

金砖国家合作的评估与前瞻

牛海彬

(上海国际问题研究院国际战略研究所, 上海, 200233)

摘要:随着合作进程的深化,国际社会对于金砖国家合作的前景也一直争论不休,其中金砖破裂论、无力论和冲突论争议较大。在金砖国家峰会走完首轮之际,正确认知金砖合作的意义和前景,有助于推动金砖合作的健康发展。过去五年的合作表明,金砖国家是一支具有开放、进步与合作精神的新兴国际力量,其合作基础更加巩固、合作机制走向深入,合作影响惠及全球。如何使主要国际机制更好地吸纳金砖国家的影响力已经成为构建有效全球治理体系的关键。争取金砖国家合作的积极前景,要求遵循渐进式改革的路径推动全球治理体系的完善,这既需要成员深化内部合作,也需要既有大国发扬合作精神。中国在金砖国家合作中扮演何种角色非常重要。

关键词:金砖国家;合作;全球治理;多边主义;公共产品

当前国际体系转型的突出表现是以金砖国家为代表的新兴经济体已经从一个经济学上的投资市场概念转变为国际政治生活中的一支重要力量。高盛公司经济学家吉姆·奥尼尔 2001 年提出“金砖”后很长一段时间内,金砖国家被用来指代全球经济力量从发达国家向主要发展中国家转移的趋势。随着参与世界经济的程度不断加深,海外利益的日趋增长以及对国际地位的追求,金砖国家日益注重把其经济力量转化为国际政治影响力,突出表现就是金砖国家峰会的连续定期举行和合作议程的不断深化。

迄今为止,金砖国家已经发展成为一个重要的国际机制,它不仅仅是推动成员之间的经济合作,而且志在推动全球治理体系改革。但是随着金砖国家合作的深入,不但内部合作的更深层次障碍需要破解,而且国际社会也出现了一些质疑的声音。正确回应这些质疑和破解合作困境,需要对金砖国家合作的成果及其在国际社会的作用进行全面评估,并对其未来发展思路和前景进行较为理性的展望。

一 金砖合作唱衰论及其局限

金砖合作机制自问世以来,西方对其始终不乏贬低唱衰之声。虽然西方国家对金砖作为好的投资目的地比较看好,这反映在西方资本向金砖国家的持续大规模流入,但是对于金砖国家试图逐步建成就重大世界经济和政治问题开展对话和合作的机制,西方大国普遍抱有疑虑心态。这种对金砖合作的战略疑虑集中表现为金砖合作唱衰论,主要包括金砖合作破裂论、金砖合作无力论和金砖合作冲突论三种主要论调。

一是金砖国家破裂论。该论调以美国《外交事务》杂志 2012 年底“破裂的金砖”一文为代表,认为受制于国内沉重发展任务和 2008 年以来急剧恶化的国际经济环境,金砖国家经济发展前景不容乐观。^① 该文以 20 世纪 80 年代对日本崛起的讨论为例,认为对经济崛起的线性预测不可靠,并列举金砖国家在 2010 年以来整体出现经济减速为例来唱衰金砖增长前景。中等收入陷阱、快速的可持续发展

^① Ruchir Sharma, “Broken BRICs: Why the Rest Stopped Rising”, *Foreign Affairs*, Vol. 91, No. 6, November/December, 2012, pp. 2-7.

难以维系以及经济增速差异增大使得世界经济很可能维持现状。金砖国家国内发展面临的挑战导致其政府难以在国际事务中投入大量资源,从而对其国际影响力造成严重限制。

二是金砖国家无力论。该论调贬低金砖在政治安全上的合作能力,夸大金砖差异性对合作的消极影响程度,并强调金砖国家由于缺乏能力独立确保重大利益而不希望美国主导的秩序瓦解。一些分析认为金砖国家国际影响力主要建立在其经济表现之上,而在国际政治、安全和价值领域影响力不足,表现为独立塑造国际议程和规则的能力不强,对美国维持的国际秩序高度依赖,难以独立维护本国在海外的重大利益,因此对美国维持的开放和稳定的全球性公共产品缺乏动力予以破坏。这方面的论据是金砖国家在支持成员增常、提出国际经济机制领导人选上没有形成共识,而且金砖国家提不出具有国际影响力的价值规范。

还有一些分析认为金砖国家除了是各自地区最大的经济体之外,在国内条件、政治制度、经济前景、发展模式和战略目标等方面存在巨大差异,这种差异性将会损害金砖合作的深化,包括难以建立紧密的地缘政治合作。^①此外,金砖国家之间的比较优势和所处地区情况均不相同,部分成员之间存在着很强的竞争关系,比如巴西和俄罗斯是主要的能源出口国,而中印两国是能源消费国,双方对能源价格很难达成一致,这些都加剧了开展战略合作的难度。不少评论家对南非的加入更是持有异议,认为该国在经济上与其他成员不在一个量级上,而俄罗斯经济受到能源价格波动的影响也使其难以匹配金砖之名。

三是金砖国家冲突论。这种观点认为金砖国家合作的议程是为了平衡乃至制约西方,其存在更多地是为了批评七国集团,因此在全球治理的议程和主张上与西方是相互冲突的。^②在被问及金砖国家作为一个集团假以时日能否获得影响力时,李光耀回答说作为平衡物即制约美欧的过分行为答案是肯定的,否则即是否定的答案。^③换句话说,即金砖国家的经济力量还没有转化为世界重大事务上的影响力,金砖国家不仅没有帮助塑造以规则为基础的国际秩序,有时甚至在搞破坏,比如巴西曾于2010年5月试图与伊朗达成协议帮助后者规避联合国安理会的制裁。^④金砖国家在叙利亚问题上的立场也被视为类似的例子。在西方一些人士看来,即便巴西、印度和南非作为金砖国家中的民主国家,但他们的对外行为却与全球南方国家更为相似。比如,有评论认为印度可能会把它不结盟的话语带入安理会。^⑤金砖国家与非洲、拉美之间日趋紧密的经济联系甚至被批评为新殖民主义或者破坏西方国家在该地区推动善治的努力。

上述对金砖国家合作的消极评价反映了西方国家在国际体系转型期的一种比较复杂的心态,既有对金砖国家合作可能挑战西方秩序的战略忧虑感,也有对西方大国主导下国际秩序的战略优越感。从长期维护西方主导下的国际秩序的战略利益出发,基于当前国际力量的战略比较仍是西方大国占优的客观现实,西方战略界对金砖国家合作的上述消极评估不足为奇,对此我们要进行全面分析。它一方面客观地指出了金砖合作走向深入面临的重大困境,比如成员之间的差异性乃至竞争性,可持续快速发展的挑战巨大,塑造国际秩序的话语权和行动能力有限等,但另一方面它又夸大了这种负面因素,忽视了金砖国家是一支新兴而非成熟国际力量的特质,并把金砖合作塑造成一种现存国际秩序的挑战者形象,从而对金砖国家作为一支具有开放、进步与合作精神的新国际力量的形象造成了消极影响,进而危及国际体系和平转型的长期前景。客观全面评价金砖合作的国际影响需要对金砖合作进行更为理性的评估。

^{①③} Ali Wyne, "Reflecting on the BRICs", *East Asia Forum*, March 22, 2013, <http://www.eastasiaforum.org/2013/03/22/reflecting-on-the-brics/>.

^② Naazneen Barma, Ely Ratner and Steven Weber, "A World Without the West", *The National Interest*, Jul./Aug. 2007.

^④ Amitai Etzioni, "The Myth of Multipolarity," *The National Interest*, October 5, 2012, <http://nationalinterest.org/commentary/the-myth-multipolarity-7500>.

^⑤ Stewart Patrick and Preeti Bhattacharji, "Rising India: Implications for World Order and International Institutions", <http://www.cfr.org/projects/world/rising-india-implications-for-world-order-and-international-institutions/pr1545>.

二 金砖国家合作成果的评估

第五届金砖国家峰会的召开标志着金砖国家合作迎来一个重要节点。这不仅是因为成员国至此均已主办过峰会,而且在于金砖国家合作初步形成机制化合作的框架,并取得一系列实质性合作成果,初步展现了国际影响力和生命力,为今后的发展奠定了较为坚实的基础。这些成果是从事实上对金砖国家破裂论和无力论做出了有力回应。金砖合作五年来的成果可以初步概括如下:

第一,金砖国家展现了开展与深化合作的坚定政治意愿。金砖峰会开展五年来,经历了国际金融危机和部分国家领导人更替之后,金砖合作的政治意愿有增无减。这种政治意愿建立在只有通过合作才能更好地推动国际体系改革,才能实现所在地区和自身可持续发展目标的战略共识之上。在这种战略共识的指导下,金砖国家更多从互补、合作与机遇而不是竞争的角度看待彼此的差异。2011年三亚峰会实现了金砖国家合作的首次扩容,南非正式成为新的成员。正如金砖合作机制更注重战略合作,而非狭隘地关注成员的经济规模,南非的加入使得金砖国家合作的全球性和代表性获得提升。尽管存在着气候变化问题上的基础四国机制和更为聚焦联合国改革的印度巴西南非对话论坛,而这些机制的存在表明金砖国家内部在气候变化和联合国改革等问题上立场有所差异,但金砖国家合作机制一直保持着对成员国的吸引力,并出现了其他新兴经济体要求加入的现象。

第二,金砖国家通过加强内部经济合作,逐渐聚合成世界经济中的一支重要力量。金砖国家拥有世界43%的人口、27%的土地和20%的经济规模,发展潜力巨大。然而金砖国家合作的影响力并非这些禀赋的简单叠加,而是通过加强合作进行有机整合,形成促进成员国经济持续发展的合力。近年来,金砖国家内部贸易发展很快,相互间的经济纽带得到加强,一定程度上弥补了欧美需求减退带来的困难,成为世界经济复苏的重要支撑力量。2001年至2010年,金砖国家之间的贸易额年均增幅达到28%,2011年超过了3200亿美元。中国在2009年已经超过美国成为巴西的第一大贸易伙伴。2012年《金砖国家银行合作机制多边本币授信总协议》和《多边信用证保兑服务协议》等多边协议的签署,有助于扩大成员国之间的本币结算和本币融资,最终促进金砖国家间贸易和投资的便利化。2013年金砖峰会同意成立新开发银行和初始资金1000亿美元的应急储备安排,这标志着金砖国家金融合作又上了一个新的台阶。

第三,金砖国家积极参与G20等重要国际经济治理平台,提升了在世界经济事务中的影响力。应对2008年以来的国际金融危机是金砖国家合作机制诞生的重要国际背景。金砖国家协调立场,实施了包括积极财政、宽松货币、产业刺激和社会稳定等在内的一揽子政策举措,为世界经济的复苏做出了贡献。近年来,全球经济增量部分的50%以上来自金砖国家的贡献,金砖国家已经成为全球经济增长的发动机。^①但金砖国家在国际经济事务中的代表性和发言权还较低,这促使金砖国家积极推动世界经济治理机制的改革。其中,金砖国家加强了在G20框架下的合作,通过向国际货币基金组织注资等手段,推动国际金融机制和国际货币体系改革。在金砖国家的努力下,世界银行与国际货币基金组织同意增加新兴经济体与发展中国家的份额和投票权,世行行长人选也首次面向全球公开竞聘。金砖国家南非峰会以“金砖国家和非洲:发展、一体化与工业化的伙伴关系”为主题,峰会主题首次聚焦集团之外、涉及国际发展的重大议题,其战略意义和影响值得重视。

第四,金砖国家协心同力,初步形成多层次、宽领域的合作机制,打造成一支国际多边舞台上的新兴力量。近年来,金砖国家合作逐步加强,形成了一套包括从领导人会晤到部长会议,从政府部门到智库、工商界和城市等非官方交流,从政治、安全等高级政治议题到金融、税务、统计、海关和农业等低级政治议题在内的内涵丰富、层次多元、领域宽广的合作机制,并日益在国际上彰显出重要性。这些务实合作既拓宽了金砖国家合作的基础,也为开展后续合作提供了经验和信心。金砖国家开发银行、应急

^① 郑雁玲:《世界大变局,一场新兴大国的盛会——金砖国家领导人第三次会晤》,《当代世界》2011年第5期。

储备安排、金砖国家智库和金砖国家工商委员会等机制的提出和建成,意味着金砖国家合作机制将超越会议或论坛的性质,而更带有国际组织或者国际制度的特色,各方对合作的承诺将更为可信、具体和具有约束力。相比之前的G8+5对话会这一平台,金砖国家合作机制更具独立性、平等性和影响力,是新兴经济体发挥国际影响力的更好平台。

三 金砖力量的国际作用与定位

针对金砖国家在国际议程中主要扮演现存规则和秩序破坏者作用的评论,金砖国家合作机制通过在一系列全球治理议题上的表现,特别是国际公共产品的提供,证明了它是一支具有开放、进步与合作精神的新国际力量。

首先,金砖国家是一支具有开放精神的国际力量。以中国为代表的金砖国家在崛起过程中都采用了以融入世界经济为核心的开放性发展战略,它们虽然都很关注地区合作与经济整合的进程,但从来没有放弃在全球舞台和国际体系中谋求发展的战略眼光。这些国家也具有相对独立自主的外交传统,不是把本国外交局限于相对封闭的同盟体系,而是对国际体系的开放性和规范性非常看重。这种全球眼光和开放精神促使这些战略能力尚不充分的国家试图在国际舞台上展现影响力,注重利用地区和全球的机制平台协调内外政策,谋求本国在全球化环境下的国家利益。

国际社会在新世纪以来已经见证了金砖国家在世界事务中日趋活跃的姿态。就单个国家而言,金砖国家是最为活跃的地区行为体,在维持地区安全和应对地区经济挑战上,不但通过地区性机制安排行事,而且积极与本地区的外部大国展开互动。在诸如朝鲜和伊朗核危机、海地维和行动以及苏丹分裂等事件的应对中,金砖国家的相关成员或者提供协助、或者发挥了领导作用,在联合国框架下与区外大国合作应对。基础四国国家自2010年哥本哈根气候变化大会以来在国际气候谈判中表现出了持续的合作。印度巴西南非通过合作积极推动联合国安理会改革和非洲的地区发展。金砖国家合作机制则在推动国际金融机制的民主化上有所斩获。在俄罗斯加入世界贸易组织之后,可以说所有金砖国家在经济领域基本已经在遵循国际规则行事。

这种在国际体系内积极作为的姿态反应了金砖国家关于自身命运与全球化、国际体系深刻相关的战略认知。值得注意的是,金砖国家扮演全球性行为体角色的历史都不长,都不是完整的全球性大国。中国历史上的主导性影响力主要是在东亚地区建立的,所处的时代也不是基于国家主权的现代国家体系。俄罗斯在继承前苏联衣钵之后也主要是恢复其全球影响,只是在不完整的意义上参加了八国集团的活动,最近才加入世界贸易组织。印度、巴西和南非在历史上主要是一个地区性大国。金砖国家逐渐认识到解决国内发展挑战需要奉行开放战略,在全球范围内谋求发展空间,努力建设一个包括但不限于良好邻国关系的更加有利的外部环境。

其次,金砖国家是一支具有进步精神的国际力量。世界大国并不完全注重物质力量,而是越来越注重合法性和权威。^①作为不完全的全球性国家,金砖国家或者面临严峻的国内发展挑战,或者面临转变中的地区秩序,或者面临紧迫的全球性挑战。尽管如此,金砖国家合作机制力图在力所能及的范围内提供国际公共产品,展现出进步力量的特征。

在国际安全领域,金砖国家均是联合国维持国际和平与安全的重要成员。中俄两国是联合国安理会的常任理事国,其他成员则是经常当选联合国安理会非常任理事国。金砖国家都对联合国维和行动贡献良多,包括但不限于提供军队、培训以及投票支持维和行动等。比如,巴西自1948年以来已经在60次联合国维和行动中贡献了约一半的兵力。^②中国参与维和行动已经遍及全球,这与20世纪70年

^① Andrew Hurrell, "Hegemony, Liberalism and Global Order: What Space for Would-be Great Powers", *International Affairs*, Vol. 82, No. 1, 2006, p. 4.

^② "Brazil and Peacekeeping: Policy, not Altruism" *The Economist*, Sep. 23, 2010. <http://www.economist.com/node/17095626>.

代中国不愿支持任何维和任务的态度形成了鲜明反差。^①南非在维和行动上日渐增长的角色甚至在2009年被该国国防部列为最重要的外交任务之一。^②在国际安全已经从国际冲突延伸到国内动乱、全球传染病、跨境恐怖主义和大规模杀伤性武器扩散的情况下,金砖国家的支持对于维护联合国在国际和平与安全事务中扮演中心角色非常重要。在七国集团对联合国维和行动的财政支持不断下降的情况下,金砖国家的财政支持就显得更加重要。此外,金砖国家也力图在安全规范上有所贡献。在北约干涉利比亚的事例上,金砖国家批评的是北约干涉和执行联合国决议的方式,而不是保护的责任这一原则本身。为了预防在保护的责任案例中滥用军事行动授权,巴西提出了“保护当中的责任”这一新的规范,反映了金砖国家贡献思想性国际公共产品的努力。

在国际经济领域,金砖国家合作在促进世界经济更加平衡和全球经济治理更加完善上积极作为。G20峰会的创建正是为了借助以金砖国家为主的新兴经济体的力量,不仅解决发达经济体的问题,而且要维持全球经济的稳定性。G20首次实现了对新兴国家参与国际金融治理的包容和接纳,金砖国家合作机制是G20制度框架下的重要构件,体现了新兴国家群中的核心国家对改革既有国际金融体系存在着联合性的利益诉求。^③金砖国家峰会自起始之日就高度关注以美国为中心的国际金融体系的风险以及提升和巩固G20作为世界经济事务核心决策机制的议程。金砖国家通过向国际货币基金组织注资和启动国内经济刺激计划等重大举措,推动了国际货币基金组织的投票权份额改革和世界银行行长选举机制的改革。2012年世界银行行长首次出现来自不同国家的多个候选人是一个历史性进步。尽管欧洲人仍然占据着国际货币基金组织总干事的职位,但在执董会中降低了欧洲董事的数量,并且所有董事须经选举产生。此外,在金砖国家成员之间的经济合作上,金砖国家推出了一系列加强金融合作和贸易便利化的举措,从而通过成员内部挖潜为世界经济的复苏提供了更多引擎。

在国际发展领域,金砖国家对以非洲为代表的发展中地区给予关注,促进了联合国千年发展目标的实现,并有望对后千年发展目标时代的发展合作产生积极影响。金砖国家南非峰会的非洲主题首先反映了国际社会变化的非洲观以及峰会主办国南非的战略意愿。随着近年来非洲大陆部分国家经济的快速发展,倡导非洲机遇论的非洲观影响力上升。非洲能够迎来发展机遇与金砖国家的投入密不可分。据标准银行的评估,2015年金砖国家对非洲贸易额将在2010年1500亿美元的基础上翻3番至5300亿美元,占非洲贸易总额的比重将从2010年的五分之一上升至三分之一,对非直接投资从2009年的600亿美元上升至1500亿美元。很明显,金砖国家已经成为非洲发展的重要引擎。非洲议题的设置表明,金砖国家合作机制并不仅仅是一个服务于成员国政治经济利益的内向型机制,而且是关注国际发展事业、为发展中国家利益服务和推动国际关系民主化的重要机制。非洲的发展对能否在2015年如期实现联合国千年发展目标至关重要。金砖国家通过加强对非洲基础设施领域的集体投资有利于推动非洲的可持续发展,有望将双方的合作予以机制化。金砖国家与非洲在发展合作上的成功做法与经验也有望为设置后千年发展目标时代的议程提供参考。

第三,金砖国家是一支具有合作精神的国际力量。金砖国家合作并非为了挑战美国的主导地位,而是为了谋求一种更为平等的国际合作,推动国际关系的民主化。金砖国家的崛起是当今世界正在呈现的新格局的一部分,他们在经济和外交政策上的协作对西方的主导地位形成了一种制衡。^④这种制衡并非对于现存秩序的全面挑战,而是对现有秩序不合理之处的修正和不足之处的补充。G20在某种程度上是美国通过承认新兴国家地位与作用上升、进而要求新兴国家承担更多国际义务和责任的平台。^⑤金砖国家在G20事务上的合作,为全球经济治理注入了新的动力,在以全球经济治理为目标的

① Bonny Ling, "China's Peacekeeping Diplomacy," *International Relations and Institutions*, No. 1, 2007, p. 47.

② Emmanuel Nibishaka, "South Africa's Peacekeeping Role in Africa: Motives and Challenges of Peacekeeping", *International Politics*, 02/2011, Rosa Luxemburg Stiftung, South Africa.

③ 李巍:《金砖机制与国际金融治理改革》,《国际观察》2013年第1期。

④ 王缉思、李侃如:《中美战略互疑:解析与应对》,北京大学国际战略研究中心,2012年3月。<http://www.ciss.pku.edu.cn>

⑤ 王国兴、成靖:《G20机制化与全球经济治理改革》,《国际展望》2010年第3期。

G20 平台上,新兴经济体与发达经济体的关系并不必然是竞争性或者对抗性的,新兴经济体更愿意接受与发达国家共治的全球治理模式,构建一种公正合理、平等合作并能够真正反应其切身利益的国际秩序,实现以互利共赢为目标的全球经济治理。^①事实上,金砖国家已经深刻认识到当今世界的挑战在本质上是全球性的,只有主要力量的合作才能加以应对。

金砖国家谋求的是一种更富包容性的合作。国际合作并非强者吃掉弱者的游戏,也不是仅仅关注相对获益的争夺。金砖国家追求的是一种包容多种发展模式、互利共赢的合作模式。金砖国家对经济治理理念结构产生了重要影响,表现为增强了发展型国家主义的合法性和影响力,强调政府在经济发展战略中的积极作用,同时其经济崛起过程与经济模式的演进方向又与新自由主义息息相关,发展型国家主义成为新自由主义的必要而有益的补充。^②金砖国家第五届峰会发表的德班宣言,对国有企业和中小企业在经济中的重要作用分别予以阐述,充分显示出金砖合作在发展理念上的包容互鉴精神。

金砖国家谋求的是一种创新性合作。在某种程度上,以美国为主的发达经济体对世界经济的影响不仅是全球性的,还具有制度与政策性的影响,而以中国为代表的金砖国家在影响全球既定经济制度与机制方面,只是有分量的参与者,还不完全设计者。^③然而,这种情况正在逐渐发生变化。金砖国家合作的意义不仅仅是经济活力的汇合,也代表了参与世界经济制度设计的努力。金砖国家拟创设的新开发银行的投资偏好与世界银行和地区发展银行有所不同,它更关注基础设施和可持续发展项目。这既是对世界经济特别是发展中国家经济现实需要的洞察,也是对金砖国家自身发展经验的制度化体现。展望今后的世界经济,越来越多的金砖元素会体现在国际规则的完善或新规则的创建过程中。金砖国家的创新性合作是符合时代潮流的举动,即全球的普遍增长需要更多的引擎来带动,而全球经济制度层面的建设已经进入一个多元时代。

四 路径选择与中国角色

金砖合作经过首轮峰会的锤炼,已经步入机制建设和实质合作的深水区。正确的路径选择对于深化合作非常必要。作为成色最足、分量最重的金砖,中国是金砖国家其他成员最大的贸易伙伴与战略伙伴,在金砖合作当中发挥支持和引领作用至关重要。

首先,金砖合作须坚持渐进性的路径。基欧汉曾指出,世界政治转型时期最好的、最有希望的类比是 1870—1945 年间的长时期的从英国主导向美国主导的转型。尽管到 1870 年美国已经超过英国成为生产能力最大的国家,但至少仍有 50 年的时间里美国并未成为真正的体系大国,75 年的转型期很长,却是和平的。^④尽管英美与中美之间有着诸多不同,但今日体系转型的复杂程度丝毫不亚于英美之间的体系转型。一个较长的转型时段有助于新旧力量以较为和平、合作的方式完成体系转型。金砖合作的深化及其全球性综合影响力的形成都是长期的过程。目前乃至未来相当长一段时间内,金砖国家合作的主要领域将聚焦在经济领域。深度参与全球治理需要金砖国家首先提升自身的实力与能力,而且经济能力转化为国际影响力是一个长期的过程。当代的国际领导力和竞争力越来越体现为综合实力或者软硬力量结合的巧实力的较量,金砖国家完善国内治理、提升国内生活的品质将会有助于提升其国际领导力。金砖国家至今尚未承办 G20 峰会暴露出其国际经济领导力的匮乏,在短期内难以提出替代性的全球治理知识和机制安排的情况下,金砖国家合作需要夯实内部经济整合度、提升国际经济事务参与能力,同时加强发展模式上的学习与创新。金砖国家应把握好外部期待与自身能力之间的差距,在扩员、拓宽议程、机制建设上走渐进式道路。

其次,金砖合作须坚持创新性的路径。金砖国家实力的有限性、内部的差异性和利益的冲突性要

① 洪邮生、方晴:《全球经济治理力量重心的转移:G20 与大国的战略》,《现代国际关系》2012 年第 3 期。

② 吴澄秋:《经济治理理念结构的变迁——兼论新兴经济体的影响》,《国际观察》2013 年第 1 期。

③ 傅梦孜:《中国影响世界:路径及美国因素》,《国际展望》2010 年第 7 期。

④ 杨洁勉:《转型期国际体系的探索和前瞻——杨洁勉和基欧汉的对话纪实》,《国际问题论坛》2007 年春季号,第 46 期。

求在推动合作深化中要创新思路。创新性合作需要既务实又前瞻,即根据实际情况发展切实可行的合作,同时加强富有前瞻性的制度设计未雨绸缪。金砖国家相对而言对彼此的经济实力与前景较为看好,这使得相互之间开展金融合作和推动本币国际化显得较为可行。此外,金砖国家之间开展智库、工商业和友城交流,以及加强金砖国家之间的互联互通建设都是有利于长远合作的举措。对于困扰合作深化和损害政治互信的联合国安理会增常议题,金砖国家应通过创新思路发展出过渡性的制度设计。在没有美国的强势推动、缺乏必要的地区共识以及缺乏迫切的体系性安全威胁的情况下,金砖国家维持目前关于安理会改革的态度是可行的。但这种局面正在发生动摇,一些大国曾相继表达了对印度增常的支持,这使得金砖国家需要在安理会改革上酝酿新思路,比如在维持现有五常否决权基础上,创建没有否决权并基于选举的新常任理事国制度。对于中俄之外的金砖成员来说,他们也需要准备好在国外承担大国责任。^① 金砖国家内部培育一种更加清晰、一致和坚定的立场有助于增加联合国安理会改革的活力。

最后,金砖合作须走兼顾平等与效力的路径。金砖国家成员综合实力差距很大,如何在合作中更好地兼顾平等与效力是一大挑战,这就涉及中国在金砖合作中的角色。中国在多大程度上和如何发挥引领作用对于金砖机制能走多远至关重要。作为世界第二大经济体和安理会常任理事国,中国拥有支持该机制走向深入的最多资源,同时也是金砖合作的利益和矛盾汇集之处。一些评论认为作为描述新兴经济体的金砖国家概念不适用于中国,因为中国已经是世界第二大经济体,中国是躲在金砖国家之中来规避责任。中国在金砖国家合作中面临着多重困境,其他成员较中国更为看重这个全球性的平台以提升其大国地位,既不希望中国凭借实力和多投入占据主导地位,也不希望因完全的国家平等原则和均等投入而导致金砖机制影响力有限。以金砖国家的新开发银行为例,各国投入相同金额虽然平等但会限制资金规模,而各国自定出资份额则会引发对经济实力强大的中国主导该银行的担忧。多边合作的永恒困境是绝对获益与相对获益的同时存在,互利共赢的思维强调绝对获益,而相对获益更注重谁从合中获益更大。这种困境要求中国从合作大局出发,以兼顾各方利益的方式开展合作。同时,也要求金砖其他成员切实奉行团结、合作和共赢的伙伴精神,这样才能有助于推动金砖国家合作持续走向深入。

中共十八大报告明确指出中国将积极参与多边事务,支持金砖国家发挥积极作用,推动国际秩序和国际体系朝着公正合理的方向发展。可见,中国对金砖合作机制的发展做出了坚定承诺,而且是将其放在中国多边外交和国际体系转型的背景下加以阐述。其中,坚持金砖合作的多边主义特性非常重要。金砖合作不能建成一个封闭的集团,而应力求发展出具有包容性和全球性的机制和规则,支持多哈回合谈判、气候变化谈判以及国际发展等重要领域的多边合作进程。在全球化的世界里,中国可以借助这个平台推动双边外交和金砖国家内部的合作,但不应忽视该平台在全球多边议程中的引领作用,更不能把它作为双边谈判的平台。金砖国家合作应坚持以联合国为主的多边体系的核心地位,遏制霸权主义、强权政治和保护主义对国际体系的损害,为新兴市场国家和广大发展中国家谋求更加广阔的发展空间。

(责任编辑 唐忠毛)

^① See G. John Ikenberry & Thomas Wright, *Rising Powers and Global Institutions*, the Century Foundation, 2008, pp. 1—34.