

政治·外交

## 金砖国家发展方向与中国战略作用的关联初探

丁 工

**摘要：**当前，世界进入新的动荡变革期，百年变局与世纪疫情叠加共振，恐怖主义和极端思潮持续冒起，全球化进程遭遇重大挫折，部分别有用心西方国家又积极鼓吹“文明冲突论”“种族优越论”“一国优先论”，搞“小院高墙”和极限制裁，进一步引发区域地缘政治紧张局势加剧。这些问题不仅给中华民族的伟大复兴带来外部不确定性，也给人类生产、生活带来前所未有的挑战和考验。与此同时，金砖国家峰会机制经过十多年发展已经处于向更高台阶迈进的转型时期，金砖成员国又普遍面临多种难题的困扰，以致各种关于金砖“含金量”褪色的观点大量出现。未来金砖合作将会走向何方，能否有力地回应外界对于金砖“成色衰退”的质疑，就成为决定和影响金砖机制发展的关键因素。面对这种形势，以习近平同志为核心的中央领导层，在深刻思考人类前途命运、中国和世界发展大势的基础上，用更宽广的世界眼光洞悉人类社会发展的客观规律，利用中国再次主办金砖国家会议的契机，引领金砖会晤形成一系列开创性、引领性、机制性的成果，为世界各国防范、化解全球风险挑战提供了破题思路、治理方案和解决办法，也为金砖国家携起手来构建发展利益共同体擘画了清晰路径。

**关键词：**金砖+；国际组织；机制建设；“朋友圈”；新型伙伴关系

**收稿日期：**2022-09-05

**作者简介：**丁工(1982—)，中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员，主要研究领域：中等强国、全球治理和中国外交。

**基金项目：**本文系中国社会科学院“登峰战略”重点学科(项目编号：2017DFZDQQY02)及创新工程“中国周边外交战略”项目(项目编号：2020QQYB05)的阶段性的成果。

2022年6月，习近平主席以视频方式主持金砖国家领导人第十四次会晤，这是中国继三亚和厦门会晤之后，第三次主办金砖国家领导人会晤和担任轮值主席国。经过10多年的发展，金砖国家已经从一个金融组合概念发展成为多边合作主体，成为促进世界经济增长、推动全球秩序变革、维护国际和平稳定的关键力量。作为世界上最大的发展中国家和新兴经济体，中国充分发挥引领、塑造作用，在金砖国家组织发展壮大进程中，扮演了积极而富有建设性的角色，为金砖组织强化发展

中国国家利益代言人和维护者的定位，为提升新兴市场经济体在全球治理中的地位和作用作出了积极贡献。本文以中国和金砖国家互动关系为主线，通过分析和考察中国在促进金砖组织加强全球治理合作方面取得的进展和成果，认为中国配合金砖组织正确处理事关机制建设与成员扩容、现实利益与长远目标之间的几组关系将推动金砖国家朝着进一步建立共识、弥合分歧、重视利益集中的方向发展。

## 一、中国主办历次金砖国家会议的成果和进展

金砖国家作为新兴市场和发展中大国，肩负着增进国内民生福祉和促进世界和平发展的历史使命。中国是金砖国家中规模最大的成员，也是金砖国家合作的积极践行者和推动者。由于主场外交有助于中国把握议程设置的主动权，中国充分抓住每次轮值主办金砖国家会议的机会，积极践行中国特色全球治理的基本思路，探索解决国际热点问题的方法，更好地使中国利益社会化、使中国方案变成国际方案。

2011年4月，在中国海南省三亚市举行金砖国家领导人第三次会晤，这也是中国首次举办金砖国家领导人峰会。会晤中各国领导人围绕“展望未来、共享繁荣”的主题，就当前国际形势、国际经济金融问题、发展问题以及金砖国家合作深入交换了意见，达成了广泛共识，发表了《三亚宣言》。彼时，金砖国家机制已经度过探索起步阶段开始向纵深内化推进。中国充分发挥主席国作用，同各方保持密切协调合作，将兼顾收缩外延、扩充内涵作为机制重点推进的首要议题，为夯实和提升金砖国家合作成色贡献了中国智慧、力量和方案。此外，在中国主持下金砖国家还首次实现了扩员，南非正式加入金砖国家组织，组织英文名称随之改定为 BRICS。南非的加入推动了金砖国家合作机制的提质增效，使得金砖国家合作的全球性和代表性获得提升，也促成全球权力结构的图景更加均衡。<sup>①</sup>

2017年9月，在金砖合作开启第二个金色十年的关键时期，中国顶住各种唱衰金砖国家组织的论调，在厦门圆满举办金砖国家领导人第九次会晤。在习近平主席的亲自主持下，“金砖大家庭”的各成员国共同回顾金砖组织10年来走过的不平凡历程，在总结成功经验的基础上，全面规划了组织未来的发展路径和努力方向。大家一致认为正是在各成员国的共同努力下，金砖国家机制成功走过了第一个“金色”十年，从经济报告里的投资概念逐渐成为新兴市场国家和发展中国家合作的一块“闪亮招牌”，在政治、经济、安全、人文等诸多领域合作上取得显著进展、结出丰富成果。<sup>②</sup>但同时，受国际经济复苏乏力、金融市场动荡等大环境的影响，金砖国家合作也面临不少挑战。特别是由于近年来金砖国家经济发展普遍面临一些困难，金砖合作潜

<sup>①</sup> 徐秀军等：《金砖国家研究：理论与议题》，中国社会科学出版社2016年版，第22—23页。

<sup>②</sup> 王灵桂：《从开创局面到结出硕果：金砖走过的十年辉煌之路》，中国青年网，2017年9月5日，[http://pinglun.youth.cn/1/201709/t20170905\\_10653441.htm](http://pinglun.youth.cn/1/201709/t20170905_10653441.htm)。

力继续增长的有利因素减少, 制约因素增加, 导致有关金砖潜能穷尽、光环消散的“唱衰”声音和看低言论不绝于耳。不过, 金砖组织五国却一致认为, 未来发展虽然存在不确定性, 但金砖国家合作机制不会走向衰落, 将持续释放强大生命力。

事实上, 经过 10 多年发展, 金砖国家已经成为促进世界经济增长、推动全球秩序变革、维护国际和平稳定的关键力量。<sup>①</sup> 而在金砖国家组织发展壮大进程中, 中国扮演了积极和富有建设性的角色。2017 年 9 月, 中国主持金砖国家领导人厦门会晤, 不仅利用峰会主场优势促使金砖合作机制改革迈出重要步伐, 成功开启金砖合作第二个“金色十年”, 也借助主办此次会议的良机唱响中国声音、贡献中国智慧, 为未来的金砖国家领导人会晤提供了重要动力、规划了合作蓝图。在中国积极倡导和各方共同努力下, 厦门会晤提出要保持金砖合作机制的健康稳定发展, 五国应该采取如下措施: 一是加强全球治理, 深化务实合作; 二是推进机制建设, 丰富合作内涵; 三是建立更广泛的伙伴关系, 构筑更全面的对话平台。2018 年 7 月, 金砖国家约翰内斯堡会晤的基本主张延续和吸收了厦门共识的核心精神, 进一步增强了金砖国家合作机制的影响力和号召力。

2022 年 6 月, 中国国家主席习近平在北京以视频方式主持金砖国家领导人第十四次会晤, 五国领导人围绕“构建高质量伙伴关系, 共创全球发展新时代”的主题, 就金砖国家各领域合作和共同关心的重大问题深入交换意见, 达成许多重要共识。在担任 2022 年金砖主席国期间, 中国主办 170 多场各领域活动, 吸引了 50 多个非金砖国家参与, 各场“金砖+”活动在数量和质量上都将金砖合作推向了一个新的高度。作为东道主, 中国在征求议题的过程中, 按照构建高质量伙伴关系、共创全球发展新时代的思路, 从加强全球治理合作、推动机制建设和倡导新型伙伴关系三个方面凝聚各方共识, 为金砖国家合作书写新的篇章。

## 二、中国理念推动金砖组织加强全球治理合作

近年来, 传统安全威胁和非传统安全威胁都有所表现, 冷战思维和强权政治依然阴魂不散, 局部冲突和战争仍此伏彼起, 反全球化、逆全球化思潮持续高涨。面对经济全球化与全球治理改革失去方向的困境, 美国单边主义及其“退群”逆流的挑战, 以习近平同志为核心的中国领导层高瞻远瞩、英明决策, 果断提出以推进“人类命运共同体”和“一带一路”来“医治”全球治理顽疾的解题方法。自中国提出“构建人类命运共同体”和建设“一带一路”两大倡议以来, 受到世界各国特别是广大发展中国家的热烈拥护和普遍赞誉。2017 年 9 月, 中国借助主办金砖国家会晤的天时、地利、人和之便, 发出将“构建人类命运共同体”和“一带一路”建设同金砖

---

<sup>①</sup> 《习近平主持金砖国家领导人第九次会晤和新兴市场国家与发展中国家对话会》, 中华人民共和国中央人民政府网站, 2017 年 8 月 31 日, [http://www.gov.cn/xinwen/2017-08/31/content\\_5221619.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2017-08/31/content_5221619.htm)。

国家发展合作融汇推进的呼吁号召。习近平主席积极倡导“人类命运共同体”理念和汇聚共建“一带一路”合力，正是希望以此推动金砖合作精神与中国互利共赢理念达到有机结合和相互促进的效果，也在一定意义上反映了金砖国家贡献思想性国际公共产品的努力。

第一，以“构建人类命运共同体”倡议引领金砖合作发展方向。人类命运共同体是指在追求本国利益时兼顾他国合理关切，在谋求本国发展中促进各国共同发展，主张理解并尊重各国选择发展道路和政策的自主权，认为文明没有高低优劣之分、只有地域特色之别。<sup>①</sup>“构建人类命运共同体”是对西方文明冲突、冷战思维、零和博弈等陈旧观念的摒弃和超越，与金砖国家拒绝自私自利、短视封闭的狭隘政策，秉持开放合作、互利共赢的融通理念高度契合。“构建人类命运共同体”是金砖国家合作精神的集中反映，理应为构建命运共同体发挥先导作用，为当今充满不确定性的国际局势筑造一支极为重要的稳定力量。事实上，自金砖国家合作机制诞生之日起，“构建人类命运共同体”的主张就蕴涵在金砖国家历次峰会声明之中，指导着金砖合作机制不断发展完善。2018年7月，中国国家主席习近平应邀出席在南非约翰内斯堡举行的金砖国家工商论坛，并发表题为《顺应时代潮流 实现共同发展》的重要讲话，强调指出“金砖国家要顺应历史大势，把握发展机遇，合力克服挑战，为构建新型国际关系、构建人类命运共同体发挥建设性作用”。<sup>②</sup>这是人类命运共同体在金砖峰会正式文件中的首次表述，无疑向外界表明命运共同体意识已经被金砖国家接纳并形成共识。2022年5月，习近平主席在金砖国家外长会开幕式上再次强调，“金砖组织要同更多新兴市场国家和发展中国家开展对话交流，让合作的蛋糕越做越大，让进步的力量越聚越强，为实现构建人类命运共同体的美好愿景作出更大贡献”。<sup>③</sup>作为一个旨在促进全球发展合作的平台，金砖国家合作组织代表了南南合作、联合自强的精神，而这正是建设公正合理的国际新秩序、构建人类命运共同体的重要保证，这也正是金砖国家合作机制能够被一直坚持下来的根本原因。<sup>④</sup>

第二，以“一带一路”建设深化金砖合作机制内涵。“一带一路”建设是中国新一届最高领导层，主动应对国际形势深刻变化和中国发展面临的新形势新任务新要求，围绕推进对外开放与国际合作做出的重大决策。<sup>⑤</sup>中国提出的“一带一路”

---

① 郇庆治、赵睿夫：《构建人类命运共同体的人类共同价值基础及其时代拓展》，《党政研究》，2021年第6期，第81—90页。

② 《习近平出席金砖国家工商论坛并发表重要讲话 强调推动金砖合作再出发 实现金砖国家共同发展》，新华网，2018年7月26日，[http://www.xinhuanet.com/world/2018-07/26/c\\_1123177182.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2018-07/26/c_1123177182.htm)。

③ 《习近平在金砖国家外长会晤开幕式上发表视频致辞》，中国人民共和国中央人民政府网站，2022年5月15日，[http://www.gov.cn/xinwen/2022-05/19/content\\_5691300.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-05/19/content_5691300.htm)。

④ 宋伟：《金砖国家合作推动构建人类命运共同体》，《党建》，2017年第9期，第61—63页。

⑤ 王毅：《在习近平总书记外交思想指引下开拓前进》，《学习日报》，2017年9月1日，第1版。

倡议遵循共商、共建、共享原则，既是主权平等、对话协商精神的真实写照，也是实现公平正义、合作共赢的正确选择，一经提出就得到了国际社会的积极响应。几年来，“一带一路”建设从理念转化为行动、从愿景转变为现实，不断释放合作共赢的红利，不断汇聚共同发展的共识，有力推动了沿线及相关国家的交流合作、开放融通，有效促进世界经济增长和国际经贸发展，取得了令人瞩目的成就。<sup>①</sup>到2019年末，中资企业对“一带一路”沿线国家投资累计超过1000亿美元，在沿线国家新签对外承包工程合同额占比超过60%。截至2021年11月，已有140个国家和32个国际组织同中国签署200多份“一带一路”方面的合作协议，中国同沿线国家贸易总额已超过9万亿美元，已经成为25个沿线国家最大的贸易伙伴；中国对沿线国家直接投资超过1300亿美元。作为同样都是以合作为核心、以发展为导向的多边机制，金砖国家组织和“一带一路”建设存在天然的“亲缘”关系。<sup>②</sup>自该合作机制成立伊始，金砖国家就以“打造持久和平、普遍安全、共同繁荣、开放包容、清洁美丽的世界”为发展方向和价值追求，就把“平等相待、求同存异，务实创新、合作共赢”作为宗旨原则，这些主张契合了开放包容、合作共赢的“一带一路”精神，反映了广大发展中国家的共同呼声，指明了经济全球化和世界多极化的正确方向。

事实上，“一带一路”倡议同金砖国家合作不仅在促进国际分工体系和全球价值链优化重塑上观点基本一致，还对全球治理目标和外部经济环境的需求高度契合。“一带一路”建设与金砖国家合作都不是地缘政治工具，而是务实合作平台；都不是对外援助计划，而是共商共建共享的联动发展倡议。金砖国家组织着重在全球层面推进国际发展合作，“一带一路”则侧重以区域层面为先导，再向全球范围延伸推广。综上所述，“一带一路”不仅是开启金砖合作机制第二个“黄金十年”的按钮，也能为金砖国家合作注入强劲动力和持久活力。“一带一路”建设应该在金砖合作框架下推进多边治理协调，而金砖合作则能够成为贯彻“一带一路”的抓手和载体，两者相辅相成、相互促进，才能共同推进国际发展合作事业跨入新境界、迈上新高峰。<sup>③</sup>金砖合作机制是中国参与和主导创建的第一个政府间、跨区域多边组织，而“一带一路”则是中国提出的第一个全球性发展倡议。金砖组织和“一带一路”的发起者、倡建者同为中国，也都是中国积极参与地区与全球治理的国际制度构想。因此，中国应当充分发挥两大机制“中间联络人”的作用，以不同的议题为抓手合理设定目标，以明确、可实现的目标为导向来设定任务，从而推动“一带一路”与

---

<sup>①</sup> 丁工：《中等强国是“一带一路”框架下开展“第三方市场”合作的重点对象》，《全球化》，2021年第2期，第114—124页。

<sup>②</sup> 张翼：《高质量高标准推进“一带一路”建设》，《光明日报》，2018年8月28日，第10版。

<sup>③</sup> 庞中英：《金砖合作何处去？》，《当代世界》，2017年第7期，第19—22页。

金砖国家达到资源互借、优势互补的效果。在2017年9月的金砖国家厦门峰会上，习近平主席特别强调指出，共建“一带一路”倡议的理念和方向，同2030年可持续发展议程高度契合；共建“一带一路”既是一条合作之路，更是一条希望之路、共赢之路。<sup>①</sup>

### 三、中国推动金砖机制发展的有效方案和可行路径

回顾历史经验，多方合作要取得长期成效，需要有合理的机制加以保证。<sup>②</sup>金砖国家由社会制度、政治体制、发展道路、文化价值、经济模式和国情各异的多个独立单位组成，内部对一些问题的观点立场还不够一致，机制化不足、成员间存在显著可见的差异性，这些都是外界，尤其是欧美主流媒体与学术界质疑、诟病乃至“唱空”BRICS未来趋势的主要原因。如果不能协调好各方关切，BRICS不但无法形成组织合力，还会严重削弱治理效益。<sup>③</sup>金砖国家成员自身的多样性和差异化，决定了金砖国家难以轻易地复制七国集团已有的机制化经验。而从“内促”改革、“外谋”发展两个方向扎实推进金砖国家内设机构建设、丰富合作内涵，则是做大、做实、做强金砖国家合作的客观需求。作为推动金砖合作从“对话论坛”向“协调机制”转型的倡导者和践行者，中国应当考虑在如下几个方面促进金砖组织机制化建设。

谨慎“扩员”是机制建设的前提条件。尽管金砖国家组织代表着发展中国家国内生产总值的80%、世界发展中国家人口总数的近70%、国际贸易总量的75%，但仍有150多个发展中国家不是它的成员，如果不能照顾到其他发展中国家或新兴集团的利益，BRICS机制将失去其合法性和公信力。当前，阿根廷、土耳其、印度尼西亚、墨西哥、尼日利亚、伊朗和沙特等国成为重点考察的热门“人选”，埃及、哈萨克斯坦表达强烈的“入伙”愿望。并且，金砖国家也基本认同“扩员”能够促进金砖机制的多样性和包容性，应该是金砖合作未来发展的方向之一。<sup>④</sup>但同时更需要看到，金砖国家内部仍然是分歧“大于”共识的状况。事实上，金砖国家在扩容过程中，地域平衡因素就是一个重要选项，这也是吸收南非加入金砖国家的考量指标。而如今，金砖机制已经不需要从地理平衡的角度考虑“扩员”事项，反而是一些潜在的金砖热门“候选人”似乎都存在一定的地缘政治问题。

例如，印度、巴西虽然已经跻身世界新兴关键大国行列，但仍然属于人口、地理意义上的块头型大国而非实务型强国，两国在许多国际事务上能够投放的资源和施加的影响很有限，所以两国对借助金砖国家地位，树立和彰显自身在发展中国家

---

① 习近平：《深化互利合作 促进共同发展——在新兴市场国家与发展中国家对话会上的发言》，金砖国家厦门峰会官网，2017年9月5日，[https://www.brics2017.org/dtxw/201709/t20170905\\_1965.html](https://www.brics2017.org/dtxw/201709/t20170905_1965.html)。

② 蔡春林：《金砖国家推动全球经济治理变革与转型》，《亚太经济》，2013年第5期，第8—13页。

③ 金美彤：《金砖国家参与全球治理的角色探析》，吉林大学硕士学位论文，2018年。

④ 王学人：《金砖国家扩员问题研究》，《南亚东南亚研究》，2020年第3期，第22—32页。

和全球治理境域中的新兴大国地位极为看重，自然对金砖扩容可能产生的原有权力分配和地位变化比较敏感。巴西就认为金砖国家这个标签可以成为证明自身国际地位的一张名片，而巴西与金砖国家的合作不仅带来实质发展，增加了其作为金砖国家的含金量，而且提升了巴西的国家形象和国际地位。<sup>①</sup>在早期南非加入金砖机制的时候，巴西发挥了非常大的作用。彼时，巴西综合国力处于上升态势，卢拉和罗塞夫执政期间又都高度重视发展中国家在自身外交中的作用，认为扩大在发展中国家的影响力是大国外交的基础，并以此为依据设计对外政策。因此，卢拉总统在任期间积极推动“南南合作”向广度和纵深方向发展，巴西在一些国际会议上常站在发展中国家的立场，时常以发展中国家代言人的形象出现。但近年来，巴西经济衰退、外交收缩，巴西后任政府也不像卢拉对发展中国家合作抱有极大热情，再加上最被外界看好的金砖“候补”成员墨西哥和阿根廷，历来与其存有地区大国博弈情结和地缘竞争关系，因而巴西对金砖“扩员”的议题不是非常热心积极。

此外，当初南非能够成为金砖国家的首个扩容对象，一方面是因为南非是非洲最重要的经济体之一，它的加入能给金砖国家合作机制带来诸多机遇；另一方面，南非作为非洲国家代表能够起到连接金砖与非洲的桥梁作用，还能实现金砖国家地域来源的洲际性全覆盖。当前，尼日利亚已经取代南非成为非洲第一大经济体，同时还是非洲第一人口大国，这让南非在和尼日利亚进行地区领导权的争夺中处于下风。因此，尼日利亚经济规模超过南非加剧了对两国领导权竞争的讨论，诸多问题随之而来。尼日利亚是否将取代南非在G20中的位置，这是否会影响南非在金砖国家集团中的地位？金砖国家是否将会更加愿意与尼日利亚合作，南非在非洲事务中的领导地位是否会受到削弱？可以说，尼日利亚经济总量超过南非，确实引发了南非国内媒体的高度关切甚至不安。<sup>②</sup>综上可知，由于看待金砖合作的战略定位不同，金砖各国对待“扩员”存在态度上的差异，部分金砖国家对“扩员”存有顾虑、抱有迟疑。就像巴西防备墨西哥和阿根廷挤占本国的区域政治影响，南非担心尼日利亚和埃及的入选会“稀释”其作为金砖国家中的非洲代言人属性，印度则害怕印尼的加入会淡化其在不结盟运动中的“旗手”角色。有鉴于此，中国在担任金砖机制轮值主席国时，按照通盘考虑、整体统筹和全面规划的思路，积极进取、主动作为，在充分协调各方的基础上，最终推动金砖组织明确了“扩员”的指导原则、标准和启动程序。

正确处理执行机构的设立是机制深化的主要方向。随着金砖国家合作渐入佳境和实质成果的次第开花，金砖合作机制日渐成为一个综合性、跨洲际的多边国际合

---

<sup>①</sup> 贺双荣：《巴西与金砖国家合作机制：战略考量、成果评估及可能的政策调整》，《当代世界》，2017年第8期，第26—29页。

<sup>②</sup> 周玉渊：《南非与尼日利亚关系：从合作到竞争》，《西亚非洲》，2015年第1期，第107—128页。

作组织。<sup>①</sup>目前,金砖合作机制的运作模式已经形成最高层次的元首峰会,旗下的安全事务高级代表会议,外交部长、央行行长和财政部长、协调人高官会,以及工商界、智库、青年学者和多边机构使节磋商会等,外围配套活动多方位、不同层级的立体合作网络,成为发展中大国在政治、经济、金融、发展、文化等诸多领域进行交流协作的载体平台。<sup>②</sup>就目前来看,金砖国家合作的非正式性体现在没有常设的秘书处,没有专属的办事机构和行政雇员,也没有具体执行或监督的管理实体。由于设立日常办事机构秘书处牵涉到复杂的权力分配和利益平衡,因此金砖国家合作是延续“非实体机制化”的对话论坛模式,还是建成有效性、实体化的多边组织,就成为需要各方通盘谋划、综合运筹的问题。

基于现实条件考虑,中国可在此基础上探索创建金砖合作部长理事会和专门委员会机制,单设关于经济、文化、教育、科技、旅游、环境、卫生、体育和能源、海洋、司法等不同领域的专业委员会机构,由覆盖从财金贸易到政务实业的部长理事会领导管理各个相互对应的专门委员会业务,而专家委员会和工作组利用各自专业特点,为金砖国家部长理事会提供咨政参考和技术支持,部长理事会把相关政策建议递交领导人峰会讨论,随后召开领导人峰会时再将通过的决议交由部长理事会具体实施,并全程负责执行后续议案的落实办理,形成领导人峰会、部长理事会与专门委员会各司其职、高低搭配的组织格局。这样能够发挥领导人峰会作为最高议事、决策机构的作用,让部长理事会和其下属的专门委员会承担起“上传下达、下情上递”的执行、协调职能。例如,金砖国家在跨国联合执法反腐败方面达成共识,可以通过专门的法务部长理事会,来协调成员国之间的反腐追逃、境外执法以及跨国引渡合作事宜,再由金砖司法委员会来具体落实部长会交办的专项事务,这样比单独在金砖峰会机制框架下,由成员国进行双边或三边协商更简练、更高效、更便捷。

另外,鉴于金砖组织建成的实体化合作机制是新开发银行和应急储备安排,主要议题和处理事项基本集中于财金领域,因此,金砖国家部长理事会可以实行双长(财政部长和央行行长)联席负责制,即由该年峰会主席国的财长和行长作为部长理事会的轮值主席,负责召集和主持本年度金砖国家部长理事会的工作。2017年3月,在中国倡议下召开首次金砖国家财长和央行行长会议,与会各方对中国关于推进金砖国家在财金领域务实合作,进一步推动金砖国家之间贸易和投资的建议给予了积极回应,并共同探讨推动金融机构和金融网络布局,以及加强货币互换和本币结算领域合作,认为有必要将此“双长会晤”模式机制化、固定化。<sup>③</sup>中国

<sup>①</sup> 苏雅文、薛志华:《从“参与”到“引领”:金砖国家全球治理角色转变问题初探》,《长江论坛》,2020年第1期,第60—64页。

<sup>②</sup> 何亚非:《金砖“成色”依旧十足》,《人民日报》,2016年10月17日,第5版。

<sup>③</sup> 《2017年首次金砖国家财长和央行行长会议在德国举行》,人民网,2017年3月20日, <http://world.people.com.cn/n1/2017/0320/c1002-29154678.html>。



的此次行动为金砖合作推进类似机制建设提供了可循先例和可鉴经验，是能够向其他领域进行复制、移植和嫁接的成功案例。2022年6月，中国担任金砖国家主席国期间的第二次金砖国家财长和央行行长会议以视频形式举行，会议讨论了金砖国家进一步巩固全球经济复苏势头，维护以国际货币基金组织为中心的全球金融安全网等议题。

#### 四、中国倡导“金砖+”伙伴关系的创立

当今世界，国际形势经历深刻复杂变化。作为新兴发展中国家合作治理的典型案列，也是推进“南南合作”的一个重要载体，金砖国家合作始终重视反映发展中国家诉求、维护发展中国家利益。金砖合作机制尽管积极强化发展中国家利益代言人和维护者的角色，努力提升新兴市场经济体在全球治理中的地位和作用，但金砖国家组织面临的主要问题之一，仍然是同发展中国家的横向交流和实质合作偏少。同时，金砖国家面临着本国经济放缓和金砖国家成员之间存在利益冲突的问题。因而，与金砖合作发展战略紧密相关的合法性与有效性问题，不仅需要从机制内部深化不同利益群体的向心力和内聚力，还应该从机制外部加强与其他全球及地区性多边机构的战略对接和联系协调，通过内外协商实现金砖合作范式的融通联结。为此，自2013年南非德班峰会首次以金砖国家同非洲的伙伴关系为主题，邀请部分非洲国家领导人和非盟主席与会，传递金砖国家愿与相关区域国家强化合作关系、释放发展潜力的积极信号开始，加强多边合作与区域治理不仅成为金砖国家发挥效能的新方向和新领域，也是改变全球经济治理结构的一种重要方式。<sup>①</sup>

虽然此后每年金砖组织候任主席国都会邀请区域国家代表参与当期的金砖国家峰会，但此种模式由于缺乏持续性尚未成为经常化、机制化的通则惯例，无法全面体现其他发展中国家的治理诉求。<sup>②</sup>因此，为了克服金砖国家发展的局限性，应该建设一个更广泛的、包含更多发展中国家的综合框架平台，为发展中国家合作提供更多优质资源和可学可鉴的有益经验。从2014年巴西金砖组织峰会时邀请南美十个国家领导人举行第二阶段会议，到2015年俄罗斯以“乌法双峰会”的形式邀请了上海合作组织与欧亚经济联盟的成员国和伙伴国领导人，尝试探索金砖组织与两大多边合作机制的交流协调和增长联动，<sup>③</sup>再到2016年印度邀请环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议成员国领导人与会，一直到2017年中方举行了新兴市场国家与发展中国家领导人对话会，并邀请埃及、墨西哥、泰国、塔吉克斯坦、几内亚参与

① 米军：《金砖国家推动全球经济治理的路径选择》，《国外社会科学》，2018年第3期，第87—92页。

② 丁工：《以“金砖+”平台推进全球伙伴关系建设》，《教学与研究》，2018年第4期，第73—79页。

③ Francis Kornegay, “UFA and BRICS-SCO Connection Eurasia-Indian Ocean Nexus”, Institute for Global Dialogue, August 21, 2015, <http://www.igd.org.za/11276-ufa-and-brics-sco-connection-eurasia-indian-ocean-nexus>.

金砖会晤，这些行动开启了“金砖+”合作模式的历史新篇章。2022年5月，中国还开创性地举行了首次“金砖+”外长对话会，推动金砖机制建设不断走深，成为最具影响力的南南合作平台。<sup>①</sup>

综合而言，金砖国家峰会在邀请地区伙伴参与方面已经经过了多年的探索，总结这些经验有利于提出更具常规性、持续性的“BRICS+”合作新模式。<sup>②</sup>“金砖+”模式是对金砖国家发展十年来机制的创新，也是新形势下对金砖合作机制的推动和发展。自此，以“BRICS+N”平台加强与其他发展中国家和区域性组织的联系，使“金砖+”真正成为有效推进“南南合作”的利器和抓手就成为“金砖+”的重点方向。事实上，金砖国家来自亚洲、欧洲、美洲、非洲四个不同洲际，又都是所在大陆或地区具有重要影响力和代表性的主要经济体。也正因为如此，金砖成员国应该借助各自地缘资源和区位优势，推动金砖国家与相关区域组织和多边机构的对话联络，通过广泛联系地区机构，寻求不同多边机制的理解和支持，进而形成机制性、常态化的办会特色和运作模式。<sup>③</sup>为此，金砖国家未来合作迫切需要在提质增效方面下功夫，需要以区域合作与重点领域为切入点，形成金砖国家与多边合作、地区机制联动发展相互助益的格局。具体来说，当金砖本年度轮转主席国“落户”某个区域的国家时，由该国负责邀请所在地区组织代表参会，如巴西作为主席国时促成“BRICS+ 拉丁美洲和加勒比共同体”或“BRICS+ 南美洲国家联盟”“BRICS+ 南方共同市场”对话，俄罗斯负责“BRICS+ 欧亚经济联盟”或“BRICS+ 独立国家联合体”合作，印度倡议“BRICS+ 南亚区域合作联盟”或“BRICS+ 环印度洋地区合作联盟”，南非邀请“BRICS+ 非洲联盟”或“BRICS+ 南部非洲发展共同体”等，中国则可以考虑推进“BRICS+ 东盟共同体”或“BRICS+ 上海合作组织”的联络工作。<sup>④</sup>通过实施维护多边主义和区域开放主义的“金砖+”范式，以进一步彰显金砖国家合作机制的开放性与受邀国、联系国的代表性，提振国际社会对新兴经济体和发展中国家合作前景的正面预期。

此外，还可以在金砖外长会议下建立若干区域委员会，由相应区域委员会负责协调与区域性多边组织的交流，使代表更多地区力量的声音能够反映到金砖组织峰会上，增强金砖国家机制的合法性和代表性，并实质性地改善发展中国家作为一个整体的议价与博弈的战略能力。同时，现今发展中国家各类合作机制一定程度上出现叠床架屋的状况，众多关联但不从属的区域合作机制和多边经贸规定胶合缠绕在一起，导致不同制度规则和政策协定并存重合、相互掣肘的情况出现。例如，在非

---

① 贺文萍：《金砖“中国年”：发展机遇与未来挑战》，《人民论坛》，2022年第13期，第102—107页。

② 冯维江：《不断深化的中国与金砖国家合作》，《中国远洋海运》，2017年第9期，第26—27页。

③ 李东燕：《中国参与区域组织安全合作：基本模式与前景》，《外交评论》，2017年第1期，第64—82页。

④ 丁工：《深化金砖国家与相关组织的合作》，《中国发展观察》，2016年第6期，第48—49页。

洲地区就存在南部非洲关税同盟（SACU）、中部非洲国家经济共同体（CEEAC）、中部非洲经济与货币共同体（CEMAC）、东非共同体（EAC）、东部和南部非洲共同市场（PTA）、政府间发展组织（IGAD）、西非经济货币联盟（UEMOA）、西非国家经济共同体（ECOWAS）、非洲联盟（AU）和非洲发展新伙伴计划（NEPAD）、南部非洲发展共同体等多个成员重叠、功能相近、职责相似的区域和次区域合作机制。过多过碎的区域合作机制不仅消耗、分散组织资源和效力，产生“意大利面条”效应，甚至还使原有机制沦为“可变几何学”游戏。“金砖+”合作平台是各大洲国家建立双边、区域和多边包容性与多样性合作的产物，该机制的创立能够将不同洲际的地区多边机制聚集融合起来，既有助于金砖国家机制成为众多“南南合作”的轴心，还可以消解发展中国家内不同种类区域组织的规则冲突，协调优化合作机制的职能配置和制度安排，从而促使各个区域合作机制产生联组协商的乘积功效和加成作用。

## 五、结语

金砖国家组织是主要新兴经济体和发展中国家进行宏观政策协调、推动全球经济治理的重要国际平台，也是促进世界经济增长、推动全球秩序变革、维护国际和平稳定的关键力量。迄今，金砖合作已经走过16年历程，从建立新开发银行和应急储备，到“金砖+”合作模式，再到确立新工业革命伙伴关系，金砖合作正在进入高质量发展阶段。作为成色最足、分量最重的金砖成员，中国是推动引领金砖国家合作的积极倡导者和主要成员方，而金砖合作既是中国开展多边外交的实现形式，也是中国实践发展中国家外交的组成部分，还在中国外交运筹大国和经略周边的部署中占据独特地位。<sup>①</sup>可以说，中国与金砖国家的合作已经形成相互映衬、彼此点亮的格局。

值得注意的是，尽管政治安全领域逐渐成为金砖国家合作的重要组成部分，并在叙利亚、乌克兰等地区热点问题上实现了很好的连线 and 互动，但“俄乌冲突”导致金砖国家面临的地缘政治环境发生了巨大变化。印度、巴西、南非不希望金砖国家组织的目标超越经济和社会合作的范畴，也不希望让世人产生金砖组织是对抗西方的“反美集团”和颠覆现存秩序的“破坏者联盟”的错觉，更无意将金砖国家合作发展成为一个国际性多边安全论坛。同中国、俄罗斯、印度三个更为进取的新兴大国相比，巴西所需面对的外部压力和挑战最为轻松。以中国来说，由于国家统一问题尚未解决，存在为维护主权完整而影响崛起进度的可能；而印

---

<sup>①</sup> 牛海彬：《金砖国家合作的评估与前瞻》，《华东师范大学学报》（哲学社会科学版），2013年第4期，第117—123页。

度则同邻国巴基斯坦处于半战争边缘状态，从而牵制相当一部分用于发展的精力；中、俄两国还要应对美国等西方国家的战略挤压。自 20 世纪初，巴西便通过和平谈判全部解决了与邻国的边界问题，摆脱了与周边国家发生领土纷争的危险，同时来自外部的安全威胁也大幅减弱，这让巴西敢于四平八稳地在不同国家和地区间采取平衡策略和外交抉择。<sup>①</sup>因此，巴西相对单纯的历史和舒适的地缘政治环境，使得其不希望金砖机制中融入过多的安全因素。由于“俄乌冲突”导致国际环境发生重大变化，金砖国家对传统领域和非传统领域安全威胁的认知存在差异，这显然会给未来金砖国家合作带来不利因素。对此，中国在今年金砖峰会时更加强调，一方面要通过换位思考的方式增进相互理解，要在警惕发展中国家的共同利益被分化的前提下，保持与各成员国及利益攸关方的密切沟通，促进共同发展和彼此团结，确保金砖集团内部继续处于一种可管控的政治、经济、安全竞争之中。另一方面，要遵循求同存异、聚同化异的原则，认真倾听和吸取不同机构、界别、团组、群体的意见观点和措施建议，与各方一道集众智、聚合力打造最广泛共识，从而进一步为金砖国家合作确立高点定位、加速发展的主线和基调，也为全球经济治理和国际发展合作指明方向。

[责任编辑：郑佳]

---

<sup>①</sup> 周志伟：《国家身份、集体身份与激励机制——巴西参与金砖国家的核心动机分析》，《拉丁美洲研究》，2022 年第 5 期，第 1—12 页。