

# Provincial Governments and Foreign Policy; Neglected Layer of China's Diplomatic Action

Seid Saeed Mirtorabi

Associate professor, Department of International Relations, Faculty of Law and Political Science, Kharazmi University, Tehran, Iran; saeedmirtorabi@gmail.com

## Abstract

The power structure and the decision-making method in the field of domestic and foreign policy in China, at least from the point of view of foreign observers, have always been subject to ambiguity, contradictions and many speculations. The decision-making mechanism in the field of foreign policy appears integrated, centralized and top-down based on official narratives and existing institutional mechanisms, but today there are increasing evidences of China's diplomatic action becoming more plural, more ambiguous and even more contradictory in many areas. It can be seen that it cannot be explained based on the model of the integrated decision-making system. In this regard, this article claims that the key to understanding these complexities and sometimes contradictions in China's diplomatic action is to abandon the idea of unified and centralized Chinese party-state acting in the field of foreign policy and pay attention to the role of local provincial governments in diplomatic action. In this regard, the article traces the footprints of provincial players in many areas of China's foreign policy, including energy, security approach and regional policy in the South China Sea, China's open door policy in East Asia, and finally, the way of formation and practical advancement of the One Belt One Road as the China's most ambitious foreign policy initiative. The finding of the article is that despite the tendencies that have formed during the Xi Jinping era to recentralizing the power structure and decision-making system of China, there will probably not be a fundamental change in this pluralistic decision-making structure.

**Keywords:** *China, Foreign Policy, Decision Making, Local Governments, Decentralization*

# دولت‌های استانی و سیاست خارجی؛ لایه مغفول کنش دیپلماتیک چین<sup>۱</sup>

سید سعید میر ترابی

دانشیار گروه روابط بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران،

saeedmirtorabi@gmail.com

## چکیده

ساختار قدرت و شیوه تصمیم‌گیری در حوزه سیاست داخلی و سیاست خارجی در چین، دستکم از دید ناظران خارجی همواره دچار ابهام، تناقض و گمانه‌زنی‌های بسیار بوده است. سازوکار تصمیم‌گیری در حوزه سیاست خارجی برمبنای روایت‌های رسمی و سازوکارهای نهادی موجود، یکپارچه، متمرکز و از بالا به پایین جلوه می‌کند اما امروز شواهدی فزاینده از متکثرتر شدن، مبهم‌تر شدن و حتی متناقض‌تر شدن کنش دیپلماتیک چین در بسیاری از حوزه‌ها به چشم می‌خورد که برمبنای الگوی نظام تصمیم‌گیری یکپارچه نمی‌توان توضیحی برای آن بیان کرد. مقاله حاضر ادعا می‌کند که کلید درک این پیچیدگی‌ها و بعضاً تناقض‌ها در کنش دیپلماتیک چین، کنار گذاشتن ایده بازیگری یکپارچه و متمرکز حزب-دولت چین در عرصه سیاست خارجی و توجه به نقش حکومت‌های محلی استانی در کنش دیپلماتیک این کشور است. در همین راستا، پرسش اصلی مقاله برمبنای روش توصیفی و تحلیلی این است که حکومت‌های محلی استانی چگونه به عرصه تصمیم‌گیری سیاست خارجی این کشور وارد شدند و از چه روش‌هایی برای تأثیرگذاری بر تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی بهره می‌گیرند؟ مقاله در همین راستا، رد پای بازیگران استانی در بسیاری از حوزه‌های سیاست خارجی چین از جمله حوزه انرژی، رویکرد امنیتی و سیاست منطقه‌ای در دریای چین جنوبی، سیاست درهای باز چین در شرق آسیا و سرانجام شیوه شکل‌گیری و پیشبرد عملی طرح احیای جاده ابریشم به‌عنوان جاه‌طلبانه‌ترین ابتکار سیاست خارجی چین را نشان می‌دهد. یافته مقاله این است که باوجود گرایش‌هایی که در دوران شی جین پینگ برای تمرکز بخشیدن دوباره به ساختار قدرت و نظام تصمیم‌گیری چین شکل گرفته، احتمالاً تغییری اساسی در این ساختار متکثر شده

---

۱. این یک مقاله دسترسی آزاد تحت مجوز/CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>) است.

تصمیم‌گیری به وجود نخواهد آمد.

**واژه‌های کلیدی:** چین، سیاست خارجی، تصمیم‌گیری، حکومت‌های محلی، تمرکززدایی

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۰۶/۰۲ تاریخ بازبینی: ۱۴۰۱/۱۰/۰۳ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۰/۰۷

فصلنامه روابط خارجی، سال ۱۴، شماره ۳، پیاپی ۵۵، پاییز ۱۴۰۱، صص ۳۷-۶۵

## مقدمه

در مطالعات بسیاری که درباره الگوی حکمرانی در چین صورت گرفته، نقش دولت‌های محلی استانی در تصمیم‌گیری‌ها پذیرفته شده است. با این همه این واقعیت مهم اغلب به واسطه سیطره گفتمانی عمومی نادیده گرفته می‌شود؛ گفتمانی که تصویری از قدرت یک طرفه، متمرکز و از بالا به پایین را با محوریت حزب کمونیست در چین ارائه می‌کند؛ اما واقعیت این است که دولت‌های محلی در چین در شکل‌گیری بسیاری از تصمیم‌های سیاست داخلی و خارجی نقشی عمده دارند و بنابراین برای درک بهتر فرایند تصمیم‌گیری سیاست خارجی چین و سمت‌وسوی تحول آن، پرداختن به نقش بازیگران محلی استانی ضروری به نظر می‌رسد.

امروز دیدگاه عمومی ناظر بر این است که در خلال ریاست جمهوری شی جی پینگ<sup>۱</sup>، روند متمرکزسازی تصمیم‌گیری در چین افزایش یافته است. اگرچه شواهد فراوانی را در این باره می‌توان ارائه کرد اما مقاله نشان می‌دهد که تحولات در ساختار دولت چین در دوره پس از اصلاحات و الزامات حفظ روند رشد و توسعه اقتصادی چین، آن‌چنان نیرومند است که حتی در دوره‌ای که تمایل به متمرکز کردن بیشتر قدرت در چین شکل گرفته، ساختارها و بازیگران متکثر و متنوع چین، احتمالاً همچنان بخش عمده اختیارات تصمیم‌گیری خود را حفظ خواهند کرد. توجه به این مهم در درک کنش دیپلماتیک چین هم از منظر آکادمیک و هم از منظر سیاست عملی به‌ویژه برای کشوری مثل ایران که همکاری‌های راهبردی درازمدتی را با این قدرت در حال ظهور مدنظر قرار داده است، اهمیت

---

<sup>۱</sup> - Xi Jinping

فوق‌العاده‌ای دارد.

امروز ابهام‌ها و مناقشه‌های بسیاری درباره ماهیت کنش دیپلماتیک چین و چگونگی شکل‌گیری تصمیم‌های سیاست خارجی این کشور در ادبیات مربوط مطرح است. بخشی از این ابهام‌ها به این موضوع بازمی‌گردد که از یک‌سو ارگان‌های مرکزی حزب و دولت در پکن، به‌طور رسمی از اختیارات تام و تمام در سیاست‌گذاری در حوزه سیاست خارجی بهره‌مندند و از سوی دیگر مشاهده می‌شود که هم‌راستا با این چهره از بالا به پایین و متمرکز تصمیم‌گیری، کنش‌گری در حوزه سیاست خارجی چین به شکلی فزاینده در حال متکثرت‌تر شدن، پیچیده‌تر شدن و حتی متناقض‌تر شدن است. جلوه‌های این تنوعات و تضادها در عرصه سیاست خارجی چین را می‌توان در پیگیری ابتکارهای بلندپروازانه احیای جاده ابریشم چین یا سیاست چندگانه و بعضاً متعارض پکن در محیط پیرامونی به‌ویژه در حوزه دریای جنوبی چین مشاهده کرد.

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های ابتکار کمربند و راه<sup>۱</sup> چین از دید ناظران خارجی چنانچه مقاله به آن پرداخته، مدیریت به‌شدت غیرمنسجم و چندپاره پیشبرد این ابتکار است که عملاً شگفتی و بعضاً ناخرسندی ناظران خارجی و به‌ویژه کشورهای مخاطب پروژه‌های ذیل ابتکار را به همراه داشته است. از سوی دیگر، باوجود راهبردهای کلان و مصرح پکن مبنی بر «ظهور مسالمت‌آمیز» و طرح ایده‌هایی همچون «جامعه هم‌سرنوشت<sup>۲</sup>» که برای جلب اعتماد جامعه جهانی و کشورهای همسایه درباره عدم تهدیدآمیز بودن برآمدن قدرت چین مطرح شده است، مشاهده می‌شود.

مقاله حاضر ادعا می‌کند که کلید درک این پیچیدگی‌ها و بعضاً تناقض‌ها در کنش دیپلماتیک چین، کنار گذاشتن ایده بازیگری یکپارچه و متمرکز حزب-دولت چین در عرصه سیاست خارجی است. در همین راستا، مقاله به نقش حکومت‌های محلی استانی در کنش دیپلماتیک چین می‌پردازد که یکی از مهم‌ترین بازیگران

1 – Belt and Road Initiative

2 – Community of Common Destiny

تأثیرگذار در این عرصه است. پرسش اصلی مقاله این است که حکومت‌های محلی استانی چگونه به عرصه تصمیم‌گیری سیاست خارجی این کشور وارد شدند و از چه روش‌هایی برای تأثیرگذاری بر تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی بهره می‌گیرند؟ پاسخی که به‌عنوان فرضیه به این پرسش داده‌شده این است که به‌موازات اصلاحات بازارگرای چین، روندی از چندپاره شدن، تمرکززدایی و بین‌المللی‌گرایی در ساختار دولت پیش رفت به‌گونه‌ای که حکومت‌های محلی استانی امکان یافتند در بسیاری از تصمیم‌های سیاست خارجی که به پیشبرد روند توسعه محلی آن‌ها ارتباط پیدا می‌کرد مشارکت یابند و بدین ترتیب آن‌ها از طریق پیشتازی در ارائه ابتکارها، مقاومت در برابر برخی سیاست‌ها و هدایت طرح‌ها در مسیر منافع محلی، نقشی برجسته در کنش دیپلماتیک چین در عرصه‌های مرتبط پیدا کردند.

مقاله در مسیر آزمون فرضیه بالا، پس از بررسی پیشینه موضوع، چارچوبی نظری را مطرح می‌کند که الگویی متکثرتر از هاهیت کنش دیپلماتیک چین ارائه می‌کند و به‌ویژه نقش بازیگران محلی استانی را در این عرصه نشان می‌دهد. سپس سیر تحول روابط دولت مرکزی و دولت‌های محلی به‌ویژه در دوره اصلاحات در چین بررسی می‌گردد. در ادامه فرضیه مطرح‌شده با مطالعه شیوه کنش گری چند بازیگر استانی در چین در عرصه سیاست خارجی نشان داده خواهد شد.

### ۱. پیشینه موضوع

به‌موازات افزایش اهمیت و جایگاه بین‌المللی چین، توجهات فزاینده‌ای برای درک و شناخت ماهیت دولت و سیاست خارجی این کشور صورت گرفته و آثار فراوانی نیز در این باره منتشر شده است. در این حال به نوشته جونز و حامیری، اکثر تحلیل‌های سیاست خارجی و روابط بین‌الملل، چین را به‌عنوان یک دولت تمام‌عیار «وستفالین» نشان می‌دهند که دارای یک نظام «بسیار متمرکز» اقتدارگراست. این نظام متمرکز، به‌واسطه ساختار تصمیم‌گیری از بالا به پایین تضمین می‌گردد (Jones and Hameiri, 2021: 74-78). تصویر دیگری نیز در مطالعات به این شکل مطرح‌شده که چین در شماری از حوزه‌های سیاست‌گذاری

به شیوه‌ای متمرکز و از بالا به پایین عمل می‌کند و در بسیاری دیگر از حوزه‌ها، رهبران ارشد چین اکنون باید با بسیاری از بازیگران گهگاه سرکش چانه بزنند، با آن‌ها کنار بیایند و سیاست‌ها را هماهنگ کنند. بر این اساس گفته می‌شود نظام تصمیم‌گیری در حال تحول از وضعیت «زنجره صدور فرمان» به سوی «ائتلاف‌سازی» است که در آن سیاست، نقشی محوری دارد و مستلزم «اقدام مستمر به مذاکره در چندین جبهه، بدون حل نهایی مسائل محوری» است (Webber and Smith, 2013).

امروز در ادبیات مرتبط با ساختار دولت چین، ایده متنوع‌تر شدن و پیچیده‌تر شدن نظام تصمیم‌گیری به تدریج بیشتر مورد توجه قرار گرفته است. چین به‌طور رسمی از ساختار دولت یکپارچه برخوردار است، اما همان‌طور که ژنگ یونگ‌یان<sup>۱</sup> اشاره کرده دستکم به تدریج بیشتر به صورت یک فدراسیون عمل می‌کند تا یک دولت یکپارچه (Yongnian, 2006). حتی عده‌ای بر این باورند که «تصور ترویج‌شده از حکمرانی یکپارچه در چین جعلی و ساختگی است. سیاست‌سازی در چین در خلأ عمل نمی‌کند بلکه در معرض انواع فشارهای داخلی است» (باقی، ۱۳۹۸، ص. ۷۷-۷۸). در آثاری دیگر علل متنوع‌تر شدن ساختار نظام تصمیم‌گیری در چین مورد توجه قرار گرفته است. جرال د سگال<sup>۲</sup> استدلال کرده که تمرکززدایی و بین‌المللی شدن بازیگران داخلی، جریان یابی قدرت در سلسله‌مراتب سیاسی، چین را مختل کرده است. این دو نیروی مشترک با قدرت بخشیدن به استان‌ها برای تبدیل شدن به بازیگران مهم سیاسی، روابط خارجی چین را به شکلی مؤثر «از ثبات و انسجام انداخته‌اند»<sup>۳</sup> (Segal, 1994).

در آثاری دیگر نیز به ابهام‌های فراوان در درک فرآیندهای تصمیم‌گیری در سیاست خارجی چین اشاره شده است. فرآیند سیاست‌گذاری خارجی در چین همچنان وضعیتی متمرکز و پر ابهام دارد. کمیته دائمی دفتر سیاسی<sup>۴</sup> حزب کمونیست وظیفه

1 – zhang hongnian

2 – Gerald Segal

3 - deconstructed

4 – (PSC)

تائید رسمی سیاست‌ها را بر عهده دارد اما باید توجه داشت که اعضای این کمیته، به سبب پیچیده‌تر شدن روزافزون مسائل سیاست خارجی، دانش عمیقی از امور خارجی ندارند. دخالت منافع چندگانه به موازات گسترده‌تر شدن فعالیت‌های خارجی، فرصت‌هایی را برای سایر بازیگران داخلی برای تأثیرگذاری بر روند شکل‌گیری تصمیم‌های سیاست خارجی فراهم کرده است (Sun 2013; Christensen 2012).

درون این انبوهی از بازیگران و منافع مختلف، قلب مشکلات تصمیم‌گیری در سیاست خارجی چین نهفته است. به‌طور اسمی، هر ارگان می‌داند که کارش تنها بخشی از منافع ملی چین را نشان می‌دهد، اما وقتی نوبت به ایجاد سیاست می‌رسد، هر بازیگر خود را تنها (مهم‌ترین) نماینده کل منافع کشور می‌بیند (Jakobson and Ryan, 2016, p.105). بر این اساس مشاهده می‌شود که توجه به تنوعات و پیچیدگی‌های نظام تصمیم‌گیری در عرصه سیاست خارجی چین در ادبیات مربوط در حال افزایش است. مقاله حاضر در همین راستا تلاش کرده با تمرکز بر یکی از بازیگران بسیار مهم و کمتر مورد توجه در این عرصه، یعنی حکومت‌های استانی، نقش آن‌ها را در فرآیند تصمیم‌گیری سیاست خارجی و کنش دیپلماتیک چین، مورد بررسی قرار دهد.

## ۲. چارچوب نظری

یکی از بازیگران تأثیرگذار بر تصمیم‌های سیاست خارجی چین، دولت‌های استانی این کشور هستند. شناخت الگوی تأثیرگذاری دولت‌های استانی بر تصمیم‌های سیاست خارجی، نیازمند توجه به تغییراتی است که در ساختار دولت در خلال چند دهه گذشته شکل گرفته و توسط جونز و حامیری توضیح داده شده است. این تغییرات شامل چندپاره شدن، تمرکززدایی و بین‌المللی‌گرایی است (Jones and Hameiri, 2021). دو مورد اول قبل از سال ۱۹۷۸ نیز مورد توجه بودند، به‌عنوان مثال، مائو در سخنرانی‌اش به‌عنوان «درباره ارتباط اساسی ده‌گانه» که در آوریل ۱۹۵۶، توان بین دولت، واحدهای تولیدی (کارخانه‌ها در شهرها و بخش‌های تولیدی در مناطق روستایی) و کارگران و دهقانان و همچنین توازن بین مقامات محلی و

مرکزی را واجد اهمیت حیاتی خواند (کوز و وانگ، ص. ۳۹۶: ۴۶-۴۲). در اواخر عصر مائو، اصلاح مقامات محلی و حاشیه شهرها در فعالیت‌های بخش اقتصادی مدنظر بود و رفته‌رفته مسیر تمرکززدایی و چندپاره شدن فراهم گردید (دهقانی فیروزآبادی و حیدری، ۱۳۹۹: ۶۳-۶۰). در دوره بعدی «اصلاحات» بازارگرایی چین، تغییرات فوق به میزان چشمگیری تشدید شدند. هر سه تحول باهم از دگرگونی کیفی حزب-دولت چین حکایت دارند که معمولاً در مطالعات روابط بین‌الملل نادیده گرفته می‌شوند، اما محققان چینی آن را به‌طور گسترده مورد مطالعه قرار داده‌اند (Lieberthal and Oksenberg, 1988). این ادبیات نشان می‌دهد که ساخت و اجرای سیاست خارجی دیگر محدود به چند رهبر ارشد تحمیلی نیست. تصمیمات از بالا به پایین است، اما شامل چانه‌زنی مداوم، چند سطحی و چند سازمانی است که به‌موجب آن بازیگران ظاهراً زیردست ممکن است بر سیاست دولت مرکزی تأثیر بگذارند، آن را تفسیر کنند یا حتی نادیده بگیرند.

اولین شکل دگرگونی دولت، چندپاره شدن است که به‌واسطه اصلاحات مقطعی دستگاه‌های حزب-دولت و پراکنده کردن اختیارات به شمار زیادی از سازمان‌ها، وزارتخانه‌ها و تنظیم‌کننده‌های شبه مستقل که اغلب باهم تداخل دارند، به وجود آمده است. این بازیگران مرتب دستورالعمل‌های متعارض صادر می‌کنند و اهداف متفاوتی را دنبال می‌کنند. برای مثال در سال ۲۰۱۱، ۲۲ آژانس مختلف دارای میزانی از صلاحیت در شکل دادن به سیاست دریایی بودند و رقابت بین سازمانی آن‌ها، مستقیماً باعث درگیری با کشورهای همسایه می‌شد (Jones and Hameiri, 2021, p.123)؛ بنابراین چندپاره شدن دولت به سیاست خارجی نیز سرایت می‌یابد، جایی که وزارت امور خارجه، اغلب توسط بازیگران قوی‌تر دور زده می‌شود. این‌ها عبارت‌اند از: ۱- نیروهای مسلح و وزارتخانه‌های دفاع و امنیت عمومی ۲- وزارت بازرگانی<sup>۱</sup> ۳- وزارت دارایی<sup>۲</sup> و بانک خلق چین<sup>۳</sup>، ۴- کمیسیون ملی توسعه

<sup>1</sup> - MOFCOM

<sup>2</sup> - MoF

<sup>3</sup> - PBC

و اصلاح<sup>۱</sup>، ۵- بانک‌های سیاست‌گذاری ۶- دپارتمان بین‌الملل حزب کمونیست و ۷- شرکت‌های دولتی<sup>۲</sup> (Chacko and Jayasuriya, 2018, p. 82-105).

روند دوم، تمرکززدایی از قدرت، کنترل منابع و سیاست‌گذاری و اجراست که به‌ویژه در ارتباط با دولت‌های استانی، در عمل به ایجاد ساختاری «در عمل فدرال» منجر شده است. به‌واسطه این تحول، دولت‌های محلی می‌توانند سیاست‌های ملی را با شرایط محلی خود «تطبیق دهند و تنظیم نمایند». این وضع سبب چانه‌زنی چند سطحی درباره ابتکارهای دولت مرکزی و عدم انطباق دولت‌های محلی با سیاست پکن می‌شود. استانداران که در رتبه‌های برابر با وزرای دولت قرار دارند - اکنون روابط اقتصادی خارجی استان‌ها را مدیریت می‌کنند و استان‌ها را به بازیگران بین‌المللی شبه مستقلی تبدیل کرده‌اند که توافق‌نامه‌های بین‌المللی منعقد می‌کنند و گاهی اوقات به شیوه‌ای رفتار می‌کنند که نشانه انحراف از سیاست خارجی دولت مرکزی یا تضعیف آن است. سومین گرایش بین‌المللی شدن است که به‌موجب آن بازیگران داخلی سابق، نقشی بین‌المللی پیدا کرده‌اند. این گرایش از جمله دولت‌های استانی را دربرمی‌گیرد که در مدیریت مسائل اقتصادی و امنیتی فرامرزی مشارکت دارند (Su, 2015).

در این میان، آدری وانگ<sup>۳</sup> سه سازوکاری را که دولت‌های محلی برای شکل‌دهی به سیاست‌ها استفاده می‌کنند به این ترتیب شناسایی کرده است: ۱- «فرصت‌طلبی محلی»<sup>۴</sup> که به معنای اصلاح در شیوه اجرای سیاست دولت مرکزی در چارچوب منافع محلی است. ۲- «مقاومت» که منظور از آن امتناع از پذیرش سیاست‌های پکن است و ۳- «ایفای نقش پیشرو»<sup>۵</sup> که به معنای طرح ایده‌های سیاستی جدید به نفع منافع محلی است و به‌طور فعال دولت مرکزی را متقاعد می‌کند که آن‌ها را اتخاذ کند. در فرآیند فرصت‌طلبی محلی، یک استان می‌تواند با تنظیم دستورالعمل‌های

<sup>1</sup> - NDRC

<sup>2</sup> - SOE

<sup>3</sup> - Audrye Wong

<sup>4</sup> - Carpet bagging

<sup>5</sup> - Trailblazing

مرکزی موجود بر روند اجرای سیاست‌ها تأثیر بگذارد. ایده‌های جدیدی را در مورد نحوه اجرای وظایف خاص ارائه می‌کند و در نتیجه باعث می‌شود مرکز، کنترل اجرای کلی سیاست را از دست بدهد. فرصت‌طلبی محلی اغلب مستلزم پیگیری راهبرد ماهیگیری برای دستیابی به امتیازات افزایشی از مرکز و سپس گسترش سیاست‌ها در راستای منافع استان است. در الگوی «مقاومت» زمانی که یک استان درمی‌یابد که یک تصمیم سیاست خارجی اثرات نامطلوبی بر منافع محلی آن دارد، می‌تواند با امتناع از اتخاذ دستورالعمل‌های مرکزی در برابر آن مقاومت کند. این الگو، جدای از لابی کردن در مرکز برای تنظیم مجدد خط‌مشی، می‌تواند با اجتناب استان از اجرای خط‌مشی جلو برود. (Wong, 2018, p.735).

ایفای نقش پیشرو بدین معناست که استان در راستای منافع محلی، ایده‌های سیاستی جدیدی را در مورد موضوعات خاص مطرح می‌کند؛ موضوعاتی که در یک نگاه کلان، در حوزه مسائل سیاست خارجی نیز قرار دارند. آنگاه دولت استانی، به‌طور فعال پکن را متقاعد می‌کند که آن‌ها را بپذیرد. این پیشنهادها استانی می‌تواند استفاده از یک روش سیاستی خاص را تقویت کند یا مسائل خارجی خاصی را در روابط خارجی چین با سایر کشورها ایجاد نماید. این نقش پیشاهنگی، لابی کردن در مرکز را شامل می‌شود که اغلب می‌تواند با همکاری سایر بازیگران داخلی مانند شرکت‌های دولتی یا ارتش، صورت پذیرد. برخی اوقات این نقش پیشرو، به‌صورت راه‌اندازی پروژه‌ها قبل از تأیید رسمی آن‌ها در مرکز جلوه‌گر می‌شود که به‌نوعی مرکز را در برابر کار انجام‌شده قرار می‌دهد. زمانی که نیاز به اخذ تأیید دولت مرکزی، آزادی استان‌ها را محدود می‌کند، آن‌ها ممکن است در راستای ایفای نقش پیشرو، ایده‌های خاص موردپذیرش دولت مرکزی را جلو ببرند و به‌این ترتیب، رویه معمول از بالا به پایین سیاست‌گذاری را بر هم بزنند (Wong, 2018, p. 740).

در ادامه در تحلیل فرضیه، هریک از این روش‌ها، در مطالعه موردی شیوه تأثیرگذاری حکومت‌های استانی بر سیاست خارجی موردبررسی قرار گرفته است.

### ۳. پیشینه روابط دولت مرکزی و دولت‌های استانی در چین

چین از ۲۲ استان و ۵ منطقه خودمختار تشکیل شده است. این کشور، همچنین مدعی مالکیت بر تایوان به عنوان یکی از استان‌های خود است. چین ممکن است جامعه‌ای همگن به نظر برسد اما واقعیت این است که این کشور، موزاییکی از اقلیت‌های قومی را تشکیل می‌دهد. افزون بر جمعیت اکثریت خن<sup>۱</sup> که ۹۲ درصد جمعیت را تشکیل می‌دهند، ۵۵ اقلیت قومی و نژادی در کشور زندگی می‌کنند که شماری از آن‌ها از نظر اداری در مناطق خودمختاری مثل سین کیانگ و تبت زندگی می‌کنند (سابقی، ۱۳۹۶، ص. ۱۴۲-۴۳).

از اواخر دهه ۱۹۷۰ با آغاز دوره اصلاحات، تلاش‌هایی برای کاهش سیستم حکومتی بسیار متمرکز و فراگیر و افزایش اختیارات مقامات در سطوح پایین‌تر دولت، توسعه بازارها و تشویق فعالیت‌های کارآفرینی خصوصی صورت گرفت. از اوایل دهه ۱۹۸۰ تا ۱۹۹۴، دولت مرکزی چین یک سیستم تقسیم مالیات غیرمتمرکز را با دولت‌های محلی حفظ کرد. در این سیستم، دولت مرکزی «قراردادهای تقسیم درآمد مالی بین دولتی» را با دولت‌های تابعه امضا کرد (Weingast, 1997). بر اساس این سیستم، دولت‌های مرکزی، استانی و فرعی، درآمدهای مالی سالانه را بر اساس فرمول‌های مشخص مندرج در قراردادها تقسیم می‌کردند. این قراردادها، انگیزه دولت‌های استانی و محلی را برای تمرکز بر توسعه اقتصادی و سرمایه‌گذاری زیرساختی برای جذب مشاغل و ایجاد درآمدهای مالیاتی فراهم کرد.

قانون اساسی ۱۹۸۲ چین، اختیارات دولت‌های مرکزی و محلی را بازتعریف کرد و نقش‌آفرینی استان‌ها را در اقتصاد سیاسی چین افزایش داد. یکی از نمونه‌های این افزایش قدرت، تصمیم دولت مرکزی برای اجازه دادن به دولت‌های محلی برای انجام پروژه‌های سرمایه‌گذاری در مقیاس بزرگ بدون تصویب اولیه بود. (Su, 2010, p. 317) در دوران اصلاحات، نظام‌های مالی و پرسنلی حکومت محلی، مقام‌های استانی را به دنبال کردن رشد اقتصادی برانگیخت، اما تحریف‌های

<sup>1</sup> - Han

انگیزشی زیادی نیز ایجاد کرد. برای مثال، بسیاری از رهبران دولت‌های محلی به دنبال دستیابی به دستاوردهای کمی مانند ارقام بالای رشد تولید ناخالص داخلی استانی رفتند و درعین حال از سایر مسائل حاکمیتی ظریف‌تر مانند حفاظت از محیط‌زیست و خدمات به جمعیت‌های کم‌درآمد غافل ماندند. علاوه بر این، رهبران محلی انگیزه یافتند تا پروژه‌های توسعه‌ای بسیار قابل مشاهده را بدون در نظر گرفتن پایداری و تأثیرات بلندمدت آن‌ها بر جامعه محلی دنبال کنند، زیرا رهبران محلی احتمالاً در چند سال بعد به خارج از حوزه حکمرانی موجود، ارتقا پیدا می‌کردند (Zhou, 2017).

پس از سال ۱۹۷۸ و به‌ویژه پس از دور دوم اصلاحات در سال ۱۹۸۴، دولت‌های محلی فضای بیشتری برای اقدامات بین‌المللی خود دریافت کردند. فرآیند تمرکززدایی و تقسیم قدرت را باید نتیجه اصلاحات و سیاست درهای باز دولت چین دانست. تمرکززدایی و توانمندسازی حکومت‌های محلی از ویژگی‌های اولیه اصلاحات بود و به‌عنوان مکانیزم اصلاحات و توانمندسازی رهبران محلی تلقی می‌شد (Donaldson, 2010, p. 35-37).

اصلاحات انجام‌شده در اواخر دهه ۱۹۷۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰ با سه ویژگی مشخص می‌شود: تمرکززدایی، دگرگونی و ادغام. اولین ویژگی بدین معناست که دولت مرکزی بیشتر غیرمتمرکز شود و به فعالان تجاری استقلال عمل بیشتری داده شود. ویژگی دوم به این معنی است که سطح پایین‌تر حکومت، مجاز به انتقال قدرت بیشتر به سازمان‌های محلی مانند سازمان‌های غیردولتی یا سازمان‌های وابسته به دولت است. ویژگی سوم یعنی ادغام به این معنی است که بسیاری از ارگان‌های دولتی برای افزایش کارایی و اثربخشی بوروکراتیک باید ادغام یا لغو می‌شدند. به‌عنوان مثال، شماری از وزارتخانه‌ها همچون؛ وزارت نظارت در ۱۳ مارس ۲۰۱۸ منحل شد و در کمیسیون نظارت ملی ادغام شد، وزارت اراضی و منابع با ادغام با چند نهاد دیگر به وزارت منابع طبیعی تغییر یافت و وزارت راه‌آهن در ۱۰ مارس ۲۰۱۳، منحل شد و وظایف آن توسط وزارت حمل‌ونقل (ایمنی و مقررات)، اداره ملی راه‌آهن (بازرسی) و شرکت راه‌آهن چین (ساخت و مدیریت)

انجام می‌شود (Tse-Kang Leng, 2010, p. 53).

در روند توسعه چین، مناطق ساحلی که زودتر توسعه پیدا کردند، هم از نظر سطح توسعه و هم از نظر مسائل قومی، با مناطق کمتر توسعه یافته در غرب، تفاوت زیادی پیدا کردند (وردی نژاد و همکاران، ۱۳۹۰، ص. ۳۴۵). همین وضع سبب شد کاهش شکاف میان سطوح توسعه استان‌ها را مدنظر قرار دهد و در مسیر گرایش بازارگرایی اصلاحات، اختیارات حکومت‌های استانی در تصمیم‌گیری‌ها افزایش یافت و به سرعت به حوزه‌های تصمیم‌گیری در عرصه سیاست خارجی راه یافت.

#### ۴. تحلیل فرضیه: بازیگری حکومت‌های محلی در سیاست خارجی

۴-۱. حکومت شانگهای: پیشرو در باز کردن درهای چین به اقتصاد جهان: شانگهای به عنوان یک مرکز مهم صنعتی، مالی، تجاری و فرهنگی، مسلماً بارزترین نمونه از چگونگی شکل‌دهی یک نهاد تصمیم‌گیری فروملی به سیاست خارجی چین است. اهمیت شانگهای برای امور خارجی این کشور، به‌ویژه روابط چین و آمریکا، در عملکرد پایدار آن به عنوان مکانی برای برگزاری جلسات دیپلماتیک قابل مشاهده است. در سال ۱۹۷۲ رئیس‌جمهور ایالات متحده یعنی ریچارد نیکسون از این شهر بازدید و بیانیه شانگهای را با نخست‌وزیر چوئن لای امضا کرد. تازه‌ترین نمونه از جایگاه دیپلماتیک شانگهای را نیز در نخستین سفر بایدن رئیس‌جمهور آمریکا به چین و حضور در این شهر و امضای تعهد مشترک برای همکاری در مورد بحران آب‌وهوا می‌توان مشاهده کرد.

شانگهای نقشی پیشرو برای اصلاحات و آزادسازی در چین داشته است. در آگوست ۲۰۱۹، شش سال پس از راه‌اندازی منطقه آزاد تجاری آزمایشی چین (شانگهای)<sup>۱</sup>، شورای دولت چین برنامه‌هایی را برای ایجاد یک منطقه آزاد تجاری جدید در لینگانگ<sup>۲</sup> تصویب کرد. یک ماه بعد دولت شهری شانگهای سندی را منتشر کرد که حاوی برنامه‌های آن برای تقویت فعالیت‌ها در منطقه آزاد تجاری

1 - SHFTZ

2 - Lingang

آزمایشی است.

شانگهای همچنین اولین حوزه قضایی منطقه‌ای بود که دستورالعمل‌هایی را برای اجرای قانون سرمایه‌گذاری خارجی پیشنهاد کرد که مبنایی برای چارچوب سرمایه‌گذاری جدید است که وعده رفتار برابر با شرکت‌های خارجی و داخلی را می‌دهد. شانگهای در نظر دارد خود را به «شهر جهانی ممتاز» تا سال ۲۰۳۵ تبدیل نماید و این ایده در طرح جامع شانگهای ۲۰۱۷-۲۰۳۵ مندرج شده است (Zhang, 2019). دولت شانگهای تلاش دارد از طریق این برنامه‌های بلندمدت، بر دستورالعمل‌های دولت مرکزی از طریق «فرصت‌طلبی محلی» تأثیر بگذارد و سیاست‌های دولت مرکزی را در راستای منافع محلی اصلاح نماید. از سوی دیگر، شانگهای با ارائه ایده‌های جدید در مورد چگونگی اجرای سیاست خارجی، برخی از اختیارات دولت مرکزی را تحلیل برده است.

**۴-۲. حکومت یوننان ۱: شکل دادن به سیاست انرژی در محیط پیرامونی چین:**  
واردات انرژی و فرآورده‌های آن ستون اصلی سیاست خارجی چین را شکل می‌دهد (قربانی، ۱۴۰۰: ۶۳۰) که به نزاع درونی نهادهای داخلی با دولت تبدیل شده است. حکومت استانی یوننان یک سیاست خط لوله فرامرزی را در چارچوب طرح کریدور اقتصادی چین-میانمار دنبال کرد که بخشی از سیاست امنیت انرژی نوپای چین را تشکیل می‌داد. بازیگران استانی با ترویج مفهوم «معضل مالاکا»<sup>۱</sup>، فرمول نگرانی‌های امنیت انرژی پکن را شکل دادند و پکن را متقاعد کردند که خطوط لوله به میانمار راه‌حل مناسبی برای مقابله با مخاطرات امنیت انرژی چین است. این سیاست اقتصادی خارجی، پیامدهایی بر امنیت ملی انرژی و روابط خارجی چین با میانمار داشت. خطوط لوله نفت و گاز از بندر کیاکیپو در میانمار تا کونمینگ، مرکز استان یوننان ساخته شد. یک خط لوله ۱.۰۴ میلیارد دلاری گاز طبیعی در ژوئیه ۲۰۱۳ با سرمایه‌گذاری مشترک شرکت ملی نفت چین و سایر شرکت‌های خارجی تکمیل شد. دومین خط لوله ۱.۵ میلیارد دلاری برای نفت خام

<sup>1</sup> - Yunnan

<sup>2</sup> - Malacca Dilemma

در اوایل سال ۲۰۱۵ تکمیل شد و میادین نفتی در سواحل غربی میانمار را به پالایشگاه‌های کونمینگ متصل کرد... (China Daily, July 31, 2013)

منافع اقتصادی محلی، این پیشتازی در عرصه شکل دادن به سیاست انرژی در ارتباط با یک کشور خارجی را هدایت کرد. اقتصاد یونان را متنوع می‌کند و سرمایه‌گذاری بیشتر و متنوع‌تر را تضمین می‌نماید. ضمن اینکه این شرایط اهمیت استراتژیک و سیاسی یونان را برای پکن بهبود می‌بخشد. واقعیت این است که مقام‌های استانی یونان، ابتدا فعالانه به نگرانی‌ها درباره امنیت ملی انرژی دامن زدند و سپس احداث خط لوله را به‌عنوان یک راه حل سیاسی، پیش کشیدند و این در حالی بود که از نظر مالی اجرای چنین طرحی، توجیه‌پذیر نبود. بدین ترتیب می‌توان گفت استان یونان بر سیاست خارجی دولت مرکزی باسیاست پیشرو خود از دو جهت اثر گذاشت: اول، تغییر محتوای سیاست انرژی با حمایت از مفهوم «معضل مالاکا»؛ و دوم، تأثیرگذاری بر روش‌های سیاستی برخورد با این معضل با حمایت از اجرای خط لوله چین- میانمار در برابر دیگر گزینه‌های جایگزین. این اقدامات یونان آن را از استان‌های دیگر متمایز کرد چراکه آن‌ها از سیاست دولت مرکزی در حوزه امنیت انرژی پیروی کردند (Wong, 2018, p. 741).

یونان همچنین دولت مرکزی را متقاعد کرد که پروژه خود را در مورد گزینه‌های جایگزین از طریق تایلند، پاکستان و ایران اتخاذ کند. محققان و رسانه‌های یونان از پیشنهادها و جایگزین انتقاد کردند و هزینه‌های خط لوله را کم‌اهمیت جلوه دادند و درعین حال کاستی‌های پیشنهادات رقیب را بزرگ‌نمایی کردند. محققان یونان در این حال بر تنوع‌بخشی به منابع انرژی موردنیاز چین، در کنار مشارکت گسترده‌تر در توسعه اقتصادی استان، از طریق صنایع پیرامونی و پایین‌دستی تأکید کردند... در شماری از مصاحبه‌ها که با کارشناسان پکن صورت گرفته، این پروژه به‌عنوان جلوه‌ای از منافع استانی توصیف‌شده که منافع مرکز را «ربوده» است (Wong, 2018, p. 745).

نکته درخور توجه دیگر، هزینه‌های این پیش‌دستی منافع محلی برای روابط خارجی چین در ارتباط با میانمار بوده است. در واقع ورود بازیگران نفتی چین به

میانمار، پیامدهایی منفی برای روابط دو جانبه چین و میانمار داشت به گونه‌ای که پکن را واداشت برای ترمیم چهره خود به دولت و حتی بازیگران جامعه مدنی در میانمار رجوع کند (Zhao, 2013). از نظر سیاسی و اقتصادی برای پکن دشوار بود که یک پروژه در حال انجام را با توجه به منافع چندگانه آن لغو کند. پس از تأخیرهای طولانی و مذاکرات پیچیده، این خط لوله نفت تنها در آوریل ۲۰۱۷ شروع به کار کرد. با این حال، چین متهم شد که این پروژه را با حمایت دولت نظامی وقت میانمار انجام داده است و از این رو، گروه‌های مخالف دولت نظامی، بارها در باره حضور و سرمایه‌گذاری چینی‌ها در کشور، اعتراض کردند. این وضع مخاطرات سرمایه‌گذاری در میانمار را برای چین به شدت افزایش داده است (Reuters, March 11, 2021).

۳-۴. حکومت هاینان<sup>۱</sup>: تأثیر بر سیاست خارجی و امنیتی چین در دریای چین جنوبی: استان هاینان چین دارای اختیارات اداری برای بیش از ۲ میلیون کیلومتر مربع از دریای چین جنوبی است که از جمله مناطق مورد مناقشه در اسپراتلی<sup>۲</sup>، پاراسلز<sup>۳</sup> و مک کلسفیلد بنک<sup>۴</sup> با ژونگشاه<sup>۵</sup> را دربر می‌گیرد. با وجود مناقشه بر روی این جزایر، استان هاینان، نقشی پیشرو را برای توسعه گردشگری در جزایر پاراسلز در پیش گرفت تا ادعای حق حاکمیت، بر این منطقه را تقویت نماید.

واقعیت این است که اولویت‌های اقتصادی استان هاینان از منافع امنیت ملی پکن فاصله داشت. علی‌رغم نگرانی‌های زیست‌محیطی و محدودیت‌های منابع، مقامات محلی برای افزایش تعداد بازدیدکنندگان و سفرهای توریستی، ایجاد یک مالدیو هاینانی را مدنظر قرار دادند. این در حالی است که از دیدگاه پکن، تقویت مراکز گردشگری در مناطق مورد مناقشه می‌تواند سایر مدعیان را تحریک کند و تنش‌ها

---

1 - Hainan

2 - Spratly

3 - Paracel

4 - Macclesfield Bank

5 - Zhongshan

را در دریای چین جنوبی افزایش دهد. هاینان از سال ۱۹۹۴ شروع به تقویت تورهای گردشگری به پارسلس کرد و برای متقاعد کردن پکن، به منطق امنیت ملی متوسل شد. بر این مبنای گردشگری را با حفاظت از حاکمیت ملی چین مرتبط کرد و راهبرد پیشروی و استقرار گام به گام را در این زمینه پیش برد (Teng and Sun, 2010, p. 239-240)

در اینجا نقش مقاومت این استان در برابر ملاحظات سیاست خارجی پکن در برابر همسایگان و ملاحظات زیست محیطی ارگانهای مرکزی دولت قابل مشاهده است. مقامهای استان هاینان همزمان در نقش پیشرو نیز ظاهر شدند و برای پیشبرد طرحهای مورد نظر خود به غیر از لابی کردن در ارگانهای مهمی مثل کمیسیون ملی توسعه و اصلاح<sup>۱</sup>، اداره ملی گردشگر<sup>۲</sup> و اداره اقیانوسی ایالتی، ناگزیر بودند بازیگران اصلی مخالف را نیز متقاعد کنند. مشخصاً وزارت خارجه به دنبال اجتناب از اقدامهای تحریک آمیز بود و ارتش نیز نگرانیهای امنیتی در مورد پایگاههای پارسلس، از جمله یک پایگاه بزرگ در جزیره وودی<sup>۳</sup> داشت (Wong, 2018, p. 744-45)

با وجود آنکه چالشهای فراوان تدارکاتی و تأمین منابع برای تبدیل جزایر پارسلس به یک مقصد گردشگری مناسب وجود داشت، مقامهای محلی تلاشهای چشمگیری را برای توسعه زیرساختها در جزایر و مناسب ساختن آنها برای سکونت انسان انجام دادند. این طرحها، شامل ایجاد اسکلهها، پنلهای خورشیدی، تأسیسات آب بهداشتی و حتی یک ایستگاه پلیس بود. علاوه بر این، شهردار شهر سانشا<sup>۴</sup> با دولت مرکزی لابی کرد تا سفرهای دریایی را به جزایر بیشتری گسترش دهد، تأسیسات توریستی در مقیاس بزرگتر و زیرساختهای پشتیبانی بسازد و حتی تورهای رفت و برگشت را به سوی اسپراتلی باز کند. در سال ۲۰۱۴، با تأیید ضمنی پکن، هاینان برنامههایی را برای ایجاد تورهای گردشگری به جزایر

1 - NDRC

2 - NTA

3 - Woody island

4 - Sansha

اسپراتلی آغاز کرد که حتی به میزان بیشتری مورد مناقشه با همسایگان هستند.  
**(People's Daily Online, March 14, 2015)**

در اینجا، شیوه برخورد دولت مرکزی با پیشنهادهاى استانی برای طرح‌های توسعه محلی، نقش مهمی داشت. دولت مرکزی معمولاً به جای تأیید صریح ابتکارات محلی، صرفاً از مخالفت با آنها خودداری می‌کرد. بدین ترتیب استان‌ها در یک حوزه خاکستری برای مانور و شکل دادن به مرزهای سیاست قرار داشتند. در مصاحبه‌هایی که در این باره با کارشناسان محلی چین صورت گرفته آنها خاطرنشان کرده‌اند که به‌ویژه هاینان «استانی بوده است که همیشه مرکز را به جلو برده است». جالب توجه است که در دوره شی جین پینگ، دور شدن پکن از محدودیت‌های گذشته، به هاینان فضای بیشتری برای اعمال سیاست‌های خود داده است. فعالیت‌های جزیره‌سازی چین بازتاب رویکرد پیشرو استان در ساخت زیرساخت‌های جزیره‌ای و ترویج سکونت انسان در منطقه است **(Congressional**

**Research Service, January 26, 2022)**

**۴-۴. حکومت گوانگدونگ ۱: دروازه گشایش بین‌المللی چین در شرق آسیا: استان گوانگدونگ و پایتخت آن گوانگژو امروز به ستون مهم سیاست خارجی چین تبدیل شده است. با شروع جنگ‌های تریاک، از دوره جمهوری تا اصلاحات دنگ شیائوپینگ در سال ۱۹۷۸، گوانگدونگ به‌عنوان پیشتاز بین‌المللی سازی در چین مطرح بوده است. تعامل بین شرق و غرب عموماً در این بخش جنوبی چین شکل گرفته است و از این منظر، این منطقه، نقش مهمی در شکل دادن به توسعه اقتصادی و اجتماعی چین ایفا کرده است. در دوران اصلاحات پس از سال ۱۹۷۸، این گوانگدونگ بود که رهبری گشایش و اصلاح در چین را بر عهده گرفت. استان گوانگدونگ زمانی توسط شی ژونگ سون (پدر شی جین پینگ) اداره می‌شد و در این زمان، مسئول ایجاد مناطق اقتصادی و تقویت توانایی چین در اقتصاد جهانی بود. روابط نزدیک و هم‌مرزی این استان با هنگ‌کنگ، فرصت مهمی برای توسعه قدرت و ساختارهای اقتصادی آن ایجاد کرد. بدین ترتیب، هنگ‌کنگ**

به بزرگ‌ترین سرمایه‌گذار در سرزمین اصلی چین تبدیل شد و از این طریق گوانگدونگ بیشترین سود را برد. در طول برقراری روابط با مستعمره سابق بریتانیا، گوانگدونگ، به مرکزی برای سرمایه‌گذاری خارجی در صنایع تولیدی، به‌عنوان مثال صنعت فناوری پیشرفته در شنتژن (۸۰٪) و برخی برای کشاورزی با ارزش افزوده بالا، املاک و مستغلات، ساخت‌وساز، حمل‌ونقل، ارتباطات از راه دور و همچنین

بخش‌های دیگر اقتصادی تبدیل شد (Mierzejewski, 2018, p. 96)

مهم‌ترین مزیت بهره‌گیری از گوانگدونگ و گوانگجو، تقویت تولنایی صادرات برای مناطق ویژه اقتصادی بود که نمونه کلاسیک آن را می‌توان در ایجاد منطقه ویژه اقتصادی شنتژن مشاهده کرد (Luo, 1994, p. 18). در مورد گوانگدونگ، همان‌طور که توسط لی چنگلان<sup>۱</sup> (۱۹۹۷) اشاره شده است، دولت محلی به طرز ماهرانه‌ای قابلیت مانور دارد و به شکلی انعطاف‌پذیر سیاست‌های دولت مرکزی را در استان اجرا می‌کند و حتی در عمل سیاست‌های مرکزی را در استان اصلاح می‌کند. در برنامه‌ریزی مرکزی برای گوانگدونگ و گوانگژو، فرآیندهای بین‌المللی سازی و فعالیت‌های شبه دیپلماتیک، بخشی ذاتی از برنامه‌های توسعه جنوب چین در نظر گرفته شده است. در ارتباط با همکاری‌های بین‌المللی، همان‌طور که در سیزدهمین برنامه پنج‌ساله گوانگدونگ اشاره شده است، این استان باید روابط خود را با پیشرفته‌ترین کشورهای یعنی آلمان و اسرائیل تقویت کند (Mierzejewski, 2018, p. 96)

همچنین گوانگدونگ و گوانگژو در چارچوب ابتکار «کمربند و جاده» بلیید قابلیت رقابت بین‌المللی‌شان را بهبود بخشند. در این راستا، مهم‌ترین پروژه‌ای که باید توسط استان گوانگدونگ محقق شود، ایجاد اتحادهای بین‌المللی بر محور همکاری علمی، نوآوری و تولید است. بر اساس برنامه توسعه دلتای رودخانه مروارید، این بخش از چین پیشتاز فناوری‌های جدید و پیشرفته‌ترین محصولات است. همچنین گوانگدونگ بلیید «دروازه‌ای بین‌المللی» برای کل کشور باشد. گسترش روابط با هنگ‌کنگ، ماکائو و با پیشرفته‌ترین کشورهای آسه آن در همین

<sup>۱</sup> - Li Changlan

راستا مدنظر است. با استفاده از چارچوب توافقنامه تجارت آزاد چین و آسه آن، شهرهای گوانگدونگ باید روابط مثبتی با همتایان خود در آسیای جنوب شرقی برقرار کنند (Mierzejewski, 2018, p. 97).

**۵-۴- ابتکار کمربند و راه چین در اسارت منافع حکومت‌های استانی:** رونمایی از ابتکار کمربند و راه در سال ۲۰۱۳، به‌عنوان طرح پلندپروازانه‌ای برای تثبیت قدرت جهانی مطرح شد (گوهری مقدم و انصاری بارده، ۱۴۰۰: ۲۱۲). این طرح منجر به رقابت بین استان‌هایی شد که امیدوار بودند از این ابتکار عمل برای منافع محلی استفاده کنند. در این رقابت‌ها، هر سه الگوی ایفای نقش پیشرو، فرصت‌طلبی محلی و مقاومت برای پیشبرد منافع محلی استانی قابل مشاهده است. فرضاً در ابتدای اعلام این ابتکار، رقابتی بین هنان<sup>۱</sup> و شانشی<sup>۲</sup> بر سر نقطه شروع جاده ابریشم باستانی درگرفت. در تلاش برای متقاعد کردن دولت مرکزی، هر دو استان کمپین‌هایی عمومی را راه‌اندازی کردند و برای اثبات ادعاهای خود، بودجه‌هایی را به پروژه‌های تحقیقاتی و روایت‌های سیاستی اختصاص دادند. شانشی از طریق ظرفیت قدرت نرم موجود خود توانست بر طراحی‌های اولیه ابتکار تأثیر بگذارد. این ابتکار قدرت نرم شانشی و نقش بین‌المللی آن را افزایش داده است (China Daily, 2018).

شانشی از موقعیت خود به‌عنوان «مهد تمدن» و «محل تولد ملت چین»، بهره گرفته است تا بر مبنای اولویت‌های اقتصادی و فرهنگی‌اش، ایده‌های تازه‌ای را درباره ابتکار احیای جاده ابریشم مطرح نماید. باید توجه داشت که این ابتکار ماهیتی «بسیار سست و نامعین» دارد و بنابراین در معرض نفوذ و تفسیر دولت‌های استانی است که به دنبال ارتقای منافع محلی خود هستند. از این منظر باید گفت ابتکار کمربند و راه چین، بیشتر از آنکه «طرح ژئواستراتژیک»، باشد، مظهر منافع متقاطع در سطح دولت‌ها و مناطق محلی چین است. واقعیت این است که برخلاف تبلیغات دولت شی جین پینگ، ایده احیای جاده باستانی ابریشم، مدت‌ها پیش از

1 - Henan

2 - Shanxi

اعلام ابتکار احیای راه ابریشم در سال ۲۰۱۳، در ارتباط با توسعه برخی استان‌های چین مطرح شده بود. با بررسی مختصر برنامه موسوم به کمپین توسعه بزرگ غرب چین<sup>۱</sup> می‌توان به ریشه‌های محلی و استانی این ابتکار به شکل دقیق‌تری پرداخت. این کمپین که در سال ۲۰۰۰ راه‌اندازی شد، به دنبال توسعه استان‌های غربی چین با تشویق آن‌ها به ایجاد زیرساخت‌های فرامرزی، روابط تجاری و سرمایه‌گذاری با کشورهای همسایه بود. تحلیلگران چینی به‌درستی ابتکار کمربند و راه را به‌عنوان نوعی «به‌روزرسانی» یا «نسخه بین‌المللی» یا «بسط» کمپین توسعه بزرگ غرب چین معرفی می‌کنند. بدین ترتیب مطالعه شیوه ارائه و پیشبرد این کمپین می‌تواند به درک بهتر ابتکار کمربند و راه نیز کمک نماید.

این کمپین به‌عنوان یک شعار مبهم آغاز شد که منعکس‌کننده لابی طولانی مدت و از پایین به بالا بود. از اواخر دهه ۱۹۸۰، استان‌های غربی برای کمک به توسعه اقتصادی محلی، امتیازهایی سیاسی را طلب کردند و در همین راستا، از جمله پیشنهادهایی را برای احیای «جاده ابریشم» به پکن ارائه نمودند. با توجه به اینکه روند الحاق چین به سازمان تجارت جهانی جریان داشت و پیش‌بینی می‌شد به ایجاد نابسامانی اجتماعی-اقتصادی و احتمالاً ناآرامی‌های منجر شود، رهبران ارشد چین احساس می‌کردند که مجبور به واکنش به این شرایط هستند. در همین راستا، رئیس‌جمهور جیانگ زمین در یک سخنرانی در ژوئن ۱۹۹۹، «توسعه بزرگ غرب» را به‌عنوان یک «مأموریت استراتژیک بزرگ» توصیف کرد. در نوامبر ۱۹۹۹، این شعار مبهم به سیاست ملی تبدیل شد و یک ساختار سازمانی در زمینه توسعه مناطق غربی کشور برای تجلی آن ایجاد گردید (Jones and Jinghan, 2019, p. 6).

این سازمان متولی پیشبرد توسعه مناطق غربی، به‌سرعت با «لابی» شدید از سوی وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، شرکت‌های دولتی و دولت‌های استانی قدرتمند مواجه شد. در نتیجه این نهاد برای سازگاری با این شرایط، از تولید یک سند راهبردی منسجم اجتناب کرد و در عوض چندین دستورالعمل سست را صادر نمود که شامل یک «طرح کلی» در اکتبر ۲۰۰۰ و «پیشنهادهایی برای اجرا» در سپتامبر ۲۰۰۱

<sup>۱</sup> - China's Great Western Development

و یک «برنامه کلی» در فوریه ۲۰۰۲ می‌شد. جالب است که تنها جزئیات ملموس پروژه‌ها، آن‌هایی بود که توسط استان‌ها و وزارتخانه‌ها پیشنهاد شده بود؛ یعنی بازیگرانی که از کمپین توسعه بزرگ غرب، برای جذب منابع برای برنامه‌های بخشی خود استفاده می‌کردند. بدین ترتیب طرحی که از بالا هدایت شده بود، در عمل و زمان اجرا، به دست بازیگران سطوح پایین‌تر شکل گرفت. افزون بر این بسیار پیش از آنکه این اسناد صادر شوند، بازیگران سطوح پایین‌تر، برای پیشبرد منافع خاص خود آن را تفسیر و اجرا می‌کردند. در واقع، دستورالعمل‌های سال ۲۰۰۱ برای «کنترل کردن» «رقابت شدید» میان «دولت‌های محلی جاه‌طلب» صادر شد (Chin, 2004, p. 160).

برخلاف ادعاهایی که بر مبنای آن گفته می‌شود شی جین پینگ از اساس حکومت چین را تغییر داده است، شواهد زیادی درباره استمرار رویه غیرمتمرکز و متکثر حکمرانی در چین دیده می‌شود و مقایسه میان دو طرح بزرگ کمپین توسعه بزرگ غرب و ابتکار کمربند و راه این حقیقت مهم را آشکار می‌کند. واقعیت این است که ابتکار احیای جاده ابریشم نیز یک راهبرد کلان منسجم نیست و - در واقع نمی‌تواند - بر اساس یک استراتژی دقیق و از بالا به پایین به اجرا درآید. بلکه آنچه ذیل این طرح ساخته می‌شود و همچنین پیامدهای آن بر روابط بین‌المللی چین، بیشتر تحت تأثیر مبارزات چند سطحی چندین بازیگر برای قدرت و منابع تعیین می‌شود. در عمل، مهم‌ترین بازیگران پیش برنده ابتکار، منافع اقتصادی و حکومت‌های استانی مرتبط با دولت هستند و روند شکل‌گیری و گسترش دامنه این ابتکار نشان می‌دهد این بازیگران محلی تا چه اندازه، در شکل دادن به طرح‌های ذیل این ابتکار، نقشی برجسته ایفا کرده‌اند. انگیزه واقعی برای گسترش برنامه‌های زیرساختی از طریق این ابتکار را پیامدهای بلندمدت بحران مالی جهانی سال ۲۰۰۷-۲۰۰۸ رقم زد. چین تنها از طریق یک بسته محرک ۵۸۶ میلیارد دلاری که عمدتاً شامل استقراض دولت‌های محلی برای تأمین مالی پروژه‌های زیرساختی بود، از بحران عبور کرد.

جای تعجب نیست که بازیگران سیاسی-اقتصادی استانی به شدت لابی کردند تا بر

شیوه تبدیل شعارهای شی به سیاست عملی تأثیر بگذارند و از این راه بخشی از غنائم را به چنگ آورند. در دسامبر ۲۰۱۳، تنها ۱۴ استان به سمپوزیوم اولیه‌ای که کمیسیون ملی توسعه و اصلاح درباره ابتکار احیای جاده ابریشم برگزار کرد، دعوت شدند که نشان‌دهنده حلقه نسبتاً فشرده ذینفعان در این زمان بود. با این حال، استان‌های مستثنا شده، به سرعت وارد لابی‌گری شدند تا از این خوان چیزی نصیب آن‌ها نیز بشود. دانشگاه‌های استانی و اتاق‌های فکر تشویق شدند تا پیوندهای تاریخی محلی خود را با جاده ابریشم باستانی نشان دهند - که این امر باعث رونق انتشارات در زمینه جاده ابریشم شد. رسانه‌های محلی نیز به این چرخه پیوستند که منجر به تولید انبوهی از داستان‌ها با عنوان یک کمر بند و یک جاده شد. این روایت‌ها از ۵۴۳ در سال ۲۰۱۴ به ۵۹۳۵ در سال ۲۰۱۵ رسید که تقریباً در هر رسانه استانی پوشش داده می‌شد (Jones and Jinghan, 2019, p. 8).

کنشگری استانی تعداد استان‌های شامل ابتکار را از ۱۴ به ۲۷ استان افزایش داد. برخی از استان‌ها به وضوح پروژه‌های از پیش موجود و مرجع خود را به نوعی در ذیل ابتکار احیای جاده ابریشم گنجانده‌اند. برای مثال استان یوننان موظف شد طرح موسوم به «منطقه فرعی مکونگ بزرگ» را توسعه دهد. در حالی که این طرح پیش از این توسط بانک توسعه آسیا در سال ۱۹۹۲ راه مطرح شده و متعاقباً در چارچوب ابتکار «توسعه بزرگ غرب» مورد علاقه این استان بود. همچنین «کوریدور» بنگلادش-چین-هند-میانمار، جزو ابتکار احیای جاده ابریشم قرار گرفت در حالی که استان یوننان آن را در سال ۱۹۹۸ آغاز کرده بود (Jones and Jinghan, 2019, p. 10). این تحولات نشان می‌دهد چگونه شماری از حکومت‌های محلی با مقاومت در برابر طرح‌های اولیه مرکز، خود را در آن شریک سازند.

همان‌طور که یکی از سیاست‌گذاران چینی اذعان می‌کند، حکمرانی «بزرگ‌ترین مشکل» ابتکار احیای جاده ابریشم است: «هیچ بخش واحدی برای مدیریت [آن] وجود ندارد» و در عوض مسئولیت‌های تصمیم‌گیری در میان طیف متنوعی از ارگان‌های حزبی و دولتی پراکنده شده است. برای مثال وزارت دارایی بر پرداخت‌های مالی تأثیر می‌گذارد. کمیسیون ملی توسعه و اصلاح، پروژه‌های

زیرساختی در مقیاس بزرگ را تنظیم می‌کند. وزارت بازرگانی به همراه یک‌نهاد وام‌دهنده و کمیسیون نظارت و اداره دارایی‌های دولتی و وزارت‌تخلنه‌های مختلف عملکردی فعالیت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های شرکت‌های دولتی را تنظیم می‌کنند. در این میان وزارت خارجه که برای پیشبرد اهداف سیاست خارجی گسترده‌تر تلاش می‌کند، موقعیتی نسبتاً ضعیف دارد. یک محقق ناامید مرتبط با وزارت امور خارجه شکوه کرده است که: «وزارت خارجه باید مرکز همه‌چیز باشد، اما این‌طور نیست». آژانس‌های اقتصادی تسلط دارند و «شرکت‌های دولتی استانی پروژه‌های خاص خود را پیش می‌برند... این امر وزارت امور خارجه را واقعاً شرم‌منده کرده است» (Jones and Jinghan, 2019, p. 11).

### نتیجه‌گیری

درست است که استان‌ها در چین در ایجاد سیاست خارجی در سطح ملی اختیارات رسمی ندارند اما تعاملات داخلی آن‌ها با دولت مرکزی و اقدامات آن‌ها در مورد موضوعات سیاستی خاص می‌تواند پیامدهای مهمی برای سیاست خارجی ملی و روابط چین با سایر کشورها داشته باشد. یکی از واقعیت‌های مهمی که احتمالاً کمتر مورد توجه قرار گرفته این است که روند توسعه پرشتاب چین به‌ویژه در دوره پس از اصلاحات به‌گونه‌ای پیش رفت که میزانی از تمرکززدایی و افزایش اختیارات بازیگران محلی در کمک به توسعه محلی را گریزناپذیر کرد. چین کشوری است که در آن توسعه متوازن مناطق مختلف داخلی در اولویت قرار دارد. جمعیت کشور در مناطق مختلف به شکلی نابرابر پراکنده شده است. از زمان آغاز اصلاحات اقتصادی در سال ۱۹۷۸، توسعه مناطق ساحلی اولویت پیدا کرد و این امر سبب بروز شکاف عظیم در سطح توسعه مناطق مختلف چین به‌ویژه در مناطق مرکزی و غربی کشور شد. در تلاش برای کاهش این شکاف اقتصادی، دولت برداشتن موانع پیش روی توسعه استان‌ها را مدنظر قرارداد که به معنای تشدید روند چندپاره شدن ساخت دولت، تمرکززدایی و انتقال اختیارات به استان‌ها و در ادامه بین‌المللی شدن بازیگران استانی بود. بدین ترتیب دولت مرکزی تا اندازه‌ای به گالیوری تبدیل شد که توسط لی‌لی‌پوت‌ها به بند کشیده شده است.

روایت تجربه شکل‌گیری ابتکار کمربند و راه که بدون تردید یکی از جاه‌طلبانه‌ترین طرح‌های سیاست خارجی چین محسوب می‌شود، شیوه عملکرد رگلاتوری و تنظیم‌گری دولت چین را نشان می‌دهد؛ دولتی که متمرکز و پرهیبت می‌نماید اما در عمل، اسیر منافع بازیگران متعدد در سطوح پایین‌تر قرار گرفته است. به نظر می‌رسد چندپاره شدن و تمرکززدایی از ساختار دولت آن میزان پیش‌رفته که حرکت در مسیری معکوس را با موانع بسیاری روبرو کرده است. ضمن اینکه باید توجه داشت که بخش مهمی از موفقیت‌های اقتصادی و اجتماعی چین نیز در همین مسیر به‌دست‌آمده است و بنابراین مقابله با آن می‌تواند به معنای از دست رفتن زمینه‌های استمرار رشد اقتصادی باشد که نه دولت و نه حزب نمی‌توانند به راحتی آن را بپذیرند. به این ترتیب است که پکن در اجرای جاه‌طلبانه‌ترین طرح سیاست خارجی خود، به جای بیان یک استراتژی کلان از بالا به پایین و مشخص کردن اولویت‌های اهداف و منافع و هدایت منابع به سمت اهداف مشخص، چارچوبی سیاستی را جلو می‌برد که در نتیجه چانه‌زنی میان مرکز و دولت‌های محلی شکل می‌گیرد. در این حال، خط‌مشی شکل‌گرفته به شکلی حساب‌شده دارای ابهام است تا بتواند با منافع متنوع بازیگران تطبیق داده شود؛ بازیگرانی که از قدرت لازم برای تعیین جزئیات اجرایی ابتکار بهره‌مند هستند. این یافته‌ها درباره ماهیت کنشگری دیپلماتیک چین می‌تواند به تنظیم درک بهتر ابهامات در سیاست خارجی این کشور و تنظیم دقیق‌تر روابط دوجانبه با این کشور یاری برساند.

## منابع

### الف: فارسی

- اوربو، پائولو، (۱۳۹۳)، *الگوی چینی توسعه؛ چالش توسعه پرشتاب و هماهنگ‌سازی دوباره دولت و جامعه*، ترجمه سعید میرترابی و اسماعیل ربیعی ملاطی، تهران، انتشارات امام صادق (ع).
- باقی، محمد حسین، (۱۳۹۸)، *معمای چین؛ رقابت‌های ژئوپولیتیک در قرن ۲۱ و تغییر موازنه قدرت در شرق آسیا*، تهران، انتشارات اتاق بازرگانی تهران.
- دهقانی فیروزآبادی، سید جلال و حیدری، محمد، (۱۳۹۹)، «ذهنیت و توسعه: تغییر پارادیم ذهنی و خیز اقتصادی چین»، فصلنامه روابط خارجی، سال ۱۲، شماره ۱.
- سابقی، علی محمد، (۱۳۹۶)، «اقلیت‌های قومی چین» منتشرشده در *جامعه، سیاست و اقتصاد در چین امروز*، گردآوری ابوالفضل علمایی فر، تهران، ابرار معاصر.
- قربانی، وحید، (۱۴۰۰)، «استراتژی امنیت انرژی معاصر چین در غرب آسیا»، فصلنامه روابط خارجی، سال ۱۳، شماره ۳.
- کوز، رونالد و وانگ، نینگ، (۱۳۹۶)، چین چگونه سرمایه‌داری شد، ترجمه پیمان اسدی، تهران: دنیای اقتصاد، چاپ اول.
- گوهری مقدم، ابوذر و انصاری یارده، رضا، (۱۴۰۰)، «تقابل آمریکا و چین در ابتکار کمربند و راه و بررسی نقش ایران»، فصلنامه روابط خارجی، سال ۱۳، شماره ۲.
- وردی نژاد، فریدون و همکاران، (۱۳۹۰)، *اژدهای شکلیا؛ چین دیروز، امروز و فردا*، تهران، انتشارات اطلاعات، چاپ دوم.

### ب: انگلیسی

- Chacko, P., and K. Jayasuriya, (2018), "A Capitalising Foreign Policy: Regulatory Geographies and Transnationalised State Projects", *European Journal of International Relations*, 24, no. 1, 82–105. doi:10.1177/1354066117694702.
- Chin, G. (2004), "The Politics of China's Western Development Initiative." In *China's West Region Development: Domestic Strategies and Global Implications*, edited by Ding Lu and William A.W. Neilson, 137–74. Singapore, World Scientific.
- Congressional Research Service, (2022), "U.S.-China Strategic Competition in South and East China Seas: Background and Issues for Congress", January 26. <https://crsreports.congress.gov>.
- Dominik Mierzejewski, (2018), "Channelling Foreign Policy Through Local Activities in China: City of Guangzhou Case Study", in *Paradiplomacy in*

- Asia, Pietrasiak M., et al. , Publisher: Łódź University Press.
- Glaser, B. and Murphy, M., (2009), ‘Soft power with Chinese characteristics the ongoing debate’, in *Chinese Soft Power and Its Implications for the United States* , CSIS Smart Power Initiative Report, Washington, DC: Centre for Strategic and International Studies.
- Jakobson, L, and Ryan M., (2016),”How are Foreign Policy Decisions Made in China?” , *Asia & the Pacific Policy Studies*, vol. 3, no. 1, pp. 101–110. doi: 10.1002/app5.121
- Lieberthal, K., and M. Oksenberg, (1988), *Policy Making in China. Princeton*, Princeton, Princeton University Press.
- Luo Musheng, (1994), “The Special Economic Zones’ the pawn role in shaping Guangdong reforms and opening up, *Jingjitequ*, 25.10.
- Jones, L. and Jinghan Z., (2019), ”Understanding China’s ‘Belt and Road Initiative’: beyond ‘grand strategy’ to a state transformation analysis”, *Third World Quarterly* 40(3):1-28.
- Johnson, C., et al., (2017), “Xi’s Signature Governance Innovation: The Rise of Leading Small Groups.” Center for Strategic and International Studies, October 17.  
<https://www.csis.org/analysis/xis-signature-governance-innovation-rise-leading-small-groups>.
- <http://hi.people.com.cn/GB/n/2015/0314/c231190-24157865.html>
- <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-politics-china-analysis-idUSKBN2B31C2>
- Segal, G., (1994), ‘Deconstructing foreign relations’, in Goodman, D. and Segal, G. (eds), *China Deconstructs: Politics, Trade and Regionalism*, London, Routledge.
- Su, C., (2010), ‘Understanding Chinese Diplomatic Transformation: A Multi-Actors’ Perspective’, *The Hague Journal of Diplomacy* 5(4) doi:10.1163/187119110X527142.
- Su, X., (2015), “Nontraditional Security and China’s Transnational Narcotics Control in Northern Laos and Myanmar”, *Political Geography*, 48 , 72–82. doi:10.1016/j.polgeo.2015.06.005.
- Summers, T., (2016), “China’s ‘New Silk Roads’: Sub-National Regions and Networks of Global Political Economy”, *Third World Quarterly* 37, no. 9, 1628–43. doi:10.1080/01436597.2016.1153415.

- Sun, Y., (2013), “China’s Intervention in the Myanmar-Kachin Peace Talks.” *Asia Pacific Bulletin*, February 20. <http://www.eastwestcenter.org/publications/china%E2%80%99s-intervention-in-themyanmar-kachin-peace>.
- Teng, W. and Sun, B., (2010), “Accelerating the development and construction of Paracel Island tourism”, *Jiazhi gongcheng*, (7), 239–240.
- Webber, M., and M. Smith, (2013), “The Nexus between Traditional and Non-Traditional Security Cooperation in Japan-China Relations: Environmental Security and the Construction of a Northeast Asian Region.” eds. *Foreign Policy in a Transformed World*, London, Routledge.
- Wong, A. (2018), ‘More than Peripheral: How Provinces Influence China’s Foreign Policy’, *China Quarterly*, 235. doi:10.1017/S0305741018000930
- Zhang, Z., (2019), ‘Shanghai Releases Implementation Regulation for Foreign Investment Law’, China Briefing, 30 September 2019, <https://www.china-briefing.com/news/shanghai-releases-implementation-regulationforeign-investment>
- Zhang Jinping, (2010), The place of subnational governments diplomacy in “bridgeheads” strategy, *XueLilun*, no. 4, 4–5.
- Zhang, Z., (2019), ‘Shanghai Releases Implementation Regulation for Foreign Investment Law’, *China Briefing*, 30 September. <https://www.china-briefing.com/news/shanghai-releases-implementation-regulationforeign-investment>  
DOI:10.1080/01436597.2018.1559046
- China Daily, (2013, July 31), “Myanmar-China gas pipeline opens.”, <https://www.chinadaily.com.cn/a/201304/14/WS5af8e37ea3103f6866ee81ed.html>.
- People’s Daily Online, (March 14, 2015), “Hainan tuan xiaojie daibiao: sansha fazhan lvyouye liyu weiquan weiwen.”.
- China Daily, (2018, May 14), ‘Shaanxi: Building new cultural bridges on Belt and Road’, <https://www.chinadaily.com.cn/a/201805/14/WS5af8e37ea3103f6866ee81ed.html>.
- Reuters(March 11, 2021),”Analysis: 'Chinese business, Out!' Myanmar anger threatens investment plans”.