

طرح کمربند- راه و انتخاب‌های سیاستگذاری ایران

در عرصه حمل و نقل

علی شعبانی¹

سید محمدکاظم سجادیپور²

حسن خداوردی³

کرم‌اله دانش‌فرد⁴

چکیده

ابتکار کمربند- راه چین در فرایند سیاست‌گذاری عمومی کشورهای هدف تأثیر داشته است. لذا پژوهش پیش رو درصدد بررسی آن است که طرح کمربند- راه چگونه بر سیاست‌گذاری عمومی ایران تأثیر گذاشته است؟ چه عواملی باعث تغییر راهبرد ایران در کمربند- راه بوده‌اند؟ یافته‌های پژوهش نشان می‌دهند راهبرد جدید در قبال طرح که می‌توان آن را چرخش سیاست ایران به شرق تعبیر کرد، مؤید این تأثیرگذاری است. این تأثیر در سطح کلان در همکاری راهبردی ۲۵ساله ایران و چین و در سطح اجرایی در بخش حمل‌ونقل مشهود است. چرایی و چگونگی تأثیرگذاری کمربند- راه بر روند سیاست‌گذاری عمومی ایران در دولت‌های یازدهم و دوازدهم، در چهارچوب «نظریه ائتلاف مدافع» تبیین شده است. این رهیافت، تغییر خط‌مشی را ناشی از دو عامل «تلاطم‌های بیرونی و شوک وارده بر سیستم خط‌مشی» و «یادگیری خط‌مشی محور سیاست‌گذاران در فرایند تصمیم‌گیری» می‌داند. پژوهش از نوع توصیفی- تحلیلی است و با روش تبیینی بر پایه مطالعات کتابخانه‌ای و ایترنی درصدد اثبات فرضیه برآمده است.

واژگان کلیدی:

طرح کمربند- راه، سیاست‌گذاری عمومی، حمل‌ونقل، ایران، چین.

درجه مقاله: علمی - پژوهشی

تاریخ دریافت مقاله: 1399/11/25 تاریخ پذیرش مقاله: 1400/02/04

shabani62@yahoo.com

smksajjad@yahoo.com

hakhodaverdi@gmail.com

daneshfard@srbiau.ac.ir

¹ دانشجوی دکتری تخصصی علوم سیاسی گرایش سیاست‌گذاری، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب، تهران، ایران

² استاد روابط بین‌الملل، دانشکده روابط بین‌الملل وزارت امور خارجه، تهران، ایران

³ استادیار گروه روابط بین‌الملل دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران جنوب، تهران- ایران

⁴ دانشیار گروه مدیریت دولتی دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران- ایران

مقدمه

ایران با قراردادن در منطقه‌ای استراتژیک، دسترسی به آب‌های آزاد، پیوند با آسیای مرکزی، قابلیت ایفای نقش پل پیوند آسیا-اروپا، داشتن کریدورهای شمالی-جنوبی و شرقی-غربی اتصال آسیا به اروپا، دارای مزیت ترانزیت در حوزه‌های دریایی، ریلی و جاده‌ای است که از نظر چین و کشورهای عضو کمربند-راه اهمیت دارد. روابط ایران و چین پیش از انقلاب اسلامی چندان چشمگیر نبود. به‌گفته‌ی سفیر سابق چین در تهران، «ایران در زمان شاه، چین را نمی‌شناخت. پس از انقلاب نیز روابط دو کشور سرد بود. با سفر دکتر ولایتی به چین و سفر وانگ‌یی، وزیر خارجه چین به ایران در سال 93 روابط شروع شد؛ اما روابط دو کشور از سال 96 شروع به رشد کرد.» (هوا لی‌مینگ⁵، سخنرانی، 1399)

ابتکار کمربند-راه⁶ را شی جین‌پینگ⁷ در 2013 مطرح کرد و به دستور کار دیپلماسی اقتصادی چین تبدیل شد. این طرح با هدف افزایش نفوذ چین در پیرامون و مناطق راهبردی جهان ارائه شده و تا امروز با جدیت در حال پیگیری است. یکی از ویژگی‌های این طرح، استراتژی توسعه مبتنی بر ارتباطات و خطوط ترانزیتی برای تقویت همکاری‌های اقتصادی است، همچنین اجرایی‌شدن کامل آن، ساختار تجاری دنیا را تغییر خواهد داد و از آن به طرح قرن یاد می‌شود، 65 کشور از سه قاره آسیا، آفریقا و اروپا به‌عنوان کشورهای هدف برای سرمایه‌گذاری زیرساختی تعیین شده‌اند، حدود 39 درصد مساحت زمین و 30 تا 40 درصد از تولید ناخالص جهان را شامل می‌شود، ارزش تقریبی طرح‌های پیش‌بینی‌شده برای اجرا بالغ بر 3,67 تریلیون دلار است. نمود طرح در توسعه اقتصادی، زیرساخت‌های حمل‌ونقل و ترانزیت و پیوند بیش‌تر ملت‌ها خواهد بود. به‌نظر اغلب تحلیلگران، کمربند-راه محور سیاست خارجی شی جین‌پینگ است و چشم‌اندازهای 2025 و رؤیای چینی افق 2049 بر محور اهداف آن برنامه‌ریزی شده است (استار و مانزاناکیس⁸، 2017: 152-155).

با اعلام ابتکار کمربند-راه از سوی چین مقارن با روی کارآمدن دولت یازدهم در جمهوری اسلامی ایران، واکنش، موقعیت و راهبرد ایران در قبال آن، مشارکت یا عدم مشارکت، فرصت‌ها و تهدیدها و آثار طرح به‌ویژه بر حمل‌ونقل، موردتوجه و نقد صاحب‌نظران و پژوهشگران قرار گرفت. وجه غالب دیدگاه‌ها این بود که به‌لحاظ

⁵. Hua Liming

⁶. The One Belt One Road (OBOR) Initiative

⁷. Xi Jinping

⁸. Starvers Manzanakiss

⁹. همچنین نک: پچساوا و جاکوب، 2017، صص 181-201.

محوریت حمل‌ونقل و ترانزیت در کمربند- راه و با توجه به قرارگرفتن ایران در یکی از موقعیت‌های مهم و حساس ژئوپلیتیک و ژئواستراتژیک جهان و نقطهٔ به‌هم‌پیوستن کمربند اقتصادی (جاده زمینی) کمربند- راه و راه دریایی جادهٔ ابریشم قرن بیست‌ویکم، ایران در قیاس با امارات و پاکستان و ... ظرفیت اثرگذاری بیشتری بر تحقق و بهره‌مندی از مزیت‌های طرح دارد؛ بنابراین تأکید بر حضور راهبردی در کمربند- راه و ایفای نقش فعال‌تر برای حفظ منافع ملی کشور بود. در مقابل، برداشت غالب این بود که راهبرد اتخاذشده تاکنون درخور موقعیت ایران در منطقه و متضمن منافع ملی کشور نبوده است. در ارزیابی دیدگاه‌ها، سه عامل اولویت‌نداشتن ایران برای چین در کمربند- راه، فقدان استراتژی روشن ایران برای ایفای نقش در طرح و بازدارندگی‌های ناشی از عامل سوم یعنی تقابل ایران و غرب، تحریم‌های اقتصادی و محدودیت‌های ایجادشده در تعامل با جهان، برجسته‌تر می‌نمود؛ اما خبر توافق بر همکاری‌های راهبردی 25سالهٔ ایران و چین در نیمهٔ دوم سال 1397 چرخش استراتژی ایران به طرح چینی کمربند- راه را نشان داد.

موضوع این پژوهش، بررسی تأثیر طرح کمربند- راه بر روند سیاست‌گذاری عمومی ایران در دولت‌های یازدهم و دوازدهم است. سیاست‌گذاری عمومی یعنی دولت در عمل، بررسی و مطالعهٔ چشم‌اندازها، اهداف و روش‌هایی که بر اقدام عملی دولت استوار است. «سیاست به‌طور معمول از سوی نخبگان فکری صورت می‌گیرد؛ اما اگر این امر از سوی نخبگان سیاسی و ابزاری جامعه که برخوردار از قدرت هستند صورت پذیرد، از آنجا که سیاست‌های مزبور جنبهٔ عملیاتی و اجرایی پیدا می‌کند، سیاست به سیاست‌گذاری تبدیل می‌شود.» (پیر مولر 10، 1387: 10) چون «تحقق مشروعیت دولت، مستلزم تأیید سیاست‌ها و خط‌مشی‌های مربوطه از سوی آحاد مردم و شهروندان است» (قریب، 1390: 21)، دولت‌ها تلاش می‌کنند سیاست‌گذاری عمومی بر پایهٔ عقلانیت یعنی «معادلهٔ هزینه- فایده» و «تطابق هدف- روش» باشد و تصمیم‌گیری‌ها با لحاظ «منطق مناسبت»¹¹ و «منطق پیامدها»¹² اتخاذ شود تا ضمن حفظ منافع ملی، از حمایت مردم برخوردار شود. سیاست‌ها حاصل چانه‌زنی و رقابت بازیگران در فرایند تصمیم‌گیری است و سعی می‌شود در فهم مسئله و اتخاذ راه‌حل، استدلال عقلانی مدنظر باشد. از منظر

¹⁰. Pierre Muller

¹¹. *Logic of Appropriateness*

¹². *Logic of Consequences*

سیاست‌گذاری عمومی، اینکه آیا راهبرد ایران در کمربند- راه مبتنی بر منطق مناسبت‌ها و پیامدها و نیز استدلال‌های عقلانی در انتخاب راه‌حل است یا نه، بسیار اهمیت دارد.

با وجود واکنش مثبت ایران به کمربند-جاده، عضویت در نهادهای مالی آن، سفر شی جین‌پینگ به ایران در 2016/1394 و امضای هفده تفاهم‌نامه همکاری، ارزیابی اقدامات بعدی حاکی از روند کند در تصمیم‌گیری و اتخاذ استراتژی از سوی ایران تا اواخر 1397 است. تفاوت دیدگاه دست‌اندرکاران و سیاست‌گذاران ابزاری، باورهای خط‌مشی‌گذاران، نگرش ایدئولوژیک در سیاست‌گذاری، تأثیر عامل سوم و وجود ابهام در اهداف، برنامه و روش‌ها در طرح چینی باعث بلا تکلیفی و بی‌تصمیمی در مورد طرح تا آن زمان بوده است؛¹³ اما در دولت دوازدهم و از اواخر 1397 شاهد تغییر سیاست ایران، اتخاذ راهبرد بلندمدت و اقدام گسترده در چهارچوب کمربند- راه هستیم.

پرسش‌های محوری پژوهش این هستند که نسبت ایران با طرح کمربند- راه چیست؟ این طرح چه تأثیری بر سیاست‌گذاری عمومی ایران داشته است و چرا؟ چه عواملی باعث چرخش سیاست و استراتژی ایران در قبال کمربند- راه بوده‌اند؟ آیا راهبرد اتخاذشده متضمن منافع ملی و تأمین مزیت‌های موردنظر ایران در حمل‌ونقل و ترانزیت خواهد بود؟ ایران برای تحقق اهداف خود افزون بر استراتژی مشارکت فعال در طرح، چه اقداماتی باید انجام دهد؟ موانع و چالش‌های فراروی راهبرد نوین ایران کدام‌اند؟ برای پاسخ به این پرسش‌ها، فهم ماهیت طرح کمربند- راه (اقتصادی، سیاسی، امنیتی، علمی، فرهنگی، اجتماعی و...)، اهداف محوری چین در طرح، موقعیت ایران در طرح، مناسب‌ترین استراتژی برای ایران، ارزیابی سیاست ایران در قبال طرح، دیدگاه‌ها درباره راهبرد ایران از منظر منافع ملی و عوامل شکل‌دهنده موقعیت ایران در کمربند- راه ضروری است.

پاسخ به پرسش‌ها، چرایی دگرگونی سیاست ایران درباره چین، تغییر استراتژی در کمربند-جاده و تأثیر ابتکار چینی در سیاست‌گذاری بخش حمل‌ونقل، مسائلی هستند که این پژوهش به آن‌ها پرداخته است. در برابر پرسش‌های بالا، فرضیه این است که طرح کمربند- راه با تأثیر بر سیاست‌گذاری عمومی، موجب تغییر استراتژی ایران در قبال این طرح شده است. برای اثبات فرضیه و پاسخ به پرسش‌ها از روش توصیفی- تحلیلی بر پایه بررسی منابع مکتوب و اینترنتی، دیدگاه‌های صاحب‌نظران در رسانه‌ها و... استفاده شده است. در بخش منابع مکتوب، کتب، مقالات و دیدگاه‌های بیش از یک‌صد نفر از نویسندگان داخلی و خارجی بررسی شده‌اند. البته با توجه به اینکه طرح

¹³ «عدم شفافیت ریسک سرمایه‌گذاری بین تمام شرکا، چگونگی تضمین صلح و حل حقوقی گسترش ارتباط با قدرت‌های بزرگ بر مبنای تعاون و همکاری، نحوه بازپرداخت وام‌ها و بدهی کشورها و... ابهاماتی است که چین باید شرح و رفع ابهام کند.» *Ionela Pop, 2016, p.10*

در دست اجراست، هنوز زوایای پنهان آن به دلیل ملاحظات سیاسی و... آشکار نشده است. در این مقاله نگرش عمومی به سیاست‌گذاری دولت در کمربند- راه به‌عنوان طرح تأسیسی، بررسی شده است.

چهارچوب نظری

ائتلاف مدافع^{۱۴}، «چهارچوبی برای فهم فرایند خطمشی و پرداختن به مسائل بغرنج با ویژگی تعارض اساسی بر سر هدف، منازعات فنی مهم و بازیگران متعدد از سطوح مختلف دولت است.» (ساباتیه^{۱۵}، 1393: ۳۵۱) هدف ائتلاف مدافع، تبیین تغییر باور و خطمشی از طریق یادگیری خطمشی محور، شوک‌های بیرونی، شوک‌های داخلی و بن‌بست‌های آزاردهنده است. بازیگر کلیدی سیاسی، همیشه ائتلاف مدافع است و ائتلاف‌ها از طریق باورهای مشترک حفظ می‌شوند (همان: 3۸۸-۳۵۱). یادگیری خطمشی محور ناشی از تجربه یا اطلاعات جدید، دغدغه تحقق یا بازبینی اهداف خطمشی است. شرط ضروری برای تغییر در خطمشی، تلاطم‌های بیرونی مؤثر بر خرده‌سیستم است. تلاطم‌ها عبارت هستند از تغییر در وضعیت اجتماعی- اقتصادی، تغییر رژیم، اثرپذیری از دیگر خرده‌سیستم‌ها یا فاجعه. مهم‌ترین اثر شوک خارجی، بازتوزیع منابع یا بازبسته‌کردن مراکز چانه‌زنی تغییر خطمشی و باورهاست.

«توجه عمده ائتلاف مدافع، بر دنیای درونی افراد و ساختار و محتوای نظام ارزشی و اعتقادی‌شان متمرکز است. این رهیافت با تبیین تکامل تدریجی ارزش‌ها و باورهای افراد بر تحول هم‌زمان اطلاعات دریافتی بازیگران و نظام‌های اعتقادی‌شان تأکید می‌کند. به این صورت که نظام اعتقادی، اطلاعات را پلایش و تفسیر می‌کند و آن اطلاعات به تغییر باورها و برداشت‌ها منجر می‌شود» (ملک‌محمدی و کمالی، 1394: 275). ائتلاف مدافع دو استدلال هنجاری دارد، منطق مناسبت یعنی رفتار درست به‌معنای تبعیت از قواعد و منطق پیامدها یعنی رفتار درست مستلزم حداکثرسازی پیامدهای خوب (ساباتیه، 1393: 360). منابع مؤثر بر خطمشی عبارت هستند از اختیار رسمی- قانونی، افکار عمومی، اطلاعات، نیروی قابل بسیج، منابع مالی و رهبری ماهرانه. در این رهیافت، فرایند سیاست‌گذاری مبتنی بر گفت‌وگو و حمایت است. به این منظور، میزگردهای حرفه‌ای را برای مذاکره، حصول و اجرای توافق تجویز می‌کند.

¹⁴. Advocacy Coalition Framework

¹⁵. Paul A. Sabatier

فرایند سیاست‌گذاری عمومی شامل تعریف مسئله، تصمیم‌گیری، چهارچوب‌بندی سیاست‌ها، اجرا و ارزیابی نتایج است. «سیاست‌گذاری عمومی، مسئله‌محور است. در سیاست‌گذاری واقع‌گرایانه به موازات هدف‌گذاری به تدوین شیوه‌ها و روش‌های اجرایی اقدام و به همه ابعاد توجه می‌شود» (قریب، 1390: 33-34). هیچ طرح جامع و استراتژیکی عاری از تناقض درونی بازیگران وجود ندارد. تصمیم‌ها با چانه‌زنی و دریافت‌های افراد از اهداف ملی و نزدیک شدن به فهم مشترک و منافع جمعی به جمع‌بندی می‌رسند (آلیسون^{۱۶}، 1364: ۲۷۰). توجه کمتر به مبانی علمی سیاست‌ها، نفوذ حداکثری گروه‌های سیاسی با هدف‌گیری منافع گروهی و سیاسی در سیاست‌گذاری‌ها، از کاستی‌های سیاست‌گذاری عمومی ایران است (خداقلی‌پور، ۱۳۸۹: 321). همچنین فقدان پشتوانه نظری، سیاست واحد و پیگیری اهداف چندگانه، کلی‌گویی و متناسب‌نبودن هدف و روش، بسیاری از سیاست‌ها را روی کاغذ متوقف کرده است. این روند تصمیم‌گیری در مسئله کمربند- راه نیز تا زمان اتخاذ استراتژی مشارکت فعال در طرح مشهود است.

تعیین سیاست ایران در قبال کمربند- راه، ناشی از تأثیر عوامل بیرونی (شوک خارجی) و عوامل داخلی (شوک داخلی) بر سیاست‌گذاری عمومی ایران و ادراک حقایق و تنگناها، تغییر باورها، یادگیری خط‌مشی‌محور و اجماع دست‌اندرکاران بر ضرورت تغییر خط‌مشی در قبال طرح کمربند- راه است که بر چهارچوب نظریه ائتلاف مدافع در سیاست‌گذاری عمومی انطباق دارد.

ماهیت کمربند- راه و نسبت ایران با آن

ماهیت طرح کمربند- راه چیست؟ از نظر چین، «شبکه پیوند راه‌ها، محور ابتکار یک کمربند و یک جاده است.» (جین‌پینگ، 1394: 1) کمربند اقتصادی، «مجموعه‌ای از طرح‌های زیرساختی شامل جاده‌ها، ریل‌ها و خطوط لوله است که بر تقویت پیوند میان چین، آسیای مرکزی، روسیه و اروپا تمرکز می‌کند.» (ملکی و رئوفی، ۱۳۹۵: 27)^{۱۷} طرح کمربند-جاده «بر ایجاد یک محور ارتباط خشکی میان آسیا و اروپا از طریق ایجاد کریدورهای اقتصادی و... در دریا، بر ایجاد مسیرهای حمل‌ونقل هموار، امن و کارآمد جهت متصل کردن بندرهای مهم واقع در مسیر کمربند و جاده تمرکز دارد.» (وزارت امور خارجه و وزارت بازرگانی چین، 1396). این طرح «محور اصلی

¹⁶. Graham T. Allison

¹⁷. همچنین نک: هررو و دیگران، 2017، صص ۳۱۴-311.

سیاست خارجی و داخلی چین و بارزترین نماد تلاش چین برای پیگیری منافع خویش در اوراسیا و ایجاد موازنه است.» (موسوی شفایی، 1394: 205) و «فرصتی برای تبدیل شدن پکن به‌عنوان رهبر توسعه جهانی و طرح‌ریزی چشم‌انداز مثبت در مورد جهانی‌شدن رشد‌محور است.» (پل هامل¹⁸، 1396). شی در همایش سال 2017 کشورهای کمربند- راه گفت: «چین 124 میلیارد دلار برای تقویت جاده ابریشم جدید خود تعهد کرده است که با تقویت پیوند بین آسیا، آفریقا، اروپا و فراتر از آن، رهبری جهانی چین را به منصف ظهور درآورد» (BBC/Persian, 2017). خانی بر این باور است که «با طرح شگفت‌آور و عظیم کمربند- راه، منافع، ارزش‌ها و امنیت چین با منافع، ارزش‌ها و امنیت جهان گره خورده است.» (خانی جوی‌آباد، 1396: 73) کمربند- راه، مؤثرترین روش همکاری اقتصادی منطقه‌ای، افزایش سرمایه‌گذاری با رنمینی و ابزار چالش با دلار است (Shen, 2016). پروفیسور برونو ماگس¹⁹ کارشناس امور چین معتقد است «برنامه جاده ابریشم چین، جهت ایجاد نظم جدید در جهان می‌باشد. این طرح بدون تردید جهان را تغییر خواهد داد.» (ماگس، 1398: 3) این طرح «اغلب به‌عنوان یک برنامه ژئوپلیتیک تفسیر می‌شود تا یک برنامه صرفاً اقتصادی.» (پیتر کای²⁰، 2017: 156) پیتر فرانکوپان²¹ با اشاره به پیشرفت و قدرت‌گیری کشورهای منطقه آسیای مرکزی معتقد است «منطقه به شکوه سابق خود بازمی‌گردد، زمان برخاستن اژدهای زرد است.» (فرانکوپان، 2015: 521) از نظر توماس زیمرمن²² «آمریکا و چین این پتانسیل را دارند که شرکای معناداری برای رشد و ثبات در آسیای مرکزی باشند.» (Zimmerman, 2015: 21). این ابتکارات برای اقتصاد و همکاری‌های محیطی، ارتباطات فیزیکی، سرمایه‌گذاری‌های زیرساختی و پیوندهای فرهنگی- اجتماعی در سرتاسر آسیاست (Limtaiwi and Others, 2016: 7-8).

موقعیت ایران در کمربند- راه چگونه ارزیابی می‌شود؟ شی جین‌پینگ و شمار زیادی از ناظران و تحلیلگران چینی، ایران را عنصر کلیدی در مسیر کمربند- راه می‌دانند. «ایران نقطه و گذرگاه کلیدی در این مسیر است و باعث می‌شود تا راه چین برای ارتباط و اتصال با سایر کشورهای منطقه راه ابریشم باز شود.» (جین‌پینگ، 1399)

¹⁸. Paul Hummel

¹⁹. Bruno Mags

²⁰. Peter Kay

²¹. Peter Frankopan

²². Thomas Zimmerman

²³. همچنین نک: توماس زیمرمن، «جاده ابریشم جدید: چین، ایالات متحده و آینده آسیای مرکزی»، مجموعه مقالات چین، 1398، ج ۲، ص 38-9.

همچنین وو بینگ²⁴، کارشناس و استاد دانشگاه پکن در مصاحبه با ایرنا گفت: «در عصر نوین مناسبات، روابط چین و ایران در زمینه‌های مالی و سرمایه‌گذاری مشارکتی- راهبردی گسترش چشمگیری خواهد یافت». وی معتقد است «جایگاه ایران در راه ابریشم ویژه است و چین می‌تواند در طرح‌های زیرساختی ایران فعال شود و برای ایران بندر، فرودگاه و تأسیسات مخابراتی و اطلاع‌رسانی تأسیس کند» (وو بینگ، 1399). یانگ سن، سفیر چین در ایران نیز معتقد است «ایران یکی از شرکای مهم در ساخت‌وساز کمربند- راه می‌باشد.» (یانگ سن، 1396) تحلیلگران چینی، ایران را گره کلیدی در جاده ابریشم دریایی و زمینی می‌دانند. ایران از نظر تجارت و سرمایه‌گذاری خارجی چین در قلب جهان قرار دارد و چینی‌ها به دنبال افزایش ارتباطات جاده‌ای، حمل‌ونقل و راه‌آهن و حتی ایجاد یک پایگاه نیروی دریایی در یکی از جزایر هستند (سیمبر و رضاپور، 1396: 168)؛ بنابراین، «ایران در این طرح جایگاه ویژه‌ای دارد.» (سلیمی بروجنی، 1396: 1) در پلتفرم بزرگ اقتصادی چین، تعدادی از طرح‌ها شامل پیوستن قطار بین شرق چین و ایران وجود دارد که ممکن است تا اروپا گسترش یابد (Tian Jinchen, 2016: 6). چین به برخی پروژه‌های سرمایه‌گذاری زیرساختی خود در ایران از جمله تسهیل ارتباطات و پیوندهای راه‌آهن تهران- اصفهان و تهران- مشهد، اقدام مشترک در زمینه همکاری گمرکی، تسهیل تجارت آزاد، سرمایه‌گذاری و همکاری صنعتی، تأمین مالی فاز اول توسعه پالایشگاه آبادان و مشارکت در توسعه پارس جنوبی، بیش‌تر در چهارچوب ابتکار کمربند و راه توجه کرده است (امیراحمدیان، 1398: 20). حجم مبادلات چین با ایران در 2015 حدود 34 میلیارد دلار بود (تسنیم، 1395). رویکرد ایران، استقبال از طرح کمربند- راه بوده است. «دولت حسن روحانی با وجود تبعیت چین از تحریم‌ها، روابط بهتر با پکن را از مؤلفه‌های مهم کاهش انزوای ایران تلقی می‌کند.» به علاوه، «ایران می‌تواند نقش ذی‌قیمتی در دستیابی به اهداف ژئواستراتژیک پکن ایفا نماید.» (اسکویل و نادر، 2014: 203-204). روحانی بلافاصله پس از پیروزی در انتخابات اعلام کرد که توسعه همه‌جانبه روابط ایران با چین یکی از اولویت‌های ویژه سیاست خارجی ایران است، برنامه‌ای که علی لاریجانی رئیس مجلس دهم در سفر به پکن که به دعوت رهبری چین صورت گرفت بر آن تأکید کرد (همان: 216).

ایران در نخستین همایش کشورهای کمربند- راه در 2017 اعلام کرد «این طرح می‌تواند باعث همبستگی بیش‌تر کشورها شود. ایران هم از طرح کمربند- راه استقبال می‌کند.» (طیب نیا، 1396) برخی صاحب‌نظران ایرانی

24. Wu Bingbing

نیز بر همکاری در طرح تأکید دارند. «مشارکت در طرح کمربند- راه... یک فرصت مناسب برای ایران است... شکل‌گیری کمربند اقتصادی جاده ابریشم، یک بازی برد-برد برای تمام کشورهای منطقه است.» (ملکی و رئوفی، 1395: 109) «این همکاری می‌تواند بخشی از تنهائی ژئوپلیتیک ایران را پوشش دهد.» (خدافلی‌پور، 1396: 40) در مقابل، برخی دیگر بر این نظرند که «چین و ایران دارای عدم تقارن اهداف و تفاوت اولویت‌ها و نیازها هستند... انگیزه روابط چین با ایران، تأمین انرژی، موقعیت ژئوپلیتیک ایران و دسترسی به بازار ایران برای کالاها و تولیدات چینی است» (رضایی و وثوقی، 1396: 41) و در حقیقت «ایران در اولویت‌های کوتاه‌مدت چین حضور ندارد.» (ملکی و رئوفی، 1395: 108) برخی دیگر از تحلیلگران بر این نظرند که «در ایران اراده‌ای جدی برای نقش‌آفرینی در طرح شکل نگرفته است» (کریمی، 1395: 11) و «هنوز ساختارهای لازم برای بهره‌گیری از توافقات بزرگ از جمله استراتژی جاده ابریشم در کشور و تنظیم پلتفرم‌هایی که بتواند به‌نحو احسن منافع ملی کشور را تأمین نماید وجود ندارد» (زارع، 1397)؛ بنابراین، بررسی دیدگاه‌های هم‌سو و ناهم‌سو گویای این است که اگرچه ایران کمربند- راه را فرصتی مهم برای شکوفایی اقتصادی خود می‌داند و چین نیز بر همکاری با ایران تأکید دارد؛ اما روند تحولات در بخش انرژی، تسهیل ترانزیت بین‌المللی و سرمایه‌گذاری در توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل، نشان می‌دهد که ایران در قیاس با سایر کشورهای عضو، موقعیت مناسبی در کمربند- راه ندارد بلکه جایگاه پایین‌تری دارد.

تحلیل استراتژی ایران و تأثیرگذاری کمربند- راه بر سیاست‌گذاری عمومی ایران

روند سیاست‌گذاری و واکنش ایران در قبال کمربند- راه در دولت‌های یازدهم و دوازدهم را می‌توان در سه مرحله تفکیک کرد: نخست، از آغاز طرح در 2013 تا سفر شی جین‌پینگ به ایران در 2016/1394، مرحله مطالعه و بررسی طرح بود و اقدامات ایران در سیاست داخلی وزارتخانه‌های مربوطه نمود یافت. اولویت ایران، برجام و اصلاح روابط با غرب بود و با وجود نیاز به کمک چین در بحث هسته‌ای روابط در سطح همکاری‌های معمول تداوم یافت.

دوم، از سفر شی جین‌پینگ تا اواخر 1397، مرحله ارزیابی و سیاست‌گذاری برای توسعه روابط بود. تبیین طرح در سفر شی و دعوت رسمی از ایران به همکاری در کمربند- راه متأثر از توافق برجام و امیدواری به نقش فعال ایران در عرصه بین‌المللی، منجر به امضای هفده تفاهم‌نامه و اعلام آمادگی ایران به همکاری و عضویت در بانک

توسعه زیرساخت آسیا²⁵ با سرمایه‌گذاری به‌میزان 1,67 درصد سهام بانک و صندوق راه ابریشم²⁶ شد. در این دوره، کمیته مشورتی برای چگونگی مشارکت ایران در کمربند- راه با محوریت سازمان سرمایه‌گذاری خارجی و جذب کمک‌های فنی و اعتباری تشکیل گردید؛ اما، به‌رغم توافق‌ها و حضور ایران در اجلاس 2017 مجمع کشورهای کمربند- راه و اعلام حمایت از آن، در عمل اقدام خاصی مبین مشارکت فعال در طرح صورت نگرفت. بر اساس گفت‌وگو با مدیران و کارشناسان دست‌اندرکار کمربند- راه، فقدان هم‌نظری و درک واحد درباره طرح، غلبه نگرش ایدئولوژیک در سیاست خارجی، باورنداشتن به توسعه روابط با چین، ابهام درباره اهداف طرح چینی، نبود راهبرد در قبال طرح، تعیین‌نشدن مسئول مشخص برای پیگیری، تعدد مراجع و موازی‌کاری‌ها و رویکرد متمایل به غرب در متن سیستم اجرایی، از عوامل بلا تکلیفی و مسکوت‌ماندن آن بود.

سوم (حال حاضر)، مرحله تغییر سیاست و اتخاذ استراتژی مشارکت فعال در کمربند- راه است. طبق اطلاع از مراجع مرتبط، سند طرح جامع همکاری‌های ایران و چین به تأیید دو کشور رسیده و در مرحله تشریفات اداری برای امضا و رسمیت‌یافتن است.²⁷ تشکیل دبیرخانه پیگیری کمربند- راه در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در پی سفر رئیس مجلس به چین در اسفند 1397 (امیراحمدیان، 1398: 19)، تشکیل کمیسیون مشترک همکاری‌های ایران و چین با محوریت وزارت امور اقتصادی و دارایی از اواخر همان سال، توافق بر طرح جامع همکاری‌های راهبردی 25 ساله و مشارکت ایران در ابتکار چینی کمربند- راه، فعال‌شدن میز مخصوص چین در دستگاه‌های اجرایی مرتبط و پیگیری موضوعات در چهارچوب سیاست‌های ملی و بخشی، مؤید فرضیه این مقاله است که طرح کمربند- جاده چین، سیاست‌گذاری عمومی ایران را تحت تأثیر قرار داده است.

طرح جامع همکاری‌های راهبردی 25 ساله ایران با چین در حقیقت نقطه عطف چرخش در سیاست و رویکرد ایران به شرق است که نمود آن در کمربند- راه بازتاب می‌یابد. با این رویکرد دولت، فرضیه پژوهش یعنی

²⁵. Asia Infrastructure Investment Bank (AIIB)

²⁶. Silk Road Fund (SRF)

²⁷. سند همکاری‌های راهبردی 25 ساله ایران و چین در 7 فروردین 1400 در تهران به امضای محمدجواد ظریف و وانگ یی، وزیرای خارجه ایران و چین رسید. واکنش‌های موافق و مخالف زیادی به این طرح ابراز شده‌اند و ادامه دارند. توافق راهبردی شامل یک سند در نه ماده و سه پیوست (پروژه‌های بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت) جمعاً در هجده صفحه است. کمربند-راه در این سند پررنگ شده است و شامل مجموعه گسترده‌ای از پروژه‌ها در بخش‌های انرژی، زیرساخت، سایبری، همکاری نظامی و امنیتی، تأسیسات و به‌ویژه زیرساخت‌های حمل‌ونقل و ترانزیت در بخش‌های دریایی، ریلی، هوایی و جاده‌ای می‌شود. مهم‌ترین نکته در واکنش فعالان سیاسی و اجتماعی به این طرح، ابهامات آن، اطلاع‌رسانی و شفاف‌سازی نکردن، زمان طولانی موردنظر برای قرارداد و ارائه‌نشدن آن به نهاد قانون‌گذار برای بررسی و تصویب است. برخی تحلیلگران دیپلماسی این امر را با تردید می‌نگرند، تشریفات ارزیابی می‌کنند و معتقدند به دلیل نبود استراتژی روشن، فهم مشترک و درک واحد از طرح کمربند-راه و سیاست‌های منطقه‌ای و جهانی چین، عملاً طرح جامع همکاری‌ها نیز راه به جایی نخواهد برد.

«تأثیرگذاری کمر بند- راه بر سیاست‌گذاری عمومی ایران» اثبات می‌گردد. اما، چه عواملی باعث اتخاذ این خط‌مشی درباره کمر بند- راه شد که هم‌راستا با توصیه اغلب صاحب‌نظران بود؟ تهدید بر انزوای بیشتر ایران با بیرون‌ماندن از کریدورهای کمر بند اقتصادی، تهدید موقعیت ترانزیتی ایران با پیشرفت رقبا، کاهش درآمدهای نفتی به سبب محدودیت تعاملات بین‌المللی ایران و ضرورت تدبیر برای گزینه‌های اقتصادی جایگزین، پیشگیری از فرصت‌سوزی بیشتر در حمل‌ونقل و ترانزیت و... بخشی از دغدغه‌های ذهنی سیاست‌گذاران بود. برابر نظریه ائتلاف مدافع، تغییر سیاست و خط‌مشی متأثر از دو مسئله است: تلاطم‌های بیرونی و یادگیری خط‌مشی محور. مسائل زیر را می‌توان از مصادیق شوک وارده و تلاطم در نظام تصمیم‌گیری و خط‌مشی کشور دانست که نگاه ایران را به شرق معطوف کرد:

1.

ن

تایج غیرمنتظره در خصوص برجام و توفیق نیافتن در حل مشکلات با غرب. به نظر برخی دست‌اندرکاران، رویکرد ایدئولوژیک در سیاست خارجی و تمایل نداشتن به توسعه روابط با شرق کمونیست با امضای توافق برجام تشدید شد. به تعبیر دیگر، اندیشه آمدن چشم‌آبی‌ها و خوش‌بینی به حل مسائل ایران و آمریکا، حس بی‌نیازی به چینی‌ها را که ابهام، جزو سرشت برنامه‌های آن‌هاست، تقویت کرد. بر این اساس، اولویت طرح کمر بند- راه تعدیل شد. به دنبال تغییر دولت و حاکمیت تندروها در سیاست خارجی آمریکا، خروج یک‌طرفه از برجام و بازگشت تحریم‌های ناعادلانه، نگاه ایران به ناچار به سوی شرق معطوف شد؛ بازدارندگی آمریکا طی چند دهه کشمکش در برنامه‌های اقتصادی ایران از جمله معوق ماندن اجرای طرح خط لوله صلح²⁸، ایجاد محدودیت در صدور نفت و گاز ایران، لغو قراردادهای موشکی و تسلیحات نظامی چین با ایران 1997، تلاش برای انزوای ایران در آسیای مرکزی و گذر کریدورهای کمر بند اقتصادی از ماورای خزر و متصل نشدن کریدورهای ایران و...

رفتار چین با ایران متأثر از روابط با آمریکا که بارزترین آن کند کردن روند همکاری به دنبال خروج آمریکا از برجام بود. بلا تکلیف ماندن عضویت ایران در شانگهای به رغم موافقت اولیه و همچنین توجه چین به پاکستان و سرمایه‌گذاری 60 میلیارد دلاری در بندر گوادر²⁹. همچنین بلا تکلیف ماندن عضویت ایران در گروه ویژه اقدامات مالی³⁰ و قراردادن در فهرست سیاه آن سازمان را می‌توان یکی از موانع حضور پررنگ چین به رغم تمایل جدی به سرمایه‌گذاری

²⁸. انتقال گاز ایران به پاکستان و هند- 1387.

²⁹. Gwadar

³⁰. Financial Action Task Force (FATF)

در ایران دانست³¹؛ سرمایه‌گذاری و تجهیز بندرهای گوادر، صحار، جبل علی، فجیره و بصره و نگرانی از بایکوت‌شدن بندر استراتژیک چابهار؛ پیوستن 130 کشور و 30 سازمان به کمربند-راه و اجرای طرح‌ها در آسیای مرکزی، جنوب شرقی، آفریقا و...³² (Fallahi, 2019, p: 3) سرمایه‌بانک توسعه زیرساخت آسیا و صندوق راه ابریشم و ظرفیت آن برای تأمین سرمایه در اجرای طرح‌ها؛ تأثیر تنش‌های سیاسی در حوزه خلیج فارس از جمله با عربستان، بحرین و امارات به‌عنوان متحدان آمریکا نیز در تغییر رویکرد ایران به‌سوی شرق درخور بررسی است.

از سوی دیگر ارزیابی رفتار سیاست‌گذاران در سال‌های گذشته، مبین و مؤید نوعی یادگیری در فرایند خط‌مشی‌گذاری و اتخاذ رویکرد عقلانی در سیاست‌گذاری است که در چرخش سیاسی از غرب به شرق و در طرح کمربند-راه مشهود است. ارزیابی روند واکنش‌ها به کمربند-راه، حاکی از آن است که ایران ابتدا کمربند-راه را جدی نگرفته بود؛ اما تغییر در وضعیت اجتماعی و اقتصادی-شرط لازم برای تغییر باورها و تغییر خط‌مشی-پالایش اطلاعات، تشکیل میزگردهای حرفه‌ای و میزهای تخصصی در دستگاه‌های مرتبط و بازتاب واقعیت‌ها میان تصمیم‌گیران، نظر عالی‌ترین سطوح ساختار قانونی-رسمی را به اتخاذ تدبیر معطوف کرد. «تأکید آمریکا به اعمال سیاست‌های نظامی محور پیش‌دستانه و پیشگیرانه، تفکر بازنگری در برخی از جهت‌گیری‌های عمده در سیاست خارجی ایران را سبب شد که آیینۀ آن را می‌توان در بیانات مقام معظم رهبری در بهمن 1396 مشاهده کرد که این امر منجر به سیاست نگاه به شرق جمهوری اسلامی ایران که منبعث از شرایط جدید بود گردید.» (اکبری، 1398: 107)؛ بنابراین ارزیابی اوضاع اجتماعی و اقتصادی، منجر به شکل‌گیری ائتلاف مدافع، تغییر باورها و اجماع بر تغییر استراتژی در قبال بحران گردید.

برخی از تکنوکرات‌ها و سیاست‌گذاران ابزاری به‌دلیل نقش ایران در راه ابریشم باستانی، باوری به محوریت چین به‌عنوان مبتکر راه ابریشم ندارند. از سویی، بنیان سیاست خارجی ایران پس از انقلاب اسلامی بر سیاست نه شرقی، نه غربی بوده و همچنان در راهبرد دیپلماسی ایران تعیین‌کننده است. «نکته‌ای که مدیران، دست‌اندرکاران و اغلب

³¹ اف. ای. تی. اف، گروه ویژه اقدامات مالی در 1389 برای تعیین سیاست‌ها و استانداردهای مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم تأسیس شد. در حال حاضر 198 عضو دارد. دستورالعمل چهل ماده‌ای این اتحادیه زیر عنوان استانداردهای بین‌المللی در مبارزه با پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم و اشاعه‌گری برای اعضا لازم‌الاجراست. ایران با وجود تصویب قانون مبارزه با تأمین مالی تروریسم در 1394 به‌دلیل اختلاف نظر میان نهادهای تصمیم‌گیر کشور، تاکنون به این سازمان نپیوسته است و در فهرست سیاه آن قرار دارد. در صورت نپیوستن ایران، عملاً هرگونه ارتباطات مالی و بانکی از سوی بانک‌های جهانی با بانک‌های ایرانی ناممکن و کشور در تحریم تمام‌عیار بانکی جهانی قرار می‌گیرد.

³² 152 کشور و سازمان بین‌المللی در اروپا، آسیا، خاورمیانه، آمریکای لاتین و آفریقا به کمربند-جاده پیوسته‌اند. از همسایگان ایران، روسیه، افغانستان، جمهوری آذربایجان، ترکمنستان، گرجستان و ترکیه توافق‌هایی را در خصوص ترانزیت از آسیا به اروپا امضا کرده‌اند. پاکستان نیز جداگانه با چین سرمایه‌گذاری مشترک کرده است.

پژوهشگران بر آن صحنه می‌گذارند، میل و رویکرد کلی ایران به غرب است و لذا جز در ناچاری انگیزه‌ای برای توسعهٔ مناسبات با چین ندارد. این باور در روند همکاری در طول جنگ تحمیلی- خرید سلاح و موشک و...- تعمیق شده که چینی‌ها محل اعتماد نیستند. از سوی دیگر چین نیز به تمایلات ایران آگاه است و ضمن هوشیاری و پایش بر عدم ایجاد تنش با آمریکا به‌رغم نیاز به ایران، کج‌دارومریز رفتار می‌کند. نگرانی چین از حمایت ایران از جنبش‌های مسلمانان سین‌کیانگ و اویغورها، تلاش چین برای نفوذ در خاورمیانه و تضاد منافع دو کشور در این منطقه، رقابت اقتصادی و ژئوپلیتیک در منطقهٔ خلیج فارس، اقیانوس هند و آسیای مرکزی، از دیگر عوامل سلبی و بازدارنده در روابط چین و ایران‌اند.» (رحیم‌پور، گفت‌وگو، تیر 1398) تحلیل متقابل در رابطهٔ ایران و غرب معتقد به کشش و انگیزهٔ ایران به عادی‌سازی رابطه با غرب است. غرب نیز با توجه به نیاز، مایل به تخریب پل‌های پشت سر و بستن دریچه‌های مرادده نیست. برجام و امتیازات کشورهای ۱+۵ به ایران از این چشم‌انداز بلندمدت، قابل ارزیابی است.

در دولت دهم، تیمی از هم‌فکران رئیس دولت یازدهم و دوازدهم در مرکز مطالعات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام با محوریت وی بر ضرورت همکاری و توجه به چین تأکید داشتند؛ اما این سیاست به دلیل ساختار سیاسی ایدئولوژیک، تصمیم‌گیری آرمان‌گرا و فضیلت‌محور دولت دهم پذیرفته نشد. نظام‌های ایدئولوژیک و فضیلت‌گرا بیشتر به مدل رضایت‌بخش و فضیلت‌های موردنیاز ساختار سیاسی حاکم توجه دارند تا مدل عقلانی؛ لذا در سیاست‌گذاری «قادر به اتخاذ بهترین تصمیم در معنای اقتصادی آن نیستند.» (قوام، 1384: 252)

در دولت یازدهم نیز به دلیل تمرکز دیپلماسی به حل مشکلات با غرب و امیدواری به ایجاد فضای هم‌گرایی در عرصهٔ بین‌الملل، مسئلهٔ چین در اولویت‌های بعدی قرار گرفت؛ اما با رخداد‌های بعدی و ارزیابی سیاست‌ها، سیاست‌گذاران به ادراک واقعیت و لزوم گسترش تعاملات با چین رسیدند. چیدمان ترکیب کارشناسان و تصمیم‌سازان متناسب با تفکر مزبور، مؤید رهیافت نظری این تحقیق است. ائتلاف مدافع درون سیستم در دولت یازدهم، گرایش به سیاست اصلاح رابطه با غرب داشت؛ اما با بروز بازدارندگی‌ها، باور سیاست‌گذاران به وجود گره‌های ناگشودنی در رابطهٔ ایران و غرب، درک واقعیت‌های ناشی از تحریم‌های اقتصادی، معضلات اجتماعی و اقتصادی از جمله کاهش ارزش پول ملی، تورم، بی‌کاری و افزایش فقر عمومی و...، مطالبهٔ افکار عمومی و تأکید نخبگان به ضرورت خروج از انزوای سیاسی و اقتصادی، باعث یادگیری خط‌مشی‌محور و مبتنی بر آن، شکل‌گیری

ائتلاف حامی و اجماع تصمیم‌گیران بر تغییر رویکرد در سیاست خارجی به‌سوی چین به‌عنوان گزینه‌ای برای بهبود موقعیت ایران در برابر غرب گردید. راهبردی که پیش‌تر به‌دلیل تفاوت دیدگاه و بخشی‌نگری‌ها موجب تعطیلی نشست‌های مشورتی و رهاشدن موضوع شده بود.

هیئت بلندپایه ایران در دومین اجلاس مجمع کشورهای طرح‌کمربند- راه 27 تا 29 آوریل 2019 در پکن شرکت کرد. در ترکیب این هیئت، دژپسند، وزیر امور اقتصادی و دارایی ایران، حداد عادل، عضو مجمع تشخیص مصلحت نظام، رئیس فرهنگستان زبان و ادب فارسی و مدیرعامل بنیاد سعدی و سراج، رئیس سازمان بازررسی کل کشور حضور داشتند. در این اجلاس، آمادگی ایران برای اجرای طرح‌های زیرساختی در راستای کمربند- راه به ارزش 50 میلیارد دلار با بهره‌گیری از منابع سرمایه‌ای کمربند- راه اعلام شد. وزیر امور خارجه ایران نیز با توصیف کمربند- راه به‌عنوان احیای جاده ابریشم و نشانه آینده‌ای روشن گفت: «ایران و چین با یک دیدگاه برد- برد در روابط بین‌الملل حضور دارند. احیای جاده ابریشم به‌صورتی مدرن و روزآمد می‌تواند متضمن منافع هم‌کشورها باشد؛ بنابراین به آینده‌ای بسیار روشن در روابط ایران و چین می‌اندیشد.» (الهامی، گفت‌وگو، تیر 1398)

ایران در اجلاس دوم با تصریح موضع خود گفت: «پیوند و تعمیق همکاری‌های اقتصادی و سرمایه‌گذاری کشورهای مسیر جاده ابریشم در قالب طرح کمربند- راه و استوار بودن آن بر پایه‌هایی چون هماهنگی در سیاست‌گذاری‌های اقتصادی، تسهیل ارتباطات و اتصالات بین‌کشورها، برقراری تجارت فی‌مابین کشورها بدون مانع، یکپارچگی مالی و بانکی و همچنین تسهیل تماس مردم با مردم، از جمله عواملی هستند که باعث شده این طرح همواره مورد استقبال جمهوری اسلامی قرار داشته باشد» (دژپسند، 1398) و با تأیید مجدد کمربند- راه و تأکید بر اجرای آن اعلام کرد: «از دیدگاه جمهوری اسلامی ایران، اجرای برنامه ابتکار کمربند- راه نقش بسیار مهم و سازنده‌ای در راستا توسعه جهانی و مناسبات کشورها خواهد داشت. اجرای طرح کمربند- راه سبب هم‌گرایی هرچه بیشتر در بین کشورهای مسیر جاده ابریشم شده و در نتیجه عامل ایجاد و تحکیم امنیت پایدار و صلح جهانی خواهد بود. کشورها می‌توانند با استفاده از ابتکار کمربند- راه به برقراری ارتباطات بین‌المللی در زمینه‌های مختلف، ارتقای سطح همکاری در زمینه تجارت، سرمایه‌گذاری و پیشبرد همکاری در صنایع تولیدی با یکدیگر بپردازند. در حقیقت با اجرای این طرح همکاری و همبستگی فراوان میان دولت‌ها و ملت‌ها ایجاد خواهد شد.»

(همان)

همان‌گونه که در بخش چهارچوب نظری اشاره شد، نظریه ائتلاف مدافع با سه شالوده بنیادی: سطح کلان (دولت)، سطح خرد (افکار عمومی جامعه) و سطح میانه (بازیگران خرده‌سیستم درون ائتلاف) آغاز می‌شود. این شالوده‌ها بر متغیرهای وابسته، تغییر باور و خط‌مشی از طریق یادگیری خط‌مشی محور و تلاطم‌های بیرونی تأثیر می‌گذارند. بر این اساس با توجه به سه مؤلفه مسئله، جریان سیاست و جریان خط‌مشی، توجه و ایجاد حساسیت به طرح‌ها و سیاست‌ها، مستلزم ائتلاف حامی است. ائتلاف مدافع، بر پایه باورهای مشترک و تأکید بر عقلانیت در خط‌مشی‌گذاری، میزگردهای حرفه‌ای را برای یادگیری، مذاکره، حصول و اجرای توافقات تجویز می‌کند. در میزگردها با حضور نمایندگان گروه‌های تصمیم‌سازی، تصمیم‌گیری و رهبری بی‌طرف برای هم‌سو کردن برداشت‌ها و اعتمادسازی، راه‌حل‌های مورد توافق، انتخاب و مسئله از بن‌بست خارج می‌شود.

هماهنگ‌سازی اقدام‌ها برای اتخاذ استراتژی و فعال کردن ساختارها در دستگاه‌های بخشی، تشکیل کمیته فنی سیاست‌گذاری (میزگرد) متشکل از نمایندگان دستگاه‌های اجرایی مرتبط، باعث هم‌گرایی در سیستم و تغییر باورهای خط‌مشی‌گذاران گردید. دستاورد این تغییر در سطوح عالی (حاکمیت- دولت)، میانی (سازمان‌های بخشی) و خرد (تصمیم‌سازان، نمایندگان بازیگران، نهادهای خصوصی، پژوهشگران و افکار عمومی)، تغییر سیاست‌گذاری در قبال طرح کمربند- راه و توافق بر طرح جامع همکاری‌های راهبردی 25ساله ایران و چین (سیاست خارجی) و طرح‌های گوناگون در سطح ملی و محلی (سیاست داخلی) است.

مطالبه بخش خصوصی برای فعال‌شدن در کمربند- راه، تأکید صاحب‌نظران بر خروج از انفعال و تعریف خط‌مشی روشن و عقلانی در تصمیم‌گیری (معادله هزینه- فایده) و لحاظ کردن بعد روانشناسی و اجتماعی مسئله از یک سو و لزوم بازتعریف موقعیت ایران در سطح ملی، منطقه‌ای و جهانی، ارزیابی اقتصادی بودن طرح، ارزیابی حقوقی مسئله (مغایر نبودن با اصول 152 و 155 قانون اساسی)، تغییر رویکرد ملی به رویکرد منطقه‌ای و بین‌المللی درباره چابهار و سواحل جنوب و تغییر میدان بازی از خلیج فارس به دریای عمان و عرصه اقیانوسی و... مؤلفه‌هایی هستند که بر اساس فرایند یادگیری خط‌مشی محور و اجماع بازیگران در چهارچوب نظریه ائتلاف مدافع، قابل ارزیابی است.

موقعیت بخش حمل و نقل در اقتصاد ایران

در بخش‌های پیشین، راجع به تأثیر کمربند- راه بر سیاست‌گذاری عمومی و دلایل آن بحث شد. با توجه به محوریت حمل و نقل در کمربند- راه، در ادامه بررسی تأثیر راهبرد ایران در کمربند- راه، به بخش حمل و نقل پرداخته شده است.

الف) جایگاه حمل و نقل در اقتصاد. بخش حمل و نقل 8/5 درصد از تولید ناخالص ملی، معادل 40 میلیارد دلار را شامل می‌شود. در حال حاضر، ایران بر اساس شاخص عملکرد لجستیک³³، با 2/85 درصد در 2018 از عربستان با 3/01، ترکیه 3/15، هند 3/18 و امارات متحده عربی 3/96 درصد عقب‌تر است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، 1394). برابر اطلاعات موجود، طول راه‌های ایران در 1397 به شرح جدول زیر است.

جدول شماره 1. مقدار و نوع راه‌های ایران

ردیف	نوع راه	مقدار (کیلومتر)
1	بزرگراه	18122
2	راه اصلی	25814
3	راه‌های ترانزیتی	25235
4	آزادراه	2401

(سالنامه آماری وزارت راه و شهرسازی، 1397)

طول خطوط ریلی در سال 1394 برابر 13348 کیلومتر شامل 10459 کیلومتر خط اصلی و 3889 کیلومتر خطوط فرعی بوده است (سالنامه آماری وزارت راه و شهرسازی، 1397). البته مسیر دو خطه ریلی قطار سریع‌السیر تهران- قم- اصفهان به طول 410 کیلومتر و با اعتبار 13/6 میلیارد تومان، در دست اقدام است (روزنامه اطلاعات، 98). در سال 1397 کشور دارای 40 فرودگاه شامل 9 فرودگاه بین‌المللی، 25 فرودگاه دارای مرز هوایی و 6

³³. Logistics Performance Index (LPI)

فرودگاه در حال ساخت بوده است. همچنین ۲۶۸ فروند ناوگان با ظرفیت مسافری 28/9 میلیون نفر در سال ثبت شده است. کل بندرهای کشور شامل ۸ بندر در شمال و ۱۱ بندر در جنوب با ظرفیت بار ۲۰۹ میلیون تن و ظرفیت مسافری سالیانه 18/2 میلیون نفر است (سالنامه آماری وزارت راه و شهرسازی، 1397).

ب) جایگاه بخش حمل‌ونقل در سیاست‌گذاری عمومی. ایران با توجه به مصداق‌های زیر، دارای موقعیت ممتاز حمل‌ونقلی و ترانزیتی است: قرارگرفتن بین دو قطب جمعیتی و سرمایه‌چین - آسیای مرکزی و قفقاز - روسیه؛ قرارگرفتن بین دو قطب اقتصادی اتحادیه اروپا و شرق و جنوب شرق آسیا؛ قرارگرفتن در مسیر کریدورهای بین‌المللی جاده‌ای، ریلی و دریایی؛ بندر اقیانوسی چابهار به‌عنوان دروازه کریدور شمال - جنوب در مسیر جاده ابریشم دریایی قرن بیست‌ویکم با قابلیت تبدیل شدن به هاب ترانزیتی؛ مناطق آزاد و بندرهای مهم در مجاورت خلیج فارس، دریای عمان و اقیانوس هند؛ سه حوزه مهم دریایی خزر، خلیج فارس و عمان؛ قابلیت اتصال آسیای مرکزی، روسیه و افغانستان به آب‌های گرم و بین‌المللی؛ داشتن مرز با پانزده کشور و نیز داشتن منابع غنی انرژی، معادن و ...

حمل‌ونقل در سیاست‌گذاری و برنامه‌های توسعه کشور چه جایگاهی دارد؟ «بازاریابی و دستیابی به سهم مناسب از بازار حمل‌ونقل بین‌المللی و ترانزیت... از محورهای مورد تأکید در برنامه پنج‌ساله سوم توسعه اقتصادی - اجتماعی کشور بوده است.» (ارجرودی، 1383: 609) در بند 2 ماده 163 قانون برنامه پنجم توسعه آمده است: «وزارت راه و شهرسازی، نسبت به تهیه طرح مکان‌یابی پایانه‌های بارگنج (کانتینری) و حمل‌ونقل ترکیبی در شبکه اصلی و عبوری (ترانزیتی) کشور اعم از شمالی - جنوبی، شرقی - غربی و نیز شبکه آسیایی تا پایان سال دوم برنامه و اجرای آن از طریق بخش خصوصی و تعاونی اقدام نماید.» همچنین در ماده 165 به «ارتقای رقابت‌پذیر حمل‌ونقل دریایی و تدوین نظام انعطاف‌پذیرتر تعرفه‌گذاری دریایی»، تأکید شده است (قانون برنامه پنجم، 1389). در برنامه‌های سوم تا پنجم به ترانزیت کالا و حمل‌ونقل بین‌المللی، توسعه و تکمیل زیرساخت‌های ترانزیتی، توجه به ترانزیت و تعامل با اقتصاد جهانی تأکید شده است. در برنامه پنجم، رشد سالانه 10 درصد برای ترانزیت پیش‌بینی شده بود (دوست‌خواه و اجاری، 1394: 53) و برابر تبصره 13 قانون مدیریت حمل‌ونقل و سوخت کشور «تا سال 1394 باید سهم راه‌آهن در حمل‌ونقل بار به 30 درصد (از 33 میلیون تن در سال 1394 به سالیانه 120 میلیون تن در 1399) افزایش می‌یافت (ساسانی، 1397).

در سیاست‌های ابلاغی رهبری برای تدوین برنامه ششم، به توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل با رویکرد توسعه صادرات و ترانزیت تأکید شده است. «بند 4. توسعه پیوندهای اقتصادی و تجاری متقابل و شبکه‌ای کشور به‌ویژه با کشورهای منطقه آسیای جنوب غربی، تبدیل شدن به قطب تجاری و...» بند 23. توسعه بازارهای دریایی و ایجاد مناطق مهم اقتصادی در زمینه‌های دارای مزیت؛ بند 24. اولویت‌بخشی ریلی در توسعه حمل‌ونقل و ایجاد مزیت رقابتی برای آن؛ بند 25. توسعه حمل‌ونقل ریلی باری با اولویت تجهیز شبکه، پایانه‌های باری و اتصال شبکه به مراکز بزرگ اقتصادی، تجاری، صنعتی، مبادی ورودی و خروجی مهم کشور و شبکه‌های ریلی منطقه‌ای و جهانی به‌ویژه کریدور شمال- جنوب با هدف توسعه صادرات و ترانزیت بار؛ بند 28. اولویت‌دادن به حوزه‌های راهبردی صنعتی (از قبیل صنایع نفت، گاز، پتروشیمی، حمل‌ونقل) «سیاست‌های ابلاغی برای تدوین برنامه ششم، 1396».

در ماده 51 بخش 11 قانون برنامه ششم آمده است: «در راستا مردمی‌شدن اقتصاد و گسترش زیرساخت‌های موردنیاز برای خدمات تجاری خارجی و افزایش عبور (ترانزیت)... الف) به سازمان بنادر و دریانوردی و شرکت فرودگاه‌ها اجازه داده می‌شود با رعایت سیاست‌های اصل 44... به مشارکت با شرکت‌های معتبر بین‌المللی (داخلی و خارجی) برای تشکیل شرکت‌هایی جهت سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از بنادر اصلی با کارکرد بین‌المللی و فرودگاهی و... اقدام نماید.» (قانون برنامه ششم توسعه، 1396) همچنین در طرح جامع حمل‌ونقل کشور با افق 1409، ضمن پیش‌بینی رشد 4/4 درصدی برای راه‌های ریلی کشور و توجه به ناحیه‌های مؤثر بر تبادلات ترانزیتی ایران از جمله کریدورهای شمال- جنوب، شرق- غرب و کشورهای همسایه، «نوسازی فعالیت‌های حمل‌ونقل ریلی بین ایران و کشورهای مستقل مشترک المنافع³⁴، توسعه ترانزیت ریلی بندرعباس، منطقه قفقاز یا آسیای مرکزی، اتصال شبکه ریلی به پایانه‌های بار و مسافر جاده‌ای، هوایی و بندری داخل و خارج، ساخت آزادراه، تعیین مراکز ثقل فعالیت اقتصادی جهت شبکه بندری و منطقه بندی و...»، مورد تأکید قرار گرفته است (وزارت راه و شهرسازی، 1395: 176).³⁵ بر اساس اطلاعات موجود، «در سال 95 سهم ریلی کشور از مجموع راه‌های مواصلاتی معادل 9 درصد بوده است. ایران نیاز به 25 هزار کیلومتر ریل‌گذاری دارد» (فخریه کاشان، 1397) و «طبق پیش‌بینی در برنامه ششم، سهم حمل بار ریلی باید به 30 درصد و حمل مسافر ریلی به 20 درصد کارکرد بخش برسد. مقدار راه‌آهن نیز از 11 هزار کیلومتر در سال 1395 باید به 25 هزار کیلومتر در سال 1404 برسد» (رسولی، 1395).

³⁴ Commonwealth of Independent States

³⁵ <http://www.mrud.ir>

ب) تحلیل سیاست‌های حمل‌ونقل. به‌رغم مفاد برنامه‌های سوم تا پنجم در خصوص ترانزیت و حمل‌ونقل، اهداف برنامه‌ها تحقق نیافته و تا ۱۳۹۶ پیشرفت خاصی در بخش حمل‌ونقل حاصل نشده است. از سیاست‌های ابلاغی رهبری برای تدوین برنامه ششم تنها اندکی در برنامه گنجانده شده که مبین وجود خلأ در سیاست‌گذاری حمل‌ونقل است. توسعه خطوط ریلی از نیازهای اساسی ایران است و دستگاه‌های تخصصی این بخش بر آن تأکید دارند؛ اما، عملکرد آن مطلوب نبوده است و قادر نیست اهداف ترسیم‌شده را محقق نماید. راه‌آهن قزوین- رشت- آستارا طی هجده سال حدود ۴۰ درصد رشد داشته، راه‌آهن چابهار- مشهد بیش از ده سال متوقف و کریدور شرق- غرب، افغانستان- ایران- ترکیه- اروپا به سرانجامی نرسیده و از نظر کمی تنها ۵۰ درصد هدف‌گذاری تحقق یافته است. در حوزه جاده‌ای نیز جدا از متوازن نبودن توزیع بزرگ‌راه‌ها و آزادراه‌ها، برنامه‌ها طبق قاعده معمول ترکیب راه‌ها، ۲۰ درصد آزادراه، ۳۰ درصد بزرگ‌راه و ۵۰ درصد راه بین‌شهری، مناسب نیستند. همچنین «طرح‌های پرسرعت ریلی ایران در مسیر تهران- قم- اصفهان که در ۲۰۱۳ آغاز شده‌اند در مرحله اولیه مانده‌اند.» (World Development Indicators, 2015)

بهره‌نگرفتن مناسب از ظرفیت‌های حمل‌ونقل و روند کند کشور در فراهم کردن زیرساخت‌ها، باعث نگرانی از افت این بخش اقتصادی کشور شده است، به‌نحوی که برخی کارشناسان از احتمال حذف ایران از عرصه ترانزیت و حمل‌ونقل بین‌المللی در صورت نداشتن تدبیر به‌هنگام سخن گفته‌اند. «کاهش ۳۲ درصدی ترانزیت ریلی و جاده‌ای از سال ۱۳۹۴ به‌علت کاهش بهای نفت و تحولات سیاسی داشته‌ایم. حجم کل جابه‌جایی بار بین‌المللی در ایران اعم از صادرات و واردات و ترانزیت در سال گذشته ۲۹/۶ میلیون تن بوده که سهم ترانزیت از این جابه‌جایی در بهترین حالت ۱۲ میلیون تن و سهم ترانزیت جاده‌ای ۴۴ درصد بوده است.» (اشرفی، ۱۳۹۷) ادامه این وضعیت با توجه به سرمایه‌گذاری کلان کشورهای منطقه در حمل‌ونقل و ترانزیت، تهدیدی جدی است و چه‌بسا سبب حذف ایران از ترانزیت تا ۲۰۳۰ شود.

ارزیابی وضعیت بخش حمل‌ونقل مبین این است که با وجود ظرفیت‌های مناسب در دهه‌های گذشته از آن غفلت شده است و با فرض فرصت توسعه بخش، زیرساخت لازم وجود ندارد و تمهید آن مستلزم منابع سنگین و زمان کافی است. به‌علاوه فقط از حدود ۱۰ درصد ظرفیت‌های بالفعل موجود بهره‌گیری می‌شود و توان رقابت و

حفظ موقعیت ترانزیتی کشور، نیازمند سرمایه‌گذاری لازم و سرعت عمل در توسعه زیرساخت‌ها، اتمام طرح‌های ناتمام ریلی و جاده‌ای و به‌خصوص توسعه بندر چابهار در برابر بندرهای رقیب است.

ارزیابی دیدگاه‌ها درباره تأثیر کمربند- راه و راهبرد ایران

در این ارزیابی، سه نگرش درخور توجه است: اول. دیدگاهی که تأثیر طرح را در توسعه زیرساخت‌های حمل‌ونقل و ترانزیت در بخش ریلی، آزادراه‌ها و بندرها، اتصال کریدورهای ایران به مسیرهای ترانزیت بین‌المللی از جمله تراسکا³⁶، مسیرهای راه ابریشم و جهانی‌شدن اقتصاد ایران، مثبت ارزیابی می‌کند؛ دوم. دیدگاهی که به‌علت گذر کریدورهای کمربند- راه از ماورای خزر، تقویت سی‌پک³⁷ و دیده‌نشدن ایران، طرح را دارای آثار منفی برای ایران می‌داند و معتقد است کمربند- راه، موقعیت ترانزیتی و ژئواکونومیک ایران را تضعیف می‌کند؛ سوم. نگرشی که با توجه به حجم سرمایه‌گذاری چین در پاکستان، جاده کاشغر- گوادر³⁸، محوریت یافتن بندر گوادر، حضور پررنگ چین در دهانه اقیانوس هند و نفوذ گسترده در آسیای مرکزی و گسترش تعاملات و سرمایه‌گذاری‌های مشترک در کشورهای حوزه خلیج فارس، کمربند- راه را تهدید و کاهنده وزن ژئوپلیتیک ایران در خلیج فارس، اقیانوس هند و افزایش هزینه‌های حفظ قلمرو سرزمینی ارزیابی می‌کند.

در تحلیل چرایی راهبرد ایران تا پیش از اتخاذ استراتژی چرخش به شرق و همکاری‌های راهبردی 25 ساله با چین بر محور کمربند- راه، دو دیدگاه درخور ذکر هستند: الف) دیدگاهی که معتقد است بخش حمل‌ونقل در اولویت کشور نبوده و چالش‌های بین‌المللی موجب غفلت از مشارکت در طرح‌های توسعه‌ای منطقه‌ای شده است؛ بنابراین، راهبرد ایران در کمربند- راه را در سنجش با دیگر کشورهای عضو، کارآمد نمی‌داند؛ ب) نگرشی که راهبرد ایران را اقتضای وضعیت و متضمن منافع ملی می‌داند. این دیدگاه، عضویت و سرمایه‌گذاری ایران در بانک زیرساخت آسیا و صندوق راه ابریشم، حضور در اجلاس‌های طرح، اعلام حمایت از طرح و نیز سرمایه‌گذاری چین

³⁶ *Transport Corridor Europe- Caucasus- Asia (TRACECA)*

برنامه تراسکا اولین بار در ۱۹۹۳ در کنفرانسی در بروکسل با حضور وزرای تجارت و حمل‌ونقل ۸ کشور جمهوری آذربایجان، گرجستان، ارمنستان، قزاقستان، قرقیزستان، تاجیکستان، ترکمنستان و ازبکستان به‌منظور حل مشکلات حمل‌ونقل و تجارت منطقه مطرح شد. ایران در سال ۱۳۸۸ به این کریدور بین‌المللی حمل‌ونقل پیوست و شاخه جنوبی این کریدور را تشکیل می‌دهد.

³⁷ *China- Pakistan Economic Corridor (CPEC)*

³⁸ *Kashgar- Gwadar Highway*

در صنعت خودرو، حمل‌ونقل ریلی مانند قطار سریع‌السیر مشهد- تهران و تهران- اصفهان، بازسازی ناوگان حمل‌ونقل و آزادراه تهران- شمال و... را مؤید نظر خود می‌داند.

به‌رغم امضای هفده تفاهم‌نامه همکاری بین دو کشور در ۱۳۹۴ و پیشنهاد همکاری راهبردی ایران و چین در سفر هیئت چینی، تا اواخر ۱۳۹۷ اقدام بارزی نشده بود که پیشتر به سه عامل در اولویت‌نبودن ایران برای چین یعنی فقدان راهبرد، بلا تکلیفی ایران در قبال طرح و بازدارندگی‌های ناشی از عامل سوم اشاره شد. در ارزیابی گزاره‌های بالا با توجه به دعوت رسمی چین از ایران برای همکاری در کمربند- راه و پیگیری مستمر برای مشخص کردن چهارچوب همکاری‌ها، بی‌توجهی چین چندان معنادار نمی‌نماید؛ اما با توجه به روند سیاست‌گذاری و عملکرد ایران در قبال طرح، نبود دستورالعمل صریح سیاستی در تبدیل سیاست‌های کلان به سیاست‌های اجرایی، نبود مرجعیت کلی در سیاست‌گذاری حمل‌ونقل، نگرش فضیلت‌محور در سیاست‌گذاری عمومی و بی‌اعتمادی ایران به مبدع طرح، مشهود و درخور تأمل است. همچنین با توجه به برخی تحلیل‌ها که معتقد هستند «تمایل چین به توسعه همکاری‌ها با ایران منوط به عدم تهدید امنیت ملی این کشور و حفظ روابط مسالمت‌آمیز و تنش‌زدایانه با آمریکا است» (سجادپور و شریعتی، ۱۳۹۰: ۸۵)، بازدارندگی‌های ناشی از عامل سوم که نوسان رفتاری چین در رابطه با ایران و نیز از اولویت خارج‌شدن طرح در ایران با هدف حل مشکلات ضروری‌تر را در پی داشته، درخور توجه است.

فقدان استراتژی مناسب ایران در کمربند- راه و نقش عامل سوم باعث شده که «روابط تهران و پکن با وجود افزایش مناسبات تجاری و اقتصادی، همچنان از پیوندها و مؤلفه‌های پایدار» بی‌بهره بماند (شریعتی و پورنجفی، ۱۳۹۴: ۱۶۱)، در حالی که اغلب تحلیلگران بر خروج ایران از انفعال و مشارکت فعال در طرح کمربند - راه تأکید دارند. «ایران برای نقش‌آفرینی باید طرح عملیاتی داشته باشد و سطح مذاکره را به اتصال راه‌آهن دو کشور و مسائل واقعی و عینی‌تر هدایت کند» (کرمی، ۱۳۹۵: ۱۹) و از این نظر «تلاش برای ورود چین به سرمایه‌گذاری در چابهار ضروری است» (شاه‌محمدی، ۱۳۹۸: ۱۱۹). با توجه به اینکه تعاملات اقتصادی با تحقق این طرح در شبکه‌ای از وابستگی و پیوستگی‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای قرار می‌گیرد، مشارکت فعال ایران در کمربند- راه، ضرورت حیاتی دارد و دیدگاه اغلب صاحب‌نظران مؤید این دریافت است.

تغییر رویکرد و سیاست نوین ایران درباره کمربند- راه، موجب توجه جدی تر به توسعه بخش حمل و نقل و زیرساخت‌ها، افزایش تعاملات و بهره‌مندی از فرصت‌ها و مزیت‌های ترانزیت و تجارت شده است. تأثیر عینی طرح کمربند- راه در سیاست‌های بخش حمل و نقل در چهارچوب استراتژی جدید ایران را می‌توان به شرح زیر برشمرد:

سطح سیاست‌گذاری. پیوستن ایران به اتحادیه اوراسیا، توافق‌نامه ایران- هند- افغانستان، توافق چین برای سرمایه‌گذاری در چابهار، توافق‌نامه عشق‌آباد بر محور تراسکا و افزودن خلیج فارس به کریدورهای این برنامه، توافق کشورهای منطقه بر رفع گسستگی کریدورهای اصلی، اتصال راه‌آهن به بندرهای جنوب، دعوت از ژاپن برای سرمایه‌گذاری در بندر چابهار و... که از منظر بسترسازی و بهبود موقعیت ترانزیت ایران درخور توجه است.

سطح اجرایی. شتاب در اجرا و پیش‌بینی اتمام راه‌آهن قزوین- رشت- آستارا تا 1400، شروع طرح‌های هند و افغانستان برای توسعه بندر چابهار، حمل بارهای کانتینری چین به اروپا برای نخستین بار از کریدورهای ریلی مشترک میان ایران، قزاقستان، ازبکستان، ترکمنستان و ترکیه از 1398 (رسولی، 1398)، افزایش مساحت بندر آزاد چابهار از 1400 هکتار به 82000 هکتار (شورای عالی مناطق آزاد کشور، 1398)، تأسیس اسکله‌های جدید در چابهار که «از سال 1383 به بعد اسکله جدیدی اضافه نشده بود» (جعفری، 1398: 44)، آغاز عملیات احداث فرودگاه بین‌المللی چابهار، افزایش حجم بارگیری و تخلیه بندر شهید بهشتی از 2/5 به 8/5 میلیون تن (مدرس خیابانی، 1398)، صدور مجوز خرید 1500 کامیون سنگین برای سه استان شرق کشور، تخصیص 300 میلیون یورو برای تکمیل راه‌آهن چابهار- مشهد- ترکمنستان، تخصیص بودجه برای بزرگ‌راه چابهار- میلک پس از 10 سال وقفه، برنامه‌ریزی اتمام خط آهن خواف- هرات به طول 200 کیلومتر، استانداردسازی خطوط راه‌آهن و... گام‌های مهمی در راستای توسعه زیرساخت‌های حمل و نقل کشور هستند. همچنین شتاب بخشی به برخی برنامه‌های کلان کشور از جمله سیاست‌های توسعه دریامحور و طرح جامع توسعه سواحل مکران که در واقع بستر توسعه حمل و نقل می‌باشند.

موانع و چالش‌های پیشبرد استراتژی نوین ایران در کمربند- راه

چالش‌ها در مسیر پیشبرد استراتژی ایران در کمربند- راه در دو بخش خارجی و داخلی قابل بررسی است. در بخش خارجی مسائلی مانند تحریم‌های اقتصادی غرب علیه ایران و بازدارندگی متأثر از تقابل سیاسی با آمریکا،

رقابت سیاسی و اقتصادی کشورهای منطقه از جمله هند و پاکستان، هند و چین، روسیه و چین و هند و... و تأثیر آن بر سیاست خارجی و روابط منطقه‌ای ایران، پیوستن اغلب کشورهای جهان به کمربند- راه و تعلق ایران در تعریف موقعیت مناسب خود در طرح، قابل ذکر هستند.

در بخش اقتصادی، تنگناها در جذب سرمایه‌گذاران خارجی و یافتن شرکای مورداعتماد برای سرمایه‌گذاری، رقابت شدید کشورهای مسیر کمربند اقتصادی کمربند- راه و جاده ابریشم دریایی قرن بیست و یکم و محدودیت‌ها در صادرات و تجارت ایران (فروش نفت و سایر محصولات و کالاها، تبادل ارز و...) را می‌توان برشمرد. از بازدارنده‌های داخلی نیز می‌توان به گرایش به غرب در بدنه تکنوکراتیک سیاست‌گذاری، نگرانی عمومی از رفتار چین با توجه به افزایش بدهی برخی کشورهای آفریقایی و آسیای جنوب شرقی در تعامل با این کشور، وجود ابهام درباره اهداف چین در کمربند- راه، همچنین ابهامات توافق همکاری‌های راهبردی 25ساله ایران و چین و نبود اجماع سیاستی میان نخبگان درباره آن، کمبود زیرساخت‌های حمل‌ونقل و فقدان سرمایه‌موردنیاز، اشاره کرد. مدیریت و رفع چالش‌های یادشده، مستلزم تدبیر و هوشمندی دولت و تصمیم‌گیران در اتخاذ راهبرد و ایجاد موازنه عقلایی بین اهداف و روش‌ها و متضمن تأمین منافع ملی و اقناع افکار عمومی و حمایت مردمی از سیاست‌هاست.

نتیجه

به‌رغم حمایت ایران از کمربند- راه، سفر رئیس‌جمهوری چین به ایران در 2016 و امضای تفاهم‌نامه‌های همکاری، به دلیل نبود دستورالعمل صریح سیاستی در تبدیل سیاست‌های کلان به سیاست‌های خرد و اجرایی و فقدان مرجعیت بخشی و کلی در سیاست‌گذاری حمل‌ونقل از یک سو و ساختار تصمیم‌گیری فضیلت‌محور از سوی دیگر، استراتژی ایران در قبال طرح تا اواخر 1397 روشن نبود. از اواخر آن سال با توافق بر همکاری‌های راهبردی 25ساله ایران و چین، شاهد چرخش سیاست ایران به شرق و طرح چینی کمربند- راه هستیم.

این تغییر سیاست و گشایش فضای تعامل ایران که کشورها، گروه‌ها و ایدئولوژی‌های بیشتری را در دایره خود قرار می‌دهد می‌توان حرکت از رویکرد آرمان‌گرایانه به رویکرد واقع‌بینانه در سیاست‌گذاری تعبیر کرد. ایران در قبال کمربند- راه، به رویه‌ای فعال بازگشته است. در حقیقت، طبق دو مؤلفه کلیدی رهیافت ائتلاف مدافع، تلاطم‌های

بیرونی و یادگیری خط‌مشی‌محور و نیز الگوی دیوان‌سالارانه در نظریهٔ تصمیم‌گیری، سیاست‌گذاران از تصمیم‌گیری فضیلت‌گرا به تصمیم‌گیری عقلایی تغییر رفتار داده‌اند؛ بنابراین، طرح کمربند-جاده بر سیاست‌گذاری عمومی ایران به‌طور کلی و در اقتصاد حمل‌ونقل به‌طور ویژه تأثیر گذاشته است. این تأثیرات در بینش، نگرش و رفتار سیاست‌گذاران (گرایش به رویکرد واقع‌بینانه و فعالانه) و جهت‌گیری، سرعت، کیفیت و سطوح مختلف سیاست‌گذاری‌ها مشهود است.

معوق‌ماندن برجام، بازگشت تحریم‌های اقتصادی غرب، بازدارندگی‌ها در پیشبرد سیاست‌های بین‌المللی ایران، رفتارهای چین با ایران متأثر از روابط با غرب، رقابت‌های شدید منطقه‌ای و تهدید منافع ملی ایران در حوزه حمل‌ونقل و ترانزیت، پیوستن کشورهای بیشتر به کمربند-راه و احتمال انزوای سیاسی بیشتر ایران از جمله شوک‌های بیرونی وارده بر سیستم سیاست‌گذاری ایران هستند. تغییر اوضاع اجتماعی و اقتصادی، نمود حقایق رابطه با غرب، ضرورت تدبیر گزینه‌های جایگزین و خروج از انزوای سیاسی و اقتصادی، تغییر باورهای بازیگران و شکل‌گیری ائتلاف حامی درون سیستم در حقیقت عواملی هستند که زمینهٔ یادگیری خط‌مشی‌محور سیاست‌گذاران را فراهم آورده و موجب بازنگری و تغییر عمده در سیاست‌گذاری عمومی ایران دربارهٔ کمربند-راه شده است.

پرسشی این است که آیا راهبرد نوین متضمن تأمین منافع ملی و بهره‌مندی ایران از مزیت‌های طرح است؟ در پاسخ باید گفت که با وجود تغییر سیاست به شرق، موقعیت ایران در کمربند-راه هنوز مطلوب نیست. توافقات و سیاست‌ها در حد اسناد مانده‌اند. ابهاماتی در کم‌وکیف‌سند همکاری و سیاست جدید ایران در قبال چین مطرح است، تا جایی که برخی نخبگان از جمله دکتر مؤمنی، همکاری راهبردی ایران و چین را «تحت‌الحمایتی از یک گونه به گونهٔ دیگر» توصیف کرده است و «خطر تکرار تجربه‌های تاریخی را» منتفی نمی‌داند (مؤمنی، سخنرانی، 1399). دامنهٔ توافقات، تعهدات و تضامین، ابهامات سند برای افکار عمومی، پرسش‌ها و دغدغه‌ها به‌ویژه با توجه به تجربه‌های ناخوشایند از برخی قراردادهای گذشته و... نیازمند شفاف‌سازی است. علاوه بر این، بهره‌مندی از فرصت‌های کمربند-راه، در چهارچوب راهبرد اتخاذشده، مستلزم اقدامات تکمیلی، تبدیل سیاست‌ها به برنامه‌ها و طرح‌های اجرایی است.

ایفای نقش محوری در کمربند-راه و بهره‌مندی از مزیت‌های ترانزیتی، مستلزم برخی اقدامات است؛ از جمله: سیاست‌گذاری برای ارتقای موقعیت ایران در طرح، تعریف شبکهٔ مؤثر و کارآمد در ترانزیت ایران به‌مقتضای تحولات فرارو، افزایش ظرفیت کنش با قدرت‌های منطقه (چین، هند، روسیه و ژاپن)، خط‌مشی‌گذاری برای توسعهٔ

گردشگری مبتنی بر ظرفیت‌های راه ابریشم، اتخاذ راهبرد عمل‌گرا با رویکرد سیاست درهای باز و خروج از انزوای ژئوپلیتیک در جهت تعدیل چالش‌ها، توسعه و تجهیز زیرساخت‌های حمل‌ونقل (دریایی، ریلی، هوایی و زمینی) با محوریت بخش خصوصی، تسریع در اتمام کریدورهای شمال- جنوب (قزوین- رشت، آستارا و چابهار- مشهد)، رویکرد تخصصی به کمربند- راه و تلاش بر ابتکار عمل در ترانزیت منطقه.

منابع و مآخذ

فارسی

آلیسون، گراهام‌تی، 1364، *شیوه‌های تصمیم‌گیری در سیاست خارجی*، ترجمه: منوچهر شجاعی، تهران، نشر علمی و فرهنگی.

اشرفی، مهدی، 1397، حذف ایران از ترانزیت منطقه‌ای کالا تا ۲۰۳۰، خبرگزاری مهر، قابل دسترسی در:

www.mehrnews.com

استار، دراگون و استاورس مانزاناکیس، 2017، «چین 2025، چشم‌انداز پژوهش و نوآوری»، قابل دسترسی در: مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست‌جمهوری، 1398، مجموعه مقالات چین، *استراتژی‌های آینده چین*، ج ۱، چ ۱، ترجمه: ابوالفضل غیاثوند، تهران: نشر کتاب راهبرد.

اسکوئل، اندرو و علیرضا نادر، 2014، «چین در خاورمیانه ازدهای محتاط»، مؤسسه رند، قابل دسترسی در: مجموعه مقالات چین، *استراتژی‌های آینده چین*، ج ۱، چ ۱، ترجمه: ابوالفضل غیاثوند، تهران: نشر کتاب راهبرد. اشتریان، کیومرث و راضیه امامی، 1393، «ساماندهی ارزیابی سیاست‌های عمومی در جمهوری اسلامی ایران»، *دوفصلنامه علمی- پژوهشی دانش سیاسی*، سال ۱۰، ش ۲.

اکبری، عابد، 1398، «جایگاه بندر چابهار در سیاست نگاه به شرق جمهوری اسلامی ایران»، امنیت بین‌الملل، ویژه‌نامه کنفرانس بین‌المللی توسعه بندر چابهار در پرتو سیاست نگاه به شرق جمهوری اسلامی ایران، مؤسسه مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران، س ۲، ش ۱. الهامی، محمدرضا، ۱۳۹۸، گفت‌وگو.

امیراحمدیان، بهرام، 1398، «ابتکار کمربند- راه، ابتکار شی جین‌پینگ رئیس‌جمهور چین»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات زیربنایی (گروه حمل‌ونقل)، ش 16672.

ایرنا، 1399، «نقش ویژه ایران در راه ابریشم برای مبارزه با یک‌جانبه‌گرایی»، دفتر پکن، قابل دسترسی در:

www.irna.ir.cdn.ampproject.org

پچساوا، اوا و جاکوب باند، 2017، «آینده‌های افق چینی ۲۰۲۵»، قابل دسترسی در: مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، 1398، مجموعه مقالات چین، *استراتژی‌های آینده چین*، ج ۱، چ ۱، ترجمه: ابوالفضل غیاثوند، تهران: نشر کتاب راهبرد.

پورنجفی، وجیهه سادات و شهروز شریعتی، 1394، «ظرفیت استراتژیک ایران در دکترین خیزش صلح‌آمیز چین»، فصلنامه ژئوپلیتیک، س 11، ش 3.

جعفری، محمد، 1398، «نقش توسعه بندر چابهار به‌عنوان یک ابر پروژه در توسعه اقتصادی»، امنیت بین‌الملل، ویژه‌نامه کنفرانس بین‌المللی توسعه بندر چابهار در پرتو سیاست نگاه به شرق جمهوری اسلامی ایران، مؤسسه مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران، س 2، ش 1.

جین‌پینگ، شی، 1394، «چشم‌انداز روشن روابط چین و ایران»، یادداشت اختصاصی، روزنامه ایران، قابل دسترسی در: www.Irna.ir.news/81929525

خانی جوی‌آباد، محمود، 1396، «اقتصاد سیاسی سیاست خارجی چین، هند و جمهوری اسلامی ایران»، پایان‌نامه دکتری، تهران: دانشگاه شهید بهشتی.

خبرگزاری تسنیم، 1395، «مبادلات 20 میلیارد دلاری ایران و چین در 8 ماه»، قابل دسترسی در:

<http://tasnimnews.com/fa/news/1395/7/7/1198461>

خداقلی‌پور، علیرضا، 1396، «ابتکار کمربند-راه چین و تأثیر آن بر منافع ملی جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه سیاست خارجی، س 31، ش 1.

دبیرخانه شورای عالی مناطق آزاد، 1397، «نگاهی به کمربند جهانی چین در قالب احیای جاده ابریشم و نقش مناطق آزاد ایران»، پایگاه خبری مناطق آزاد و ویژه اقتصادی، قابل دسترسی در:

<https://www.freezones.ir>

دوست‌خواه واجاری، رضا، 1394، «شناسایی و رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر ترانزیت جاده‌ای کالا از کشور»، ماهنامه راهبران، سازمان راهداری و حمل‌ونقل جاده‌ای کشور، ش 91.

رادیو بی‌بی‌سی، 24 اردیبهشت 1396، قابل دسترسی در: www.bbc.com (14May2017)

<http://bbc/persian>

رحیم‌پور، علی، (مدیرعامل هولدینگ گردشگری تأمین اجتماعی ایران-هگتا)، 1398، گفت‌وگو.

رسولی، سعید، 1395، مزیت‌های حمل و نقل ریلی جمهوری اسلامی ایران، قابل دسترسی در:

<http://rail-news.ir>

رضایی، مسعود و سعید وثوقی، 1396، «سنجش روابط دفاعی ایران و چین در دوره ریاست‌جمهوری حسن روحانی»، فصلنامه مطالعات راهبردی سیاستگذاری عمومی، س 7، ش 24.

رضایی ارجودی، عبدالرضا، 1383، «اهمیت و جایگاه صنعت حمل‌ونقل در ارتقا و شکوفایی اقتصاد کشور»، یازدهمین کنفرانس دانشجویی عمران سراسر کشور، هرمزگان.

روزنامه اطلاعات، 1398، «گزارش خط ریلی سریع‌السیار تهران-قم-اصفهان»، س 94، ش 27382، قابل دسترسی

در: www.ettelaat.com

زارع، محمد، 1397، «ایران و ابهام در تعامل جاده ابریشم»، ایراس، قابل دسترسی در: <http://www.addtoany.com>

- زیمرن، توماس، 2015، «جاده ابریشم جدید: چین، ایالات متحده و آینده آسیای مرکزی»، قابل دسترسی در: مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، 1398، مجموعه مقالات چین، استراتژی‌های آینده چین، ج ۱، چ ۱، ترجمه: ابوالفضل غیاثوند، نشر کتاب راهبرد.
- ساباتیه، پل‌ای، 1393، نظریه‌های فرآیند خط‌مشی عمومی، چ ۱، ترجمه: حسن دانایی‌فرد، تهران: انتشارات صفار. ساسانی، مهدی، 1390، «جایگاه ترانزیت در اقتصاد مقاومتی»، نخستین همایش اقتصاد مقاومتی ایران. سجادی‌پور، سید محمد کاظم و شهروز شریعتی، 1390، «گزاره ایران در روابط آمریکا و چین 1991-2009»، فصلنامه ژئوپلیتیک، س ۷، ش ۲.
- شاه‌محمدی، پریسا، 1398، راهبرد جاده ابریشم چین، تهران: مرکز مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه.
- شریعتی‌نیا، محسن و زهرا توحیدی، 1393، همگرایی آسیایی، فرصت‌ها و تهدیدات برای ایران، تهران: دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه.
- شریعتی‌نیا، محسن و حمیدرضا عزیزی، 1396، «همکاری ایران و چین در کمربند اقتصادی»، فصلنامه روابط خارجی، س ۹، ش ۴، ص 39-7.
- صدرانیا، حسن و وحید رنجبر حیدری، 1398، «شورای توسعه سواحل مکران، الزامات و رویکردها»، امنیت بین‌الملل، ویژه‌نامه کنفرانس بین‌المللی توسعه بندر چابهار در پرتو سیاست نگاه به شرق جمهوری اسلامی ایران، مؤسسه مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر تهران، (1)2.
- فخریه کاشان، اصغر، 1396، «ایران در کانون پروژه هزار میلیارد دلاری یک کمربند- یک جاده» گفت‌وگو، قابل دسترسی در: www.tasnimnews.com
- قریب، حسین، 1390، بررسی کارکردهای انواع عقل در سیاستگذاری عمومی جمهوری اسلامی ایران، تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی.
- قلی‌پور، رحمت‌الله و ابراهیم غلام‌پور آهنگر، 1389، فرآیند سیاستگذاری عمومی در ایران، تهران: مجلس شورای اسلامی.
- قوام، عبدالعلی، 1384، روابط بین‌الملل، نظریه‌ها و رویکردها، تهران: سمت.
- قیاسی، ریچارد و جی‌ای ژوو، 2017، «بازبینی کمربند اقتصادی جاده ابریشم با در نظر گرفتن دلایل امنیتی و جنبه‌های همکاری اروپا و چین»، قابل دسترسی در: مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، 1398، مجموعه مقالات چین، استراتژی‌های آینده چین، ج ۱، چ ۱، ترجمه: ابوالفضل غیاثوند، نشر کتاب راهبرد.
- کای، پیتر، 2017، «شناخت کمربند و جاده چین»، قابل دسترسی در: مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، 1398، مجموعه مقالات چین، استراتژی‌های آینده چین، ج ۱، چ ۱، ترجمه: ابوالفضل غیاثوند، نشر کتاب راهبرد.

- کرمی، جهانگیر، 1395، «کمربند اقتصادی جاده ابریشم (راه ابریشم چینی) و جایگاه ایران»، گزارش نخستین مباحثه موضوعی گروه تلگرامی ایراس.
- لی‌مینگ، هوا، 1399، «وبینار بررسی توافق همکاری راهبردی ایران و چین، مشرق، تیر ۱۳۹۹، قابل دسترسی در: www.mashreghnews.com.
- مجلس شورای اسلامی، 1389، «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه»، روزنامه رسمی کشور.
- ، 1394، گزارش بخش حمل‌ونقل کشور، مرکز پژوهش‌ها.
- ، 1396، سیاست‌های ابلاغی برای تدوین برنامه ششم.
- ، 1396، «قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه»، روزنامه رسمی کشور.
- مدرس خیابانی، 1398، گفت‌وگو، قابل دسترسی در: www.Irna.ir.news.
- مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، 1398، *استراتژی‌های آینده چین*، مجموعه مقالات چین، ج ۱، چ ۱، ترجمه: ابوالفضل غیاثوند، تهران: نشر کتاب راهبرد، قابل دسترسی در: <http://css.ir>
- مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، 1398، *چشم‌انداز اقتصادی کمربند-راه*، مجموعه مقالات چین، ترجمه: ابوالفضل غیاثوند، ۲جلدی، چ ۱، تهران: نشر کتاب راهبرد، قابل دسترسی در: <http://css.ir>
- ملک محمدی، حمیدرضا و یحیی کمالی، 1395، «بررسی مفاهیم پارادایم، مرجعیت و ائتلاف حامی در تحلیل سیاستگذاری عمومی»، *فصلنامه سیاست*، س ۴۶، ش ۱.
- ملکی، عباس و مجید رئوفی، 1395، *راه ابریشم جدید؛ یک کمربند، یک جاده؛ نظریه چینی برای رهایی از محدودیت‌های استراتژیکی*، تهران: انتشارات موسسه فرهنگی و مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر.
- موسوی شفایی، مسعود، 1394، «نسل پنجم رهبران چینی و ابتکار کمربند اقتصادی جاده ابریشم»، *فصلنامه پژوهش‌های روابط بین‌الملل*، س ۱، ش ۱۷.
- مؤمنی، فرشاد، ۱۳۹۹، «انتقاد صریح یک اقتصاددان از قرارداد بیست‌وپنج‌ساله»، دیده‌بان ایران (باشگاه خبری تحلیلی)، کد خبر ۸۷۵۹۵، قابل دسترسی در: didbaniran.ir
- وزارت امور خارجه و وزارت بازرگانی چین، 2015، «سند طرح یک کمربند-یک جاده»، مجموعه مقالات چین، چشم‌انداز اقتصادی کمربند-راه، ج ۲، چ ۲، ترجمه: ابوالفضل غیاثوند، تهران: نشر کتاب راهبرد.
- وزارت راه و شهرسازی، 1395، طرح جامع حمل‌ونقل کشور، دفتر برنامه‌ریزی و اقتصاد حمل‌ونقل.
- وزارت راه و شهرسازی، 1397، سالنامه آماری.
- وزارت راه و شهرسازی، پایگاه داده‌های وزارت راه و شهرسازی www.mrud.ir
- هامل، پل، 1396، پیامدهای منفی کمربند-راه، مرکز مطالعات سیاست جهانی کارنگی، ایران شرقی، مؤسسه مطالعات آسیای مرکزی و افغانستان، قابل دسترسی در: www.mehrnews.com
- هررو، آیشیا گارسیا و دیگران، 2017، «روابط اقتصادی اتحادیه اروپا-چین تا سال 2025»، قابل دسترسی در: مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، 1398، مجموعه مقالات چین، *استراتژی‌های آینده چین*، ج ۱، چ ۱، ترجمه: ابوالفضل غیاثوند، تهران: نشر کتاب راهبرد.

یانگ، سن، 1396، «همکاری ایران و چین در طرح یک کمربند- یک جاده»، خبرگزاری مهر، قابل دسترسی در:
<http://www.mehrnews.com>
یزدانی، عنایت‌الله، امیدی، علی و پریسا شاه‌محمدی، 1395، «ابتکار کمربند- راه، قوام نظریه هارت‌لند»، فصلنامه
مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، س 22، ش 96.

لاتین

Frankopan, Peter, 2015, The Silk Roads: A New History of The One Belt One Road and its Strategic Sense for Countries Located Along OBOR, London: World Bloomsbury Publishing.

Fallahi, Ebrahim, 2019, One Belt One Road: a Path to Economic Resilience, Tehran Times: www.tehrantimes.com.

International transport forum at the OECD, 2015, 1995-2011/world development indicators.

Ionela Pop, Irina, 2016, Strengths and Challenges of China's "One Belt One Road" Initiative, CGSRS (Center for Geographics & Security in Realism Studies), irina.ionela.pop@cgsrs.org.

Lim Tai Wei, Lim Wen Xin, Chan Henry, Hing Lee, 2016, China's One Belt One Road Initiative, World Scientific, Persian.cri.cn; 2016-19.

Mags, Bruno, 2018, http://info@motaleeat_ravabt/instagram.com/@int_rel_s.

Tian Jinchun 2018, "One Belt and One Road-Connecting China and the World", Article, McKinsey & Company.

Shen, Simon, 2016, "Hidden Strategic Goals: One Belt One Road and the Marshall plan", Journal Diplomat History, Hongkong free press (HKFP) Asia Research Institute (15October2016).

Zimmerman, Thomas, 2015, The New Silk Roads: China, The US, And Future of Central Asia, Center on International Cooperation.