

“大金砖”与“全球南方”： 合作、治理与变革

徐飞彪 王友明 翟崑 卢静 徐秀军 任琳
唐志超 孙德刚 林民旺 周志伟 李勇慧 沈陈

编者按：2024年10月，“大金砖”首届峰会将在俄罗斯喀山举行。这是金砖合作机制发展中具有世界意义的事件。随着沙特、埃及、阿联酋、伊朗、埃塞俄比亚成为金砖机制正式成员，金砖五国变为金砖十国。金砖机制发展过程中积累的经验以及存在的问题，不仅需要在实践中进行总结，也需要在理论上进行探索。尤其是，历史性的扩员不仅使金砖机制更具包容性，也增添了复杂性，金砖机制内部的“求同存异”问题更加凸显。为此，本刊以“‘大金砖’与‘全球南方’：合作、治理与变革”为主题，特约部分专家进行笔谈，以期推动对这一问题的深入探讨。

“大金砖合作”前景评估及可能的出路

徐飞彪 中国现代国际关系研究院金砖国家
暨 G20 研究中心主任、研究员

2024年是“大金砖合作”^①元年。金砖变“大”，不仅是金砖自身发展的一件大事，更具有世界意义，引发全球关注。2024年的金砖峰会，是“大金砖”

^① 习近平主席在多个场合将扩员后的金砖称为“大金砖”。参见习近平：《推动停火止战实现持久和平安全——在金砖国家领导人巴以问题特别视频峰会上的讲话》，https://www.gov.cn/gongbao/2023/issue_10866/202312/content_6918866.html，访问时间：2024年4月1日。

首次在世界舞台上亮相，也是俄罗斯在俄乌冲突爆发两年多后首次举办金砖峰会，因此是“大金砖”面临的首场考验。当前世界局势变化加速加深，金砖所处环境日趋复杂，“大金砖”未来发展前景如何，牵动全球政经发展走向。

一、2024 年金砖峰会展望

“大金砖”的首届峰会将在 2024 年 10 月于俄罗斯喀山召开。2024 年峰会的轮值主席原本是巴西，2023 年初巴西主动与俄罗斯调换轮值主席国次序^①。截至 2024 年 3 月底，俄罗斯已经顺利举办了 20 多场活动，包括财长和央行行长会议及能源、空间、反洗钱等工作组级会议。总体看，本届峰会呈现如下特点。

一是俄罗斯高度重视。金砖合作机制是俄当前重要的外交平台，同时也是“大金砖”首次峰会，俄对本年度会议期待甚高。俄总统普京在接棒主席国当日就专门发表讲话，确定会议基调及办会设想。俄拟在多个城市举行 200 多场不同级别和类型的活动，规模空前。

二是突出务实合作。俄方列出本年度金砖合作的工作重点，包括 13 项政治与安全合作、17 项经贸金融合作和 10 项人文合作^②。俄在议程议题设置方面突出“务实合作”，地区安全、地缘冲突等敏感议题并非重点。

三是强调合作机制建设。俄方表示，将加大内部融合、促进新成员无缝和谐地融入金砖合作机制列为今年第一大任务；推进金砖机制化建设；加大金砖与世贸组织等多边平台的互动；拓展金砖与发展中国家联系；等等。此外，扩员仍是重要议程。普京称，金砖合作机制“将考虑其他约 30 个国家以某种形式加入金砖国家的多维议程”，并将着手研究“建立金砖国家新型伙伴关系的模式”^③。

四是突出全球南方色彩。本届峰会主题定为“加强多边主义，促进全球公平发展与安全”。会议将突出多边主义、公平发展等基调，并强调为广大发展中国家发声等，突出金砖的更大关怀。

目前看，金砖各项活动进展顺利，尚没有遇到较大问题。一些新成员国如阿联

① “Russia Agrees to Chair BRICS in 2024 Instead of Brazil”. <https://tvbrics.com/en/news/russia-agrees-to-chair-brics-in-2024-instead-of-brazil/>, 访问时间：2024 年 4 月 1 日。

② “Priorities of the Russian Federation’s BRICS Chairship in 2024”. <https://brics-russia2024.ru/en/russia-and-brics/priorities/>, 访问时间：2024 年 4 月 1 日。

③ “Address by President of the Russian Federation Vladimir Putin on the Start of Russia’s BRICS Chairmanship”. <http://en.kremlin.ru/events/president/news/73202>, 访问时间：2024 年 4 月 1 日。

酋等积极参加会议，并充满期待。但大金砖“首秀”才开始，后面充满不确定性。

二、金砖合作迈入新发展期

扩员后的金砖合作机制，无论是综合实力还是合作基础，均已今非昔比。新起点意味着金砖合作存在诸多新机遇，但也将面临此前从未遇到过的风险和挑战。

在机遇方面，新成员的加入为金砖带来新资源、新市场。新成员都是新兴与发展中国家的佼佼者，有巨大的资源、市场潜力，比如沙特与阿联酋的油气与资金、埃塞俄比亚的农产品和清洁能源、伊朗的能源、埃及的种植业与矿业等。金砖合作的空间与潜力无疑将进一步增大。

扩员还将带来合作新需求、新动力。无论双边还是多边，金砖现有合作存量需要更新扩容；同时，成员数量的增多、代表性的多元化，不但将大幅提升金砖内双边合作增量，也将使原有的金砖合作机制得到调整。而合作成员、广度、维度的增加，有利于金砖各国发挥各自优势，盘活现有合作存量、激发合作新潜能。

金砖扩员的规模优势明显。“大金砖”整体实力大幅提升，在世界经济政治中的分量增大。目前，金砖国家人口约占全球46%，领土占世界近35%，经济占全球比重约38%（按购买力平价计算），均超过七国集团和欧盟^①。贸易上，金砖国家占世界货物出口比重上升至23%；金融上，金砖国家拥有全球约一半的黄金和货币储备，在世界银行、国际货币基金组织的投票权达19%，足以影响全球金融市场走向。此外，在石油、天然气、粮食、关键矿产等方面，金砖的地位更是大幅提升，在全球举足轻重。这意味着金砖在上述领域拥有更大优势、更大话语权、更强的主导全球议程的能力。

“大金砖”平台有利于各国更好与全球南方国家建立连接。金砖自成立起便已明确其身份与使命定位，将自身视为新兴及发展中国家的代表。扩员后金砖的代表性、权威性更强，已成为全球南方的最佳合作平台，有利于金砖国家更好动员、整合全球南方的力量，代表全球南方发声发力。

^① “EIU, BRICS + Impact: Plaudits and Bricbats”. https://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/BRICS-report-final.pdf?mkt_tok=NzUzLVJJUS00MzgAAAGPHjXnRbg0TDn83TUnKRY0k5MZW5YdTiUNVRkKvEwa9iq6-HFMSi8XmCoKmMly5ym4IdruhYze1EQwr8ALOkvFYHF9ZGa80ggpFi3JHWRtRZjVVw, 访问时间：2024年3月28日。

但“大金砖”面临的挑战也十分巨大。

一是扩员带来的挑战。同其他国际机制一样，扩员与合作深化往往相互冲突。成员增多，首先会增大协调与谈判成本。金砖各国政治体制、法律制度与宗教文化多元，发展战略和利益诉求各异，发展程度差别较大，达成共识的难度增大。另一方面，与七国集团、经济合作与发展组织等不同，金砖采用的是协商一致、共识驱动的合作模式，各国一律平等，缺乏明确主导国，这是其政治优点，但在成员国日渐增多后会导致效率低下。扩员“蜜月期”结束后，如果关键合作迟迟难以推进，金砖的麻烦就会接踵而至。

二是外部阻力增大。“树大招风”，美欧等外部势力对金砖扩员保持警惕，正在采取措施限制甚至分化金砖合作。美国自不必说，欧盟对金砖的态度也出现摇摆。此前，欧盟从未认为金砖是威胁，甚至要求加大与金砖的对话与合作^①。但 2023 年以来，欧盟出台多个文件，要求对金砖保持警惕并采取必要的围堵措施^②。事实上，2024 年伊始，金砖便遇到“阿根廷冲击”^③，接着沙特在西方的压力下也出现异样表现^④。其实，阿根廷在加入前便承受了巨大的内外压力，此次临阵退缩，表明新金砖所处环境的复杂性。可以预见，“大金砖”未来将面临越来越多的外部压力和阻力。

三是内部挑战增多。金砖国家内部一直有质疑金砖的声音，包括南非、巴西等老成员，掣肘各国参与金砖合作。近期，一些成员国出现严重经济政治危机，比如埃及正经历严重的通货膨胀、外汇匮乏及债务危机；埃塞俄比亚则出现数十

^① “EU Foreign Policy towards the BRICS and Other Emerging Powers: Objectives and Strategies”, European Parliament Resolution, P7_TA (2012) 0017, February 2, 2012.

^② 2023 年 10 月 18 日，欧盟外交和安全政策高级代表在一份文件中表示，他们正在密切关注金砖扩员，并认为该集团“在国际论坛上促进一致和趋同行动的能力”有限；2023 年 12 月 13 日，欧洲议会出台“建议”（Recommendation），要求欧盟理事会与欧盟外交和安全政策高级代表“充分回应中国建立包括金砖国家集团在内的替代性国际组织的努力”，同时，确保欧盟成员国之间更好的协调，并加强与世界各地志同道合的伙伴关系。

^③ 2023 年 12 月 22 日，阿根廷新任总统哈维尔·米莱致函金砖五国领导人，表示“现在不是加入新兴国家集团的适当时机”，暂时不加入金砖机制。

^④ 沙特外长、经济部长等表示，“沙特仍在考虑是否接收加入金砖的邀请”。参见：Saudi Arabia Has not Yet Joined BRICS – Saudi Official Source. <https://english.alarabiya.net/News/saudi-arabia/2024/02/01/Saudi-Arabia-has-not-yet-joined-BRICS-Saudi-official-source>，访问时间：2024 年 3 月 28 日。

年来最严重的政治动荡。此外，俄罗斯深陷俄乌冲突当中，使金砖发展面临巨大不确定性。这些问题的出现，必将影响金砖合作的推进。

三、推进“大金砖合作”的路径

面对新的内外变局，金砖各国在成功扩员的“兴奋期”之后，需要定下心来，认清形势，直面内外挑战，携手共同前行。

第一，坚守初心，明确身份定位。组织越大，越需要旗帜和灵魂。“大金砖”的合作基础、内外环境已发生巨变，如果各国对金砖的初心使命和身份不够清晰，金砖就会在发展中迷失自我，失去方向。因此，金砖各国必须加强战略沟通，确认目标与利益的交集，如此方能行稳致远。

第二，克服分歧，促进团结合作。金砖内部差异大，矛盾多，价值观存在冲突，极易在内部矛盾和外部诱压下走向分化，甚至存在分裂的可能。目前，金砖许多成员国之间矛盾较深，比如埃及与埃塞俄比亚、沙特与伊朗等，更增大了各方协调的困难。部分成员国如印度对中国存在严重的战略猜忌与防范心理，对中国的认知出现较大偏差，甚至在金砖议程的设置上处处担心是否“增大中国的影响力”而有意“扯后腿”，已经严重影响金砖合作的推进。保持团结是金砖存续的关键，如何克服分歧，促进团结合作，已成为大金砖面临的首要课题。金砖潜力巨大，各成员国如能团结一致，共同向前，合作前景则将无比宽广。

第三，稳扎稳打，循序拓展合作。金砖扩员后，金砖合作不可能一步到位，而是要有序、有规划地稳步推进。这方面，欧盟、东盟等组织的合作经验可资借鉴，可先从务实合作开始，逐步积累合作的溢出效应，最终将金砖合作推至更高的水平。

“大金砖合作”需正确处理三组关系

王友明 中国国际问题研究院发展中国家研究所所长、研究员

2024年对于金砖合作机制具有重要且特殊的意义。重要性在于2024年是金砖大规模扩员后的开局之年，金砖机制建设步入“大金砖合作”轨道；特殊性在于，今年由深陷地缘政治冲突的俄罗斯担任轮值主席国，俄势必会用足用好东道主身份，依托金砖平台拓展外交回旋空间，以突破西方的持续紧逼和极限

打压。俄罗斯将今年的金砖峰会主题设定为“加强多边主义，促进全球公平发展与安全”，在此主旨框架下，“俄罗斯金砖年”有望呈现“活动多、节奏快、针对性强”的特点。然而，俄罗斯若想引领“大金砖合作”迈向全球治理架构“再平衡”，尚需妥善处理 and 应对金砖机制的一些结构性矛盾和现实性挑战。

其一，正确定位和处理金砖国家与全球南方的关系。当前，“全球南方”一词持续走热，背后既有新兴经济体带动发展中国家群体性崛起以重构国际秩序的因素，也有西方热炒该概念以此拉拢和分化发展中国家从而边缘化中国和俄罗斯的政治操弄。因此，国内外政学界对“全球南方”的界定不一而足，本着各取所需的宗旨，各种定义五花八门。尽管如此，在诸多虚实不一、模糊难辨的定义中，“全球南方”的本质内涵和主体特点还是较为集中地体现出来并得到一定认可，即“全球南方”既超越地缘政治和地缘经济的范畴从而具有广谱性和松散性，也突破了经济属性较强的“发展中国家”理念而更具多元性，它将政治体制各异、经济发展水平不一、文化传统不同的发展中国家悉数纳入其中。

在全球南方这种多样性、差异性和包容性的特质下，那些否认作为金砖成员国的中国是全球南方一员的言论显然不具说服力。金砖所有成员国和其他全球南方国家一样都具有“非西方”身份，它们历史遭遇相似，政治底色相同，发展使命相同，国际利益诉求相同，均追求一个平等有序的多极世界和共商共建共享的全球治理新架构。鉴于诸多相似的经历和相同的主张、理念，将“金砖国家”的身份认同为全球南方具有合理性和时代性。金砖不断做大做强从而吸引众多国家排队加入金砖是全球南方国家群体性崛起的体现和标志。金砖成员国心系南方，服务南方，引领南方，从而致力于实现国际权力体系的重组和国际秩序的重构。

其二，妥善处理金砖成员国双边问题与“大金砖”整体合作的关系。双边问题时常掣肘和制约整体合作几乎是全球多边机制的固有难题。成员国之间运行良好的双边关系无疑是多边机制加分因素，而多边机制中嵌入任何一对有问题的双边关系，如果处理不当，势必会成为整体机制前行的“拦路石”。金砖机制建设也不例外，新一轮扩员后，由于历史和现实的原因，各成员国之间同样面临一些双边问题带来的挑战，例如，新成员埃及与埃塞俄比亚之间因尼罗河水资源分配而产生争端；又如，中东宿敌沙特和伊朗虽已实现外交和解，但是二者之间的种族教派矛盾和地缘政治之争不会就此烟消云散。更为明显的是，中国和印度之间因领土争端而陷入谷底的双边关系迟迟不见缓解迹象，尤其是印度在美国的诱

拉下，力图扮演全球南方领军者角色，并不乐见中国和俄罗斯在“大金砖合作”中的引领作用，动辄以“搅局者”身份亮相，这既损害金砖国家抱团联动的国际形象，也在一定程度上影响了金砖机制建设的拓展和深化。

因此，随着金砖的进一步扩员或以“金砖伙伴国”的纳新方式壮大队伍，更多的双边矛盾将被带进多边合作中，这需要成员国着眼多边合作和整体合作的大局，聚大同化小异，在整体利益突破中实现自身利益，形成以多边推动双边、双边促进多边的互促互动良性效应。否则，如果某个成员国因双边问题而一味执念于一己私利且锱铢必较，那么双边问题干扰下的“大金砖合作”就很难摆脱西方媒体鼓吹的所谓金砖国家“同床异梦”，最终将成为“僵尸”的命运。

其三，正确处理“大金砖合作”与西方国家的关系。金砖机制的初心在于，在 21 世纪全球产业链和价值链建构中通过联动互助实现弯道超车，以及在国际权力体系重组中获得与自身体量相称的国际权力。在西方国家看来，作为“后来者”的金砖国家势必会动其国际权力蛋糕，因此，当众多全球南方国家纷纷提出加入金砖后，以美国为首的西方世界表现出从未有过的惶恐不安，特别担心由其把控的国际秩序将被金砖国家推翻而另起炉灶。当前国际秩序和国际体系发生系统性震荡，一个显著的特点是守成国及西方正忙于在全球范围内构筑各种以盟友体系为依托的政治、经济和安全“小圈子”，而代表新兴势力的金砖机制正吸引越来越多的全球南方国家加入其中。一种新的平行对抗体系似乎正在形成，这引发国际社会对未来国际秩序走向的担忧。在此背景下，有必要对扩员后金砖机制的角色进行再定位和再阐述，需表明“大金砖合作”的初心未变，即金砖机制并非现行国际秩序的推翻者，而是推动者，并非寻求与西方搞阵营对抗，而是与西方进行平等合作，实现共赢。

因此，金砖国家合作的开启虽然缘于不满西方继续垄断国际秩序，但是它们也都不愿意以新冷战方式再次陷入大国博弈和阵营对抗的泥潭。事实上，金砖新老成员国不愿意牺牲与西方国家关系以换取自身在金砖合作中的利益，成员国更愿意在与西方国家保持良好关系的同时做大做强金砖机制。因此，金砖是一种“非西方”的组合而非“反西方”的机制。现实问题的关键和难点在于以美国为首的西方国家并不能正确认知和定位金砖机制。在西方不断唱衰、抹黑、遏制和分化金砖的情况下，金砖国家迫切需要运用政治智慧在世界大变局中找到新旧势力正确相处之道。

在妥善处理三组关系的基础上，“金砖俄罗斯年”完全可以在既往共识的基础上，聚焦热点，针对一些可以作为的领域发力，推动“大金砖合作”取得实效。

一是循序渐进，先易后难，力争在金砖金融合作上取得实效。成员国在如何既要做大金砖又要做强金砖上的分歧和争论较多，在是否建立“金砖秘书处”、“金砖评级机构”等问题上分歧难消，同样，建立“金砖统一大市场”也存在技术性和政策性障碍。但是，成员国在深化金砖金融合作方面共识较多，例如，成员国政学界人士大多认为，虽然建立“金砖统一货币”和“去美元化”并非短期可为之举，但在成员国的经贸中加大本币结算和扩大本币互换力度以降低对美元的依赖则切实可行。建立金砖支付体系以摆脱美国及西方掌控的 SWIFT 体系也受到成员国政界和学界的广泛支持。2024 年轮值主席国俄罗斯深受西方金融制裁之苦，势必会加速推进金砖支付体系的建立。根据 2023 年南非峰会的部署，成员国央行行长和财长将在 10 月喀山峰会前提交金砖支付体系建设方案。因此，可以预见，建立一种名为“金砖之桥”的支付体系将成为“金砖俄罗斯年”的优先事项。

新开发银行已经成为金砖机制的“金字招牌”，开通运行以来取得良好的业绩和国际口碑，并获得国际权威评级机构 AA+ 的认定，正吸引越来越多的“全球南方”国家加入。因此，可顺势而为，在金砖扩员的基础上，进一步推动新开发银行扩员，从而实现金砖的“双向扩员”，以扩大金砖机制的规模效应和感召力。新开发银行的扩员更要拓宽思路，大胆尝试，扩员对象不再局限于全球南方国家，可以将诸如新加坡这样的发达国家吸收进来。此举有助于吸引发达国家的高端金融人才，借鉴其国际金融治理经验，以应对日益激烈的同业竞争。

此外，金砖新成员多为石油能源富集国，金砖可顺势建立能源伙伴关系，在石油贸易中扩大本币结算力度，有效推动世界货币多元化进程。扩员后的“大金砖”更要在国际货币基金组织的份额改革上发力，在该组织完成第 16 次份额总检查的基础上，进一步增加“全球南方”国家在布雷顿森林体系机构中的发言权和代表性。

二是抢占先机，及早制定人工智能治理的金砖框架。人工智能全方位地改变了传统安全和非传统安全全球治理的既有范式，正在深刻影响人类社会的发展进程。“大金砖合作”若要行稳致远，就必须在新一轮科技革命的前沿领域和关键领域走在前头。应以刻不容缓的节奏尽早启动“金砖人工智能研究组”的工作，形成金砖国家人工智能的治理框架和监管标准。在“金砖俄罗斯年”，金砖国家需顺势而为，在业已成立的“中国—金砖国家新时代科创孵化园”基础上，联合进行人工智能技术研究、人才培养和政策协调，顺势制定人工智能金砖安全规范，提出人工智能金砖倡议，确保“全球南方”国家享有相应的人工智能技术

及其利好。中俄两国可以利用孵化园“中俄数字经济研究中心”“俄罗斯之家协同创新中心”等平台加强人工智能技术联合研究和难点攻关。

三是补足短板，加大金砖整体军事防务合作与人文交流力度。相较在政治、经济合作中的丰硕成果，金砖机制在整体军事防务上的合作可谓乏善可陈。囿于忌惮美国及西方的过度反应，金砖军事防务合作目前仅限于双边军事演习，即使已开展的三边海陆联合演习也并非以金砖名义进行。在变乱交织的国际格局下，金砖合作拓展至军事防务领域的必要性和现实性凸显，需要加强顶层设计，推动军事安全合作成为未来“大金砖合作”的重要方向^①。同样，人文交流合作理应成为“大金砖合作”可持续发展的重要支撑，需要在已有的金砖国家运动会、金砖大学联盟等人文交流成果的基础上，尽快出台期待已久的金砖国家签证互免政策，为人文交流打开便利之门。此外，还需深化金砖国际传播能力建设合作，成立传媒合作机制，合力补齐短板，可在“金砖国家媒体高端论坛”的基础上建立“金砖通讯社”，用金砖声音反映全球南方国家的历史人文面貌和发展利益诉求，摆脱经常被西方媒体以“民主”“人权”价值观名义进行污名化和政治化操弄的窘境。

在当下全球治理体系“失序、失效、失衡”叠加发酵之际，“金砖俄罗斯年”将本着“有所为，有所不为”的原则，顺势找准契合世界政治经济新生态的合作领域进行拓展和深化，加速推进国际体系变革和国际秩序重构，“大金砖合作”势必将全球治理架构推入“再平衡”的快轨道。

金砖机制：潮起南方，惠及全球*

翟 崑 北京大学国际关系学院教授，
北京大学区域与国别研究院副院长

以金砖机制为代表的全球南方共识的本质，是以南方国家为主体、主角和主人所提出的对于全球秩序的倡议—行动体系，其理想愿景是“起自南方，惠及全

* 本文是2020年国家社科基金重大项目“印太战略下‘东盟中心地位’重构与中国—东盟共建‘海上丝绸之路’研究”（20&ZD145）的阶段性成果。

① 王友明：《“金砖南非年”视角下金砖机制建设评析》，载《当代世界》2023年第9期。

球”，其正确的归宿是汇入包容性人类命运共同体构建的洪流。全球南方力图建立一个南北方共同发展、共同繁荣的国际秩序，其群体的整体性、名称的合法性、秩序的创新性、本质的包容性、进程的行动性，汇聚成为再塑全球秩序的新浪潮。在此过程中，金砖机制挺立潮头，源源不断地提供合作动力。

一、潮起南方

中国、印度、巴西、印尼、埃及、沙特、阿联酋等新兴经济体相继提出有关全球南方的倡议与行动，引领全球南方发展，初步形成全球南方共识。金砖国家的发展和扩容更是代表了全球南方的兴起。

一是提出全球倡议。二战后，尤其是冷战结束以来，发达国家主导着全球议程的设置。21 世纪以来，南方国家越来越多地发出设置全球议程的声音。不同版本的全球南方倡议兴起，产生全球南方共识的聚合效应。俄罗斯面对俄乌冲突以来西方发起的制裁，其外交重点出现明显的“南方化”转向，通过喀山论坛、俄罗斯—非洲峰会等平台着力加强与南方国家的立场协调和合作共赢。巴西积极推动联合国、二十国集团（G20）、金砖合作机制的去西方中心改革，积极在俄乌之间进行调和。印度在担任 G20 轮值主席国期间，组织汇集 125 个南方国家举办“全球南方之声峰会”，就南南共同发展提出替代性方案，推出“回应、承认、尊重和改革”（4Rs）全球议程与五项关键举措。中国持续推动加强新兴市场和发展中国家在全球事务中的代表权和话语权，坚定维护发展中国家的共同利益。全球南方倡议的积聚反映了各南方国家在对外战略上对全球南方的重视。各国基于战略偏好和本国利益提出各具特色的提案，既是南方智慧的积聚，也引发了部分国家对“全球南方”领导力的博弈。

二是融入新兴机制。随着新兴市场和发展中国家的群体性崛起，南方国家的国际地位与参与感明显上升，更有机会形成全方位、多领域的国际协作。一个最突出的表现是越来越多的南方国家成为新兴机制的成员，南方国家在新兴多边机制中的代表权持续增加。2023 年 7 月，上海合作组织实现第二次扩员，伊朗正式加入上合组织。2024 年年初，埃及、埃塞俄比亚、伊朗、沙特阿拉伯和阿联酋正式加入金砖合作机制。2023 年 9 月，二十国集团成员国就非洲联盟成为正式成员达成共识，非盟由此成为继欧盟之后 G20 中的第二个区域组织。全球南方声音在 G20 中持续增强。印尼、印度、巴西于 2022 ~ 2024 年期间成为首次全部由新兴市场国家和发展中国家组成的 G20 三驾马车，开启 G20 全球南方化进程。全

球多边机制由此前的北方主导转为南北共治，南方国家从国际舞台的边缘向中心靠拢。全球南方在国际多边机制中的话语权进一步提升，为南方国家推动国际治理机制改革提供了更多机会。

三是保持独立立场。南方国家在国际问题上更倾向于保持自主性，不追随或盲从西方，甚至在部分问题上联合起来反对西方立场。比如，不少南方国家不愿就乌克兰问题在西方与俄罗斯之间选边站。从2022年3月到2023年2月的联合国会议中，超过50个南方国家不支持西方对俄制裁，共有32个国家对谴责俄违反《联合国宪章》的决议投了弃权票。2023年10月巴以冲突爆发后，大多数南方国家并没有站在美国一边，而是对加沙日益严重的人道主义问题感到担忧。10月16日和18日，俄罗斯和巴西先后主导呼吁对“立即实行持久人道主义停火”的决议草案进行表决，但因美国等国的反对未获通过。10月27日，联合国大会在巴以冲突背景下通过了一项关于“保护平民和维护法律和人道主义义务”的决议，谴责“所有针对巴勒斯坦和以色列平民的暴力行为”，获得120票赞成。这反映了南方国家采取独立和不结盟外交的倾向，各国更明确表达了支持国际社会的和平与稳定、反对外国势力干预内政、不愿卷入大国竞争的偏好。

二、惠及全球

以金砖机制为代表的全球南方的汇聚成潮，是当下全球秩序变迁的重要体现和关键动力。全球南方的主要力量是中国、印度、俄罗斯、巴西等新兴市场与发展中国家，但全球南方旨在建立的全球秩序并不将北方国家排除在外，而是寻求南北方国家更加公平的互动，不是零和，而是共赢。因此，在推进全球南方目标的过程中，存在南方国家内部的互动、南北方国家之间的互动等多种复杂博弈情况。一个好的概念要在好意图的基础上按正确的方向推进，否则会功败垂成。为保持正确的发展方向，全球南方尤其是金砖机制应坚持“起自南方，惠及全球”的总体原则。

一是坚持南方国家的求同存异原则。当前，全球南方包含130多个国家，覆盖拉丁美洲、亚洲、非洲和大洋洲等地区。由于发展水平与价值观念不同，南方国家对全球秩序的设想存在差异。以中国、印度和俄罗斯为例，三国对西方主导的国际制度和机制有着不同的立场。印度将自己视为发达国家和发展中国家之间的桥梁，借助美日印澳四方机制、七国集团、北约等平台为印度版全球南方设想发声。中国主张改革和完善多边主义治理机制，提升发展中国家在多边机制中的

话语权，推进开放的地区主义，反对西方制造冲突对抗的排他性机制。俄罗斯则对西方主导机制持更加强硬的立场，于 2017 年宣布永久退出八国集团，又于 2023 年退出《欧洲常规武装力量条约》。三个国家也采取了一些求同存异、减少竞争的措施，尤其是三国均为金砖国家机制的创始成员国，在各自专长领域进行分工、在争议问题上作出让步等，这正是全球南方国家求同存异的表现。印度近年争做全球南方的领头羊，推动非洲联盟参与 G20，获得与欧盟相同的组织地位，值得赞许。但是 2023 年年初，印度邀请 120 多个国家举行“全球南方国家线上峰会”，并未邀请中国这个经济体量最大的全球南方国家，这显然不利于全球南方的团结。因此，全球南方国家仍需坚持求同存异，团结一致。

二是反对南北国家相互排斥。南北国家之间的博弈，其复杂性是由北方国家与南方国家的偏好差异导致的。一方面，南方国家对于国际事务中的南北方国家关系有不同意见。印度寻求成为发达国家和全球南方国家的中间人，承诺扮演调停和亲善的角色，解决全球南方共同问题。在担任 G20 轮值主席国期间，印度努力调和南北关于乌克兰问题的分歧，将论坛重点放在全球债务、气候变化等南方议题上。另一方面，北方国家对南方国家的内涵、标准仍存在不同意见，有意将中国、俄罗斯排除在南方国家之外。日本在呼吁与南方国家接触的同时，不考虑将中国和俄罗斯纳入全球南方。南方和北方国家的不同立场加剧全球南方分裂的可能性。但是，从事实和逻辑看，只有持零和博弈思维方式的国家，才会认为北方和南方存在某种对立。南方的发展从不建立在发达国家的衰落上。从整个国际体系来看，西方国家的繁荣对全球南方不一定有利，但是西方国家的凋敝对全球南方的发展也定然没有好处。反之，全球南方的发展也给北方国家提供进一步发展的机会。全球南方若是普遍贫困，西方自然也无从实现经济增长。因此，各国应就全球南方秩序中的南北关系、南方国家的评定标准等进行协商，以期达成一致，为推进协同合作奠定基础。

三是鼓励各方包容共生的全球秩序。当旧的全球秩序不利于全球各方发展时，新秩序的萌芽就出现了。在全球南方的带动下，未来将出现多重秩序交织博弈的复杂状态。全球南方倡议的新全球秩序与美国等西方国家主导的旧秩序呈现交织状态。两者之间不仅是解构与重构、替代与被替代的关系，也存在对接、重叠、平行等诸多可能性。同时，新秩序的倡导者之间也存在复杂竞争博弈，面临相互模仿、兼并、替代的挑战。因此，未来的全球秩序将呈现交错混杂的态势，是单一秩序叠加、两个或少数秩序共存，以及多种秩序交织的局面。未来国际秩

序的复杂性大大增加了全球南方秩序建构的难度，对南方国家协调秩序构想提出了更高要求。这要求全球南方致力于建设包容共生的全球秩序，通过全球南方倡议将全球各方联系在一起，相互依赖，相互扶助，共生共荣，达到系统最优。说到底，全球南方广泛的代表性和巨大的包容性是其生命力所在。不管全球北方提出的全球观念是否包容、乐见和帮助南方发展，南方的全球观已经包容了西方发达国家，并乐见其发展。全球南方作为有更大发展渴望的国家群体，体现出了更大的包容性。发展中国家明白，国家的安定和平是一切经济发展和美好生活的基础，合作和共赢是解决不平等、不公正的钥匙。国际秩序只有是全球性的，才能协调全世界各国的利益冲突；只有是普惠性的，才能让每一个国家有获得感；只有是包容性的，才能让每一个国家都置身事内，从而获得一种全球性的秩序感。只有这样，起自南方国家但惠及全球的新秩序蓝图才有可能最终实现。

遥想中国古代的天下体系，西方古代的罗马体系，以及近代以来建立的西方全球秩序，都曾在很长一段时间内给人类社会的发展带来正增长秩序。但是这些古往今来的全球秩序自身也有不少问题和遗憾，系统性推动人类整体发展力有不逮。以金砖机制为代表的全球南方，其正确发展的底层动力应该来自包容性的全球秩序力量、求和平与促发展的人心力量、追求世界各国共同现代化的演进力量。将全球南方作为一种“潮起南方、惠及全球”的新国际秩序的设定，是大航海时代以来有关全球秩序的一次迭代发展，是人类进步的力量。

金砖合作机制为“全球南方”崛起注入新动能

卢 静 外交学院国际关系研究所教授

2024年伊始，金砖国家迎来了历史性扩容。金砖扩容是金砖国家发展壮大的体现。金砖国家是新兴市场国家和发展中国家的代表，是全球南方的重要成员。进入21世纪后，全球南方的崛起深刻改变了国际经济政治格局。但是，随着近年来逆全球化风潮涌动，以及大国战略博弈不断加剧，全球南方国家的合作与发展面临严峻挑战。在此形势下，金砖扩员为全球南方的崛起注入了新动能。

一、金砖国家合作为全球南方国家合作发挥了示范引领作用

全球南方是当今世界大变局中反对霸权主义、追求全球正义的一股更为独

立、更加主动也更具发展潜力的力量。但是，全球南方国家数目众多、类型多样、分布广泛、利益诉求不一，其内部凝聚力始终面临挑战。尤其近年来随着国际经济政治环境的恶化，全球南方国家合作面临新的严峻挑战。金砖国家是全球南方的重要成员，也是一个内部异质性突出甚至存在矛盾的新兴大国合作群体。金砖合作机制自建立以来，克服了种种内外挑战，成功探索出一条新兴大国之间的合作与发展之路，是全球南方国家合作的先行示范者。

金砖国家合作的成功经验，集中体现为以下三个方面。

一是以正确的价值理念为引领。金砖国家始终在坚持相互尊重、主权平等的原则基础上，奉行开放、包容、合作、共赢的金砖精神，促进团结与合作，谋求共同发展。对此，习近平主席指出，“金砖合作是一个创新，超越了政治和军事结盟的老套路，建立了结伴不结盟的新关系；超越了以意识形态划线的老思维，走出了相互尊重、共同进步的新道路；超越了你输我赢、赢者通吃的老观念，实践了互惠互利、合作共赢的新理念”^①。开放、包容、合作、共赢的金砖精神，作为金砖国家的核心理念和价值基础，不断推动金砖合作迈上新台阶。

二是以完善的合作制度为保障。金砖国家始终高度重视并不断加强合作制度建设，已经形成了一个以领导人定期会晤为引领，包括部长级会谈、工作组会议与工商、智库、媒体等论坛在内的，涵盖经贸、金融、安全、科技、教育、文化、卫生、政党等多领域的完整制度体系。其中，领导人会晤机制通过发挥高层交往的政治引领作用，为金砖国家合作指明方向，提供政治保障。而各领域的部长级会议、工作组会议、专家学者研讨会等合作机制，加强了金砖国家间的沟通与合作，有助于增进相互间信任和凝聚合作共识。金砖国家合作的制度建设成果既保障了合作的可持续性，也极大增强了合作的韧性。

三是坚持务实合作的行动导向。金砖国家不是碌碌无为的“清谈馆”，而是知行合一的“行动队”。金砖国家始终坚持行动导向，积极推进务实合作，不断加强实践创新。在此基础上采取的一系列集体行动，彰显并持续扩大金砖国家的影响力与感召力。金砖国家通过建立新开发银行、应急储备安排、新工业伙伴关系创新基地，以及科技园、农业研究平台、数字公共产品平台、绿色旅游联盟等一系列合作实体和合作平台，积极推进共同行动和强化集体行动力，取得了突出成效。

^① 《习近平集体会见金砖国家外长会晤外方代表团团长》，https://www.gov.cn/xinwen/2017-06/19/content_5203774.htm，访问时间：2024 年 4 月 1 日。

二、“金砖+”机制为全球南方国家合作拓展新增长点

金砖国家自诞生时起，就明确以新兴市场国家和发展中国家的代表作为身份定位，着眼于全球南方的共同发展。2009年，首届“金砖四国”领导人在俄罗斯叶卡捷琳堡会晤发表的《联合声明》中指出：“‘金砖四国’对话与合作不仅符合新兴市场国家和发展中国家的共同利益，而且有利于建设一个持久和平、共同繁荣的和谐世界。”^①金砖国家在谋求自身发展的同时，也积极带动全球南方国家发展，并始终代表全球南方在世界上发声，一直强烈呼吁联合国、二十国集团等重要机构在全球性重大议题上更多体现新兴经济体和发展中国家的代表权和话语权。

为加强与广大发展中国家的联系，金砖国家自2013年德班峰会起增加了金砖国家领导人与主办国所在地区的国家和相关地区组织领导人的对话会，开启了“金砖+”（BRICS+）的开放合作模式。2017年金砖厦门峰会又进一步创新了“金砖+”模式，邀请埃及、墨西哥、泰国、塔吉克斯坦、几内亚的领导人与金砖国家领导人进行对话，使“金砖+”更具全球代表性。在2023年的金砖国家领导人第十五次会晤中，轮值主席国南非邀请了67位非洲国家及全球南方国家的领导人，以及多名国际和地区组织领导人出席“金砖—非洲”会议和“金砖+”对话会，此次会晤还确定了金砖合作机制扩容的问题。“金砖+”机制有力保证了金砖国家与其他新兴经济体和发展中国家的对话与合作。通过“金砖+”机制，金砖国家扩大了在全球南方的“朋友圈”，使金砖国家与更大的外部市场对接，从而释放出更大的合作潜力。同时，“金砖+”模式也使金砖合作机制成为全球南方国家开展战略沟通的重要渠道，有力推动了金砖国家与全球南方国家以及全球南方国家内部的交流与合作，为全球南方国家合作拓展了新的增长点。

由此可见，“金砖+”机制有助于金砖国家成为团结和协调全球南方的中心，并持续增强金砖国家在新兴经济体和发展中国家的影响力和感召力，这也为金砖国家扩容奠定了基础。而“金砖+”机制和金砖扩员则为全球南方合作拓展了新的增长点，尤其随着新开发银行、应急储备安排、新工业伙伴关系创新基地等一系列合作实体的建立和运行，金砖国家不断向全球南方国家提供新的公共

^① 《金砖国家领导人第一次会晤联合声明》，http://brics2022.mfa.gov.cn/chn/gyjzgj/ljldrhwcgwj/202202/t20220221_10643874.html，访问时间：2024年4月1日。

产品，对促进全球南方国家的共同发展发挥了积极作用。

三、金砖合作机制提升了全球南方在全球治理中的地位

金砖合作机制自诞生以来，一直将推动全球治理体系的改革与完善作为一项重要任务，如今已经成为全球治理体系中一支重要力量。当前，世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开，金砖国家秉持“胸怀天下、立己达人”的指导理念，努力为变乱交织的世界指明方向和提供发展动力。2023 年，金砖国家领导人第十五次会晤发表的《约翰内斯堡宣言》，重申金砖国家致力于加强和完善全球治理，推动构建更加灵敏、有效、高效、代表性强、民主、问责的国际和多边体系；并强调指出金砖国家要促进和平，构建更具代表性、更加公平的国际秩序，重振和改革多边体系，推动实现可持续发展和包容性增长。

2024 年金砖国家实现大规模扩员后，拥有了更为庞大的经济体量和人口资源，从而增强了其整体实力和竞争力，同时也具有了更强的全球南方国家的代表性，金砖国家在全球治理体系中的地位进一步提升。这也提升了全球南方在全球治理体系中的代表性和发言权，为全球南方参与全球治理体系的改革与完善注入更多能量。金砖扩员是维护和平力量的增强，是世界正义阵线的扩大，而反对霸权主义、追求全球正义也正是全球南方的根本价值所在。随着金砖国家实力的增强，全球南方不再是“沉默的大多数”，而是已经成为国际秩序变革的关键力量，将有力促进世界的和平、发展与合作。

“全球南方”崛起与“大金砖合作”的时代价值*

徐秀军 中国社会科学院世界经济与政治研究所、
国家全球战略智库研究员

2024 年 1 月 1 日，金砖合作机制正式吸纳沙特阿拉伯、埃及、埃塞俄比亚、阿联酋和伊朗五国加入，开启了“大金砖合作”新时代。金砖合作机制大规模扩员顺应了全球南方崛起的历史大势，反映了全球南方国家“谋发展、求合作”的强烈诉求。

* 本文获中国社会科学院学科建设“登峰战略”资助计划（DF2023YS42）资助。

一、全球南方崛起与金砖合作机制演进逻辑

早在 2001 年，作为敏锐观察到新兴市场国家崛起势头的市场精英代表之一，时任美国高盛公司首席经济学家吉姆·奥尼尔首先提出了“金砖四国”（BRIC）概念，由此引起了国际市场对新兴市场国家的广泛关注^①。作为一种先导性力量，市场对新兴市场国家崛起有敏锐的感知。但是，这种感知总体上仍囿于新兴市场国家在国际市场中的地位和角色。因此，在奥尼尔那里，“金砖四国”仅仅是一个投资概念，意在引导资本投向这些有一定发展基础并有发展潜力的国家。事实也正如此，在奥尼尔的积极推动下，高盛集团于 2006 年 6 月正式开放金砖四国基金，试图挖掘“金砖四国”的投资价值。几乎与此同时，金砖四国开始酝酿建立一个代表新兴市场国家力量与利益的新机制。

2006 年 9 月，巴西、俄罗斯、印度和中国四国外长在联合国大会期间举行首次会晤，宣告金砖合作机制正式成立。2009 年 6 月，四国领导人在俄罗斯举行首次会晤，将这一机制升级为最高层次的峰会机制，由此开启了金砖合作稳步发展的新征程。2011 年金砖合作机制进行了首次扩员，吸纳南非成为正式成员，金砖四国由此成为金砖国家（BRICS）。2015 年 7 月，作为金砖合作机制框架下的首个实体机构，新开发银行正式开业，成为金砖合作走深走实的标志性成果之一。3 个月后，因投资收益不佳，高盛集团关闭了运行不足十年的金砖四国基金。

尽管作为投资概念的金砖四国已不复存在，但金砖国家合作机制却不断发展壮大，取得了越来越多务实合作成果，并在 2024 年进行大规模扩员而迈向“大金砖合作”新时代。这表明，金砖合作机制的成立与当初奥尼尔“金砖四国”概念的提出是从不同角度认识世界变局的结果，从后来的发展情势看，两者甚至不存在实质性联系。相比金砖四国基金的短暂历程，金砖合作机制兴起和演进的逻辑远非一个投资概念所能揭示和承载，它在客观上顺应了当今时代国际力量对比变化的世界大势。在很大程度上，两种“金砖”使用相同名称，不过是巧合而已。

总体来看，作为一种由新兴市场国家和发展中国家组成的新型机制，金砖合作机制之所以能不断开辟广阔发展前景，背后的现实逻辑主要在于全球南方的崛

^① Jim O'Neill, "Building Better Global Economic BRICs", *Global Economics Paper*, No. 66, New York: Goldman Sachs, 2001.

起催生了金砖合作并赋予其持续发展的动力。

首先，全球南方崛起彰显金砖合作机制成立的时代性。冷战结束后，全球南方迎来了经济全球化迅猛发展的历史机遇。随着经济实力的不断提升，全球南方日益成为国际经济舞台上不可忽视的力量。正因如此，在七国集团（G7）的倡导下，包含全球南方主要国家的二十国集团（G20）机制于 1999 年正式成立。在 G20 框架下，发达国家可以依托 G7 机制协调立场，作为全球南方大国的新兴市场国家成立对话和协调机制的必要性和紧迫性日益上升。从一定意义上讲，金砖合作机制是时代的产物，也反映了历史的进步。

其次，全球南方崛起赋予金砖合作机制发展的合法性。崛起既意味着全球南方在国际社会应享有更多的话语权，也表明全球南方有能力承担更多的国际义务和责任。金砖合作机制之所以拥有广阔的发展空间，原因就在于它拥有全球南方所奠定的国际基础、承载了全球南方所反映的国际诉求。自成立之初，金砖合作机制就致力于维护全球南方利益，这成为其合法性的重要来源之一。

最后，全球南方崛起造就金砖合作机制成员的广泛性。随着全球南方的持续崛起，金砖合作机制吸纳更多全球南方成员既是对全球南方参与金砖合作强烈意愿的回应，也是金砖国家推动更大范围合作共赢的必然选择。

二、“大金砖合作”的全球南方特色与功能

尽管全球南方在国际舞台上拥有重要影响力，但尚未形成机制化安排，总体上仍是一股较为松散的力量。因此，全球南方要提高在全球治理体系中的代表性和发言权，仍需依托已有机制表达自身诉求和维护自身利益。作为一个由新兴市场和发展中国家组成的跨区域合作机制，金砖合作机制无疑是目前最合适的选择。为此，近年来有 20 多个全球南方国家以不同方式表达了加入金砖合作机制的意愿。本次金砖合作机制面向全球南方大规模扩员，使金砖合作机制有了更加明晰的角色。具体来说，为了更好反映全球南方诉求，“大金砖合作”的作用更加聚焦以下三个方面的功能定位。

一是全球南方共享发展成果与发展机遇的平台。发展是全球南方最基本的诉求。当前，全球南方国家大都将发展置于国家战略和政策的突出位置，致力于尽快实现联合国 2030 年可持续发展议程目标。但是，发展动能不足、发展挑战增多已成为很多全球南方国家面临的难题。金砖国家都是积累丰富发展经验并有较大发展优势和潜力的新兴市场与发展中国家，能够为全球南方国家寻求符合自身

国情的发展道路和模式提供有益借鉴和更多选择。同时，金砖国家不仅将实现自身发展作为合作目标，还积极推动“金砖+”合作，让发展成果和机遇惠及更多全球南方国家，推动更多国家实现共同发展。

二是全球南方加强对话交流与务实合作的平台。相比发达国家群体，全球南方因成员众多而更具多样性。无论是资源禀赋、经济规模和发展水平，还是历史文化、宗教信仰和社会制度，全球南方国家之间都存在很大差异，一些国家之间甚至还存在历史恩怨、领土争端和军事对抗。因此，全球南方更需要加强对话交流，化解彼此矛盾分歧，增进彼此信任。同时，差异也意味着各有特点、各有所长，加强务实合作能够实现优势互补和各尽所能。但是，作为一个相对松散的群体，全球南方迫切需要一个容纳更多全球南方成员的有效机制来促进彼此交流与合作。目前，金砖国家已建立了领导人峰会、专业部长会议、高级代表会议、协调人会议等多层次合作机制，还举行了企业家论坛、工商论坛、金融论坛、智库会议等多种形式的交流活动，为“大金砖合作”促进成员之间对话交流与务实合作奠定了坚实基础。

三是全球南方协调全球治理立场与政策的平台。全球南方国家实力相对有限，对外依赖程度较高，在现行全球政治经济体系中总体处于弱势地位，更容易受到全球性问题的影响和冲击，应对全球挑战所付出的代价也更高。例如，为应对气候变化，低收入国家实施低碳发展战略的平均成本超过国内生产总值的5%，远高于世界各国1.4%的平均成本^①。因此，全球南方更需要通过联合自强维护自身在全球治理体系中的合法权益，推动发达国家承担应对全球问题与挑战的应尽责任和义务。自成立之初，金砖国家就积极践行开放、包容、合作、共赢的金砖精神，致力于推动建立更紧密、更全面、更牢固的伙伴关系，并且金砖合作议题不局限于金砖国家成员，而是涉及所有有重要影响的地区和国际问题。“大金砖合作”能够为更多“全球南方”国家提供表达关切和诉求的机会，从而寻求全球治理立场与政策的最大公约数，以推动全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展。

总之，“大金砖合作”更具全球南方特色，更加凸显了促进全球南方发展、合作和参与全球治理的功能。展望未来，“大金砖合作”还将面向全球南方做大

^① World Bank Group, *Climate and Development: An Agenda for Action – Emerging Insights from World Bank Group 2021 – 22 Country Climate and Development Reports*, Washington, DC: The World Bank Group, 2022, p. 6.

做强，以推动全球南方更高质量发展、更大范围合作和更高水平治理。作为全球南方的一员，中国将继续积极推动金砖合作机制框架下的合作进程，并同广大南方国家坚定站在一起，加强合作共享，促进共同发展。

国际关系理论视域下的金砖合作

——兼议金砖发展面临的机遇与挑战

任 琳 中国社会科学院世界经济与政治研究所
全球治理研究室主任、研究员

当下，世界百年未有之大变局加速演进，世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开，广大新兴国家和发展中国家面临诸多风险与挑战。尤其是在新冠肺炎疫情后，发展赤字与治理赤字骤然攀升，全球经济增长乏力，发展公共产品短缺，加之逆全球化思潮肆虐，世界市场不稳定性风险上升，部分大国恶意的“脱钩断链”行为导致全球产业链和供应链遭遇严重冲击。此外，和平赤字与安全赤字愈发严峻，部分大国的强行介入与政治操弄，致使地区争端难以得到有效解决，地缘政治风险再度上升。在这样的时代背景之下，金砖国家合作机制于 2024 年实现了历史性扩容。

此轮金砖扩容显示出新兴经济体国家和发展中国家联合抵御外部风险与挑战的强烈诉求与实际行动，大大增强了金砖国家在国际经贸和全球治理事务中的重要性和影响力。从学理上看，金砖扩容符合以往国际关系理论的研究范畴：从属于机制扩容和集体行动的范畴，受到国际环境和成员国国内政治的双重影响；同时也体现出学界对国际关系理论的最新反思与发展：近年来国际关系中也出现了制度制衡和联盟异化等新现象。借由理论发展审视金砖扩容，我们能够剥离纷繁复杂的现象，客观剖析金砖发展面临的机遇和挑战，为学界和政策界探寻机制的未来发展路径提供有益参考。统观国际关系理论和金砖发展实践，主要存在以下几类理论范式与相关现象。

第一，集体行动逻辑。首先，奥尔森的集体行动理论认为，为了实现共同利益，国家与国家之间有必要形成集体行动。在某种意义上说，金砖国家合作机制

是新兴国家和发展中国家参与全球治理而形成的一种集体行动，代表了这一国家群体的共同利益。金砖扩容则进一步增强了机制的代表性，大大提高了新兴国家和发展中国家这一国家集体的国际话语权。实际上，寻求加入金砖的国家有二十多个，不仅仅是最终于2024年正式加入的几个成员国。金砖国家合作机制的重要性恰恰在于其代表性，能够为新兴国家和发展中国家发声，减少其他既有治理安排的制度非中性，推动完善既有的全球经济治理体系。所以，金砖机制在选择扩员对象时也有所侧重。其次，金砖扩容有助于借助成员国的集体力量推进世界多极化，抵御未来的不确定性和不稳定性风险。例如，沙特、阿联酋和伊朗是传统的油气生产国；埃及、埃塞俄比亚则是全球能源物流的重要运输节点。这些国家对维持全球产业链和供应链稳定都具有较强的诉求，而它们的加入也让金砖国家更加有能力对冲外部不稳定性 and 不确定性风险，在一定程度上减少对石油美元的依赖，增强世界能源金融体系的多元韧性。最后，有学者指出，随着成员国数量不断增加，金砖国家合作机制未来也可能面临“集体行动困境”的问题，即大集团会面临效率下降和公共产品短缺等现实问题。因此，金砖国家亟须思考如何在扩大组织影响力、增加成员多元性和代表性的同时，克服更大规模合作会面临的集体行动难题，使机制扩容更加循序渐进、稳健和可持续。

第二，双层博弈。罗伯特·普特南提出的双层博弈理论主要被用于分析外交谈判过程中的国际因素和国内因素是如何彼此互动的。实际上，当我们分析金砖合作时也能发现，成员国的国内政治与国际政治间也存在着双层博弈机制，而博弈的结果将决定其参与金砖机制的行为偏好和意愿强度。例如，出于提振本国经济和维持政治合法性的诉求，阿根廷上届政府积极追求加入金砖国家合作机制。从阿根廷的贸易结构看，作为金砖成员国的中国和巴西都是阿根廷农牧产品的主要出口市场，而加入金砖则能进一步提振阿根廷的大宗商品出口。此外，阿根廷深受债务违约的掣肘，很难在国际市场上充分融资，因此始终难以摆脱国内经济困境，而加入金砖也意味着阿根廷可以从金砖新开发银行及时融资，有助于摆脱国内经济困境。基于以上两个原因，阿根廷具有加入金砖机制的动力。然而，阿根廷却最终作出放弃加入金砖的决定。阿国内外舆论界认为，在外部大国和利益攸关方的施压下，为了获得来自国际货币基金组织或私人投资者的融资，米莱政府不得不作出放弃加入金砖的决定。因此，在国际政治和国内政治的双重博弈下，阿根廷放弃了来自金砖机制的市场机遇和发展机遇。

第三，制度制衡。在国际关系理论中，制度制衡指某些国家借由国际制度采取的战略制衡行为，包括设置排他性制度（排他性制衡）、设置包容性制度（包容性制衡）、借助制度的拥立者（kingmaker）等具体表现形式^①。对部分成员国而言，金砖机制具有一定的风险对冲和制度制衡属性。当然，不同成员国诉诸这一平台的意图并不全然相同。当下，中国将其视作一种包容性的制度制衡形式，即借由具有包容性和开放性的金砖机制，为既有全球发展治理提供有益补充，并进一步推动全球治理体系改革。为了克服发展赤字、缓解发展融资的不足并改革既有发展治理的制度非中性，在中国的倡议下，金砖国家建立了金砖国家新开发银行，其逐渐发展成为新兴国家与发展中国家表达发展诉求、寻求发展机遇、参与全球发展治理的重要平台。而对俄罗斯而言，这个平台的战略属性更强，排他性也更强。特别是在俄乌冲突爆发后，俄罗斯受到了来自西方国家的经济制裁和孤立封锁，愈发认识到与美国及西方的对抗将是长期和结构性的，因此更加重视金砖合作机制的政治意义和战略意义，并将其视作对美国及西方采取制度制衡战略的重要平台。在制裁条件下，俄罗斯更加强调，金砖国家要建立一个不受国际政治干扰的、具有独立性的金融体系，为确保金砖国家从事商业交易提供必要保障。

第四，联盟异化。近年来，联盟的表现形式出现一定的变化，主要表现为霸权国弱化联盟承诺、减少联盟负担及要求盟友承担更多的成本；与此相关，霸权同盟国随即采取了选择性背离或选择性追随的联盟策略^②。在金砖机制中，部分成员国既是金砖成员国，又是美国的盟友或伙伴国。它们的行为偏好并不稳定，具有一定的联盟异化特质。它们时而选择追随霸权联盟，时而坚持自主意识，维护自身利益。例如，在举办金砖峰会时，南非政府因俄罗斯领导人问题受到来自美国的巨大压力，但仍坚持了自己的独立立场，没有按照美国的意愿行事。这种“时而追随，时而背离”的行为选择不限于霸权国的盟友国家。例如，印度虽不是美国盟国，却是“印太战略”的核心支点，又具有较强的自主意识，不会唯美国马首是瞻。在遭受来自传统评级机构的降级警告后，印度更加强调要借助金

^① He Kai. “Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia”, *European Journal of International Relations*, Vol. 14, No. 3, 2008, pp. 489–518; 任琳:《退出外交与全球治理秩序:一种制度现实主义的分析》,载《国际政治科学》2019年第1期。

^② 任琳、郑海琦:《联盟异化的起源》,载《国际政治科学》2021年第2期。

砖平台创建发展中国家自己的信用评级机构，避免发达国家主导信息流和评级权的现象持续发生。需要补充说明的是，某些发达国家近年来再次炒作“全球南方”概念。俄乌冲突爆发后，很多发展中国家并没有一味追随美国采取对俄制裁，而是坚持了自己的立场。新兴国家和发展中国家的群体性崛起和独立意识日益增强，让霸权国感受到了空前压力。因此，它妄图破坏全球南方的“铁板一块”，分化该国家群体的内在凝聚力。分化手段主要包括，声称支持印度成为全球南方的领导者，进行公开拉拢和刻意离间；或直接对部分相对弱小的南方国家施加压力，强迫它们与其站在一起。值得一提的是，金砖国家亟须警惕美国及西方频频针对金砖合作采取破坏行为，蓄意制造分歧，破坏金砖国家的内部向心力的手段。

中东国家集体性加入金砖：缘起、目标与影响

唐志超 中国社会科学院大学教授，中国社会科学院西亚非洲研究所
中东发展与治理研究中心主任、研究员

2024年伊始，金砖实现历史性扩员，其中引人瞩目的是有四国来自中东，分别是阿联酋、埃及、沙特、伊朗。此外，阿尔及利亚、科威特、巴林、摩洛哥、叙利亚、巴勒斯坦、突尼斯、苏丹、土耳其等国也表达了加入金砖的意愿。中东国家的这一集体意愿表达不仅对金砖的发展具有重要里程碑意义，对中东和世界也具有重要影响。

一、百年全球变局与中东历史性之变

中东国家寻求加入金砖集中反映了时代之变、世界之变、历史之变。中东国家集体性提出加入金砖与该地区很多国家希望加入上海合作组织（以下简称“上合组织”）的情形极为相似^①，沙特、伊朗、埃及、阿联酋等国几乎同时申请加入这两个组织。虽然每个国家加入金砖和上合组织各有其具体诉求和目

^① 目前上海合作组织9个正式成员国中有1个成员国来自中东（伊朗），14个对话伙伴国中7个来自中东（土耳其、沙特、阿联酋、埃及、巴林、科威特和卡塔尔）。

标，但外部客观环境变化起了重要助推作用，内外因素共同作用推动了这一历史进程。这一现象既突出反映了全球百年大变局，也代表了中东地区的特质与个性。

中东国家加入金砖主要受到三大外部因素驱动。第一，百年大变局呈现颠覆全球秩序态势，世界发展不稳定性、不确定性增大。百年大变局下全球秩序加速演变，国际秩序多极化、破碎化、阵营化同时发展，世界力量中心由西向东、由北向南转移，西方主导的自由主义国际体系越来越不能适应时代发展变化，全球治理体系严重失序、失调、失能。冷战结束以来，中东长期动荡不宁，经济发展缓慢，很大程度上是拜西方霸权主义和新自由主义所赐。地区国家对西方秩序和西方理念早已心生厌倦。

第二，以金砖国家为代表的全球南方的日益崛起符合中东国家的战略需求。金砖五国的整体实力和金砖国家合作持续走深走实为世人瞩目。2023 年金砖五国 GDP 为全球的 32.1%，超越七国集团（29.9%）^①。金砖合作的影响力持续增强，“成为促进世界经济增长、完善全球治理、推动国际关系民主化的建设性力量”^②。金砖作为全球经济和发展的关键引擎，对中东国家具有极大吸引力。21 世纪以来，金砖国家日益成为中东国家的主要贸易伙伴、关键能源伙伴。中国是中东国家的第一大贸易伙伴，2022 年中国与中东国家双边贸易额达到 5 071.52 亿美元，过去五年年均增幅近 15%^③。印度与海合会（GCC）贸易持续上升，2021/2022 年度印度与海合会贸易额达到 1 546.6 亿美元，过去五年年均增长 10.57%^④。相比之下，2022 年美国与中东国家的贸易额为 2 120 亿美元^⑤。中国和印度也取代西方成为中东国家的最重要原油出口对象。在“欧佩克+”合作机制下，俄罗斯成为以中东国家为主体的欧佩克的战略伙伴。

① Felix Richter, “The Rise of the BRICS”. <https://www.statista.com/chart/30638/brics-and-g7-share-of-global-gdp/>, 访问时间：2024 年 4 月 4 日。

② 《金砖国家简介》，<http://brics2022.mfa.gov.cn/chn/gyjzgj/jzgj/>，访问时间：2024 年 4 月 4 日。

③ 《中东地区经济持续复苏》，载《人民日报》2023 年 4 月 17 日。

④ “Bilateral Trade between India and GCC grew from US \$ 87.35 billion in FY 2020 - 21 to US \$ 154.66 billion in FY 2021 - 22”. <https://pib.gov.in/Pressreleaseshare.aspx?PRID=1845420>，访问时间：2024 年 4 月 4 日。

⑤ “Middle East Trade & Investment Summary”. <https://ustr.gov/countries-regions/europe-middle-east/middle-east/north-africa>，访问时间：2024 年 4 月 4 日。

第三，中东大变局的主要特征因素是，自 21 世纪第二个十年以来中东进入“后美国时代”，地区持续动荡和失序、“金砖升，西方降”、地区国家加强战略自主这三大发展趋势非常明显。面对全球和地区多极化加速趋势，大国战略竞争加剧，中东地区国家选择加入金砖，既是对地区变局的反映，也是在中东出现新的力量平衡大背景下地区国家自信日益增强、战略自主加强的表现。这种自信既来源于中东的全球战略地位提升，也来源于自身的力量和能力。战略自主则具体表现为政治上增强独立性，外交上推行多元化，安全上减少对西方依赖，经济上强调改革自主性和对外合作多样化。

二、中东国家加入金砖的共同目标与个性诉求

中东国家加入金砖更多是为实现本国利益最大化而主动采取的战略举措，主要受内在利益驱动。总的来看，地区国家加入金砖首要的是经济考虑，希望扩大和深化与金砖国家的合作以加速本国发展。发展经济是当前埃及、阿联酋、沙特和伊朗四国的中心任务和战略优先方向。四国与金砖国家在发展上具有战略一致性和强大互补性。金砖国家经济规模巨大，市场潜力无限，是世界经济发展的主要引擎。与金砖国家开展经济合作不仅意味着拥有了巨大投资和市场，还具有不会附带任何政治条件的政治舒适性。借助金砖，沙特和阿联酋希望加快实现经济多元化转型，埃及希望尽快乱后复兴，伊朗则希望打破西方制裁，尽快摆脱经济困境。在政治上，中东国家希望借加入金砖提升本国的国际地位，增加本国在全球事务上的发言权，扩大地区影响力。尤其是在大国竞争背景下，中东国家加入金砖，在一定程度上可以撬动大国关系，对冲压力。

地缘政治上的考量也是一个因素。伊朗加入金砖，有加强与中俄联系、借助金砖对抗美国的战略意图。阿联酋和沙特加入金砖，明显带有牵制伊朗、平衡西方的目标。埃及加入金砖，有在非洲与南非并驾齐驱，在中东与沙特、阿联酋、伊朗争雄的意味。

因此，中东国家加入金砖的原因复杂多样，不过总体反映了地区发展的新战略趋向，体现了地区国家对全球秩序之变、全球治理体系之变、中东和平与发展新架构的新认知。它既反映了地区国家希望加快发展的强烈愿望，也体现了地区国家希望在全球和地区事务上发挥更大作用的抱负。

三、中东国家加入金砖的战略影响与融合挑战

埃及、阿联酋、沙特和伊朗四国不仅是中东地区大国，在全球政治和经济

舞台上也具有重要分量。四国人口规模近 2.3 亿，领土面积近 500 万平方千米，地处全球交通枢纽位置。四国拥有丰富的能源资源，尤其是伊朗、沙特和阿联酋拥有全球原油已探明储量的 32%，天然气已探明储量的 25%，在全球油气市场上占据举足轻重的地位。作为地区强国和发展中大国，四国在中东、非洲、中亚 - 高加索、阿拉伯 - 伊斯兰世界、发展中国家中均具有重要影响。因此，四国的加入对金砖、国际格局、全球治理、世界和平与发展都具有重要意义。四国的加入无疑会推动金砖的转型，驱使金砖明确新的身份。未来金砖可能需要定位为三大身份：全球发展的引领者、全球南方的领导者、全球治理的主要平台。四国的加入有助于进一步提升金砖国家在全球政治、经济、能源和金融领域的地位，有利于增强金砖在全球南方的全球代表性，有利于全球战略平衡，推动国际格局的多元化和全球治理体系的完善，有利于金砖在西亚、非洲和伊斯兰世界发挥更大作用，提升金砖国家处理地区热点与难点问题的能力。

不过，四国加入金砖也将面临一系列挑战。对埃及、沙特和阿联酋而言，主要是如何应对来自美国的不满，如何平衡好金砖成员国身份与美国在中东地区的盟友和伙伴身份之间的矛盾。对伊朗而言，加入金砖意味着其“东向政策”和与中俄关系的进一步强化，在伊朗国内有可能面临亲西方势力的反对。对金砖合作机制本身而言，吸纳众多中东伊斯兰国家也会带来“消化”难题：能否尽快找到融合四国的合作机制和着力点？能否处理好伊朗与阿拉伯国家的复杂矛盾？能否有效应对中东频繁冲突并发挥积极作用？能否探索出一种不同于西方的与伊斯兰世界交往的模式？能否在西方主导中东情况下避免发生严重冲突？

未来一个时期，随着中东四国的加入，金砖应将融合、塑造作为理顺内部关系的工作重点，确保新成员国尽快融入，自觉认可并践行金砖的理念与发展方向，增强大家庭归属感。针对地区国家加入金砖的务实需求，未来金砖国家间合作应精准对接，务虚与务实相结合，以务实合作主导，聚焦发展合作，探索新的合作机制与平台。鉴于中东四国与美国关系的特殊性，金砖应成为全球南方合作的主平台，推动全球治理完善的主平台，力避成为反美反西方的对抗性平台，以保证金砖的平稳发展。

中东伊斯兰国家、金砖机制与全球南方合作*

孙德刚 复旦大学中东研究中心主任、研究员

冷战结束以来，西方国家在世界经济和人口中的占比减少，全球南方占比日益增大。以金砖国家为代表的发展中国家走向联合，是全球南方群体性崛起的重要标志。十五年来，从“金砖四国”到“金砖五国”，从“金砖+”到“金砖十国”，金砖合作机制不断完善。从合作主体来看，申请加入“金砖机制”的国家不断增多；从功能演变来看，金砖合作机制关注的议题已经从经济、金融和贸易拓展至全球治理和地区事务领域。2024年1月新加入金砖的五个成员当中，有四个来自中东，中东伊斯兰国家为金砖国家开展南南合作注入了新的活力。

一、中东伊斯兰国家对“金砖机制”的潜在贡献

中东伊斯兰国家加入“金砖机制”，增加了金砖的全球代表性。伊斯兰合作组织有57个成员国，占联合国会员国的30%，但在2024年扩容前，金砖没有伊斯兰世界的代表。沙特是伊斯兰合作组织和海湾合作委员会秘书处所在地；伊朗是什叶派穆斯林人口最多的伊斯兰国家，也是上海合作组织在中东地区的唯一正式成员国；阿联酋是西亚版“四方机制”（I2U2）成员国；埃及是阿盟秘书处所在地，也是中东和阿拉伯世界人口最多的国家。这四国在中东以及伊斯兰世界具有重要代表性，可以使金砖合作机制由点到面，在各区域形成合作网络。

中东伊斯兰国家加入“金砖机制”，也有助于全球南方国家内部加强合作。沙特、伊朗、阿联酋和埃及都是中东油气大国，人口增长快，经济发展潜力大，“向东看”趋势明显。新一轮扩容后，“金砖十国”占世界经济总量超过1/4，占世界陆地总面积约1/3，占世界石油储量和全球人口近1/2，成为“全球南方”的代言人^①。在打破西方垄断性权力、构建公平合理的国际新秩序、维护发展中国家权益方面，金砖国家可共同发出“全球南方”的声音。

* 本文系国家社会科学基金重点项目“大国在中东博弈的新动向与中国中东战略研究”（23ACJ011）的阶段性成果。

① 徐秀军：《金砖扩员的特征事实与理论思考》，载《国际经济合作》2024年第2期。

中东伊斯兰国家加入“金砖机制”，还有助于全球南方国家参与全球事务。近年来，俄乌冲突持续不停，新一轮巴以冲突久拖不决，大国战略竞争加剧，“伊斯兰国”等恐怖组织死灰复燃，地区分裂主义蠢蠢欲动。美国及西方另起炉灶，在西方七国集团基础上强化内部合作，在全球产业链和供应链领域构筑“小院高墙”，建立排他性集团。贸易保护主义、资源民族主义、科技民粹主义、反全球化浪潮愈演愈烈，联合国和其他国际组织在全球安全和发展治理中的作用下降，和平赤字、发展赤字、安全赤字和治理赤字突出，冷战和零和博弈思维上升，霸权主义和强权政治威胁世界和平稳定^①。中东伊斯兰国家加入“金砖机制”，有助于消除全球治理赤字，为全球治理贡献“全球南方”的智慧和方案。2023 年 11 月，金砖国家领导人召开巴以问题特别视频峰会就是重要体现。

二、中东伊斯兰国家与“金砖机制”实体化建设

沙特等四个中东伊斯兰国家加入金砖集团，有助于金砖国家在“金砖机制”下围绕以下三个方面开展务实合作。

一是促进金砖国家治国理政经验交流。金砖十国政治制度、意识形态、资源禀赋、发展阶段和产业优势各不相同，但都面临如何妥善处理改革、发展和稳定的关系，如何在第四次工业革命背景下促进产业结构升级、改善民生、增加就业、消除贫困等问题。百年变局下，国际政治与国内政治相互联系，中央与地方、政府与社会、主体民族与少数民族的关系如何调和，成为金砖各国关注的共同话题。阿联酋在物流、港口、金融中心建设方面积累了宝贵经验；沙特在“2030 愿景”下，推动从传统能源产业到新基建产业的转型；埃及大力推动基础设施建设；伊朗也在探索经济改革道路。金砖国家如何对内跨越中等收入陷阱，对外跨越中等技术陷阱，需要相互借鉴治理经验。

二是增强金砖国家产业链和供应链的韧性。与西方将经贸合作政治化、科技交流安全化、相互依赖武器化不同，以金砖国家为代表的全球南方主张建立互联互通的世界。面对西方发达经济体通过行政和法律手段阻止与南方国家供应链合作，金砖国家寻求以南南合作巩固产业链和供应链安全。沙特、阿联酋和伊朗是油气出口大国，埃及积极开发东地中海天然气资源，中国、印度等是中东油气的主要进口国，双方合作增强了供应链安全。沙特作为石油大国加入金砖，有助于

^① 和音：《“大金砖合作”前景光明》，载《人民日报》2024 年 1 月 7 日。

金砖国家平衡能源安全和能源转型，全面参与全球清洁能源价值链，提高能源系统韧性，促进能源科技创新^①。中国拥有先进制造业和技术优势，印度、埃及、埃塞俄比亚和伊朗拥有人力资源和市场优势，沙特和阿联酋则拥有资本优势，金砖国家产业链、供应链和科技链合作方兴未艾。

三是提高金砖国家参与全球治理的能力。沙特和阿联酋等海湾阿拉伯国家主权财富基金高达4.1万亿美元，2023年投资总额达7560亿美元^②。2021~2022年，阿联酋和埃及等相继加入金砖国家新开发银行，2024年1月四个中东伊斯兰国家加入金砖合作机制，将增强金砖集团在全球金融和经济治理中的地位。此外，近年来巴以冲突、苏丹内战和恐怖主义威胁不断上升，联合国和西方提出的治理方案乏善可陈。中东伊斯兰国家加入金砖机制，有助于金砖在地区安全事务中发挥更加积极的作用，使其不仅关注低政治领域的发展议题，而且关注高政治领域的安全议题，推动地区安全治理朝着更加均衡、公平与合理的方向发展。

三、中东伊斯兰国家与“金砖机制”的前景

随着沙特等国加入金砖，金砖合作的制度化建设既迎来新机遇，又面临新挑战。从国际组织的制度化历程来看，金砖需要在以下三方面着手，不断提升政治、经贸、能源、安全等领域的政策协调和战略协作。

首先是建立金砖国家组织。从2009年中、俄、印度、巴西领导人举行首次金砖峰会开始，金砖国家年度峰会机制已延续了14年，但是迄今没有设立秘书处，也没有总部，金砖合作机制还不是国际组织。金砖国家需要建立常态化合作机制，通过建章立制，形成元首理事会、政府首脑理事会、部长理事会等，就成员国面临的重大安全与发展议题，加强磋商，确立重点合作领域。2024年以前，金砖合作机制只有五个成员国，建立行政机构的紧迫性不强；随着五个新成员国的加入，金砖从发展功能延伸至安全和治理功能，从参与地区事务到参与全球事务，金砖合作机制的制度化建设已提上日程。

其次是确立“金砖合作原则”。金砖合作机制既不同于北约军事联盟，也有别于上海合作组织，成员国在地理上非常分散，在价值观层面具有多元性。中东伊斯兰国家作为“新金砖国家”，与“老金砖国家”在战略认知和政策预期上也存在差

^① 刘旭：《沙特：金砖路上话机遇》，载《国际商报》2023年11月30日。

^② Waheed Abbas, “GCC Sovereign Wealth Funds’ Assets Top Dh15 Trillion in 2023”, *The Khaleej Times*, January 2, 2024.

异。随着金砖扩容，成员国需要确立“金砖合作原则”。首先是协商一致原则。金砖十国体量不同，政治制度和基本国情差异甚大，成员国只有相互尊重、平等协商、求同存异，才能够践行国际关系民主化，反对西方霸权主义和西方世界与“全球南方”之间长达 300 年的中心—边缘关系。其次是结伴不结盟原则。沙特、伊朗、埃及和阿联酋是伊斯兰国家，俄罗斯是东正教国家，印度是以印度教为主的国家，巴西是天主教国家，各国应本着“找朋友”而不是“找敌人”的原则建立伙伴关系。

最后是坚持“发展本位”的总方向。西方给部分“老金砖国家”贴上了“威权政治”的标签，给沙特、阿联酋等“新金砖国家”贴上了“贵族政治”的标签，认为大多数金砖国家站在了西方民主价值观的对立面，是“集权国家的神圣同盟”^①。金砖国家需要跳出西方“民主与威权”的话语陷阱，探讨现代化的多元模式。金砖国家应强调“发展本位”，强调发展赤字而非民主赤字才是全球南方国家面临的普遍任务。

总之，金砖机制不是反西方军事联盟，而是秉持开放精神的政治—发展集团。中东伊斯兰国家加入金砖机制，增强了金砖的全球代表性，有助于全球南方国家共同维护发展权和承担全球治理责任。沙特等国加入金砖机制，有助于金砖机制从区域机制变成全球机制，也有助于未来金砖同海合会、东盟和非盟等其他全球南方区域组织建立更加密切的地区间合作机制。中东伊斯兰国家主动融入金砖机制，将进一步促进全球南方国家在经济、金融、科技、全球治理和地区安全等领域形成安全共同体、利益共同体和价值共同体，建立更加密切的相互依赖关系。

积极应对印度对金砖合作机制的认知变化

林民旺 复旦大学国际问题研究院研究员

2024 年伊始，金砖正式扩员。对于百年变局而言，金砖合作机制的大范围扩员具有重要的战略意义。这次扩员将二十国集团内的发展中大国基本上都纳入

^① Degang Sun & Fanxi He, “GCC Countries’ Future Relationship with the Shanghai Cooperation Organisation: Motivation and Prospect”, *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, Vol. 17, No. 1, 2023, pp. 1–2.

金砖合作机制当中，促使不少发展中大国将多边合作的重心由二十国集团转向金砖合作。不仅如此，金砖合作机制将不少具有国际影响力的区域大国同时纳入进来，进一步提升了它在全球南方的吸引力和影响力。

印度是金砖合作机制中最重要的成员之一，从经济总量这一维度上说仅次于中国。印度过去在推动金砖合作机制的发展中扮演着非常积极正面的角色。然而，随着近些年来印度外交内政的根本性变化，印度反倒日渐成为金砖合作机制的消极因素和阻碍力量，由此也导致金砖合作机制内部的分歧和矛盾上升。与此同时，中印双边关系上的不睦，更是被带入金砖合作机制中来，给金砖的未来发展投下了阴影。

要解释印度对金砖合作机制的政策变化，就需要理解印度参加金砖合作机制的“初心”。2009年4月，四个金砖国家在俄罗斯叶卡捷琳堡举行首次峰会，开启了金砖国家之间的合作机制。9月，G20在美国匹兹堡举行第三次领导人峰会，期间印度总理辛格感慨：我们终于坐上了主桌^①。这句话一方面真实地体现了印度长期以来所具有的大国雄心，另一方面也表明印度对于长期被西方主导的国际体系所限制的不满情绪，以及印度具有强烈的修正和改变当前不公平、不合理的国际体系的政治意愿。因此对于建立金砖国家合作机制，彼此抱团以集体的力量来推动国际体系改革，印度自然是非常支持的。

与此同时，印度国内当时仍然存在着严重的反西方、讨厌西方、怀疑西方的情绪。2008年印美签署民用核能协议引发了印度国内严重的政治争论和内部动荡，与国大党联合执政的印度共产党等左翼力量坚决反对印度政府采取大踏步迈进的“亲美”政策。而且，美国当时在金融上大搞量化宽松政策，导致印度等发展中国家的国内金融市场动荡。在气候变化等问题上，以美国为首的西方更是大力施压中印等发展中大国，这反倒刺激金砖国家之间认识到面对西方国家所具有的共同利益。

同样重要的是，金砖合作机制的建立等于承认印度是具有全球性影响的大国，也是南亚地区唯一的“霸主”。因为过去大国的南亚政策总是将印巴挂钩。在金砖合作机制里只有印度而没有巴基斯坦，使印度终于从印巴二元关系中摆脱出来，间接地承认了印度是南亚地区最强大的新兴大国。

^① 国纪平：《为全球经济治理注入中国动力——写在习近平主席启程出席二十国集团领导人第十次峰会之际》，https://www.gov.cn/xinwen/2015-11/14/content_2965748.htm，访问时间：2024年3月30日。

由于这样的背景，印度在金砖合作机制建立之初积极推进其建设。在 2012 年的金砖新德里峰会上，印度提出金砖国家建立一个多边金融机构的想法，直接推动了 2014 年新开发银行的设立，以及 2016 年金砖应急储备机构（CRA）的建立。在战略理念层面，印度更是认同追求多极化的目标，因此追求以金砖合作平衡西方在全球体系中的主导地位，进而使发展中大国能集体获得更大的全球议价能力。在国际发展政策上，也积极推进帮助发展中国家为建设基础设施而融资的努力，支持中国牵头建立亚洲基础设施投资银行等举措。

理解了印度当初参与金砖合作机制的背景和初心，就可以理解印度现在对金砖合作机制采取消极态度的原因所在。金砖合作机制经过十多年的发展之后，如今所需要面对的国际环境及中印关系都发生了重大变化。印度同其他国家就金砖合作机制发展方向的矛盾是在扩大，而不是相反。

最直接的表现是，印度近些年强烈反对金砖合作机制的扩员，认为金砖合作机制只能是发展中大国的“俱乐部”和发展中大国享有的身份标志，而不能轻易扩大到其他国家。而且，印度担心的是，金砖合作机制的扩员进程一旦启动，印度就必然要面对巴基斯坦加入的可能性。

印度对金砖合作机制的态度趋于消极的根本原因是印度内政发生的巨大变化。自 2014 年莫迪领导的印度人民党上台后，印度左翼与中左翼政治力量被逐渐边缘化，形成了右翼一家独大的政治态势，由此造成印度内政外交政策上的平衡力量已经不复存在。印度人民党基于其传统的意识形态偏好，采取了亲美亲西方的对外政策。2019 年 5 月，印度外交部长苏杰生上任后，更是明确将印度定位为“西南强国”（South Western Power），实际政策上更强调印度与西方的共同立场和利益，淡化了印度同金砖国家具有的共同利益。为此，印度将多边外交的重点放在二十国集团，并加强与七国集团甚至北约的互动，同时淡化了印度作为上海合作组织和金砖合作机制的成员身份。

在印度内政变化的基础上，印度的对华政策也发生了根本性变化。2020 年新冠肺炎疫情发生后，美国进一步对华采取打压遏制政策。印度配合美国对中国的打压遏制，同时借着中印边境加勒万冲突的爆发，大幅度调整对华政策，以至于在国际多边平台上采取了某种程度上“逢中必反”的做法，甚至一度扬言要在上合组织和金砖合作机制中“对抗”中国。

印度在对华政策中采取了以竞争和对抗为主导的做法，在金砖合作中也有所表现。印度认为中国通过“一带一路”倡议推进自己主导亚洲的战略，因此要

联合美日等国的“印太战略”来平衡中国的影响力扩大，试图推进旨在平衡中国的亚洲多极化，而且印度也要在金砖合作中阻扰中国“控制”该机制的可能性。金砖新开发银行采取的平分股权的治理结构，被印度认为是可以平衡中国影响力的机制设计，要普遍地用于未来金砖合作机制中的方方面面。

当前印度对金砖合作的消极认知和政策将会影响金砖合作机制的未来发展。鉴于当前印度内政外交短期内变化的可能性较小，因此要从较长时期的视角上来看待印度因素，着眼于淡化或消除印度可能造成的消极影响。在实际政策上，不能对印度回归金砖合作的“初心”寄予过高期待。虽然金砖合作机制的目标并非反美国及西方，但是由于它更关注发展中国家的共同利益与整体利益，自然就具有修正美国及西方主导的国际体系的倾向。印度人民党执政下的印度一改过去的政策偏好，现在更乐于成为西方在全球南方国家中的“带路党”，更注重借“全球南方”拉近印度同美国及西方世界的整体关系，而不是为发展中国家利益代言。

与此同时，我们仍然要努力克服中印双边关系对金砖合作机制的冲击。中印在金砖合作上的分歧扩大是自然的，因为中印的发展阶段和国际地位都不尽相同，产生各方面分歧并不奇怪。另一方面，在中印的分歧中仍然要尽量求同存异，不将双边矛盾和问题带到多边平台上来。

最后，金砖合作机制要基于中印关系现状，着眼于长远，就当前的一些机制作出调整和修正。例如，金砖合作的成员国有进入的机制，但是没有退出合作机制的决策机制。而且，此前金砖五国遵循的是协商一致的决策原则。未来，随着成员国增多，分歧可能也将越来越多，是否要考虑多数决策的机制，这都是要思考的问题。

巴西视角下的“全球南方”合作路径

周志伟 中国社会科学院拉丁美洲研究所

国际关系研究室副主任、巴西研究中心执行主任、研究员

全球南方崛起源于多重因素交互作用，而新兴大国在最近几年先后担任 G20 轮值主席国是其中之一。加之金砖国家的合作深化及其对全球性议题的高度关

注，全球南方的世界观与全球治理观都获得了前所未有的国际舆论关注，并持续向由全球北方所主导的传统全球治理范式施加改革压力。很显然，全球南方合作导向已呈现从“联合自强”向“协同促改”的微妙转变。

我们在讨论如何推进全球南方合作时，首先需要客观了解全球南方合作所面临的来自机制建设、引领群体和集体共识三个维度的现实挑战。

第一是全球南方合作机制的散点化和碎片化。首先，当前南方国家的合作机制以区域化为主要特征，全球各个地区基本都存在性质各异、侧重点不同的一体化合作机制。相比而言，东盟的一体化水平高于其他地区。其次，一些新兴大国针对发展中国家所处的地区建立了“1 + N”的对话与合作机制。比如，中国推动建立了中非合作论坛、中拉论坛、中阿论坛等跨区域合作机制，巴西也以南美洲为依托建立了南美—非洲论坛、南美—阿拉伯论坛等。再次，由多个发展中大国共同组建的小多边机制，比如印度—巴西—南非三国论坛和金砖国家（尤其是后者）成为对接全球南方的具有代表性的多边机制。此外，在全球范围内，不结盟运动、“77 国集团 + 中国”等机制在不同历史时期发挥了重要作用，但在世界百年变局之下，这些机制需要探索全新的合作思路。由此可见，全球南方合作机制的散点化、碎片化与全球北方合作机制的内聚化、系统化形成了鲜明对比，机制建设是全球南方需要切实推进的紧要步骤。

第二是全球南方合作需要多元驱动。在全球南方的互动合作中，影响力最大的还是中国，这一方面在于中国拥有综合实力上的规模优势，另一方面也体现在中国在构建代表全球南方利益的话语体系方面取得的实际成效，比如“三大倡议”非常符合全球南方的世界观和全球治理观。但必须认识到，全球南方是一个在政治制度、经济社会发展水平、文化价值观传统等多个层面均存在巨大差异的庞大国家群体，并且在传统的全球治理决策体系中长期处于半边缘和边缘地带，因此，要实现更广泛的全球南方有效联动，多引擎驱动可能是未来探讨的方向，并且这也符合全球南方多维差异的现实特征。事实上，单引擎驱动不仅存在较大难度，而且面临陷入“话语陷阱”（既包括外部施加，也包括内部产生的）的巨大风险，而全球北方合作其实也呈现出多元驱动的发展态势。

第三是全球南方凝聚力的不确定性。首先，从历史经验看，南方国家的国家身份定位具有一定的波动性。一个国家对其政治价值观、经济社会发展水平、文化传统、宗教信仰等因素的排列次序不同，其国家身份定位也会有所差异，进而影响其对外政策取向的稳定性。以巴西为例，其国家身份定位在冷战结束以来的三

十多年间经历了多次调整，科洛尔政府（1990～1992年）和博索纳罗政府（2019～2022年）分别强调巴西“发达国家”和“西方国家”的属性，而由左翼劳工党主政的各届政府则更重视“发展中国家”和“南方国家”等身份，受此影响，巴西对外政策在不同时期也呈现完全不同的偏好与选择。其次，南方国家的外交存在自主性不足的普遍特征，容易受到外部因素的干扰，这同样会给全球南方的凝聚力与政治共识带来不确定性。

巴西既是金砖合作机制的重要创始成员国，也是2024年二十国集团的轮值主席国，还是全球南方概念的积极推动方。比如，巴西在2020年和2021年分别创立了《全球南方》和《全球南方研究》两本学术期刊，努力构建具有全球南方特色的学术话语体系。另外，全球南方也是现阶段巴西政府在各大外交场合中反复强调的关键词。由此可见，巴西不仅对全球南方有着清晰的身份认同，而且将全球南方合作置于其外交的优先位置。可以预见，巴西将利用2024年的二十国集团峰会，一方面提升其在全球南方群体中的代表性，另一方面展示自己对全球南方合作的认知和考量。

总体来看，作为全球南方的重要成员，巴西在推进全球南方合作上的政策主张既符合全球南方的普遍立场，也体现出巴西“积极且自信”的国际战略特征。笔者认为，巴西主要将全球南方合作投射在对全球治理体系改革层面，尤其重视以下具有鲜明层次的四条合作路径。

第一，联合国改革是巴西争取全球南方积极响应的核心议题。自2023年重新执政以来，巴西总统卢拉几乎与所有区域性和全球性大国进行了直接互动，而联合国改革无一例外都是巴西与各大国对话的核心议题。此外，在与发展中国家群体的互动过程中，联合国改革同样也都是巴西争取全球南方积极呼应的关键议题。针对联合国改革，现阶段巴西政府主要强调两点：改革的迫切性和改革的代表性导向。前者主要聚焦联合国的“效率赤字”问题，尤其强调联合国在解决诸如海地危机、俄乌冲突、巴以冲突等问题上的低效乃至失效，“尽快将联合国改革提上议事日程”成为现阶段巴西政府不断抛出的引导性议题。后者则强调联合国安理会改革应基于更加广泛的代表性原则，增选的常任理事国或非常任理事国不仅面向传统意义上的军事大国，也应面向经济大国、农业大国、文化大国等群体。另外，巴西还强调，安理会应对的大多数问题都与发展中国家有关，而发展中大国对这些问题有着更好的认知以及应对经验，因此，安理会向发展中大国群体开放能提升其决议的权威性、合法性和有效性。综上两点，联合国改革问题是巴

西争取全球南方积极响应的核心议题，而对巴西所具有的多重代表性的强调，则是巴西在全球范围（尤其是全球南方）内营造的更符合本国利益的外交叙事。

第二，全球经济治理体系改革是巴西推进全球南方合作的优先议题。自重新执政以来，巴西总统卢拉多次谈到“去美元化”“本币结算”“共同货币”“新支付体系”等议题，这些均属于全球经济治理的范畴。纵观巴西的全球多边参与进程，其对国际多边经济组织（比如世界贸易组织、国际货币基金组织、世界银行）的重视程度更高，参与的活跃度及收益同样更加明显。将全球经济治理体系改革作为全球南方合作的优先议题，巴西的考虑主要基于两个层面：其一，要维护发展主权，全球南方应主动参与全球经济治理大讨论，敢于推动贴近全球南方利益关切的议题，让弱勢的“南方方案”得到更广泛的呼应。比如全球南方在反对发达国家的贸易保护主义、不负责任的货币政策、“绿色殖民主义”等方面应强化政策配合及联动。其二，推动全球经济治理决策体系改革，增加全球南方的决策参与。这一点既基于巴西本国参与全球经济治理的经验，也符合全球治理体系中经济基础决定上层建筑的基本原理。比如，金砖国家努力推动世界银行、国际货币基金组织的份额和投票权改革就属于在全球经济治理决策体系层面的集体发力。从实际效果来看，全球南方合作是实现全球经济治理体系改革必要且有效的路径。

第三，巴西认为全球安全治理是全球南方合作的重要突破口。在全球化时代，全球地缘冲突的发生、走向及解决方案，基本全部由全球北方主导。从现阶段的俄乌冲突、巴以冲突这两大安全危机来看，全球南方和全球北方呈现出鲜明的立场分野，根本原因在于两种不同的安全观。尤其随着国际权力体系的渐进演变，全球南方敢于对全球北方利己狭隘的安全观说“不”，甚至在某种程度上影响全球的舆论走势。例如，巴以冲突爆发后，南非向国际法院起诉以色列政府，玻利维亚宣布与以色列断交，智利、洪都拉斯、哥伦比亚等国召回驻以色列大使，这些都体现出相当多的南方国家持有与北方国家大相径庭的安全主张。近四十年来，代言全球南方是巴西外交的重要思路。鉴于此，巴西总统卢拉在俄乌冲突、巴以冲突上均表现出不同于全球北方的安全立场，呼吁成立和平俱乐部，将以色列政府在加沙地带的军事行动定性为“种族灭绝”，这些主张其实具有与全球南方相呼应的内涵。要改变不平等的国际权力体系，关键还在政治安全治理环节。因此，巴西一方面进一步积极参与全球安全治理，另一方面也重视全球南方内部的立场呼应，推进更广范围的全球南方安全共识，进而改变由全球北方垄断的全球安全治理传统范式。

俄罗斯“金砖年”及其与“全球南方”合作

李勇慧 中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所
多边与区域合作研究室主任、研究员

2024年金砖峰会将引起全世界关注，原因有四：一是2024年是“大金砖合作”元年；二是深陷地缘政治冲突的俄罗斯成为轮值主席国，这也是俄罗斯在俄乌冲突爆发后第一次在本国举办大型国际多边会议；三是国际社会高度关注扩员后的金砖是否会成为与西方抗衡的阵营，或者染上反西方色彩；四是金砖扩员后俄罗斯与全球南方的合作走向。

一、俄罗斯将金砖合作机制视为其构建多极世界秩序的地缘政治工具

首先，全球南方是俄罗斯外交突破的战略方向之一。俄乌冲突爆发以来，俄罗斯受到西方世界的孤立和打压，将外部世界分为友好和不友好国家，友好国家是大多数发展中国家，即全球南方国家；不友好国家是美欧等对俄采取了严厉经济制裁的西方国家^①。从俄罗斯确定友好与不友好国家的原则看，包括金砖国家在内的全球南方几乎未跟随西方制裁俄罗斯。俄越来越意识到俄与美国及西方的对抗将长期持续，因此愈发重视包括金砖国家在内的全球南方。全球南方多是发展中国家，在寻求公平和公正国际秩序、反对霸权、希望在国际事务中获得更多的话语权等方面与俄罗斯存在共识。特别需要指出的是，全球南方是俄进行外交突破的对象和重点，试图由此重新获得战略主动。

其次，“大金砖”国家形成新的地缘政治力量组合，客观上降低了西方的影响力，从而使俄罗斯倡导的多极化进一步得以实现。2024年扩员后的金砖成员国基本代表了大多数发展中国家。俄罗斯认为，世界是由多种文明构成的，因此是多极的。从文明属性看，金砖国家中有亚洲文明、伊斯兰文明、俄罗斯文明、非洲和拉美文明的代表。同时，金砖国家是多极世界的重要组成部分。

最后，“大金砖”的经济增长潜力将不可避免转化为地缘政治影响力，推动

^① 李勇慧：《俄罗斯如何看“大金砖合作”》，载《世界知识》2024年第6期。

构建新的更加公正、公平和民主的国际秩序。金砖国家在土地面积、人口和经济总量上占全球比例较大，GDP 总和已经超过美国和欧盟。

二、俄罗斯对金砖合作机制的诉求

金砖国家是新兴经济体和发展中国家的合作集体，没有西方发达国家的参与，也不是按照地理范围、文化同一性概念构建的国际组织，作为合作机制具有独一无二的特性。俄罗斯不仅把金砖国家看作是构建多极化的平台，而且突出其外交和经济功能。

俄罗斯强调在金砖平台上的四项任务。一是不断加强金砖国家间的团结与合作，强调在开放、团结、平等和相互谅解、包容和互利合作的原则基础上进一步加强金砖国家的战略伙伴关系，共同应对新出现的挑战，确保成员国的和平与安全，以可持续的方式促进成员国的发展，消除贫穷、不平等和失业，造福于各国人民和国际社会。二是提倡多边主义合作，维护联合国在全球事务中发挥的核心作用，提倡对联合国进行改革，促进发展中国家发挥更大的作用，尊重和捍卫以《联合国宪章》为基础的国际法，遵守公认的国际法原则。三是强调发展与安全密不可分，是实现可持续和平的关键，希望在重大国际问题上得到更多的支持和取得共识。四是加强金融、经济合作，支持建立和推动金砖国家新开发银行和应急储备安排的发展，为金砖国家和其他发展中国家的基础设施投资和可持续发展项目提供资金，推动探讨金砖国家间交易中使用本币的可能性，加强同亚洲基础设施投资银行等金融机构的密切合作，同时加强金砖国家之间的经济合作，促进贸易和投资、制造业和矿物加工、能源、农业、科学、技术和创新、金融、信息和通信技术等领域的合作，以及减贫和反腐败等领域的合作。

2024 年俄罗斯任金砖轮值主席国，10 月在喀山举办第十六届金砖国家领导人峰会。峰会的主题是“加强多边主义，促进公平的全球发展和安全”，为此将在俄 15 个城市举办 200 多场会议和论坛。俄罗斯负责金砖国家事务的外交部副部长里亚布科夫表示，2024 年俄罗斯金砖峰会的核心思想是维护金砖合作机制的传承性，巩固金砖国家作为变化世界秩序中多极的一极^①。在峰会上俄罗斯将积极推动以下议题。

首先，为保障多边贸易顺利进行，应对 SWIFT 制裁，俄将积极推动金砖支

^① В 15 городах России в 2024 году пройдут мероприятия по линии БРИКС. <https://tass.ru/obschestvo/17950831>, 访问时间: 2024 年 4 月 1 日。

付体系建设。2023年俄罗斯与金砖国家的贸易额分别创历史纪录，俄罗斯与中国的贸易额达到2400亿美元，与南非的贸易额达到220亿美元，与印度的贸易额突破了650亿美元，与巴西的贸易额达到110亿美元。未来俄罗斯与金砖成员国的贸易潜力更大，巴西和俄罗斯的化肥和柴油贸易，俄与南非的粮食和能源合作，俄与印度的能源合作等，仍有极大的提升空间。新加入的成员国在能源等领域也都与俄罗斯有很大的贸易空间。毋庸置疑，金砖国家合作机制为俄罗斯提供了新的对外合作机遇，有利于俄拓展广阔的新市场和增加贸易伙伴数量。

目前俄与金砖国家以及广大发展中国家发展贸易关系遇到的最大瓶颈是国际结算系统被制裁。为应对制裁，使多边贸易顺利进行，2024年2月俄罗斯在金砖国家财长和央行行长会议上提议建立一个不受政治干扰的独立金融体系，以便为商业交易提供保障。该结算支付系统将基于新规则，首先是数字规则、区块链规则^①。

其次，为实现多极化目标，俄或再次提出金砖扩员。2023年普京在南非金砖峰会上指出，金砖已经是一个具有权威性的合作机制，在世界事务中的影响不断增强，拥有着眼于未来的统一战略方针，符合国际社会主体（全球南方）的愿望^②。

三、俄罗斯与全球南方的合作

俄乌冲突爆发后俄罗斯对外政策进行了重大调整，2023年3月推出了新版对外政策构想，强调积极推动俄对外政策“向东看”和“向南看”，在这两个方向上寻求友好合作。在俄的话语体系中，东方和南方国家被称为“世界多数”，俄认为全球南方和北方的概念源自西方，具有冷战色彩。当前在俄对外政策中也开始使用“全球南方”，指代“世界多数”。

首先，俄罗斯与全球南方国家有合作基础。对于俄罗斯来说，全球南方是多极化中的一极。金砖合作机制是全球南方国家合作的平台，其黏合剂是多极化以及反对单极霸权的理念。金砖的吸引力是其组织形式灵活、开放、包容。

其次，俄与全球南方国家合作具有丰富的经验。俄罗斯强调其与全球南方合作的能动性，2024年金砖国家峰会上将提出促进成员国与所在地区一体化组织融合发展。比如，促进金砖机制与上合组织、集体安全条约组织、欧亚经济联盟对接合作，探寻新经济增长点，提升发展中国家治理水平。

^① Россия предложила БРИКС новый способ торговли. https://vk.com/wall-50377583_2537292, 访问时间：2024年4月1日。

^② 李勇慧：《俄罗斯如何看“大金砖合作”》，载《世界知识》2024年第6期。

最后，俄与全球南方合作也面临挑战。全球南方国家经济发展差异很大，政治和经济利益与俄并不完全吻合，虽然谋求建立公正的政治和经济秩序，但只是希望在多极化条件下利用自己的资源、市场谋求属于发展中国家的政治和经济空间，无意与发达国家进行对抗。特别是与美国的关系也是一些全球南方国家的优先方向。在这个层面上俄罗斯对外政策显示出来的阵营化特点将考验俄与全球南方国家关系的未来发展。

非洲视角下的“大金砖合作”

沈 陈 中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员

金砖国家是发展中大国的代表，非洲是发展中国家最集中的大陆，二者经济快速增长共同构成了 21 世纪以来“全球南方”的群体性崛起。金砖峰会机制两次扩员都将非洲作为重要方向，“金砖+”、“金砖之友”、新开发银行等机制也致力于同非洲国家构建更广泛的伙伴关系。金砖扩员后，参与金砖合作的非洲成员国和伙伴国更加多元，“大金砖合作”助推非洲经济长期增长的能力也进一步增强。

一、非洲增长是“全球南方”崛起的组成部分

21 世纪初，以中国、印度、俄罗斯、巴西等金砖国家为代表的“全球南方”群体性崛起，成为全球经济增长和国际秩序变革的主要引擎。与此同时，非洲也表现出了强劲的经济增长势头。2000~2008 年，非洲实际 GDP 每年增长 5%，是 20 世纪 80~90 年代增速的两倍多^①。基于此，《经济学人》杂志在 2011 年提出“非洲崛起”^②，将非洲经济增长也视为“全球南方”群体性崛起的组成部分。

与金砖国家类似，非洲也具有人口规模较大、自然资源丰富等基础禀赋。1914 年非洲总人口仅为 1.24 亿；截至 2023 年，非洲总人口约为 14.5 亿，增长

^① “African Economic Outlook 2008”. https://www.oecd-ilibrary.org/development/african-economic-outlook-2008_aeo-2008-en, 访问时间：2024 年 3 月 30 日。

^② The Economist, “Africa Rising”. <https://www.economist.com/leaders/2011/12/03/africa-rising>, 访问时间：2024 年 3 月 30 日。

了十倍多，并且这一数字在未来数十年还会进一步增长。非洲人口革命带来非洲城市化、劳动力以及中产阶级消费群体的扩大，这些要素构成非洲经济增长的引擎。此外，非洲自然资源丰富，特别是锰、钴等与产业转型相关的关键矿产。随着全球经济对关键矿产和其他大宗商品的需求不断提升，非洲在全球供应链中的参与度也会不断增加，从而构成非洲经济增长的又一支柱。

当然，人口规模和资源禀赋并非非洲增长的全部原因。麦肯锡全球研究所的研究表明，2000~2008年，自然资源及其相关政府支出仅占非洲GDP增长的24%，批发零售、交通运输、电信和制造业等部门的增长同样显著^①。在制度建设方面，非洲国家普遍在政府治理和营商环境方面取得了明显进步，科特迪瓦、卢旺达等跻身全球营商规管改革最多的国家之列。2018年44个非洲国家签署成立非洲大陆自由贸易区，旨在将15亿非洲人口连接成单一市场，为非洲内部贸易和投资提供了前所未有的机遇。

近年来，非洲经济面临的内外环境趋于复杂。从外部看，由于新冠肺炎疫情以及俄乌冲突、巴以问题等地缘冲突，非洲地区出现食品紧缺、能源价格飙升、偿债压力增大、全球贸易萎缩等系统性挑战。国际货币基金组织预计撒哈拉以南非洲经济增长率从2022年的4.0%降至2023年的3.3%^②，2030年实现全面消除贫困的目标已希望渺茫。从内部看，南非自2008年国际金融危机以来长期陷入经济低迷，埃及、埃塞俄比亚等部分非洲国家的治理问题不容乐观，政治腐败、军人政变以及族群冲突等痼疾时有反复。尽管如此，由于支撑非洲经济长期增加的基础禀赋并未改变，非洲国家仍普遍具备较大的经济潜力，金砖扩员有望成为非洲发展与转型的新契机。

二、非洲历来是金砖扩员的重要方向

自2009年举行首次领导人会晤以来，金砖国家合作机制进行了两次正式扩员，并且每次都与非洲有关。金砖第一次扩员发生于2011年在中国三亚召开的金砖国家领导人第三次会晤，金砖四国领导人一致同意接纳南非作为新的成员，金砖四国也由此更名为“金砖国家”。虽然经济规模不如其他金砖成员国，但南

^① Charles Roxburgh, et al., “Lions on the Move: The Progress and Potential of African Economies”, McKinsey Global Institute, June 2010, p. 2.

^② IMF, “The Risks to Global Growth Are Broadly Balanced and a Soft Landing Is a Possibility”, World Economic Outlook, January 2024, p. 6.

非是非洲地区大国，拥有相对成熟的工业和金融市场，有能力成为金砖国家对非合作的门户和前沿。金砖也为南非提供了一个展示国际领导力的平台。通过搭建金砖国家与非洲发展的桥梁，南非得以更有效地为本国和非洲大陆的利益发声。

金砖合作机制第二次扩员发生于 2023 年在南非约翰内斯堡举行的金砖国家领导人第十五次会晤。在本次峰会上，埃及、埃塞俄比亚等非洲国家受邀加入。埃及地处中东北非交界地带，历来是大国争夺的焦点。埃及积极参与和推动不结盟运动，与其他“全球南方”国家共同抵制大国干涉，提升了本国在国际社会中的号召力。埃塞俄比亚是非洲文明起源地之一，也是非洲唯一一个没有经历过殖民统治的国家。当前，埃塞俄比亚是全球增长最快的经济体之一，也是非盟总部所在地，地区影响力不容忽视。随着埃及和埃塞俄比亚的加入，金砖国家的非洲成员增加到三个，使非洲在金砖合作中的代表性和发言权进一步增加。

在金砖峰会召开期间，当年的轮值主席国通常会举行“金砖+”“金砖之友”等非正式会晤机制，增加金砖成员国与其他全球南方国家之间的对话合作。例如，南非作为 2023 年金砖主席国，邀请金砖成员国和候选国参加“金砖之友”会议，最终达成金砖第二次扩员。与此同时，南非还举行“金砖—非洲”会议和“金砖+”对话会，邀请所有非洲国家元首以及联合国秘书长、非盟委员会主席等 20 位国际和地区组织领导人参加，创造了金砖国家峰会规模之最。此外，金砖国家工商论坛、金砖国家智库会议等配套活动也采取了不同形式的“金砖+”合作，与会各方围绕促进非洲经济增长等议题展开深入讨论，充分体现了开放包容、合作共赢的金砖精神。

值得注意的是，新开发银行是一个相对独立的制度框架，其扩员进程并非与金砖国家合作机制完全重合。南非是新开发银行的创始成员国，也是该行非洲区域中心的所在地。埃及于 2023 年 3 月正式加入新开发银行，同年 8 月又受邀成为金砖正式成员。埃塞俄比亚已成为金砖成员国，但尚未加入新开发银行。新开发银行为金砖国家参与非洲发展提供了灵活、包容的制度框架，既深化了中国、印度等国与非洲过去数十年来的双边经济合作，也扩展了金砖国家在减贫、粮食安全、创新发展、基础设施和工业化等议题的伙伴关系。

三、大金砖合作助推非洲持续增长

受民粹主义、保护主义等思潮影响，发达国家与金砖国家、非洲国家之间的经贸投资以及发展合作陷入停滞。相反，中国、印度等金砖国家与非洲的南南经

济合作则明显加强。扩员后，非洲将为金砖其他成员国提供多元化的投资和贸易机会，“大金砖合作”助推非洲持续增长的能力也将同步提升。

首先应加快机制整合，使非洲新成员深入参与“大金砖合作”。经过多年的积累，金砖国家已达成《金砖国家经济伙伴战略2025》《金砖国家数字经济伙伴关系框架》《金砖国家粮食安全合作战略》《金砖国家能源合作路线图》《金砖国家加强供应链合作倡议》等诸多倡议文件。可逐步推动新成员国加入上述倡议文件，或对既有文件进行升级，特别是对非洲成员国降低关税壁垒、简化贸易程序，提升这些国家的出口竞争力和附加值。在金砖正式扩员后，新开发银行、金砖国家应急储备安排、金砖财金智库网络等机制也面临新一轮扩员。目前来看，金砖财金智库网络扩员相对灵活，新开发银行、金砖国家应急储备安排则需要及时与埃塞俄比亚等新成员国进行资格谈判，使之尽早融入金砖国家务实合作。

其次可依托新开发银行，开展更大范围的金砖国家对非发展合作。新开发银行建立了机构精简、决策高效、反应灵活的运营机制，形成了政策性银行与商业银行、间接融资与直接融资相结合的开发性金融模式。在沙特阿拉伯、阿联酋等资本充裕的新成员国加入以后，新开发银行的实缴资本将进一步增加，针对非洲等发展中地区的贷款能力也将随之提升。除了继续在基础设施、绿色发展、疫情防控等领域加大投入，新开发银行还应积极推动构建金砖国家新工业革命伙伴关系，着力支持更多非洲国家参与中国—金砖国家新工业革命伙伴关系示范区等相关机制，积极营造开放、公平、非歧视的技术发展环境，缩小全球南北之间的发展鸿沟。

最后要加强立场协调，提升非洲在全球治理中的代表性和发言权。联合国安理会常任理事国中没有非洲国家，二十国集团中只有南非一个非洲国家，非洲在国际货币基金组织和世界银行的话语权也非常有限。金砖国家坚持构建更加平衡和公正的国际秩序，积极提升包括非洲国家在内的“全球南方”国家的发言权。扩员以后，金砖合作机制扩大了自身的多样性和代表性，在全球治理中的整体分量和影响力进一步增加，更加有助于推动平等有序的世界多极化。由于金砖国家在全球治理中的话语权相对较高，非洲国家可借助“大金砖合作”，将更多的非洲诉求整合为“金砖声音”和“金砖立场”，使传统上被边缘化的国家和地区来到国际舞台的中心，从而为非洲长期增长创造更加有利的国际环境。

(责任编辑 聂侯诚 胡冰)