

معاونت مطالعات اقتصادی و آینده پژوهی
اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

**مطالعه تطبیقی قانون برنامه پنج ساله هفتم
پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-
۱۴۰۷) و برنامه پنج ساله پانزدهم توسعه
اقتصادی و اجتماعی ملی جمهوری خلق
چین (۲۰۲۶-۲۰۳۰)**





معاونت مطالعات اقتصادی و آینده پژوهی

اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران

عنوان: مطالعه تطبیقی قانون برنامه پنج ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷) و برنامه پنج ساله پانزدهم توسعه اقتصادی و اجتماعی ملی جمهوری خلق چین (۲۰۲۶-۲۰۳۰)

از طریق پست الکترونیکی زیر می‌توانید پیشنهادهای و نظرات اصلاحی خود را به واحد مربوطه منعکس نمایید:

economic_research@tccim.ir

مواضع این گزارش، الزاما مواضع اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی تهران نیست.

استفاده از مطالب این گزارش با ذکر منبع بلامانع است.

نویسندگان به ترتیب حروف الفبا: فاروق شیحکی، نکین گودرزی

تیر ماه ۱۴۰۵



پیشگفتار

برنامه‌های توسعه، صرفاً مجموعه‌ای از اهداف، احکام و پروژه‌های بخشی نیستند؛ بلکه تصویری از نحوه تشخیص مسائل کشور، اولویت‌بندی نیازها، تقسیم مسئولیت میان دولت، بازار و جامعه و چگونگی تبدیل منابع به نتایج توسعه‌ای ارائه می‌کنند. مطالعه برنامه‌های توسعه سایر کشورها نیز زمانی برای سیاست‌گذاری داخلی سودمند است که از مقایسه ظاهری عناوین و ارقام فراتر رود و منطق درونی، ترکیب ابزارها، پیوند میان حوزه‌ها و سازوکار اجرای سیاست‌ها را آشکار سازد.

گزارش حاضر با همین رویکرد، قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران و برنامه پنج‌ساله پانزدهم توسعه اقتصادی و اجتماعی ملی جمهوری خلق چین را بررسی و مقایسه می‌کند. انتخاب چین برای این مطالعه، تنها به اهمیت این کشور در اقتصاد جهانی یا جایگاه آن در روابط خارجی ایران محدود نیست. چین از جمله کشورهایی است که برنامه‌ریزی میان‌مدت را با سیاست صنعتی، فناوری، سرمایه‌گذاری، توسعه منطقه‌ای، رفاه اجتماعی، امنیت و اجرای پروژه‌ها پیوند داده است. در مقابل، برنامه هفتم ایران به‌عنوان قانون لازم‌الاجرا، بخش مهمی از اهداف توسعه را به احکام حقوقی، اهداف کمی، تکالیف دستگاهی، آیین‌نامه‌ها و ترتیبات گزارش‌دهی تبدیل می‌کند. مقایسه این دو سند، امکان شناخت دقیق‌تر دو شیوه متفاوت سازمان‌دهی سیاست توسعه را فراهم می‌سازد.

این مطالعه در پی رتبه‌بندی ساده دو برنامه یا الگوبرداری مستقیم از ساختار سیاسی و اداری چین نیست. تفاوت در جایگاه حقوقی، نظام حکمرانی، ظرفیت اجرایی، ساختار اقتصادی و شرایط داخلی و بین‌المللی دو کشور، انتقال مستقیم ترتیبات نهادی را ناموجه می‌سازد. از این‌رو، آنچه در این گزارش مورد توجه قرار گرفته، کارکرد سیاست‌ها و نحوه ارتباط میان تشخیص مسئله، هدف، ابزار، بازیگر، منابع، اجرا و ارزیابی است.

گزارش، افزون بر مقایسه معماری و محتوای دو برنامه، دلالت‌های جهت‌گیری‌های توسعه‌ای چین را برای ایران و زمینه‌های احتمالی همکاری دو کشور بررسی می‌کند. در این بخش نیز میان اشتراک موضوعی برنامه‌ها و وجود یک فرصت اجرایی واقعی تمایز گذاشته شده است. قرارگرفتن یک موضوع در اولویت‌های دو کشور، به‌تنهایی به معنای وجود توافق، تأمین مالی، شریک اجرایی یا پروژه آماده نیست. همکاری پایدار مستلزم امکان‌سنجی، شناسایی بازار و طرف‌های مسئول، طراحی قرارداد، تأمین مالی، رعایت استانداردها و تقسیم روشن ریسک است.



برای حفظ جامعیت و قابلیت پیگیری، همه ۶۲ فصل برنامه پانزدهم چین و همه ۱۲۰ ماده قانون برنامه هفتم ایران بررسی و وضعیت تطبیقی آنها در فصل سیزدهم ثبت شده است. این پوشش کامل، امکان تمایز میان متناظرهای مستقیم، روابط جزئی و کارکردی، عدم تقارن ها و موضوعات فاقد متناظر مستقیم را فراهم کرده و حدود استنتاج های گزارش را روشن می سازد.

امید است یافته های این مطالعه، علاوه بر کمک به شناخت تفاوت های طراحی دو برنامه، در بهبود نظام برنامه ریزی توسعه، تقویت ارتباط میان سیاست های بخشی، ارتقای قابلیت اجرای اهداف و تبدیل ظرفیت های همکاری ایران و چین به اقدامات سنجیده و قابل ارزیابی مورد استفاده قرار گیرد. برای اتاق بازرگانی تهران نیز این گزارش می تواند مبنایی برای نزدیک کردن جهت گیری های کلان به مسائل عملی بنگاه ها، شناسایی موانع همکاری و سازمان دهی خدمات اطلاعاتی، حقوقی و تجاری باشد.



فهرست مطالب

پیشگفتار.....	۳
فهرست مطالب.....	۵
خلاصه مدیریتی.....	۱۵
فصل اول: مقدمه، دامنه و روش‌شناسی گزارش.....	۲۱
۱-۱ مقدمه و زمینه تهیه گزارش.....	۲۱
۲-۱ اهداف و پرسش‌های اصلی.....	۲۲
۳-۱ اسناد مبنای مطالعه.....	۲۳
۴-۱ تفاوت ماهوی و نهادی دو برنامه.....	۲۵
۵-۱ ضرورت انتخاب روش تطبیقی متناسب.....	۲۶
۶-۱ چارچوب روش شناختی پژوهش.....	۲۷
۱-۶-۱ تحلیل نظام‌مند اسناد سیاستی.....	۲۷
۱-۶-۲ مقایسه ساختاریافته و متمرکز.....	۲۸
۱-۶-۳ مقایسه کارکردی.....	۲۹
۱-۶-۴ تحلیل طراحی سیاست و ترکیب ابزارها.....	۲۹
۱-۶-۵ تحلیل انسجام سیاستی.....	۳۰
۱-۶-۶ نقشه‌برداری برنامه و حسابرسی پوشش.....	۳۱
۷-۱ واحد تحلیل و قواعد استخراج و کدگذاری گزاره‌ها.....	۳۱
۸-۱ مراحل اجرای تحلیل تطبیقی.....	۳۴
۱-۸-۱ خواندن مستقل و بازسازی منطق درونی هر سند.....	۳۴
۲-۸-۱ استخراج و طبقه‌بندی گزاره‌های سیاستی.....	۳۴
۳-۸-۱ تشکیل مجموعه موضوعات مشترک.....	۳۵
۴-۸-۱ مقایسه در سه سطح.....	۳۵
۵-۸-۱ تعیین نوع رابطه تطبیقی.....	۳۶
۶-۸-۱ کنترل جامع پوشش دو سند.....	۳۶
۷-۸-۱ ادغام یافته‌ها و کنترل دامنه نتیجه‌گیری.....	۳۶



۳۷	۹-۱ ضوابط تعیین رابطه تطبیقی
۳۸	۱۰-۱ ردیابی شواهد و کنترل پوشش اسناد
۳۹	۱۱-۱ روش تحلیل دلالت‌های برنامه چین برای ایران
۴۰	۱۲-۱ محدودیت‌های پژوهش
۴۱	۱۳-۱ ساختار گزارش
۴۲	۲ فصل دوم: ساختار برنامه‌ریزی، فلسفه توسعه و اهداف کلان
۴۲	۱-۲ جایگاه و ماهیت دو برنامه
۴۳	۲-۲ نقطه آغاز برنامه‌ها: تشخیص محیط توسعه
۴۴	۳-۲ فلسفه توسعه و اصول راهنما
۴۴	۱-۳-۲ اصول راهنمای برنامه چین
۴۵	۲-۳-۲ جهت‌گیری‌های برنامه هفتم ایران
۴۶	۳-۳-۲ مقایسه فلسفه توسعه
۴۷	۴-۲ جایگاه دولت، بازار، بنگاه و جامعه
۴۹	۵-۲ اهداف کلان و شیوه هدف‌گذاری
۴۹	۱-۵-۲ اهداف کلان برنامه چین
۵۰	۲-۵-۲ اهداف کلان برنامه ایران
۵۰	۳-۵-۲ تفاوت منطق هدف‌گذاری
۵۳	۶-۲ افق زمانی و رابطه برنامه پنج‌ساله با اهداف بلندمدت
۵۳	۷-۲ ساختار اجرای برنامه
۵۴	۸-۲ جمع‌بندی
۵۶	۳ فصل سوم: رشد اقتصادی، تقاضای داخلی، سرمایه‌گذاری و حکمرانی اقتصاد کلان و مالی
۵۶	۱-۳ جایگاه رشد اقتصادی در دو برنامه
۵۷	۲-۳ بهره‌وری و عوامل محرک رشد
۵۸	۳-۳ تقاضای داخلی و مصرف خانوار
۶۰	۴-۳ سرمایه‌گذاری عمومی و خصوصی
۶۳	۵-۳ پیوند سرمایه‌گذاری و مصرف



۶۴	۳-۶ حکمرانی اقتصاد کلان
۶۵	۳-۷ بودجه، مخارج عمومی و بدهی دولت
۶۷	۳-۸ نظام مالیاتی
۶۹	۳-۹ نظام بانکی، سیاست پولی و بازار سرمایه
۷۴	۴ فصل چهارم: بازار، مالکیت، بخش خصوصی و محیط کسب و کار
۷۴	۴-۱ جایگاه بازار در معماری توسعه دو برنامه
۷۵	۴-۲ بازار ملی یکپارچه در چین و انسجام بازار داخلی در ایران
۷۶	۴-۳ حقوق مالکیت و امنیت فعالیت اقتصادی
۷۷	۴-۴ جایگاه بنگاه‌های دولتی و سرمایه دولتی
۷۸	۴-۵ بخش خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های کوچک و متوسط
۸۰	۴-۶ رقابت، انحصار و نهادهای تنظیم‌گر
۸۱	۴-۷ قیمت‌گذاری و تنظیم بازار
۸۲	۴-۸ بازار عوامل تولید
۸۳	۴-۹ خروج بنگاه‌ها و فعال‌سازی منابع راکد
۸۴	۴-۱۰ کیفیت تنظیم‌گری و رابطه دولت با بنگاه
۸۶	۴-۱۱ جمع‌بندی
۸۸	۵ فصل پنجم: صنعت، خدمات، علم، فناوری و تحول دیجیتال
۸۸	۵-۱ جایگاه صنعت و فناوری در الگوی توسعه دو برنامه
۸۸	۵-۲ نوسازی صنایع موجود
۹۰	۵-۳ تکمیل زنجیره ارزش و جلوگیری از خام‌فروشی
۹۱	۵-۴ امنیت و تاب‌آوری زنجیره‌های صنعتی و تأمین
۹۲	۵-۵ سیاست ظرفیت تولید و جلوگیری از سرمایه‌گذاری ناکارا
۹۳	۵-۶ صنایع نوظهور و صنایع آینده
۹۴	۵-۷ بخش خدمات و نقش آن در تحول تولید
۹۵	۵-۸ ساختار نظام نوآوری
۹۶	۵-۹ نوآوری اصیل و فناوری‌های کلیدی



- ۵-۱۰ نقش بنگاه در نوآوری و تجاری سازی ۹۷
- ۵-۱۱ تجاری سازی فناوری و مالکیت فکری ۹۹
- ۵-۱۲ پیوند آموزش، علم، فناوری و استعداد ۹۹
- ۵-۱۳ زیرساخت اقتصاد دیجیتال: ارتباطات، توان محاسباتی، الگوریتم و داده ۱۰۰
- ۵-۱۴ هوش مصنوعی و تحول دیجیتال بخش های اقتصادی ۱۰۱
- ۵-۱۵ حکمرانی، ایمنی و تنظیم گری اقتصاد دیجیتال ۱۰۲
- ۵-۱۶ همکاری بین المللی علمی و دیجیتال ۱۰۳
- ۵-۱۷ جمع بندی ۱۰۴
- ۶ فصل ششم: زیرساخت، حمل و نقل، لجستیک، انرژی و اقتصاد دریامحور ۱۰۷
- ۶-۱ جایگاه زیرساخت در الگوی توسعه دو برنامه ۱۰۷
- ۶-۲ حمل و نقل یکپارچه و چندوجهی ۱۰۸
- ۶-۳ راه آهن؛ از توسعه خط تا افزایش سهم واقعی حمل ۱۰۹
- ۶-۴ حمل و نقل جاده ای، نگهداری و ایمنی زیرساخت ۱۱۰
- ۶-۵ لجستیک و نظام گردش کالا ۱۱۱
- ۶-۶ ترانزیت و رقابت کریدوری ۱۱۲
- ۶-۷ بنادر و مشارکت سرمایه گذاری ۱۱۳
- ۶-۸ زیرساخت انرژی و نظام جدید برق ۱۱۳
- ۶-۹ امنیت انرژی؛ از تولید تا ذخیره و توزیع ۱۱۴
- ۶-۱۰ بازار انرژی و دیپلماسی انرژی ۱۱۵
- ۶-۱۱ بهینه سازی مصرف و کاهش اتلاف انرژی ۱۱۶
- ۶-۱۲ زیرساخت های نوین و ارتباط آنها با شبکه های سنتی ۱۱۷
- ۶-۱۳ اقتصاد دریامحور در برنامه ایران ۱۱۷
- ۶-۱۴ اقتصاد دریایی و حکمرانی فضای دریا در چین ۱۱۸
- ۶-۱۵ مقایسه رویکرد دو برنامه به تاب آوری زیرساختی ۱۱۹
- ۶-۱۶ جمع بندی تطبیقی ۱۲۰
- ۷ فصل هفتم: کشاورزی، امنیت غذایی، آب، محیط زیست و گذار سبز ۱۲۳



- ۷-۱ جایگاه کشاورزی، منابع طبیعی و محیط زیست در دو برنامه ۱۲۳
- ۷-۲ امنیت غذایی و ظرفیت تولید محصولات اساسی ۱۲۳
- ۷-۳ ساختار تولید و الگوی کشت ۱۲۵
- ۷-۴ حفاظت از اراضی، زیرساخت کشاورزی و افزایش عملکرد ۱۲۶
- ۷-۵ بذر، فناوری، ماشین آلات و نظام ترویج ۱۲۷
- ۷-۶ تنوع بخشی به عرضه غذا و توسعه زنجیره فرآوری ۱۲۸
- ۷-۷ حمایت از کشاورزان و تأمین مالی کشاورزی ۱۲۸
- ۷-۸ توسعه روستایی؛ فراتر از تولید کشاورزی ۱۲۹
- ۷-۹ حکمرانی منابع آب در برنامه ایران ۱۳۰
- ۷-۱۰ مدیریت آب در برنامه چین ۱۳۱
- ۷-۱۱ آلودگی کشاورزی و سلامت محصولات غذایی ۱۳۲
- ۷-۱۲ گذار کم کربن و سیاست تغییر اقلیم ۱۳۳
- ۷-۱۳ بهبود کیفیت هوا، آب و خاک ۱۳۴
- ۷-۱۴ حفاظت از اکوسیستم ها و تنوع زیستی ۱۳۵
- ۷-۱۵ ارزیابی زیست محیطی و مسئولیت طرح های توسعه ۱۳۶
- ۷-۱۶ پسماند، اقتصاد چرخشی و بهره وری منابع ۱۳۷
- ۷-۱۷ تولید و مصرف سبز ۱۳۸
- ۷-۱۸ جدول جمع بندی تطبیقی ۱۳۹
- ۷-۱۹ جمع بندی تطبیقی فصل ۱۴۱
- ۸ فصل هشتم: توسعه منطقه ای، آمایش سرزمین، شهرنشینی، مسکن و خدمات عمومی ۱۴۳
- ۸-۱ جایگاه سرزمین و منطقه در معماری دو برنامه ۱۴۳
- ۸-۲ مفهوم توسعه متوازن و هماهنگ منطقه ای ۱۴۴
- ۸-۳ راهبردهای ملی و نقش مناطق پیشران ۱۴۵
- ۸-۴ توسعه مناطق خاص، مرزی و وابسته به منابع ۱۴۶
- ۸-۵ پیوندهای بین منطقه ای و توسعه شبکه ای ۱۴۷
- ۸-۶ آمایش سرزمین و تقسیم بندی کاربردی فضا ۱۴۸



۱۴۹.....	۷-۸ خطوط کنترلی و حدود توسعه
۱۵۰.....	۸-۸ نظام مجوز و «نقشه واحد» سرزمین
۱۵۰.....	۹-۸ رابطه اختیارات ملی و استانی
۱۵۱.....	۱۰-۸ شهرنشینی انسان محور در برنامه چین
۱۵۲.....	۱۱-۸ مناطق کلان شهری و همکاری میان شهرها
۱۵۳.....	۱۲-۸ شهرهای انسان محور، تاب آور و هوشمند
۱۵۴.....	۱۳-۸ شهرستان ها و شهرهای کوچک
۱۵۵.....	۱۴-۸ سیاست مسکن در برنامه ایران
۱۵۶.....	۱۵-۸ سیاست مسکن در برنامه چین
۱۵۷.....	۱۶-۸ مقایسه الگوی تأمین مسکن
۱۵۸.....	۱۷-۸ بازآفرینی شهری و بافت های فرسوده
۱۵۸.....	۱۸-۸ همسان سازی خدمات عمومی در چین
۱۵۹.....	۱۹-۸ خدمات عمومی در برنامه ایران
۱۶۰.....	۲۰-۸ تمایز میان تمرکززدایی، توسعه منطقه ای و همسان سازی خدمات
۱۶۱.....	۲۱-۸ جمع بندی تطبیقی
۱۶۵.....	۹ فصل نهم: جمعیت، اشتغال، رفاه، آموزش، سلامت، فرهنگ و حقوق گروه های اجتماعی.....
۱۶۵.....	۱-۹ جایگاه سیاست های انسانی و اجتماعی در دو برنامه
۱۶۵.....	۲-۹ سیاست جمعیت و فرزندآوری
۱۶۵.....	۱-۲-۹ جامعه دوستدار فرزندآوری در برنامه چین
۱۶۶.....	۲-۲-۹ زن، خانواده و جمعیت در برنامه ایران
۱۶۷.....	۳-۲-۹ جمع بندی تطبیقی سیاست جمعیت
۱۶۷.....	۳-۹ سالمندی و اقتصاد مراقبت
۱۶۷.....	۱-۳-۹ سالمندی فعال در برنامه چین
۱۶۸.....	۲-۳-۹ سالمندی و بازنشستگی در برنامه ایران
۱۶۹.....	۳-۳-۹ تفاوت بازنشستگی و مراقبت سالمندی
۱۷۰.....	۴-۹ اشتغال و پیوند آن با سیاست های اقتصادی



- ۹-۴-۱ هدف‌گذاری اشتغال در برنامه ایران ۱۷۰
- ۹-۴-۲ اشتغال باکیفیت و کامل در برنامه چین ۱۷۰
- ۹-۴-۳ تفاوت رویکرد دو برنامه به اشتغال ۱۷۱
- ۹-۵ مهارت، آموزش مادام‌العمر و تطبیق عرضه و تقاضای کار ۱۷۱
- ۹-۶ توزیع درآمد، فقر و شکوفایی مشترک ۱۷۲
- ۹-۶-۱ اهداف کمی توزیع درآمد در برنامه ایران ۱۷۲
- ۹-۶-۲ نظام توزیع درآمد در برنامه چین ۱۷۳
- ۹-۶-۳ مقایسه دو رویکرد ۱۷۳
- ۹-۷ تأمین اجتماعی و حمایت‌های هدفمند ۱۷۴
- ۹-۷-۱ ساختار تأمین اجتماعی در ایران ۱۷۴
- ۹-۷-۲ نظام چندسطحی تأمین اجتماعی در چین ۱۷۴
- ۹-۷-۳ جمع‌بندی ۱۷۵
- ۹-۸ آموزش عمومی، فنی و عالی ۱۷۷
- ۹-۸-۱ آموزش به‌عنوان جزء راهبرد جمعیت در چین ۱۷۷
- ۹-۸-۲ آموزش در برنامه ایران ۱۷۸
- ۹-۸-۳ تفاوت معماری آموزش ۱۷۹
- ۹-۹ سلامت و نظام ارائه خدمات ۱۷۹
- ۹-۹-۱ سلامت‌محوری و پیشگیری در برنامه چین ۱۷۹
- ۹-۹-۲ شبکه سلامت، پزشک خانواده و ارجاع در ایران ۱۸۰
- ۹-۹-۳ مقایسه دو نظام سلامت ۱۸۰
- ۹-۱۰ فرهنگ، هویت و ارزش‌های اجتماعی ۱۸۱
- ۹-۱۰-۱ ارزش‌های محوری در برنامه چین ۱۸۱
- ۹-۱۰-۲ فرهنگ عمومی در برنامه ایران ۱۸۱
- ۹-۱۱ خدمات فرهنگی عمومی و میراث فرهنگی ۱۸۲
- ۹-۱۲ صنعت فرهنگ، رسانه و ارتباطات بین‌المللی ۱۸۳
- ۹-۱۲-۱ صنعت فرهنگ در چین ۱۸۳



۱۸۳.....	۹-۱۲-۲ رسانه و فرهنگ در برنامه ایران
۱۸۳.....	۹-۱۲-۳ ارتباطات فرهنگی بین‌المللی
۱۸۴.....	۹-۱۳-۱ زنان، کودکان و جوانان
۱۸۴.....	۹-۱۳-۱ ساختار فصل گروه‌های اجتماعی در چین
۱۸۴.....	۹-۱۳-۲ زنان، خانواده و گروه‌های اجتماعی در ایران
۱۸۵.....	۹-۱۴-۱ ایثارگران، نظامیان بازنشسته و افراد دارای معلولیت
۱۸۵.....	۹-۱۴-۱ نظامیان بازنشسته و ایثارگران
۱۸۵.....	۹-۱۴-۲ افراد دارای معلولیت
۱۸۶.....	۹-۱۵-۱ سلامت اجتماعی، آسیب‌های اجتماعی و سرمایه اجتماعی
۱۸۷.....	۹-۱۶-۱ جمع‌بندی تطبیقی
۱۹۱.....	۱۰- فصل دهم: حکمرانی، حاکمیت قانون، امنیت، دفاع و سازوکار اجرای برنامه.....
۱۹۱.....	۱۰-۱ جایگاه حکمرانی و امنیت در معماری دو برنامه
۱۹۲.....	۱۰-۲ اصلاح ساختار اداری و اندازه دولت در برنامه ایران
۱۹۳.....	۱۰-۳ تمرکززدایی و واگذاری اختیار
۱۹۴.....	۱۰-۴ دولت هوشمند و حکمرانی داده در ایران
۱۹۵.....	۱۰-۵ حکمرانی دیجیتال و داده در برنامه چین
۱۹۶.....	۱۰-۶ ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و مدیران در ایران
۱۹۷.....	۱۰-۷ حکمرانی اجتماعی در چین
۱۹۸.....	۱۰-۸ سیاست داخلی و سلامت اجتماعی در ایران
۱۹۹.....	۱۰-۹ امنیت ملی جامع در برنامه چین
۲۰۰.....	۱۰-۱۰ امنیت و پدافند غیرعامل در برنامه ایران
۲۰۰.....	۱۰-۱۱ امنیت اقتصادی
۲۰۲.....	۱۰-۱۲ ایمنی عمومی و مدیریت بحران
۲۰۲.....	۱۰-۱۳ حاکمیت قانون در برنامه چین
۲۰۴.....	۱۰-۱۴ تحول قضایی و حقوقی در برنامه ایران
۲۰۵.....	۱۰-۱۵ دموکراسی سوسیالیستی چین و محدودیت تطبیق مستقیم



- ۱۰-۱۶ دفاع و نوسازی نیروهای مسلح در برنامه چین ۲۰۵
- ۱۰-۱۷ دفاع و امنیت در برنامه ایران ۲۰۷
- ۱۰-۱۸ نظارت، پاسخ‌گویی و مقابله با فساد ۲۰۷
- ۱۰-۱۹ ساختار راهبردی اجرای برنامه در ایران ۲۰۸
- ۱۰-۲۰ تأمین مالی اجرای برنامه و ماده ۱۱۹ ۲۱۰
- ۱۰-۲۱ نظام اجرای برنامه در چین ۲۱۱
- ۱۰-۲۲ پیوند برنامه با بودجه، سیاست و عوامل تولید در چین ۲۱۲
- ۱۰-۲۳ پایش، ارزیابی و اصلاح برنامه در چین ۲۱۲
- ۱۰-۲۴ مقایسه منطق اجرای دو برنامه ۲۱۳
- ۱۰-۲۵ موضوعات خاص ساختار سیاسی و سرزمینی چین ۲۱۴
- ۱۰-۲۶ جمع‌بندی تطبیقی ۲۱۴
- ۱۱ فصل یازدهم: دلالت‌های برنامه پانزدهم چین برای ایران و زمینه‌های همکاری دو کشور ۲۱۹
- ۱۱-۱ حدود و منطق تحلیل ۲۱۹
- ۱۱-۲ معماری سیاست خارجی اقتصادی چین در برنامه پانزدهم ۲۲۰
- ۱۱-۳ کمر بند و جاده؛ فراتر از زیرساخت فیزیکی ۲۲۱
- ۱۱-۴ حکمرانی جهانی و جایگاه سازوکارهای چندجانبه ۲۲۱
- ۱۱-۵ جهت‌گیری خارجی برنامه هفتم ایران ۲۲۲
- ۱۱-۶ همکاری در انرژی و منابع راهبردی ۲۲۳
- ۱۱-۷ ترانزیت، کریدورها و لجستیک ۲۲۴
- ۱۱-۸ تجارت و سرمایه‌گذاری ۲۲۵
- ۱۱-۹ صنعت، معدن و زنجیره‌های ارزش ۲۲۶
- ۱۱-۱۰ اقتصاد دیجیتال، هوش مصنوعی و فناوری فضای ۲۲۷
- ۱۱-۱۱ کشاورزی و امنیت غذایی ۲۲۸
- ۱۱-۱۲ اقتصاد دریایی، بنادر و توسعه سواحل ۲۲۹
- ۱۱-۱۳ آب، محیط‌زیست و گذار سبز ۲۳۰
- ۱۱-۱۴ خدمات، گردشگری، سلامت، آموزش و فرهنگ ۲۳۱



۲۳۲.....	۱۵-۱۱ سازوکارهای مالی، بانکی و پرداخت
۲۳۳.....	۱۶-۱۱ محدودیت‌ها و ریسک‌های همکاری
۲۳۳.....	۱۷-۱۱ اولویت‌بندی اجرایی زمینه‌های همکاری
۲۳۵.....	۱۸-۱۱ جمع‌بندی فصل
۲۳۷.....	۱۲ فصل دوازدهم: جمع‌بندی نهایی و پیشنهادهای سیاستی
۲۳۷.....	۱-۱۲ نتیجه کلی مطالعه
۲۳۷.....	۲-۱۲ مهم‌ترین یافته‌های تطبیقی
۲۴۱.....	۳-۱۲ نقاط قوت طراحی برنامه هفتم ایران
۲۴۲.....	۴-۱۲ چالش‌های طراحی برنامه هفتم ایران
۲۴۳.....	۵-۱۲ نقاط قوت طراحی برنامه پانزدهم چین
۲۴۴.....	۶-۱۲ محدودیت‌های قابل مشاهده در طراحی برنامه چین
۲۴۵.....	۷-۱۲ اصول استفاده از تجربه چین در ایران
۲۴۵.....	۸-۱۲ پیشنهادهای سیاستی برای بهبود برنامه‌ریزی در ایران
۲۴۷.....	پیشنهادهای ویژه برای همکاری ایران و چین
۲۴۸.....	۹-۱۲ نتیجه نهایی
۲۴۹.....	۱۳ پیوست‌های فنی گزارش
۲۵۱.....	۱-۱۳ ماتریس مادر ردیابی و تطبیق شواهد
۲۶۵.....	۲-۱۳ فهرست کنترل پوشش ۱۲۰ ماده قانون برنامه هفتم ایران
۲۷۷.....	۳-۱۳ مقایسه شاخص‌های اصلی کمی
۲۸۰.....	۴-۱۳ موضوعات فاقد متناظر مستقیم و عدم تقارن‌های اصلی
۲۸۴.....	۵-۱۳ چارچوب پیشنهادی پایش اجرای برنامه هفتم
۲۸۵.....	۶-۱۳ چارچوب پیشنهادی پایش همکاری ایران و چین
۲۸۶.....	۱-۶-۱۳ جمع‌بندی پیوست‌ها
۲۸۷.....	۱۴ منابع و مأخذ اصلی



خلاصه مدیریتی

گزارش حاضر با هدف مقایسه نظام‌مند قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران و برنامه پنج‌ساله پانزدهم توسعه اقتصادی و اجتماعی ملی جمهوری خلق چین تهیه شده است. مقصود از این مقایسه، رتبه‌بندی دو برنامه یا الگوبرداری مستقیم از ساختار سیاسی و اداری چین نیست؛ بلکه مطالعه نحوه‌ای است که هر سند مسائل توسعه را تعریف می‌کند، اهداف را تعیین می‌کند، ابزارهای سیاستی را به کار می‌گیرد، مسئولیت‌ها را میان دولت، بازار و جامعه توزیع می‌کند و میان حوزه‌های مختلف توسعه ارتباط برقرار می‌سازد.

دو سند، با وجود برخورداری از افق پنج‌ساله و پوشش گسترده موضوعات اقتصادی، اجتماعی و نهادی، از نظر ماهیت یکسان نیستند. برنامه پانزدهم چین، سندی راهبردی و چندسطحی است که جهت‌گیری‌های اصلی توسعه ملی را مشخص و ارتباط میان برنامه‌های ملی، بخشی، منطقه‌ای و پروژه‌ای را تنظیم می‌کند. در مقابل، برنامه هفتم ایران یک قانون لازم‌الاجراست و بخش مهمی از اهداف توسعه را در قالب احکام حقوقی، اهداف کمی، دستگاه‌های مسئول، مهلت‌های اجرایی، آیین‌نامه‌ها و الزامات گزارش‌دهی بیان می‌کند. از این‌رو، مقایسه این دو سند بر منطق طراحی سیاست‌ها متمرکز است و به‌تنهایی نمی‌تواند مبنای داورى درباره عملکرد واقعی یا میزان تحقق اهداف آنها قرار گیرد.

در این مطالعه، متن کامل هر دو برنامه بررسی شده است. برنامه چین در سطح ۱۸ بخش و ۶۲ فصل و برنامه ایران در سطح ماده تعاریف، ۲۴ فصل و ۱۲۰ ماده تحلیل شده‌اند. مقایسه تنها بر شباهت عناوین استوار نبوده، بلکه مسئله سیاستی، هدف، شاخص، ابزار، بازیگر، منبع، سطح اجرا، سازوکار نظارت و ارتباط هر سیاست با سایر حوزه‌ها مورد توجه قرار گرفته است. روابط میان اجزای دو برنامه نیز در قالب متناظر مستقیم، متناظر جزئی، متناظر کارکردی، رابطه نامتقارن و فقدان متناظر مستقیم دسته‌بندی شده‌اند. همه فصل‌ها و مواد دو سند در فرایند بررسی تعیین تکلیف شده‌اند تا جامعیت تحلیل و امکان ردیابی یافته‌ها حفظ شود.

نتیجه اصلی مطالعه

مهم‌ترین نتیجه مقایسه آن است که تفاوت بنیادی دو برنامه، نه در تعداد موضوعات یا گستردگی حوزه‌های تحت پوشش، بلکه در منطق سازمان‌دهی سیاست‌ها قرار دارد.

قانون برنامه هفتم ایران در تبدیل اهداف توسعه‌ای به عدد، حکم، تکلیف قانونی، دستگاه مسئول و سازوکار گزارش‌دهی صراحت بیشتری دارد. این ویژگی، امکان پیگیری حقوقی احکام و سنجش رسمی عملکرد دستگاه‌ها را افزایش می‌دهد.



با این حال، تعدد اهداف کمی، پراکندگی موضوعات مرتبط در فصل‌های مختلف و ضعف ارتباط صریح میان برخی سیاست‌ها می‌تواند تمرکز منابع، هماهنگی دستگاه‌ها و ارزیابی نتیجه کلی برنامه را دشوار سازد.

برنامه پانزدهم چین، سیاست‌های رشد، تقاضای داخلی، سرمایه‌گذاری، صنعت، فناوری، توسعه منطقه‌ای، رفاه، محیط‌زیست، امنیت و اجرا را در زنجیره‌های به هم پیوسته تری تنظیم می‌کند. در این برنامه، توسعه یک بخش معمولاً در ارتباط با بازار، زیرساخت، فناوری، نیروی انسانی، منابع مالی و شرایط منطقه‌ای بررسی می‌شود. این ساختار، انسجام راهبردی سند را تقویت می‌کند؛ اما بسیاری از جهت‌گیری‌های آن برای تبدیل شدن به اقدام اجرایی به برنامه‌های بخشی و منطقه‌ای، پروژه‌های مشخص و اسناد پایین‌دستی وابسته‌اند. در نتیجه، صراحت راهبردی برنامه چین لزوماً به معنای تعیین جزئیات حقوقی مسئولیت، منابع و زمان‌بندی در متن سند ملی نیست.

مهم‌ترین یافته‌های تطبیقی

در حوزه معماری برنامه‌ریزی، برنامه چین با ارزیابی شرایط داخلی و بین‌المللی، دستاوردهای دوره گذشته، فرصت‌ها و ریسک‌های پیش رو آغاز می‌شود و اهداف دوره جدید را به این تشخیص پیوند می‌دهد. در قانون برنامه هفتم ایران، فصل مستقلی برای تشخیص محیط توسعه وجود ندارد و تصویر مسائل عمدتاً باید از اهداف کمی، احکام بخشی و تکالیف دستگاه‌ها بازسازی شود. بنابراین، برنامه ایران در بیان تکلیف و هدف صریح‌تر است، اما ارتباط میان تشخیص مسئله و انتخاب سیاست در همه حوزه‌ها به یک اندازه روشن نیست.

در اقتصاد کلان، قانون ایران برای رشد اقتصادی، بهره‌وری، سرمایه‌گذاری، اشتغال و عملکرد بخش‌های اصلی اهداف عددی مشخصی تعیین می‌کند. برنامه چین در تعیین رشد کل اقتصاد انعطاف بیشتری نشان می‌دهد و در مقابل، اهداف کمی و جهت‌گیری‌های مشخصی را در حوزه‌هایی مانند فناوری، آموزش، سلامت، انرژی و محیط‌زیست مقرر می‌کند. تفاوت مهم دیگر آن است که برنامه چین مصرف خانوار و تقاضای داخلی را یکی از اجزای اصلی الگوی رشد می‌داند و آن را با درآمد، اشتغال، مسکن، خدمات عمومی و تأمین اجتماعی مرتبط می‌کند. در قانون ایران، این عناصر وجود دارند، اما در قالب یک سیاست منسجم و مستقل برای تقویت تقاضای داخلی سازمان نیافته‌اند.

در سیاست سرمایه‌گذاری، برنامه ایران بیشتر بر تجهیز منابع، تأمین مالی و تحقق اهداف کمی تأکید دارد. برنامه چین علاوه بر حجم سرمایه‌گذاری، جهت آن، کیفیت پروژه، بازده اقتصادی و اجتماعی، امکان بهره‌برداری و مدیریت تمام‌چرخه طرح‌ها را مورد توجه قرار می‌دهد. این تفاوت نشان می‌دهد که افزایش منابع سرمایه‌گذاری، بدون نظام انتخاب، ارزیابی، اجرا و بهره‌برداری پروژه، لزوماً به تحقق اهداف توسعه‌ای منجر نمی‌شود.



در حوزه بازار و فعالیت بنگاه‌ها، قانون ایران احکام مشخصی درباره محیط کسب و کار، واگذاری، کاهش تصدی‌گری دولت، رقابت، تنظیم‌گری و تأمین مالی دارد. برنامه چین این موضوعات را در چارچوب گسترده‌تری شامل بازار ملی یکپارچه، دسترسی برابر به عوامل تولید، رفع موانع منطقه‌ای، ارزیابی رقابت و تعیین نقش بنگاه‌های دولتی، خصوصی و کوچک و متوسط قرار می‌دهد. قانون ایران در برخی الزامات حقوقی و دستگاهی صریح‌تر است، اما برنامه چین ارتباط میان بازار کالا، سرمایه، زمین، نیروی کار، فناوری و داده را منسجم‌تر تنظیم می‌کند.

در سیاست صنعتی، هر دو برنامه نوسازی تولید، تکمیل زنجیره ارزش، ارتقای فناوری و توسعه فعالیت‌های دانش‌بنیان را دنبال می‌کنند. قانون ایران بیشتر بر افزایش تولید، کاهش خام‌فروشی، داخلی‌سازی و تکمیل حلقه‌های زنجیره ارزش تأکید دارد. برنامه چین نوسازی صنایع موجود را با تحول دیجیتال، تولید سبز، استانداردگذاری، خدمات تولیدکننده و مدیریت ظرفیت پیوند می‌دهد و میان صنایع نوظهور قابل تجاری‌سازی و صنایع آینده که نیازمند پرورش بلندمدت‌اند، تمایز روشن‌تری برقرار می‌کند.

در نظام نوآوری، قانون ایران دانشگاه‌ها، مراکز پژوهشی، صندوق‌های مالی و شرکت‌های دانش‌بنیان را به‌عنوان اجزای اصلی سیاست علم و فناوری معرفی می‌کند. در برنامه چین، بنگاه صنعتی نقش فعال‌تری در شناسایی نیاز فناوری، سازمان‌دهی پژوهش، سرمایه‌گذاری و تجاری‌سازی دارد. همچنین مراحل میانی تبدیل دانش به محصول، از اثبات مفهوم و تولید آزمایشی تا آزمون، استاندارد، مالکیت فکری و بازار فناوری، در برنامه چین با تفصیل بیشتری مورد توجه قرار گرفته است. دلالت این تفاوت آن است که افزایش تولید علم یا تعداد شرکت‌های دانش‌بنیان، بدون تکمیل حلقه‌های واسط تجاری‌سازی، به‌تنهایی برای ارتقای فناوری صنعتی کافی نیست.

در حوزه اقتصاد دیجیتال، قانون ایران بر توسعه شبکه ملی اطلاعات، فیبر نوری، دسترسی ارتباطی، خدمات هوشمند و افزایش سهم اقتصاد رقومی تمرکز دارد. برنامه چین، علاوه بر شبکه ارتباطی، داده، توان محاسباتی، الگوریتم و مدل‌های پایه را نیز از اجزای زیرساخت دیجیتال تلقی می‌کند. هوش مصنوعی در برنامه چین نه فقط یک فناوری اولویت‌دار، بلکه ابزاری عمومی برای تحول صنعت، علم، خدمات، آموزش، سلامت و حکمرانی است. این تفاوت، دامنه گسترده‌تر مفهوم زیرساخت و تحول دیجیتال در برنامه چین را نشان می‌دهد.

در بخش زیرساخت و انرژی، قانون ایران برای حمل‌ونقل، ترانزیت، راه‌آهن، بنادر، نفت، گاز، برق و توسعه سواحل اهداف کمی و تکالیف مشخصی تعیین می‌کند. برنامه چین توسعه ظرفیت شبکه را با اتصال چندوجهی، لجستیک، نگهداری دارایی‌ها، ایمنی، تاب‌آوری و مدیریت چرخه عمر زیرساخت همراه می‌سازد. بنابراین، در برنامه ایران توسعه فیزیکی ظرفیت‌ها برجسته‌تر است، در حالی که برنامه چین کارکرد، قابلیت اعتماد و پایداری شبکه را نیز به‌عنوان بخشی از سیاست زیرساختی در نظر می‌گیرد.



در توسعه منطقه‌ای، قانون برنامه هفتم به آمایش سرزمین، تمرکززدایی، توسعه مناطق محروم، روستاها، سواحل و مسکن توجه دارد. برنامه چین، علاوه بر این موضوعات، برای مناطق مختلف نقش‌های اقتصادی و اکولوژیک متمایز تعریف می‌کند و توسعه منطقه‌ای را با شبکه‌های زیرساختی، جابه‌جایی جمعیت، شهرنشینی، خدمات عمومی و کاربری زمین پیوند می‌دهد. در قانون ایران، ارتباط مناطق بیشتر از طریق پروژه‌ها و شبکه‌های بخشی برقرار می‌شود و سازوکار عمومی تقسیم هزینه‌ها و منافع پروژه‌های مشترک میان استان‌ها به صورت مستقل تنظیم نشده است.

در کشاورزی و امنیت غذایی، هر دو برنامه بر افزایش تولید، فناوری، بهره‌وری، حمایت از کشاورز و توسعه روستایی تأکید دارند. قانون ایران خودکفایی، الگوی کشت، مدیریت منابع آب و تکمیل زنجیره محصولات را برجسته می‌کند. برنامه چین حفاظت کمی و کیفی زمین، زیرساخت کشاورزی، توسعه درآمد روستایی و احیای جامع روستا را در چارچوب مرتبط‌تری قرار می‌دهد. در نتیجه، سیاست ایران بیشتر تولید و تأمین داخلی را هدف قرار می‌دهد و برنامه چین علاوه بر تولید، پایداری منابع پایه و کیفیت زندگی روستایی را به صورت یکپارچه‌تری دنبال می‌کند.

در محیط‌زیست و تغییر اقلیم، قانون ایران ابزارهایی مانند توسعه انرژی تجدیدپذیر، کاهش شدت انرژی، جمع‌آوری گازهای مشعل، ارزیابی زیست‌محیطی، مدیریت آب و پسماند و تدوین برنامه تغییر اقلیم را پیش‌بینی می‌کند. برنامه چین برای شدت انتشار کربن، سهم انرژی‌های غیرفسیلی و برخی شاخص‌های ملی کیفیت هوا، آب و پوشش طبیعی اهداف کمی مشخصی تعیین کرده است. تفاوت اصلی آن است که ابزارهای محیط‌زیستی در قانون ایران در چند فصل توزیع شده‌اند، در حالی که برنامه چین آنها را در قالب یک سیاست فراگیر گذار سبز به تولید، مصرف، انرژی، حمل‌ونقل و حفاظت اکوسیستم متصل می‌کند.

در سیاست‌های اجتماعی، قانون ایران در حوزه اشتغال، کاهش فقر، ضریب جینی، بیمه، سلامت، خانواده و آموزش از اهداف کمی و تکالیف قانونی بیشتری استفاده می‌کند. برنامه چین این موضوعات را در ارتباط گسترده‌تری با ساختار جمعیت، کیفیت اشتغال، آموزش مادام‌العمر، خدمات عمومی و تغییرات چرخه زندگی تنظیم می‌کند.

در سیاست جمعیت، قانون ایران تحکیم خانواده، ازدواج و فرزندآوری را با حمایت‌های حقوقی، فرهنگی و اقتصادی پیوند می‌دهد. برنامه چین کاهش هزینه تولد و پرورش کودک، توسعه خدمات مراقبت کودک و سازگار کردن اشتغال، مسکن و آموزش با فرزندآوری را برجسته‌تر می‌سازد. در حوزه سالمندی نیز قانون ایران بیشتر بر پایداری صندوق‌های بازنشستگی و حمایت‌های بیمه‌ای و معیشتی متمرکز است، در حالی که برنامه چین مراقبت بلندمدت، خدمات محله‌ای، سالمندی فعال و اقتصاد سالمندی را نیز دربرمی‌گیرد.



در سلامت، قانون ایران پزشک خانواده، نظام ارجاع، بیمه سلامت، تأمین مالی و کاهش پرداخت از جیب را هدف قرار می‌دهد. برنامه چین پیشگیری، سلامت در تمام چرخه زندگی، خدمات چندسطحی، مراقبت سالمندی و ارتباط سلامت با ساختار جمعیت را برجسته‌تر می‌کند. در آموزش نیز قانون ایران اهداف مشخصی درباره پوشش، کیفیت، مهارت و اصلاح ساختار دارد، اما برنامه چین آموزش را با علم، فناوری، استعداد و تحول صنعتی در یک زنجیره سیاستی نزدیک‌تر قرار می‌دهد.

در حکمرانی و اجرای برنامه، قانون ایران در تعیین دستگاه مسئول، مهلت تدوین آیین‌نامه، گزارش‌دهی سالانه و نظارت مجلس صراحت حقوقی بیشتری دارد. برنامه چین اجرای برنامه را از طریق پیوند میان برنامه ملی، برنامه‌های موضوعی و منطقه‌ای، برنامه‌های سالانه، پروژه‌های کلیدی، بودجه و سایر عوامل مورد نیاز، تقسیم مسئولیت و سازوکارهای پایش و ارزیابی سازمان می‌دهد. در نتیجه، نظام ایران بیشتر بر مسئولیت حقوقی دستگاه‌ها و نظام چین بیشتر بر هماهنگی چندسطحی برنامه‌ها، سیاست‌ها و منابع تکیه دارد.

دلالت‌های سیاستی برای ایران

مهم‌ترین دلالت این مطالعه برای ایران، انتقال مستقیم ساختار برنامه‌ریزی چین نیست. تفاوت نظام سیاسی، حقوقی، اقتصادی و اداری دو کشور چنین انتقالی را ناموجه می‌سازد. آنچه می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد، برخی اصول طراحی سیاست است.

برنامه‌های آینده ایران می‌توانند با تدوین بخش مستقلی برای تشخیص محیط توسعه، محدودکردن تعداد مأموریت‌های ملی، تفکیک اهداف الزام‌آور از اهداف راهنما، برقراری ارتباط روشن میان اهداف و منابع، تقویت مدیریت تمام‌چرخه پروژه‌ها و ایجاد سازوکار مؤثر ارزیابی میان‌دوره‌ای منسجم‌تر شوند.

همچنین، طراحی سیاست یکپارچه تقاضای داخلی، تکمیل معماری بازار، تقویت نقش بنگاه‌های صنعتی در نظام نوآوری، توسعه خدمات تولیدکننده، تعریف نقش کارکردی مناطق، طراحی سازوکار تقسیم منافع پروژه‌های بین‌استانی، توسعه خدمات مراقبتی و تعیین تعداد محدودی از اهداف کلان محیط‌زیستی از حوزه‌هایی هستند که بررسی آنها می‌تواند کیفیت برنامه‌ریزی توسعه را ارتقا دهد. اجرای این پیشنهادها مستلزم ارزیابی مستقل حقوقی، نهادی و مالی است.

دلالت‌ها برای همکاری ایران و چین

میان اولویت‌های دو برنامه در حوزه‌هایی مانند انرژی، حمل‌ونقل و ترانزیت، صنعت و معدن، کشاورزی، اقتصاد دیجیتال، بنادر، محیط‌زیست، گردشگری، سلامت و آموزش اشتراک‌هایی وجود دارد. با این حال، اشتراک در سطح برنامه‌ای به معنای وجود توافق اجرایی، شریک مشخص، تأمین مالی یا تصمیم قطعی چین برای سرمایه‌گذاری در ایران نیست.



بر این اساس، زمینه‌های همکاری در سه سطح تفکیک شده‌اند. سطح نخست، «ظرفیت بالقوه» است که صرفاً از هم‌خوانی میان اولویت برنامه چین و هدف یا ظرفیت ایران به دست می‌آید. سطح دوم، «فرصت قابل تحقق» است که علاوه بر هم‌خوانی، به وجود بازار، شریک، استاندارد، امکان حقوقی و مسیر تأمین مالی نیاز دارد. سطح سوم، «پروژه آماده اجرا» است که باید دارای مطالعه امکان‌سنجی، طرف‌های مسئول، مجوزها، ساختار مالی و قراردادی، برنامه زمانی، تقسیم ریسک و شاخص‌های نتیجه باشد.

بنابراین، توسعه همکاری اقتصادی ایران و چین باید از اعلام عمومی ظرفیت‌ها و امضای تفاهم‌نامه‌های کلی به سمت شناسایی، غربالگری، امکان‌سنجی و آماده‌سازی حرفه‌ای پروژه‌ها حرکت کند. پروژه ترانزیتی باید از نظر زمان، هزینه و قابلیت اعتماد رقابتی باشد؛ پروژه انرژی باید قرارداد خرید و ساختار مالی روشن داشته باشد؛ صادرات باید با استاندارد، سازمان‌دهی عرضه و خدمات ورود به بازار همراه شود؛ و همکاری فناوری باید تعهدات قابل سنجشی درباره آموزش، مستندات فنی، نگهداری، قطعات و امکان ساخت داخلی دربرگیرد.

جمع‌بندی

قانون برنامه هفتم ایران در تبدیل اهداف به تکالیف قانونی، تعیین مسئولیت و ایجاد امکان پیگیری رسمی، ویژگی برجسته‌تری دارد. برنامه پانزدهم چین نیز در برقراری ارتباط میان سیاست‌ها، اتصال بخش‌ها، مدیریت چندسطحی و تنظیم زنجیره‌های منسجم توسعه برجسته‌تر است.

دلالت اصلی این مقایسه، ضرورت ترکیب دو عنصر در نظام برنامه‌ریزی ایران است: از یک سو، هدف‌گذاری قابل سنجش، مسئولیت حقوقی و پاسخ‌گویی دستگاه‌ها؛ و از سوی دیگر، انسجام میان سیاست‌ها، هماهنگی منابع، ارتباط میان بخش‌ها و امکان اصلاح برنامه در جریان اجرا. چنین ترکیبی می‌تواند برنامه توسعه را از مجموعه‌ای از اهداف و احکام پراکنده، به چارچوبی منسجم برای انتخاب اولویت‌ها، تخصیص منابع، اجرای پروژه‌ها و ارزیابی نتایج تبدیل کند.



فصل اول: مقدمه، دامنه و روش‌شناسی گزارش

۱-۱. مقدمه و زمینه تهیه گزارش

برنامه‌های توسعه ملی صرفاً مجموعه‌ای از اهداف اقتصادی و اجتماعی یا فهرستی از تکالیف بخشی نیستند؛ بلکه تصویری نسبتاً منسجم از تشخیص نظام حکمرانی نسبت به مسائل اصلی کشور، اولویت‌های توسعه، نقش دولت و بازار، نحوه تخصیص منابع، جایگاه مناطق، مسئولیت بازیگران و سازوکارهای اجرای سیاست‌ها ارائه می‌کنند. از این رو، مطالعه تطبیقی برنامه‌های توسعه می‌تواند تفاوت‌های بنیادین کشورها را در فلسفه توسعه، معماری سیاست‌گذاری، انتخاب ابزارها، توزیع مسئولیت‌ها و شیوه پیوند میان اهداف و اقدامات اجرایی آشکار سازد.

این گزارش به مطالعه تطبیقی «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» برای دوره ۱۴۰۳ تا ۱۴۰۷ و «خطوط کلی برنامه پنج‌ساله پانزدهم توسعه اقتصادی و اجتماعی ملی جمهوری خلق چین» برای دوره ۲۰۲۶ تا ۲۰۳۰ اختصاص دارد. مطالعه حاضر، علاوه بر مقایسه محتوایی دو برنامه، دلالت‌های جهت‌گیری‌های توسعه‌ای چین را برای سیاست‌گذاری در ایران و زمینه‌های بالقوه همکاری اقتصادی میان دو کشور بررسی می‌کند.

تحلیل گزارش بر دو محور اصلی استوار است. محور نخست، ساختار، اهداف، ابزارها، نهادها، بازیگران، منابع و سازوکارهای اجرایی دو برنامه را مقایسه می‌کند. در این محور، صرف وجود یک عنوان یا موضوع مشابه، نشانه هم‌راستایی کامل تلقی نشده است؛ بلکه نحوه تعریف مسئله، نتیجه مورد انتظار، ترکیب ابزارها، میزان الزام، سطح اجرا و ارتباط هر سیاست با سایر حوزه‌ها بررسی شده است.

محور دوم به دلالت‌های اولویت‌های برنامه چین برای ایران و ظرفیت‌های احتمالی همکاری دو کشور اختصاص دارد. در این محور، میان اولویت عمومی چین، ظرفیت بالقوه ایران، فرصت قابل تحقق و پروژه آماده اجرا تفکیک شده است. بر این اساس، ذکر یک اولویت در برنامه ملی چین به‌عنوان مطالبه رسمی آن کشور از ایران یا تعهد چین به ورود به یک پروژه مشخص تفسیر نشده است.

اهمیت رعایت این حدود از آنجا ناشی می‌شود که دو سند، با وجود برخورداری از عنوان برنامه پنج‌ساله، از نظر جایگاه حقوقی، زبان سیاستی، ساختار تصمیم‌گیری و سازوکار اجرا هم‌سنگ نیستند. قانون برنامه هفتم ایران در قالب قانون مصوب و لازم‌الاجرا تنظیم شده و در بسیاری از مواد، هدف کمی، دستگاه مسئول، مهلت، آیین‌نامه و سازوکار گزارش‌دهی را تعیین می‌کند. برنامه پانزدهم چین، سندی راهبردی و برنامه‌ای است که در چارچوب نظام



سیاسی و اداری آن کشور، جهت‌گیری‌های توسعه ملی، اهداف، مأموریت‌ها، نظام‌ها و پیوند میان سطوح مختلف برنامه‌ریزی را سازمان می‌دهد.

بنابراین، موضوع اصلی گزارش، رتبه‌بندی ساده دو برنامه یا ارزیابی قطعی موفقیت آنها نیست. گزارش، «طراحی سیاست‌ها در متن دو برنامه» را مقایسه می‌کند. تفصیلی‌تر بودن یک حکم در قانون ایران الزاماً به معنای جامع‌تر بودن سیاست یا اجرای مؤثرتر آن نیست؛ همان‌گونه که انسجام بیشتر موضوعات در سند چین نیز به‌تنهایی موفقیت عملی آن را اثبات نمی‌کند.

۲-۱. اهداف و پرسش‌های اصلی

هدف نخست مطالعه، ارائه تصویری دقیق و مستند از شباهت‌ها و تفاوت‌های دو برنامه در سطح تشخیص مسئله، اهداف، شاخص‌ها، ابزارها، نهادها، بازیگران و سازوکارهای اجراست. در این سطح، صرف توجه هر دو برنامه به موضوعاتی مانند فناوری، بخش خصوصی، امنیت غذایی، محیط‌زیست یا توسعه منطقه‌ای برای اعلام هم‌راستایی کافی نیست. تحلیل باید نشان دهد هر برنامه موضوع را چگونه صورت‌بندی کرده، چه مسئله‌ای را نیازمند مداخله دانسته، چه نتیجه‌ای را دنبال کرده و چه ابزارهایی را برای تحقق آن در نظر گرفته است.

هدف دوم، بررسی انسجام درونی دو برنامه است. سیاست‌های توسعه به‌صورت مستقل از یکدیگر عمل نمی‌کنند. سیاست صنعتی با سرمایه‌گذاری، فناوری، انرژی، آموزش، مهارت، حمل‌ونقل و تجارت خارجی مرتبط است. سیاست جمعیتی نیز با مسکن، اشتغال، آموزش، سلامت، حمایت اجتماعی و مراقبت از سالمندان پیوند دارد. از این‌رو، تحلیل به احکام منفرد محدود نشده و نحوه اتصال حوزه‌های مختلف سیاستی نیز بررسی شده است.

هدف سوم، شناسایی دلالت‌های اولویت‌های برنامه چین برای ایران و زمینه‌های بالقوه همکاری دو کشور است. این بخش بر این پرسش متمرکز است که کدام جهت‌گیری‌های برنامه چین با ظرفیت‌ها و اهداف ایران ارتباط پیدا می‌کنند و تبدیل این هم‌راستایی موضوعی به همکاری عملی، به چه الزامات حقوقی، نهادی، مالی، فنی و اجرایی نیاز دارد.

بر این اساس، مطالعه به پرسش‌های زیر پاسخ می‌دهد:

۱. دو برنامه مهم‌ترین مسائل اقتصادی، اجتماعی، نهادی، سرزمینی و امنیتی کشور خود را چگونه تعریف و صورت‌بندی کرده‌اند؟



۲. اهداف کمی، کیفی و جهت‌نمای دو برنامه چه تفاوتی در دامنه، سطح الزام، افق زمانی و قابلیت پیگیری دارند؟

۳. برای تحقق اهداف از چه ابزارهای حقوقی، تنظیم‌گرانه، مالی، اعتباری، نهادی، اطلاعاتی، آموزشی و اجرایی استفاده شده است؟

۴. نقش دولت، بازار، بخش خصوصی، بنگاه‌های دولتی، نهادهای عمومی، سطوح منطقه‌ای و محلی و سایر بازیگران در هر برنامه چگونه تعریف شده است؟

۵. میان حوزه‌های اقتصادی، صنعتی، اجتماعی، فضایی، محیط‌زیستی و امنیتی هر برنامه چه پیوندها، هم‌افزایی‌ها، تعارض‌ها یا حلقه‌های مفقودی مشاهده می‌شود؟

۶. اجرای برنامه، تخصیص منابع، ارزیابی عملکرد، گزارش‌دهی و اصلاح مسیر در دو سند چگونه پیش‌بینی شده است؟

۷. کدام موضوعات دارای متناظر مستقیم، جزئی یا کارکردی‌اند و در کدام موارد، تفاوت‌های حقوقی، سیاسی، نهادی یا سرزمینی مانع تطبیق مستقیم است؟

۸. اولویت‌های صریح برنامه چین در چه شرایطی می‌توانند برای ایران ظرفیت بالقوه یا فرصت قابل تحقق همکاری ایجاد کنند و چه عواملی مانع تبدیل آنها به پروژه عملی می‌شوند؟

۳-۱. اسناد مبنای مطالعه

منابع محتوایی و شواهد اصلی مطالعه به دو متن برنامه‌ای محدود شده است. سند مبنای ایران، «قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» است. این قانون در ۲۴ فصل و ۱۲۰ ماده تنظیم شده و افزون بر احکام اصلی، جداول اهداف کمی، تبصره‌ها، بندها، اجزاء، مهلت‌های مقرر، تکالیف تدوین آیین‌نامه و دستورالعمل، الزامات تأمین مالی و احکام گزارش‌دهی را دربرمی‌گیرد. در تحلیل برنامه ایران، متن در سطح فصل، ماده، بند، جزء و جدول بررسی شده است.



سند مبنای چین، «خطوط کلی برنامه پنج‌ساله پانزدهم (۲۰۲۶-۲۰۳۰) توسعه اقتصادی و اجتماعی ملی جمهوری خلق چین»^۱ است که در ۱۸ قسمت و ۶۲ فصل تنظیم شده است. متن مبنای تحلیل، نسخه رسمی و نهایی چینی این سند است که در ۱۲ مارس ۲۰۲۶ در چهارمین نشست چهاردهمین کنگره ملی خلق به تصویب رسید. تحلیل برنامه چین در این گزارش بر اساس متن رسمی چینی و ترجمه فارسی بازبینی‌شده آن انجام شده و در موارد حساس مفهومی و اصطلاح‌شناختی، متن رسمی چینی ملاک نهایی تطبیق قرار گرفته است. مصوب چهاردهمین کنگره ملی خلق در ۱۲ مارس ۲۰۲۶، کنترل و تطبیق شده است.

هر سند ابتدا مستقل از سند دیگر خوانده شد تا منطق درونی، زبان سیاستی، سلسله‌مراتب اهداف و ارتباط میان اجزای آن شناسایی شود. این اقدام مانع از آن شد که ساختار یکی از اسناد به‌عنوان قالب اجباری برای تفسیر سند دیگر به کار رود.

منابع روش‌شناختی بین‌المللی صرفاً برای طراحی چارچوب تحلیل مورد استفاده قرار گرفتند و منبع اثبات محتوای برنامه ایران یا چین نبودند. همچنین در فصل مربوط به همکاری دو کشور، منابع تکمیلی فقط در مواردی به کار رفتند که ارزیابی شرایط مالی، حقوقی، فنی، تجاری یا ژئوپلیتیکی به شواهد خارج از دو برنامه نیاز داشت.

در مواردی که یکی از دو برنامه به قانون، آیین‌نامه، برنامه بخشی یا سند دیگری ارجاع داده است، اصل ارجاع و نقش آن در طراحی سیاست ثبت شد؛ اما محتوایی که در متن برنامه وجود نداشت، به خود برنامه نسبت داده نشد. بر همین اساس، نبود یک حکم در متن برنامه مورد بررسی، به معنای نبود آن سیاست در کل نظام حقوقی، اجرایی یا اسناد پایین‌دستی کشور تلقی نشده است. عبارت «فاقد متناظر مستقیم» فقط به دامنه دو سند مورد مطالعه اشاره دارد.

دوره زمانی دو برنامه نیز کاملاً هم‌پوشان نیست. برنامه هفتم ایران دوره ۱۴۰۳ تا ۱۴۰۷ و برنامه پانزدهم چین دوره ۲۰۲۶ تا ۲۰۳۰ را پوشش می‌دهد. از این رو، مقایسه بر طراحی و جهت‌گیری سیاستی متمرکز شده و از فرض یکسان بودن شرایط آغازین اقتصادی، اجتماعی و سیاسی دو کشور پرهیز شده است. در مواردی که برنامه به قانون، آیین‌نامه یا سند دیگری ارجاع می‌دهد، اصل وجود ارجاع در تحلیل لحاظ شده است؛

¹ Outline of the 15th Five-Year Plan (2026-2030) for National Economic and Social Development of the People's Republic of China, Technical assistance to "Understanding Chinese Legal Reform (EUCLERA) 2025-2030"



٤-١. تفاوت ماهوي و نهادي دو برنامه

با وجود آنكه هر دو سند عنوان برنامه پنج ساله دارند، از نظر جاگاه حقوقي، ساختار تصميم گيري، شيوه تعيين اهداف و سازوكار اجرا يكسان نيستند. كنترل اين تفاوت، پيش شرط انجام مقايسه معتبر ميان آنهاست.

برنامه پانزدهم چين در چارچوب نظام «سوسياليسم با ويژگي هاي چيني» و تحت رهبري حزب كمونيست چين تنظيم شده است. در اين نظام، تعيين جهت هاي راهبردي، هماهنگي ميان دستگاه ها، هم راستاسازي برنامه هاي ملي و محلي و نظارت بر اجراي برنامه با ساختار حزبي و دولتي پيوند دارد. سند چين در عين تاكيد بر رهبري متمرکز، نقش تعيين كننده بازار در تخصيص منابع، ايفاي بهتر نقش دولت، ايجاد بازار ملي يکپارچه، حمايت از انواع بنگاه ها و تخصيص بازار محور عوامل توليد را نيز مورد توجه قرار مي دهد.

برنامه هفتم ايران در چارچوب نظام حقوقي جمهوري اسلامي ايران و در قالب قانون مصوب تنظيم شده است. دولت و دستگاه هاي اجرايي مسئول اجراي احكام اند و مجلس شوراي اسلامي، سازمان برنامه و بودجه، ديوان محاسبات و ساير مراجع نظارتي در فرايند تخصيص منابع، گزارش گيري و نظارت نقش دارند. در بسياري از مواد، دستگاه مسئول، هدف كمی، مهلت اقدام، نحوه تهيه آيين نامه و سازوكار گزارش دهی مشخص شده است.

جدول ١- مقايسه تمايزات ساختاري دو سند توسعه ايران و چين

معیار	برنامه پانزدهم چين	برنامه هفتم ايران
جاگاه سند	سند راهبردي ملي و چارچوب مشترك اقدام	قانون مصوب و لازم الاجرا
شيوه غالب بيان سياست	جهت گيري راهبردي، نظام سازي، پروژه و پيوند ميان حوزه ها	حكم قانوني، هدف كمی، دستگاه مسئول، مهلت و گزارش دهی
ساختار راهبري	رهبري حزب، دولت مركزي و نظام سلسله مراتبي برنامه ريزي	دولت و دستگاه هاي اجرايي در چارچوب قانون، بودجه و نظارت قانوني
جاگاه بازار	نقش تعيين كننده بازار همراه با ايفاي بهتر نقش دولت	استفاده از بازار، بخش خصوصي و تعاوني در كنار تنظيم گري و تكاليف قانوني دولت
رابطه مركز و مناطق	هم راستايي برنامه ملي، بخشي، استاني، شهري و شهرستاني	تقسيم وظائف ملي و استاني و واگذاري بخشي از اختيارات در چارچوب قانون



معیار	برنامه پانزدهم چین	برنامه هفتم ایران
شکل اهداف	ترکیبی از اهداف الزام آور، پیش‌بینی شده، راهنما و قابل تعدیل	غلبه اهداف کمی پایان دوره یا متوسط سالانه و تکالیف قانونی
سازوکارهای پیش‌بینی شده برای اجرا	برنامه‌های سالانه، تقسیم مسئولیت، پروژه‌های عمده و ارزیابی تمام‌چرخه	بودجه سنواتی، برنامه اجرایی، تخصیص، گزارش به مجلس و نظارت مالی و قانونی

این تفاوت‌ها مبنای رتبه‌بندی ساده دو برنامه قرار نگرفتند. تعداد بیشتر احکام الزام آور در برنامه ایران، به‌خودی‌خود اجرای مؤثرتر آنها را اثبات نمی‌کند. همچنین انسجام بیشتر موضوعات در سند چین نیز نشانه تحقق قطعی سیاست‌ها نیست. آنچه از متن اسناد قابل بررسی است، منطق و کیفیت طراحی سیاست است، نه نتیجه نهایی اجرا.

۵-۱. ضرورت انتخاب روش تطبیقی متناسب

روش‌های ساده مقایسه برنامه‌های توسعه معمولاً بر کنار هم قراردادن فصل‌های مشابه، شمارش موضوعات مشترک یا تعیین درجاتی مانند هم‌پوشانی زیاد، متوسط و کم استوارند. این روش‌ها برای مرور مقدماتی مفیدند، اما برای مقایسه حاضر کافی نبودند.

نخست آنکه فصل‌بندی دو سند متناظر نیست. موضوعی که در برنامه چین در یک فصل مستقل و منسجم مطرح شده، ممکن است در برنامه ایران میان چند فصل و ماده توزیع شده باشد. برای مثال، سیاست تقاضای داخلی و مصرف در برنامه چین در پیوند با درآمد، اشتغال، خدمات، تأمین اجتماعی، مسکن و حمایت از مصرف‌کننده صورت‌بندی شده است، در حالی که اجزای مرتبط با آن در برنامه ایران در چند حوزه پراکنده‌اند. مقایسه صرف فصل‌به‌فصل می‌توانست به نادیده گرفتن این احکام پراکنده منجر شود.

دوم آنکه عنوان مشابه الزاماً بیانگر کارکرد مشابه نیست. ممکن است هر دو برنامه از توسعه منطقه‌ای، بخش خصوصی، سالمندی یا اقتصاد دیجیتال سخن بگویند، اما مسئله، دامنه مداخله، ابزارها و بازیگران مورد نظر آنها متفاوت باشد.

سوم آنکه وجود یک واژه مشترک برای اثبات همگرایی سیاستی کافی نیست. دو برنامه ممکن است هدف کلی مشابهی داشته باشند، اما یکی بر تأمین منابع مالی و تکلیف دستگاهی و دیگری بر جهت سرمایه‌گذاری، کیفیت پروژه، هماهنگی میان‌بخشی و مدیریت تمام‌چرخه تأکید کند.



چهارم آنکه برخی موضوعات به دلیل تفاوت ساختار سیاسی، حقوقی، جغرافیایی یا تاریخی دو کشور، اساساً متناظر مستقیم ندارند. موضوعاتی مانند هنگ کنگ، ماکائو، تایوان یا دموکراسی سوسیالیستی چین نباید به صورت مصنوعی با فصول نامرتبط برنامه ایران مقایسه شوند.

بر این اساس، مبنای مقایسه در این مطالعه نه تطبیق ظاهری عنوان فصل‌ها، بلکه مقایسه نظام‌مند مسائل، اهداف، شاخص‌ها، ابزارها، بازیگران، منابع، سطوح اجرا، سازوکارهای نظارت و پیوندهای سیاستی قرار گرفت.

۶-۱. چارچوب روش‌شناختی پژوهش

پایه نخست پژوهش، تحلیل نظام‌مند متن دو برنامه بود. در این رویکرد، سند صرفاً برای یافتن چند عبارت مرتبط خوانده نمی‌شود؛ بلکه ساختار، مفاهیم، اهداف، ابزارها، نهادها، شاخص‌ها و ارتباط میان اجزای آن استخراج و در چند مرحله بازبینی می‌شود.

در طراحی این بخش، از صورت‌بندی گلن ای. بوون درباره «تحلیل اسناد به‌عنوان یک روش پژوهش کیفی» الهام گرفته شد. بوون بر مطالعه نظام‌مند اسناد، استخراج داده، بررسی تکرار شونده و ترکیب شواهد تأکید دارد. با این حال، روش این گزارش عیناً از الگوی وی اقتباس نشد و برای تحلیل دو سند توسعه‌ای با ساختار متفاوت متناسب‌سازی شد.

هر برنامه ابتدا مستقل مطالعه شد تا منطق درونی آن پیش از ورود به مقایسه شناخته شود. این اقدام مانع از آن شد که قانون‌محور بودن برنامه ایران، نبود دستگاه مسئول یا مهلت مشخص در هر فصل چین را به‌طور خودکار به‌عنوان نقص معرفی کند یا فصل‌بندی منسجم‌تر چین، موجب نادیده گرفتن احکام پراکنده اما الزام‌آور ایران شود.

۱-۶-۱. تحلیل نظام‌مند اسناد سیاستی

پایه نخست پژوهش، تحلیل نظام‌مند متن دو برنامه است. در این رویکرد، سند صرفاً برای یافتن چند عبارت مرتبط خوانده نمی‌شود، بلکه ساختار، منطق درونی، اهداف، مفاهیم، ابزارها، نهادها، شاخص‌ها و ارتباط میان اجزای آن استخراج می‌شود.

هر برنامه ابتدا مستقل از برنامه دیگر مطالعه شده است تا منطق درونی آن پیش از ورود به مقایسه شناخته شود. این مرحله مانع از آن می‌شود که ساختار یکی از اسناد به‌عنوان قالب اجباری برای خواندن سند دیگر به کار رود.



برای مثال، قانون‌محور بودن برنامه ایران نباید باعث شود که نبود دستگاه مسئول یا مهلت مشخص در هر فصل چین به عنوان نقص تلقی شود؛ همان‌گونه که فصل‌بندی منسجم‌تر چین نباید مبنای نادیده گرفتن احکام پراکنده اما الزام‌آور ایران قرار گیرد.

۱-۶-۲. مقایسه ساختاریافته و متمرکز

بخش دوم روش از رویکرد «مقایسه ساختاریافته و متمرکز» الکساندر ال. جورج و اندرو بنت^۲ الهام گرفت. در این رویکرد، مجموعه‌ای از پرسش‌های مشترک درباره تمام موارد مطالعه مطرح می‌شود تا اطلاعات به شکل متقارن گردآوری و مقایسه شوند.

ساختاریافته بودن به استفاده از پرسش‌های ثابت و متمرکز بودن به محدود شدن تحلیل به ابعاد مرتبط با مسئله پژوهش اشاره دارد. در این گزارش، برای هر موضوع سیاستی، پرسش‌های یکسانی درباره هر دو برنامه مطرح شد تا برنامه ایران فقط بر اساس احکام قانونی و برنامه چین فقط بر اساس جهت‌گیری‌های کلی توصیف نشود. در این گزارش، برای هر مسئله سیاستی پرسش‌های زیر درباره هر دو برنامه مطرح شده است:

جدول ۲- پرسش‌های کلیدی

پرسش اصلی	بعد تحلیل
سند چه وضعیت یا وضعی را نیازمند مداخله می‌داند؟	تعریف مسئله
وضعیت مطلوب چگونه تعریف شده است؟	هدف
آیا هدف کمی، کیفی، الزام‌آور یا قابل تعدیل است؟	شاخص
از چه ابزار حقوقی، مالی، نهادی، اطلاعاتی یا تنظیم‌گرانه‌ای استفاده شده است؟	ابزار
مسئول یا بازیگر اصلی دولت، بنگاه، منطقه، نهاد مالی یا جامعه است؟	بازیگر
هزینه و تأمین مالی سیاست چگونه پیش‌بینی شده است؟	منابع

² Alexander L. George and Andrew Bennett's Structured, Focused Comparison Method



سیاست در سطح ملی، استانی، محلی یا فرامرزی اجرا می‌شود؟	سطح اجرا
پیشرفت، عملکرد و انحراف از برنامه چگونه ارزیابی می‌شود؟	نظارت
موضوع با چه سیاست‌های دیگری ارتباط دارد؟	پیوندها

۱-۶-۳. مقایسه کارکردی

در مقایسه کارکردی، مبنای متناظرشناسی عنوان فصل یا شباهت واژگان نیست، بلکه مسئله یا کارکردی است که سیاست برای آن طراحی شده است. دو حکم هنگامی در یک ردیف تطبیقی قرار گرفتند که در نظام سیاست‌گذاری کارکرد مشترک یا نزدیک داشتند؛ حتی اگر در فصل‌های متفاوت یا با اصطلاحات مختلف بیان شده بودند.

در این بخش، از ادبیات طراحی سیاست و رویکرد تطبیقی آن ال. اشنايدر و هلن اینگرام^۳ الهام گرفته شد. این رویکرد توجه را از انتقال مکانیکی عنوان‌ها و ابزارها به منطق زیرین سیاست، گروه‌های هدف، مفروضات و ترتیبات طراحی معطوف می‌کند.

برای مثال، سیاست سالمندی در برنامه چین در قالب مراقبت در منزل و اجتماع، خدمات بلندمدت، مشارکت اجتماعی، اشتغال سالمندان و اقتصاد نقره‌ای مطرح می‌شود. در برنامه ایران، بخش مهمی از موضوع سالمندی در ارتباط با صندوق‌های بازنشستگی، حمایت اجتماعی و پایداری مالی انعکاس یافته است. هر دو مجموعه به پیامدهای سالمندی جمعیت مربوطاند، اما کارکردها و ابزارهای مورد تأکید آنها یکسان نیست.

۱-۶-۴. تحلیل طراحی سیاست و ترکیب ابزارها

بخش دیگر روش به تحلیل طراحی سیاست و «ترکیب ابزارهای سیاستی» اختصاص داشت. دولت‌ها معمولاً برای تحقق یک هدف از یک ابزار منفرد استفاده نمی‌کنند؛ بلکه مجموعه‌ای از مقررات، منابع مالی، مشوق‌ها، نهادهای استاندارد، سامانه‌های اطلاعاتی، سرمایه‌گذاری‌ها و سازوکارهای نظارت را در کنار یکدیگر قرار می‌دهند.

³ Anne L. Schneider and Helen Ingram's Comparative Approach



در طراحی این بخش، از مقاله مایکل هاوالت و جرمی رینر^۴ درباره انسجام و هماهنگی ترکیب‌های سیاستی الهام گرفته شد. این رویکرد امکان بررسی این موضوع را فراهم کرد که ابزارها تا چه اندازه مکمل یکدیگرند، کجا هم‌پوشانی دارند، در چه مواردی با یکدیگر تعارض پیدا می‌کنند و کدام حلقه از زنجیره سیاستی مفقود مانده است.

ابزارها در گروه‌های اصلی حقوقی و تنظیم‌گرانه، مالیاتی، اعتباری و مالی، یارانه‌ای، سرمایه‌گذاری عمومی، مشارکت عمومی - خصوصی، نهادی و سازمانی، اطلاعاتی و داده‌ای، آموزشی و مهارتی، استانداردگذاری، صدور مجوز، خرید عمومی و نظارت و ارزیابی طبقه‌بندی شدند.

۱-۶-۵. تحلیل انسجام سیاستی

انسجام سیاستی به هماهنگی اهداف و ابزارهای حوزه‌های مختلف، شناسایی تعارضات و برقراری ارتباط میان بخش‌ها و سطوح مختلف حکومت اشاره دارد. در طراحی این بخش، از چارچوب‌های «سازمان همکاری و توسعه اقتصادی» در زمینه انسجام سیاستی برای توسعه پایدار الهام گرفته شد.

انسجام در دو سطح بررسی شد. انسجام افقی به ارتباط میان حوزه‌های سیاستی در سطح ملی مربوط بود؛ مانند ارتباط صنعت با فناوری، سرمایه‌گذاری، انرژی، مهارت و تجارت یا ارتباط جمعیت با آموزش، مسکن، سلامت و مراقبت. انسجام عمودی نیز رابطه میان سطوح ملی، استانی یا منطقه‌ای و محلی و نحوه تبدیل اهداف کلان به مسئولیت‌های اجرایی را دربرگرفت.

تحلیل انسجام به معنای فرض هماهنگی کامل نبود. گزارش بررسی کرد که متن برنامه چه روابطی را صریحاً برقرار کرده، چه حوزه‌هایی به یکدیگر ارجاع داده شده‌اند، مسئولیت‌ها چگونه توزیع شده‌اند و در کدام موارد سازوکار هماهنگی یا ابزار مکمل روشنی مشاهده نمی‌شود.

^۴ Based on Michael Howlett and Jeremy Rayner's Policy Design Approach



۱-۶-۶. نقشه‌برداری برنامه و حسابرسی پوشش

آخرین جزء روش، نقشه‌برداری محتوای دو برنامه و حسابرسی پوشش آنها بود. در طراحی این بخش، از «ارزیابی یکپارچه سریع» برنامه توسعه ملل متحد الهام گرفته شد. این ابزار برای تطبیق اهداف با اسناد برنامه‌ریزی، شناسایی شکاف‌ها و بررسی پیوند میان اهداف در اسناد ملی و محلی استفاده شده است.

تجربه بانک جهانی در بررسی و کدگذاری گسترده سیاست‌ها و راهبردهای توسعه ملی و انتشار پیوست‌های داده و بسته‌های بازتولیدپذیری نیز به‌عنوان نمونه‌ای از مستندسازی نظام‌مند و قابلیت ردیابی مورد توجه قرار گرفت. این تجربه عیناً در پژوهش حاضر اجرا نشد؛ بلکه منطق کنترل پوشش و ثبت محل استفاده از آن الهام گرفت.

حسابرسی پوشش با هدف اطمینان از بررسی تمام ۶۲ فصل برنامه چین و تمام ۱۲۰ ماده برنامه هفتم ایران انجام شد. قرار گرفتن یک فصل یا ماده در فهرست کنترل به معنای وزن تحلیلی یکسان یا وجود متناظر مستقیم نبود؛ بلکه نشان می‌داد متن دیده شده و وضعیت آن در تحلیل تعیین شده است.

۱-۷. واحد تحلیل و قواعد استخراج و کدگذاری گزاره‌ها

برای مقایسه دو سندی که از نظر ساختار، زبان و جایگاه حقوقی متفاوت‌اند، لازم بود محتوای آنها در سطحی مشترک ثبت و بررسی شود. مقایسه مستقیم فصل‌ها یا مواد برای این منظور کافی نبود؛ زیرا یک موضوع ممکن است در برنامه چین در قالب یک فصل مستقل مطرح شده باشد، اما در قانون برنامه هفتم ایران میان چند ماده، بند و جدول پراکنده باشد. از این‌رو، مبنای ثبت و مقایسه اطلاعات در این مطالعه، «گزاره سیاستی» قرار گرفت.

گزاره سیاستی، بخشی معنادار از متن برنامه است که دست‌کم یکی از عناصر اصلی سیاست عمومی را بیان می‌کند؛ از جمله تشخیص یک مسئله یا ضرورت، تعیین یک اصل راهنما، تعریف هدف، تعیین شاخص، معرفی ابزار مداخله، مشخص کردن بازیگر مسئول، پیش‌بینی منابع، تعیین سطح اجرا، ایجاد سازوکار نظارت یا برقراری پیوند با سایر حوزه‌های سیاستی. بنابراین، گزاره سیاستی الزاماً با یک جمله، بند، ماده یا فصل منطبق نیست.

ممکن است یک ماده قانونی یا یک فصل برنامه، چند هدف، ابزار یا مسئولیت مستقل را دربرگیرد. در چنین مواردی، متن به چند گزاره تفکیک شد تا هر جزء سیاستی به‌طور مستقل قابل بررسی باشد. در مقابل، هرگاه چند جمله یا



بند در کنار یکدیگر اجزای یک سیاست واحد را تشکیل می‌دادند و تفکیک آنها موجب از بین رفتن معنای اصلی می‌شد، مجموعه آنها به‌عنوان یک گزاره ترکیبی ثبت شد.

استخراج و ثبت گزاره‌ها بر اساس قواعد زیر انجام گرفت:

- نخست، نقش اصلی هر گزاره تعیین شد. این نقش می‌توانست تشخیص مسئله، اصل راهنما، هدف، شاخص، ابزار، بازیگر، منبع، سطح اجرا، نظارت یا پیوند بین‌بخشی باشد. در مواردی که یک گزاره چند نقش را هم‌زمان ایفا می‌کرد، نقش غالب به‌عنوان طبقه اصلی و سایر نقش‌ها به‌عنوان ویژگی‌های مکمل ثبت شدند. برای مثال، حکمی که دستگاهی را موظف به اجرای یک اقدام در مهلتی مشخص می‌کند، می‌تواند هم‌زمان متضمن ابزار حقوقی، بازیگر مسئول، زمان‌بندی و سازوکار اجرا باشد.
- دوم، اهداف بر اساس نحوه بیان آنها از یکدیگر تفکیک شدند. اهدافی که مقدار، نرخ، سهم یا افق زمانی مشخص داشتند، در گروه اهداف کمی قرار گرفتند. اهدافی که وضعیت مطلوب را بدون مقدار عددی بیان می‌کردند، به‌عنوان اهداف کیفی و عبارتهایی که صرفاً جهت عمومی حرکت برنامه را نشان می‌دادند، به‌عنوان اهداف جهت‌نما ثبت شدند.
- سوم، سطح الزام هر گزاره بر اساس زبان خود سند تعیین شد. در قانون برنامه هفتم ایران، افعالی مانند «مکلف است»، «موظف است» و «باید» عموماً بیانگر حکم الزام‌آورند. در برنامه چین، میان اهداف الزام‌آور، اهداف پیش‌بینی‌شده و جهت‌گیری‌های راهنما تفکیک شد. هر جا سطح الزام از متن قابل تشخیص نبود، از نسبت دادن درجه الزام خودداری و وضعیت آن «نامشخص در متن» ثبت شد.
- چهارم، ابزارهای سیاستی بر اساس کارکرد آنها طبقه‌بندی شدند. این ابزارها شامل احکام حقوقی و تنظیم‌گرانه، سیاست‌های مالیاتی، ابزارهای اعتباری و مالی، یارانه‌ها و مشوق‌ها، سرمایه‌گذاری عمومی، مشارکت عمومی - خصوصی، ایجاد یا اصلاح نهادها، سامانه‌های اطلاعاتی و داده‌ای، آموزش و توسعه مهارت، استانداردگذاری، صدور مجوز، خرید و تدارکات عمومی و سازوکارهای نظارت و پاسخ‌گویی بودند. در مواردی که یک سیاست بر مجموعه‌ای از ابزارها استوار بود، ترکیب ابزارها به‌جای یک ابزار منفرد ثبت شد.
- پنجم، ردیف‌های جداول کمی که دارای شاخص، مقدار هدف یا افق زمانی مستقل بودند، به‌عنوان داده‌های سیاستی جداگانه ثبت شدند. ارتباط هر شاخص با ماده، فصل یا حکم مرتبط نیز حفظ شد تا اهداف کمی جدا از زمینه حقوقی و سیاستی آنها تحلیل نشوند.



- ششم، احکامی که تهیه آیین‌نامه، دستورالعمل، برنامه اجرایی یا سند پایین‌دستی را مقرر می‌کردند، به‌عنوان «سازوکار اجرایی ارجاعی» ثبت شدند. در این موارد، تنها اصل تکلیف به تهیه سند و کارکرد پیش‌بینی‌شده آن در تحلیل وارد شد و محتوایی که در متن برنامه وجود نداشت، به برنامه نسبت داده نشد.
- هفتم، اگر یک موضوع در چند قسمت سند تکرار شده بود، شواهد مرتبط در یک مجموعه موضوعی گردآوری شدند. باین‌حال، تفاوت میان اهداف، ابزارها، بازیگران و سطوح الزام حفظ شد و محل دقیق همه احکام مورد استفاده ثبت گردید. این شیوه از تکرار یک یافته در بخش‌های مختلف جلوگیری کرد، بدون آنکه تنوع شواهد از بین برود.
- هشتم، گزاره‌هایی که به چند حوزه سیاستی ارتباط داشتند، دارای یک موضوع اصلی و یک یا چند پیوند فرعی شدند. برای نمونه، یک حکم مربوط به توسعه صنایع دانش‌بنیان می‌توانست در حوزه سیاست صنعتی ثبت شود و هم‌زمان با آموزش عالی، تأمین مالی، مالکیت فکری و توسعه منطقه‌ای پیوند داشته باشد. این روش امکان بررسی ارتباط میان سیاست‌ها را فراهم کرد و از شمارش چندباره یک حکم جلوگیری نمود.
- در نهایت، میان سه سطح متفاوت از شواهد و نتایج تحلیلی تفکیک شد. «گزاره صریح» مستقیماً در متن یکی از دو برنامه آمده است. «نتیجه ترکیبی» از کنار هم قراردادن چند ماده، فصل، شاخص یا ابزار حاصل شده است. «استنباط پژوهشگر» نتیجه‌ای تحلیلی است که بر شواهد سندی تکیه دارد، اما عین عبارت رسمی هیچ‌یک از دو برنامه نیست. این تمایز در سراسر گزارش رعایت شد تا مرز میان محتوای رسمی اسناد و تفسیر پژوهش روشن باقی بماند.

جدول ۳- طبقات اصلی کدگذاری

طبقات مورد استفاده ^۵	بعد
تشخیص مسئله، اصل راهنما، هدف، شاخص، ابزار، بازیگر، منبع، سطح اجرا، نظارت، پیوند بین‌بخشی	نوع گزاره
کمی، کیفی، جهت‌نما	نوع هدف
الزام‌آور، پیش‌بینی‌شده، راهنما، نامشخص در متن	میزان الزام

^۵ کدهای فنی و شناسه‌های داخلی فقط در ماتریس ردیابی شواهد استفاده شدند و وارد نثر اصلی فصل‌های گزارش نشدند.



نوع ابزار	حقوقی، مالیاتی، اعتباری، یارانه‌ای، سرمایه‌گذاری عمومی، مشارکت عمومی - خصوصی، نهادی، اطلاعاتی، آموزشی، استانداردگذاری، مجوز، خرید عمومی، نظارت
سطح اجرا	ملی، استانی یا منطقه‌ای، محلی، فرامرزی
نوع رابطه تطبیقی	متناظر مستقیم، متناظر جزئی، متناظر کارکردی، رابطه نامتقارن، فاقد متناظر مستقیم

۸-۱. مراحل اجرای تحلیل تطبیقی

تحلیل تطبیقی دو برنامه در چند مرحله به هم پیوسته انجام شد. این مراحل از مطالعه مستقل اسناد آغاز شد و با کنترل پوشش، بازبینی استدلال‌ها و تنظیم متن نهایی ادامه یافت.

۸-۱-۱. خواندن مستقل و بازسازی منطق درونی هر سند

در مرحله نخست، هر برنامه مستقل از برنامه دیگر مطالعه شد. هدف این مرحله، شناسایی جایگاه حقوقی سند، منطق سازمان‌دهی مطالب، اصول راهنما، زبان سیاستی، سلسله‌مراتب اهداف و ارتباط میان اجزای آن بود.

در برنامه چین، ترتیب بخش‌ها و فصل‌ها بخشی از معماری برنامه تلقی شد؛ زیرا سند از تشخیص محیط توسعه و اصول راهنما آغاز می‌کند و سپس حوزه‌های تولید، فناوری، تقاضای داخلی، بازار، توسعه منطقه‌ای، سیاست‌های اجتماعی، محیط‌زیست، امنیت و اجرای برنامه را در یک ساختار پیوسته قرار می‌دهد.

در قانون برنامه هفتم ایران نیز علاوه بر محتوای هر ماده، ارتباط آن با سایر مواد، جداول اهداف کمی، دستگاه مسئول، مهلت اقدام، الزامات گزارش‌دهی و وابستگی حکم به بودجه، آیین‌نامه یا برنامه اجرایی ثبت شد.

مطالعه مستقل دو سند مانع از آن شد که ساختار یکی از برنامه‌ها به عنوان معیار ارزیابی برنامه دیگر به کار رود. برای مثال، نبود دستگاه مسئول یا مهلت مشخص در یک فصل برنامه چین به خودی خود نقص تلقی نشد؛ همان‌گونه که پراکندگی احکام مرتبط در قانون ایران نیز به معنای فقدان سیاست در آن حوزه در نظر گرفته نشد.

۸-۱-۲. استخراج و طبقه‌بندی گزاره‌های سیاستی

پس از شناخت ساختار کلی، متن دو برنامه به گزاره‌های سیاستی تفکیک شد. هر گزاره بر اساس نقش، هدف، شاخص، ابزار، بازیگر، منابع، سطح اجرا، سازوکار نظارت و پیوندهای بین‌بخشی بررسی و ثبت شد.



تفکیک موضوعات در سطحی انجام گرفت که تفاوت‌های سیاستی قابل مشاهده باشد. برای مثال، موضوع کلی «توسعه صنعت» به محورهای مانند نوسازی صنایع موجود، توسعه صنایع نوظهور، پرورش صنایع آینده، گسترش خدمات تولیدکننده، تکمیل زنجیره ارزش، امنیت زنجیره تأمین، تأمین مالی صنعتی، استانداردگذاری، توسعه مهارت و توزیع فضایی فعالیت‌های صنعتی تفکیک شد.

به همین ترتیب، موضوع کلی «رفاه اجتماعی» به حوزه‌های اشتغال، توزیع درآمد، فقر، بیمه اجتماعی، بازنشستگی، حمایت از گروه‌های خاص، سالمندی، مسکن، آموزش، سلامت و خدمات عمومی تقسیم شد. این سطح از تفکیک امکان داد که شباهت‌های ظاهری از تفاوت‌های واقعی در طراحی سیاست متمایز شوند.

۱-۸-۳. تشکیل مجموعه موضوعات مشترک

در مرحله بعد، گزاره‌های استخراج شده بر اساس مسئله و کارکرد سیاستی در مجموعه‌های موضوعی مشترک سازمان‌دهی شدند. این سازمان‌دهی مستقل از عنوان و ترتیب فصل‌های دو برنامه انجام شد.

اگر یک موضوع در چند فصل یا ماده مطرح شده بود، شواهد آن از تمام بخش‌های مرتبط گردآوری شد. برای مثال، تحلیل جایگاه بخش خصوصی در برنامه ایران فقط به مواد مرتبط با محیط کسب و کار محدود نشد؛ احکام مشارکت عمومی - خصوصی، سرمایه‌گذاری، واگذاری، انرژی، مسکن، کشاورزی، حمل و نقل و خدمات نیز مورد بررسی قرار گرفتند. در برنامه چین نیز حمایت از بخش خصوصی در ارتباط با حقوق مالکیت، رقابت، دسترسی به عوامل تولید، تأمین مالی، نوآوری و مشارکت در پروژه‌های بزرگ تحلیل شد.

این شیوه امکان داد که سیاست‌های پراکنده در یک سند، با معماری منسجم‌تر همان موضوع در سند دیگر مقایسه شوند.

۱-۸-۴. مقایسه در سه سطح

هر موضوع در سه سطح مکمل بررسی شد:

- سطح نخست، «محتوای سیاست» بود. در این سطح، تشخیص مسئله، هدف و نتیجه مورد انتظار بررسی شد.
- سطح دوم، «طراحی سیاست» بود. در این سطح، شاخص‌ها، ابزارها، منابع، بازیگران، زمان‌بندی، سطح اجرا و سازوکارهای نظارت مورد مقایسه قرار گرفتند.



- سطح سوم، «معماری سیاست» بود. در این سطح، جایگاه موضوع در ساختار کلی برنامه، ارتباط آن با سایر حوزه‌ها و نحوه هماهنگی میان بخش‌ها و سطوح مختلف اجرا بررسی شد.

این تفکیک مانع از آن شد که وجود یک هدف کلی مشترک، به‌عنوان همسانی کامل سیاست گزارش شود. ممکن است دو برنامه هدفی مشابه را دنبال کنند، اما مسئله را متفاوت صورت‌بندی کنند، از ابزارهای متفاوتی بهره بگیرند یا سیاست را در شبکه متفاوتی از روابط بین‌بخشی قرار دهند.

۵-۸-۱. تعیین نوع رابطه تطبیقی

پس از بررسی محتوای سیاست، طراحی سیاست و معماری آن، نوع رابطه میان دو مجموعه از گزاره‌ها تعیین شد. این رابطه می‌توانست مستقیم، جزئی، کارکردی، نامتقارن یا فاقد متناظر مستقیم باشد.

در این مرحله، شباهت عنوان یا واژگان فقط یک نشانه مقدماتی بود و به‌تنهایی مبنای تطبیق قرار نگرفت. مسئله، هدف، کارکرد ابزارها، بازیگران و سازوکار اجرا معیارهای اصلی تشخیص رابطه بودند.

مواردی که فاقد متناظر مستقیم بودند، حذف نشدند. این موارد به‌طور مستقل ثبت شدند تا پوشش کامل سند حفظ و از ایجاد هم‌ارزهای مصنوعی جلوگیری شود.

۶-۸-۱. کنترل جامع پوشش دو سند

پس از تکمیل تحلیل موضوعی، تمام ۶۲ فصل برنامه چین و ۱۲۰ ماده برنامه هفتم ایران مجدداً کنترل شدند. در این مرحله بررسی شد که محتوای اصلی هر فصل یا ماده در متن تحلیلی، جدول‌های تطبیقی، ماتریس شواهد یا بخش موضوعات فاقد متناظر تعیین تکلیف شده باشد.

هدف از این کنترل، صرفاً ذکر عنوان همه فصل‌ها و مواد نبود؛ بلکه اطمینان از آن بود که هیچ بخش مهمی از دو سند به دلیل دشواری تطبیق یا پراکندگی موضوعی از بررسی خارج نشده باشد.

۷-۸-۱. ادغام یافته‌ها و کنترل دامنه نتیجه‌گیری

در مرحله پایانی، یافته‌های تکراری یا هم‌پوشان ادغام شدند و استدلال‌های پراکنده در قالب نتایج منسجم تنظیم گردیدند. محل شواهد مورد استفاده حفظ شد تا ادغام مطالب به قطع ارتباط نتیجه با متن اصلی اسناد منجر نشود.



دامنه نتیجه‌گیری‌ها نیز کنترل شد. از نبود یک حکم در برنامه ایران نتیجه گرفته نشد که آن سیاست در کل نظام حقوقی یا اجرایی کشور وجود ندارد. همچنین از ذکر یک اولویت در برنامه چین نتیجه گرفته نشد که آن کشور همان موضوع را به‌طور مشخص از ایران مطالبه می‌کند یا اجرای پروژه‌ای با ایران را پذیرفته است.

۹-۱. ضوابط تعیین رابطه تطبیقی

رابطه میان سیاست‌های دو برنامه بر اساس میزان نزدیکی آنها در تعریف مسئله، هدف، کارکرد، ابزارها، بازیگران و سازوکار اجرا تعیین شد. برای جلوگیری از استفاده مبهم از مفاهیمی مانند شباهت یا هم‌پوشانی، پنج نوع رابطه از یکدیگر تفکیک گردید.

جدول ۴- انواع روابط تطبیقی

نوع رابطه	معیار تشخیص
متناظر مستقیم	مسئله، هدف و کارکرد اصلی دو سیاست نزدیک است و بخش مهمی از طراحی آنها قابلیت مقایسه مستقیم دارد.
متناظر جزئی	فقط بخشی از مسئله، هدف، ابزار، بازیگر یا گروه هدف میان دو سیاست مشترک است.
متناظر کارکردی	عنوان یا جایگاه سیاست در دو سند متفاوت است، اما احکام مورد بررسی کارکردی مشترک یا نزدیک را دنبال می‌کنند.
رابطه نامتقارن	موضوع در هر دو سند وجود دارد، اما دامنه، سطح حقوقی، میزان تفصیل یا ترکیب ابزارها به اندازه‌ای متفاوت است که هم‌ارزی کامل گمراه‌کننده خواهد بود.
فاقد متناظر مستقیم	در متن برنامه مقابل، حکم هم‌سنگ شناسایی نشده یا موضوع به ساختار سیاسی، حقوقی، تاریخی یا سرزمینی خاص یکی از کشورها مربوط است.

«متناظر مستقیم» به معنای یکسانی کامل سیاست‌ها، ابزارها یا شرایط اجرا نیست. این طبقه فقط نشان می‌دهد که مقایسه مستقیم در ابعاد اصلی امکان‌پذیر است.

در روابط جزئی و نامتقارن، بخش‌های مشترک و غیرمشترک به‌طور جداگانه ثبت شدند. این امر مانع از آن شد که وجود یک جزء مشابه، تفاوت‌های مهم در دامنه و طراحی سیاست را پنهان کند.

در موارد فاقد متناظر مستقیم، موضوع از مطالعه کنار گذاشته نشد. علت فقدان متناظر توضیح داده شد و مشخص گردید که این وضعیت ناشی از نبود حکم مشابه در متن برنامه مقابل است یا از تفاوت بنیادین در ساختار سیاسی، حقوقی یا سرزمینی دو کشور ناشی می‌شود.

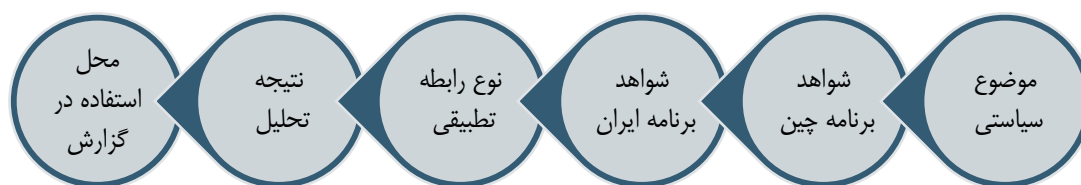


در تشخیص نوع رابطه، شباهت واژگان و عنوان‌ها کمترین وزن را داشت. نزدیکی مسئله و هدف، کارکرد ابزارها و نقش بازیگران از ارزش تحلیلی بیشتری برخوردار بود و هم‌خوانی سازوکار اجرا و پیوندهای سیاستی بالاترین سطح قابلیت مقایسه را نشان می‌داد.

۱۰-۱. ردیابی شواهد و کنترل پوشش اسناد

رای آنکه نتایج گزارش به متن اصلی دو برنامه قابل بازگشت باشند، شواهد مورد استفاده در یک ماتریس ردیابی ثبت شدند. در این ماتریس، برای هر موضوع، محل دقیق گزاره در برنامه چین، ماده یا مواد مرتبط در برنامه ایران، خلاصه وفادار محتوای دو سند، نوع رابطه تطبیقی، سطح استناد، نتیجه تحلیل و محل استفاده آن در گزارش مشخص شده است.

زنجیره ردیابی هر یافته به صورت زیر تنظیم شد:



ماتریس ردیابی علاوه بر حفظ ارتباط یافته‌ها با منابع، امکان تفکیک میان گزاره‌های صریح، نتایج ترکیبی و استنباط‌های پژوهشگر را فراهم کرد. به این ترتیب، خواننده می‌تواند تشخیص دهد که یک نتیجه مستقیماً در متن سند آمده یا از ترکیب چند حکم و تحلیل ارتباط میان آنها حاصل شده است.

کنترل پوشش دو برنامه در دو فهرست مستقل انجام شد. فهرست نخست، وضعیت هر یک از ۶۲ فصل برنامه چین را مشخص می‌کند و فهرست دوم، نحوه استفاده یا تعیین تکلیف هر یک از ۱۲۰ ماده برنامه هفتم ایران را نشان می‌دهد.

قرارگرفتن یک فصل یا ماده در فهرست کنترل، به معنای برخورداری آن از اهمیت تحلیلی یکسان با سایر بخش‌ها نیست. برخی فصل‌ها یا مواد نقش محوری در مقایسه داشته‌اند و برخی فقط شامل تعریف، ترتیبات اجرایی، احکام خاص یا موضوعات فاقد متناظر بوده‌اند. کنترل پوشش صرفاً تضمین می‌کند که وضعیت تمام اجزای دو سند مشخص شده و هیچ بخش مهمی بدون بررسی باقی نمانده است.



۱-۱۱. روش تحلیل دلالت‌های برنامه چین برای ایران

برنامه پانزدهم چین، برنامه ملی آن کشور است و ایران را به‌عنوان کشور هدف یا طرف یک همکاری مشخص معرفی نمی‌کند. از این‌رو، تحلیل این گزارش از استخراج مستقیم «انتظارات چین از ایران» آغاز نشد. ابتدا اولویت‌های صریح برنامه چین شناسایی و سپس ارتباط احتمالی آنها با ظرفیت‌ها و اهداف ایران بررسی شد.

این تحلیل در چهار مرحله انجام گرفت:

- در مرحله نخست، اولویت‌های صریح برنامه چین در حوزه‌هایی مانند امنیت انرژی و منابع، تنوع‌بخشی مسیرهای تأمین، توسعه زنجیره‌های صنعتی، تجارت و سرمایه‌گذاری، کمر بند و جاده، فناوری‌های نو، امنیت غذایی و مدیریت ریسک فعالیت‌های خارجی استخراج شد.
 - در مرحله دوم، ظرفیت‌ها و اهداف مرتبط ایران، در حدود اطلاعات موجود در برنامه هفتم، شناسایی شد. این ظرفیت‌ها شامل منابع انرژی و معدنی، موقعیت ترانزیتی، بنادر و سواحل، ظرفیت‌های صنعتی و کشاورزی، بازار داخلی، نیروی انسانی و زیرساخت‌های فناوری بود.
 - در مرحله سوم، شرایط واسط لازم برای تبدیل هم‌راستایی موضوعی به همکاری عملی بررسی شد. این شرایط می‌توانند شامل ثبات مقررات، امکان انتقال منابع مالی، تضمین سرمایه‌گذاری، قواعد مالکیت، حل اختلاف، استانداردهای فنی، زیرساخت حمل‌ونقل، قابلیت تحویل کالا یا خدمات، ساختار تأمین مالی و ملاحظات ژئوپلیتیکی باشند.
 - در مرحله چهارم، دلالت همکاری بر اساس مجموعه شواهد استخراج شد. نتیجه می‌توانست نشان‌دهنده یک ظرفیت بالقوه، فرصت مشروط، محدودیت، ریسک یا نیازمند بررسی تکمیلی باشد.
- در این بخش، میان سه سطح از آمادگی همکاری تفکیک شد. «ظرفیت بالقوه» به وجود هم‌خوانی میان یک اولویت چین و یک ظرفیت یا هدف ایران اشاره دارد. «فرصت قابل تحقق» مستلزم آن است که علاوه بر هم‌خوانی موضوعی، شروط مالی، حقوقی، فنی و نهادی اصلی قابل تأمین باشند. «پروژه آماده اجرا» زمانی قابل طرح است که دامنه پروژه، طرف‌های مسئول، ساختار مالی، مجوزها، برنامه زمانی، تقسیم ریسک، بازار یا خریدار و شاخص‌های نتیجه مشخص شده باشند.

همچنین میان «دلالت سندی» و «امکان‌سنجی اجرایی» تمایز برقرار شد. دلالت سندی از مقایسه اولویت‌ها و اهداف دو برنامه به دست آمد. دآوری درباره شرایط واقعی تحریم، هزینه، مسیرهای رقیب، تأمین مالی، تضمین سرمایه‌گذاری



یا ریسک اجرای پروژه فقط در صورت وجود منابع مستقل معتبر انجام شد. در نبود شواهد کافی، این عوامل به عنوان شروط لازم برای بررسی‌های بعدی معرفی شدند، نه به عنوان یافته قطعی گزارش.

۱-۲. محدودیت‌های پژوهش

مطالعه حاضر طراحی سیاست در متن دو برنامه را مقایسه می‌کند و ارزیابی عملکرد واقعی، کیفیت اجرا یا آثار نهایی سیاست‌ها در دامنه آن قرار ندارد. سنجش اجرا به بررسی بودجه‌های سالانه، تخصیص منابع، مقررات اجرایی، گزارش‌های عملکرد، میزان تحقق شاخص‌ها و داده‌های مستقل اقتصادی و اجتماعی نیاز دارد.

روش مورد استفاده، علت تاریخی و سیاسی تفاوت‌های دو برنامه را نیز به طور کامل توضیح نمی‌دهد. تبیین علی این تفاوت‌ها مستلزم مطالعه فرایند تدوین برنامه، تاریخ نظام برنامه‌ریزی، اقتصاد سیاسی، ساختار قدرت و دیدگاه سیاست‌گذاران و ذی‌نفعان است.

جایگاه حقوقی، زبان سیاستی و سطح تفصیل دو سند متفاوت است. برخی موضوعات در برنامه چین به صورت جهت‌گیری کلی مطرح شده‌اند و جزئیات آنها در برنامه‌های بخشی، محلی یا اسناد اجرایی قرار می‌گیرد. در ایران نیز اجرای بخش مهمی از احکام به آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، برنامه‌های اجرایی و بودجه‌های سالانه وابسته است. بنابراین، دو متن مورد مطالعه تمام اجزای نظام سیاست‌گذاری و اجرای دو کشور را دربر نمی‌گیرند.

نبود یک حکم در متن برنامه به معنای فقدان آن سیاست در کل نظام حقوقی، اداری یا اجرایی کشور نیست. یافته‌های مربوط به نبود متناظر، صرفاً به دو متن مورد بررسی محدودند.

هم‌ارزی مفاهیم فارسی و چینی نیز همواره کامل نیست. برخی اصطلاحات از ساختار نهادی و سیاسی خاص چین ناشی می‌شوند و معادل حقوقی یا سازمانی مستقیمی در ایران ندارند. در چنین مواردی، مقایسه بر اساس کارکرد سیاست انجام شد، نه ترجمه لفظ به لفظ اصطلاحات.

تفکیک متن به گزاره‌های سیاستی، تعیین موضوع اصلی و تشخیص نوع رابطه تطبیقی تا حدی مبتنی بر قضاوت تحلیلی است. برای کاهش آثار این محدودیت، قواعد استخراج و طبقه‌بندی از پیش مشخص و محل شواهد و سطح استناد هر نتیجه ثبت شد.

دوره زمانی دو برنامه کاملاً هم‌پوشان نیست و شرایط آغازین اقتصادی، جمعیتی، مالی، نهادی و ژئوپلیتیکی دو کشور نیز تفاوت دارد. بنابراین، تمام تفاوت‌های مشاهده‌شده را نمی‌توان صرفاً به شیوه طراحی برنامه‌ها نسبت داد.



یافته‌های مطالعه با مصاحبه سیاست‌گذاران، مجریان یا ذی‌نفعان و نیز با مشاهده میدانی اعتبارسنجی نشده‌اند. نتایج بر تحلیل نظام‌مند اسناد استوارند و باید در همین حدود تفسیر شوند.

در نهایت، تحلیل زمینه‌های همکاری ایران و چین به معنای بیان ترجیح رسمی، تعهد سیاسی یا تصمیم اجرایی هیچ‌یک از طرفین نیست. این بخش، صرفاً هم‌راستایی‌های قابل استنباط از اسناد و شروط لازم برای تبدیل آنها به همکاری عملی را بررسی می‌کند.

۱۳-۱. ساختار گزارش

پس از فصل مقدمه و روش‌شناسی، گزارش در یازده فصل تحلیلی سازمان یافته است. فصل دوم ساختار برنامه‌ریزی، فلسفه توسعه و اهداف کلان دو برنامه را بررسی می‌کند. فصل سوم به رشد اقتصادی، تقاضای داخلی، سرمایه‌گذاری و حکمرانی اقتصاد کلان اختصاص دارد. فصل چهارم بازار، مالکیت، بخش خصوصی و محیط کسب‌وکار و فصل پنجم صنعت، خدمات، علم، فناوری، نوآوری و تحول دیجیتال را دربرمی‌گیرد.

فصل ششم زیرساخت، حمل‌ونقل، لجستیک، انرژی و اقتصاد دریامحور را بررسی می‌کند. فصل هفتم به کشاورزی، امنیت غذایی، آب، محیط‌زیست و گذار سبز اختصاص دارد. فصل هشتم توسعه منطقه‌ای، آمایش سرزمین، شهرنشینی، مسکن و خدمات عمومی را مقایسه می‌کند.

فصل نهم سیاست‌های جمعیتی، اشتغال، رفاه، آموزش، سلامت، فرهنگ و حقوق گروه‌های اجتماعی را دربرمی‌گیرد. فصل دهم به حکمرانی، حاکمیت قانون، امنیت، دفاع و سازوکار اجرای برنامه اختصاص دارد. فصل یازدهم دلالت‌های برنامه چین برای ایران و زمینه‌های بالقوه همکاری دو کشور را تحلیل می‌کند. فصل دوازدهم نیز یافته‌های اصلی را جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی را ارائه می‌دهد.

پیوست‌های فنی گزارش شامل نقشه جامع تطبیقی، جدول شاخص‌های کمی، موضوعات فاقد متناظر مستقیم، ماتریس ردیابی شواهد و چارچوب‌های پیشنهادی پایش است.



۲. فصل دوم: ساختار برنامه‌ریزی، فلسفه توسعه و اهداف کلان

۲-۱. جایگاه و ماهیت دو برنامه

برنامه پنج‌ساله پانزدهم توسعه اقتصادی و اجتماعی چین و قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت ایران، هر دو دامنه گسترده‌ای از موضوعات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سرزمینی، نهادی و امنیتی را دربرمی‌گیرند و می‌کوشند جهت حرکت کشور را در یک دوره پنج‌ساله تعیین کنند. با این حال، تفاوت در جایگاه حقوقی و ساختار نهادی دو سند، بر نحوه تشخیص مسائل، بیان اصول راهنما، تعیین اهداف و سازمان‌دهی سیاست‌ها اثر گذاشته است.

همان‌گونه که در فصل نخست توضیح داده شد، قانون برنامه هفتم ایران سندی قانونی و الزام‌آور است که بخش مهمی از جهت‌گیری‌های توسعه را به اهداف کمی، تکالیف دستگاهی، مهلت‌های اجرایی، آیین‌نامه‌ها و سازوکارهای گزارش‌دهی تبدیل می‌کند. در مقابل، برنامه پانزدهم چین جهت‌گیری‌های توسعه را در قالب یک سند راهبردی سازمان می‌دهد و میان تشخیص محیط توسعه، اصول راهنما، اهداف کلان، سیاست‌های بخشی و ترتیبات اجرای برنامه ارتباط برقرار می‌کند.

آثار این تفاوت در چهار محور اصلی قابل مشاهده است. نخست، برنامه چین پیش از ورود به حوزه‌های بخشی، تصویری صریح از محیط داخلی و خارجی دوره برنامه و فرصت‌ها و مخاطرات پیش‌رو ارائه می‌کند؛ در حالی که در قانون ایران، تشخیص مسائل بیشتر از اهداف کمی، احکام اصلاحی و تکالیف دستگاه‌ها استنباط می‌شود. دوم، برنامه چین اصول راهنمای خود را در ابتدای سند به صورت یک مجموعه منسجم بیان می‌کند، اما جهت‌گیری‌های برنامه ایران در سراسر فصول و مواد قانون توزیع شده‌اند. سوم، منطق هدف‌گذاری در دو سند یکسان نیست؛ قانون ایران در بسیاری از حوزه‌ها بر اهداف عددی ثابت و تکالیف قابل گزارش تأکید دارد، در حالی که برنامه چین اهداف الزام‌آور، پیش‌بینی‌شده و راهنما را در کنار یکدیگر قرار می‌دهد. چهارم، شیوه ارتباط برنامه با اسناد اجرایی، بودجه، سطوح منطقه‌ای و سازوکارهای ارزیابی در دو نظام متفاوت صورت‌بندی شده است.

بنابراین، بررسی ماهیت دو برنامه نباید به تکرار تفاوت میان «قانون» و «سند راهبردی» محدود شود. مسئله اصلی این فصل آن است که این تفاوت نهادی چگونه در فلسفه توسعه، نقش دولت و بازار، منطق هدف‌گذاری و ارتباط میان برنامه پنج‌ساله و افق‌های بلندمدت انعکاس یافته است.



۲-۲. نقطه آغاز برنامه‌ها: تشخیص محیط توسعه

نحوه آغاز یک برنامه توسعه نشان می‌دهد که تدوین‌کنندگان، کشور را در چه موقعیتی می‌بینند و کدام مسائل را مبنای انتخاب سیاست‌های پنج‌ساله قرار داده‌اند. برنامه چین پیش از بیان اهداف و سیاست‌ها، فصل مستقلی را به «محیط توسعه» اختصاص می‌دهد. این فصل از دو بخش تشکیل شده است: ارزیابی دستاوردهای برنامه چهاردهم و تحلیل فرصت‌ها، چالش‌ها و ریسک‌های دوره برنامه پانزدهم.

سند چین دوره گذشته را از منظر رشد اقتصادی، توسعه صنعتی، فناوری، زیرساخت، اقتصاد دیجیتال، توسعه منطقه‌ای، اصلاحات بازار، گشایش خارجی، رفاه، محیط زیست، امنیت غذایی، امنیت ملی و حکمرانی ارزیابی می‌کند. در این ارزیابی، تولید ناخالص داخلی بیش از ۱۴۰ تریلیون یوان، سهم ۱۰/۵ درصدی صنایع اصلی اقتصاد دیجیتال، هزینه تحقیق و توسعه معادل ۲/۸ درصد تولید ناخالص داخلی، افزایش امید به زندگی به بیش از ۷۹ سال، کاهش غلظت ذرات معلق، افزایش پوشش جنگلی و تولید ۷۰۰ میلیون تن غلات به‌عنوان بخشی از دستاوردهای دوره پیشین مطرح شده‌اند. این مقدمه، برنامه جدید را بر پایه یک ارزیابی صریح از نقطه شروع کمی و نهادی بنا می‌کند.

در بخش بعد، سند چین محیط بین‌المللی را هم‌زمان فرصت‌آفرین و پرمخاطره توصیف می‌کند. شتاب انقلاب فناوری و تحول صنعتی، تغییر موازنه قدرت، تشدید رقابت قدرت‌های بزرگ، افزایش حمایت‌گرایی، بی‌ثباتی نظم تجارت جهانی، منازعات ژئوپلیتیکی و رشد نااطمینانی از مهم‌ترین مؤلفه‌های محیط خارجی‌اند.

در محیط داخلی نیز سند میان مزیت‌های ساختاری و مشکلات انباشته تمایز قائل می‌شود. بازار بزرگ، نظام صنعتی کامل، منابع انسانی گسترده و تاب‌آوری اقتصاد از نقاط قوت معرفی شده‌اند. در مقابل، ضعف تقاضای مؤثر، تعارض میان عرضه قوی و تقاضای ضعیف، موانع گردش داخلی اقتصاد، دشواری جایگزینی محرک‌های رشد، عقب‌ماندگی نسبی نوسازی کشاورزی و روستا، فشار بر اشتغال و درآمد، تغییر ساختار جمعیت و ریسک‌های املاک، بدهی دولت‌های محلی و مؤسسات مالی کوچک و متوسط، چالش‌های اصلی دوره جدید شناخته شده‌اند.

این تشخیص، اهمیت زیادی در فهم فصل‌های بعدی سند دارد. فصل مستقل گسترش مصرف، اصلاح سرمایه‌گذاری، توسعه بازار ملی، نوسازی صنعت، سیاست جمعیت، سالمندی و امنیت اقتصادی، پاسخ‌های جداگانه‌ای به همین آسیب‌شناسی اولیه‌اند. به بیان دیگر، برنامه چین میان «تشخیص مسئله» و «ساختار سیاست‌ها» رابطه نسبتاً آشکاری برقرار کرده است.



در قانون برنامه هفتم ایران، فصل مستقلی برای تشریح محیط کلان داخلی و خارجی، ارزیابی عملکرد برنامه پیشین و توضیح رابطه مشکلات تشخیص داده شده با ساختار فصول وجود ندارد. قانون از فصل رشد اقتصادی و جدول اهداف کمی آغاز می شود و سپس به مجموعه ای از اصلاحات اقتصادی، اجتماعی و نهادی می پردازد. با این حال، نوع اهداف و احکام قانون، مسائل مورد تشخیص را به طور ضمنی آشکار می سازد. هدف رشد هشت درصدی، سهم ۳۵ درصدی بهره وری در رشد، ایجاد سالانه یک میلیون شغل، اصلاح نظام بانکی و بودجه، افزایش سهم مالیات، کنترل ناترازی های انرژی، اصلاح صندوق های بازنشستگی، گسترش ترانزیت و توسعه اقتصاد دریامحور، همگی نشان می دهند که کمبود رشد، ضعف بهره وری، ناترازی های کلان، محدودیت سرمایه گذاری و مشکلات ساختاری خدمات عمومی از مسائل اصلی مورد توجه قانون بوده اند.

تفاوت مهم آن است که سند چین، آسیب شناسی را در ابتدای برنامه به صورت یک روایت یکپارچه ارائه می کند؛ در حالی که در قانون ایران، تشخیص مسائل عمدتاً از طریق اهداف کمی و احکام فصول مختلف قابل بازسازی است. مزیت الگوی چین، آشکارتر شدن منطق انتخاب سیاست ها برای خواننده است. مزیت الگوی ایران، تبدیل مستقیم تر مسائل منتخب به تکالیف قانونی است. در مقابل، نبود یک چارچوب تشخیصی یکپارچه در متن قانون ایران می تواند ارزیابی ارتباط و اولویت بندی میان احکام متعدد را دشوارتر سازد.

۳-۲. فلسفه توسعه و اصول راهنما

۱-۳-۲. اصول راهنمای برنامه چین

برنامه چین «توسعه اقتصادی» را مأموریت محوری، «توسعه باکیفیت» را کانون سیاست، اصلاح و نوآوری را نیروی محرک بنیادی و بهبود زندگی مردم را هدف اساسی معرفی می کند. در کنار این عناصر، حکمرانی سخت گیرانه درون حزبی و رهبری متمرکز حزب کمونیست، پشتوانه بنیادی تحقق اهداف دانسته شده است.

اصول بنیادین برنامه را می توان در شش محور خلاصه کرد:

- نخست، پایبندی به رهبری همه جانبه حزب کمونیست و اقتدار کمیته مرکزی؛
- دوم، مردم محوری و توزیع عادلانه تر منافع نوسازی؛
- سوم، توسعه باکیفیت و ایجاد نیروهای مولد نوین کیفی؛
- چهارم، تعمیق اصلاحات و گشایش؛
- پنجم، ترکیب بازار مؤثر و دولت کارآمد؛



- ششم، برقراری هم‌زمان توسعه و امنیت.

این اصول در سند چین صرفاً مقدمه‌ای سیاسی و تشریفاتی نیستند، بلکه در ساختار فصول بعدی بازتاب یافته‌اند. اصل توسعه باکیفیت در نوسازی صنعت، خدمات و کشاورزی؛ اصل نوآوری در فصل‌های علم، فناوری، استعداد و اقتصاد دیجیتال؛ اصل مردم‌محوری در جمعیت، آموزش، سلامت و رفاه؛ اصل بازار و دولت در اصلاح بازار، بنگاه‌ها و عوامل تولید؛ و اصل پیوند توسعه و امنیت در انرژی، غذا، زنجیره تأمین، امور مالی، فضای سایبری و دفاع حضور دارد.

مفهوم «توسعه باکیفیت» در این سند، تنها به افزایش کیفیت کالا یا خدمات محدود نیست. این مفهوم به رشد بهره‌وری، تحول ساختار تولید، نوآوری، توسعه سبز، تعادل منطقه‌ای، بهبود زندگی مردم، تاب‌آوری و امنیت اقتصادی اشاره دارد. از این‌رو، رشد اقتصادی زمانی مطلوب تلقی می‌شود که با تغییر ساختار، افزایش کارایی، ارتقای فناوری و بهبود رفاه همراه باشد.

اصل «بازار مؤثر و دولت کارآمد» نیز نشان می‌دهد که نظام اقتصادی چین را نمی‌توان صرفاً با تقابل برنامه‌ریزی دولتی و اقتصاد بازار توضیح داد. سند از یک سو بر نقش تعیین‌کننده بازار در تخصیص منابع، رقابت، بازار ملی یکپارچه و تخصیص بازارمحور زمین، سرمایه، نیروی کار، فناوری و داده تأکید می‌کند؛ از سوی دیگر، دولت را مسئول جهت‌دهی راهبردی، تنظیم‌گری، سرمایه‌گذاری در زیرساخت، امنیت اقتصادی، حمایت از نوآوری و اصلاح شکست‌های بازار می‌داند. بنابراین، فلسفه اقتصادی سند چین، ترکیبی از راهبری سیاسی متمرکز، نظام برنامه‌ریزی چندسطحی، استفاده فعال از سازوکار بازار و مداخله هدفمند دولت است.

۲-۳-۲. جهت‌گیری‌های برنامه هفتم ایران

قانون برنامه هفتم، برخلاف برنامه چین، فصل مستقلی برای بیان فلسفه توسعه و اصول راهنمای برنامه ندارد. از این‌رو، جهت‌گیری‌های اصلی آن باید از مجموعه اهداف کمی، احکام قانونی، ترتیبات نهادی و ارتباط میان فصل‌های مختلف استخراج شود. نبود فصل مستقل اصول راهنما به معنای فقدان جهت‌گیری توسعه‌ای در قانون نیست؛ بلکه نشان می‌دهد این جهت‌گیری‌ها بیشتر در قالب اهداف و تکالیف موضوعی بیان شده‌اند.

در حوزه اقتصادی، قانون افزایش رشد اقتصادی و بهره‌وری، تقویت سرمایه‌گذاری، اصلاح نظام بانکی و بودجه‌ای، توسعه تولید، گسترش صادرات، ارتقای نقش بخش خصوصی و تعاونی و استفاده از ظرفیت شرکت‌های دانش‌بنیان را دنبال می‌کند. در این چارچوب، رشد صرفاً از مسیر افزایش مخارج یا توسعه ظرفیت‌های فیزیکی تعریف نشده و اصلاح سازوکارهای تأمین مالی،



واگذاری فعالیت‌ها، مشارکت بخش غیردولتی، ارتقای فناوری و بهبود عملکرد دستگاه‌های اجرایی نیز در تحقق آن دخیل دانسته شده است.

در حوزه اجتماعی، برنامه اهداف رشد را در کنار کاهش فقر، بهبود توزیع درآمد، توسعه پوشش‌های بیمه‌ای، ارتقای سلامت و آموزش، تأمین مسکن، حمایت از خانواده و گروه‌های اجتماعی و تقویت فرهنگ عمومی قرار می‌دهد. در نتیجه، منطق برنامه فقط بر افزایش تولید متمرکز نیست و بخشی از احکام آن به نحوه توزیع آثار رشد، دسترسی به خدمات عمومی و حمایت از گروه‌های مختلف اختصاص دارد.

در حوزه منابع و زیرساخت، امنیت غذایی، مدیریت منابع آب، امنیت انرژی، توسعه شبکه‌های حمل‌ونقل و ترانزیت، اقتصاد دریامحور، مسکن، ارتباطات و اقتصاد رقومی از محورهای اصلی قانون‌اند. در حوزه نهادی و حکمرانی نیز اصلاح نظام اداری، دولت هوشمند، واگذاری اختیار، ارزیابی عملکرد، تحول قضایی، امنیت داخلی و دفاع مورد توجه قرار گرفته‌اند.

برآیند این احکام، الگویی از توسعه را نشان می‌دهد که در آن رشد و بهره‌وری، عدالت و حمایت اجتماعی، توسعه زیرساخت، ارتقای فناوری، امنیت منابع، تحکیم خانواده و اصلاح ساختارهای اداری در کنار یکدیگر قرار گرفته‌اند. با این حال، این عناصر در قالب یک بیان واحد و مقدم بر فصول برنامه صورت‌بندی نشده‌اند و برای بازسازی جهت‌گیری کلی قانون باید احکام چندین فصل و جدول به صورت ترکیبی مطالعه شوند.

۲-۳-۳. مقایسه فلسفه توسعه

تفاوت اصلی دو برنامه در این حوزه، وجود یا فقدان فلسفه توسعه نیست؛ بلکه به شیوه بیان، جایگاه و نحوه اتصال آن به سیاست‌های بخشی مربوط می‌شود.

در برنامه چین، فلسفه توسعه در ابتدای سند و پیش از ورود به فصول بخشی به صورت صریح بیان شده است. توسعه باکیفیت، مردم‌محوری، تعمیق اصلاحات، نوآوری، نقش تعیین‌کننده بازار همراه با ایفای بهتر نقش دولت و هماهنگی میان توسعه و امنیت، چارچوبی را تشکیل می‌دهند که سایر بخش‌های برنامه ذیل آن سازمان یافته‌اند. در نتیجه، اصول راهنما علاوه بر بیان ارزش‌ها و جهت‌گیری‌ها، مبنایی برای ارتباط میان سیاست صنعتی، فناوری، بازار، رفاه، محیط‌زیست، توسعه منطقه‌ای و امنیت فراهم می‌کنند.

در قانون برنامه هفتم ایران، جهت‌گیری توسعه‌ای بیشتر از ترکیب اهداف کمی، احکام موضوعی و تکالیف نهادی قابل بازسازی است. قانون، رشد اقتصادی و بهره‌وری را با اصلاحات مالی و اداری، مشارکت بخش غیردولتی، عدالت اجتماعی، امنیت غذایی



و انرژی، توسعه زیرساخت، ارتقای نظام علمی و فناوری، حمایت از خانواده و تقویت دفاع پیوند می‌دهد. باین‌حال، این پیوندها در یک فصل مقدماتی یا چارچوب صریح اصول راهنما گردآوری نشده‌اند و در میان فصول مختلف قانون توزیع شده‌اند.

از این‌رو، برنامه چین ابتدا چارچوب مفهومی و جهت‌گیری کلان را تعیین و سپس سیاست‌های بخشی را درون آن قرار می‌دهد. قانون ایران بیشتر از طریق تعیین هدف، تکلیف، مسئولیت و سازوکار اجرایی به جهت‌گیری‌های توسعه‌ای شکل می‌دهد. در سند چین، فلسفه توسعه نقش آشکارتری در سازمان‌دهی ساختار برنامه دارد؛ در قانون ایران، قابلیت الزام حقوقی و تعیین مسئولیت اجرایی برجسته‌تر است.

این تفاوت نباید به این نتیجه منجر شود که برنامه چین دارای فلسفه توسعه و برنامه ایران فاقد آن است. تفاوت قابل مشاهده آن است که در چین، فلسفه توسعه به‌صورت صریح و متمرکز بیان شده، در حالی که در ایران باید از معماری کلی قانون و ارتباط میان احکام استخراج شود. همچنین صراحت بیشتر اصول در سند چین یا عددگذاری گسترده‌تر در قانون ایران، به‌تنهایی دلیلی بر انسجام اجرایی یا موفقیت عملی هیچ‌یک از دو برنامه نیست.

۴-۲. جایگاه دولت، بازار، بنگاه و جامعه

• دولت

نقش دولت، بازار، بنگاه و جامعه در هر دو برنامه در قالب یک تقابل ساده میان برنامه‌ریزی دولتی و سازوکار بازار تعریف نشده است. هر دو سند، دولت را بازیگری فعال در هدایت توسعه می‌دانند و هم‌زمان برای بازار، بنگاه‌ها و بازیگران اجتماعی نقش قائل‌اند؛ اما نحوه توزیع مسئولیت میان آنها متفاوت است.

در قانون برنامه هفتم ایران، نقش دولت عمدتاً از طریق تعیین اهداف، تکلیف دستگاه‌های اجرایی، تنظیم مقررات، تأمین یا هدایت منابع، اجرای پروژه‌ها، ایجاد سامانه‌ها و ارائه گزارش‌های دوره‌ای شکل می‌گیرد. دولت در بسیاری از مواد نه‌تنها مسئول سیاست‌گذاری و نظارت، بلکه موظف به انجام اقدام مشخص، تدوین آیین‌نامه، تهیه برنامه اجرایی یا تحقق هدف کمی شده است.

در برنامه چین، دولت علاوه بر سیاست‌گذاری و سرمایه‌گذاری عمومی، مسئول ایجاد و اصلاح نظام‌ها، هماهنگ‌سازی برنامه‌های ملی و منطقه‌ای، هدایت منابع به حوزه‌های راهبردی، کنترل مخاطرات و فراهم‌کردن شرایط فعالیت بازار معرفی می‌شود. در نتیجه، نقش دولت در بسیاری از بخش‌های سند چین به‌صورت ترکیبی از جهت‌دهی راهبردی، نظام‌سازی، تنظیم‌گری و مداخله هدفمند بیان شده است.



• بازار

جایگاه بازار در برنامه چین به عنوان یکی از اجزای اصلی فلسفه اقتصادی سند تصریح شده است. بازار باید در تخصیص منابع نقش تعیین کننده داشته باشد و دولت شرایط لازم برای رقابت، گردش عوامل تولید و عملکرد منظم بازار را فراهم کند. در قانون برنامه هفتم ایران، بازار به صورت یک اصل مستقل و فراگیر در ابتدای برنامه تعریف نشده است، اما استفاده از سازوکارهای بازار، مشارکت بخش خصوصی و تعاونی، واگذاری فعالیت‌ها، تأمین مالی غیردولتی و بهبود محیط کسب و کار در احکام مختلف حضور دارد. بررسی تفصیلی تفاوت‌های مربوط به بازار، مالکیت، رقابت و تنظیم‌گری در فصل چهارم انجام شده است.

• بنگاه‌های دولتی و خصوصی

بنگاه‌ها در هر دو برنامه از مجریان اصلی تولید، سرمایه‌گذاری و نوآوری‌اند، اما جایگاه آنها به شیوه متفاوتی صورت‌بندی شده است. برنامه چین بنگاه را در ارتباط با تولید، نوآوری، سرمایه‌گذاری، تجاری‌سازی فناوری، زنجیره‌های تأمین و رقابت بازار قرار می‌دهد و برای بنگاه‌های دولتی و غیردولتی نقش‌های متفاوت اما مرتبط در نظر می‌گیرد. در قانون ایران، مشارکت بنگاه‌ها بیشتر از طریق احکام مرتبط با سرمایه‌گذاری، واگذاری، مشارکت عمومی - خصوصی، شرکت‌های دانش‌بنیان، تولید، مسکن، انرژی، کشاورزی و خدمات وارد ساختار برنامه شده است.

• جامعه و گروه‌های مردمی

جامعه نیز در دو سند صرفاً دریافت‌کننده سیاست‌های عمومی نیست. در برنامه چین، خانوارها، مصرف‌کنندگان، اجتماعات محلی، سازمان‌های اجتماعی و گروه‌های مختلف جمعیتی در سیاست‌های مصرف، خدمات عمومی، حکمرانی اجتماعی، فرهنگ و رفاه حضور دارند. در برنامه ایران، نقش جامعه بیشتر از طریق خانواده، گروه‌های اجتماعی، تعاونی‌ها، تشکلهای، نهادهای عمومی و مردمی و مشارکت آنها در ارائه خدمات یا فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی صورت‌بندی شده است.

در مجموع، تفاوت دو برنامه نه در حضور یا غیاب دولت، بازار یا بنگاه، بلکه در چگونگی ترکیب آنهاست. برنامه چین بر ایجاد چارچوبی تأکید دارد که در آن رهبری و جهت‌دهی متمرکز، نقش بازار، نظام‌سازی دولت و فعالیت بنگاه‌ها در کنار یکدیگر قرار می‌گیرند. قانون ایران نقش دولت را بیشتر در قالب تکالیف قانونی و مسئولیت‌های مستقیم بیان می‌کند و مشارکت بازار و بخش غیردولتی را در مواد و حوزه‌های مختلف وارد می‌سازد. جزئیات این تفاوت،



به‌ویژه در زمینه حقوق مالکیت، بنگاه‌های دولتی، بخش خصوصی، رقابت و تنظیم‌گری، در فصل چهارم بررسی شده است.

۵-۲. اهداف کلان و شیوه هدف‌گذاری

۵-۲-۱. اهداف کلان برنامه چین

برنامه چین اهداف اصلی خود را در هفت حوزه تنظیم می‌کند:

۱. پیشرفت محسوس در توسعه باکیفیت؛
۲. ارتقای خوداتکایی و قدرت علمی و فناوری؛
۳. دستیابی به پیشرفت در تعمیق اصلاحات؛
۴. ارتقای تمدن اجتماعی و فرهنگی؛
۵. بهبود مستمر کیفیت زندگی مردم؛
۶. پیشرفت در ساخت چین زیبا و گذار سبز؛
۷. تقویت سد امنیت ملی.

در حوزه اقتصادی، برنامه رشد تولید ناخالص داخلی را به‌صورت یک عدد ثابت پنج‌ساله تعیین نمی‌کند. رشد باید در دامنه معقول حفظ شود و اهداف سالانه متناسب با شرایط تعیین شوند. در مقابل، بر افزایش بهره‌وری کل عوامل، رشد نقش مصرف نهایی خانوار، تقویت تقاضای داخلی و ارتقای ساختار اقتصاد تأکید می‌شود.

در فناوری، رشد سالانه بیش از هفت‌درصدی هزینه تحقیق و توسعه در سطح جامعه، افزایش اختراعات باارزش و افزایش سهم صنایع اصلی اقتصاد دیجیتال هدف‌گذاری شده است.

در رفاه، نرخ بیکاری شهری کمتر از ۵/۵ درصد، رشد درآمد سرانه متناسب با رشد تولید ناخالص داخلی، افزایش متوسط سال‌های تحصیل جمعیت در سن کار به ۱۱/۷ سال، افزایش امید به زندگی به ۸۰ سال و توسعه خدمات سالمندی و مراقبت از کودکان پیش‌بینی شده است.

در محیط‌زیست، کاهش ۱۷ درصدی انتشار دی‌اکسید کربن به ازای هر واحد تولید ناخالص داخلی، افزایش سهم انرژی غیرفسیلی به ۲۵ درصد، کاهش PM2.5، بهبود کیفیت آب و افزایش پوشش جنگلی از اهداف اصلی‌اند.



در امنیت، ظرفیت تولید غلات در حدود ۷۲۵ میلیون تن و ظرفیت جامع تولید انرژی معادل ۵/۸ میلیارد تن زغال سنگ استاندارد به عنوان اهداف الزام‌آور تعیین شده‌اند.

۲-۵-۲. اهداف کلان برنامه ایران

برنامه ایران از فصل نخست، رشد اقتصادی متوسط سالانه هشت درصد را تعیین می‌کند. رشد بهره‌وری کل عوامل تولید باید به‌طور متوسط سالانه ۲/۸ درصد باشد و ۳۵ درصد رشد اقتصادی از محل بهره‌وری تأمین شود. خالص رشد شاغلان به‌طور متوسط یک میلیون نفر در سال هدف‌گذاری شده است.

همچنین برای بخش‌های اقتصادی ارقام جداگانه تعیین شده است؛ از جمله رشد ۹ درصدی نفت، ۸ درصدی آب، برق و گاز، ۱۰ درصدی حمل‌ونقل و انبارداری، ۱۳ درصدی معدن، ۸/۵ درصدی صنعت، ۹ درصدی ساختمان، ۵/۵ درصدی کشاورزی، ۱۱ درصدی ارتباطات و ۶/۵ درصدی سایر خدمات. رشد صادرات نفتی و غیرنفتی نیز به‌ترتیب ۱۲ و ۲۳ درصد تعیین شده است.

در سایر فصول قانون نیز اهداف متعددی برای تورم، مالیات، بدهی دولت، اشتغال، تأمین اجتماعی، مسکن، انرژی، آب، حمل‌ونقل، سلامت، آموزش، فرهنگ، محیط‌زیست و اصلاح اداری تعیین شده است. برخلاف سند چین که یک جدول مرکزی ۲۰ شاخصی دارد، برنامه ایران در هر فصل جدول‌های موضوعی و اهداف کمی متعدد ارائه می‌کند.

۲-۵-۳. تفاوت منطق هدف‌گذاری

مهم‌ترین تفاوت دو برنامه در این حوزه، به نحوه تعیین هدف رشد اقتصادی مربوط می‌شود. قانون برنامه هفتم ایران متوسط رشد اقتصادی سالانه هشت درصد را برای دوره برنامه تعیین کرده و این هدف را به نرخ‌های رشد بخش‌های اقتصادی، بهره‌وری، سرمایه‌گذاری، اشتغال و تأمین مالی پیوند داده است. در مقابل، برنامه چین برای رشد تولید ناخالص داخلی در کل دوره رقم ثابتی تعیین نمی‌کند و بر حفظ رشد در دامنه‌ای معقول و تعیین هدف متناسب با شرایط هر سال تأکید دارد.



این تفاوت، بیانگر دو شیوه متفاوت مواجهه با هدف رشد است. در برنامه ایران، نرخ رشد عددی، مبنایی برای تنظیم اهداف بخش‌ها و برآورد الزامات تحقق برنامه قرار گرفته است. این شیوه، هدف را صریح و قابل سنجش می‌کند، اما در صورت تغییر محسوس شرایط اقتصادی، حفظ رقم ثابت می‌تواند فاصله میان هدف و امکان تحقق آن را افزایش دهد. در برنامه چین، انعطاف نرخ رشد کل امکان انطباق بیشتر با شرایط داخلی و خارجی را فراهم می‌کند؛ بالاین حال، فقدان رقم ثابت پنج‌ساله، مقایسه مستقیم عملکرد با یک هدف واحد را محدودتر می‌سازد.

تفاوت دوم، به جایگاه حقوقی و طبقه‌بندی اهداف مربوط است. برنامه چین شاخص‌های اصلی را به اهداف «پیش‌بینی‌شده» و «الزام‌آور» تقسیم می‌کند. بخش مهمی از اهداف اقتصادی، نوآوری و رفاه در گروه اهداف پیش‌بینی‌شده قرار گرفته‌اند، در حالی که برخی اهداف مربوط به میانگین سال‌های تحصیل جمعیت در سن کار، کاهش شدت انتشار دی‌اکسیدکربن، سهم انرژی‌های غیرفسیلی، کیفیت محیط‌زیست، پوشش جنگلی و ظرفیت تولید غذا و انرژی الزام‌آور شناخته شده‌اند.

در قانون برنامه هفتم ایران، اهداف کمی در متن قانون و جداول پیوست مواد درج شده‌اند، اما طبقه‌بندی رسمی مشابهی میان اهداف پیش‌بینی‌شده و الزام‌آور وجود ندارد. بالاین حال، قرارگرفتن یک هدف در قانون به‌تنهایی به این معنا نیست که همه اهداف از نظر امکان تحقق، مسئولیت مستقیم دستگاه‌ها و قابلیت اعمال ضمانت اجرا وضعیت یکسانی دارند. برخی اهداف مستقیماً به تکلیف دستگاهی و سازوکار اجرایی متصل‌اند و برخی دیگر به عملکرد مجموعه‌ای از متغیرهای اقتصادی و شرایط خارج از اختیار یک دستگاه وابسته‌اند.

تفاوت سوم، در سطح تفصیل اهداف مشاهده می‌شود. قانون ایران برای رشد بخش‌های نفت، صنعت، معدن، کشاورزی، ساختمان، حمل‌ونقل، ارتباطات و خدمات نرخ‌های مستقلی تعیین کرده است. برنامه چین در جدول کلان خود کمتر بر نرخ رشد تفصیلی بخش‌ها تمرکز دارد و بیشتر نتایجی مانند بهره‌وری، نوآوری، دیجیتالی‌شدن، شهرنشینی، درآمد، آموزش، سلامت، محیط‌زیست و امنیت منابع را هدف‌گذاری می‌کند.

تفاوت چهارم، به نحوه توزیع شاخص‌ها در ساختار دو سند مربوط است. برنامه چین مجموعه‌ای محدودتر از شاخص‌های اصلی را در یک جدول مرکزی گردآوری و سپس اهداف و اقدامات تفصیلی را در فصل‌های موضوعی تشریح می‌کند. در قانون ایران، اهداف کمی در جداول متعدد فصول توزیع شده‌اند. این ساختار امکان تعیین اهداف تخصصی برای هر حوزه را فراهم کرده، اما تشخیص تعداد محدودی از اولویت‌های کلان و رابطه میان شاخص‌های مختلف را دشوارتر ساخته است.



در نتیجه، تفاوت دو برنامه صرفاً در تعداد اهداف یا میزان استفاده از اعداد نیست. قانون ایران بر صراحت عددی، تفکیک بخشی و تثبیت اهداف در قالب قانون تأکید بیشتری دارد. برنامه چین میان انعطاف هدف رشد، تمرکز بر تغییرات ساختاری و الزام‌آور کردن برخی شاخص‌های اجتماعی، زیست‌محیطی و امنیتی تمایز برقرار می‌کند. هیچ‌یک از این دو شیوه به‌تنهایی تحقق اهداف را تضمین نمی‌کند؛ قابلیت اجرا به تناسب اهداف با منابع، ابزارها، شرایط اقتصادی و سازوکارهای پایش و اصلاح مسیر وابسته است.

جدول ۵- مقایسه منطق هدف‌گذاری در دو برنامه

بعد مقایسه	برنامه هفتم ایران	برنامه پانزدهم چین
هدف رشد کل	متوسط رشد سالانه ثابت برای دوره برنامه	حفظ رشد در دامنه معقول و تعیین هدف متناسب با شرایط سالانه
تفکیک اهداف	نرخ‌های تفصیلی برای رشد بخش‌های اقتصادی و اهداف متعدد موضوعی	تمرکز بیشتر بر نتایج ساختاری، اجتماعی، فناوری، زیست‌محیطی و امنیتی
سازمان‌دهی شاخص‌ها	توزیع اهداف در جداول متعدد فصول	ارائه شاخص‌های اصلی در جدول مرکزی و تکمیل آنها در فصول موضوعی
طبقه‌بندی رسمی اهداف	فاقد تفکیک صریح میان اهداف پیش‌بینی شده و الزام‌آور	تفکیک رسمی اهداف پیش‌بینی شده و الزام‌آور
شکل زمانی اهداف	متوسط سالانه، هدف پایان دوره و اهداف مرحله‌ای در حوزه‌های مختلف	ترکیبی از هدف پایان دوره، رشد سالانه، جهت‌گیری مستمر و هدف قابل تعیین در هر سال
انعطاف‌پذیری	اهداف اصلی در قالب قانون تثبیت شده‌اند و سازوکار عمومی تعدیل سالانه آنها در متن تصریح نشده است	برای برخی اهداف، به‌ویژه رشد اقتصادی، امکان تعیین سالانه متناسب با شرایط حفظ شده است
قابلیت پیگیری	صراحت عددی و بخشی بالا، همراه با تعدد شاخص‌ها و دستگاه‌ها	تمرکز بیشتر شاخص‌های اصلی، همراه با تفاوت در میزان الزام آنها
محدودیت اصلی	خطر فاصله‌گرفتن اهداف ثابت و متعدد از منابع و شرایط واقعی اجرا	کاهش صراحت هدف رشد کل و وابستگی بیشتر سنجش عملکرد به اهداف سالانه



۶-۲. افق زمانی و رابطه برنامه پنج ساله با اهداف بلندمدت

برنامه پانزدهم چین، دوره ۲۰۲۶ تا ۲۰۳۰ را مرحله‌ای از مسیر بلندمدت نوسازی کشور تا سال ۲۰۳۵ معرفی می‌کند. اهداف رشد، فناوری، رفاه، شهرنشینی، محیط‌زیست و قدرت ملی در این برنامه فقط به نتایج پایان سال ۲۰۳۰ محدود نیستند و باید زمینه تحقق اهداف بلندمدت‌تر را فراهم کنند. برای نمونه، حفظ رشد اقتصادی در دامنه معقول، ارتقای بهره‌وری و توسعه فناوری در ارتباط با افزایش تولید ناخالص داخلی سرانه و نزدیک شدن به سطح کشورهای نسبتاً توسعه‌یافته تا سال ۲۰۳۵ صورت‌بندی شده است.

این پیوند، به برنامه پنج ساله نقش مرحله‌ای در یک مسیر بلندمدت می‌دهد. سیاست‌هایی مانند توسعه صنایع آینده، فناوری‌های بنیادی، تحول نظام انرژی، شهرنشینی، سازگاری با تغییرات جمعیتی و تقویت امنیت ملی نیز به گونه‌ای طراحی شده‌اند که آثار آنها به دوره پنج ساله محدود نمی‌شود.

قانون برنامه هفتم ایران عمدتاً بر اهداف، تکالیف و نتایج دوره ۱۴۰۳ تا ۱۴۰۷ متمرکز است. برخی احکام، از جمله توسعه زیرساخت‌های انرژی و حمل‌ونقل، ساخت مسکن، اصلاح صندوق‌های بازنشستگی، مدیریت منابع آب و تحول نظام اداری، ماهیتی دارند که تحقق کامل یا آثار آنها از دوره برنامه فراتر می‌رود. با این حال، در متن قانون، ارتباط این اقدامات با یک تصویر کمی و یکپارچه از وضعیت مطلوب کشور پس از پایان برنامه، به صورت مستقل و منسجم صورت‌بندی نشده است.

بنابراین، برنامه چین رابطه آشکارتری میان افق بلندمدت، برنامه پنج ساله و اهداف سالانه برقرار می‌کند. قانون ایران بیشتر بر تعیین تکالیف و نتایج دوره برنامه و انعکاس آنها در برنامه‌های اجرایی و بودجه‌های سالانه متمرکز است. این تفاوت به معنای فقدان اهداف بلندمدت در نظام برنامه‌ریزی ایران نیست؛ نتیجه صرفاً به نحوه بازتاب این رابطه در متن دو سند مورد بررسی مربوط است.

۷-۲. ساختار اجرای برنامه

در قانون برنامه هفتم ایران، اجرای برنامه از طریق پیوند میان حکم قانونی، دستگاه مسئول، آیین‌نامه یا برنامه اجرایی، تأمین مالی، بودجه سالانه و گزارش‌دهی پیش‌بینی شده است. در بسیاری از مواد، دستگاه مشخصی مکلف به انجام اقدام، تدوین سند اجرایی یا ارائه گزارش شده و برای برخی اهداف نیز مهلت یا تناوب گزارش‌دهی تعیین شده است.

برای نمونه، سازمان برنامه و بودجه مکلف است سنجه‌های مرتبط با رشد اقتصادی را به صورت سالانه گزارش کند و وزارت امور اقتصادی و دارایی باید برنامه تأمین مالی رشد را تهیه و گزارش اجرای آن را در دوره‌های مقرر ارائه دهد. این احکام نشان



می‌دهند که منطق اجرای قانون بر تبدیل اهداف برنامه به تکالیف دستگاهی، منابع بودجه‌ای و سازوکارهای رسمی نظارت استوار است.

در برنامه چین، اجرا بر هم‌راستایی برنامه ملی با برنامه‌های بخشی، منطقه‌ای، استانی، شهری، شهرستانی و سالانه تکیه دارد. جهت‌گیری‌ها و اهداف ملی باید در سطوح مختلف به وظایف، برنامه‌ها، پروژه‌ها و شاخص‌های قابل ارزیابی تبدیل شوند. تقسیم مسئولیت، هماهنگی سطوح برنامه، ارزیابی میان‌دوره‌ای و نهایی و امکان اصلاح نحوه اجرا از اجزای این ساختارند.

در نتیجه، سازوکارهای برجسته اجرای برنامه در ایران بیشتر حقوقی، بودجه‌ای و دستگاه‌محور و در چین بیشتر سازمانی، سلسله‌مراتبی و مبتنی بر هم‌راستاسازی سطوح برنامه‌ریزی هستند. این تمایز مطلق نیست؛ هر دو کشور از قانون، بودجه، سازمان اداری، تقسیم مسئولیت و نظارت استفاده می‌کنند. تفاوت به عناصری مربوط است که در متن دو برنامه برجستگی بیشتری یافته‌اند.

بررسی تفصیلی ساختار راهبری، تأمین مالی، پایش، ارزیابی و اصلاح اجرای برنامه‌ها در فصل دهم انجام شده است.

۸-۲. جمع‌بندی

مقایسه ساختار برنامه‌ریزی، فلسفه توسعه و اهداف کلان نشان می‌دهد که پنج‌ساله‌بودن دو سند، به معنای برخورداری آنها از منطق یکسان نیست. تفاوت در جایگاه حقوقی و ساختار نهادی، بر نحوه تشخیص مسائل، بیان اصول راهنما، هدف‌گذاری و سازمان‌دهی اجرای برنامه اثر گذاشته است.

برنامه چین از تشخیص صریح محیط توسعه و مجموعه‌ای از اصول راهنما آغاز می‌شود و اهداف و سیاست‌های بخشی را در چارچوب توسعه باکیفیت، نوآوری، مردم‌محوری، اصلاحات، رابطه دولت و بازار و هماهنگی توسعه و امنیت سازمان می‌دهد. این سند، برنامه پنج‌ساله را مرحله‌ای در مسیر اهداف بلندمدت‌تر قرار می‌دهد و میان برنامه ملی، برنامه‌های بخشی و منطقه‌ای و اهداف سالانه ارتباط برقرار می‌کند.

قانون برنامه هفتم ایران، جهت‌گیری‌های توسعه را عمدتاً از طریق اهداف کمی، تکالیف قانونی، مسئولیت دستگاه‌ها، مهلت‌ها، برنامه‌های اجرایی و گزارش‌دهی بیان می‌کند. جهت‌گیری‌هایی مانند رشد و بهره‌وری، عدالت اجتماعی، امنیت منابع، توسعه زیرساخت، ارتقای فناوری و اصلاح نظام اداری در متن قانون حضور دارند، اما در قالب یک فصل مستقل و مقدماتی از اصول راهنما گردآوری نشده‌اند.



در هدف‌گذاری نیز قانون ایران بر نرخ‌های ثابت و تفصیلی‌تر برای رشد کل و بخش‌های اقتصادی تأکید دارد. برنامه چین برای رشد کل انعطاف بیشتری حفظ کرده و در مقابل، برخی اهداف ساختاری، اجتماعی، زیست‌محیطی و امنیتی را به‌صورت مشخص و گاه الزام‌آور تعیین کرده است.

بر این اساس، تفاوت اصلی را نمی‌توان به برتری مطلق یکی از دو سند فروکاست. قانون ایران در سطح متن، در تعیین عدد، دستگاه مسئول و تکلیف قانونی صراحت بیشتری دارد؛ برنامه چین در بیان تشخیص اولیه، تمرکز اصول راهنما و اتصال حوزه‌های مختلف به یک معماری توسعه منسجم‌تر است. ارزیابی ارزش عملی هر یک از این ویژگی‌ها، به میزان تناسب اهداف با منابع، کیفیت اسناد اجرایی، بودجه، هماهنگی نهادی و امکان اصلاح مسیر در دوره اجرا وابسته است.



۳. فصل سوم: رشد اقتصادی، تقاضای داخلی، سرمایه‌گذاری و حکمرانی اقتصاد کلان و مالی

۳-۱. جایگاه رشد اقتصادی در دو برنامه

در فصل پیش، تفاوت دو برنامه در شیوه تعیین هدف رشد بررسی شد. در این فصل، تمرکز از شکل هدف‌گذاری به مجموعه سیاست‌ها و سازوکارهایی منتقل می‌شود که هر سند برای تحقق و پایداری رشد در نظر گرفته است. مسئله اصلی فقط آن نیست که نرخ رشد چگونه تعیین شده، بلکه این است که رشد بر چه عواملی استوار شده و چه ارتباطی با بهره‌وری، مصرف، سرمایه‌گذاری، بودجه، مالیات و نظام مالی پیدا کرده است.

قانون برنامه هفتم ایران، رشد اقتصادی را به صورت یک هدف کمی ثابت و تفصیلی تعریف می‌کند. متوسط رشد سالانه اقتصاد هشت درصد، رشد بهره‌وری کل عوامل تولید $2/8$ درصد و سهم بهره‌وری در تأمین رشد اقتصادی ۳۵ درصد تعیین شده است. علاوه بر رشد کل، برای بخش‌های مختلف اقتصادی نیز نرخ‌های مستقل در نظر گرفته شده و افزایش اشتغال، صادرات، سرمایه‌گذاری و تأمین مالی به تحقق هدف رشد مرتبط شده است.

در این ساختار، نرخ رشد هشت درصدی نقطه مرجع مجموعه‌ای از احکام مربوط به تجهیز منابع، افزایش سرمایه‌گذاری، ارتقای بهره‌وری، توسعه صادرات، اصلاح نظام بانکی، رفع ناترازی‌های اقتصاد کلان و تقویت مشارکت بخش خصوصی و تعاونی است. بنابراین، رشد در قانون ایران بیش از همه در قالب یک هدف کمی تعریف شده که تحقق آن به بسیج منابع و اصلاح سازوکارهای مالی و اجرایی وابسته است.

ماده ۱۱۹ نیز دولت را مکلف کرده است جداول کمی و روش‌های تجهیز منابع برای تحقق رشد هشت درصدی، برنامه رفع ناترازی‌های اقتصاد کلان، سهم بخش خصوصی و تعاونی، رشد تشکیل سرمایه ثابت، تراز تجاری و عدالت مالیاتی را در اسناد تکمیلی مشخص کند. این حکم نشان می‌دهد که اگرچه هدف رشد در متن قانون صریح است، بخشی از الزامات کمی و اجرایی آن به اسناد پس از تصویب قانون واگذار شده است. از این رو، صراحت هدف رشد را باید از کامل بودن سازوکارهای تحقق آن تفکیک کرد.

برنامه چین برای رشد تولید ناخالص داخلی در کل دوره رقم ثابتی تعیین نمی‌کند و بر حفظ رشد در دامنه‌ای معقول و تعیین هدف سالانه متناسب با شرایط داخلی و خارجی تأکید دارد. در مقابل، افزایش بهره‌وری، ارتقای ساختار اقتصادی، تقویت مصرف خانوار، توسعه تقاضای داخلی، سرمایه‌گذاری مؤثر، نوآوری و گسترش اقتصاد دیجیتال در جایگاه عوامل اصلی رشد قرار گرفته‌اند.



در برنامه چین، مسئله رشد فقط پایین بودن نرخ تولید نیست. سند از ضعف تقاضای مؤثر، شکاف میان عرضه و تقاضا، انسداد در گردش داخلی اقتصاد، دشواری جایگزینی محرک‌های قدیمی رشد و ریسک‌های مرتبط با املاک، بدهی دولت‌های محلی و مؤسسات مالی سخن می‌گوید. بر همین اساس، پاسخ برنامه نیز به افزایش تولید یا گسترش اعتبارات محدود نشده و سیاست‌های مصرف، سرمایه‌گذاری مؤثر، اصلاح بازار، تحول صنعتی، نوآوری، حکمرانی مالی و مدیریت ریسک را دربرگرفته است.

در نتیجه، تفاوت اصلی دو برنامه در جایگاه رشد در معماری سیاستی آنهاست. در قانون ایران، هدف کمی رشد نقطه آغاز طراحی سیاست و مبنای تعیین نیازهای مالی، بهره‌وری و عملکرد بخش‌هاست. در برنامه چین، رشد درون مجموعه‌ای از تحولات مربوط به تقاضا، ساختار تولید، تخصیص منابع، فناوری و رفاه قرار گرفته است. این تفاوت درباره طراحی مندرج در اسناد است و به‌خودی‌خود درباره میزان تحقق رشد در دو کشور داوری نمی‌کند.

۲-۳. بهره‌وری و عوامل محرک رشد

برنامه ایران برای بهره‌وری جایگاهی کمی و حقوقی در نظر گرفته است. سازمان برنامه و بودجه مکلف شده است با همکاری دستگاه‌های اجرایی، برنامه‌های ارتقای بهره‌وری را به تفکیک بخش‌ها و با استفاده از ظرفیت واحدهای فناور، شرکت‌های خصوصی و دانش‌بنیان تدوین کند. این برنامه‌ها باید دارای زمان‌بندی سالانه، منابع، تقسیم وظایف، مسئول مشخص، نظام نظارت و پاسخ‌گویی باشند. پایش بهره‌وری کل عوامل تولید نیز باید به‌صورت سالانه انجام شود و گزارش آن به مجلس ارائه گردد.

در این ساختار، بهره‌وری به یک سهم مشخص از رشد کل متصل شده و مسئولیت تحقق آن میان دستگاه‌ها توزیع می‌شود. مزیت این رویکرد، قابلیت سنجش و امکان مطالبه عملکرد از دستگاه‌های مسئول است. در مقابل، تحقق بهره‌وری تنها با تعیین سهم عددی و تدوین برنامه دستگاهی ممکن نیست و به اصلاحات عمیق‌تری در فناوری، رقابت، سرمایه انسانی، مدیریت بنگاه، تخصیص منابع، انرژی و محیط کسب‌وکار وابسته است. این اجزا در فصل‌های مختلف قانون حضور دارند، اما پیوند مستقیم آنها با هدف ۳۵ درصدی بهره‌وری باید در برنامه‌های اجرایی برقرار شود.

در سند چین، بهره‌وری در قالب یک سهم ثابت از رشد تعیین نشده است. رشد بهره‌وری نیروی کار باید از رشد تولید ناخالص داخلی بیشتر باشد و بهره‌وری کل عوامل تولید نیز به‌طور مستمر افزایش یابد. ابزارهای تحقق این



هدف در مجموعه‌ای از فصل‌ها توزیع شده‌اند: ارتقای صنایع سنتی، توسعه صنایع نوظهور، افزایش نقش بنگاه‌ها در نوآوری، تخصیص بازارمحور عوامل تولید، تحول دیجیتال، آموزش مهارت، اصلاح بازار و خروج ظرفیت‌های ناکارا.

در نتیجه، جایگاه بهره‌وری در دو برنامه متفاوت صورت‌بندی شده است. در قانون ایران، بهره‌وری ابتدا به‌عنوان هدفی کمی و قابل گزارش تعریف شده و دستگاه‌های اجرایی موظف شده‌اند برنامه‌های بخشی لازم برای تحقق آن را تدوین کنند. مزیت این رویکرد، تعیین شاخص، مسئولیت و سازوکار پیگیری است؛ با این حال، رابطه میان هدف کمی بهره‌وری و مجموعه اصلاحات مؤثر بر آن باید در برنامه‌های اجرایی و احکام بخشی برقرار شود.

در برنامه چین، بهره‌وری بیشتر به‌عنوان نتیجه مورد انتظار از تحول ساختار تولید، ارتقای فناوری، تخصیص کارآمد عوامل، توسعه سرمایه انسانی، رقابت، تحول دیجیتال و خروج ظرفیت‌های ناکارا صورت‌بندی شده است. در این سند، بهره‌وری درون یک زنجیره گسترده‌تر از اصلاحات اقتصادی قرار دارد و کمتر به‌صورت سهم ثابت یک دستگاه یا بخش از رشد تعریف می‌شود.

بنابراین، تفاوت دو برنامه نه در توجه یا بی‌توجهی به بهره‌وری، بلکه در نقطه آغاز طراحی آن است. قانون ایران بر هدف کمی و مسئولیت اجرایی تأکید بیشتری دارد، در حالی که برنامه چین عوامل ساختاری و نهادی شکل‌دهنده بهره‌وری را برجسته‌تر می‌کند. هدف کمی بدون ارتباط روشن با عوامل ساختاری ممکن است به تکلیفی دشوار برای دستگاه‌ها تبدیل شود و اصلاحات ساختاری بدون شاخص قابل پیگیری نیز سنجش میزان پیشرفت را محدود می‌کند.

۳-۳. تقاضای داخلی و مصرف خانوار

یکی از مهم‌ترین تفاوت‌های دو برنامه، جایگاه مصرف در الگوی رشد است. سند چین گسترش تقاضای داخلی را «تکیه‌گاه راهبردی» توسعه می‌داند و میان افزایش سطح زندگی مردم و افزایش مصرف رابطه مستقیم برقرار می‌کند. در این برنامه، مصرف و سرمایه‌گذاری دو سیاست جدا از یکدیگر نیستند؛ عرضه جدید باید تقاضای جدید ایجاد کند، تقاضای جدید باید جهت عرضه را تغییر دهد و میان مصرف، سرمایه‌گذاری، عرضه و تقاضا یک چرخه مثبت شکل گیرد.



فصل مستقل گسترش مصرف، مسئله را از توان و تمایل خانوار به مصرف آغاز می‌کند. اشتغال، درآمد و ثبات انتظارات، پایه‌های اصلی مصرف شناخته شده‌اند. حمایت از حفظ و گسترش اشتغال بنگاه‌ها، توسعه مشاغل در اقتصاد دیجیتال، سبز و سالمندی، افزایش درآمد شهر و روستا، ارتقای تدریجی حداقل دستمزد و بهبود محیط فعالیت کسب‌وکارهای کوچک و افراد خوداشتغال، بخشی از سیاست گسترش مصرف است.

این رویکرد نشان می‌دهد که افزایش مصرف در سند چین صرفاً به معنای ارائه تسهیلات خرید یا اجرای برنامه‌های تبلیغاتی نیست. سیاست مصرف، هم‌زمان به درآمد قابل‌تصرف، امنیت شغلی، تأمین اجتماعی، هزینه خدمات عمومی، بازار دارایی و اعتماد خانوار مرتبط شده است.

در مرحله بعد، سند چین بر توسعه مصرف خدمات تأکید می‌کند. سالمندی، مراقبت از کودکان، سلامت، آموزش، فرهنگ، گردشگری، ورزش، خدمات خانگی، خرده‌فروشی، اقامت و پذیرایی از حوزه‌هایی هستند که باید عرضه آنها متنوع‌تر، فراگیرتر و باکیفیت‌تر شود. توسعه مصرف خدمات علاوه بر پاسخ به نیازهای رفاهی، به‌عنوان منبع ایجاد اشتغال و محرک رشد بخش خدمات نیز عمل می‌کند.

در حوزه کالا، نوسازی خودرو، لوازم خانگی، تجهیزات مسکن، محصولات دیجیتال و هوشمند، کالاهای سبز و بازار کالاهای دست‌دوم مورد توجه قرار گرفته است. حفاظت از حقوق مصرف‌کننده، تنظیم فروش‌های پیش‌پرداختی، بهبود محیط مصرف آنلاین و آفلاین و اجرای مرخصی‌های استحقاقی نیز از ابزارهای مکمل این سیاست‌اند.

در قانون برنامه هفتم ایران، فصل مستقلی با هدف صریح افزایش نرخ مصرف نهایی خانوار یا تقویت تقاضای داخلی وجود ندارد. اشتغال، درآمد، تأمین اجتماعی، مسکن، سلامت، گردشگری، فرهنگ و حمایت از گروه‌های کم‌درآمد در فصول مختلف قانون مطرح شده‌اند، اما این اجزا در یک سیاست واحد برای افزایش توان و اطمینان مصرفی خانوار سازمان نیافته‌اند.

این تفاوت به معنای بی‌توجهی برنامه ایران به معیشت یا تقاضا نیست. هدف ایجاد سالانه یک میلیون شغل، حمایت‌های اجتماعی، اصلاح مزد و بیمه، توسعه مسکن و خدمات عمومی می‌توانند بر مصرف خانوار اثر بگذارند. تفاوت در آن است که این آثار عمدتاً غیرمستقیم و بخشی‌اند و «مصرف خانوار به‌عنوان موتور رشد» در معماری قانون جایگاه مستقلی ندارد.



در شرایطی که تورم و ناپایداری اقتصادی می‌تواند قدرت خرید و وفق تصمیم‌گیری خانوار را محدود کند، سیاست مصرف نمی‌تواند از ثبات اقتصاد کلان جدا باشد. قانون ایران مسئولیت ثبات سطح عمومی قیمت‌ها و نرخ ارز، تک‌رقمی کردن تورم و هدایت نقدینگی و اعتبارات به فعالیت‌های مولد را در چارچوب اختیارات قانونی بر عهده بانک مرکزی قرار داده است. باین‌حال، ارتباط میان ثبات قیمت‌ها، رشد درآمد حقیقی، توسعه خدمات و تحریک تقاضای پایدار در متن برنامه به‌صورت یک زنجیره مستقل توضیح داده نشده است.

جدول ۶- مقایسه رویکرد دو برنامه به مصرف و تقاضای داخلی

محور	برنامه ایران	برنامه چین
جایگاه مصرف	آثار پراکنده در اشتغال، رفاه، مسکن و خدمات	فصل مستقل و جزء اصلی الگوی رشد
نقطه آغاز	تولید، سرمایه‌گذاری، اشتغال و ثبات اقتصادی	اشتغال، درآمد و تثبیت انتظارات خانوار
مصرف خدمات	در فصول بخشی و اجتماعی	سیاست منسجم برای سالمندی، کودکی، سلامت، آموزش، گردشگری و فرهنگ
مصرف کالا	احکام پراکنده و بخشی	نوسازی کالاهای بادوام، کالاهای هوشمند و سبز
حمایت از مصرف‌کننده	در متن برنامه هفتم، به‌صورت جزء یک سیاست جامع تقاضای داخلی برجسته نشده است	جزء مستقیم سیاست گسترش مصرف و بهبود محیط مصرف
ارتباط با رشد	عمدتاً غیرمستقیم	مصرف به‌عنوان محرک اصلی تقاضای داخلی

۳-۴. سرمایه‌گذاری عمومی و خصوصی

سرمایه‌گذاری در برنامه ایران بیش از همه از منظر تأمین منابع مورد نیاز برای تحقق رشد هشت‌درصدی مطرح می‌شود. وزارت امور اقتصادی و دارایی باید با همکاری سازمان برنامه، بانک مرکزی و دستگاه‌های اجرایی، برنامه سالانه تأمین مالی رشد را تهیه کند. در این برنامه باید میزان منابع مورد نیاز و نحوه تأمین آنها از بازار سرمایه، منابع بانکی، سرمایه‌گذاری و تأمین مالی خارجی، صنعت بیمه، مولدسازی دارایی‌ها، صندوق توسعه ملی و سایر منابع مشخص شود. گزارش اجرای برنامه نیز باید هر سه ماه به مجلس ارائه گردد.



قانون همچنین وزارت اقتصاد را مکلف کرده است بستر سرمایه‌گذاری عمومی مردم در پروژه‌های دارای بازده یا ارزآوری بالا را از طریق عرضه عمومی سهام شرکت‌های پروژه و انتشار اوراق بدهی ارزی و ریالی فراهم کند. بانک مرکزی نیز می‌تواند به بانک‌ها اجازه انتشار گواهی سپرده مدت‌دار خاص برای تأمین مالی پروژه‌ها بدهد.

برنامه ایران از مشارکت عمومی - خصوصی نیز به‌عنوان یکی از مسیرهای اجرای پروژه‌ها استفاده می‌کند. مسئولیت راهبری این مشارکت بر عهده سازمان برنامه و بودجه قرار گرفته و برای درآمد پروژه‌ها و آورده‌های نقدی سرمایه‌گذاران، مشوق‌های مالیاتی پیش‌بینی شده است.

در نتیجه، معماری سرمایه‌گذاری در ایران بر سه مسئله اصلی متمرکز است:

- تجهیز منابع گسترده برای تحقق رشد؛
- تبدیل پس‌اندازها و دارایی‌ها به منابع پروژه؛
- و افزایش مشارکت بخش خصوصی و مردم در تأمین مالی طرح‌ها.

در برنامه چین، سرمایه‌گذاری علاوه بر حجم منابع، از منظر جهت، کیفیت، بازده و سازگاری با نیازهای بلندمدت بررسی می‌شود. هدف فصل شانزدهم، حفظ رشد معقول سرمایه‌گذاری همراه با افزایش «بازده جامع سرمایه‌گذاری» است. سرمایه‌گذاری باید از راهبردهای ملی پشتیبانی کند، ساختار عرضه را بهبود دهد و پاسخ‌گوی نیازهای معیشتی مردم باشد.

سرمایه‌گذاری دولتی باید به حوزه‌هایی هدایت شود که منافع عمومی، کمبودهای زیرساختی، ظرفیت‌های امنیتی و محرک‌های جدید رشد را تقویت می‌کنند. در این میان، سرمایه‌گذاری فیزیکی با سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی ترکیب می‌شود. خدمات سالمندی و کودکی، بهداشت پایه، دبیرستان‌ها، آموزش عالی باکیفیت و مهارت‌آموزی حرفه‌ای از حوزه‌هایی هستند که باید سهم بیشتری از سرمایه‌گذاری عمومی دریافت کنند.

برنامه چین همچنین بر سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌های نو و دارایی‌های نامشهود تأکید دارد. این موضوع نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری صرفاً به ساخت راه، کارخانه، ساختمان یا نیروگاه محدود نیست و داده، فناوری، دانش، مهارت و ظرفیت نهادی نیز جزء دارایی‌های توسعه‌ای محسوب می‌شوند.



یکی از اجزای مهم سیاست چین، مدیریت تمام چرخه سرمایه‌گذاری دولتی است. برنامه‌ریزی راهبردی، مطالعه امکان‌سنجی، ذخیره و اولویت‌بندی پروژه‌ها، حین اجرا و پس از اجرا و جلوگیری از ساخت‌وسازهای جلوتر از نیاز، کم‌بازده یا بی‌اثر، در متن برنامه تصریح شده است.

تأکید برنامه چین بر مدیریت تمام چرخه سرمایه‌گذاری، کیفیت انتخاب و اجرای پروژه‌ها را در کنار حجم منابع قرار می‌دهد. در این چارچوب، تجهیز منابع فقط یکی از مراحل سیاست سرمایه‌گذاری است و تشخیص نیاز، امکان‌سنجی، اولویت‌بندی، نظارت بر اجرا و ارزیابی نتایج نیز بخشی از طراحی سیاست محسوب می‌شوند.

در قانون برنامه هفتم ایران، در حوزه‌های مختلف به توجیه اقتصادی، بازده، ارزآوری، آمایش سرزمین، مشارکت بخش خصوصی و تکمیل طرح‌های نیمه‌تمام اشاره شده است. باین‌حال، در متن برنامه، چارچوبی عمومی و یکپارچه با دامنه‌ای مشابه برای مدیریت چرخه عمر همه سرمایه‌گذاری‌های عمومی، از تشخیص نیاز و انتخاب پروژه تا ارزیابی پس از بهره‌برداری، به صورت مستقل صورت‌بندی نشده است. این نتیجه به متن برنامه محدود است و وجود مقررات یا رویه‌های مرتبط در سایر اسناد کشور را نفی نمی‌کند.

سرمایه‌گذاری خصوصی

هر دو برنامه به افزایش نقش سرمایه‌گذاری خصوصی توجه دارند. قانون ایران از مردمی‌سازی اقتصاد، کاهش تصدی دولت، واگذاری سهام، مشارکت عمومی - خصوصی و رفع موانع تأمین مالی بخش خصوصی و تعاونی سخن می‌گوید. دستگاه‌های اجرایی نیز در موارد گسترده‌ای مکلف به واگذاری سهام و کاهش مالکیت مدیریتی یا کنترلی شده‌اند.

در برنامه چین، افزایش سهم سرمایه‌گذاری خصوصی باید از طریق رفتار برابر، حمایت از حقوق و هماهنگی سیاست‌ها انجام شود. بنگاه‌های خصوصی برای مشارکت در پروژه‌های بزرگ راه‌آهن، انرژی هسته‌ای، برق‌آبی، آب‌رسانی و سایر زیرساخت‌ها تشویق می‌شوند و سهم مالکیت آنها در پروژه‌های واجد شرایط می‌تواند افزایش یابد. همچنین دسترسی آنها به زمین، تأمین مالی و سایر عوامل تولید باید به صورت برابر تضمین شود.

در سطح طراحی، قانون ایران بر واگذاری دارایی و سهام، کاهش تصدی دولت، مردمی‌سازی اقتصاد، مشارکت عمومی - خصوصی و تجهیز منابع پروژه‌ها تأکید بیشتری دارد. برنامه چین نیز بر افزایش مشارکت سرمایه‌گذاری خصوصی تأکید می‌کند، اما این موضوع را در کنار دسترسی برابر به عوامل تولید، حمایت حقوقی، امکان ورود به پروژه‌های راهبردی و هدایت سرمایه خصوصی به نوآوری و ارتقای صنعتی قرار می‌دهد.



واگذاری مالکیت و افزایش سرمایه‌گذاری مولد دو فرایند مرتبط اما متمایزند. انتقال مالکیت، هنگامی به افزایش ظرفیت تولید و سرمایه‌گذاری جدید منجر می‌شود که امکان ورود به فعالیت‌ها و پروژه‌ها، دسترسی به منابع و عوامل تولید و انگیزه کافی برای سرمایه‌گذاری نیز فراهم باشد. از این‌رو، برنامه ایران بیشتر بر تغییر نقش مالکیتی دولت و تأمین مالی پروژه‌ها و برنامه چین بیشتر بر ایجاد شرایط مشارکت و جهت‌دهی سرمایه‌گذاری خصوصی تأکید دارد. این تفاوت به معنای فقدان کامل هر یک از این ابعاد در برنامه مقابل نیست، بلکه تفاوت در محور برجسته طراحی دو سند را نشان می‌دهد.

۵-۳. پیوند سرمایه‌گذاری و مصرف

برنامه چین بخشی مستقل را به ایجاد چرخه مثبت میان سرمایه‌گذاری و مصرف اختصاص داده است. سرمایه‌گذاری مؤثر باید توان و تمایل مصرفی مردم را افزایش دهد و ارتقای مصرف نیز باید جهت سرمایه‌گذاری را بهبود بخشد.

این ارتباط در چند سطح برقرار می‌شود. سرمایه‌گذاری در آموزش، سلامت، سالمندی، مراقبت از کودکان و مهارت، بخشی از هزینه‌های ضروری خانوار را کاهش می‌دهد یا کیفیت خدمات را افزایش می‌دهد و از این طریق قدرت مصرفی آزادشده ایجاد می‌کند. سرمایه‌گذاری در مسکن، حمل‌ونقل و خدمات شهری نیز می‌تواند تقاضای جدیدی برای کالا و خدمات به وجود آورد. در جهت مقابل، تغییر الگوی مصرف خانوار به سمت خدمات، محصولات سبز، کالاهای هوشمند و گردشگری، جهت سرمایه‌گذاری بنگاه‌ها و دولت را تغییر می‌دهد.

این رویکرد، رابطه میان عرضه و تقاضا را دوطرفه می‌بیند. سرمایه‌گذاری فقط برای افزایش ظرفیت تولید انجام نمی‌شود، بلکه باید تقاضای پایدار و رفاه ایجاد کند. مصرف نیز صرفاً نتیجه رشد نیست، بلکه می‌تواند محرک سرمایه‌گذاری و تحول ساختاری باشد.

در برنامه ایران، سرمایه‌گذاری با رشد تولید، اشتغال، صادرات، زیرساخت و توسعه بخش‌ها پیوند دارد؛ اما ارتباط نظام‌مند آن با افزایش توان مصرف خانوار کمتر برجسته است. سرمایه‌گذاری در مسکن، سلامت، آموزش و خدمات عمومی بی‌تردید آثار مصرفی و رفاهی دارد، اما این آثار در یک چارچوب مشترک با سیاست تقاضای داخلی صورت‌بندی نشده‌اند.

اهمیت این پیوند در آن است که برنامه چین ارزیابی سرمایه‌گذاری را فقط به افزایش ظرفیت تولید محدود نمی‌کند و تناسب آن با تقاضا، خدمات عمومی و رفاه خانوار را نیز مورد توجه قرار می‌دهد. در جهت مقابل، گسترش مصرف



نیز باید با ظرفیت عرضه و تحول تولید همراه باشد. در برنامه هفتم ایران، آثار متقابل سرمایه‌گذاری، خدمات عمومی، اشتغال و مصرف در احکام مختلف قابل استنباط است، اما این روابط در قالب یک چرخه صریح و یکپارچه عرضه، تقاضا، مصرف و سرمایه‌گذاری صورت‌بندی نشده‌اند.

۳-۶. حکمرانی اقتصاد کلان

برنامه چین، حکمرانی اقتصاد کلان را به‌عنوان حوزه‌ای مستقل از سیاست‌گذاری مطرح می‌کند. هدف این بخش صرفاً تعیین ابزارهای پولی یا مالی نیست، بلکه ایجاد هماهنگی میان سیاست‌های مختلف برای حفظ ثبات، تقویت تقاضای داخلی، مدیریت چرخه‌های اقتصادی و پشتیبانی از تحول ساختاری اقتصاد است.

در این چارچوب، سیاست‌های مالی و پولی باید با سیاست‌های صنعت، قیمت، اشتغال، مصرف، سرمایه‌گذاری، تجارت، توسعه منطقه‌ای، محیط‌زیست و تنظیم‌گری هماهنگ شوند. تعدیل ضدچرخه‌ای برای واکنش به نوسان‌های کوتاه‌مدت و تنظیم میان‌چرخه‌ای برای توجه به پایداری بلندمدت، در کنار پایش، پیش‌بینی، هشدار زودهنگام، مدیریت انتظارات و ارزیابی آثار سیاست‌ها قرار گرفته‌اند. بنابراین، حکمرانی اقتصاد کلان در این سند فرایندی شامل تشخیص وضعیت، انتخاب ترکیب سیاست‌ها، تعیین زمان و شدت مداخله، ارزیابی نتیجه و اصلاح مسیر است.

در قانون برنامه هفتم ایران، سیاست‌های رشد، پول، ارز، بانک، بودجه، مالیات، اشتغال و بخش‌های اقتصادی در فصل‌ها و مواد مختلف تنظیم شده‌اند. برای هر یک از این حوزه‌ها اهداف، دستگاه‌های مسئول و تکالیف مشخصی پیش‌بینی شده و این تفکیک امکان پیگیری تخصصی عملکرد دستگاه‌ها را فراهم کرده است.

ماده ۱۱۹ نیز تهیه «برنامه رفع ناترازی‌های اقتصاد کلان» را مقرر کرده است. باین‌حال، تعریف و اولویت‌بندی ناترازی‌ها، نحوه تعامل سیاست پولی و مالی و چگونگی مدیریت تعارض‌های احتمالی میان اهداف رشد، تورم، نرخ ارز، اشتغال و بودجه، به اسناد تکمیلی و ترتیبات اجرایی وابسته شده است.

از این‌رو، تفاوت اصلی آن است که در برنامه چین، هماهنگی میان سیاست‌های کلان خود موضوع یک فصل مستقل و بخشی از طراحی برنامه است. در قانون ایران، اجزای سیاست اقتصاد کلان به تفصیل در حوزه‌های مختلف تعیین شده‌اند، اما سازوکار یکپارچه هماهنگی آنها در متن قانون به همان میزان تصریح نشده است. این تفاوت به معنای نبود هماهنگی نهادی در ایران نیست؛ بلکه نشان می‌دهد بخش مهمی از این هماهنگی باید در مرحله تدوین اسناد تکمیلی، بودجه‌ریزی و اجرای برنامه شکل گیرد.



۳-۷. بودجه، مخارج عمومی و بدهی دولت

برنامه ایران

فصل اصلاح ساختار بودجه در برنامه ایران با دو هدف کمی اصلی آغاز می‌شود. نسبت اعتبارات تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به بودجه عمومی باید به ۲۵ درصد برسد و نسبت بدهی دولت و شرکت‌های دولتی، با احتساب بدهی به صندوق توسعه ملی، به تولید ناخالص داخلی نباید از ۴۰ درصد فراتر رود. وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز موظف است وضعیت نسبت بدهی را ماهانه به مجلس گزارش کند.

این اهداف نشان می‌دهد که برنامه ایران دو مسئله را در مرکز اصلاح بودجه قرار داده است:

- کاهش سهم نسبی هزینه‌های جاری و افزایش ظرفیت سرمایه‌گذاری عمومی؛
- و کنترل انباشت بدهی‌های دولت و شرکت‌های دولتی.

برنامه ایران همچنین پیوند مستقیمی میان قانون برنامه، بودجه سنواتی، تخصیص و نظارت ایجاد می‌کند. سازمان برنامه و بودجه باید لوايح بودجه را به صورت برنامه‌محور و شامل برنامه‌های اجرایی و اهداف کمی دستگاه‌ها تهیه کند. این برنامه‌ها مبنای صدور تخصیص، پرداخت و نظارت دیوان محاسبات قرار می‌گیرند.

این سازوکار از نظر حقوقی اهمیت زیادی دارد؛ زیرا اجرای احکام برنامه را به جریان واقعی تخصیص منابع پیوند می‌دهد. با این حال، کارایی آن به کیفیت برنامه‌های اجرایی، واقع‌بینی درآمدها، ثبات بودجه و میزان پایبندی تخصیص‌ها به اولویت‌های مصوب وابسته است.

شرکت‌های دولتی نیز در اصلاح بودجه ایران جایگاه مهمی دارند. ساماندهی شرکت‌های زیان‌ده، تجدید ارزیابی دارایی‌ها، شفافیت مالی، کنترل بدهی، افزایش کارایی و تسریع واگذاری شرکت‌های قابل واگذاری از موضوعات این فصل‌اند. قانون همچنین دولت را به تعیین تکلیف بدهی‌های حسابرسی شده و جلوگیری از ایجاد برخی تعهدات بدون تأمین منبع مکلف می‌کند.

برنامه چین



سند چین اصلاح بودجه را در چارچوب نظام مالی مدرن و پایداری مالی قرار می‌دهد. برنامه‌ریزی مالی میان‌مدت باید نقش بیشتری در ایجاد تعادل بین سال‌ها ایفا کند و منابع کافی برای وظایف راهبردی ملی و معیشت پایه مردم تضمین شود.

بودجه عمومی، بودجه صندوق‌های دولتی و بودجه عملیاتی سرمایه دولتی باید هماهنگ‌تر شوند. درآمدهای ناشی از اختیارات اداری، اعتبار دولت و دارایی‌های منابع دولتی نیز باید در نظام مدیریت بودجه قرار گیرند. ساختار مخارج عمومی باید بهینه شود و سهم خدمات عمومی افزایش یابد.

سند چین به‌طور مشخص بر تعمیق بودجه‌ریزی مبتنی بر صفر، یکپارچه‌سازی اختیار تخصیص، استانداردسازی هزینه‌ها، تعدیل پویای استانداردهای مخارج، مدیریت عملکرد بودجه و نظارت بر اجرا تأکید می‌کند. در بودجه‌ریزی مبتنی بر صفر، استمرار هر هزینه باید دوباره توجیه شود و بودجه سال قبل به‌صورت خودکار مبنای افزایش هزینه قرار نمی‌گیرد.

در زمینه بدهی، برنامه چین رقم ثابت عمومی تعیین نمی‌کند. حجم بدهی دولت باید با احتیاط تعیین و یک سازوکار بلندمدت مدیریت بدهی متناسب با توسعه باکیفیت ایجاد شود. این رویکرد در شرایطی مطرح شده که سند، بدهی دولت‌های محلی را یکی از ریسک‌های مهم اقتصاد شناسایی کرده است.

جمع‌بندی بودجه‌ای

قانون برنامه هفتم ایران برای ترکیب مخارج عمومی و بدهی دولت حدود کمی روشن‌تری تعیین می‌کند و میان برنامه، بودجه سنواتی، تخصیص و نظارت ارتباط حقوقی برقرار می‌سازد. در مقابل، برنامه چین بر برنامه‌ریزی مالی میان‌مدت، هماهنگی انواع بودجه، بازبینی ساختار هزینه‌ها و مدیریت عملکرد تأکید بیشتری دارد.

در متن برنامه ایران، محور اصلی اصلاح بودجه، افزایش سهم مخارج سرمایه‌ای، کنترل بدهی، ساماندهی شرکت‌های دولتی و برنامه‌محور شدن بودجه است. در برنامه چین، پایداری مالی در کنار کیفیت تخصیص، ترکیب هزینه‌ها، هماهنگی بودجه‌های مختلف و مدیریت بدهی دولت‌های محلی قرار گرفته است.

این مقایسه نشان می‌دهد که انضباط کمی و کیفیت تخصیص دو بعد متمایز حکمرانی بودجه‌اند. سقف بدهی و سهم مخارج، حدود مالی را مشخص می‌کنند؛ برنامه‌ریزی میان‌مدت و ارزیابی عملکرد نیز نحوه توزیع و اثربخشی



منابع را مورد توجه قرار می‌دهند. تفاوت دو سند در برجستگی نسبی این ابعاد است، نه در حضور کامل یکی و فقدان دیگری.

۸-۳. نظام مالیاتی

برنامه ایران

برنامه هفتم برای اصلاح نظام مالیاتی دو هدف کمی تعیین کرده است: نسبت درآمدهای مالیاتی به تولید ناخالص داخلی باید به ۱۰ درصد و نسبت مالیات به اعتبارات هزینه‌ای باید به ۸۰ درصد برسد. وزارت امور اقتصادی و دارایی نیز موظف است گزارش عملکرد این شاخص‌ها را سالانه به مجلس ارائه کند.

بنابراین، نقطه آغاز اصلاح مالیاتی در ایران، افزایش سهم مالیات در تأمین بودجه عمومی و کاهش وابستگی هزینه‌های جاری به سایر منابع است.

یکی از ابزارهای اصلی، محدودکردن معافیت‌ها و ترجیحات مالیاتی است. وضع معافیت، تخفیف، بخشودگی، نرخ صفر یا اعتبار مالیاتی جدید، جز در مواردی که مجلس آن را موجب رونق تولید و صادرات تشخیص دهد، در طول برنامه ممنوع شده است. وزارت اقتصاد نیز باید معافیت‌ها و ترجیحات را شناسایی و آثار درآمدی آنها را شفاف کند.

این رویکرد، معافیت مالیاتی را نه صرفاً امتیاز یک بخش، بلکه نوعی هزینه عمومی و کاهش درآمد دولت تلقی می‌کند. شفاف‌سازی هزینه‌های مالیاتی می‌تواند امکان ارزیابی اثربخشی حمایت‌ها و حذف معافیت‌های فاقد نتیجه را فراهم سازد.

با این حال، افزایش درآمد مالیاتی می‌تواند از مسیرهای متفاوتی حاصل شود: گسترش پایه‌های مالیاتی، کاهش فرار، محدودکردن معافیت، افزایش نرخ، بهبود اطلاعات یا تغییر ترکیب مالیات. آثار اقتصادی و توزیعی این مسیرها یکسان نیستند. قانون ایران بر افزایش سهم مالیات و کاهش معافیت‌ها تأکید برجسته‌ای دارد، اما برنامه جامع عدالت مالیاتی و ترکیب مطلوب پایه‌ها تا حدی به اسناد تکمیلی ماده ۱۱۹ واگذار شده است.

برنامه چین



چین اصلاح مالیات را در ارتباط با سه هدف دنبال می‌کند: توسعه باکیفیت، عدالت اجتماعی و بازار ملی یکپارچه؛ در عین حال، بار مالیاتی کل باید در سطحی معقول حفظ شود.

سهم مالیات‌های مستقیم باید افزایش یابد و نظام مالیات بر درآمد اشخاص، با ترکیب مالیات جامع و طبقه‌بندی شده، اصلاح شود. سیاست‌های مالیاتی درآمد کسب‌وکار، سرمایه و دارایی نیز باید بازنگری شوند. علاوه بر آن، استرداد اعتبار مالیات بر ارزش افزوده، زنجیره کسر مالیاتی و مالیات متناسب با اشکال نوین اقتصاد و مدل‌های جدید کسب‌وکار مورد توجه قرار گرفته‌اند.

اصلاح مالیاتی چین همچنین با رابطه مالی دولت مرکزی و دولت‌های محلی پیوند دارد. نظام مالیات‌های محلی باید تقویت شود، مرحله وصول مالیات مصرف به تدریج به حلقه‌های پایین‌تر منتقل گردد و بخشی از آن در اختیار دولت‌های محلی قرار گیرد. در مقابل، برخی مسئولیت‌های کلان باید بیشتر در سطح دولت مرکزی متمرکز شوند و نظام پرداخت‌های انتقالی اصلاح شود.

جمع‌بندی مالیاتی

در قانون برنامه هفتم ایران، نقطه آغاز اصلاح مالیاتی افزایش سهم درآمدهای مالیاتی در تأمین بودجه، کاهش وابستگی مخارج جاری به منابع دیگر، محدود کردن معافیت‌ها و شفاف‌سازی هزینه‌های مالیاتی است. برنامه، اهداف کمی مشخصی برای نسبت مالیات به تولید ناخالص داخلی و نسبت مالیات به اعتبارات هزینه‌ای تعیین کرده است.

در برنامه چین، اصلاح مالیات علاوه بر تأمین درآمد، با ترکیب پایه‌های مالیاتی، افزایش سهم مالیات‌های مستقیم، مالیات بر درآمد، سرمایه و دارایی، سازگاری نظام مالیاتی با الگوهای جدید کسب‌وکار و رابطه مالی دولت مرکزی و دولت‌های محلی پیوند دارد.

بنابراین، تفاوت دو برنامه را می‌توان در نقطه تمرکز آنها مشاهده کرد. قانون ایران بیش از همه بر افزایش ظرفیت درآمدی و کاهش معافیت‌ها تأکید می‌کند، در حالی که برنامه چین در کنار درآمد، اصلاح ساختار پایه‌ها، آثار توزیعی و نحوه تقسیم منابع و مسئولیت‌های مالی میان مرکز و مناطق را برجسته می‌سازد. برنامه رفع ناترازی‌ها و عدالت مالیاتی موضوع ماده ۱۱۹ می‌تواند بخشی از ابعاد ساختاری مالیات در ایران را تکمیل کند، اما جزئیات آن در خود قانون ارائه نشده است.



۹-۳. نظام بانکی، سیاست پولی و بازار سرمایه

برنامه ایران

قانون برنامه هفتم برای نظام بانکی مجموعه‌ای تفصیلی از اهداف و تکالیف در نظر گرفته است. اصلاح ساختار مالی مؤسسات اعتباری، رفع ناترازی، افزایش کفایت سرمایه، ساماندهی دارایی‌های مازاد، تقویت نظارت بانک مرکزی و هدایت اعتبار به فعالیت‌های مولد از محورهای اصلی‌اند.

مؤسسات اعتباری که نسبت کفایت سرمایه آنها کمتر از حد هدف باشد، باید برنامه افزایش سرمایه ارائه کنند و بانک مرکزی موظف است برنامه را بررسی، اصلاح و ابلاغ کند. وضعیت اجرای برنامه و بهبود کفایت سرمایه مؤسسات نیز باید به‌صورت دوره‌ای گزارش شود.

برای بانک‌های دولتی نیز تجدید ارزیابی دارایی‌ها و سود خالص، تا زمان دستیابی به نسبت کفایت سرمایه هدف، باید در خدمت افزایش سرمایه قرار گیرد. همچنین شرکت مدیریت دارایی‌های شبکه بانکی برای مولدسازی، بازاریابی و فروش دارایی‌های مازاد بانک‌های ناتراز یا ناسالم پیش‌بینی شده است.

بانک مرکزی در کنار اصلاح ساختار بانک‌ها، مسئول ثبات‌بخشی به قیمت‌ها و نرخ ارز و جهت‌دهی نقدینگی و اعتبارات به سمت فعالیت‌های مولد است. قانون همچنین استفاده از گواهی سپرده خاص برای تأمین مالی پروژه‌ها، ثبت اطلاعات اعتبارات، توسعه ابزارهای الکترونیکی و حذف تدریجی چک‌های کاغذی را دنبال می‌کند.

بنابراین، برنامه ایران نظام بانکی را از سه زاویه تنظیم می‌کند:

- ثبات پولی و ارزی؛
- سلامت ترازنامه و سرمایه بانک‌ها؛
- و تأمین مالی تولید و پروژه‌ها.

این رویکرد، نسبت به بسیاری از بخش‌های دیگر قانون، تفصیلی و اجرایی است و برای نهادهای مهلت و گزارش‌دهی مشخص تعیین می‌کند.

برنامه چین



برنامه چین توسعه نظام مالی را بر سه اصل پیشگیری از ریسک، تقویت نظارت و توسعه باکیفیت استوار می‌کند. چارچوب سیاست پولی باید منسجم‌تر شود، سازوکار عرضه پول پایه و انتقال نرخ بهره بهبود یابد و رشد حجم تأمین مالی اجتماعی و عرضه پول با رشد اقتصادی و اهداف مورد انتظار قیمت‌ها هماهنگ باشد.

چارچوب جامع احتیاطی باید دامنه گسترده‌تری از فعالیت‌ها و بازارهای مالی را پوشش دهد. انعطاف نرخ ارز رنمینی افزایش می‌یابد، در حالی که ثبات بنیادی آن در سطحی معقول حفظ می‌شود.

سند چین بر هدایت مالی به اقتصاد واقعی و حوزه‌های راهبردی تأکید می‌کند. تأمین مالی فناوری، توسعه سبز، مالیه فراگیر، خدمات مالی سالمندی و مالیه دیجیتال باید تقویت شوند. ابزارهای ساختاری سیاست پولی نیز برای حمایت از بخش‌های کلیدی و حلقه‌های ضعیف اقتصاد توسعه می‌یابند.

در بازار سرمایه، افزایش سهم تأمین مالی مستقیم، توسعه تأمین مالی سهامی، گسترش بازار چندسطحی اوراق بدهی، توسعه بازارهای آتی، مشتقات و اوراق بهادارسازی و تقویت حفاظت از سرمایه‌گذار در نظر گرفته شده است. برنامه همچنین بر پرورش «سرمایه صبور» و حضور منابع میان‌مدت و بلندمدت در بازار تأکید دارد.

در سطح نهادی، مؤسسات مالی باید بر فعالیت اصلی خود تمرکز کنند، حکمرانی شرکتی را بهبود دهند و مسیر توسعه متمایزی داشته باشند. مؤسسات مالی بزرگ دولتی باید ظرفیت خدمات جامع خود را افزایش دهند و ورود و نظارت بر مؤسسات کوچک و متوسط با سخت‌گیری بیشتری صورت گیرد. توسعه زیرساخت مالی امن، رنمینی دیجیتال و نظام جامع پیشگیری و رفع ریسک مالی نیز جزء برنامه است.

مقایسه نظام مالی

قانون برنامه هفتم ایران بر مسائل مشخص شبکه بانکی، از جمله ناترازی، کفایت سرمایه، دارایی‌های مازاد، نظارت بانک مرکزی و هدایت اعتبار به تولید و پروژه‌ها تمرکز دارد. احکام این بخش از نظر تعیین نهاد مسئول، تکلیف، مهلت و گزارش‌دهی نسبتاً تفصیلی‌اند.

برنامه چین نیز سلامت و ثبات مؤسسات مالی را مورد توجه قرار می‌دهد، اما دامنه سیاست آن گسترده‌تر و شامل چارچوب سیاست پولی، نظارت احتیاطی کلان، تأمین مالی مستقیم، بازارهای چندسطحی سرمایه، سرمایه‌های میان‌مدت و بلندمدت و هدایت منابع مالی به فناوری، توسعه سبز، سالمندی و سایر حوزه‌های اولویت‌دار است.



در متن برنامه هفتم، نظام بانکی نقش برجسته‌تری در تجهیز منابع دارد و بازار سرمایه عمدتاً در ارتباط با تأمین مالی رشد و پروژه‌ها مطرح شده است. در برنامه چین، افزایش سهم تأمین مالی مستقیم و توسعه ابزارها و بازارهای مختلف، بخشی از تغییر ساختار کل نظام مالی محسوب می‌شود.

در عین حال، هر دو برنامه بر پیوند منابع مالی با اقتصاد واقعی و کنترل ریسک تأکید دارند. تفاوت در نقطه تمرکز است: قانون ایران اصلاح مسائل موجود مؤسسات اعتباری و تأمین مالی اهداف رشد را برجسته می‌کند؛ برنامه چین این مسائل را در چارچوب گسترده‌تری از تنوع‌بخشی نظام مالی، اصلاح سازوکار انتقال سیاست پولی و هدایت منابع به تحول ساختاری اقتصاد قرار می‌دهد.

جدول ۷- جمع‌بندی تطبیقی

حوزه	برنامه هفتم ایران	برنامه پانزدهم چین	نتیجه تطبیقی
رشد اقتصادی	هدف ثابت هشت درصدی و نرخ‌های بخشی	حفظ رشد در دامنه معقول و تعیین هدف سالانه	در ایران، نرخ رشد نقطه مرجع سیاست‌هاست؛ در چین، رشد در معماری تحول ساختاری قرار دارد
بهره‌وری	هدف ۲۰۸ درصد و سهم ۳۵ درصدی از رشد، همراه با مسئولیت دستگاهی	افزایش بهره‌وری در پیوند با فناوری، صنعت، بازار و سرمایه انسانی	ایران شاخص و مسئولیت را برجسته می‌کند؛ چین زنجیره عوامل ساختاری را
تقاضای داخلی و مصرف	آثار پراکنده در اشتغال، حمایت اجتماعی، مسکن، سلامت و خدمات	فصل مستقل و جایگاه صریح مصرف در الگوی رشد	رابطه ایران با سیاست مصرف کارکردی و پراکنده و در چین مستقیم و یکپارچه است
سرمایه‌گذاری عمومی	تجهیز منابع و تأمین مالی پروژه‌ها	جهت، بازده، سرمایه انسانی و مدیریت تمام‌چرخه پروژه	ایران تأمین منابع را برجسته‌تر می‌کند؛ چین انتخاب و مدیریت سرمایه‌گذاری را نیز در مرکز قرار می‌دهد
سرمایه‌گذاری خصوصی	واگذاری، مردمی‌سازی و مشارکت عمومی - خصوصی	دسترسی برابر به عوامل، ورود به پروژه‌های راهبردی و حمایت از سرمایه‌گذاری	تفاوت اصلی میان برجستگی تغییر مالکیت و برجستگی ایجاد امکان و انگیزه سرمایه‌گذاری است
حکمرانی اقتصاد کلان	اهداف و اصلاحات تفکیک‌شده و برنامه رفع ناترازی‌ها	هماهنگی صریح سیاست‌های پولی، مالی، صنعتی، مصرفی و منطقه‌ای	سازوکار هماهنگی در چین بخشی مستقل از متن برنامه و در ایران بیشتر وابسته به اجرا و اسناد تکمیلی است



حوزه	برنامه هفتم ایران	برنامه پانزدهم چین	نتیجه تطبیقی
بودجه و بدهی	سقف بدهی، سهم مخارج سرمایه‌ای و بودجه برنامه‌محور	برنامه‌ریزی مالی میان‌مدت، هماهنگی انواع بودجه و مدیریت عملکرد	ایران حدود کمی را برجسته‌تر می‌کند؛ چین کیفیت و سازوکار تخصیص را
مالیات	افزایش سهم مالیات، محدود کردن معافیت‌ها و شفافیت هزینه‌های مالیاتی	اصلاح پایه‌ها و ترکیب مالیات و رابطه مالی مرکز و مناطق	تمرکز ایران بیشتر بر ظرفیت درآمدی و تمرکز چین گسترده‌تر و شامل ساختار و توزیع مالی است
نظام بانکی و پولی	رفع ناترازی، کفایت سرمایه، دارایی‌های مازاد و هدایت اعتبار	سیاست پولی، احتیاط کلان، ساختار مؤسسات و کنترل ریسک نظام مالی	ایران مسائل مشخص شبکه بانکی را تفصیلی‌تر تنظیم می‌کند؛ چین چارچوب کل نظام مالی را گسترده‌تر می‌بیند
بازار سرمایه	ابزار تأمین مالی رشد و پروژه‌ها	افزایش تأمین مالی مستقیم، سرمایه بلندمدت و بازارهای چندسطحی	بازار سرمایه در برنامه چین نقش ساختاری گسترده‌تری در تنوع‌بخشی نظام مالی دارد

هر دو برنامه رشد اقتصادی را هدفی محوری می‌دانند، اما آن را در دو معماری متفاوت سازمان‌دهی می‌کنند. قانون برنامه هفتم ایران از هدف کمی رشد آغاز می‌کند و می‌کوشد تجهیز منابع، بهره‌وری، رشد بخش‌ها، بودجه، مالیات، نظام بانکی و مشارکت بخش غیردولتی را در خدمت تحقق آن قرار دهد. صراحت هدف، تعیین دستگاه مسئول، مهلت و گزارش‌دهی از ویژگی‌های برجسته این ساختار است. در عین حال، بخشی از الزامات تحقق رشد، از جمله برنامه رفع ناترازی‌ها، ترکیب منابع و سهم بخش خصوصی و تعاونی، به اسناد تکمیلی واگذار شده است.

برنامه چین رشد را در چارچوب توسعه باکیفیت، تقاضای داخلی، مصرف خانوار، سرمایه‌گذاری مؤثر، ارتقای بهره‌وری، تحول صنعتی و حکمرانی هماهنگ اقتصاد کلان قرار می‌دهد. مصرف در این سند فقط نتیجه افزایش تولید نیست و یکی از محرک‌های رشد تلقی می‌شود. سرمایه‌گذاری نیز علاوه بر حجم منابع، از منظر جهت، بازده، تأثیر بر سرمایه انسانی و مدیریت چرخه پروژه بررسی شده است.

در حوزه حکمرانی مالی، قانون ایران بر کنترل بدهی، افزایش سهم مخارج سرمایه‌ای، ارتقای درآمد مالیاتی، اصلاح بانک‌های ناتراز و ایجاد پیوند حقوقی میان برنامه، بودجه و تخصیص تأکید دارد. برنامه چین برنامه‌ریزی مالی میان‌مدت، هماهنگی انواع بودجه، اصلاح ساختار مالیات، توسعه تأمین مالی مستقیم، نظارت احتیاطی و هدایت منابع مالی به فناوری، توسعه سبز و سایر حوزه‌های راهبردی را برجسته می‌کند.



در سطح طراحی اسناد، مسئله رشد در ایران بیشتر در قالب تحقق یک هدف کمی از طریق تجهیز منابع، ارتقای بهره‌وری و اصلاح نهادهای مالی صورت‌بندی شده است. در چین، رشد بیشتر در قالب برقراری رابطه پویاتر میان عرضه و تقاضا، ارتقای کیفیت تخصیص منابع و تحول ساختاری اقتصاد قرار گرفته است.

این تفاوت به معنای تقابل کامل دو رویکرد نیست. رشد پایدار هم به اهداف قابل سنجش، مسئولیت‌های مشخص و انضباط مالی نیاز دارد و هم به سیاست منسجم تقاضای داخلی، انتخاب کارآمد سرمایه‌گذاری، اصلاح ساختار نظام مالی و هماهنگی سیاست‌های کلان. یافته فصل نشان می‌دهد که تفاوت اصلی دو سند، در وزن و نحوه اتصال این عناصر در معماری برنامه است، نه در حضور کامل آنها در یک سند و فقدان مطلق آنها در سند دیگر.



۴. فصل چهارم: بازار، مالکیت، بخش خصوصی و محیط کسب و کار

۴-۱. جایگاه بازار در معماری توسعه دو برنامه

در فصل دوم، جایگاه کلی دولت، بازار و بنگاه در فلسفه توسعه دو برنامه بررسی شد. در این فصل، تمرکز بر اجزای نهادی و اجرایی سیاست بازار است: حقوق مالکیت، ساختار مالکیت بنگاه‌ها، مشارکت بخش خصوصی و تعاونی، رقابت، تنظیم‌گری، قیمت‌گذاری، تخصیص عوامل تولید و شرایط ورود و خروج بنگاه‌ها.

هر دو برنامه بر استفاده از سازوکارهای بازار، افزایش مشارکت بخش غیردولتی، کاهش موانع فعالیت بنگاه‌ها و بهبود محیط کسب و کار تأکید دارند؛ اما این عناصر را در دو معماری متفاوت سازمان می‌دهند.

برنامه چین، اصل «بازار مؤثر و دولت کارآمد» را یکی از مبانی برنامه قرار می‌دهد. بر اساس این اصل، بازار باید در تخصیص منابع نقش تعیین‌کننده داشته باشد و دولت نیز از طریق ایجاد قواعد، تنظیم رقابت، تأمین منافع عمومی، اصلاح شکست‌های بازار و هدایت منابع به حوزه‌های راهبردی عمل کند. این جهت‌گیری در فصول مربوط به بازار ملی یکپارچه، انواع بنگاه‌ها و تخصیص بازارمحور عوامل تولید به مجموعه‌ای از سیاست‌های مرتبط تبدیل شده است.

در این ساختار، قواعد حقوق مالکیت، دسترسی به بازار، رقابت، استانداردها، تخصیص زمین، سرمایه، نیروی کار، فناوری و داده و نیز ادغام، تجدید ساختار و خروج بنگاه‌ها اجزای یک نظام مشترک‌اند. بنابراین، بازار در برنامه چین فقط به کاهش مجوزها یا گسترش بخش خصوصی محدود نیست و چرخه ورود، فعالیت، تخصیص منابع، رقابت و خروج را دربرمی‌گیرد.

در قانون برنامه هفتم ایران، موضوعات مرتبط با بازار در مواد و فصول مختلف توزیع شده‌اند. مواد ۴ و ۵ به اصلاح برخی فرایندهای کسب و کار، توسعه بنگاه‌های صادراتی، واگذاری سهام و کاهش تصدی‌گری می‌پردازند. ماده ۴۸ نیز ایجاد نهادهای تنظیم‌گر، محدود کردن قیمت‌گذاری دولتی، تنظیم بازارهای انحصاری و افزایش ثبات مقررات سرمایه‌گذاری را مقرر می‌کند. در سایر فصول نیز مشارکت بخش خصوصی و تعاونی در تأمین مالی و اجرای پروژه‌های انرژی، مسکن، حمل و نقل، ارتباطات و خدمات پیش‌بینی شده است.

در نتیجه، هر دو برنامه استفاده از بازار را بخشی از سیاست توسعه می‌دانند. تفاوت اصلی در نحوه سازمان‌دهی عناصر آن است: برنامه چین این عناصر را در قالب معماری عمومی‌تری از قواعد بازار به یکدیگر متصل می‌کند؛



قانون ایران بیشتر از طریق احکام مشخص واگذاری، مشارکت، تنظیم‌گری، قیمت‌گذاری و اصلاح فرایندهای اداری به آنها می‌پردازد.

۲-۴. بازار ملی یکپارچه در چین و انسجام بازار داخلی در ایران

یکی از برجسته‌ترین اجزای برنامه چین، ایجاد «بازار ملی یکپارچه» است. مسئله‌ای که این سیاست به آن پاسخ می‌دهد، وجود حمایت‌گرایی محلی، تقسیم‌شدن بازار میان مناطق، تفاوت قواعد اجرایی، موانع جابه‌جایی کالا و عوامل تولید و عدم هماهنگی زیرساخت‌های تجاری است.

برنامه چین مقرر می‌کند موانع گردش آزاد کالاها، منابع و عوامل تولید در سراسر کشور برطرف شود و قواعد پایه بازار در حوزه‌های حقوق مالکیت، ورود به بازار، افشای اطلاعات، اعتبار، ادغام و تجدید ساختار و خروج بنگاه‌ها هماهنگ شوند. فهرست منفی دسترسی به بازار باید به‌صورت پویا بازنگری و به شکل یک فهرست واحد ملی اجرا شود؛ به این معنا که فعالیت اقتصادی در حوزه‌هایی که صریحاً ممنوع یا مشروط نشده‌اند، اصولاً مجاز باشد.

این نظام به مقررات ورود محدود نمی‌شود. قواعد آماری، مالی، مالیاتی و ارزیابی عملکرد نیز باید به‌گونه‌ای اصلاح شوند که فعالیت بنگاه‌ها در مناطق مختلف، به ایجاد چندپارگی یا تعارض منافع میان محل استقرار دفتر مرکزی، محل تولید و محل مصرف منجر نشود. همچنین نظام ورشکستگی بنگاه‌ها و سازوکار خروج ساده‌شده برای انواع فعالان اقتصادی باید تکمیل شود.

بعد دیگر بازار یکپارچه چین، هماهنگ‌کردن زیرساخت‌های بازار است. پلتفرم‌های معاملاتی، اطلاعات بازار، لجستیک، انبارداری، حمل‌ونقل چندوجهی و معاملات عمومی باید از قواعد و استانداردهای مشترک برخوردار باشند. اطلاعات مربوط به مناقصه‌ها، خریدهای دولت، مؤسسات عمومی و بنگاه‌های دولتی نیز باید در پلتفرم‌های استاندارد و یکپارچه منتشر شوند. برنامه همچنین بر استفاده از داده‌های بزرگ و هوش مصنوعی برای شفاف‌سازی تمام مراحل مدیریت پروژه‌های عمومی تأکید دارد.

در برنامه ایران، مفهوم مستقلی با عنوان «بازار ملی یکپارچه» وجود ندارد؛ اما برخی اجزای کارکردی آن در مواد مختلف دیده می‌شود. الکترونیکی‌شدن دفاتر تجاری، یکپارچه‌سازی برخی فرایندهای مالیاتی و بیمه‌ای، سامان‌دهی اطلاعات اعتباری و قضایی اشخاص، توسعه دولت الکترونیکی، درگاه‌های مجوز و ایجاد سامانه‌های اطلاعاتی می‌توانند هزینه مبادله و تفاوت رویه‌ها را کاهش دهند. ماده ۴، برای نمونه، ایجاد سامانه الکترونیکی دفاتر تجاری



و تسهیل تبادل اطلاعات مربوط به مالیات و بیمه را مقرر می‌کند و امکان استعمال برخط برخی سوابق محکومیت‌های مالی و اعسار را برای کاهش ریسک معاملات فراهم می‌سازد.

با این حال، این اقدامات در قانون ایران عمدتاً در قالب اصلاح فرایندهای دستگاهی و سامانه‌ای بیان شده‌اند. در متن برنامه، نظام واحدی که حمایت‌گرایی محلی، تفاوت استانداردها، دسترسی برابر به مناقصات، قواعد ورود و خروج و جابه‌جایی عوامل تولید را در یک چارچوب مشترک بازار داخلی گرد آورد، به تفصیل فصل هفدهم چین مشاهده نمی‌شود.

این تفاوت را نمی‌توان به نبود قواعد بازار در ایران تعمیم داد؛ زیرا بخش مهمی از قواعد رقابت، مجوزها، تجارت، مناقصات و مالکیت در قوانین دائمی تنظیم شده‌اند. نتیجه محدودتر آن است که برنامه هفتم، برخلاف سند چین، اصلاح انسجام بازار داخلی را به عنوان یک محور مستقل و فراگیر برنامه‌ریزی صورت‌بندی نکرده است.

۴-۳. حقوق مالکیت و امنیت فعالیت اقتصادی

حقوق مالکیت، در سند چین، یکی از قواعد پایه بازار ملی یکپارچه است. برنامه بر حمایت قانونی، برابر و پایدار از حقوق مالکیت در تمام اشکال مالکیت تأکید می‌کند. نقض حقوق و منافع قانونی مالکیت دولتی، جمعی یا خصوصی باید با مسئولیت و مجازات یکسان مواجه شود. حفاظت از مالکیت فکری و اسرار تجاری نیز بخشی از همین نظام تلقی شده است.

در فصل محیط کسب و کار چین، حمایت از مالکیت به رفتار دستگاه‌های اجرایی و قضایی نیز گسترش می‌یابد. اعمالی مانند پلمب، توقیف و مسدود کردن دارایی‌های بنگاه‌ها باید تحت نظارت قضایی دقیق‌تر قرار گیرند. اجرای غیرقانونی، فرامنطقه‌ای یا درآمدمحور قانون علیه بنگاه‌ها باید اصلاح شود و امکان شکایت از نقض قرارداد یا بدعهدی دولت توسعه یابد. همچنین سازوکاری بلندمدت برای تسویه بدهی‌ها و مطالبات معوق بنگاه‌ها از دستگاه‌ها و شرکت‌های بزرگ ایجاد می‌شود.

در قانون برنامه هفتم ایران، حمایت از امنیت فعالیت اقتصادی بیشتر از طریق افزایش شفافیت، ثبات برخی قراردادهای و کاهش ریسک اطلاعاتی دنبال می‌شود. قوه قضائیه مکلف شده است امکان استعمال ساختاریافته برخی سوابق محکومیت مالی، اعسار و اجرای تعهدات اشخاص را با رعایت حقوق طرفین فراهم کند. الکترونیکی‌شدن دفاتر تجاری و اعلام سریع ممنوعیت خروج نیز بخشی از شفاف‌سازی فرایندهای حقوقی و تجاری است.



ماده ۴۸ نیز برای طرح‌های سرمایه‌گذاری که در دوره برنامه آغاز یا بهره‌برداری می‌شوند، نوعی ثبات مقرراتی پیش‌بینی می‌کند. تحمیل مالیات یا عوارض جدید یا وضع احکامی که محدودیت تازه‌ای برای این طرح‌ها ایجاد کند، جز با رأی دوسوم نمایندگان حاضر مجلس ممنوع است. دولت همچنین باید روش قیمت‌گذاری انرژی، خوراک و سایر نهاده‌های در اختیار خود را در قراردادهای حداقل پنج‌ساله تعیین کند و تغییر این نرخ‌ها از طریق بودجه‌های سنواتی یا قوانین دیگر ممنوع شده است.

این حکم یکی از روشن‌ترین تلاش‌های برنامه ایران برای کاهش نااطمینانی مقرراتی سرمایه‌گذاری است. باین‌حال، دامنه آن بیشتر به طرح‌های سرمایه‌گذاری مشمول و نهاده‌های دولتی مربوط می‌شود. برنامه چین، در مقابل، امنیت حقوق مالکیت و رفتار دولت با همه بنگاه‌ها را در قالب یک چارچوب عمومی‌تر محیط کسب‌وکار قرار می‌دهد.

۴-۴. جایگاه بنگاه‌های دولتی و سرمایه دولتی

یکی از تفاوت‌های بنیادی دو برنامه، جهت‌گیری آنها درباره مالکیت دولتی است.

سند چین اصل «دو تعهد خدشه‌ناپذیر» را دنبال می‌کند: از یک سو، تثبیت و توسعه بخش عمومی و از سوی دیگر، تشویق، حمایت و هدایت بخش غیردولتی. بر این اساس، اصلاح بنگاه‌های دولتی با هدف کوچک‌سازی عمومی و واگذاری فراگیر آنها طراحی نشده است. برنامه در پی تقویت، تخصصی‌کردن و توسعه سرمایه و بنگاه‌های دولتی در حوزه‌های منتخب است.

سرمایه دولتی باید بیش از گذشته به صنایع کلیدی و بخش‌های راهبردی مرتبط با امنیت ملی و شریان‌های اصلی اقتصاد، خدمات عمومی، ظرفیت واکنش اضطراری، حوزه‌های عام‌المنفعه و صنایع نوظهور راهبردی هدایت شود. برای انواع بنگاه‌های دولتی، مأموریت و کارکرد متفاوت تعریف می‌شود و عملکرد آنها بر اساس میزان تحقق مأموریت‌های راهبردی و خلق ارزش ارزیابی خواهد شد. هم‌زمان، سازوکارهای عملیاتی بازارمحور و ظرفیت نوآوری این بنگاه‌ها باید تقویت شوند.

بنابراین، هدف چین خروج دولت از تمام فعالیت‌های اقتصادی نیست؛ بلکه تمرکز سرمایه دولتی بر حوزه‌های راهبردی و اصلاح حکمرانی و کارایی آن است. حتی همکاری سهامی، مشارکت راهبردی و ادغام منابع میان بنگاه‌های دولتی و خصوصی نیز در قالبی بازارمحور تشویق می‌شود.



در برنامه هفتم ایران، جهت‌گیری غالب ماده ۵، کاهش تصدی‌گری و انتقال مالکیت است. دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند سهام خود در شرکت‌های تولیدی، خدماتی و بازرگانی را، جز در مواردی که واگذاری آنها بر اساس سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم ممنوع است، به تدریج واگذار کنند. مهلت اصلی برای واگذاری دستگاه‌ها پایان سال دوم برنامه و برای تکمیل اقدام از طریق سازمان خصوصی‌سازی پایان سال سوم تعیین شده است.

مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و صندوق‌های بازنشستگی نیز باید سهام مدیریتی یا کنترلی خود را واگذار کنند، مگر در مواردی که تداوم مالکیت بر اساس سازوکار قانونی و مصلحت مشخص تأیید شود. برای خودداری از عرضه سهام، ضمانت مالیاتی افزایشی نیز پیش‌بینی شده است.

مقایسه دو برنامه، دو جهت‌گیری متفاوت را در اصلاح مالکیت دولتی نشان می‌دهد. قانون برنامه هفتم ایران، در احکام مردمی‌سازی اقتصاد، بیشتر بر کاهش مالکیت و تصدی مستقیم دستگاه‌ها، مؤسسات عمومی و صندوق‌های بازنشستگی و انتقال سهام آنها تأکید دارد. برنامه چین، در مقابل، حفظ و تقویت سرمایه دولتی را در حوزه‌های منتخب می‌پذیرد و اصلاح را بیشتر در قالب تمرکز سرمایه، تخصصی کردن مأموریت‌ها، بهبود حکمرانی و افزایش کارایی بنگاه‌های دولتی صورت‌بندی می‌کند.

این تفاوت مطلق نیست. قانون ایران نیز حضور دولت و سازمان‌های توسعه‌ای را در حوزه‌های زیرساختی، راهبردی و موارد مستثنا حفظ می‌کند و برای برخی از آنها مأموریت‌های سرمایه‌گذاری و توسعه‌ای در نظر می‌گیرد. برنامه چین نیز بنگاه دولتی را از انضباط بازار، ارزیابی عملکرد، نوآوری و ضرورت خلق ارزش مستثنا نمی‌داند.

بنابراین، تمایز اصلی میان حضور یا عدم حضور دولت در مالکیت بنگاه‌ها نیست؛ بلکه به شیوه تعیین قلمرو فعالیت، مأموریت و مسیر اصلاح آنها مربوط می‌شود. جهت غالب در قانون ایران کاهش دامنه مالکیت و تصدی است، در حالی که برنامه چین بر بازآرایی کارکردی سرمایه دولتی در حوزه‌های راهبردی تأکید بیشتری دارد.

۴-۵. بخش خصوصی، تعاونی و بنگاه‌های کوچک و متوسط

برنامه چین، توسعه بخش خصوصی را بخشی از اصلاح نظام اقتصادی سوسیالیستی می‌داند. اجرای قانون توسعه اقتصاد خصوصی، تکمیل قواعد حمایتی و تضمین دسترسی برابر به عوامل تولید، مشارکت عادلانه در رقابت و حفاظت مؤثر از حقوق قانونی، ارکان این سیاست‌اند.



بخش‌های رقابتی زیرساخت باید بیشتر به روی بنگاه‌های خصوصی گشوده شوند. بنگاه‌های خصوصی توانمند می‌توانند رهبری برخی مأموریت‌های بزرگ تحقیق و توسعه ملی را بر عهده گیرند و به تأسیسات علمی و پلتفرم‌های عمومی تحقیقاتی دسترسی پیدا کنند. حمایت مالی، ارزیابی اعتباری، تضمین اعتبار و خدمات تأمین مالی نیز باید تقویت شود.

حمایت از بنگاه‌های کوچک و متوسط و کسب‌وکارهای فردی در کنار توسعه روابط میان بنگاه‌های بزرگ، متوسط و کوچک مطرح شده است. دولت و بنگاه نیز باید سازوکاری منظم برای گفت‌وگو، تبادل نظر و حل مشکلات داشته باشند. در مقابل، از بنگاه‌های خصوصی انتظار می‌رود ساختار حاکمیت شرکتی و مدیریت خود را بهبود بخشند.

در برنامه ایران، مشارکت بخش خصوصی و تعاونی در دو سطح دنبال می‌شود. سطح نخست، انتقال دارایی و فعالیت از دولت و نهادهای عمومی است. سطح دوم، مشارکت در تأمین مالی و اجرای پروژه‌هاست. مواد ۳ و ۵ از تأمین مالی خصوصی، عرضه سهام پروژه، مشارکت عمومی - خصوصی، واگذاری و کاهش تصدی‌گری حمایت می‌کنند. در حوزه‌های حمل‌ونقل، انرژی، ارتباطات، معدن، مسکن و خدمات نیز امکان مشارکت بخش غیردولتی پیش‌بینی شده است.

قانون ایران جایگاه مستقلی نیز برای تعاونی‌ها قائل است و در احکام مختلف، بخش خصوصی و تعاونی را در کنار یکدیگر قرار می‌دهد. این ویژگی با سند چین متفاوت است؛ زیرا ساختار مالکیت جمعی و تعاونی در چین در چارچوب خاص اقتصاد سوسیالیستی آن کشور تعریف شده و تطبیق حقوقی مستقیم آن با بخش تعاون ایران مناسب نیست.

در حمایت از بنگاه‌های کوچک، برنامه ایران توسعه خوشه‌های صنعتی، ایجاد شهرک‌ها و نواحی تخصصی، تقویت صندوق حمایت از سرمایه‌گذاری صنایع کوچک و ارائه تسهیلات و ضمانت‌نامه را دنبال می‌کند. همچنین برنامه ملی توسعه خوشه‌های صنعتی و کسب‌وکار باید با تعیین اهداف، منابع، ساختار، تقسیم کار و موانع توسعه تهیه شود.

مقایسه نشان می‌دهد که برنامه ایران نقش بخش خصوصی را بیش از همه از مسیر مالکیت، تأمین مالی، مشارکت پروژه‌ای و حمایت از خوشه‌ها گسترش می‌دهد. چین علاوه بر این موارد، بر دسترسی برابر به عوامل تولید، حضور در پروژه‌های راهبردی، رهبری مأموریت‌های فناوری، حمایت حقوقی و گفت‌وگوی نهادمند دولت و بنگاه تأکید می‌کند.



۴-۶. رقابت، انحصار و نهادهای تنظیم گر

رقابت در برنامه چین یکی از اجزای اصلی بازار ملی یکپارچه است. ارزیابی رقابت منصفانه باید به قیدی الزام آور برای سیاست‌ها، مقررات و اقدامات دستگاه‌ها تبدیل شود. هدف این ارزیابی آن است که پیش از تصویب یا اجرای یک سیاست، آثار آن بر ورود بنگاه‌ها، دسترسی به عوامل، مناقصه، خرید دولتی و رقابت بررسی شود.

برنامه چین به طور مشخص حذف موانع موجود در دسترسی به عوامل تولید، شناسایی صلاحیت‌ها، مناقصه‌ها و خریدهای دولتی را مقرر می‌کند. رفتار دولت‌های محلی در جذب سرمایه نیز باید تنظیم شود و فهرست اقدامات مجاز و ممنوع برای مشوق‌های محلی تهیه گردد. اقدامات مخل بازار ملی باید به طور منظم شناسایی، اعلام و پیگیری شوند.

اجرای قوانین ضدانحصار و مقابله با رقابت غیرمنصفانه باید تقویت شود و برای بخش‌های مهم اقتصادی دستورالعمل‌های اختصاصی ضدانحصار تدوین گردد. یکسان‌سازی استانداردهای ملی، پذیرش متقابل نتایج آزمایش، بازرسی و گواهی و هماهنگی اجرای مقررات نیز بخشی از سیاست رقابت است.

در برنامه ایران، ماده ۴۸ نقش مهمی برای شورای رقابت و تنظیم‌گران بخشی در نظر گرفته است. شورای رقابت مکلف شده است تا پایان سال دوم برنامه، اقدامات لازم برای ایجاد حداقل سه نهاد تنظیم‌گر در حوزه‌های اولویت‌دار را انجام دهد. در صورت نیاز به اصلاح اساسنامه یا قوانین دستگاه‌ها، دولت نیز باید ترتیبات قانونی لازم را پیگیری کند.

همچنین شورای رقابت باید مصادیق بازارهای انحصار طبیعی را تعیین و دستورالعمل تنظیم قیمت، مقدار و شرایط دسترسی به بازار کالاها و خدمات انحصاری را تصویب کند. این حکم نشان می‌دهد که قانون ایران میان رقابت در بازارهای عادی و تنظیم‌گری در بازارهای انحصار طبیعی تفکیک قائل شده است.

تفاوت مهم آن است که برنامه چین علاوه بر مقابله با انحصار پس از وقوع، از ابزار پیشینی «ارزیابی رقابت منصفانه» نیز استفاده می‌کند. در قانون برنامه ایران، محور اصلی ایجاد تنظیم‌گر، تعیین بازار انحصاری و محدود کردن قیمت‌گذاری دولتی است. نظام فراگیری که همه مقررات و تصمیمات دولت را پیش از تصویب از منظر آثار رقابتی بررسی کند، در متن برنامه به شکل مشابه چین تصریح نشده است.



۴-۷. قیمت گذاری و تنظیم بازار

برنامه هفتم ایران در بند ۲ ماده ۴۸ یک قاعده مهم تعیین کرده است: قیمت گذاری دولتی، جز درباره کالاهای اساسی یارانه‌ای، کالاها و خدمات انحصاری و خدمات دولتی، ممنوع است. کالاهای انحصاری نیز صرفاً مواردی هستند که بازار آنها از سوی شورای رقابت به عنوان بازار انحصاری تشخیص داده شود.

این حکم از نظر دامنه اعلام شده، یکی از مهم ترین جهت گیری های بازار محور قانون است؛ زیرا قیمت گذاری دولتی را از یک ابزار عمومی به ابزاری استثنایی محدود می کند. در عین حال، سه حوزه اصلی از این ممنوعیت خارج شده اند:

- کالاهای اساسی برخوردار از یارانه مستقیم ارزی یا ریالی؛
- کالاها و خدمات دارای بازار انحصاری؛
- کالاها و خدماتی که دولت عرضه کننده انحصاری آنهاست.

به این ترتیب، برنامه ایران بازار رقابتی را اصل و قیمت گذاری اداری را در حوزه های مشخص استثنا می داند. با این حال، اثر عملی حکم به نحوه تعریف کالاهای اساسی، تشخیص بازارهای انحصاری، استقلال تنظیم گران و اجرای واقعی مصوبات بستگی دارد.

در چین نیز قیمت ها اصولاً باید بر اساس عرضه و تقاضای بازار شکل گیرند، اما برنامه نقش فعال دولت در حکمرانی قیمت را حفظ می کند. اصلاح قیمت برق، فرآورده های نفتی، گاز طبیعی، زغال سنگ، آب و خدمات عمومی باید متناسب با ساختار بازار و اهداف توسعه انجام شود. در صنایع شبکه ای و انحصارات طبیعی، نظارت تنظیم گرانه بر قیمت تقویت می شود و تعرفه های پلکانی آب، برق و گاز برای خانوارها ادامه می یابد.

بنابراین، هیچ یک از دو برنامه سیاست رهاسازی کامل قیمت ها را دنبال نمی کند. هر دو میان بازار رقابتی و بخش های انحصاری، عمومی یا راهبردی تمایز قائل می شوند. تفاوت در نحوه بیان سیاست است. ایران ممنوعیت عمومی قیمت گذاری دولتی را همراه با استثناهای مشخص قانونی اعلام می کند. چین بر اصلاح تدریجی سازوکار تشکیل قیمت در هر بازار و حفظ تنظیم گری در بخش های شبکه ای و خدمات عمومی تأکید دارد.



۴-۸. بازار عوامل تولید

فصل نوزدهم چین عوامل تولید را در یک چارچوب واحد شامل زمین، سرمایه، نیروی کار و استعداد، فناوری و داده قرار می‌دهد. هدف، گسترش تخصیص بازارمحور، رفع موانع جابه‌جایی و استفاده مؤثرتر از منابع موجود است.

در حوزه زمین، ایجاد بازار یکپارچه شهری و روستایی برای زمین‌های ساخت‌وساز و توسعه بازار ثانویه زمین مطرح شده است. در حوزه سرمایه، قواعد انتشار و پذیرش در بورس، افشای اطلاعات، ادغام، تجدید ساختار و خروج شرکت‌ها اصلاح می‌شوند. در بازار کار، موانع نهادی ناشی از ثبت خانوار، تأمین اجتماعی، عناوین حرفه‌ای و سوابق اداری باید به تدریج کاهش یابند.

بازارهای ملی یکپارچه فناوری و داده نیز باید توسعه یابند. این دو عامل در برنامه چین فقط زیرساخت علمی یا دیجیتال محسوب نمی‌شوند، بلکه منابع اقتصادی‌اند که باید امکان مبادله، قیمت‌گذاری و تخصیص مؤثر آنها فراهم شود.

قانون برنامه هفتم ایران تمامی این عوامل را پوشش می‌دهد، اما آنها را در یک فصل مشترک بازار عوامل تولید سازمان نداده است. سرمایه در فصول رشد، بانک و بازار سرمایه؛ نیروی کار در اشتغال، مهارت و تأمین اجتماعی؛ فناوری در فصل علمی؛ داده در فصل اقتصاد رقومی؛ و زمین در احکام مسکن، کشاورزی، صنعت، معدن و آمایش مطرح شده‌اند.

در نتیجه، تفاوت اصلی در «وجود یا فقدان عوامل تولید» نیست. هر دو برنامه درباره سرمایه، زمین، کار، فناوری و داده سیاست دارند. تفاوت در معماری است: چین اصلاح بازار این عوامل را به‌عنوان یک مسئله مشترک تخصیص منابع صورت‌بندی می‌کند؛ ایران برای هر عامل، قواعد و اهداف بخشی جداگانه‌ای دارد.

تنظیم جداگانه هر عامل تولید می‌تواند امکان تدوین احکام تخصصی‌تر را فراهم کند؛ با این حال، از منظر معماری سیاست، دسترسی بنگاه به عوامل تولید ماهیتی به هم پیوسته دارد. تأمین مالی یک فعالیت، بدون دسترسی متناسب به زمین، انرژی، فناوری، داده و نیروی انسانی ماهر، لزوماً به شکل‌گیری ظرفیت تولید منجر نمی‌شود.

در متن برنامه چین، قرارگرفتن این عوامل در یک فصل مشترک، مسئله اصلی را «کیفیت تخصیص و جابه‌جایی منابع میان فعالیت‌ها و مناطق» معرفی می‌کند. در قانون ایران، این ارتباط باید از کنار هم قراردادن احکام چندین



فصل بازسازی شود. از این رو، تفاوت قابل مشاهده نه در پوشش عوامل تولید، بلکه در میزان تصریح پیوند میان بازارهای مختلف آنهاست.

۹-۴. خروج بنگاه‌ها و فعال‌سازی منابع راکد

کارکرد بازار به ورود و فعالیت بنگاه‌ها محدود نمی‌شود. بنگاه‌ها، پروژه‌ها و مجوزهایی که فاقد فعالیت مؤثرند یا امکان ادامه کار ندارند، باید بتوانند از بازار خارج شوند و منابع آنها با هزینه‌ای قابل قبول به فعالیت‌های دیگر انتقال یابد. در غیر این صورت، زمین، سرمایه، مجوز و سایر عوامل تولید در فعالیت‌های کم‌بازده یا متوقف باقی می‌مانند.

برنامه چین اصلاح نظام ورشکستگی شرکت‌ها و بررسی سازوکار خروج ساده‌شده برای انواع فعالان اقتصادی را مقرر می‌کند. قواعد ادغام و تملک، تجدید ساختار، خروج از بورس، مبادله دارایی و تعیین تکلیف بنگاه‌های ناکارا نیز بخشی از این سیاست‌اند.

فعال‌سازی دارایی‌های بلااستفاده در برنامه چین دامنه‌ای گسترده‌تر از خروج حقوقی بنگاه دارد. زمین‌های کم‌بازده، ساختمان‌ها، زیرساخت‌ها و سایر دارایی‌های راکد باید از طریق انتقال قانونی، بازار ثانویه، تغییر کاربری مجاز، تجدید ساختار یا ابزارهای مالی دوباره وارد چرخه استفاده شوند. از این رو، خروج بنگاه و فعال‌سازی دارایی دو جزء مرتبط سیاست تخصیص مجدد منابع‌اند.

در قانون برنامه هفتم ایران، موضوع خروج و آزادسازی منابع بیشتر در قالب احکام موضوعی دیده می‌شود. واگذاری سهام و کاهش بنگاهداری دولت و نهادهای عمومی، یک شکل از تغییر مالکیت و خروج از تصدی مستقیم است. فسخ قراردادهای غیرفعال، خلعید از اراضی راکد شهرک‌های صنعتی، ابطال یا بازنگری مجوزهای فاقد برنامه اجرایی و تعیین تکلیف طرح‌های صنعتی و معدنی اجرانشده نیز با هدف جلوگیری از حبس منابع پیش‌بینی شده‌اند.

این احکام در ایران عمدتاً به دارایی‌های دولتی و عمومی، مجوزهای راکد، اراضی تخصیص‌یافته و پروژه‌های غیرفعال مربوط‌اند. در برنامه چین، موضوع در چارچوب عمومی‌تری شامل ورشکستگی، خروج بنگاه، تجدید ساختار و فعال‌سازی دارایی‌ها صورت‌بندی شده است.

بنابراین، رابطه دو برنامه در این زمینه جزئی و نامتقارن است. هر دو به جلوگیری از راکد ماندن منابع توجه دارند، اما قانون ایران بیشتر از ابزارهای اداری، قراردادی و مالکیتی برای بازپس‌گیری منابع استفاده می‌کند؛ برنامه چین این موضوع را بخشی از سازوکار عمومی خروج و تخصیص مجدد منابع در نظام بازار قرار می‌دهد.



۴-۱۰. کیفیت تنظیم‌گری و رابطه دولت با بنگاه

بهبود محیط کسب‌وکار در برنامه چین علاوه بر کاهش مجوزها، شامل اصلاح رفتار دولت و دستگاه‌های نظارتی است. سیاست‌های حمایتی باید تا حد امکان به‌صورت برخط، مستقیم و بدون درخواست‌های تکراری در اختیار بنگاه قرار گیرند. خدمات متعدد باید در یک فرایند واحد ارائه شوند و نظام تعهد اعتباری توسعه یابد.

بازرسی‌های متعدد دستگاه‌ها باید با الگوی «یک بازرسی جامع» هماهنگ شوند تا بنگاه به‌صورت مکرر با بازرسی‌های جداگانه مواجه نشود. اجرای غیرقانونی یا درآمدمحور مقررات، مداخلات فرامنطقه‌ای و استفاده نامتناسب از ابزارهای توقیف و مسدودسازی نیز باید مهار شوند.

در ایران، ماده ۴ بیشتر بر اصلاح فرایندهای اداری و اطلاعاتی تمرکز دارد. الکترونیکی‌شدن برخی خدمات، دفاتر تجاری، فرایند مفاصاحساب، تبادل اطلاعات بیمه و مالیات و دسترسی به اطلاعات حقوقی می‌تواند هزینه و زمان انجام امور را کاهش دهد. محدودکردن حمایت‌های تعرفه‌ای به دوره زمانی مشخص و بازنگری نرخ‌های تجاری نیز بخشی از تلاش برای افزایش پیش‌بینی‌پذیری سیاست صنعتی و تجاری است.

ماده ۴۸ نیز با ایجاد تنظیم‌گران بخشی، منع قیمت‌گذاری گسترده و تثبیت برخی شرایط قراردادهای سرمایه‌گذاری، به کیفیت تنظیم‌گری می‌پردازد. در نتیجه، قانون برنامه هفتم به محیط کسب‌وکار بی‌توجه نیست و مجموعه‌ای از ابزارهای اداری، اطلاعاتی، قضایی و تنظیم‌گرانه را برای کاهش هزینه فعالیت و افزایش پیش‌بینی‌پذیری به کار می‌گیرد. بااین‌حال، این ابزارها در چند ماده و حوزه موضوعی توزیع شده‌اند و ارتباط میان خدمت‌رسانی اداری، بازرسی، اجرای مقررات، ثبات قراردادهای و پاسخ‌گویی دولت به بنگاه به‌صورت یک چارچوب واحد تصریح نشده است.

برنامه چین رابطه دولت و بنگاه را در قالب زنجیره گسترده‌تری از ارائه خدمت، هماهنگی بازرسی‌ها، کنترل اجرای نامتناسب قانون، حمایت از مالکیت، پرداخت مطالبات بنگاه‌ها و گفت‌وگوی منظم سازمان می‌دهد. تفاوت اصلی فقط در وجود یک فصل مستقل نیست؛ بلکه در نحوه اتصال رفتارهای مختلف دستگاه‌های عمومی به مفهوم مشترک کیفیت محیط کسب‌وکار قرار دارد.



جدول ۸- جمع‌بندی تطبیقی

حوزه	برنامه هفتم ایران	برنامه پانزدهم چین	تفاوت اصلی
جایگاه بازار	احکام متعدد واگذاری، مشارکت، قیمت‌گذاری و تنظیم‌گری	اصل صریح بازار مؤثر و دولت کارآمد	چین معماری عمومی‌تر و ایران احکام اجرایی‌تر دارد
انسجام بازار داخلی	اصلاحات سامانه‌ای و دستگاهی پراکنده	بازار ملی یکپارچه با قواعد مشترک	چین رفع چندپارگی بازار را محور مستقل قرار می‌دهد
حقوق مالکیت	شفافیت حقوقی، ثبات برخی قراردادهای و اطلاعات معاملات	حمایت برابر از همه اشکال مالکیت و نظارت بر مداخلات دولت	دامنه چارچوب عمومی در چین گسترده‌تر است
بنگاه دولتی	واگذاری و کاهش تصدی با حفظ استثنای قانونی	تمرکز و تقویت سرمایه دولتی در حوزه‌های راهبردی	ایران بر کاهش مالکیت و چین بر بازآرایی مأموریت تأکید دارد
بخش خصوصی	واگذاری، تأمین مالی، مشارکت پروژه‌ای و خوشه‌ها	دسترسی برابر به عوامل، پروژه‌های راهبردی و مأموریت‌های فناوری	در متن چین، دامنه ابزارهای تصریح‌شده برای دسترسی، رقابت، نوآوری و گفت‌وگوی دولت و بنگاه گسترده‌تر است
بخش تعاون	جایگاه صریح در مالکیت و اجرای پروژه‌ها	اشکال جمعی مالکیت در ساختار خاص اقتصاد چین	هم‌ارزی حقوقی مستقیم ممکن نیست
رقابت	شورای رقابت، تنظیم‌گران بخشی و تنظیم انحصار طبیعی	ارزیابی پیشینی رقابت، ضدانحصار و حذف موانع محلی	برنامه چین ارزیابی پیشینی آثار رقابتی مقررات را در کنار ابزارهای پسینی ضدانحصار قرار می‌دهد
قیمت‌گذاری	منع عمومی قیمت‌گذاری دولتی با استثنای مشخص	قیمت بازار همراه با اصلاح تدریجی و تنظیم انحصارهای شبکه‌ای	هر دو بازار را اصل و تنظیم‌گری را در حوزه‌های خاص حفظ می‌کنند



حوزه	برنامه هفتم ایران	برنامه پانزدهم چین	تفاوت اصلی
عوامل تولید	سیاست‌های جداگانه برای سرمایه، زمین، کار، فناوری و داده	فصل یکپارچه تخصیص بازارمحور عوامل	در چین، عوامل تولید ذیل مسئله مشترک تخصیص بازارمحور قرار گرفته‌اند؛ در ایران، احکام آنها بخشی و پراکنده‌اند
ورود و خروج	واگذاری، ابطال مجوزهای راکد، خلع‌ید و تعیین تکلیف پروژه‌های غیرفعال	ورشکستگی، خروج ساده، تجدید ساختار و فعال‌سازی دارایی‌های راکد	برنامه چین چرخه عمومی‌تری برای خروج و انتقال مجدد منابع صورت‌بندی می‌کند
محیط کسب‌وکار	الکترونیکی‌سازی، شفافیت اطلاعات و ثبات سرمایه‌گذاری	خدمت یکپارچه، بازرسی هماهنگ، تسویه مطالبات و حمایت قضایی	در چین، خدمت‌رسانی، بازرسی، اجرای قانون، مطالبات و گفت‌وگوی دولت و بنگاه در یک چارچوب مرتبط قرار گرفته‌اند

۱۱-۴. جمع‌بندی

هر دو برنامه، استفاده از سازوکار بازار، افزایش مشارکت بخش غیردولتی، بهبود رقابت و کاهش موانع فعالیت اقتصادی را ضروری می‌دانند؛ اما این عناصر را در دو ساختار متفاوت سازمان می‌دهند.

قانون برنامه هفتم ایران بر کاهش تصدی مستقیم دستگاه‌ها و نهادهای عمومی، واگذاری سهام، افزایش مشارکت بخش خصوصی و تعاونی، محدودکردن دامنه قیمت‌گذاری دولتی و ایجاد نهادهای تنظیم‌گر تأکید دارد. ویژگی برجسته این رویکرد، تبدیل سیاست‌ها به تکالیف قانونی، تعیین نهاد مسئول، مهلت و در برخی موارد ضمانت‌های اجرایی است.

برنامه چین، هم‌زمان حفظ و تقویت سرمایه دولتی در حوزه‌های راهبردی و توسعه بخش خصوصی را دنبال می‌کند. در این برنامه، انواع مالکیت باید در چارچوب قواعد مشترک حقوق مالکیت، دسترسی به بازار، رقابت، تخصیص عوامل و خروج فعالیت کنند. از این‌رو، سیاست چین نه بر خصوصی‌سازی فراگیر استوار است و نه بنگاه دولتی را



بدون اصلاح حفظ می‌کند؛ بلکه برای بنگاه‌های دولتی و خصوصی مأموریت‌های متفاوتی در چارچوب راهبرد کلی توسعه در نظر می‌گیرد.

در حوزه رقابت، قانون ایران ایجاد تنظیم‌گران بخشی، تعیین بازارهای انحصار طبیعی و محدود کردن قیمت‌گذاری دولتی را مقرر کرده است. برنامه چین، علاوه بر اجرای قوانین ضدانحصار، ارزیابی پیشینی آثار رقابتی مقررات، مقابله با حمایت‌گرایی محلی، یکسان‌سازی استانداردها و دسترسی برابر به مناقصات و خریدهای عمومی را بخشی از سیاست بازار ملی یکپارچه قرار می‌دهد.

تفاوت مهم‌تر در نحوه اتصال اجزای سیاست بازار مشاهده می‌شود. در قانون ایران، حقوق مالکیت، واگذاری، مشارکت خصوصی، رقابت، قیمت‌گذاری، عوامل تولید و محیط کسب‌وکار در مواد و فصول مختلف تنظیم شده‌اند. در برنامه چین، این اجزا در زنجیره‌ای از حمایت مالکیت و دسترسی به بازار تا رقابت، تخصیص عوامل، فعالیت و خروج بنگاه‌ها سازمان یافته‌اند.

بنابراین، اصلاح بازار صرفاً با میزان واگذاری سهام، تعداد مجوزهای حذف‌شده یا کاهش قیمت‌گذاری اداری سنجیده نمی‌شود. عملکرد بازار به ارتباط میان امنیت مالکیت، رقابت منصفانه، دسترسی به عوامل تولید، تنظیم انحصارهای طبیعی، ثبات مقررات و امکان خروج فعالیت‌های ناکارا وابسته است. قانون برنامه هفتم در هریک از این زمینه‌ها احکامی دارد؛ با این حال، پیوند میان این احکام در متن برنامه کمتر از برنامه چین به صورت یک معماری واحد بازار تصریح شده است.



۵. فصل پنجم: صنعت، خدمات، علم، فناوری و تحول دیجیتال

۵-۱. جایگاه صنعت و فناوری در الگوی توسعه دو برنامه

در هر دو برنامه، صنعت، علم و فناوری از اجزای اصلی رشد اقتصادی و افزایش قدرت ملی محسوب می‌شوند. با این حال، جایگاه این حوزه‌ها در معماری دو سند یکسان نیست.

برنامه پانزدهم چین، ساخت «نظام صنعتی مدرن» را بلافاصله پس از فصل اهداف کلان قرار می‌دهد و اقتصاد واقعی را بنیان توسعه اقتصادی معرفی می‌کند. جهت‌گیری اصلی این بخش، حفظ جایگاه مناسب تولید صنعتی در اقتصاد، قرار گرفتن تولید پیشرفته در مرکز نظام صنعتی و حرکت هم‌زمان به سوی توسعه هوشمند، سبز و یکپارچه است. پس از بخش صنعت، چهار فصل متوالی به نوآوری اصیل، فناوری‌های کلیدی، نظام نوآوری، نقش بنگاه‌ها و پیوند آموزش، علم و استعداد اختصاص یافته و سپس سه فصل اقتصاد دیجیتال، توان محاسباتی، داده و هوش مصنوعی قرار گرفته‌اند. این ترتیب نشان می‌دهد که در معماری برنامه چین، صنعت، فناوری و اقتصاد دیجیتال سه حوزه جداگانه نیستند؛ بلکه اجزای یک زنجیره برای شکل‌گیری «نیروهای مولد نوین کیفی» محسوب می‌شوند.

در برنامه هفتم ایران، صنعت و معدن در فصل «طرح‌های صنعت، معدن و رشد تولید» و نظام علمی، فناوری و پژوهشی در فصل مستقلی در بخش‌های پایانی قانون تنظیم شده‌اند. اقتصاد رقومی، شبکه ملی اطلاعات و فناوری فضایی نیز فصل جداگانه‌ای دارند. قانون برای رشد صنعت، معدن، ارتباطات، شرکت‌های دانش‌بنیان، تحقیقات، صادرات محصولات با فناوری متوسط به بالا، زیرساخت ارتباطی و برخی ظرفیت‌های صنعتی و معدنی اهداف کمی تعیین کرده است.

بنابراین، هر دو برنامه صنعت و فناوری را در مرکز توسعه قرار می‌دهند؛ اما تفاوت مهمی در شیوه سازمان‌دهی آنها مشاهده می‌شود. برنامه ایران، اهداف صنعتی، علمی و دیجیتال را در فصول تخصصی و از طریق احکام، شاخص‌ها و تکالیف دستگاهی دنبال می‌کند. سند چین این حوزه‌ها را در قالب زنجیره‌ای به هم پیوسته از تولید، فناوری، بنگاه، سرمایه، نیروی انسانی، داده و کاربردهای دیجیتال سامان می‌دهد.

۵-۲. نوسازی صنایع موجود

برنامه چین میان صنایع موجود، صنایع نوظهور و صنایع آینده تفکیک روشنی برقرار می‌کند. فصل چهارم به ارتقای صنایع سنتی اختصاص دارد. منظور از صنعت سنتی در این سند، لزوماً صنعت منسوخ یا کم‌اهمیت نیست؛ بلکه



صنایعی مانند فولاد، پتروشیمی، کشتی سازی، تجهیزات مکانیکی، ساختمان، نساجی و صنایع سبک را دربرمی گیرد که همچنان بخش بزرگی از تولید، اشتغال و صادرات چین را تشکیل می دهند.

سیاست چین برای این صنایع، کنار گذاشتن آنها نیست؛ بلکه ارتقای آنها به سطوح میانی و بالای زنجیره ارزش است. ابزارهای این تحول شامل نوسازی فناوری، دیجیتالی و هوشمند کردن تولید، کاهش مصرف انرژی، توسعه تولید سبز، افزایش سهم خدمات در مدل کسب و کار، ارتقای استانداردها، بهبود کیفیت و توسعه محصولات پیشرفته تر است. در فولاد، پتروشیمی و کشتی سازی، اصلاح ساختار و ایجاد پایگاه های تولیدی پیشرفته دنبال می شود. در صنایع اطلاعات الکترونیک و تجهیزات مکانیکی نیز نوآوری در سراسر زنجیره ارزش و رفع کمبود قطعات، اجزا و مواد تخصصی مورد تأکید است.

برنامه چین، استانداردهای ایمنی، محیط زیست، بهره وری انرژی و کیفیت را ابزار فشار برای نوسازی صنعت می داند. ظرفیت های عقب مانده و ناکارا باید به صورت منظم از بازار خارج شوند و ادغام و تجدید ساختار بنگاه ها نیز بر مبنای سازوکارهای بازار انجام گیرد. بنابراین، حمایت از صنعت به معنای حفظ بدون قید همه ظرفیت های موجود نیست؛ حمایت با استاندارد، بهره وری، رقابت و امکان خروج ظرفیت ناکارا همراه شده است.

برنامه ایران نیز برای بخش صنعت و معدن اهداف کمی تفصیلی تعیین می کند. جدول ماده ۴۷، ظرفیت یا تولید پایان برنامه را برای محصولات پتروشیمی، زنجیره های پروپیلن، متانول، اتیلن و پلی اتیلن، فولاد، مس، آلومینیوم، زغال سنگ، سرب، روی، طلا، خودرو و ماشین آلات مشخص کرده است. برای نمونه، تولید سالانه محصولات پتروشیمی ۱۳۱/۵ میلیون تن، ظرفیت تولید سالانه سه میلیون دستگاه خودروی سواری و تجاری، اسقاط سالانه پانصد هزار خودروی فرسوده و عرضه سالانه پانصد هزار خودروی برقی یا برقی - بنزینی هدف گذاری شده است. قانون همچنین افزایش ساخت داخلی ماشین آلات صنعتی و تجهیزات و رشد صادرات آنها را مورد توجه قرار می دهد.

این نوع هدف گذاری نشان می دهد که قانون ایران در سیاست صنعتی از ظرفیت تولید، میزان استخراج، تولید محصولات مشخص، اسقاط تجهیزات فرسوده و صادرات به عنوان شاخص های اصلی استفاده می کند. نقطه قوت این رویکرد، قابل اندازه گیری بودن عملکرد بخش هاست. در مقابل، افزایش ظرفیت به تنهایی تضمین نمی کند که تولید از نظر فناوری، کیفیت، بهره وری انرژی، رقابت پذیری و دسترسی به بازار ارتقا یافته باشد.

قانون ایران این محدودیت را تا حدی مورد توجه قرار داده است. تبصره ماده ۴۷ تصریح می کند که افزایش ارزش افزوده باید با تکمیل زنجیره از مواد خام تا محصول نهایی، حفظ رقابت پذیری و پرهیز از خام فروشی همراه باشد.



تولید خودروهای برقی و هیبریدی نیز باید با سیاست‌های محیط‌زیستی سازگار باشد. افزون بر آن، ماده ۴۸ اجرای طرح‌های بزرگ، پيشران، روزآمد و مبتنی بر آینده‌نگری را پیش‌بینی می‌کند.

تفاوت اصلی آن است که ایران بیشتر «نتیجه کمی مورد انتظار از بخش‌های منتخب» را تعیین می‌کند، در حالی که چین علاوه بر جهت تولید، مسیر تحول درونی صنعت را با مفاهیمی مانند هوشمندسازی، سبزسازی، خدماتی‌شدن، استانداردسازی و خروج ظرفیت ناکارا توضیح می‌دهد.

۳-۵. تکمیل زنجیره ارزش و جلوگیری از خام‌فروشی

تکمیل زنجیره ارزش یکی از زمینه‌های مشترک دو برنامه است. قانون ایران به‌صراحت افزایش ارزش افزوده از مواد خام تا محصولات نهایی و پرهیز از خام‌فروشی را الزام می‌کند. در بخش پتروشیمی، اهداف تنها به افزایش کل تولید محدود نشده و برای محصولات پایین‌دستی پروپیلن، متانول، اتیلن، پلی‌اتیلن و آروماتیک نیز ظرفیت جداگانه تعیین شده است. در معدن نیز استخراج، فرآوری و تولید محصولات نهایی در زنجیره‌های فولاد، مس، آلومینیوم، سرب و روی مورد توجه قرار گرفته‌اند.

ماده ۹۹ نیز صادرات برخی مواد و محصولات معدنی، صنایع معدنی، نفتی، گازی و پتروشیمی را که در فهرست مصوب قرار می‌گیرند، مشمول مالیات و عوارض می‌کند. جهت‌گیری این حکم، کاهش انگیزه صادرات مواد خام و هدایت منابع به تولید محصولات دارای ارزش افزوده بیشتر است.

در سند چین، تکمیل زنجیره ارزش با ارتقای جایگاه صنعت در تقسیم کار جهانی و افزایش خوداتکایی زنجیره‌های صنعتی پیوند خورده است. برنامه صرفاً تولید محصول نهایی را دنبال نمی‌کند، بلکه فناوری، تجهیزات، مواد، قطعات، نرم‌افزار صنعتی، استاندارد و خدمات پشتیبان زنجیره را نیز وارد سیاست می‌کند.

برای مثال، در صنایع تجهیزات و اطلاعات الکترونیکی، هدف رفع ضعف در قطعات بنیادی، اجزای کلیدی، مواد تخصصی، نرم‌افزارهای پایه و نرم‌افزارهای صنعتی است. در مواد پیشرفته، ماشین‌ابزار، ابزار دقیق و تجهیزات بزرگ فنی نیز برنامه‌های مستقل برای رفع کمبودها طراحی شده‌اند.

بنابراین، در ایران تکمیل زنجیره ارزش بیشتر از منظر جلوگیری از خام‌فروشی، افزایش فرآوری و تولید محصول نهایی مطرح می‌شود. در چین، تکمیل زنجیره علاوه بر رابطه ماده خام و محصول، شامل تسلط بر فناوری، تجهیزات، نرم‌افزار، خدمات، استاندارد و ظرفیت تولید قطعات کلیدی است.



این تفاوت اهمیت تحلیلی دارد. ممکن است یک کشور محصول نهایی را در داخل مونتاژ کند، اما فناوری اصلی، تجهیزات، قطعات و نرم افزار آن را از خارج تأمین نماید. در چنین حالتی، از نظر آماری بخشی از زنجیره تکمیل شده است، اما وابستگی فناورانه و سهم ارزش افزوده داخلی همچنان بالا باقی می ماند. سند چین مفهوم زنجیره را با این تعریف گسترده تر به کار می برد.

۴-۵. امنیت و تاب آوری زنجیره های صنعتی و تأمین

برنامه چین، ارتقای زنجیره صنعتی را مستقیماً با امنیت اقتصادی مرتبط می کند. فصل صنایع سنتی از بازمهندسی پایه صنعتی، رفع ضعف فناوری ها، فرایندها و محصولات بنیادی و ایجاد سازوکار ارزیابی و پاسخ به ریسک های زنجیره صنعتی و تأمین سخن می گوید.

سند، ایجاد ظرفیت پشتیبان برای صنایع کلیدی، پایگاه های ذخیره مواد، زیرساخت های جایگزین و «پشت جبهه راهبردی ملی» را دنبال می کند. منابعی مانند عناصر خاکی کمیاب، فلزات نادر، مواد فوق سخت و سایر مواد معدنی راهبردی باید با بهره وری بالاتر استخراج، فرآوری و حفاظت شوند. همچنین رقابت پذیری پایه صنعتی باید به صورت منظم پایش شود.

امنیت زنجیره در این رویکرد به معنای خودکفایی کامل در همه کالاها نیست. برنامه بر شناسایی فناوری ها و نهادهای بحرانی، ایجاد ظرفیت جایگزین، ذخایر راهبردی، تنوع مسیر و توان پاسخ به اختلال تمرکز دارد.

در برنامه ایران، امنیت زنجیره تولید به صورت پراکنده در احکام صنعت، معدن، انرژی، تجارت خارجی، فناوری و اقلام راهبردی حضور دارد. ماده ۹۷ وزارت صنعت، معدن و تجارت را مکلف می کند برای رفع گلوگاه های فناورانه، داخلی سازی اقلام راهبردی و اجرای طرح های پیشران از ظرفیت شرکت های دانش بنیان، جهاد دانشگاهی و صندوق نوآوری استفاده کند و هر سال حداقل ده درصد اقلام راهبردی مورد نیاز بخش مربوط را، در صورت وجود توان داخلی، بومی سازی نماید.

در معدن نیز توسعه اکتشاف، انتشار اطلاعات زمین شناسی، افزایش عمق اکتشاف و مشارکت بخش خصوصی در محدوده های امیدبخش می تواند ظرفیت تأمین داخلی مواد اولیه را تقویت کند. قانون وزارت صنعت، معدن و تجارت را مکلف کرده است از طریق انتقال دانش فنی و فناوری، عمق متوسط اکتشاف ذخایر معدنی را به متوسط جهانی نزدیک کند.



بنابراین، هر دو برنامه کاهش آسیب‌پذیری زنجیره‌ها را دنبال می‌کنند. در ایران، ابزار اصلی داخلی‌سازی اقلام راهبردی، توسعه اکتشاف، تکمیل زنجیره و استفاده از شرکت‌های دانش‌بنیان است. چین این ابزارها را در چارچوب وسیع‌تری از ارزیابی ریسک، ذخیره، ظرفیت پشتیبان، پشت‌جبهه صنعتی و پایش رقابت‌پذیری قرار می‌دهد.

۵-۵. سیاست ظرفیت تولید و جلوگیری از سرمایه‌گذاری ناکارا

برنامه چین در کنار توسعه صنعت، به خطر اضافه‌ظرفیت و رقابت مخرب نیز توجه دارد. پایش و هشدار زودهنگام ظرفیت تولید باید تقویت شود و برای مقابله با رقابت مضر از ابزارهایی مانند هدایت برنامه‌ای، تنظیم ظرفیت، حکمرانی قیمت و خودتنظیمی صنفی استفاده شود.

سیاست صنعتی نیز باید از حمایت‌های اختصاصی و بخشی به سمت ابزارهای عمومی‌تر و کارکردی حرکت کند. نحوه تدوین، اجرا، انتشار اطلاعات، ارزیابی، تعدیل و خاتمه سیاست‌های صنعتی باید روشن‌تر شود.

این بخش از سند چین نشان می‌دهد که توسعه ظرفیت هدف نامحدود نیست. در شرایطی که تقاضای کافی وجود نداشته باشد یا بنگاه‌ها با کاهش قیمت و سود وارد رقابت مخرب شوند، افزایش ظرفیت می‌تواند بهره‌وری سرمایه را کاهش دهد و ریسک مالی ایجاد کند.

در قانون برنامه هفتم ایران، تعیین اهداف کمی برای ظرفیت تولید در صنایع منتخب، جهت‌گیری مورد انتظار برنامه را برای توسعه این صنایع مشخص می‌کند. تحقق این اهداف، علاوه بر تأمین سرمایه، به دسترسی پایدار به انرژی، آب، مواد اولیه، فناوری، زیرساخت حمل‌ونقل و بازار داخلی یا صادراتی وابسته است. قانون در برخی حوزه‌ها، اهداف تولید را با تأمین نهاده، آمایش سرزمین، تکمیل زنجیره ارزش، صرفه‌جویی انرژی و توسعه صادرات مرتبط کرده است.

با این حال، در متن برنامه، چارچوبی عمومی برای پایش مستمر ظرفیت تولید، تشخیص اضافه‌ظرفیت، هشدار زودهنگام و تعدیل اهداف سرمایه‌گذاری در صورت تغییر تقاضا یا محدودیت منابع، به صورت مستقل پیش‌بینی نشده است. این نتیجه به متن قانون محدود است و وجود مقررات یا سازوکارهای مرتبط در سایر اسناد و نهادهای کشور را نفی نمی‌کند.

بنابراین، رابطه دو برنامه در این حوزه نامتقارن است. قانون ایران بیشتر بر افزایش ظرفیت و تحقق اهداف کمی تولید تمرکز دارد و در برخی موارد، الزامات منابع و بازار را نیز مورد توجه قرار می‌دهد. برنامه چین، در کنار توسعه



صنعت، کنترل اضافه ظرفیت، پایش رقابت مخرب و امکان تعدیل یا خاتمه حمایت‌های صنعتی را نیز بخشی از سیاست صنعتی می‌داند.

۵-۶. صنایع نوظهور و صنایع آینده

برنامه چین میان «صنایع نوظهور راهبردی» و «صنایع آینده» تمایز قائل می‌شود.

صنایع نوظهور شامل حوزه‌هایی‌اند که فناوری و بازار آنها تا حدی شکل گرفته و می‌توانند در دوره برنامه به صنایع بزرگ و پیشران تبدیل شوند؛ از جمله فناوری اطلاعات نسل جدید، انرژی نو، مواد نوین، خودروهای برقی و هوشمند متصل، رباتیک، زیست‌دارو، تجهیزات پیشرفته، هوافضا و اقتصاد کم‌ارتفاع.

برای توسعه این صنایع، برنامه فقط حمایت از تولید را در نظر نمی‌گیرد؛ بلکه ایجاد خوشه، بازکردن سناریوهای کاربرد، توسعه بازار، تولید سری، استانداردسازی و ایجاد اکوسیستم را دنبال می‌کند. کاربرد آزمایشی فناوری‌های جدید باید گسترش یابد تا محصول از مرحله نمونه و پایلوت به مقیاس بازار برسد.

صنایع آینده در مرحله‌ای زودتر قرار دارند و عدم قطعیت فناوری، بازار و مدل کسب‌وکار آنها بیشتر است. برنامه چین فناوری کوانتومی، زیست‌تولید، هیدروژن و همجوشی هسته‌ای، رابط مغز و رایانه، هوش مصنوعی تجسم‌یافته و ارتباطات نسل ششم را از حوزه‌های اصلی آینده معرفی می‌کند.

سیاست صنایع آینده شامل مجموعه‌ای از ابزارهاست:

- شناسایی و بازنگری پویا در فهرست صنایع آینده؛
- سرمایه‌گذاری در فناوری‌های بنیادین، مرزی و تحول‌آفرین؛
- افزایش تأمین مالی و تسهیم ریسک؛
- ایجاد مؤسسات پژوهشی و مراکز اثبات مفهوم؛
- ساخت مناطق پیشگام صنایع آینده؛
- توسعه سناریوهای کاربرد؛
- آزمودن مسیرهای فناوری و مدل‌های کسب‌وکار؛
- و طراحی قواعد تنظیم‌گری بازار.



این طراحی نشان می‌دهد که صنعت آینده با تعیین یک فهرست فناوری ایجاد نمی‌شود. میان پژوهش اولیه، اعتبارسنجی، نمونه‌سازی، کاربرد، تأمین مالی، تنظیم‌گری و توسعه بازار باید یک زنجیره نهادی ایجاد شود.

برنامه ایران نیز حوزه‌های فناورانه پیشرو را به رسمیت می‌شناسد. ماده ۹۷ دولت را مکلف می‌کند زیرساخت یکپارچه فناوری را در حوزه‌هایی مانند هوش مصنوعی، فناوری کوانتومی، زیست‌مهندسی، مواد و ساخت پیشرفته، ریزفناوری و ریزالکترونیک و فناوری‌های عصبی، مغز و علوم شناختی توسعه دهد. ماده ۴۸ نیز طرح‌های ملی پیشران و مبتنی بر آینده‌نگری، از جمله تحول رقومی و توانمندی‌های فضایی را در شمار طرح‌های بزرگ قرار می‌دهد.

بنابراین، نمی‌توان گفت برنامه ایران فاقد نگاه به فناوری‌ها و صنایع آینده است. تفاوت در آن است که این حوزه‌ها در ایران بیشتر به صورت فهرست حوزه‌های اولویت‌دار، زیرساخت فناوری و پروژه‌های پیشران بیان شده‌اند. در چین، «صنایع آینده» به عنوان یک طبقه سیاست صنعتی مستقل با سازوکار شناسایی، تأمین مالی، آزمایش، تنظیم‌گری و تجاری‌سازی طراحی شده‌اند.

۵-۷. بخش خدمات و نقش آن در تحول تولید

برنامه چین بخش خدمات را به دو گروه اصلی تقسیم می‌کند: خدمات تولیدکننده و خدمات مصرفی.

خدمات تولیدکننده، فعالیت‌هایی‌اند که مستقیماً از صنعت و کشاورزی پشتیبانی می‌کنند؛ از جمله تحقیق و توسعه و طراحی، مالکیت فکری، انتقال و تجاری‌سازی فناوری، آزمایش، بازرسی، صدور گواهی، طراحی صنعتی، لیزینگ مالی، لجستیک، انبارداری، منابع انسانی، خدمات صرفه‌جویی انرژی، خدمات محیط‌زیستی و تحول دیجیتال.

سند چین توسعه خدمات تولیدکننده را برای رفع حلقه‌های ضعیف زنجیره ارزش و ادغام خدمات مدرن با تولید پیشرفته و کشاورزی مدرن ضروری می‌داند. پلتفرم‌های فناوری مشترک، مراکز پایلوت، زیرساخت‌های کیفیت و مؤسسات تخصصی شخص ثالث باید در کنار خوشه‌های صنعتی توسعه یابند.

اهمیت این سیاست در آن است که رقابت‌پذیری صنعتی تنها به کارخانه و خط تولید وابسته نیست. کیفیت طراحی، آزمایش، استاندارد، لجستیک، تأمین مالی، مالکیت فکری و خدمات فنی می‌تواند سهم بزرگی از ارزش محصول را تشکیل دهد.



خدمات مصرفی نیز برای پاسخ به تغییر الگوی تقاضای خانوار و ایجاد اشتغال توسعه می‌یابند. مراقبت سالمندان، کودکان، سلامت، خرده‌فروشی، گردشگری، خدمات خانگی، املاک، پست و تحویل کالا از جمله حوزه‌های این سیاست‌اند. دولت می‌تواند از خرید خدمت، بهره‌برداری خصوصی از تأسیسات عمومی و حمایت از ارائه‌کنندگان متنوع استفاده کند.

در برنامه ایران، بخش خدمات در جدول رشد اقتصادی دارای هدف رشد متوسط سالانه ۶/۵ درصد و بخش ارتباطات دارای هدف ۱۱ درصد است. خدمات فنی و مهندسی، گردشگری، حمل‌ونقل، ارتباطات، بیمه، مالی، سلامت و آموزش نیز در فصول مختلف تنظیم شده‌اند. قانون برای توسعه صادرات خدمات فنی، طراحی، مهندسی و پیمانکاری، به‌ویژه در صنایع و معدن، صدور ضمانت‌نامه، پوشش بیمه‌ای و خدمات کنسولی را پیش‌بینی می‌کند.

با این حال، در برنامه ایران فصل مستقلی که «خدمات تولیدکننده» را به‌عنوان زیرساخت نرم توسعه صنعت تعریف کند وجود ندارد. اجزای این حوزه در فصول صنعت، معدن، علم و فناوری، حمل‌ونقل، مالی و تجارت خارجی توزیع شده‌اند.

در نتیجه، تفاوت اصلی در وجود یا فقدان خدمات نیست؛ برنامه ایران نیز احکام متعدد خدماتی دارد. تفاوت در آن است که چین نقش خدمات تخصصی را به‌صورت یک لایه مستقل از نظام صنعتی صورت‌بندی می‌کند و آن را با ارتقای زنجیره ارزش، تجاری‌سازی و کیفیت تولید پیوند می‌دهد.

۸-۵. ساختار نظام نوآوری

برنامه چین هدف خود را ارتقای عملکرد کلی «نظام ملی نوآوری» معرفی می‌کند. در این چارچوب، نوآوری نتیجه فعالیت یک نهاد منفرد نیست و باید میان دولت، دانشگاه، مراکز پژوهشی، آزمایشگاه‌ها، بنگاه‌ها، نهادهای مالی، مناطق و نیروی انسانی تقسیم کار برقرار شود.

سند از «نظام جدید بسیج ملی» سخن می‌گوید که منابع پراکنده را برای مأموریت‌های کلیدی و فناوری‌های راهبردی متمرکز می‌کند. در عین حال، نقش بازار، بنگاه و رقابت نیز در انتخاب فناوری و تجاری‌سازی حفظ می‌شود. این ترکیب، نه مدل صرفاً دولتی است و نه واگذاری کامل نوآوری به بازار.



برنامه ایران نیز دارای نظام نهادی گسترده‌ای در علم و فناوری است. وزارت علوم، وزارت بهداشت، معاونت علمی، صندوق نوآوری و شکوفایی، دانشگاه‌ها، پژوهشگاه‌ها، شرکت‌های دانش‌بنیان، جهاد دانشگاهی و دستگاه‌های اجرایی در احکام فصل بیستم مسئولیت دارند.

ماده ۹۳ برای نظام علمی و فناوری مجموعه‌ای از اهداف کمی تعیین می‌کند؛ از جمله رساندن نسبت اعتبارات پژوهش و فناوری بخش دولتی به دو درصد تولید ناخالص داخلی، افزایش تعداد شرکت‌های دانش‌بنیان به سی هزار، رشد فروش کالاها و خدمات دانش‌بنیان، افزایش سهم اختراعات تجاری‌شده، گسترش قراردادهای پژوهشی دانشگاه‌ها و افزایش سهم پایان‌نامه‌های تقاضامحور. همچنین هدف کسب رتبه دوم منطقه در صادرات محصولات با فناوری متوسط به بالا و افزایش سهم این محصولات در اقتصاد مورد توجه قرار گرفته است.

برنامه ایران از نظر تعیین شاخص‌های علمی، پژوهشی و دانش‌بنیان تفصیل بالایی دارد. در عین حال، بخشی از شاخص‌ها بر خروجی‌های دانشگاهی مانند مقاله، نشریه، رتبه دانشگاه و تعداد شرکت‌ها متمرکزند. این شاخص‌ها برای سنجش ظرفیت علمی اهمیت دارند، اما به‌تنهایی کیفیت ارتباط علم با تولید، میزان حل مسئله یا اثر اقتصادی فناوری را نشان نمی‌دهند.

قانون برای رفع این فاصله، شاخص‌هایی مانند سهم پایان‌نامه‌های نیازمحور، سهم اختراعات تجاری‌شده، رشد قراردادهای پژوهشی و فروش محصولات دانش‌بنیان را نیز افزوده است. بنابراین، برنامه ایران از مدل صرفاً مقاله‌محور فاصله گرفته، اما همچنان مجموعه‌ای از شاخص‌های علمی و اقتصادی را در کنار یکدیگر قرار می‌دهد.

۹-۵. نوآوری اصیل و فناوری‌های کلیدی

فصل هشتم چین میان دو نوع مأموریت تمایز ایجاد می‌کند:

- رفع ضعف فناوری‌های کلیدی موجود؛
- و سرمایه‌گذاری پیش‌نگرانه در مرزهای علم و فناوری.

در بخش نخست، فناوری‌های کلیدی و گلوگاه‌های زنجیره‌های صنعتی و تأمین مبنای انتخاب مأموریت‌اند. مدارهای مجتمع، ماشین‌ابزار، ابزار دقیق پیشرفته، نرم‌افزار پایه، مواد پیشرفته و زیست‌تولید از اولویت‌ها هستند. اجرای این



مأموریت‌ها باید از تحقیق و توسعه تا تجاری‌سازی، تدوین استاندارد و پرورش صنعت را در یک فرایند واحد دربرگیرد.

در بخش دوم، هوش مصنوعی، فناوری کوانتومی، زیست‌فناوری و انرژی نو به عنوان مرزهای راهبردی معرفی شده‌اند. برنامه از تهیه فهرست ملی فناوری‌های کلیدی و نوظهور، حمایت از پژوهش‌های اصیل و تحول‌آفرین، ایجاد سازوکار انتخاب و تأمین مالی پروژه‌های فاقد اجماع و استقرار پیش‌نگرانه پروژه‌های بزرگ علمی و فناورانه ملی با افق ۲۰۳۵ سخن می‌گوید.

این ترکیب اهمیت دارد. اگر تمام منابع نوآوری صرف حل مسائل فوری صنعت شود، ظرفیت علم پایه و فناوری تحول‌آفرین تضعیف می‌شود. اگر منابع فقط به پژوهش‌های مرزی اختصاص یابند، مشکلات جاری تولید و زنجیره تأمین بدون پاسخ باقی می‌مانند. سند چین تلاش می‌کند میان «فشار تقاضای صنعتی» و «کشش علم و فناوری» تعادل برقرار کند.

برنامه ایران نیز دو رویکرد را هم‌زمان دنبال می‌کند. از یک سو، پژوهش‌ها و پایان‌نامه‌ها باید به نیازهای واقعی کشور و سامانه نظام ایده‌ها و نیازها متصل شوند و حداقل پنجاه درصد منابع تحقیقات دولتی به طرح‌های هدفمند، اولویت‌دار و نیازمحور اختصاص یابد. از سوی دیگر، زیرساخت حوزه‌های پیشرو مانند هوش مصنوعی، کوانتوم، زیست‌مهندسی، مواد پیشرفته و علوم شناختی باید توسعه یابد.

بنابراین، هر دو برنامه ترکیب نیازمحوری و آینده‌نگری را دنبال می‌کنند. تفاوت آن است که چین فناوری‌های کلیدی را مستقیماً به ضعف زنجیره صنعتی، مأموریت ملی، استاندارد و پرورش صنعت متصل می‌کند. در ایران، نیازمحوری بیشتر از طریق اصلاح تأمین مالی پژوهش، سامانه‌های اعلام نیاز و مأموریت‌های داخلی‌سازی دنبال می‌شود.

۵-۱۰. نقش بنگاه در نوآوری و تجاری‌سازی

یکی از برجسته‌ترین تفاوت‌های دو برنامه، جایگاه بنگاه در تصمیم‌گیری فناوری است.

فصل دهم چین بنگاه را بازیگر محوری در چهار مرحله معرفی می‌کند:

- تصمیم‌گیری درباره نوآوری فناورانه؛



- سرمایه‌گذاری تحقیق و توسعه؛
- سازمان‌دهی پژوهش؛
- و تجاری‌سازی و کاربرد نتایج.

پروژه‌ها، پلتفرم‌ها، داده و نیروی انسانی باید بیشتر در بنگاه‌ها متمرکز شوند و مشارکت آنها در تصمیم‌گیری‌های کلان علم و فناوری افزایش یابد. نیازهای مشترک و کلیدی صنایع نیز باید جهت مهمی برای برنامه‌های ملی فناوری باشند.

سند چین از ادغام «زنجیره نوآوری، زنجیره صنعتی، زنجیره سرمایه و زنجیره استعداد» سخن می‌گوید. این عبارت نشان می‌دهد که فناوری بدون بازار، سرمایه، تولید و نیروی انسانی کامل نمی‌شود.

بنگاه‌های بزرگ و پیشرو می‌توانند مأموریت‌های ملی فناوری را هدایت کنند، اما بنگاه‌های کوچک و متوسط نوآور نیز باید از طریق پلتفرم‌های مشترک، خدمات عمومی فناوری، مالکیت فکری و تأمین مالی رشد کنند.

در برنامه ایران، شرکت‌های دانش‌بنیان و فناور نقش مهمی در ارتقای بهره‌وری، داخلی‌سازی اقلام راهبردی، اجرای پروژه‌های فناورانه و تجاری‌سازی دارند. افزایش تعداد شرکت‌های دانش‌بنیان، رشد فروش محصولات و خدمات آنها و افزایش سرمایه صندوق نوآوری و شکوفایی نیز جزء اهداف برنامه است.

در متن قانون برنامه هفتم، دانشگاه‌ها، مراکز پژوهشی، معاونت علمی، صندوق‌های حمایتی و شرکت‌های دانش‌بنیان جایگاه برجسته‌ای در نظام نوآوری دارند. بنگاه‌ها نیز از طریق قراردادهای پژوهشی، داخلی‌سازی اقلام راهبردی، اجرای طرح‌های فناورانه، سرمایه‌گذاری در تحقیق و توسعه و تجاری‌سازی محصولات وارد این نظام می‌شوند.

باین‌حال، نقش بنگاه‌های بزرگ صنعتی در تعیین اولویت‌های ملی فناوری، هدایت مأموریت‌های پژوهشی و سازمان‌دهی شبکه‌های تحقیق و توسعه، با تمرکز و صراحتی مشابه برنامه چین صورت‌بندی نشده است. این تفاوت درباره جایگاه بنگاه در متن دو برنامه است و به معنای نبود فعالیت تحقیق و توسعه در بنگاه‌های ایرانی نیست.

برنامه چین می‌کوشد بنگاه را از دریافت‌کننده نتایج پژوهش به یکی از بازیگران اصلی انتخاب مسئله، تأمین مالی، سازمان‌دهی پژوهش، توسعه فناوری و تجاری‌سازی تبدیل کند. قانون ایران نیز نقش بنگاه و شرکت دانش‌بنیان را به رسمیت می‌شناسد، اما طراحی آن بیشتر بر حمایت از فعالیت‌های فناورانه، تأمین مالی و اتصال پژوهش به نیازهای کشور متمرکز است.



۱۱-۵. تجاری سازی فناوری و مالکیت فکری

تجاری سازی یکی از حلقه‌هایی است که در هر دو برنامه مورد توجه قرار گرفته است.

برنامه چین توسعه شبکه پلتفرم‌های معامله فناوری، خدمات عمومی مالکیت فکری، مراکز اعتبارسنجی پایلوت، مراکز اثبات مفهوم، طراحی صنعتی، آزمایش و صدور گواهی را پیش‌بینی می‌کند. این نهادها فاصله میان آزمایشگاه و بازار را کاهش می‌دهند.

مالکیت فکری نیز فقط از منظر ثبت و حمایت حقوقی دیده نمی‌شود؛ بلکه صدور مجوز، انتقال، گردش و استفاده صنعتی از دارایی فکری مورد توجه است. در صنایع نوظهور، نظام مالکیت فکری باید با ویژگی‌های فناوری‌های جدید سازگار شود و استانداردهای صنایع جدید نیز هم‌زمان توسعه یابند.

در قانون برنامه هفتم ایران، تجاری سازی فناوری از طریق افزایش قراردادهای پژوهشی، حمایت از شرکت‌های دانش‌بنیان، تقویت صندوق نوآوری و شکوفایی، اعتبارهای مالیاتی مرتبط با تحقیق و توسعه و تعیین اهداف کمی برای تجاری سازی اختراعات و محصولات فناورانه دنبال می‌شود. همچنین جهت‌دهی پژوهش‌ها و پایان‌نامه‌ها به نیازهای کشور می‌تواند ارتباط میان تولید دانش و تقاضای واقعی را تقویت کند.

در نتیجه، هر دو برنامه مسئله فاصله میان پژوهش و بازار را مورد توجه قرار می‌دهند. قانون ایران بیشتر از اهداف کمی تجاری سازی، قراردادهای پژوهشی، شرکت‌های دانش‌بنیان و ابزارهای مالی و مالیاتی استفاده می‌کند. برنامه چین، علاوه بر این ابزارها، شبکه‌ای از نهادهای واسطه شامل مراکز اثبات مفهوم، پایلوت، طراحی صنعتی، آزمایش، صدور گواهی، خدمات مالکیت فکری و بازارهای معامله فناوری را به‌صراحت وارد سیاست می‌کند.

تفاوت اصلی در این است که در برنامه چین، تجاری سازی به‌عنوان یک فرایند چندمرحله‌ای میان آزمایشگاه، نهادهای واسطه، بنگاه، بازار و نظام مالکیت فکری سازمان یافته است؛ در قانون ایران، عناصر این فرایند وجود دارند، اما بیشتر در قالب اهداف، حمایت‌های مالی و تکالیف نهادهای علمی و فناوری صورت‌بندی شده‌اند.

۱۲-۵. پیوند آموزش، علم، فناوری و استعداد

در سند چین، آموزش، علم و فناوری و پرورش استعداد در یک فصل مشترک قرار گرفته‌اند. هدف این است که تأمین نیروی انسانی، سازمان پژوهش و نیازهای صنعتی و فناورانه از یکدیگر جدا نباشند.



رشته‌ها و ظرفیت‌های آموزشی باید متناسب با اولویت‌های راهبردی، صنایع جدید و نیازهای مناطق تنظیم شوند. مسیرهای پرورش دانشمند، مهندس، تکنسین ماهر و نیروی بین‌رشته‌ای باید توسعه یابد و موانع جابه‌جایی نیروی علمی میان دانشگاه، پژوهشگاه و بنگاه کاهش پیدا کند.

در برنامه ایران، ماده ۹۶ دانشگاه‌ها را به پاسخ‌گویی به بازار کار و نیازهای اجتماعی، افزایش جذابیت رشته‌های اولویت‌دار و حذف یا تعدیل رشته‌های کم‌تقاضا مکلف می‌کند. سهم آموزش‌های مهارتی و حرفه‌ای در زیرنظام‌های آموزش عالی نیز باید به چهل درصد برسد. اهداف مرتبط با ارتباط نخبگان ایرانی خارج از کشور، افزایش دانشجویان خارجی، تعاملات علمی بین‌المللی و نوسازی تجهیزات علمی نیز در مواد بعدی آمده است.

بنابراین، هر دو برنامه در پی نزدیک کردن آموزش عالی به نیازهای اقتصاد و فناوری‌اند. چین این ارتباط را در سطح معماری یکپارچه آموزش - علم و فناوری - استعدادها قرار می‌دهد. ایران از طریق اصلاح رشته‌ها، افزایش آموزش مهارتی، بودجه پژوهشی، جذب نخبگان و ارتباط تحصیل با اشتغال وارد موضوع می‌شود.

۵-۱۳. زیرساخت اقتصاد دیجیتال: ارتباطات، توان محاسباتی، الگوریتم و داده

برنامه چین اقتصاد دیجیتال را بر سه پایه اصلی بنا می‌کند:

- توان محاسباتی؛
- الگوریتم؛
- و داده.

در حوزه توان محاسباتی، توسعه خوشه‌های ملی مراکز محاسباتی، منابع محاسبات هوشمند، همکاری ابر - لبه - پایانه، خدمات ابری استاندارد، اجاره توان محاسباتی و هماهنگی میان برق سبز و مراکز داده دنبال می‌شود. عرضه و تقاضای توان محاسباتی باید در مقیاس ملی پایش و زمان‌بندی شود و هزینه دسترسی بنگاه‌های کوچک و متوسط کاهش یابد.

در حوزه الگوریتم، برنامه بر نظریه‌های پایه هوش مصنوعی، معماری مدل‌ها، بهینه‌سازی الگوریتم، ارتباط مدل - تراشه - ابر - کاربرد، مدل‌های چندوجهی، عامل‌های هوشمند، هوش تجسم‌یافته و مدل‌های عمومی و تخصصی تمرکز دارد. سناریوهای دارای ارزش اقتصادی و اجتماعی باید محرک استقرار و بهبود مستمر مدل‌ها باشند.



در حوزه داده، ایجاد نظام ملی منابع داده، دفتر کل یکپارچه داده، اشتراک داده‌های دولتی، بازکردن داده‌های عمومی، بهره‌برداری مجاز از داده، توسعه داده‌های صنعتی و بنگاهی و ایجاد مجموعه داده‌های باکیفیت برای انرژی، حمل‌ونقل، تولید، آموزش، سلامت و مالی پیش‌بینی شده است. استاندارد کیفیت داده و قواعد استفاده مسئولانه از داده آموزشی هوش مصنوعی نیز بخشی از این نظام‌اند.

در برنامه ایران، فصل سیزدهم توسعه شبکه ملی اطلاعات و اقتصاد رقومی را دنبال می‌کند. وزارت ارتباطات مکلف است سند نظام اقتصاد رقومی را تهیه کند و برای توسعه شبکه دسترسی ثابت مبتنی بر فیبر نوری، صندوق توسعه شبکه فیبر ایجاد شده است. اهداف کمی فصل نیز به پوشش ارتباطی، شبکه پهن‌بند، سهم اقتصاد رقومی و زیرساخت‌های فضایی مربوط‌اند.

برنامه ایران از نظر توسعه شبکه ارتباطی، فیبر نوری، خدمات دولت هوشمند، اقتصاد رقومی و فضایی دارای تکالیف مشخص و نهاد مسئول است. برنامه چین یک سطح پایین‌تر از زیرساخت ارتباطی می‌رود و توان محاسباتی، الگوریتم و داده را به‌عنوان مؤلفه‌های پایه توسعه دیجیتال و هوش مصنوعی سازمان می‌دهد.

در حکمرانی و اجرای برنامه، قانون ایران در تعیین دستگاه مسئولین تفاوت را می‌توان چنین خلاصه کرد:

- برنامه ایران بیشتر بر اتصال، شبکه، خدمات رقومی و افزایش سهم اقتصاد دیجیتال تأکید دارد؛
- برنامه چین علاوه بر شبکه، ظرفیت محاسبات، مدل‌ها، داده‌های صنعتی و سازوکار تخصیص و قیمت‌گذاری این منابع را وارد معماری توسعه می‌کند.

۵-۱۴. هوش مصنوعی و تحول دیجیتال بخش‌های اقتصادی

برنامه چین «ابتکار هوش مصنوعی پلاس» را برای ادغام هوش مصنوعی با علم، صنعت، فرهنگ، معیشت و حکمرانی اجتماعی اجرا می‌کند. هدف، محدودکردن هوش مصنوعی به یک صنعت فناوری اطلاعات نیست؛ بلکه استفاده از آن برای تحول تمام بخش‌هاست.

- در علم و فناوری، مدل‌های زبانی و پلتفرم‌های پژوهشی هوشمند باید در علوم زیستی، مواد، انرژی و فناوری کوانتومی به کار روند.



- در صنعت، هوش مصنوعی در طراحی، آزمایش پایلوت، تولید، بهره‌برداری و نگهداری استفاده می‌شود. تولید هوشمند، اینترنت صنعتی، زیرساخت هویت دیجیتال تجهیزات و سامانه‌های امنیت صنعتی نیز توسعه می‌یابند.
- در انرژی، تنظیم شبکه، اکتشاف، توسعه منابع و پیش‌بینی تولید انرژی‌های نو از کاربردهای مورد نظر است.
- در کشاورزی، اصلاح نژاد، مدیریت تولید و کنترل بیماری‌ها هوشمند می‌شوند.
- در خدمات، نرم‌افزار، مالی، بازرگانی، حمل‌ونقل و لجستیک از پایانه‌ها و عامل‌های هوشمند استفاده خواهد شد.
- در حوزه عمومی نیز آموزش، تشخیص و درمان کمکی، پزشکی دقیق، بیمه، سالمندی، اشتغال و مصرف تحت تأثیر تحول هوشمند قرار می‌گیرند.

در برنامه ایران، هوش مصنوعی یکی از حوزه‌های پیشران فناوری است و ماده ۹۷ توسعه زیرساخت یکپارچه آن را مقرر می‌کند. ماده ۴۸ نیز تحول رقومی را یکی از طرح‌های ملی پیشران می‌داند و در بخش قضایی و سلامت نیز کاربرد هوش مصنوعی و داده‌های دیجیتال پیش‌بینی شده است.

بنابراین، هوش مصنوعی در برنامه ایران صرفاً یک موضوع پژوهشی نیست و کاربردهای بخشی نیز دارد. باین‌حال، سند چین یک چارچوب فراگیر «هوش مصنوعی پلاس» ارائه می‌کند که کاربرد هوش مصنوعی را در تمام چرخه‌های صنعتی، خدمات عمومی و حکمرانی به‌صورت یک برنامه ملی منسجم سازمان می‌دهد.

۱۵-۵. حکمرانی، ایمنی و تنظیم‌گری اقتصاد دیجیتال

تحول دیجیتال در سند چین همراه با تنظیم‌گری و مدیریت ریسک است. برنامه بهبود قوانین، سیاست‌ها، هنجارهای کاربرد و اصول اخلاقی هوش مصنوعی را دنبال می‌کند. ثبت الگوریتم، شفافیت، ارزیابی امنیتی، تعیین حقوق مربوط به خروجی‌های تولیدشده با هوش مصنوعی و تفکیک مسئولیت توسعه‌دهنده، بهره‌بردار و کاربر از موضوعات اصلی‌اند.

مدیریت ریسک هوش مصنوعی باید تمام چرخه عمر فناوری را پوشش دهد و شامل پایش امنیت، هشدار زودهنگام و پاسخ اضطراری باشد. پلتفرم‌های دیجیتال نیز از نظر داده، الگوریتم، جریان ترافیک و قواعد فعالیت تحت نظارت قرار می‌گیرند. مقابله با سوءاستفاده از داده، جعل عمیق و نقض حریم خصوصی نیز به‌صراحت ذکر شده است.



در برنامه ایران، حکمرانی فضای مجازی، شبکه ملی اطلاعات، امنیت زیرساخت‌ها، صلاحیت حرفه‌ای مدیران اپراتورها و تدوین اسناد راهبردی مورد توجه قرار گرفته‌اند. قانون همچنین در حوزه‌های سلامت، دولت و قوه قضائیه تبادل و حفاظت داده را تنظیم می‌کند.

تفاوت آن است که برنامه چین مسائل خاص نسل جدید هوش مصنوعی، از جمله ثبت و شفافیت الگوریتم، خروجی تولیدشده، مسئولیت بازیگران، جعل عمیق و مدیریت تمام‌چرخه ریسک را به‌صورت صریح وارد برنامه کرده است. در برنامه ایران، چارچوب غالب بیشتر بر حاکمیت شبکه، امنیت، توسعه زیرساخت و اسناد تنظیم‌گری است و جزئیات قواعد هوش مصنوعی باید در برنامه‌ها و مقررات تخصصی تکمیل شوند.

۵-۱۶. همکاری بین‌المللی علمی و دیجیتال

هر دو برنامه برای توسعه علم و فناوری از همکاری بین‌المللی استفاده می‌کنند، اما ملاحظات استقلال و امنیت را نیز حفظ می‌نمایند.

برنامه ایران افزایش دانشجویان خارجی به ۳۲۰ هزار نفر، گسترش مقالات مشترک، ارتباط با نخبگان ایرانی خارج از کشور، تسهیل بازگشت و همکاری آنان و افزایش تعامل دانشگاه‌ها با مؤسسات خارجی را هدف‌گذاری می‌کند. همچنین صادرات محصولات با فناوری متوسط به بالا، خدمات فنی و مهندسی و تجارت دانش‌بنیان مورد حمایت قرار می‌گیرد.

سند چین نیز همکاری علمی بین‌المللی، شبکه‌های دیجیتال، تجارت الکترونیکی، پرداخت دیجیتال، شهرهای هوشمند، زیرساخت محاسبات برون‌مرزی و قواعد جریان فرامرزی داده را توسعه می‌دهد. در عین حال، مشارکت در حکمرانی جهانی هوش مصنوعی، ارز دیجیتال و داده و دستیابی به تفاهم درباره امنیت، حریم خصوصی و اجرای فرامرزی قانون را دنبال می‌کند.

در نتیجه، همکاری بین‌المللی در برنامه چین به تبادل علمی و دانشگاهی محدود نیست و توسعه بازارهای دیجیتال، زیرساخت‌های برون‌مرزی، تجارت الکترونیکی، پرداخت دیجیتال، جریان فرامرزی داده و مشارکت در تدوین قواعد و استانداردهای بین‌المللی فناوری را نیز دربرمی‌گیرد.



در قانون برنامه هفتم ایران، همکاری بین‌المللی در این حوزه بیشتر از طریق جذب دانشجوی خارجی، تعامل با نخبگان ایرانی خارج از کشور، توسعه ارتباطات علمی، رفع نیازهای فناوری و حمایت از صادرات محصولات دانش‌بنیان و خدمات فنی و مهندسی صورت‌بندی شده است.

بنابراین، رابطه دو برنامه در این حوزه جزئی است. ایران بیشتر بر مبادلات علمی، دسترسی به دانش و توسعه صادرات فناورانه تمرکز دارد؛ چین، افزون بر همکاری علمی و تجاری، حضور در شکل‌دهی قواعد، زیرساخت‌ها و حکمرانی بین‌المللی فناوری را نیز دنبال می‌کند.

۱۷-۵. جمع‌بندی

جدول ۹- جمع‌بندی تطبیقی

حوزه	برنامه هفتم ایران	برنامه پانزدهم چین	تطبیق
سیاست صنعتی	اهداف کمی تولید، تکمیل زنجیره و تکالیف دستگاهی	ایجاد نظام صنعتی مدرن و تحول ساختاری	ایران بر توسعه ظرفیت و چین بر تحول ساختار صنعتی تأکید بیشتری دارد.
صنایع موجود	افزایش تولید، ارتقای فناوری و تکمیل زنجیره	نوسازی دیجیتال و سبز و ارتقای استاندارد	هر دو بر نوسازی صنعت تأکید دارند؛ دامنه ابزارها در چین گسترده‌تر است.
زنجیره ارزش	کاهش خام‌فروشی و افزایش فراآوری داخلی	ارتقای جایگاه در زنجیره و پیوند صنعت و خدمات	هدف مشترک است؛ مسیر ایران فراآوری داخلی و مسیر چین ارتقای فناوری و خدمات است.
تاب‌آوری زنجیره تأمین	داخلی‌سازی اقلام راهبردی و تأمین نهاده‌ها	پایش ریسک، ذخایر و تنوع‌بخشی منابع و مسیرها	رویکرد ایران بیشتر تولیدمحور و رویکرد چین بیشتر مبتنی بر مدیریت ریسک است.
مدیریت ظرفیت	افزایش ظرفیت در صنایع منتخب	کنترل اضافه‌ظرفیت و تعدیل حمایت‌ها	ایران بر افزایش ظرفیت و چین هم‌زمان بر توسعه و کنترل ظرفیت تأکید دارد.
صنایع نوظهور و آینده	حمایت از فناوری‌های اولویت‌دار و شرکت‌های دانش‌بنیان	تفکیک صنایع نوظهور و آینده و طراحی سازوکار پرورش آنها	سیاست چین در تفکیک مراحل توسعه صنایع جدید صریح‌تر است.



حوزه	برنامه هفتم ایران	برنامه پانزدهم چین	تطبیق
خدمات تولیدکننده	خدمات فنی، مالی، ارتباطی و حمل و نقل در فصول مختلف	خدمات تولیدکننده به عنوان جزء تحول صنعتی	در ایران خدمات پراکنده اند؛ در چین مستقیماً به سیاست صنعتی متصل شده اند.
نظام نوآوری	دانشگاه ها، مراکز پژوهشی، صندوق ها و شرکت های دانش بنیان	شبکه هماهنگ دولت، بنگاه و نهادهای علمی	در چین پیوند بنگاه و نظام نوآوری برجسته تر است.
نقش بنگاه در نوآوری	اجرای طرح های فناورانه و تجاری سازی	نقش محوری در انتخاب، تأمین مالی و توسعه فناوری	نقش راهبری بنگاه در برنامه چین صریح تر بیان شده است.
تجاری سازی فناوری	اهداف کمی، قرارداد پژوهشی و حمایت مالی	نهادهای واسطه، پایلوت، استاندارد و بازار فناوری	چین فرایند تجاری سازی را نهادی تر و مرحله بندی شده تر تنظیم کرده است.
آموزش و استعداد	تطبیق آموزش با بازار کار و توسعه مهارت	ادغام آموزش، علم، فناوری و استعداد	در چین ارتباط آموزش و نظام نوآوری منسجم تر صورت بندی شده است.
زیرساخت دیجیتال	شبکه، فیبر نوری، دولت هوشمند و زیرساخت فضایی	شبکه، توان محاسباتی، الگوریتم، مدل و داده	تعریف زیرساخت دیجیتال در برنامه چین گسترده تر است.
هوش مصنوعی	توسعه زیرساخت و کاربرد در حوزه های منتخب	ادغام گسترده در صنعت، خدمات، علم و حکمرانی	دامنه کاربرد هوش مصنوعی در برنامه چین فراگیرتر است.
همکاری بین المللی	همکاری علمی، جذب استعداد و صادرات فناورانه	همکاری علمی، زیرساخت برون مرزی و مشارکت در قواعد جهانی	چین همکاری فناوری را فراتر از مبادلات علمی و تجاری تعریف می کند.

هر دو برنامه، توسعه صنعت، فناوری، خدمات و اقتصاد دیجیتال را از عوامل اصلی رشد اقتصادی، بهره وری، تاب آوری و ارتقای قدرت ملی می دانند. با این حال، این حوزه ها در دو سند با ساختار و ابزارهای متفاوتی سازمان یافته اند.

قانون برنامه هفتم ایران در بخش صنعت و معدن، اهداف کمی مشخصی برای رشد، تولید و ظرفیت صنایع منتخب تعیین کرده و تکمیل زنجیره ارزش، کاهش خام فروشی، داخلی سازی اقلام راهبردی و توسعه مشارکت بخش غیردولتی را مورد تأکید قرار داده است. در بخش علم و فناوری نیز افزایش تعداد و فروش شرکت های دانش بنیان، جهت دهی پژوهش ها به نیازهای کشور، توسعه فناوری های اولویت دار، تجاری سازی و تقویت ابزارهای مالی و حمایتی



دنبال شده است. در حوزه دیجیتال، توسعه شبکه، فیبر نوری، خدمات دولت هوشمند، اقتصاد رقومی و زیرساخت فضایی با اهداف و مسئولیت‌های مشخص همراه شده است.

برنامه چین، صنعت، خدمات تولیدکننده، نظام نوآوری، سرمایه، نیروی انسانی و زیرساخت دیجیتال را در زنجیره‌ای به هم پیوسته قرار می‌دهد. صنایع موجود باید از طریق فناوری، دیجیتالی‌شدن، تولید سبز، استاندارد و خدمات ارتقا یابند؛ صنایع نوظهور و آینده نیز از طریق مأموریت‌های علمی، سرمایه‌گذاری، زیرساخت آزمایشی، استانداردگذاری و ایجاد بازار پرورش پیدا کنند. در این ساختار، بنگاه نقش محوری‌تری در انتخاب، تأمین مالی، توسعه و تجاری‌سازی فناوری دارد.

در موضوع زنجیره‌های صنعتی نیز هر دو برنامه بر تکمیل حلقه‌های تولید و کاهش وابستگی‌های بحرانی تأکید دارند. قانون ایران بیشتر بر داخلی‌سازی، نوآوری، تأمین مواد و انرژی و افزایش ظرفیت تمرکز دارد. برنامه چین، علاوه بر این موارد، ارزیابی ریسک زنجیره تأمین، ذخایر راهبردی، ظرفیت جایگزین، پایش اضافه‌ظرفیت و امکان خروج ظرفیت ناکارا را نیز به سیاست صنعتی متصل می‌کند.

در اقتصاد دیجیتال، قانون ایران توسعه شبکه و خدمات دیجیتال را با اهداف کمی و دستگاه مسئول پیگیری می‌کند. برنامه چین زیرساخت دیجیتال را گسترده‌تر تعریف کرده و شبکه ارتباطی، توان محاسباتی، الگوریتم، مدل، داده و کاربرد فراگیر هوش مصنوعی را در کنار تنظیم‌گری و ایمنی قرار می‌دهد.

بنابراین، تفاوت اصلی در وجود یا نبود سیاست صنعتی، علمی یا دیجیتال نیست. قانون ایران در تعیین اهداف کمی، تکالیف حقوقی، دستگاه مسئول و حمایت از داخلی‌سازی و شرکت‌های دانش‌بنیان صراحت بیشتری دارد. برنامه چین ارتباط میان تولید، خدمات، علم، بنگاه، سرمایه، استعداد و زیرساخت دیجیتال را در قالب معماری منسجم‌تری بیان می‌کند. این تفاوت به طراحی متن دو برنامه مربوط است و به‌تنهایی درباره کیفیت اجرا یا تحقق اهداف در دو کشور داور می‌کند.



۶. فصل ششم: زیرساخت، حمل و نقل، لجستیک، انرژی و اقتصاد دریامحور

۶-۱. جایگاه زیرساخت در الگوی توسعه دو برنامه

در هر دو برنامه، زیرساخت صرفاً مجموعه‌ای از طرح‌های عمرانی نیست، بلکه یکی از پایه‌های رشد اقتصادی، یکپارچگی سرزمینی، امنیت ملی، کاهش هزینه مبادله و افزایش دسترسی مردم و بنگاه‌ها به خدمات محسوب می‌شود. با این حال، برنامه ایران و چین در نحوه تعریف مسئله زیرساخت و معیارهای انتخاب و توسعه آن تفاوت دارند.

برنامه پانزدهم چین فصل مستقلی را به «توسعه نظام زیرساختی مدرن» اختصاص داده و اصل راهنمای آن را ایجاد زیرساخت با «تقدم زمانی مناسب» معرفی می‌کند؛ به این معنا که توسعه زیرساخت نباید از نیازهای آینده عقب بماند، اما نباید به ساخت ظرفیت‌های مازاد، زودهنگام و کم‌بازده نیز منجر شود. هماهنگی برنامه‌ریزی، بهبود ترکیب و توزیع فضایی، یکپارچه‌سازی شبکه‌ها و تضمین ایمنی، تاب‌آوری و پایداری، عناصر اصلی این رویکردند.

این اصل با سیاست سرمایه‌گذاری مؤثر چین ارتباط مستقیم دارد. زیرساخت مطلوب فقط زیرساختی نیست که ساخته شود؛ بلکه باید به رفع گلوگاه شبکه، افزایش کارایی کل نظام، کاهش آسیب‌پذیری، پشتیبانی از صنعت و مناطق و ایجاد منافع اقتصادی و اجتماعی قابل توجه بینجامد. از این رو، نگهداری، بازسازی، اتصال حلقه‌های مفقوده، مدیریت ریسک و اصلاح نظام بهره‌برداری، در کنار احداث پروژه‌های جدید قرار گرفته‌اند.

در قانون برنامه هفتم ایران، زیرساخت در فصل‌های متعدد، به‌ویژه حمل و نقل و ترانزیت، انرژی، آب، شبکه ملی اطلاعات، مسکن و اقتصاد دریامحور حضور دارد. الگوی غالب قانون، تعیین اهداف کمی برای ظرفیت، تولید، سهم شیوه‌های حمل، ساخت خطوط و توسعه تأسیسات و سپس تعیین دستگاه مسئول و سازوکار اجراست. برای نمونه، در فصل ترانزیت، میزان عبور سالانه کالا، سهم راه‌آهن از حمل بار داخلی، سهم حمل ریلی در بنادر و رشد ارزش افزوده اقتصاد دریامحور به‌صورت کمی هدف‌گذاری شده‌اند.

تفاوت اصلی آن است که برنامه ایران بیشتر به این پرسش پاسخ می‌دهد که «چه مقدار ظرفیت و زیرساخت باید ایجاد شود؟» در حالی که سند چین در کنار ظرفیت، به «نحوه اتصال شبکه‌ها، زمان مناسب ساخت، بازده، تاب‌آوری، نگهداری و هماهنگی فضایی» نیز توجه برجسته‌ای دارد. این تفاوت نباید مطلق تلقی شود؛ قانون ایران نیز به ایمنی، نگهداری، کاهش هزینه و بهره‌وری ناوگان می‌پردازد و چین نیز پروژه‌های بسیار بزرگ و کمی متعددی را تعیین کرده است. تفاوت، در نقطه ثقل طراحی سیاست است.



۲-۶. حمل و نقل یکپارچه و چندوجهی

برنامه چین هدف خود را توسعه «نظام جامع و سه بعدی حمل و نقل» معرفی می کند. راه آهن، جاده، آبراه، بندر، فرودگاه، پست و حمل و نقل شهری باید نه به صورت شبکه های مستقل، بلکه به عنوان اجزای یک نظام به هم پیوسته عمل کنند. در این چارچوب، رفع گسست شبکه، تقویت حلقه های مفقوده، هماهنگی بین منطقه ای و ادغام شیوه های حمل اهمیت اساسی دارد.

در شبکه ریلی، تکمیل کریدورهای اصلی راه آهن سریع السیر، ارتقای خطوط معمولی، توسعه خطوط مرزی، افزایش ظرفیت خطوط حمل زغال سنگ و گسترش شبکه حمل کانتینری ریلی دنبال می شود. شبکه ریلی بار باید با بنادر، مراکز تولید و پایانه های لجستیکی ارتباط نزدیک تری پیدا کند و حمل و نقل چندوجهی تقویت شود.

در شبکه جاده ای، علاوه بر احداث و تکمیل خطوط اصلی و اتصال دهنده های شبکه ملی، ارتقای ایمنی و تاب آوری بخش های حساس بزرگراه ها، بازسازی مسیرهای موجود، تقویت راه های مرزی و ساحلی و توسعه دسترسی مناطق کم برخوردار مورد توجه است.

در حوزه بنادر و آبراه ها، توسعه خوشه های بندری تراز جهانی، یکپارچه سازی بنادر در مناطق اقتصادی بزرگ، احداث پایانه های کانتینری و ارتقای بنادر دروازه ای و قطب های منطقه ای دنبال می شود. هدف، افزایش ظرفیت یک بندر منفرد نیست؛ بلکه هماهنگ کردن بنادر در قالب خوشه، تقسیم کار میان آنها و اتصال آنها به شبکه ریلی، جاده ای و صنعتی است.

در بخش هوایی نیز توسعه خوشه های فرودگاهی، افزایش ظرفیت فرودگاه های قطب، ساخت و بازسازی فرودگاه های منطقه ای و حمایت از حمل بار هوایی بین المللی مطرح شده است. بنابراین، زیرساخت حمل و نقل چین از شبکه های اصلی ملی تا دسترسی مناطق دورافتاده و اتصال بین المللی را در یک ساختار چندسطحی پوشش می دهد.

برنامه ایران نیز به توسعه هم زمان راه آهن، جاده، بندر و حمل و نقل دریایی توجه دارد. در ماده ۵۶، عبور سالانه چهل میلیون تن کالا از قلمرو کشور تا پایان برنامه هدف گذاری شده است. سهم راه آهن از جابه جایی بار زمینی داخلی باید به سی درصد و سهم راه آهن در حمل بار بنادر به بیست و پنج درصد برسد. متوسط رشد سالانه ارزش افزوده اقتصاد دریامحور نیز شانزده درصد تعیین شده است.



این اهداف نشان می‌دهد که قانون ایران نیز به انتقال بخشی از بار از جاده به ریل و اتصال بهتر بنادر به شبکه ریلی توجه دارد. در کشوری با موقعیت جغرافیایی ایران، سهم حمل ریلی بنادر شاخصی مهم‌تر از طول خطوط به‌تنهایی است؛ زیرا اگر بندر به شبکه ریلی متصل باشد اما سهم واقعی حمل ریلی پایین بماند، بخش عمده بار همچنان به جاده منتقل می‌شود و مزیت شبکه‌ای راه‌آهن تحقق نمی‌یابد.

تفاوت اصلی آن است که برنامه چین شبکه را در سطح ملی و منطقه‌ای، همراه با خوشه‌های شهری، صنعتی و بندری طراحی می‌کند؛ قانون ایران بیشتر با شاخص‌های سهم حمل، میزان ترانزیت، ساخت خطوط و افزایش ظرفیت وارد موضوع می‌شود. در ایران، تکمیل اتصال میان مبدأ تولید، مرکز لجستیکی، راه‌آهن و بندر در احکام مختلف حضور دارد، اما به شکل یک نقشه یکپارچه و تفصیلی شبکه در متن قانون بیان نشده است.

۳-۶. راه‌آهن؛ از توسعه خط تا افزایش سهم واقعی حمل

راه‌آهن در هر دو برنامه جایگاهی راهبردی دارد، اما معیار ارزیابی آن متفاوت است.

در چین، راه‌آهن بخشی از شبکه جامع حمل‌ونقل، اتصال بین منطقه‌ای، انتقال کالاهای راهبردی و توسعه کریدورهای بین‌المللی است. تکمیل خطوط اصلی، خطوط فرعی، مسیرهای مرزی، شبکه کانتینری و اتصال بنادر و مراکز صنعتی باید هم‌زمان پیش برود. همچنین استفاده از خطوط موجود برای قطارهای بین‌شهری و حومه‌ای و اصلاح نظام راه‌آهن نیز مورد توجه است.

در ایران، قانون علاوه بر احداث خطوط اصلی، دوخطه‌سازی، برقی‌سازی و توسعه خطوط فرعی، سهم راه‌آهن از حمل بار را به‌عنوان شاخص نتیجه تعیین کرده است. این رویکرد از آن جهت اهمیت دارد که احداث خط بدون ناوگان، بار، اتصال بندر، نظام تعرفه‌ای و بهره‌برداری کارآمد، الزاماً به افزایش سهم ریل منجر نمی‌شود.

هدف سی درصدی سهم راه‌آهن از حمل بار زمینی داخلی، قانون را از سنجش صرف طول خطوط فراتر می‌برد. با این حال، تحقق این هدف مستلزم هماهنگی چند عامل است: تأمین لکوموتیو و واگن، دسترسی خطوط فرعی به واحدهای تولیدی و معدنی، اتصال مستقیم به بنادر، کاهش زمان توقف، اصلاح تعرفه، افزایش قابلیت اعتماد و هماهنگی با حمل جاده‌ای.



سند چین این عوامل را بیشتر در قالب نظام حمل و نقل چندوجهی، شبکه ریلی بار، مراکز تجمع کالا و اتصال به بنادر سازمان می‌دهد. برنامه ایران عدد نتیجه را صریح‌تر تعیین می‌کند، اما بخش مهمی از سازوکارهای عملی افزایش سهم باید در برنامه‌های اجرایی و تصمیمات شرکت راه‌آهن، بنادر و بخش خصوصی تکمیل شود.

۴-۶. حمل و نقل جاده‌ای، نگهداری و ایمنی زیرساخت

در برنامه چین، توسعه جاده فقط به احداث بزرگراه‌های جدید محدود نیست. ارتقای ایمنی و تاب‌آوری مسیرهای موجود، نوسازی و نگهداری زیرساخت‌ها، ارزیابی ریسک، پایش و هشدار زودهنگام و اجرای برنامه ارتقای ایمنی بزرگراه‌ها از اجزای اصلی فصل زیرساخت‌اند.

این رویکرد بر این اصل استوار است که دارایی زیرساختی پس از ساخت، نیازمند نگهداری مستمر، ارزیابی عمر مفید و مقاوم‌سازی در برابر بلایای طبیعی و افزایش بار ترافیکی است. تأخیر در نگهداری می‌تواند هزینه بازسازی را چند برابر کند و ظرفیت اسمی شبکه را از ظرفیت واقعی آن جدا سازد.

قانون ایران نیز به حفاظت از جاده‌ها و آثار اضافه‌بار توجه دارد. وزارت راه و شهرسازی مکلف شده است عوارض جبران خسارت واردشده به جاده‌ها را بر اساس بار محوری و میزان صدمه ناشی از انواع کامیون‌ها تنظیم کند. معادن نیز باید برای خروج بار، با هماهنگی ادارات راهداری بارنامه صادر کنند تا حمل اضافه‌تنای و تخریب شبکه کنترل شود.

این حکم نشان می‌دهد که برنامه ایران مسئله نگهداری را تا حدی از طریق اصل «پرداخت هزینه خسارت از سوی استفاده‌کننده» دنبال می‌کند. این ابزار می‌تواند هزینه استهلاک زیرساخت را به فعالیت‌هایی که بار بیشتری بر شبکه تحمیل می‌کنند منتقل کند.

با این حال، دامنه سیاست در دو برنامه متفاوت است. قانون برنامه هفتم ایران در این زمینه بیشتر بر کنترل خسارت ناشی از اضافه‌بار و تنظیم عوارض جبرانی تمرکز دارد. برنامه چین، نگهداری زیرساخت را در چارچوب گسترده‌تری شامل ارزیابی وضعیت دارایی‌ها، مدیریت چرخه عمر، ایمنی، پایش خطر، بازسازی و تاب‌آوری شبکه قرار می‌دهد. بنابراین، رابطه دو برنامه در این حوزه جزئی است: هر دو به حفاظت از زیرساخت توجه دارند، اما در قانون ایران ابزار مشخص کنترل خسارت برجسته‌تر است و در برنامه چین، نظام جامع‌تر نگهداری و مدیریت دارایی‌های زیرساختی صورت‌بندی شده است.



۵-۶. لجستیک و نظام گردش کالا

لجستیک در سند چین تنها زیرمجموعه حمل و نقل نیست؛ بلکه بخشی از «نظام مدرن گردش» و بازار ملی یکپارچه محسوب می‌شود. هدف این است که کالا، اطلاعات و اسناد در سراسر زنجیره تولید، انبارداری، حمل، بندر، بازار و تحویل با کمترین اصطکاک جابه‌جا شوند.

برنامه چین توسعه شبکه قطب‌های لجستیکی ملی، کریدورهای اصلی گردش کالا، مراکز تخصیص کالاهای عمده، پلتفرم‌های اطلاعات بازار و استانداردهای مشترک را دنبال می‌کند. زیرساخت، قواعد، داده و اطلاعات حمل و نقل باید به هم متصل شوند تا کاهش هزینه لجستیک فقط از طریق کاهش کرایه یک شیوه حمل دنبال نشود.

یکی از ابزارهای مشخص، توسعه الگوی «بارنامه واحد» و «کانتینر واحد» در حمل و نقل چندوجهی است. در این الگو، کالا با یک سند حمل و بدون تکرار فرایندهای اداری و تخلیه و بارگیری غیرضروری میان راه‌آهن، بندر و کشتیرانی جابه‌جا می‌شود. توسعه حمل ترکیبی ریلی - دریایی برای بار کانتینری و فله، اشتراک اطلاعات هماهنگی استانداردها نیز مورد تأکید قرار گرفته است.

این سیاست نشان می‌دهد که کارایی لجستیک به طول راه‌آهن یا ظرفیت بندر محدود نیست. اگر اسناد، استانداردها، بیمه، گمرک، مسئولیت متصدیان و اطلاعات میان شیوه‌های حمل هماهنگ نباشند، اتصال فیزیکی به‌تنهایی هزینه و زمان حمل را کاهش نمی‌دهد.

در برنامه ایران، کاهش هزینه و زمان عبور کالا و افزایش سهم ریل و بنادر محور اصلی‌اند. ایجاد مراکز بارانداز، فضاهای مسقف صادراتی، تأسیسات برون‌ساحلی و توسعه زیرساخت‌های صادراتی نیز پیش‌بینی شده است. وزارتخانه‌های نفت و راه و شهرسازی باید با همکاری سایر دستگاه‌ها این زیرساخت‌ها را برای تسهیل صادرات و افزایش امنیت صادرکنندگان توسعه دهند.

برنامه ایران از نظر هدف‌گذاری ترانزیت و زیرساخت فیزیکی صریح است، اما در متن قانون، قواعد جامع و واحدی برای برنامه چندوجهی، مسئولیت یکپارچه متصدی حمل، پذیرش متقابل اسناد و اشتراک اطلاعات در سراسر زنجیره به تفصیل سند چین مطرح نشده است. ممکن است بخشی از این قواعد در قوانین و مقررات تخصصی حمل و نقل وجود داشته باشد؛ نتیجه این مقایسه صرفاً به معماری خود برنامه هفتم محدود است.



۶-۶. ترانزیت و رقابت کریدوری

ترانزیت در برنامه ایران به طور صریح یک هدف اقتصادی و رقابتی است. ماده ۵۸ وزارت راه و شهرسازی را مکلف کرده است برای افزایش رقابت پذیری مسیر ایران نسبت به مسیرهای رقیب، زمان و هزینه عبور را کاهش دهد و مشوقها و حمایت های لازم را پس از تأیید ستاد ملی ترانزیت به تصویب دولت برساند.

این حکم از اهمیت زیادی برخوردار است؛ زیرا مزیت ترانزیتی فقط ناشی از موقعیت جغرافیایی نیست. صاحب کالا و شرکت حمل و نقل، مسیر را بر اساس مجموعه ای از عوامل انتخاب می کند: زمان، هزینه، قابلیت اعتماد، تعداد توقف، ثبات مقررات، تشریفات مرزی، امنیت، دسترسی به ناوگان و امکان ردیابی کالا.

هدف عبور سالانه چهل میلیون تن کالا، تنها در صورتی تحقق پذیر است که مسیر ایران در این شاخص ها با مسیرهای رقیب رقابت کند. بنابراین، جهت گیری قانون از «داشتن موقعیت جغرافیایی» به «ساخت مزیت رقابتی کریدور» حرکت کرده است.

در سند چین، تنوع و تاب آوری مسیرهای بین المللی اهمیت بیشتری دارد. توسعه اتصال زیرساختی مرزی، خطوط ریلی، حمل بار هوایی، بنادر و کریدورهای بین المللی بخشی از برنامه زیرساخت است. در فصل کمر بند و جاده نیز اتصال سخت زیرساختی با اتصال نرم قواعد و استانداردها و ارتباطات نهادی و مردمی همراه می شود.

برای چین، وابستگی به یک مسیر بین المللی با منطق امنیت و تاب آوری سازگار نیست. از این رو، توسعه مسیرهای موازی و جایگزین، بخشی از راهبرد کاهش ریسک است. این نکته برای ارزیابی موقعیت ایران اهمیت دارد، اما نباید در بخش تطبیقی به نتیجه گیری قطعی درباره اولویت چین برای یک مسیر خاص منجر شود. سند چین اصل تنوع مسیر را بیان می کند؛ جایگاه ایران در میان مسیرها به شرایط واقعی هزینه، ریسک، زمان و روابط سیاسی وابسته است.

تفاوت دو برنامه در این بخش چنین است: ایران ترانزیت را منبع درآمد، رشد و مزیت رقابتی ملی تعریف می کند؛ چین شبکه کریدورها را بخشی از امنیت زنجیره تأمین، اتصال جهانی و تنوع مسیر می بیند. این دو نگاه قابلیت هم افزایی دارند، اما خودبه خود به انتخاب مسیر ایران منجر نمی شوند.



۶-۷. بنادر و مشارکت سرمایه‌گذاری

در برنامه چین، بنادر در قالب خوشه‌های بندری، قطب‌های کانتینری، شهرهای بندری و اتصال بندر - صنعت - شهر طراحی می‌شوند. ادغام بنادر مجاور، تقسیم کار عملکردی، اتصال به شبکه ریلی و آبراهی و توسعه خدمات مدرن کشتیرانی، از عناصر اصلی‌اند.

در برنامه ایران، علاوه بر افزایش سهم راه‌آهن در بار بنادر، به سازمان بنادر و دریانوردی اجازه داده شده است با شرکت‌های معتبر داخلی و خارجی برای سرمایه‌گذاری و بهره‌برداری از بنادر اصلی دارای کارکرد بین‌المللی مشارکت کند. سهم سازمان بنادر و بخش خصوصی داخلی در این شرکت‌ها باید حداقل پنجاه و یک درصد باشد.

این حکم، سرمایه و بهره‌برداری بین‌المللی را به توسعه بندر پیوند می‌دهد و در عین حال کنترل اکثریت داخلی را حفظ می‌کند. از منظر طراحی سیاست، موضوع فقط تأمین مالی ساخت اسکله نیست؛ مشارکت با شرکت‌های معتبر می‌تواند دانش بهره‌برداری، شبکه مشتریان، فناوری مدیریت بندر و اتصال به خطوط کشتیرانی را نیز وارد کند.

بالاین حال، اثر این مشارکت به چند عامل وابسته است: شفافیت ساختار قرارداد، نحوه تقسیم ریسک، تضمین بار، نظام تعرفه، دسترسی ریلی، محدودیت‌های تحریمی و امکان انتقال درآمد. برنامه ایران مجوز کلی مشارکت را فراهم می‌کند، اما طراحی هر قرارداد باید این مسائل را حل کند.

در چین، بندر در یک اکوسیستم بزرگ‌تر از صنعت، شهر، لجستیک، خدمات مالی و کشتیرانی قرار دارد. ایران نیز در ماده ۶۰ و احکام توسعه سواحل، پیوند بندر با صنعت، انرژی و جمعیت را دنبال می‌کند، اما عمق و مقیاس ادغام بندر - صنعت - شهر در متن چین گسترده‌تر است.

۶-۸. زیرساخت انرژی و نظام جدید برق

برنامه چین هدف ایجاد یک نظام انرژی پاک، کم‌کربن، ایمن و کارآمد را دنبال می‌کند. جایگزینی سوخت‌های فسیلی با انرژی غیرفسیلی باید به صورت ایمن، قابل اتکا و مرحله‌ای انجام شود و ترکیبی از باد، خورشید، برق‌آبی و هسته‌ای توسعه یابد.

ساخت پایگاه‌های بزرگ انرژی پاک، توسعه انرژی توزیع‌شده، هیدروژن سبز، آمونیاک و متانول، انرژی زمین‌گرمایی و انرژی خورشیدی حرارتی بخشی از این سیاست است. در کنار آن، استفاده پاک‌تر و کارآمدتر از سوخت‌های



فسیلی و نوسازی نیروگاه‌های زغال‌سنگ نیز ادامه می‌یابد. این ترکیب نشان می‌دهد که برنامه چین گذار انرژی را به معنای حذف ناگهانی ظرفیت‌های موجود نمی‌داند؛ بلکه امنیت عرضه را در کنار کاهش کربن حفظ می‌کند.

در بخش برق، ایجاد «نظام جدید قدرت» اهمیت مرکزی دارد. جهت جریان برق در مقیاس ملی و کریدورهای فرامنطقه‌ای باید بهینه شوند، شبکه‌های هوشمند توسعه یابند، شبکه توزیع شهری و روستایی تقویت شود و ظرفیت ذخیره‌سازی تلمبه‌ای و ذخیره‌سازی نوین انرژی افزایش یابد. نظام یکپارچه بازار ملی برق نیز باید تکمیل شود و بهره‌برداری و دیسپاچینگ شبکه نفت و گاز در سطح کشور هماهنگ‌تر گردد.

در برنامه ایران، فصل انرژی دارای اهداف کمی تفصیلی است. ظرفیت تولید صیانتی نفت خام باید به چهار میلیون و هشتصد هزار بشکه در روز و توان تولید نفت خام به چهار میلیون و پانصدو هشتاد هزار بشکه در روز برسد. تولید گاز خام یک میلیارد و سیصد و چهل میلیون مترمکعب در روز، تولید میعانات گازی هشتصد و هفتاد هزار بشکه در روز و جمع‌آوری سالانه شانزده میلیارد مترمکعب گاز مشعل هدف‌گذاری شده است. در برق نیز کل ظرفیت نامی منصوب‌شده بیش از ۱۲۴ هزار مگاوات، ظرفیت تجدیدپذیر دوازده هزار مگاوات و ظرفیت هسته‌ای سه هزار مگاوات تعیین شده است.

این اهداف نشان می‌دهد که برنامه ایران هم‌زمان بر افزایش تولید نفت و گاز، توسعه برق، انرژی تجدیدپذیر، هسته‌ای و کاهش اتلاف تمرکز دارد. تفاوت مهم آن است که قانون ایران ظرفیت‌های تولیدی و خروجی‌های پایان برنامه را با جزئیات بیشتری عددگذاری می‌کند؛ سند چین علاوه بر ظرفیت، بر ساختار شبکه، جریان منطقه‌ای برق، ذخیره‌سازی، بازار ملی و انعطاف‌پذیری نظام انرژی تأکید دارد.

۹-۶. امنیت انرژی؛ از تولید تا ذخیره و توزیع

برنامه چین امنیت انرژی را با چهار جزء «تولید، تأمین، ذخیره‌سازی و توزیع» تعریف می‌کند. اصل راهنما، اتکای داخلی به عنوان پایه، جبران کمبودها، تضمین متنوع و تقویت ذخایر است.

تولید داخلی نفت و گاز باید حفظ و تقویت شود، اما امنیت فقط از طریق تولید داخلی تأمین نمی‌شود. توسعه ذخایر دولتی و تجاری، قراردادهای بلندمدت، تنوع منابع خارجی، حفاظت از کریدورهای راهبردی و ظرفیت جایگزین نیز جزء سیاست‌اند. ظرفیت جامع تولید انرژی در پایان برنامه باید به ۵/۸ میلیارد تن زغال‌سنگ استاندارد برسد و این شاخص در جدول اصلی در شمار اهداف الزام‌آور قرار گرفته است.



در برنامه ایران نیز ذخیره‌سازی و تأمین اوج مصرف مورد توجه است. وزارت نفت مکلف شده است زیرساخت‌های ذخیره‌سازی گاز طبیعی، از جمله مخازن زیرزمینی، را با استفاده از منابع شرکت‌های تابعه و مشارکت بخش خصوصی توسعه دهد تا در پایان برنامه امکان تولید حداقل ۱۲۰ میلیون مترمکعب گاز در روز از ذخایر، در دو ماه اوج مصرف، فراهم شود.

این حکم نشان می‌دهد که برنامه ایران مسئله امنیت انرژی را فقط با افزایش تولید سالانه پاسخ نمی‌دهد و تفاوت میان تولید متوسط و توان پاسخ در اوج مصرف را تشخیص داده است. در کشوری که مصرف گاز زمستانی می‌تواند محدودیت برای صنعت و نیروگاه ایجاد کند، ذخیره‌سازی بخشی از ظرفیت امنیتی شبکه است.

تفاوت دو برنامه در دامنه نگاه است. ایران ذخیره گاز، تولید، پالایش، برق و جمع‌آوری گاز مشعل را با اهداف کمی مشخص دنبال می‌کند. چین این موارد را در چارچوب جامع‌تری از تنوع عرضه، ذخایر چندسطحی، قراردادهای بلندمدت، کریدورهای خارجی، بازار و پشتیبانی اضطراری قرار می‌دهد.

۱۰-۶. بازار انرژی و دیپلماسی انرژی

برنامه ایران برای انرژی نقش منطقه‌ای و خارجی مستقلی در نظر گرفته است. توسعه صادرات و واردات گاز، انتقال و معاوضه نفت و گاز، مبادله برق و تبدیل کشور به مرکز مبادلات انرژی منطقه، از جهت‌گیری‌های اصلی‌اند. سیاست خارجی نیز تجارت فناوری، خدمات فنی و مهندسی و انتقال و سوآپ نفت، گاز و برق را در همکاری با دستگاه‌های اقتصادی و بخش خصوصی دنبال می‌کند.

این رویکرد، انرژی را نه فقط منبع تأمین داخلی و درآمد صادراتی، بلکه ابزار پیوند منطقه‌ای می‌داند. سوآپ، مبادله برق و انتقال گاز می‌تواند موقعیت شبکه‌ای کشور را تقویت کند؛ زیرا کشور را از یک تولیدکننده یا صادرکننده صرف به واسطه و مرکز تبادل تبدیل می‌سازد.

سند چین نیز تکمیل بازار ملی برق، هماهنگی شبکه نفت و گاز و همکاری بین‌المللی انرژی و منابع را دنبال می‌کند. با این حال، نقطه تمرکز آن در سطح داخلی، ساخت بازار یکپارچه و تخصیص کارآمد انرژی در سراسر کشور است و در سطح خارجی، امنیت و تنوع تأمین و حفاظت از مسیرهای راهبردی برجسته‌تر است.



در نتیجه، برنامه ایران انرژی را از منظر مزیت صادراتی، مبادله منطقه‌ای و درآمد ارزی صورت‌بندی می‌کند؛ چین انرژی خارجی را بیشتر از منظر امنیت تأمین، تنوع، قرارداد بلندمدت و تاب‌آوری زنجیره می‌نگرد. این تفاوت در محور دوم گزارش، برای تحلیل همکاری ایران و چین اهمیت خواهد داشت.

۱۱-۶. بهینه‌سازی مصرف و کاهش اتلاف انرژی

یکی از چالش‌های برنامه انرژی ایران، جمع کردن دو هدف افزایش تولید و کاهش مصرف و اتلاف است. قانون کاهش مصرف از طریق طرح‌های بهینه‌سازی را معادل یک میلیون و دویست و هشتاد و پنج هزار بشکه نفت خام در روز هدف‌گذاری کرده است. همچنین جمع‌آوری شانزده میلیارد مترمکعب گاز مشعل در سال باید تا پایان برنامه تحقق یابد.

قانون برای گازهای مشعل، ابزار اقتصادی نیز طراحی کرده است. عوارض سوزاندن گاز، در سال اول بر مبنای پنج درصد و تا پایان برنامه بر مبنای هفتاد و پنج درصد متوسط قیمت وزنی صادراتی گاز طبیعی افزایش می‌یابد و منابع حاصل به حساب بهینه‌سازی مصرف انرژی واریز می‌شود.

این حکم دو کارکرد دارد: نخست، افزایش هزینه اتلاف برای شرکت تولیدکننده؛ دوم، تأمین مالی طرح‌های صرفه‌جویی. در نتیجه، سیاست بهینه‌سازی فقط یک تکلیف فنی نیست و از سازوکار قیمت و حساب اختصاصی نیز استفاده می‌کند.

سند چین نیز کاهش شدت مصرف انرژی، مهار پروژه‌های پرمصرف و پراآینده، توسعه برقی‌سازی مصرف نهایی، شبکه هوشمند، ذخیره انرژی، استاندارد بهره‌وری و نظام برچسب‌گذاری را دنبال می‌کند. در فصل گذار سبز، کاهش تقریباً ده درصدی شدت انرژی و توسعه زیرساخت حمل‌ونقل کم‌کربن نیز مطرح شده است.

تفاوت آن است که ایران برای صرفه‌جویی و جمع‌آوری گاز مشعل ارقام و ابزارهای مالی صریح‌تری تعیین می‌کند؛ چین بهینه‌سازی را در بسته گسترده‌تری از ساختار انرژی، استاندارد صنعتی، برق سبز، حمل‌ونقل و سیاست کربن قرار می‌دهد.



۱۲-۶. زیرساخت‌های نوین و ارتباط آنها با شبکه‌های سنتی

در سند چین، مرز میان زیرساخت سنتی و جدید تا حد زیادی در حال از بین رفتن است. شبکه حمل‌ونقل باید هوشمند و قابل پایش باشد، شبکه برق باید با داده و کنترل هوشمند عمل کند و مراکز داده و توان محاسباتی نیز به برق، زمین، آب و توسعه منطقه‌ای متصل شوند.

ابتکار انتقال داده و محاسبات از شرق به غرب، همراه با انتقال برق غرب به شرق، نمونه‌ای از برنامه‌ریزی هم‌زمان زیرساخت انرژی، دیجیتال و منطقه‌ای است. کریدورها فقط مسیر فیزیکی کالا نیستند و جریان برق، داده، اطلاعات و خدمات نیز در طراحی زیرساخت منطقه‌ای نقش دارند.

در ایران، شبکه ملی اطلاعات، فیبر نوری، زیرساخت فضایی، سامانه‌های حمل‌ونقل، برق و انرژی در فصول مختلف تنظیم شده‌اند. قانون برای اتصال بیست میلیون نقطه به فیبر نوری و افزایش سهم اقتصاد دیجیتال به ده درصد هدف تعیین کرده است.

از این رو، هر دو برنامه در حال حرکت به سمت زیرساخت ترکیبی فیزیکی - دیجیتال‌اند. تفاوت در این است که چین ارتباط میان شبکه انرژی، داده، منطقه و صنعت را در پروژه‌های بزرگ ملی برجسته‌تر می‌کند؛ برنامه ایران برای هر شبکه اهداف و تکالیف تخصصی مشخص دارد و هماهنگی میان آنها بیشتر باید در مرحله اجرا ایجاد شود.

۱۳-۶. اقتصاد دریامحور در برنامه ایران

اقتصاد دریامحور در قانون ایران فقط به توسعه بندر یا کشتیرانی محدود نشده است. ماده ۶۰ هدف را هدایت جمعیت و فعالیت‌های آبر و صادرات‌گرا به قلمروهای مستعد کشور در چارچوب آمایش سرزمین و مدیریت یکپارچه سواحل تعیین می‌کند.

برای تحقق این هدف، چند نوع سیاست هم‌زمان پیش‌بینی شده است. حمایت‌های اشتغال و کسب‌وکار باید برای جمعیت فعال مناطق ساحلی اولویت پیدا کنند. آب صنایع ساحلی جنوب باید از طریق آب‌شیرین‌کن و با امکان مشارکت بخش خصوصی تأمین شود. برق و گاز مورد نیاز شهرک‌های صنعتی، پالایشگاه‌ها، پتروپالایشگاه‌ها، مجتمع‌های فولادی و شهرک‌های شیلات و آبی‌پروری باید به‌صورت پایدار فراهم گردد. بازسازی زیستگاه‌های حساس و حفاظت از گونه‌های در معرض خطر نیز جزء تکالیف توسعه ساحلی است.



این طراحی نشان می‌دهد که قانون ایران اقتصاد دریامحور را ترکیبی از آمایش جمعیت، صنعت، انرژی، آب، اشتغال، شیلات و محیط‌زیست می‌داند. بنابراین، تعبیر آن به «سیاست بندری» یا «سیاست ترانزیتی» تصویر ناقصی ارائه می‌دهد.

رشد سالانه شانزده درصدی ارزش افزوده اقتصاد دریامحور نیز نشان می‌دهد که موضوع صرفاً توسعه کالبدی سواحل نیست و باید به فعالیت اقتصادی و ایجاد ارزش افزوده منجر شود.

اجرای این مجموعه از احکام مستلزم هماهنگی میان دستگاه‌های مسئول در حوزه‌های حمل‌ونقل، انرژی، آب، صنعت، کشاورزی، محیط‌زیست و مدیریت منطقه‌ای است. قانون وظایف متعددی را میان این دستگاه‌ها توزیع کرده است؛ باین‌حال، سازوکار یکپارچه هماهنگی، اولویت‌بندی مکانی پروژه‌ها و حل تعارض میان توسعه صنعتی، تأمین منابع و حفاظت محیط‌زیست در متن این بخش به تفصیل تشریح نشده است. از این‌رو، انسجام اجرایی سیاست اقتصاد دریامحور به نحوه تنظیم اسناد اجرایی، تأمین منابع و هماهنگی میان دستگاه‌ها وابسته خواهد بود.

۱۴-۶. اقتصاد دریایی و حکمرانی فضای دریا در چین

فصل سی‌ودوم چین سه بعد توسعه اقتصاد دریایی، حفاظت اکولوژیک و صیانت از حقوق و منافع دریایی را در کنار هم قرار می‌دهد.

در بعد اقتصادی، آبی‌پروری دور از ساحل، صید مدرن در آب‌های عمیق، ساخت تجهیزات دریایی، زیست‌داروهای دریایی، شیرین‌سازی آب، خدمات کشتیرانی، گردشگری دریایی و فناوری اعماق دریا توسعه می‌یابند. ظرفیت علمی و فناوری برای اکتشاف اعماق دریا و مناطق قطبی نیز تقویت می‌شود.

در بعد فضایی و منطقه‌ای، توسعه یکپارچه بندر - صنعت - شهر، ایجاد شهرهای دریایی مدرن، توسعه مناطق نمایش اقتصاد دریایی و همکاری میان مناطق ساحلی و داخلی مطرح شده است. این سیاست، اقتصاد دریا را به پس‌کرانه صنعتی، شهری و لجستیکی متصل می‌کند.

در بعد محیط‌زیستی، کنترل استحصال زمین از دریا، حفاظت از خطوط ساحلی طبیعی، تالاب‌ها و جزایر، مدیریت پسماند دریایی، پایش اکولوژیک، هشدار بلایای دریایی و مقابله با پیشروی آب دریا مورد توجه قرار گرفته است. سهم آب‌های ساحلی با کیفیت مطلوب و نرخ حفظ خط ساحلی طبیعی نیز به‌صورت کمی هدف‌گذاری شده‌اند. همچنین حسابداری جذب کربن دریایی و استفاده طبقه‌بندی‌شده و سه‌بعدی از فضای دریا بررسی می‌شود.



در بعد حقوقی و بین‌المللی، چین مشارکت در تدوین قواعد حکمرانی دریایی، توسعه مشارکت‌های آبی، تقویت اجرای قانون دریایی و افزایش ظرفیت قضایی و حقوقی دریایی را دنبال می‌کند.

مقایسه نشان می‌دهد که ایران نیز اقتصاد دریامحور را با صنعت، انرژی، جمعیت و محیط‌زیست مرتبط کرده است، اما چین لایه‌های بیشتری از فناوری دریایی، مدیریت فضای دریا، علم اعماق دریا، حقوق دریایی و مشارکت در قواعد بین‌المللی را وارد برنامه می‌کند.

۱۵-۶. مقایسه رویکرد دو برنامه به تاب‌آوری زیرساختی

تاب‌آوری در سند چین مفهومی فراگیر است. شبکه حمل‌ونقل، انرژی، مسیرهای خارجی، زنجیره تأمین و زیرساخت‌های حیاتی باید بتوانند در برابر بلایای طبیعی، شوک خارجی، اختلال فناوری و محدودیت عرضه به فعالیت ادامه دهند.

در حمل‌ونقل، این امر از طریق تنوع مسیر، تقویت خطوط مرزی و بین‌المللی، پایش خطر و مقاوم‌سازی شبکه دنبال می‌شود. در انرژی، ذخیره‌سازی، ظرفیت پشتیبان، تنوع ترکیب انرژی، شبکه هوشمند و بازار یکپارچه ابزارهای تاب‌آوری‌اند. در دریا نیز پایش بلایا و حفاظت از ساحل وارد برنامه شده است.

برنامه ایران نیز به تاب‌آوری توجه دارد، اما آن را در قالب مجموعه‌ای از احکام بخشی بیان می‌کند: افزایش ذخیره گاز، جمع‌آوری گاز مشعل، توسعه تولید، حفظ جاده‌ها، کاهش زمان و هزینه ترانزیت، توسعه بنادر، تأمین پایدار انرژی سواحل و حفاظت از زیستگاه‌های حساس.

در نتیجه، عناصر تاب‌آوری در هر دو برنامه وجود دارند. تفاوت در آن است که چین تاب‌آوری را به‌عنوان خصوصیت عمومی شبکه و یکی از معیارهای طراحی زیرساخت مطرح می‌کند؛ ایران بیشتر برای هر بخش، کمبود یا ریسک مشخصی را با یک حکم و هدف کمی پاسخ می‌دهد.



۶-۱۶. جمع‌بندی تطبیقی

جدول ۱۰- جمع‌بندی تطبیقی

حوزه	برنامه هفتم ایران	برنامه پانزدهم چین	تفاوت اصلی
تعریف زیرساخت	ظرفیت، پروژه و هدف کمی بخشی	نظام یکپارچه، ایمن، تاب‌آور و پایدار	ایران بر خروجی کمی؛ چین بر معماری شبکه و چرخه عمر
حمل و نقل	سهم ریل، میزان ترانزیت، خطوط و بنادر	شبکه جامع ریلی، جاده‌ای، دریایی، هوایی و پستی	چین انسجام شبکه را برجسته‌تر می‌کند
راه‌آهن	سهم ۳۰ درصدی حمل بار و ۲۵ درصدی حمل بنادر	شبکه ریلی بار، خطوط مرزی و اتصال چندوجهی	ایران شاخص نتیجه روشن‌تر؛ چین طراحی شبکه گسترده‌تر
جاده	کنترل خسارت و اضافه‌بار	نگهداری، بازسازی، ایمنی و تاب‌آوری	دامنه مدیریت دارایی در چین گسترده‌تر است
لجستیک	زیرساخت صادراتی، بارانداز و اتصال بندر	قطب لجستیک، استاندارد، داده، بارنامه و کانتینر واحد	چین لجستیک را نظام گردش کالا می‌داند
ترانزیت	چهل میلیون تن و رقابت از طریق کاهش زمان و هزینه	تنوع و تاب‌آوری کریدورهای بین‌المللی	ایران بر جذب بار؛ چین بر شبکه گزینه‌های موازی
بنادر	مشارکت داخلی و خارجی، اتصال ریلی و ظرفیت	خوشه بندری، بندر - صنعت - شهر و خدمات کشتیرانی	چین بندر را در اکوسیستم منطقه‌ای قرار می‌دهد
تولید انرژی	اهداف تفصیلی نفت، گاز، برق و پالایش	ترکیب انرژی و ظرفیت جامع تولید	ایران عددگذاری تولیدی بیشتری دارد
شبکه انرژی	ذخیره گاز، توسعه ظرفیت و تولید	شبکه هوشمند، ذخیره انرژی و بازار ملی برق	چین ساختار شبکه و انعطاف را برجسته‌تر می‌کند
امنیت انرژی	تولید، ذخیره گاز و کاهش اتلاف	تولید، تأمین، ذخیره، توزیع، تنوع و کریدور	دامنه امنیت انرژی در چین جامع‌تر است



حوزه	برنامه هفتم ایران	برنامه پانزدهم چین	تفاوت اصلی
بهینه سازی	کاهش مصرف، عوارض فلر و حساب بهینه سازی	شدت انرژی، استاندارد، کربن و برقی سازی	ایران ابزار مالی مشخص؛ چین پیوند گسترده تر با گذار سبز
اقتصاد دریامحور	آمایش جمعیت و صنعت، انرژی، آب، اشتغال و محیط زیست	صنعت دریایی، فناوری، فضای دریا، اکولوژی و حقوق دریایی	چین لایه فناوری و حکمرانی دریایی گسترده تری دارد
تاب آوری	احکام بخشی و اهداف ظرفیت پشتیبان	ویژگی عمومی تمام شبکه های زیرساختی	تفاوت اصلی در یکپارچگی مفهوم است

۶-۱۷. جمع بندی

هر دو برنامه زیرساخت را یکی از پایه های رشد، امنیت و توسعه منطقه ای می دانند، اما نقطه تمرکز آنها متفاوت است.

قانون برنامه هفتم ایران در حوزه حمل و نقل و انرژی دارای اهداف کمی روشن و قابل پیگیری است. عبور سالانه چهل میلیون تن کالا، افزایش سهم راه آهن در حمل بار، رشد اقتصاد دریامحور، توسعه تولید نفت و گاز، افزایش ظرفیت برق، جمع آوری گازهای مشعل و ایجاد ذخیره گاز برای اوج مصرف، نمونه هایی از این رویکردند.

قانون همچنین رقابت پذیری مسیر ایران را مستقیماً به کاهش زمان و هزینه ترانزیت مرتبط می کند و برای مشارکت شرکت های داخلی و خارجی در بنادر، توسعه زیرساخت صادراتی و تأمین پایدار انرژی مناطق ساحلی سازوکارهای مشخصی در نظر می گیرد. از این منظر، برنامه ایران به خوبی ظرفیت جغرافیایی، انرژی و دریایی کشور را به اهداف کمی و تکالیف دستگاهی تبدیل کرده است.

برنامه چین زیرساخت را بیشتر در قالب شبکه ای یکپارچه، چندوجهی و تاب آور سازمان می دهد. حمل و نقل ریلی، جاده ای، دریایی، هوایی و لجستیکی باید از طریق استاندارد، اطلاعات و مراکز شبکه ای به هم متصل شوند. توسعه بارنامه واحد و کانتینر واحد نشان می دهد که اصلاح قواعد و فرایندهای نرم به اندازه ساخت زیرساخت فیزیکی اهمیت دارد.



در انرژی نیز سند چین بر نظام جدید برق، شبکه هوشمند، ذخیره سازی، بازار ملی برق، هماهنگی شبکه نفت و گاز و امنیت تمام زنجیره تولید، تأمین، ذخیره و توزیع تأکید می کند. برنامه ایران تولید، ذخیره، پالایش و بهینه سازی را با جزئیات عددگذاری می کند، اما انسجام شبکه، انعطاف پذیری و بازار یکپارچه انرژی در معماری سند چین جایگاه برجسته تری دارد.

در اقتصاد دریامحور، برنامه ایران جامع تر از یک سیاست بندری صرف است و آمایش جمعیت، صنعت، آب، انرژی، شیلات، اشتغال و محیط زیست را دربرمی گیرد. سند چین علاوه بر این حوزه ها، فناوری اعماق دریا، زیست فناوری دریایی، مدیریت سه بعدی فضای دریا، حقوق دریایی و مشارکت در حکمرانی بین المللی را نیز وارد برنامه کرده است.

مهم ترین نتیجه این فصل آن است که توسعه زیرساخت اثربخش به دو دسته عنصر نیاز دارد. دسته نخست، اهداف کمی، پروژه های مشخص، مسئولیت دستگاهی و منابع قابل پیگیری است که در برنامه ایران برجسته ترند. دسته دوم، اتصال شبکه، استاندارد مشترک، نگهداری، مدیریت چرخه عمر، تاب آوری و هماهنگی میان زیرساخت فیزیکی، دیجیتال و منطقه ای است که در سند چین حضور منسجم تری دارد.



۷. فصل هفتم: کشاورزی، امنیت غذایی، آب، محیط‌زیست و گذار سبز

۷-۱. جایگاه کشاورزی، منابع طبیعی و محیط‌زیست در دو برنامه

کشاورزی، امنیت غذایی، مدیریت منابع آب و حفاظت محیط‌زیست در هر دو برنامه از موضوعات بخشی فراتر رفته و با امنیت ملی، ثبات اجتماعی، توسعه منطقه‌ای و پایداری اقتصادی پیوند خورده‌اند. با این حال، نحوه سازمان‌دهی این حوزه‌ها در دو سند متفاوت است.

برنامه پانزدهم چین، نوسازی کشاورزی و روستاها را در سه فصل متوالی سامان می‌دهد. فصل بیست‌وپنجم به ظرفیت تولید، کیفیت و کارایی کشاورزی؛ فصل بیست‌وششم به توسعه روستاهای زیبا و قابل‌زیست؛ و فصل بیست‌وهفتم به سیاست‌های حمایت از کشاورزی، کشاورزان و مناطق روستایی اختصاص دارد. در ادامه، چهار فصل مستقل نیز گذار کم‌کربن، بهبود کیفیت محیط‌زیست، پایداری اکوسیستم‌ها و شکل‌گیری الگوهای سبز تولید و زندگی را پوشش می‌دهند. بدین ترتیب، تولید غذا، درآمد کشاورز، توسعه روستا، حفاظت از منابع و گذار سبز در قالب دو منظومه نسبتاً مرتبط تنظیم شده‌اند.

در قانون برنامه هفتم ایران، امنیت غذایی و تولید محصولات کشاورزی در فصل هفتم، مدیریت یکپارچه منابع آب در فصل هشتم و برخی الزامات محیط‌زیستی در ماده ۲۲ و احکام پراکنده بخش‌های صنعت، انرژی، معدن، مسکن، حمل‌ونقل و اقتصاد دریامحور تنظیم شده‌اند. اهداف کمی خودکفایی، بهره‌وری، فرآوری، شیلات و نهاده‌های تولید در کنار احکام الگوی کشت، حمایت از تولیدکنندگان، مدیریت آب، ارزیابی‌های زیست‌محیطی، مدیریت پسماند و مقابله با تغییر اقلیم قرار گرفته‌اند.

بنابراین، برنامه ایران در تبدیل مسائل غذا، آب و محیط‌زیست به هدف کمی، تکلیف قانونی، نهاد مسئول و مهلت اجرایی صراحت بیشتری دارد. سند چین این حوزه‌ها را در قالب زنجیره گسترده‌تری از زمین، فناوری، بذر، تجهیزات، بازار، حمایت درآمدی، توسعه روستایی، اکوسیستم و الگوی مصرف سازمان می‌دهد.

۷-۲. امنیت غذایی و ظرفیت تولید محصولات اساسی

امنیت غذایی در برنامه چین بخشی از امنیت اقتصادی و ملی است. برنامه، ظرفیت تولید غلات را به‌عنوان یکی از اهداف الزام‌آور تعیین کرده و دستیابی به ظرفیت پایدار حدود ۱/۴۵ تریلیون جین، معادل نزدیک به ۷۲۵ میلیون



تن، را برای پایان دوره هدف قرار داده است. این شاخص صرفاً میزان تولید یک سال خاص نیست، بلکه سطحی از تولید است که اقتصاد باید بتواند به صورت پایدار و قابل اتکا حفظ کند.

سیاست چین برای تحقق این هدف بر راهبرد «ذخیره غله در زمین و فناوری» استوار است. مفهوم آن این است که امنیت غذایی فقط از طریق ذخیره فیزیکی غلات یا افزایش سطح زیر کشت تأمین نمی‌شود؛ بلکه ظرفیت بالقوه تولید باید در کیفیت اراضی، زیرساخت آبیاری، بذر، فناوری، ماشین‌آلات، دانش کشاورزی و توان مقابله با بلا یا ذخیره شود.

برنامه افزایش پنجاه میلیون تنی ظرفیت تولید غلات، تثبیت تولید برنج و گندم، افزایش ظرفیت ذرت و سویا و ارتقای عملکرد در واحد سطح برای غلات و دانه‌های روغنی را دنبال می‌کند. هم‌زمان، تولید پنبه، روغن، شکر، کائوچو، سبزیجات و سایر محصولات مهم نیز باید متناسب با تغییرات عرضه و تقاضا تنظیم شود.

در برنامه ایران نیز امنیت غذایی با اهداف کمی مشخص دنبال می‌شود. متوسط وزنی ضریب خودکفایی محصولات اساسی شامل گندم، جو، برنج، حبوبات، گوشت قرمز و سفید و شکر باید تا پایان برنامه به ۹۰ درصد برسد. برای ذرت و دانه‌های روغنی نیز ضریب خودکفایی ۴۰ درصد تعیین شده است. همچنین بهره‌وری در واحد سطح باید ۵۰ درصد افزایش یابد و سهم ارزش افزوده فرآوری محصولات کشاورزی از ارزش افزوده بخش کشاورزی، سالانه ۱۵ درصد رشد کند.

برنامه ایران علاوه بر محصولات زراعی، تولید و صید محصولات شیلاتی، سهم بذر دورگه تولید داخل، کاهش وابستگی به نهاده‌های دامی تراریخته، توسعه مرغ سلامت‌محور و برخی شاخص‌های کیفیت محصولات را نیز هدف‌گذاری کرده است. این مجموعه نشان می‌دهد که امنیت غذایی در قانون فقط با تولید گندم یا میزان کالری تعریف نشده و به نهاده، بذر، دام، طیور، شیلات، سلامت و فرآوری نیز ارتباط یافته است.

تفاوت اصلی در نوع هدف‌گذاری است. ایران برای گروه‌های محصول، درصد خودکفایی و شاخص‌های بخشی تعیین می‌کند. چین ظرفیت پایدار تولید غلات را هدف الزام‌آور قرار می‌دهد و برای تحقق آن، زمین، فناوری، بذر، تجهیزات و ساختار تولید را هم‌زمان تقویت می‌کند.

خودکفایی و ظرفیت پایدار تولید، مفاهیم یکسانی نیستند. خودکفایی نسبت تولید داخلی به نیاز یا مصرف داخلی را اندازه‌گیری می‌کند و می‌تواند با تغییر مصرف، واردات یا جمعیت دگرگون شود. ظرفیت پایدار تولید بیشتر بر



توان واقعی و قابل اتکای نظام کشاورزی برای تولید در شرایط عادی و بحرانی تأکید دارد. بنابراین، مقایسه ارقام دو سند باید با توجه به تفاوت این دو مفهوم انجام شود.

۳-۷. ساختار تولید و الگوی کشت

قانون برنامه هفتم ایران، الگوی کشت را یکی از ابزارهای محوری سیاست کشاورزی قرار می‌دهد. برنامه تولید بهینه باید بر اساس شرایط اقلیمی، آب و خاک، محدودیت‌های کشت، اهمیت محصولات راهبردی، مزیت نسبی، ارزش افزوده، شرایط اقتصادی و ظرفیت مناطق تهیه شود. کشت محصولات غیرراهبردی در اراضی مستعد محصولات راهبردی و نحوه استقرار محصولات پرمصرف یا متراکم نیز باید در این چارچوب تنظیم شود.

ویژگی مهم سیاست ایران آن است که حمایت‌های دولتی به رعایت الگوی کشت متصل می‌شوند. کشاورزی که از برنامه تولید بهینه تبعیت کند، می‌تواند از حمایت‌های قیمتی، اعتباری، فنی و تسهیلاتی برخوردار شود و ارائه حمایت خارج از این چارچوب، فاقد مبنای قانونی تلقی می‌شود. همچنین دولت باید به تدریج حمایت‌ها را به انتهای زنجیره و تولیدکننده واقعی منتقل کند و کیفیت و کمیت محصول تولیدی را در پرداخت حمایت‌ها لحاظ نماید.

این طراحی، الگوی کشت را از یک توصیه فنی به ابزار تخصیص حمایت عمومی تبدیل می‌کند. در نتیجه، سیاست کشت می‌تواند بر انتخاب محصول، مصرف آب، استفاده از نهاده، درآمد کشاورز و امنیت غذایی اثر بگذارد.

در سند چین نیز ساختار تولید کشاورزی باید متناسب با عرضه و تقاضا، منابع طبیعی و ویژگی مناطق بهینه شود. تولید محصولات اساسی در مناطق مناسب تثبیت و کشاورزی خاص و دارای مزیت محلی توسعه می‌یابد. برنامه همچنین از منطقه‌بندی جدید منابع کشاورزی و بهینه‌سازی توزیع اراضی کشاورزی سخن می‌گوید.

بالاین حال، برنامه چین پیروی از ساختار تولید را مستقیماً به محرومیت یا برخورداری تولیدکننده از حمایت‌های دولتی، به صراحت قانون ایران، متصل نمی‌کند. ساختار تولید چین بیشتر در چارچوب برنامه‌ریزی فضایی کشاورزی، سیاست‌های حمایتی، قیمت، بیمه، زیرساخت و توسعه فناوری هدایت می‌شود.

بنابراین، الگوی ایران جنبه حقوقی و تخصیصی صریح‌تری دارد؛ الگوی چین بیشتر مجموعه‌ای از برنامه‌ریزی منطقه‌ای، مشوق‌ها، زیرساخت و سیاست بازار را برای هدایت تولید به کار می‌گیرد.



چالش اصلی سیاست ایران، سازگاری میان الگوی کشت و انگیزه اقتصادی کشاورز است. در صورتی که قیمت تضمینی، دسترسی به بازار، هزینه آب، بیمه، تأمین نهاده و امکان فروش محصول با الگوی تعیین شده هماهنگ نباشند، الزام قانونی به تنهایی نمی تواند رفتار تولیدکننده را پایدار تغییر دهد. از این منظر، پیوندی که سند چین میان قیمت، یارانه، بیمه، خدمات مالی و منافع مناطق تولیدکننده برقرار می کند، برای تکمیل کارایی الگوی کشت اهمیت دارد.

۴-۷. حفاظت از اراضی، زیرساخت کشاورزی و افزایش عملکرد

در برنامه چین، حفاظت از زمین کشاورزی دارای سه بعد کمیت، کیفیت و اکولوژی است. تبدیل زمین های کشاورزی به مصارف غیرکشاورزی باید سخت گیرانه کنترل شود و زمین جایگزین شده از نظر کیفیت نیز مورد پذیرش و ارزیابی قرار گیرد. این موضوع مانع آن می شود که جبران یک زمین مرغوب با زمینی کم بازده صرفاً از نظر مساحت کافی تلقی شود.

برنامه، ساخت و نگهداری اراضی کشاورزی با استاندارد بالا را از طریق بهبود شبکه آبیاری و زهکشی، حفاظت از خاک سیاه، اصلاح خاک های اسیدی و استفاده اصولی از اراضی شور و قلیایی دنبال می کند. ظرفیت مقابله با خشکسالی، سیل و سایر بلایای کشاورزی نیز باید افزایش یابد.

این رویکرد نشان می دهد که ظرفیت تولید غلات فقط به سطح زیر کشت وابسته نیست. کیفیت خاک، دسترسی مطمئن به آب، زهکشی، تاب آوری در برابر بلایا و نگهداری مستمر تأسیسات، اجزای ظرفیت واقعی تولیداند.

در برنامه ایران، افزایش بهره وری در واحد سطح، توسعه آبیاری نوین، اصلاح الگوی کشت، استفاده از بذره های داخلی و توسعه فناوری های کشاورزی از ابزارهای افزایش تولیداند. قوانین مربوط به جلوگیری از تغییر کاربری و حفاظت از اراضی نیز در نظام حقوقی کشور وجود دارند، اما در خود برنامه هفتم، سیاست تولید بیش از همه بر بهره وری، تخصیص آب، بذر، نهاده و حمایت از محصولات راهبردی متمرکز است.

تفاوت قابل مشاهده آن است که چین حفاظت کمی، کیفی و اکولوژیک زمین را در قلب سیاست امنیت غذایی قرار می دهد. ایران نیز کیفیت زمین و محدودیت آب و خاک را در الگوی کشت لحاظ می کند، اما در متن برنامه، نظام «حفاظت سه گانه» از اراضی با همان تمرکز و صورت بندی مستقل مشاهده نمی شود.



۵-۷. بذر، فناوری، ماشین آلات و نظام ترویج

برنامه چین کشاورزی را به‌عنوان یک بخش مدرن، فناورانه، سبز، کیفی و برندمحور تعریف می‌کند. احیای صنعت بذر، حفاظت و بهره‌برداری از منابع ژنتیکی، اصلاح نظام تجاری تولید بذر و دستیابی مشترک به ارقام پربازده، باکیفیت، مقاوم و سازگار از محورهای اصلی‌اند.

سند چین میان چهار جزء زمین باکیفیت، بذر برتر، ماشین‌آلات پیشرفته و روش‌های مناسب پیوند برقرار می‌کند. نرخ جامع مکانیزاسیون کاشت و برداشت محصولات باید به بیش از ۸۰ درصد برسد. فناوری‌های کلیدی بذر، ماشین‌آلات کشاورزی، صرفه‌جویی آب و تجهیزات متناسب با مناطق کوهستانی نیز باید توسعه یابند.

نظام نوآوری کشاورزی نیز باید دارای سطوح مشخص، تقسیم کار و رقابت مناسب باشد. شرکت‌های پیشرو در فناوری کشاورزی پرورش می‌یابند و نظام ترویج، ترکیبی از خدمات عمومی و تجاری خواهد بود. این موضوع اهمیت دارد؛ زیرا انتقال فناوری از آزمایشگاه به مزرعه، بدون شبکه ترویج، آموزش و خدمات پس از فروش تجهیزات امکان‌پذیر نیست.

برنامه ایران نیز افزایش سهم بذرهای دورگه تولید داخل، توسعه شرکت‌های دانش‌بنیان، مکانیزاسیون، اصلاح نژاد، تحقیقات کشاورزی و داخلی‌سازی فناوری را مورد توجه قرار داده است. هدف حداقل ۵۰ درصدی سهم بذور دورگه تولید داخل و افزایش سالانه آن، نشانه توجه به کاهش وابستگی در یکی از نهاده‌های راهبردی تولید است.

در ایران، وزارت جهاد کشاورزی، مؤسسات تحقیقاتی، مراکز ترویج، شرکت‌های دانش‌بنیان و بخش خصوصی در این حوزه نقش دارند. با این حال، متن برنامه چین پیوند میان بذر، تجهیزات، زمین، روش تولید، بنگاه فناور و ترویج را به‌صورت یک نظام یکپارچه‌تر صورت‌بندی می‌کند.

برنامه ایران شاخص مشخصی برای بذر داخلی و بهره‌وری تعیین می‌کند؛ چین علاوه بر شاخص مکانیزاسیون، معماری نهادی توسعه فناوری و انتقال آن به تولیدکننده را برجسته می‌سازد.



۶-۷. تنوع بخشی به عرضه غذا و توسعه زنجیره فرآوری

برنامه چین امنیت غذایی را به غلات محدود نمی کند و «نظام متنوع عرضه غذا» را از طریق کشاورزی، جنگلداری، دامپروری و شیلات دنبال می کند. تنظیم ظرفیت تولید گوشت خوک، ارتقای صنایع گاو گوشتی، گوسفند و لبنیات، توسعه علوفه و سیلاژ، کشاورزی تأسیساتی و تولید متراکم و کارآمد دام و طیور در این چارچوب قرار دارند.

مفهوم عرضه متنوع غذا علاوه بر افزایش امنیت تغذیه ای، فشار بر منابع زمین و آب را نیز توزیع می کند. کشاورزی تأسیساتی، شیلات، محصولات جنگلی و پروتئین های متنوع می توانند وابستگی به چند محصول محدود را کاهش دهند.

در برنامه ایران نیز محصولات زراعی، دام، طیور، شیلات، بذر، فرآوری و سلامت محصول هم زمان در جدول امنیت غذایی حضور دارند. هدف تولید و صید ۱/۸ میلیون تن محصولات شیلاتی، توسعه مرغ سلامت محور و افزایش ارزش افزوده فرآوری، نشان می دهد که سیاست غذایی فراتر از تولید محصولات خام تنظیم شده است.

قانون ایران رشد سالانه سهم ارزش افزوده فرآوری محصولات کشاورزی را هدف قرار می دهد. این هدف از آن جهت اهمیت دارد که کاهش ضایعات، افزایش عمر نگهداری، ارتقای کیفیت، توسعه بسته بندی و اتصال تولیدکننده به بازار می تواند درآمد بخش کشاورزی را بدون افزایش متناسب مصرف آب و زمین افزایش دهد.

در برنامه چین نیز فرآوری عمیق محصولات، زنجیره سرد، انبارداری، برندهای کشاورزی، محصولات دارای نشان جغرافیایی و توسعه صنایع روستایی مورد حمایت قرار می گیرند. بنابراین، هر دو سند از عبور کشاورزی از فروش محصول خام به زنجیره ارزش حمایت می کنند.

تفاوت اصلی آن است که ایران برای رشد سهم فرآوری، هدف کمی تعیین کرده است؛ چین فرآوری را با برند، لجستیک، تجارت الکترونیکی، خدمات، توسعه شهرستانی و افزایش درآمد کشاورز پیوند می دهد.

۷-۷. حمایت از کشاورزان و تأمین مالی کشاورزی

حمایت از تولیدکننده در برنامه ایران با الگوی کشت، قیمت گذاری تکلیفی، کیفیت و کمیت محصول و حمایت های مالی و فنی مرتبط شده است. در صورت مداخله دولت در بازار و تعیین قیمت تکلیفی، مابه التفاوت قیمت تکلیفی و قیمت بازار باید در سقف منابع بودجه ای به تولیدکننده پرداخت شود.



این حکم از منظر حقوق اقتصادی اهمیت دارد؛ زیرا هزینه سیاست عمومی نباید به‌طور کامل بر تولیدکننده تحمیل شود. در صورتی که دولت برای حمایت از مصرف‌کننده یا تنظیم بازار، قیمت را پایین‌تر از قیمت اقتصادی تعیین کند، باید هزینه مداخله را جبران نماید.

در برنامه چین، حمایت از کشاورزان در قالب یک بسته گسترده‌تر تنظیم شده است. بودجه عمومی باید سرمایه‌گذاری در کشاورزی و روستاها را در اولویت قرار دهد و خدمات مالی متناسب با ویژگی‌های کشاورزی توسعه یابد. حمایت از تولید غلات از طریق قیمت، یارانه و بیمه به‌صورت هماهنگ انجام می‌شود تا انگیزه کشاورزان برای تولید حفظ گردد.

علاوه بر حمایت از تولیدکننده، چین منافع مناطق اصلی تولید غلات را نیز در نظر می‌گیرد. مناطق بزرگ مصرف‌کننده باید به مناطق اصلی تولیدکننده غلات کمک کنند و شهرستان‌های اصلی تولیدکننده از پاداش‌ها و یارانه‌های بیشتری برخوردار شوند. این سازوکار به عدم تقارن منطقه‌ای پاسخ می‌دهد؛ زیرا مناطق تولیدکننده ممکن است به دلیل محدودیت توسعه صنعتی و الزام حفظ اراضی، هزینه امنیت غذایی کل کشور را تحمل کنند، در حالی که بخش عمده منافع مصرفی در مناطق شهری و صنعتی ایجاد می‌شود.

در قانون ایران، حمایت منطقه‌ای و تولیدی از طریق خرید تضمینی، تسهیلات، بیمه، صندوق‌ها، الگوی کشت و برنامه‌های توسعه روستایی دنبال می‌شود؛ اما سازوکار صریح جبران بین منطقه‌ای میان مناطق عمده مصرف و تولید، به شکل مطرح‌شده در چین، در متن برنامه برجسته نیست.

بنابراین، حمایت ایران بیشتر به تولیدکننده و محصول متصل است؛ چین علاوه بر تولیدکننده، ساختار مالی و منافع منطقه تولیدکننده را نیز وارد سیاست می‌کند.

۸-۷. توسعه روستایی؛ فراتر از تولید کشاورزی

در سند چین، نوسازی کشاورزی با «احیای همه‌جانبه روستا» همراه است. روستا فقط محل تولید محصول کشاورزی تلقی نمی‌شود، بلکه فضای زندگی، اشتغال، خدمات عمومی، فرهنگ، محیط‌زیست و فعالیت اقتصادی است.

برنامه، توسعه صنایع روستایی، فرآوری محصولات، گردشگری روستایی، تجارت الکترونیکی، خدمات تولیدی، اشتغال محلی و بازگشت کارآفرینان و نیروی ماهر به روستاها را دنبال می‌کند. زیرساخت‌هایی مانند راه داخل



روستا، آب‌رسانی، زهکشی، سرویس‌های بهداشتی، مدیریت پسماند و فاضلاب و خدمات سالمندی نیز باید تکمیل شوند.

برنامه چین همچنین بر بهبود محیط زندگی روستا، حفظ ویژگی‌های محلی، جلوگیری از ساخت‌وساز یکسان و بدون هویت و تقویت حکمرانی روستایی تأکید می‌کند. بنابراین، توسعه روستا به ساخت چند پروژه عمرانی یا افزایش تولید کشاورزی محدود نمی‌شود.

در برنامه ایران، توسعه روستاها در احکام کشاورزی، اشتغال، مسکن، راه روستایی، آب، خدمات عمومی، تأمین اجتماعی و محرومیت‌زدایی توزیع شده است. حمایت از مشاغل خرد، خانگی و روستایی، توسعه زیرساخت و پوشش خدمات، از اجزای این سیاست‌اند.

با این حال، قانون ایران فصل مستقلی که تمام اجزای تولید، خدمات، محیط زندگی، حکمرانی محلی و هویت روستایی را در یک معماری «احیای روستا» گرد آورد ندارد. این به معنای نبود سیاست روستایی در ایران نیست؛ بلکه نشان می‌دهد سیاست‌های مربوط به روستا در برنامه هفتم عمده‌تأ میان چند فصل توزیع شده‌اند.

تفاوت دیگر به مسئله فقر بازمی‌گردد. چین جلوگیری از بازگشت خانوارها به فقر را در بطن سیاست احیای روستا قرار می‌دهد و پایش خانوارهای در معرض بازگشت به فقر، حمایت هدفمند، اشتغال و توسعه صنایع محلی را با یکدیگر مرتبط می‌کند. در برنامه ایران، مقابله با فقر عمده‌تأ در فصول تأمین اجتماعی، اشتغال و حمایت از گروه‌های کم‌درآمد سازمان یافته است و الزاماً در خود سیاست کشاورزی و روستایی ادغام نشده است.

۹-۷. حکمرانی منابع آب در برنامه ایران

آب در قانون برنامه هفتم ایران یک حوزه مستقل حکمرانی است. مسئله فقط تأمین آب بیشتر نیست؛ بلکه تراز منابع و مصارف، کاهش برداشت، حفاظت از آب‌های زیرزمینی، تخصیص، پایش، استفاده از منابع نامتعارف، پساب و دیپلماسی آب را دربرمی‌گیرد.

وزارت نیرو مکلف شده است شبکه کمی و کیفی پایش منابع آب را با استفاده از فناوری‌های روزآمد تکمیل و سامانه ملی حسابداری آب را زیر نظر شورای عالی آب راه‌اندازی کند. این سامانه باید مرجع داده‌های آب کشور و مبنای سیاست‌گذاری دستگاه‌ها باشد. همچنین روش‌شناسی ترازنامه آب باید با استانداردهای جهانی هماهنگ و تراز منابع و مصارف آب هر سال به‌روزرسانی شود.



این حکم یکی از مهم‌ترین زیرساخت‌های حکمرانی آب است؛ زیرا بدون داده مشترک و ترازنامه معتبر، دستگاه‌های مختلف ممکن است بر مبنای ارقام متفاوت درباره ظرفیت منابع، حقابه‌ها، توسعه صنعت، کشاورزی یا شهر تصمیم‌گیری کنند.

قانون همچنین استفاده صنایع و معادن از پساب را تقویت و این واحدها را در دریافت تسهیلات و مزایده‌های استفاده از پساب در اولویت قرار می‌دهد. این سیاست می‌تواند آب باکیفیت را برای شرب، محیط‌زیست و مصارف حساس آزاد و هم‌زمان بازار اقتصادی برای تصفیه و بازچرخانی پساب ایجاد کند.

مدیریت آب‌های مرزی و مشترک نیز در قالب دیپلماسی آب تنظیم شده است. وزارت امور خارجه با همکاری وزارت نیرو و سازمان حفاظت محیط‌زیست باید سند و نقشه راه دیپلماسی آب را تهیه کند. شناخت محرک‌های سیاسی و اقتصادی حوضه‌های فرامرزی، تعیین گزینه‌های مذاکره، استفاده از معاهدات و پیگیری حقابه ایران از اجزای این سیاست‌اند.

این گستره نشان می‌دهد که برنامه ایران آب را هم‌زمان یک منبع اقتصادی، زیست‌محیطی، امنیتی و دیپلماتیک تلقی می‌کند.

در کنار این عناصر، مدیریت چاه‌ها، نصب ابزارهای اندازه‌گیری، کنترل برداشت از منابع زیرزمینی، تأمین حقابه‌های محیط‌زیستی، نقش تشکل‌های بهره‌برداران و مدیریت حوضه‌ای نیز در احکام آب اهمیت دارند. معماری کلی قانون در این حوزه، به‌ویژه از نظر داده، مسئولیت دستگاهی و گزارش‌دهی، تفصیلی‌تر از نحوه طرح موضوع آب در بخش کشاورزی سند چین است.

۱۰-۷. مدیریت آب در برنامه چین

آب در سند چین در چند بخش حضور دارد: کشاورزی، زیرساخت، توسعه منطقه‌ای، حفاظت اکوسیستم و الگوهای سبز تولید و مصرف. این پراکندگی نشان‌دهنده آن است که آب نه فقط یک بخش مستقل، بلکه محدودیتی افقی برای کل توسعه محسوب می‌شود.

در کشاورزی، آبیاری و زهکشی، فناوری صرفه‌جویی آب و ارتقای بهره‌وری مصرف آب جزء ظرفیت تولیدند. در توسعه منطقه‌ای و آمایش، میزان آب قابل دسترس باید یکی از قیود تعیین ظرفیت جمعیت، صنعت و شهرنشینی



باشد. در بخش اکوسیستم‌ها نیز کنترل برداشت بیش از حد از آب‌های سطحی و زیرزمینی و احیای منابع تخریب‌شده مورد توجه قرار گرفته است.

فصل الگوهای سبز تولید و زندگی، نظام محدودیت سخت‌گیرانه منابع آب را مطرح می‌کند. مدیریت تمام‌فرایندی و حفاظت سراسر زنجیره باید برای آب، خاک و مواد معدنی تقویت شود. مصرف آب به ازای هر واحد تولید ناخالص داخلی باید در طول برنامه ۱۰ درصد کاهش یابد و ضریب بهره‌وری کلان آب آبیاری کشاورزی به ۰/۶ برسد.

صنعت باید مصرف آب و تخلیه فاضلاب را کاهش دهد، شهرها باید هدررفت شبکه را کنترل کنند و کشاورزی نیز بهره‌وری آبیاری را افزایش دهد. بنابراین، چین آب را از طریق شاخص‌های کلان بهره‌وری و قواعد محدودکننده در تمام بخش‌ها مدیریت می‌کند.

تفاوت اصلی با ایران در نقطه تمرکز است. ایران برای حکمرانی آب، سامانه حسابداری، ترازنامه، دیپلماسی، پساب، منابع زیرزمینی و مسئولیت دستگاه‌ها احکام مستقل دارد. چین مصرف آب را بیشتر در چارچوب محدودیت منابع، بهره‌وری اقتصاد، آمایش فضایی و گذار سبز قرار می‌دهد.

هر دو رویکرد مکمل‌اند. حسابداری و کنترل برداشت بدون اتصال به بهره‌وری بخش‌ها ممکن است به تخصیص ایستا منجر شود؛ هدف بهره‌وری نیز بدون داده، کنتر، ترازنامه و مسئولیت اجرایی قابل تحقق و ارزیابی نیست.

۱۱-۷. آلودگی کشاورزی و سلامت محصولات غذایی

برنامه ایران برای کاهش محصولات دارای آلاینده‌های غیرمجاز، هدف کاهش سالانه ۱۰ درصدی سهم هر یک از محصولات پرمصرف را تعیین می‌کند. این شاخص، سلامت غذا و کیفیت تولید را به یکی از نتایج قابل اندازه‌گیری برنامه تبدیل می‌کند.

سیاست کنترل آلودگی محصولات به تنظیم مصرف کود، سم، آفت‌کش و بهبوددهنده‌های رشد، تعیین حدود مجاز باقی‌مانده و نظارت بهداشتی و زیست‌محیطی نیاز دارد. ارتباط وزارت جهاد کشاورزی، وزارت بهداشت و سازمان حفاظت محیط‌زیست در این حوزه تعیین‌کننده است.



در سند چین، مدیریت آلودگی غیرنقطه‌ای کشاورزی بر حوضه‌های بزرگ رودخانه‌ای متمرکز است. مصرف علمی کود و آفت‌کش، استفاده مجدد از فضولات دام و طیور و مدیریت پسماند کشاورزی باید به صورت هماهنگ اجرا شود.

تفاوت میان آلودگی نقطه‌ای و غیرنقطه‌ای اهمیت دارد. آلودگی یک کارخانه یا خروجی فاضلاب را می‌توان در یک نقطه اندازه‌گیری کرد؛ اما کود، سم و فضولات کشاورزی در سطح گسترده زمین و در دوره‌های زمانی مختلف وارد خاک و آب می‌شوند. کنترل چنین آلودگی‌ای به پایش منطقه‌ای، آموزش کشاورز، اصلاح قیمت نهاده و فناوری مصرف دقیق نیاز دارد.

برنامه ایران شاخص سلامت و آلودگی محصول را برجسته می‌کند؛ چین علاوه بر سلامت محصول، اثرات کشاورزی بر خاک، آب، حوضه و چرخه پسماند را نیز در قالب مدیریت غیرنقطه‌ای مطرح می‌سازد.

۱۲-۷. گذار کم‌کربن و سیاست تغییر اقلیم

برنامه پانزدهم چین گذار سبز را یکی از بخش‌های مستقل و مرکزی توسعه قرار می‌دهد. هدف کاهش تجمعی ۱۷ درصدی انتشار دی‌اکسید کربن به ازای هر واحد تولید ناخالص داخلی، افزایش سهم انرژی غیرفسیلی از مصرف کل انرژی به ۲۵ درصد و تحقق مجموعه‌ای از شاخص‌های الزام‌آور محیط‌زیستی تعیین شده است.

برنامه، حرکت به سوی اوج انتشار کربن را «فعال و محتاطانه» توصیف می‌کند. این عبارت نشان می‌دهد که کاهش انتشار باید با امنیت انرژی، توان صنعتی، اشتغال و ثبات اقتصادی هماهنگ شود. سیاست کربن چین از یک سو توسعه انرژی پاک، برق سبز، خودروهای کم‌کربن، ساختمان سبز و فناوری‌های کاهش انتشار را دنبال می‌کند و از سوی دیگر، گذار ناگهانی و مختل‌کننده عرضه انرژی را نمی‌پذیرد.

کنترل انتشار به تدریج از تمرکز صرف بر شدت مصرف انرژی به نظامی شامل شدت کربن، میزان کل انتشار، حسابداری کربن، استاندارد محصول، بازار کربن و مدیریت پروژه‌های پرمصرف و پرانتشار گسترش می‌یابد.

در برنامه ایران، ماده ۲۲ سازمان حفاظت محیط‌زیست را مکلف می‌کند با همکاری وزارتخانه‌های نفت، نیرو، صنعت، راه و شهرسازی و بهداشت، برنامه مدیریت تغییر اقلیم کشور را در سال نخست تهیه و الزامات قانونی لازم را دنبال کند. هدف این برنامه، توسعه اقتصاد سبز و صنعت کم‌کربن، افزایش سازگاری و کاهش آسیب‌های ناشی از تغییر اقلیم است.



قانون ایران همچنین از طریق توسعه انرژی تجدیدپذیر، جمع‌آوری گازهای مشعل، بهینه‌سازی مصرف انرژی، حمل‌ونقل ریلی، خودروهای برقی، حفاظت منابع و مدیریت پسماند، ابزارهای مؤثر بر انتشار را در فصول مختلف قرار داده است.

تفاوت مهم آن است که برنامه چین دارای اهداف کلان کمی و الزام‌آور برای کربن و سهم انرژی غیرفسیلی است و گذار سبز را به‌عنوان یک منظومه مستقل تنظیم می‌کند. ایران تدوین برنامه ملی تغییر اقلیم را الزام می‌کند و ابزارهای بخشی متعددی دارد، اما هدف کمی کلان و واحدی برای کاهش انتشار گازهای گلخانه‌ای در جدول اصلی برنامه تعیین نکرده است.

این تفاوت نباید به معنای نبود سیاست اقلیمی در ایران تفسیر شود. سیاست‌های انرژی، فلرینگ، تجدیدپذیرها، حمل‌ونقل و صنعت می‌توانند انتشار را کاهش دهند؛ با این حال، نبود یک بودجه کربن یا شاخص کلان انتشار، سنجش اثر ترکیبی این سیاست‌ها را دشوارتر می‌کند.

۱۳-۷. بهبود کیفیت هوا، آب و خاک

برنامه چین برای کیفیت محیط‌زیست شاخص‌های الزام‌آور ملی تعیین کرده است. غلظت ذرات معلق $PM_{2.5}$ در شهرهای سطح بخشداری و بالاتر باید به کمتر از ۲۷ میکروگرم در مترمکعب برسد و سهم آب‌های سطحی با کیفیت درجه سه و بهتر باید به ۸۵ درصد افزایش یابد. پوشش جنگلی نیز باید به ۲۵/۸ درصد برسد.

فصل بهبود کیفیت محیط‌زیست، کنترل هماهنگ آلودگی هوا، آب، خاک، پسماند خطرناک و آلاینده‌های نوظهور را دنبال می‌کند. در حوزه هوا، کنترل چندآلاینده‌ای، کاهش ترکیبات آلی فرار، نوسازی صنایع و حمل‌ونقل پاک اهمیت دارند. در آب، تصفیه فاضلاب شهری، بازچرخانی آب، کنترل آلودگی صنعتی و مدیریت حوضه‌ای مورد توجه است.

در خاک، پیشگیری از آلودگی در مبدأ، ردیابی فلزات سنگین در زمین‌های کشاورزی، پاک‌سازی سایت‌های صنعتی و شیمیایی و کنترل خطرات معادن و سدهای باطله اجرا می‌شود. آلاینده‌های نوظهور نیز باید پایش، ارزیابی و مدیریت شوند و مراکز فناوری تخصصی برای آنها ایجاد گردد.



برنامه ایران بیشتر از ابزارهای حقوقی، ارزیابی، خوداظهاری، آزمایشگاه معتمد و مسئولیت واحد آلاینده استفاده می‌کند. سازمان حفاظت محیط‌زیست می‌تواند از طریق آزمایشگاه‌های معتمد بر میزان آلاینده‌گی، خوداظهاری واحدها و کالیبراسیون تجهیزات پایش نظارت کند و هزینه خدمات نیز بر عهده واحد مشمول قرار گیرد.

در زمینه گردوغبار، سازمان حفاظت محیط‌زیست باید برنامه جامع مقابله با پدیده گردوغبار و برنامه عمل دستگاه‌های اجرایی را تهیه و گزارش عملکرد را به مجلس ارائه کند. این مسئله به دلیل شرایط اقلیمی، بیابان‌زایی و منشأهای داخلی و فرامرزی، در ایران اهمیت ویژه‌ای دارد.

تفاوت اصلی در نوع شاخص‌گذاری است. چین برای کیفیت هوا، آب و جنگل چند شاخص ملی و الزام‌آور دارد و برنامه‌های پروژه‌ای را برای تحقق آنها تعریف می‌کند. ایران ابزارهای تنظیم‌گرانه و اجرایی دقیقی برای ارزیابی، پایش، جبران خسارت و مدیریت مسائل خاص دارد، اما مجموعه اهداف کمی محیط‌زیستی در متن برنامه میان چند فصل و حکم پراکنده است.

۱۴-۷. حفاظت از اکوسیستم‌ها و تنوع زیستی

برنامه چین حفاظت اکولوژیک را بر اصل مدیریت یکپارچه کوه، رودخانه، جنگل، زمین کشاورزی، دریاچه، مرتع و بیابان استوار می‌کند. هدف، ایجاد الگوی حفاظت و احیا «از کوهستان تا دریا» و هماهنگی میان احیای طبیعی و مداخله انسانی است.

این رویکرد، مرزهای اداری را مبنای اصلی اکوسیستم نمی‌داند. یک رودخانه، تالاب، جنگل یا بیابان ممکن است چند استان و شهر را دربرگیرد و سیاست حفاظت باید در مقیاس اکولوژیک طراحی شود.

برنامه، پروژه‌های بزرگ احیای اکوسیستم، جنگل‌کاری علمی، بهبود کیفیت جنگل، ایجاد جنگل‌های ذخیره ملی، حفاظت از مراتع و تالاب‌ها، کنترل فرسایش خاک، بیابان‌زایی و احیای معادن متروکه را دنبال می‌کند. حجم ذخیره جنگلی نیز باید به ۲۲/۴ میلیارد مترمکعب برسد.

حفاظت تنوع زیستی، ایجاد و مدیریت مناطق حفاظت‌شده، حفاظت از گونه‌های در معرض خطر و ایجاد کریدورهای اکولوژیک نیز بخشی از این نظام است. علاوه بر حفاظت، ارزش اقتصادی محصولات اکولوژیک، جبران خدمات محیط‌زیستی و مشارکت مردم محلی در منافع حفاظت مورد توجه قرار می‌گیرد.



در برنامه ایران، حفاظت از زیستگاه‌ها، گونه‌های در معرض خطر، منابع طبیعی، تالاب‌ها و مناطق حساس در احکام محیط‌زیستی و بخشی مطرح شده است. در توسعه سواحل، برای نمونه، احیای زیستگاه‌های حساس و حفاظت از گونه‌های در معرض خطر جزء تکالیف دستگاه‌هاست. ارزیابی آثار زیست‌محیطی طرح‌ها نیز باید پیش از اجرا، آثار احتمالی بر اکوسیستم‌ها را مشخص سازد.

بالین حال، یک فصل مستقل با معماری «کوهستان تا دریا» و اهداف ملی یکپارچه اکوسیستم، مشابه فصل چهل و نهم چین، در برنامه ایران وجود ندارد. مسائل اکوسیستمی در ایران میان آب، محیط‌زیست، منابع طبیعی، کشاورزی، معدن و توسعه ساحلی توزیع شده‌اند.

تفاوت اصلی در مقیاس مداخله است. سند چین اکوسیستم را یک سامانه ملی و منطقه‌ای می‌بیند و پروژه‌های بزرگ حفاظتی را در امتداد کمربندها و پهنه‌های اکولوژیک طراحی می‌کند. برنامه ایران بیشتر از ابزارهای حقوقی و دستگاهی برای حفاظت از منابع و ارزیابی طرح‌های مشخص استفاده می‌کند.

۱۵-۷. ارزیابی زیست‌محیطی و مسئولیت طرح‌های توسعه

یکی از ابزارهای مهم برنامه ایران، ارزیابی زیست‌محیطی طرح‌هاست. دستگاه‌های اجرایی باید طرح‌های کلان توسعه‌ای خود را مورد ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی قرار دهند و گزارش را برای تأیید به سازمان حفاظت محیط‌زیست ارسال کنند.

ارزیابی راهبردی زیست‌محیطی با ارزیابی اثرات یک پروژه منفرد تفاوت دارد. ارزیابی پروژه‌ای معمولاً اثرات یک سد، کارخانه، جاده یا معدن مشخص را بررسی می‌کند؛ اما ارزیابی راهبردی باید آثار مجموعه‌ای از سیاست‌ها، طرح‌های فضایی یا برنامه‌های توسعه را پیش از تبدیل شدن به پروژه‌های متعدد بسنجد.

این حکم می‌تواند از انباشت آثار محیط‌زیستی چند پروژه که هر کدام به تنهایی قابل قبول به نظر می‌رسند، جلوگیری کند. برای مثال، استقرار هم‌زمان چند صنعت آب‌بر در یک منطقه ممکن است از نظر هر پروژه توجیه‌پذیر باشد، اما در مجموع از ظرفیت آب یا اکوسیستم منطقه فراتر رود.

قانون همچنین برای تأخیر یا قصور در اعلام نظر زیست‌محیطی که به خسارت منجر شود، مسئولیت مدیران مربوط را پیش‌بینی می‌کند. این موضوع نشان می‌دهد که برنامه فقط واحد اقتصادی را مسئول نمی‌داند و عملکرد نهاد ارزیاب نیز باید پاسخ‌گو باشد.



در سند چین، ارزیابی و کنترل محیط‌زیستی در قالب نظام مجوز، استاندارد، منطقه‌بندی اکولوژیک، ارزیابی پروژه‌های پرمصرف و پراشتار، نظارت تمام‌چرخه و مسئولیت مقامات محلی مطرح می‌شود. آمایش سرزمین و خطوط قرمز حفاظت اکولوژیک نیز از مرحله ابتدایی، دامنه مجاز توسعه را محدود می‌کنند.

در نتیجه، ایران ابزار حقوقی صریح‌تری برای ارزیابی راهبردی طرح‌های دستگاه‌ها ارائه می‌کند؛ چین محدودیت‌های محیط‌زیستی را بیشتر در نظام برنامه‌ریزی فضایی، استاندارد، شاخص‌های الزام‌آور و ارزیابی عملکرد محلی ادغام می‌کند.

۱۶-۷. پسماند، اقتصاد چرخشی و بهره‌وری منابع

برنامه ایران سازمان حفاظت محیط‌زیست را مکلف می‌کند برنامه ملی راهبردی مدیریت پسماندها را با رویکرد اصلاح الگوی تولید و مصرف، کاهش حداکثری تولید پسماند، تفکیک از مبدأ و استقرار اقتصاد چرخشی تهیه کند. اجرای کامل برنامه در کلان‌شهرها و شهرهای استان‌های شمالی در طول دوره برنامه مورد تأکید قرار گرفته است.

همچنین سامانه یکپارچه مدیریت پسماند باید برای پایش و نظارت بر تمام اقدامات مدیریت پسماند کشور تا پایان سال نخست برنامه ایجاد شود.

این احکام از دو جهت اهمیت دارند. نخست، سیاست پسماند از جمع‌آوری و دفع به سمت کاهش تولید، تفکیک، بازیافت و بازگشت مواد به چرخه اقتصاد حرکت می‌کند. دوم، سامانه ملی می‌تواند اطلاعات تولیدکننده، نوع پسماند، حمل، بازیافت و دفع نهایی را به یک زنجیره قابل ردیابی تبدیل کند.

در برنامه چین، اقتصاد چرخشی در فصل تولید و زندگی سبز، صنعت، شهرها و مدیریت پسماند حضور دارد. استفاده جامع از پسماندهای صنعتی، بازیافت منابع تجدیدپذیر، بازتولید قطعات، توسعه زنجیره بازیافت باتری و تجهیزات، مدیریت پسماند ساختمانی و تفکیک زباله شهری مورد توجه است.

سند چین همچنین مدیریت محیط‌زیستی محصول را در سراسر چرخه عمر، از استخراج مواد اولیه و طراحی تا تولید، مصرف، بازیافت و دفع، توسعه می‌دهد. خرید دولتی محصولات سبز و سازوکارهای تشویق مصرف سبز نیز باید گسترش یابند.



تفاوت اصلی آن است که برنامه ایران برای پسماند، برنامه ملی، سامانه نظارت و اجرای اولویت‌دار در برخی مناطق تعیین می‌کند. چین اقتصاد چرخشی را علاوه بر مدیریت پسماند، به طراحی محصول، تولید صنعتی، زنجیره تأمین، مصرف و خرید عمومی مرتبط می‌سازد.

۱۷-۷. تولید و مصرف سبز

در سند چین، گذار سبز زمانی کامل می‌شود که هم روش تولید و هم الگوی زندگی تغییر کند. صنعت باید از طریق فناوری پاک، استاندارد بهره‌وری، استفاده از انرژی سبز، بازیافت مواد و کاهش آلاینده‌ها تحول یابد. حمل‌ونقل، ساختمان، کشاورزی و خدمات نیز باید معیارهای سبز را وارد فعالیت خود کنند.

در بخش مصرف، خرید محصولات کم‌مصرف، خودروهای انرژی نو، ساختمان سبز، حمل‌ونقل عمومی، کاهش مصرف یک‌بارمصرف‌ها، بازیافت و کاهش اتلاف غذا تشویق می‌شوند. خرید عمومی دولت نیز باید تقاضا برای محصولات سبز را تقویت کند.

این رویکرد، سیاست محیط‌زیست را از کنترل آلودگی پس از تولید به هدایت رفتار بنگاه و مصرف‌کننده پیش از ایجاد آلودگی منتقل می‌کند.

در قانون ایران، اصلاح الگوی تولید و مصرف در سیاست پسماند، بهینه‌سازی انرژی، آب، کشاورزی، حمل‌ونقل و برخی احکام صنعتی حضور دارد. توسعه خودروهای برقی، کاهش فلرینگ، استفاده از پساب، اصلاح الگوی کشت و مدیریت مصرف انرژی از مصادیق گذار به تولید و مصرف پایدارترند.

با این حال، این اقدامات در برنامه ایران بیشتر به صورت احکام بخشی تنظیم شده‌اند و فصل مستقلی که استاندارد محصول، خرید سبز دولت، چرخه عمر کالا، مصرف خانوار و رفتار بنگاه را در یک سیاست واحد قرار دهد، مشاهده نمی‌شود.



جدول جمع‌بندی تطبیقی ۱۸-۷

جدول ۱۱- جمع‌بندی تطبیقی

حوزه	برنامه هفتم ایران	برنامه پانزدهم چین	مهم‌ترین تفاوت
امنیت غذایی	اهداف خودکفایی برای گروه‌های محصول	ظرفیت پایدار و الزام‌آور تولید غلات	ایران نسبت خودکفایی؛ چین ظرفیت قابل اتکای تولید
الگوی کشت	برنامه قانونی تولید بهینه و اتصال حمایت به رعایت آن	بهینه‌سازی ساختار تولید و منطقه‌بندی کشاورزی	ابزار ایران الزام و حمایت؛ ابزار چین برنامه‌ریزی، زیرساخت و مشوق
اراضی کشاورزی	توجه به آب، خاک و بهره‌وری در الگوی تولید	حفاظت هم‌زمان از کمیت، کیفیت و اکولوژی زمین	حفاظت سه‌گانه در چین صریح‌تر است
بهره‌وری	افزایش ۵۰ درصدی بهره‌وری در واحد سطح	پیوند زمین، بذر، ماشین‌آلات و روش تولید	ایران هدف کمی؛ چین بسته نهادی و فناورانه
بذر و فناوری	سهم حداقل ۵۰ درصدی بذر دورگه داخلی و حمایت دانش‌بنیان	احیای صنعت بذر، منابع ژنتیکی و نظام تجاری اصلاح بذر	دامنه نظام بذر در چین گسترده‌تر است
مکانیزاسیون	احکام بخشی و توسعه تجهیزات	مکانیزاسیون کاشت و برداشت بیش از ۸۰ درصد	چین شاخص جامع مکانیزاسیون تعیین می‌کند
تنوع غذا	زراعت، دام، طیور، شیلات و سلامت محصول	نظام متنوع کشاورزی، جنگل، دام و شیلات	هر دو فراتر از غلات‌اند
فرآوری	رشد سالانه سهم ارزش افزوده فرآوری	فرآوری، زنجیره سرد، برند و صنایع روستایی	ایران هدف کمی؛ چین پیوند زنجیره‌ای گسترده‌تر
حمایت از کشاورز	قیمت تکلیفی، جبران مابه‌التفاوت و حمایت وابسته به الگوی کشت	ترکیب قیمت، یارانه، بیمه، مالیه و جبران منطقه‌ای	بسته حمایتی چین چندلایه‌تر است



حوزه	برنامه هفتم ایران	برنامه پانزدهم چین	مهم ترین تفاوت
توسعه روستایی	احکام پراکنده اشتغال، مسکن، خدمات و زیرساخت	احیای همه جانبه روستا در فصل مستقل	تفاوت اصلی در انسجام موضوعی است
فقر روستایی	عمدتاً در نظام حمایت اجتماعی	جلوگیری از بازگشت به فقر در سیاست روستایی	جایگاه نهادی متفاوت است
حکمرانی آب	حسابداری آب، ترازنامه، پایش، پساب و دیپلماسی	محدودیت سخت منابع و بهره‌وری آب در تمام بخش‌ها	ایران حکمرانی و داده؛ چین بهره‌وری و قید توسعه
بهره‌وری آب	احکام بخشی و مدیریت تخصیص	کاهش ۱۰ درصدی آب به ازای GDP و ضریب آبیاری ۰/۶	چین شاخص کلان ملی تعیین می‌کند
سلامت محصولات	کاهش سالانه محصولات دارای آلاینده غیرمجاز	کنترل کود، سم، پسماند و آلودگی غیرنقطه‌ای	ایران شاخص محصول؛ چین مدیریت حوضه و منبع آلودگی
تغییر اقلیم	الزام تدوین برنامه ملی تغییر اقلیم	کاهش ۱۷ درصدی شدت کربن و سهم ۲۵ درصدی انرژی غیرفسیلی	اهداف اقلیمی چین کمی و الزام‌آورترند
کیفیت محیط‌زیست	ارزیابی، پایش، مسئولیت و برنامه‌های بخشی	اهداف ملی هوا، آب و جنگل	ایران ابزار حقوقی؛ چین شاخص کلان الزام‌آور
اکوسیستم	حفاظت در احکام آب، منابع طبیعی، ساحل و محیط‌زیست	مدیریت یکپارچه از کوهستان تا دریا	معماری اکوسیستمی چین منسجم‌تر است
پسماند	برنامه ملی، سامانه یکپارچه و اقتصاد چرخشی	چرخه عمر محصول، بازیافت صنعتی و مصرف سبز	چین پسماند را به کل زنجیره تولید و مصرف متصل می‌کند
ارزیابی زیست‌محیطی	ارزیابی راهبردی طرح‌های کلان و مسئولیت مدیران	آمایش، خطوط قرمز، استاندارد و ارزیابی عملکرد	ابزارهای اجرایی و نهادی متفاوت‌اند



۱۹-۷. جمع بندی تطبیقی فصل

کشاورزی و امنیت غذایی در هر دو برنامه جایگاهی راهبردی دارند، اما دو سند مسئله را از زوایای متفاوت صورت بندی می کنند.

برنامه ایران اهداف خودکفایی، بهره‌وری، فراوری، شیلات، بذر و سلامت محصول را با ارقام مشخص تعیین و حمایت‌های دولتی را به رعایت الگوی کشت مرتبط می کند. قدرت این رویکرد در تبدیل سیاست کشاورزی به هدف کمی، تکلیف اجرایی و رابطه حقوقی میان دولت و تولیدکننده است.

سند چین ظرفیت پایدار تولید غذا را بر پایه زمین، فناوری، بذر، ماشین‌آلات، آبیاری، مقابله با بلایا و نظام حمایت مالی سامان می دهد. حمایت از تولیدکننده با قیمت، یارانه و بیمه همراه است و منافع مناطق اصلی تولید نیز از طریق سازوکارهای جبرانی مورد توجه قرار می گیرد.

در توسعه روستایی، چین کشاورزی، اشتغال، خدمات عمومی، زیرساخت، محیط زندگی، حکمرانی و جلوگیری از بازگشت به فقر را در یک سیاست مستقل احیای روستا گرد می آورد. در ایران، اجزای مرتبط وجود دارند، اما میان فصل‌های کشاورزی، اشتغال، مسکن، رفاه، آب و خدمات عمومی توزیع شده‌اند.

در آب، برنامه ایران یکی از تفصیلی‌ترین چارچوب‌های خود را ارائه می کند. سامانه ملی حسابداری آب، ترازنامه منابع و مصارف، پایش کمی و کیفی، استفاده از پساب، کنترل منابع زیرزمینی و دیپلماسی آب، آب را به یک موضوع داده‌محور، امنیتی و بین‌دستگاهی تبدیل می کنند. سند چین، آب را بیشتر به عنوان قید افقی توسعه و شاخص بهره‌وری اقتصاد، کشاورزی، صنعت و شهر مدیریت می کند.

در محیط زیست، قانون ایران از ابزارهایی مانند ارزیابی راهبردی، آزمایشگاه معتمد، پایش خوداظهاری، مسئولیت جبران خسارت، برنامه تغییر اقلیم، مدیریت پسماند و مقابله با گردوغبار استفاده می کند. سند چین علاوه بر کنترل آلودگی، اهداف الزام‌آور ملی برای کربن، انرژی غیرفسیلی، کیفیت هوا، آب و پوشش جنگلی تعیین و حفاظت اکوسیستم‌ها را در مقیاس یکپارچه کوهستان تا دریا سازمان می دهد.



در مجموع، برنامه ایران در حکمرانی حقوقی آب و محیط‌زیست، تعیین مسئول و ایجاد سامانه‌های پایش ظرفیت قابل توجهی دارد. برنامه چین در اتصال تولید غذا، توسعه روستا، بهره‌وری منابع، اکوسیستم، کربن، صنعت و الگوی مصرف، معماری منسجم‌تری ارائه می‌کند.

نتیجه اصلی این فصل آن است که پایداری کشاورزی و محیط‌زیست تنها با افزایش تولید، صدور مجوز یا اجرای چند پروژه حفاظتی حاصل نمی‌شود. امنیت غذایی پایدار به زمین و آب سالم، فناوری، حمایت درآمدی، بازار، فراوری، زیرساخت روستایی و تاب‌آوری اقلیمی نیاز دارد؛ همان‌گونه که حفاظت محیط‌زیست نیز باید از مرحله ارزیابی پروژه تا طراحی محصول، تولید، مصرف، بازیافت و بازسازی اکوسیستم امتداد یابد.



۸. فصل هشتم: توسعه منطقه‌ای، آمایش سرزمین، شهرنشینی، مسکن و خدمات عمومی

۸-۱. جایگاه سرزمین و منطقه در معماری دو برنامه

توسعه منطقه‌ای در برنامه‌های ملی صرفاً به توزیع بودجه میان استان‌ها یا کاهش فاصله مناطق برخوردار و محروم محدود نمی‌شود. سیاست منطقه‌ای تعیین می‌کند که جمعیت، فعالیت اقتصادی، صنعت، کشاورزی، زیرساخت، منابع طبیعی و خدمات عمومی در پهنه سرزمین چگونه استقرار یابند و چه رابطه‌ای میان مناطق مختلف شکل گیرد. از این رو، توسعه منطقه‌ای هم‌زمان با رشد اقتصادی، عدالت فضایی، امنیت، حفاظت محیط‌زیست و بهره‌وری منابع ارتباط دارد.

برنامه پانزدهم چین یک بخش کامل و پنج فصل متوالی را به آرایش منطقه‌ای اقتصاد، پیوند میان مناطق، توسعه فضای سرزمینی، شهرنشینی و اقتصاد دریایی اختصاص داده است. در این ساختار، توسعه منطقه‌ای فقط سیاست حمایت از مناطق ضعیف نیست؛ بلکه نظامی برای تعیین نقش‌های متفاوت مناطق، ایجاد اتصال میان آنها و تنظیم حدود استفاده از زمین، آب و منابع طبیعی است. فصل بیست‌وهشتم راهبردهای منطقه‌ای و نقش نواحی مختلف کشور را بیان می‌کند؛ فصل بیست‌ونهم ارتباط میان مناطق را از طریق زیرساخت، زنجیره‌های صنعتی و سازوکارهای همکاری توسعه می‌دهد؛ فصل سی‌ام قواعد آمایش و کنترل فضای سرزمینی را تنظیم می‌کند و فصل سی‌ویکم به شهرنشینی انسان محور می‌پردازد.

در برنامه هفتم ایران، آمایش سرزمین، توسعه استانی، تمرکززدایی، مسکن، توسعه روستایی، اقتصاد دریامحور و خدمات عمومی در فصول و مواد مختلف حضور دارند. قانون در موضوعاتی مانند انتخاب محل صنایع، توسعه سکونتگاه‌ها، تأمین زمین مسکن، توسعه مناطق مرزی و ساحلی، واگذاری برخی وظایف به استان‌ها و ارائه خدمات عمومی، رعایت اسناد آمایش را الزام می‌کند. با این حال، برخلاف سند چین، فصل مستقلی که تقسیم کار اقتصادی، زیست‌محیطی، امنیتی و جمعیتی همه مناطق کشور را در یک ساختار واحد توضیح دهد، در قانون وجود ندارد.

این تفاوت به معنای نبود سند آمایش سرزمین یا سیاست منطقه‌ای در ایران نیست. اسناد آمایش و قوانین دائمی خارج از برنامه نیز در این حوزه وجود دارند. نتیجه محدودتر آن است که برنامه هفتم، سیاست منطقه‌ای را عمدتاً از طریق ارجاع به آمایش و احکام بخشی و استانی وارد قانون کرده است؛ در حالی که برنامه چین، آرایش منطقه‌ای اقتصاد و سرزمین را یکی از اجزای اصلی خود برنامه می‌داند.



۲-۸. مفهوم توسعه متوازن و هماهنگ منطقه‌ای

برنامه چین از مفهوم «توسعه هماهنگ منطقه‌ای» استفاده می‌کند. هماهنگی در اینجا لزوماً به معنای یکسان شدن سطح تولید، جمعیت یا صنعت در همه مناطق نیست. سند بر این مبنا استوار است که مناطق مختلف از نظر منابع، ظرفیت‌های اکولوژیک، موقعیت جغرافیایی، ساختار صنعتی و وظایف امنیتی متفاوت‌اند و باید نقش‌های مکمل بر عهده بگیرند.

بر همین اساس، مناطق شرقی، مرکزی، غربی و شمال شرقی مأموریت‌های یکسانی ندارند. منطقه شرقی باید در نوآوری بنیادین، صنایع پیشرفته و خدمات مدرن نقش پیشرو ایفا کند. مناطق مرکزی علاوه بر توسعه صنعت و حمل‌ونقل، در تأمین غلات و منابع انرژی جایگاه مهمی دارند. مناطق غربی باید هم‌زمان توسعه زیرساخت، گشایش، حفاظت اکولوژیک و بهره‌برداری مناسب از منابع را دنبال کنند. مناطق شمال شرقی نیز با مسئله نوسازی صنایع قدیمی، امنیت غذایی و تحول شهرهای وابسته به منابع روبه‌رو هستند.

بنابراین، برابری منطقه‌ای در سند چین به معنای استقرار همه صنایع و فعالیت‌ها در همه مناطق نیست. منطقه‌ای ممکن است موتور نوآوری و تولید پیشرفته باشد، منطقه‌ای دیگر امنیت غذایی یا انرژی را تضمین کند و منطقه‌ای وظیفه حفاظت از منابع اکولوژیک را بر عهده داشته باشد. سیاست عمومی باید منافع و هزینه‌های این تقسیم کار را تنظیم کند تا مناطقی که به دلیل وظایف ملی از بخشی از فرصت‌های صنعتی صرف‌نظر می‌کنند، از حمایت‌های متناسب برخوردار شوند.

در برنامه ایران نیز توسعه متوازن، کاهش محرومیت، توسعه مناطق مرزی، ایجاد اشتغال محلی، گسترش زیرساخت و توزیع متناسب خدمات از اهداف مهم‌اند. برخی مواد، سرمایه‌گذاری و حمایت را به مناطق محروم، روستایی، مرزی و ساحلی هدایت می‌کنند و رعایت ظرفیت‌های سرزمینی و آمایش را در استقرار پروژه‌ها لازم می‌دانند.

با این حال، تفاوت مهمی میان «توسعه منطقه‌ای» و «تمرکززدایی اداری» وجود دارد. واگذاری اختیار به استانداری یا فرمانداری، به خودی خود تقسیم کار اقتصادی و فضایی میان مناطق ایجاد نمی‌کند. تمرکززدایی درباره محل اتخاذ تصمیم و سطح مسئولیت اداری است؛ سیاست منطقه‌ای درباره نقش اقتصادی، جمعیتی، صنعتی، محیط‌زیستی و امنیتی هر منطقه و رابطه آن با سایر مناطق است.



از این رو، نمی‌توان فصل توسعه منطقه‌ای چین را صرفاً متناظر با فصل اصلاح نظام اداری و واگذاری اختیارات در ایران دانست. میان این دو حوزه ارتباط وجود دارد، اما مسئله اصلی و کارکرد آنها متفاوت است.

۸-۳. راهبردهای ملی و نقش مناطق پیشران

برنامه چین سیاست منطقه‌ای را در چند مقیاس اجرا می‌کند. یک سطح، راهبردهای کلان مربوط به شرق، غرب، مرکز و شمال شرق است. سطح دیگر، مناطق بزرگ و پیشران اقتصادی مانند پکن - تیانجین - هبئی، دلتای رود یانگ‌تسه، منطقه خلیج بزرگ گوانگ‌دونگ - هنگ‌کنگ - ماکائو و حلقه اقتصادی چنگدو - چونگ‌چینگ است.

این مناطق فقط محدوده‌های اداری یا مجموعه‌ای از شهرهای نزدیک نیستند. هرکدام دارای شبکه زیرساختی، تقسیم کار صنعتی، مراکز نوآوری، بازار کار و زنجیره‌های تأمین مشترک‌اند. برنامه تلاش می‌کند ظرفیت شهرها و استان‌های مختلف را در قالب یک قطب بزرگ‌تر سازمان دهد تا مقیاس بازار، نوآوری و سرمایه‌گذاری افزایش یابد.

برای مثال، منطقه پکن - تیانجین - هبئی باید از تمرکز بیش از حد فعالیت‌های غیرضروری در پکن بکاهد، وظایف پایتختی را تقویت و بخشی از فعالیت‌ها را به مناطق پیرامونی منتقل کند. دلتای یانگ‌تسه بر یکپارچگی اقتصادی و نوآوری و منطقه خلیج بزرگ بر ایجاد یک قطب شهری و اقتصادی جهانی تمرکز دارد. حوضه یانگ‌تسه و رود زرد نیز توسعه اقتصادی را با حفاظت اکولوژیک و مدیریت آب پیوند می‌دهند.

این سیاست نشان می‌دهد که مناطق پیشران فقط برای رشد خود توسعه نمی‌یابند؛ بلکه باید از طریق انتقال فناوری، اتصال صنعتی، زیرساخت و بازار، مناطق پیرامونی را نیز تحت تأثیر قرار دهند. سند از استان‌های برخوردار می‌خواهد در اصلاحات پیشگام شوند و تجربه و ظرفیت خود را در خدمت تحول ملی قرار دهند.

در برنامه ایران، تهران، کلان‌شهرها، مناطق آزاد، سواحل، مناطق مرزی و برخی کریدورها دارای اهمیت ویژه‌اند؛ اما یک شبکه مشخص از مناطق بزرگ اقتصادی چنداستانی، با تقسیم کار صنعتی و سازوکار مشترک برنامه‌ریزی و منفعت، به‌صورت مستقل در متن قانون تشریح نشده است.

قانون در حوزه‌هایی مانند توسعه مکران و سواحل، کریدورهای حمل‌ونقل، مناطق آزاد، شهرک‌های صنعتی و توسعه مناطق محروم ابزارهای مختلفی دارد. با این حال، این ابزارها عمدتاً بر یک منطقه یا بخش مشخص متمرکزند و کمتر در قالب نظامی از قطب‌های منطقه‌ای و روابط میان آنها سازمان یافته‌اند.



۴-۸. توسعه مناطق خاص، مرزی و وابسته به منابع

برنامه چین علاوه بر مناطق پیشران، برای مناطق دارای ویژگی یا مسئله خاص سیاست جداگانه طراحی می‌کند. مناطق مرزی، پایگاه‌های قدیمی انقلاب، مناطق دارای تخریب اکولوژیک، شهرهای صنعتی قدیمی، مناطق وابسته به منابع و شهرهایی که منابع آنها رو به اتمام است، در یک طبقه واحد قرار نمی‌گیرند و هر کدام به مسیر متفاوتی نیاز دارند.

در مناطق مرزی، توسعه اقتصادی با امنیت، تثبیت جمعیت، ایجاد زیرساخت، تجارت مرزی و تقویت خدمات آموزش و سلامت پیوند می‌خورد. در شهرهای منابع‌محور، مسئله اصلی یافتن صنایع جایگزین و جلوگیری از فروپاشی اقتصادی پس از کاهش منابع است. در مناطق صنعتی قدیمی، نوسازی فناوری و اصلاح ساختار صنعت اهمیت دارد. در مناطق تخریب‌شده، اولویت با احیای اکولوژیک و توسعه سبز است.

در برنامه ایران نیز مناطق مرزی، روستایی، کمتر برخوردار و ساحلی از حمایت‌های ویژه برخوردارند. ایجاد اشتغال، توسعه زیرساخت، تأمین مسکن، توسعه تجارت مرزی، تقویت امنیت و مهاجرت معکوس از جهت‌گیری‌های مرتبط با این مناطق‌اند.

بالاین حال، برنامه ایران برای شهرها و مناطق وابسته به یک منبع طبیعی یا صنعت رو به افول، یک نظام مستقل و جامع گذار اقتصادی مشابه سیاست چین ارائه نمی‌کند. بخشی از این مسئله در احکام معدن، صنعت، اشتغال و توسعه منطقه‌ای قابل پیگیری است، اما تبدیل یک شهر منابع‌محور به اقتصاد متنوع، نیازمند ترکیب سیاست صنعتی، مهارت، تأمین مالی، محیط‌زیست و خدمات اجتماعی است.

این موضوع برای ایران، به‌ویژه در شهرهای وابسته به نفت، گاز، معدن یا صنایع بزرگ، اهمیت دارد. کاهش ذخایر، تغییر فناوری یا افت تقاضا می‌تواند بر اشتغال، درآمد شهرداری و مهاجرت اثر بگذارد. سیاست منطقه‌ای باید پیش از بروز بحران، مسیر جایگزین تولید و اشتغال را طراحی کند.



۵-۸. پیوندهای بین منطقه‌ای و توسعه شبکه‌ای

فصل بیست‌ونهم چین، توسعه منطقه‌ای را از محدوده سیاست داخلی هر استان فراتر می‌برد و بر «توسعه به هم پیوسته میان مناطق» تمرکز می‌کند. کریدورهای بزرگ بین منطقه‌ای و حوضه‌ای، خوشه‌های شهری و سازوکارهای همکاری نهادی سه پایه این سیاست‌اند.

پیوند منطقه‌ای در سند چین حداقل پنج بعد دارد. بعد نخست، زیرساخت حمل‌ونقل است که جاده، راه‌آهن، آبراه و بنادر را میان مناطق متصل می‌کند. بعد دوم، انرژی است که از طریق پروژه‌هایی مانند انتقال برق از غرب به شرق شکل می‌گیرد. بعد سوم، داده و توان محاسباتی است که در طرح انتقال داده و محاسبات از شرق به غرب دیده می‌شود. بعد چهارم، زنجیره‌های صنعتی و نوآوری است و بعد پنجم، خدمات و بازار کار میان شهرها و استان‌هاست.

بنابراین، اتصال منطقه‌ای صرفاً به ساخت یک بزرگراه میان دو استان محدود نمی‌شود. یک منطقه ممکن است برق، داده، مواد اولیه یا فناوری منطقه دیگر را تأمین کند و در مقابل از بازار، سرمایه یا خدمات آن بهره‌مند شود. چنین ارتباطی مستلزم هماهنگی برنامه‌ها، استانداردها، تعرفه‌ها، مجوزها و منافع اقتصادی است.

برنامه چین بر همکاری فراتر از مرزهای اداری، تهیه هماهنگ برنامه‌ها، همکاری صنعتی و تقسیم منافع تأکید می‌کند. مناطق مجاور مرزهای استانی باید بتوانند پروژه‌ها و فعالیت‌های مشترک ایجاد کنند و سازوکارهایی برای توزیع درآمد و هزینه داشته باشند.

در برنامه ایران، کریدورهای حمل‌ونقل، شبکه‌های برق و گاز، حوضه‌های آبریز، بازارهای منطقه‌ای و زنجیره‌های صنعتی، استان‌ها را به یکدیگر متصل می‌کنند. باین‌حال، مدیریت این پیوندها غالباً بخشی و دستگاهی است. راه‌آهن را وزارت راه، انرژی را وزارتخانه‌های نفت و نیرو، آب را ساختارهای حوضه‌ای و صنعت را وزارت صنعت مدیریت می‌کنند.

مشکل زمانی ایجاد می‌شود که یک پروژه بین‌استانی منافع و هزینه‌های نامتقارن داشته باشد. ممکن است یک استان محل عبور زیرساخت باشد و هزینه‌های محیط‌زیستی یا اجتماعی را تحمل کند، در حالی که درآمد اصلی در استان دیگری ایجاد شود. بدون سازوکار تقسیم منافع، همکاری میان استان‌ها می‌تواند با مقاومت محلی روبه‌رو شود.



سند چین مسئله «تقسیم منافع بین منطقه‌ای» را صریحاً وارد برنامه کرده است. در برنامه ایران، این موضوع بیشتر باید از طریق قراردادهای پروژه، بودجه، عوارض، شوراهای برنامه‌ریزی استان و تصمیمات دولت حل شود و چارچوب عمومی آن در متن قانون محدودتر است.

۶-۸. آمایش سرزمین و تقسیم‌بندی کارکردی فضا

آمایش سرزمین در سند چین وظیفه دارد رابطه میان توسعه و حفاظت را در پهنه جغرافیایی کشور تنظیم کند. همه مناطق برای یک نوع توسعه مناسب نیستند. برخی پهنه‌ها برای کشاورزی و امنیت غذایی، برخی برای شهرنشینی و صنعت و برخی برای حفاظت اکولوژیک اهمیت بیشتری دارند.

بر همین اساس، سند از «مناطق کارکردی اصلی» استفاده می‌کند. نقش هر پهنه بر اساس ظرفیت منابع، حساسیت محیط‌زیستی، توان تحمل جمعیت و صنعت و اهمیت امنیتی مشخص می‌شود. سیاست سرمایه‌گذاری، تخصیص زمین، آب و ارزیابی عملکرد نیز باید متناسب با این کارکرد متفاوت باشد.

این رویکرد مانع آن می‌شود که همه مناطق با یک معیار واحد، مانند رشد تولید ناخالص داخلی، ارزیابی شوند. منطقه‌ای که مأموریت اصلی آن حفاظت از سرچشمه آب یا تولید غلات است، نباید صرفاً به دلیل رشد صنعتی پایین‌تر، ناموفق تلقی شود. در مقابل، باید کیفیت انجام وظیفه اکولوژیک یا امنیت غذایی آن نیز وارد ارزیابی شود.

در برنامه ایران، اسناد آمایش سرزمین در مواد مختلف به‌عنوان مرجع استقرار جمعیت، مسکن، صنعت، کشاورزی و زیرساخت مورد اشاره قرار می‌گیرند. برای نمونه، تأمین زمین مسکن در روستاها، شهرهای کوچک و متوسط، مناطق مرزی و شهرک‌های جدید باید با رعایت سند آمایش سرزمین و قوانین حفظ اراضی کشاورزی انجام شود.

همچنین استقرار صنایع آب‌بر در سواحل، توسعه اقتصاد دریامحور، سیاست‌های کشاورزی و برخی پروژه‌های زیرساختی از منطق آمایش استفاده می‌کنند. بنابراین، آمایش در قانون ایران جایگاه مرجع و محدودکننده دارد.

تفاوت اصلی در نحوه حضور آمایش در متن برنامه است. در چین، آمایش یک فصل مستقل دارد و مستقیماً به سهمیه زمین، آب، ارزیابی مناطق، مجوزها و حدود شهرها متصل می‌شود. در ایران، برنامه بیشتر اجرای احکام را به رعایت سند آمایش موجود مشروط می‌کند و جزئیات نظام آمایش در خود قانون بازتولید نشده است.



۷-۸. خطوط کنترلی و حدود توسعه

برنامه چین برای کنترل استفاده از فضای سرزمینی سه خط اصلی را تثبیت می‌کند:

- اراضی کشاورزی و اراضی پایه دائمی؛
- خطوط قرمز حفاظت اکولوژیک؛
- و حدود توسعه شهری.

این خطوط تعیین می‌کنند که کدام پهنه‌ها باید برای تولید غذا حفظ شوند، کدام مناطق به دلیل کارکرد اکولوژیک با محدودیت شدید فعالیت مواجه‌اند و شهرها تا کجا می‌توانند گسترش یابند. برنامه اجازه می‌دهد این حدود متناسب با راهبردهای ملی، تحولات جمعیتی و روند استقرار صنعت به‌صورت کنترل‌شده بازبینی شوند، اما تغییر آنها باید در چارچوب برنامه فضایی ملی انجام گیرد.

این نظام دو هدف را هم‌زمان دنبال می‌کند. نخست، جلوگیری از گسترش بی‌ضابطه شهر و صنعت به اراضی کشاورزی و مناطق حساس؛ دوم، حفظ امکان انعطاف برای پروژه‌های ملی و تغییرات واقعی جمعیت و اقتصاد.

در ایران نیز محدوده و حریم شهرها، طرح‌های جامع و تفصیلی، حفاظت از اراضی کشاورزی، مناطق حفاظت‌شده و ضوابط محیط‌زیستی، حدود توسعه را مشخص می‌کنند. قانون برنامه هفتم در تأمین زمین مسکن و توسعه سکونتگاه‌ها رعایت این ضوابط و سند آمایش را الزامی می‌سازد.

با این حال، افزایش عرضه زمین برای مسکن می‌تواند با حفاظت از اراضی کشاورزی، محدودیت آب و هزینه ارائه خدمات عمومی تعارض ایجاد کند. قانون تلاش می‌کند از طریق اولویت زمین‌های داخل و متصل به محدوده شهر، طرح‌های توسعه شهری و رعایت قانون حفظ کاربری، این تعارض را مدیریت کند.

تفاوت قابل مشاهده آن است که چین کنترل زمین کشاورزی، پهنه اکولوژیک و توسعه شهری را در یک نظام واحد فضایی قرار می‌دهد. ایران برای هر حوزه قوانین و نهادهای جداگانه‌ای دارد و هماهنگی میان آنها از طریق طرح‌های شهری، آمایش و فرایندهای تصویب ایجاد می‌شود.



۸-۸. نظام مجوز و «نقشه واحد» سرزمین

برنامه چین برای جلوگیری از تعارض میان مجوزهای زمین، دریا، جنگل، مرتع و ساخت‌وساز، نقش «نقشه واحد» مدیریت منابع طبیعی و آمایش را تقویت می‌کند. مجوز کاربری زمین و مجوز برنامه‌ریزی باید با یکدیگر ادغام شوند و بررسی استفاده از زمین، دریا، جنگل و مرتع تا حد امکان به‌صورت هماهنگ انجام گیرد.

این سازوکار به مسئله‌ای پاسخ می‌دهد که در بسیاری از کشورها وجود دارد: یک پروژه ممکن است از یک دستگاه مجوز صنعتی، از دستگاه دیگر مجوز زمین و از دستگاه سوم مجوز آب یا محیط‌زیست دریافت کند، در حالی که داده‌ها و نقشه‌های آنها با هم سازگار نباشد.

«نقشه واحد» به معنای آن است که محدوده‌های شهری، اراضی کشاورزی، منابع طبیعی، زیرساخت‌ها، معادن و پهنه‌های حفاظت‌شده روی یک پایگاه مشترک قرار گیرند و صدور مجوز بر اساس داده‌های یکسان صورت گیرد.

در برنامه ایران، سامانه‌های متعدد زمین، املاک، مسکن، محیط‌زیست، معدن، کشاورزی و منابع طبیعی پیش‌بینی شده‌اند. در بخش مسکن نیز واگذاری زمین و اجرای طرح‌های حمایتی باید از طریق سامانه جامع طرح‌های حمایتی انجام شود.

با این حال، داشتن چند سامانه تخصصی لزوماً به معنای ایجاد مرجع واحد فضایی نیست. یکپارچگی زمانی تحقق می‌یابد که تعاریف، مختصات، وضعیت حقوقی، محدودیت‌ها و تصمیمات دستگاه‌ها در یک چارچوب مشترک قابل مشاهده باشند.

از این منظر، سند چین یکپارچگی مجوزها و داده‌های فضایی را بخشی از خود سیاست آمایش قرار می‌دهد. در ایران، ظرفیت سامانه‌ای وجود دارد، اما تعامل‌پذیری پایگاه‌ها و مرجعیت نهایی داده فضایی باید در مرحله اجرا تضمین شود.

۸-۹. رابطه اختیارات ملی و استانی

سند چین در آمایش سرزمین میان محدودیت ملی و انعطاف استانی تعادل برقرار می‌کند. دولت مرکزی حدود کلان زمین ساخت‌وساز، حفاظت کشاورزی و خطوط اکولوژیک را تعیین می‌کند؛ اما استان‌ها در هماهنگی زمین ساخت‌وساز میان شهرها و شهرستان‌ها اختیار بیشتری می‌یابند. مشروط بر آنکه سقف استانی رعایت شود، استان



می‌تواند سهم شهرها و شهرستان‌ها و نسبت استفاده از زمین موجود و زمین جدید را متناسب با شرایط تنظیم کند.

این الگو را نمی‌توان تمرکز کامل یا تمرکززدایی کامل دانست. مرکز حدود و اهداف ملی را تعیین می‌کند و سطح استانی درون این حدود اختیار تخصیص دارد. بدین ترتیب، انعطاف محلی نباید امنیت غذایی، محیط‌زیست یا اهداف ملی را نقض کند.

در برنامه ایران نیز اصلاح نظام اداری بر واگذاری وظایف و اختیارات قابل تفویض به استان‌ها و شهرستان‌ها و کاهش تمرکز تأکید دارد. در حوزه مسکن، برنامه تولید و عرضه مسکن حمایتی ابتدا باید در شورای مسکن استان تأیید و سپس در شورای عالی مسکن تصویب شود. این ترتیب، استان را در شناسایی نیاز و برنامه‌ریزی وارد می‌کند، اما تصمیم نهایی در ساختار ملی باقی می‌ماند.

شوراهای برنامه‌ریزی و توسعه استان، استانداری‌ها، شهرداری‌ها و دستگاه‌های استانی در اجرای بسیاری از احکام نقش دارند. با این حال، تفاوت میان «تفویض وظیفه» و «تفویض اختیار و منابع» باید مورد توجه قرار گیرد. اگر مسئولیت به استان منتقل شود اما اختیار قانونی، بودجه، نیروی انسانی یا امکان هماهنگی دستگاه‌ها منتقل نشود، تمرکززدایی عملی تحقق نمی‌یابد.

برنامه چین اختیار استانی را در موضوع مشخص تخصیص زمین، در چارچوب سقف ملی، توضیح می‌دهد. برنامه ایران دامنه وسیع‌تری از تمرکززدایی اداری را دنبال می‌کند، اما تحقق آن به تدوین دقیق فهرست اختیارات، انتقال منابع و پاسخ‌گویی نیاز دارد.

۸-۱۰. شهرنشینی انسان‌محور در برنامه چین

برنامه چین هدف‌گذاری کرده است نرخ شهرنشینی جمعیت ساکن دائم از ۶۷/۹ درصد به ۷۱ درصد برسد. با این حال، شهرنشینی در این سند فقط افزایش سهم جمعیت شهری نیست. مسئله اصلی این است که مهاجران روستایی که در شهر زندگی و کار می‌کنند، از حقوق و خدماتی متناسب با سکونت واقعی خود برخوردار شوند.

در نظام ثبت خانوار چین، محل ثبت رسمی فرد می‌تواند بر دسترسی به مدرسه، بیمه، مسکن عمومی و برخی خدمات اثر بگذارد. به همین دلیل، برنامه بر اصلاح نظام ثبت خانوار و ارائه خدمات در محل اقامت دائم تأکید می‌کند.



جمعیت مهاجر روستایی دارای اشتغال و اقامت پایدار باید مسیر آسان‌تری برای دریافت ثبت شهری داشته باشد. سهم آنان در بیمه اجتماعی کارکنان شهری باید افزایش یابد و افراد فاقد ثبت محلی، در صورت برخورداری از شرایط، به مسکن استیجاری عمومی و آموزش فرزندان دسترسی پیدا کنند. در عین حال، حقوق آنان نسبت به زمین کشاورزی، زمین مسکونی روستایی و درآمدهای جمعی باید حفظ شود و خروج از این حقوق فقط داوطلبانه و با جبران انجام گیرد.

این طراحی شهرنشینی را به یک فرایند حقوقی و اجتماعی تبدیل می‌کند. فرد نباید صرفاً نیروی کار شهر باشد و حقوق اجتماعی او در روستا باقی بماند؛ در عین حال، انتقال به شهر نیز نباید به سلب اجباری حقوق زمین روستایی منجر شود.

در قانون برنامه هفتم ایران، سازوکاری هم‌سنگ با اصلاح نظام ثبت خانوار چین و تبدیل مهاجر روستایی به شهروند شهری دارای مجموعه‌ای از حقوق مشخص، مطرح نشده است. موضوعات نزدیک در ایران بیشتر در احکام مسکن، توسعه شهرهای کوچک و متوسط، مهاجرت معکوس، اشتغال، بیمه و دسترسی به خدمات عمومی پراکنده‌اند.

از این رو، این بخش از برنامه چین فاقد متناظر حقوقی مستقیم در برنامه ایران است. مقایسه فقط در سطح کارکردی امکان‌پذیر است: هر دو برنامه به رابطه جابه‌جایی جمعیت با مسکن، اشتغال و خدمات توجه دارند، اما مسئله نهادی و ابزارهای مورد استفاده آنها متفاوت است.

۸-۱۱. مناطق کلان‌شهری و همکاری میان شهرها

برنامه چین «منطقه کلان‌شهری» را به عنوان واحدی فراتر از مرز یک شهر تعریف می‌کند. شهر مرکزی و شهرها و شهرستان‌های پیرامون باید در سه حلقه به هم متصل شوند: حلقه رفت و آمد روزانه، حلقه صنعتی و حلقه زندگی و خدمات.

برنامه‌ریزی، استقرار پروژه‌ها و تدوین سیاست‌ها در مناطق کلان‌شهری باید هماهنگ شود. خطوط ناتمام بین‌شهری و گلوگاه‌های حمل و نقل باید تکمیل شوند و منابع عمومی و عوامل تولید، در مناطق دارای شرایط مناسب، در مقیاس کل منطقه کلان‌شهری تخصیص یابند. پذیرش متقابل برخی اعتبارات نوآوری و سابقه اشتغال و اقامت نیز بخشی از این سیاست است.



این رویکرد به واقعیتی پاسخ می‌دهد که مرز اداری شهر با محدوده واقعی زندگی اقتصادی یکسان نیست. ممکن است فرد در یک شهر زندگی، در شهر دیگر کار و از خدمات شهر سوم استفاده کند. اگر حمل‌ونقل، مسکن، مالیات، خدمات و برنامه‌ریزی هر شهر مستقل باشد، هزینه رفت‌وآمد و نابرابری دسترسی افزایش می‌یابد.

در ایران نیز کلان‌شهرها از محدوده یک شهرداری فراتر رفته‌اند و شهرهای اقماری و شهرستان‌های پیرامون بخشی از بازار کار و مسکن آنها هستند. تهران، کرج و شهرهای پیرامون نمونه آشکار این پدیده‌اند.

بالاین حال، در برنامه هفتم، «منطقه کلان‌شهری» به عنوان واحد مستقل تخصیص منابع و هماهنگی برنامه، مشابه سند چین، صورت‌بندی نشده است. مدیریت حمل‌ونقل، مسکن، خدمات و محیط‌زیست عمدتاً در ساختارهای دستگاهی، استانی و شهرداری‌های جداگانه انجام می‌شود.

نبود سازوکار کلان‌شهری می‌تواند باعث انتقال مسئله از شهر مرکزی به پیرامون شود. محدود کردن ساخت‌وساز در مرکز، بدون حمل‌ونقل عمومی و خدمات مناسب در پیرامون، ممکن است فقط سکونت غیررسمی و رفت‌وآمد طولانی را افزایش دهد. سیاست منطقه کلان‌شهری باید مسکن، حمل‌ونقل، اشتغال، خدمات و محیط‌زیست را یکجا ببیند.

۸-۱۲. شهرهای انسان‌محور، تاب‌آور و هوشمند

برنامه چین شهر مطلوب را «نوآور، زیست‌پذیر، زیبا، تاب‌آور، متمدن و هوشمند» معرفی می‌کند. این مجموعه نشان می‌دهد که کیفیت شهر با یک شاخص مانند تراکم ساختمان یا تولید اقتصادی سنجیده نمی‌شود.

بازآفرینی شهری باید بر اساس ارزیابی وضعیت شهر و محله انجام شود و محله‌های جامع، فضاهای سبز، مسیرهای پیاده و دوچرخه، حمل‌ونقل عمومی و فضاهای ورزش روزمره توسعه یابند. زیرساخت‌های زیرزمینی، شبکه‌های فرسوده، ساختمان‌های آسیب‌پذیر، زهکشی و مقابله با سیلاب باید نوسازی شوند. استفاده از ساختمان‌های بسیار بلند محدود و ظرفیت اطفای حریق و نجات در ساختمان‌های بلند تقویت می‌شود.

تحول دیجیتال شهر نیز فقط به نصب تجهیزات هوشمند محدود نیست. پلتفرم‌های مدیریت، بهره‌برداری و خدمات شهری باید یکپارچه شوند و تصمیم‌گیری درباره ترافیک، خدمات، ایمنی و زیرساخت بر مبنای داده انجام گیرد.



برنامه همچنین بر نظام پایدار تأمین مالی ساخت، بهره‌برداری و نگهداری شهر تأکید می‌کند. این موضوع اهمیت دارد؛ زیرا بسیاری از پروژه‌های شهری در مرحله ساخت تأمین مالی می‌شوند، اما هزینه نگهداری، نوسازی و بهره‌برداری بلندمدت آنها در نظر گرفته نمی‌شود.

در برنامه ایران، بازآفرینی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد، تأمین خدمات شهری، توسعه دولت هوشمند، حمل‌ونقل عمومی، ایمنی ساختمان و مقاوم‌سازی در مواد مختلف حضور دارند. در مناطق حاشیه شهرها و بافت‌های فرسوده، دولت می‌تواند اراضی بلااستفاده خود را برای ایجاد فضاهای فرهنگی، ورزشی، آموزشی و بوستان در اختیار شهرداری‌ها قرار دهد و شهرداری باید حداکثر ظرف سه سال این فضاها را ایجاد کند.

این حکم نشان می‌دهد که بازآفرینی فقط به ساخت مسکن محدود نیست و کمبود خدمات عمومی نیز باید جبران شود. با این حال، برنامه ایران بیشتر از طریق اهداف مسکن، زمین، خدمات محله‌ای و تکالیف شهرداری وارد موضوع می‌شود. سند چین مدل جامع‌تری از شهر را شامل کیفیت معماری، ایمنی، مالیه شهری، زیرساخت زیرزمینی، فضای عمومی و حکمرانی دیجیتال ترسیم می‌کند.

۸-۱۳. شهرستان‌ها و شهرهای کوچک

در برنامه چین، شهرستان سطحی کلیدی میان روستا و کلان‌شهر است. توسعه شهرستان‌ها باید بر اساس نوع و موقعیت آنها انجام شود. شهرستان مجاور کلان‌شهر، شهرستان کشاورزی، شهرستان دارای کارکرد اکولوژیک و شهرستان مرزی نمی‌توانند مسیر یکسانی داشته باشند.

شهرستان‌های پیرامون شهرهای بزرگ می‌توانند بخشی از جمعیت، صنعت و خدمات را جذب کنند. شهرستان‌های کشاورزی باید خدمات و صنایع مرتبط با تولید غذا را توسعه دهند. مناطق اکولوژیک باید از فعالیت‌های سازگار با حفاظت استفاده کنند و شهرستان‌های مرزی نیز نقش اقتصادی و امنیتی دارند. برنامه تمرکز منطقه‌ای جمعیت در شهرهای شهرستانی و شهرک‌های مرکزی را دنبال می‌کند.

این سیاست می‌تواند فشار مهاجرت مستقیم به کلان‌شهرها را کاهش دهد و خدمات را در فاصله نزدیک‌تری از روستاها ارائه کند. شهرستان، بازار، بیمارستان، مدرسه، خدمات اداری و صنایع فرآوری را در مقیاسی فراهم می‌کند که روستا به تنهایی قادر به تأمین آن نیست.



در ایران نیز شهرهای کوچک و متوسط و مناطق مرزی در سیاست مسکن و توسعه سکونتگاهی مورد توجه قرار گرفته‌اند. قانون برای افزایش ظرفیت سکونتگاهی، روستاها، شهرهای کوچک و متوسط، مناطق مرزی و شهرک‌سازی را در اولویت قرار داده و تسهیل مهاجرت معکوس را دنبال می‌کند.

در اینجا دو برنامه نقطه اشتراک مهمی دارند: هر دو می‌کوشند رشد جمعیت و خدمات را از تمرکز انحصاری در کلان‌شهرها خارج کنند. تفاوت آن است که چین شهرستان‌ها را بر اساس نقش اقتصادی و اکولوژیک دسته‌بندی می‌کند؛ ایران بیشتر از طریق عرضه زمین، مسکن، اشتغال و زیرساخت، شهرهای کوچک و مناطق مرزی را تقویت می‌کند.

مهاجرت معکوس صرفاً با واگذاری زمین تحقق نمی‌یابد. خانوار برای ماندن در شهر کوچک یا روستا به اشتغال پایدار، مدرسه، درمان، اینترنت، حمل‌ونقل و بازار نیاز دارد. بنابراین، سیاست مسکن باید با سیاست توسعه اقتصادی و خدمات عمومی منطقه همراه باشد.

۸-۱۴. سیاست مسکن در برنامه ایران

قانون برنامه هفتم، مسکن را عمده‌ترین منظر افزایش عرضه، تأمین زمین، حمایت از گروه‌های واجد شرایط و بازآفرینی بافت‌های ناکارآمد تنظیم می‌کند. وزارت راه و شهرسازی مکلف است برنامه تولید و عرضه مسکن حمایتی را با مشارکت بخش خصوصی، تعاونی، شهرداری‌ها و نهادهای عمومی غیردولتی تهیه و اجرا کند. برنامه ابتدا در شورای مسکن استان و سپس در شورای عالی مسکن بررسی می‌شود.

برای تأمین زمین، زمین‌های دولتی داخل یا متصل به محدوده شهرها، پس از تهیه طرح توسعه شهری، آماده‌سازی و تفکیک، از طریق سامانه جامع طرح‌های حمایتی به متقاضیان واجد شرایط واگذار می‌شوند. این سازوکار تلاش می‌کند تخصیص زمین را از یک تصمیم موردی به فرایندی ثبت‌شده و قابل پیگیری تبدیل کند.

قانون همچنین افزایش ظرفیت سکونتگاهی کشور را در روستاها، شهرهای کوچک و متوسط، مناطق مرزی و شهرک‌های جدید دنبال می‌کند و رعایت سند آمایش و حفاظت از اراضی کشاورزی را الزامی می‌داند. برای تسهیل مهاجرت معکوس، شرط سابقه پنج‌ساله سکونت در برخی واگذاری‌ها حذف و امکان واگذاری بلندمدت زمین فراهم شده است.



تأمین زمین از طریق توافق با مالکان زمین‌های غیردولتی فاقد کاربری مسکونی نیز امکان‌پذیر است، مشروط بر رعایت قوانین حفظ کاربری و تأمین خدمات زیربنایی و روبنایی. بخش خصوصی، تعاونی و نهادهای عمومی می‌توانند در احداث شهرک‌ها و طرح‌های حمایتی مشارکت کنند.

از نقاط قوت برنامه ایران، پیوند روشن میان عرضه مسکن، تأمین زمین، بخش خصوصی، شوراهای استانی و سامانه اجرایی است. در مقابل، افزایش عرضه زمین و واحد مسکونی باید با ظرفیت آب، حمل‌ونقل، اشتغال و خدمات همراه شود. در غیر این صورت، واحد مسکونی ممکن است ساخته شود، اما سکونت پایدار یا تقاضای واقعی در محل شکل نگیرد.

۸-۱۵. سیاست مسکن در برنامه چین

فصل چهل و چهارم چین بر ایجاد مدل جدید توسعه بخش املاک و نظام مسکنی با «عرضه‌کنندگان متعدد، مسیرهای حمایتی متعدد و امکان اجاره و خرید» تأکید می‌کند. هدف فقط افزایش تعداد واحد نیست، بلکه پاسخ‌گویی به گروه‌های متفاوت و کاهش ریسک بازار املاک است.

مسکن حمایتی باید نیاز خانوارهای کم‌درآمد شهری، گروه‌های مزدبگیر با درآمد متوسط و پایین، جوانان و «شهروندان جدید» را پوشش دهد. مدیریت مسکن حمایتی از درخواست و صف تا تخصیص، استفاده و خروج باید در سراسر چرخه کنترل شود. همچنین تبدیل و استفاده هماهنگ از مسکن حمایتی اجاره‌ای و فروشی بررسی می‌شود.

صندوق پس‌انداز مسکن باید اصلاح شود و دامنه استفاده آن به افراد دارای اشتغال انعطاف‌پذیر گسترش یابد. این حکم به تحول بازار کار پاسخ می‌دهد؛ زیرا کارکنان غیررسمی یا پلتفرمی ممکن است به سازوکارهای سنتی مسکن دسترسی نداشته باشند.

در بازار مسکن تجاری، نظام توسعه، تأمین مالی و فروش پروژه‌ها اصلاح می‌شود. مدل شرکت پروژه و بانک راهبر برای تأمین مالی املاک توسعه می‌یابد و فروش منظم خانه‌های تکمیل‌شده مورد حمایت قرار می‌گیرد. عرضه زمین باید با موجودی مسکن و تحولات جمعیت هماهنگ شود و زمین‌ها و پروژه‌های نیمه‌تمام یا بلااستفاده تعیین تکلیف شوند.



سیاست چین همچنین بر توسعه بازار حرفه‌ای اجاره، استفاده از ساختمان‌های تجاری و اداری بلااستفاده، ارتقای کیفیت ساختمان و مدیریت ایمنی تمام‌چرخه مسکن تأکید دارد. ساختمان مطلوب باید ایمن، راحت، سبز و هوشمند باشد.

تفاوت اصلی دو برنامه در مسئله محوری آنهاست. برنامه ایران با کمبود عرضه، دسترسی خانوار، زمین و بافت فرسوده روبه‌رو است و تولید و واگذاری زمین را در مرکز قرار می‌دهد. برنامه چین علاوه بر تأمین مسکن اقشار مختلف، با ریسک مالی و مازاد یا عدم تعادل بازار املاک نیز مواجه است؛ از این‌رو، کنترل موجودی، تأمین مالی پروژه، بازار اجاره و فعال‌سازی واحدها و زمین‌های بلااستفاده اهمیت بیشتری دارد.

۸-۱۶. مقایسه الگوی تأمین مسکن

هر دو برنامه از ترکیب دولت، بخش خصوصی و نهادهای عمومی برای تأمین مسکن استفاده می‌کنند، اما نقش ابزارها متفاوت است.

در ایران، دولت عمدتاً زمین، اعتبارات حمایتی، مجوز و برنامه را فراهم می‌کند و بخش خصوصی، تعاونی، شهرداری و نهاد عمومی در ساخت و عرضه مشارکت می‌کنند. واگذاری زمین و مالکیت واحد در طرح‌های حمایتی جایگاه برجسته‌ای دارد.

در چین، مالکیت یکی از مسیرهای دسترسی است، اما اجاره عمومی و خصوصی، مسکن حمایتی اجاره‌ای و فروشی، صندوق مسکن و استفاده از موجودی بلااستفاده نیز نقش محوری دارند. سیاست به‌طور صریح نظام «اجاره و خرید» را دنبال می‌کند.

این تفاوت با ساختار بازار مسکن و مسائل دو کشور ارتباط دارد. در ایران، مالکیت مسکن بخش مهمی از امنیت اقتصادی خانوار و پوشش در برابر تورم تلقی می‌شود. در چین، علاوه بر تقاضای مالکیت، مهاجران شهری، جوانان و نیروی کار انعطاف‌پذیر به مسکن اجاره‌ای و حمایتی نیاز دارند.

توسعه مسکن استیجاری حرفه‌ای می‌تواند در ایران نیز برای گروه‌هایی که امکان یا تمایل خرید فوری ندارند اهمیت داشته باشد. با این حال، این نتیجه یک پیشنهاد تحلیلی است و نباید به‌عنوان حکم صریح برنامه ایران گزارش شود.



۸-۱۷. بازآفرینی شهری و بافت‌های فرسوده

برنامه ایران بافت فرسوده، سکونتگاه‌های ناکارآمد و مسکن روستایی را در چارچوب طرح‌های حمایتی و بازآفرینی مورد توجه قرار می‌دهد. حمایت مالی، تسهیل قراردادهای، تأمین زمین و ایجاد خدمات عمومی در این مناطق از ابزارهای اصلی‌اند.

دولت می‌تواند زمین‌های بلااستفاده یا بایر متعلق به خود و نهادهای وابسته را برای تأمین سرانه‌های فرهنگی، ورزشی، آموزشی و بوستان‌های شهری در حاشیه شهرها و بافت‌های فرسوده به شهرداری‌ها واگذار کند. شهرداری‌ها نیز باید ظرف مدت مقرر، فضاهای عمومی مورد نیاز را ایجاد کنند.

این حکم از آن جهت مهم است که فرسودگی صرفاً کیفیت پایین ساختمان نیست. محله فرسوده ممکن است با کمبود مدرسه، فضای سبز، ورزشگاه، درمانگاه، معبر مناسب و زیرساخت ایمنی نیز روبه‌رو باشد. نوسازی واحد مسکونی بدون رفع این کمبودها، کیفیت زندگی محله را به‌طور کامل بهبود نمی‌دهد.

در برنامه چین، بازآفرینی شهری با ارزیابی جامع شهر، نوسازی شبکه‌های فرسوده، ساختمان‌های ناایمن، زیرساخت‌های زیرزمینی، زهکشی و سیلاب، فضای عمومی، حمل‌ونقل و تحول دیجیتال پیوند دارد. همچنین برای ساخت، بهره‌برداری، سرمایه‌گذاری و تأمین مالی بازآفرینی باید نظامی پایدار ایجاد شود.

تفاوت آن است که برنامه ایران ابزارهای حقوقی و زمین‌محور مشخصی برای نوسازی مسکن و خدمات محله دارد؛ چین بازآفرینی را به‌عنوان تغییر مدل توسعه شهر، از گسترش افقی به ارتقای کیفیت فضای موجود، صورت‌بندی می‌کند.

۸-۱۸. همسان‌سازی خدمات عمومی در چین

فصل چهل‌وپنجم چین هدف خود را افزایش تعادل و دسترس‌پذیری خدمات عمومی پایه معرفی می‌کند. مبنای سیاست «فرصت برابر» و دستیابی به «نتایج اساساً هم‌ارز» است. هم‌ارزی نتیجه به معنای یکسان‌بودن کامل ساختمان، هزینه یا شکل ارائه خدمت در همه مناطق نیست؛ بلکه شهروند باید بتواند در هر منطقه به سطح قابل قبولی از آموزش، سلامت، اشتغال، مراقبت کودک، سالمندی، مسکن و حمایت اجتماعی دسترسی داشته باشد.



استانداردهای ملی خدمات باید به صورت پویا اصلاح شوند و هماهنگی میان استانداردهای منطقه‌ای افزایش یابد. منابع بیشتری باید به سطح محلی، روستاها، مناطق دوردست و گروه‌های نیازمند اختصاص پیدا کند و شهرستان، واحد مهم هماهنگی خدمات شهری و روستایی باشد.

یکی از مهم‌ترین عناصر، تخصیص خدمات بر اساس جمعیت ساکن دائم است. بودجه و امکانات عمومی نباید فقط بر اساس جمعیت ثبت‌شده محلی محاسبه شوند؛ زیرا شهرهای مهاجرپذیر ممکن است در عمل جمعیت بیشتری از رقم رسمی سنتی داشته باشند. مدارس، بیمارستان‌ها، حمل‌ونقل و مسکن باید متناسب با جمعیت واقعی ساکن تنظیم شوند.

در شهرهای دارای ورود گسترده جمعیت، دسترسی به خدمات کمیاب می‌تواند بر اساس مدت اشتغال و اقامت تنظیم شود و تفاوت میان سطوح خدمات به تدریج کاهش یابد.

این سیاست ارتباط مستقیمی با شهرنشینی دارد. مهاجر زمانی واقعاً شهروند شهر می‌شود که فقط در کارخانه یا شرکت کار نکند، بلکه فرزندش به مدرسه، خانوارش به بیمه و خود او به مسکن و خدمات دسترسی داشته باشد.

۸-۱۹. خدمات عمومی در برنامه ایران

برنامه هفتم ایران خدمات عمومی را در فصول آموزش، سلامت، تأمین اجتماعی، اصلاح اداری، مسکن، فرهنگ و اقتصاد رقومی تنظیم می‌کند. قانون برای بسیاری از خدمات، اهداف کمی، دستگاه مسئول و الزامات مالی و اجرایی تعیین کرده است.

اصلاح نظام اداری نیز کیفیت، هزینه، سرعت و رضایت مردم از خدمات را مورد توجه قرار می‌دهد. دستگاه‌ها باید خدمات خود را به صورت برخط و امن ارائه کنند و بخشی از خدمات الکترونیکی را به شکل هوشمند، بدون مراجعه حضوری، دخالت عامل انسانی یا ارائه مجدد مدارک در اختیار اشخاص قرار دهند.

هوشمندسازی می‌تواند هزینه دسترسی را برای ساکنان مناطق دور کاهش دهد و تفاوت جغرافیایی برخی خدمات اداری را کم کند. باین حال، خدمت دیجیتال فقط زمانی موجب عدالت می‌شود که دسترسی به اینترنت، تجهیزات، سواد دیجیتال و امکان استفاده برای سالمندان و افراد دارای معلولیت نیز فراهم باشد.



در حوزه مسکن و توسعه شهری، تأمین سرانه‌های آموزشی، فرهنگی، ورزشی و بوستان در سکونتگاه‌های حاشیه‌ای و بافت‌های ناکارآمد مورد توجه است. در سلامت و آموزش نیز پوشش گروه‌های روستایی، نیازمند و کم‌برخوردار از طریق احکام بخشی دنبال می‌شود.

تفاوت اصلی آن است که برنامه ایران برای هر خدمت، فصل و نهاد تخصصی دارد؛ سند چین علاوه بر سیاست‌های بخشی، یک فصل مستقل برای همسان‌سازی مجموعه خدمات عمومی در سطح سرزمین در نظر گرفته است.

بنابراین، برنامه ایران بیشتر از منظر «ارتقای هر دستگاه ارائه‌دهنده خدمت» و برنامه چین از منظر «توزیع فضایی و برابری دسترسی به سبد خدمات» وارد موضوع می‌شود.

۸-۲۰. تمایز میان تمرکززدایی، توسعه منطقه‌ای و همسان‌سازی خدمات

سه مفهوم تمرکززدایی، توسعه منطقه‌ای و همسان‌سازی خدمات عمومی به یکدیگر مرتبط‌اند، اما نباید یکسان تلقی شوند.

- تمرکززدایی به انتقال اختیار تصمیم‌گیری و اجرا از سطح ملی به استان، شهرستان یا شهر مربوط است.
- توسعه منطقه‌ای به نقش اقتصادی، جمعیتی، صنعتی، اکولوژیک و امنیتی مناطق و رابطه آنها با یکدیگر می‌پردازد.
- همسان‌سازی خدمات عمومی نیز بر کاهش تفاوت در دسترسی مردم به خدمات پایه تمرکز دارد.

ممکن است کشوری اختیارات زیادی به استان‌ها بدهد، اما نابرابری خدمات افزایش یابد؛ زیرا استان ثروتمند منابع بیشتری از استان ضعیف دارد. در چنین وضعیتی، تمرکززدایی باید با انتقالات مالی و استانداردهای ملی خدمات همراه شود.

همچنین ممکن است دولت از طریق سرمایه‌گذاری مرکزی، خدمات را در مناطق محروم توسعه دهد، بدون آنکه اختیار زیادی به مدیریت محلی بدهد. در این صورت همسان‌سازی خدمات رخ می‌دهد، اما تمرکززدایی محدود باقی می‌ماند.



برنامه چین این سه موضوع را در فصل‌های مختلف، ولی مرتبط، تنظیم می‌کند: توسعه منطقه‌ای، آمایش، اختیار استانی در تخصیص زمین و همسان‌سازی خدمات. در برنامه ایران نیز هر سه موضوع حضور دارند، اما در فصول اصلاح اداری، مسکن، خدمات اجتماعی و احکام آمایشی پراکنده‌اند.

تفکیک این مفاهیم برای ارزیابی برنامه ضروری است. واگذاری اختیار، بدون منابع و معیارهای عدالت، لزوماً به توسعه متوازن نمی‌انجامد؛ همان‌گونه که توزیع بودجه بدون اختیار محلی نیز ممکن است با نیاز واقعی منطقه سازگار نباشد.

۸-۲۱. جمع‌بندی تطبیقی

جدول ۱۲- جمع‌بندی تطبیقی

حوزه	برنامه هفتم ایران	برنامه پانزدهم چین	مهم‌ترین تفاوت
مفهوم توسعه منطقه‌ای	احکام آمایشی، استانی، محرومیت‌زدایی و تمرکززدایی در فصول مختلف	بخش مستقل شامل راهبرد مناطق، پیوندهای بین منطقه‌ای و آمایش	چین معماری منطقه‌ای منسجم‌تری دارد
توسعه متوازن	کاهش محرومیت و گسترش زیرساخت و خدمات	نقش‌های متفاوت و مکمل اقتصادی، غذایی، انرژی و اکولوژیک	چین بر تقسیم کار عملکردی مناطق تأکید دارد
مناطق پیشران	مناطق آزاد، سواحل، کریدورها و مراکز صنعتی	چند منطقه بزرگ اقتصادی و خوشه‌های شهری جهانی	چین قطب‌های چنداستانی را واحد راهبردی می‌داند
مناطق خاص	حمایت از مرز، روستا و مناطق محروم	سیاست جداگانه برای مرز، منابع محور، صنعتی قدیمی و اکولوژیک	دسته‌بندی و مسیر تحول در چین تفصیلی‌تر است
پیوند بین منطقه‌ای	شبکه‌های بخشی حمل‌ونقل، انرژی و آب	اتصال زیرساخت، انرژی، داده، صنعت و نوآوری	دامنه اتصال در چین چندلایه‌تر است
تقسیم منافع	عمدتاً از طریق بودجه و ترتیبات پروژه‌ای	سازوکار صریح همکاری و تقسیم منافع میان مناطق	چین مسئله منفعت بین منطقه‌ای را مستقیم مطرح می‌کند



حوزه	برنامه هفتم ایران	برنامه پانزدهم چین	مهم ترین تفاوت
آمایش	مرجع استقرار پروژه ها و سکونتگاه ها در مواد مختلف	فصل مستقل و نظام مناطق کارکردی اصلی	چین آمایش را بخشی از معماری مرکزی برنامه می داند
خطوط کنترل فضایی	قوانین و طرح های جداگانه زمین، شهر و محیط زیست	زمین کشاورزی، خط قرمز اکولوژیک و حد توسعه شهری	کنترل ها در چین در یک نظام واحد قرار دارند
داده و مجوز فضایی	سامانه های تخصصی متعدد	نقشه واحد و ادغام مجوزهای زمین، دریا، جنگل و مرتع	چین یکپارچگی فضایی را صریح تر دنبال می کند
اختیار استانی	واگذاری وظایف و مشارکت شوراهای استانی	اختیار تخصیص زمین درون سقف های ملی	چین رابطه سقف ملی و انعطاف استانی را روشن تر بیان می کند
شهرنشینی	کنترل تمرکز، مهاجرت معکوس، مسکن و توسعه شهرهای کوچک	شهروندسازی مهاجران و دسترسی در محل سکونت دائم	مسائل نهادی شهرنشینی دو کشور متفاوت اند
مناطق کلان شهری	احکام حمل و نقل و شهری پراکنده	واحد مشترک برنامه ریزی، صنعت، رفت و آمد و خدمات	در چین منطقه کلان شهری جایگاه مستقل دارد
شهرهای کوچک	زمین، مسکن و حمایت از مهاجرت معکوس	دسته بندی شهرستان ها بر اساس کارکرد	چین مسیر توسعه متناسب با نوع شهرستان تعیین می کند
بازآفرینی شهری	مسکن، بافت فرسوده و تأمین خدمات محله ای	زیرساخت زیرزمینی، ایمنی، فضای عمومی، مالیه و دیجیتال	چین بازآفرینی را تغییر مدل توسعه شهر می داند
مسکن حمایتی	تولید، عرضه زمین، مالکیت و مشارکت سازندگان	اجاره و خرید، مدیریت صف و خروج و پوشش گروه های متنوع	ایران عرضه زمین و چین تنوع شیوه دسترسی را برجسته می کنند
بازار مسکن	افزایش تولید و تأمین مالی ساخت	مدیریت موجودی، زمین بلااستفاده، اجاره و ریسک مالی	چین به تعادل موجودی و بازار املاک توجه بیشتری دارد
خدمات عمومی	اهداف و تکالیف بخشی و هوشمندسازی خدمات	فصل مستقل همسان سازی بر اساس جمعیت ساکن دائم	ایران دستگاه محورتر و چین توزیع فضایی محورتر است



حوزه	برنامه هفتم ایران	برنامه پانزدهم چین	مهم ترین تفاوت
عدالت خدمات	حمایت از گروه ها و مناطق در فصول تخصصی	فرصت برابر و نتایج اساساً هم ارز	چین معیار عمومی تری برای سبد خدمات ارائه می کند

توسعه منطقه ای و آمایش در دو برنامه دارای جایگاه مهم اند، اما منطق سازمان دهی آنها تفاوت دارد.

برنامه پانزدهم چین مناطق را صرفاً بر اساس برخورداری یا محرومیت تقسیم نمی کند. هر منطقه می تواند نقش متفاوتی در نوآوری، صنعت، امنیت غذایی، تأمین انرژی، گشایش خارجی یا حفاظت اکولوژیک داشته باشد. توسعه هماهنگ به معنای یکسان سازی همه مناطق نیست، بلکه به معنای ایجاد تقسیم کار مکمل و جبران هزینه های وظایف ملی است.

برنامه هفتم ایران بر کاهش محرومیت، توسعه مناطق مرزی و روستایی، افزایش ظرفیت سکونتگاهی، توسعه سواحل، واگذاری اختیارات و رعایت اسناد آمایش تأکید دارد. قدرت این رویکرد در تبدیل موضوعات منطقه ای به تکالیف قانونی و تعیین نقش دستگاه ها و شوراهای استانی است. باین حال، نقش اقتصادی و فضایی هر منطقه و رابطه آن با سایر مناطق در متن قانون به صورت یک معماری جامع تشریح نشده است.

در پیوندهای بین منطقه ای، برنامه چین زیرساخت حمل و نقل، انرژی، داده، زنجیره های صنعتی، نوآوری و همکاری نهادی را در یک چارچوب مرتبط قرار می دهد. در قانون ایران، این پیوندها بیشتر از طریق شبکه های ملی، دستگاه های بخشی و پروژه های مشخص برقرار می شوند و سازوکار عمومی تقسیم منافع میان استان ها در متن برنامه تصریح نشده است.

در آمایش سرزمین، برنامه چین سه خط کنترل زمین کشاورزی، حفاظت اکولوژیک و توسعه شهری را در یک نظام واحد قرار می دهد و از نقشه مشترک، مجوزهای هماهنگ و رابطه روشن میان سقف ملی و اختیار استانی استفاده می کند. برنامه ایران اسناد آمایش، قوانین حفظ اراضی، طرح های شهری و ارزیابی محیط زیستی را به کار می گیرد، اما انسجام میان سامانه ها و نهادهای متعدد در مرحله اجرا اهمیت اساسی دارد.

در شهرنشینی، دو کشور با مسائل متفاوتی روبه رو هستند. چین در پی تبدیل مهاجر روستایی به شهروند دارای دسترسی به بیمه، آموزش و مسکن است. ایران بیشتر با تمرکز جمعیت در کلان شهرها، توسعه پیرامونی، کمبود



مسکن، مهاجرت از مناطق کوچک و فرسودگی شهری مواجه است. به همین دلیل، سیاست شهروندسازی مهاجران چین متناظر مستقیم با یک ماده مشخص در برنامه ایران ندارد.

در مسکن، قانون ایران بر تولید، عرضه زمین، مشارکت خصوصی و تعاونی، مسکن حمایتی و توسعه سکونتگاه‌ها تمرکز دارد. سند چین نظام متنوع‌تری از مالکیت و اجاره، مدیریت مسکن حمایتی، کنترل تأمین مالی املاک، فعال‌سازی واحدها و زمین‌های بلااستفاده و مدیریت ایمنی تمام‌چرخه را دنبال می‌کند. تفاوت، بازتاب مسائل متفاوت بازار مسکن دو کشور است.

در خدمات عمومی نیز برنامه ایران برای آموزش، سلامت، مسکن، تأمین اجتماعی و خدمات دیجیتال تکالیف مشخص و قابل پیگیری دارد. برنامه چین علاوه بر سیاست‌های هر بخش، توزیع فضایی خدمات را به‌عنوان مسئله‌ای مستقل تعریف و تخصیص منابع را با جمعیت ساکن دائم مرتبط می‌کند.

نتیجه اصلی فصل آن است که توسعه منطقه‌ای با تمرکززدایی اداری، توزیع پروژه یا حمایت از مناطق محروم یکسان نیست. سیاست منطقه‌ای، نقش مناطق، رابطه میان آنها، محدودیت‌های سرزمینی، جابه‌جایی جمعیت، مسکن و توزیع خدمات عمومی را به یکدیگر مرتبط می‌کند. قانون برنامه هفتم در تعیین تکالیف بخشی، استانی و سکونتگاهی صراحت بیشتری دارد؛ برنامه چین نیز روابط میان تقسیم کار منطقه‌ای، آمایش سرزمین، شهرنشینی و خدمات عمومی را در ساختاری متمرکزتر و به‌هم‌پیوسته‌تر تنظیم می‌کند.



۹. فصل نهم: جمعیت، اشتغال، رفاه، آموزش، سلامت، فرهنگ و حقوق گروه‌های اجتماعی

۹-۱. جایگاه سیاست‌های انسانی و اجتماعی در دو برنامه

سیاست‌های جمعیتی و اجتماعی در هر دو برنامه بخشی از معماری توسعه ملی‌اند و صرفاً به حمایت از گروه‌های آسیب‌پذیر محدود نمی‌شوند. جمعیت، آموزش، سلامت، اشتغال و تأمین اجتماعی بر عرضه نیروی کار، بهره‌وری، تقاضای داخلی، پس‌انداز خانوار، ظرفیت نوآوری و پایداری مالی دولت اثر می‌گذارند. از این‌رو، کیفیت سیاست‌گذاری در این حوزه‌ها می‌تواند مسیر رشد اقتصادی را نیز تغییر دهد.

برنامه پانزدهم چین موضوعات انسانی و اجتماعی را در چند مجموعه مرتبط تنظیم می‌کند. چهار فصل متوالی به فرزندآوری، آموزش، سلامت و سالمندی اختصاص یافته‌اند و پس از آن، فصل‌های اشتغال، توزیع درآمد، تأمین اجتماعی، مسکن، همسان‌سازی خدمات عمومی و حقوق گروه‌های اجتماعی قرار گرفته‌اند. چهار فصل فرهنگ نیز پیش از این مجموعه، به ارزش‌های اجتماعی، خدمات فرهنگی عمومی، صنعت فرهنگ و ارتباطات بین‌المللی فرهنگی می‌پردازند. این ترتیب نشان می‌دهد که در معماری برنامه چین، جمعیت، سرمایه انسانی، خدمات عمومی، اشتغال، درآمد و فرهنگ اجزای مرتبط «توسعه باکیفیت جمعیت» و «شکوفایی مشترک» محسوب می‌شوند.

برنامه هفتم ایران نیز دامنه گسترده‌ای از سیاست‌های انسانی و اجتماعی را پوشش می‌دهد. اصلاح صندوق‌های بازنشستگی، تأمین اجتماعی و توزیع عادلانه درآمد، سلامت، آموزش، فرهنگ عمومی و رسانه، زن، خانواده و جمعیت، سلامت اجتماعی و حمایت از گروه‌های مختلف در فصل‌های مستقل یا احکام پراکنده قانون تنظیم شده‌اند. قانون در بسیاری از این حوزه‌ها اهداف کمی، دستگاه مسئول و تکلیف گزارش‌دهی تعیین کرده است.

تفاوت اصلی در شیوه سازمان‌دهی موضوعات است. برنامه ایران بیشتر هر حوزه را در ساختار دستگاه تخصصی و احکام قانونی آن تنظیم می‌کند؛ سند چین علاوه بر سیاست‌های بخشی، رابطه جمعیت با آموزش، سلامت، اشتغال، مصرف، سالمندی، مسکن و خدمات عمومی را در سطح معماری برنامه برجسته می‌سازد.

۹-۲. سیاست جمعیت و فرزندآوری

۹-۲-۱. جامعه دوستدار فرزندآوری در برنامه چین

برنامه چین تغییرات ساختار جمعیتی را یکی از چالش‌های مهم توسعه و حکمرانی اجتماعی معرفی می‌کند. کاهش تمایل به فرزندآوری، افزایش هزینه پرورش فرزند، تأخیر در ازدواج و فرزندآوری و رشد سریع جمعیت سالمند،



فقط مسائل خانوادگی تلقی نمی‌شوند؛ بلکه بر عرضه نیروی کار، مصرف، پس‌انداز، آموزش، خدمات درمانی و نظام تأمین اجتماعی اثر می‌گذارند.

فصل سی‌وهفتم، هدف خود را ساخت «جامعه دوستدار فرزندآوری» قرار می‌دهد. این مفهوم از تشویق فرهنگی به فرزندآوری فراتر می‌رود و بر کاهش هزینه‌های واقعی تشکیل و اداره خانواده تمرکز دارد. هزینه‌های زایمان، مراقبت کودک، آموزش، مسکن و سازگاری اشتغال والدین با مسئولیت خانوادگی باید کاهش یابد و خدمات عمومی مرتبط با بارداری، زایمان و پرورش کودک توسعه پیدا کند.

خدمات فراگیر نگهداری کودک از ابزارهای محوری این سیاست است. مراکز جامع مراقبت از کودک باید در شهرها گسترش یابند و امکانات محله‌ای و مؤسسات یکپارچه مراقبت و آموزش توسعه پیدا کنند. برنامه هدف‌گذاری کرده است مراکز جامع خدمات مراقبت از کودک در سطح شهرهای استانی و شهری پوشش کامل پیدا کنند. هم‌زمان، ظرفیت خدمات پزشکی باروری و سلامت مادر و کودک نیز از طریق ارتقای مراکز تخصصی و ایجاد دست‌کم یک مؤسسه سطح بالای سلامت مادر و کودک در هر استان تقویت می‌شود.

در این رویکرد، تصمیم خانوار درباره فرزندآوری تنها نتیجه نگرش فرهنگی نیست. هزینه فرصت اشتغال زنان، دسترسی به مهدکودک، فشار هزینه آموزش و مسکن، امنیت شغلی و کیفیت خدمات درمانی همگی در تصمیم خانوار نقش دارند. از این‌رو، سیاست جمعیت باید میان بازار کار، خدمات عمومی، مالیات، مسکن و حمایت‌های خانوادگی هماهنگی ایجاد کند.

۹-۲-۲. زن، خانواده و جمعیت در برنامه ایران

برنامه هفتم ایران موضوع جمعیت را در پیوند با تحکیم خانواده، ازدواج، فرزندآوری، نقش اجتماعی زنان، حمایت از زنان سرپرست خانوار، آموزش مهارت‌های خانوادگی و ارائه خدمات مشاوره‌ای مطرح می‌کند. جهت‌گیری اصلی قانون، تقویت تشکیل و پایداری خانواده، کاهش آسیب‌های خانوادگی و ارتقای ظرفیت‌های زنان است.

در مقایسه با سند چین، وزن هنجاری و فرهنگی خانواده در برنامه ایران برجسته‌تر است. خانواده نه تنها یک واحد جمعیتی و اقتصادی، بلکه نهاد اصلی تربیتی، اخلاقی و اجتماعی تلقی می‌شود. در مقابل، چین موضوع فرزندآوری را بیشتر از منظر هزینه‌های اقتصادی، خدمات مراقبتی، بازار کار و تغییر ساختار جمعیت صورت‌بندی می‌کند.



این تفاوت به معنای فقدان حمایت اقتصادی از خانواده در ایران یا فقدان ابعاد فرهنگی در چین نیست. در ایران نیز قوانین دائمی، بودجه‌های سنواتی و برنامه‌های حمایتی متعددی در حوزه تسهیلات ازدواج، فرزندآوری، مسکن و اشتغال خانواده وجود دارند. در سند چین نیز فرهنگ خانواده و مسئولیت والدین مطرح است. باین حال، در متن دو برنامه، نقطه تمرکز متفاوت است.

برنامه ایران بیشتر بر تشکیل، تحکیم و سلامت نهاد خانواده تأکید می‌کند؛ برنامه چین کاهش هزینه پرورش فرزند و سازگار کردن ساختار خدمات و اشتغال با فرزندآوری را به صورت منسجم‌تری وارد سیاست جمعیت می‌سازد.

۹-۲-۳. جمع‌بندی تطبیقی سیاست جمعیت

هر دو برنامه، فرزندآوری و تغییر ساختار جمعیت را موضوعی مرتبط با سیاست عمومی می‌دانند؛ اما مسئله را با تأکیده‌های متفاوتی صورت‌بندی می‌کنند.

در قانون برنامه هفتم ایران، سیاست جمعیت در پیوند با ازدواج، تحکیم خانواده، فرزندآوری، مشاوره، مهارت، اشتغال و حمایت از خانواده‌ها تنظیم شده و برای برخی از این حوزه‌ها اهداف کمی و تکالیف دستگاهی تعیین شده است.

برنامه چین، فرزندآوری را بیشتر در ارتباط با هزینه‌های تولد و پرورش کودک، خدمات مراقبت از کودک، سلامت مادر و کودک، مسکن، آموزش و سازگاری شرایط اشتغال والدین بررسی می‌کند.

بنابراین، تفاوت اصلی در ترکیب ابزارهاست. قانون ایران نهاد خانواده و ابزارهای حقوقی، فرهنگی و حمایتی را برجسته‌تر می‌کند؛ برنامه چین کاهش هزینه‌های اقتصادی و توسعه خدمات مورد نیاز خانواده دارای فرزند را در قالب سیاستی یکپارچه‌تر سازمان می‌دهد. این تفاوت به متن دو برنامه محدود است و درباره کل نظام سیاست جمعیتی دو کشور داوری نمی‌کند.

۹-۳. سالمندی و اقتصاد مراقبت

۹-۳-۱. سالمندی فعال در برنامه چین

برنامه چین سالمندی را هم‌زمان یک مسئله رفاهی، بهداشتی، مالی، بازار کار و صنعتی می‌داند. فصل چهارم با عنوان «مواجهه فعال با سالمندی جمعیت» بر این اصل استوار است که سالمند باید امکان برخورداری از مراقبت مناسب، مشارکت اجتماعی و زندگی رضایت‌بخش را داشته باشد.



شبکه مراقبت از سالمندان بر سه سطح استوار است: مراقبت در منزل، خدمات محله‌ای و مؤسسات تخصصی. برنامه توسعه تخت‌های مراقبتی در منزل، اصلاح خانه‌ها متناسب با نیاز سالمندان، خدمات کمک متقابل، مؤسسات حرفه‌ای و زنجیره‌ای محله‌محور و ارتقای مراکز عمومی مراقبت را دنبال می‌کند. دو هزار مؤسسه عمومی سالمندی باید از نظر تجهیزات، ایمنی و استاندارد خدمات ارتقا یابند و پوشش مؤسسات و امکانات مراقبت محله‌ای به ۷۰ درصد برسد.

توجه ویژه‌ای به سالمندان دارای ناتوانی حرکتی یا اختلال شناختی شده است. افزایش تخت‌های پرستاری، مراقبت روزانه، خدمات توان‌بخشی و پیوند مراکز درمانی با مؤسسات سالمندی جزء سیاست‌اند. بیمارستان‌های واجد شرایط باید خدمات تلفیقی پزشکی و سالمندی ارائه دهند و مراکز بهداشتی شهرستان‌ها و شهرک‌ها نیز توان مراقبت از سالمندان ناتوان و دارای اختلال شناختی را افزایش دهند.

بیمه مراقبت بلندمدت، یکی از ابزارهای مهم تأمین هزینه خدمات سالمندی است. این بیمه با بیمه درمانی عادی تفاوت دارد؛ زیرا هزینه مراقبت مستمر، پرستاری و کمک به فعالیت‌های روزانه را برای افرادی پوشش می‌دهد که در بلندمدت به دیگران وابسته‌اند.

برنامه چین سالمندی را فقط هزینه اجتماعی نمی‌داند. توسعه «اقتصاد نقره‌ای» شامل تولید تجهیزات پزشکی و کمک حرکتی، خدمات سلامت، گردشگری، فرهنگ، مسکن مناسب، فناوری‌های هوشمند و خدمات خانگی، به‌عنوان یک حوزه جدید تقاضا و اشتغال دنبال می‌شود.

همچنین مشارکت سالمندان در آموزش، فعالیت اجتماعی، ورزش و اشتغال متناسب با توانایی آنان تشویق می‌شود. بدین ترتیب، سالمندی فعال در کنار مراقبت از سالمندان نیازمند حمایت قرار می‌گیرد.

۹-۳-۲. سالمندی و بازنشستگی در برنامه ایران

برنامه هفتم ایران مسئله سالمندی را بیش از همه از منظر پایداری صندوق‌های بازنشستگی، حفظ حقوق بیمه‌شدگان و بازنشستگان و اصلاح مدیریت منابع صندوق‌ها مطرح می‌کند.

وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی مکلف شده است ضوابط سرمایه‌گذاری صندوق‌ها را با هدف افزایش ذخایر، حفظ حقوق بین‌نسلی، شفافیت، سودآوری، کاهش بنگاه‌داری، افزایش مسئولیت هیئت‌مدیره و مدیریت ریسک تنظیم



کند. صندوق‌ها نیز موظف به اصلاح ترکیب سرمایه‌گذاری، واگذاری برخی دارایی‌ها و بهبود حاکمیت شرکتی شده‌اند.

دولت باید بدهی‌های حسابرسی شده خود به سازمان تأمین اجتماعی را از روش‌های مختلف، از جمله پرداخت نقدی، اوراق، واگذاری دارایی و سهام و تهاجر، تأدیه کند. ایجاد تعهد جدید برای صندوق‌های اجتماعی بدون تأمین منبع نیز در طول برنامه ممنوع شده است.

این احکام نشان می‌دهد که پایداری مالی و جلوگیری از انتقال تعهدات تأمین‌نشده به نسل‌های آینده، در مرکز اصلاحات بازنشستگی ایران قرار دارد.

برنامه ایران در حوزه سلامت، حمایت اجتماعی و خدمات بهزیستی نیز احکامی برای سالمندان دارد، اما شبکه مستقل و یکپارچه‌ای شامل مراقبت در منزل، خدمات محله‌ای، بیمه مراقبت بلندمدت، فناوری سالمندی و اقتصاد نقره‌ای، به گستردگی فصل سالمندی چین در متن برنامه سازمان نیافته است.

تفاوت اصلی ناشی از دو نوع مسئله‌گذاری است. برنامه ایران سالمندی را عمدتاً از منظر پایداری تعهدات بازنشستگی و مدیریت دارایی صندوق‌ها می‌نگرد؛ چین علاوه بر بازنشستگی و بیمه، بر خدمات مراقبتی و شکل‌گیری بازارها و مشاغل مرتبط با سالمندی تمرکز می‌کند.

۹-۳-۳. تفاوت بازنشستگی و مراقبت سالمندی

بازنشستگی و مراقبت سالمندی دو مسئله مرتبط اما متفاوت‌اند. نظام بازنشستگی درآمد فرد پس از خروج از بازار کار را تأمین می‌کند؛ نظام مراقبت سالمندی به خدمات پرستاری، توان‌بخشی، مراقبت روزانه، سلامت روان، مسکن و کمک در فعالیت‌های روزمره می‌پردازد.

ممکن است صندوق بازنشستگی از نظر مالی پایدار باشد، اما سالمند به خدمات مراقبتی دسترسی نداشته باشد. در جهت مقابل، ممکن است شبکه خدمات وجود داشته باشد، اما منابع درآمدی سالمند برای پرداخت هزینه آن کافی نباشد.

برنامه ایران در ضلع درآمد و پایداری صندوق‌ها احکام صریح‌تری دارد. برنامه چین تلاش می‌کند ضلع درآمد، سلامت، مراقبت، فناوری، خانواده و بازار خدمات سالمندی را هم‌زمان پوشش دهد.



۴-۹. اشتغال و پیوند آن با سیاست‌های اقتصادی

۱-۴-۹. هدف‌گذاری اشتغال در برنامه ایران

برنامه هفتم ایران خالص افزایش تعداد شاغلان را به‌طور متوسط یک میلیون نفر در سال هدف‌گذاری کرده است. اشتغال در قانون با رشد بخش‌های اقتصادی، تأمین مالی، توسعه بنگاه‌های کوچک، مشاغل خرد و خانگی، کسب‌وکارهای روستایی، شرکت‌های دانش‌بنیان و طرح‌های صنعتی و زیرساختی پیوند دارد.

مزیت هدف یک میلیون شغل، صراحت و قابلیت سنجش آن است. با این حال، تعداد شغل به‌تنهایی کیفیت اشتغال را نشان نمی‌دهد. پایداری شغل، درآمد، بیمه، بهره‌وری، ساعات کار، امنیت شغلی و تناسب مهارت، همگی بر آثار اقتصادی و اجتماعی اشتغال مؤثرند.

قانون ایران برای گسترش پوشش بیمه برخی اشکال جدید کار نیز اقدام کرده است. ارائه‌دهندگان خدمات حمل‌ونقل بار و مسافر در سکوه‌های مجازی که بیمه بازنشستگی ندارند، امکان بیمه کردن خود نزد سازمان تأمین اجتماعی را پیدا می‌کنند. این حکم نشان می‌دهد که برنامه تحول بازار کار پلتفرمی را تشخیص داده است؛ هرچند داوطلبانه بودن بیمه و شیوه تقسیم سهم میان سکو، شاغل و دولت، بر میزان پوشش واقعی اثر می‌گذارد.

۲-۴-۹. اشتغال باکیفیت و کامل در برنامه چین

برنامه چین اشتغال را هدفی مستقل و اولویت‌دار در سیاست اقتصادی و اجتماعی می‌داند. هدف کلان، حفظ نرخ بیکاری شهری بررسی شده در سطح کمتر از ۵/۵ درصد و حرکت به سوی اشتغال کامل‌تر و باکیفیت‌تر است.

یکی از ابزارهای برجسته، ارزیابی آثار اشتغال سیاست‌های کلان، پروژه‌های بزرگ و استقرار ظرفیت‌های عمده تولیدی است. این ابزار به این معناست که یک پروژه فقط بر اساس سرمایه‌گذاری، تولید یا بازده مالی سنجیده نشود، بلکه آثار آن بر تعداد، نوع و محل اشتغال نیز بررسی گردد.

صنایعی مانند تجارت خارجی، ساختمان، اقامت، پذیرایی و خدمات که توان جذب نیروی کار گسترده دارند، از حمایت متناسب برخوردار می‌شوند و ظرفیت اشتغال در خدمات، اقتصاد دیجیتال، اقتصاد سبز و سالمندی فعال می‌گردد. اشتغال انعطاف‌پذیر، کار پلتفرمی و اشکال جدید اشتغال باید در چارچوبی سالم و قانونمند توسعه یابند.



چنین برای گروه‌های مختلف بازار کار نیز سیاست‌های متفاوت در نظر می‌گیرد: فارغ‌التحصیلان، جوانان، کارگران مهاجر روستایی، افراد دارای دشواری اشتغال، کارکنان اخراج‌شده و نیروی کار تحت تأثیر تغییر فناوری.

در این برنامه، آثار هوش مصنوعی و تحول دیجیتال بر اشتغال نیز باید پایش شود. فناوری می‌تواند برخی مشاغل را حذف یا دگرگون و هم‌زمان مشاغل جدیدی ایجاد کند. سیاست اشتغال باید از طریق مهارت‌آموزی، انتقال شغلی و حمایت از بنگاه‌ها، هزینه این گذار را مدیریت کند.

۹-۴-۳. تفاوت رویکرد دو برنامه به اشتغال

برنامه ایران یک هدف خالص و قابل پیگیری برای افزایش شاغلان تعیین می‌کند و بخش مهمی از سیاست اشتغال را از طریق رشد تولید، حمایت از بنگاه‌ها و برنامه‌های گروهی اجرا می‌نماید.

برنامه چین هدف تعداد شغل جدید را در جدول اصلی به شکل مشابه ایران تعیین نمی‌کند؛ اما اشتغال را در ارزیابی سیاست کلان، پروژه و ظرفیت صنعتی وارد می‌کند و بر کیفیت، مهارت، حمایت گروهی و سازگاری با تحول فناوری تأکید بیشتری دارد.

تفاوت را می‌توان چنین خلاصه کرد:

- برنامه ایران بیشتر می‌پرسد چه تعداد شغل باید ایجاد شود و کدام بخش‌ها و برنامه‌ها مسئول ایجاد آن‌اند؛
- برنامه چین علاوه بر ظرفیت اشتغال‌زایی، می‌پرسد سیاست صنعتی، سرمایه‌گذاری و فناوری چه اثری بر ساختار و کیفیت اشتغال دارد.

۹-۵. مهارت، آموزش مادام‌العمر و تطبیق عرضه و تقاضای کار

در هر دو برنامه، عدم تطابق مهارت با نیاز بازار کار یکی از موانع اشتغال و بهره‌وری است.

برنامه چین نظام آموزش مهارتی را با زنجیره‌های صنعتی و نوآوری هماهنگ می‌کند. رشته‌ها و مراکز فنی و حرفه‌ای باید متناسب با صنایع کلیدی، توسعه منطقه‌ای و تغییر فناوری سازمان یابند. آموزش فنی متوسطه، عالی و حرفه‌ای باید به هم متصل شود و مراکز عملی مشترک میان صنعت و آموزش توسعه پیدا کنند.



آموزش مهارت در چین فقط به جوانان پیش از ورود به بازار کار محدود نیست. کارکنانی که در معرض جابه‌جایی فناورانه یا صنعتی قرار دارند، افراد بیکار، نیروی کار مهاجر و شاغلان اشکال جدید کار نیز باید امکان بازآموزی داشته باشند. آموزش مادام‌العمر و اعتباردهی به مهارت‌های حرفه‌ای، امکان انتقال میان شغل‌ها و صنایع را افزایش می‌دهد.

برنامه ایران نیز بر افزایش سهم آموزش‌های مهارتی و حرفه‌ای در آموزش عالی، اصلاح رشته‌های کم‌تقاضا، پاسخ‌گویی دانشگاه‌ها به بازار کار و توسعه آموزش‌های فنی و حرفه‌ای تأکید دارد. در فصل علمی و آموزشی، دانشگاه‌ها مکلف‌اند رشته‌ها و ظرفیت‌های آموزشی را با نیازهای جامعه و بازار کار تطبیق دهند و سهم آموزش‌های مهارتی در زیرنظام‌های آموزش عالی افزایش یابد.

تفاوت اصلی آن است که برنامه چین نظام مهارت را در امتداد کل چرخه عمر شغلی و تحول صنعت تنظیم می‌کند. در ایران، پیوند آموزش با اشتغال و افزایش آموزش مهارتی به‌صراحت مطرح شده، اما هماهنگی پیوسته میان پیش‌بینی تحولات بخش‌ها، آموزش شاغلان و انتقال نیروی کار باید در مرحله اجرا تکمیل شود.

۹-۶. توزیع درآمد، فقر و شکوفایی مشترک

۹-۶-۱. اهداف کمی توزیع درآمد در برنامه ایران

برنامه هفتم ایران برای تأمین اجتماعی و توزیع درآمد مجموعه‌ای از اهداف کمی روشن تعیین کرده است. ضریب جینی باید به ۰/۳۵ برسد، پوشش بیمه‌های اجتماعی به ۷۶ درصد افزایش یابد، نسبت هزینه دهک دهم به دهک اول در مناطق روستایی و شهری کاهش پیدا کند و فقر مطلق در پایان برنامه به صفر برسد. سازمان برنامه و بودجه نیز باید عملکرد این شاخص‌ها را سالانه به مجلس گزارش کند.

قرارگرفتن ضریب جینی، پوشش بیمه و فقر مطلق در یک جدول، نشان می‌دهد که قانون سه سطح متفاوت عدالت را هم‌زمان مورد توجه قرار داده است:

- توزیع کلی درآمد؛
- پوشش در برابر مخاطرات اجتماعی؛
- و تضمین حداقل معیشت.



هدف فقر مطلق صفر از نظر سیاستی بسیار بلندپروازانه است. تحقق آن به تعریف دقیق و به‌روزشونده خط فقر، دسترسی به داده‌های درآمد و هزینه خانوار، شناسایی افراد، ثبات ارزش واقعی حمایت‌ها و هماهنگی سیاست اشتغال، مسکن، سلامت و یارانه نیاز دارد.

برنامه ایران از آزمون وسیع برای هدفمندکردن برخی حمایت‌ها استفاده می‌کند. برای نمونه، ادامه بر خورداری برخی بیمه‌شدگان بدون کارفرما از معافیت کامل حق بیمه، به قرارگرفتن در چهار دهک اول درآمدی و ارزیابی آزمون وسیع وابسته شده است.

۹-۶-۲. نظام توزیع درآمد در برنامه چین

سند چین هدف خود را رشد هم‌زمان درآمد مردم و اقتصاد و افزایش هماهنگی مزد نیروی کار با بهره‌وری می‌داند. بهبود ساختار توزیع باید به افزایش درآمد گروه‌های کم‌درآمد و گسترش پایدار گروه‌های با درآمد متوسط منجر شود.

برنامه چین نظام توزیع را در سه سطح در نظر می‌گیرد. توزیع اولیه از طریق مزد، سود و درآمد حاصل از عوامل تولید شکل می‌گیرد. بازتوزیع از طریق مالیات، تأمین اجتماعی و خدمات عمومی انجام می‌شود. توزیع سوم نیز به خیریه، مسئولیت اجتماعی و اقدامات داوطلبانه مربوط است.

در توزیع اولیه، افزایش سهم مزد در درآمد، تکمیل سازوکار تعیین و رشد دستمزد، افزایش حداقل دستمزد و تقویت چانه‌زنی و حمایت از حقوق کارکنان اهمیت دارد. همچنین درآمدهای حاصل از دارایی، سرمایه و فعالیت اقتصادی خانوارها باید از مسیرهای قانونمند گسترش یابد.

در بازتوزیع، مالیات، پرداخت‌های انتقالی، خدمات عمومی و نظام تأمین اجتماعی باید نقش بیشتری در کاهش نابرابری ایفا کنند. هدف فقط انتقال نقدی به پایین‌ترین گروه‌ها نیست؛ آموزش، سلامت، مسکن، مراقبت کودک و سالمندی نیز بخشی از سیاست توزیع‌اند، زیرا هزینه‌های ضروری خانوار را کاهش می‌دهند.

۹-۶-۳. مقایسه دو رویکرد

قانون برنامه هفتم ایران، نتیجه مورد انتظار سیاست توزیع درآمد را از طریق شاخص‌هایی مانند ضریب جینی، فقر مطلق و پوشش‌های حمایتی به‌صورت کمی بیان می‌کند. برنامه چین نیز به افزایش درآمد، اصلاح نظام دستمزد،



بازتوزیع، توسعه طبقه متوسط و تنظیم درآمدهای بسیار بالا می‌پردازد، اما برای همه این نتایج هدف کمی واحدی تعیین نمی‌کند.

در نتیجه، قانون ایران بر سنجش نتیجه توزیعی و هدف‌گذاری کمی تأکید بیشتری دارد؛ برنامه چین، سازوکارهای شکل‌گیری و توزیع درآمد در مراحل مختلف را در چارچوب گسترده‌تری قرار می‌دهد. این تفاوت ناظر بر شیوه طراحی دو سند است و به‌تنهایی میزان اثربخشی سیاست توزیع درآمد در دو کشور را نشان نمی‌دهد.

۷-۹. تأمین اجتماعی و حمایت‌های هدفمند

۱-۷-۹. ساختار تأمین اجتماعی در ایران

برنامه ایران تأمین اجتماعی را هم از منظر پوشش و حمایت و هم از منظر پایداری مالی تنظیم می‌کند. افزایش پوشش بیمه اجتماعی به ۷۶ درصد، پرداخت بدهی دولت به سازمان تأمین اجتماعی، جلوگیری از ایجاد تعهد بدون منبع، اصلاح سرمایه‌گذاری صندوق‌ها و هدفمندکردن حمایت‌ها، اجزای اصلی سیاست‌اند.

در حوزه حمایت درمانی، دولت می‌تواند با رعایت آزمون وسع، درمان مازاد بر بسته بیمه پایه را برای بازنشستگان و دهک‌های پایین درآمدی در مراکز دولتی اجرا کند. فرانشیز بستری برای برخی گروه‌های تحت پوشش نهادهای حمایتی، رزمندگان معسر و زنان سرپرست خانوار معسر رایگان و برای دهک‌های اول تا پنجم دو درصد تعیین شده است. این احکام نشان می‌دهند که قانون میان حمایت همگانی پایه و حمایت بیشتر برای گروه‌های کم‌درآمد تمایز قائل شده است. در سلامت اجتماعی نیز برنامه اهدافی مانند کاهش جرم، کاهش شیوع مصرف مواد مخدر، افزایش توانمندسازی زنان آسیب‌دیده اجتماعی و بهبود سرمایه اجتماعی را تعیین می‌کند.

۲-۷-۹. نظام چندسطحی تأمین اجتماعی در چین

برنامه چین در پی ایجاد نظامی چندسطحی، پایدار و قابل انتقال است. بیمه بازنشستگی، درمان، بیکاری، حوادث کار، زایمان و مراقبت بلندمدت در کنار کمک اجتماعی و خدمات حمایتی قرار می‌گیرند.

انتقال و استمرار سوابق بیمه میان مناطق باید تسهیل شود تا جابه‌جایی شغلی یا مهاجرت داخلی موجب از دست‌رفتن حقوق بیمه‌ای نشود. این موضوع با سیاست شهرنشینی و بازار کار ملی مرتبط است.



پایداری مالی بیمه‌ها نیز باید بر محاسبات اکچوئری و ارزیابی بلندمدت درآمدها، تعهدات و تغییرات جمعیتی استوار باشد. علاوه بر بیمه عمومی، بیمه‌های تکمیلی، پس‌انداز بازنشستگی و برنامه‌های کارفرمایی می‌توانند سطوح مکمل حمایت را تشکیل دهند.

کمک اجتماعی چین فقط به خانوارهای زیر خط رسمی حداقل معیشت محدود نمی‌شود. خانوارهایی که کمی بالاتر از خط حمایت قرار دارند اما در معرض سقوط‌اند، یا به دلیل هزینه‌های سنگین درمان، معلولیت یا آموزش دچار دشواری شده‌اند، نیز باید شناسایی شوند. خدمات مددکاری، مراقبت و توان‌بخشی در کنار پرداخت نقدی توسعه می‌یابد.

۹-۷-۳. جمع‌بندی

جدول ۱۳- جمع‌بندی تطبیقی

حوزه	برنامه هفتم ایران	برنامه پانزدهم چین	جمع‌بندی تطبیقی
جمعیت و فرزندآوری	ازدواج، تحکیم خانواده، فرزندآوری، مشاوره و حمایت از خانواده همراه با اهداف کمی	کاهش هزینه تولد و پرورش کودک، توسعه خدمات مراقبتی و سازگار کردن اشتغال، مسکن و آموزش با فرزندآوری	ایران بر نهاد خانواده و تکالیف حمایتی تأکید بیشتری دارد؛ چین هزینه‌ها و خدمات مرتبط با فرزندآوری را یکپارچه‌تر تنظیم می‌کند.
سالمندی	اصلاح صندوق‌های بازنشستگی، حمایت معیشتی و پوشش‌های بیمه‌ای	سالمندی فعال، مراقبت بلندمدت، خدمات اجتماعی و توسعه اقتصاد سالمندی	در ایران پایداری مالی و بازنشستگی برجسته‌تر است؛ در چین مراقبت، مشارکت اجتماعی و خدمات سالمندی دامنه گسترده‌تری دارد.
اشتغال	اهداف کمی اشتغال، حمایت از مشاغل خرد، خانگی و مناطق محروم	اشتغال باکیفیت و کامل، حمایت از گروه‌های مختلف بازار کار و توجه به آثار تحول فناوری	ایران بیشتر بر کمیت اشتغال و گروه‌های هدف تمرکز دارد؛ چین کیفیت، ساختار و تحولات آینده بازار کار را نیز وارد سیاست می‌کند.
مهارت و آموزش مادام‌العمر	آموزش مهارتی و تطبیق رشته‌ها و مهارت‌ها با نیاز بازار کار	نظام آموزش مادام‌العمر، بازآموزی نیروی کار و پیوند مهارت با تحول صنعتی و فناوری	هر دو بر رفع شکاف مهارتی تأکید دارند؛ برنامه چین بازآموزی مستمر



حوزه	برنامه هفتم ایران	برنامه پانزدهم چین	جمع بندی تطبیقی
			نیروی کار را صریح تر سازمان می دهد.
توزیع درآمد و فقر	هدف گذاری ضریب جینی، فقر مطلق، پوشش حمایتی و عدالت اقتصادی	افزایش درآمد، اصلاح دستمزد، توسعه طبقه متوسط و تنظیم مراحل مختلف توزیع درآمد	ایران نتیجه توزیعی را کمی تر بیان می کند؛ چین سازوکارهای شکل گیری و بازتوزیع درآمد را گسترده تر بررسی می کند.
تأمین اجتماعی	گسترش پوشش بیمه، هدفمندی حمایت ها و اصلاح صندوق های بازنشستگی	نظام چندسطحی تأمین اجتماعی، پوشش گروه های مختلف و هماهنگی میان بیمه و خدمات	در ایران اصلاح مالی و هدفمندی حمایت ها برجسته تر است؛ چین ساختار چندلایه پوشش اجتماعی را منسجم تر صورت بندی می کند.
آموزش	اهداف کمی پوشش و کیفیت، توسعه آموزش مهارتی و اصلاح نظام آموزشی	پیوند آموزش با جمعیت، نوآوری، استعداد، مهارت و توسعه بلندمدت	ایران بر اهداف و تکالیف بخشی تأکید دارد؛ چین آموزش را در ارتباط گسترده تری با سرمایه انسانی و تحول توسعه قرار می دهد.
سلامت	پزشک خانواده، نظام ارجاع، بیمه، تأمین مالی و کاهش پرداخت از جیب	سلامت محوری، پیشگیری، خدمات تمام چرخه زندگی و تقویت نظام ارائه خدمات	ایران اصلاح ساختار ارائه و تأمین مالی خدمات را برجسته می کند؛ چین پیشگیری و سلامت در طول چرخه زندگی را صریح تر وارد برنامه می سازد.
فرهنگ، رسانه و میراث	فرهنگ عمومی، رسانه، میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی همراه با اهداف و تکالیف دستگاهی	ارزش های اجتماعی، خدمات فرهنگی عمومی، صنعت فرهنگ و ارتباطات فرهنگی بین المللی	هر دو فرهنگ را بخشی از توسعه می دانند؛ برنامه چین میان ارزش ها، خدمات عمومی و صنعت فرهنگ ارتباط منسجم تری برقرار می کند.
زنان، کودکان و جوانان	حمایت از خانواده، زنان و جوانان، مهارت، ازدواج، اشتغال و کاهش آسیب های اجتماعی	حمایت از حقوق و توسعه زنان، کودکان و جوانان و گسترش خدمات و مشارکت اجتماعی	موضوعات مشترک اند، اما در ایران بیشتر در پیوند با خانواده و حمایت اجتماعی و در چین در قالب حقوق، خدمات و مشارکت تنظیم شده اند.



حوزه	برنامه هفتم ایران	برنامه پانزدهم چین	جمع بندی تطبیقی
گروه های خاص و افراد دارای معلولیت	احکام رفاهی، درمانی، اشتغال و مناسب سازی در بخش های مختلف قانون	سیاست های مستقل تر درباره نظامیان بازنشسته و زنجیره خدمات افراد دارای معلولیت	حمایت از نظامیان بازنشسته و ایثارگران متناظر مستقیم نیست؛ سیاست معلولیت نیز در برنامه چین یکپارچه تر صورت بندی شده است.
سلامت و سرمایه اجتماعی	اهداف کمی کاهش جرم، اعتیاد و آسیب های اجتماعی و افزایش سرمایه اجتماعی	پیشگیری محلی، خدمات روانی و اجتماعی، مشارکت عمومی و حل اختلاف در سطح پایه	ایران نتایج مورد انتظار را کمی تر بیان می کند؛ چین سازوکارهای پیشگیری و مدیریت محلی را برجسته تر می سازد.

برنامه ایران به طور برجسته بر پایداری صندوق ها، بدهی دولت، پوشش بیمه و هدف گذاری توزیعی تمرکز دارد. چین علاوه بر پایداری مالی، قابلیت انتقال بیمه میان مناطق، تنوع سطوح بیمه، مراقبت بلندمدت و ترکیب پرداخت نقدی با خدمات اجتماعی را وارد معماری تأمین اجتماعی می کند.

در ایران، اصلاح صندوق ها در فصل مستقل و حمایت اجتماعی در فصل دیگری قرار دارد. در چین، بازنشستگی، خدمات سالمندی، کمک اجتماعی و خدمات عمومی در چند فصل مرتبط به یکدیگر متصل می شوند. تفاوت اصلی نه در وجود نهادهای حمایتی، بلکه در میزان اتصال بیمه، مراقبت، جابه جایی جمعیت و خدمات اجتماعی است.

۸-۹. آموزش عمومی، فنی و عالی

۸-۹-۱. آموزش به عنوان جزء راهبرد جمعیت در چین

قرار گرفتن آموزش در بخش «توسعه باکیفیت جمعیت» نشان می دهد که برنامه چین آموزش را فقط یک خدمت عمومی یا مسیر صدور مدرک نمی داند. آموزش باید کیفیت نیروی انسانی، نوآوری، تحرک اجتماعی و توان سازگاری با تغییرات صنعتی را افزایش دهد.

میانگین سال های تحصیل جمعیت در سن کار باید از ۱۱/۳ سال به ۱۱/۷ سال برسد و این شاخص در اهداف اصلی برنامه قرار گرفته است.



در آموزش پایه، منابع باید متناسب با تغییر جمعیت دانش‌آموزی بازتوزیع شوند. شهرها و مناطق دارای ورود جمعیت نیازمند افزایش ظرفیت مدرسه‌اند و مدارس کوچک اما ضروری روستایی نیز باید حفظ و باکیفیت اداره شوند. جابه‌جایی معلمان و مدیران، کلاس‌های کم‌جمعیت در مناطق مناسب و هماهنگی مدرسه، خانواده و جامعه از ابزارهای ارتقای کیفیت‌اند.

در آموزش متوسطه، ظرفیت دبیرستان‌های عمومی افزایش می‌یابد تا گلوگاه ورود به آموزش متوسطه کاهش یابد. آموزش فنی‌وحرفه‌ای نیز با صنایع و مناطق پیوند می‌خورد و مسیر میان مدارس فنی، دانشکده‌های حرفه‌ای و آموزش‌های عالی مهارتی تقویت می‌شود.

در آموزش عالی، توسعه دانشگاه‌ها و رشته‌های تراز اول، پرورش مهندسان و استعدادهای بین‌رشته‌ای، ادغام صنعت و آموزش و تنظیم رشته‌ها متناسب با نیازهای راهبردی دنبال می‌شود.

۹-۸-۲. آموزش در برنامه ایران

برنامه هفتم ایران آموزش را در دو مجموعه آموزش عمومی و آموزش عالی و پژوهش تنظیم می‌کند. ارتقای کیفیت آموزشی، عدالت در دسترسی، اصلاح مدیریت مدارس، توسعه آموزش‌های فنی‌وحرفه‌ای، پیوند دانشگاه با بازار کار، افزایش آموزش مهارتی و ارتقای پژوهش‌های نیازمحور از محورهای اصلی‌اند.

برنامه ایران در آموزش عالی بر بازنگری رشته‌ها و ظرفیت‌ها بر اساس بازار کار، افزایش سهم آموزش‌های مهارتی و حرفه‌ای، توسعه تعامل دانشگاه و صنعت و افزایش سهم پایان‌نامه‌های تقاضامحور تأکید می‌کند.

این رویکرد نشان می‌دهد که نظام آموزش نباید فقط بر تقاضای ورود دانشجو یا ظرفیت سنتی دانشگاه‌ها استوار باشد؛ نیازهای اقتصادی، اجتماعی و فناورانه نیز باید در برنامه‌ریزی رشته‌ها نقش داشته باشند.

در آموزش عمومی، عدالت آموزشی، کیفیت، هویت فرهنگی و دینی، نیروی انسانی، فضا و تجهیزات آموزشی و مشارکت نهادهای مختلف اهمیت دارند. تفاوت جهت‌گیری‌های ارزشی دو کشور در محتوای آموزشی نیز آشکار است. برنامه ایران بر تربیت اسلامی - ایرانی و اهداف فرهنگی نظام آموزشی تأکید بیشتری دارد؛ برنامه چین آموزش را با ارزش‌های سوسیالیستی، هویت ملی و نوسازی کشور پیوند می‌دهد.



۹-۸-۳. تفاوت معماری آموزش

در هر دو برنامه، آموزش هم کارکرد اقتصادی و هم کارکرد فرهنگی و اجتماعی دارد. با این حال، چین آموزش، علم، فناوری و استعداد را در یک معماری مشترک و آموزش عمومی را در راهبرد کیفیت جمعیت قرار می‌دهد.

ایران آموزش عمومی، آموزش عالی، پژوهش و مهارت را در فصول و نظام‌های تخصصی جداگانه تنظیم می‌کند. این تفکیک امکان تعیین تکالیف دستگاهی را افزایش می‌دهد، اما هماهنگی میان آموزش مدرسه‌ای، دانشگاه، مهارت و نیاز صنعت باید از طریق سازوکارهای بین‌دستگاهی برقرار شود.

۹-۹. سلامت و نظام ارائه خدمات

۹-۹-۱. سلامت محوری و پیشگیری در برنامه چین

برنامه چین هدف افزایش امید به زندگی به ۸۰ سال را تعیین کرده و ساخت «چین سالم» را بر تقدم سلامت و پیشگیری استوار می‌کند.

ظرفیت بهداشت عمومی، کنترل بیماری، امداد پزشکی، ایمنی خون و پاسخ به وضعیت‌های اضطراری باید تقویت شود. در سطح خدمات، بیمارستان‌های سطح بالا، مراکز ملی پزشکی و تخصص‌های کلیدی توسعه می‌یابند و هم‌زمان شبکه شهرستانی و مراکز درمانی پایه ارتقا پیدا می‌کنند.

برنامه ایجاد یک‌هزار جامعه پزشکی یکپارچه در سطح شهرستان را پیش‌بینی کرده است. منابعی مانند تصویربرداری، آزمایشگاه، تشخیص قلب، ضد عفونی، دارو و خدمات دارویی باید میان مراکز شهرستانی به اشتراک گذاشته شوند.

این سیاست تلاش می‌کند دو هدف را هم‌زمان دنبال کند: ایجاد مراکز ملی برای بیماری‌های پیچیده و تقویت خدمات پایه نزدیک به محل زندگی. بدون تقویت سطح پایه، بیمارستان‌های بزرگ با تقاضای قابل پیشگیری و درمان‌های ساده اشباع می‌شوند.

سلامت روان، خدمات کودکان، توان‌بخشی، مراقبت سالمندان و تلفیق پزشکی و مراقبت نیز در برنامه جایگاه مستقل دارند. طب سنتی چین نیز از طریق مراکز تخصصی، پژوهش و ادغام مناسب با پزشکی جدید حمایت می‌شود.



تحول دیجیتال و هوش مصنوعی در تشخیص، درمان، مدیریت پرونده، خدمات از راه دور و پزشکی دقیق به کار گرفته می‌شوند؛ اما استفاده از داده سلامت باید با الزامات امنیت و حریم خصوصی هماهنگ باشد.

۹-۹-۲. شبکه سلامت، پزشک خانواده و ارجاع در ایران

برنامه هفتم ایران یکی از صریح‌ترین احکام خود را به استقرار پزشک خانواده و نظام ارجاع برای تمام جمعیت کشور اختصاص می‌دهد. وزارت بهداشت باید در چارچوب شبکه بهداشتی و درمانی، خدمات یکپارچه بهداشتی، تشخیصی، درمانی، دارویی، مراقبتی و توان‌بخشی را با اولویت بهداشت و پیشگیری سازمان دهد.

پزشک خانواده و ارجاع، در صورت اجرای کامل، می‌توانند نقطه ورود فرد به نظام سلامت را مشخص کنند، از مراجعه غیرضروری مستقیم به متخصص جلوگیری نمایند، سوابق درمانی را پیوسته نگه دارند و پرداخت بیمه را با مسیر درمان هماهنگ کنند.

قانون همچنین منابع بودجه عمومی سلامت دارای ماهیت بیمه‌ای را از طریق نظام بیمه و با محوریت وزارت بهداشت تخصیص می‌دهد. این حکم برای کاهش پرداخت مستقیم خانوار و حرکت به سمت خرید راهبردی خدمات اهمیت دارد.

در حوزه سلامت الکترونیک، وزارت بهداشت باید نقشه راه معماری یکپارچه سلامت الکترونیک را تهیه کند. تمام ارائه‌دهندگان دولتی، عمومی و خصوصی نیز موظفاند داده‌های سلامت را هم‌زمان با ارائه خدمت به پایگاه ملی سلامت ارسال کنند. از ابتدای سال دوم، تمدید پروانه حرفه‌ای یا بهره‌برداری مراکز به انجام این تکلیف وابسته می‌شود.

این ضمانت اجرا اهمیت زیادی دارد. بسیاری از سامانه‌های سلامت به دلیل اختیاری بودن تبادل داده یا نبود استاندارد مشترک ناقص می‌مانند. پیوند تمدید مجوز با ارسال داده می‌تواند پوشش پایگاه را افزایش دهد؛ البته کیفیت داده، امنیت، رضایت آگاهانه و سطح دسترسی اشخاص نیز باید به دقت تنظیم شوند.

۹-۹-۳. مقایسه دو نظام سلامت

هر دو برنامه بر بهداشت و پیشگیری، شبکه خدمات پایه، دیجیتالی‌شدن و ارتقای کیفیت خدمات تأکید دارند.



برنامه ایران سازوکار سازمانی ارائه خدمت را با پزشک خانواده، نظام ارجاع، بیمه و پایگاه ملی سلامت به صورت حقوقی و الزام آور تنظیم می کند. برنامه چین در کنار شبکه پایه، ظرفیت بهداشت عمومی، مراکز تخصصی ملی، سلامت روان، سالمندی، پزشکی دقیق و کاربرد هوش مصنوعی را در یک معماری گسترده تر قرار می دهد.

به بیان دیگر:

- ایران در پی ایجاد مسیر منظم ورود و گردش بیمار در شبکه سلامت و یکپارچگی داده ها است؛
- چین علاوه بر مسیر خدمت، ظرفیت کل نظام از پیشگیری و شهرستان تا مراکز ملی و فناوری پیشرفته را گسترش می دهد.

۹-۱۰. فرهنگ، هویت و ارزش های اجتماعی

فرهنگ در هر دو برنامه کارکردی فراتر از تفریح یا تولید آثار هنری دارد. فرهنگ به هویت ملی، انسجام اجتماعی، ارزش های سیاسی و اخلاقی، مشروعیت نظام و تصویر کشور در جهان مرتبط است. با این حال، محتوای ارزشی و ساختار نهادی دو برنامه متفاوت اند.

۹-۱۰-۱. ارزش های محوری در برنامه چین

فصل سی و سوم بر ترویج ارزش های محوری سوسیالیستی، آموزش آرمان ها، اخلاق عمومی، میهن دوستی، همبستگی ملی و فرهنگ کار تأکید دارد. هدایت افکار عمومی و فضای آنلاین نیز بخشی از سیاست فرهنگی است.

در این چارچوب، فرهنگ ابزار شکل دهی به هویت مشترک و حمایت اجتماعی از مسیر نوسازی چین است. تاریخ حزب، انقلاب، کشور و فرهنگ سنتی در نظام آموزشی، رسانه و فعالیت های عمومی بازنمایی می شوند.

۹-۱۰-۲. فرهنگ عمومی در برنامه ایران

برنامه ایران بر سبک زندگی اسلامی - ایرانی، فرهنگ ایثار و شهادت، عدالت طلبی، خدمتگزاری، هویت ملی، روحیه مقاومت، کار و تلاش و افزایش همبستگی و اعتماد ملی تأکید دارد. ماده ۷۵ اصلاح ساختار فرهنگی کشور را با رویکرد حکمرانی هوشمند، شبکه ای، تعاملی، مردم پایه، ارزشی و انقلابی مقرر می کند.



در هر دو برنامه، دولت و نهادهای فرهنگی نقش فعالی در ترویج ارزش‌ها دارند؛ اما بنیان‌های ایدئولوژیک متفاوت‌اند. ارزش‌های سوسیالیستی و رهبری حزب در چین و ارزش‌های اسلامی، انقلابی و جمهوری اسلامی در ایران، محتوای سیاست فرهنگی را شکل می‌دهند.

بنابراین، مقایسه فرهنگ نباید به یک درجه کلی از شباهت یا تفاوت تقلیل یابد. در سطح کارکرد، هر دو از فرهنگ برای هویت، انسجام و هدایت اجتماعی استفاده می‌کنند؛ در سطح محتوا و ساختار سیاسی، تفاوت‌های بنیادین دارند.

۹-۱۱. خدمات فرهنگی عمومی و میراث فرهنگی

برنامه چین فصل مستقلی برای خدمات فرهنگی عمومی دارد. منابع فرهنگی باکیفیت باید به سطح محله و روستا برسند و فضاهایی مانند اتاق مطالعه شهری، ایستگاه فرهنگی محله و کریدورهای فرهنگی ایجاد شوند. موزه هوشمند، کتابخانه هوشمند، خدمات ابری فرهنگی و ترویج مطالعه عمومی نیز توسعه می‌یابند.

در حفاظت میراث، برنامه بر نظارت یکپارچه، حفاظت از شهرها و روستاهای تاریخی، میراث جهانی، آثار انقلابی، اسناد، کتاب‌های کهن و میراث ناملموس تأکید می‌کند. پارک‌های فرهنگی ملی پیرامون دیوار بزرگ، کانال بزرگ، راهپیمایی طولانی، رود زرد و یانگ‌تسه نیز میراث را با آموزش، گردشگری و توسعه منطقه‌ای پیوند می‌دهند.

در برنامه ایران نیز میراث فرهنگی، گردشگری، صنایع دستی، اماکن مذهبی، فرهنگ عمومی و رسانه دارای احکام متعدّدند. درآمد اماکن و کمک‌های مردمی می‌تواند برای اداره، توسعه و مرمت همان اماکن مصرف شود و جذب گردشگران و زائران خارجی نیز هدف‌گذاری شده است.

میراث در ایران علاوه بر تاریخ و هویت ملی، با انقلاب اسلامی، دفاع مقدس، ایثار و شهادت پیوند پررنگی دارد. در چین نیز میراث انقلاب و تاریخ حزب در کنار میراث تمدنی مورد حمایت قرار می‌گیرد.

تفاوت اصلی در سازمان‌دهی خدمات فرهنگی است. چین شبکه خدمات فرهنگی عمومی نزدیک به محل زندگی را در فصل مستقل قرار می‌دهد. ایران بیشتر بر ساختار دستگاه‌های فرهنگی، مأموریت‌ها، حمایت از فعالان فرهنگی، رسانه و میراث تمرکز می‌کند؛ هرچند کتابخانه، فضاهای فرهنگی و خدمات عمومی نیز در قوانین و برنامه‌های دستگاهی وجود دارند.



۱۲-۹. صنعت فرهنگ، رسانه و ارتباطات بین‌المللی

۱-۱۲-۹. صنعت فرهنگ در چین

فصل سی و پنجم چین صنعت فرهنگ را به‌عنوان بخشی از اقتصاد و زنجیره تولید، فناوری، توزیع و مصرف فرهنگی تنظیم می‌کند. نشر، فیلم، تلویزیون، بازی، پویانمایی، موسیقی، طراحی، تبلیغات، گردشگری فرهنگی و محصولات دیجیتال باید از نوآوری فناوری، مالکیت فکری، سرمایه و بازار بهره ببرند.

هدف فقط افزایش تولید محتوای فرهنگی نیست؛ بنگاه‌های فرهنگی، بازار آثار، فناوری تولید، پلتفرم‌های توزیع و صادرات محصولات فرهنگی نیز باید توسعه یابند.

۲-۱۲-۹. رسانه و فرهنگ در برنامه ایران

برنامه ایران حکمرانی رسانه، تنظیم مقررات صوت و تصویر، صدور مجوز، حمایت از فرهنگ اسلامی - ایرانی و رسیدگی به تخلفات را مورد توجه قرار می‌دهد. سازمان صداوسیما و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی در تنظیم و نظارت بر رسانه‌های صوتی و تصویری نقش دارند و وزارت ارتباطات باید پهنای باند لازم را برای دسترسی عمومی و بین‌المللی به شبکه‌ها و برنامه‌های رسانه ملی فراهم کند.

قانون همچنین پوشش بیمه تأمین اجتماعی فعالان فرهنگ، هنر و رسانه را دنبال می‌کند.

در برنامه ایران، برخی عناصر صنعت فرهنگ در فصول فرهنگ، میراث، گردشگری، صنایع دستی و اقتصاد رقومی توزیع شده‌اند. باین‌حال، فصل مستقلی که کل زنجیره صنعت فرهنگ از مالکیت فکری و تأمین مالی تا فناوری، بازار و صادرات را مشابه فصل سی و پنجم چین یکجا سازمان دهد، مشاهده نمی‌شود.

۳-۱۲-۹. ارتباطات فرهنگی بین‌المللی

فصل سی و ششم چین افزایش قدرت ارتباطی و نفوذ تمدن چین را هدف قرار می‌دهد. نظام روایت و گفتمان چینی، رسانه‌های بین‌المللی، ترجمه، جشنواره‌ها، محصولات فرهنگی و شبکه‌های تبادل باید توسعه یابند تا توان چین در معرفی تاریخ، ارزش‌ها و دیدگاه‌های خود افزایش یابد.



این سیاست صرفاً «دیپلماسی فرهنگی» به معنای برگزاری چند رویداد نیست؛ بلکه شامل ایجاد محصول، پلتفرم، شبکه توزیع، رسانه، آموزش زبان، تعامل نخبگان و صادرات فرهنگی است.

در برنامه ایران نیز دیپلماسی فرهنگی، گردشگری مذهبی، حضور فرهنگی خارجی، معرفی انقلاب اسلامی، مفاخر و تمدن ایرانی - اسلامی و گسترش ارتباط با مؤسسات و کانون‌های مذهبی جهان مورد توجه است.

وجه مشترک، استفاده از فرهنگ برای تصویرسازی بین‌المللی و ایجاد ارتباط با جوامع خارجی است. تفاوت در مقیاس، شبکه جهانی توزیع و پیوند سیاست ارتباطی چین با صنعت فرهنگ، تجارت خدمات و راهبرد قدرت نرم است.

۱۳-۹. زنان، کودکان و جوانان

۱-۱۳-۹. ساختار فصل گروه‌های اجتماعی در چین

فصل چهل‌وششم، حقوق و منافع زنان، کودکان، جوانان، نظامیان بازنشسته و افراد دارای معلولیت را در یک چارچوب مشترک توسعه قرار می‌دهد. اصل حاکم آن است که گروه‌های مختلف باید نه فقط از حمایت حداقلی، بلکه از امکان مشارکت و بهره‌مندی از توسعه برخوردار باشند.

در حوزه زنان، بر برابری حقوق، حمایت از اشتغال، سلامت، آموزش، مشارکت در تصمیم‌گیری و مقابله با تبعیض و خشونت تأکید می‌شود. در حوزه کودکان، سلامت، آموزش، مراقبت، سرپرستی، امنیت و حمایت از کودکان دارای دشواری یا جامانده از والدین مورد توجه است.

در سیاست جوانان، اشتغال، آموزش، مسکن، مشارکت اجتماعی، سلامت جسم و روان و امکان نقش‌آفرینی در حکمرانی اجتماعی مطرح می‌شوند.

۲-۱۳-۹. زنان، خانواده و گروه‌های اجتماعی در ایران

برنامه ایران زنان را در پیوند قوی‌تری با خانواده، ازدواج، فرزندآوری، مهارت، اشتغال و حمایت از زنان سرپرست خانوار و زنان آسیب‌دیده اجتماعی مطرح می‌کند. در حوزه سلامت اجتماعی نیز افزایش توانمندسازی زنان آسیب‌دیده به صورت هدف کمی تعیین شده است.



کودکان در فصول خانواده، آموزش، سلامت، تأمین اجتماعی و حمایت‌های بهزیستی موضوع سیاست قرار می‌گیرند. جوانان نیز در احکام ازدواج، اشتغال، مهارت، ورزش، فرهنگ و آموزش حضور دارند.

تفاوت اصلی در معماری است. چین حقوق گروه‌های اجتماعی را در یک فصل مستقل و با پیوند میان حمایت و مشارکت سازمان می‌دهد. در ایران، بسیاری از حقوق و خدمات این گروه‌ها در قوانین دائمی و دستگاه‌های تخصصی تنظیم شده‌اند و برنامه هفتم بخش‌هایی از آن را در چند فصل وارد می‌کند.

همچنین زاویه ورود به موضوع زنان متفاوت است. در برنامه چین، برابری حقوق و مشارکت اقتصادی و اجتماعی نقطه آغاز برجسته‌تری دارد. در ایران، خانواده، تحکیم ازدواج، نقش‌های خانوادگی و حمایت از زنان در کنار توانمندسازی و اشتغال اهمیت بیشتری پیدا می‌کنند.

۹-۱۴. ایثارگران، نظامیان بازنشسته و افراد دارای معلولیت

۹-۱۴-۱. نظامیان بازنشسته و ایثارگران

برنامه چین نظام خدمات و تضمین حقوق نظامیان بازنشسته را شامل انتقال شغلی، آموزش، اشتغال، خدمات، مراقبت و حفظ شأن اجتماعی آنان توسعه می‌دهد.

در برنامه ایران، ایثارگران، جانبازان، آزادگان و خانواده شهدا جایگاه حقوقی و فرهنگی ویژه‌ای دارند. حمایت‌های رفاهی، درمانی، استخدامی و آموزشی آنان با فرهنگ ایثار، شهادت و دفاع مقدس پیوند خورده است. بخش قابل توجهی از این حقوق در قوانین دائمی خارج از برنامه هفتم نیز تنظیم شده است.

از این رو، هم‌ارزی کامل «نظامیان بازنشسته» در چین با «جامعه ایثارگری» در ایران صحیح نیست. هر دو به گروه‌های مرتبط با دفاع و نیروهای مسلح خدمات ارائه می‌کنند، اما سابقه تاریخی، تعریف حقوقی و نقش فرهنگی آنها متفاوت است.

۹-۱۴-۲. افراد دارای معلولیت

برنامه چین حمایت از افراد دارای معلولیت را در چند سطح تنظیم می‌کند: کمک معیشتی، کمک هزینه مراقبت، توان‌بخشی، خدمات محله‌ای، اشتغال، فناوری‌های کمکی، فرهنگ و ورزش و دسترس‌پذیری محیط و اطلاعات.



کمک اشتغال از طریق سهمیه، اشتغال متمرکز و خوداشتغالی توسعه می‌یابد و فناوری برای افزایش استقلال و مشارکت افراد دارای معلولیت به کار گرفته می‌شود. دسترس‌پذیری فضاهای عمومی، ارتباطات و خدمات اجتماعی نیز جزء سیاست است.

در ایران نیز حمایت از افراد دارای معلولیت در نظام بهزیستی، تأمین اجتماعی، سلامت، اشتغال و قوانین دائمی موضوع سیاست است. برنامه هفتم برخی احکام و حمایت‌های مرتبط را در حوزه رفاه، سلامت، مناسب‌سازی و خدمات اجتماعی دربرمی‌گیرد؛ اما سیاست افراد دارای معلولیت در یک فصل مستقل و یکپارچه مشابه چین تنظیم نشده است.

نبود فصل مستقل به معنای نبود حقوق افراد دارای معلولیت در ایران نیست. بخش مهمی از این حقوق در قانون حمایت از حقوق معلولان و سایر مقررات دائمی قرار دارد. مقایسه حاضر فقط نشان می‌دهد که در سند چین، معیشت، مراقبت، اشتغال، فناوری و دسترس‌پذیری در یک زنجیره واحد داخل برنامه آمده‌اند.

۹-۱۵. سلامت اجتماعی، آسیب‌های اجتماعی و سرمایه اجتماعی

برنامه ایران فصل مستقلی برای سیاست داخلی و ارتقای سلامت اجتماعی دارد. اهداف این فصل شامل بهبود بیست درصدی شاخص سرمایه اجتماعی، کاهش پنجاه درصدی جرم و جنایت، کاهش نرخ شیوع مصرف مواد مخدر، افزایش میزان بهبودیافتگان و افزایش توانمندسازی زنان آسیب‌دیده اجتماعی است.

این هدف‌گذاری نشان می‌دهد که قانون تلاش کرده است برخی نتایج اجتماعی را به شاخص کمی تبدیل کند. با این حال، سنجش متغیرهایی مانند سرمایه اجتماعی، جرم یا توانمندسازی به تعریف شاخص، خط پایه و روش اندازه‌گیری پایدار نیاز دارد.

در سند چین، آسیب‌های اجتماعی در فصل حکمرانی اجتماعی و ایمنی عمومی توزیع شده‌اند. پیشگیری محله‌محور، حل اختلاف در سطح پایه، خدمات روانی، حمایت از گروه‌های نیازمند و مشارکت اجتماعی از ابزارهای اصلی‌اند. برنامه چین کمتر از اهداف کمی جرم و آسیب و بیشتر از اصلاح نظام حکمرانی، پیشگیری و ارائه خدمات استفاده می‌کند.

بنابراین، ایران نتایج مورد انتظار را عددگذاری می‌کند؛ چین ساختار پیشگیری و مدیریت محلی را برجسته‌تر می‌سازد. مقایسه تفصیلی حکمرانی اجتماعی در فصل بعد تکمیل خواهد شد.



۹-۱۶. جمع بندی تطبیقی

جدول ۱۴- جمع بندی تطبیقی

حوزه	برنامه هفتم ایران	برنامه پانزدهم چین	مهم ترین تفاوت
سیاست جمعیت	تحکیم خانواده، ازدواج، فرزندآوری، مهارت و حمایت اجتماعی	جامعه دوستدار فرزندآوری و کاهش هزینه پرورش کودک	ایران نهاد خانواده و چین هزینه و خدمات را برجسته تر می کند
مراقبت کودک	احکام حمایتی در خانواده، سلامت و خدمات اجتماعی	شبکه فراگیر مراکز نگهداری کودک و خدمات محله ای	معماری خدمات مراقبتی در چین منسجم تر است
سالمندی	پایداری صندوق ها، حقوق بازنشستگان و اصلاح سرمایه گذاری	مراقبت منزل و محله، سلامت، بیمه مراقبت بلندمدت و اقتصاد نقره ای	ایران درآمد بازنشستگی و چین اقتصاد مراقبت را برجسته می کند
اشتغال	متوسط سالانه یک میلیون شغل	بیکاری شهری کمتر از ۵/۵ درصد و اشتغال باکیفیت	ایران هدف خالص اشتغال و چین کیفیت و اثر سیاست ها را برجسته می کند
ارزیابی اشتغال	عمدتاً از طریق عملکرد بخش ها و برنامه های اشتغال	ارزیابی اثر سیاست کلان، پروژه و ظرفیت صنعتی	ابزار پیشینی در چین صریح تر است
کار پلتفرمی	امکان بیمه برخی شاغلان سکوها ی حمل و نقل	تنظیم و حمایت از اشکال جدید و انعطاف پذیر اشتغال	هر دو تحول بازار کار را شناسایی کرده اند
مهارت	آموزش فنی، اصلاح رشته ها و افزایش آموزش مهارتی	نظام مادام العمر و اتصال آموزش به زنجیره های صنعتی	دامنه چرخه مهارت در چین گسترده تر است
توزیع درآمد	ضریب جینی ۰/۳۵، فقر مطلق صفر و اهداف دهکی	رشد هم زمان درآمد، مزد و بهره وری و توسعه طبقه متوسط	ایران نتیجه کمی و چین سازوکار توزیع را برجسته می کند
تأمین اجتماعی	پوشش ۷۶ درصد، پایداری صندوق ها و هدفمندی حمایت	نظام چندسطحی، قابلیت انتقال، محاسبات اکچوئری و خدمات اجتماعی	چین تحرک جمعیت و تنوع سطوح حمایت را بیشتر وارد سیاست می کند
آموزش	عدالت آموزشی، مهارت، نیاز بازار و پژوهش تقاضامحور	کیفیت جمعیت، آموزش پایه متوازن، فنی و مادام العمر	چین معماری آموزش - جمعیت - صنعت را منسجم تر می کند



حوزه	برنامه هفتم ایران	برنامه پانزدهم چین	مهم ترین تفاوت
سلامت	پزشک خانواده، ارجاع، بیمه و پایگاه ملی سلامت	پیشگیری، بهداشت عمومی، شبکه شهرستانی، مراکز ملی و فناوری	ایران مسیر ارائه خدمت و چین ظرفیت کل نظام را برجسته می کند
سلامت دیجیتال	ارسال اجباری داده و اتصال مجوز به اجرای تکلیف	سلامت هوشمند، پزشکی دقیق و خدمات دیجیتال	ضمانت اجرایی تبادل داده در ایران صریح تر است
فرهنگ و ارزش ها	اسلامی - ایرانی، انقلاب، ایثار، مقاومت و اصلاح ساختار فرهنگی	ارزش های سوسیالیستی، میهن دوستی و هویت تمدنی	کارکرد مشابه و محتوای ایدئولوژیک متفاوت
خدمات فرهنگی	احکام دستگاهی، میراث، رسانه و حمایت از فعالان	شبکه محله ای خدمات فرهنگی، کتابخانه و موزه هوشمند	چین خدمات عمومی فرهنگی را فصل مستقل قرار می دهد
صنعت فرهنگ	در فرهنگ، رسانه، گردشگری و میراث توزیع شده است	زنجیره مستقل صنعت، فناوری، بازار و صادرات فرهنگی	معماری اقتصادی صنعت فرهنگ در چین صریح تر است
ارتباطات فرهنگی خارجی	معرفی فرهنگ ایرانی - اسلامی، گردشگری و تعامل مذهبی	نظام روایت، رسانه جهانی، محصول و شبکه توزیع بین المللی	مقیاس و پیوند صنعتی در چین گسترده تر است
زنان	خانواده، اشتغال، مهارت، زنان سرپرست و آسیب دیده	حقوق برابر، اشتغال، سلامت و مشارکت	زاویه سیاست گذاری متفاوت است
کودکان و جوانان	احکام پراکنده در خانواده، آموزش، سلامت، اشتغال و ورزش	فصل گروه های اجتماعی با ترکیب حمایت و مشارکت	انسجام موضوعی چین بیشتر است
افراد دارای معلولیت	برنامه و قوانین دائمی در بهزیستی، سلامت و اشتغال	معیشت، مراقبت، اشتغال، فناوری و دسترس پذیری در یک زنجیره	سیاست چین در متن برنامه یکپارچه تر است
سلامت اجتماعی	اهداف کمی جرم، مواد مخدر، سرمایه اجتماعی و توانمندسازی	پیشگیری و حکمرانی اجتماعی محله محور	ایران نتیجه کمی و چین ساختار پیشگیری را برجسته می کند



سیاست‌های انسانی و اجتماعی در هر دو برنامه، بخش مکمل اقتصاد نیستند؛ بلکه بر کیفیت رشد، عرضه نیروی کار، بهره‌وری، مصرف، پایداری مالی و انسجام اجتماعی اثر مستقیم دارند.

برنامه ایران در این حوزه از اهداف کمی و تکالیف قانونی گسترده استفاده می‌کند. ایجاد سالانه یک میلیون شغل، رساندن ضریب جینی به ۰/۳۵، افزایش پوشش بیمه‌های اجتماعی به ۷۶ درصد، حذف فقر مطلق، استقرار پزشک خانواده و نظام ارجاع، توسعه سلامت الکترونیک و تعیین اهداف سلامت اجتماعی، نمونه‌هایی از تبدیل مسائل اجتماعی به نتایج قابل سنجش‌اند.

نقطه قوت این رویکرد، مشخص بودن نتیجه مورد انتظار و امکان مطالبه گزارش از دستگاه مسئول است. با این حال، تحقق اهدافی مانند فقر صفر، اشتغال گسترده یا اصلاح صندوق‌ها نیازمند هماهنگی سیاست‌های اقتصاد کلان، بازار کار، مسکن، سلامت و آموزش است. هدف کمی به‌تنهایی زنجیره علل و ابزارهای تحقق آن را کامل نمی‌کند.

برنامه چین موضوعات اجتماعی را در معماری پیوسته‌تری قرار می‌دهد. سیاست فرزندآوری با هزینه کودک، اشتغال والدین، سلامت و مسکن؛ سالمندی با مراقبت، درمان، بیمه و اقتصاد نقره‌ای؛ اشتغال با سیاست صنعتی، سرمایه‌گذاری و فناوری؛ و توزیع درآمد با مزد، مالیات، تأمین اجتماعی و خدمات عمومی مرتبط شده است.

در جمعیت، برنامه ایران بر تحکیم خانواده و حمایت از ازدواج و فرزندآوری تأکید برجسته‌تری دارد. چین کاهش هزینه‌های اقتصادی پرورش فرزند و توسعه شبکه خدمات مراقبت کودک را منسجم‌تر طراحی می‌کند.

در سالمندی، برنامه ایران بیش از همه بر پایداری صندوق بازنشستگی، بدهی دولت و مدیریت سرمایه‌گذاری تمرکز دارد. سند چین علاوه بر درآمد بازنشستگی، شبکه مراقبت منزل و محله، بیمه مراقبت بلندمدت، ادغام درمان و مراقبت و اقتصاد نقره‌ای را توسعه می‌دهد.

در اشتغال، ایران تعداد خالص شغل و چین کیفیت و اثر اشتغال‌زایی سیاست‌های کلان و پروژه‌ها را برجسته می‌کنند. هر دو رویکرد ضروری‌اند؛ تعداد شغل بدون کیفیت و بیمه ممکن است به فقر شاغلان منجر شود و تمرکز بر کیفیت بدون ظرفیت کافی اشتغال نیز مشکل بیکاری را حل نمی‌کند.



در توزیع درآمد، برنامه ایران نتایج مورد انتظار را کمی می‌کند؛ برنامه چین منابع شکل‌گیری درآمد و سه سطح توزیع اولیه، بازتوزیع و توزیع داوطلبانه را توضیح می‌دهد. هدف کمی ایران قابلیت ارزیابی بیشتری دارد، در حالی که معماری چین مسیرهای مداخله را گسترده‌تر نشان می‌دهد.

در سلامت، برنامه ایران با پزشک خانواده، نظام ارجاع و الزام تبادل داده، مسیر ارائه خدمت را حقوقی و یکپارچه می‌سازد. چین علاوه بر خدمات پایه، ظرفیت بهداشت عمومی، شبکه شهرستانی، مراکز پزشکی ملی، سلامت روان، سالمندی و فناوری‌های هوشمند را به هم متصل می‌کند.

در فرهنگ، هر دو برنامه بر هویت، ارزش‌ها و انسجام اجتماعی تأکید دارند، اما محتوای ایدئولوژیک آنها متفاوت است. چین چهار کارکرد ارزش‌آفرینی، خدمات عمومی، صنعت فرهنگ و ارتباطات جهانی را در فصل‌های مستقل از یکدیگر تفکیک می‌کند. ایران فرهنگ عمومی، رسانه، میراث، گردشگری و ساختار دستگاه‌های فرهنگی را با تأکید بر ارزش‌های اسلامی - ایرانی و انقلابی تنظیم می‌نماید.

مهم‌ترین نتیجه این فصل آن است که سیاست اجتماعی مؤثر باید میان حمایت درآمدی، خدمات، اشتغال و مشارکت تمایز و ارتباط برقرار کند. پرداخت مالی یا بیمه بدون دسترسی به مراقبت، آموزش و اشتغال کافی نیست؛ همان‌گونه که توسعه خدمات بدون منبع مالی پایدار نیز دوام نمی‌آورد. برنامه ایران در تعیین اهداف و مسئولیت قانونی برجسته‌تر است و سند چین در اتصال جمعیت، اشتغال، درآمد، مراقبت، خدمات و فرهنگ، معماری جامع‌تری ارائه می‌کند.



۱۰. فصل دهم: حکمرانی، حاکمیت قانون، امنیت، دفاع و سازوکار اجرای برنامه

۱۰-۱. جایگاه حکمرانی و امنیت در معماری دو برنامه

حکمرانی در هر دو برنامه، تنها به اصلاح تشکیلات اداری یا افزایش کارایی دستگاه‌های دولتی محدود نمی‌شود. نحوه سازمان‌دهی قدرت، هماهنگی نهادها، اجرای قانون، مشارکت اجتماعی، پیشگیری از مخاطرات، تأمین امنیت و تضمین اجرای برنامه، همگی در حوزه حکمرانی قرار می‌گیرند. با این حال، ساختار سیاسی و حقوقی متفاوت ایران و چین سبب شده است این موضوعات با منطق‌های نهادی متفاوتی در دو سند صورت‌بندی شوند.

در برنامه پانزدهم چین، حکمرانی در چند بخش مرتبط توزیع شده است. فصل‌های مربوط به بازار و حکمرانی اقتصاد کلان، رابطه دولت و بنگاه و تخصیص عوامل تولید را تنظیم می‌کنند. فصل‌های پنجاه و یکم تا پنجاه و چهارم به امنیت ملی، امنیت اقتصادی، ایمنی عمومی و حکمرانی اجتماعی اختصاص دارند. فصل‌های پنجاه و هفتم و پنجاه و هشتم، ساختار دموکراسی سوسیالیستی و حاکمیت قانون را بیان می‌کنند و فصل‌های شصت و یکم و شصت و دوم نیز رهبری سیاسی و سازوکار تمام‌چرخه اجرای برنامه را پوشش می‌دهند. بدین ترتیب، حکمرانی در سند چین یک فصل اداری منفرد نیست، بلکه شبکه‌ای از سیاست‌های اقتصادی، اجتماعی، امنیتی، حقوقی و سیاسی است.

در قانون برنامه هفتم ایران، اصلاح نظام اداری در فصل بیست و سوم و تحول قضایی و حقوقی در فصل بیست و چهارم قرار گرفته است. امنیت دفاعی و پدافند غیرعامل در فصل بیست و دوم، سیاست داخلی و سلامت اجتماعی در فصل هجدهم و سازوکار راهبری و نظارت بر اجرای برنامه در مواد پایانی قانون تنظیم شده‌اند. افزون بر این، قواعد شفافیت، نظارت، گزارش‌دهی، دولت الکترونیکی، ارزیابی عملکرد، مقابله با فساد و مسئولیت مدیران در سراسر قانون پراکنده‌اند.

تفاوت نخست، در نقطه آغاز دو سند است. قانون ایران بیشتر از مسئله تعدد ساختارها، تمرکز اداری، پیچیدگی فرایندها، ضعف دولت الکترونیکی، کیفیت خدمات و پاسخ‌گویی دستگاه‌ها آغاز می‌کند. برنامه چین حکمرانی را در سطحی گسترده‌تر و در ارتباط با رهبری متمرکز سیاسی، امنیت جامع، کنترل ریسک، حکمرانی محلی، قانون‌مداری و هماهنگی نظام برنامه‌ریزی صورت‌بندی می‌کند.

تفاوت دوم به ماهیت نظام سیاسی بازمی‌گردد. در چین، رهبری حزب کمونیست به‌عنوان محور هماهنگی دولت، جامعه، اقتصاد و اجرای برنامه تصریح می‌شود. در ایران، اجرای برنامه در چارچوب قانون اساسی، تفکیک و تعامل



قوا، سیاست‌های کلی نظام، دولت، مجلس، قوه قضائیه، نهادهای نظارتی و دستگاه‌های عمومی سازمان می‌یابد. بنابراین، مشابه‌سازی مستقیم نهادهای سیاسی دو کشور می‌تواند به برداشت نادرست منجر شود. مقایسه معتبر باید بر کارکردهایی مانند هماهنگی، پاسخ‌گویی، اجرای قانون، نظارت و تحقق اهداف برنامه متمرکز شود، نه بر هم‌ارز دانستن ساختارهای سیاسی.

۱۰-۲. اصلاح ساختار اداری و اندازه دولت در برنامه ایران

فصل بیست‌وسوم قانون برنامه هفتم، اصلاح نظام اداری را با اهداف کمی مشخص آغاز می‌کند. تا پایان برنامه، ۶۵ درصد روش‌های انجام کار باید بازطراحی و اصلاح شوند، مجموع کارکنان دستگاه‌های اجرایی ۱۵ درصد کاهش یابد و ساختمان‌ها و فضاهای اداری دولتی، به‌استثنای مدارس دولتی، ۵ درصد کم شود. همچنین ۷۵ درصد وظایف و اختیارات قابل واگذاری باید به سطوح استانی و شهرستانی منتقل شوند. تمام معاملات دولت و تمام خدمات قابل ارائه دولت به شهروندان نیز باید به‌صورت الکترونیکی انجام شوند و رتبه کشور در شاخص توسعه دولت الکترونیکی به رتبه ۷۵ ارتقا یابد.

این اهداف چهار جهت اصلی اصلاح اداری را نشان می‌دهند:

- اصلاح فرایندها؛
- کاهش اندازه تشکیلات و هزینه‌های اداری؛
- تمرکززدایی؛
- و انتقال فعالیت دولت به محیط الکترونیکی.

قانون دستگاه‌های اجرایی را مکلف می‌کند ساختار سازمانی خود را بازنگری و واحدهای موازی، غیرضروری یا خارج از مأموریت اصلی را شناسایی کنند. سازمان اداری و استخدامی کشور باید فعالیت‌ها و وظایف خارج از مأموریت ذاتی دستگاه‌ها و تشکیلات موازی را مشخص و پیشنهاد حذف آنها را به شورای عالی اداری ارائه کند. ایجاد دستگاه اجرایی جدید نیز، جز از طریق ادغام یا تجمیع، ممنوع شده است.

این ممنوعیت نشان می‌دهد که قانون مسئله اصلاح اداری را صرفاً با کاهش تعداد کارکنان پاسخ نمی‌دهد. ممکن است تعداد کارکنان کاهش یابد، اما شوراها، سازمان‌ها و فرایندهای موازی باقی بمانند. از این‌رو، کاهش نیروی انسانی باید با بازطراحی مأموریت، ادغام ساختار و حذف فرایندهای غیرضروری همراه شود.



قانون در حوزه تصدی‌گری نیز انتقال برخی فعالیت‌ها به بخش خصوصی، تعاونی و نهادهای غیردولتی را دنبال می‌کند. دستگاه‌ها باید برنامه واگذاری امور قابل انتقال، از جمله برخی خدماتی که امکان خرید آنها از بخش غیردولتی وجود دارد، تهیه کنند. در اینجا، اصلاح اندازه دولت از سه مسیر انجام می‌شود:

- حذف فعالیت غیرضروری؛
- ادغام ساختارهای موازی؛
- و واگذاری تصدی قابل انتقال.

این سه مسیر نباید با یکدیگر خلط شوند. حذف به معنای پایان دادن به فعالیت فاقد ضرورت است؛ ادغام به معنای قرار دادن وظایف مشابه در یک ساختار مشترک؛ و واگذاری به معنای استمرار خدمت از طریق بازیگری غیردولتی است. واگذاری یک فرایند ناکارا، بدون اصلاح روش انجام آن، می‌تواند تنها محل ناکارآمدی را از دولت به پیمانکار منتقل کند. از این رو، تقدم بازطراحی فرایند بر برون‌سپاری اهمیت دارد.

۳-۱۰. تمرکززدایی و واگذاری اختیار

هدف واگذاری ۷۵ درصد وظایف و اختیارات قابل انتقال به سطوح استانی و شهرستانی، یکی از بلندپروازانه‌ترین اهداف فصل اصلاح اداری ایران است. دستگاه‌های اجرایی باید تصدی‌ها و وظایفی را که قابلیت واگذاری دارند شناسایی و در چارچوب قانونی به استانداری‌ها، واحدهای استانی یا شهرستانی منتقل کنند.

بالاین حال، انتقال وظیفه با انتقال اختیار کامل یکسان نیست. اجرای واقعی تمرکززدایی به انتقال هم‌زمان چهار عنصر نیاز دارد:

- اختیار تصمیم‌گیری؛
- منبع مالی؛
- نیروی انسانی و ظرفیت کارشناسی؛
- و مسئولیت پاسخ‌گویی.

اگر وظیفه‌ای به استان واگذار شود اما بودجه، اختیار استخدام، امکان هماهنگی میان دستگاه‌ها یا قدرت تصمیم‌گیری درباره تخصیص منابع در سطح ملی باقی بماند، نتیجه بیشتر انتقال بار اجرایی خواهد بود تا تمرکززدایی.



برنامه چین نیز برای سطوح محلی و استانی نقش مهمی قائل است، اما الگوی آن با هدف تمرکززدایی عمومی ایران تفاوت دارد. در چین، مرکز اهداف ملی، خطوط قرمز، شاخص‌های الزام‌آور و اولویت‌های راهبردی را تعیین می‌کند و سطوح استانی و محلی درون این حدود مسئول تنظیم جزئیات و اجرا هستند. برای نمونه، در برنامه‌ریزی سرزمینی، سقف‌های کلان در سطح ملی مشخص می‌شوند و استان‌ها می‌توانند در چارچوب آنها زمین و ظرفیت توسعه را میان شهرها و شهرستان‌ها توزیع کنند.

بنابراین، رابطه مرکز و منطقه در سند چین را می‌توان «تمرکز راهبردی همراه با انعطاف اجرایی» دانست. برنامه ایران از منظر حقوقی دامنه وسیع‌تری از واگذاری اختیارات را هدف قرار می‌دهد، اما اجرای آن به تعیین دقیق وظایف قابل انتقال و همراه کردن آنها با منابع و پاسخ‌گویی وابسته است.

همچنین نباید تمرکززدایی اداری ایران را معادل توسعه منطقه‌ای چین دانست. تمرکززدایی به سطح اتخاذ تصمیم مربوط است؛ توسعه منطقه‌ای به نقش اقتصادی، جمعیتی و اکولوژیک مناطق و پیوند آنها با یکدیگر. این دو حوزه مرتبط‌اند، اما کارکرد متفاوتی دارند.

۴-۱۰. دولت هوشمند و حکمرانی داده در ایران

برنامه هفتم، دولت الکترونیکی را از ارائه چند خدمت برخط فراتر می‌برد و آن را به اصلاح ساختار داده، فرایند و تصمیم‌گیری دولت مرتبط می‌کند.

دستگاه‌های اجرایی باید مراکز داده اصلی و پشتیبان خود را به زیرساخت یکپارچه ابری دولت هوشمند متصل کنند. وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات نیز باید با استفاده از ظرفیت مشارکت عمومی - خصوصی، زیرساخت ابری لازم را ایجاد، تقویت و مستقر سازد. هدف، جلوگیری از پراکندگی مراکز داده، کاهش هزینه‌های موازی، افزایش امنیت و فراهم کردن بستر تعامل داده میان دستگاه‌هاست.

سازمان اداری و استخدامی کشور موظف شده است با همکاری دستگاه‌های اجرایی، تجمیع مأموریت، ساختار و نیروی انسانی واحدهای فناوری اطلاعات و امنیت فضای مجازی را بررسی و برای ایجاد واحدهای مرکز نوسازی، تحول اداری، تحقیق و توسعه و فناوری برنامه تهیه کند. این جهت‌گیری نشان می‌دهد که تحول دیجیتال فقط مسئولیت واحد فناوری اطلاعات نیست و باید با اصلاح مأموریت و فرایند دستگاه همراه شود.



قانون همچنین بر طراحی و راهبری سامانه‌های مشترک تأکید دارد. وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی نباید برای وظایف مشابه، سامانه‌های موازی و مستقل ایجاد کنند و ایجاد سامانه ملی جدید باید پس از تأیید مرجع ذیصلاح و بررسی امکان استفاده از زیرساخت‌های موجود انجام شود. این حکم می‌تواند از شکل‌گیری سامانه‌هایی جلوگیری کند که داده‌های مشابه را با تعاریف متفاوت دریافت می‌کنند و شهروند یا بنگاه را به ارائه مکرر اطلاعات وادار می‌سازند.

دستگاه‌های متولی پایگاه‌های اطلاعات پایه نیز باید اطلاعات مورد نیاز سایر دستگاه‌ها و کسب‌وکارها را، در حدود قانون، به‌صورت آنی و برخط ارائه کنند. پس از پایان مهلت قانونی، مطالبه دستی مدرکی که اطلاعات آن در پایگاه‌های پایه موجود است یا الزام کاربر به بارگذاری دوباره آن ممنوع می‌شود.

این حکم، اصل «یک‌بار ارائه داده» را وارد رابطه دولت و شهروند می‌کند. فرد یا بنگاه نباید اطلاعاتی را که قبلاً در اختیار دولت قرار داده است، بارها به دستگاه‌های مختلف ارائه کند. تحقق این اصل به استاندارد مشترک داده، شناسه یکتا، تعیین سطح دسترسی، ثبت سابقه استفاده و حفاظت از حریم خصوصی نیاز دارد.

برنامه ایران افزون بر الکترونیکی کردن تمام خدمات، مقرر می‌کند هر سال بخشی از خدمات الکترونیکی به خدمات هوشمند تبدیل شوند. در خدمت هوشمند، فرایند فقط از کاغذ به صفحه نمایش منتقل نمی‌شود؛ بلکه داده‌های موجود به‌طور خودکار بازیابی و تصمیم‌گیری یا ارائه خدمت با حداقل دخالت عامل انسانی انجام می‌شود.

تمام دستگاه‌های اصلی نیز باید برنامه تحول دیجیتال بخش خود را همراه با پروژه‌های پیشران و سازوکار تأمین مالی تهیه کنند. بنابراین، تحول دیجیتال هم‌زمان باید در سه سطح رخ دهد:

- زیرساخت مشترک؛
- بازطراحی فرایند و تعامل داده؛
- و تحول مأموریت و خدمات هر بخش.

۵-۱۰. حکمرانی دیجیتال و داده در برنامه چین

در برنامه چین، دولت دیجیتال در یک فصل اداری مستقل جمع نشده است. داده و فناوری در حکمرانی بازار، شهر، خدمات عمومی، امنیت، محیط‌زیست و مدیریت اجتماعی به کار گرفته می‌شوند. شبکه‌های یکپارچه محاسباتی، پایگاه‌های داده عمومی، پلتفرم‌های خدمات و سامانه‌های هوشمند بخشی از زیربنای حکمرانی‌اند.



در حکمرانی اجتماعی، پلتفرم‌های محلی بر مدیریت شبکه‌ای، ارائه خدمات دقیق و پشتیبانی فناوری اطلاعات استوار می‌شوند. در ایمنی عمومی، نظارت هوشمند بر غذا و دارو، پایش خطر، هشدار زودهنگام و فرماندهی اضطراری توسعه می‌یابد. در اجرای برنامه، نظارت نافذ و هم‌زمان بر پروژه و منابع و مدیریت ایمنی تمام‌چرخه مطرح است. در مدیریت بازار و پروژه‌های عمومی نیز داده‌های بزرگ و هوش مصنوعی برای شفافیت، پایش و ارزیابی استفاده می‌شوند.

تفاوت دو رویکرد در نحوه صورت‌بندی موضوع است. ایران با تکلیف‌های حقوقی روشن، دستگاه‌ها را به اتصال به زیرساخت ابری، تبادل داده، حذف دریافت مدرک، هوشمندسازی خدمات و تهیه برنامه تحول دیجیتال ملزم می‌کند. چین کاربرد داده و فناوری را در هر حوزه حکمرانی تعبیه می‌کند و بر اتصال فناوری به تنظیم‌گری، امنیت، خدمت و اجرای برنامه تأکید بیشتری دارد.

مزیت الگوی حقوقی ایران، امکان مطالبه تکلیف مشخص از دستگاه است. خطر آن، تبدیل تحول دیجیتال به مجموعه‌ای از پروژه‌های سامانه‌ای بدون اصلاح واقعی فرایند است. مزیت معماری چین، پیوند فناوری با کارکردهای حکمرانی است؛ اما متن برنامه به‌تنهایی درباره کیفیت اجرا، حریم خصوصی، قابلیت اعتراض شهروند و اثر واقعی سامانه‌ها داور قطعی به دست نمی‌دهد.

۱۰-۶. ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها و مدیران در ایران

برنامه ایران اصلاح اداری را به ارزیابی دستگاه، مدیر و کارمند پیوند می‌دهد. سازمان اداری و استخدامی کشور باید نظام ارزیابی عملکرد وزارتخانه‌ها، شرکت‌ها، مؤسسات دولتی و دستگاه‌های ارائه‌دهنده خدمت را اجرا کند.

ارزیابی خدمات باید بر شاخص‌هایی مانند کیفیت، قیمت تمام‌شده، سرعت ارائه، میزان الکترونیکی‌شدن و رضایت مردم استوار باشد. نتایج ارزیابی و رتبه‌بندی باید به‌صورت شفاف منتشر و به رئیس‌جمهور و افکار عمومی اعلام شود. دستگاه‌ها و واحدهای استانی قرارگرفته در ده درصد بالای رتبه‌بندی تشویق و ده درصد انتهایی مشمول برخورد انضباطی می‌شوند.

این ساختار، ارزیابی را از گزارش داخلی دستگاه به سازوکار عمومی پاسخ‌گویی نزدیک می‌کند. با این حال، کیفیت اثر آن به نحوه طراحی شاخص‌ها بستگی دارد. شاخص باید میان «حجم فعالیت» و «نتیجه» تمایز بگذارد. تعداد



بخشنامه، جلسه، سامانه یا مجوز صادر شده لزوماً نشان‌دهنده بهبود خدمت نیست. نتیجه باید در کاهش زمان، هزینه، خطا، مراجعات و نارضایتی شهروند دیده شود.

همچنین مقایسه دستگاه‌هایی با مأموریت‌های متفاوت باید با احتیاط انجام شود. شاخص خدمات یک بیمارستان، یک وزارتخانه سیاست‌گذار، یک دستگاه امنیتی و یک شرکت زیرساختی یکسان نیست. از این رو، نظام ارزیابی باید هم دارای معیارهای مشترک عمومی و هم شاخص‌های اختصاصی هر مأموریت باشد.

برنامه چین نیز بر ارزیابی متفاوت و دقیق مدیران تأکید می‌کند. فصل شصت و یکم مقرر می‌کند مدیران بر اساس شرایط واقعی، قوانین عینی توسعه و نتایج پایدار ارزیابی شوند. ارزیابی نباید آنان را به پروژه‌های نمایشی، دستاوردهای کوتاه‌مدت یا ایجاد بدهی برای نشان‌دادن رشد ظاهری سوق دهد. معیارها باید متناسب با مأموریت منطقه و دستگاه متفاوت باشند و عملکرد واقعی در رفع نیازهای مردم و توسعه پایدار را منعکس کنند.

در نتیجه، ایران انتشار عمومی نتیجه و پیوند ارزیابی با تشویق و تنبیه را صریح‌تر تنظیم می‌کند؛ چین بر اصلاح مفهوم «دست‌آورد مدیریتی» و تفاوت معیارهای ارزیابی متناسب با مأموریت تأکید بیشتری دارد.

۷-۱۰. حکمرانی اجتماعی در چین

فصل پنجاه و چهارم چین حکمرانی اجتماعی را بر چهار اصل استوار می‌کند: حکمرانی نظام‌مند، قانون‌مدار، جامع و مبتنی بر رفع مسئله از مبدأ. هدف، شکل‌گیری نظامی است که در آن دولت، جامعه و مردم در ساخت، اداره و بهره‌مندی از نظم اجتماعی مشارکت کنند.

یکی از عناصر اصلی، انتقال مرکز ثقل خدمات و مدیریت به سطح محله، روستا، شهرک و ناحیه است. واحدهای پایه باید از ظرفیت، بودجه، نیروی حرفه‌ای و پلتفرم مناسب برخوردار شوند تا مسائل را پیش از تبدیل شدن به بحران حل کنند.

برنامه چین از «تجربه فنگ‌چیائو» برای حل اختلافات در سطح محلی استفاده می‌کند. مبنای این الگو، شناسایی زودهنگام تعارض، میانجیگری، مشارکت مردم و حل مسئله در نزدیک‌ترین سطح ممکن است. این سیاست به معنای حذف نقش دادگاه یا قانون نیست؛ بلکه تلاش دارد همه اختلافات اجتماعی از ابتدا به پرونده قضایی، انتظامی یا امنیتی تبدیل نشوند.



حکمرانی پایه باید ترکیبی از خودگردانی محلی، حاکمیت قانون و قواعد اخلاقی باشد. سازمان‌های حزبی، حکومت محلی، نهادهای اجتماعی، مددکاران، داوطلبان و ساکنان در این نظام نقش دارند. پلتفرم‌های محله‌ای، خطوط تماس عمومی و سازوکار «مردم درخواست می‌کنند و دستگاه پاسخ می‌دهد» برای دریافت و پیگیری مسائل به کار گرفته می‌شوند.

برنامه همچنین نقش سازمان‌های اجتماعی، انجمن‌های صنفی، اتاق‌های بازرگانی، سازمان‌های داوطلبانه و گروه‌های جدید شغلی را مورد توجه قرار می‌دهد. با توسعه اقتصاد پلتفرمی و اشکال جدید اشتغال، رانندگان، پیک‌ها و سایر شاغلان جدید باید در شبکه خدمات، حمایت و حکمرانی اجتماعی دیده شوند.

در حوزه حل تعارض، کانال‌های بیان مطالبه، هماهنگی منافع، حمایت از حقوق و رسیدگی به شکایت باید باز و قانونمند شوند. خدمات روانی اجتماعی و مداخله در بحران نیز توسعه می‌یابند. مقابله با جرائم سازمان‌یافته، کلاهبرداری مخابراتی و اینترنتی و جرائم مرتبط با مواد مخدر در کنار پیشگیری محلی قرار گرفته است.

این رویکرد، حکمرانی اجتماعی را فقط به کنترل جرم تقلیل نمی‌دهد. پیشگیری، خدمات، میانجیگری، مشارکت و اجرای قانون، اجزای یک نظام واحد تلقی می‌شوند.

۸-۱۰. سیاست داخلی و سلامت اجتماعی در ایران

برنامه ایران در فصل سیاست داخلی و سلامت اجتماعی، اهدافی مانند بهبود شاخص سرمایه اجتماعی، کاهش جرم و جنایت، کاهش شیوع مصرف مواد مخدر، افزایش تعداد بهبودیافتگان و توانمندسازی زنان آسیب‌دیده را تعیین می‌کند. وزارت کشور مسئول گزارش‌دهی سالانه عملکرد این سنجه‌ها به مجلس است.

قانون همچنین نقش شورای اجتماعی کشور و ساختارهای مربوط به پیشگیری و مدیریت آسیب‌ها را تقویت می‌کند. تهیه گزارش سالانه وضعیت اجتماعی کشور، ایجاد و توسعه مراکز فوریت‌های اجتماعی، حمایت از سازمان‌های مردم‌نهاد و مشارکت نهادهای محلی در محله‌های آسیب‌پذیر از عناصر این سیاست‌اند.

در برخی مناطق هدف، ایجاد نهادهای محلی پیشرفت و توسعه و استفاده از ظرفیت مردم، گروه‌های جهادی، سازمان‌های مردم‌نهاد و مؤسسات حمایتی برای رفع مسائل محله‌ای است. این احکام نشان می‌دهند که برنامه ایران نیز اهمیت سطح محلی و مشارکت جامعه را تشخیص داده است.



بالاین حال، معماری این موضوع در دو سند متفاوت است. ایران نتیجه‌هایی مانند کاهش جرم و افزایش سرمایه اجتماعی را به صورت کمی هدف گذاری و مسئولیت را به نهادهای مشخص محول می‌کند. چین به تفصیل بیشتری سازوکار حکمرانی پایه، نیروی مددکاری اجتماعی، میانجیگری، پاسخ‌گویی محلی، خدمات روانی و ترکیب خودگردانی، قانون و اخلاق را توضیح می‌دهد.

شاخص گذاری اجتماعی ایران، قابلیت ارزیابی ایجاد می‌کند؛ اما سنجش شاخص‌هایی مانند سرمایه اجتماعی، توانمندسازی یا میزان جرم نیازمند خط پایه، تعریف ثابت و روش اندازه‌گیری معتبر است. در غیر این صورت، تغییر در ثبت و گزارش می‌تواند به جای تغییر واقعی وضعیت اجتماعی، نتیجه ظاهری شاخص را دگرگون کند.

۹-۱۰. امنیت ملی جامع در برنامه چین

برنامه پانزدهم چین توسعه و امنیت را دو جزء جدایی‌ناپذیر می‌داند. امنیت باید در جریان توسعه تقویت شود و توسعه نیز در محیط امن ادامه یابد. فصل پنجاه و یکم از یک نظام امنیت ملی متمرکز، هماهنگ، مقتدر و کارآمد سخن می‌گوید که در آن راهبرد، سیاست، قانون و کنترل ریسک در کنار یکدیگر قرار می‌گیرند.

امنیت در این چارچوب فقط تهدید نظامی یا انتظامی نیست. امنیت سیاسی، اقتصادی، فناوری، سایبری، منابع، غذا، انرژی، مالی، اجتماعی، زیستی و امنیت اتباع و دارایی‌های چین در خارج از کشور در این مفهوم قرار می‌گیرند.

حفاظت از امنیت قدرت سیاسی، نظام حکمرانی و ایدئولوژی در اولویت قرار گرفته و مقابله با نفوذ، خرابکاری، براندازی و تجزیه‌طلبی تصریح شده است. هم‌زمان، ظرفیت امنیتی حوزه‌های نوظهور باید با استفاده از فناوری تقویت شود.

برنامه چین توسعه نظام حفاظت امنیتی در خارج از کشور را نیز دنبال می‌کند. افزایش سرمایه‌گذاری، پروژه‌ها، شرکت‌ها و شهروندان چینی در خارج، نیازمند سازوکار ارزیابی خطر، حفاظت کنسولی، همکاری انتظامی و امنیتی و مدیریت بحران است. مقابله با تحریم، مداخله و اجرای فرامرزی قوانین خارجی نیز بخشی از سیاست امنیت ملی است.

ویژگی اصلی این رویکرد، نگاه تمام‌زنجیره‌ای و بین‌بخشی است. یک اختلال مالی، سایبری، انرژی یا زنجیره تأمین می‌تواند به مسئله‌ای امنیتی تبدیل شود. از این رو، هماهنگی میان دستگاه‌ها و نظام مسئولیت‌پذیری امنیتی اهمیت می‌یابد.



۱۰-۱۰. امنیت و پدافند غیرعامل در برنامه ایران

در برنامه ایران، امنیت جامع در یک فصل واحد با همان ساختار چین تنظیم نشده است. عناصر امنیت در فصول دفاعی و امنیتی، انرژی، غذا، بانک، آب، فضای مجازی، سیاست داخلی و روابط خارجی توزیع شده‌اند.

ماده ۱۰۳ با هدف مصون‌سازی، افزایش تاب‌آوری و کاهش آسیب‌پذیری زیرساخت‌ها و سرمایه‌های ملی، تهدیدهای رایانیکی، زیستی، شیمیایی، پرتوی، الکترومغناطیسی و نظامی را در حوزه پدافند غیرعامل قرار می‌دهد. دستگاه‌های اجرایی باید برای پیشگیری از وقوع حادثه، آموزش کارکنان، انجام مانور، ارزیابی زیرساخت‌های حیاتی و رعایت الزامات پدافندی اقدام کنند.

در حوزه سایبری، وزارت ارتباطات با همکاری نهادهای ذی‌ربط باید امنیت زیرساخت‌های ارتباطی و اطلاعاتی را تقویت کند. در حوزه زیرساخت‌های حیاتی نیز دستگاه‌ها مسئول ارزیابی، مقاوم‌سازی و آمادگی برای تهدیدهای مختلف‌اند.

امنیت غذایی از طریق اهداف خودکفایی، الگوی کشت، ذخایر و سیاست تولید؛ امنیت انرژی از طریق افزایش تولید، ذخیره گاز، بهینه‌سازی و تجارت منطقه‌ای؛ و امنیت مالی از طریق اصلاح بانک‌ها، کنترل بدهی و نظارت بر مؤسسات اعتباری دنبال می‌شود.

بنابراین، ایران نیز امنیت را فراتر از دفاع نظامی می‌بیند، اما معماری آن بخشی‌تر است. هر فصل، ریسک اصلی خود را با حکم، مسئول و هدف مشخص پاسخ می‌دهد. برنامه چین این حوزه‌ها را زیر مفهوم جامع امنیت ملی و نظام هماهنگ کنترل ریسک گرد می‌آورد.

مزیت رویکرد بخشی ایران، تخصصی‌بودن تکالیف است. خطر آن، باقی‌ماندن شکاف میان حوزه‌هاست؛ برای مثال، یک حمله سایبری به شبکه انرژی هم‌زمان مسئله ارتباطات، انرژی، امنیت، مدیریت بحران و اقتصاد است و پاسخ آن به سازوکار بین‌دستگاهی نیاز دارد.

۱۱-۱۰. امنیت اقتصادی

فصل پنجاه‌ودوم چین امنیت اقتصادی را در چهار بخش اصلی سامان می‌دهد:



- امنیت غذایی؛
- امنیت انرژی و منابع؛
- پیشگیری از ریسک‌های مالی و اقتصادی مهم؛
- و امنیت سایبری.

در امنیت غذایی، تمام زنجیره تولید، خرید، ذخیره، فرآوری و توزیع غلات مورد توجه قرار می‌گیرد. تولید داخلی پایه اصلی است، اما واردات متعادل و تنوع‌بخشی به منابع خارجی نیز پذیرفته می‌شود. ذخایر دولتی، شبکه انبار، ذخایر کود و کاهش ضایعات پس از برداشت در همین چارچوب قرار دارند.

در انرژی، امنیت با چهار جزء تولید، تأمین، ذخیره و بازاریابی تعریف می‌شود. افزایش ذخایر نفت و گاز، ذخیره تجاری و دولتی، قراردادهای میان‌مدت و بلندمدت، ظرفیت پشتیبان برق، ذخیره مواد معدنی راهبردی و حفاظت از کریدورهای تأمین خارجی از ابزارهای این سیاست‌اند.

در بخش ریسک‌های اقتصادی، املاک، بدهی دولت‌های محلی و مؤسسات مالی کوچک و متوسط از حوزه‌های اصلی خطرند. برنامه بر پیشگیری از مبدأ، ارزیابی پیش‌نگر، هشدار زودهنگام و مداخله قبل از تبدیل ریسک بخشی به بحران نظام‌مند تأکید می‌کند.

نظارت بر مؤسسات مالی مهم، مدیریت احتیاطی کلان، پایش جریان سرمایه فرامرزی، اصلاح وسایل تأمین مالی دولت‌های محلی و تقویت صندوق‌های تضمین ثبات مالی و بیمه سپرده نیز در همین چارچوب قرار دارند.

در ایران، همان مسائل در فصول مختلف قانون پراکنده‌اند. اصلاح ناترازی بانکی، کفایت سرمایه، کنترل بدهی دولت، امنیت غذا، انرژی، ارز و فضای مجازی هر کدام دارای احکام مشخص‌اند. ماده ۱۱۹ نیز دولت را مکلف می‌کند برنامه رفع ناترازی‌های اقتصاد کلان را تدوین کند. باین حال، نحوه ارتباط میان ریسک بانکی، مالی، ارزی، بودجه‌ای، انرژی و تولید تا حد زیادی به این برنامه تکمیلی واگذار شده است.

تفاوت اصلی آن است که سند چین امنیت اقتصادی را یک نظام کنترل ریسک با پیوندهای متقابل می‌داند. برنامه ایران مشکلات را به‌طور تفصیلی در بخش‌های تخصصی شناسایی می‌کند، اما معماری هماهنگ‌کننده نهایی بخشی از اسناد تکمیلی و فرایند اجراست.



۱۰-۱۲. ایمنی عمومی و مدیریت بحران

فصل پنجاه و سوم چین هدف خود را انتقال حکمرانی ایمنی عمومی به سمت «پیشگیری پیشینی» قرار می‌دهد. ایمنی غذا و دارو، ایمنی محیط تولید و مدیریت بحران سه حوزه اصلی این فصل‌اند.

در غذا و دارو، نظارت باید تمام زنجیره و همه مراحل را پوشش دهد. کنترل خطر از مزرعه تا سفره، مدیریت بقایای سموم، نمونه‌برداری از محصولات پرخطر، پایش داده‌های مصرف دارو پس از ورود به بازار و تعیین مسئولیت تنظیم‌گر، دولت محلی و بنگاه، اجزای این سیاست‌اند.

در ایمنی محیط کار، دستگاهی که صنعت، کسب و کار یا تولید را مدیریت می‌کند، مسئول ایمنی آن نیز هست. فناوری‌ها و تجهیزات پرخطر در معدن، مواد شیمیایی و صنایع حساس باید به تدریج حذف یا جایگزین شوند. مدیران و کارکنان مشاغل خاص باید آموزش ببینند و نظام شناسایی و اصلاح مخاطرات و سازوکار بازبینی مسئولیت.

در مدیریت بحران، پایش شبانه‌روزی، پیش‌بینی و هشدار، مقاوم‌سازی زیرساخت‌های حیاتی، توسعه زیرساخت‌های دوکاربردی عادی - اضطراری، فرماندهی یکپارچه، شبکه امداد حرفه‌ای و ذخایر متنوع اضطراری مطرح‌اند.

برنامه چین همچنین از سازوکار تقسیم ریسک بلایای بزرگ سخن می‌گوید. این سازوکار می‌تواند بیمه، صندوق‌های عمومی و ابزارهای مالی را برای توزیع هزینه حوادث میان دولت، بنگاه، بیمه‌گر و جامعه به کار گیرد.

در قانون ایران، مدیریت بحران، پدافند غیرعامل، ایمنی ساختمان، حوادث طبیعی و ایمنی بخش‌های مختلف در مواد گوناگون تنظیم شده‌اند. دستگاه‌های ملی و استانی باید برای پیشگیری از حوادث، آموزش، مانور، بررسی فنی ساختمان‌های حیاتی و تاب‌آوری زیرساخت‌ها اقدام کنند.

وجه مشترک، حرکت از واکنش پس از حادثه به پیشگیری، آمادگی و تاب‌آوری است. تفاوت آن است که چین زنجیره پایش، هشدار، مقاوم‌سازی، فرماندهی، ذخیره، امداد و تقسیم ریسک را در فصل مستقل ایمنی عمومی گرد می‌آورد؛ ایران هر بخش را از طریق دستگاه تخصصی و الزامات پدافندی یا مدیریت بحران پیگیری می‌کند.

۱۰-۱۳. حاکمیت قانون در برنامه چین

فصل پنجاه و هشتم چین حاکمیت قانون را در چهار حلقه مرتبط تعریف می‌کند:



- قانون گذاری سنجیده؛
- اجرای سخت گیرانه قانون؛
- اجرای بی طرفانه عدالت؛
- و پایبندی عمومی به قانون.

این فصل نقش قانون را در تثبیت بنیان ها، ایجاد انتظارات پایدار و تضمین منافع بلندمدت برجسته می سازد. اجرای قانون اساسی و قوانین، نظارت بر رعایت آنها و حفظ وحدت نظام حقوقی باید تقویت شود. برنامه ریزی قانون گذاری، بازبینی قوانین و مشارکت عمومی در قانون گذاری نیز برای افزایش کیفیت مقررات توسعه می یابد.

در حوزه دولت قانون مدار، ثبت و بررسی انطباق اسناد هنجاری اداری اهمیت دارد. این سازوکار می کوشد بخشنامه ها و مقررات اداری با قوانین بالادستی تعارض نداشته باشند و دستگاه ها نتوانند خارج از حدود اختیار، تعهد یا محدودیت جدید ایجاد کنند.

حل ماهوی اختلافات اداری نیز مورد توجه است. هدف آن است که اختلاف شهروند یا بنگاه با دولت، فقط از نظر شکلی مختومه نشود و مسئله اصلی به طور واقعی حل شود. همکاری و نظارت در اجرای قانون میان دستگاه ها نیز باید تقویت گردد.

در حوزه قضایی، اعمال قدرت قضایی، نظام ارزیابی عدالت، بی طرفی و ثبات آرا، نظارت دادستانی، دعاوی منافع عمومی و اجرای احکام مورد توجه اند. برنامه دشواری اجرای برخی آرای قضایی را به رسمیت می شناسد و تکمیل نظام اجرای احکام را ضروری می داند.

حاکمیت قانون خارجی نیز بخشی مستقل از این فصل است. چین قصد دارد ظرفیت حقوقی خود را در قراردادها و اختلافات بین المللی، میانجیگری، داوری، دعاوی تجاری، خدمات وکالت و مقابله با اقدامات حقوقی خارجی افزایش دهد.

در سطح جامعه نیز خدمات حقوقی عمومی، آموزش قانون، توسعه حرفه وکالت و تقویت فرهنگ وفای به قرارداد دنبال می شود. بنابراین، قانون در این سند فقط ابزار دولت برای کنترل جامعه نیست؛ بلکه باید رفتار دولت، دستگاه قضایی، بنگاه و شهروند را نیز قاعده مند سازد.



۱۴-۱۰. تحول قضایی و حقوقی در برنامه ایران

فصل بیست و چهارم برنامه هفتم ایران، تحول قضایی را به مجموعه‌ای از اهداف کمی و پروژه‌های اجرایی تبدیل می‌کند. کاهش ۱۰ درصدی زمان رسیدگی، افزایش ابلاغ الکترونیکی آرای مراجع غیرقضایی، توسعه پاسخ‌های برخط ثبتی و قضایی، افزایش ثبت الکترونیکی معاملات و اسناد و توسعه سامانه‌های قضایی و ثبتی از اجزای این فصل‌اند.

قوه قضائیه باید امکان ارجاع هوشمند پرونده‌ها را فراهم کند تا تخصیص پرونده به شعب و قضات با توجه به نوع پرونده، وقت رسیدگی، ظرفیت و تخصص صورت گیرد. چنین سامانه‌ای می‌تواند توزیع نامتوازن پرونده را کاهش دهد، اما باید همراه با حفظ استقلال قاضی، محرمانگی و امکان نظارت بر معیارهای الگوریتمی باشد.

دسترسی برخط به اطلاعات مالی و دارایی اشخاص، در حدود قانون، برای اجرای احکام، رسیدگی به اعسار، ورشکستگی و مطالبات قضایی توسعه می‌یابد. این امر می‌تواند امکان پنهان‌سازی دارایی و طولانی‌شدن اجرای حکم را کاهش دهد.

قانون همچنین گسترش سامانه‌های ثبت، کاداستر، انتقال الکترونیکی اطلاعات و پاسخ فوری به استعلام‌ها را دنبال می‌کند. ثبت الکترونیکی معاملات وسایل نقلیه، اسناد مالکیت، وصیت‌نامه و گواهی انحصار وراثت از نمونه‌های یکپارچگی داده قضایی و ثبتی‌اند.

توسعه سازوکارهای غیرقضایی حل اختلاف نیز در جهت کاهش بار دادگاه‌ها اهمیت دارد. استفاده از داوری، میانجیگری، شوراها و مراجع تخصصی می‌تواند پرونده‌هایی را که نیازمند رسیدگی کامل دادگاهی نیستند، سریع‌تر حل کند. با این حال، انتقال اختلاف از دادگاه به مرجع غیرقضایی باید با تضمین بی‌طرفی، حق اعتراض، دسترسی برابر و کیفیت تصمیم همراه باشد.

تفاوت اصلی دو برنامه در این حوزه آن است که چین زنجیره قانون‌گذاری، اداره، قضا، اجرای حکم و فرهنگ عمومی قانون را در یک فصل جامع حاکمیت قانون قرار می‌دهد. ایران در فصل تحول قضایی بر سرعت رسیدگی، دیجیتالی‌شدن، ثبت، استعلام، اجرای حکم و خدمات قضایی و حقوقی تمرکز عملیاتی بیشتری دارد.



از این رو، فصل تحول قضایی ایران نباید متناظر کامل فصل حاکمیت قانون چین تلقی شود. حاکمیت قانون دامنه‌ای گسترده‌تر از عملکرد قوه قضائیه دارد و کیفیت قانون‌گذاری، محدودیت قدرت اداری، اجرای مقررات، وفای به قرارداد و دسترسی عمومی به خدمات حقوقی را نیز دربرمی‌گیرد.

۱۰-۱۵. دموکراسی سوسیالیستی چین و محدودیت تطبیق مستقیم

فصل پنجاه و هفتم چین به «دموکراسی سوسیالیستی» اختصاص دارد و از نظام کنگره‌های خلق، مشورت سیاسی تحت رهبری حزب کمونیست، مشارکت سیاسی، دموکراسی در سطح پایه، کنگره‌های کارگری، سازمان‌های توده‌ای، جبهه متحد، سیاست‌های قومی، مذهبی و امور چینیان خارج از کشور سخن می‌گوید.

این فصل با فصل تحول قضایی ایران متناظر نیست. یکی درباره معماری مشارکت سیاسی و نهادهای سیاسی نظام چین است و دیگری عمدتاً درباره عملکرد قضایی و خدمات حقوقی در ایران.

همچنین نبود فصل مشابه دموکراسی چین در قانون برنامه هفتم به معنای نبود نهادهای سیاسی، انتخاباتی، مشورتی یا مشارکتی در نظام ایران نیست. بخش مهمی از این نهادها در قانون اساسی، قوانین انتخابات، آیین‌نامه‌های مجلس، قوانین شوراها و سایر قوانین دائمی تنظیم شده‌اند و لزوماً موضوع قانون برنامه پنج‌ساله قرار نگرفته‌اند.

از این رو، نتیجه قابل دفاع محدود به این گزاره است که برنامه پانزدهم چین، ساختار دموکراسی و مشارکت سیاسی خاص نظام خود را به صورت مستقل وارد سند توسعه کرده است؛ در حالی که قانون برنامه هفتم ایران عمدتاً بر اصلاح اجرایی، اقتصادی، اجتماعی و قضایی متمرکز است و بازطراحی کلی نهادهای سیاسی را موضوع برنامه قرار نداده است.

محتوای فصل پنجاه و هفتم نیز باید در بستر نظام سیاسی چین تحت رهبری حزب کمونیست چین و مفهوم «موکراسی مردمی در تمام فرایندها» فهم شود. استفاده از واژه دموکراسی در این سند به تنهایی به معنای هم‌سانی آن با الگوهای رقابتی چندحزبی یا ساختار سیاسی ایران نیست.

۱۰-۱۶. دفاع و نوسازی نیروهای مسلح در برنامه چین

برنامه چین دو فصل مستقل را به دفاع اختصاص می‌دهد. فصل پنجاه و پنجم به کیفیت و اثربخشی نوسازی دفاعی و فصل پنجاه و ششم به نظام و ظرفیت راهبردی یکپارچه ملی می‌پردازد.



نوسازی دفاعی در پنج سطح دنبال می‌شود:

- نظریه نظامی؛
- ساختار و سازمان؛
- نیروی انسانی؛
- تسلیحات و تجهیزات؛
- و حکمرانی نظامی.

برنامه بر توسعه نیروهای دارای قابلیت‌های رزمی نوین، سامانه‌های بدون سرنشین و هوشمند، مقابله با این سامانه‌ها، ارتقای نیروهای متعارف، استفاده از شبکه و داده و ایجاد نظام لجستیک مدرن تأکید می‌کند. فناوری پیشرفته باید به توان عملیاتی تبدیل شود و پروژه‌های دفاعی، آموزش نظامی و تربیت نیروی حرفه‌ای با نیازهای واقعی عملیات هماهنگ شوند.

در حکمرانی نظامی، هماهنگی میان عملیات، آمادگی رزمی و ظرفیت‌سازی، ارزیابی تصمیمات و پروژه‌های بزرگ، اصلاح بودجه دفاعی، نظام خرید، آمار و ارزیابی عملکرد مطرح است. تأکید بر صرفه‌جویی و کارایی نشان می‌دهد که افزایش قدرت نظامی فقط با افزایش منابع تعریف نشده و کیفیت تخصیص و مدیریت منابع نیز موضوع برنامه است.

حاکمیت قانون در نیروهای مسلح نیز بخشی از نوسازی محسوب می‌شود. قواعد، مقررات و نظارت بر اجرای آنها باید تکمیل شوند تا اداره نظامی قاعده‌مندتر شود.

فصل پنجاه و ششم رابطه دفاع و اقتصاد ملی را تنظیم می‌کند. برنامه‌ریزی نظامی و غیرنظامی، سیاست‌ها، منابع و عوامل تولید باید هماهنگ شوند. فناوری‌های مرزی غیرنظامی می‌توانند در دفاع به کار گرفته شوند و دستاوردهای دفاعی نیز می‌توانند به اقتصاد و صنعت منتقل شوند.

استانداردهای نظامی و غیرنظامی، زیرساخت، تجهیزات عمومی، نیروی امدادی، بسیج دفاعی و مدیریت اضطراری باید تا حد ممکن قابلیت همکاری و استفاده مشترک داشته باشند. در نتیجه، دفاع در برنامه چین یک بخش جداافتاده از توسعه اقتصادی و فناوری نیست.



۱۰-۱۷. دفاع و امنیت در برنامه ایران

ماده ۱۰۲ برنامه هفتم، دولت را مکلف می‌کند حداقل پنج درصد از منابع بودجه عمومی و درآمدهای اختصاصی را به تقویت بنیه دفاعی اختصاص دهد. این حداقل در طول برنامه قابل کاهش نیست و منابع پیش‌بینی شده باید به‌طور کامل تخصیص یابند.

تعیین کف پنج درصدی، یکی از روشن‌ترین تفاوت‌های برنامه ایران و چین است. سند چین جهت‌ها و اجزای نوسازی دفاعی را با تفصیل بیان می‌کند، اما یک سهم ثابت عمومی از بودجه را در متن برنامه تعیین نمی‌کند. ایران قاعده مالی الزام‌آورتری وضع کرده است.

برنامه ایران به استفاده از نفت و میعانات برای برخی نیازهای دفاعی و تأمین منابع نیز اجازه می‌دهد و موضوعات مختلفی مانند توان دفاعی، فناوری، خدمت وظیفه و پدافند غیرعامل را پوشش می‌دهد.

قانون همچنین بر استفاده از ظرفیت دانشگاه‌ها، پارک‌های علم و فناوری، شرکت‌های دانش‌بنیان و بخش خصوصی و تعاونی برای توسعه فناوری‌های دفاعی و دوکاربردی تأکید دارد. انتقال فناوری‌های دفاعی قابل استفاده به بخش غیرنظامی و استفاده نیروهای مسلح از ظرفیت علمی و صنعتی کشور، رابطه میان دفاع و توسعه را تقویت می‌کند.

بنابراین، برنامه دفاعی ایران فقط حکم تخصیص بودجه نیست. فناوری، نیروی انسانی، صنعت، بخش غیردولتی و پدافند غیرعامل نیز در آن حضور دارند. با این حال، چین معماری تفصیلی‌تری از نوسازی نظریه، ساختار، لجستیک، داده، هوشمندسازی، خرید، ارزیابی و حکمرانی نظامی ارائه می‌کند.

وجه مشترک دو برنامه، پیوند دفاع با ظرفیت علمی، صنعتی، فناوری و زیرساختی کشور است. تفاوت، در ابزار غالب است: ایران کف مالی و تکالیف مشخص را برجسته می‌کند؛ چین تحول نظام‌مند توان و حکمرانی دفاعی را با جزئیات بیشتری صورت‌بندی می‌کند.

۱۰-۱۸. نظارت، پاسخ‌گویی و مقابله با فساد

نظارت در برنامه ایران از چند مسیر انجام می‌شود. دستگاه‌ها باید گزارش‌های دوره‌ای خود را به مجلس ارائه کنند. سازمان برنامه و بودجه، دیوان محاسبات، سازمان بازرسی کل کشور، وزارت اقتصاد، بانک مرکزی، شوراهای تخصصی و کمیسیون‌های مجلس هر کدام در حوزه‌های مختلف نقش نظارتی دارند.



بسیاری از احکام قانون دارای ضمانت‌هایی مانند گزارش‌دهی، انفصال از خدمت، مالیات اضافی، سلب حق رأی، ممنوعیت عضویت مدیریتی یا مسئولیت اداری و کیفری هستند. این رویکرد تلاش می‌کند عدم اجرای حکم را از یک مسئله صرفاً مدیریتی به تخلف قابل پیگیری تبدیل کند.

انتشار رتبه دستگاه‌ها، الکترونیکی شدن معاملات، دسترسی به داده، ثبت سوابق، سامانه‌های شفافیت و نظارت دیوان محاسبات بر تخصیص و پرداخت نیز ابزارهای پیشگیری از فساد و افزایش پاسخ‌گویی‌اند.

در برنامه چین، فصل شصت‌ویکم نظام نظارت حزب و دولت را زیر رهبری حزب کمونیست یکپارچه می‌کند. تخصیص و اعمال قدرت باید در سازوکاری روشن، شفاف و قابل ردیابی قرار گیرد. نظارت داخلی حزب، بازرسی انضباطی، حسابرسی، نظارت مالی، حسابداری و آماری باید با یکدیگر هماهنگ شوند.

برنامه بر مقابله هم‌زمان با امکان، انگیزه و جرئت ارتکاب فساد تأکید دارد. فساد در حوزه‌های دارای تمرکز قدرت، جریان سنگین سرمایه و منابع فراوان، تباری میان مقام و بنگاه و اشکال پنهان و جدید فساد از حوزه‌های اصلی نظارت‌اند.

رسیدگی به رشوه‌دهنده و رشوه‌گیر، نظارت بر مقامات اصلی و جوان، قانون‌گذاری ملی مبارزه با فساد، استرداد متهمان و دارایی‌ها و مقابله با فساد فرامرزی نیز در سند پیش‌بینی شده‌اند.

تفاوت نهادی روشن است. در چین، نظارت سیاسی و انضباطی حزب محور هماهنگی انواع نظارت است. در ایران، نظارت میان نهادهای قانونی، مالی، قضایی، پارلمانی، اداری و دستگاهی توزیع شده است.

از متن دو برنامه نمی‌توان به‌تنهایی نتیجه گرفت که کدام نظام در عمل فساد را بهتر کنترل می‌کند. مقایسه فقط نشان می‌دهد که چین از مدل یکپارچه حزب - دولت و ایران از نظام چندنهادی و قانونی استفاده می‌کند. کارایی هر مدل به استقلال، دسترسی به اطلاعات، ضمانت اجرا، شفافیت و امکان رسیدگی بدون تبعیض وابسته است.

۱۰-۱۹. ساختار راهبری اجرای برنامه در ایران

ماده ۱۱۸ قانون برنامه هفتم، شورای عالی راهبری برنامه را برای هماهنگ کردن فعالیت دستگاه‌های اجرایی و تضمین اجرای قانون ایجاد می‌کند. این شورا با مسئولیت معاون اول رئیس‌جمهور و عضویت رئیس سازمان برنامه



و بودجه، وزیر امور اقتصادی و دارایی، رئیس کل بانک مرکزی و رئیس کمیسیون برنامه و بودجه مجلس به عنوان ناظر تشکیل می شود. جلسات شورا باید حداقل ماهی یکبار برگزار شوند.

شورا باید عملکرد مستمر دستگاهها را بررسی و برای اجرای برنامه و تحقق اهداف کمی و کیفی تصمیم گیری کند. هر دستگاه باید یک مسئول مشخص برای نظارت بر اجرای احکام خود تعیین کند و ناظران منصوب شده نیز درستی گزارش های شش ماهه را تضمین می کنند. ارائه گزارش خلاف واقع می تواند تخلف یا جرم تلقی شود.

شورای عالی راهبری مکلف است در شهریور هر سال گزارشی شامل عملکرد سال گذشته، برنامه سال آینده و سند پشتیبان بودجه و تأمین مالی برنامه تهیه کند. گزارش باید پیشرفت کمی و مقایسه ای سنجه ها، عملکرد دستگاهها و وضعیت فصول برنامه را نشان دهد و برای بررسی به کمیسیون های تخصصی و معاونت نظارت مجلس ارسال شود.

زمان بندی گزارش اهمیت دارد. ارائه گزارش پیش از بررسی بودجه سال آینده امکان می دهد مجلس عملکرد گذشته را با تخصیص منابع آینده مرتبط کند. دستگاهی که در اجرای برنامه عقب مانده است باید درباره دلیل انحراف، کمبود منابع یا ضعف مدیریت پاسخ دهد.

سازمان برنامه و بودجه نیز باید لوایح بودجه را به صورت برنامه محور تهیه کند. برنامه های اجرایی و اهداف کمی دستگاهها مبنای تخصیص، پرداخت و نظارت دیوان محاسبات قرار می گیرند.

در نتیجه، زنجیره اجرای برنامه ایران به صورت زیر طراحی شده است:

- حکم قانونی و هدف کمی؛
- برنامه اجرایی دستگاه؛
- درج منابع در بودجه؛
- تخصیص و پرداخت؛
- گزارش دوره ای؛
- بررسی مجلس و دیوان محاسبات.

این ساختار یکی از نقاط قوت حقوقی قانون است، زیرا برنامه را به بودجه و نظارت پارلمانی پیوند می دهد. با این حال، کیفیت اجرا به واقع بینی اهداف، ثبات منابع، هماهنگی دستگاهها و قدرت اصلاح انحراف در میانه دوره وابسته است.



۱۰-۲۰. تأمین مالی اجرای برنامه و ماده ۱۱۹

دولت مکلف شده است حداکثر ظرف شش ماه، برنامه تأمین مالی پنج ساله برنامه هفتم را به تفکیک سالها تهیه و پس از تصویب در شورای عالی راهبری به مجلس ارائه کند. جدول منابع اجرای احکام برنامه نیز باید هر سال در قانون بودجه درج و میزان تحقق آن در گزارش سالانه اعلام شود.

این حکم می‌کوشد فاصله میان تصویب تکلیف و تأمین منبع را کاهش دهد. در برنامه‌های توسعه، گاه مجموعه گسترده‌ای از اهداف و پروژه‌ها تصویب می‌شود، اما منابع مورد نیاز آنها با ظرفیت بودجه، شبکه بانکی، بازار سرمایه یا سرمایه‌گذاری خارجی سازگار نیست. برنامه تأمین مالی باید این شکاف را پیش از اجرا آشکار کند.

ماده ۱۱۹ دولت را مکلف کرده است ظرف یک سال، مجموعه‌ای از برنامه‌ها و جداول تکمیلی را تدوین کند. این موارد شامل جدول کمی و روش‌های تجهیز منابع برای رشد هشت درصدی، برنامه رفع ناترازی‌های اقتصاد کلان، تعیین سهم بخش خصوصی و تعاونی در رشد، الزامات رشد سرمایه‌گذاری و صادرات، برنامه عدالت اجتماعی و مالیاتی، اصلاح زنجیره تولید تا مصرف، رفع تبعیض در بهره‌مندی از منابع عمومی، کاهش ناترازی تجاری غیرنفتی، کاهش ناترازی سرمایه، مدیریت نقدینگی و پول ملی، شفاف‌سازی درآمدها و هزینه‌های شرکت ملی نفت، نفوذ فناوری‌های منتخب، تکمیل جداول سالانه برنامه، برنامه توسعه دریامحور و سند تحول آموزش‌های مهارتی است.

این ماده دو اثر هم‌زمان دارد.

از یک سو، انعطاف برنامه را افزایش می‌دهد. جزئیاتی که در زمان تصویب قانون نهایی نشده‌اند، می‌توانند با اطلاعات و شرایط جدید تدوین شوند.

از سوی دیگر، نشان می‌دهد بخشی از معماری اجرایی برنامه در متن اولیه قانون کامل نشده و تحقق اهداف اصلی به تدوین به موقع اسناد بعدی وابسته است.

بنابراین، نباید صرف وجود یک هدف در قانون را به معنای تکمیل همه ابزارهای تحقق آن دانست. برای ارزیابی قابلیت اجرا باید بررسی شود که برنامه تکمیلی، منابع، مسئول، زمان‌بندی و شاخص‌های سالانه در موعد مقرر تدوین و ابلاغ شده‌اند یا خیر.



ماده ۱۲۰ نیز برای آیین‌نامه‌ها و اسنادی که مهلت خاصی ندارند، مهلت عمومی تعیین می‌کند. این حکم می‌کوشد از معطل ماندن مواد قانونی به دلیل عدم تدوین آیین‌نامه جلوگیری کند.

۱۰-۲۱. نظام اجرای برنامه در چین

فصل شصت و دوم چین «سازوکار تمام‌چرخه اجرای برنامه» را طراحی می‌کند. هدف آن است که برنامه ملی با برنامه‌های موضوعی، منطقه‌ای، استانی، شهری، شهرستانی و سالانه در یک نظام واحد قرار گیرد.

نخست، تعداد برنامه‌ها باید محدود و کیفیت آنها افزایش یابد. برنامه‌های متعدد، متداخل و کم‌اثر می‌توانند دستگاه‌ها و منابع را پراکنده کنند. برنامه‌های موضوعی و منطقه‌ای باید با برنامه ملی هم‌راستا شوند و پیش از تصویب از نظر انطباق بررسی گردند.

برنامه‌های استانی باید با برنامه ملی تطبیق یابند و دولت‌های استانی نیز برنامه‌های شهری و شهرستانی را هدایت کنند. استقرار صنایع بزرگ، زیرساخت‌های مهم و منابع اصلی نباید با اولویت‌های ملی تعارض داشته باشد.

برنامه‌های سالانه، وظایف پنج‌ساله را به صورت متحرک و مرحله‌ای وارد اجرا می‌کنند. شاخص‌های اصلی برنامه پنج‌ساله باید در نظام شاخص‌های سالانه قرار گیرند تا میان سال‌های دوره تعادل برقرار شود. این سازوکار اجازه می‌دهد مسیر اجرا بر اساس شرایط هر سال تنظیم شود، بدون آنکه جهت کلی برنامه از بین برود.

دوم، شیوه اجرای اهداف بر اساس ماهیت آنها متفاوت است. شاخص‌ها و وظایف الزام‌آور مربوط به خدمات عمومی، محیط‌زیست و امنیت باید به مناطق و دستگاه‌ها شکسته و مسئولیت آنها مشخص شود. در مقابل، اهداف راهنمای صنعتی و اصلاح ساختار، از طریق ایجاد محیط سیاستی، نهادی و حقوقی مناسب دنبال می‌شوند.

این تمایز اهمیت دارد. دولت نمی‌تواند تولید همه صنایع یا رفتار همه بنگاه‌ها را مستقیماً فرمان دهد؛ اما می‌تواند با قواعد، استاندارد، تأمین مالی، بازار و زیرساخت، جهت حرکت را شکل دهد. در مقابل، در حوزه‌هایی مانند حفاظت محیط‌زیست یا خدمات عمومی، مسئولیت مشخص و الزام مستقیم ضرورت بیشتری دارد.

سوم، فهرست پروژه‌های بزرگ باید تکمیل و پروژه‌ها به صورت منفرد یا بسته‌ای بر اساس شرایط اجرا شوند. پروژه‌هایی که کارهای مقدماتی آنها در دوره برنامه انجام می‌شود، در صورت فراهم شدن شرایط می‌توانند وارد مرحله ساخت شوند.



۱۰-۲۲. پیوند برنامه با بودجه، سیاست و عوامل تولید در چین

برنامه ملی در چین باید مبنای ارزیابی سازگاری سیاست‌های کلان باشد. سیاست‌های مالی، پولی، صنعتی، منطقه‌ای و تنظیم‌گرانه نباید در جهت مخالف اهداف برنامه عمل کنند.

برنامه‌ریزی مالی میان‌مدت و بودجه سالانه باید منابع وظایف راهبردی، سیاست‌های مهم و پروژه‌های اصلی را تضمین کنند. سیاست مالی نیز باید از حوزه‌های اولویت‌دار برنامه حمایت کند.

یکی از اصول اجرایی سند چین آن است که «پروژه‌ها تابع برنامه‌اند و منابع و عوامل در خدمت پروژه‌ها قرار می‌گیرند». بر این اساس، پروژه‌ای که در برنامه اولویت یافته است باید در دریافت مجوز، زمین، پهنه دریایی، تأمین مالی و سایر نهاده‌ها در اولویت قرار گیرد. در مقابل، پروژه‌ای که خارج از برنامه است نباید صرفاً به دلیل فشار محلی یا دستگاهی منابع دریافت کند.

این اصل تلاش می‌کند سه نوع گسست را کاهش دهد:

- تصویب پروژه بدون منبع؛
- تخصیص منبع بدون اولویت برنامه‌ای؛
- و تأخیر پروژه به دلیل ناهماهنگی زمین، مجوز، پول و زیرساخت.

نظارت بر پروژه‌های بزرگ نیز باید هم‌زمان، نافذ و تمام‌چرخه باشد. نظارت نباید فقط پس از پایان پروژه و بر مبنای اسناد کاغذی انجام شود؛ بلکه جریان مالی، پیشرفت فیزیکی، ایمنی و تغییرات پروژه باید در حین اجرا قابل ردیابی باشند.

۱۰-۲۳. پایش، ارزیابی و اصلاح برنامه در چین

اجرای برنامه چین تحت پایش پویا، ارزیابی میان‌دوره‌ای و ارزیابی نهایی قرار می‌گیرد. نتایج ارزیابی باید برای ردیابی شرایط، تحلیل خطر و اصلاح سیاست‌ها استفاده شوند.



پس از تأیید رهبری مرکزی حزب، نتیجه ارزیابی میان دوره‌ای به کمیته دائمی کنگره ملی خلق و گزارش نهایی به کنگره ملی خلق ارائه می‌شود. اگر یافته‌های ارزیابی، اصلاح برنامه را ضروری سازند، دولت باید پیشنهاد رسمی تعدیل را پس از طی فرایند سیاسی و قانونی به کنگره ارائه کند.

بنابراین، برنامه یک سند کاملاً غیرقابل تغییر نیست، اما تغییر آن نیز نباید به صورت غیررسمی و بدون فرایند انجام شود. انعطاف با قاعده تعدیل رسمی ترکیب شده است.

وضعیت اجرای برنامه باید در زمان مناسب منتشر و در معرض نظارت اجتماعی قرار گیرد. دستگاه‌های بازرسی انضباطی، نظارتی و حسابرسی نیز در اجرای وظایف اصلی برنامه نقش دارند.

در این ساختار، ارزیابی صرفاً برای اعلام درصد تحقق در پایان دوره نیست. باید بتواند در میانه برنامه، انحراف، ریسک، تغییر شرایط و نیاز به اصلاح سیاست را آشکار کند.

۱۰-۲۴. مقایسه منطق اجرای دو برنامه

قانون ایران اجرای برنامه را عمدتاً از مسیر حقوقی و بودجه‌ای سازمان می‌دهد. حکم قانون، مسئول دستگاهی، مهلت، آیین‌نامه، هدف کمی، گزارش به مجلس و نظارت دیوان محاسبات اجزای اصلی این منطق‌اند.

سند چین اجرا را بیشتر در قالب سلسله‌مراتب برنامه‌ریزی، هماهنگی سیاست‌ها و بسیج منابع سازمان می‌دهد. برنامه ملی به برنامه‌های موضوعی، منطقه‌ای، استانی و سالانه تبدیل می‌شود و سیاست، بودجه، زمین، مجوز و تأمین مالی در خدمت پروژه‌های برنامه قرار می‌گیرند.

به بیان فشرده:

- در ایران، زنجیره غالب اجرا از «قانون» به «برنامه اجرایی»، «بودجه»، «تخصیص» و «نظارت پارلمانی» حرکت می‌کند؛
- در چین، زنجیره غالب از «راهبرد ملی» به «برنامه‌های هم‌راستا»، «سیاست هماهنگ»، «پروژه»، «تأمین عوامل» و «ارزیابی تمام‌چرخه» می‌رسد.
- برنامه ایران برای بسیاری از تکالیف، مسئول، مهلت و ضمانت اجرا را روشن‌تر بیان می‌کند. برنامه چین پیوند میان سطوح برنامه، پروژه، بودجه و عوامل تولید را منسجم‌تر توضیح می‌دهد.



هیچ‌یک از این ویژگی‌ها به‌تنهایی موفقیت اجرا را تضمین نمی‌کنند. حکم قانونی ممکن است به دلیل نبود منابع یا هماهنگی اجرا نشود؛ همان‌گونه که هماهنگی متمرکز نیز ممکن است با خطای تشخیص، گزارش‌دهی غیرواقعی یا اجرای نامتوازن مواجه شود. ارزیابی واقعی نیازمند داده عملکرد دوره اجراست، نه صرفاً بررسی طراحی سند.

۱۰-۲۵. موضوعات خاص ساختار سیاسی و سرزمینی چین

فصل‌های پنجاه‌ونهم و شصتم چین به هنگ‌کنگ، ماکائو، تایوان و سیاست وحدت ملی اختصاص دارند. این موضوعات محصول ساختار سرزمینی، حقوقی و تاریخی خاص چین‌اند و متناظر مستقیمی در برنامه هفتم ایران ندارند.

سیاست «یک کشور، دو نظام»، جایگاه مناطق ویژه اداری، رابطه سرزمین اصلی با هنگ‌کنگ و ماکائو و سیاست چین درباره تایوان را نمی‌توان در ارزیابی شباهت یا تفاوت برنامه‌های توسعه دو کشور وارد کرد.

حذف این فصل‌ها از تطبیق به معنای کم‌اهمیت‌دانستن آنها در برنامه چین نیست. این موضوعات برای راهبرد ملی چین بسیار مهم‌اند، اما واحد مقایسه مشابهی در قانون برنامه هفتم ایران ندارند.

همچنین فصل رهبری حزب کمونیست در چین را نمی‌توان با یک نهاد منفرد در ایران برابر دانست. کارکرد هماهنگی و هدایت در ایران میان رهبری، دولت، مجلس، قوه قضائیه، شوراهای عالی و نهادهای قانونی توزیع شده است. تطبیق باید بر نحوه هماهنگی و اجرای برنامه متمرکز بماند، نه بر ساختن معادل‌های صوری میان نهادهای ناهمگون.

۱۰-۲۶. جمع‌بندی تطبیقی

جدول ۱۵- جمع‌بندی تطبیقی

حوزه	برنامه هفتم ایران	برنامه پانزدهم چین	مهم‌ترین تفاوت
جایگاه حکمرانی	فصل مستقل اصلاح اداری و تحول قضایی، همراه با احکام پراکنده امنیتی و نظارتی	حکمرانی توزیع‌شده در اقتصاد، امنیت، جامعه، قانون و اجرای برنامه	چین معماری فراگیرتر و ایران تکالیف اداری مشخص‌تری دارد



حوزه	برنامه هفتم ایران	برنامه پانزدهم چین	مهم ترین تفاوت
اصلاح فرایند	بازطراحی ۶۵ درصد روش های انجام کار	اصلاح فرایند در قالب حکمرانی بخشی و خدمات	ایران هدف کمی صریح تعیین می کند
اندازه دولت	کاهش ۱۵ درصد کارکنان و ۵ درصد فضای اداری	تأکید بر کارایی، کاهش تشریفات و جلوگیری از برنامه و ساختار زائد	ایران کاهش کمی و چین کارکرد و هماهنگی را برجسته می کند
تمرکززدایی	واگذاری ۷۵ درصد وظایف و اختیارات قابل انتقال	تمرکز راهبردی همراه با انعطاف استانی و محلی	الگوی توزیع اختیار متفاوت است
دولت هوشمند	ابر دولت، تبادل داده، حذف مدرک کاغذی و خدمات تمام الکترونیکی	استفاده گسترده از داده و فناوری در حکمرانی بخشی	ایران زیرساخت و تکلیف قانونی را صریح تر بیان می کند
ارزیابی دستگاه	کیفیت، هزینه، سرعت، الکترونیکی شدن، رضایت و رتبه بندی عمومی	ارزیابی متمایز مدیران و اصلاح مفهوم دستاورد مدیریتی	ایران انتشار عمومی و چین تناسب معیار با مأموریت را برجسته می کند
حکمرانی اجتماعی	اهداف کمی سلامت اجتماعی و مشارکت محلی در احکام مختلف	حکمرانی محله محور، پیشگیری، میانجیگری و مشارکت مشترک	چین سازوکار سطح پایه را منسجم تر توضیح می دهد
امنیت ملی	دفاع، پدافند، سایبر، غذا، انرژی و اقتصاد در فصول متعدد	نظام جامع امنیت ملی با هماهنگی متمرکز	چین حوزه های امنیت را در معماری واحد قرار می دهد
امنیت اقتصادی	اصلاح بانکی، بدهی، غذا، انرژی و برنامه رفع ناترازی	امنیت تمام زنجیره غذا، انرژی، منابع، مالی و سایبری	چین کنترل ریسک بین بخشی را برجسته می کند
ایمنی عمومی	مدیریت بحران و پدافند در احکام تخصصی	غذا و دارو، کار، بحران، ذخایر و تقسیم ریسک در فصل مستقل	معماری ایمنی عمومی چین یکپارچه تر است
حاکمیت قانون	تحول قضایی، ثبت، اجرای حکم، استعلام و خدمات الکترونیکی	قانون گذاری، دولت قانون مدار، عدالت، اجرای حکم و فرهنگ حقوقی	چین دامنه جامع تر و ایران ابزار عملیاتی قضایی بیشتری دارد



حوزه	برنامه هفتم ایران	برنامه پانزدهم چین	مهم ترین تفاوت
مشارکت سیاسی	عمدتاً خارج از موضوع مستقیم برنامه و تابع قوانین دائمی	فصل مستقل دموکراسی سوسیالیستی و مشارکت تحت ساختار حزب	متناظر مستقیم وجود ندارد
دفاع	کف پنج درصدی بودجه، فناوری و ظرفیت های دوکاربردی	نوسازی نظریه، سازمان، نیروی انسانی، تجهیزات و حکمرانی	ایران قاعده مالی و چین معماری نوسازی تفصیلی تر دارد
پیوند دفاع و اقتصاد	استفاده از دانشگاه، شرکت دانش بنیان و فناوری دوکاربردی	برنامه ریزی و استاندارد مشترک نظامی - غیرنظامی و انتقال فناوری	هر دو بر هم افزایی تأکید دارند
مقابله با فساد	نظارت پارلمانی، قضایی، مالی، اداری و سامانه ای	نظام هماهنگ نظارت حزب - دولت، حسابرسی و بازرسی	ساختار نهادی نظارت متفاوت است
راهبری برنامه	شورای عالی راهبری، برنامه اجرایی، بودجه و گزارش سالانه	سلسله مراتب برنامه ملی، موضوعی، منطقه ای، استانی و سالانه	ایران حقوقی - بودجه ای تر و چین سلسله مراتبی - سیاستی تر است
تأمین مالی برنامه	برنامه پنج ساله تأمین مالی و جدول منابع در بودجه	اولویت بودجه، سیاست مالی، زمین و عوامل برای پروژه های برنامه	چین پیوند عوامل تولید و پروژه را صریح تر بیان می کند
ارزیابی اجرا	گزارش سالانه پیش از بودجه و نظارت مجلس	پایش پویا، ارزیابی میان دوره و نهایی و تعدیل رسمی	چین نظام ارزیابی تمام چرخه را تفصیلی تر می کند
اسناد تکمیلی	بخش مهمی از معماری اجرایی در ماده ۱۱۹ به اسناد بعدی واگذار شده است	برنامه های موضوعی، منطقه ای و استانی هم زمان با برنامه ملی تدوین می شوند	هر دو به اسناد مکمل نیاز دارند، اما منطق سازمان دهی متفاوت است

حکمرانی در برنامه هفتم ایران بیش از همه از طریق اصلاح ساختار اداری، کاهش هزینه و اندازه دولت، تمرکززدایی، دولت هوشمند، ارزیابی عملکرد، تحول قضایی و ایجاد نظام گزارش دهی به مجلس صورت بندی شده است.



تعیین اهدافی مانند اصلاح ۶۵ درصد فرایندها، کاهش ۱۵ درصد کارکنان، انتقال ۷۵ درصد وظایف قابل واگذاری، الکترونیکی شدن تمام معاملات و خدمات دولت و ارتقای رتبه دولت الکترونیکی، اصلاح اداری را به مجموعه‌ای از نتایج قابل سنجش تبدیل می‌کند.

در کنار آن، زیرساخت ابری دولت، تبادل داده، ممنوعیت دریافت مدرک موجود در پایگاه‌های پایه، حذف سامانه‌های موازی و تهیه برنامه تحول دیجیتال، امکان عبور از الکترونیکی سازی ساده به حکمرانی داده محور را فراهم می‌سازند. تحقق این تحول به استاندارد داده، امنیت، حفاظت از حریم خصوصی و بازطراحی واقعی فرایندها وابسته است.

برنامه چین حکمرانی را در شبکه گسترده تری از امنیت جامع، حکمرانی اجتماعی محلی، قانون مداری، رهبری سیاسی، ارزیابی مدیران و اجرای سلسله مراتبی برنامه سازمان می‌دهد. در این سند، توسعه و امنیت از یکدیگر جدا نیستند و امنیت غذا، انرژی، منابع، مالیه، سایبر و جامعه در قالب یک معماری مشترک کنترل ریسک قرار می‌گیرند.

در حکمرانی اجتماعی، چین حل مسئله در مبدأ، سطح محله و روستا، میانجیگری، مددکاری، خدمات روانی، مشارکت مردم و پاسخ‌گویی دستگاه‌های بالاتر به درخواست‌های سطح پایه را برجسته می‌کند. برنامه ایران نیز مشارکت محلی، سازمان‌های مردم‌نهاد و اهداف سلامت اجتماعی را دنبال می‌کند، اما سازوکار حکمرانی پایه در سند چین منسجم‌تر توضیح داده شده است.

در حاکمیت قانون، سند چین تمام زنجیره قانون‌گذاری، اداره، قضا، اجرای حکم، خدمات حقوقی و فرهنگ پایبندی به قانون را پوشش می‌دهد. برنامه ایران تمرکز عملیاتی تری بر کاهش زمان رسیدگی، پرونده و ابلاغ الکترونیکی، ثبت و کاداستر، استعلام مالی و تسریع اجرای حکم دارد.

در دفاع، ایران حداقل سهم پنج درصدی بودجه را به صورت الزام‌آور تعیین و از فناوری‌های دوقاربرد و ظرفیت دانشگاه، شرکت دانش‌بنیان و بخش غیردولتی استفاده می‌کند. چین نوسازی دفاعی را در سطوح نظریه، سازمان، نیروی انسانی، داده، هوشمندسازی، لجستیک، خرید و حکمرانی نظامی طراحی می‌کند و پیوند نظامی و غیرنظامی را به برنامه‌ریزی، استاندارد و زیرساخت گسترش می‌دهد.

در اجرای برنامه، قانون ایران زنجیره قانون، دستگاه مسئول، بودجه، تخصیص، گزارش مجلس و نظارت دیوان محاسبات را ایجاد می‌کند. برنامه چین زنجیره برنامه ملی، برنامه‌های موضوعی و منطقه‌ای، برنامه‌های استانی و سالانه، هماهنگی سیاست‌ها، تأمین عوامل پروژه و ارزیابی تمام‌چرخه را به کار می‌گیرد.



مهم‌ترین نتیجه این فصل آن است که قابلیت اجرای برنامه فقط به تعداد احکام یا صراحت اهداف وابسته نیست. اجرای مؤثر نیازمند هماهنگی سیاست، منبع مالی، اختیار، داده، پروژه، نیروی انسانی، نظارت و امکان اصلاح مسیر است. برنامه ایران در تبدیل سیاست به تکلیف قانونی، مسئول، مهلت و گزارش توانمندتر است؛ برنامه چین در اتصال سطوح برنامه، سیاست‌های کلان، پروژه‌ها و عوامل مورد نیاز اجرا، معماری منسجم‌تری ارائه می‌کند.

بالاین‌حال، این جمع‌بندی صرفاً درباره طراحی اسناد است. میزان تحقق واقعی اهداف، کیفیت هماهنگی نهادی، کارایی نظارت و اثر اصلاحات تنها با داده‌های اجرایی، گزارش‌های سالانه و ارزیابی‌های میان‌دوره‌ای قابل سنجش خواهد بود.



۱۱. فصل یازدهم: دلالت‌های برنامه پانزدهم چین برای ایران و زمینه‌های همکاری دو کشور

۱۱-۱. حدود و منطق تحلیل

برنامه پانزدهم چین، برنامه ملی توسعه اقتصادی و اجتماعی آن کشور است و ایران را به‌عنوان طرف یک همکاری مشخص یا موضوع مستقل سیاست خارجی معرفی نمی‌کند. از این‌رو، اولویت‌های مندرج در آن را نمی‌توان بدون وجود سند دوجانبه یا شواهد مستقل، به‌عنوان انتظار رسمی چین از ایران، تعهد به سرمایه‌گذاری یا تصمیم برای مشارکت در پروژه‌های مشخص تفسیر کرد.

تحلیل این فصل از شناسایی اولویت‌های صریح برنامه چین در حوزه گشایش خارجی، تجارت و سرمایه‌گذاری، کمربند و جاده، امنیت انرژی و غذا، فناوری، اقتصاد دیجیتال، توسعه سبز و حکمرانی جهانی آغاز شد. سپس اهداف و ظرفیت‌های مرتبط در قانون برنامه هفتم ایران بررسی و میزان هم‌خوانی موضوعی میان آنها مشخص شد.

نتایج تحلیل در سه سطح از یکدیگر تفکیک شدند. «ظرفیت بالقوه» زمانی وجود دارد که میان یک اولویت صریح برنامه چین و یک هدف، ظرفیت یا تکلیف مندرج در برنامه ایران هم‌خوانی موضوعی مشاهده شود. «فرصت قابل تحقق» علاوه بر این هم‌خوانی، به وجود شرایط حقوقی، فنی، مالی، تجاری و نهادی قابل مدیریت نیاز دارد. «پروژه آماده اجرا» نیز مستلزم تعیین دامنه پروژه، طرف‌های مسئول، ساختار مالی، مجوزها، بازار یا خریدار، برنامه زمانی، نحوه تقسیم ریسک و شاخص‌های نتیجه است.

مقایسه دو برنامه به‌تنهایی فقط امکان شناسایی ظرفیت‌های بالقوه و معیارهای لازم برای بررسی مراحل بعدی را فراهم می‌کند. تشخیص فرصت قابل تحقق یا پروژه آماده اجرا به مطالعات امکان‌سنجی، اطلاعات بازار، شواهد مالی، ارزیابی حقوقی، بررسی محدودیت‌های بین‌المللی و اعلام تمایل طرف‌های مشخص نیاز دارد.

بنابراین، زمینه‌های مطرح‌شده در این فصل نباید به‌عنوان فهرست پروژه‌های مورد توافق ایران و چین یا پیش‌بینی قطعی رفتار طرف چینی تلقی شوند. این زمینه‌ها، حاصل تطبیق اولویت‌های دو برنامه و مبنایی برای غربالگری، مطالعه تکمیلی و آماده‌سازی پروژه‌اند.



۲-۱۱. معماری سیاست خارجی اقتصادی چین در برنامه پانزدهم

بخش هفتم برنامه چین، چهار فصل مستقل را به گشایش خارجی اختصاص می‌دهد:

- ❖ فصل بیست و یکم: گسترش فعالانه گشایش مستقل؛
- ❖ فصل بیست و دوم: ارتقای کیفیت همکاری‌های تجاری و سرمایه‌گذاری؛
- ❖ فصل بیست و سوم: ساخت مشترک با کیفیت کمر بند و جاده؛
- ❖ فصل بیست و چهارم: پیشبرد ساخت جامعه‌ای با سرنوشت مشترک برای بشریت.

تفکیک این چهار فصل اهمیت دارد؛ زیرا سیاست خارجی اقتصادی چین را نمی‌توان صرفاً به ساخت زیرساخت کمر بند و جاده تقلیل داد. برنامه، گشایش بازار داخلی، جذب سرمایه خارجی، تجارت کالا و خدمات، سرمایه‌گذاری برون مرزی، اتصال زیرساختی، هماهنگی قواعد و استانداردها، همکاری مالی، مبادلات اجتماعی و حضور در حکمرانی جهانی را به عنوان اجزای مرتبط اما متمایز در نظر می‌گیرد.

در سیاست گشایش، چین قصد دارد محدودیت‌های ورود سرمایه خارجی را کاهش دهد، رفتار ملی با سرمایه‌گذاران خارجی را گسترش دهد، سرمایه خارجی را به تولید پیشرفته، خدمات تولیدکننده، فناوری، تحقیق و توسعه و حفاظت محیط زیست هدایت کند و سرمایه‌گذاران خارجی را به مشارکت در زنجیره‌های بالادستی و پایین‌دستی تشویق نماید.

در همکاری برون مرزی، برنامه بر تلفیق تجارت و سرمایه‌گذاری، استقرار منظم زنجیره‌های صنعتی و تأمین در خارج، حمایت از سرمایه‌گذاری متقابل و توسعه شبکه خدمات حقوقی، حسابداری، اعتبارسنجی، ارزیابی، میانجیگری و داوری تأکید دارد. در کنار توسعه سرمایه‌گذاری، بررسی امنیتی و نظام پایش، پیشگیری و کنترل ریسک سرمایه‌گذاری خارجی چین نیز تقویت می‌شود.

این ترکیب نشان می‌دهد که سرمایه‌گذاری خارجی چین در دوره برنامه فقط با معیار دسترسی به بازار یا منابع ارزیابی نخواهد شد. قابلیت بازگشت سرمایه، ثبات قرارداد، امنیت دارایی، رعایت مقررات، امکان انتقال پول، حل اختلاف و حفاظت از منافع اشخاص و شرکت‌های چینی نیز اهمیت بیشتری پیدا می‌کند.



۳-۱۱. کمربند و جاده؛ فراتر از زیرساخت فیزیکی

فصل بیست و سوم، ساخت مشترک باکیفیت کمربند و جاده را بر سه نوع اتصال استوار می‌کند:

- «اتصال سخت» در زیرساخت؛
- «اتصال نرم» در قواعد و استانداردها؛
- و «اتصال میان مردم» در حوزه‌های اجتماعی، علمی و فرهنگی.

در اتصال سخت، کریدورهای اقتصادی، بنادر محوری و مسیرهای زمینی، دریایی، هوایی و ساییری توسعه می‌یابند. سند به ارتقای قطارهای چین - اروپا و آسیا، مشارکت در مسیر حمل‌ونقل بین‌المللی ترانس خزر، توسعه راه‌آهن‌ها، بنادر، جاده ابریشم دریایی، جاده ابریشم هوایی و کریدور اطلاعات فضایی اشاره می‌کند.

در اتصال نرم، هماهنگی قواعد، استانداردها، رویه‌های گمرکی، مالی، تجاری و فنی اهمیت دارد. چین همچنین گسترش کاربرد استانداردهای خود در خارج را دنبال می‌کند.

در حوزه همکاری عملی نیز تجارت، سرمایه‌گذاری، اقتصاد دیجیتال، هوش مصنوعی، توسعه سبز، سلامت، گردشگری، کشاورزی، هواشناسی و سامانه ناوبری بیدو در شمار زمینه‌های همکاری با کشورهای شریک قرار گرفته‌اند. تأمین مالی باید متنوع، پایدار و قابل کنترل از نظر ریسک باشد و پروژه‌های بزرگ در کنار پروژه‌های معیشتی کوچک اما اثرگذار اجرا شوند.

بنابراین، متناظر دانستن کمربند و جاده با سیاست ترانزیت ایران، تنها بخشی از واقعیت را منعکس می‌کند. ترانزیت و زیرساخت یکی از حوزه‌های اتصال‌اند، اما همکاری باکیفیت از دید چین به هماهنگی مقررات، استاندارد، تأمین مالی، فناوری، خدمات حرفه‌ای، آموزش و ارتباطات اجتماعی نیز نیاز دارد.

۴-۱۱. حکمرانی جهانی و جایگاه سازوکارهای چندجانبه

فصل بیست و چهارم چین بر اصلاح حکمرانی اقتصادی و مالی جهانی، حمایت از نظام تجاری چندجانبه، توسعه توافقی‌های تجاری و سرمایه‌گذاری و مشارکت در تدوین قواعد حوزه‌های نوظهوری مانند هوش مصنوعی، اقتصاد دیجیتال، توسعه سبز و فضای ماورای جو تأکید می‌کند.



برنامه همچنین افزایش نقش بریکس و سازمان همکاری شانگهای، همکاری با کشورهای در حال توسعه، تقویت جنوب جهانی و گسترش شبکه مشارکت‌های بین‌المللی را دنبال می‌کند.

حضور ایران در برخی سازوکارهای مورد اشاره می‌تواند بستر گفت‌وگو و طرح پروژه فراهم کند، اما عضویت یا مشارکت سیاسی در یک سازمان چندجانبه به‌خودی‌خود به تأمین مالی، انتقال فناوری یا اجرای پروژه منجر نمی‌شود. برای استفاده از این ظرفیت‌ها، پروژه باید با معیارهای فنی، مالی، حقوقی و محیط‌زیستی نهاد مربوط سازگار باشد.

به همین ترتیب، اشاره برنامه چین به بانک سرمایه‌گذاری زیرساخت آسیا، بانک توسعه جدید و صندوق جاده ابریشم به معنای دسترسی خودکار طرح‌های ایرانی به منابع این نهادها نیست. قابلیت تأمین مالی هر پروژه به ساختار مالکیت، بازده، ریسک، تضامین، محدودیت‌های حقوقی و شرایط بین‌المللی آن وابسته است.

۵-۱۱. جهت‌گیری خارجی برنامه هفتم ایران

برنامه هفتم نیز سیاست خارجی اقتصادی را به مجموعه‌ای از اهداف توسعه‌ای متصل می‌کند. قانون بر استفاده از ظرفیت سازمان همکاری شانگهای، بریکس، اکو و اتحادیه اقتصادی اوراسیا، توسعه ترانزیت، تکمیل بندر چابهار و اتصال بنادر شمالی و جنوبی، تنوع‌بخشی بازارهای صادراتی و وارداتی، جذب سرمایه و فناوری خارجی و مقابله با محدودیت‌های بانکی و بیمه‌ای تأکید دارد.

کشت فراسرزمینی، پیگیری حقابه‌های مرزی، استفاده از فناوری‌های خارجی در مدیریت آب، اتصال شبکه‌های انرژی همسایگان، توسعه گردشگری، تجارت دانش‌بنیان، صادرات خدمات فنی و مهندسی و سوآپ نفت، گاز و برق نیز در شمار مأموریت‌های سیاست خارجی قرار گرفته‌اند. قانون برای بخش‌های خصوصی و تعاونی و اتاق‌های بازرگانی نیز در اجرای این مأموریت‌ها نقش قائل شده است.

در نتیجه، برنامه ایران از نظر حوزه‌های همکاری بین‌المللی دامنه گسترده‌ای دارد. مسئله اصلی، تبدیل این فهرست گسترده به مجموعه محدودی از اولویت‌های اجرایی، دارای پروژه و سازوکار تأمین مالی است.

در بخش‌های موضوعی بعد، اصطلاح «زمینه همکاری» به وجود هم‌خوانی قابل شناسایی میان اولویت‌های دو برنامه اشاره دارد و نه به وجود تقاضای قطعی، شریک مشخص، تأمین مالی یا توافق اجرایی. فهرست‌های ارائه‌شده،



دستورکار اولیه برای بررسی و غربالگری‌اند. تبدیل هر مورد به فرصت قابل تحقق، مستلزم استفاده از منابع مستقل و ارزیابی بازار، استاندارد، فناوری، تأمین مالی، محدودیت‌های حقوقی و تمایل طرف‌های اجرایی است.

۱۱-۶. همکاری در انرژی و منابع راهبردی

انرژی یکی از روشن‌ترین زمینه‌های هم‌گرایی منافع دو کشور است، اما حتی در این حوزه نیز نباید از وجود منابع در ایران، تعهد قطعی چین به سرمایه‌گذاری یا خرید بلندمدت استنتاج شود.

برنامه چین امنیت انرژی را بر تولید داخلی، تنوع منابع خارجی، قراردادهای میان‌مدت و بلندمدت، ذخیره‌سازی، حفاظت از کریدورها و کنترل ریسک استوار می‌کند. در این چارچوب، یک تأمین‌کننده خارجی زمانی اهمیت می‌یابد که بتواند عرضه‌ای باثبات، رقابتی و قابل انتقال فراهم کند.

برنامه ایران نیز افزایش تولید نفت و گاز، توسعه پالایش و پتروپالایش، جمع‌آوری گازهای مشعل، گسترش ذخیره‌سازی، صادرات و سوآپ نفت و گاز و اتصال شبکه برق با کشورهای منطقه را دنبال می‌کند.

زمینه‌های محتمل همکاری عبارت‌اند از:

- تأمین بلندمدت نفت، گاز، میعانات و محصولات پتروشیمی؛
- سرمایه‌گذاری یا مشارکت فنی در توسعه میادین و افزایش بازیافت؛
- احداث یا تکمیل پالایشگاه و پتروپالایشگاه؛
- توسعه تجهیزات، خطوط انتقال، ذخیره‌سازی و پایانه‌های صادراتی؛
- جمع‌آوری گازهای مشعل و بهینه‌سازی مصرف انرژی؛
- توسعه خورشیدی، بادی، ذخیره انرژی و شبکه هوشمند؛
- سوآپ و مبادلات منطقه‌ای نفت، گاز و برق.

با این حال، تحقق این همکاری‌ها به حل چند مسئله وابسته است: روش پرداخت، بیمه محموله، تضمین قرارداد، قیمت‌گذاری، انتقال فناوری، امکان بازگشت اصل و سود سرمایه و تقسیم ریسک تحریم و نوسان ارز.



همکاری انرژی زمانی از فروش ساده منابع فراتر می‌رود که بخشی از ارزش افزوده، فناوری، خدمات مهندسی، آموزش و ساخت تجهیزات در داخل ایران شکل گیرد. در غیر این صورت، رابطه ممکن است عمدتاً به مبادله مواد خام و کالا محدود بماند.

۷-۱۱. ترانزیت، کریدورها و لجستیک

ایران در برنامه هفتم عبور سالانه چهل میلیون تن کالا، افزایش سهم حمل ریلی و کاهش زمان و هزینه ترانزیت نسبت به مسیرهای رقیب را هدف‌گذاری کرده است. وزارت راه و شهرسازی نیز مکلف شده است برای ارتقای رقابت‌پذیری مسیر ایران، مشوق‌ها و حمایت‌های لازم را طراحی و اجرا کند.

برنامه چین در مقابل، تنوع مسیرهای بین‌المللی را دنبال می‌کند و به‌صراحت از مسیر ترانس‌خزر، قطارهای چین - اروپا و آسیا و توسعه شبکه چندبعدی زمینی، دریایی، هوایی و سایبری سخن می‌گوید. این جهت‌گیری نشان می‌دهد که چین معمولاً به دنبال وابستگی انحصاری به یک مسیر نیست.

از این‌رو، موقعیت جغرافیایی ایران یک مزیت بالقوه است، نه تضمین انتخاب مسیر ایران. مسیر ایران باید در مقایسه با مسیرهای رقیب یا مکمل در شاخص‌های زیر عملکرد قابل اندازه‌گیری داشته باشد:

- زمان عبور مرزی؛
- هزینه کل حمل؛
- قابلیت پیش‌بینی زمان تحویل؛
- تعداد توقف و انتقال بار؛
- ظرفیت ریلی و ناوگان؛
- شفافیت تعرفه‌ها؛
- سهولت گمرک و اسناد؛
- امنیت و امکان ردیابی محموله؛
- و قابلیت حل اختلاف و جبران خسارت.

همکاری ایران و چین در ترانزیت می‌تواند در چند سطح دنبال شود:

- تکمیل حلقه‌های مفقوده ریلی و بندری؛



- افزایش اتصال مستقیم بنادر به راه آهن؛
- توسعه پایانه‌های کانتینری و مراکز لجستیکی؛
- هماهنگ‌سازی اطلاعات و اسناد حمل چندوجهی؛
- ایجاد مسیرهای آزمایشی با زمان‌بندی و تعرفه مشخص؛
- توسعه سامانه‌های ردیابی، ناوبری و مدیریت هوشمند بار؛
- و ارتقای رویه‌های مرزی و گمرکی.

ارزش راهبردی همکاری، فقط در ساخت خط آهن یا بندر نیست. اگر قواعد، اسناد، بیمه، گمرک و برنامه حرکت قطار هماهنگ نباشند، زیرساخت فیزیکی به کریدور تجاری پایدار تبدیل نمی‌شود.

۸-۱۱. تجارت و سرمایه‌گذاری

برنامه چین همکاری تجاری و سرمایه‌گذاری را با ایجاد زنجیره‌های صنعتی فرامرزی، مناطق همکاری اقتصادی، تجارت خدمات، تجارت الکترونیکی، خدمات حرفه‌ای و مدیریت ریسک ترکیب می‌کند. شرکت‌های چینی باید برای سرمایه‌گذاری خارجی از خدمات حقوقی، حسابرسی، اعتبارسنجی، ارزیابی، میانجیگری و داوری برخوردار باشند و فعالیت آنها با الزامات انطباق و امنیت هماهنگ شود.

برنامه ایران نیز رشد صادرات غیرنفتی، توسعه شرکت‌های مدیریت صادرات، کنسرسیوم‌ها و شتاب‌دهنده‌های صادراتی و جذب سرمایه خارجی را دنبال می‌کند. وزارت صنعت، معدن و تجارت مکلف شده است زمینه توسعه واسطه‌های حرفه‌ای صادرات را فراهم کند.

مهم‌ترین مانع همکاری، کمبود تفاهم‌نامه نیست؛ بلکه کمبود پروژه‌های آماده سرمایه‌گذاری و صادرات پایدار است. پروژه آماده باید حداقل دارای اجزای زیر باشد:

- مطالعه امکان‌سنجی فنی و اقتصادی؛
- وضعیت حقوقی زمین و مجوزها؛
- روش تأمین خوراک، آب و انرژی؛
- بازار فروش و قرارداد خرید محصول؛
- مدل درآمد و بازپرداخت؛



- ساختار ارزی و روش انتقال پول؛
- تضمین‌های قراردادی و حاکمیتی؛
- سازوکار حل اختلاف؛
- و برنامه خروج یا انتقال سهم سرمایه‌گذار.

در صادرات نیز ارتباط موردی میان یک تولیدکننده ایرانی و خریدار چینی کافی نیست. صادرات پایدار نیازمند شرکت مدیریت صادرات، تجمیع عرضه، استاندارد کیفیت، بسته‌بندی، زنجیره سرد، خدمات پس از فروش، تأمین مالی و حضور تجاری در بازار مقصد است.

از این منظر، تبدیل رابطه ایران و چین از «تجارت فرصت‌محور» به «همکاری زنجیره‌ای» مستلزم شکل‌گیری نهادهای واسطه حرفه‌ای است.

۹-۱۱. صنعت، معدن و زنجیره‌های ارزش

برنامه چین ارتقای صنایع سنتی، توسعه صنایع نوظهور و کاهش آسیب‌پذیری زنجیره تأمین را به‌صورت هم‌زمان دنبال می‌کند. برنامه ایران نیز برای فولاد، مس، آلومینیوم، پتروشیمی، خودرو، ماشین‌آلات و معدن اهداف کمی و سیاست تکمیل زنجیره ارزش دارد.

ظرفیت همکاری صنعتی را می‌توان در چند سطح تفکیک کرد.

سطح نخست، نوسازی صنایع موجود است؛ از جمله ارتقای بهره‌وری انرژی، کنترل فرایند، اتوماسیون، تجهیزات اندازه‌گیری، کاهش آلاینده‌گی، بازیافت مواد و نگهداری پیش‌بینانه.

سطح دوم، تکمیل زنجیره تولید است؛ مانند توسعه محصولات پایین‌دستی پتروشیمی، فرآوری مواد معدنی، تولید قطعات صنعتی، تجهیزات حمل‌ونقل و ماشین‌آلات.

سطح سوم، ایجاد ظرفیت مشترک برای بازارهای منطقه‌ای است. در این حالت، تولید در ایران باید علاوه بر بازار داخلی، به صادرات به کشورهای پیرامونی نیز متصل شود.



سطح چهارم، همکاری فناورانه و تحقیق و توسعه است که به حقوق مالکیت فکری، سهم طرفین از فناوری و محصول، دسترسی به داده و بازار و نحوه استفاده از نتایج وابسته است.

نباید فرض شود که هر فناوری راهبردی مورد نیاز ایران برای انتقال کامل در دسترس خواهد بود. برنامه چین بر خوداتکایی و حفاظت از فناوری‌های کلیدی مانند مدارهای مجتمع، نرم‌افزارهای پایه و تجهیزات پیشرفته تأکید دارد. بنابراین، امکان همکاری در فناوری‌های میانی، تجهیزات صنعتی، بهینه‌سازی و کاربردهای مشترک ممکن است بیشتر از انتقال فناوری‌های مرزی و حساس باشد.

همکاری صنعتی باید با شرط ساخت داخل واقع‌بینانه، آموزش نیروی انسانی، انتقال دانش بهره‌برداری، تأمین قطعات و خدمات پس از فروش همراه شود. تعیین درصد داخلی‌سازی بدون ارزیابی توان تأمین‌کنندگان ایرانی می‌تواند هزینه و زمان پروژه را افزایش دهد؛ همان‌گونه که واردات کامل تجهیزات نیز وابستگی بلندمدت ایجاد می‌کند.

۱۱-۱۰. اقتصاد دیجیتال، هوش مصنوعی و فناوری فضایی

برنامه چین همکاری بین‌المللی در هوش مصنوعی، اقتصاد دیجیتال، کاربرد بیدو و کریدور اطلاعات فضایی را در چارچوب کمربند و جاده دنبال می‌کند. سند حتی از ایجاد پلتفرم چندجانبه هوش مصنوعی و همکاری کشورها در تدوین چارچوب تنظیم‌گری، استاندارد فنی و اصول اخلاقی سخن می‌گوید.

برنامه ایران نیز توسعه شبکه ملی اطلاعات، فیبر نوری، اقتصاد رقومی، هوش مصنوعی، زیرساخت‌های ابری و فناوری فضایی را هدف‌گذاری کرده است.

زمینه‌های محتمل همکاری عبارت‌اند از:

- هوشمندسازی بنادر، راه‌آهن و لجستیک؛
- ناوبری، موقعیت‌یابی و مدیریت ناوگان؛
- زیرساخت ارتباطی و مراکز داده؛
- خدمات ابری و توان محاسباتی؛
- کاربرد هوش مصنوعی در صنعت، انرژی، کشاورزی و سلامت؛
- تجارت الکترونیکی فرامرزی؛



- سنجش ازدور و پایش منابع آب، کشاورزی و محیط زیست؛
- و توسعه خدمات دولت و شهر هوشمند.
- بالاین حال، همکاری دیجیتال با مسائل مهمی همراه است:
- مالکیت و محل نگهداری داده؛
- سطح دسترسی ارائه دهنده خارجی؛
- امنیت سایبری؛
- وابستگی به تجهیزات و نرم افزار؛
- قابلیت انتقال داده میان سامانه ها؛
- دسترسی به کد و استاندارد؛
- و مسئولیت در صورت اختلال یا نشت داده.

پروژه دیجیتال موفق نباید به خرید تجهیزات محدود شود. انتقال دانش فنی، آموزش، امکان نگهداری داخلی، دسترسی به رابط های فنی و جلوگیری از قفل شدن در یک فروشنده باید جزء طراحی قرارداد باشد.

۱۱-۱۱. کشاورزی و امنیت غذایی

برنامه چین امنیت غذایی را بر تولید داخلی به عنوان پایه، واردات متناسب و کنترل شده، فناوری و مدیریت تمام زنجیره تولید، خرید، ذخیره، فرآوری و توزیع استوار می کند.

برنامه ایران نیز افزایش خودکفایی، بهره وری، تولید شیلات، بذر داخلی، فرآوری محصولات و کشت فراسرزمینی را دنبال می کند.

زمینه همکاری با چین را نباید صرفاً به صادرات محصول خام محدود کرد. همکاری می تواند شامل موارد زیر باشد:

هماهنگ سازی استانداردهای بهداشتی و قرنطینه ای؛

- ایجاد سامانه ردیابی محصول از مزرعه تا بازار؛
- توسعه سردخانه، زنجیره سرد و بسته بندی؛
- صادرات پایدار محصولات باغی، گلخانه ای و شیلاتی؛
- سرمایه گذاری در فرآوری و کاهش ضایعات؛



- توسعه تجهیزات آبیاری، مکانیزاسیون و کشاورزی هوشمند؛
- همکاری در اصلاح بذر و فناوری‌های تولید، با رعایت حقوق ژنتیکی و ایمنی زیستی؛
- و ایجاد قراردادهای بلندمدت خرید برای محصولات واجد مزیت.

ورود به بازار چین نیازمند انطباق مستمر با استانداردهای سلامت، بقایای سموم، بسته‌بندی، ثبت تولیدکننده و قرنطینه است. بنابراین، مذاکره دولتی برای صدور مجوز باید با سازمان‌دهی تولیدکنندگان، آزمایشگاه‌های معتبر و شرکت‌های حرفه‌ای صادرات همراه باشد.

کشت فراسرزمینی نیز زمانی به امنیت غذایی کمک می‌کند که حقوق زمین، آب، انتقال محصول، مالکیت تولید، ریسک سیاسی کشور میزبان و هزینه حمل به‌طور شفاف تعیین شده باشند. صرف تملک یا اجاره زمین در خارج، تضمین‌کننده انتقال پایدار غذا نیست.

۱۱-۱۲. اقتصاد دریایی، بنادر و توسعه سواحل

اقتصاد دریامحور ایران گسترده‌تر از ترانزیت بندری است. برنامه هفتم آن را با استقرار جمعیت، صنعت، انرژی، آب‌شیرین‌کن، شیلات، اشتغال، محیط‌زیست و توسعه سواحل مرتبط می‌کند.

برنامه چین نیز اقتصاد دریایی را شامل کشتیرانی، تجهیزات دریایی، زیست‌فناوری، آب‌شیرین‌کنی، شیلات دور از ساحل، گردشگری، فناوری اعماق دریا و مدیریت اکولوژیک دریا می‌داند.

زمینه‌های بالقوه همکاری عبارت‌اند از:

- توسعه و بهره‌برداری بنادر و پایانه‌ها؛
- تعمیر و ساخت کشتی و تجهیزات بندری؛
- توسعه خدمات لجستیک و کشتیرانی؛
- پرورش آبزیان و صنایع فرآوری شیلات؛
- تأسیسات آب‌شیرین‌کن و بازچرخانی آب؛
- صنایع ساحلی صادرات‌گرا؛
- پایش آلودگی و اکوسیستم دریایی؛
- و توسعه زیرساخت‌های شهری و خدماتی سواحل.



در این حوزه، همکاری نباید به ساخت پروژه‌های منفرد بدون ارتباط با پس‌کرانه محدود شود. بندر زمانی موتور توسعه است که به راه‌آهن، جاده، منطقه صنعتی، شهر، خدمات گمرکی و بازار صادراتی متصل باشد.

توسعه ساحلی نیز باید با ظرفیت آب، محیط‌زیست، سکونت و اشتغال هماهنگ شود. انتقال صنایع آب‌بر به ساحل بدون زیرساخت آب‌شیرین‌کن، دفع پساب، انرژی و خدمات شهری می‌تواند مسئله را از داخل کشور به پهنه ساحلی منتقل کند.

۱۱-۱۳. آب، محیط‌زیست و گذار سبز

برنامه چین توسعه سبز، فناوری‌های کم‌کربن، بهره‌وری آب، انرژی تجدیدپذیر، شبکه هوشمند، بازیافت و اقتصاد چرخشی را در شمار اولویت‌های داخلی و همکاری خارجی قرار می‌دهد.

برنامه ایران نیز کاهش مصرف انرژی، جمع‌آوری گاز مشعل، توسعه تجدیدپذیرها، استفاده از پساب، حسابداری آب، کاهش آلودگی و تدوین برنامه تغییر اقلیم را دنبال می‌کند.

زمینه‌های قابل بررسی برای همکاری عبارت‌اند از:

- نیروگاه‌های خورشیدی و بادی؛
- ذخیره‌سازی انرژی و مدیریت شبکه؛
- بهینه‌سازی مصرف در صنعت و ساختمان؛
- جمع‌آوری و استفاده از گازهای مشعل؛
- تصفیه فاضلاب و بازچرخانی پساب؛
- کاهش هدررفت شبکه آب؛
- آب‌شیرین‌کنی با بهره‌وری انرژی بالاتر؛
- مدیریت هوشمند آبیاری؛
- پایش گردوغبار و آلودگی هوا؛
- و بازیافت تجهیزات، باتری و پسماند صنعتی.



در این حوزه، انتقال فناوری باید با ارزیابی چرخه عمر تجهیزات همراه باشد. برای نمونه، توسعه انرژی خورشیدی بدون برنامه بازیافت پنل‌ها یا ذخیره انرژی بدون مدیریت باتری‌های فرسوده می‌تواند در آینده مسئله محیط‌زیستی جدیدی ایجاد کند.

همچنین تأمین مالی پروژه‌های سبز باید تا حد امکان به نتیجه قابل سنجش، مانند میزان کاهش مصرف، کاهش انتشار، آب بازیافتی یا انرژی تولیدشده، متصل شود.

۱۱-۱۴. خدمات، گردشگری، سلامت، آموزش و فرهنگ

برنامه کمربند و جاده علاوه بر زیرساخت‌های بزرگ، توسعه پروژه‌های کوچک و هوشمند معیشتی و همکاری در سلامت، گردشگری، آموزش، فرهنگ، باستان‌شناسی، ورزش و علم و فناوری را دنبال می‌کند.

برنامه ایران نیز گردشگری سلامت، علمی، زیارتی و سیاحتی، تعامل علمی، صادرات خدمات فنی و مهندسی و بهره‌گیری از ظرفیت اتاق‌ها و بخش خصوصی را در سیاست خارجی اقتصادی قرار می‌دهد.

زمینه‌های عملی کم‌ریسک‌تر می‌توانند شامل موارد زیر باشند:

- آموزش فنی و حرفه‌ای برای پروژه‌های مشترک؛
- دوره‌های زبان، مدیریت و تجارت؛
- پژوهش‌های مشترک در انرژی، آب، معدن و کشاورزی؛
- تبادل دانشجو و استاد؛
- همکاری بیمارستانی و تجهیزات پزشکی؛
- گردشگری سلامت و فرهنگی؛
- نمایشگاه‌ها و رویدادهای تخصصی؛
- و همکاری موزه‌ای، باستان‌شناسی و مرمت.

در حوزه فرهنگی، باید میان همکاری و حفظ استقلال فرهنگی تعادل برقرار شود. تبادل فرهنگی زمانی پایدار است که دوطرفه باشد و صرفاً به معرفی یک‌جانبه روایت یا محصول فرهنگی یکی از طرفین محدود نشود.



۱۵-۱۱. سازوکارهای مالی، بانکی و پرداخت

برنامه هفتم ایران به صراحت از مقابله با محدودیت‌های بانکی و بیمه‌ای، توسعه پیام‌رسان‌های جایگزین و جذب سرمایه خارجی سخن می‌گوید.

بالین حال، سازوکار پرداخت جایگزین به تنهایی مسئله تأمین مالی پروژه را حل نمی‌کند. در هر همکاری باید حداقل پنج جریان مالی مشخص شوند:

- تأمین سرمایه اولیه؛
- پرداخت هزینه تجهیزات و خدمات؛
- دریافت درآمد پروژه؛
- بازپرداخت بدهی و سود؛
- و انتقال یا تسویه نهایی سرمایه.

ابزارهایی مانند ارزش‌های محلی، حساب‌های تسویه، تهاتر، اعتبار خریدار، اعتبار فروشنده، صندوق پروژه، پیش‌خرید محصول و تأمین مالی زنجیره‌ای می‌توانند متناسب با نوع پروژه بررسی شوند. اما هر ابزار باید از نظر شفافیت، هزینه، ریسک نرخ ارز، تطابق حقوقی و امکان حسابرسی ارزیابی شود.

تهاتر می‌تواند مشکل انتقال پول را کاهش دهد، ولی در صورت نبود قیمت‌گذاری شفاف، زمان‌بندی تحویل و امکان فروش کالای تهاتری، خود به منبع اختلاف تبدیل می‌شود.

همچنین استفاده از نهادهای مالی چندجانبه مستلزم تهیه پروژه بر اساس استانداردهای آنها در زمینه مطالعات فنی، محیط‌زیست، تدارکات، شفافیت و بازپرداخت است. صرف قرارگرفتن پروژه ذیل عنوان کمربند و جاده، تأمین مالی آن را تضمین نمی‌کند.



۱۶-۱۱. محدودیت‌ها و ریسک‌های همکاری

ریسک‌های مطرح شده در این بخش، طبقه‌بندی اولیه‌ای از موضوعاتی‌اند که در بررسی هر همکاری باید مورد توجه قرار گیرند. این طبقه‌بندی به معنای ارزیابی احتمال وقوع، شدت اثر یا رتبه‌بندی ریسک‌ها در یک پروژه مشخص نیست؛ زیرا چنین ارزیابی‌ای به اطلاعات فنی، مالی، قراردادی و محیطی همان پروژه نیاز دارد.

جدول ۱۶- مهم‌ترین ریسک‌های همکاری ایران و چین

حوزه ریسک	مسئله اصلی	اثر احتمالی
بانکی و تحریمی	دشواری انتقال پول، بیمه و تأمین مالی	افزایش هزینه و تأخیر پروژه
ارزی	نوسان نرخ ارز و محدودیت تبدیل درآمد	کاهش قابلیت پیش‌بینی بازده
حقوقی و قراردادی	تغییر مقررات، ابهام تضمین و حل اختلاف	افزایش احتیاط سرمایه‌گذار
اقتصادی	نبود بازار، خوراک یا زیرساخت کافی	تبدیل پروژه به ظرفیت کم‌بازده
اجرایی	تعدد دستگاه‌ها و طولانی‌شدن مجوزها	افزایش زمان و هزینه
فناوری	وابستگی به فروشنده یا محدودیت انتقال دانش	کاهش توان داخلی در بلندمدت
استاندارد	عدم انطباق محصول یا پروژه با استاندارد مقصد	محدودیت صادرات یا بهره‌برداری
داده و سایبر	دسترسی، مالکیت و امنیت اطلاعات	ریسک امنیتی و عملیاتی
محیط زیست	مصرف آب، آلودگی و آثار تجمعی	تعارض محلی و هزینه جبران
ژئوپلیتیکی	تغییر مسیرها و اولویت‌های خارجی	کاهش قطعیت همکاری بلندمدت

جدول حاضر جایگزین ماتریس ریسک پروژه نیست. برای هر پروژه باید احتمال و شدت هر ریسک، طرف مسئول، ابزار پیشگیری یا کاهش، هزینه مدیریت و نحوه تقسیم آثار آن میان طرفین به‌طور مستقل تعیین شود. بدون این مرحله، نمی‌توان درباره قابلیت اجرا یا اولویت واقعی یک زمینه همکاری داوری کرد.

۱۷-۱۱. اولویت‌بندی اجرایی زمینه‌های همکاری

زمینه‌های همکاری را می‌توان از نظر آمادگی به سه افق تقسیم کرد:

اقدامات کوتاه‌مدت



اقداماتی که بیش از سرمایه‌گذاری سنگین به هماهنگی، استاندارد و سازمان‌دهی نیاز دارند:

- تهیه بانک پروژه‌های آماده؛
- هماهنگی استانداردهای صادرات کشاورزی و صنعتی؛
- ایجاد مسیرهای آزمایشی ترانزیتی؛
- توسعه شرکت‌های مدیریت صادرات؛
- تشکیل شبکه خدمات حقوقی و حل اختلاف؛
- آموزش و تبادل فنی؛
- و ایجاد سامانه اطلاعات فرصت‌های همکاری.

اقدامات میان‌مدت

پروژه‌هایی که به سرمایه‌گذاری متوسط، قرارداد و هماهنگی چند دستگاه نیاز دارند:

- مراکز لجستیک و زنجیره سرد؛
- هوشمندسازی بندر و حمل‌ونقل؛
- نوسازی تجهیزات صنعتی؛
- انرژی تجدیدپذیر و بهینه‌سازی؛
- تصفیه پساب و آب‌شیرین‌کنی؛
- توسعه فراوری محصولات کشاورزی و معدنی؛
- و همکاری‌های ابری، ماهواره‌ای و هوش مصنوعی کاربردی.

اقدامات بلندمدت

پروژه‌های بزرگ و پیچیده:

- توسعه میادین نفت و گاز؛
- راه‌آهن‌ها و بنادر بزرگ؛
- شهرها و مناطق صنعتی ساحلی؛
- شبکه‌های یکپارچه انرژی؛



- پروژه‌های بزرگ فناوری؛
- و زنجیره‌های صنعتی فرامرزی.

آغاز پروژه‌های بلندمدت بدون تکمیل مطالعات، قرارداد خرید، زیرساخت و ساختار تأمین مالی می‌تواند منابع را برای سال‌های طولانی در طرح‌های نیمه‌تمام حبس کند.

۱۸-۱۱. جمع‌بندی فصل

برنامه پانزدهم چین مجموعه گسترده‌ای از اولویت‌های همکاری خارجی را در حوزه‌های تجارت، سرمایه‌گذاری، زیرساخت، انرژی، فناوری، اقتصاد دیجیتال، توسعه سبز، کشاورزی، سلامت و فرهنگ مطرح می‌کند. قانون برنامه هفتم ایران نیز در بسیاری از این حوزه‌ها اهداف، ظرفیت‌ها و تکالیف مرتبطی دارد. این هم‌خوانی، امکان شناسایی زمینه‌های بالقوه همکاری را فراهم می‌کند، اما به معنای وجود تقاضای قطعی چین، توافق دوجانبه یا آمادگی اجرایی پروژه‌ها نیست.

در انرژی، ترانزیت، صنعت، معدن، کشاورزی، اقتصاد دیجیتال، اقتصاد دریایی و توسعه سبز، اشتراک‌های موضوعی قابل توجهی میان دو برنامه وجود دارد. در عین حال، تبدیل این اشتراک‌ها به فرصت واقعی به شرایطی مانند امکان انتقال پول، ثبات قرارداد، بازار یا خریدار، استاندارد فنی، زیرساخت، تقسیم ریسک، حفاظت از داده و امکان نگهداری و بهره‌برداری داخلی وابسته است.

مقایسه نشان می‌دهد که مزیت جغرافیایی، منابع طبیعی یا وجود هدف مشترک برای شکل‌گیری همکاری کافی نیست. مسیر ترانزیتی باید از نظر زمان، هزینه و قابلیت اعتماد رقابتی باشد؛ پروژه انرژی باید ساختار مالی و قرارداد خرید داشته باشد؛ صادرات باید با استاندارد، سازمان‌دهی عرضه و خدمات تجاری همراه شود؛ و همکاری فناوری نیز باید مالکیت فکری، دسترسی به دانش، نگهداری داخلی و وابستگی به فروشنده را روشن کند.

بر این اساس، بیشتر نتایج این فصل در سطح «ظرفیت بالقوه» قرار دارند. انتقال آنها به سطح «فرصت قابل تحقق» یا «پروژه آماده اجرا» مستلزم مطالعات امکان‌سنجی، شناسایی طرف‌های اجرایی، ارزیابی مستقل ریسک و تهیه ساختار حقوقی و مالی مشخص است.



نتیجه اصلی فصل، ضرورت عبور از اعلام عمومی ظرفیت‌ها و تفاهم‌نامه‌های کلی به فرایند منظم شناسایی، غربالگری، امکان‌سنجی و آماده‌سازی پروژه است. پیشنهادهای مربوط به نحوه سازمان‌دهی این فرایند و نقش اتاق بازرگانی تهران در فصل دوازدهم ارائه می‌شود.



۱۲. فصل دوازدهم: جمع‌بندی نهایی و پیشنهادهای سیاستی

۱۲-۱. نتیجه کلی مطالعه

برنامه پانزدهم چین و برنامه هفتم پیشرفت ایران، با وجود برخورداری از افق پنج‌ساله و پوشش گسترده موضوعات اقتصادی و اجتماعی، دو سند هم‌نوع نیستند.

برنامه چین سندی راهبردی، نظام‌ساز و چندسطحی است که جهت‌های کلان، اولویت‌های سیاستی، پروژه‌ها و ارتباط میان حوزه‌های توسعه را تنظیم می‌کند. برنامه ایران قانونی لازم‌الاجراست که بسیاری از اهداف را به عدد، دستگاه مسئول، مهلت، آیین‌نامه، بودجه و گزارش‌دهی تبدیل می‌سازد.

در نتیجه، برنامه ایران در سطح متن، صراحت حقوقی و قابلیت پیگیری بیشتری دارد؛ برنامه چین در ترسیم معماری توسعه و اتصال سیاست‌ها، انسجام بیشتری نشان می‌دهد.

این جمع‌بندی به معنای برتری اجرایی قطعی یکی از دو کشور نیست. برنامه منسجم ممکن است در اجرا با خطا، مقاومت یا گزارش‌دهی نامعتبر روبه‌رو شود و قانون دارای تکالیف دقیق نیز ممکن است به دلیل کمبود منابع، ناهماهنگی یا تأخیر آیین‌نامه‌ها اجرا نشود. مطالعه حاضر طراحی برنامه را مقایسه می‌کند، نه میزان تحقق واقعی آن را.

۱۲-۲. مهم‌ترین یافته‌های تطبیقی

۱. تفاوت در تشخیص مسئله

برنامه چین با ارزیابی محیط داخلی و خارجی، دستاوردها، نقاط قوت و ریسک‌ها آغاز می‌شود و سپس ساختار فصول را به مسائل تشخیص داده‌شده مرتبط می‌کند.

در قانون ایران، تشخیص مسائل عمدتاً از اهداف کمی و احکام فصول قابل بازسازی است. وجود یک فصل تشخیصی منسجم می‌توانست رابطه میان رشد، تورم، سرمایه‌گذاری، انرژی، جمعیت، محیط‌زیست و اصلاحات نهادی را روشن‌تر سازد.

۲. تفاوت در هدف‌گذاری رشد



ایران رشد متوسط سالانه هشت درصد و نرخ‌های بخشی را به‌صورت ثابت تعیین می‌کند. چین رشد را در دامنه معقول حفظ و عدد سالانه را با توجه به شرایط تعیین می‌نماید، اما برای فناوری، رفاه، محیط‌زیست و امنیت اهداف کمی مشخص دارد.

الگوی ایران قابلیت ارزیابی بیشتری دارد، ولی در برابر شوک‌های خارج از کنترل انعطاف کمتری نشان می‌دهد. الگوی چین انعطاف کلان بیشتری دارد، اما ممکن است سنجش مسئولیت رشد کل را دشوارتر سازد.

۳. جایگاه متفاوت مصرف و تقاضای داخلی

برنامه چین مصرف خانوار را یکی از موتورهای رشد قرار می‌دهد و آن را به اشتغال، درآمد، مسکن، آموزش، سلامت، سالمندی و اعتماد خانوار مرتبط می‌کند.

در برنامه ایران، این عناصر وجود دارند، اما در سیاستی مستقل برای تقویت تقاضای داخلی و قدرت خرید پایدار خانوار سازمان نیافته‌اند.

۴. تفاوت در سیاست سرمایه‌گذاری

ایران بیشتر بر تجهیز منابع از بانک، بازار سرمایه، صندوق توسعه، سرمایه خارجی و مولدسازی دارایی تمرکز دارد. چین علاوه بر منبع، جهت، بازده، مدیریت چرخه عمر، سرمایه انسانی و جلوگیری از پروژه‌های کم‌بازده را برجسته می‌کند.

۵. رابطه دولت و بازار

هیچ‌یک از دو برنامه را نمی‌توان صرفاً دولتی یا بازارمحور دانست. هر دو از دولت، بازار، بخش خصوصی و بنگاه عمومی استفاده می‌کنند.

ایران واگذاری، کاهش تصدی‌گری و مشارکت خصوصی را برجسته می‌کند. چین هم‌زمان بنگاه دولتی را در حوزه‌های راهبردی تقویت و دسترسی بخش خصوصی به بازار، عوامل تولید و پروژه‌های بزرگ را توسعه می‌دهد.

۶. معماری بازار داخلی



چین ایجاد بازار ملی یکپارچه، ارزیابی رقابت منصفانه، هماهنگی استانداردها و تسهیل ورود و خروج بنگاه را در فصول مستقل تنظیم می‌کند.

ایران احکام مهمی درباره قیمت‌گذاری، تنظیم‌گران، مجوز، شفافیت و محیط کسب‌وکار دارد، اما این عناصر در یک معماری واحد بازار داخلی گردآوری نشده‌اند.

۷. سیاست صنعتی و فناوری

ایران برای تولید، ظرفیت، بومی‌سازی، شرکت دانش‌بنیان، بودجه پژوهش و صادرات فناوری اهداف کمی تعیین می‌کند.

چین صنعت، فناوری، بنگاه، سرمایه، خدمات تولیدکننده، استاندارد، تجاری‌سازی و نیروی انسانی را در یک زنجیره پیوسته قرار می‌دهد.

۸. نقش بنگاه در نوآوری

در برنامه چین، بنگاه در تصمیم‌گیری فناوری، سرمایه‌گذاری تحقیق و توسعه، سازمان‌دهی پژوهش و تجاری‌سازی نقش محوری دارد.

در ایران، دانشگاه، وزارتخانه، معاونت علمی، صندوق‌ها و شرکت‌های دانش‌بنیان نقش مهمی دارند، ولی جایگاه بنگاه صنعتی بزرگ در تعیین مأموریت‌های فناوری به همان صراحت صورت‌بندی نشده است.

۹. زیرساخت و لجستیک

ایران اهداف کمی روشن‌تری برای ترانزیت، سهم ریل، تولید انرژی، بنادر و ظرفیت‌ها دارد.

چین زیرساخت را به صورت شبکه‌ای چندوجهی، هوشمند، تاب‌آور و متصل به استاندارد و داده طراحی می‌کند. تفاوت میان «ساخت زیرساخت» و «کارکرد شبکه» یکی از یافته‌های اصلی مطالعه است.

۱۰. کشاورزی و امنیت غذایی



ایران درصد خودکفایی، بهره‌وری، بذر، شیلات و فراوری را هدف‌گذاری می‌کند.

چین ظرفیت پایدار تولید را بر زمین، آب، بذر، ماشین‌آلات، فناوری، بیمه، قیمت، ذخیره و منافع مناطق تولیدکننده استوار می‌سازد.

۱۱. حکمرانی آب

برنامه ایران در حسابداری آب، ترازنامه، پایش، پساب و دیپلماسی آب احکام قابل توجهی دارد.

چین آب را قیدی افقی برای آمایش، صنعت، کشاورزی، شهر و محیط‌زیست و موضوعی برای افزایش بهره‌وری کل اقتصاد می‌داند.

۱۲. گذار سبز

چین اهداف کلان الزام‌آور برای شدت کربن، انرژی غیرفسیلی، کیفیت هوا، آب و جنگل تعیین می‌کند.

ایران ابزارهای مهمی مانند تجدیدپذیرها، جمع‌آوری فلز، بهینه‌سازی، مدیریت پسماند و برنامه تغییر اقلیم دارد، اما شاخص کلان واحدی برای کاهش انتشار تعیین نکرده است.

۱۳. توسعه منطقه‌ای

چین نقش متفاوت مناطق در صنعت، نوآوری، غذا، انرژی و حفاظت اکولوژیک را مشخص می‌کند و سازوکار پیوند و تقسیم منافع میان مناطق را توسعه می‌دهد.

ایران آمایش، تمرکززدایی، محرومیت‌زدایی و توسعه مناطق مرزی و ساحلی را دنبال می‌کند، اما تقسیم کار کارکردی استان‌ها در متن برنامه کمتر تشریح شده است.

۱۴. مسکن و شهرنشینی

ایران عرضه زمین، تولید مسکن و مشارکت سازندگان را برجسته می‌کند.



چین علاوه بر عرضه، اجاره، موجودی مسکن، ریسک مالی املاک، کیفیت ساختمان، خدمات مهاجران و بازآفرینی شهر را مورد توجه قرار می‌دهد.

۱۵. سیاست اجتماعی

ایران اهداف کمی روشنی برای اشتغال، فقر، ضریب جینی، پوشش بیمه، پزشک خانواده و سلامت اجتماعی دارد. چین پیوند میان فرزندآوری، مراقبت کودک، اشتغال والدین، سالمندی، مراقبت بلندمدت، درآمد و خدمات عمومی را منسجم‌تر طراحی می‌کند.

۱۶. حکمرانی و اجرا

برنامه ایران زنجیره قانون، دستگاه مسئول، آیین‌نامه، بودجه، گزارش مجلس و نظارت دیوان محاسبات را ایجاد می‌کند.

چین زنجیره برنامه ملی، برنامه‌های بخشی و منطقه‌ای، برنامه‌های سالانه، پروژه، تأمین عوامل و ارزیابی تمام‌چرخه را به کار می‌گیرد.

۱۲-۳. نقاط قوت طراحی برنامه هفتم ایران

مهم‌ترین نقاط قوت برنامه ایران در سطح طراحی عبارت‌اند از:

- **صراحت کمی**
 - برنامه برای رشد، بهره‌وری، اشتغال، تولید بخش‌ها، خودکفایی، ترانزیت، انرژی، رفاه، دولت الکترونیکی و سایر حوزه‌ها اهداف عددی تعیین می‌کند.
- **تعیین مسئول**
 - در بسیاری از مواد، وزارتخانه، سازمان یا دستگاه مسئول اجرای حکم مشخص شده است.
- **تکلیف گزارش‌دهی**
 - گزارش‌های سه‌ماهه، شش‌ماهه یا سالانه به مجلس و کمیسیون‌ها، امکان پیگیری حقوقی اجرای مواد را فراهم می‌کنند.



- پیوند با بودجه
 - مواد پایانی تلاش می‌کنند اهداف برنامه، برنامه اجرایی دستگاه، بودجه، تخصیص و نظارت را به یکدیگر متصل سازند.
- ظرفیت دولت هوشمند
 - تبادل داده، زیرساخت ابری، حذف مطالبه مجدد مدارک و هوشمندسازی خدمات می‌توانند هزینه اداری و فساد را کاهش دهند.
- حکمرانی آب
 - حسابداری آب، تراز منابع و مصارف، پایش و استفاده از پساب، زیرساخت مهمی برای تصمیم‌گیری مبتنی بر داده فراهم می‌کند.
- نظام سلامت
 - پزشک خانواده، ارجاع و پایگاه ملی سلامت، در صورت اجرای هماهنگ، قابلیت یکپارچه کردن شبکه خدمت و تأمین مالی سلامت را دارند.
- تنظیم‌گری و رقابت
 - محدودکردن قیمت‌گذاری دولتی، ایجاد تنظیم‌گران بخشی و تعیین بازارهای انحصاری، جهت‌گیری قابل توجهی برای اصلاح بازار ایجاد می‌کند.

۴-۱۲. چالش‌های طراحی برنامه هفتم ایران

- تعدد اهداف بدون اولویت‌بندی روشن
 - وجود اهداف فراوان می‌تواند منابع و ظرفیت مدیریتی را پراکنده کند. همه اهداف از نظر اهمیت، فوریت و پیش‌نیاز در یک سطح نیستند.
- وابستگی به اسناد بعدی
 - بخش مهمی از سازوکارهای اصلی، از جمله تأمین مالی رشد، رفع ناترازی‌ها، نقش بخش خصوصی و برخی جداول، به آیین‌نامه‌ها و برنامه‌های بعدی واگذار شده‌اند.
- ابهام در تناسب اهداف و منابع
 - قانون اهداف گسترده‌ای در زمینه رشد، سرمایه‌گذاری، مسکن، انرژی و خدمات عمومی تعیین کرده است؛ اما امکان تأمین منابع لازم برای تحقق هم‌زمان این اهداف، فقط بر پایه متن قانون



قابل ارزیابی نیست و به بررسی بودجه، نظام بانکی، بازار سرمایه، سرمایه‌گذاری خارجی و اسناد اجرایی نیاز دارد.

- **پراکندگی زنجیره سیاست‌ها**

- اجزای مرتبط با مصرف، نوآوری، توسعه منطقه‌ای، سالمندی، بازار عوامل و محیط‌زیست در فصول مختلف قرار دارند و ارتباط اجرایی آنها همیشه صریح نیست.

- **تمرکز بیشتر بر خروجی کمی**

- ظرفیت تولید، طول زیرساخت، تعداد شرکت یا تعداد شغل، لزوماً کیفیت، بهره‌وری، پایداری و اثر نهایی را نشان نمی‌دهند.

- **ضعف نسبی مدیریت چرخه عمر پروژه**

- تجهیز منابع و تصویب پروژه بدون ارزیابی دقیق پیش از اجرا و ارزیابی نتیجه پس از بهره‌برداری می‌تواند طرح‌های کم‌بازده ایجاد کند.

- **نبود سیاست مستقل تقاضای داخلی**

- اشتغال، درآمد، رفاه، مسکن و خدمات در برنامه وجود دارند، اما به‌عنوان بسته‌ای برای افزایش قدرت خرید پایدار و کاهش نااطمینانی خانوار سازمان نیافته‌اند.

- **پوشش محدود اقتصاد مراقبت در متن برنامه**

- برنامه به پایداری صندوق‌های بازنشستگی و برخی حمایت‌های جمعیتی می‌پردازد؛ اما خدمات مراقبت کودک، مراقبت در منزل و اجتماع و بیمه مراقبت بلندمدت را در قالب یک سیاست یکپارچه اقتصاد مراقبت سازمان نمی‌دهد.

۵-۱۲. **نقاط قوت طراحی برنامه پانزدهم چین**

- **معماری موضوعی منسجم**

- ترتیب فصول از صنعت و فناوری تا بازار، تقاضا، منطقه، رفاه، امنیت و اجرا، ارتباط میان اجزای توسعه را نشان می‌دهد.

- **اتصال تشخیص و سیاست**

- مشکلاتی مانند ضعف تقاضا، ریسک املاک، بدهی محلی و سالمندی در ابتدای برنامه شناسایی و در فصول بعدی پاسخ داده می‌شوند.



• نگاه زنجیره‌ای

- موضوعاتی مانند نوآوری، سرمایه‌گذاری، غذا، انرژی و امنیت به تمام زنجیره از تولید تا تأمین، بازار و مدیریت ریسک متصل می‌شوند.

• مدیریت تمام‌چرخه

- از انتخاب پروژه و تأمین عوامل تا پایش، ارزیابی میان‌دوره و تعدیل رسمی، یک زنجیره اجرایی طراحی شده است.

• انسجام فضایی

- منطقه، شهر، شهرستان، زمین، آب، صنعت، خدمات و اکوسیستم در چارچوب آمایش و توسعه منطقه‌ای به هم متصل می‌شوند.

• توجه به خدمات و نهادهای واسط

- خدمات تولیدکننده، مراکز اثبات مفهوم، استاندارد، لجستیک، خدمات حقوقی و مالی در کنار تولید و فناوری قرار می‌گیرند.

• ادغام توسعه و امنیت

- امنیت غذا، انرژی، منابع، مالیه، داده و زنجیره تأمین در طراحی سیاست‌های توسعه حضور دارند.

۱۲-۶. محدودیت‌های قابل مشاهده در طراحی برنامه چین

- انسجام موضوعی برنامه چین نباید به معنای کامل بودن اطلاعات اجرایی آن تلقی شود. نخست آنکه بسیاری از اهداف اقتصادی، صنعتی و فناوری ماهیت راهنما یا پیش‌بینی شده دارند و مسئولیت حقوقی تحقق آنها در متن اصلی برنامه با صراحت قانون برنامه هفتم ایران تعیین نشده است.
- دوم، اجرای بخش مهمی از جهت‌گیری‌های برنامه به برنامه‌های بخشی، منطقه‌ای، استانی و سالانه وابسته است. از این رو، تنها بر اساس سند ملی نمی‌توان میزان منابع اختصاص یافته، زمان‌بندی دقیق، سهم هر دستگاه یا منطقه و سازوکار عملی تحقق همه اهداف را ارزیابی کرد.
- سوم، برخی سیاست‌ها در سطحی کلی بیان شده‌اند و جزئیات مربوط به انتخاب ابزار، اولویت‌بندی پروژه‌ها، نحوه تقسیم منابع و سنجش مسئولیت اجرایی باید در اسناد پایین‌دستی مشخص شود. بنابراین، انسجام راهبردی سند لزوماً به معنای برخورداری همه سیاست‌ها از شاخص، مسئول و سازوکار اجرایی تفصیلی نیست.



- چهارم، بخشی از معماری برنامه بر ویژگی‌های خاص نظام حزب - دولت، برنامه‌ریزی چندسطحی، ظرفیت اداری و ساختار مالی چین استوار است. از این رو، انتقال مستقیم ترتیبات نهادی آن به ایران امکان‌پذیر نیست و استفاده از تجربه چین باید بر کارکرد سیاست‌ها، نه تقلید شکل نهادی آنها، متمرکز باشد.
- مطالعه حاضر بر متن برنامه‌ها استوار است و برای داوری درباره کیفیت واقعی گزارش‌دهی، میزان انعطاف محلی، رفتار دستگاه‌ها، محدودیت فعالیت بنگاه‌ها یا موفقیت اجرای برنامه چین شواهد کافی در اختیار ندارد.

۱۲-۷. اصول استفاده از تجربه چین در ایران

استفاده از تجربه چین نباید به تقلید عنوان فصل‌ها، ساختار سیاسی یا پروژه‌های آن کشور منجر شود. انتقال سیاست زمانی معتبر است که با نظام حقوقی، ظرفیت اداری، ساختار اقتصادی، فرهنگ و محدودیت‌های ایران سازگار شود.

- اصل نخست، انتقال کارکرد است، نه شکل نهادی. برای مثال، هدف از ارزیابی رقابت، جلوگیری از مقررات ضد رقابتی است؛ لازم نیست تمام ساختار نهادی چین عیناً تکرار شود.
- اصل دوم، توجه به ظرفیت اجراست. سیاستی که به داده، نیروی حرفه‌ای یا هماهنگی نهادی گسترده نیاز دارد، بدون ایجاد این ظرفیت‌ها به حکم غیرقابل اجرا تبدیل می‌شود.
- اصل سوم، اجرای آزمایشی است. اصلاحات پیچیده بهتر است ابتدا در چند بخش یا استان آزموده و پس از ارزیابی گسترش یابند.
- اصل چهارم، پاسخ‌گویی حقوقی است. سازوکارهای هماهنگی نباید مسئولیت قانونی دستگاه‌ها یا حق اعتراض اشخاص را تضعیف کنند.
- اصل پنجم، شفافیت هزینه و نتیجه است. هر سیاست باید دارای خط پایه، شاخص، منبع و گزارش عمومی باشد.

۱۲-۸. پیشنهاد‌های سیاستی برای بهبود برنامه‌ریزی در ایران

- تدوین فصل مستقل تشخیص محیط توسعه: در ابتدای برنامه‌های آینده، عملکرد برنامه قبل، محیط جهانی، مزیت‌ها، ریسک‌ها و محدودیت منابع باید به صورت رسمی و مبتنی بر داده تشریح شود.



- **تفکیک اهداف الزام‌آور و راهنما:** شاخص‌هایی که مستقیماً در اختیار دولت‌اند، مانند خدمات پایه یا استانداردهای محیط‌زیستی، می‌توانند الزام‌آور باشند. اهداف وابسته به رفتار بازار و شرایط خارجی باید همراه با دامنه و سناریو تعیین شوند.
- **محدود کردن تعداد اولویت‌های اصلی:** در کنار اهداف جامع، باید تعداد محدودی مأموریت ملی با منابع، مسئول و شاخص مشخص تعیین شود تا پراکندگی کاهش یابد.
- **ایجاد نظام مدیریت تمام‌چرخه پروژه:** هر پروژه بزرگ باید از مرحله تشخیص نیاز تا امکان‌سنجی، تأمین مالی، اجرا، بهره‌برداری و ارزیابی پسینی تحت یک چارچوب مشترک قرار گیرد.
- **ایجاد سیاست منسجم تقاضای داخلی:** اشتغال، درآمد حقیقی، مسکن، خدمات عمومی، تأمین اجتماعی و حمایت از مصرف‌کننده باید در قالب سیاستی مشترک برای تقویت قدرت خرید پایدار خانوار سازمان یابند.
- **تکمیل معماری بازار داخلی:** ارزیابی آثار رقابتی مقررات، قواعد ورود و خروج، استانداردهای مشترک و دسترسی برابر به مناقصه و عوامل تولید باید در چارچوبی یکپارچه قرار گیرند.
- **تقویت نقش بنگاه در نظام نوآوری:** بنگاه‌های صنعتی باید در تعیین نیازهای فناوری، رهبری برخی پروژه‌های پژوهشی و تجاری‌سازی نقش بیشتری داشته باشند.
- **توسعه خدمات تولیدکننده:** آزمایشگاه، استاندارد، طراحی صنعتی، لجستیک، مالکیت فکری، انتقال فناوری و خدمات مهندسی باید به‌عنوان زیرساخت نرم صنعت توسعه یابند.
- **تعریف نقش کارکردی استان‌ها:** استان‌ها باید علاوه بر شاخص رشد، بر اساس مأموریت‌های صنعتی، غذایی، انرژی، ترانزیتی، گردشگری یا محیط‌زیستی ارزیابی شوند.
- **ایجاد سازوکار تقسیم منافع بین‌استانی:** برای پروژه‌های آب، انرژی، حمل‌ونقل و محیط‌زیست که هزینه و منفعت آنها میان استان‌ها توزیع می‌شود، سازوکار جبران و تقسیم درآمد طراحی شود.



- **توسعه اقتصاد مراقبت:** سیاست سالمندی و فرزندآوری باید علاوه بر حمایت نقدی و بازنشستگی، خدمات مراقبت کودک، مراقبت در منزل، محله و بیمه مراقبت بلندمدت را پوشش دهد.
- **تعیین اهداف کلان محیط‌زیستی قابل اندازه‌گیری:** در کنار تکالیف بخشی، چند هدف ملی برای شدت کربن، کیفیت هوا، آب، بازیافت و بهره‌وری منابع تعیین شود.
- **تقویت ارزیابی میان‌دوره‌ای و امکان تعدیل رسمی:** برنامه باید در میانه دوره بر اساس شواهد ارزیابی و در صورت تغییر بنیادی شرایط، از طریق فرایند شفاف و قانونی اصلاح شود.

پیشنهادهای ویژه برای همکاری ایران و چین

زمینه‌های همکاری شناسایی شده در گزارش، پیش از ورود به مذاکره اجرایی باید بر اساس سطح آمادگی غربال شوند. هم‌خوانی میان اولویت‌های دو برنامه فقط بیانگر ظرفیت بالقوه است و برای اثبات قابلیت اجرای پروژه کفایت نمی‌کند.

۱. در مرحله نخست، زمینه‌های بالقوه بر اساس وجود بازار یا خریدار، شریک احتمالی، مزیت رقابتی ایران، امکان تأمین مالی، الزامات استاندارد، محدودیت‌های حقوقی و آثار محیط‌زیستی بررسی شوند. فقط مواردی که از این غربال عبور می‌کنند، به‌عنوان فرصت قابل تحقق وارد مطالعات تفصیلی شوند.
۲. برای هر فرصت، شناسنامه‌ای شامل دامنه فعالیت، طرف ایرانی و چینی، بازار هدف، ساختار مالی، مجوزهای مورد نیاز، برنامه زمانی، نحوه تقسیم ریسک، تعهدات انتقال فناوری و شاخص‌های نتیجه تهیه شود. پروژه تنها زمانی آماده اجرا تلقی شود که این عناصر مشخص و امکان‌سنجی فنی، مالی و حقوقی آن تکمیل شده باشد.
۳. زیرساخت فیزیکی باید با الزامات نرم همکاری، از جمله گمرک، استاندارد، قرنطینه، بیمه، تبادل داده، پرداخت و حل اختلاف همراه شود. در قراردادهای فناوری نیز مفاهیم کلی انتقال دانش به تعهدات قابل سنجش درباره آموزش، مستندات فنی، نگهداری، دسترسی به قطعات و امکان ساخت داخلی تبدیل شود.
۴. ارزیابی همکاری نیز بر نتایجی مانند سرمایه‌گذاری تحقق‌یافته، صادرات پایدار، کاهش زمان و هزینه ترانزیت، اشتغال ایجادشده، فناوری منتقل‌شده و پروژه‌های واردشده به بهره‌برداری استوار باشد؛ نه صرفاً تعداد تفاهم‌نامه‌ها یا اسناد امضاشده.



۹-۱۲. نتیجه نهایی

مقایسه برنامه پانزدهم چین و قانون برنامه هفتم ایران نشان می‌دهد که تفاوت اصلی دو سند، نه در تعداد حوزه‌های تحت پوشش، بلکه در منطق سازمان‌دهی سیاست‌هاست. قانون برنامه هفتم بسیاری از سیاست‌ها را به هدف کمی، دستگاه مسئول، مهلت، آیین‌نامه، بودجه و گزارش‌دهی تبدیل می‌کند. این ویژگی قابلیت پیگیری حقوقی احکام را افزایش می‌دهد، اما تعدد اهداف و پراکندگی ارتباط میان آنها می‌تواند تمرکز منابع و هماهنگی سیاستی را دشوار سازد.

برنامه چین، سیاست‌های صنعت، فناوری، بازار، تقاضا، سرمایه‌گذاری، منطقه، رفاه، امنیت و اجرا را در زنجیره‌های مرتبط‌تری قرار می‌دهد. این ساختار، معماری راهبردی برنامه را روشن‌تر می‌کند؛ اما ارزیابی مسئولیت اجرایی و میزان تحقق اهداف آن به بررسی برنامه‌های بخشی و منطقه‌ای و داده‌های عملکرد نیاز دارد.

دلالت اصلی این مقایسه برای ایران، تقلید ساختار سیاسی یا اداری چین نیست؛ بلکه تقویت ارتباط میان تشخیص مسئله، هدف قابل سنجش، ابزار مناسب، نهاد پاسخ‌گو، منبع قابل اتکا و ارزیابی اصلاح‌گر است.

در همکاری ایران و چین نیز منابع طبیعی، موقعیت جغرافیایی و هم‌خوانی موضوعی برنامه‌ها فقط زمینه اولیه را فراهم می‌کنند. همکاری پایدار زمانی شکل می‌گیرد که این ظرفیت‌ها به فرصت‌های امکان‌سنجی شده، پروژه‌های دارای ساختار مالی و قراردادی روشن، مسیرهای رقابتی، محصولات منطبق با استاندارد و تقسیم متوازن ریسک تبدیل شوند.



۱۳. پیوست‌های فنی گزارش

پیوست‌های این فصل برای تکمیل زنجیره شواهد، کنترل پوشش دو سند و فراهم کردن امکان بازگشت از یافته‌های تحلیلی به فصل‌ها و مواد مبنا تنظیم شده‌اند. متن اصلی گزارش بر توضیح نتایج و تفاوت‌های مهم تمرکز دارد؛ در این فصل، دامنه کامل ۶۲ فصل برنامه پانزدهم چین و ۱۲۰ ماده قانون برنامه هفتم ایران، شاخص‌های کمی، موارد فاقد متناظر مستقیم و چارچوب‌های پایش ارائه می‌شود.

ماتریس پژوهش در مرحله کدگذاری دارای ۲۵ میدان اطلاعاتی بود. برای جلوگیری از درج یک جدول بسیار عریض و ناخوانا، اطلاعات آن در دو جدول مکمل سازمان یافته است: جدول ۱۷ تمام ۶۳ ردیف شواهد را با شناسه، موضوع، متناظر، نوع رابطه، نتیجه تطبیقی و محل استفاده ثبت می‌کند و جدول ۱۸ پوشش مستقل تمام ۱۲۰ ماده ایران را نشان می‌دهد. در این بازآرایی، هیچ فصل چین یا ماده ایران حذف نشده و ستون‌های تکراری فنی در قالب نتیجه‌های روشن‌تر ادغام شده‌اند.

نوع رابطه تطبیقی فقط بر اساس متن دو برنامه تعیین شده است. وجود رابطه مستقیم به معنای یکسان بودن نظام سیاسی، حقوقی یا اجرایی دو کشور نیست؛ همان‌گونه که نبود متناظر مستقیم نیز به معنای فقدان سیاست یا نهاد مرتبط در کل نظام حقوقی کشور مقابل تلقی نمی‌شود.

جدول ۱۷- تعریف انواع رابطه تطبیقی

تعریف	نوع رابطه
مسئله، هدف و بخش اصلی ابزارهای سیاستی در دو سند قابل مقایسه‌اند؛ تفاوت در جزئیات یا شیوه اجرا باقی می‌ماند.	متناظر مستقیم
تنها بخشی از مسئله، هدف یا ابزارها مشترک است و هم‌ارزی کامل وجود ندارد.	متناظر جزئی
دو سند با ساختارها یا نهادهای متفاوت، کارکرد سیاستی نزدیک یا نتیجه‌ای مشابه را دنبال می‌کنند.	متناظر کارکردی



تعریف	نوع رابطه
یکی از اسناد موضوع را به صورت مستقل و صریح تنظیم کرده و سند دیگر فقط عناصر پراکنده یا ساختاری ناهم‌سنخ دارد.	رابطه نامتقارن
در متن سند مقابل حکم یا فصل هم‌سنخ شناسایی نشده است؛ این نتیجه به متن دو برنامه محدود است و درباره کل نظام حقوقی یا اجرایی کشورها داورى نمی‌کند.	فاقد متناظر مستقیم

۱-۱۳. ماتریس مادر ردیابی و تطبیق شواهد

ماتریس شامل ۶۳ ردیف است: ۶۲ ردیف برای فصل‌های برنامه چین و یک ردیف مستقل برای ماده ۱ قانون ایران. در میان ۶۲ فصل چین، ۱۶ فصل دارای متناظر مستقیم، ۲۸ فصل دارای متناظر جزئی، ۱۵ فصل دارای متناظر کارکردی و سه فصل فاقد متناظر مستقیم‌اند. ردیف مستقل ماده ۱ ایران نیز رابطه‌ای نامتقارن دارد.

جدول ۱۸- ماتریس مادر ردیابی و تطبیق شواهد

شناسه	فصل/ماده مبنا	موضوع	نزدیک‌ترین بخش در سند مقابل	نوع رابطه	یافته اصلی تطبیقی	محل تحلیل در گزارش
CN-01	۱	محیط توسعه	مقدمه مستنبط از کل قانون و اهداف فصول	متناظر کارکردی	مسائل اقتصاد ایران از احکام و جداول بازسازی می‌شوند؛ فصل مستقلی برای ارزیابی برنامه قبل و محیط داخلی و خارجی وجود ندارد.	فصل دوم، بخش‌های ۱-۲ تا ۷-۲
CN-02	۲	اصول راهنما	سیاست‌های کلی برنامه و جهت‌گیری‌های عمومی قانون	متناظر کارکردی	اصولی مانند رشد، عدالت، مردمی‌سازی، خانواده و امنیت در متن قانون پراکنده‌اند.	فصل دوم، بخش‌های ۱-۲ تا ۷-۲
CN-03	۳	اهداف اصلی	فصل ۱ و جداول کمی تمام فصول؛ مواد ۱۱۸ تا ۱۲۰	متناظر کارکردی	چین یک جدول مرکزی بیست‌شاخصی دارد؛ ایران جداول متعدد بخشی دارد.	فصل دوم، بخش‌های ۱-۲ تا ۷-۲



جدول ۱۸- ماتریس مادر ردیابی و تطبیق شواهد

شناسه	فصل/ماده مبنا	موضوع	نزدیک ترین بخش در سند مقابل	نوع رابطه	یافته اصلی تطبیقی	محل تحلیل در گزارش
CN-04	۴	ارتقای صنایع سنتی	فصل ۱۰، مواد ۴۷ و ۴۸	متناظر مستقیم	هر دو به نوسازی صنایع موجود می پردازند؛ ایران بیشتر ظرفیت تولید و چین مسیر هوشمندسازی، سبزسازی و ارتقای کیفیت را تعیین می کند.	فصل پنجم، بخش های مرتبط با صنعت، نوآوری و تحول دیجیتال
CN-05	۵	صنایع نوظهور و صنایع آینده	فصل های ۱۰، ۱۳ و ۲۰	متناظر جزئی	فناوری های پیشران، هوش مصنوعی، کوانتوم، زیست فناوری و طرح های ملی در ایران میان چند فصل توزیع شده اند.	فصل پنجم، بخش های مرتبط با صنعت، نوآوری و تحول دیجیتال
CN-06	۶	توسعه باکیفیت بخش خدمات	فصل های ۱، ۱۰، ۱۲، ۱۴ و ۱۷	متناظر کارکردی	گردشگری، حمل و نقل، سلامت، ارتباطات و خدمات فنی در ایران وجود دارند؛ «خدمات تولیدکننده» فصل مستقلی ندارد.	فصل پنجم، بخش های مرتبط با صنعت، نوآوری و تحول دیجیتال
CN-07	۷	نظام زیرساختی مدرن	فصل های ۸، ۹، ۱۲ و ۱۳	متناظر مستقیم	ایران اهداف کمی شبکه ها را برجسته می کند؛ چین اتصال، نگهداری، تاب آوری و کارکرد شبکه را نیز در مرکز قرار می دهد.	فصل ششم، بخش های ۱-۶ تا ۱۲-۶



جدول ۱۸- ماتریس مادر ردیابی و تطبیق شواهد

شناسه	فصل/ماده مبنا	موضوع	نزدیک ترین بخش در سند مقابل	نوع رابطه	یافته اصلی تطبیقی	محل تحلیل در گزارش
CN-08	۸	نوآوری اصیل و فناوری های کلیدی	فصل ۲۰ و احکام فناوری فصل ۱۰	متناظر مستقیم	ایران بر پژوهش نیازمحور و فناوری های اولویت دار و چین بر ترکیب علم مرزی و رفع گلوگاه های زنجیره صنعتی تأکید دارد.	فصل پنجم، بخش های مرتبط با صنعت، نوآوری و تحول دیجیتال
CN-09	۹	رتقای توانمندی نوآوری نظام مند	فصل ۲۰	متناظر مستقیم	نهادهای علمی، صندوق ها و شرکت های دانش بنیان در ایران حضور دارند؛ معماری یکپارچه نظام نوآوری در چین گسترده تر است.	فصل پنجم، بخش های مرتبط با صنعت، نوآوری و تحول دیجیتال
CN-10	۱۰	تقویت نقش محوری بنگاه ها در نوآوری علمی و فناورانه	فصل های ۱۰ و ۲۰	متناظر کارکردی	شرکت های دانش بنیان در ایران مهم اند؛ نقش بنگاه صنعتی در تصمیم گیری و رهبری مأموریت های فناوری در چین صریح تر است.	فصل پنجم، بخش های مرتبط با صنعت، نوآوری و تحول دیجیتال
CN-11	۱۱	پیشبرد یکپارچه توسعه آموزش، علم و فناوری و استعدادها	فصل های ۱۹ و ۲۰	متناظر جزئی	آموزش و علم در ایران در دو فصل جداگانه تنظیم شده اند.	فصل پنجم، بخش های مرتبط با صنعت، نوآوری و تحول دیجیتال



جدول ۱۸- ماتریس مادر ردیابی و تطبیق شواهد

شناسه	فصل/ماده مبنا	موضوع	نزدیک ترین بخش در سند مقابل	نوع رابطه	یافته اصلی تطبیقی	محل تحلیل در گزارش
CN-12	۱۲	توان محاسباتی، الگوریتم و داده	فصل ۱۳ و بخشی از فصل ۲۳	متناظر مستقیم	ایران شبکه، فیبر، ابر و خدمات رقومی را برجسته می کند؛ چین داده، محاسبات و الگوریتم را عوامل پایه تولید دیجیتال می داند.	فصل پنجم، بخش های مرتبط با صنعت، نوآوری و تحول دیجیتال
CN-13	۱۳	توانمندسازی دیجیتال - هوشمند	فصل ۱۳ و کاربردهای دیجیتال در سلامت، صنعت و قضا	متناظر جزئی	کاربردهای هوش مصنوعی در ایران وجود دارند، اما ابتکار فراگیر مشابه «هوش مصنوعی پلاس» در یک فصل واحد سازمان نیافته است.	فصل پنجم، بخش های مرتبط با صنعت، نوآوری و تحول دیجیتال
CN-14	۱۴	زیست بوم سالم و نظام مند دیجیتال	فصل های ۱۳، ۲۳ و ۲۴	متناظر جزئی	امنیت شبکه و حکمرانی فضای مجازی در ایران برجسته است؛ تنظیم الگوریتم و مسئولیت خروجی هوش مصنوعی در چین تفصیلی تر است.	فصل پنجم، بخش های مرتبط با صنعت، نوآوری و تحول دیجیتال
CN-15	۱۵	گسترش مصرف	فصل های ۱، ۶، ۱۱، ۱۴ و ۱۷	متناظر کارکردی	اشتغال، رفاه، مسکن و خدمات بر مصرف اثر دارند، اما مصرف خانوار به عنوان موتور رشد فصل مستقلی ندارد.	فصل سوم، بخش های ۳-۳ تا ۵-۳



جدول ۱۸- ماتریس مادر ردیابی و تطبیق شواهد

شناسه	فصل/ماده مبنا	موضوع	نزدیک ترین بخش در سند مقابل	نوع رابطه	یافته اصلی تطبیقی	محل تحلیل در گزارش
CN-16	۱۶	سرمایه گذاری مؤثر	مواد ۳ و ۵؛ فصل های ۱۱، ۱۲ و ۱۳	متناظر مستقیم	ایران بر تجهیز منابع و چین بر جهت، بازده و مدیریت تمام چرخه پروژه تأکید دارد.	فصل سوم، بخش های ۳-۳ تا ۵-۳
CN-17	۱۷	بازار ملی یکپارچه	مواد ۴ و ۵؛ ماده ۴۸؛ فصول ۴ و ۲۳	متناظر جزئی	قواعد بازار در ایران وجود دارند، اما رفع چندپارگی بازار، استانداردها و ارزیابی رقابت در یک فصل واحد گردآوری نشده اند.	فصل چهارم، بخش های ۱-۴ تا ۱۰-۴
CN-18	۱۸	آزادسازی ظرفیت انواع بنگاه ها	مواد ۴ و ۵ و فصل ۱۰	متناظر جزئی	ایران واگذاری و کاهش تصدی و چین تقسیم مأموریت میان بنگاه عمومی و خصوصی را برجسته می کند.	فصل چهارم، بخش های ۱-۴ تا ۱۰-۴
CN-19	۱۹	تخصیص بازارمحور عوامل تولید	فصول ۱، ۱۰، ۱۱، ۱۳، ۱۹ و ۲۰	متناظر جزئی	زمین، سرمایه، کار، فناوری و داده در ایران جداگانه تنظیم می شوند.	فصل چهارم، بخش های ۱-۴ تا ۱۰-۴
CN-20	۲۰	حکمرانی اقتصاد کلان	فصل های ۱ تا ۴ و ماده ۱۱۹	متناظر جزئی	رشد، پول، بانک، بودجه و مالیات در ایران تفکیک شده اند؛ چین هماهنگی این سیاست ها را موضوع مستقل می داند.	فصل سوم، بخش های ۳-۶ تا ۹-۳



جدول ۱۸- ماتریس مادر ردیابی و تطبیق شواهد

شناسه	فصل/ماده مبنا	موضوع	نزدیک ترین بخش در سند مقابل	نوع رابطه	یافته اصلی تطبیقی	محل تحلیل در گزارش
CN-21	۲۱	گسترش مستقل گشایش خارجی	فصل ۲۱	متناظر کارکردی	هر دو بر روابط اقتصادی خارجی و تعامل با بازارها تأکید دارند، اما جایگاه چین در تجارت جهانی متفاوت است.	فصل یازدهم، بخش های ۲-۱۱ تا ۵-۱۱
CN-22	۲۲	ارتقای تجارت و سرمایه گذاری	مواد ۳ و ۴ و فصل ۲۱	متناظر جزئی	توسعه صادرات، جذب سرمایه، خدمات فنی و مهندسی و سازوکارهای مالی از موضوعات مشترک اند.	فصل یازدهم، بخش های ۲-۱۱ تا ۵-۱۱
CN-23	۲۳	ساخت باکیفیت کمر بند و جاده	فصل های ۱۲، ۱۳ و ۲۱	متناظر کارکردی	ترانزیت ایران فقط بخش زیرساختی این سیاست است؛ کمر بند و جاده قواعد، استاندارد، مالیه، فناوری و ارتباطات مردمی را نیز در بر می گیرد.	فصل یازدهم، بخش های ۲-۱۱ تا ۵-۱۱
CN-24	۲۴	جامعه ای با سرنوشت مشترک برای بشریت	فصل ۲۱	متناظر کارکردی	همکاری چندجانبه و سازمان های منطقه ای مشترک اند، اما مفهوم سیاسی و جهانی این فصل خاص سیاست خارجی چین است.	فصل یازدهم، بخش های ۲-۱۱ تا ۵-۱۱
CN-25	۲۵	ظرفیت، کیفیت و کارایی کشاورزی	فصل ۷	متناظر مستقیم	ایران خودکفایی و بهره وری و چین ظرفیت پایدار تولید بر پایه زمین، بذر، فناوری و تجهیزات را هدف می گیرند.	فصل هفتم، بخش های ۲-۷ تا ۸-۷



جدول ۱۸- ماتریس مادر ردیابی و تطبیق شواهد

شناسه	فصل/ماده مبنا	موضوع	نزدیک ترین بخش در سند مقابل	نوع رابطه	یافته اصلی تطبیقی	محل تحلیل در گزارش
CN-26	۲۶	روستای زیبا و قابل زیست	فصل های ۶، ۷، ۱۱ و ۱۹	متناظر مستقیم	اشتغال، مسکن و خدمات روستایی در ایران وجود دارند؛ احیای جامع روستا فصل مستقل ندارد.	فصل هفتم، بخش های ۷-۲ تا ۷-۸
CN-27	۲۷	سیاست های تقویت کشاورزی و افزایش درآمد روستا	فصل های ۶ و ۷	متناظر مستقیم	حمایت تولید، بیمه، قیمت و درآمد کشاورز مشترک اند؛ جبران منافع مناطق اصلی تولید در چین برجسته تر است.	فصل هفتم، بخش های ۷-۲ تا ۷-۸
CN-28	۲۸	توسعه هماهنگ منطقه ای	ارجاعات آمایشی کل قانون و فصل ۲۳	متناظر کارکردی	تمرکززدایی ایران معادل سیاست تقسیم کار اقتصادی و اکولوژیک مناطق چین نیست.	فصل هشتم، بخش های ۸-۱ تا ۸-۲۰
CN-29	۲۹	توسعه به هم پیوسته مناطق	فصل های ۸، ۹، ۱۲ و ۱۳	متناظر جزئی	شبکه های آب، انرژی، حمل و نقل و داده مناطق را متصل می کنند؛ تقسیم منافع بین استانی چارچوب مستقلی ندارد.	فصل هشتم، بخش های ۸-۱ تا ۸-۲۰
CN-30	۳۰	توسعه فضای سرزمینی	فصل های ۸، ۱۱ و ۱۲ و احکام آمایش	متناظر جزئی	ایران به سند آمایش ارجاع می دهد؛ چین قواعد زمین، خطوط اکولوژیک و حدود شهر را در برنامه ادغام می کند.	فصل هشتم، بخش های ۸-۱ تا ۸-۲۰



جدول ۱۸- ماتریس مادر ردیابی و تطبیق شواهد

شناسه	فصل/ماده مبنا	موضوع	نزدیک ترین بخش در سند مقابل	نوع رابطه	یافته اصلی تطبیقی	محل تحلیل در گزارش
CN-31	۳۱	شهرنشینی مردم محور	فصل های ۱۱، ۱۲ و ۱۹	متناظر جزئی	مسائل ایران بیشتر مسکن، تمرکز کلان شهری و مهاجرت اند؛ مسئله ثبت خانوار چین متناظر حقوقی مستقیم ندارد.	فصل هشتم، بخش های ۸-۱ تا ۸-۲۰
CN-32	۳۲	توسعه، استفاده و حفاظت دریایی	فصل های ۷، ۸، ۹، ۱۲ و ۱۷	متناظر جزئی	اقتصاد دریامحور ایران گسترده تر از بندر و ترانزیت است، اما فناوری و حکمرانی حقوقی دریا در چین تفصیلی تر است.	فصل ششم، بخش های ۶-۱۳ و ۶-۱۴؛ فصل یازدهم، بخش ۱۱-۱۲
CN-33	۳۳	ارزش های محوری سوسیالیستی	فصل های ۱۵ و ۱۹	متناظر کارکردی	هر دو از فرهنگ برای هویت و انسجام استفاده می کنند؛ مبانی ایدئولوژیک یکسان نیستند.	فصل نهم، بخش های ۹-۱۰ تا ۹-۱۲
CN-34	۳۴	توسعه فعالیت ها و خدمات فرهنگی	فصل های ۱۵ و ۱۷	متناظر مستقیم	فرهنگ عمومی، میراث و خدمات فرهنگی در ایران وجود دارند؛ شبکه محله ای خدمات در چین برجسته تر است.	فصل نهم، بخش های ۹-۱۰ تا ۹-۱۲



جدول ۱۸- ماتریس مادر ردیابی و تطبیق شواهد

شناسه	فصل/ماده مبنا	موضوع	نزدیک ترین بخش در سند مقابل	نوع رابطه	یافته اصلی تطبیقی	محل تحلیل در گزارش
CN-35	۳۵	توسعه صنعت فرهنگ	فصل های ۱۳، ۱۵ و ۱۷	متناظر جزئی	رسانه، گردشگری و صنایع دستی در ایران حضور دارند، اما زنجیره اقتصادی صنعت فرهنگ در یک فصل مستقل قرار نگرفته است.	فصل نهم، بخش های ۹-۱۰ تا ۹-۱۲
CN-36	۳۶	افزایش قدرت ارتباطی تمدن چین	فصل های ۱۵، ۱۷ و ۲۱	متناظر کارکردی	معرفی فرهنگ در خارج مشترک است؛ مقیاس، ابزار و روایت سیاسی متفاوت اند.	فصل نهم، بخش های ۹-۱۰ تا ۹-۱۲
CN-37	۳۷	جامعه دوستدار فرزندآوری	فصل های ۱۱، ۱۴ و ۱۶	متناظر جزئی	ایران تحکیم خانواده و چین کاهش هزینه مراقبت، مسکن و پرورش کودک را برجسته تر می کند.	فصل نهم، بخش های ۹-۲ تا ۹-۱۵
CN-38	۳۸	آموزشی که رضایت مردم را تأمین کند	فصل ۱۹	متناظر مستقیم	عدالت و کیفیت آموزشی مشترک اند؛ نظام ارزشی و ساختار نهادی متفاوت است.	فصل نهم، بخش های ۹-۲ تا ۹-۱۵
CN-39	۳۹	ساخت چین سالم	فصل ۱۴	متناظر مستقیم	ایران پزشک خانواده و ارجاع و چین شبکه چندسطحی، بهداشت عمومی و مراکز تخصصی را برجسته می کند.	فصل نهم، بخش های ۹-۲ تا ۹-۱۵



جدول ۱۸- ماتریس مادر ردیابی و تطبیق شواهد

شناسه	فصل/ماده مبنا	موضوع	نزدیک ترین بخش در سند مقابل	نوع رابطه	یافته اصلی تطبیقی	محل تحلیل در گزارش
CN-40	۴۰	مواجهه فعال با سالمندی	فصل های ۵، ۶ و ۱۴	متناظر کارکردی	ایران پایداری صندوق ها و چین مراقبت بلندمدت، خدمات محله ای و اقتصاد نقره ای را در مرکز قرار می دهد.	فصل نهم، بخش های ۲-۹ تا ۱۵-۹
CN-41	۴۱	اشتغال کامل و باکیفیت	فصل ۱ و فصول ۱۹ و ۲۰	متناظر مستقیم	ایران تعداد خالص شغل و چین کیفیت و آثار اشتغالی سیاست ها را برجسته می کند.	فصل نهم، بخش های ۲-۹ تا ۱۵-۹
CN-42	۴۲	نظام توزیع درآمد	فصول ۴ و ۶	متناظر مستقیم	ایران ضریب جینی و فقر را عددگذاری می کند؛ چین سه سطح توزیع درآمد را توضیح می دهد.	فصل نهم، بخش های ۲-۹ تا ۱۵-۹
CN-43	۴۳	نظام تأمین اجتماعی	فصل های ۵، ۶ و ۱۴	متناظر مستقیم	پوشش، بازنشستگی و بیمه مشترک اند؛ قابلیت انتقال و مراقبت بلندمدت در چین صریح تر است.	فصل نهم، بخش های ۲-۹ تا ۱۵-۹
CN-44	۴۴	توسعه باکیفیت بخش املاک	فصل ۱۱	متناظر جزئی	ایران کمبود عرضه و زمین و چین تعادل بازار، اجاره، موجودی و ریسک مالی املاک را دنبال می کند.	فصل نهم، بخش های ۲-۹ تا ۱۵-۹



جدول ۱۸- ماتریس مادر ردیابی و تطبیق شواهد

شناسه	فصل/ماده مبنا	موضوع	نزدیک ترین بخش در سند مقابل	نوع رابطه	یافته اصلی تطبیقی	محل تحلیل در گزارش
CN-45	۴۵	همسان سازی خدمات عمومی پایه	فصول ۶، ۱۱، ۱۴، ۱۹ و ۲۳	متناظر جزئی	خدمات بخشی در ایران هدف گذاری شده اند؛ توزیع فضایی سبد خدمات فصل مستقلى ندارد.	فصل نهم، بخش های ۹-۲ تا ۹-۱۵
CN-46	۴۶	حقوق و منافع گروه های مختلف	فصول ۶، ۱۶ و ۱۸ و احکام مرتبط	متناظر جزئی	زنان، کودکان، افراد دارای معلولیت و گروه های حمایتی در ایران میان چند فصل و حکم توزیع شده اند.	فصل نهم، بخش های ۹-۲ تا ۹-۱۵
CN-47	۴۷	حرکت به سوی اوج انتشار کربن	ماده ۲۲ و فصول ۹، ۱۲ و ۱۳	متناظر جزئی	ایران برنامه تغییر اقلیم و ابزارهای انرژی دارد، اما هدف کلان هم سنخ شدت کربن تعیین نکرده است.	فصل هفتم، بخش های ۷-۱۲ تا ۷-۱۷
CN-48	۴۸	بهبود کیفیت محیط زیست	ماده ۲۲ و فصول ۷، ۸، ۹ و ۱۲	متناظر جزئی	ایران ابزارهای پایش و ارزیابی دارد؛ چین اهداف ملی کمی هوا و آب را الزام آور می کند.	فصل هفتم، بخش های ۷-۱۲ تا ۷-۱۷
CN-49	۴۹	تنوع و پایداری اکوسیستم ها	ماده ۲۲ و فصول ۷، ۸ و ۱۲	متناظر جزئی	حفاظت منابع در ایران وجود دارد؛ مدیریت یکپارچه اکوسیستم از کوهستان تا دریا در چین منسجم تر است.	فصل هفتم، بخش های ۷-۱۲ تا ۷-۱۷



جدول ۱۸- ماتریس مادر ردیابی و تطبیق شواهد

شناسه	فصل/ماده مبنا	موضوع	نزدیک ترین بخش در سند مقابل	نوع رابطه	یافته اصلی تطبیقی	محل تحلیل در گزارش
CN-50	۵۰	تولید و زندگی سبز	فصول ۷، ۸، ۹، ۱۲ و ۱۳	متناظر جزئی	بهره‌وری آب و انرژی، پسماند و حمل پاک وجود دارند، اما چرخه عمر محصول و خرید سبز در چین برجسته‌تر است.	فصل هفتم، بخش‌های ۷-۱۲ تا ۷-۱۷
CN-51	۵۱	نظام و ظرفیت امنیت ملی	فصل‌های ۱۳، ۱۸، ۲۱ و ۲۲	متناظر جزئی	ایران امنیت را در فصول تخصصی تنظیم می‌کند؛ چین مفهوم جامع امنیت ملی را محور هماهنگی قرار می‌دهد.	فصل دهم، بخش‌های ۱۰-۷ تا ۱۰-۱۲
CN-52	۵۲	امنیت اقتصادی ملی	فصل‌های ۲، ۳، ۷، ۹ و ۱۳	متناظر جزئی	امنیت مالی، غذا، انرژی و سایبری در ایران احکام مستقل دارند.	فصل دهم، بخش‌های ۱۰-۷ تا ۱۰-۱۲
CN-53	۵۳	حکمرانی ایمنی عمومی	فصل‌های ۱۴، ۱۸ و ۲۲	متناظر جزئی	مدیریت بحران، سلامت، پدافند و آسیب‌ها وجود دارند؛ زنجیره واحد پیشگیری و پاسخ در چین منسجم‌تر است.	فصل دهم، بخش‌های ۱۰-۷ تا ۱۰-۱۲
CN-54	۵۴	نظام حکمرانی اجتماعی	فصل‌های ۱۸، ۲۳ و ۲۴	متناظر جزئی	مشارکت محلی و سلامت اجتماعی در ایران مطرح‌اند؛ حکمرانی محله‌محور و میانجیگری در چین تفصیلی‌تر است.	فصل دهم، بخش‌های ۱۰-۷ تا ۱۰-۱۲



جدول ۱۸- ماتریس مادر ردیابی و تطبیق شواهد

شناسه	فصل/ماده مبنا	موضوع	نزدیک ترین بخش در سند مقابل	نوع رابطه	یافته اصلی تطبیقی	محل تحلیل در گزارش
CN-55	۵۵	کیفیت و اثربخشی نوسازی دفاعی	فصل ۲۲	متناظر مستقیم	ایران کف بودجه دفاعی و چین معماری فناوری، سازمان و حکمرانی نظامی را برجسته می کند.	فصل دهم، بخش های ۱۰-۱۶ و ۱۰-۱۷
CN-56	۵۶	نظام و ظرفیت راهبردی یکپارچه ملی	فصول ۱۰، ۲۰ و ۲۲	متناظر کارکردی	فناوری های دوکاربردی و استفاده از دانشگاه و شرکت های دانش بنیان در ایران حضور دارند.	فصل دهم، بخش های ۱۰-۱۶ و ۱۰-۱۷
CN-57	۵۷	دموکراسی سوسیالیستی	فاقد متناظر مستقیم در قانون برنامه	فاقد متناظر مستقیم	نهاد های سیاسی ایران در قانون اساسی و قوانین دائمی تنظیم شده اند؛ فصل قضایی ایران معادل این فصل نیست.	فصل دهم، بخش ۱۰-۱۵
CN-58	۵۸	حاکمیت همه جانبه قانون	فصل های ۲۳ و ۲۴ و احکام تنظیم گری	متناظر جزئی	تحول قضایی ایران بخشی از مفهوم گسترده تر حاکمیت قانون است.	فصل دهم، بخش های ۱۰-۱۳ و ۱۰-۱۴
CN-59	۵۹	شکوفایی و ثبات هنگ کنگ و ماکائو	فاقد متناظر	فاقد متناظر مستقیم	موضوع خاص ساختار سرزمینی چین است.	فصل دهم، بخش ۱۰-۲۵



جدول ۱۸- ماتریس مادر ردیابی و تطبیق شواهد

شناسه	فصل/ماده مبنا	موضوع	نزدیک ترین بخش در سند مقابل	نوع رابطه	یافته اصلی تطبیقی	محل تحلیل در گزارش
CN-60	۶۰	تایوان و سیاست وحدت ملی	فاقد متناظر مستقیم	فاقد متناظر مستقیم	این موضوعات محصول ساختار سرزمینی، حقوقی و تاریخی خاص چین اند و متناظر مستقیمی در برنامه هفتم ایران ندارند.	فصل دهم، بخش ۱۰-۲۵
CN-61	۶۱	رهبری سیاسی	مواد ۱۱۸ تا ۱۲۰؛ راهبری و احکام پایانی	متناظر کارکردی	کارکرد هماهنگی و هدایت در ایران میان ، رهبری، دولت، مجلس، قوه قضائیه شوراهای عالی و نهادهای قانونی توزیع شده است.	فصل دهم
CN-62	۶۲	سازوکار تمام چرخه اجرای برنامه	مواد ۱۱۸ تا ۱۲۰؛ راهبری و احکام پایانی	متناظر جزئی	،قانون ایران مسئولیت دستگاهها گزارش دهی به مجلس و مهلت آیین نامه ها را صریح می کند؛ چین اجرای برنامه را از مسیر سلسله مراتب برنامه های ملی و محلی ، پروژه و تأمین عوامل سازمان می دهد.	فصل دهم
IR-01	۱	تعاریف، اختصارات و دامنه اشخاص و دستگاه های مشمول قانون	فاقد فصل همسنگ در چین	رابطه نامتقارن	ماهیت قانونی برنامه ایران به تعریف اصطلاحات و اشخاص مشمول نیاز دارد؛ برنامه چین فصل تعریف محور مستقلی ندارد.	فصل اول، بخش ۱۳

مقایسه شاخص‌ها نشان می‌دهد که نباید صرفاً اعداد دو سند را کنار یکدیگر قرار داد. پیش از مقایسه باید پنج موضوع بررسی شود: واحد سنجش؛ دامنه آماری؛ سال پایه؛ الزام‌آور یا راهنما بودن؛ و نهادی که کنترل تحقق شاخص را در اختیار دارد.

برای نمونه، «سهم اقتصاد دیجیتال» تنها زمانی قابل مقایسه است که تعریف صنایع اصلی، خدمات پلتفرمی، تجارت الکترونیکی و زیرساخت دیجیتال در دو کشور یکسان باشد. همچنین «خودکفایی غذایی» با «ظرفیت پایدار تولید غله» یک شاخص واحد نیست و نتیجه سیاستی متفاوتی تولید می‌کند.

۱۳-۲. فهرست کنترل پوشش ۱۲۰ ماده قانون برنامه هفتم ایران

همه ۱۲۰ ماده قانون برنامه هفتم در فرایند تطبیق ثبت شده‌اند. تعدد شناسه‌های CN در یک ردیف نشان می‌دهد که یک ماده ایران ممکن است با چند فصل چین ارتباط داشته باشد؛ این تعدد به معنای متناظر مستقیم با همه آن فصل‌ها نیست. از آنجا که وضعیت همه مواد «پوشش‌یافته» است، ستون تکراری وضعیت در جدول نهایی حذف شده است.

جدول ۱۹- فهرست کنترل پوشش ۱۲۰ ماده قانون برنامه هفتم ایران

ماده	موضوع اصلی	فصل‌های مرتبط برنامه چین	محل استفاده در گزارش
۱	تعاریف، اختصارات و دامنه اشخاص و دستگاه‌های مشمول قانون	فاقد متناظر مستقیم	فصل اول، بخش ۱-۳
۲	اهداف کمی رشد اقتصادی، بهره‌وری، اشتغال، صادرات و رشد بخش‌ها	CN-01، CN-02، CN-03، CN-15، CN-20، CN-41، CN-42، CN-62	فصل‌های دوم تا چهارم
۳	تجهیز منابع و برنامه سالانه تأمین مالی رشد اقتصادی	CN-16، CN-19، CN-20، CN-22، CN-62	فصل‌های دوم تا چهارم



جدول ۱۹- فهرست کنترل پوشش ۱۲۰ ماده قانون برنامه هفتم ایران

ماده	موضوع اصلی	فصل‌های مرتبط برنامه چین	محل استفاده در گزارش
۴	بهبود محیط کسب و کار، توسعه واسطه‌های صادراتی و اصلاح فرایندهای تجاری و بیمه‌ای	CN-02, CN-06, CN-10, CN-17, CN-18, CN-20, CN-21, CN-22, CN-58	فصل‌های دوم تا چهارم
۵	مردمی‌سازی اقتصاد، واگذاری و کاهش تصدی‌گری دولت	CN-02, CN-18, CN-19, CN-20	فصل‌های دوم تا چهارم
۶	توسعه اشتغال خرد، خانگی، کارگاهی و مناطق روستایی و محروم	CN-06, CN-15, CN-18, CN-19, CN-20, CN-26, CN-27, CN-41, CN-42	فصل نهم، بخش اشتغال
۷	اهداف و سنجه‌های اصلاح نظام بانکی و مهار تورم	CN-03, CN-20, CN-52	فصل سوم، بخش نظام بانکی، پولی و ارزی
۸	اصلاح ساختار مالی و کفایت سرمایه مؤسسات اعتباری	CN-20, CN-44, CN-52	فصل سوم، بخش نظام بانکی، پولی و ارزی
۹	نظارت فراگیر بر مؤسسات اعتباری، ساماندهی و حل و فصل مؤسسات ناسالم	CN-20, CN-44, CN-52	فصل سوم، بخش نظام بانکی، پولی و ارزی
۱۰	اصلاح چارچوب سیاست پولی، بازار پول و ابزارهای بانک مرکزی	CN-20, CN-52	فصل سوم، بخش نظام بانکی، پولی و ارزی
۱۱	سیاست ارزی، ثبت و عرضه ارز و ثبات بازار ارز	CN-20, CN-52	فصل سوم، بخش نظام بانکی، پولی و ارزی
۱۲	اصول و اهداف اصلاح ساختار بودجه و انضباط مالی	CN-20, CN-52, CN-62	فصل سوم و فصل دهم، بخش اجرای برنامه و بودجه
۱۳	یکپارچگی، شفافیت و انضباط در فرایند بودجه‌ریزی	CN-20, CN-52, CN-62	فصل سوم و فصل دهم، بخش اجرای برنامه و بودجه



جدول ۱۹- فهرست کنترل پوشش ۱۲۰ ماده قانون برنامه هفتم ایران

ماده	موضوع اصلی	فصل‌های مرتبط برنامه چین	محل استفاده در گزارش
۱۴	قاعده‌گذاری مالی و محدودیت رشد هزینه‌ها و کسری بودجه	CN-62, CN-52, CN-20	فصل سوم و فصل دهم، بخش اجرای برنامه و بودجه
۱۵	مولدسازی منابع و دارایی‌های نفت و گاز و توسعه میادین	CN-52, CN-20	فصل سوم و فصل دهم، بخش اجرای برنامه و بودجه
۱۶	مدیریت، ثبت و شفافیت دارایی‌های دستگاه‌های اجرایی	CN-52, CN-20	فصل سوم و فصل دهم، بخش اجرای برنامه و بودجه
۱۷	افزایش و پایدارسازی درآمدهای دولت	CN-52, CN-20	فصل سوم و فصل دهم، بخش اجرای برنامه و بودجه
۱۸	کاهش هزینه‌ها و اصلاح هزینه‌های عمومی	CN-52, CN-20	فصل سوم و فصل دهم، بخش اجرای برنامه و بودجه
۱۹	ساماندهی طرح‌های عمرانی و کاهش زمان اجرا و طرح‌های نیمه‌تمام	CN-62, CN-20, CN-16, CN-07	فصل سوم و فصل دهم، بخش اجرای برنامه و بودجه
۲۰	مشارکت عمومی - خصوصی در طرح‌ها و دارایی‌های سرمایه‌ای	CN-62, CN-58, CN-20, CN-19, CN-18, CN-16	فصل سوم و فصل دهم، بخش اجرای برنامه و بودجه
۲۱	سند نظام فنی و اجرایی یکپارچه کشور و استاندارد پروژه‌ها	CN-62, CN-20, CN-07	فصل سوم و فصل دهم، بخش اجرای برنامه و بودجه
۲۲	رعایت استانداردهای محیط‌زیستی در طرح‌ها و بودجه	CN-62, CN-49, CN-48, CN-20	فصل سوم و فصل دهم، بخش اجرای برنامه و بودجه
۲۳	مدیریت هزینه و دارایی طرح‌های تملک سرمایه‌ای و شرکت‌های دولتی	CN-62, CN-20	فصل سوم و فصل دهم، بخش اجرای برنامه و بودجه



جدول ۱۹- فهرست کنترل پوشش ۱۲۰ ماده قانون برنامه هفتم ایران

ماده	موضوع اصلی	فصل‌های مرتبط برنامه چین	محل استفاده در گزارش
۲۴	ساماندهی بدهی‌ها و تعهدات دولت و شرکت‌های دولتی	CN-62, CN-52, CN-20	فصل سوم و فصل دهم، بخش اجرای برنامه و بودجه
۲۵	اصلاح حاکمیت و عملکرد شرکت‌های دولتی	CN-62, CN-52, CN-20	فصل سوم و فصل دهم، بخش اجرای برنامه و بودجه
۲۶	اهداف و سنج‌های اصلاح نظام مالیاتی	CN-62, CN-58, CN-20, CN-17	فصل سوم و فصل دهم، بخش اجرای برنامه و بودجه
۲۷	افزایش سهم مالیات، عدالت مالیاتی، پایگاه‌های اطلاعاتی و کاهش فرار مالیاتی	CN-62, CN-58, CN-52, CN-20, CN-17	فصل سوم و فصل دهم، بخش اجرای برنامه و بودجه
۲۸	کاهش ناترازی صندوق‌های بازنشستگی، تأدیه بدهی دولت و اصلاح سرمایه‌گذاری	CN-43, CN-40	فصل نهم، بخش سالمندی، توزیع درآمد و تأمین اجتماعی
۲۹	اصلاح پارامترها و ترتیبات بازنشستگی و پایداری تعهدات	CN-43, CN-40	فصل نهم، بخش سالمندی، توزیع درآمد و تأمین اجتماعی
۳۰	اهداف کمی تأمین اجتماعی، ضریب جینی، پوشش بیمه و فقر مطلق	CN-02, CN-03, CN-15, CN-40, CN-42, CN-43, CN-45, CN-46	فصل نهم، بخش سالمندی، توزیع درآمد و تأمین اجتماعی
۳۱	عدالت اقتصادی، هدفمندی حمایت‌ها، پوشش بیمه و حمایت از گروه‌های کم‌درآمد	CN-15, CN-27, CN-40, CN-41, CN-42, CN-43, CN-45, CN-46	فصل نهم، بخش سالمندی، توزیع درآمد و تأمین اجتماعی
۳۲	اهداف کمی امنیت غذایی، خودکفایی، بهره‌وری و فرآوری کشاورزی	CN-02, CN-03, CN-25, CN-26, CN-27, CN-52	فصل هفتم
۳۳	بهبود بهره‌وری تولید، معیشت کشاورزان و ساماندهی بهره‌برداری از منابع	CN-19, CN-25, CN-26, CN-27, CN-50	فصل هفتم



جدول ۱۹- فهرست کنترل پوشش ۱۲۰ ماده قانون برنامه هفتم ایران

ماده	موضوع اصلی	فصل‌های مرتبط برنامه چین	محل استفاده در گزارش
۳۴	ایمنی و سلامت مواد غذایی و نظارت فنی و بهداشتی	CN-53, CN-48, CN-27, CN-25	فصل هفتم
۳۵	شناسنامه‌دار و قابل ردیابی کردن محصولات کشاورزی و نهاده‌ها	CN-50, CN-27, CN-26, CN-25	فصل هفتم
۳۶	حفاظت، احیا و مدیریت پایدار جنگل‌ها و منابع طبیعی	CN-50, CN-49, CN-27, CN-26, CN-25	فصل هفتم
۳۷	اهداف کمی تراز آب، مصارف، منابع نامتعارف و حقابه محیط‌زیست	CN-52, CN-49, CN-48, CN-30, CN-03	فصل هفتم
۳۸	اصلاح حکمرانی آب و مدیریت حوضه‌های آبریز و آب‌های مرزی	CN-49, CN-48, CN-30, CN-29, CN-28, CN-19	فصل هفتم
۳۹	اصلاح الگوی مصرف، تعرفه و افزایش بهره‌وری آب	CN-50, CN-48, CN-30	فصل هفتم
۴۰	تبادل بخشی منابع آب زیرزمینی و کنترل برداشت	CN-49, CN-48, CN-30	فصل هفتم
۴۱	ممنوعیت آلودگی منابع آب و ضمانت اجرای حفاظت کیفی	CN-53, CN-49, CN-48, CN-30	فصل هفتم
۴۲	اهداف کمی تولید نفت، گاز، برق، پالایش و جمع‌آوری گاز مشعل	CN-47, CN-29, CN-20, CN-07, CN-03, CN-02, CN-52, CN-50	فصل ششم و فصل یازدهم
۴۳	اصلاح ساختار سازمانی و حکمرانی بخش انرژی	CN-52, CN-50, CN-47, CN-29, CN-20	فصل ششم و فصل یازدهم
۴۴	دیپلماسی انرژی، صادرات، سوآپ و حضور در بازارهای بین‌المللی	CN-52, CN-47, CN-29, CN-22, CN-20	فصل ششم و فصل یازدهم
۴۵	تکمیل زنجیره ارزش نفت، گاز، پالایش و پتروشیمی و ارتقای کیفیت	CN-52, CN-50, CN-47, CN-20	فصل ششم و فصل یازدهم



جدول ۱۹- فهرست کنترل پوشش ۱۲۰ ماده قانون برنامه هفتم ایران

ماده	موضوع اصلی	فصل‌های مرتبط برنامه چین	محل استفاده در گزارش
۴۶	بهینه‌سازی مصرف، کاهش شدت انرژی و توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر	CN-52, CN-50, CN-48, CN-47, CN-20	فصل ششم و فصل یازدهم
۴۷	اهداف کمی صنعت، معدن، پتروشیمی، خودرو و زنجیره‌های تولید	CN-50, CN-04, CN-03, CN-02	فصل پنجم و فصل چهارم
۴۸	طرح‌های پیشران و روزآمد، تکمیل زنجیره ارزش، ثبات مقررات و تنظیم‌گری تولید	CN-18, CN-17, CN-16, CN-10, CN-05, CN-04, CN-58, CN-50, CN-28, CN-22, CN-19	فصل پنجم و فصل چهارم
۴۹	اهداف کمی توسعه مسکن، دسترسی، بافت فرسوده و صنعتی‌سازی	CN-44, CN-31, CN-30, CN-26, CN-15, CN-03, CN-45	فصل هشتم
۵۰	مسکن حمایتی، عرضه زمین و مشارکت بخش خصوصی و تعاونی	CN-31, CN-30, CN-26, CN-19, CN-16, CN-15, CN-45, CN-44, CN-37	فصل هشتم
۵۱	توسعه روستایی، آبادانی، اشتغال و ارتقای کیفیت زندگی روستایی	CN-45, CN-44, CN-31, CN-30, CN-28, CN-26	فصل هشتم
۵۲	نوسازی بافت‌های فرسوده و معاوضه و تأمین خدمات محله‌ای	CN-45, CN-44, CN-31, CN-30, CN-26	فصل هشتم
۵۳	تسهیل ساخت مسکن توسط مردم، داده‌های طرح‌های شهری و مجوزها	CN-45, CN-44, CN-31, CN-30, CN-26	فصل هشتم
۵۴	تأمین مالی، زمین و خدمات زیربنایی طرح‌های مسکن و جوانی جمعیت	CN-44, CN-31, CN-30, CN-26, CN-16, CN-15, CN-45	فصل هشتم
۵۵	کاهش هزینه و ارتقای کیفیت ساخت و صنعتی‌سازی مسکن	CN-48, CN-45, CN-44, CN-31, CN-30, CN-26, CN-50	فصل هشتم



جدول ۱۹- فهرست کنترل پوشش ۱۲۰ ماده قانون برنامه هفتم ایران

ماده	موضوع اصلی	فصل‌های مرتبط برنامه چین	محل استفاده در گزارش
۵۶	اهداف کمی ترانزیت، سهم ریل، بنادر و اقتصاد دریامحور	CN-03، CN-07، CN-22، CN-23، CN-28، CN-29، CN-32، CN-50، CN-52	فصل ششم و فصل یازدهم
۵۷	مدیریت یکپارچه ترانزیت و لجستیک بین‌المللی	CN-07، CN-22، CN-23، CN-29، CN-50	فصل ششم و فصل یازدهم
۵۸	افزایش رقابت‌پذیری مسیرهای ترانزیتی و حمایت از صنایع و خدمات دریایی	CN-07، CN-17، CN-22، CN-23، CN-29، CN-32، CN-50	فصل ششم و فصل یازدهم
۵۹	عوارض و جبران خسارت جاده‌ای و مدیریت بارمحوری ناوگان	CN-07، CN-29، CN-50	فصل ششم و فصل یازدهم
۶۰	توسعه سواحل، استقرار جمعیت و فعالیت در چارچوب آمایش	CN-07، CN-23، CN-28، CN-29، CN-30، CN-31، CN-32، CN-48، CN-49، CN-50	فصل ششم و فصل یازدهم
۶۱	فعال‌سازی ظرفیت جزایر و ارائه خدمات ملی و فراملی	CN-07، CN-23، CN-28، CN-29، CN-30، CN-31، CN-32، CN-48، CN-49، CN-50	فصل ششم و فصل یازدهم
۶۲	توسعه سوخت‌رسانی و خدمات جانبی کشتی‌ها	CN-07، CN-23، CN-32، CN-48، CN-49، CN-50	فصل ششم و فصل یازدهم
۶۳	افزایش تولید شیلات، آبزی‌پروری و مصرف پروتئین دریایی	CN-06، CN-23، CN-32، CN-48، CN-49، CN-50	فصل ششم و فصل یازدهم
۶۴	اهداف کمی شبکه ملی اطلاعات، اقتصاد رقومی و اتصال فیبر نوری	CN-03، CN-07، CN-12، CN-14، CN-17، CN-19، CN-29، CN-50، CN-52	فصل پنجم و فصل دهم
۶۵	افزایش دسترسی، توسعه زیرساخت و مشارکت در شبکه ملی اطلاعات	CN-07، CN-12، CN-13، CN-14، CN-17، CN-29، CN-50	فصل پنجم و فصل دهم



جدول ۱۹- فهرست کنترل پوشش ۱۲۰ ماده قانون برنامه هفتم ایران

ماده	موضوع اصلی	فصل‌های مرتبط برنامه چین	محل استفاده در گزارش
۶۶	افزایش سهم اقتصاد رقومی، سکوها و تحول دیجیتال کسب و کارها	CN-06, CN-12, CN-13, CN-14, CN-35, CN-50	فصل پنجم و فصل دهم
۶۷	برنامه فضایی، ماهواره، خدمات موقعیتیابی و صنایع فضایی	CN-05, CN-07, CN-12, CN-13, CN-14, CN-23, CN-29, CN-52, CN-56	فصل پنجم و فصل دهم
۶۸	اهداف کمی نظام سلامت، بیمه، پرداخت از جیب و نیروی انسانی	CN-03, CN-15, CN-39, CN-40, CN-43, CN-45, CN-53	فصل نهم
۶۹	سلامت الکترونیک، پرونده و پایگاه داده و بهبود کیفیت خدمات	CN-13, CN-39, CN-45, CN-53	فصل نهم
۷۰	نظام ارائه خدمت، رقابت، بهره‌وری، پزشک خانواده و ارجاع	CN-13, CN-39, CN-40, CN-45, CN-53	فصل نهم
۷۱	تأمین پایدار دارو، واکسن، تجهیزات و ذخایر راهبردی	CN-39, CN-53	فصل نهم
۷۲	صادرات دارو و تجهیزات و توسعه گردشگری سلامت	CN-06, CN-22, CN-39, CN-53	فصل نهم
۷۳	تأمین مالی پایدار سلامت، بیمه پایه و خرید راهبردی خدمات	CN-15, CN-39, CN-40, CN-43, CN-45, CN-53	فصل نهم
۷۴	اهداف کمی فرهنگ عمومی، رسانه، هنر و تولیدات فرهنگی	CN-03, CN-06, CN-33, CN-34, CN-35	فصل نهم و فصل یازدهم
۷۵	اصلاح ساختار فرهنگی و ترویج سبک زندگی و ارزش‌های اسلامی - ایرانی	CN-33, CN-34, CN-54	فصل نهم و فصل یازدهم



جدول ۱۹- فهرست کنترل پوشش ۱۲۰ ماده قانون برنامه هفتم ایران

ماده	موضوع اصلی	فصل‌های مرتبط برنامه چین	محل استفاده در گزارش
۷۶	مواجهه فرهنگی و رسانه‌ای، هویت ملی و تقویت اقتصاد فرهنگ	CN-54, CN-35, CN-34, CN-33	فصل نهم و فصل یازدهم
۷۷	تقویت مرجعیت و تحول محتوایی و فناوریانه رسانه ملی	CN-54, CN-36, CN-35, CN-34, CN-33	فصل نهم و فصل یازدهم
۷۸	حق پخش و توسعه ورزش همگانی و قهرمانی	CN-54, CN-35, CN-34	فصل نهم و فصل یازدهم
۷۹	اهداف کمی زن، خانواده، ازدواج، مهارت و فرزندآوری	CN-02, CN-03, CN-15, CN-33, CN-37, CN-46, CN-54	فصل نهم و فصل یازدهم
۸۰	ساماندهی مشاوره ازدواج و خانواده و تحکیم خانواده	CN-15, CN-33, CN-37, CN-46, CN-54	فصل نهم و فصل یازدهم
۸۱	اصلاح ساختار حمایت از خانواده، زنان، جوانان و فرزندآوری	CN-15, CN-33, CN-37, CN-46, CN-54	فصل نهم و فصل یازدهم
۸۲	اهداف کمی میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی	CN-03, CN-06, CN-34, CN-35, CN-36	فصل نهم و فصل یازدهم
۸۳	توسعه گردشگری، حفاظت میراث و حمایت از صنایع دستی	CN-06, CN-21, CN-22, CN-34, CN-35, CN-36	فصل نهم و فصل یازدهم
۸۴	اهداف کمی سیاست داخلی، سرمایه اجتماعی، جرم و آسیب‌های اجتماعی	CN-03, CN-46, CN-53, CN-54	فصل نهم و فصل دهم
۸۵	پایش و پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی و تقویت سلامت اجتماعی	CN-46, CN-53, CN-54	فصل نهم و فصل دهم
۸۶	ساماندهی مهاجران و اتباع بیگانه و ایجاد سازمان ملی مهاجرت	CN-46, CN-53, CN-54	فصل نهم و فصل دهم



جدول ۱۹- فهرست کنترل پوشش ۱۲۰ ماده قانون برنامه هفتم ایران

ماده	موضوع اصلی	فصل‌های مرتبط برنامه چین	محل استفاده در گزارش
۸۷	اهداف کمی نظام آموزشی، نیروی انسانی و فضاهای آموزشی	CN-03، CN-11، CN-33، CN-38، CN-45	فصل نهم
۸۸	ارتقای کیفیت و ساماندهی نیروی انسانی آموزش و پرورش	CN-11، CN-33، CN-38، CN-41، CN-45	فصل نهم
۸۹	عدالت آموزشی و دسترسی کودکان و دانش‌آموزان به فرصت تربیتی	CN-11، CN-33، CN-38، CN-41، CN-45	فصل نهم
۹۰	جذب بازماندگان از تحصیل و انعطاف در برنامه آموزشی	CN-11، CN-33، CN-38، CN-41، CN-45	فصل نهم
۹۱	اصلاح ساختار و بهره‌وری مدیریت آموزش و پرورش	CN-33، CN-38، CN-45	فصل نهم
۹۲	اجرای سند تحول بنیادین و مشارکت ارکان نظام آموزشی	CN-11، CN-33، CN-38، CN-45	فصل نهم
۹۳	اهداف کمی علم، فناوری، پژوهش، نوآوری و آموزش عالی	CN-03، CN-05، CN-08، CN-09، CN-11، CN-41	فصل پنجم و فصل نهم
۹۴	جهت‌دهی پژوهش به نیازها و اصلاح نظام تأمین مالی تحقیقات	CN-05، CN-08، CN-09، CN-10، CN-19	فصل پنجم و فصل نهم
۹۵	هماهنگی و همگرایی حکمرانی آموزش عالی، پژوهش و فناوری	CN-09، CN-11، CN-19	فصل پنجم و فصل نهم
۹۶	آمایش آموزش عالی و تطبیق ظرفیت و رشته با نیاز و اشتغال	CN-11، CN-19، CN-41	فصل پنجم و فصل نهم



جدول ۱۹- فهرست کنترل پوشش ۱۲۰ ماده قانون برنامه هفتم ایران

ماده	موضوع اصلی	فصل‌های مرتبط برنامه چین	محل استفاده در گزارش
۹۷	دانشگاه مأموریت‌گرا، پژوهش مسئله‌محور و پاسخ‌گویی به نیاز کشور	.CN-19, .CN-11, .CN-10, .CN-09, .CN-08, .CN-05 CN-41	فصل پنجم و فصل نهم
۹۸	تعاملات بین‌المللی علمی، جذب و بازگشت نخبگان و دیپلماسی علم	.CN-36, .CN-22, .CN-19, .CN-11, .CN-09, .CN-05 CN-56, CN-41	فصل پنجم و فصل نهم
۹۹	بهره‌وری منابع آموزش عالی، توسعه فناوری و سهم محصولات با فناوری متوسط و بالا	.CN-19, .CN-11, .CN-10, .CN-09, .CN-08, .CN-05 CN-41	فصل پنجم و فصل نهم
۱۰۰	دیپلماسی سیاسی، ظرفیت نهادی و نیروی انسانی سیاست خارجی	.CN-36, .CN-24, .CN-23, .CN-22, .CN-21, .CN-02 CN-51	فصل یازدهم
۱۰۱	دیپلماسی اقتصادی، روابط منطقه‌ای و جهانی و پیوندهای تجاری	CN-51, .CN-36, .CN-24, .CN-23, .CN-22, .CN-21	فصل یازدهم
۱۰۲	تقویت بنیه دفاعی، حداقل سهم بودجه و فناوری‌های دفاعی	CN-56, .CN-55, .CN-51, .CN-02	فصل دهم
۱۰۳	پدافند غیرعامل، تاب‌آوری زیرساخت‌ها و مقابله با تهدیدهای نوین	.CN-53, .CN-52, .CN-51, .CN-48, .CN-47, .CN-14 CN-56	فصل دهم
۱۰۴	اهداف کمی اصلاح نظام اداری، کاهش کارکنان، تمرکززدایی و دولت الکترونیک	.CN-61, .CN-54, .CN-45, .CN-28, .CN-03, .CN-02 CN-62	فصل دهم
۱۰۵	اصلاح ساختار، مأموریت، اندازه دولت و کاهش تصدی‌گری	CN-61, .CN-54, .CN-28	فصل دهم
۱۰۶	اصلاح نظام استخدام، انگیزش، توسعه و ساماندهی نیروی انسانی دولت	CN-61, .CN-54, .CN-41, .CN-28, .CN-19	فصل دهم



جدول ۱۹- فهرست کنترل پوشش ۱۲۰ ماده قانون برنامه هفتم ایران

ماده	موضوع اصلی	فصل‌های مرتبط برنامه چین	محل استفاده در گزارش
۱۰۷	دولت هوشمند، زیرساخت ابری، تبادل داده و حذف سامانه‌های موازی	CN-12, CN-13, CN-14, CN-17, CN-45, CN-54, CN-62	فصل دهم
۱۰۸	هوشمندسازی خدمات و فرایندهای اجرایی قوه قضائیه	CN-13, CN-58	فصل دهم
۱۰۹	ابلاغ الکترونیکی آرا و تصمیمات مراجع غیرقضایی و دسترسی برخط	CN-13, CN-45, CN-54, CN-58	فصل دهم
۱۱۰	نظام ارزیابی عملکرد سازمان‌ها، مدیران، کارکنان و رضایت مردم	CN-45, CN-54, CN-58, CN-61, CN-62	فصل دهم
۱۱۱	استقرار نظام ملی بهره‌وری، تقسیم کار و سنجش عملکرد	CN-61, CN-62	فصل دهم
۱۱۲	اهداف کمی تحول قضایی، کاهش زمان رسیدگی و توسعه خدمات الکترونیکی	CN-03, CN-58, CN-62	فصل دهم
۱۱۳	مدیریت پرونده، ارجاع هوشمند، دسترسی داده و تسهیل رسیدگی قضایی	CN-13, CN-58	فصل دهم
۱۱۴	خدمات ثبتی، اسناد رسمی، کاداستر و ثبت الکترونیکی	CN-13, CN-58	فصل دهم
۱۱۵	ارتقای پزشکی قانونی و کاهش اطاله دادرسی	CN-58	فصل دهم
۱۱۶	برنامه‌های فرهنگی، آموزشی و اصلاحی زندانیان و تخفیف و عفو	CN-46, CN-58	فصل دهم
۱۱۷	ساماندهی امور حقوقی دستگاه‌های اجرایی و هماهنگی حقوقی دولت	CN-54, CN-58	فصل دهم



جدول ۱۹- فهرست کنترل پوشش ۱۲۰ ماده قانون برنامه هفتم ایران

ماده	موضوع اصلی	فصل‌های مرتبط برنامه چین	محل استفاده در گزارش
۱۱۸	شورای عالی راهبری برنامه، مسئولیت دستگاه‌ها و گزارش‌دهی سالانه	CN-20, CN-51, CN-61, CN-62	فصل دهم
۱۱۹	تدوین برنامه‌های تکمیلی رشد، نাত্রازی‌ها، عدالت، فناوری، تجارت و سایر الزامات	CN-01, CN-16, CN-20, CN-28, CN-47, CN-51, CN-52, CN-62	فصل دهم
۱۲۰	دامنه شمول، مهلت عمومی آیین‌نامه‌ها و احکام پایانی اجرای قانون	CN-51, CN-62	فصل دهم

۳-۱۳. مقایسه شاخص‌های اصلی کمی

مقایسه عددی فقط زمانی معتبر است که تعریف، واحد، سال پایه، افق زمانی و سطح الزام شاخص‌ها نزدیک باشد. بنابراین، قرارگرفتن دو شاخص در یک ردیف به معنای هم‌ارزی آماری آنها نیست و ستون «ملاحظه تطبیقی» حدود مقایسه را مشخص می‌کند.

جدول ۲۰- مقایسه شاخص‌های اصلی برنامه چین با نزدیک‌ترین شاخص‌های ایران

ردیف	شاخص برنامه چین	هدف چین	نزدیک‌ترین شاخص ایران	ملاحظه تطبیقی
۱	رشد تولید ناخالص داخلی	حفظ در دامنه معقول؛ هدف سالانه	رشد متوسط سالانه ۸ درصد	ایران عدد ثابت دارد؛ چین انعطاف سالانه را حفظ می‌کند.
۲	رشد بهره‌وری نیروی کار	بیشتر از رشد تولید ناخالص داخلی	رشد بهره‌وری کل عوامل ۲۰۸ درصد و سهم ۳۵ درصدی در رشد	مفاهیم و روش محاسبه یکسان نیستند.



جدول ۲۰- مقایسه شاخص‌های اصلی برنامه چین با نزدیک‌ترین شاخص‌های ایران

ردیف	شاخص برنامه چین	هدف چین	نزدیک‌ترین شاخص ایران	ملاحظه تطبیقی
۳	نرخ شهرنشینی جمعیت ساکن دائم	۷۱ درصد	فاقد هدف کلان هم‌سنخ	ایران اهداف مسکن و توسعه سکونتگاهی دارد، نه یک نرخ ملی شهرنشینی.
۴	رشد هزینه تحقیق و توسعه کل جامعه	بیش از ۷ درصد در سال	اعتبارات دولتی پژوهش و فناوری معادل ۲ درصد تولید ناخالص داخلی	شاخص چین کل جامعه و شاخص ایران عمدتاً اعتبارات بخش دولتی را می‌سنجد.
۵	اختراعات با ارزش به ازای ده‌هزار نفر	بیش از ۲۲	رتبه ۵۰ جهان در اختراعات خارجی و شاخص‌های تجاری‌سازی	شاخص‌ها هم‌سنخ کامل نیستند.
۶	سهم صنایع اصلی اقتصاد دیجیتال از تولید ناخالص داخلی	۱۲٫۵ درصد	سهم اقتصاد رقومی از تولید ناخالص ملی ۱۰ درصد	تعریف دامنه اقتصاد دیجیتال ممکن است متفاوت باشد.
۷	نرخ بیکاری شهری بررسی‌شده	کمتر از ۵٫۵ درصد	خالص افزایش سالانه یک میلیون شغل	ایران ایجاد شغل و چین نرخ بیکاری را معیار قرار می‌دهد.
۸	رشد درآمد قابل‌تصرف سرانه	متناسب با رشد تولید ناخالص داخلی	اهداف ضریب جینی، فقر و نسبت هزینه دهک‌ها	شاخص مستقیم هم‌سنخ در جدول کلان ایران وجود ندارد.
۹	متوسط سال‌های تحصیل جمعیت در سن کار	۱۱٫۷ سال؛ الزام‌آور	اهداف بخشی آموزش و مهارت	ایران شاخص کلان متوسط سال تحصیل تعیین نکرده است.
۱۰	پزشک و پرستار به ازای هزار نفر	پزشک ۳٫۷ و پرستار ۵٫۱	پزشک ۲٫۳ نفر به ازای هزار نفر	در جدول سلامت ایران شاخص مستقیم هم‌سنخ برای پرستار درج نشده است.



جدول ۲۰- مقایسه شاخص‌های اصلی برنامه چین با نزدیک‌ترین شاخص‌های ایران

ردیف	شاخص برنامه چین	هدف چین	نزدیک‌ترین شاخص ایران	ملاحظه تطبیقی
۱۱	سهم تخت‌های پرستاری مؤسسات سالمندی	۷۳ درصد	فاقد شاخص هم‌سنخ	ایران بیشتر بر صندوق‌های بازنشستگی و خدمات سلامت تمرکز دارد.
۱۲	افزایش نرخ پذیرش مراقبت کودکان زیر سه سال	۶ واحد درصد	فاقد شاخص ملی هم‌سنخ	حمایت جمعیتی ایران با سنجه‌های دیگری دنبال می‌شود.
۱۳	امید به زندگی	۸۰ سال	فاقد هدف صریح هم‌سنخ در جدول سلامت برنامه	ایران شاخص‌های بیماری، بیمه و پرداخت درمان را هدف‌گذاری کرده است.
۱۴	کاهش انتشار دی‌اکسید کربن به ازای واحد تولید ناخالص داخلی	کاهش تجمعی ۱۷ درصد؛ الزام‌آور	الزام تدوین برنامه تغییر اقلیم و اهداف انرژی	ایران هدف عددی ملی هم‌سنخ ندارد.
۱۵	سهم انرژی غیرفسیلی از مصرف انرژی	۲۵ درصد؛ الزام‌آور	۱۲ هزار مگاوات تجدیدپذیر و سه هزار مگاوات هسته‌ای	ایران ظرفیت تولید و چین سهم در مصرف را می‌سنجد.
۱۶	غلظت ذرات معلق PM2.5 در شهرها	کمتر از ۲۷ میکروگرم	فاقد هدف ملی هم‌سنخ	ایران برنامه‌ها و الزامات کنترل آلودگی دارد.
۱۷	سهم آب‌های سطحی درجه سه و بهتر	۸۵ درصد	تراز کمی آب، حبابه محیط‌زیست و پایش کیفی	ایران شاخص کیفیت ملی مشابه تعیین نکرده است.
۱۸	پوشش جنگلی	۲۵٫۸ درصد	فاقد هدف کلان هم‌سنخ	حفاظت منابع طبیعی در احکام متعدد دنبال می‌شود.



جدول ۲۰- مقایسه شاخص های اصلی برنامه چین با نزدیک ترین شاخص های ایران

ردیف	شاخص برنامه چین	هدف چین	نزدیک ترین شاخص ایران	ملاحظه تطبیقی
۱۹	ظرفیت جامع تولید غلات	حدود ۷۲۵ میلیون تن؛ الزام آور	خودکفایی وزنی ۹۰ درصد محصولات اساسی	ظرفیت تولید و نسبت خودکفایی دو مفهوم متفاوت اند.
۲۰	ظرفیت جامع تولید انرژی	۵۰۸ میلیارد تن زغال سنگ استاندارد؛ الزام آور	اهداف تفصیلی نفت، گاز، برق و پالایش	ایران اهداف حامل محور و چین شاخص تجمیعی ظرفیت انرژی دارد.

۴-۱۳. موضوعات فاقد متناظر مستقیم و عدم تقارن های اصلی

موارد این بخش از مقایسه حذف نشده اند؛ بلکه به صراحت ثبت شده اند تا برای ایجاد شباهت ظاهری، متناظر مصنوعی ساخته نشود. جدول ۲۰ موضوعاتی را نشان می دهد که در برنامه چین فصل یا چارچوب مستقلی دارند، اما در قانون برنامه هفتم ایران متناظر مستقیم یا هم سطح ندارند. جدول ۲۱ نیز عدم تقارن های برجسته از سمت قانون ایران را ثبت می کند.

جدول ۲۱- موضوعات برنامه چین فاقد متناظر مستقیم یا چارچوب هم سطح در برنامه ایران

موضوع	توضیح
بازار ملی یکپارچه	ایران قواعد بازار و رقابت دارد، اما رفع موانع منطقه ای، استانداردهای مشترک، ورود، خروج و ارزیابی رقابت در یک فصل واحد جمع نشده اند.
سیاست جامع مصرف	مصرف خانوار در ایران نتیجه سیاست های اشتغال و رفاه است، نه یک موتور مستقل و صریح رشد.
خدمات تولیدکننده	طراحی، آزمایش، استاندارد، مالکیت فکری، لجستیک و انتقال فناوری در ایران پراکنده اند.



جدول ۲۱- موضوعات برنامه چین فاقد متناظر مستقیم یا چارچوب هم سطح در برنامه ایران

موضوع	توضیح
صنایع آینده به عنوان طبقه مستقل	ایران فناوری های آینده را نام می برد، اما سازوکار کامل بازاریابی، اثبات مفهوم و تنظیم گری آنها را یکجا ارائه نمی کند.
توان محاسباتی، الگوریتم و داده به عنوان عوامل تولید	زیرساخت دیجیتال ایران بیشتر بر شبکه، اتصال و خدمات تمرکز دارد.
تقسیم کار کارکردی مناطق	استان ها در ایران به طور رسمی در برنامه به مأموریت های صنعتی، غذایی یا اکولوژیک طبقه بندی نشده اند.
همسان سازی سبد خدمات بر اساس جمعیت ساکن	خدمات ایران عمدتاً از منظر دستگاه ارائه دهنده هدف گذاری می شوند.
بیمه مراقبت بلندمدت	در متن برنامه ایران سازوکار مستقلی مشابه چین برای هزینه مراقبت مستمر سالمندان پیش بینی نشده است.
اقتصاد نقره ای	صنعت و خدمات مرتبط با سالمندی در ایران به عنوان یک حوزه اقتصادی مستقل صورت بندی نشده اند.
ارزیابی پیشینی آثار اشتغال سیاست ها	ایران هدف ایجاد شغل دارد، اما ارزیابی اشتغال همه پروژه ها و سیاست های کلان قاعده عمومی برنامه نیست.
ارزیابی رقابت منصفانه مقررات	ایران شورای رقابت و تنظیم گر دارد، اما بررسی پیشینی همه مقررات از نظر رقابت به صورت فراگیر تصریح نشده است.
نظام تمام چرخه اجرای برنامه	مواد ۱۱۸ تا ۱۲۰ ایران اجزایی از این نظام را دارند، ولی اتصال برنامه های ملی، استانی، پروژه، زمین و تأمین مالی در چین گسترده تر است.
دموکراسی تمام فرایندی مردم	موضوعی خاص ساختار سیاسی چین است و معادل آن نباید در فصل قضایی ایران جست و جو شود.



جدول ۲۱- موضوعات برنامه چین فاقد متناظر مستقیم یا چارچوب هم سطح در برنامه ایران

موضوع	توضیح
«یک کشور، دو نظام» و مسئله تایوان	موضوعات خاص ساختار حاکمیتی و سرزمینی چین اند.

جدول ۲۲- موضوعات برنامه ایران فاقد متناظر هم سنخ یا با همان سطح صراحت در برنامه چین

ماده یا حوزه ایران	نوع عدم تقارن	توضیح
ماده ۱؛ تعاریف و دامنه شمول	فاقد فصل هم سنخ در چین	ماهیت قانونی برنامه ایران به تعریف اصطلاحات و اشخاص مشمول نیاز دارد؛ برنامه چین فصل تعریف محور مستقلی ندارد.
مواد ۷ تا ۱۱؛ بانک، پول و ارز	متناظر جزئی با حکمرانی کلان و امنیت اقتصادی چین	قانون ایران کفایت سرمایه، حل و فصل مؤسسات ناسالم، ابزارهای بانک مرکزی و ثبت و عرضه ارز را با جزئیات حقوقی بیشتری تنظیم می کند.
مواد ۱۲ تا ۲۵؛ بودجه، دارایی، بدهی و شرکت های دولتی	متناظر جزئی با حکمرانی اقتصاد کلان و اجرای برنامه	ایران قواعد بودجه ای، محدودیت هزینه، ثبت دارایی، بدهی دولت و ساماندهی طرح های عمرانی را در قالب احکام قانونی تفصیلی بیان می کند.
مواد ۲۶ و ۲۷؛ نظام مالیاتی	متناظر جزئی با بازار، حکمرانی کلان و حاکمیت قانون	اهداف کمی سهم مالیات، پایگاه های اطلاعاتی و کاهش فرار مالیاتی در قانون ایران صراحت بیشتری دارد.
مواد ۲۸ و ۲۹؛ صندوق های بازنشستگی	متناظر جزئی با سالمندی و تأمین اجتماعی چین	تمرکز ایران بر ناترازی صندوق ها، بدهی دولت و اصلاح پارامترهای بازنشستگی است؛ چین مراقبت بلندمدت و خدمات سالمندی را برجسته تر می کند.
احکام حمایتی جامعه ایثارگری	فاقد هم ارزی حقوقی مستقیم	نظامیان بازنشسته در برنامه چین و جامعه ایثارگری در ایران از نظر تعریف حقوقی و پیشینه تاریخی هم سنخ نیستند؛ مقایسه فقط در سطح کارکرد حمایتی ممکن است.



جدول ۲۲- موضوعات برنامه ایران فاقد متناظر هم‌سنگ یا با همان سطح صراحت در برنامه چین

ماده یا حوزه ایران	نوع عدم تقارن	توضیح
مواد ۷۴ تا ۷۸؛ فرهنگ، رسانه و ورزش	متناظر کارکردی با سیاست فرهنگی چین	هر دو سند فرهنگ و رسانه را در خدمت هویت و انسجام قرار می‌دهند، اما محتوای ارزشی، نهادها و جایگاه رسانه ملی در ایران هم‌ارز مستقیم چینی ندارد.
ماده ۸۶؛ مهاجران و اتباع بیگانه	فاقد متناظر نهادی هم‌سطح	ایجاد سازمان ملی مهاجرت و ساماندهی اتباع در قانون ایران حکم نهادی مشخصی است؛ در برنامه چین فصل مستقلی با همین طراحی دیده نمی‌شود.
ماده ۱۰۲؛ سهم بودجه دفاعی	متناظر مستقیم موضوعی، نامتقارن در ابزار	هر دو برنامه نوسازی دفاعی را دنبال می‌کنند، اما قانون ایران حداقل سهم بودجه و تکالیف مشخص‌تری تعیین می‌کند.
مواد ۱۰۴ تا ۱۰۶؛ اندازه دولت و نیروی انسانی	متناظر کارکردی با حکمرانی و اجرای برنامه چین	قانون ایران کاهش کمی کارکنان و فضای اداری و اصلاح استخدام را هدف‌گذاری می‌کند؛ برنامه چین بیشتر بر کارایی، هماهنگی و ظرفیت حکمرانی تأکید دارد.
مواد ۱۱۲ تا ۱۱۷؛ تحول قضایی و حقوقی	متناظر جزئی با حاکمیت قانون چین	ایران اهداف کمی زمان رسیدگی، خدمات ثبتی، پزشکی قانونی، زندان و هماهنگی حقوقی دولت را با جزئیات اجرایی بیان می‌کند.
مواد ۱۱۸ تا ۱۲۰؛ راهبری و احکام پایانی	متناظر جزئی با سازوکار تمام‌چرخه چین	قانون ایران مسئولیت دستگاه‌ها، گزارش‌دهی به مجلس و مهلت آیین‌نامه‌ها را صریح می‌کند؛ چین اجرای برنامه را از مسیر سلسله‌مراتب برنامه‌های ملی و محلی، پروژه و تأمین عوامل سازمان می‌دهد.

۵-۱۳. چارچوب پیشنهادی پایش اجرای برنامه هفتم

این چارچوب برای سنجش عملکرد واقعی برنامه است و با تحلیل طراحی سند تفاوت دارد. برای هر حکم باید مقدار مبنا، هدف سالانه و پایان دوره، عملکرد واقعی، منبع داده، علت انحراف و اقدام اصلاحی ثبت شود. ارزیابی صرف تصویب آیین‌نامه یا میزان هزینه‌کرد کافی نیست و باید تحقق نتیجه، کیفیت، پایداری و آثار توزیعی و محیط‌زیستی نیز بررسی شود.

جدول ۲۳- چارچوب پیشنهادی پایش اجرای برنامه هفتم

مؤلفه	پرسش ارزیابی	سند یا داده لازم
تصویب مقررات	آیا آیین‌نامه و سند تکمیلی در مهلت قانونی تصویب شده است؟	مصوبات هیئت وزیران و دستگاه مسئول
تأمین مالی	چه میزان از منابع پیش‌بینی و چه میزان واقعاً تأمین شده است؟	بودجه، تخصیص خزانه، بانک و بازار سرمایه
پیشرفت اجرایی	خروجی واقعی حکم تا پایان سال چه بوده است؟	گزارش دستگاه و داده مستقل
تحقق نتیجه	آیا شاخص‌نهایی در جهت هدف حرکت کرده است؟	داده آماری قابل مقایسه با سال پایه
کیفیت و پایداری	خروجی ایجادشده از نظر کیفیت، بهره‌وری و دوام چگونه است؟	ارزیابی فنی و رضایت ذی‌نفعان
هماهنگی نهادی	کدام تعارض میان دستگاه‌ها مانع اجرا شده است؟	صورت‌جلسات راهبری و گزارش موانع
آثار توزیعی	منافع و هزینه‌ها میان دهک‌ها، مناطق و بنگاه‌ها چگونه توزیع شده‌اند؟	داده خانوار، بنگاه و استان
آثار محیط‌زیستی	اجرای حکم چه اثری بر آب، انرژی، آلودگی و زمین داشته است؟	ارزیابی محیط‌زیستی و داده پایش
انحراف از هدف	علت انحراف کمبود منبع، طراحی نامناسب یا ضعف اجرا بوده است؟	تحلیل علیّ مستقل
اقدام اصلاحی	آیا برنامه اجرایی سال بعد متناسب با یافته‌ها اصلاح شده است؟	سند بودجه و برنامه سال بعد



۱۳-۶. چارچوب پیشنهادی پایش همکاری ایران و چین

همخوانی موضوعی دو برنامه فقط ظرفیت بالقوه ایجاد می‌کند. ارتقای یک زمینه همکاری به فرصت قابل تحقق یا پروژه آماده اجرا، به شواهد مستقل بازار، شریک، تأمین مالی، استاندارد، مجوز، قرارداد و تقسیم ریسک نیاز دارد.

جدول ۲۴- سطوح آمادگی زمینه‌های همکاری

سطح	تعریف	حداقل شواهد لازم
ظرفیت بالقوه	میان اولویت‌های دو برنامه همخوانی موضوعی وجود دارد.	اشاره صریح در دو برنامه و شناسایی ظرفیت یا نیاز اولیه
فرصت قابل تحقق	علاوه بر همخوانی موضوعی، شرایط اولیه بازار، شریک، استاندارد، حقوق و تأمین مالی قابل مدیریت است.	شریک یا خریدار بالقوه، نیاز بازار، ارزیابی مقدماتی فنی و حقوقی و مسیر مالی قابل بررسی
پروژه آماده اجرا	دامنه، طرف‌ها، منابع، مجوزها، بازار، زمان‌بندی و تقسیم ریسک مشخص شده‌اند.	مطالعه امکان‌سنجی، ساختار مالی و قراردادی، مجوزها، برنامه زمان‌بندی، شاخص نتیجه و سازوکار حل اختلاف

ارزیابی همکاری باید بر نتایج تحقق‌یافته متمرکز باشد، نه صرفاً تعداد تفاهم‌نامه‌ها یا ارزش اعلام‌شده توافق‌ها.

جدول ۲۵- شاخص‌های پیشنهادی پایش همکاری ایران و چین

شاخص	معیار اندازه‌گیری
سرمایه‌گذاری اعلام‌شده	ارزش توافقی‌ها و تفاهم‌نامه‌ها
سرمایه‌گذاری تحقق‌یافته	منابعی که واقعاً وارد پروژه و هزینه شده‌اند
پیشرفت فیزیکی	درصد پیشرفت پروژه نسبت به برنامه زمان‌بندی
بهره‌برداری	تعداد پروژه‌های واردشده به مرحله عملیات
تجارت پایدار	صادرات و واردات تکرارشونده، نه معامله موردی
تنوع صادرات	سهم محصولات فرآوری‌شده، خدمات و کالاهای فناوری‌محور
انتقال فناوری	آموزش، مستندات، ساخت داخل و قابلیت نگهداری مستقل
اشتغال	اشتغال مستقیم و غیرمستقیم پایدار ایجادشده
زمان ترانزیت	زمان واقعی مبدأ تا مقصد و توقف مرزی
هزینه ترانزیت	هزینه کل حمل و هزینه‌های پنهان و توقف



جدول ۲۵- شاخص‌های پیشنهادی پایش همکاری ایران و چین

شاخص	معیار اندازه‌گیری
انطباق استاندارد	تعداد محصولات یا شرکت‌های دارای مجوز بازار مقصد
اختلافات	تعداد، موضوع، مدت و نتیجه دعاوی قراردادی
اثر محیط‌زیستی	آب، انرژی، انتشار، پسماند و جبران خسارت
سهم بنگاه ایرانی	سهم مالکیت، مدیریت، تأمین و ارزش افزوده داخلی
ریسک وابستگی	میزان وابستگی پروژه به تأمین‌کننده، نرم‌افزار یا قطعه انحصاری

۱۳-۶-۱. جمع‌بندی پیوست‌ها

حسابرسی پوشش نشان می‌دهد که همه ۶۲ فصل برنامه پانزدهم چین و همه ۱۲۰ ماده قانون برنامه هفتم ایران در مطالعه تعیین تکلیف شده‌اند. مواردی که متناظر مستقیم ندارند نیز ثبت شده‌اند و از تحلیل حذف نشده‌اند. این پیوست‌ها امکان تفکیک سه سطح را فراهم می‌کنند: آنچه صریحاً در دو سند آمده است، آنچه از ترکیب چند حکم به دست می‌آید و آنچه صرفاً استنباط تحلیلی پژوهش است.

جداول پایش نیز یادآور می‌شوند که کیفیت طراحی برنامه با موفقیت اجرا یکسان نیست. سنجش اجرای برنامه هفتم و ارزیابی همکاری ایران و چین به داده‌های عملکرد، منابع مالی، اسناد اجرایی، قراردادهای و نتایج قابل اندازه‌گیری نیاز دارد.



۱۴. منابع و مآخذ اصلی

منابع محتوایی مطالعه به دو سند اصلی برنامه‌ای محدود بوده‌اند. سایر منابع صرفاً برای طراحی چارچوب روش‌شناختی، کدگذاری، مقایسه ساختاریافته، تحلیل ابزارهای سیاستی و کنترل پوشش اسناد استفاده شده‌اند و مبنای اثبات محتوای برنامه‌های ایران و چین محسوب نمی‌شوند.

الف) اسناد اصلی مورد مطالعه

- [The outline of the 15th five-year plan (2026–2030) for national economic and social development of the People's Republic of China].
- National People's Congress of the People's Republic of China. (۲۰۲۶). 第十四届全国人民代表大会第四次会议关于国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要的决议. 12, March, 2026.
- مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۳). قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۳-۱۴۰۷).

ب) منابع روش‌شناختی

- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2007). Design principles for policy mixes: Cohesion and coherence in “new governance arrangements.” *Policy and Society*, 26(4), 1–18. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2)
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2019). *Policy coherence for sustainable development 2019: Empowering people and ensuring inclusiveness and equality*. <https://doi.org/10.1787/a90f851f-en>
- Schneider, A. L., & Ingram, H. (1988). Systematically pinching ideas: A comparative approach to policy design. *Journal of Public Policy*, 8(1), 61–80. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00006851>



- United Nations Development Programme. (2017). *Rapid integrated assessment*.
- World Bank. (2026). *Industrial policy for development: Approaches in the 21st century* (Policy Research Report).