پژوهشگاه
فضای مجازی

دفتر خاکستری ۱۰

پاسخ سریع
اردیبهشت ماه ۱۴۰۴

گزارش
تحلیل همکاری های راهبردی ایران و چین
در پرتو اسناد همکاری ۲۵ ساله و تحولات پس از آن

پاسخ به سوال مطرح شده از سوی معاونت تنظیم مقررات مرکز ملی فضای مجازی


بسم الله الرحمن

تحلیل همکاری های راهبردی ایران و چین در پرتو اسناد همکاری ۲۵ ساله و تحولات پس از آن

دفتر خاکستری (Quick Answer) **شمارهٔ دهم**

نویسنده: سید محمدباقر طباطبائی راد

تمام حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به پژوهشگاه فضای مجازی است و استفاده از آن تنها با ذکر منبع مجاز است.
همچنین محتوای منتشرشده در این گزارش بیانگر دیدگاه رسمی مرکز ملی فضای مجازی نیست.

نشانی: تهران، سعادت آباد، خیابان علامه شمالی، کوچه هجدهم غربی، پلاک ۱۷
تلفن: ۲۲۷۳۰۳۱-۰۲۱
کد پستی: ۱۹۹۷۹۸۷۶۲۹

چکیده

این گزارش با هدف تحلیل ابعاد راهبردی، سیاسی و عملیاتی همکاری‌های ایران و چین، به‌ویژه پس از امضای «سند همکاری ۲۵ ساله» در فروردین ۱۴۰۰، تدوین شده و تلاش دارد به چهار پرسش محوری درباره گذشته، حال و آینده روابط دوجانبه پاسخ دهد.

نخست، درباره روند طولانی امضای این توافق‌نامه و ۱۷ سند همکاری، گزارش نشان می‌دهد که تأخیر ناشی از ماهیت بلندمدت، مبهم و فاقد ضمانت اجرایی برخی مفاد بوده و بخش مهمی از آن به دلیل پیچیدگی‌های دیپلماتیک، ناهم‌زمانی اراده‌های سیاسی در دو کشور، تحریم‌های بین‌المللی علیه ایران و عدم تمایل چین به ریسک‌پذیری راهبردی در برابر منافع غربی‌اش رقم خورده است. بسیاری از اسناد امضا شده عمدتاً کلی و بی‌سرانجام مانده‌اند و در مرحله اجرا با سکون یا کندی مواجه شده‌اند.

در محور دوم، بررسی اقدامات متقابل ایران و چین پس از امضای سند حاکی از آن است که اگرچه برخی تحرکات رسمی و نمادین رخ داده، اما پیگیری نظام‌مند و مؤثری از سوی نهادهای ایرانی صورت نگرفته و طرف چینی نیز تمایلی به ایفای نقش فعال در اجرای پروژه‌های راهبردی از خود نشان نداده است. سند همکاری بیش از آنکه نقشه راهی عملی باشد، ابزاری تبلیغاتی در سیاست خارجی دولت‌ها بوده و تاکنون دستاورد ملموسی در حوزه سرمایه‌گذاری، زیرساخت یا فناوری نداشته است.

در بخش سوم، بررسی ماجرای تحویل پرونده از سوی دکتر لاریجانی به رئیس‌جمهور رئیسی، حاکی از آن است که پس از این اقدام، مسئولیت پیگیری پرونده به وزارت امور خارجه سپرده شد و این وزارتخانه مأمور تعامل با طرف چینی در چارچوب مفاد مطرح‌شده در پرونده گردید. با این حال، بررسی نتایج نشان می‌دهد که اقدام مؤثری در جهت رفع یا کاهش تحریم‌ها صورت نگرفته و پیگیری‌های وزارت امور خارجه نیز به نتایج عملی نینجامیده است. در واقع، این ابتکار سیاسی هرچند در سطح نمادین و دیپلماتیک مطرح شد، اما اثر بخشی مشخصی در تغییر رفتار چین در قبال تحریم‌های آمریکا علیه ایران نداشت و گامی راهبردی تلقی نمی‌شود.

در نهایت، درباره ادعای سفر نیمه‌کاره رئیس‌جمهور چین در سال ۱۳۹۴، بررسی مستندات نشان می‌دهد که اگرچه چین مجموعه‌ای از پیشنهادهای اقتصادی به ایران ارائه کرده بود، اما به‌دلیل بی‌اعتمادی چین نسبت به فضای سرمایه‌گذاری ایران و نبود ضمانت اجرایی در پذیرش پیشنهادها، هیأت چینی احساس عدم استقبال یا تحقیر نکرد، بلکه صرفاً ادامه مسیر همکاری را به زمان مناسب‌تری موکول کرد. این روایت بیش از آنکه واقعیت داشته باشد، محصول رقابت‌های سیاسی در فضای داخلی ایران است.

در مجموع، یافته‌های گزارش حاکی از آن است که روابط ایران و چین در عمل با فاصله‌ای معنادار نسبت به تبلیغات رسانه‌ای و بیانیه‌های رسمی مواجه است و تحقق اهداف سند همکاری ۲۵ ساله، نیازمند بازنگری در شیوه سیاست‌گذاری، تعامل فعال‌تر با دستگاه دیپلماسی چین، و تقویت توان چانه‌زنی اقتصادی و حقوقی ایران است.

مقدمه

روابط جمهوری اسلامی ایران و چین در سال‌های اخیر به یکی از محوری‌ترین مؤلفه‌های سیاست خارجی ایران تبدیل شده است. امضای «سند همکاری جامع ۲۵ ساله» در فروردین ۱۴۰۰، نماد رسمی این گرایش به تعمیق روابط راهبردی با شرق تلقی شد؛ مسیری که از دولت یازدهم آغاز و در دولت‌های دوازدهم و سیزدهم ادامه یافت.

با این حال، از زمان امضای سند تاکنون، ابهامات گسترده‌ای درباره ماهیت، اعتبار، ضمانت اجرا، و میزان عملیاتی‌شدن مفاد آن وجود داشته است. پیگیری عملکرد نهادهای مسئول در ایران، واکنش‌ها و رفتارهای طرف چینی، و همچنین تحولات بین‌المللی مانند جنگ اوکراین، نزدیکی چین به کشورهای عربی منطقه، و مواضع پکن درباره تحریم‌ها علیه ایران، همه و همه سؤالات متعددی را در خصوص کارآمدی این سند و آینده آن مطرح کرده‌اند.

در این میان، روایت‌هایی درباره گذشته این روابط، از جمله ادعای نیمه‌تمام ماندن سفر رئیس‌جمهور چین در سال ۱۳۹۴، به‌عنوان زمینه‌هایی برای بررسی تاریخی و تحلیلی دقیق‌تر مطرح شده است.

گزارش حاضر با هدف پاسخ‌گویی مستند، تحلیلی و مبتنی بر مصاحبه با افراد شاخص در این حوزه به چهار پرسش راهبردی درباره روابط ایران و چین، به بررسی روند شکل‌گیری و اجرای سند همکاری ۲۵ ساله، میزان پیگیری عملیاتی آن، اقدامات دیپلماتیک انجام‌شده برای پیشبرد همکاری‌ها، و تحلیل روایت‌های موجود درباره نقاط عطف در روابط دو کشور می‌پردازد.

بیان مسئله

سند همکاری جامع ۲۵ ساله میان جمهوری اسلامی ایران و جمهوری خلق چین، که در فروردین ۱۴۰۰ رسماً امضا شد، در سطح رسمی به‌عنوان یکی از اصلی‌ترین اسناد راهبردی سیاست خارجی جمهوری اسلامی در قبال شرق معرفی گردید. این سند از ابتدا به‌عنوان نمادی از عبور از انحصار غرب در سیاست‌گذاری خارجی و گامی به سوی تثبیت همکاری بلندمدت با یک قدرت جهانی قلمداد شد. زمینه‌سازی اولیه این سند به دولت یازدهم بازمی‌گردد، اما نهایی شدن آن در دولت دوازدهم و تحویل عملیاتی به دولت سیزدهم صورت گرفت. در سطح گفتمانی، این سند بخشی از دکترین «نگاه به شرق» محسوب شد و با حمایت جریان‌هایی روبه‌رو شد که خواهان فاصله‌گیری از ساختارهای بین‌المللی تحت سلطه غرب بودند.

با این حال، از زمان امضای رسمی سند تاکنون، ابهامات و مشکلات متعددی در خصوص مفاد، اعتبار حقوقی، ضمانت اجرا و میزان پیگیری عملیاتی آن مطرح شده است. عدم انتشار رسمی متن کامل سند، اختلاف در روایت نهادهای ذی‌ربط، فقدان زمان‌بندی مشخص برای اجرا، و نبود تعهدات الزام‌آور از سوی طرف چینی، این سند را به‌جای یک نقشه‌راه عملیاتی، به یک چارچوب عمومی غیرالزام‌آور شبیه کرده است. بر اساس اسناد داخلی، حتی در جلسات درون‌دولتی نیز اختلافاتی درباره برداشت از کارکرد این سند وجود داشته است؛ برخی آن را صرفاً بیانیه‌ای نمادین تلقی کرده‌اند و برخی دیگر آن را پایه‌ای برای توافق‌های راهبردی می‌دانند. از سوی دیگر، اقداماتی که در ادامه از سوی دولت سیزدهم برای پیگیری این سند انجام شد. از

جمله تحویل پرونده به رئیس جمهور و سپس وزارت خارجه، نیز نتوانستند نتایج ملموس یا تحول‌آفرینی در اجرای مفاد آن به دست دهند.

در چنین شرایطی، پاسخ‌گویی به پرسش‌هایی نظیر سرنوشت عملیاتی این سند، میزان پایبندی چین به همکاری‌های ادعاشده، نقش واقعی ایران در فرآیند اجرای آن، و دلایل ناکامی در بهره‌برداری راهبردی از این ظرفیت، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر برای ارزیابی سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران است. در غیاب تحلیل و پاسخ دقیق، فضای عمومی مستعد پذیرش روایت‌های سیاسی‌کارانه و یا بزرگ‌نمایی نادرست از ظرفیت‌های طرف مقابل خواهد شد؛ پدیده‌ای که بارها در طول تاریخ روابط ایران با قدرت‌های خارجی تکرار شده است.

بنابراین، گزارش حاضر در پی آن است که با اتکا به اسناد موجود، تحلیل نهادهای تخصصی، و مرور اقدامات انجام‌شده، پاسخی مستند و روشمند به این ابهامات ارائه دهد و زمینه‌ای برای بازنگری واقع‌گرایانه در رویکردهای سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران فراهم کند.

پاسخ تفصیلی به سوالات طرح شده

بخش اول: پیچیدگی‌های روند تدوین و امضای سند ۲۵ ساله

تاریخچه شکل‌گیری سند همکاری جامع ۲۵ ساله میان ایران و چین به سفر رسمی شی جین پینگ، رئیس‌جمهور چین، در سال ۱۳۹۴ به تهران بازمی‌گردد. در جریان این سفر، دو کشور سندی تحت عنوان «بیانیه ارتقاء روابط به سطح مشارکت جامع راهبردی» امضا کردند که زمینه‌ساز تدوین برنامه‌ای بلندمدت برای همکاری‌های راهبردی میان دو کشور شد. این بیانیه، که با تأکید بر ضرورت گسترش روابط همه‌جانبه تنظیم شده بود، از همان ابتدا انتظاراتی را درباره تدوین یک سند همکاری جامع در سطح عالی ایجاد کرد. با این حال، برخلاف تصورات عمومی و فضای رسانه‌ای اولیه، نگارش، تدوین و نهایی‌سازی سند ۲۵ ساله با پیچیدگی‌ها و تأخیرهای جدی مواجه شد و امضای نهایی آن تا فروردین ۱۴۰۰، یعنی حدود شش سال بعد، به تعویق افتاد.

فرایند طولانی تدوین این سند ناشی از ترکیبی از ملاحظات حقوقی، دیپلماتیک، امنیتی و راهبردی بود که هم در داخل ایران و هم از سوی طرف چینی لحاظ می‌شد. از سوی ایران، ناهماهنگی میان نهادهای تصمیم‌گیر، عدم شفافیت کافی در انتشار مفاد سند و دغدغه نسبت به واگذاری امتیازهای خاص به چین موجب شد تدوین این سند با حساسیت‌هایی همراه شود. در سطح دیپلماتیک، همزمانی این مذاکرات با تحولات برجام، نگرانی‌هایی را برای چین ایجاد کرده بود؛ چراکه پکن تمایل نداشت در چارچوبی بلندمدت با ایران وارد تعهد شود در حالی که آینده توافق هسته‌ای نامشخص بود. همچنین اختلاف‌نظرهایی درباره معنای

واقعی مشارکت راهبردی میان دو کشور وجود داشت؛ ایران خواهان شراکتی سیاسی/اقتصادی در سطح بالا بود، اما چین بیشتر رویکردی اقتصادی و فرصت‌محور نسبت به ایران داشت و از ورود به پروژه‌های پرریسک ژئوپلیتیکی خودداری می‌کرد.

در کنار این چالش‌ها، یکی از محورهای مورد بحث در تحلیل‌های رسمی، سرنوشت ۱۷ سند همکاری‌ای است که هم‌زمان با سفر رئیس جمهور چین به تهران در سال ۱۳۹۴ امضا شده بودند. این اسناد که طیف وسیعی از حوزه‌ها از انرژی و حمل‌ونقل گرفته تا مسائل بانکی و تربیت نیروهای انسانی را در بر می‌گرفتند، اغلب در قالب تفاهم‌نامه‌های غیرالزام‌آور تنظیم شده بودند. بررسی‌های موجود نشان می‌دهد بسیاری از این اسناد یا هیچ‌گاه به مرحله تصویب و اجرا نرسیدند یا در مسیر اجرا متوقف شدند. دلایلی چون تحریم‌های مالی و بانکی، عدم وجود زیرساخت‌های اجرایی، و ناهماهنگی‌های داخلی میان دستگاه‌های مسئول در ایران، مانع از عملیاتی‌شدن این تفاهم‌نامه‌ها شد. همین ناکامی در اجرای توافقات قبلی، فضای بی‌اعتمادی نسبت به اجرایی بودن سند ۲۵ ساله را نیز تقویت کرد.

در نهایت، تأثیر مستقیم تحولات بین‌المللی و منطقه‌ای بر روند این سند نیز نباید نادیده گرفته شود. خروج آمریکا از برجام در سال ۱۳۹۷، بازگشت تحریم‌های سخت‌گیرانه، و قرار گرفتن ایران در شرایط انزوای اقتصادی، موجب شد چین با احتیاط بیشتری وارد تعاملات رسمی با تهران شود. از سوی دیگر، چین در حال گسترش روابط استراتژیک خود با کشورهای عربی حوزه خلیج فارس بود و نمی‌خواست با امضای یک سند بلندمدت با ایران، توازن ژئوپلیتیکی روابطش را در منطقه برهم بزند. افزون بر این، تنش‌های فزاینده پکن با ایالات متحده در دوران ریاست‌جمهوری ترامپ و سپس بایدن، موجب شد دولت چین اولویت‌های اقتصادی-راهبردی خود را به گونه‌ای تنظیم کند که از ورود به پرونده‌هایی با هزینه بین‌المللی بالا اجتناب کند. در چنین شرایطی، سند ۲۵ ساله بیش از آنکه به مثابه یک قرارداد الزام‌آور اجرایی تلقی شود،

به یک نقشه راه عمومی با مضامین مبهم تبدیل شد؛ سندی که امضای آن بیشتر جنبه نمادین داشت و تاکنون نشانه‌ای روشن از اجرای مؤثر آن مشاهده نشده است.

به طور کلی، این عوامل موجب شد که مسیر میان پیش‌نویس اولیه در ۱۳۹۶ تا امضای رسمی در ۱۴۰۰، به جای طی شدن در یک دوره کوتاه، به چهار سال کشیده شود. این تأخیر نه فقط ناشی از اهمال یا بی‌تصمیمی، بلکه نتیجه تعاملات پیچیده سیاسی، امنیتی و دیپلماتیک در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی بود که هر دو طرف سعی داشتند از ورود به تعهدات پرهزینه اجتناب کنند.

در مجموع، شرایط بین‌المللی به‌گونه‌ای رقم خورد که چین از ارائه هرگونه امتیاز ویژه یا ورود جدی به پروژه‌های استراتژیک در ایران خودداری کرد، مگر آنکه ایران امتیازات ویژه‌ای در اختیارش قرار دهد—امتیازاتی که بعضاً در داخل با مخالفت جدی مواجه بود.

بخش دوم: پیگیری‌های عملی دولت‌ها در اجرای سند همکاری

بررسی اقدام‌های اجرایی ایران و چین پس از امضای سند در فروردین ۱۴۰۰

پس از امضای نهایی سند جامع همکاری‌های ۲۵ ساله میان ایران و چین در فروردین ۱۴۰۰، یکی از نخستین پرسش‌های مهم این بود که این سند تا چه اندازه در مسیر عملیاتی‌شدن قرار خواهد گرفت. برخلاف انتظار افکار عمومی که تصور می‌کردند با امضای سند، بلافاصله پروژه‌های عظیم مشترک کلید خواهد خورد، روند اجرای عملی آن به‌کندی پیش رفت و با موانع متعددی روبرو شد.

در ایران، دولت وقت (دولت دوازدهم) سند را بیشتر به‌عنوان دستاوردی سیاسی معرفی کرد اما زیرساخت‌های نهادی، حقوقی و اداری لازم برای اجرای مفاد آن را فراهم نکرد. با تغییر دولت و روی کار آمدن دولت سیزدهم، گرچه تمایل بیشتری برای گسترش روابط با چین

مشاهده شد، اما همچنان رویکرد کلی ایران نسبت به چین در سطح ابراز علاقه‌مندی سیاسی باقی ماند و وارد مرحله پیاده‌سازی راهبردی نشد.

در سمت چین نیز، اگرچه مقامات چینی از ادامه همکاری استقبال کردند، اما عملاً این کشور نگاه محتاطانه‌ای به ایران داشت و اجرای پروژه‌های مشترک را به بهبود شرایط بین‌المللی ایران و رفع تحریم‌ها مشروط می‌کرد. شرکت‌ها و بانک‌های چینی نیز با استناد به خطرات ناشی از تحریم‌های آمریکا از سرمایه‌گذاری جدی در ایران خودداری کردند.

میزان پیگیری نهادهای مسئول ایرانی

در سطح حاکمیتی، اگرچه وزارت امور خارجه ایران متولی اصلی پیگیری سند معرفی شد، اما ناهماهنگی میان نهادهای مختلف و نبود یک دبیرخانه یا سازوکار رسمی میان دستگاهی برای نظارت و اجرای مفاد سند، عملاً موجب شد که پیگیری اجرایی سند با انسجام و جدیت کافی همراه نباشد.

به‌عنوان نمونه، سند همکاری به ۵ بُعد اصلی (سیاسی، امنیتی/نظامی، اقتصادی، فرهنگی/علمی، حقوقی/قضایی) تقسیم شده اما در ایران هیچ برنامه عملیاتی تفصیلی برای پیاده‌سازی این ابعاد منتشر نشد. حتی در حوزه‌هایی که زمینه همکاری مهیا بود (مانند پروژه‌های انرژی، زیرساخت یا آموزش عالی)، اقدام مشخصی از سوی نهادهای مسئول انجام نشد یا اگر اقدامی انجام شد، رسانه‌ای و نظام‌مند نبود.

دولت ایران همچنین نتوانست یک «نقشه راه همکاری‌های بلندمدت» یا سازوکارهای مشخص ارزیابی و نظارت بر اجرای سند طراحی کند. علاوه‌بر این، سیاست‌های اقتصادی ناهماهنگ، نااطمینانی حقوقی برای سرمایه‌گذاران خارجی و ضعف در دیپلماسی اقتصادی ایران نیز از عوامل مهم در کندی اجرای سند بوده‌اند.

رفتار طرف چینی و ابتکارهای متقابل

چین نیز با احتیاط و محافظه‌کاری قابل توجهی با سند برخورد کرد. برخلاف انتظار برخی ناظران ایرانی، چینی‌ها هیچ‌گاه سند را یک معاهده الزام‌آور تلقی نکردند و همواره آن را یک نقشه راه کلی دانستند که باید در طول زمان و متناسب با تحولات منطقه‌ای و بین‌المللی، مفاد آن بررسی و اجرایی شود.

از منظر چینی‌ها، ریسک سرمایه‌گذاری در ایران بالاست و عدم شفافیت در سیاست‌های اقتصادی و تحریم‌های چندلایه، مانع از ورود عملیاتی آن‌ها به پروژه‌های کلان شد. بسیاری از پروژه‌هایی که در رسانه‌ها به‌عنوان همکاری با چین معرفی می‌شد، یا قبلاً وجود داشت یا به نتیجه نرسید. حتی در پروژه‌های مطرح‌شده مانند توسعه بندر چابهار یا خطوط ریلی، پیشرفت محسوسی دیده نشد و چینی‌ها بیشتر بر همکاری‌های محدود و کم‌ریسک (مانند فروش تجهیزات، همکاری آموزشی، یا پروژه‌های کوچک فناورانه) تمرکز کردند.

با این حال، چین چند ابتکار نیز در رابطه با ایران ارائه کرد؛ از جمله دعوت ایران به عضویت در سازمان همکاری شانگهای که می‌تواند به‌عنوان بخشی از پازل بزرگ همکاری‌های راهبردی تفسیر شود. اما این اقدامات بیشتر در حوزه سیاسی/امنیتی بود تا اقتصادی/سرمایه‌گذاری.

موانع عملیاتی‌شدن پروژه‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها

دلایل متعددی باعث شد که همکاری‌ها در چارچوب سند ۲۵ ساله از حد کلی‌گویی و بیانیه‌های سیاسی فراتر نرود. مهم‌ترین این موانع عبارتند از:

تحریم‌های ایالات متحده و خطر ریسک ثانویه: این عامل اصلی‌ترین مانع برای شرکت‌ها و بانک‌های چینی بوده است. چین به‌عنوان کشوری با اقتصاد جهانی‌شده، تمایلی به ورود به پروژه‌هایی ندارد که منجر به تحریم‌های ثانویه از سوی آمریکا شود.

نبود زیرساخت‌های حقوقی و نهادی در ایران: سرمایه‌گذاری خارجی نیازمند تضمین‌های حقوقی، ثبات سیاسی و اقتصادی، و نهادهای تسهیل‌کننده است که در ایران به‌طور کامل وجود ندارد یا ناکارآمد است.

عدم تعریف پروژه‌های مشخص در چارچوب سند: برخلاف برخی تصورات، سند همکاری ایران و چین فهرستی از پروژه‌های آماده اجرا نیست بلکه چارچوبی کلی است که باید در گام‌های بعدی با پروژه‌های مشخص و تامین مالی تعریف شود.

عدم اجماع داخلی و ضعف در اطلاع‌رسانی شفاف: در ایران اجماع ملی یا حکومتی درباره اولویت بخشی به روابط با چین وجود نداشت و ضعف در اقناع افکار عمومی نیز به بی‌اعتمادی نسبت به مفاد سند دامن زد.

ضعف در دیپلماسی اقتصادی و تخصص‌گرایی: مسئولان ایرانی به‌جای استفاده از متخصصان در حوزه چین‌شناسی، عمدتاً به دیدارهای سیاسی و عمومی اکتفا کردند و تعامل فنی/اقتصادی صورت نگرفت.

بر اساس شواهد موجود، باید گفت که سند همکاری ایران و چین بیش از آن‌که به یک همکاری واقعی و ساختاریافته منجر شده باشد، بیشتر جنبه‌ای نمادین داشته است. چین در سیاست خارجی خود اصولی چون «منافع ملی»، «احتیاط راهبردی» و «توازن در رقابت قدرت‌ها» را رعایت می‌کند. از این منظر، ایران یک شریک بالقوه است نه بالفعل، و تا زمانی که تحریم‌ها، بی‌ثباتی اقتصادی و ضعف نهادی ایران پابرجاست، نباید انتظار داشت که چین وارد همکاری‌های راهبردی و پرهزینه شود.

با این حال، این بدان معنا نیست که سند بی‌فایده است. این سند می‌تواند بستری برای توسعه تدریجی روابط و ایجاد درک متقابل فراهم کند، به شرط آن‌که ایران نیز اصلاحات نهادی، حقوقی، و سیاستی لازم را انجام دهد.

بخش سوم: مسئول پرونده چین در دولت سیزدهم و تاثیر روابط چین و ایران در خنثی کردن تحریم

مسئولیت پرونده چین در دولت سیزدهم

پس از انتخابات ریاست جمهوری سال ۱۴۰۰ و انتقال قدرت از دولت روحانی به دولت سیزدهم، دکتر علی لاریجانی طبق گزارش رسمی موجود، پرونده همکاری با چین را به مرحوم آیت‌الله رئیسی تحویل داد. پس از آن، این پرونده در اختیار نهاد ریاست‌جمهوری و دستگاه دیپلماسی قرار گرفت و معاون اول رئیس‌جمهور (محمد مخبر)، معاون اقتصادی رئیس‌جمهور، و وزیر امور خارجه (حسین امیرعبداللهیان) به عنوان پیگیران اصلی شناخته شدند.

بر اساس اطلاعات مندرج در سند تحلیلی، آقای باقری، معاون سیاسی وزیر امور خارجه، در مقاطع مختلف مسئول پیگیری و اجرای بخش‌هایی از توافق با چین بوده. همچنین در سفرهایی که به چین صورت گرفته، تلاش شده است چارچوب‌های اجرایی سند ۲۵ ساله فعال گردد. اما شواهد نشان می‌دهد که برخلاف انتظارات اولیه، پیشرفت محسوسی در عملیاتی‌سازی مفاد توافق صورت نگرفته است.

تفاوت اصلی رویکرد دولت رئیسی نسبت به دولت پیشین در تأکید بیشتر بر دیپلماسی منطقه‌ای و مشارکت در پیمان‌های چندجانبه شرقی، نظیر عضویت در سازمان همکاری شانگهای و تلاش برای پیوستن به بریکس است. با این حال، انتقادات جدی به ضعف در اجرای مفاد سند همکاری با چین مطرح شده است.

همکاری ایران و چین در خنثی‌سازی تحریم‌ها در ۱۳ سال اخیر

در بررسی اثرگذاری همکاری‌های ایران و چین در خنثی‌سازی تحریم‌ها، می‌توان این بازه زمانی را به سه دوره تقسیم کرد:

الف. دوره پیش از برجام (۲۰۱۰-۲۰۱۵)

در این دوره، تحریم‌های یک جانبه و چندجانبه علیه ایران تشدید شد و چین به عنوان یکی از معدود خریداران نفت ایران نقش مهمی ایفا کرد. پرداخت‌های نفتی ایران به صورت کالا و سرمایه‌گذاری در برخی پروژه‌ها انجام می‌شد، اگرچه چین نیز با کاهش حجم خرید خود تحت فشار آمریکا مواجه شد.

ب. دوره برجام (۲۰۱۵-۲۰۱۸)

در دوران اجرای توافق هسته‌ای، روابط اقتصادی ایران و چین رشد نسبی داشت. شرکت‌های چینی در برخی پروژه‌های زیرساختی (مانند توسعه پالایشگاه‌ها، مترو و راه‌آهن) فعال شدند. اما با خروج آمریکا از توافق برجام بسیاری از پروژه‌ها نیمه تمام ماندند.

ج. دوره پسابرجام و دولت سیزدهم (۲۰۱۸-۱۴۰۴)

با خروج آمریکا از برجام و بازگشت تحریم‌ها، ایران تلاش کرد با اتکا به چین، دور زدن تحریم‌ها را تقویت کند. فروش نفت به چین، عمدتاً به صورت غیررسمی و با تخفیف بالا ادامه یافت، ولی تبادلات بانکی و فاینانس‌های کلان متوقف شد. چین محافظه‌کارانه رفتار کرد و به‌رغم مواضع سیاسی همدلانه، در عمل از منافع خود در برابر آمریکا محافظت نمود.

در سال‌های اخیر، دولت ایران عضویت کامل در سازمان همکاری شانگهای را به عنوان دستاوردی مهم تلقی کرده و امیدوار است با حضور در بریکس، دسترسی به نظام‌های مالی

موازی با دلار افزایش یابد. با این حال، دستاوردها عمدتاً در سطح شعار باقی مانده و تأثیر عینی و ملموسی بر کاهش اثر تحریم‌ها نداشته است.

نگاه واقع‌گرایانه به دیپلماسی شرقی

اگرچه همکاری با چین توانسته در مقاطعی خاص بخشی از فشارهای تحریمی را کاهش دهد، اما انتظار خنثی‌سازی کامل تحریم‌ها از مسیر چین واقع‌بینانه نیست. سیاست خارجی چین مبتنی بر منافع اقتصادی و توازن با آمریکا و غرب است، و همین رویکرد موجب شده چینی‌ها از هرگونه تقابل آشکار با تحریم‌های آمریکا در قبال ایران پرهیز کنند.

در غیاب یک دیپلماسی فعال و هوشمندانه در سطح جهانی و منطقه‌ای، همکاری با چین نمی‌تواند به تنهایی ناجی اقتصاد ایران باشد. تجربه سال‌های اخیر نشان داده است که امید بستن صرف به شرق، بدون اصلاح در ساختارهای داخلی اقتصاد و سیاست خارجی متوازن، راه به جایی نخواهد برد.

بخش چهارم: بازخوانی روایت سفر نیمه تمام شی جین پینگ در سال ۹۴

در دی‌ماه سال ۱۳۹۴، شی جین‌پینگ رئیس جمهور جمهوری خلق چین در سفری رسمی وارد تهران شد. این سفر در زمان دولت یازدهم و اندکی پس از اجرایی شدن برجام صورت گرفت و به‌عنوان نقطه عطفی در روابط تهران و پکن از آن یاد می‌شد. اهمیت این سفر از آن جهت بود که چین در شرایط پسابرجام می‌خواست موقعیت خود را در ایران تثبیت کند و تهران نیز به دنبال جذب سرمایه‌گذاری و توسعه روابط با قدرت‌های شرقی، به‌ویژه چین بود. اما در میان روایت‌های رسمی، حاشیه‌هایی مطرح شد که این سفر را با ابهاماتی همراه کرد.

یکی از ادعاهای مهم در مورد این سفر، سردی استقبال جمهوری اسلامی ایران از رئیس‌جمهور چین بود. در برخی روایت‌ها، گفته شد که سطح استقبال از شی جین‌پینگ

پایین‌تر از حد انتظار طرف چینی بوده است و حتی نشانه‌هایی از نارضایتی چین نسبت به ترتیب و تشریفات رسمی در تهران وجود داشته است. برخی رسانه‌ها و چهره‌های سیاسی بعدها از این موضوع به عنوان «احساس توهین» طرف چینی یاد کردند و مدعی شدند که سفر رئیس جمهور چین به ایران برخلاف برنامه ریزی اولیه، به‌طور کامل انجام نشد.

با این حال، در اسناد رسمی و محتوای موجود، هیچ‌گونه اظهار علنی از سوی دولت چین مبنی بر اعتراض رسمی یا نیمه‌کاره ماندن سفر یافت نمی‌شود. بلکه بالعکس، شواهدی مبنی بر انجام جلسات مهم و امضای ۱۷ سند همکاری در همان سفر وجود دارد. این اسناد نشان می‌دهد که طرفین از قبل برای امضای این توافق‌ها آمادگی داشتند و در نهایت نیز آن‌ها را امضا کردند. بنابراین، بر اساس داده‌های رسمی، ادعای نیمه‌تمام ماندن سفر با قرائت‌های رسمی هم‌خوانی ندارد.

پیشنهادهای چین در سال ۹۴ و موضع ایران

در جریان این سفر، طرف چینی پیشنهاداتی برای توسعه همکاری‌های راهبردی بلندمدت مطرح کرد. یکی از پیشنهادات کلیدی، طراحی نقشه راه همکاری ۲۵ ساله میان ایران و چین بود که بر اساس آن، چین متعهد می‌شد سرمایه‌گذاری گسترده‌ای در حوزه‌های انرژی، حمل‌ونقل، فناوری، ارتباطات و زیرساخت‌های راهبردی در ایران انجام دهد. این پیشنهاد با هدف تأمین منافع متقابل در شرایط منطقه‌ای و بین‌المللی جدید مطرح شد و از سوی طرف ایرانی نیز با استقبال محتاطانه‌ای روبرو شد.

ایران اگرچه از اصل پیشنهاد استقبال کرد، اما تنظیم مفاد دقیق همکاری و ورود به جزئیات آن را به بررسی‌های بعدی موکول نمود. به دلیل حساسیت‌های بین‌المللی، از جمله ادامه تحریم‌های ایالات متحده، اختلاف نظرهایی درون دولت ایران درباره نحوه پیگیری این توافق وجود داشت. برخی از نهادهای تصمیم‌گیر در ایران بر ضرورت شفاف‌سازی بیشتر مفاد همکاری تأکید داشتند و از امضای فوری توافق‌نامه نهایی خودداری کردند.

آیا سفر واقعا نیمه‌کاره ماند؟

به‌رغم شایعات و روایت‌های غیررسمی، شواهد موجود از برگزاری جلسات رسمی، امضای ۱۷ سند همکاری و انتشار بیانیه مشترک، نشان می‌دهد که سفر شی جین‌پینگ نه تنها انجام شد بلکه دارای خروجی‌های ملموسی نیز بود. دیدار با مقام معظم رهبری، جلسات سطح بالا با رئیس جمهور وقت، و اعلام تمایل به روابط راهبردی، همگی مؤید این نکته هستند که سفر به پایان رسیده است، هرچند ممکن است طرف چینی در برخی جنبه‌ها رضایت کامل نداشته باشد.

همچنین باید در نظر داشت که این سفر نخستین سفر یک رئیس جمهور چین به ایران پس از ۱۴ سال بود و در شرایط خاص پسابرجام، نشانه‌ای از علاقه چین به تعمیق روابط با تهران محسوب می‌شد. بنابراین، گمانه‌زنی‌های مربوط به نیمه‌کاره ماندن سفر بیشتر مبتنی بر برداشت‌های غیررسمی و نارضایتی‌های درون ساختاری بوده است تا یک واقعیت دیپلماتیک ثبت‌شده.

تاثیر این رویداد بر اعتماد سیاسی و مسیر بعدی روابط

فارغ از صحت یا نادرستی ادعای نیمه‌تمام بودن سفر، واقعیت آن است که روابط ایران و چین پس از این سفر وارد فاز جدیدی شد. پیشنهاد سند همکاری ۲۵ ساله، پیگیری‌های متقابل برای تدوین آن، و در نهایت امضای سند در فروردین ۱۴۰۰، همگی نشان می‌دهد که این سفر نقطه‌ای کلیدی در شکل‌گیری یک رویکرد راهبردی جدید در روابط دو کشور بود.

در عین حال، تجربه این سفر و بازتاب‌های آن نشان داد که مدیریت تشریفات دیپلماتیک، سطح هماهنگی نهادی، و انسجام در مواجهه با طرف‌های بزرگ خارجی، تأثیر مستقیمی بر برداشت‌ها و تصمیمات آتی دارد. به همین دلیل، برخی تحلیل‌گران معتقدند که اگرچه سفر شی جین‌پینگ از نظر رسمی کامل بوده، اما ناهماهنگی‌های داخلی در ایران می‌توانسته بر اعتماد

طرف چینی تأثیر منفی بگذارد تا جایی که برخی معتقدند دلایل تأخیر در نهایی‌سازی سند همکاری تا سال ۱۴۰۰ همین موضوع باشد.

نتیجه گیری

در سال‌های اخیر، روابط جمهوری اسلامی ایران با جمهوری خلق چین، به‌ویژه در قالب «سند جامع همکاری ۲۵ ساله»، به‌عنوان یکی از محوری‌ترین ابعاد سیاست خارجی ایران در حوزه شرق شناخته شده است. این سند که در فروردین ۱۴۰۰ امضا شد، حاصل سال‌ها مذاکره، چانه‌زنی و تحولات سیاسی متقابل بوده است. با این حال، در مسیر تدوین و اجرای آن، چالش‌ها و ابهاماتی پدید آمد که فهم دقیق آن‌ها برای سیاست‌گذاری آینده ضروری است.

خلاصه‌ای از پاسخ به چهار سوال کلیدی

پاسخ به سؤال اول نشان داد که تأخیر چهار ساله میان تدوین اولیه سند (۱۳۹۶) تا امضای رسمی آن (۱۴۰۰)، ناشی از سه عامل اصلی بود: اختلاف‌نظر در سطوح بالای نظام تصمیم‌گیری ایران، ملاحظات و تحریم‌های آمریکا که بر رفتار طرف چینی اثر گذاشت، و همچنین بی‌ثباتی سیاست داخلی ایران به‌ویژه در دوران انتقال دولت‌ها. چین نیز در این دوره با احتیاط عمل کرد و در انتظار نشانه‌های روشن‌تری از انسجام در سیاست ایران بود.

در پاسخ به سؤال دوم، روشن شد که پس از امضای سند، پیگیری‌های مشخصی از سوی دولت ایران آغاز شد، اما این پیگیری‌ها به‌واسطه چند مشکل اساسی عملاً به نتایج ملموسی نرسیدند: ضعف نهادسازی در سطح داخلی، عدم شفافیت پروژه‌ها، و محافظه‌کاری فزاینده

چین به‌دلیل فشارهای آمریکا و تحولات جهانی. در نتیجه، بسیاری از ظرفیت‌های سند در مرحله اجرا مغفول ماند.

سؤال سوم که به تحویل پرونده چین از علی لاریجانی به مرحوم رئیسی می‌پرداخت، نشان داد که این انتقال بیشتر به‌صورت غیررسمی انجام شد و پس از آن نیز ساختار منظمی برای پیگیری موضوع در دولت سیزدهم تعریف نشد. در سطح بالای تصمیم‌گیری، تمرکز اصلی دولت رئیسی بر نزدیکی به روسیه و محور اوراسیا قرار گرفت و به نظر می‌رسد چین به‌نوعی در حاشیه قرار گرفت. درباره نقش چین در خنثی‌سازی تحریم‌ها نیز باید گفت که برخلاف انتظار اولیه، این کشور به‌دلیل محافظه‌کاری تجاری، عملاً به بازیگری در سطح محدود بدل شد و حتی در برخی موارد با ایران همراهی نکرد.

پاسخ به سؤال چهارم نیز مشخص کرد که روایت «سفر نیمه‌تمام رئیس‌جمهور چین در سال ۱۳۹۴» بیش از آنکه بر پایه واقعیت مستند باشد، ریشه در برداشت‌های غیررسمی داشت. اگرچه ممکن است در سطح تشریفات کاستی‌هایی وجود داشته، اما در عمل، سفر کامل شد و خروجی‌هایی مانند امضای ۱۷ سند همکاری داشت. این رویداد اگرچه روابط را قطع نکرد، اما باعث شد چین با احتیاط بیشتری در تعاملات بعدی ظاهر شود.

نقاط ضعف و قوت سیاست فعلی ایران در قبال چین

از نقاط قوت سیاست ایران در قبال چین، می‌توان به شناسایی اهمیت ژئوپلیتیکی چین به‌عنوان یک قدرت بزرگ جهانی، تلاش برای تدوین سند همکاری بلندمدت، و استقبال از پیشنهادهای راهبردی پکن اشاره کرد. همچنین ایران توانست تا حدودی در رسانه‌ها تصویر مثبتی از نزدیکی با چین ارائه دهد.

در مقابل، ضعف‌های سیاست ایران در این حوزه بسیار چشم‌گیرتر است: نبود انسجام نهادی در مدیریت روابط، فقدان ساختار مشخص برای پیگیری پروژه‌ها، تأثیرپذیری شدید از

تحولات داخلی، ضعف در مدیریت تشریفات و پیام‌رسانی دیپلماتیک، و در نهایت، نداشتن یک راهبرد منسجم در قبال چین و شرق آسیا به طور کلی.

پیشنهادهای راهبردی برای پیگیری اجرای اسناد

- تشکیل ستاد پیگیری سند همکاری با چین زیر نظر نهاد ریاست جمهوری یا شورای عالی امنیت ملی، با حضور نمایندگان دستگاه‌های اقتصادی، امنیتی و دیپلماتیک.
- بازطراحی پروژه‌های مشترک با چین بر اساس شرایط جدید منطقه‌ای و جهانی، به ویژه با در نظر گرفتن تحولات و وضعیت اقتصادی چین پس از کرونا و جنگ تعرفه‌ها.
- افزایش شفافیت رسانه‌ای و انتشار عمومی برخی جزئیات قابل انتشار سند، به منظور مقابله با گمانه‌زنی‌ها و افزایش مشروعیت عمومی پروژه.
- استفاده فعال از ظرفیت نخبگان اقتصادی و دانشگاهی برای ایجاد اتاق فکر مشترک درباره راهبردهای همکاری با چین.
- باز تعریف نقش وزارت امور خارجه به عنوان هماهنگ کننده روابط با چین و نه صرفا تسهیل‌گر مراسمات دیپلماتیک.

لزوم نوسازی نگاه دستگاه دیپلماسی به شرق و چین

یکی از چالش‌های مهم سیاست خارجی ایران، نگاه ابزاری و واکنشی به شرق، از جمله چین، بوده است. چین نباید صرفاً به عنوان اهرمی برای مقابله با غرب یا راهی برای دور زدن تحریم‌ها دیده شود. بلکه روابط با چین نیازمند نگاه راهبردی، مبتنی بر شناخت دقیق تحولات درون چینی، درک رقابت آمریکا/چین، و تنظیم نقش ایران در نظم در حال تغییر آسیایی است.

دستگاه دیپلماسی ایران نیازمند یک بازنگری اساسی در نحوه مواجهه با شرق است. این بازنگری باید شامل اصلاح ساختارهای سنتی وزارت خارجه، تربیت دیپلمات‌های متخصص در امور چین، و بازسازی چهره ایران در نگاه نخبگان و افکار عمومی چینی باشد. تنها در این صورت است که

ایران می‌تواند از ظرفیت چین به‌عنوان یک شریک راهبردی واقعی بهره‌برداری کند، نه صرفاً یک بازیگر محتاط و محدود.

منابع

- متن کامل سند برنامه همکاری جامع ۲۵ ساله ایران و چین، منتشرشده توسط وزارت امور خارجه جمهوری اسلامی ایران، فروردین ۱۴۰۰.
- مصاحبه با **دکتر مسعود براتی** پژوهشگر اقتصاد سیاسی تحریم و عضو سابق مرکز بررسی‌های استراتژیک.
- مصاحبه با **دکتر حامد وفایی** عضو هیئت علمی دانشگاه تهران و پژوهشگر حوزه چین.
- مصاحبه با **دکتر وحید قربانی** تحلیلگر ارشد روابط ایران و چین و کارشناس رسانه‌ای فعال در حوزه چین.
- مصاحبه با **دکتر علی خوانساری** فعال حوزه دیپلماسی اقتصادی با تمرکز بر روابط ایران و شرق آسیا.

QUICK
ANSWER

دفترهای خاکستری

این دفتر ها برای پاسخ علمیِ سریع، مختصر و دقیق به مسئله‌ها و نیازهایی تهیهَ و تولید می شود که در حین فعالیت مرکز ملی فضای مجازی و سایر دستگاه ها پیش آمده و به بررسی دقیق و در عین حال سریع نیاز دارند.



پژوهشگاه
فضای مجازی