

Targeted Drivers and Adaptive Policy Design: Entrepreneurship and gradual industrial development from a public policy perspective

Mehdi Davoodi* 

Department of Political Science, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran.

Email: mehdidavoodi@ut.ac.ir

Article Info

Article type:
Research Article

Article history :
Received 20 December 2025
Received in revised form 27
August 2025
Accepted 21 July 2025
Published online 16 March 2025

Keywords:
Industrial Development;
Development Drivers;
Entrepreneurship; Gradualism in
Policy; Adaptive Approach

ABSTRACT

Objective: Industrial development in countries undergoing transition is a complex process shaped by diverse economic, institutional, and technological drivers. This study examines a gradual industrial development approach driven by targeted policy mechanisms and explores the role of public policymaking in designing context-specific and adaptive development pathways.

Method: The article employs a conceptual and analytical approach through reviewing key theories of industrial policy and development, particularly the perspectives of Ha-Joon Chang, Dani Rodrik, and Alice Amsden.

Findings: The findings indicate that neither full reliance on free markets nor heavy government intervention alone can ensure sustainable industrialization. Effective industrial development requires a state that functions as a learning facilitator, interacting with the private sector and civil society while promoting gradual, capability-based growth rooted in domestic advantages.

Conclusion: Successful industrial policy depends on controlled experimentation, institutional learning, and adaptive policy design. For countries such as Iran, redefining the role of the state is essential to move beyond natural resource dependence and toward an innovation- and learning-based model of industrial development.

Cite this article: Davoodi, M. (2026). Targeted Drivers and Adaptive Policy Design: Entrepreneurship and gradual industrial development from a public policy perspective. *Journal of Entrepreneurship and Innovation Research*, 4(4), 44-56.
<https://doi.org/10.22034/eir.2025.551688.1230>



© The Author(s). Authors retain the copyright and full publishing rights without restrictions.
Publisher: Scientific Association of Entrepreneurship & Innovation in IRAN.

از پیشران های هدفمند تا طراحی سیاست های انطباق پذیر: کار آفرینی و توسعه صنعتی تدریجی از منظر سیاستگذاری عمومی

مهدی داودی * id

گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران. رایانامه: mehdidavoodi@ut.ac.ir

اطلاعات مقاله	چکیده
<p>نوع مقاله: مقاله پژوهشی</p> <p>تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۰۴/۳۰ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۰۶/۰۵ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۹/۲۹ تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۱۲/۲۵</p> <p>کلیدواژه ها: توسعه صنعتی، پیشران های توسعه، کارآفرینی، سیاست های تدریجی، رویکرد انطباق پذیر</p>	<p>هدف: توسعه صنعتی در کشورهای در حال گذار فرآیندی پیچیده و وابسته به پیشران های متنوع اقتصادی، نهادی و فناورانه است. هدف این مقاله بررسی رویکرد توسعه صنعتی تدریجی با پیشران های هدفمند و تبیین نقش سیاستگذاری عمومی در طراحی مسیرهای بومی و انطباق پذیر توسعه صنعتی است.</p> <p>روش: این پژوهش با رویکرد تحلیلی - مفهومی و با مرور دیدگاه های نظری و تجربی در حوزه سیاست صنعتی انجام شده و به بررسی چارچوب های مطرح در ادبیات توسعه می پردازد.</p> <p>یافته ها: یافته ها نشان می دهد که اتکای صرف به بازار آزاد یا مداخله سنگین دولت قادر به ایجاد صنعتی سازی پایدار نیست. در عوض، دولت باید به عنوان تسهیلگر یادگیرنده در تعامل با بخش خصوصی و جامعه مدنی عمل کرده و مسیر توسعه ای تدریجی مبتنی بر مزیت های بومی را هدایت کند. همچنین سیاست های صنعتی موفق نیازمند آزمون و خطای کنترل شده، بازخوردپذیری نهادی و انعطاف پذیری در طراحی سیاست ها هستند.</p> <p>نتیجه گیری: بر این اساس، بازتعریف نقش دولت در ایران برای عبور از وابستگی به منابع طبیعی و حرکت به سمت توسعه صنعتی مبتنی بر یادگیری، قابلیت سازی و نوآوری ضروری به نظر می رسد.</p>

استناد: داودی، مهدی (۱۴۰۴). از پیشران های هدفمند تا طراحی سیاست های انطباق پذیر: کارآفرینی و توسعه صنعتی تدریجی از منظر سیاستگذاری عمومی، پژوهش های کارآفرینی و نوآوری، ۴(۴)، ۴۴-۵۶.

<https://doi.org/10.22034/eir.2025.494785.1141>

مقدمه

توسعه صنعتی در کشورهای در حال گذار همواره موضوعی مناقشه‌برانگیز و چندبعدی بوده است؛ چرا که نه تنها به ظرفیت‌های اقتصادی و نهادی وابسته است، بلکه در تعامل مستقیم با سازوکارهای سیاست‌گذاری عمومی، تحولات اجتماعی و جهت‌گیری‌های سیاسی قرار دارد. ادبیات توسعه نشان داده است که کشورهایی که به صورت تدریجی و با پیشران‌های مشخص و هدفمند به سمت صنعتی شدن حرکت کرده‌اند، توانسته‌اند ثبات نسبی نهادی و پایداری اقتصادی بیشتری را تجربه کنند. در این چارچوب، مفهوم «پیشران‌های هدفمند» به معنای شناسایی مزیت‌های بومی، ظرفیت‌های فناورانه و فرصت‌های بازاری است که می‌تواند به تدریج مسیر تنوع‌بخشی و ارتقای ساختار اقتصادی را هدایت کند. این رویکرد با اتکا بر قابلیت‌های درونی و ظرفیت‌های نهادی، راهی میانه میان نسخه‌های توسعه مبتنی بر بازار آزاد یا دولت‌گرایی مطلق را پیشنهاد می‌کند.

با وجود این، تجربه تاریخی کشورهای مختلف نشان می‌دهد که صرف اتکا به پیشران‌های موجود، به تنهایی برای ایجاد یک مسیر صنعتی‌سازی پایدار کافی نیست. در عمل، سیاست‌های توسعه‌ای نیازمند سازوکارهای انطباق‌پذیر هستند؛ به این معنا که دولت‌ها باید ضمن تعیین جهت‌گیری‌های کلان، قادر به بازنگری و اصلاح سیاست‌ها در مواجهه با تغییرات محیطی، فشارهای بین‌المللی و تحولات فناوری باشند. در ادبیات سیاست‌گذاری عمومی، این رویکرد انطباق‌پذیر به عنوان نوعی «یادگیری سیاستی»^۱ شناخته می‌شود که بر پویایی، انعطاف و آزمون و خطای کنترل‌شده در فرآیند سیاست‌گذاری تأکید دارد. از این منظر، طراحی سیاست صنعتی نه یک برنامه خطی و از پیش تعیین‌شده، بلکه یک فرآیند تدریجی، بازاندیشانه و تعاملی است که نیازمند پیوند میان بازیگران دولتی، بخش خصوصی و نهادهای میانجی است.

نکته کلیدی در این رویکرد آن است که توسعه صنعتی بیش از آن که صرفاً یک پروژه اقتصادی باشد، یک فرآیند سیاست‌گذاری عمومی است که در آن اهداف، ابزارها و نهادها در تعامل پویا شکل می‌گیرند. بنابراین، دولت باید نقش خود را نه صرفاً به عنوان مداخله‌گر مستقیم در اقتصاد، بلکه به عنوان تسهیل‌گر، هماهنگ‌کننده و ناظر ایفا کند؛ نقشی که به ویژه در کشورهایی با ساختار اقتصادی وابسته به منابع طبیعی اهمیت دوچندان دارد. تجربه‌هایی مانند اندونزی و شیلی در گذار از اقتصاد مبتنی بر منابع طبیعی به مسیرهای متنوع‌تر صنعتی، نشان می‌دهد که سیاست‌های تدریجی اما هدفمند، همراه با قابلیت اصلاح و انطباق مستمر، می‌تواند زمینه‌ساز گذار موفقیت‌آمیز به توسعه صنعتی پایدار شود.

بر این اساس، مقاله حاضر می‌کوشد با اتکا به چارچوب سیاست‌گذاری عمومی و تلفیق دیدگاه‌های کلیدی در ادبیات توسعه، مفهوم «توسعه صنعتی تدریجی با پیشران‌های هدفمند» را واکاوی کند و ابعاد طراحی سیاست‌های انطباق‌پذیر را در این فرآیند توضیح دهد. هدف آن است که نشان داده شود چگونه می‌توان از رهگذر پیوند میان نظریه و عمل، مسیرهایی بومی و تدریجی برای صنعتی شدن در کشورهایی چون ایران طراحی کرد؛ مسیری که نه در دام شتاب‌زدگی گرفتار شود و نه در تداوم وابستگی به منابع طبیعی. در واقع این مقاله مطلع و مقدمه‌ای است بر سلسله مقالات مبتنی بر دیدگاه نگارنده که در جستجوی بدیلی برای توسعه می‌باشد و دنبال پاسخ به این سول اساسی است که سیاست‌گذاری عمومی چگونه می‌تواند با رویکردی انطباق‌پذیر و بومی به عدم قطعیت‌های توسعه صنعتی پاسخ دهد و اینکه چه پیشران‌های کلیدی می‌توانند توسعه صنعتی تدریجی در ایران را هدایت کنند. در این میان، دیدگاه‌های نظری متفکرانی چون هاجون چانگ^۲، دنی رودریک^۳ و آلیس امسدن^۴ نقش مهمی در بازتعریف جایگاه دولت و طراحی سیاست‌های صنعتی ایفا کرده است. نگارنده معتقد است ترکیب این دیدگاه‌ها می‌تواند چارچوبی نظری برای پاسخ به این سوالات را فراهم کند؛ چارچوبی که از یک سو به ظرفیت‌های بومی و فرصت‌های موجود توجه دارد و از سوی دیگر، بر انعطاف و انطباق در فرآیند سیاست‌گذاری عمومی تأکید می‌ورزد.

1. Policy Learning

2. Ha-Joon Chang

3. Dani Rodrik

4. Alice Hoffenberg Amsden

سیاستگذاری عمومی در خدمت توسعه صنعتی تدریجی

سیاست صنعتی به مجموعه‌ای از سیاستها گفته میشود که هدف آنها صنعتی شدن اقتصاد ملی باشد. بنابراین وقتی از استراتژی توسعه صنعتی سخن گفته میشود منظور شناسایی مجموعه سیاست‌های صنعتی به کار گرفته شده برای به حرکت در آوردن اقتصاد ملی به جانب یک ساخت صنعتی است. اگر چه در این مسیر حرکت به احتمال زیاد سیاستهای اقتصادی گوناگونی نیز اعمال میشود و به قاعده عرف هدف سیاستهای اقتصادی فوق رشد یافتن اقتصاد ملی است ولی نمیتوان تمامی آن سیاست‌ها را در شمار سیاستهای صنعتی کشور مورد توجه قرار داد. (Majlis Research Center, 1996: 4) در واقع صنعتی شدن یا صنعتی سازی بخشی از فرایند موسع مدرنیزاسیون است که در آن تغییرات اجتماعی و توسعه اقتصادی فناورانه به‌ویژه با توسعه تبدیل انرژی و مواد در مقیاس بزرگ ارتباطی تنگاتنگ دارد. از اینرو صنعتی‌سازی سازمان وسیع یک اقتصاد به‌منظور تولید است. (O'Sullivan & Sheffrin, 2003: 472)

سیاست صنعتی برای تغییر ساختار تولید یک اقتصاد به نفع صنعت تولیدی از طریق هدایت‌گری گزینشی منابع بودجه‌ای و غیر بودجه‌ای دولت و نیز هدایت سرمایه خصوصی نیروی کار و کارآفرینان به سمت بخش تولید استفاده میشود. سیاست صنعتی نیز مانند سایر سیاستهای ساختاری به منظور بهبود عملکرد رشد بلندمدت اقتصاد طراحی و اجرا می‌شود سیاست صنعتی به‌ویژه به کشورهای کم‌کمک میکند تا با ارتقای عملکرد رشد خود در بلندمدت بر تله درآمد متوسط غلبه کنند. همان‌طور که کلدور^۱، اقتصاددان دانشگاه کمبریج، نشان داده است این امر به دلیل ماهیت نوآورانه و پیشران رشد بخش تولید امکان‌پذیر است. (Yulek, 2025: 14) اما علیرغم آن، در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، دستیابی به توسعه صنعتی با موانعی ساختاری و نهادی مواجه است. ضعف در ظرفیت دولت، ناپایداری اقتصادی، فشارهای بین‌المللی و محدودیت در سرمایه انسانی، باعث می‌شود مدل‌های جهش‌محور توسعه عملاً ناموفق یا ناپایدار باشند. در این میان، رویکردی که توسعه صنعتی را نه به‌صورت یک تحول سریع و کامل، بلکه به‌عنوان یک فرایند تدریجی، مرحله‌مند و هدفمند تعریف می‌کند، می‌تواند راهگشای کشورهای دارای ظرفیت نهادی محدود باشد. رویکردی که در آن توسعه یک مسیر غیرخطی است که با استفاده از مزیت‌های موجود آغاز شده و با طراحی سیاست‌های یادگیرنده به سوی پیچیدگی‌های بیشتر حرکت می‌کند. در چنین نگاهی توسعه صنعتی نه یک پروژه عظیم ملی، بلکه مجموعه‌ای از آزمایش‌های سیاستی در مقیاس‌های کوچک اما هدفمند است. فرایند توسعه صنعتی در کشورهای در حال توسعه اغلب در بستری از پیچیدگی‌های نهادی، وابستگی به منابع طبیعی، و ظرفیت‌های اجرایی محدود شکل می‌گیرد. در چنین زمینه‌ای، نسخه‌های آرمان‌گرایانه و بلندپروازانه توسعه که بر جهش صنعتی یا دگرگونی سریع ساختارهای اقتصادی تأکید دارند، معمولاً به بن‌بست می‌رسند. در مقابل، رویکردی که توسعه صنعتی را پروژه‌ای تدریجی و زمینه‌مند در نظر می‌گیرد، با واقعیت‌های نهادی و اقتصادی این کشورها همخوان‌تر است. بدین جهت است که سیاست صنعتی مناسبات درونی عوامل سازنده بخش را انتظام میبخشد و تدوین یک راهبرد صنعتی هدفمند و جامع، نه تنها به اهداف پیش‌گفته جامه عمل میپوشد بلکه مضاف بر آن میتواند با آثار منفی حوزه پیرامون بخشی نیز مقابله نماید. با اینحال برای غلبه بر مشکلات تکنولوژیک، ساختاری و نهادین بخش صنعت باید از یکسو عزم به تغییر روش در سیاستهای حاکم بر بخش صنعت نموده و از سوی دیگر دست به تلاشی مضاعف در جهت ایجاد یک چارچوب برنامه‌ریزی برای صنعت زد. منظور از ایجاد چنین چارچوبی معرفی نوعی نگرش استراتژیک و هدفمند در فرموله کردن سیاستهای بخش صنعت و اجزای مربوطه در سایر بخشهای اقتصادی میباشد. (Majlis Research Center, 1995: 23)

در این میان، چارچوب سیاستگذاری عمومی می‌تواند بستر مناسبی برای تحلیل و هدایت توسعه صنعتی فراهم آورد. سیاستگذاری عمومی به‌مثابه هنر و علم طراحی، اجرا و ارزیابی سیاستها در جهت تحقق اهداف جمعی، بستری فراهم می‌آورد تا به جای تمرکز صرف بر اهداف نهایی (مانند صنعتی‌شدن کامل)، بر مسیر، ابزارها و سازوکارهای تغییر تأکید شود. در ادبیات کلاسیک، سیاستگذاری عمومی به معنای انتخاب آگاهانه ابزارها، اهداف و روش‌های اقدام جمعی توسط دولت یا نهادهای عمومی است. سیاست‌گذاری مفهومی است که با حکومت، دولت، جامعه و مسائل عمومی آن‌گره خورده است و تداعی‌کننده اقدام دولت در اداره صحیح امور عمومی است. (Gholipour & Gholampour, 2010: 23) در زمینه توسعه صنعتی، این سیاستها باید نه‌تنها معطوف به اهداف

¹. Kaldor

کلان (مانند تنوع‌بخشی به صادرات یا افزایش ارزش افزوده داخلی)، بلکه با توجه به مسیرها و گام‌های اجرایی واقع‌گرایانه طراحی شوند. بدین جهت در چارچوب سیاستگذاری عمومی، تدریجی‌گرایی مبتنی بر رویکردهای ذیل است:

- اتخاذ راه حل‌های سیاسی با تکیه بر آگاهی‌های نامطمئن و در حال تغییر و در واکنش نسبت به وضعیت‌های پویا
- عدم دسترسی به یک راه حل صحیح و استخراج آن از طریق تشخیص وضعیت
- توجه به تنظیم سیاست‌های تدریجی و محدود
- جبران نارضایتی ناشی از تجربه‌ی سیاست‌های گذشته (Naderi et al., 2016)

اما اصلی‌ترین دلیل موفقیت سیاستگذاری‌های توسعه‌به‌خاطر پیشرانهایی^۱ است که بر روند این سیاستها و توسعه تأثیر می‌گذارند. مطابق ادبیات سیاست پژوهی عمده پیشرانهای تأثیرگذار بر یک پدیده خاص در پنج دسته کلی پیشرانهای اجتماعی و فرهنگی پیشرانهای فناورانه، پیشرانهای اقتصادی، پیشرانهای زیست محیطی و پیشرانهای سیاسی و حاکمیتی تقسیم بندی میشوند. (Mokhtari, Fathi, & Navabakhsh, 2023: 8)

بر این مبنا توسعه تدریجی مستلزم طراحی سیاست‌هایی است که:

- به جای طراحی‌های جامع و بلندمدت، مسائل مشخص و فوری را هدف قرار دهند؛
 - آزمایش‌پذیر و بازخوردپذیر باشند (قابل اصلاح بر مبنای تجربه)؛
 - میان دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی نوعی تعامل سازنده برقرار کنند؛
 - به جای تکیه بر ابزارهای مالی یا قهری صرف، از ابزارهای نرم (تنظیم‌گری، مشوق، شبکه‌سازی) استفاده کنند.
- این نوع سیاستگذاری، همسو با الگوی یادگیری نهادی^۲ است که در آن سیاست‌گذار از مسیر تجربه و خطا، ابزارهای خود را بهبود می‌دهد و سیاست‌ها را با تغییرات محیطی و بازخوردها هماهنگ می‌سازد. این الگو بر این فرض استوار است که نهادها در بستر زمان از طریق تجربه، بازخورد و اصلاح سیاست‌ها توانایی‌های جدیدی را کسب می‌کنند و در نتیجه قواعد و رویه‌های خود را بهبود می‌بخشند. (North, 1990: 2-3) از اینرو نورث تأکید می‌کند که نهادها به‌مثابه «قواعد بازی» نه ثابت بلکه پویا هستند و تغییر نهادی اساساً از مسیر یادگیری تدریجی امکان‌پذیر می‌شود. (Ibid: 3-7) از اینرو یکی از کلیدی‌ترین دروس سیاستگذاری عمومی در زمینه توسعه این است که سیاست‌ها نباید به‌مثابه نسخه‌هایی از پیش نوشته‌شده تلقی شوند. در چارچوب تدریجی، سیاستگذاری یک فرایند پیوسته از شناسایی مشکلات، طراحی مداخله، اجرای آزمایشی، ارزیابی و بازطراحی است. بنابراین توسعه صنعتی، نه فقط محصول سیاست‌ها، بلکه نتیجه یادگیری مداوم در فرایند سیاستگذاری است. براین مبنا رودریک استدلال می‌کند که مسیر توسعه نهادی برای کشورها منحصر به فرد است و نهادهای مرتبه دوم^۳ از طریق یادگیری در متن بومی پدیدار می‌شوند، نه با کپی‌برداری از مدل‌های جهانی. (Rodrik, 2008: 101) براین مبنا و با نگاهی مبتنی بر سیاستگذاری عمومی می‌توان رویکرد تدریجی به توسعه صنعتی را با سه ویژگی کلیدی ذیل در نظر گرفت:
- مرحله‌مندی: توسعه نه به صورت ناگهانی، بلکه در قالب مراحل انباشتی (از خام‌فروشی به فرآوری، از مونتاژ به طراحی و از مصرف به تولید) اتفاق می‌افتد.
 - هدفمندی: در هر مرحله، سیاستگذاری به شناسایی پیشران‌های کلیدی برای پیشرفت مرحله بعدی متکی است (مواردی نظیر زنجیره ارزش، زیرساخت فناوری، یا یادگیری سازمانی).

^۱ . پیشرانها به نیروهای عمده شکل دهنده آینده اشاره دارد و نیروهای محرکی هستند که باعث حرکت و تغییر متغیرهای مختلف و ایجاد وضعیتها و تعادل‌های جدید میشوند. این عناصر در سطح ملی شناسایی شده و اشاره به سیاست‌هایی دارند که در داخل مرزهای سرزمینی امکان حصول به توسعه را فراهم می‌آورند. (Mokhtari, Fathi, & Navabakhsh, 2023: 13)

^۲ . Institutional Learning Model

^۳ . Second-Best Institutions

- سازگاری با زمینه نهادی: نوع سیاست‌ها باید با واقعیت‌های سیاسی، نهادی و اقتصادی کشور انطباق داشته باشد؛ به‌خصوص در کشورهایی که ظرفیت دولت محدود است، سیاست‌ها باید ساده، قابل اجرا و قابل اصلاح باشند.

نگاهی به نظریه‌های توسعه محور: از حمایت‌گرایی هوشمند تا یادگیری نهادی

درک سیاست‌گذاری عمومی برای توسعه صنعتی بدون اتکا به ادبیات نظری شکل‌گرفته طی دهه‌های اخیر، ناقص خواهد بود. اقتصاددانانی مانند هاجون چان، دنی رودریک و آلیس آمسدن در قالب جریان موسوم به «توسعه‌گرایان نهادی»، سیاست‌های توسعه صنعتی را نه به‌عنوان اقدامات مداخله‌جویانه‌ی موقتی، بلکه به‌مثابه بخشی از یک فرایند مستمر یادگیری و ارتقاء تحلیل می‌کنند. هر یک از این متفکران، ابعاد خاصی از رابطه میان دولت، بازار و نهادها را برجسته می‌سازند که در مجموع، بستر مفهومی مناسبی برای طراحی سیاست‌های عمومی تدریجی فراهم می‌کند. مطالعات متعدد توسط این پژوهشگران نشان داده است که توسعه صنعتی موفق در کشورهای مختلف بر پایه ترکیب خاصی از حمایت دولت، یادگیری نهادی، و بهره‌گیری از فرصت‌های ساختاری بوده است. از اینرو نکته مشترک این دیدگاه‌ها، پذیرش نقش فعال و منعطف دولت در طراحی سیاست‌های صنعتی است. براین اساس نگاهی به مبانی اصلی دیدگاه‌های این پژوهشگران به عنوان چارچوب مبنایی طرح این مقاله می‌اندازیم.

هاجون چانگ و بازاندیشی در نقش دولت و حمایت‌گرایی هدفمند

هاجون چانگ اقتصاددان برجسته اهل کره جنوبی و استاد دانشکده اقتصاد و سیاست در دانشگاه کمبریج است. او یکی از شاخص‌ترین چهره‌های اقتصاد توسعه و اقتصاد سیاسی معاصر به شمار می‌آید و بیشتر به دلیل نقدهای تند و مستندش بر سیاست‌های نهادهای بین‌المللی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول شهرت یافته است. او در آثارش به نقد نگاه لیبرالیستی به توسعه می‌پردازد. از دید چانگ، کشورهایی که امروز توسعه یافته تلقی می‌شوند، در دوره‌های اولیه رشد خود از حمایت‌های شدید دولتی، تعرفه‌های بالا، یارانه‌های صنعتی و سیاست‌های توسعه‌گرایانه استفاده کرده‌اند؛ اما اکنون، با ترویج آزادسازی اقتصادی، عملاً نردبان توسعه را از کشورهای عقب‌مانده‌تر می‌کشند. او معتقد است سیاست‌های اقتصاد نئولیبرالی بر مبنای نظری، تجربی نهادی و یا تاریخی ضعیفی بنا شده است و در مقابل گزینه‌های جایگزین زیادی در حوزه‌های مهم سیاست‌گذاری اقتصادی وجود دارند که می‌توانند در راستای توسعه سریع‌تر، عادلانه‌تر، باثبات و پایدار به کار گرفته شوند. این حوزه‌ها شامل تجارت، خصوصی سازی، حقوق مالکیت فکری، استقرار از بانک‌های خارجی، سرمایه‌گذاری خارجی پرتفوی و سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی تنظیم‌گری مالی نظام‌های نرخ ارز، بانک مرکزی و سیاست پولی و درآمد و مخارج دولت میشود و باید توجه داشت که در بررسی گزینه‌های جایگزین مناسب بودن هر سیاست به شرایط خاص هر کشور مانند برخورداری از عوامل کمیابی ارزش خارجی، نزدیکی به بازارهای کلیدی شرایط سیاسی و اجتماعی و مسائلی از این قبیل بستگی دارد. (Chang & Grabelle, 2024: 229)

چانگ معتقد است چیزی به نام بازار آزاد مطلق وجود ندارد، بلکه همه بازارها توسط قوانین و سیاست‌ها ساخته می‌شوند. (Chang, 2010: 41) و اینکه حقیقت آشکار این است که در ابتدا بازاری وجود نداشت. مورخان اقتصادی بارها به ما نشان داده است که به جز در سطح بسیار محلی در تأمین مایحتاج اولیه یا در سطح بسیار بین‌المللی در تجارت کالاهای لوکس، بازار تا زمان ظهور سرمایه داری بخش مهم و حتی کمتر غالب زندگی اقتصادی بشر نبوده است. (Chang, 2001:12)

چانگ در مطالعات مختلفش تأکید می‌کند که همه کشورهای توسعه‌یافته در مراحل اولیه از سیاست‌های حمایتی استفاده کردند (Chang, 2002: 21) و با استناد به داده‌های تاریخی و تطبیقی کشورها نشان می‌دهد که کشورهای پیشرفته کنونی در گذشته، بسته به موقعیت‌های اقتصادی‌شان، از سیاست تعرفه‌ای در جهت حمایت از تولیدات صنعتی و شکل دادن به بنیانهای استفاده کرده‌اند و وقتی نوبت به کشورهای در حال توسعه می‌رسد توصیه به صنعتی‌سازی تجاری می‌کنند. (Chang & Grabelle, 2024: 16) به همین دلیل است که فریدریش لیست اقتصاددان آلمانی قرن نوزدهم استدلال کرد که موعظه‌های بریتانیایی‌ها برای تجارت آزاد معادل کسی است که قبلاً به بالا صعود کرده و نردبانی را که با آن بالا رفته است با لگد دور می‌اندازد. (Chang, 2003: 24)

به بیان چانگ وقتی بپذیریم که حتی بریتانیا و ایالات متحده دو مدل فرضی توسعه مبتنی بر بازار از طریق ظهور خودجوش بازارها توسعه نیافته‌اند. بسیار آسان‌تر میتوان دید که عملاً هیچ کشوری بدون حداقل دوره‌هایی از دخالت شدید دولت به جایگاه یک کشور صنعتی دست نیافته است. کنگ ممکن است تنها استثنا ممکن باشد و این حقیقت همچنان پابرجاست که تمام تلاش‌های موفق توسعه‌ای مستلزم مداخله‌ی اساسی دولت بوده‌اند. از یک طرف حتی در پیشرفته‌ترین اقتصادهای سرمایه‌داری امروزی که در کل دارای سیستم‌های بازار توسعه یافته‌ای هستند دولت دائماً درگیر ایجاد بازارهای جدید و در نتیجه ایجاد حقوق و تعهدات جدید لازم برای عملکرد آنها از یک سو و اصلاح ساختار حقوق تعهدات موجود برای تطبیق با آنها از سوی دیگر است. (Chang, 2001: 10)

بر این اساس او نشان میدهد که سیاست صنعتی و سیاست تعرفه‌ای جزء از تجربه اقتصادی این کشورها بوده است به این اعتبار تئوریزه کردن آزادی‌سازی مهمی تجاری از سوی سیاست‌های تعدیل ساختاری و تثبیت اقتصادی را در راستای تأمین منافع این کشورها و صنعت زدایی در کشورهای درحال توسعه میدانند و معتقد است که نظریه‌های بازارگرا انطباقی با واقعیت اجتماعی و اقتصادی ندارند. از جمله این واقعیت که مداخله کارآمد دولت در کوتاه مدت هر چند ممکن است مانند قیدوبندی باشد، ولی در بلندمدت موجب انعطاف‌پذیری اقتصادی، چه در سطح ملی و چه در سطح بنگاهی می‌شود، یعنی وقتی از طریق سیاست صنعتی در کوتاه مدت اقداماتی باید انجام بشود که پایه تولیدات صنعتی را تقویت میکند، در بلندمدت امکان تنوع‌سازی در تولیدات فراهم تر میشود (Chang & Grabelle, 2024: 16)

چانگ تأکید دارد که نسخه‌های یکسان نئولیبرالی برای کشورهای مختلف کارآمد نیستند و نسخه‌های یکسان سیاستی محکوم به شکست هستند، زیرا تاریخ، نهادها و فرهنگ هر کشور را نادیده می‌گیرند. (Chang, 2009: 19) و ادعا میکند که بازارهای نئولیبرال از نظر نهادی بسیار ناقص و غیر مشخص هستند، و مشخصات نهادی کاملتری مورد نیاز است. او استدلال میکند که تأکید بر ماهیت نهادی بازار مستلزم گنجانیدن صریح سیاست در تحلیل بازار و نه فقط در تحلیل دولت است. دلیل این امر آن است که بازارها در نهایت ساختارهایی سیاسی هستند، به این معنا که توسط طیف وسیعی از نهادهای رسمی و غیررسمی تعریف میشوند که حقوق خاصی را در بر می‌گیرند. (Chang, 2001: 2-3)

از اینرو اجازه دادن به کشورهای در حال توسعه برای اتخاذ سیاستها و نهادهایی که برای مراحل توسعه و سایر شرایطی که با آن مواجه هستند مناسب تر است، آنها را قادر می‌سازد تا سریع‌تر رشد کنند. همانطور که در واقع در دهه‌های 1960 و 1970 این اتفاق افتاد. این امر نه تنها به نفع کشورهای در حال توسعه، بلکه به نفع کشورهای توسعه یافته نیز خواهد بود. زیرا فرصتهای تجاری و سرمایه‌گذاری موجود برای کشورهای توسعه یافته در کشورهای در حال توسعه را افزایش میدهد. اینکه کشورهای توسعه یافته قادر به دیدن این موضوع نیستند، تراژدی زمان ماست (Chang, 2003: 29).

او استدلال می‌کند که کشورهای توسعه یافته بعد از رسیدن به رشد صنعتی، این ابزارها را از کشورهای در حال توسعه دریغ کرده‌اند (Chang, 2002: 21)

در جمع بندی دیدگاه‌های او می‌توان به گفته‌های خود او استناد نمود که در مناظره‌ای علمی با جاستین لین بیان می‌کند: در کلی‌ترین سطح من و جاستین نتیجه‌گیری‌های سیاسی یکسانی داریم، ما موافقیم که ارتقای صنعتی برای توسعه اقتصادی ضروری است. ما موافقیم که این امر صرفاً از طریق نیروهای بازار اتفاق نمی‌افتد و به مداخله دولت نیاز دارد. ما همچنین موافقیم که دولت نباید اقتصاد را خیلی سریع از ساختار فعلی‌اش دور کند. (Lin & Chang, 2009: 491) و میدانیم که بالا رفتن از نردبان ترقی کار سختی است که چیزی بیش از درست کردن قیمت‌ها را در بر می‌گیرد. این امر از جمله مستلزم سیاست صنعتی هوشمندانه سازمان‌سازی و تلاش برای انباشت قابلیت‌های فناوری از طریق تحقیق و توسعه آموزش و تجربیات تولیدی است ما موافقیم که در مسیر صعود از نردبان ترقی یک کشور میتواند برخی از پله‌ها را ببرد. (Ibid: 500)

بنابراین بر پایه دیدگاه‌های چانگ باید بپذیریم که بهبود نهادی یک فرآیند طولانی است و نهادهای خوب تنها در صورتی رشد ایجاد میکنند که با سیاست‌های خوب ترکیب شوند. (Cordera Campos, 2004: 172) و از سوی دیگر اصل سیاست صنعتی این است که حمایت دولت از یک صنعت در صورت لزوم باید قطع شود (مثلاً وقتی عملکرد ضعیف است یا وقتی صنعت از رشد خود پیشی گرفته

است) در غیر این صورت این تکیه گاه به یک بستر دائمی تبدیل میشود که هیچ بهبودی در بهره وری ایجاد نمیکند. (Chang, 2003:12) بر این اساس در چارچوب مورد نظر چانگ:

- دولت باید نقش فعال در حمایت از صنایع نوپا ایفا کند؛
- سیاست‌های صنعتی باید با هدف ایجاد ظرفیت یادگیری طراحی شوند، نه صرفاً بقا یا حمایت سیاسی؛
- حمایت‌ها باید مشروط، موقت و ارزیابی‌پذیر باشند.

در نتیجه، چانگ سیاستگذاری توسعه‌ای را نوعی سرمایه‌گذاری نهادی در ظرفیت‌های صنعتی و فناوریانه می‌داند.

دنی رودریک و سیاستگذاری به مثابه یادگیری تطبیقی

دنی رودریک اقتصاددان ترک‌تبار و استاد اقتصاد سیاسی بین‌المللی در مدرسه حکومت جان اف. کندی دانشگاه هاروارد است. او یکی از برجسته‌ترین اندیشمندان در حوزه اقتصاد توسعه، اقتصاد سیاسی و سیاست‌گذاری عمومی به شمار می‌آید. حوزه پژوهشی او بیشتر بر رابطه میان جهانی‌سازی، دموکراسی و حاکمیت ملی، همچنین بر نقش سیاست صنعتی و ظرفیت‌های نهادی دولت‌ها در توسعه اقتصادی متمرکز است.

رودریک مانند چانگ معتقد است دولت باید سیاست‌های صنعتی فعال داشته باشد، اما با تأکید بر یادگیری از شکست‌ها و اینکه سیاست صنعتی باید به عنوان فرآیندی از همکاری و هماهنگی استراتژیک بین بخش خصوصی و دولت دیده شود. (Rodrik, 2004: 33) او در آثار متعدد خود بر اهمیت زمینه‌مندی سیاست‌ها تأکید می‌گذارد. به باور او، توسعه صنعتی نه از طریق نسخه‌های جهانی، بلکه از مسیر تجربه‌گرایی، آزمون و خطا و مشارکت ذی‌نفعان محلی امکان‌پذیر است. از این رو روش صحیح تفکر در مورد سیاست صنعتی به عنوان یک فرآیند اکتشافی است، فرآیندی که در آن شرکتها و دولت در مورد هزینه‌ها و فرصت‌های اساسی اطلاعات کسب میکنند و در مذاکرات استراتژیک شرکت می‌کنند (Rodrik, 2004:3) و این نمیتواند به گونه‌ای باشد که بخش خصوصی از آن فاصله داشته و مستقل باشد. به تعبیر پیتر ایوانز سیاست‌گذاری صنعتی باید در شبکه‌ای از ارتباطات با گروه‌های خصوصی قرار گیرد. (Ibid: 17)

او معتقد است نهادهای لازم برای رشد در کشورهای مختلف می‌توانند اشکال متفاوتی داشته باشند، و کپی کردن مدل غربی الزاماً مفید نیست و بیان می‌کند هیچ تطابق منحصر به فردی بین عملکردها و اشکال نهادی وجود ندارد. کشورها می‌توانند با ترتیبات نهادی مختلف به رشد دست یابند. (Rodrik, 2007:25) و تأکید می‌کند که نسخه‌های استاندارد سیاست‌گذاری اجماع‌واشنگتنی کارآمد نیستند و کشورهای مختلف مسیرهای متفاوتی برای توسعه دارند. (Rodrik, 2006: 974)

او عنوان می‌کند که استدلال‌های زیادی علیه سیاست صنعتی وجود دارد و چنین استدلال‌هایی را به این شرح بر می‌شمارد:

- دولت‌ها نمی‌توانند برندگان را انتخاب کنند.
- کشورهای در حال توسعه فاقد بوروکراسیهای کارآمد برای مؤثر واقع شدن آن هستند.
- مداخلات صنعتی مستعد تصرف سیاسی و فساد هستند.
- شواهد کمی وجود دارد که نشان دهد سیاست‌های صنعتی مؤثر هستند.
- آنچه مورد نیاز است سیاست صنعتی نیست، بلکه حمایت همه‌جانبه از تحقیق و توسعه و محافظت فکری است. (Rodrik, 2004: 36)

در پاسخ او استدلال می‌کند که بسیاری از کشورها بدون داشتن نهادهای ایده‌آل توانسته‌اند به رشد برسند؛ نهادهای به مرور زمان اصلاح می‌شوند و احتمال اینکه رشد پایدار مقدم بر بهبود نهادی باشد، بیشتر از عکس آن است. (Rodrik, 2007: 184) و نکته این است که کشف کنیم کجا اقدام لازم است و چه نوع اقدامی میتواند بیشترین پاسخ را به همراه داشته باشد. از اینرو وسواس بیش از حد در مورد سیاست‌گذاری همانطور که در بسیاری از بحث‌های مربوط به سیاست‌های صنعتی رایج است بی‌فایده است و آنچه بسیار مهمتر است داشتن یک فرآیند است و دولتهایی که این را درک میکنند دائماً در جستجوی راه‌هایی خواهند بود که بتوانند تغییرات

ساختاری و همکاری با بخش خصوصی را تسهیل کنند. (Rodrik, 2004: 38) بنابراین می‌توان چنین استنباط نمود که او سیاستگذاری عمومی را نه علم دقیق، بلکه هنر طراحی نهادی در شرایط عدم قطعیت می‌داند.

بر این اساس با توجه به موارد فوق و نیز دیدگاه‌ها و اندیشه‌های رودریک، می‌توان مهم‌ترین ایده‌های او را بدین شرح برشمرد:

- سیاستگذاری صنعتی باید مسئله‌محور و مبتنی بر شناخت دقیق موانع خاص باشد؛
- دولت باید یادگیرنده، انطباق‌پذیر و منعطف باشد، نه مجری برنامه‌های سخت‌گیرانه؛
- فرآیند سیاستگذاری باید مشارکتی بوده و از بازخورد مستمر از بخش خصوصی تغذیه کند؛
- دولت باید فضاهایی برای تجربه^۱ فراهم کند تا در آن، سیاست‌ها در مقیاس کوچک اجرا و اصلاح شوند.

ارتقا صنعتی از مسیر یادگیری سازمانی آلیس آمسدن

آلیس آمسدن اقتصاددان برجسته آمریکایی و استاد مؤسس در دانشکده مطالعات بین‌المللی اسلون، مؤسسه فناوری ماساچوست بود. او یکی از مهم‌ترین نظریه‌پردازان اقتصاد توسعه و از چهره‌های پیشرو در نقد رویکردهای نئوکلاسیک و نهادگرایی جریان اصلی به شمار می‌آید. او در آثار و دیدگاه‌های خود نشان داد که توسعه صرفاً به جذب سرمایه و تجارت خارجی وابسته نیست، بلکه به ظرفیت نهادی دولت در سازماندهی یادگیری بستگی دارد و معتقد بود تحول صنعتی در اقتصادهای در حال صنعتی شدن دیرهنگام، بیش از هر چیز، داستان یادگیری سازمانی بود که توسط سیاست‌های دولتی تقویت می‌شد. (Amsden, 1992: 7)

بر این اساس همانند چانگ، آمسدن باور داشت که بازار آزاد به تنهایی نمی‌تواند توسعه صنعتی ایجاد کند، بلکه حمایت هدفمند دولت شرط اصلی است و اینکه بازارها به تنهایی نمی‌توانستند مقیاس یادگیری فناورانه مشاهده‌شده در کشورهای در حال صنعتی شدن متأخر را ایجاد کنند. (Amsden, 2001: 12) آمسدن نشان می‌دهد که در کشورهای صنعتی‌شده متأخر، دولت تنها حمایت‌کننده نبود، بلکه با سیاست‌های سخت‌گیرانه، بخش خصوصی را وادار به بهره‌وری می‌کرد و سازوکارهای کنترل متقابل در آنها به این معنی بود که شرکت‌ها تنها در صورتی یارانه و حمایت دریافت می‌کردند که به اهداف صادراتی یا ارتقاء فناوری دست می‌یافتند. (Amsden, 1992: 145) او استدلال می‌کند که کشورهایی مثل کره جنوبی با ورود دیرهنگام به صنعتی‌سازی مجبور شدند به جای نوآوری اولیه، از یادگیری فناورانه کشورهای پیشرفته استفاده کنند و بدین جهت معتقد است صنعتی شدن دیرهنگام نه با اختراع، بلکه با وام گرفتن و یادگیری، از طریق مهندسی معکوس، صدور مجوز و آموزش خارجی، متمایز می‌شود. (Amsden, 1992: 4) و تأکید می‌کند که تفاوت کشورهای موفق و ناموفق در صنعتی‌سازی، نه در دسترسی به سرمایه بلکه در سیاست‌های یادگیری اجباری^۲ بود و باور داشت که جوهره صنعتی شدن دیرهنگام، بازارهای آزاد نیستند، بلکه نظامی از یارانه‌ها هستند که به استانداردهای عملکرد گره خورده‌اند. (Amsden, 2001: 8)

بر این اساس به عنوان جمع بندی در دیدگاه‌های او می‌توان گفت که آمسدن بیشتر بر نقش یادگیری سازمانی، انتقال فناوری و برنامه‌ریزی بلندمدت دولت‌ها در ارتقاء صنعتی تأکید می‌کند و مولفه‌های اصلی از منظر او را می‌توان چنین برشمرد:

- توسعه صنعتی نه تنها به سرمایه‌گذاری، بلکه به یادگیری سیستماتیک و انباشته نیاز دارد؛
- دولت باید از طریق نهادهای توسعه‌ای، مانند بانک‌های صنعتی، سازمان‌های پژوهشی و سیاست‌های هدفمند صادراتی، این یادگیری را هدایت کند؛
- آمسدن نیز همچون چانگ و رودریک، بر شرطی‌سازی حمایت‌ها تأکید دارد: بنگاه‌ها باید در قبال دریافت حمایت، عملکرد و بهره‌وری خود را ارتقاء دهند.

نقش دولت در سیاست‌های توسعه صنعتی: تاملی در ایران

در طول دهه‌های گذشته، توسعه صنعتی در ایران عمدتاً بر پایه نگاه‌های کلان‌نگر، متمرکز و دولت‌محور طراحی شده است. برنامه‌های پنج‌ساله توسعه، اغلب بدون پیوند ارگانیک با مزیت‌های بومی و منطقه‌ای و نیز با بی‌توجهی به الزامات نهادی و

¹ . spaces for experimentation

² . compulsory learning policies

زیرساختی اجرا شده‌اند. نتیجه، شکل‌گیری توسعه‌ای ناپایدار، پرهزینه و بعضاً معکوس بوده است؛ توسعه‌ای که نتوانسته به رشد متوازن مناطق، ایجاد شغل پایدار، یا ارتقای بهره‌وری ملی بینجامد. در واکنش به این ناکامی‌ها، نیاز به بازاندیشی در مفهوم توسعه صنعتی مطرح می‌شود؛ مدلی که نه از بالا به پایین، بلکه به صورت تدریجی، بومی‌محور و مبتنی بر مزیت‌های استراتژیک کشور شکل گیرد. این مقاله تلاش دارد چارچوب نظری این رویکرد را تبیین کرده و مسیر مقالات آینده نیز بر این اساس ترسیم می‌شود.

دولت در رویکرد توسعه تدریجی، نقشی چندگانه دارد: تسهیل‌گر فرایند سرمایه‌گذاری، تنظیم‌گر کیفیت و رقابت، و یادگیرنده‌ای که از نتایج سیاست‌های گذشته برای اصلاح مسیر آینده استفاده می‌کند. در ایران، با وجود چالش‌های نهادی، ظرفیت‌های قابل توجهی برای ایفای این نقش وجود دارد. طراحی سیاست‌هایی که به جای نسخه‌های کلی، به سراغ زنجیره‌های مشخص، مناطق اولویت‌دار و ابزارهای قابل اجرا بروند، می‌تواند نقطه آغاز این تحول نهادی باشد. از اینرو طراحی و اجرای سیاست‌های عمومی برای توسعه صنعتی تدریجی، مستلزم دولتی است که نه صرفاً نقش مجری یا تخصیص‌دهنده منابع، بلکه نقش تسهیل‌گر، ناظر و یادگیرنده را ایفا کند. این نقش به‌ویژه در کشورهایی چون ایران، که با مجموعه‌ای از چالش‌های نهادی، ساختاری و بین‌المللی مواجه هستند، اهمیت دوچندان دارد، زیرا در ایران روند و فرایند توسعه با وجود اهمیت وافر آن برای سیاست‌مداران، برنامه‌ریزان، اندیشمندان و حتی عامه مردم و همچنین تأثیرات عمیق ناشی از دگرگونی‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و...، روند توسعه ناموزون و ناهماهنگ و ناقص بوده و تحت تأثیر عوامل درون جامعه و برون جامعه‌ای مختلفی قرار داشته است. لذا برای دستیابی به یک توسعه همه‌جانبه و پایدار که همراه با تعادل و توازن باشد، نیاز به شناسایی پیشران‌های اثرگذار بر این سیاست‌گذاری‌ها دارد. چراکه بررسی تعادل و توازن بین مناطق یکی از مباحث اساسی در حوزه سیاست‌گذاری توسعه منطقه‌ای در ایران است. همچنین در کشور با وجود رویکردهای نظری متعدد در حوزه توسعه و سیاست‌گذاری آن هنوز هم کشور از وجود توسعه قابل قبول رنج می‌برد و درد توسعه نیافتگی بسیاری از وضعیت‌های فردی و اجتماعی کشور را تحت تأثیر قرار داده است. (Mokhtari, Fathi, & Navabakhsh, 2023: 9)

بر این اساس دولت در ایران، از یک‌سو ظرفیت‌هایی برای سیاست‌گذاری صنعتی دارد (مانند کنترل بر منابع طبیعی، توان بسیج سرمایه عمومی، شبکه نهادهای دولتی و شبه‌دولتی)، و از سوی دیگر با محدودیت‌هایی جدی مواجه است:

- محدودیت در نهادهای تخصصی سیاست‌گذاری و ارزیابی؛
- ضعف در هماهنگی بین دستگاهی؛
- نوسانات اقتصادی و بودجه‌ای؛
- فقدان سنت پایدار مشارکت بخش خصوصی و دولت؛
- و تأثیرپذیری شدید از تحریم‌ها و متغیرهای خارجی.

در چنین بستری، نمی‌توان انتظار داشت که دولت نسخه‌ای فراگیر و از پیش‌نوشته‌شده برای توسعه صنعتی اجرا کند؛ بلکه آنچه لازم است، شکل‌گیری یک ظرفیت تدریجی برای سیاست‌گذاری عمومی یادگیرنده و هدفمند است. زیرا که توسعه و بالندگی هر جامعه‌ای نتیجه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی توسعه و تدوین سیاست‌ها و استراتژی‌های آن است؛ بنابراین مفهوم توسعه به معنای تحول، کیفی عبور از دوره‌ای به دوره‌ای دیگر مستلزم ایجاد تغییر همه‌جانبه در ابعاد اقتصادی، سیاسی، فرهنگی، اجتماعی و... است. توسعه به معنای فراهم شدن زمینه‌های لازم برای پیدایی ظرفیت‌ها و قابلیت‌های عناصر مختلف در اجتماع و میدان یافتن آنها برای دستیابی به پیشرفت و افزایش توانایی‌های کمی و کیفی است. (Mokhtari, Fathi, & Navabakhsh, 2023: 7-8) و در این چارچوب دولت نقشی جز تسهیل‌گری ندارد زیرا در تجربه‌ای مانند ایران، آنچه بیش از هر چیز لازم است، بازتعریف نقش دولت در قالب یک نهاد یادگیرنده، تسهیل‌گر و مرحله‌مند است. نه تکرار الگوی دولت توسعه‌گرای شرق آسیا با ساختارهای متمرکز و اقتدارگرا، و نه پذیرش منفعلانه توصیه‌های لیبرال‌محور برای کوچک‌سازی دولت.

ویژگی‌های دولت تسهیل‌گر در این چارچوب عبارت‌اند از:

- تسهیلگر ارتباط بین بنگاه‌ها و نهادهای دانشی، مالی و فناوری؛

- حمایت هدفمند (نه فراگیر) از زنجیره‌هایی که پتانسیل گذار صنعتی دارند؛
 - تنظیم‌گری هوشمند به‌جای مداخله مستقیم در تخصیص منابع؛
 - ایجاد فضای یادگیری برای آزمون سیاست‌ها در مقیاس محدود (پایلوت‌ها و سیاست‌های آزمایشی).
- یکی از ویژگی‌های کلیدی این مدل توسعه، محدود کردن نقش دولت به تنظیم‌گری، تسهیل‌گری و نظارت است. برخلاف مدل‌های گذشته که دولت خود تصدی‌گر، مالک و مجری پروژه‌ها بود، در این رویکرد دولت باید:
- چارچوب‌های شفاف حقوقی و تنظیم‌گری ایجاد کند
 - سرمایه‌گذاری خصوصی و خارجی را تسهیل نماید
 - مانع انحصار، رانت و فساد شود
 - بر اجرای قواعد رقابت نظارت کند

در عمل، این نوع رویکرد مستلزم بازتعریف وظایف نهادهایی چون وزارت صمت، سازمان برنامه، صندوق توسعه ملی، و حتی بانک مرکزی است؛ نه از طریق افزایش قدرت، بلکه از راه تغییر ماهیت مأموریت‌ها. علاوه بر آن یکی از محورهای اساسی در سیاستگذاری توسعه‌محور، درک دقیق از نوع مسیر توسعه‌ای است که کشورها در آن قرار دارند یا باید به آن گذار کنند. این مسیرها، برخلاف تصور رایج، نه صرفاً به تفاوت در سطح توسعه، بلکه به الگوهای ساختاری رشد و نوع پیشران‌های آن مربوط می‌شوند. از اینرو ایجاد ظرفیت‌های سیاستگذاری عمومی تطبیقی و هدفمند، با پیشران‌هایی مشخص، ابزارهایی منعطف و نگاهی مرحله‌ای به گذار از اقتصاد منابع‌محور به اقتصاد صنعتی، افق واقع‌گرایانه‌ای برای توسعه در ایران می‌گشاید.

در ادبیات توسعه صنعتی، به‌ویژه نزد اقتصاددانانی مانند رودریک مسیره‌ای توسعه را می‌توان به دو دسته عمده تقسیم کرد: توسعه مبتنی بر منابع طبیعی، و توسعه مبتنی بر نوآوری و فناوری.

۱) مسیر مبتنی بر منابع طبیعی:

در این مسیر

- توسعه صنعتی در گام اول، از مزیت‌های نسبی طبیعی (نفت، گاز، معادن، کشاورزی و...) آغاز می‌شود؛
- محور سیاستگذاری، ایجاد زنجیره‌های ارزش پایین‌دست، فرآوری و ارتقاء بهره‌وری در صنایع وابسته است؛
- این کشورها غالباً ظرفیت فناورانه و نهادی محدودی دارند و توسعه‌شان به تدریج با انباشت ظرفیت اتفاق می‌افتد؛
- نمونه‌ها: اندونزی، شیلی، مالزی در مراحل اولیه، برزیل.

۲) مسیر مبتنی بر نوآوری و فناوری

در این مسیر:

- رشد صنعتی از طریق سرمایه انسانی، تحقیق و توسعه، و صنایع دانش‌بنیان هدایت می‌شود؛
 - نیازمند زیرساخت نهادی و فناورانه پیشرفته، بازارهای جهانی و توان رقابت جهانی است؛
 - سیاستگذاری توسعه‌ای این کشورها بر ارتقای نوآوری، برند ملی، استانداردهای جهانی و صادرات فناوری تمرکز دارد؛
 - نمونه‌ها: کره جنوبی، تایوان، فنلاند، آلمان.
- ایران به‌عنوان کشوری با منابع طبیعی گسترده، در دسته اول قرار دارد، اما این به معنای نفی امکان گذار به صنایع پیچیده‌تر نیست. بلکه باید از منابع به‌مثابه سکوی پرش استفاده کرد، نه قفس وابستگی. این موضوع مستلزم طراحی سیاست‌هایی برای فرآوری، خلق ارزش افزوده، و توسعه خدمات فنی و دانشی پیرامون صنایع منبع‌محور است.
- ایران به‌وضوح در مسیر نخست قرار دارد: اقتصاد آن به شدت به منابع طبیعی (به‌ویژه نفت، گاز، فلزات و پتروشیمی) وابسته است و ساختار صادرات غیرنفتی آن نیز عمدتاً متکی بر کالاهای اولیه یا کم‌فرآوری شده است. اگرچه نشانه‌هایی از توسعه صنایع دانش‌بنیان و نوآورانه در سال‌های اخیر پدیدار شده، اما این حوزه‌ها هنوز پیشران اصلی توسعه اقتصادی کشور محسوب نمی‌شوند. بنابراین، در چارچوب سیاستگذاری عمومی، مسیر واقع‌گرایانه برای ایران:

- نه گذار سریع به الگوی نوآورانه (که مستلزم ظرفیت‌هایی است که هنوز ایجاد نشده‌اند)،
- بلکه تعمیق تدریجی زنجیره‌های صنعتی در بخش‌های مبتنی بر منابع طبیعی است؛
- با هدف ایجاد ظرفیت‌های فناورانه، یادگیری صنعتی، و عبور مرحله‌به‌مرحله از وابستگی به خام‌فروشی.

بر این اساس در چارچوب نگاه تدریجی و مزیت محور، می‌توان پیشران‌هایی برای توسعه در ایران بر شمرده که کشور در آنها به وضوح دارای مزیت نسبی و استراتژیک می‌باشد. پیشران‌هایی که در ادامه مدل پیشنهادی نگارنده، خود موضوع سه مقاله آتی خواهد بود.

نتیجه‌گیری (توصیه سیاستی)

این مقاله مقدمه‌ای است بر سلسله مقالاتی که نگارنده در جهت ارائه مدل پیشنهادی خود در توسعه صنعتی ارائه می‌نماید. نتایج این مقاله نشان می‌دهد که توسعه صنعتی در ایران و سایر کشورهای در حال توسعه، نه با نسخه‌های از پیش‌نوشته‌شده و یکسان، بلکه از مسیر یادگیری نهادی و سیاست‌گذاری تدریجی امکان‌پذیر است. تجربه تاریخی کشورهایی مانند کره جنوبی، تایوان و مالزی نشان داده که حرکت از اقتصاد مبتنی بر منابع طبیعی به اقتصاد دانش‌بنیان مستلزم تلفیق حمایت هدفمند دولت، یادگیری فناورانه و تعامل مستمر با بخش خصوصی است. بنابراین، توسعه صنعتی نباید به‌مثابه یک پروژه مقطعی یا برنامه پنج‌ساله محدود تلقی شود، بلکه باید یک فرآیند پویای بلندمدت با قابلیت بازنگری و اصلاح مستمر در سیاست‌ها باشد.

برای ایران، بازتعریف نقش دولت اهمیت ویژه دارد. دولت نباید صرفاً مجری یا تخصیص‌دهنده منابع باشد، بلکه باید به‌عنوان تسهیلگر، ناظر و هماهنگ‌کننده عمل کند. این امر مستلزم تقویت نهادهای سیاست‌گذاری تخصصی، ارتقای شفافیت در فرآیند تصمیم‌گیری، و کاهش وابستگی به رانت‌های ناشی از منابع طبیعی است. همچنین باید پیشران‌های صنعتی در بخش‌هایی که کشور در آن دارای مزیت نسبی است (در مقالات آتی به آنها توجه خواهد شد) و خدمات دانش‌بنیان به‌صورت تدریجی و مرحله‌ای تقویت شوند تا امکان انتقال تدریجی به الگوی نوآورانه فراهم شود. بر این اساس در این مرحله این موارد را می‌توان به‌عنوان توصیه‌های سیاستی برشمرد:

۱. ایجاد چارچوب یادگیری سیاستی: طراحی سیاست‌های صنعتی به‌صورت آزمایشی (پایلوت) و قابل بازنگری بر اساس بازخوردها.
 ۲. تقویت ظرفیت نهادی دولت: ایجاد نهادهای ارزیابی مستقل برای سنجش اثربخشی سیاست‌های صنعتی.
 ۳. توسعه مشارکت دولت و بخش خصوصی: ایجاد سازوکارهای مشورتی برای شناسایی فرصت‌های صنعتی و هدایت سرمایه‌گذاری.
 ۴. تمرکز بر مزیت‌های نسبی بومی: توسعه صنایع مبتنی بر منابع طبیعی با ارتقای فناوری و افزایش ارزش افزوده.
 ۵. حرکت تدریجی به سمت نوآوری: سرمایه‌گذاری در آموزش، تحقیق و توسعه، و صنایع دانش‌بنیان به‌عنوان گام دوم مسیر صنعتی‌سازی.
 ۶. اصلاح نقش وزارتخانه‌ها و نهادهای کلیدی: وزارت صمت، سازمان برنامه و صندوق توسعه ملی باید از نقش مجری به نقش تسهیلگر و تنظیم‌گر تبدیل شوند.
- در مجموع، توسعه صنعتی پایدار در ایران مستلزم عبور از الگوهای سنتی برنامه‌ریزی کلان و حرکت به سوی سیاست‌گذاری عمومی تدریجی، انطباق‌پذیر و یادگیرنده است؛ الگویی که می‌تواند ضمن کاهش آسیب‌پذیری اقتصادی، زمینه را برای ارتقای جایگاه ایران در اقتصاد جهانی فراهم کند.

۶. منابع

- Amsden, A. H. (1992). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization* (Online ed., 1 Nov. 2003). New York, NY: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0195076036.001.0001>
- Amsden, A. H. (2001). *The rise of "the rest": Challenges to the West from late-industrializing economies* (Online ed., 1 Nov. 2003). New York, NY: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0195139690.001.0001>

- Chang, H.-J. (2001). *Breaking the mould: An institutionalist political economy alternative to the neoliberal theory of the market and the state* (Social Policy and Development Programme Paper No. 6). Geneva: United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Chang, H.-J. (2002). *Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective*. London, UK: Anthem Press.
- Chang, H.-J. (2003). Kicking away the ladder: Infant industry promotion in historical perspective. *Oxford Development Studies*, 31(1), 21–32. <https://doi.org/10.1080/1360081032000047168>
- Chang, H.-J. (2007). *Bad Samaritans: The myth of free trade and the secret history of capitalism*. London, UK: Bloomsbury Press.
- Chang, H.-J. (2010). *23 things they don't tell you about capitalism*. London, UK: Penguin.
- Chang, H.-J. (2011). Institutions and economic development: Theory, policy and history. *Journal of Institutional Economics*, 7(4), 473–498. <https://doi.org/10.1017/S1744137410000378>
- Chang, H.-J., & Grabel, E. (2024). *Reclaiming development: An alternative economic policy manual*. Tehran, Iran: Lohe Fekr.
- Cordera Campos, R. (2004). Ha-Joon Chang: Kicking away the ladder? Development strategy in historical perspective. *Investigación Económica*, 63(250), 161–177.
- Gholipour, R., & Gholampour, E. (2010). *The public policy-making process in Iran*. Tehran, Iran: Islamic Consultative Assembly Research Center.
- Lin, J., & Chang, H.-J. (2009). Should industrial policy in developing countries conform to comparative advantage or defy it? A debate between Justin Lin and Ha-Joon Chang. *Development Policy Review*, 27(5), 483–502. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2009.00460.x>
- Majlis Research Center. (1995). *An introduction to industrial development strategy in Iran* (Research Report No. 4100991). Tehran, Iran: Islamic Consultative Assembly Research Center.
- Majlis Research Center. (1996). *Introduction to industrial development concepts* (Research Report No. 1201633). Tehran, Iran: Islamic Consultative Assembly Research Center.
- Mokhtari, M., Fathi, S., & Navabakhsh, M. (2023). Identification and analysis of the national leading of Iran's development policymakers. *Economics and Regional Development Journal*, 30(1), 1–38. <https://doi.org/10.22067/erd.2023.80356.1158>
- Naderi, N., et al. (2016). *Policy-making in education*. Isfahan, Iran: Yarmana Publishing.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- O'Sullivan, A., & Sheffrin, S. M. (2003). *Economics: Principles in action*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall.
- Rodrik, D., Subramanian, A., & Trebbi, F. (2002, October). Institutions rule: The primacy of institutions over geography and integration in economic development (NBER Working Paper No. 9305). National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w9305>
- Rodrik, D. (2003, October). Growth strategies (NBER Working Paper No. 10050). National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w10050>
- Rodrik, D. (2004, November). Industrial policy for the twenty-first century (Discussion Paper No. 4767). Centre for Economic Policy Research (CEPR). <https://www.cepr.org/pubs/dps/DP4767.asp>
- Rodrik, D. (2006). Goodbye Washington Consensus, hello Washington Confusion? *Journal of Economic Literature*, 44(4), 973–987.
- Rodrik, D. (2007). *One economics, many recipes: Globalization, institutions, and economic growth*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rodrik, D. (2008). Second-best institutions. *American Economic Review*, 98(2).
- Yulek, M. (2025). *How nations succeed: Manufacturing, trade, industrial policy, and economic development*. Tehran, Iran: Lohe Fekr.