

全球治理新格局中的金砖合作

樊勇明

【内容提要】全球治理格局在过去几年中发生了重大变化。发达国家逐渐摆脱了全球性金融危机爆发以来的经济增长停滞态势，以金砖国家为代表的新兴经济体则似乎正丧失世界经济增长领跑者的地位，不得不转向致力于内部的调整和改革。发达国家对以金砖国家为代表的新兴经济体参与全球治理的态度由此而发生巨大变化，从过去的容忍或有限的欢迎，转变为如今的排斥和抵制，“金砖失色论”大行其道，金砖国家合作参与全球治理的空间受到明显的挤压。但金砖国家合作势头非但没有减弱，反而出现了一系列新的发展。金砖国家不仅在区域合作中展现了新的魅力，而且在国际政治中加强了政策协调和相互支持，为国际关系民主化提供了新的路径选择。今后的金砖国家合作将沿着积极参与全球治理和着力推动相互间务实合作两个维度展开，主要体现为以下四个方面：积极谋求经济增长、纠正相互间贸易不平衡；主动参与新一轮国际经贸规则制定；朝“一体化大市场、多层次大流通、陆海空大联通、文化大交流”的目标迈进；发挥金砖国家智库理事会引领议题的作用，凝聚合作共识，筹组金砖国家大学联盟，开展人文大交流，培养金砖合作人才。

【关键词】全球治理 金砖合作 国际关系民主化

【作者简介】樊勇明，复旦大学金砖国家研究中心主任，教授，博士生导师

【中图分类号】D5

【文献标识码】A

【文章编号】1006-1568-(2014)04-0100-17

一、全球治理格局的新变化

国际货币基金（IMF）在 2013 年 10 月 9 日发表的《世界经济展望：转型与紧张》引起了国际社会广泛而巨大的反响。这份报告以明确的语言宣称，发达国家将重执世界经济增长的牛耳。报告称：“全球经济增长进入低速档位”，但“经济活动的驱动因素不断变化，下行风险持续存在。中国和越来越多的新兴市场经济体正从周期高峰下滑”，美国“增长速度应该会加快”。^①这一判断不仅深刻地影响了全球经济，而且对全球治理格局的变化也有重要影响。

表 1：2009—2014 年世界经济增长趋势（%）

国家类别	2009	2010	2011	2012	2013	2014
世界经济	-0.4	5.2	3.9	3.2	2.9	3.6
发达国家	-3.4	3.0	1.7	1.5	1.2	2.0
美国	-2.8	2.5	1.8	2.8	1.6	2.6
欧元区	-4.4	2.0	1.5	-0.6	-0.4	1.0
日本	-5.5	4.7	-0.6	2.0	2.0	1.2
新兴经济体和发展中国家	3.1	7.5	6.2	4.9	4.5	5.1

资料来源：国际货币基金组织：《世界经济展望：转型与紧张》，华盛顿，2013 年 10 月，表 A2、A3、A4，第 152—157 页。

注：2013 年和 2014 年为预测值。

从 IMF 对世界经济增长趋势的数据（见表 1）来看，发达国家的经济确实正在从全球性金融危机的沉重打击之中逐渐恢复过来。其中，美国恢复得最快，自 2010 年就开始止跌回升，保持了连续上升的势头；欧盟经济的回升则还很不稳定，虽然在 2010 年和 2011 年出现增长，但 2012 年再次下滑，2013 年经济增长率预测值为-0.6%，2014 年才有望达到 1% 的经济增长率。日本因

^① 国际货币基金组织：《世界经济展望：转型与紧张》，华盛顿，2013 年 10 月，“概要”，第 xvii 页，正文第 1-2 页。

改为采取异常激进的经济刺激政策，自2012年起摆脱长达20多年的停滞，出现了2%左右的增长。与此同时，新型经济体和发展中国家的经济增长也失去了强劲势头，增长率一路下行，从2010年的7.5%跌至2013年的4.5%，2014年预计也只有5.1%。尽管发达国家经济总体正在回升，但仍处于微弱和不稳定之中。有人形象地比喻道，发达国家的经济只不过是从“重症监护病房转到了普通病房”，但其基本向好趋势仍是明显的。据国际货币基金预测，从2014年到2019年五年之间，美国和其他发达经济体的前景将更加乐观，美国在2014年至2019年五年间的平均年经济增长率为2.4%，欧元区的年平均增长率为1.3%。^①

对此形成对照的是，新兴经济体特别是金砖国家的经济却出现剧烈动荡。就金砖国家而言，除了中国经济主动降速以外，俄罗斯、印度、巴西和南非无一不出现货币大幅贬值，通胀水平严重，资金外流，股市明显下跌，紧缩的货币政策和财政政策使本已减慢的经济增长雪上加霜。2013年，印度经济改革进展缓慢、宏观政策空间受限，总体延续了2012年逐步放缓的趋势。IMF预计，印度2013年经济增速为3.8%，2014年经济增长5.1%；在石油价格持续走低和卢布贬值的背景下，俄罗斯国内通货膨胀压力增大，经济增速放缓，2013年俄罗斯经济仅增长1.5%，2014年经济增长率有所回升，大约为3%；2013年和2014年巴西经济增长率均为2.5%。至于今后的中长期发展趋势，IMF对新型经济体持悲观态度，预测在2014年到2019年的5年间，新兴经济体的平均经济增速为4.3%。2020年至2025年，新兴经济体的平均经济增速会继续放缓，约为3.2%。^②

世界经济增长格局的变化，迅速在国际政治领域里得到反映。西方学术界首先质疑金砖合作。尽管金砖国家这个概念是美国高盛公司的经济学家奥尼尔（Jim O'Neill）提出来的，并在各种报纸杂志上被广泛追捧了十多年。但是，知名美国学者约瑟夫·奈于2013年4月在新加坡《联合早报》上发表题为《没有粘结在一起的金砖》（BRICS Without Mortar）的文章，率先质疑金砖国家概念的政治内涵。他写道，“尽管金砖国家这个组织或许有助于协调

^① 同上，第53-62页。

^② 同上，第62-66页。

某些外交策略”，但无论在经济上还是在相互政治战略上都“没有办法团结起来”。他坚持认为，没有必要把金砖国家当作“必须认真看待的政治组织”。^① 2013年8月26日《金融时报》刊登了美国彼得森国际经济研究所高级研究员安德斯·奥斯伦德（Anders Aslund）撰写的题为“金砖四国错失改革良机”的文章。奥斯伦德从经济上否定了金砖国家的继续存在，断言“金砖四国的盛宴已经散场。它们能否恢复活力，取决于它们能否在严峻时期开展改革。因为缺乏勇气，它们已经错失了在繁荣时期改革的机会。”他指出，金砖国家经过十年被追捧后开始受到冷落，其“令人惊奇之处不是蜜月的结束，而是它竟然能持续如此之久”。^②

应该说，金砖国家确实在经济上遇到了新的困难，面临着严峻的考验。应该指出，这些困难相当大程度上归咎于美国的“量化宽松”政策。为了自救，美国先是大量发行货币以全球性通货膨胀来转嫁自身的危机，造成部分新兴国家经济的虚火上升；而后在自身经济有所改善时又不顾他人利益，匆匆宣布量化宽松政策的退出，造成新兴国家经济的巨大波动。尽管如此，以金砖国家为代表的新兴经济体并不试图回避自身经济政策的失误，正进行各种改革。但是，西方学术界对金砖国家和新兴经济体为应对困难而做出的种种努力视而不见，采取不加分析地全面否定和一棍子打死的态度。这同十多年前对金砖国家和新兴经济体的赞扬和期盼相比，完全相反。

发达国家政府更是以行动表明了其对金砖合作的态度。他们对新兴经济体参与IMF份额改革的前恭后倨就是一个很好的例子。全球性金融危机爆发后，发达国家领导人曾以各种方式呼吁新兴经济体参与国际金融体系改革。2008年8月有关国家就IMF份额改革达成协议，同意出让2.7%的股权给新兴经济体。2009年9月在美国的推动下，各方同意再从发达国家转让5%的份额给新兴经济体，并同意将IMF的理事由24名减少为20名。2010年12月经美国再次提议，各方同意将转让的份额上升到6%，并将20名理事中的2个名额由欧洲国家转让给新兴经济体。按此计划，中国将成为IMF中第6大投

^① 约瑟夫·奈：《没有粘结在一起的金砖》，载《联合早报》（新加坡）2013年4月10日，http://www.zaobao.com/special/form/page8/forum_zp130410.shtml。

^② 安德斯·奥斯伦德：《金砖四国错失改革良机》，载《金融时报》（英国）中文网，2013年8月26日，<http://www.ftchinese.com/story/001052157>。

票权国，印度、巴西和俄罗斯也可望同时进入 IMF 主要十大投票权国的行列。但令人不解的是，2010 年 12 月达成的协议迟迟得不到落实。发达国家给出的理由是：这一改革方案需得到相关国家议会的批准。就美国而言，奥巴马总统先是以不妨碍其连任选举为由推迟了国会的审议，而后又以共和党和民主党意见不统一，再次推迟国会审议。后来据称，两党已经达成协议把此议案同乌克兰援助案捆绑在一起审议。但 2014 年 3 月 24 日，美国国会却只是单独审议了乌克兰援助案而对 IMF 股权改革只字不提。其他发达国家也大体如此，对自己前几年做出的许诺，几乎集体失忆。其中玄机，无需深究即可自明。世界经济增长主导权的易手，直接影响了全球治理格局的变化。发达国家随着自身实力的恢复，对以金砖国家为代表的新兴经济体在全球治理中的定位发生了巨大的改变，由前些年的容忍和有限欢迎，逐渐转变为排斥和抵制，金砖国家和新兴经济体参与全球治理的空间被大大压缩。

二、区域治理是金砖合作的新领域

面对发达国家的前恭后倨，口惠而实不至的做法，金砖国家合作参与全球治理的意志和力度非但没有减弱，反而有空前的加强。2013 年内，金砖国家合作的成就可圈可点，除了金砖银行和金砖国家外汇储备库等经济领域里的合作取得明显进展以外，区域合作开始成为金砖国家合作的新领域。

金砖银行的构想是由印度首先提出的。在 2012 年新德里峰会期间，金砖国家领导人指示各自财长对成立金砖银行的可能性和可行性进行评估。2013 年德班领导人峰会根据财长们的评估报告，决定成立金砖银行。金砖国家领导人峰会宣言指出：金砖银行的建立是“为金砖国家、其他新兴市场和发展中国家的基础设施和可持续发展项目筹集资金，作为对全球增长和发展领域的现有多边和区域金融机构的补充”。^① 这一决定是建立金砖银行的关键性一步。根据领导人的共识，金砖国家的财长和中央银行行长们在 2013 年内和 2014 年上半年举行了多次会晤，具体讨论资本金的筹集、首任行长的选任等

^① 《金砖国家领导人第五次会晤德班宣言》，中华人民共和国外交部网站，2013 年 3 月 27 日，www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251。

重大问题。

如果说金砖银行的筹建只是为了解决金砖国家基础设施建设的投融资难题的话，金砖国家外汇储备库建设则是金砖国家对国际金融体系改革迟迟不能落实的正面回应。维护全球金融稳定，帮助有关国家抵御金融风险是国际货币基金等国际金融机构的重要职责。但无论是 1994 年的墨西哥比索危机，还是 1997 年的亚洲金融危机，以及 2008 年因美国次贷危机而引发的全球性金融危机，都一再表明 IMF 既有机制已无法有效应对危机。在此背景下，改革国际金融体系的呼声不断高涨。但发达国家出于一己之私，口惠而实不至，使得新兴经济体和发展中国家的改革期望一再落空。不得已之下，新兴经济体和发展中国家只能效仿亚洲国家的“清迈倡议”模式，通过自助联合来为自己构建金融防火墙，金砖国家的外汇储备库应运而生。比之“清迈模式”，金砖国家的认识更为统一，行动更为迅速，规模更为巨大。

“清迈倡议”早在 20 世纪 90 年代初就有酝酿，1994 年日本等就有过建立亚洲版“IMF”的讨论，由于遭到美国的强烈反对，因此相关议论迅速偃旗息鼓。1997 年的亚洲金融危机使马来西亚、泰国、韩国和新加坡等遭到沉重打击。在痛定思痛后，2000 年 5 月东盟的 10 个成员国以及中日韩 3 国（即“10+3”）的财长在泰国清迈共同签署了建立区域性货币互换网络的协议，即《清迈倡议》，决定建立起区域性的金融互助自救机制。经过多次协商后，以多边货币互换为核心的亚洲外汇储备库的规模在 2012 年达到了 2400 亿美元，同时还有金额与此不相上下的双边货币互换机制。以“清迈倡议”为基础的亚洲外汇储备库尽管从未动用，但其建立和扩展却为新兴经济体和发展中国家在极不稳定的国际金融体系中寻求联合自保提供了思路和样板。

在 IMF 份额改革迟迟得不到落实、各国经济因美国退出量化宽松而出现剧烈波动的巨大压力之下，金砖国家也把目光转向了金融领域里的联合自保。金砖国家领导人在出席 2012 年 6 月于墨西哥洛斯卡沃斯二十国集团（G20）峰会时，指示各国财长和中央银行行长探讨成立可以“自我管理”的外汇储备库的可能性，通过货币互换帮助各国应对短期流动性压力，解决对外支付可能出现的危机，稳定国内金融体系，从而为金砖国家的经济编织一张金融安全网。经过 9 个月的工作，金砖国家财长和央行行长们达成一致意见，在

2013年3月的德班金砖国家领导人峰会上提出了初始规模为1000亿美元的金砖国家外汇储备库的建议。金砖国家领导人当即批准了这一建议，并且要求财长和央行行长们继续工作，提出实施计划。在当年9月召开的G20圣彼得堡峰会上，金砖国家领导人再次会晤，就金砖国家外汇储备库的规模、出资分摊等问题达成一致意见，并决定将此问题提交拟于2014年7月在巴西召开的第六次金砖国家领导人峰会作最后的决定。“清迈倡议”从议论到正式启动花了五六年时间，扩容增资又花了六七年时间。相比之下，金砖国家外汇储备库建设的步伐则要快得多，力度则要大得多。

如果说基于“清迈倡议”而建成的亚洲外汇储备库是亚洲版的“IMF”，那么金砖国家外汇储备库就是金砖版的“IMF”。这对国际金融体系改革形成了巨大的倒逼压力。香港证监会前主席沈联涛发表评论文章指出，“美联储的决定强化了新兴市场经济体的看法，即它们在应对资本外流和金融市场波动性上只能依靠自己”，“新兴市场需要建立自己的货币互换机制，以预防危机并在美元主导的帝国主义中守住自己的生命线”。关于金砖银行和金砖国家外汇储备库的影响，有人认为这是“国际货币体系中一次重大的进展”，“大多数西方分析师将其看作具有长期发展前景的金融机构。但在实践中，它将成为重要的论坛，让新兴市场经济体讨论如何改进国际货币体系，尤其是当储备货币国家不愿意改变现状的情况下。”^① 印度中央智库首席总监依伦·埃克斯在2013年9月4日明确向《国际金融报》记者表示：“金砖储备库、金砖银行将把金砖国家联合起来，形成世界重要的金融体系，促进金砖国家经济和金融发展。”^②

区域合作是金砖国家在2013年内十分耀眼的亮点。2013年3月26日召开的德班峰会主题被确定为“金砖国家与非洲：致力于发展、一体化和工业化的伙伴关系”，有5000人出席会议，除5位金砖国家的领导人以外，十多位非洲国家领导人也应邀参加了会议。3月27日下午金砖国家领导人同应邀参会的塞内加尔总统萨勒、乍得总统代比、安哥拉总统多斯桑托斯、科特迪瓦总统瓦塔拉、贝宁总统亚伊、刚果共和国总统萨苏、莫桑比克总统格布扎、

^① 沈联涛：《国际货币体系新基础》，载《财经》2014年3月23日。

^② 陈莎莎：《金砖抱团欲“革命”G20》，载《国际金融报》2013年9月5日，第2版。

乌干达总统穆塞韦尼、赤道几内亚总统奥比昂、几内亚总统孔戴、埃及总统穆尔西、埃塞俄比亚总理海尔马利亚姆举行对话会，南非总统祖马以非盟委员会主席参加对话会。各国领导人围绕“释放非洲潜力：金砖国家和非洲在基础设施领域的合作”这一议题进行了深入的讨论。非洲联盟（非盟）轮值主席国埃塞俄比亚总理海尔马利亚姆等非洲国家领导人表示，金砖国家作为发展中国家的联合体，彼此深化合作，实现互利共赢的发展，为广大非洲国家树立了典范。近年来，非洲经济保持连续较快增长，非洲是充满希望的大陆。非洲需要加强基础设施建设，促进一体化和工业化，提升整体竞争力和可持续发展能力。金砖国家快速发展为非洲提供了前所未有的机遇。非洲愿同金砖国家建立合作伙伴关系。这种关系是新兴市场国家同发展中国家相互支持、互利共赢的关系。^①中国国家主席习近平在对话会上指出，金砖国家同非洲国家有广泛共同利益，是志同道合的朋友。^②非洲崛起对金砖国家是机遇，金砖国家发展对非洲也是机遇。南非总统祖马强调，金砖国家是非洲最大的贸易伙伴和投资者，金砖国家同非洲国家的合作有利于加强非洲国家跨区域的基础设施建设和经济融合，有利于非洲国家提升教育水平、加强能力建设、减少贫困，继而有助于将非洲变成全球经济新的增长点。

以金砖国家同非洲的伙伴关系为主题，举行金砖国家与非洲领导人对话会，是迄今为止金砖国家峰会的一个创举。一方面，它体现了金砖国家与非洲国家构建伙伴关系的积极意愿。近年来，金砖国家与非洲的合作全面深化。21世纪头十年里，金砖国家每个成员国与非洲的合作都得到大幅提升。2011年，除南非外金砖四国与非洲的贸易额突破2500亿美元，较10年前增长12倍，对非累计投资额达600多亿美元。^③另一方面，它也体现了金砖国家合作的开放性与包容性。峰会后发表的金砖国家领导人《德班宣言》表示，“认识到区域一体化对非洲可持续增长、发展和消除贫困的重要意义，重申支持非洲大陆一体化进程”。与此同时，宣言还强调金砖国家“对加强同其他国

^① 梁尚刚、马述坤：《金砖国家“照亮”非洲发展前程》，新华网，2013年3月28日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-03/28/c_115194218.htm。

^② 于大波、高原：《习近平出席金砖国家领导人同非洲国家领导人对话会》，人民网，2013年3月28日，<http://politics.people.com.cn/n/2013/0328/c1001-20944301.html>。

^③ 陈莎莎：《金砖抱团欲“革命”G20》。

家，特别是新兴国家和发展中国家，以及相关国际、区域性组织的联系与合作持开放态度”。^①

金砖国家是涵盖亚洲、欧洲、拉美和非洲的重要经济体。南非对于南部非洲和整个非洲大陆，巴西对于拉丁美洲，中国、俄罗斯和印度对于亚太地区，都是地区经济发展的领头羊和维护地区安全不可或缺的力量。德班峰会确立的金砖国家与地区发展的互动模式将在今后金砖国家合作参与全球治理中得到广泛的发展。

三、乌克兰危机和金砖国家国际政治领域合作

早在2009年金砖国家领导人第一次举行会晤时，就有观点认为这“正式开启了‘金砖’把增长的经济力量转化为地缘政治影响力、把分散的‘政治声音’转化为‘政治联盟’的大胆尝试”。^②总体来说，迄今为止的金砖国家合作主要集中在与自身经济发展有直接利益的国际货币体系改革、能源与气候变化等世界经济话题上。相比之下，金砖国家在国际政治领域的合作并不多。除了对国际形势的发展和国际关系准则做原则性表态以外，几乎很少就具体的国际政治热点问题采取联合行动。

从2011年起，这一“重经轻政”的格局某种程度上出现改变。2011年4月《三亚宣言》曾经就利比亚局势表态，原则上表示五国愿在安理会就利比亚问题加强合作，呼吁各方通过和平手段和对话解决分歧。此后，西方国家在叙利亚问题上步步进逼。2011年9月4日，俄罗斯外长拉夫罗夫在莫斯科同巴西外长帕特里奥塔举行的联合记者会上表示，反对美国和欧盟对叙利亚实施包括石油禁运在内的制裁。他说，“如果取决于金砖国家，不会（允许叙利亚）重复利比亚的局面。”^③事后，其他金砖国家的官方也就此问题正式表示支持俄罗斯外长拉夫罗夫的这一立场。

2014年3月发生的乌克兰危机，极大地推动了金砖国家在国际政治领域

^① 《金砖国家领导人第五次会晤德班宣言》。

^② 毛玉西：《“金砖国家”，打破国际旧秩序新力量》，载《广州日报》2012年3月26日，第2版。

^③ 《金砖国家反对将“利比亚模式”强加于叙利亚》，载《羊城晚报》2011年9月6日。

里的政策协调与相互支持。

众所周知，无论是历史渊源还是现实地缘政治，俄罗斯在乌克兰问题上均无法置身事外。自从前苏联解体以来，西方国家不断利用乌克兰等问题压缩俄罗斯的政治经济利益空间。2004年西方势力利用“橙色革命”推翻了亲俄的库奇马政权。俄罗斯则于2010年通过天然气交易，让亲俄的亚努科维奇取代了亲西方的季莫申科。西方对此耿耿于怀，频频向亚努科维奇示好，乘乌克兰财政困难之机，以谈判乌克兰加入欧盟为橄榄枝，拉拢亚努科维奇。西方国家既想在政治上把乌克兰纳入囊中，但又不愿付出实际代价。乌克兰政府的债务总额约为160亿美元，但欧盟给出的援助只有区区10多亿美元。这给了俄罗斯乘虚而入的机会，普京表示将给乌克兰150亿美元的援助。这样，亚努科维奇立即终止与欧盟的入盟谈判，结果引发全国性抗议。由于各种外国势力的介入，乌克兰的抗议示威活动愈演愈烈，由反政府示威演变成武装冲突。尽管俄罗斯同美欧国家经过艰苦谈判，达成协议推动反对派和政府通过谈判逐步交权。但乌克兰内部的亲西方势力急不可耐，继续挑起事端，赶走了亚努科维奇，宣布成立清一色的亲西方政权。西方的这一举动开创了外国势力利用国内政治分歧来推翻他国合法民选总统的先例。在此情况下，俄罗斯采取反击，以公民投票方式将克里米亚并入俄罗斯版图。

为了挽回颓势，西方国家立即做出一系列反应。在美国的带领下，西方国家先是宣布集体抵制原定在俄罗斯索契举行的八国集团（G8）峰会，后又将与核安全没有任何关联的乌克兰问题强加到全球核安全峰会中，还单方面举行西方七国首脑会议暂停了俄罗斯的G8成员资格。与此同时，西方国家纷纷对俄罗斯采取了各种形式的政治经济制裁。此外，西方还密谋将俄罗斯排除在预定于2014年11月澳大利亚举行的G20峰会之外。

尽管以公民投票形式改变一国版图的做法是否恰当仍有争论，但西方国家的诸多做法仍引发了金砖国家的强烈不满。就在3月24日西方举行七国首脑会议的同时，在南非外长的提议下，金砖国家举行外长会议专门讨论乌克兰危机。值得注意的是，如果对比金砖外长会议联合声明和海牙西方七国首脑会议宣言，还可发现金砖国家在诸多国际政治秩序、国际关系准则等根本性问题上与西方国家的不同理念。

首先，金砖国家一致对利用制裁手段解决乌克兰危机表示谴责。会后发表的金砖国家外长会议联合声明称：“滥用不友好言论、制裁、回应性制裁和强权政治不利于根据国际法，包括联合国宪章规定的目标和原则，慎重权衡地和平解决危机。”^①

其次，针对西方七国首脑会议宣言称基于“开放、民主、个人自由和社会进步”的理念暂停俄罗斯 G8 资格的说法，金砖外长会议声明则针锋相对地提出，金砖国家的共同理念是“和平、安全、发展和合作”以及“争取更加平等与公正的世界”并“谋求国际关系民主化”。

再次，针对把俄罗斯排除在澳大利亚举行的 G20 峰会之外的流言，金砖国家外长声明特意提到，金砖国家外长已注意到媒体上流传的关于 2014 年 11 月澳大利亚 G20 峰会的种种说法，强调指出“G20 的运营是属于所有平等的成员国，任何国家不能单方面地改变它的性质与特征”。^②

2014 年 3 月的金砖国家外长会议被普遍认为是自 2009 年金砖国家作为新兴经济体和发展中国家的代表登上国际舞台以来就具体的国际问题采取的第一次联合行动，这将是金砖国家在国际政治领域里开展广泛的政策协调与相互支持的起点。

四、金砖国家合作前景展望

在世界经济形势发生重大变化、全球治理格局正出现新的组合时，金砖国家合作的前景如何，是把握国际关系发展变化的关键之一。如上文所述，金砖国家已经并将继续在国际金融体系改革、区域合作和国际政治热点问题上开展有效而广泛的合作与政策协调。今后一段时期的金砖合作将在以下领域里得到加强和发展。

第一，金砖国家要理直气壮地讲增长、谋发展，在动态性扩大中纠正相互间贸易失衡。

^① 《中国等金砖国家就乌危机表态：反对滥用制裁》，载《参考消息》2014 年 3 月 26 日。

^② Department of International Relations and Co-operation - Republic of South Africa, “BRICS Ministers Meet on the Sidelines of the Nuclear Security Summit in The Hague,” *National Journal*, March 24, 2014, <http://www.nationaljournal.com/library/129209>.

目前金砖国家面临三重压力：一是世界经济下滑压力的加重而引起的周期性波动压力增大；二是美国量化宽松的退出，导致巴西、印度、南非以及俄罗斯的经济都不同程度出现振荡，社会不满上升；三是巴西、印度和南非 2014 年都面临大选压力。相应地，国际舆论特别是西方主流媒体正大力鼓吹“金砖褪色论”和“金砖分化论”。在这一不利情况下，重振金砖国家的经济发展与合作的势头尤为重要。金砖国家拥有全球 30% 的领土面积和 42% 的人口，自 2010 年以来金砖国家对世界经济增长的贡献率达到 80%；尽管近两年自身经济动荡，金砖国家对世界经济增长的贡献仍保持在 50% 以上。金砖国家应该理直气壮地讲增长、谋发展，以良好的经济增长来让“金砖失色论”不攻自破。

在现阶段，贸易不仅是金砖各国是经济发展的发动机，同时也是联系金砖各国经济的最强大纽带。自 2001 年以来，金砖五国间贸易的增长速度高于同期全球其他地区间贸易的增速。2012 年金砖五国间贸易额达约 3100 亿美元，是 2002 年的 11 倍以上。^① 据中国海关统计，2013 年，中国与俄罗斯、巴西、南非和印度四国的贸易总额 3002.9 亿美元，比 2012 年增长 3.3%。^②

在看到相互贸易快速增长的同时，也不能不指出：金砖国家间的贸易存在着两个失衡，即贸易份额的不平衡性和贸易结构的失衡。中国几乎占了金砖国家相互贸易总额的 85%。^③ 数据还表明，中国不仅在贸易份额上占绝对优势，而且在贸易结构上也不平衡：中国对金砖国家出口以制成品为主，金砖国家对中国出口则以资源性产品和初级产品为主。这部分地导致了对金砖国家与中国经济贸易关系的疑虑。例如，巴西在拉美是工业化程度最高的国家，但中国从巴西进口商品近 90% 是原材料，如铁矿砂、原油、大豆、肉鸡等矿产和农业初级产品；而巴西从中国进口的大多是附加值较高的工业产品，

^① Freemantle and Stevens: “BRICS trade is flourishing, and Africa remains a pivot”, *Africa Macro* (by Standard Bank), February 12, 2013, http://www.safpi.org/sites/default/files/publications/standard_bank_bric_and_africa.pdf.

^② 《2012 年 12 月进出口商品主要国别（地区）总值表》，中国海关总署网站《统计快讯》发布，2012 年 1 月 10 日，<http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab49666/>；《2013 年 12 月进出口商品主要国别（地区）总值表》，中国海关总署网站《统计快讯》发布，2014 年 1 月 10 日，<http://www.customs.gov.cn/publish/portal0/tab49666/>。

^③ 《2013 年 1—7 月中国与金砖四国贸易情况分析》，中商情报网，2013 年 8 月 29 日，<http://www.askci.com/news/201308/29/2915309105549.shtml>。

如机电、医疗器械、家电、汽车及零配件等工业制成品。巴西经济界担心，长期来看这将影响巴西工业部门的发展，巴西的产业结构可能退化为以原材料出口为导向，此前所建立的门类齐全的工业部门将逐渐萎缩。

应该说，出现上述两个不平衡，既有贸易政策的偏差，也有各自比较优势的因素。对此，只能在动态性的扩大中寻求再平衡，即：通过进一步扩大贸易规模实现贸易份额的平衡；通过促进相互投资，力求在发展中寻求贸易结构的平衡。贸易量的持续扩大是在实现动态性扩大中寻求再平衡的关键，而这又取决于金砖国家经济的健康发展和贸易自由化的进程。

所谓贸易便利化是指在消减跨境贸易面临的各种阻碍所采用的各种措施和进程^①，例如通过简化程序、协调法律法规和标准、采用新技术和其他有效方法，消除或减少资源跨国流动和配置的机制性和技术性障碍，以不断提高全球贸易的运作效率，最大限度地实现贸易的自由和开放。贸易便利化更多是对现状改善的承诺，而不是对现有制度和机制的改革承诺。由于金砖国家在经济全球化中所处的地位不同，受益程度也不一样，各国对贸易自由化、对外开放等与经济全球化密切相关的理念和目标的态度大不相同。因此，相对以制度重塑为核心的贸易自由化而言，贸易便利化往往成为有关各方最易达成共识、推行合作的起点。换言之，贸易便利化是金砖各国在对外经济战略上的最大公约数。作为金砖国家中经济规模最大、所占贸易份额最多的中国，除积极推进贸易便利化以外，有必要从参与全球治理的战略高度出发，树立正确的义利观，在贸易中主动对金砖国家让利，为纠正金砖国家贸易的两大失衡作出积极的贡献。

第二，积极主动地参与新一轮国际经贸规则的制定。

新一轮国际经贸规则制定已经在紧锣密鼓地展开着。美国在亚太地区积极推动跨太平洋伙伴关系协议（TPP）的同时，与欧盟国家紧锣密鼓地进行着跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定（TTIP）和服务贸易协定（TISA）。这些谈判的对象各有侧重，但议题大体一致，谈判指向也十分明确，反映出美欧发达国家在双边、区域和全球多边的各层次之间相互配合，相互补充、相互支持的战略布局。有人形象地指出，美欧已经摆出了以欧盟和北美自贸区

^① WTO, Glossary, May 10, 2014, http://www.wto.org/english/thewto_e/glossary_e/glossary_e.htm.

(NAFTA) 为后盾, 以 TPP 为先锋, TTIP 为主攻, TISA 以及其他的双边投资协定谈判为副攻的全面进攻态势。这直接地反映出美欧发达国家撇开以世界贸易组织 (WTO) 为代表的多边贸易体系, 重掌新一轮全球贸易规则制定主导权的战略意图。这使金砖国家面临两大历史性选择: 一, 是否坚持目前以 WTO 为代表的多边贸易体系; 二, 是否采取与时俱进的理念参与新一轮全球贸易规则的制定。

在 2013 年 12 月 3—7 日印尼巴厘岛举行的第 9 届 WTO 部长会议上, 金砖国家已经集体对第一个问题作出了回答。在中国和其他金砖国家的积极推动下, 会议发表了 149 国的《巴厘部长宣言》, 达成“巴厘一揽子协定”, 历时 12 年的多哈回合谈判终获历史性突破。“巴厘一揽子协定”包括 10 份文件, 内容涵盖了简化海关及口岸通关程序、允许发展中国家在粮食安全问题上具有更多选择权、协助最不发达国家发展贸易等内容。这一协定大大精简了多哈回合原来庞大而广泛的议题, 把焦点集中在各方能够接受的重大问题上, 使 WTO “历史上首次迎来真正成果”, 从而重树立了各方对多边贸易体制的信心, 维护了 WTO 的信誉和谈判功能, 坚定了各国以 WTO 为代表的多边贸易体制是解决全球性贸易问题最佳平台的信念, 确保 WTO 在全球贸易中的主导地位。^① 国际舆论也普遍认为, “巴厘一揽子协定”是 WTO 成立 20 年来在谈判领域取得的重大突破。

尽管如此, 不能不看到金砖国家在新一轮国际经贸规则制定中将面临重大考验。新一轮国际经贸规则制定的核心包括三个方面: 第一, 货物贸易地位大大下降, 即使货物贸易的扩大也不再主要依靠关税减让, 而主要是对各种非关税壁垒的清除, 并进一步将贸易与环境标准、劳工标准等挂钩, 以保证社会与经济的可持续发展。第二, 服务贸易和投资的开放将成为新贸易规则的主体。扩大金融保险、会计咨询、软件设计、教育培训、影视娱乐、医疗药品等高端服务行业的市场准入最为优先考虑。投资谈判则集中于国内外投资者的同等国民待遇及其平等地与所在国政府的争端解决等问题。可见, 服务贸易和投资的开放已经超出经贸领域, 深入了各国政治体制和政府管理

^① 《多哈回合破 12 年僵局, 世贸组织总干事激动哽咽》, 载《新华每日电讯》2013 年 12 月 8 日, 第 2 版。

方式之中。第三，发展中国家优惠待遇将被大大削减。发展中国家的优惠待遇是以WTO为代表的多边贸易体制的核心内容。由于美欧等发达国家一再指责中国等新兴国家利用税收优惠、政府补贴、货币低估等政策，获得不公平的竞争优势，最终导致了多边贸易体制功能衰减。为此，美国提出，所有新的贸易谈判将不再向发展中国家提供单方面优惠，而是采取以“政府改革”换取“市场准入”的模式，谋求发展中国家在法律和规则上与发达国家的“深度一体化”，从而“重塑”发达国家与发展中国家之间的经贸关系。由此可见，美国式“市场至上主义”将成为新一轮全球贸易规则制定的基本理念和主导方向。

金砖国家也是国际经贸规则制定的主体，应以主动姿态积极介入新一轮国际经贸规则制定中去，在新一轮国际经贸规则制定中维护自己正当的权益，同时以合理的新标准、新规则积极推动国内的各项改革和经济产业结构调整。

第三，加强金砖国家之间的务实合作，推进金砖国家朝“一体化大市场、多层次大流通、陆海空大联通、文化大交流”的目标迈进。

中国国家主席习近平在出席2013年金砖国家领导人德班峰会时指出，“金砖国家要朝着一体化大市场、多层次大流通、陆海空大联通、文化大交流的目标迈进”，“要围绕创新、增长主题，共同探索形成新的经济竞争优势。要加强基础设施建设合作，实现互联互通。要妥善处理合作和竞争的关系，谋求互利共赢。”^① 历史经验表明，在经济上的务实合作是国家集团开展政治合作的战略基础。欧盟的发展就是一部相互经济务实合作推动相互间政治战略合作的历史。欧盟从上世纪50年代的煤钢联营起步，经过西欧共同市场、欧洲大市场直到今天的欧盟与欧元，这一经验值得金砖国家借鉴。

作为务实合作的载体，建立金砖国家海陆联运体系，是一个具有战略眼光的选择。金砖五国中，南非和巴西两国远在南部非洲和南美洲，中俄印三国虽然陆上接壤，但由于各自地域辽阔，接壤地区均不是经济发达地区。在此情况下如何实现“陆海空大联通”，谋求建设“一体化的大市场”目标是一个必须破解的难题。海陆联运将能有效地解决地缘上不相连的国家和地区

^① 习近平：《携手合作，共同发展——在金砖国家领导人第五次会晤时的主旨讲话》，载《人民日报》，2013年3月28日。

之间的经济合作问题。海陆联运以海运为主，在最终交货运输区段由陆运承担，适用于长距离、大批量运输，既有航运的低成本优势又有陆运的快捷优势，是国际运输的发展趋势。有必要建议金砖国领导人研究建设金砖国家之间的海陆联运体系，尽快形成俄罗斯的圣彼得堡、海参崴，南非的开普敦，中国的上海、深圳、大连和印度的新德里、孟买、加尔各答，以及巴西的圣保罗、里约热内卢等重要港口之间的联合海陆联运航线，组建船队、兴建码头和仓库、铺设铁路和公路，从而带动金砖国家社会基础设施建设的全面发展。

在建设一体化大市场、寻求多层次大流通、实现陆海空大联通的过程中，将会有一批大项目、大工程涌现出来。事实表明，一个大项目将会极大地调动金砖国家务实合作的积极性和主动性。事实上，金砖国家也已经初步具备了开展大项目、大工程的必要条件。一方面，金砖国家工商理事会的成立为金砖国家开展大项目、大工程引进了巨大的民间活力，参加工商理事会的成员都是在各国具有重要影响的大企业，他们将为金砖国家的大项目大工程提供不可或缺的动力。另一方面，金砖银行即将成立也为这类大工程的资金筹集提供了可能。

除了上述的金砖国家海陆联运体系，金砖国家海底光缆计划也已得到广泛关注。在斯诺登事件和棱镜计划的刺激下，金砖各国都感到建设自主的通讯体系的重要性和迫切性。还有消息说，在过去 5 年中，全球光缆投资额的 3/5 集中在印度、中国和撒哈拉以南非洲地区。今后新增项目则主要集中在巴西，数据显示，仅巴西市场将会吸引 55 亿美元的投资，用于建设 11 个海底光缆系统，巴西和欧洲之间 2 个，巴西和美国之间 4 个以及巴西和非洲之间 5 个。可以预料，连接金砖国家的海底 3.4 万公里光缆建设将成为金砖国家经济一个新亮点。^①

第四，发挥金砖国家智库理事会引领议题的作用，凝聚合作共识，筹组金砖国家大学联盟，开展人文大交流，培养金砖合作人才。

在 2013 年的德班峰会上，金砖国家智库理事会在 5 位金砖国家领导人的

^① 《金砖五国海缆 2014 年启动建设 3.4 万公里具备 12.8T 容量》，中国信息产业网，2012 年 4 月 18 日，<http://www.iccsz.com/site/cn/News/2012/04/18/20120418015901405542.htm>。

直接关心下正式成立。由于目前金砖国家合作主要围绕各国轮流主办的领导人峰会，议题连贯性和实效性有待进一步改进，因此金砖国家智库理事会的成立可能推动金砖国家合作的进一步机制化。智库理事会将在评估合作进程，引领议题上发挥重要作用，为金砖合作的进一步机制化作出努力。

人文大交流是一切政治认同和经济合作的基础，因此颇有必要推动金砖国家大学联盟的建立。“金砖国家大学联盟”设想由中国复旦大学、清华大学、四川大学、华东师范大学、浙江师范大学和俄罗斯国立高等经济大学、圣彼得堡大学、莫斯科国际关系学院、远东大学和乌拉尔大学共同提出，计划在金砖五国中各选取3—5所综合性知名大学组建，形成紧密的国际教育和人文交流的共同体。建立金砖国家留学专项基金，扩大金砖国家相互之间的学生交流，在大学联盟的框架下开展本科、硕士和博士各个层次国际双学位联合培养；在文、理、医、工、农各学科、各层次联合召开各种学术研讨会和合作研究，教师互派、学生交换。目前，巴西圣保罗大学、国立巴西利亚大学、联邦里约热内卢大学，南非开普敦大学、比勒陀利亚大学、斯坦陵布什大学，以及印度尼赫鲁大学、德里大学先后以不同方式表示了积极参与筹建的态度。

在筹组金砖国家大学联盟的同时，还要重视面向一般人民群众的文化交流。建议在各大中城市里，视具体情况和金砖国家在当地的领事机构合作，设立金砖国家文化中心，举办金砖国家文化周或电影周、旅游节等，尽量为一般群众提供接触金砖国家的文化和参与同金砖国家各种交流的机会，增进金砖国家间的相互了解与信任。

有理由相信，在世界格局多极化的进程中，金砖国家会发挥越来越大的作用，成为全球治理中的一支生力军。金砖国家间务实合作的范围会越来越宽广，合作的内容将越来越扎实，合作的水平必然越来越高。

[收稿日期：2014-04-17]

[修回日期：2014-05-20]

[责任编辑：樊文光]