

## شرکت‌های دولتی و کنش دیپلماتیک چین؛ بر هم کنش منافع تجاری و اهداف سیاسی

سعید میرترابی<sup>\*۱</sup>

### چکیده

الگوی ویژه توسعه چین در دهه‌های گذشته، ویژگی‌های خاصی داشته است که از جمله می‌توان به نقش برجسته شرکت‌های دولتی در این روند اشاره کرد. به اذعان کارشناسان مختلف، امروز به موازات گسترش تعامل‌های اقتصادی و تجاری چین، این شرکت‌ها نیز به عرصه تصمیم‌گیری سیاست خارجی وارد شده‌اند. باین‌همه، ابهام‌هایی جدی در زمینه چندوچون نقش‌آفرینی شرکت‌های دولتی در کنش دیپلماتیک چین وجود دارد. بر همین اساس، پرسش اصلی مقاله این است که به موازات گسترش تعامل‌های بین‌المللی چین به‌ویژه در دو دهه گذشته، شرکت‌های دولتی، چگونه روند تصمیم‌گیری سیاست خارجی این کشور را تحت تأثیر قرار داده‌اند؟ پاسخی که به‌عنوان فرضیه و با بهره‌گیری از روش توصیفی و تبیینی به این پرسش داده شده این است که در روند توسعه پرشتاب چین، اصلاحات ساختاری منتهی به چندپارگی، تمرکززدایی و بین‌الملل‌گرایی در بدنه دولت، در عمل سبب ارتقای سطح بازیگری شرکت‌های دولتی شد به‌گونه‌ای که امروز این شرکت‌ها به‌عنوان شریک (هرچند کوچک‌تر) به عرصه تصمیم‌گیری سیاست خارجی وارد شده و سبب متکثرتر و مبهم‌تر شدن کنش دیپلماتیک این ابرقدرت در حال ظهور شده‌اند. یافته مقاله می‌تواند به شناخت بهتر ماهیت کنش دیپلماتیک چین و تنظیم دقیق‌تر و هوشمندانه‌تر مناسبات با این قدرت عمده بین‌المللی یاری برساند.

واژگان کلیدی: چین، سیاست خارجی، تصمیم‌گیری، شرکت دولتی، منافع تجاری



فصلنامه

پژوهش‌های

روابط بین‌الملل،

دوره سیزدهم،

شماره اول، شماره

پیاپی چهل و

هشت، بهار ۱۴۰۲

۱. دانشیار گروه روابط بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

\* saeedmirtorabi@gmail.com

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۱۲/۱۵

تاریخ دریافت: ۱۴۰۱/۶/۳

فصلنامه پژوهش‌های روابط بین‌الملل، دوره سیزدهم، شماره پیاپی چهل و هشت، صص ۱۰۷-۷۷

## مقدمه

امروز چین به بزرگ‌ترین شریک تجاری اکثر کشورهای جهان تبدیل شده است و هم‌زمان حجم عظیمی از سرمایه‌های چینی در قالب طرح‌های توسعه زیرساختی که در چارچوب ابتکارهایی مانند احیای جاده ابریشم و یا ایجاد بانک‌های تخصصی ارائه‌کننده اعتبار همچون بانک توسعه زیرساخت آسیا دنبال شده، روانه کشورهای مختلف شده است. تردیدی نیست که شرکت‌های چینی در شرایطی که عرصه بازیگری و تعامل‌های بین‌المللی این کشور به سرعت در حال افزایش است، نقش برجسته‌ای در پیشبرد این تحولات ایفا می‌کنند. باین‌حال، الگوی حکمرانی اقتصادی و تجاری چینی، تفاوت‌های بسیاری با الگوهای لیبرال غربی دارد و این موضوع سبب بروز مناقشه‌ها و ابهام‌های بسیاری درباره ماهیت و عملکرد بنگاه‌ها و شرکت‌های چینی، ماهیت پیوند آن‌ها با نظام سیاسی تک‌حزبی چین و نقش آن‌ها در تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی پکن شده است. درواقع، یکی از ویژگی‌های برجسته الگوی توسعه چین، روشی منحصربه‌فرد است که کسب‌وکارها در چین اداره می‌شود و با عنایت به اهمیت فزاینده قدرت اقتصادی این کشور در عرصه جهانی، امروز ویژگی خاص فعالیت بنگاه‌ها و شرکت‌های چینی و نوع و ماهیت پیوند این بازیگران اقتصادی با ساختار سیاسی دولت و حزب در چین، بیش از گذشته مورد توجه قرار گرفته است. بسیاری از محققان شیوه کسب‌وکار شرکت‌ها در چین را در حالتی «یکپارچه» در نظر می‌گیرند که در هماهنگی و کنترل کامل دولت صورت می‌پذیرد. بر این اساس چنین تصور می‌شود که شرکت‌های دولتی (SOEs) در چین به‌عنوان بازوهای اجرایی دولت پکن در عرصه‌های مختلف عمل می‌کنند و مجری سیاست‌های دولت مرکزی به شمار می‌روند درحالی‌که چنانچه مقاله حاضر نشان می‌دهد، واقعیت بسیار پیچیده‌تر از این تصویرسازی ساده‌انگارانه است.

ابهام‌ها و سوءتفاهم‌های موجود در زمینه ماهیت و شیوه بازیگری شرکت‌های دولتی چینی، امروز به یکی از داغ‌ترین بحث‌ها و مناقشه‌ها در عرصه سیاست و اقتصاد بین‌المللی منجر شده است. بدون تردید بخش عمده‌ای از مناقشه‌های سیاسی و تجاری میان چین با ایالات متحده و اتحادیه اروپا در همین مسئله ریشه دارد. در کشور ما نیز که پیوندهای اقتصادی و سیاسی با این قدرت نوظهور در حال افزایش است، شناخت

ویژگی‌ها و مختصات بنگاه‌های اقتصادی و تجاری چین و ابعاد ماهیت سیاسی و دولتی این شرکت‌ها، ضرورت فوق‌العاده‌ای دارد و مقاله حاضر می‌کوشد با عنایت به فقر ادبیات در این حوزه، دریچه‌ای به روی شناخت پیچیدگی‌ها و ابهام‌های عملکرد چینی‌ها در این حوزه بگشاید. با عنایت به ابهام‌ها و مناقشه‌های ذکر شده در بالا، مقاله حاضر می‌کوشد تصویری دقیق‌تر درباره ماهیت شرکت‌های دولتی و شیوه پیوند میان آن‌ها و دستگاه تصمیم‌گیری در عرصه سیاست خارجی چین ارائه کند. پرسش اصلی مقاله این است که به موازات گسترش تعامل‌های بین‌المللی چین به‌ویژه در دو دهه گذشته، شرکت‌های دولتی، چگونه روند تصمیم‌گیری سیاست خارجی این کشور را تحت تأثیر قرار داده‌اند؟ پاسخی که به‌عنوان فرضیه و با بهره‌گیری از روش توصیفی و تبیینی به این پرسش داده شده این است که در روند توسعه پرشتاب چین، اصلاحات ساختاری منتهی به چندپارگی، تمرکززدایی و بین‌الملل‌گرایی در بدنه دولت، در عمل سبب ارتقای سطح بازیگری شرکت‌های دولتی شد به‌گونه‌ای که امروز این شرکت‌ها به‌عنوان شریک (هرچند کوچک‌تر) به عرصه تصمیم‌گیری سیاست خارجی وارد شده و سبب متکثرتر و مبهم‌تر شدن کنش دیپلماتیک این ابرقدرت در حال ظهور شده‌اند.

در راستای آزمون فرضیه بالا، ابتدا چارچوب نظری مقاله برای ترسیم الگویی در تشریح روند تصمیم‌گیری سیاست خارجی چین و نقش شرکت‌های بزرگ دولتی در آن ارائه می‌شود. در ادامه ادبیاتی که عمدتاً در منابع خارجی درباره ماهیت و نقش‌آفرینی شرکت‌های دولتی چین شکل گرفته، بررسی شده است. پس‌از آن مختصات، ویژگی‌ها و روند تحول ساختار و بازیگری شرکت‌های چینی مورد بحث قرار می‌گیرد تا امکان شناخت دقیق‌تر این بازیگران فراهم شود. در ادامه در راستای آزمون فرضیه، جایگاه شرکت‌های دولتی در روند تصمیم‌گیری سیاست خارجی و نقش‌هایی که این شرکت‌ها در شکل دادن به تصمیم‌ها ایفا می‌کنند، به تفصیل تبیین شده است.

#### ۱. چارچوب تحلیلی: متکثر شدن کنش دیپلماتیک چین و جایگاه شرکت‌های دولتی

بر مبنای هدف پژوهش حاضر که تبیین نوع ارتباط شرکت‌های دولتی چین با حزب و دولت و تأثیر آن بر کنش دیپلماتیک و سیاست خارجی است، در این بخش جایگاه شرکت‌های دولتی و نقش آن‌ها در کنش دیپلماتیک چین بررسی می‌گردد تا زمینه

عملیاتی شدن فرضیه در این چارچوب مهیا گردد. بر این اساس، این ایده مطرح شده است که دولت چین در مسیر اجرای اصلاحات ساختاری منتهی به توسعه پرشتاب این کشور، روندی از چندپاره شدن و تمرکززدایی مراکز تصمیم‌گیری و بین‌المللی شدن ارگان‌های دولتی را تجربه کرد که به واسطه آن بستر حضور شرکت‌های دولتی در تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی فراهم شد.

### ۱-۱. متکثرتر و متنوع‌تر شدن کنش دیپلماتیک چین

وجود یک نظام تک‌حزبی و ساختار سلسله‌مراتبی قدرت در چین، به‌طورمعمول، ایده وجود بازیگری یکپارچه دولت یا حزب-دولت را در کنش دیپلماتیک چین به پیش می‌کشد که با روایت‌های معمول درباره نظام تصمیم‌گیری در چین نیز همخوانی دارد. به همین علت، انواع قرائت‌های رئالیستی در حوزه روابط بین‌الملل یا رویکرد مرکانتیلیستی یا نئومرکانتیلیستی در حوزه اقتصاد سیاسی بین‌الملل که بر کاربست یک نیروی همبسته و منسجم در تصمیم‌گیری سیاست خارجی تأکید دارند، به‌طورمعمول در تفسیر کنش دیپلماتیک چین به کار می‌روند. اما به نظر می‌رسد به موازات پیچیده‌تر شدن ساختار اقتصاد سیاسی چین و افزایش گستره بازیگری آن در عرصه‌های مختلف بین‌المللی، بازیگران بیشتری خواه ناخواه به عرصه تصمیم‌گیری‌ها وارد شده‌اند. این تصویرسازی از تعدد و تنوع بازیگران تصمیم‌گیر در عرصه سیاست خارجی، بیشتر در قرائت‌های لیبرال مورد توجه است. این وضع، سبب متکثرتر شدن کنش تصمیم‌گیری در عرصه سیاست خارجی می‌گردد و نیاز به بهره‌گیری از الگوهای نظری متفاوت را که بر تعدد و تکثر بازیگران و حتی سازوکارهای اجماع‌سازی در تصمیم‌گیری‌ها تأکید دارند را ایجاد می‌کند. بر این اساس، به نظر می‌رسد الگوی نظری مختلطی که هم ناظر بر محوریت جایگاه دولت و حزب در تصمیم‌سازی‌ها باشد و هم نقش بازیگران جدید را در تصمیم‌گیری به‌ویژه در حوزه‌های تخصصی‌تر و پیچیده‌تر نشان دهد، به درک بهتر ما از ماهیت و سازوکار کنش دیپلماتیک چین و به‌ویژه نقش شرکت‌های دولتی در آن مساعدت بیشتری نماید. کنش دیپلماتیک و سیاست خارجی چین اغلب غیرقابل‌پیش‌بینی است و به‌سختی می‌توان آن را کشف و توصیف کرد و بسیاری از محققان این موضوع را در ارتباط با پیچیدگی یکپارچه و استراتژیک و خلاقیت

چینی‌ها می‌دانند. به گفته جونز و هامیری دشوار بودن توصیف کنش چین عموماً ناشی از این است که در مورد ماهیت چندپاره و چندوجهی آن مفهوم‌سازی نشده است. آن‌ها بر همین اساس اظهار عقیده کرده‌اند که در دوره اصلاحات پس از ۱۹۷۸، چین از اقتصاد مائوئیستی به یک اقتصاد لیبرال‌تر گذار کرد که طی آن تحولاتی بنیادی در ساختار دولت به وجود آمد به این صورت که یک دولت نظارتی به سبک چینی شکل گرفت که مقامات ارشد در آن به‌ندرت کنترل مستقیمی بر خروجی‌ها دارند بلکه بیشتر به دنبال هدایت و هماهنگی طیف متنوعی از عوامل به سمت اهدافی هستند که اغلب به نحو مبهمی تعریف شده‌اند (Jones and Hameiri, 2021: 49).

جونز و هامیری استدلال می‌کنند که تعاملات بین‌المللی چین اغلب حاوی رفتارهای غیرمنسجم یا متناقض است. زیرا چین امروز یک بازیگر واحد نیست. آن‌ها در اثر خود در مقایسه با سایر تحقیقات تجربی در مورد عدم هماهنگی داخلی چین، یک چارچوب نظری ویژه برای تعمیم‌یافته‌های تحقیقاتی خود ارائه می‌کنند که از این نظر کارشان با دیگر محققان متمایز است. چارچوب نظری آن‌ها بر پایه مشاهداتشان از دگرگونی دستگاه حزب-دولت، از جمله پراکندگی، تمرکززدایی، و بین‌المللی شدن آن است. آن‌ها استدلال می‌کنند که رهبران ارشد چین دیگر از یک سیستم به سبک فرماندهی و کنترل استفاده نمی‌کنند و به‌ندرت خروجی‌های تصمیم‌گیری را تعیین می‌نمایند بلکه آن‌ها یک دولت نظارتی به سبک چینی را به وجود آورده‌اند که کار هماهنگ کردن خروجی‌های تصمیم‌گیری را بر عهده دارد. در عوض، رهبری عالی، معمولاً دستورات گسترده و مبهم صادر می‌کند و به بازیگران داخلی فضای مانور فراوانی می‌بخشد. رهبران عمدتاً از مکانیسم‌های زیر برای اعمال قدرت استفاده می‌کنند: دکترین حزب، بیانیه‌های مرتبط با سیاست کلان، نهادهای هماهنگ‌کننده، امتیازات مالی و سیاسی و قدرت انتصاب، ارزیابی و انضباط بخشی حزب (Jones and Hameiri, 2021:49-54) این امر به بازیگران داخلی استقلال قابل‌توجهی در تأثیرگذاری بر سیاست‌ها، تفسیر آن‌ها و حتی نادیده گرفتن دستورالعمل‌های رهبری مرکزی می‌بخشد. نتیجه این وضع، عدم انسجام سیاست‌ها در داخل یک دولت چندپاره شده است (Jones and Hameiri, 2021:55-57).

با این حال، مبارزات میان این بازیگران برای قدرت و منابع، باعث بروز رفتارهای اغلب غیرمنسجم و متناقض چین در خارج از کشور شده است. روشن است که دولت مرکزی چین قدرت قابل توجهی دارد و این قدرت را نیز اعمال می‌کند، اما مدارکی جدی وجود دارد که نشان می‌دهند حزب-دولت چین، عامل یکپارچه‌ای نیست. دولت چین از دهه ۱۹۸۰ به بعد چندپاره، نابرابر، تمرکز زدا و بین‌الملل گرا شده و به عرصه‌ای برای انعکاس منافع مختلف اجتماعی (به‌ویژه طبقات خرد) تبدیل شده است. این وضع تضادی را پیش می‌برد که در برخی مواقع باعث می‌شود بخش‌های متفاوت دستورالعمل‌های متناقضی را دنبال کنند (پولیتی، ۱۴۰۱: ۷۸-۷۷). در چین، نظارت و کنترل دولت از ساختاری بالا به پایین به ساختاری متحول شده است که طی آن شکل دادن به سیاست و اجرای آن توسط «تعامل بین عوامل مختلف مکمل و رقابتی» انجام می‌شود و به‌جای این‌که این عوامل مشخصاً مقید به یک «تصمیم الزام‌آور یا سیاست واحد» باشند، بیشتر در یک فرایند کلی سیاست‌گذاری پیش می‌روند (پولیتی، ۱۴۰۱: ۷۸-۷۷).

محورهای این تحول از سوی جونز و حامیری به‌صورت چندپارگی، تمرکززدایی و بین‌الملل‌گرایی تعریف شده‌اند. چندپارگی را می‌توان به‌عنوان «پراکندگی افقی قدرت و اختیارات در میان دستگاه‌های چندوجهی بر مبنای معیار ارائه شده از سوی دولت» تعریف کرد (Jones and Hameiri, 2021: 131). در همین راستا بود که شرکت‌های دولتی از کنترل مستقیم وزارتخانه‌های دولت خارج و به شرکت‌های شبه مستقلی تبدیل شدند که باید برای بقای خود سودآور می‌شدند و این وضع، به اعضای جاه‌طلب حزب نیز اجازه داد برای پیشرفت خود در سمت مدیران ارشد این شرکت‌ها تلاش کنند.

فرایند تمرکززدایی نیز به تحول اساسی در حوزه انتقال قدرت به دستگاه‌های حکومتی محلی اشاره دارد که از ۱۹۷۸ به بعد وجود آمد. بدین ترتیب، دولت مرکزی از یک نظام سلسله‌مراتبی، مبتنی بر فرماندهی و کنترل

مسلط، به سمت برنامه‌ریزی عینی تولید و اختصاص منابع متمرکز به شرکت‌های دولتی تغییر مسیر داد تا با تمرکززدایی از قدرت، از رشد اقتصادی و توسعه چین حمایت کند (پولیتی، ۱۴۰۱: ۷۹). این تمرکززدایی ضمن اینکه پیامدهای منفی قابل‌توجهی مثل فساد و بی‌توجهی به استانداردهای زیست‌محیطی داشته، اجازه بالیدن به بخش خصوصی را داده است. نتیجه این شده که شرکت‌های خصوصی، ۶۵ درصد تولید ناخالص داخلی و ۸۰ درصد نیروی کار کشور را در خدمت خود گرفته‌اند. آنچه سیاست نئومرکانتیلیستی چین با پیشتازی شرکت‌های دولتی آن در عرصه‌هایی مثل انرژی و منابع طبیعی خوانده می‌شود درست است اما این وجهه از چین در برابر تأثیر فوق‌العاده صادرات کم‌هزینه چین به اقتصاد جهانی که از طرف بنگاه‌های خصوصی آن صورت می‌پذیرد، رنگ می‌بازد (باقی، ۱۳۹۸: ۷۷-۷۸).

معیار بین‌الملل‌گرایی نیز برای درک نقش شرکت‌های چینی در فرایند سیاست‌گذاری خارجی حائز اهمیت است. به گفته جونز و هامیری، بین‌الملل‌گرایی فرایندی است که طی آن «دستگاه‌های محلی در این فرایند به دنبال حضور یا کنش در عرصه بین‌المللی هستند و به این وسیله، شمار بازیگران درگیر در روابط بین‌المللی کشور افزایش می‌یابد». واقعیت این است که شرکت‌های بی‌شماری هستند در اصل برای اجرای سیاست‌های داخلی ایجاد شدند. اما امروز در حوزه سیاست خارجی نیز نقش دارند. آن‌ها در حوزه دیپلماتیک چین بازیگرانی تقریباً ناشناخته به حساب می‌آیند و جالب‌تر این است که علاقه چندانی هم برای ترویج دستورالعمل‌های ملی سیاست خارجی ندارند (Jones and Hameiri, 2021: 138). در جمع‌بندی از بحث نظری می‌توان گفت که کنش دیپلماتیک چین را باید بر مبنای الگویی مختلط و پیچیده درک کرد که هم از بازیگری مسلط دولت و حزب در برخی حوزه‌های حساس و اولویت‌دار حکایت دارد و هم میزانی از چندپارگی، بین‌الملل‌گرایی و تمرکززدایی بازیگران جدید همچون شرکت‌های دولتی را به نمایش می‌گذارد که می‌توان از این مؤلفه‌ها به‌عنوان شاخص‌های تحلیل فرضیه کمک گرفت. در بحث از پراکندگی، ارتقای سطح بازیگری شرکت‌های دولتی در تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی مدنظر است چراکه آن‌ها به ناگزیر باید در حوزه‌های

پیچیده و تخصصی تصمیم‌گیری سیاست خارجی وارد کردند و اعمال‌نظر کنند. بین‌الملل‌گرایی نیز نشان می‌دهد که به موازات گسترش فعالیت‌های سرمایه‌گذاری و تجاری شرکت‌های دولتی چینی، آن‌ها خواه‌ناخواه در طیف گسترده‌ای از مسائل بین‌المللی و تصمیم‌های سیاست خارجی درگیر شده‌اند. تمرکززدایی نیز از این واقعیت مهم حکایت دارد که فرآیند تصمیم‌گیری سیاست خارجی چین در بسیاری از حوزه‌ها، به عرصه تعارض منافع، چانه‌زنی، ابهام و حتی بعضاً تعارض میان اهداف اعلامی و کنش سیاست خارجی تبدیل شده است که چراکه شرکت‌های دولتی به‌عنوان بازیگران تأثیرگذار در این فرآیند، به شکل فزاینده‌ای نقش ایفا می‌کنند.

## ۲-۱. ابعاد و مفهوم شرکت دولتی در اقتصاد سیاسی چین

با وجود بیش از سه دهه اصلاحات و خصوصی‌سازی گسترده، شرکت‌های دولتی چین به‌عنوان یک نیروی اقتصادی مهم در اقتصاد جهان باقی مانده‌اند. آن‌ها به‌طور فزاینده‌ای در حال رقابت با شرکت‌های خصوصی در بازارهای جهانی برای سهم بازار، منابع، ایده‌ها و قطعات میانی کالاها هستند. جایگاه این شرکت‌ها در اقتصاد سیاسی چین بسیار ممتاز است. امروز بیش از ۱۵۰ هزار شرکت دولتی در چین وجود دارد ((Parpea, 2020). شرکت‌های دولتی بیش از ۶۰ درصد از ارزش بازار چین در سال ۲۰۱۹ را به خود اختصاص دادند ۴۰ درصد از تولید ناخالص داخلی چین به میزان ۱۵.۹۸ تریلیون دلار آمریکا (۱۰۱.۳۶ تریلیون یوان) در سال ۲۰۲۰ را نیز شرکت‌های دولتی ایجاد کردند. تا پایان سال ۲۰۱۹، کل دارایی‌های تمام شرکت‌های دولتی چین، از جمله آن‌هایی که در بخش مالی فعالیت می‌کنند، به ۵۸.۹۷ تریلیون دلار رسید. در این حال ۹۱ شرکت دولتی چینی نیز در فهرست بزرگ‌ترین شرکت‌های جهان در سال ۲۰۲۰ قرار گرفتند (Tjan, 2020). درباره وضعیت بنگاه‌داری در اقتصاد چین نیز دوباره همان ویژگی‌های تناقض‌ناما وجود دارد. از یک سو می‌توان از عقب‌نشینی مستمر بنگاه‌های دولتی به نفع بنگاه‌های خصوصی سخن گفت و از سوی دیگر باید اضافه کرد که شرکت‌های دولتی در چین بسیار بزرگ‌تر از شرکت‌های خصوصی‌اند و از سوی دیگر بسیار بیشتر از سهم مشارکتشان در تولید، منابع (مثل سرمایه مالی، زمین و انرژی) در اختیار دارند و به‌عنوان بخش مکمل ساختار سیاسی نیز عمل می‌کنند و در سیاست‌گذاری اقتصادی و نظارت بر



آن‌ها حضور دارند. بنابراین می‌توان گفت قدرت و اهمیت شرکت‌های دولتی چین، بسیار بیشتر از آن است که با صرف آمار اقتصادی بیان شود (کروبر، ۱۳۹۷: ۱۳۶). بر مبنای یک تقسیم‌بندی معمول، بنگاه‌ها و شرکت‌های تجاری بر اساس میزان مالکیت دولت در سهام آن‌ها، به دو دسته شرکت دولتی (با اکثریت مالکیت دولت) و شرکت خصوصی (با اکثریت سهام‌داران خصوصی) تقسیم‌بندی شده‌اند. در پروژه موسوم به «بی‌طرفی رقابتی» که توسط سازمان همکاری اقتصادی و توسعه ارائه شده نیز ملاک مالکیت برای تفکیک شرکت‌های دولتی و خصوصی مدنظر قرار گرفته است (Curtis & Zheng, 2015: 666). در عین حال با عنایت به اینکه رژیم تجارت و سرمایه‌گذاری جهانی بر مبنای قواعد تجارت آزاد استوار شده است، فعالیت شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی در عرصه تجارت جهانی به‌طور معمول با دیده تردید نگریسته می‌شود.

رژیم‌های تجارت جهانی و سرمایه‌گذاری نیز در تمایز گذاری بین شرکت‌ها به شدت به ساختار مالکیت آن‌ها متکی است. ایالات متحده و اتحادیه اروپا در همین راستا کوشیده‌اند قوانین خاصی برای جلوگیری از فعالیت‌های تحریف‌کننده بازار توسط شرکت‌های دولتی که انطباق کافی با رژیم‌های تجارت و سرمایه‌گذاری موجود ندارند، وضع کنند (Curtis & Zheng, 2015: 666). مشکل زمانی بغرنج‌تر می‌شود که بدانیم در چین، تمایز قائل شدن بین یک شرکت «دولتی» و یک شرکت «خصوصی» کار ساده‌ای نیست. مثالی از این دست را می‌توان درباره عرضه اولیه عمومی شرکت علی‌بابا در بورس اوراق بهادار نیویورک در سال ۲۰۱۴ مشاهده کرد که اختلاف‌های شدیدی را درباره خصوصی یا دولتی بودن این شرکت برانگیخت. البته باید عنایت داشت که در همه اقتصادها، مرز بین مالکیت عمومی و خصوصی شرکت‌ها رقیق‌تر از تحلیل‌های متعارف در این باره است زیرا دولت، حقوق کنترل بر شرکت‌ها را حتی در صورت عدم وجود منافع مالکیت حفظ می‌کند (Milhaupt, 1998). این حقوق کنترل دولتی معمولاً از طریق وضع مالیات، مقررات و اعطای یارانه اعمال می‌گردد.

مرز بین بنگاه‌های دولتی و خصوصی در کشوری مثل چین طبیعتاً ابهام بیشتری دارد. چین، کشوری با سنت طولانی تسلط دولت بر اقتصاد است که همچنین از نهادهای حقوقی توسعه‌نیافته، وجود مفاهیم نسبتاً نامتناسب حقوق مالکیت رنج می‌برد. این وضع

سبب شده است که وضعیت مالکیت بسیاری از شرکت‌ها در چین مبهم باشد. در بخش بعدی مقاله که سیر تحول ساختار شرکت‌های چینی مورد بحث قرار می‌گیرد، این موضوع بیشتر روشن می‌شود که در چین صرف مالکیت دولت در سهام یک شرکت نمی‌تواند ملاک دولتی یا خصوصی بودن آن تلقی گردد. باین‌حال می‌توان گفت این ابهام بیشتر درباره شرکت‌هایی که خصوصی یا مختلط خوانده می‌شوند، صادق است. با این حساب باید گفت زمانی که از یک شرکت دولتی در چین سخن می‌گوییم بدین معناست که دولت اکثریت سهام شرکت را در اختیار دارد و بسته به حوزه فعالیت‌های اقتصادی تقسیم‌بندی شده، دولت، به میزانی در سیاست‌گذاری و فعالیت‌های شرکت مداخله می‌کند.

## ۲. ادبیات تحقیق

امروز در ادبیات مرتبط با ساختار دولت چین، ایده متنوع‌تر شدن و پیچیده‌تر شدن نظام تصمیم‌گیری به تدریج بیشتر مورد توجه قرار گرفته است. به نوشته ژنگ یونگ‌یان چین به‌طور رسمی از ساختار دولت یکپارچه برخوردار است، اما دستکم به تدریج بیشتر به صورت یک فدراسیون عمل می‌کند تا یک دولت یکپارچه (Yongnian, 2006). عده‌ای نیز بر این باورند که «تصور ترویج شده از حکمرانی یکپارچه در چین جعلی و ساختگی است. سیاست‌سازی در چین در خلاء عمل نمی‌کند بلکه در معرض انواع فشارهای داخلی است» (باقی، ۱۳۹۸: ۷۷-۷۸). در آثاری دیگر علل متنوع‌تر شدن ساختار نظام تصمیم‌گیری در چین مورد توجه قرار گرفته است. جرالده سگال استدلال کرده است که تمرکززدایی و بین‌المللی شدن بازیگران داخلی، جریان‌یابی 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» (Segal, 1994). استون و همکاران<sup>۱</sup> نیز معتقدند که شرکت‌های دولتی و اداری چین در سطح جهانی از تنوع برخوردارند. سرمایه‌گذاری شرکت‌ها با سیاست‌های استانی مطابقت دارد و چین از سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی توسط شرکت‌های دولتی برجسته به‌عنوان ابزاری برای ارتقای سیاست خارجی خود

<sup>۱</sup> - Deconstructed

<sup>۲</sup> -Randall W. Stone, Yu Wang & Shu Yu

استفاده می‌کند (Stone, 2022) 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 پرابهام دارد. کمیته دائمی دفتر سیاسی (PSC) حزب کمونیست وظیفه تأیید 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. علاوه بر این، رویکرد مشورتی پیش رونده در نظام تصمیم‌گیری که از فقدان هماهنگی نهادینه شده رنج می‌برد و همچنین 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) در این اثر، از جمله به بازیگری شرکت‌های دولتی و استان‌ها در عرصه تصمیم‌گیری‌ها اشاره شده است.

تصویر دیگری نیز در مطالعات به این شکل مطرح شده است 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 گاهاً سرکش چانه بزنند، با آن‌ها کنار بیایند و سیاست‌ها را هماهنگ کنند. این توصیف که درباره کشورهای غربی مطرح شده، در این حوزه‌ها درباره چین نیز مصداق دارد. بر این اساس گفته می‌شود نظام تصمیم‌گیری در حال تحول از وضعیت «زنجیره 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). 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.

در طیف مقابل نیز ادبیاتی وجود دارد که شرکت‌های دولتی چین را ابزار راهبردی دولت در پیشبرد اهداف تجاری و ژئواستراتژیک پکن می‌داند و خواهان مقابله با این شیوه عملکرد شرکت‌های دولتی چین است. در این حال این ایده قویاً مطرح شده است که باید در مقررات تجارت جهانی در برخورد با این مدل چینی اداره شرکت‌ها، تغییراتی جدی صورت پذیرد. چراکه روابط درهم‌تنیده‌ای بین دولت، حزب، و کسب‌وکارها در

چین وجود دارد و اینکه دولت پکن فشارهای قدرتمندی را بر شرکت‌های خود برای پیروی از راهبردهای اقتصاد ملی وارد می‌کند ((Wu, 2016: 261). گروهی دیگر نگران سیاست‌ها و فشار دولت چین برای فعالیت شرکت‌های دولتی آن در حوزه ادغام‌ها و تملک‌های فرامرزی هستند و راه‌حل‌های چندجانبه‌ای را برای برخورد با آن ارائه کرده‌اند (Gordon & Milhaupt, 2019: 192). سوتلیسینی معتقد است که شرکت‌های دولتی چین با هدایت سیاست جهانی جاری و ابتکار کمربند و جاده، حضور جهانی خود را به‌طور قابل‌توجهی گسترش داده‌اند. شرکت‌های دولتی چین با توجه به نیاز به دستیابی به فناوری‌های پیشرفته و سایر ملاحظات سیاست صنعتی، درگیر یک سری خریدهای شرکتی در اروپا شده‌اند. چالش‌های مفهومی و نظارتی شرکت‌های دولتی چینی به دلیل ویژگی‌های حاکمیت شرکتی آن‌ها و چارچوب نظارتی است که تحت آن در چین فعالیت می‌کنند ((Svetlicinii, 2019). ادبیات پیشین دو رویکرد متقابل (یکپارچگی شرکت‌ها همسو با دولت و عدم یکپارچگی آن‌ها) را بررسی می‌کنند، این مقاله به دنبال آن است تا جایگاه شرکت‌ها را در فضای مختلط و پیچیده کنونی بررسی کرده و خلاء دو طیف گذشته را بر طرف کند.

### ۳. بازبینی رابطه دولت و شرکت‌های دولتی چین

چین اصلاحات اقتصادی و سیاست بازگشایی خود را در سال ۱۹۷۸ آغاز کرد. در مناطق شهری، این اصلاحات با هدف افزایش استقلال و سرزندگی شرکت‌های دولتی صورت پذیرفت. اقدام اولیه دولت «تقویت استقلال عمل شرکت‌ها» با اعطای حقوق معینی به مدیران شرکت در حوزه تولید، فروش و حفظ سود بود. پس‌از آن «نظام پیمانکاری شرکتی» معرفی شد که مشخص می‌کرد توزیع قدرت، سود و تعهدات بین ارگان‌های دولتی و مدیریت شرکت‌های دولتی چگونه باید صورت پذیرد (Wu, 2005: 144-46). تقویت استقلال عمل شرکت‌ها و هم‌نظام پیمانکاری آن‌ها، در واقع در راستای تلاش دولت برای واگذاری قدرت به شرکت‌های دولتی و تقسیم سود با آن‌ها پیگیری شد (Wu, 2005: 148). در خلال اواسط تا اواخر دهه ۱۹۸۰، اصلاحات دیگری انجام شد تا حزب را از وظایف دولت و شرکت‌ها جدا نماید. در همین راستا، نقش کمیته‌های حزبی از هدایت به نظارت و حمایت از فعالیت مدیران شرکت‌ها تغییر کرد (Chen,

(2019). بحران عمیق در اقتصاد دولتی کشور در اواخر دهه ۱۹۹۰، رهبران چین را برانگیخت دیدگاه جدیدی درباره مالکیت دولتی بنگاه‌ها ارائه کنند. برای دو دهه اول اصلاحات، رهبران چین با احتیاط با این موضوع برخورد کردند زیرا شرکت‌های دولتی اساس قرارداد اجتماعی دولت با شهروندان را تشکیل می‌دادند و ثبات سیاسی را فراهم می‌کردند. با این حال جیانگ زمین در مواجهه با این بحران مالی، ایده «اصلاح بازنده‌ها» را از طریق تعدیل شدید بخش دولتی اجرایی کرد. در این راستا، به شرکت‌های دولتی بزرگ مأموریت جدیدی داده شد: آن‌ها باید به جای ارائه «کاسه برنج آهنی» برای جمعیت شهری چین، کنترل دولت را در بخش‌های کلیدی تثبیت می‌کردند و هم زمان برای ورود به بازارهای جهانی تلاش می‌نمودند. این چشم‌انداز دولت درباره مالکیت دولتی شرکت‌های چینی، از اواخر دوره جیانگ به مرحله اجرا درآمد (Naughton, 2018: 117-18).

هم‌زمان، دولت شرکت‌های دولتی بزرگ فعال در صنایع دارای ارزش راهبردی بالا فرضاً در حوزه دفاعی و مخابرات را حفظ کرد و البته مالکیت خود را در سهامشان کاهش داد. بدین ترتیب در صنایع تعیین‌شده، این استراتژی، به تشکیل گروه کوچکی از شرکت‌ها منجر شد که نماد یا «قهرمان ملی» محسوب می‌شدند و تحت کنترل مرکزی دولت قرار داشتند (Sutherland, 2003). یکی از جنبه‌های بسیار مهم اصلاحات اقتصادی در چین، اصلاح رویه‌های تأمین مالی شرکت‌های دولتی بوده که به تدریج موفق شده است پدیده وام‌های ناکارآمدی را که توسط بانک‌های دولتی به شرکت‌های دولتی در دهه اول اصلاحات همچنان پرداخت می‌شد را به شکل بهتری مدیریت کند. این اقدام‌های اصلاحی سبب شد در میان‌مدت، بسیاری از شرکت‌های دولتی چین در تراز جهانی ظاهر شوند (اورپو، ۱۳۹۳: ۲۳۷-۳۸).

با تصویب قانون شرکت‌های چینی در سال ۱۹۹۴، کارآفرینان خصوصی توانایی ثبت شرکت‌های خود را به‌عنوان شرکت خصوصی به دست آوردند اما دولت نیز به‌طور فزاینده‌ای در مالکیت سهام شرکت‌ها حضور یافت. این کار نه تنها در «مؤسسات کاملاً دولتی»، صورت گرفت بلکه شرکت‌هایی را که دارای مالکیت مختلط بودند را نیز شامل شد. در این دسته اخیر از شرکت‌ها، مالکیت و مدیریت شرکت به‌طور مشترک به سهامداران دولتی و خصوصی واگذار شده بود. در سال ۱۹۹۷، چین برنامه گسترده‌ای را

اعلام کرد که بر اساس آن باید همه شرکت‌های دولتی به جز بزرگ‌ترین آن‌ها خصوصی می‌شدند. این کار با شعار «بزرگ را بچسبید و کوچک را رها کنید» (ژوآدا فانگشیائو) صورت پذیرفت. اما در عمل، شرکت‌های تازه خصوصی، آن‌گونه که در ادبیات مربوط به آن‌ها اشاره می‌شود، به شرکت‌های خصوصی تبدیل نشدند، یعنی دولت مالکیت خود را در این شرکت‌ها کاملاً از دست نداد بلکه در عوض، آن‌ها به شرکت‌هایی با مالکیت مختلط تبدیل شدند. تخمین زده شده است که تا سال ۲۰۰۳، شرکت‌های مختلط، چهل درصد از تولید ناخالص داخلی چین را تشکیل می‌دادند. برخی از شناخته‌شده‌ترین شرکت‌های چینی، مانند حائر، لنوو تی سی آل از همین دست شرکت‌های با مالکیت مختلط هستند (Zeng and Williamson, 2003: 92-94). این موضوع سبب شده است که طبقه‌بندی شرکت‌های دارای مالکیت مختلط به‌عنوان شرکت‌های دولتی یا خصوصی کار ساده‌ای نباشد.

پس از روی کار آمدن شی جین پینگ در چین، سیاست‌هایی برای اعمال کنترل بیشتر بر شرکت‌های دولتی این کشور با عنوان حزب‌سازی به اجرا درآمد که با واکنش‌های جدی بین‌المللی روبرو شد. نشریه معتبر اکونومیست، در اشاره به بروز تغییرات بنیادی در زمینه حکمرانی اقتصادی در چین در دوره شی جین پینگ از این دوره با عنوان عصر «شینومیکس<sup>۱</sup>» یاد کرده است که با «اقتصادی جدید» مشخص می‌شود که دستور کار آن دستیابی به بازارها و نوآوری بهتر در داخل با مرزهای مشخص شده و تحت نظارت همه‌جانبه حزب کمونیست است. این دیدگاه بر آن است که رهبری فعلی چین از مسیر تدریجی گذشته خود منحرف شده است یعنی دوره‌ای که مشخصه آن حمایت عمیق‌تر از بخش خصوصی نیمه خودمختار و استقبال از «جدایی دولت از بنگاه» (زنگی فنکای) در مدیریت شرکت‌های دولتی بوده است (The Economist, 15 August 2020).

شماره‌ای از ناظران مسائل چین نیز بر این باورند که یکی از ویژگی‌های تعیین‌کننده عصر جدیدی، تقویت کنترل حزب کمونیست بر شئون مختلف اقتصاد این کشور است. بر اساس چنین تحلیلی، وسعت تلاش‌های برای افزایش نفوذ حزب بر شرکت‌های دولتی و غیردولتی در داخل و خارج از کشور به‌گونه‌ای است که باید گفت امروز باید

<sup>1</sup>-Xinomics

به جای کاربرد «شرکت چینی» از واژه «شرکت متعلق به حزب کمونیست» استفاده کرد و این تحول نشانه‌ای از «پارادایمی جدید» در مسیر توسعه این کشور است (Blanchette, 2020). باین همه به نظر می‌رسد این گونه موضع‌گیری‌های بدبینانه درباره تشدید کنترل‌های دولتی و حزبی بر فعالیت شرکت‌های بین‌المللی چینی، تاندازه‌ای از تشدید رقابت میان چین و غرب در عرصه‌های مختلف تجاری جهانی حکایت دارد. در واقع شواهدی محکم در این باره که ساختار و شیوه اداره شرکت‌های چینی نسبت به دوره اصلاحات از اساس دگرگون شده باشد، ارائه نشده است.

۹۱

مطالعاتی همچون کاری که کمیته منتخب مجلس نمایندگان امریکا در مورد شرکت‌های هواوی و زد تی ائی و پیوندهای آن‌ها با دولت چین انجام داده، یافته‌های کاملاً متقاعدکننده‌ای در این خصوص در بر ندارند. باین حال در غیاب اطلاعات و یافته‌های بیشتر درباره این پیوندها، سوءظن‌ها درباره ماهیت شرکت‌های چینی به قوت خود باقی مانده است و البته ممکن است انگیزه‌های سیاسی در کشورهای غربی نیز به این نگاه بدبینانه دامن زده باشد. در هر حال گزارش کمیته یاد شده بر این نکته تأکید کرده است که «نمی‌توان اطمینان یافت که هواوی و زد تی ائی عاری از نفوذ دولت‌های خارجی هستند و در نتیجه این دو شرکت تهدیدی امنیتی برای ایالات متحده و سیستم‌های [ارتباطاتی] ما محسوب می‌شوند» (Curtis & Zheng, 2015: 665).

#### ۴. شرکت‌های دولتی و سیاست خارجی چین

در تبیین نقش شرکت‌های دولتی در کنش دیپلماتیک چین، سه شاخص چندپارگی، بین‌الملل‌گرایی و تمرکززدایی که در بحث نظری مطرح شد، در پنج حوزه به کار گرفته شده است.

##### ۴-۱. چندپارگی: شراکت و همزیستی مدیران شرکت‌ها و مقام‌های سیاسی

فراتر از موضوع مالکیت دولت، سازوکار حکمرانی اقتصادی و تجاری و تصمیم‌گیری در شرکت‌های دولتی چین نیز با الگوهای معمول در کشورهای غربی تفاوت دارد. در چین میان مدیریت ارشد شرکت‌های دولتی بزرگ و رهبری سیاسی رابطه مبتنی بر همزیستی وجود دارد و همیشه مشخص نیست که چه کسی در زمان تصمیم‌گیری در صندلی راننده قرار گرفته است (Jakobson, 2008: 123). شرکت‌های دولتی تابع اقتدار

سیاسی هستند، زیرا حداقل در تئوری آن‌ها باید برای سرمایه‌گذاری‌های بزرگ خارج از کشور به دنبال تأیید دولت باشند. مدیران شرکت‌های دولتی تحت نظر دولت مرکزی - مانند شرکت ملی نفت چین (CNPC) یا شرکت بائو استیل (بزرگ‌ترین شرکت فولاد چین) - توسط حزب منصوب می‌شوند. بسیاری از مدیران شرکت‌های دولتی، دارای رتبه وزیر یا معاون وزیر هستند و برخی به‌عنوان اعضای علی‌البدل کمیته مرکزی حزب کمونیست چین خدمت می‌کنند (Downs, 2008). بدین ترتیب، تفکیک موقعیت سیاسی و تجاری بسیاری از مدیران شرکت‌های دولتی کار ساده‌ای نیست.

برای این‌که بتوانیم ظرفیت واقعی دولت برای کنترل شرکت‌های دولتی را ارزیابی کنیم، تبیین رابطه بین رهبری حزب، نهادهای دولت مرکزی و شرکت‌های دولتی مهم است. نهادهای مرکزی دولت، اختیار تعریف فعالیت‌های اقتصادی شرکت‌های دولتی را دارند اما شرکت‌های دولتی اغلب مستقیماً و از طریق ارتباط با اعضای کمیته دائمی حزب است که در مورد اقداماتشان تصمیم می‌گیرند چرا که شرکت‌های دولتی ظرفیت مالی عظیم‌تر و نفوذ بیشتری دارند. این وضعیت سبب تعارض میان اهداف سیاسی تعیین‌شده توسط دولت و منافع تجاری این شرکت‌ها می‌شود (پولیتی، ۱۴۰۱: ۸۱-۸۲).

درعین‌حال، شرکت‌های دولتی به‌شدت از حمایت دولت برای معاملات تجاری بزرگ، به‌ویژه در بخش‌های راهبردی سود می‌برند. این حمایت می‌تواند شامل تسهیلات گشاده‌دستانه، تضمین‌های اعتباری، حمایت رهبران سیاسی ارشد، یا پیشنهاد ارائه بسته‌های کمک‌های توسعه‌ای به کشورهایی باشد که در آن‌ها توافقی در دست بررسی است. کمک‌های چین اغلب شامل پروژه‌های زیربنایی بزرگی می‌شود که توسط بانک‌های چینی تأمین مالی می‌شوند و توسط شرکت‌های چینی به اجرا در می‌آیند. از سوی دیگر باید در نظر گرفت که رهبری سیاسی به شرکت‌های دولتی موفق وابسته است. برای مثال شرکت‌های دولتی ملی، نهادهای ثروتمندی هستند که شمار زیادی از افراد را در استخدام خود دارند و بخش مهمی از درآمد دولت را نیز تأمین می‌کنند (Fei, 2010).

با این وجود، مشارکت مدیران ارشد شرکت‌های دولتی در نظام‌های حزب و دولت، زمینه برقراری پیوندهای سیاسی ویژه‌ای را فراهم می‌کند و سبب می‌شود این مشارکت



به‌عنوان ورودی مهمی در فرایند تصمیم‌گیری در حوزه سیاست خارجی به‌ویژه زمانی که منافع تجاری آن‌ها مدنظر است، عمل نماید. نمونه‌ای از رابطه همزیستی و پیچیده بین شرکت‌های نفتی بزرگ و تشکیلات سیاسی را می‌توان در انتصاب مقام‌های وزارت امور خارجه در سمت مدیریت شرکت ملی نفت چین مشاهده کرد. در مواردی که بازیگران تأثیرگذار سیاست خارجی از پیشنهادهایی در راستای منافع شرکت‌های دولتی بزرگ حمایت می‌کنند، این شرکت‌ها، نشان داده‌اند که می‌توانند از فرصت استفاده کنند و از سیاست‌های سودمند حمایت نمایند. به‌عنوان نمونه، استراتژی امنیت انرژی کمیسیون ملی توسعه و اصلاح، بر اساس دستیابی به منابع نفت و گاز در میدان‌های نفتی است. موضع نیروی دریایی ارتش آزادی‌بخش چین نیز این است که برای حفاظت از جریان منابع طبیعی به چین به حضور نظامی نیاز است. این سیاست به‌شدت موردحمایت شرکت‌های نفتی است چرا که آن‌ها از قبل آن، از یارانه‌های دولتی برای تنوع بخشیدن به منابع عرضه سود می‌برند (Xinhua, 16 Mar. 2006).

بر مبنای گزارش کمیسیون نظارت و اداره دارایی‌های متعلق به دولت (SASAC)، روسا و مدیران اجرایی شرکت‌های دولتی قدرتمندتر «مستقیماً توسط حزب منصوب و ارزیابی می‌شوند». رؤسای شرکت‌های دولتی رتبه‌ای معادل یک وزیر شورای دولت یا استان داران دارند. در دستگاه دولتی پکن، رتبه‌بندی بوروکراتیک در ارزیابی میزان قدرت هر یک از منصوبان تعیین‌کننده‌تر از تجربه حرفه‌ای افراد است. رهبران شرکت‌های دولتی گاهی اوقات بر اساس رویاهای سیاسی خود تصمیماتی تجاری می‌گیرند تا از این طریق رتبه بوروکراتیک خود را ارتقا بخشند. شماری از محققان استدلال می‌کنند که «معاملات تجاری در سطوح بالا، امکان ارتقای رتبه سیاسی مدیران شرکت‌ها را فراهم می‌کند و همچنین می‌تواند وضعیت بوروکراتیک کل شرکت را در دستگاه دولت بهبود بخشد» (Li and Zeng, 2019).

#### ۲-۴. بین‌الملل‌گرایی: گسترش یافتن فعالیت‌های برون‌مرزی شرکت‌های دولتی

جونز و حامیری بر تجربه بین‌الملل‌گرایی شرکت‌های دولتی در دوره پس از اصلاحات در چین تأکید دارند. این بدین معناست که در حوزه مهمی همچون انرژی، شرکت‌های نفتی چین امروز از پیگیری انحصاری اهداف توسعه داخلی

فاصله گرفته‌اند و به‌سوی استقلال عمل بیشتر در تصمیم‌گیری حرکت کرده‌اند. این فرایند از بین‌المللی‌گرایی بدین معنا است که اهداف داخلی و بین‌المللی شرکت‌های دولتی چین لزوماً همسو با منافع دولت چین نیست. در این حال، وزنه استراتژیک و اهمیت شرکت‌های ملی نفت به آن‌ها اجازه می‌دهد تا منافع خودشان را پیش ببرند و جهانی‌شدن و بازاری شدن، تأثیر قابل‌توجهی بر نفوذ فزاینده این شرکت‌ها بر تصمیم‌گیری سیاست خارجی چین داشته است.

حتی در شرایطی که شرکت‌های دولتی به دنبال تأثیرگذاری بر سیاست خارجی چین نیستند، دامنه وسعت فعالیت‌های بین‌المللی آن‌ها ناگزیر بر روابط دوجانبه چین تأثیر می‌گذارد. از زمانی که دولت در سال ۱۹۹۹ سیاست «بیرون رفتن» خود را برای ترویج گسترش شرکت‌های چینی در خارج از کشور اعلام کرد، شرکت‌های چینی صدها میلیارد دلار در خارج از کشور سرمایه‌گذاری کرده‌اند. در شرایطی که توجه دستگاه سیاست خارجی به میزان این سرمایه‌گذاری‌ها، بیشتر جلب می‌شود، طبیعی است که شرکت‌های سرمایه‌گذار نیز به میزان بیشتری در شکل دادن به سیاست چین در ارتباط با این کشورها، درگیر می‌شوند.

نکته شایان توجه در این زمینه این است که به‌موازات درگیر شدن چین در فعالیت‌های تجاری سرمایه‌گذاری در سراسر جهان، نهادهای وابسته به حزب و دولت دیگر نه فرصت و نه توانمندی تخصصی لازم برای تصمیم‌گیری در همه حوزه‌های این سرمایه‌گذاری‌ها و مدیریت آن‌ها، را در اختیار ندارند. این وضع خلأی را ایجاد می‌کند که به‌طور طبیعی توسط شرکت‌های دولتی مجری طرح‌های سرمایه‌گذاری خارجی چین پر می‌شود. برای مثال، رهبری حزب و نشست کمیسیون مرکزی امور خارجی آن، که تحت هدایت دیپلمات کهنه‌کار یعنی یانگ جیه چی است، به‌صورت دوره‌ای برگزار می‌شود تا درباره پروژه‌های مندرج در ابتکار کمربند و راه تصمیم‌گیری نماید. اما در این جلسات، امکان این نیست که تک تک موارد مندرج در دستور کار بررسی و حل شوند. ابتکار کمربند و راه، کشورها و بخش‌های صنعتی متعددی را در بر می‌گیرد. این وضع سبب می‌شود سرمایه‌گذاری‌های ذیل این ابتکار، اغلب با منافع تجاری شرکت‌های

دولتی همگرا شود. از این رو شرکت‌های دولتی با پیشنهاد سرمایه‌گذاری‌هایی که احتمالاً دولت مرکزی آن‌ها را تأیید می‌کند، قادرند بر تدوین اولویت‌های کلی این ابتکار تأثیر بگذارند. در عین حال باید توجه داشت که نهادهای مرکزی و استانی دولت چین، اغلب ظرفیت بسیار محدودی برای ارزیابی قابلیت پروژه‌های پیشنهاد شده توسط شرکت‌های دولتی این کشور دارند. نهادهای دولت مرکزی و استانی چین عموماً از شناخت چندانی نسبت به صنایعی که در پروژه‌های کم‌ربند و راه مشارکت دارند، بهره‌مند نیستند. ظرفیت محدود این نهادهای دولتی، فضای مانور زیادی برای مجریان پروژه‌ها در اتخاذ تصمیم‌های نهایی ایجاد کرده است. این شکاف در دانش و تخصص اجرای طرح‌ها، سبب شده است که شرکت‌های دولتی درگیر عملاً به «تصمیم‌گیرندگان واقعی در زمینه‌های تخصصی خود تبدیل شوند» (Yu, 2014).

این پیوند مستقیم شرکت‌های دولتی با پکن به مانند یک شمشیر دو لبه برای سرمایه‌گذاری‌های این شرکت‌ها در خارج از کشور عمل می‌کند. این شرکت‌ها به مدد موقعیت جدیدشان، قدرت ژئوپلیتیکی چین را تقویت کرده و در این راه از وام‌های سخاوتمندانه دولتی بهره گرفته‌اند. در سوی دیگر، روابط شرکت‌ها با پکن انتقادهای بسیاری از کشورها را برانگیخته و بعضاً سبب تضعیف سودآوری پروژه‌های اجرا شده در بازارهای خارج از کشور شده است. به تازگی، جمهوری چک و رومانی خواهان ممنوعیت عمومی فعالیت شرکت‌های دولتی چین، مانند نیروگاه هسته‌ای دولتی چین، از سرمایه‌گذاری در زیرساخت فیزیکی‌شان شدند. این امر ناشی از بدتر شدن روابط دوجانبه این دو کشور با چین و سوءظن نسبت به پیوندهای مستقیم شرکت‌های دولتی با پکن بوده است (Reuters, 27 January 2021).

#### ۴-۴. تمرکززدایی: تعارض میان منافع تجاری و اهداف سیاست خارجی

در سال‌های اخیر، منافع شرکت‌های دولتی چین لزوماً هم‌راستا با منافع حزب نبوده است. شرکت‌های تابعه شرکت‌های دولتی، به‌ویژه شرکت‌های انرژی، ساختمانی و برق و آب، در بورس‌های خارجی پذیرفته شده‌اند. در این شرایط چانه‌زنی بین آن‌ها و نهادهای دولت مرکزی و شرکت‌های انتفاعی دولتی افزایش یافته است. برای مثال سه

شرکت ملی نفت چین به‌طور مداوم تلاش‌ها برای تشکیل وزارت انرژی را سد کرده‌اند. هرکدام از این شرکت‌ها، دیدگاه خاص خود را برای چگونگی سامان دادن به بخش انرژی و سازوکارهای قیمت‌گذاری در این بخش دارد و درعین‌حال هرکدام از آن‌ها، از حمایت اعضای مشخصی در کمیته دائمی حزب بهره‌مند هستند (Breslin, 2021). بسیاری از ناظران مسائل چین به شیوع این اختلافات بین شرکت‌های دولتی و مافوق‌های آن‌ها اعم از حزب و دولت مرکزی، اشاره کرده‌اند. نتیجه این اختلاف‌نظرها نیز در همه حوزه‌های تصمیم‌گیری قابل‌ردیابی است (Leutert, 2018:1).

به‌طورمعمول اختلاف زمانی به وجود می‌آید که یک دستور در پکن در تضاد با دستور کار یک شرکت دولتی باشد. در این شرایط، اطاعت کورکورانه از سیاست‌های پیشنهادی دولت مرکزی ممکن است منافع تجاری یک شرکت دولتی را از بین ببرد یا بقای آن را به خطر بیندازد. در مواردی که به یک شرکت دولتی منابع ناکافی از پکن اختصاص داده شود، با سازمان‌های دولتی مربوط مذاکره می‌کند تا این سیاست را تغییر دهد. گاهی اوقات، اگر مذاکرات شکست بخورد، شرکت‌های دولتی به‌طور کامل تصمیمات اتخاذ شده توسط دولت را نادیده می‌گیرند. این اقدامات پیامدهای گسترده‌ای می‌تواند در پی داشته باشد. به‌عنوان مثال، پنج شرکت بزرگ برق چین (از نظر دارایی و ظرفیت نصب) - معروف به "پنج بزرگ" - در گذشته به‌شدت در برابر مقررات مرتبط با سهمیه انتشار کربن مقاومت کرده‌اند که علت آن، سهم بالای آن‌ها در بازار مصرف زغال‌سنگ به‌منظور تولید برق بوده است. عدم تمایل آن‌ها به همکاری با دولت مرکزی در زمینه تعیین اهداف مشخص در زمینه انتشار آلاینده‌های کربنی، سبب کند شدن اجرای برنامه‌های پکن در حوزه مقابله با تغییرات آب و هوایی شده است (Hornby, 2017). این در حالی است که چین به‌شدت روی بهبود اعتبار بین‌المللی خود در این حوزه وسواس به خرج می‌دهد. رئیس‌جمهور شی جین‌پینگ طی سخنرانی خود در مجمع عمومی سازمان ملل در سپتامبر ۲۰۲۰ از برنامه اجرایی چین برای کاهش انتشار دی‌اکسید کربن تا قبل از ۲۰۳۰ گفت؛ تعهدی بین‌المللی که مسئولیتی سنگین را متوجه تولیدکنندگان برق در چین می‌کند. تحقق جاه‌طلبی چین برای ظاهر شدن به‌عنوان «یک ابرقدرت سبز» در عرصه بین‌المللی، حیاتی است؛ چنان‌که شی در

۲۰۱۲ مفهوم «تمدن زیست‌محیطی» را در مرامنامه حزب کمونیست گنجانند. اما شواهد حاکی از آن است که ۴۰ درصد از انتشار دی‌اکسید کربن در چین، در بخش تولید برق این کشور صورت می‌پذیرد یعنی بخشی که پنج شرکت عظیم تولید انرژی، که همگی دولتی هستند، در برابر سیاست‌های ملی برای محدودسازی انتشار گازهای گلخانه‌ای مقاومت می‌کنند. این نمادی از پیامدهای طولانی‌مدت تعارض منافع بین این شرکت‌های دولتی و سیاست‌گذاری دولت است. این شرکت‌ها به دلیل منافع مالیشان در زمینه انرژی‌های غیرتجدیدپذیر به‌ویژه تولید برق از سوخت زغال‌سنگ، حاضر نیستند به سهمیه‌های تعیین‌شده برای محدودسازی انتشار کربن پایبند باشند و عملاً چالش‌ها و موانعی جدی را در اجرای دستورالعمل سیاسی آب و هوایی چین ایجاد کرده‌اند.

#### ۴-۵. تمرکززدایی: تغییر جهت همکاری بین‌المللی چین در راستای منافع شرکت‌ها

ادارات دولتی از قدرت تخصیص حمایت‌های مالی و نیروی انسانی برای شرکت‌های دولتی بهره‌مندند، اما دریافت‌کنندگان همیشه برای سهم بیشتری از منابع در ازای حمایت از سیاست‌های پکن فشار وارد می‌کنند. این مسئله اغلب عوارض غیرمنتظره‌ای به همراه دارد. چانه‌زنی‌های قبلی توسط شرکت‌های دولتی به همکاری بین‌المللی چین آسیب رسانده و به‌نوبه خود، شهرت شرکت‌های چینی و دولت چین را کاهش داده است. در این باره برای مثال می‌توان به پروژه مرتبط با ابتکار کمربند و راه در اروپا اشاره کرد. این وضع همچنین برخی کشورها مانند ایتالیا را برانگیخته است تا در یادداشت‌های تفاهم موجود خود در مورد این ابتکار تجدیدنظر کنند (Johnson et al., 2021).

شرکت‌های دولتی مطابق با الگوی عملکردی خود، به‌طور معمول، برای حمایت از ترجیحات خود در زمینه سیاست‌ها و سرمایه‌گذاری‌ها استدلال می‌کنند. برنده این فرآیند از هر دو جنبه مالی و - یا جلب حمایت سیاسی از جانب دولت مرکزی بهره‌مند خواهد شد. فرآیند متقاعدسازی، که در آن ارائه اطلاعات ارزشمند و تخصصی ضروری است، بنیادهای کلیدی در فرآیند تصمیم‌گیری در پکن را نشان می‌دهد. فرآیند متقاعدسازی رقابتی تا حدودی شیوه سرمایه‌گذاری‌های شرکت‌های دولتی و نقششان در اجرای پروژه‌های کمربند و راه را توضیح می‌دهد. به‌عنوان مثال، شرکت‌های دولتی فعال چین در

حوزه ساخت‌وساز و برق و آب، که در توسعه کرویدور اقتصادی چین و پاکستان (CPEC) مشارکت دارند، ایده ساخت نیروگاه‌های زغال‌سنگ سوز و نیروگاه‌های برق‌آبی در پاکستان را پیش برده‌اند. در مراحل اولیه اجرای این کرویدور، تنها شرکت‌های دولتی متخصص در تأسیسات برق، و ساخت‌وساز و زیرساخت، از تخصص لازم برای کمک پیشبرد این ابتکار بهره‌مند بودند.

افزون بر این، اکثر مدیران شرکت‌های دولتی چین، از دانش کافی درباره حوزه تخصصی خود بهره‌مندند اما آن‌ها اغلب فاقد «مهارت‌های نرم» هستند و آشنایی چندانی با کشورهای دریافت‌کننده پروژه‌های کمربند و راه ندارند. آگاهی آن‌ها از سیاست داخلی کشور میزبان ضعیف است و تعامل چندانی هم با جوامع محلی، اتحادیه‌ها و سازمان‌های غیردولتی کشورهای محل فعالیت خود ندارند. نمونه این عدم آگاهی را می‌توان در بروز اعتراض‌ها علیه شرکت گروه کشتیرانی اقیانوسی چین (COSCO)<sup>۱</sup> در یونان مشاهده کرد. این عدم تعامل با کشورهای میزبان، خطر بروز آسیب بیشتر به شهرت پکن و شرکت‌های دولتی درگیر در پروژه‌ها را دربردارد (Kastner and Seferiadis, 2020).

طرح بلندپروازانه رئیس‌جمهوری درباره احیای جاده ابریشم، نشانه‌ای بارز در این باره است که پیوند نزدیکی میان شرکت‌های دولتی چین و پیگیری اهداف سیاست خارجی پکن شکل گرفته است. البته در اینجا عملاً با نوعی تناقض هم روبرو هستیم یعنی شرکت‌های دولتی هم اهداف سیاست خارجی دولت را دنبال می‌کنند و هم منافع خودشان را. شرکت‌های دولتی می‌توانند از سیاست‌های ترجیحی برای پذیرش ریسک‌های بیش‌ازحد با علم به اینکه دولت آن‌ها را نجات می‌دهد، بهره ببرند یا سود خود را به گونه‌ای دنبال کنند که ممکن است اهداف سیاست خارجی دولت را به خطر بیندازد.

یک مثال ویژه در این زمینه عملکرد شرکت زد تی ائی در همکاری با کشورهای ایران و کره شمالی است. این شرکت به دستور دولت برای فروش فناوری تحریم شده به ایران و کره شمالی کار کرد. اما زمانی که ایالات متحده از تهدید توسل به تحریم علیه این شرکت استفاده کرد، زد تی ائی ناگزیر شد برای محافظت از دسترسی خود به بازارهای

<sup>1</sup> - China Ocean Shipping Group Company (COSCO)

ایالات متحده، خلاف دستور دولت عمل کند و به تحریم‌های واشنگتن پایبندی نشان دهد. این مثال نشان می‌دهد که شرکت‌هایی که عمیقاً به زنجیره‌های ارزش جهانی در کالاها و خدمات متکی هستند، همواره نمی‌توانند خود را با دستورالعمل‌های دولت هماهنگ کنند و در صورت بروز تعارض میان منافع تجاری و اهداف سیاسی تعیین‌شده توسط دولت مرکزی، ممکن است واقعیت‌های مرتبط با منافع تجاری‌شان را ترجیح دهند (Shi, 2015).

از سوی دیگر باید توجه داشت که فعالیت‌های جهانی شرکت‌های چینی در کشورهای میزبان می‌تواند بر روابط دو کشور تأثیر بگذارد. این تأثیرگذاری می‌تواند جنبه منفی یا مثبت به خود بگیرد. یک گزارش دولتی در چین به این مسئله اشاره کرده است که فعالیت شرکت‌های چینی در خارج از کشور می‌تواند «همکاری اقتصادی خارجی را مختل کند یا به اعتبار چین آسیب برساند». شرکت‌های چینی امروز روابط گسترده‌ای با هم‌تایان خارجی و دولت‌های میزبان برقرار کرده‌اند. در این حال شرکت‌های چینی در پایه‌ریزی مجموعه‌ای پیچیده از روابط به شکلی مستقل از دولت می‌توانند عمل کنند و این وضع می‌تواند به شکل‌گیری ترجیحات سیاسی جدید منجر شود و حتی پیامدهای ژئوپلیتیکی در بر داشته باشد. به گفته مک نالی (۲۰۱۲)، ظهور مجدد چین به‌عنوان یک بازیگر اصلی در عرصه اقتصاد سیاسی بین‌المللی بدین معناست که پس از چند قرن بازیگری در این حوزه ظهور کرده است که «ارزش‌ها، دیدگاه‌های بین‌المللی و ترتیبات نهادی داخلی و روابط قدرتی را نمایندگی می‌کند که در اساس با مدل غالب انگلیسی-آمریکایی تفاوت دارد» (McNally, 2012:745).

فعالیت‌های گسترده برون‌مرزی شرکت‌های دولتی به یکی از موارد مورد توجه در این کشور در حوزه تدوین سیاست خارجی چین تبدیل شده است. در پیمایشی که درباره نقش شرکت‌های چینی در این باره انجام پذیرفت، اکثر مصاحبه‌شوندگان خاطر نشان کردند که انگیزه‌های تجاری تأثیری فزاینده بر سیاست‌گذاری‌ها، به‌ویژه در مورد کشورهای دارد که روابط چین با آنها متمرکز بر روابط اقتصادی است. از سوی دیگر، دولت در پکن برای پیشبرد اهداف گسترده‌تر در حوزه سیاست خارجی، به تعامل تجاری به‌عنوان یک ابزار متکی است و این موضوع حتی درباره پیگیری اهداف امنیتی و

جلب حمایت خارجی از آن‌ها درست است. شرکت‌های دولتی بزرگ به‌طور معمول در مقایسه با هم‌تایان کوچک‌تر خود، روابط نزدیک‌تری با نخبگان سیاسی در پکن به‌ویژه در حوزه‌های راهبردی دارند. در موارد مشخصی مثل تدوین سیاست امنیت انرژی چین، شرکت‌های دولتی می‌توانند بر سیاست خارجی اعمال نفوذ کنند، زیرا مدیران این شرکت‌ها، عضو ارگان‌های رسمی تصمیم‌گیری در این حوزه هستند و به سبب دانش تخصصی‌شان، مورد مشورت قرار می‌گیرند (Bo, 2010: 122).

در یک نمونه جالب‌توجه، مشخص شده است که شرکت ملی نفت چین چگونه با همدستی دولت استانی یوننان، در ریل‌گذاری برای سیاست امنیت انرژی چین در مسیر منافع این دو بازیگر، نقش‌آفرینی کرده است. وانگ گزارش کرده است که مقام‌های استانی یوننان با مساعدت شرکت ملی نفت چین، ابتدا فعلاً به نگرانی‌ها درباره امنیت ملی انرژی چین دامن زدند و سپس احداث خط لوله به میانمار را به‌عنوان یک راه حل سیاسی، پیش کشیدند. در همین راستا بود که ایده «معضل مالاکا» در ادبیات سیاست انرژی چین جای گرفت و این در حالی بود که از نظر مالی اجرای چنین طرحی، توجیه‌پذیر نبود (Wong, 2018: 741). امروز رهبران ارشد سیاسی چین که به خارج از کشور سفر می‌کنند، اغلب از تأسیسات محلی ایجاد شده توسط شرکت‌های چینی بازدید می‌کنند یا در مراسم امضای توافقنامه‌های همکاری‌های مختلف میان شرکت‌های چینی و محلی حضور می‌یابند. در این میان به نظر می‌رسد سه شرکت بزرگ نفتی چین یعنی شرکت ملی نفت چین (CNPC)، شرکت نفت و شیمی چین (Sinopec) و شرکت ملی نفت فلات قاره چین (CNOOC) در جلب‌توجه سطح بالای مقام‌های سیاسی چین موفق بوده‌اند. برای نمونه می‌توان گفت بیش از نیمی از سفرهای خارجی‌های هو جیتائو در فاصله ژانویه ۲۰۰۵ تا ژوئیه ۲۰۱۰ به کشورهایی بود که حداقل یکی از این سه شرکت در آنجا منافع نفت یا گاز طبیعی در اختیار داشتند (Jakson and Knox, 2010: 37). این فعالیت‌ها این فرصت را برای مدیران ارشد شرکت‌ها فراهم می‌کند تا در تعامل بیشتری با رهبران سیاسی و مشاوران آن‌ها قرار گیرند و ایده‌های خود را با آن‌ها در میان بگذارند. این شرایط همچنین ارتباط مدیران ارشد شرکت‌ها را با نهادهای مهم تصمیم‌گیری و رایزنی در دولت و حزب تقویت می‌کند.



#### ۴-۶. تمرکززدایی: تأثیرگذاری شدید بر روابط چین با دیگر کشورها

بخش نفت چین سیاست خارجی کشور را در سال‌های اخیر در موارد مشخصی تحت تأثیر قرار داده است. فرضاً شرکت نفت فلات قاره چین ((CNOOC نقش مهمی در مناقشات سرزمینی چین با کشورهای جنوب شرق آسیا بر سر جزایر اسپراتلی و با ژاپن در دریای چین شرقی داشته است که علت عمده این مناقشات منابع نفت و گاز دست‌نخورده این مناطق است. سینوک در سال ۲۰۰۵ تصمیم گرفت کاوش‌های مشترکی با شرکت‌های ملی نفت ویتنام و فیلیپین در اطراف جزایر اسپراتلی انجام دهد. این رویکرد مصالحه‌جویانه سبب شد گلوریا ماکاپاگال-آرویو، رئیس‌جمهور فیلیپین، آن را «رویدادی تاریخی» برای تبدیل دریای چین جنوبی به منطقه همکاری به‌جای منطقه درگیری بخواند و آن را مورد ستایش قرار دهد (Cabacungan and Ho, 2005). شرکت سینوک در سال ۲۰۰۴ توافقی دوجانبه با شرکت ملی نفت فیلیپین امضا کرده بود، اما در سال ۲۰۰۵ شرکت نفت و گاز ویتنام را نیز در این توافق شریک کرد تا به درخواست طرف ویتنامی پاسخ مثبت داده باشد. همین شرکت در سال ۲۰۰۴، فعالیت در میدان دریای چین شرقی را بدون مشورت با مقام‌های ژاپن آغاز کرد و در نتیجه جرعه یک بحران دیپلماتیک را برانگیخت. مناقشه متعاقب ناشی از این بحران، بن‌بستی چهار ساله را رقم زد تا اینکه هو جیتائو، رئیس‌جمهور چین و یاسو فوکودا، نخست‌وزیر ژاپن رسماً در مورد «توسعه مشارکتی» منابع انرژی منطقه به توافق رسیدند. البته واقعاً مشخص نیست که این شرکت‌های انرژی در چه مواردی به‌عنوان شکل‌دهنده و در چه مواردی به‌عنوان ابزار سیاست خارجی چین در این مناقشات و مذاکرات برای حل اختلاف‌ها، عمل کرده‌اند (Jakson and Knox, 2010: 39).

گاهی اوقات فعالیت شرکت‌های چینی ممکن است با اهداف ملی مغایرت داشته باشد. در این باره می‌توان به سرمایه‌گذاری‌های شرکت ملی نفت چین و شرکت نفت فلات قاره در سودان اشاره کرد. حضور این شرکت‌ها در سودان، اتهام‌هایی را از سوی دولت‌های غربی و سازمان‌های بین‌المللی حقوق بشر مبنی بر حمایت پکن از دولت سودان به همراه داشت. در این زمان خارطوم متهم بود تلاش‌های مؤثری برای توقف جنایات دارفور انجام نداده است. حتی پس از آنکه شرکت ملی نفت چین در سال ۲۰۰۷ تصمیم

گرفت سودان را از فهرست کشورهای موردعلاقه برای سرمایه‌گذاری نفتی حذف کند؛ دو شرکت نفتی چین دارایی‌های منابع طبیعی سودان را خریداری کردند. این خریدها، در کنار فروش مداوم تسلیحات به ارتش سودان، سبب شد حامیان حقوق بشر فعالیت‌های چین را در سودان محکوم کردند و اصطلاح «المپیک نسل‌کشی»، را برای میزبانی چین در بازی‌های المپیک سال ۲۰۰۸، به کار بردند. این اقدام به اعتبار بین‌المللی چین آسیب زد. این تحولات می‌تواند نشانه این واقعیت باشد که شرکت‌های انرژی بعضاً ممکن است حتی بدون توجه به دغدغه‌های سیاست خارجی پکن به شکلی مستقل عمل نمایند (Wu and Storey, 2008).

اهداف تجاری شرکت‌های دولتی چین به‌ویژه در سال‌های اخیر از اهداف دولت چین تمایز یافته و باعث بروز تنش‌هایی بین انتظارات دولت و اقدامات شرکت‌های دولتی شده است. این پدیده به‌عنوان جریانی قوی به‌ویژه در شرکت‌های فعال در بخش انرژی چین دیده می‌شود. این شرکت‌ها قدرت قابل‌توجهی در پیشبرد منافع خود در سیاست‌گذاری دارند. مصرف‌فزاینده انرژی به‌موازات رشد پرشتاب اقتصادی، سبب شد شرکت‌های انرژی چین، به‌عنوان گروهی ذینفع بلوک قدرتمندی را تشکیل دهند و به نحو قابل‌توجهی، دستی برتر را در دولت داشته باشند. بدین ترتیب شرکت‌های نفتی موقعیتی ممتاز در شکل دادن به سیاست‌گذاری در جهت منافع خودشان پیدا کردند. بر این اساس گفته می‌شود که روابط بین شرکت‌های ملی نفت و حزب-دولت تغییر کرده است (Downs, 2010).

### نتیجه‌گیری

تصویری که از نظام سیاسی چین به سبب ساختار تک‌حزبی آن به‌طور معمول ارائه می‌شود، حول محور وجود یک نظام فرماندهی و کنترل است که به‌طور مشترک توسط ارگان‌های مختلفی دولت و حزب و از بالا به پایین اعمال می‌شود. در این میان چنین تصور می‌شود که تصمیم‌گیری در عرصه سیاست خارجی نیز از این قاعده مستثنا نیست و به‌ویژه این ایده مطرح است که پس از روی کار آمدن شی جین‌پینگ در چین، روند متمرکز شدن دوباره نظام تصمیم‌گیری و تشدید کنترل حزب بر کنش‌های تصمیم‌گیری

به‌ویژه در حوزه سیاست خارجی، تشدید شده است. با این حال مقاله حاضر نشان داد که واقعیت پیچیده‌تر از تصویر ساده‌انگارانه بالاست و با وجود گرایش‌هایی که در زمینه تقویت کنترل حزب و تمرکز بخشی دوباره به‌نظام تصمیم‌گیری چین در سال‌های اخیر مشاهده شده است، کنش دیپلماتیک چین امروز متکثرتر و پیچیده‌تر شده و حتی نشانه‌هایی جدی از برخی تعارض‌ها و ابهام‌ها در آن دیده می‌شود. در یک نگاه کلان، باید توجه داشت که حرکت پرشتاب چین در مسیر نوسازی اقتصادی و تلاش آن برای تبدیل شدن به قدرتی جهانی در عرصه‌های تجارت، سرمایه‌گذاری و فن‌آوری‌های نوین، به‌طور طبیعی و گریزناپذیر، متکثرتر شدن و متنوع‌تر شدن کنش‌های تصمیم‌گیری پکن در عرصه سیاست خارجی را به دنبال داشته است. بازیگری در عرصه اقتصادی جهانی که بر مبنای قواعد لیبرال و بازارگرای موجود صورت می‌پذیرد، طبعاً قواعد و الزامات خاص خود را می‌طلبد و صرفاً نمی‌توان بر اساس قواعد سیاست حزبی و از بالا به پایین به این عرصه نگریست. مقاله نشان داد که ورود شرکت‌های دولتی چین به عرصه بین‌المللی عموماً از ابتدای قرن جدید و با تشویق و حمایت‌های دولتی صورت پذیرفت اما این بازیگران برای تحقق همان اهدافی که توسط حزب و دولت برایشان مشخص شده و برای تقویت جایگاه تجاری و تکنولوژیک و بازگرداندن منطقی سود سرمایه‌گذاری‌های عظیم صورت گرفته، الزاماً باید بر مبنای منطق اقتصادی و تجاری و نه صرفاً دستورالعمل‌های سیاسی و حزبی عمل کنند. بدین ترتیب است که به‌موازات درگیر شدن این بازیگران با موضوعات تخصصی‌تر و پیچیده‌تر و تقویت منطق سودآوری در کنش‌گری آن‌ها، خواه‌ناخواه نقش‌آفرینی آن‌ها در عرصه تصمیم‌گیری‌های سیاست خارجی و کنش دیپلماتیک چین نیز تقویت گردیده است و به نظر می‌رسد این تحول آن‌چنان پیش رفته که دیگر با تغییر نخبگان سیاسی و حزبی و تصمیم‌های از بالا به پایین دولتی نمی‌توان به شکلی بنیادین آن را از مسیر خود تغییر داد.

#### منابع

اوربو، پائولو (۱۳۹۳)، *الگوی چینی توسعه؛ چالش توسعه پرشتاب و هماهنگ سازی 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.

پولیتی، آلیس (۲۰۲۲)، «شرکت‌های چینی نیز حرفی برای گفتن دارند» انتشار یافته در کتاب *سیاست خارجی کنونی چین*، ویرایش اکسل برکوفسکی و جیولیا اسکپوراتی، ترجمه مرکز مطالعات سورین، نشر الکترونیکی.

کروبر، آرتور (۱۳۹۷)، *آن سوی دیوار؛ اقتصاد چین: آن چه هر کس باید بداند*، ترجمه سعید ارکان زاده و آزاده اکبری، تهران: انتشارات اتاق بازرگانی تهران.

Blanchette, Jude (2020), "From 'China Inc.' to 'CCP Inc.': a new paradigm for Chinese state capitalism", *China Leadership Monitor*, no. 67. <https://www.prclerleader.org/blanchette>.

Bo, Z. (2010), *China's Elite Politics: Governance and Democratization*, Singapore: World Scientific.

Breslin, S. (2021), "Chapter 2: Interests, Actors, and Intent" (from "China Risen" in *Studying Chinese Global Power*, Bristol: Bristol University Press.

Cabacungan, Grq andf Ho, Au (2005), 'Philippine president lauds Spratly agreement with China, Vietnam', *Philippine Daily Inquirer*, 15 Mar.

Chen, L. (2019) "China's central state corporatism: The party and the governance of centrally controlled businesses" In: Zheng, Y., Gore, L. L.P. (Eds.), *The Chinese Communist Party in Action: Consolidating Party Rule*, Routledge, London.

Curtis J. M. & Wentog Z. (2015), "Beyond Ownership: State Capitalism and the Chinese Firm", *Georgetown law journal*, 103(3):665-722.

Downs, E. (2008), "Business interest groups in Chinese politics: the case of the oil companies", ed. Li C., *China's Changing Political Landscape: Prospects for Democracy*, Brookings Institution: Washington, DC.

Fei, L. (2010) 'SOEs' taxes higher than private firms', *Global Times*, 25 Aug.

Hissey, Ian (17 December 2019), "Investing in Chinese State-Owned Enterprises", [insight.factset.com](https://insight.factset.com). Retrieved 15 March 2021.

Gordon, J. & Milhaupt, C. (2019), "China as a 'National Strategic Buyer': Toward a Multilateral Regime for Cross-Border M&A, *COLUM. BUS. L. REV.*

Hornby, L. (2017), 'China's consolidation push turns to sprawling power sector', *Financial Times*, 14 June. <https://www.ft.com/content/50614ed4-4c69-11e7-919a-1e14ce4af89b>.

Jakobson, L. (2008), 'Does China have an "energy diplomacy"? Reflections on China's energy security and its international dimensions', ed. A.



فصلنامه  
پژوهش‌های  
روابط بین‌الملل،  
دوره سی‌و‌نهم،  
شماره اول، شماره  
پیاپی چهل و  
هشت، بهار ۱۴۰۲

- Marquina, Energy Security: Visions from Asia and Europe, Palgrave: Houndmills.
- Jakson, L. and Knox D. (2010), "New Foreign policy actors in China", SIPRI Policy Paper September. <https://www.sipri.org/publications/2010/sipri-policy-papers/new-foreign-policy-actors-china>
- Jones, Lee and Shahar Hameiri (2021), Fractured China: How State Transformation is Shaping China's Rise, London, Cambridge University Press.
- Johnson, M. et al. (2021), 'Mario Draghi sets tone in cooling EU-China relations', Financial Times, 6 June. <https://www.ft.com/content/4d7bf8ad-f585-44b2-9250-790ec430de4b>.
- Kastner, J. and Seferiadis, G. (2020), 'COSCO faces backlash as it moves to tighten grip on Greek port', Nikkei Asian Review, 29 December. <https://asia.nikkei.com/Business/Transportation/COSCO-faces-backlash-as-it-moves-to-tighten-grip-on-Greek-port>
- King Jr. & Stoll D. (2009) "Government Forces Out Wagoner at GM", Wall Street Journal, Mar. 30, <http://online.wsj.com/news/articles/SB123836090755767077>.
- Leutert, W. (2018), 'The Political Mobility of China's Central State-Owned Enterprise Leaders', China Quarterly, 233: March, pp. 1–21. <https://www.cambridge.org/core/journals/china-quarterly/article/abs/political-mobility-of-chinas-central-state-owned-enterprise-leaders/5E083126010315761F7ABBA2F18DD51F>
- Li, X. J. and Zeng, K. (2019), 'Geopolitics, Nationalism, and Foreign Direct Investment: Perceptions of the China Threat and American Public Attitudes toward Chinese FDI', Chinese Journal of International Politics, 12(4): pp. 495–518.
- McNally, Christopher (2012), "Sino-Capitalism: China's Re-emergence and the International Political Economy", World Politics, 64(4): 741-76.
- Milhaupt, C. (1998), "Property Rights in Firms", 84, VA. L. REV. 1145, 1154.
- Naughton, Barry (2018) The Chinese Economy: Adaptation and Growth (2nd ed.), Cambridge, MA: MIT Press.
- Parpea, Laura-Anca (2020), 'The Belt and Road Initiative as Continuity in Chinese Foreign Policy', 9 (2) Journal of Contemporary East Asia Studies, 175.
- Reuters (2021), 'China Sidelined for Czech Nuclear Tender, Russia Still in Play', 27 January 2021, <https://www.reuters.com/world/china/china-sidelined-czech-nuclear-tender-russia-stillplay-2021-01-27>.

- Segal, G. (1994), 'Deconstructing foreign relations', in Goodman, D. and Segal, G. (eds), *China Deconstructs: Politics, Trade and Regionalism*, London, Routledge.
- Shi, Weiyi (2015) "The Political Economy of China's Outward Direct Investment." PhD Dissertation, University of California, San Diego.
- 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>
- Sutherland, Dylan (2003), *China's Large Enterprises and the Challenge of Late Industrialization*, New York: Routledge.
- The Economist (2020,) "Xi Jinping is reinventing state capitalism. Don't underestimate it.", 15 August.
- Stone, R. W., Wang, Y., & Yu, S. (2022). Chinese power and the state-owned enterprise. *International Organization*, 76(1), 229-250.
- Svetlicinii, A. (2020). Chinese state-owned enterprises and EU merger control. Routledge. <https://www.economist.com/leaders/2020/08/13/xi-jinping-is-reinventing-state-capitalism-dont-underestimate-it>.
- Tjan, Sie Tek (17 October 2020). "China State Firms' Assets grow even as the Government presses for lighter debt". [www.caixinglobal.com](http://www.caixinglobal.com). Retrieved 19 October 2020. Xinhua, 16 Mar. 2006. <[http://news.xinhuanet.com/misc/2006-03/16/content\\_4309517.htm](http://news.xinhuanet.com/misc/2006-03/16/content_4309517.htm)
- Webber, M., and M. Smith, (2013), "The Nexus between Traditional and Non-Traditional Security Cooperation in Japan-China Relations" 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
- Wu, Mark (2016), "The "China, Inc." Challenge to Global Trade Governance, 57, *HARV. INT'L L. J.*, 261, 264-66.
- Wu, K. and Storey, I. (2008), 'Energy security in China's capitalist transition: import dependence, oil diplomacy, and security imperatives', ed. C. A. McNally, *China's Emergent Political Economy: Capitalism in the Dragon's Lair*, Routledge: London, pp. 190-208.
- Yongian, Z(2006)"Explaining the Sources of de facto Federalism in Reform China" *Japanese Journal of Political Science*, Volume 7, Issue 2, August, pp. 101 - 126, DOI: <https://doi.org/10.1017/S1468109906002222>.
- Yu (2014), 'Partnership or Partnerships? An Assessment of China-EU Relations between 2001 and 2013 with cases studies on their

collaborations on climate change and renewable energy, PhD thesis,  
London School of Economics and Political Science.  
<http://etheses.lse.ac.uk/3294/>.

Zeng, Ming & Peter J. Williamson (2003), "The Hidden Dragons", HARV.  
Bus. REV., Oct., at 92, 94

۱۰۷

پژوهش‌های  
روابط بین‌الملل

شرکت‌های دولتی و  
کنش دیپلماتیک  
چین؛ بر هم کنش  
منافع تجاری و  
اهداف سیاسی

