اساس برنامه عرضه و تقاضای MITI برای فولاد صورت گرفت. برای مواجهه با افزایش سریع تقاضای فولاد به دلیل گسترش سرمایه‌گذاری، تخصیص بودجه ارزی به فولاد و

مواد اولیه آن در نیمه دوم سال ۱۹۵۶ و نیمه اول سال ۱۹۵۷ افزایش یافت. از آنجا که در ظرفیت کوره بلند تنگنا وجود داشت، مقدار زیادی از بودجه به قراضه، آهن خام، شمش فولاد و محصولات فولادی اختصاص یافت. در نیمه دوم سال ۱۹۵۷، تخصیص بودجه به دلیل کاهش تقاضای فولاد به میزان قابل توجهی کاهش یافت. با جدی شدن کاهش قیمت فولاد، کاهش تولید فولاد خام و برخی از انواع محصولات فولادی تحت هدایت اداری MITI در مارس ۱۹۵۸ آغاز شد. مطابق با این اقدام، MITI برنامه تولید فولاد در نیمه اول سال ۱۹۵۸ را محدود کرد و تخصیص بودجه ارزی به فولاد و مواد خام آن را کاهش داد.

نفت

تخصیص بودجه ارزی به نفت بر اساس برنامه عرضه و تقاضای MITI برای فرآورده‌های نفتی بود. میزان تقاضا برای نفت سنگین، نفت سفید و نفت سبک به ترتیب برآورد شد و از این برآوردها سطوح لازم واردات نفت خام و فرآورده‌های نفتی محاسبه شد. بر اساس اصل پالایش داخلی، MITI به واردات نفت خام اولویت داد. با این حال، از آنجایی که تقاضا برای نفت سنگین به ویژه در ژاپن زیاد بود، مقدار قابل توجهی از بودجه ارزی به نفت سنگین اختصاص یافت. در نیمه اول سال ۱۹۵۷، بودجه نفت خام و نفت سنگین به دلیل کمبود جدی آب و زغال سنگ برای تولید برق افزایش یافت. علاوه بر این، MITI شرکت‌های نفتی را هدایت کرد تا برای مقابله با کمبود نفت‌کش‌های ناشی از بحران سوئز، قراردادهای بلندمدتی برای اجاره تانکرها منعقد کنند. در نیمه دوم سال ۱۹۵۷، تخصیص بودجه ارز خارجی به نفت به دلیل کاهش پیش‌بینی‌شده در رشد تقاضا متوقف و باعث ایجاد مشکل رانت بیش از حد شد. سپس، در نیمه اول سال ۱۹۵۸، مقدار زیادی از بودجه ارزی به عنوان یک اقدام متقابل برای مشکل رانت بیش از حد به نفت اختصاص یافت.

ماشین‌آلات

برای ماشین‌آلات، تخصیص ارز بر اساس برنامه عرضه و تقاضا به دلیل تنوع زیاد ماشین‌آلات غیرممکن بود. دفتر تجارت بین‌الملل MITI، ادعاهای بودجه هر دفتر MITI و هر وزارتخانه را بر اساس بررسی‌های تقاضای ماشین‌آلات در هر صنعت تحت قلمرو آنها تنظیم کرد. در نیمه دوم سال ۱۹۵۶، به دلیل افزایش سریع سرمایه‌گذاری، مقادیر زیادی از واردات ماشین‌آلات توسط بخش‌هایی مانند فولاد، ماشین‌آلات، حمل‌ونقل و برق درخواست شد. MITI تصمیم گرفت که بودجه ارزی ماشین‌آلات را تقریباً در همان سطح دوره قبل نگه دارد، بنابراین حدود ۱۰ درصد از تقاضا را رد کرد. با توجه به تخصیص بودجه ارزی به ماشین‌آلات، استفاده کنندگان ماشین‌آلات به دلیل کیفیت بالا، در دسترس بودن وام با نرخ بهره پایین از طرف سازندگان و تحویل سریع، تمایل به ترجیح ماشین‌آلات وارداتی داشتند. از سوی دیگر تولیدکنندگان ماشین‌آلات داخلی تأکید کردند که تا حد امکان از ماشین‌آلات داخلی استفاده شود. هدف MITI حفظ تعادل بین تشویق صنعت ماشین‌آلات داخلی و منطقی‌سازی صنایع کاربر بود.

در نیمه اول سال ۱۹۵۷، اگرچه تقاضا برای ماشین‌آلات هنوز زیاد بود، وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت ۳۴ درصد از ادعاها را رد کرد و انتظار داشت که سرمایه‌گذاری به دلیل محدودیت در افزایش سرمایه به تعویق بیفتد. در تهیه بودجه ارزی، دفتر صنایع سنگین MITI خواستار انقباض بودجه شد، در حالی که دفتر تجارت بین‌الملل معتقد بود که فضا برای انبساط بودجه وجود دارد. این تقابل بین دو دفتر نشان دهنده مشکل تعادل فوق‌الذکر بود.

در نیمه دوم سال ۱۹۵۷، وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت ۲۲ درصد از ادعاها را رد کرد، به این دلیل که اثرات سیاست پولی انقباضی به تدریج محسوس شده بود و سرمایه‌گذاری برای منطقی‌سازی صنایع به دلیل افزایش سریع واردات ماشین‌آلات در دو تا سه سال

گذشته به اوج خود رسیده بود. علاوه بر این، در نیمه اول سال ۱۹۵۸، بودجه ارزی برای ماشین‌آلات به پایین‌ترین سطح خود از نیمه دوم سال ۱۹۵۵ کاهش یافت. حمایت از تولیدکنندگان داخلی یکی از دلایل آن بود.

بحث بالا نشان می‌دهد که در موارد مواد اولیه، برنامه عرضه و تقاضای MITI برای هر کالا به عنوان مبنا مورد استفاده قرار گرفته است. همچنین نشان می‌دهد که اغلب مواردی وجود داشته که تخصیص بودجه ارزی برای اهداف سیاست صنعتی محدود شده است. از آنجایی که محدودیت بودجه ارزی برای کالاهای FA یک سهمیه واردات واقعی را تشکیل می‌دهد، این احتمال وجود دارد که برای بسیاری از کالاهای FA رانت ایجاد شده باشد.

۳.۱۲. ضوابط تخصیص ارز و روشهای تخصیص توسط بنگاه

تخصیص ارز به بنگاه‌ها به معنای تخصیص رانت‌های ایجاد شده محدودیت واردات بود. بنابراین، این احتمال وجود دارد که تخصیص ارز به بنگاه‌ها موجب فعالیت‌های رانت‌جویی در بخش خصوصی و فساد بوروکراسی و گروه‌های سیاسی شود. با این حال، در عین حال، ممکن است این تخصیص ابزار مؤثر سیاست صنعتی باشد. در مورد احتمال اول، برخی از بوروکرات‌های وقت MITI با نگاهی به گذشته در مورد فشارهای سیاسی شدیدی که MITI با توجه به تخصیص ارز با آن مواجه بود، صحبت کردند. یکی از آنها که در دهه ۱۹۵۰ به عنوان رئیس بخش بودجه دفتر تجارت بین‌الملل خدمت می‌کرد، گفت که او روزانه درخواست‌هایی از اعضای رژیم دریافت می‌کرد و مقاومت در برابر این فشارها یکی از وظایف اصلی رییس بود. از بخش بودجه علاوه بر این، یکی دیگر از بوروکرات‌های وقت، که در دهه ۱۹۵۰ معاون دفتر تجارت بین‌الملل بود، گفت که چندین عضو رژیم به طور مرتب به دفتر معاون وزیر می‌آمدند تا در مورد تخصیص ارز درخواست دهند.

سازوکارهای خاصی برای فرار از چنین فشارهای سیاسی در سیستم تخصیص ارز تعبیه شده بود که برنامه کلی آن در بخش دوم، ترسیم شد. MITI روند کاهش دامنه اختیار خود را تا حد امکان در مورد تخصیص ارز به هر شرکت اتخاذ کرد. در کتابچه راهنمای سیستم تخصیص ارز که توسط مقامات MITI در سال ۱۹۶۰ نوشته شده است، آمده است: "اگرچه در قانون اداره ارز و تجارت بین‌الملل، تخصیص ارز به تشخیص وزیر تجارت بین‌الملل و صنعت مقرر شده است ولی به این معنا نیست که وزیر به طور خودسرانه تخصیص را مورد به مورد تعیین کند. MITI معیار خاصی را در مورد هر کالا با اشاره به هدف طبقه‌بندی آن به عنوان کالای FA تعیین می‌کند و ارز را به صورت مکانیکی تخصیص می‌دهد یا برنامه‌ها را بر اساس معیار غربال می‌کند."

می‌توان گفت که MITI قصد داشت تا با تعریف معیارهای تخصیص روشن که از قبل اعلام شده بود، از رانت‌جویی جلوگیری کند. چهار روش تخصیص وجود داشت: تخصیص به یک شرکت بازرگانی (AT)، تخصیص به یک شرکت مصرف‌کننده (AC)، تخصیص به یک شرکت تجاری بر اساس سفارش (ATO) و تخصیص به یک شرکت بازرگانی در اطلاعیه (ATN).

روش AT ارز را تنها بر اساس شرایط شرکت‌های بازرگانی و سوابق واردات گذشته در بسیاری از موارد تخصیص می‌داد. از آن برای بخشی از واردات شکر، چوب و بخشی از واردات گوشت گاو استفاده شد. دیدگاه اساسی این بود که نتایج واردات گذشته توانایی شرکت را برای دستیابی به واردات نشان می‌دهد و این روش به روابط تجاری واردات بلندمدت کمک می‌کند. بر اساس این روش، رانت‌ها توسط شرکت‌های بازرگانی تملک می‌شد.

در روش AC ارز به طور مستقیم به شرکت‌هایی که از کالاهای وارداتی استفاده می‌کردند، تخصیص می‌یافت. روش ATO مبتنی بر سفارش‌های خرید بود که توسط شرکت‌های کاربر به شرکت‌های بازرگانی ارسال می‌شد و ATN نوعی ATO بود که در آن MITI

هر شرکت کاربر را از محدودیت سفارش مطلع می‌کند. در روش‌های AC، ATN و ATO، شرایط هر کاربر - سابقه صادرات، ظرفیت تولید و تولید - به عنوان معیار مورد استفاده قرار گرفت. به طور خاص، استفاده از معیارهای مبتنی بر سوابق صادراتی مانند معیارهای پنبه خام، پشم و خمیر کاغذ برای الیاف شیمیایی، "سیستم پیوند صادرات" نامیده شد. تحت روش‌های AC، ATN و ATO، رانت‌ها توسط شرکت‌های کاربر تصاحب می‌شد.

قابل ذکر است که در بسیاری از موارد معیارها بر اساس شرایط روشن و عینی بوده است. این واقعیت از دیدگاه "ایجاد رقابت" بانک جهانی (۱۹۹۳) پشتیبانی می‌کند. نکته اصلی این دیدگاه این است که نوع دیگری از رقابت مبتنی بر مسابقه با قوانین، داوران و جوایز مشخص در کشورهای شرق آسیا از جمله ژاپن کارساز بوده است. در نظام تخصیص ارز، رانت‌های حاصل از دریافت تخصیص، پاداش جذابی برای شرکت‌های خصوصی بود. جهت به دست آوردن جوایز بیشتر، شرکت‌ها برای دستیابی به عملکرد باید در رقابت‌هایی برنده می‌شدند که قوانین آن معیارهای تخصیص بود. MITI نقش داور را ایفا کرد و به طور مکانیکی و دقیق معیارها را بکار برد.

علاوه بر این، قابل توجه است که تصور می‌شود این معیارها رفتار شرکت را در جهت‌های خاصی هدایت کرده‌اند. معیارهای صادرات محور و ظرفیت تولید از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بوده است. در مورد اول، تصور می‌شود که رانت حاصل از تخصیص ارز نقش یارانه صادراتی را ایفا کرده است. در مورد دوم، تصور می‌شود که سرمایه‌گذاری توسط رانت‌ها که به عنوان یارانه سرمایه‌گذاری عمل می‌کرد، ترویج می‌شد.

۴.۱۲. نکات پایانی

سیستم تخصیص ارز به عنوان یکی از چارچوب‌های اساسی اقتصاد ژاپن تا زمان آزادسازی در نیمه اول دهه ۱۹۶۰ عمل کرده است. بیشتر واردات از طریق این سیستم تحت کنترل عملی دولت قرار داشت و MITI از این سیستم به عنوان ابزار سیاست صنعتی استفاده می‌کرد. در نتیجه، برای بسیاری از کالاهای مهم، رانت‌های قابل توجهی ایجاد شد. بنابراین، MITI معیارهای تخصیص روشن و عینی را تعیین کرد و با اعلام عمومی به این معیارها متعهد شد تا از فعالیت‌های رانت‌جویانه جلوگیری کند. این روش باعث رقابت برای تخصیص رانت بین بنگاه‌های خصوصی شد. به عنوان معیار، عملکرد صادرات و ظرفیت تولید اغلب به تصویب رسید. معیار اول، عمده‌ا به عنوان یک اقدام تشویقی صادرات اتخاذ شد. معیار دوم، نه تنها با بالا بردن نرخ سود بلکه با پیوند دادن تخصیص رانت به ظرفیت تجهیزات، باعث ارتقای سرمایه‌گذاری شد. به طور خلاصه، سیستم تخصیص ارز در ژاپن پس از جنگ، صادرات و سرمایه‌گذاری را با تحریک رقابت برای کسب رانت ارتقاء داد.

به نتایج فوق از این مقاله، شرایط خاصی باید اضافه شود. اولاً، این واقعیت که سیستم تخصیص ارز ژاپن صادرات و سرمایه‌گذاری را ارتقاء داد و در عین حال فعالیت‌های رانت‌جویانه را محدود می‌کند، مستقیماً به این معنا نیست که رژیم سیاستی ژاپن بهترین بوده و باید به کشورهای در حال توسعه و در حال تغییر امروزی منتقل شود. انتخاب سیاست ژاپن در شرایط تاریخی انجام شد که در آن کاهش ارزش نرخ ارز اسمی دشوار بود، بوروکراسی مؤثر و حمایت از انجمن‌های تجاری خصوصی وجود داشت. همچنین ما نمی‌توانیم منکر مشکلات در سیستم ژاپن شویم. فعالیت‌های غیرمولد رانت‌جویی حتی در ژاپن نیز وجود داشت، انگیزه اضافی برای سرمایه‌گذاری باعث ایجاد ظرفیت مازاد شد. افزون بر این، سیستم پیوند صادرات بر افزایش رفاه شرکت‌های صادراتی و مصرف‌کنندگان خارج از کشور به هزینه مصرف‌کنندگان داخلی تأثیر داشت.

۱۳. موفقیت‌ها و شکست‌های MITI در کنترل واردات فناوری ژاپن^{۷۶}

کنترل دولت بر واردات فناوری اغلب به عنوان یکی از اجزای اصلی سیاست صنعتی ژاپن در دهه‌های ۱۹۵۰، ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ مشخص می‌شود. همانطور که جانسون (۱۹۸۲) بیان می‌کند: "قبل از آزادسازی سرمایه در اواخر دهه ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، هیچ فناوری بدون تأیید MITI وارد کشور نشد و با هیچ سرمایه‌گذاری مشترکی موافقت نشد. بدون بررسی دقیق MITI و تغییر مکرر شرایط، هیچ حق ثبت اختراعی بدون فشار MITI بر فروشنده برای کاهش حق امتیاز یا ایجاد سایر تغییرات به نفع کل صنعت ژاپن خریداری نشد؛ و هیچ برنامه‌ای برای واردات فناوری خارجی تصویب نشد. تا زمانی که MITI و کمیته‌های مشورتی مختلف آن توافق کردند که زمان مناسب است."

این کنترل‌ها به شرکت‌های ژاپنی کمک کرد تا فناوری را تحت شرایط بسیار مطلوب به دست آورند. دولت از تصویب موافقتنامه‌هایی که به نفع طرف ژاپنی تشخیص داده نمی‌شد، خودداری می‌کرد. همچنین، حداقل در مواردی، خریداران بالقوه فناوری خارجی را سازماندهی می‌کرد تا از افزایش قیمت‌ها جلوگیری کند. پیش از این، زمانی که خارجی‌ها به توانایی شرکت‌های ژاپنی برای پرداخت حق امتیاز و سایر پرداخت‌ها بی‌اعتماد بودند، دولت این پرداخت‌ها را تضمین می‌کرد.

با این حال، برخی از محققان استدلال می‌کنند که واردات مداخله‌ای دولت ژاپن در بهترین حالت، بی‌ربط بوده و حتی ممکن است مضر بوده باشد (رجوع کنید به فریدمن ۱۹۸۸؛ کومیا ۱۹۸۸؛ ترزیس و سوزوکی ۱۹۷۶). یک مسئله این است که آیا این سازمان احتمالاً می‌توانست بر واردات هزاران کالای وارداتی نظارت کند یا خیر. از نگاه بدبینان نسبت به مداخله دولت ممکن است این اقدامات MITI واردات فناوری را مسدود کرده یا حداقل به تأخیر انداخته باشد.

تجربه ژاپن در سطح عملی اهمیت دارد، زیرا کشورهای سیاستگذار به تجربه ژاپن پس از جنگ به عنوان الگویی برای چگونگی مدیریت توسعه سریع اقتصادی نگاه می‌کنند. در سطح نظری اغلب ژاپن به عنوان موفق‌ترین کارفرمای سیاست‌های صنعتی به تصویر کشیده می‌شود. متأسفانه، بحث در مورد سیاست تجارت فناوری ژاپن مبتنی بر مبنای تجربی بسیار محدود است.

۱.۱۳. سازوکارهای کنترل دولت بر واردات فناوری

در پایان جنگ جهانی دوم، صنعت ژاپن به مراتب از هم‌تایان خود در آمریکا و اروپای غربی عقب افتاده بود. ارتباط ژاپن از ابتدای دهه ۱۹۳۰ و تا پایان جنگ در سال ۱۹۴۵ با جریان اطلاعات فنی و فناوری‌های جدید قطع شده بود (گوتو، ۱۹۹۳). در واقع، حتی در سال‌های اول پس از جنگ، مقامات اشغالگر به شدت معاملات سیاسی و اقتصادی خارجی ژاپن را کنترل کردند و همچنین محدودیت‌هایی را بر تحقیقات و فعالیت‌های صنعتی در بسیاری از زمینه‌ها اعمال کردند (موریتانی، ۱۹۸۶).

از آنجایی که ژاپنی‌ها کنترل اقتصاد خود را دوباره به دست گرفتند، هدف اصلی این بود که شکاف خود را با صنایع آمریکا و اروپا از طریق واردات فناوری کاهش دهند. یکی از مشکلات این بود که ژاپنی‌ها دلار یا ارزهای سخت دیگری برای پرداخت فناوری نداشتند و بازار بین‌المللی برای این وجود نداشت. در طول دهه ۱۹۵۰ و بیشتر دهه ۱۹۶۰ ژاپن با کسری تراز پرداخت‌ها مواجه بود. راه‌حل

^{۷۶} این بخش تلخیص و ترجمه از مقاله با عنوان "MITI's Successes and Failures in Controlling Japan's Technology Imports" تالیف لئونارد لین در سال ۱۹۹۴ است.

ممکن است کاهش ارزش ین باشد، اما ظاهراً دولت ژاپن به این موضوع توجه جدی نکرده است (کوسای، ۱۹۸۹). در عوض، ذخایر ارز خارجی با دقت سهمیه‌بندی شد تا مواد غذایی، مواد خام و مهم‌ترین فناوری‌های خارجی از لحاظ استراتژیک وارد شوند.

در سال‌های ۱۹۴۹ و ۱۹۵۰ قوانینی برای کنترل جریان ارز ورودی و خروجی ژاپن وضع شد. قانون سرمایه‌گذاری خارجی ۱۹۵۰ قراردادهای فناوری که بیش از یک سال به طول می‌انجامد یا در آن حق امتیاز یا سایر پرداخت‌ها باید در مدت بیش از یک سال انجام می‌شد، پوشش داد. سایر قراردادهای فناوری تحت قانون کنترل مبادلات خارجی و تجارت خارجی در سال ۱۹۴۹ قرار گرفتند. طبق این قوانین، قبل از واردات فناوری به ژاپن، تأیید دولت لازم بود. با این حال، در صورت تأیید، پرداخت‌ها به تأمین‌کنندگان خارجی فناوری تضمین می‌شد. قوانین با گذشت زمان تغییر کردند و سختگیری کنترل‌ها کمتر شد، اما تا سال ۱۹۸۰ به قوت خود باقی ماندند. هندرسون (۱۹۷۳) این رژیم را همانطور که حداقل تا سال ۱۹۷۲ وجود داشت، به عنوان محدودترین رژیم توسط هر کشور بزرگی در جهان توصیف کرده است.

دیدگاه رایج ژاپنی‌ها، به ویژه در اوایل دهه ۱۹۵۰، این بود که خرید فناوری‌های خارجی به صورت بالقوه مضر است. به عنوان مثال، واردات یک فناوری فقط برای گرفتن حق استفاده از یک علامت تجاری خارجی، به عنوان هدر دادن ارز کمیاب تلقی می‌شد. برخی از فناوری‌های وارداتی چیزی جز جایگزینی فناوری‌های کاملاً مناسب داخلی نیستند. برخی دیگر از واردات فناوری به عنوان وسوسه‌هایی برای شرکت‌ها بیان می‌شد که از توسعه فناوری خود غفلت کنند یا از سرمایه‌هایی استفاده کنند که در غیر این صورت برای تحقیقات داخلی استفاده می‌شد. همچنین بیم آن می‌رفت که شرکت‌های خارجی از فناوری‌های خود برای به دست آوردن کنترل بر بخش‌های اقتصاد ژاپن استفاده کنند.

بنابراین تا دهه ۱۹۵۰ واردات فناوری تنها در صورتی تأیید می‌شد که این فناوری به وضعیت تراز پرداخت‌های ژاپن و یا به رشد و توسعه صنایع مهم کمک می‌کند. در عمل این ترس از فناوری‌های خارجی تا حدودی در دهه ۱۹۵۰ کاهش یافت. در سال ۱۹۶۱ سیاست دولت تغییر کرد. اکنون قرار بود واردات فناوری تأیید شود مگر اینکه دولت بتواند نشان دهد که واردات مضر است یا اینکه این توافق برای خریدار ژاپنی ناعادلانه است.

ژاپن در سال ۱۹۶۴ به OECD پیوست و برای آزادسازی بیشتر واردات فناوری خود تحت فشار قرار گرفت. اقدامات آزادسازی بیشتر در سال ۱۹۶۸ تأیید خودکار را در مدت یک ماه برای قراردادهایی به ارزش کمتر از ۵۰۰۰۰ دلار ارائه کرد، اگرچه استثنائات متعددی وجود داشت (وایز، ۱۹۷۴؛ هندرسون، ۱۹۷۳؛ پک و تامورا، ۱۹۷۶). در سال ۱۹۷۳ واردات کالای سرمایه‌ای به جز در برخی از صنایع تعیین شده مانند رایانه آزاد شد. در سال ۱۹۷۶ صنایع تعیین شده نیز آزاد شدند و در سال ۱۹۸۰، قانون سرمایه‌گذاری خارجی لغو شد (جانسون، ۱۹۸۲).

پیش از آن، تا حدودی، از سال ۱۹۵۰ تا ۱۹۶۰، و سپس به طور فزاینده‌ای تا سال ۱۹۸۰، دولت ژاپن کنترل رسمی بر تمام قراردادهای فناوری عمده بین شرکت‌های ژاپنی و طرف‌های خارجی داشت. روند رسمی و قانونی که به طور رسمی انجام می‌شد، بسیار پیچیده بود و بخش‌های زیادی از دولت را درگیر می‌کرد.

زمانی که یک شرکت درخواست خود را برای واردات فناوری به وزارت دارایی ارسال می‌کرد؛ وزارت دارایی رونوشت‌هایی از این برنامه به وزارت که فناوری مورد نظر تحت قلمرو آن بود (اغلب MITI) ارسال می‌نمود. بخش مالی صنعتی MITI برنامه را از وزارت دارایی دریافت کرده و آن را در اختیار هر بخش از MITI که بر این فناوری نظارت داشت، می‌گذاشت. در اینجا بررسی واقعی این فناوری انجام و نظرات نوشته می‌شد و جلساتی با حضور افراد از بخش‌ها و دفاتر ذی‌صلاح مانند دفاتر مواد خام و تولید و در صورت لزوم،

اداره ثبت اختراعات برگزار می‌شد. گزارش نهایی در مورد درخواست‌ها در جلسات هفتگی کمیته اجرایی شورای مشورتی ارزش طرح می‌شد. در نهایت شورا تصمیم می‌گرفت که درخواست تأیید یا رد و یا برای مذاکره مجدد ارسال شود.

در مورد برنامه‌های کاربردی که توسط MITI نظارت می‌شد، مسئول اصلی به طور کلی رئیس بخش مربوطه بود. این شخص بیشترین اعتبار و بیشترین تأثیر را بر تصمیم‌گیری داشت. گذشته از معیارهای فنی، دولت توافق‌نامه‌های مختلف را بررسی کرد. اگر قرارداد مستلزم پرداخت حق امتیاز بالاتر از فناوری‌های مشابه، شامل محدودیت‌های صادراتی یا نیاز به واردات مواد بود، ممکن بود برای مذاکره مجدد بازگردانده شود. شرایط اقتصادی مانند کسری تراز پرداخت‌ها ممکن بود باعث شود دولت روند تصویب را به تأخیر بیندازد. به نظر می‌رسد که این یک عامل بوده است.

۲.۱۳. توانایی MITI برای غربال‌گری واردات فناوری

برخی اظهار کرده‌اند که مقامات MITI نمی‌توانستند هزاران فناوری را که تاییدیه دریافت کرده‌اند، به دقت ارزیابی کنند. همانطور که ترزیس و سوزوکی (۱۹۷۶) بیان کردند: "همچنین می‌توان حدس زد که حجم عظیم تصمیمات خاص که به بوروکراسی واگذار شده است، به‌ویژه در سال‌های کنترل‌های ارزی و کمی واردات، توان مسئولان برای بهترین انتخاب را تحت فشار قرار داده بود. برای مثال، رویه‌های حاکم بر واردات فناوری، تا اواسط سال ۱۹۶۸ به غربال‌گری مورد به مورد فشرده نیاز داشت. در طول دوره ۱۹۴۹-۱۹۶۸ حدود ۵۰۰۰ قرارداد واردات فناوری نوع A (آنهایی که شامل هزینه‌های ارزش خارجی هستند)، پردازش شد."

فریدمن (۱۹۸۸) اشاره می‌کند که: "ماشین‌آلات، یکی از ۳۳ گروه صنعتی در طبقه‌بندی ماشین‌آلات عمومی، به تنهایی دارای بیش از ۲۲۰ اتصال بود. برای بوروکراسی و اداره ماشین‌آلات صنعتی امکان کنترل مفاد همه این قراردادها وجود نداشت."

در پاسخ به این خط استدلال، ابتدا باید توجه داشت که تعداد فناوری‌های بررسی‌شده بسیار کمتر از تعداد موافقت‌نامه‌های تصویب‌شده بود، دوم اینکه بسیاری از فناوری‌ها نیاز به بررسی زیادی نداشتند، و سوم اینکه دولت ساختار خوبی برای انجام فرآیند بررسی داشت.

در حالی که ۵۰۰۰ قرارداد نوع A بین سالهای ۱۹۴۹-۱۹۶۸ تصویب شد، این بدان معنا نیست که ۵۰۰۰ فناوری مختلف باید بازنگری شوند. بسیاری از قراردادها تکراری بودند. برای مثال، ۳۳ شرکت ژاپنی، قراردادهایی برای خرید همان فناوری تولید تلویزیون سیاه و سفید از RCA داشتند. بین سال‌های ۱۹۶۳ و ۱۹۷۰، قراردادهای تکراری ۳۵.۶ درصد و ۷۳.۶ درصد از کل واردات فناوری ژاپن را تشکیل می‌دادند (پک و تامورا، ۱۹۷۶). افزون بر این، اغلب برای وارد کردن یک فناوری واحد، چندین قرارداد لازم بود. به عنوان مثال، زمانی که فناوری پایه اکسیژن (BOF) وارد شد، قراردادهای جداگانه‌ای برای فناوری تولید BOF، امضا شد.

همچنین باید توجه داشت که بسیاری از قراردادها نیاز به ارزیابی فنی زیادی از سوی مقامات نداشتند. اغلب این فناوری‌ها قبل از واردات در سراسر جهان به خوبی تثبیت شده بودند. علاوه بر این، بسیاری از قراردادها فقط برای حقوق ثبت اختراع بودند که از نظر قانونی این امکان را برای شرکت‌های ژاپنی فراهم می‌کرد تا در صنعتی که قبلاً دانش فنی داشتند، ادامه دهند.

از سوی دیگر، دولت بوروکراسی قدرتمندی برای پردازش توافقات داشت. بیشتر بحث‌ها بر روی نقش MITI متمرکز شده است، اما وزارتخانه‌های دیگر نیز در آن دخیل بودند. به عنوان مثال، وزارت حمل‌ونقل، تعداد زیادی از فناوری‌های مربوط به کشتی‌سازی را مدیریت می‌کرد. وزارت بهداشت و رفاه، فناوری‌های پردازش شده در صنعت داروسازی را مورد بررسی قرار داد. وزارتخانه‌های دارایی، پست و مخابرات، کشاورزی و ساختمان نیز دارای فناوری‌های مختص خود برای بررسی بودند.

به نظر می‌رسد که یک بخش شلوغ در MITI در طول یک سال شلوغ ممکن است بیش از یک فناوری را در هر یک یا دو ماه بررسی نکرده باشد. مطمئناً، تعداد در طول دهه ۱۹۶۰ به شدت افزایش یافت. در اوایل دهه ۱۹۶۰ تقریباً دو برابر بیشتر شد، در اواسط دهه ۱۹۶۰ تقریباً سه برابر و در اواخر این دهه هفت یا هشت برابر شد. البته سطح نظارت مورد نیاز نیز در آن سال‌ها به شدت کاهش یافت.

سیاست‌های تشویقی برای واردات فناوری

دو جنبه از قوانین کنترل ارز برای تشویق شرکت‌های خارجی در صادرات فناوری به ژاپن مؤثر بود. اول، قانون دولت را ملزم می‌کرد تا فناوری‌های مورد نیاز ژاپن را فهرست کند. با این حال، مشخص نیست که این اقدام چه تأثیری داشته است. ادبیات به سختی به آن اشاره می‌کند.

شاید جنبه مهم‌تر این باشد که قوانین تضمین‌هایی را به دولت ارائه می‌کرد تا به شرکت‌های خارجی عرضه‌کننده فناوری پول پرداخت شود. هندرسون (۱۹۷۳) استدلال می‌کند که این موضوع تا حدود سال ۱۹۵۵ برای تأمین کنندگان خارجی فناوری بسیار مهم بود. یک نشریه MITI در سال ۱۹۶۰ می‌گوید که سیاست تضمین به عنوان یک رسوایی ملی مورد انتقاد قرار گرفت، زیرا این اقدام تنها برای یک کشور عقب‌مانده مناسب بود. از سوی دیگر، یکی از مقامات ارشد MITI در آن دوره در مصاحبه‌ای در سال ۱۹۸۵ استدلال کرد که این اقدام در سطح بین‌المللی منحصر به فرد و در تشویق واردات فناوری بسیار مهم است. به نظر می‌رسد که این ضمانت‌ها با ورود مجدد ژاپن به تجارت بین‌الملل مفید بوده است، اما از زمانی که شرکت‌های ژاپنی در سطح بین‌المللی شناخته شده‌تر شدند، تأثیر آن کاهش یافت.

سیاست‌های کاهش قیمت فناوری

به طور گسترده ادعا می‌شود که بخش عمده‌ای از موفقیت اقتصادی ژاپن در طول سال‌های رشد سریع در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰، توانایی شرکت‌های ژاپنی برای دستیابی به فناوری‌های خارجی با قیمت‌های بسیار پایین بود. برخی شرکت‌های آمریکایی و اروپایی را به دلیل کوتاه‌بینانه "بخشیدن" فناوری به رقبای سرزنش می‌کنند. با این حال، تصویر گسترده دیگری از "Japan Incorporated" از جمله شرکت‌ها و دولت است که در مذاکرات برای دستیابی به فناوری با قیمت‌های بسیار پایین بر شرکت‌های غربی غلبه می‌کنند. از یک سو، دولت به گونه‌ای به تصویر کشیده می‌شود که اجازه نمی‌دهد موافقت‌نامه‌هایی را که برای ژاپنی‌ها مطلوب نبود، بپذیرد. از سوی دیگر، دولت به عنوان هماهنگ‌کننده مواضع مذاکره شرکت‌های ژاپنی برای جلوگیری از افزایش قیمت فناوری به تصویر کشیده می‌شود.

روال دو در برابر یک

MITI اغلب به عنوان مداخله‌کننده جهت ایجاد توافق‌نامه‌های مطلوب‌تر فناوری برای طرف ژاپنی به تصویر کشیده می‌شود. هندرسون (۱۹۷۳) این را "روال دو در برابر یک" می‌نامد و می‌گوید: "اکثر وکلای رابط در این زمینه نمونه‌هایی از قراردادهایی دارند که قبلاً توسط طرفین امضا شده بود اما پس از گفتگوهای اولیه با MITI این قراردادها با تفاوت‌هایی همچون (۱) کاهش مدت زمان، (۲) کاهش نرخ حق امتیاز، (۳) حذف بندهای مربوط به بازپس‌گیری مجوز و (۴) کاهش موارد تحت پوشش مواجه می‌شدند. سوابق MITI نشان می‌دهد که، در واقع، دولت برای اجبار تغییراتی از نوع توصیف شده توسط هندرسون در حدود ۴۰ درصد از تمام توافق‌نامه‌های فناوری ارائه شده در دهه ۱۹۵۰ مداخله کرد."

به گفته فریدمن (۱۹۸۸)، تهدید این تعدیل‌ها حتی قبل از ارائه توافق‌نامه‌ها به دولت، منجر به مصالحه توسط مذاکره‌کنندگان خارجی شد: "به طور خصوصی، شرکت‌های ژاپنی و وکلای بین‌المللی اذعان می‌کنند که MITI گاهی اوقات به عنوان یک ابزار چانه‌زنی برای استخراج شرایط مطلوب از شرکای احتمالی استفاده می‌شود. طرف ژاپنی می‌تواند ادعا کند که هزینه‌های مجوز، یا حق استفاده از فناوری، یا سایر جنبه‌های قرارداد توسط بوروکراسی تأیید نمی‌شود. در برخی موارد شرکت‌های ژاپنی استدلال می‌کنند که آنها از نظر قانونی از انعقاد قرارداد در شرایط خاص منع شده‌اند."

تخمین اینکه شرکت‌های ژاپنی چه میزان عایدات از مداخله دولت به دست آورده‌اند، دشوار است. پک و تامورا (۱۹۷۶) دریافتند که پس از آزادسازی واردات فناوری در اواخر دهه ۱۹۶۰، نرخ‌های حق امتیاز پرداخت شده توسط ژاپنی‌ها افزایش یافت، که نشان می‌دهد مداخله دولت ممکن است هزینه‌ها را کاهش دهد. با این حال، ممکن است ماهیت فناوری‌های وارداتی نیز تغییر کند. برخی از فناوری‌هایی که پس از آزادسازی وارد شده‌اند، ممکن است آن‌هایی بوده باشند که قبلاً به دلیل اصرار شرکای خارجی بر حق امتیاز بالا، حذف شده‌اند. از طرف دیگر، همانطور که اقتصاد ژاپن رشد کرد و موفقیت‌های آن با معرفی فناوری‌های گذشته بیشتر شناخته شد، شرکت‌های خارجی ممکن است شروع به جستجوی حق امتیاز بالاتری کرده باشند.

این بحث در مورد نرخ حق امتیاز نباید این نکته را مبهم کند که دولت ژاپن نیز به سایر شرایط قرارداد علاقه مند بود، که ممکن است برخی از آنها برای شرکت‌های ژاپنی درگیر، اهمیت کمتری داشته باشند. دولت ژاپن به دلیل نگرانی‌های ارزی خود، با شرایط توافقی که توانایی شرکت‌های ژاپنی را برای صادرات محدود می‌کرد یا نیاز به خرید تجهیزات یا مواد خام وارداتی داشت، مخالفت می‌کرد. همچنین واردات فناوری را که با کنترل مدیریتی خارجی همراه بود، مسدود می‌کرد.

در حالی که شرکت‌های ژاپنی درگیر در این مذاکرات ممکن است از تغییرات قراردادهای اجباری توسط دولت سود برده باشند، به نظر می‌رسد حداقل در برخی موارد هزینه‌هایی برای آنها وجود داشته باشد. به عنوان مثال، شرکت‌ها ممکن است به جای حق صادرات یا به جای کنترل مدیریتی، هزینه‌های مجوز یا حق امتیاز کمتر را ترجیح دهند. اگر شرکت ژاپنی بتواند ارز دریافت کند، احتمالاً نگرانی چندانی در مورد خارجی یا داخلی بودن منابع مواد خام نخواهد داشت.

جلوگیری از افزایش قیمت فناوری توسط شرکت‌های ژاپنی

به نظر می‌رسد MITI با توجه به اختیاراتش برای تأیید توافق‌نامه‌های واردات فناوری، در موقعیتی بوده که شرکت‌های ژاپنی را از افزایش قیمت‌ها باز دارد.

بهترین مورد مستند از این اتفاق، معرفی فرآیند فولادسازی با کوره اکسیژن پایه (BOF) از اتریش در سال‌های ۱۹۵۶-۱۹۵۷ بود. چندین فولادساز ژاپنی به این فناوری علاقمند شده بودند و به طور مستقل به توسعه دهندگان آن نزدیک می‌شدند. مقامات MITI با نگرانی از اینکه این امر باعث افزایش قیمت فناوری می‌شود، جلسه‌ای با مدیران ارشد شرکت‌ها را تشکیل دادند و ترتیبی دادند که به موجب آن انجمنی از شرکت‌ها به طور جمعی حقوق این فناوری را خریداری کنند. در واقع، دو شرکت مشترکاً از طرف صنعت ژاپن با اتریشی‌ها چانه‌زنی کردند. هزینه فولادسازان ژاپنی برای استفاده از این فناوری در نهایت کسری از یک سنت به ازای هر تن فولاد تولید شده با آن بود، در حالی که هزینه فولادسازان سایر کشورها بین ۲۵ تا ۵۰ سنت در تن بود.

یکی از دلایل که قیمت هر تن در نهایت بسیار پایین بود؛ این بود که هم ژاپنی‌ها و هم اتریشی‌ها رشد آینده صنعت فولاد ژاپن را دست کم گرفتند. با این حال، حتی اگر تخمین‌های آنها دقیق بود، قیمت برای ژاپنی‌ها باز هم تنها هفت یا هشت سنت در هر تن

بود، یعنی کمتر از یک سوم قیمت فولادسازان دیگر کشورها. به نظر می‌رسد دلیل اصلی قیمت پایین، عدم رقابت بین خریداران بالقوه در طرف ژاپنی بوده است (لین، ۱۹۸۲).

۳.۱۳. نکات پایانی

بررسی تجربیات MITI در تأیید واردات فناوری چندین نکته را نشان می‌دهد:

اول از همه، این تصویر که قدرت MITI بسیار زیاد بوده، صحیح نیست. این وزارتخانه عموماً سعی نکرد فناوری‌هایی را برای واردات شرکت‌های ژاپنی شناسایی کند، بلکه نقش منفعلانه‌تری را در ارزیابی توافق‌نامه‌هایی که شرکت‌ها به آن ارائه کردند، ایفا کرد. ابتکار عمل با بخش خصوصی بود و وزارتخانه می‌توانست از تأیید توافق‌نامه‌ها امتناع کند، اما در واقع بیش از ۹۰ درصد آنها را تأیید کرد. همچنین به نظر می‌رسد نادرست است که MITI را به عنوان فاقد قدرت در کنترل واردات فناوری به تصویر بکشیم. دستگاه بوروکراسی برای رسیدگی به توافق‌نامه‌های تصویب شده در دهه ۱۹۵۰ و شاید تا اوایل دهه ۱۹۶۰ فعال بود. به طور مشابه، به نظر منصفانه نیست که دخالت دولت را به عنوان محدودکننده رقابت عمومی توصیف کنیم. اغلب به نظر می‌رسد که اقدامات MITI با هدف حفظ سطح مشخصی از رقابت بوده است.

این موضوع که آیا کنترل دولت بر واردات فناوری به طور کلی برای اقتصاد ژاپن مفید بوده یا خیر، بحث‌برانگیز است. این بررسی محدود نشان می‌دهد که به طور کلی در زمینه ژاپن دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰ از مسیرهای زیر مفید بوده است:

۱. فروش فناوری به ژاپن را برای شرکت‌های خارجی جذاب‌تر کرد، در زمانی که ژاپن تا حد زیادی از اقتصاد بین‌الملل منزوی بود و شرکت‌های ژاپنی چندان شناخته شده نبودند.

۲. تا حدی کمبود نسبی تجربه شرکت‌های ژاپنی در تجارت بین‌الملل را جبران کرد. سوابق دولت در مورد پرداخت‌ها و سایر شرایط، معیارهایی برای توافقات ارائه می‌داد. در آن زمان، باید به خاطر داشت، سفر به خارج از ژاپن دشوار بود، بسیاری از روابط قبل از جنگ با شرکت‌های خارجی به دلیل جنگ مختل شده بود، و شرکت‌های تجاری عمومی (که نقش عمده‌ای در انتقال فناوری قبل از جنگ داشتند) در اثر اصلاحات پس از اشغال ضعیف شده بودند.

۳. محلی برای هماهنگی رویکردهای شرکت‌های ژاپنی با تأمین‌کنندگان خارجی فناوری فراهم کرد.

این نتیجه‌گیری که کنترل‌ها مطلوب بودند لزوماً نشان نمی‌دهد که چنین کنترل‌هایی به طور کلی مطلوب‌تر هستند. ژاپن در دهه ۱۹۵۰ کشوری با مهارت‌های فنی بالا بود که به دلیل جنگ جهانی دوم برای مدت طولانی از جریان‌های فناوری و روابط تجاری عادی جدا شده بود. این کشور از کمبود مداوم ارز رنج می‌برد. تعداد فناوری‌های مربوطه برای واردات بسیار کمتر از آن چیزی بود که اکنون است.

فصل چهارم. جمع بندی

جنگ روایت‌ها در باب معجزه اقتصادی ژاپن پس از جنگ حتی در میان آثار منتخب این کتاب که همگی به MITI پرداخته‌اند نیز قابل مشاهده بود. برخی MITI را عنصر محوری در معجزه اقتصادی ژاپن معرفی کردند و برخی معتقد بودند در اهمیت و تأثیرگذاری MITI، اغراق شده است. در علوم اجتماعی و به طور خاص اقتصاد، با عناصر از پیش تعیین شده علوم طبیعی مواجه نبوده و چنین تفاوت برداشت‌هایی در پدیده‌های علوم اجتماعی محتمل است. برخی با نگاهی ساده‌اندیشانه فرض می‌کنند بکارگیری داده‌های آماری، نقل چنین روایت‌های معارضی را غیرممکن می‌سازد؛ با این حال مطالعات بسیاری همچون "چگونه با آمار دروغ بگوییم"، بر این مهم تأکید دارند که انتخاب و گزینش داده‌های آماری غالباً خود متأثر از پیشینه‌های ذهنی اندیشمندان علوم اجتماعی است. مشهور است که مارکس "مانیفست حزب کمونیست" را ۳۰ سال قبل از کتاب "سرمایه" و ارائه ادله علمی برای نظریاتش نوشته بود؛ در واقع، مارکس ابتدا به طرح کلی خود رسیده و بعدها برای آن چارچوب نظری و علمی نوشته بود. بنابراین توجه به این جنگ روایت‌ها و شناسایی آنچه در واقع رخ داده است، به باور نگارنده از مقابله و مطالعه دیدگاه‌های معارض قابل فهم است. مطالعات پیشینی نگارنده و آنچه در مقدمه کتاب نیز از دنی رودریک نقل شد، مؤید این موضوع است که مسیر توسعه اقتصادی ژاپن، به شدت متأثر از کنش‌های دولت ژاپن بوده است؛ دولتی که برخی اندیشمندان همچون جانسون، آن را دولت توسعه‌گرا نامیده‌اند.

با این حال، در این بخش و به عنوان جمع‌بندی به دنبال پاسخ به این دو سوال خواهیم بود:

- ماهیت آنچه در ژاپن پس از جنگ اجرا شده، واقعاً به چه شکل بوده است؟
- آیا تجربه ژاپن قابلیت تکرار برای کشورهای در حال توسعه کنونی همچون ایران دارد؟

۱.۴. ماهیت آنچه در ژاپن پس از جنگ اجرا شده، واقعاً به چه شکل بوده است؟

اگوست ۱۹۴۵ که امپراتور ژاپن تسلیم بی قید و شرط را در مقابل نیروهای اشغالگر متفقین اعلام کرد؛ هیچکس تصور نمی‌کرد ژاپن دو دهه بعد به قافله کشورهای توسعه‌یافته برسد و به دومین کشور جهان سرمایه‌داری از حیث بزرگی اقتصاد پس از آمریکا تبدیل شود. بسیاری بر این باور هستند که ژاپن پس از جنگ اگر عقبه اواسط قرن نوزدهم (دوره میجی) را به همراه نداشت، نمی‌توانست این مسیر را در دو دهه طی کند؛ گرچه تجربه کره جنوبی و تایوان که چنین عقبه‌ای را به همراه نداشتند، این باور را زیر سوال می‌برد.

سال ۱۸۶۸، حکومت میجی با هدف اقتصادی صنعتی‌سازی و ساخت کشور ثروتمند و هدف سیاسی غربی‌سازی و نوسازی ژاپن تشکیل شد. این اهداف ریشه در این داشت که سران آن زمان ژاپن متوجه بودند که از کشورهای غربی در فناوری و صنعت عقب افتاده‌اند. در جهت نیل به اهداف اقتصادی، سیاست جایگزینی واردات و تشکیل گروه‌های زایباتسو دنبال شد و در جهت نیل به اهداف سیاسی، ژاپن به تاسی از آلمان، در سال ۱۸۸۹ قانون اساسی را به تصویب رساند و پارلمان سلطنتی این کشور در سال ۱۸۹۰ تاسیس شد؛ ژاپن اولین کشور غیرغربی بود که صاحب پارلمان می‌شود. ایران نیز به فاصله سه دهه از ژاپن، در قالب جنبش مشروطیت به سلطنت مطلقه پایان داده و قانون اساسی مشروطه و مجلس بنیان‌گذاری شد. به همین جهت، بسیاری بر این باورند که رویای ژاپنی شدن ایران عقبه بسیار طولانی‌تری نسبت به یکی دو دهه گذشته دارد. ژاپن در سال ۱۸۹۴ و ۱۹۰۴، در جنگ با چین و شوروی به پیروزی رسید.

سال ۱۹۱۲ با مرگ امپراتور، دوره میجی به پایان رسید. سال ۱۹۱۴ با شروع جنگ جهانی اول و درگیر شدن اروپا، تقاضا برای محصولات ژاپنی به شدت افزایش یافت و تولید ژاپن در مقطع جنگ جهانی اول، ۱.۶۵ برابر شد. با این حال، چنین رونقی مصنوعی و موقتی بود و با پایان جنگ، در سال ۱۹۲۰ حباب قیمت‌ها ترکید و بسیاری از نوثروتمندا ورشکست شدند. سال ۱۹۲۷ بحران

بانکی ژاپن به دلایلی از جمله زلزله مهیب آن دوره رخ داد و در سال ۱۹۳۰ ژاپن متأثر از اصرار دولت وقت بر تورم منفی و رکود جهانی، با یکی از شدیدترین رکودهای تاریخ خود مواجه شد. این رکود به فقر و ناپایداری شدید اجتماعی و به تبع آن محبوبیت مارکسیسم، سرخوردگی عمومی از عملکرد اقتصادی دولت‌ها و ظهور فاشیسم انجامید. ژاپن به شدت تحت تأثیر نیروهای نظامی قرار گرفت و غالباً این نیروها فرمانبری از مقامات سیاسی نداشتند و حتی به ترور برخی از مقامات نیز در آن دوره مبادرت کردند (سال ۱۹۳۲، افسران نیروی دریایی نخست‌وزیر و وزیر دارایی را ترور کردند). سال ۱۹۳۱، نیروهای نظامی به منچوری چین حمله کردند و به عکس تصور آنها، این جنگ حدود هشت سال به طول انجامید و از سال ۱۹۳۷ جنگ جهانی دوم آغاز شد و ماجراجویی‌های نظامی ژاپن نیز تشدید شد؛ ژاپنی‌ها در سال ۱۹۴۱، به ویتنام یکی از مستعمرات فرانسه حمله کردند و تعرضاتی به مواضع شوروی و آمریکا هم داشتند. آمریکا در سال ۱۹۴۴ ژاپن را بمباران هوایی کرد، مارس ۱۹۴۵ در ژاپن نیروی نظامی پیاده کرد و در آگوست همان سال، ژاپن را بمباران اتمی کرد که حداقل ۲۰۰ هزار ژاپنی در پی آن، کشته شدند. اقتصاد ژاپن در دوره جنگ جهانی دوم طبعاً با مداخلات جدی دولت همراه شده و بخش عظیمی از بودجه نیز به ارتش اختصاص می‌یافت. از سوی دیگر، صنایع ژاپن مجبور به تولید محصولات مورد نیاز برای جنگ شدند.

بازسازی ژاپن و سال‌های پس از جنگ (۱۹۴۵-۱۹۵۵)

این دوره، به جبران ویرانی‌های حاصل از جنگ و بازگرداندن سطح تولید به پیش از شروع جنگ مربوط می‌شود؛ طبعاً سطح مداخلات دولتی در این مقطع، بسیار گسترده بوده است. ژاپن پس از شکست و اشغال توسط متفقین به مانند آلمان تقسیم نشد و به نوعی تحت اشغال غیرمستقیم آمریکا قرار گرفت. اواخر جنگ به‌رغم کشته‌های فراوان، زیرساخت‌های ژاپن سالم ماند. تولید ژاپن در سال ۱۹۴۷ به ۲۰ درصد بیشترین مقدار پیش از جنگ رسید و علت اصلی آن فقدان منابع برای تولید بود و کمبود ظرفیتی برای تولید به دلیل سالم ماندن بخش اعظم زیرساخت‌ها وجود نداشت.

آمریکا پس از مقطع کوتاهی که به دنبال خلع‌ید ژاپن از تمام زیرساخت‌های صنعتی آن بود، تصمیم گرفت ژاپن تقویت شود چرا که امکان ادامه کمک‌های سخاوتمندانه به این کشور وجود نداشت و از طرفی، بیم آن می‌رفت که ژاپن نیز به مانند کره شمالی، به سمت بلوک شرق و شوروی گرایش پیدا کند. در مقطع ۱۹۴۵-۱۹۵۰، کمبود شدید مواد غذایی و فقر در ژاپن هویدا گشت و کمک ۱.۵۶ میلیارد دلاری آمریکا از منابع مهم دولت ژاپن بود. در مقطع ۱۹۴۶-۱۹۴۹، تورم در ژاپن اوج گرفت و علت اصلی آن، چاپ پول برای جبران کسری بودجه بود. در این مقطع ایده "تولید بر اساس اولویت" توسط برخی اقتصاددانان طرح شد و بر اساس آن، منابع محدود به بخش‌های منتخب و استراتژیک اختصاص یافت تا سطح تولید ژاپن تقویت شود. جنگ دو کره و به تبع آن تقویت تقاضا برای صنایع ژاپن و طرح دوج برای کنترل تورم نیز از وقایع مهم ژاپن در این مقطع زمانی بوده است.

رشد سریع (۱۹۵۵-۱۹۷۳)

ژاپنی‌ها بدین باور رسیدند از مرحله بعد از جنگ و شرایط اضطراری وابسته به آن گذر کردند. این دوره با هدف‌گذاری منطقی‌سازی صنعتی آغاز شد و ژاپنی به دنبال بهبود بهره‌وری صنایع بودند؛ منابع برای این کار نیز غالباً از سود انباشته شرکت‌های ژاپنی در جنگ دو کره تأمین شد. در این مقطع، ژاپن تحت حاکمیت حزب لیبرال دموکرات قرار داشت و به مرور با پیوستن به OECD به صحنه اقتصاد جهانی بازگشت.

سیاست صنعتی ژاپن

به صورت کلی از منظر مقامات ژاپن، بازار مقدس نبود و آنها به دنبال پیش‌بینی مسائل مرتبط با بازار و تلاش برای حل آنها بودند؛ به عکس رویکردهایی که نگاه واکنشی به شکست‌ها و نقایص بازار دارند. از منظر ژاپنی‌ها، بازار دارای چندین نقص است که نیل به منافع گسترده توسعه‌ای و اجتماعی تحت حاکمیت سازوکارهای بازاری، تضمین شده نیست و از همین جهت بوده که اجرای سیاست صنعتی به سیاست محوری ژاپن پس از جنگ تبدیل شده است و وزارت تجارت بین‌الملل و صنعت (MITI) در این زمینه نقش محوری را داشته است.

با این حال، به عکس برخی تصورات افراطی در باب اینکه سیاست صنعتی ژاپن بی‌نقص اجرا شده و در همه زمینه‌ها موفق بوده است؛ در بسیاری از موارد این سیاست هزینه‌هایی برای ژاپن آفریده است. MITI علم لایتناهی در اجرای سیاست صنعتی نداشته و بعضاً دچار خطا نیز شده است. از سوی دیگر، عرصه سیاسی نیز در مواردی در تلاش برای تأثیرگذاری بر سیاست صنعتی ژاپن بوده است و برخی فائلد هنر MITI دفع همین تلاش‌های رانتجویانه بوده است. سیاست صنعتی ژاپن موفقیت و شکست را در کنار هم تجربه کرده ولی برآیند آن برتری قاطع موفقیت‌ها و پیشبرد موفق توسعه صنعتی ژاپن بوده است.

به صورت کلی ژاپن صنعتی شدن را پله پله و بر اساس بالا رفتن از نردبان صنعت و فناوری طی کرده است. این کشور در دوره میجی با صنایع سبک و کاربر همچون نساجی آغاز کرد و در ربع دوم قرن بیستم صنایع سنگین و شیمیایی همچون فولاد و زغال سنگ را توسعه داد. ژاپنی‌ها ضمن منطقی‌سازی فرآیندهای تولید صنایع سنگین و شیمیایی، به سوی صنایع مبتنی بر فناوری‌های پیشرفته و دانش‌محور نیز حرکت کردند. سیاست صنعتی ژاپن تا زمان شوک نفتی سال ۱۹۷۳ را می‌توان به چهار مقطع مهم تقسیم کرد:

اول. دوره بازسازی صنایع (۱۹۴۵- اوایل دهه ۱۹۵۰): همانطور که پیش‌تر نیز اشاره شد، در این مقطع نظام تولید بر اساس اولویت در دستور کار قرار گرفت و منابع و مواد خام به سوی صنایع اولویت‌گذاری شده فولاد و زغال سنگ گسیل شد. طبعاً سطح مداخلات دولت در این مقطع بسیار بالا بوده است و این مقطع ژاپن را تقریباً به سطح تولید پیش از جنگ رساند.

دوم. دوره جهش و راه‌اندازی (اوایل دهه ۱۹۵۰- ۱۹۶۰): به عکس مقطع اول و نظام تولید بر اساس اولویت که به دنبال احیای صنایع اولویت‌گذاری شده بود و با مداخلات جدی دولت پیش برده شد؛ در این مقطع افزایش بهره‌وری و بهبود فرآیند تولید صنایع (منطقی‌سازی صنعتی) هدف‌گذاری شد و توسط شرکت‌های خصوصی پیش برده شد. در این مقطع مداخلاتی همچون کنترل قیمت و جریان کالا به سبک مقطع اول، اجرا نشد و "هدایت‌های اداری" به مولفه اصلی سیاست صنعتی ژاپن تبدیل شد.

تا سال ۱۹۵۴، برنامه منطقی‌سازی صنعت فولاد با حدود ۱۲۰ میلیون ین سرمایه‌گذاری با موفقیت اجرا شد. از سوی دیگر منطقی‌سازی از طریق نوآوری‌های فناورانه نیز در دستور کار قرار گرفت؛ توسعه برق‌آبی و ورود نیروگاه‌های حرارتی در صنعت برق از این دست نوآوری‌ها بوده است. تغییر منبع انرژی از زغال سنگ به نفت نیز از دیگر اتفاقات مهم این مقطع بوده است. در واقع، منبع داخلی پرهزینه (زغال سنگ) با منبع خارجی ارزان‌تر (نفت) جایگزین شد.

افزون بر منطقی‌سازی صنایع سنگین و شیمیایی موجود آن روز ژاپن، برخی صنایع در این مقطع راه‌اندازی شد. خودرو، ماشین آلات و پتروشیمی از این دست هستند. حرکت به سمت صنایع خودرو و ماشین آلات، تقاضای مکملی برای صنعت فولاد ژاپن ایجاد کرد و به نوعی منطقی‌سازی این صنعت قدیمی را تسریع کرد.

سوم. دوره رشد بالا (۱۹۶۱-۱۹۷۲): در این مقطع ژاپن به اقتصاد بین‌الملل از طریق عضویت در OECD و GATT پیوست و مجبور به آزادسازی تجارت و سرمایه شد. با چنین رخدادی، طبیعی بود که هدف سیاست صنعتی ژاپن، خوداتکایی صنایع داخلی برای

رقابت‌پذیری با صنایع بین‌المللی شد. MITI در این مقطع، به ادغام برخی صنایع (طرح گروه بندی)، ارتقاء و نوسازی شرکت‌های کوچک و متوسط و ترسیم خطوط راهنما برای صنایع روی آورد که طبعاً مداخلات بسیار محدودتری نسبت به دو مقطع قبل بود. با این حال، بلوغ صنعتی ژاپن به دلیل طی کردن نردبان صنعت و فناوری به صورت منظم و منسجم، سبب شد که به رغم کاهش مداخلات MITI، نرخ رشد متوسط ۱۲ درصدی در این مقطع برای ژاپن حاصل شود و غالب سرمایه‌گذاری برای این رشد، توسط بخش خصوصی تأمین شد.

چهارم. دوره صنایع دانش‌محور (شوگ نفتی ۱۹۷۳- پایان دهه ۱۹۸۰): تا سال ۱۹۷۲ و پیش از شوگ نفتی سال ۱۹۷۳، ژاپن در صناعی همچون خودرو، فولاد و لوازم الکترونیکی به آمریکا رسیده بود و حتی در مواردی از آمریکا جلوتر بود ولی آمریکایی‌ها در آن زمان، در فناوری‌های پیشرفته همچون نیمه‌هادی‌ها احساس امنیت داشتند و شاید هیچ آمریکایی باور نمی‌کرد که ژاپن در سال ۱۹۸۸ در این صنعت هم از آمریکا گذر کند. این مقطع و پرش ژاپن از آمریکای پیش‌تاز، برای نگارنده یادآور دیدگاه کتون لی (۲۰۱۹) در باب رویکرد جهش اقتصادی است. به تعبیر لی، ژاپن در آن مقطع از پنجره‌های فرصت خود به خوبی بهره برده است.

MITI فهمید که صنایع پیشرفته با صنایع دودی به رغم تفاوت فراوان، اشتراکاتی برای پیشبرد سیاست صنعتی دارند: ارتقای فناوری فرآیند و نیاز هر دو نوع صنعت به حمایت (به دلیل دیروارد بودن و عقب افتادن از پیشگامان توسعه). هنر MITI سازگار ساختن ابزارهای حمایتی صنایع قدیمی با صنایع پیشرفته بود. MITI می‌دانست که تفاوت صنایع پیشرفته و صنایع قدیمی، تغییرات سریع فناوریانه، عدم قطعیت و خطرات بیشتر، هزینه‌های بالای تحقیق و توسعه و پایین بودن طول چرخه عمر محصول است که در این میان، احتمال تغییرات فناوریانه مهم‌ترین تفاوت است و همین موضوع، لزوم صرف هزینه‌های وسیع برای تحقیق و توسعه را آشکار می‌سازد. MITI در این مقطع کیمیاگری نکرد بلکه فقط با آگاهی از تفاوت‌ها، ابزارهای خود را سازگار ساخت و به درستی بکار گرفت.

هوشمندی MITI در اجرای سیاست صنعتی متناسب با مقتضیات استقرار ژاپن در نردبان صنعت و فناوری، در پایان دهه ۱۹۸۰ برای این کشور چنین موقعیتی را به وجود آورد:

۱. تغییر ساختار صنعتی از انرژی‌بر به فناوری پیشرفته
۲. ایجاد محیط تجاری پایدار و حمایتی
۳. دستیابی به مرزهای پیشرفته در تحقیق و توسعه
۴. بهبود کارایی و بهره‌وری اقتصادی
۵. بهبود کیفیت زندگی مردم ژاپن
۶. تأمین امنیت اقتصادی
۷. ادغام یکنواخت در سیستم اقتصاد بین‌الملل

MITI

توجه به سیاست صنعتی ژاپن بدون توجه به بوروکراسی این کشور غیرممکن است. به نوعی فهم بوروکراسی ژاپن کلید فهم سیاست صنعتی این کشور است و در میان بوروکراسی ژاپن، MITI نقش محوری را داشته است؛ تا حدی که آژانس راهبر ژاپن نامیده شده است. MITI در زمینه پیشبرد سیاست صنعتی دارای اختیارات و توانایی ویژه بوده که چهار دلیل می‌توان برای آن ذکر کرد:

۱. حزب لیبرال دموکرات به شدت از MITI حمایت می‌کرده است چرا که این حزب به عملکرد موفق و توسعه ای MITI برای جلب رای مردم ژاپن نیاز داشته است.
۲. بهترین نخبگان ژاپن جذب MITI می‌شدند.
۳. فرآیند آماکوداری و اصطلاحاً هبوط از بهشت که اشتغال مقامات بازنشسته MITI در صنایع خصوصی ژاپن بوده است، عملکرد MITI را تقویت کرده است.
۴. زمینه اقتصاد سیاسی ژاپن به گونه ای بوده که MITI دست بالا را در میان بوروکراسی ژاپن داشته باشد.

هنر MITI در ژاپن پس از جنگ، فهم افزودن و کاستن سطح مداخله به هنگام اجرای سیاست صنعتی بوده است. MITI در دوره بازسازی که نیاز به مداخلات بیشتر بود، به شدت مداخله می‌کرد و هر چه از بازسازی فاصله گرفته شد، سطح مداخلات خود را به سبب بلوغ صنعتی ژاپن کاهش داد و متناسب با نوع صنایع در حال رشد، مداخله می‌کرد. از سوی دیگر، MITI می‌دانست که در خلأ عمل نمی‌کند و برای پیشبرد موفق سیاست صنعتی نیاز به تعامل جدی و نزدیک با بخش خصوصی دارد که در این زمینه انجمن‌های مشورتی بسیار تأثیرگذار بوده‌اند.

MITI به لحاظ ساختار سازمانی به واحدهای عمودی و افقی تقسیم می‌شد که واحدهای عمودی به مشکلات خاص صنایع رسیدگی می‌کردند و واحدهای افقی مسئول عملکرد بخش‌های مختلف بودند. تمایل دفاتر عمودی به حمایت از صنایع خاص با دید وسیع دفاتر افقی تعدیل می‌شد و سازوکار اجرایی به گونه‌ای شکل گرفته بود که این دفاتر در تعامل مستقیم با یکدیگر قرار بگیرند.

۱. به صورت کلی می‌توان مجموعه اقدامات MITI را اینگونه احصاء نمود:
۲. ایجاد اجماع و ارائه چشم انداز بلندمدت جهت استفاده صنایع
۳. پیش‌بینی در مورد تغییرات مورد نیاز برای تغییر ساختار صنعتی
۴. تعیین اولویت‌های بخشی
۵. تخصیص یارانه‌ها و تسهیل جریان‌های مالی به بخش‌های اولویت دار
۶. حمایت از صنایع نوزاد
۷. هدایت سرمایه‌گذاری در صنایع خاص
۸. تنظیم رقابت بیش از حد (مدیریت رقابت)
۹. کاهش خطرات منفی و انتشار هزینه
۱۰. ارتقای صادرات و میانجیگری در تعارضات و درگیری‌های تجاری
۱۱. تخصیص اعتبارات ارزی
۱۲. تنظیم جریان ورودی و خروجی فناوری به ژاپن

۲.۴. آیا تجربه ژاپن قابلیت تکرار برای کشورهای در حال توسعه کنونی همچون ایران دارد؟

این سوال صرفاً در باب ژاپن مطرح نیست و در باب همه کشورهای موفق شرق آسیا که پس از جنگ جهانی دوم در مسیر توسعه قرار گرفتند؛ قابلیت طرح دارد. به صورت کلی، اگر انتقال به معنای واقعی کلمه کاشتن نمونه‌های نهادهای شرق آسیا در کشورهای در حال توسعه سایر مناطق باشد، بی‌معنی خواهد بود. اشکال نهادی ملموس مرتبط با موفقیت شرق آسیا در کشورهای مختلف

بسیار متفاوت است. دستیابی به نتایج مشابه در زمینه‌های مختلف تاریخی، فرهنگی و سیاسی مستلزم "مهندسی معکوس سازگار" است. ممکن است گاهی اوقات سیاست‌ها به معنای مکانیکی قابل انتقال باشند اما در مورد نهادها چنین نیست.

کشورهایی همچون ایران که در مسیر توسعه قرار دارند، اگر به دنبال الگوبرداری از ژاپن و سایر کشورهای شرق آسیا هستند؛ باید از مدل‌های این کشورها به همان اندازه خلاقانه استفاده کنند که این کشورها از مدل‌های توصیه شده مشاوران آمریکایی پس از جنگ بهره بردند. اگر بحث قابلیت انتقال و تکرارپذیری تجربه شرق آسیا برای سایر کشورها، به عنوان ایده‌ای برای نوآوری بومی مبتنی بر منطق تحلیلی نهادهای شرق آسیا فهم شود، امکان بهره برداری از تجربیات شرق آسیا کاملاً محتمل است. ایوانز (۱۹۹۸) معتقد است بازسازی چارچوب‌های نهادی همیشه به اراده سیاسی، تخیل و کمی شانس نیاز دارد اما نوسازی‌هایی که با تجزیه و تحلیل نهادهای شرق آسیا انجام می‌شود؛ دلهره‌آورتر از مواردی نیست که با توصیه‌هایی برای تکرار سبک سرمایه‌داری به سبک آمریکایی مبتنی بر بازار آزاد ارائه می‌شود.

اثربخشی دولت ژاپن را در گام نخست با اولویت‌های آن می‌توان توضیح داد؛ بسیاری بر این باور هستند که از ابتدای دوره میجی، توسعه هدف دولت‌ها در ژاپن بوده است و فهم چگونگی رسیدن به توسعه را در یک فرآیند فشرده مبتنی بر آزمون و خطا آموختند. با چنین نگاهی، حتی جنگ اقیانوس آرام و ماجراجویی‌های نظامی ژاپن در اواخر قرن نوزدهم و ربع دوم قرن بیستم نیز در جهت توسعه‌گرایی بوده است؛ گرچه این هدف محقق نشد و ژاپنی‌ها از تجارب میجی تا پایان جنگ جهانی دوم، چیزهایی آموختند که در دوره پس از جنگ قابل مشاهده است. دستاورد ژاپن حاصل مسیر یادگیری و سازگاری پریچ و خم بوده است. حرکت به سمت توسعه‌گرایی و رشد اقتصادی بالا، برای ژاپن پیش از آنکه یک انتخاب باشد، یک ضرورت بود. این ضرورت از یک سری بحران‌های اقتصادی در ژاپن شکل گرفت که مهم‌ترین آن در قرن نوزدهم برقراری ارتباط با جهان توسعه یافته و فهم عقب ماندگی آن روز ژاپن بود که به نوعی شوک بزرگی برای رهبران این کشور ایجاد کرد.

اشاره شد که الگوبرداری از تجربه ژاپن و به طور کلی شرق آسیا، باید با توجه به ساختار نهادی و مهم‌تر از آن مسائل زمینه‌ای و تاریخی این کشورها باشد و به نوعی مولفه‌های خاص زمان‌مند مسیر توسعه این کشور منتزع گردد و آنچه برای کشورهای در حال توسعه قابل دستیابی است، احصاء شود. برای بهره‌گیری از تجربه ژاپن، توجه به این تفاوت‌ها ضرورت دارد:

اول. فضای اقتصاد بین‌الملل امروز با ۴۰ سال پیش که وسعت جهانی شدن اقتصاد عمیق نبود و کالاها و تحرکات عوامل بین‌المللی محدود بود، مشابه نیست. ژاپن توانست از شرایط اقتصادی رو به رشد و مساعد جهانی برخوردار شود و امروزه یارانه صادراتی به جز کشورهای کمتر توسعه‌یافته تحت رژیم WTO مجاز نیست. یکی از سوالات مهم پیش روی کشورهای در حال توسعه کنونی این است که در عصر همه‌گیری زنجیره‌های ارزش جهانی (GVC) چگونه می‌توانند سیاست صنعتی اجرا کنند و آیا اساساً امکان اجرای سیاست صنعتی در این عصر به سبک قدیم وجود دارد؟

دوم. در شرایط اجتماعی و نهادی تفاوت‌های قابل توجهی وجود دارد. در میان همه، توانمندی‌های دولت نقش مهمی در برنامه‌ریزی و اجرای سیاست‌های صنعتی صحیح دارند. در این راستا، باید تأکید کرد که سیستم بوروکراتیک ژاپن به دلیل شایسته‌سالاری شدید و آزمون‌های سخت استخدامی، از صلاحیت و نظم بالایی برخوردار بود.

سوم. باید به تفاوت وضعیت سیاسی نیز توجه ویژه داشت. بی‌ثباتی سیاسی، به عنوان مثال ناشی از تضاد طبقاتی، تمایل دارد پیشبرد مطلوب امور توسعه‌ای را مختل کند. ژاپن یک دوره طولانی چند دهه‌ای ثبات سیاسی را تحت رهبری حزب لیبرال دموکرات (LDP) حفظ کرد و دارای سیستم بوروکراتیک قوی و مستقل بسیار خاص بود که از فشارهای سیاسی محافظت می‌شد.

چهارم. در دوره پس از پایان جنگ، ژاپن اصلاحات ضروری تحمیل شده توسط متفقین را تکمیل کرد که در میان آنها "عدم نظامی گری"، "انحلال زایباتسو" و "اصلاحات ارضی" اهمیت ویژه ای داشتند. مخارج نظامی کمتر از ۱٪ تولید ناخالص داخلی به ژاپن کمک کرد تا از منابع کمیاب خود برای اهداف اقتصادی استفاده کند. اگرچه تأثیر انحلال زایباتسو موضوعی بحث برانگیز است، اما بدیهی است که از تمرکز شدید سرمایه اجتناب شد. اصلاحات ارضی همچنین به برابری درآمد و ثبات سیاسی کمک کرد.

پنجم. برخی از ویژگی‌های خاص اقتصاد ژاپن قابل توجه است: سبک مدیریت ژاپنی، صرفه‌های مقیاس و جمعیت عظیم، سیستم پیمانکاری فرعی و وابستگی نسبتاً کم به شرکت‌های چند ملیتی و استقراض خارجی.

در پایان و به عنوان جمع‌بندی نهایی از مباحث، به باور نگارنده تجربه ژاپن و آنچه در این کتاب مرور شد، می‌تواند درس‌های زیر را برای امروز ایران به همراه داشته باشد:

(۱) **اولویت‌دهی به توسعه.** اولویت به توسعه با صرف تدوین برنامه‌های توسعه محقق نخواهد شد و آنچه در سالیان اخیر در قالب برنامه توسعه در ایران تدوین شده، آمال و آرزوهای غیرقابل تحقق بوده که حتی ساختار نهادی برای اجرای آن در ایران به خوبی تعبیه نشده است. اولویت به توسعه از تغییر نگرش‌ها و اذهان محقق خواهد شد.

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

(۳) **احتراز از توهم کارآمدی تضمین شده سازوکارهای بازاری.** ایدئولوژیک شدن بسیاری از موضوعات اقتصادی در ایران سبب شده که رویکردهای بعضاً افراطی و ساده‌اندیشانه به موفقیت سازوکارهای بازاری در ایران رونق یابد؛ حال آنکه همانطور که در تجربه ژاپن به خوبی دیده شد، فهم این موضوع که نواقص و شکست‌های بازار، بازار را از حرکت در مسیر توسعه در بسیاری از مواقع بازمی‌دارد، از نقاط درخشان اندیشه سران ژاپن بوده است. ژاپنی‌ها برای رفع این نواقص و ریل‌گذاری توسعه، "سیاست صنعتی" اجرا کردند و اجرای این امر نیز در ایران ضرورت دارد. البته در باب اینکه سیاست صنعتی چیست و چگونه باید اجرا شود هم در ایران جنگ روایت‌هایی وجود دارد و برخی در استراتژی توسعه صنعتی، سیاست صنعتی را به یک سری سیاست افقی خنثی و فاقد نمود بیرونی و جهش‌زایی اقتصادی تقلیل دادند.

(۴) **مسیر سیاست صنعتی.** ژاپنی‌ها سیر منطقی حرکت از صنایع سبک و کاربر به صنایع سنگین و شیمیایی و در نهایت انتقال به صنایع پیشرفته و دانش‌محور را تجربه کردند. متأسفانه در ایران چنین سیر منطقی در طول زمان رخ نداده و دولت‌ها بسته به رویکردهای ذهنی هر کدام صناعی را توسعه داده‌اند. نقطه آغازین سیاست صنعتی در ایران، توجه به برخورداری‌های کنونی از حیث قابلیت‌های صنعتی است که بتوان ریل‌گذاری منطقی به سبک ژاپن را هموار ساخت.

(۵) **سیاست صنعتی مختص هر صنعت.** نوع و سطح بلوغ هر صنعت، میزان مداخله و ابزار سیاست صنعتی مختص خود را نیاز دارد. اینکه صنعتی کاربر، سرمایه بر (سنگین) و دانش‌محور باشد و در چه سطحی از بلوغ صنعتی (طیفی که از صنعت نوزاد تا صنعت بالغ را شامل می‌شود) باشد؛ سطح مداخله دولت و ابزارهای مورد استفاده آن در مسیر اجرای سیاست صنعتی را مشخص خواهد ساخت. ساده‌اندیشانه این است که تصور شود ابزارها و میزان مداخله در اجرای سیاست صنعتی ارتباطی با صنعت منتخب ندارد.

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

(۷) **منطقی‌سازی صنعت.** امروز در ایران صنایع سنگین و شیمیایی همچون فولاد و پتروشیمی شکل گرفته است و ایران نیز به سبک ژاپن پس از بازسازی، نیاز دارد برنامه‌های جدی برای منطقی‌سازی این صنایع جهت بهبود بهره‌وری و افزایش رقابت‌پذیری آنها اجرا کند.

(۸) **بوروکراسی مرکزی برای اجرای سیاست صنعتی.** مکرر در فصول مختلف کتاب اشاره شد که سیاست صنعتی ژاپن را بدون توجه به بوروکراسی این کشور نمی‌توان توضیح داد. با این حال، در باب بوروکراسی ژاپن و به طور کلی شرق آسیا، ایوانز (۱۹۹۸) معتقد است اولاً بوروکراسی این کشورها نوعی منبع طبیعی نبود که بلافاصله پس از جنگ جهانی دوم در اختیار آنها قرار گرفته باشد. بوروکراسی مدرن شرق آسیا از طریق مبارزات شدید و طولانی برای اصلاحات و آزمون و خطای بسیار زیاد در طول دوره پس از جنگ جهانی دوم ایجاد شد. ثانیاً بوروکراسی شرق آسیا نه تنها در کشورهای مختلف متفاوت بوده بلکه در سازمان‌های مختلف کشورها نیز بسیار متفاوت بوده است. در حالی که برخی از آژانس‌ها بسیار شبیه ایده آل وبری بوده‌اند، برخی دیگر دارای نوع حامی‌پروری^{۷۷} بودند که بسیار شبیه به بوروکراسی حامی پرورانه کشورهای آمریکای لاتین بوده است. به صورت کلی کیفیت بوروکراسی اقتصادی در غالب کشورهای شرق آسیا بسیار بالاتر از سایر بوروکراسی بوده است و به نوعی بوروکراسی اقتصادی، جزایر شایستگی در میان انبوه بوروکراسی غالباً ناکارآمد بوده است.

(۹) **آژانس راهبر.** به نظر می‌رسد در تمامی کشورهای موفق شرق آسیا و به طور خاص ژاپن، یک نهاد دست بالاتر داشته و از اختیارات متناسب با وظایف (مهم‌ترین آنها اجرای سیاست صنعتی)، برخوردار بوده است. در تجربه تاریخی توسعه در ایران، سازمان برنامه دهه ۱۳۳۰ و وزارت اقتصاد دهه ۱۳۴۰ را می‌توان آژانس راهبر ایران نامید ولی متأسفانه در سال‌های پس از آن متأثر از رونق نفتی چه در دوره پیش از انقلاب و چه پس از انقلاب، سازمانی با خصوصیات آژانس راهبر تحقق بیرونی نیافته است و برای امروز ایران، طراحی چنین نهادی ضرورت دارد.

(۱۰) **تعامل دولت و بخش خصوصی برای پیشبرد توسعه صنعتی.** با وجود بوروکراسی دولتی توانمند و منسجم داخلی، چالش بعدی اتصال بوروکرات‌ها و بنگاه‌ها است. در ژاپن و به طور کلی شرق آسیا این ارتباط حداقل در دو سطح مختلف ایجاد شد. در عمومی‌ترین سطح، دولت‌های شرق آسیا توانستند این حس را به وجود آورند که واقعاً متعهد به پروژه جمعی توسعه ملی هستند. علیرغم اختلافات سیاسی و گام‌های نادرست دولتی، این حس پروژه ملی اعتبار شگفت‌انگیز گسترده‌ای پیدا کرد و به تعبیر ایوانز یکی از مهمترین "کالاهای جمعی" ارائه شده توسط دولت بود. مکمل اساسی این ارتباط ایدئولوژیک گسترده، مجموعه‌ای مترکم از روابط بین فردی مشخص بود که به آژانس‌ها و بنگاه‌های خاص امکان می‌داد پروژه‌های مشترکی را در سطح بخشی بسازند. مانند خود بوروکراسی، هیچ نوع ارتباطی در پایان جنگ جهانی دوم به طور کامل شکل نگرفته بود. تکامل روابط دولت و بخش خصوصی در شرق آسیا حتی پیچیده‌تر از تکامل بوروکراسی بوده است.

به عکس غالب گزارش‌ها در مورد شرق آسیا که تصور اجماع ملایم و بدون تنش را به دست می‌دهد. تجزیه و تحلیل‌های تاریخی‌تر تصویری متفاوت ارائه می‌دهد. در میان بوروکرات‌های دولتی شرق آسیا، شک و تردید عمیق در مورد مشارکت بالقوه بخش خصوصی

در اهداف توسعه‌ای وجود داشته است. سران دولتی هیچ کدام از این کشورها تصور نمی‌کردند که پیگیری سود، کارآفرینان محلی را به طور طبیعی به سمت سرمایه‌گذاری‌های توسعه‌آفرین سوق می‌دهد. در عوض، بخش خصوصی به عنوان "رانتجو" در نظر گرفته می‌شدند که به دنبال شرایطی بودند که بدون نیاز به ورود به بخش‌های جدید و دارای ریسک، سود به دست بیاورند. همچنین این تصور غیرموجه هم نبود. در دهه ۱۹۵۰ سران چپول کره‌ای مانند صنعتگران شومپیتری رفتار نمی‌کردند که مایل باشند صدها میلیون دلار را برای ورود به بخش‌های با بازدهی بالا و ریسک بالا وارد کنند. در بهترین حالت، آنها معامله‌گران حيله‌گری بودند و از امتیاز واردات کالاهای مصرفی ساده مانند شکر، آرد و پنبه برای کسب سود در بازار داخلی استفاده می‌کردند. بدگمانی به مشارکت توسعه‌ای گروه‌های تجاری محلی و بخش خصوصی منطقی بود اما یادگیری کار با آنها ضرورت داشت. حتی ژنرال پارک که احتمالاً نسبت به سایر راهبران کشورهای شرق آسیا، ضدیت بیشتری با تجار و بخش خصوصی داشت و چندین شخص مهم از بخش خصوصی را به زندان انداخته بود؛ به زودی تصمیم گرفت که تحول صنعتی مستلزم به خدمت گرفتن خدمات چپول‌ها است.

تصمیم برای همکاری با بخش خصوصی ریشه در اعتقاد سران کشورهای شرق آسیا به اهمیت تحول اقتصادی داشت. آنها بر این باور بودند که صنعتی شدن شرط بقای رژیم‌هایشان است و حفظ سلطه سیاسی از طریق انحصار کنترل بر اقتصاد راکد، در محیط ژئوپلیتیک شرق آسیای پس از جنگ جهانی دوم، گزینه مناسبی برای این کشورها نیست. به بیان دیگر، آنها به این باور رسیدند که تحول اقتصادی بهترین وسیله برای حفظ قدرت سیاسی است. تمایل به انجام این کار به این موضوع هم بستگی داشت که دستگاه‌های دولتی تحت فرمان سران شرق آسیا به اندازه کافی قوی هستند که بتوانند در مسیر تحول صنعتی در برابر افزایش قدرت بنگاه‌های خصوصی باقی بمانند. به طور خلاصه، اعتماد به ظرفیت دولت پیش شرط تمایل به پذیرش رشد قدرت بخش خصوصی بود.

مطابق آنچه بیان شد، یادگیری تعامل با بخش خصوصی برای پیشبرد سیاست صنعتی در ایران موضوعیت جدی دارد و بدون مشارکت و تعامل با بخش خصوصی، نمی‌توان توسعه صنعتی را محقق ساخت.

منابع

- اونو، کنیچی (۲۰۱۷). تاریخ توسعه اقتصادی ژاپن. پوررستمی، ناهید (۱۳۹۹). تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- محمدی ایوانکی، محسن (۱۴۰۱). مروری بر شکل‌گیری ادبیات دولت توسعه‌گرا؛ بازاندیشی در نقش و اهمیت آژانس‌های راهبر. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- نقی زاده، محمد (۱۳۸۴). مبانی تفکرات اقتصادی و توسعه ژاپن: تداوم و تغییر. تهران: نشر سهامی انتشار.
- Amsden, Alice (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York, NY: Oxford University Press.
- Andreoni, A., & Chang, H. J. (2019). The political economy of industrial policy: Structural interdependencies, policy alignment and conflict management. *Structural Change and Economic Dynamics*, 48, 136-150.
- Brown, C. J. F. (1980). Industrial policy and economic planning in Japan and France. *National Institute Economic Review*, 93, 59-75.
- Chang, H. J. (1997). Evaluating the current industrial policy of South Africa. *TRANSFORMATION-DURBAN*, 51-72.
- Chang, H. J. (2004). Institutional foundations for effective design and implementation of trade and industrial policies in least developed economies. *The politics of trade and industrial policy in Africa: Forced consensus*, 135-149.
- Chang, H. J. (2007). *The East Asian development experience: the miracle, the crisis and the future*. Zed Books.
- Chang, H. J. (2010). How to 'do' a developmental state: political, organisational and human resource requirements for the developmental state. *Constructing a democratic developmental state in South Africa: Potentials and challenges*, 82-96.
- Chang, H. J., & Andreoni, A. (2019). Institutions and the process of industrialisation: towards a theory of social capability development. *The Palgrave Handbook of Development Economics*, 409-439.
- Chang, H. J., & Andreoni, A. (2020). Industrial policy in the 21st century. *Development and Change*, 51(2), 324-351.
- Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, P. (1998). Transferable lessons? Re-examining the institutional prerequisites of East Asian economic policies. *The Journal of Development Studies*, 34(6), 66-86.
- Gordon, A. (1991). *The Cambridge History of Japan, Volume 6: The Twentieth Century*.
- Haggard, S. (2018). *Developmental states*. Cambridge University Press.
- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford University Press.

- Johnson, C. (1985). The institutional foundations of Japanese industrial policy. *California Management Review*, 27(4), 59-69.
- Johnson, C. (1988). The Japanese Political Economy: A Crisis in Theory¹. *Ethics & International Affairs*, 2, 79-97.
- Khan, M. H. (2015). Supporting Inclusive Growth, Effective Policy Design for Developing Medium Technology Sectors: Application to Vietnam.
- Lee, K. (2019). *The Art of Economic Catch-Up*. Cambridge Books.
- Lin, J. Y., & Chang, H. (2014). New structural economics: a framework for rethinking development and policy.
- Lynn, L. H. (1994). MITI's successes and failures in controlling Japan's technology imports. *Hitotsubashi journal of commerce and management*, 15-33.
- Nishijima, S. (2012). Japanese industrial policy.
- Okazaki, T., & Korenaga, T. (1999). The foreign exchange allocation policy in postwar Japan: Its institutional framework and function. *Changes in Exchange Rates in Rapidly Developing Countries*, 311-337.
- Okimoto, D. I. (1989). *Between MITI and the market: Japanese industrial policy for high technology*. Stanford University Press.
- Ozawa, T. (1995). Dynamic industrial policy and flexible production: Toward a technostructural-evolutionary paradigm of MITI's role. *Revue d'économie industrielle*, 71(1), 39-59.
- Rodrik, D. (2007). *One economics, many recipes*. Princeton university press.
- Rodrik, D. (2020). Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century. *Journal of Industry, Competition and Trade*, 20(2), 189-207.
- Stiglitz, J. E., Lin, J. Y., & Monga, C. (2013). *The rejuvenation of industrial policy*. The World Bank.
- Stiglitz, J. E., & Greenwald, B. C. (2014). *Creating a learning society: A new approach to growth, development, and social progress*. Columbia University Press.
- Wade, R (1990), *Governing the Market*, Princeton University Press: Princeton NJ.
- Wade, R. (2005). Bringing the state back in: lessons from East Asia's development experience. *Internationale Politik und Gesellschaft*, 8(2), 98-115.
- Williams, S. L. (1993). Japanese industrial policy: What is it, and has it worked. *Can.-USLJ*, 19, 79.
- Wilks, S., & Wright, M. (1991). The Japanese bureaucracy in the industrial policy process. In *The Promotion and regulation of industry in Japan* (pp. 32-48). Palgrave Macmillan, London.