

偏好协调、网络效应与金砖合作的机制化*

朱杰进 刘瑛琛

【内容提要】 作为全球南方的第一方阵，金砖国家在不同议题领域开展合作，其合作的机制化水平存在较大差异。同样是金砖国家之间开展的合作，为什么有的议题领域合作的机制化水平较高，有的议题领域合作的机制化水平中等，而有的议题领域合作的机制化水平却较低？金砖内部核心大国之间的偏好协调程度与合作议题领域的网络效应，共同影响了金砖合作的机制化水平。在开发性金融领域，中国与印度之间的偏好协调程度较高，议题领域的网络效应较弱，使得金砖合作的机制化水平较高。在金融安全网领域，中国与巴西之间的偏好协调程度较高，但议题领域的网络效应却较强，使得金砖合作的机制化水平中等。在传统跨境支付领域，中国与俄罗斯之间的偏好协调程度较低，同时议题领域的网络效应较强，使得金砖合作的机制化水平较低。探讨金砖合作机制化水平的差异及其形成原因，对于深入理解金砖机制建设的理论原理以及如何开展大金砖的机制建设都具有启示意义。一方面，大金砖机制需要更加努力地协调各国的利益偏好，克服分歧，寻找妥协点。另一方面，大金砖机制应秉持循序渐进的机制化建设原则，优先选择那些网络效应较弱的议题领域进行合作，只有这样才能在推动全球治理体系改革中发挥更大作用。

【关键词】 金砖合作 偏好协调 网络效应 机制化水平
开发性金融

【作者简介】 朱杰进，复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师；刘瑛琛，复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。

* 本文系上海社科基金项目“中国推动全球经济治理制度改革的路径研究”（2020BGJ001）的阶段成果。

引 言

从吉姆·奥尼尔（Jim O’Neil）提出“金砖国家”的概念，到 2009 年金砖国家领导人会晤机制形成，再到 2024 年大金砖机制在俄罗斯的喀山峰会开始运行，金砖国家之间的合作不断发展。目前，金砖合作已经覆盖了财金、经贸、安全、科技和社会等多个议题领域，形成了政治安全、经贸财金和人文交流“三轮驱动”的合作模式。然而，金砖国家合作在不同的议题领域内的机制化水平存在着显著差异。

一般而言，国际合作的机制化水平可以用义务性和授权性两个维度来衡量^①。义务性是指国际合作是否有明确的法律文件规定成员国的权利和义务，对成员国是否具有法律约束力；授权性则是指国际合作是否建立起独立的秘书处，由独立的秘书处来促进国际合作协议的实施和国际争端的解决。对金砖合作而言，在开发性金融领域，金砖国家合作的机制化水平较高。金砖国家依据法律文件成功建立起了新开发银行，合作的义务性和授权性均较高。在金融安全网领域，金砖国家合作的机制化水平中等。金砖国家根据相关条约建立了应急储备安排机制，合作的义务性较高；但却未能建立独立的常设秘书处与宏观经济监管机构，合作的授权性较低。在跨境支付领域，金砖国家合作的机制化水平较低。尽管金砖国家领导人宣言不断提及要推动跨境支付的合作，但宣言并非法律性文件，义务性较低；与此同时，金砖国家支付工作组也并非独立的常设秘书处，授权性较低。

同样是在金砖国家之间开展的合作，为什么不同的议题领域内合作的机制化水平存在显著差异？本文提出，金砖内部核心大国之间的偏好协调程度与合作议题领域的网络效应，共同影响了金砖国家合作的机制化水平。在开发性金融领域，中国与印度之间的偏好协调程度较高，且议题领域的网络效应较弱，使得金砖合作的机制化水平较高；在金融安全网领域，中国与巴西之间的偏好协调程度较高，但议题领域的网络效应却较强，使得金砖合作的机制化水平中等；在传统跨境支付领域，中国与俄罗斯之间的偏好协调程度较低，同时议题领域的网络效

^① Kenneth W. Abbot, Robert Keohane, Andrew Moravcsik, Anne - Marie Slaughter and Duncan Snidal, “The Concept of Legalization”, *International Organization*, Vol. 54, No. 3, 2000, p. 401.

应较强，使得金砖合作的机制化水平较低。

本文的结构安排如下：第一部分介绍既有研究及其不足之处；第二部分提出本文的理论分析框架；第三、四、五部分分别对金砖国家在开发性金融、金融安全网与跨境支付三个不同议题领域中的合作进行比较案例分析，探讨金砖国家内部的偏好协调程度与议题领域的网络效应对金砖合作机制化水平所产生的影响；最后总结全文。

一 既有研究及其不足

针对金砖国家合作为什么在不同议题领域内机制化水平存在显著差异的问题，既有研究主要提供了以下三类分析视角。

第一类视角为“金砖国家共同身份说”。这类视角认为，金砖国家具有“发展中大国”与“新兴经济体”的共同身份，共同身份能够帮助它们克服利益偏好的差异，提高金砖合作的机制化水平。梅尔尼丘克认为，金砖国家对“全球发展”和“世界多极化”的认可，是金砖国家合作的基石。这一共同身份使金砖国家能够汇聚利益偏好，从一个投资市场的概念发展成为全球治理中一个重要的政治集团^①。塔库尔认为，金砖国家可以作为一个群体，代表发展中国家在气候变化、贸易、援助等南北分歧较大的议题领域上的共同利益^②。霍普维尔主张，在多边贸易谈判中，巴西、中国和印度在广大发展中国家的支持下坚定合作，反对美国及其他发达国家的长期主导地位，对全球贸易治理产生了重要影响^③。帕帕等人的研究表明，作为改革者，金砖国家在那些与霸权国存在分歧的议题领域更容易形成政策趋同^④。

^① Fabiano Mielniczuk, “BRICS in the Contemporary World: Changing Identities, Converging Interests”, *Third World Quarterly*, Vol. 34, No. 6, 2013, pp. 1075 – 1090.

^② Ramesh Thakur, “How Representative are BRICS”, *Third World Quarterly*, Vol. 35, No. 10, 2014, pp. 1791 – 1808.

^③ Kristen Hopewell, “The BRICS Merely a Fable? Emerging Power Alliances in Global Trade Governance”, *International Affairs*, Vol. 93, No. 6, 2017, pp. 1377 – 1396.

^④ Michael Papa, Zhen Han and Frank O’Donnell, “The Dynamics of Informal Institution and Counter-hegemony: Introducing a BRICS Convergence Index”, *European Journal of International Relations*, Vol. 29, No. 4, 2023, pp. 960 – 989.

第二类视角为“金砖俱乐部文化说”。此类视角认为，金砖国家建立起了一种强调相似之处、淡化利益差异的俱乐部文化，这种文化提高了金砖合作的灵活度与弹性，但导致了金砖合作的机制化水平较低。例如，库珀等认为，尽管金砖国家之间存在着地区利益冲突和制度差异，但俱乐部模式帮助它们回应共同需求、克服利益分歧，使其能够实现较低水平的机制化^①。巴西学者瓦兹奎兹指出，由于美国的印太战略等原因，金砖国家内部关系走向了“双边化”，尽管这种“双边化”降低了金砖合作的机制化水平，但也使成员国在面临国内国际挑战时具有更大的灵活性^②。

第三类视角则是“金砖偏好协调说”。这类视角认为，如果金砖国家之间的偏好差异较大且偏好协调程度较低，那么其合作的机制化水平就较低；而如果其偏好协调程度较高，金砖国家合作的机制化水平也就较高。赫莱纳和王红缨认为，当金砖国家拥有共同的社会目标时，最有可能合作创建新的国际机构，例如金砖国家因不满西方所控制的布雷顿森林机构，成功创建了新开发银行和应急储备安排；而金砖国家在主权债务治理与主权信用评级等方面难以达成共同目标，使得合作的机制化水平较低^③。唐尼提出，由于金砖国家在能源治理议题上偏好不同且难以协调，因此它们在推动全球能源治理改革上难以发挥作用^④。罗伯茨和阿米乔等人也认为，金砖国家成功合作的一个重要条件是，中国是否与其他金砖国家享有共同的社会目标和利益偏好^⑤。

综上所述，既有研究为金砖国家合作的机制化水平差异提供了一定的解释，但仍存在不足。“金砖共同身份说”和“金砖俱乐部文化说”突出了共同身份与

^① Andrew Cooper and Asif Farooq, “Testing the Club Dynamics of the BRICS: The New Development Bank from Conception to Establishment”, *International Organizations Research Journal*, Vol. 10, No. 2, 2015, pp. 1 – 15.

^② Karin Vazquez, “Brazil and BRICS Multilateralism a la Carte: From Bilateralism to Community Interest”, *Global Policy*, Vol. 12, No. 4, 2021, pp. 534 – 538.

^③ Eric Helleiner and Hongying Wang, “Limits to the BRICS’ Challenge: Credit Rating Reform and Institutional Innovation in Global Finance”, *Review of International Political Economy*, Vol. 25, No. 5, 2018, pp. 573 – 595.

^④ Christian Downie, “Global Energy Governance: Do the BRICS Have the Energy to Drive Reform”, *International Affairs*, Vol. 95, No. 4, 2015, pp. 799 – 812.

^⑤ Cynthia Roberts, Leslie Elliott Armijo and Saori N. Katada, *The BRICS and Collective Financial Statecraft*, Oxford: Oxford University Press, 2018.

合作文化对金砖国家合作机制化水平的影响，但难以解释合作的机制化水平为何在不同议题领域之间存在差异。相对而言，“金砖偏好协调说”较好地解释了金砖国家之间利益偏好的协调程度对其合作机制化水平的影响，但未能关注到合作议题本身的影响。毕竟，国际机制是“在国际关系特定议题领域内一系列明示或默示的原则、规范、规则和决定程序”，在偏好协调程度这类行为体因素之外，“国际合作也受到其所在议题领域本身特征这一结构性因素的影响”^①。

有鉴于此，本文在“金砖偏好协调说”的基础上，引入“议题领域的网络效应”这一新的自变量，构建了一个“金砖核心大国之间的偏好协调程度 + 议题领域的网络效应”理论分析框架，以此解释金砖国家合作在不同议题领域内的机制化水平差异。

二 理论框架

（一）因变量：金砖合作的机制化水平

在国际机制研究中，法律化理论（Legalization Theory）对于测量国际合作的机制化水平作出了突出的学术贡献。根据肯尼思·阿博特和罗伯特·基欧汉等人的定义，法律化指的是国际机制所拥有的一系列特点，即义务性（obligation）、精确性（precision）和授权性（delegation）。义务性是指国家或者其他行为体受到某个或某组规则和承诺的约束，特别是指行为体的行为受到国际法和国内法的一系列原则、程序和话语的审查。精确性是指国际规则清晰地定义了其要求、授权或禁止的行为。授权性是指授权给作为第三方的秘书处来解释和实施国际规则，解决争端乃至进一步制定国际规则^②。

一些学者提出，精确性可以看成是义务性的特征之一，因而国际合作的机制化水平可以只用义务性和授权性两个维度来衡量。例如，古德利夫和霍金斯在评

^① Phillip Lipsy, “Explaining Institutional Change: Policy Areas, Outside Options, and the Bretton Woods Institutions”, *American Journal of Political Science*, Vol. 59, No. 2, 2015, pp. 341 – 356.

^② Kenneth W. Abbot, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne – Marie Slaughter and Duncan Snidal, “The Concept of Legalization”, p. 401.

估《禁止酷刑公约》的机制化水平时，就只使用了义务性和授权性两个维度^①。田野也只从义务性和授权性两个方面来审视国际贸易体系的机制化水平^②。

有鉴于此，本文将使用义务性和授权性两个维度来衡量金砖合作在不同议题领域的机制化水平。根据阿博特和基欧汉等人的论述，义务性较高表现为存在能够体现缔约各方意愿的国际法律文件，国际法律文件中使用义务性的语言，并要求经过签署、批准和生效的法律手续等。授权性则有两种典型形式，一是由独立的常设秘书处负责解释和实施国际规则；二是由独立的常设秘书处负责处理国际规则实施中产生的国际争端^③。

因此，如果金砖国家在某一议题领域的合作存在要求签署、批准和生效等手续的法律文件，而且建立起了独立的常设秘书处，由其促进国际协议的实施和国际争端的解决，那么金砖合作的机制化水平就较高。如果金砖国家在某一议题领域的合作存在法律文件，但未能建立起独立的常设秘书处，那么金砖合作的机制化水平中等。如果金砖国家在某一议题领域的合作未能达成法律文件，也未能建立起独立的常设秘书处，那么金砖合作的机制化水平较低（表 1）^④。

表 1 金砖合作的机制化水平

机制化水平	是否存在法律性文件	是否建立了独立的常设秘书处
金砖合作机制化程度较高	是	是
金砖合作机制化程度中等	是	否
金砖合作机制化程度较低	否	否

资料来源：笔者自制。

为什么金砖国家合作在不同的议题领域内会产生机制化水平的差异？在补充完善既有研究的基础上，本文提出，金砖内部核心大国之间的偏好协调程度与合

^① Jay Goodliffe and Darren G. Hawkins, “Explaining Commitment: States and the Convention against Torture”, *The Journal of Politics*, Vol. 68, No. 2, 2006, pp. 358–371.

^② 田野：《贸易自由化、国内否决者与国际贸易体系的法律化》，载《世界经济与政治》2013 年第 6 期。

^③ Kenneth W. Abbot, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne – Marie Slaughter and Duncan Snidal, “The Concept of Legalization”, pp. 401–419.

^④ 在逻辑上，还存在建立了独立的常设秘书处却没有达成法律文件的情形，但在现实中，这种情形一般不存在，因为秘书处的建立往往需要以法律文件作为基础，所以本文暂不考虑。

作议题领域的网络效应，共同影响了金砖合作的机制化水平。

（二）金砖国家之间的偏好协调

在分析金砖国家之间的偏好协调程度时，首先需要确定每个金砖国家在某项议题上的偏好究竟是什么。哈佛大学教授杰弗里·弗里登提出，学者通常使用三种方法来确定国家偏好，分别是假定法（assumption）、观察法（observation）和推导法（deduction）。在假定法看来，国际关系主流理论假定，国家偏好是实现国家利益的最大化，研究者可以据此确定国家偏好。假定国家偏好的方法虽然较为简单，但在国际政治研究中，国家利益的确定往往需要结合具体的情境来进行分析，因此假定法难以揭示国家具体的利益偏好。在观察法看来，一般可以通过观察国家及其政策制定者的声明或行为来确定国家的偏好。这种方法的问题在于，国家的行为反映的究竟是其利益偏好，还是其对外部环境的战略反应，观察法对此难以判定。例如，一家公司最大的偏好是进口配额，但是由于政府偏好自由贸易，这家公司所表达出来的诉求可能是降低关税而非进口配额。推导法是指按照行为体自身的特征和行为体所处的情境来推导出国家行为体的偏好。弗里登认为，相比较而言，推导法是分析国家行为体偏好较为可行的办法^①。

对金砖国家而言，作为全球治理体系中的改革者，其利益偏好在大的方面保持了一致，如要求对全球治理体系进行改革、推动构建更具有代表性和更加公平的国际秩序、提高新兴市场国家和发展中国家的话语权等。但在具体的合作领域与合作情境中，由于不同国家的特征不同以及在国际体系中所处的位置不同，其在合作中的利益偏好也会出现差异。例如，作为能源出口国的俄罗斯能够从较高的能源价格中获益，因此会偏好能源价格上涨；但作为能源进口国的中国和印度则会面临损失，其对能源价格的偏好与俄罗斯存在差异^②。就本文所涉及的案例而言，在新开发银行的创建过程中，作为股东国的中国和作为借款国的印度之间存在偏好差异；在应急储备安排的创建过程中，作为出资国的中国和作为借款国的巴西之间存在偏好差异；在跨境支付领域，中国希望跨境支付能推动人民币国

^① Jeffrey A. Frieden, “Actors and Preferences in International Relations”, in David Lake and Robert Powell, eds., *Strategic Choice and International Relations*, Princeton University Press, 1999, p. 45.

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

际化、促进跨境贸易和投资，而俄罗斯则希望跨境支付能规避西方的金融制裁，两者存在较为明显的偏好差异。

需要说明的是，本文从议题领域的角度界定了金砖内部的核心大国，重点分析了核心大国之间的偏好协调程度对金砖合作机制化水平的影响。在新开发银行案例中，中国和印度的互动对新开发银行的创建产生了更为重要的影响，印度是金砖银行倡议的提出者，而中国则拥有巨额外汇储备与丰富的基础设施投融资经验，对金砖银行的成功创建发挥了举足轻重的作用。在应急储备安排案例中，中国和巴西的互动对应急储备安排的创建产生了更为重要的影响，巴西是创建应急储备安排倡议的提出者，中国则拥有大规模的资金与创建清迈倡议多边化的成功经验。在跨境支付的案例中，中国和俄罗斯的互动对金砖国家的跨境支付合作产生了更为重要的影响，俄罗斯是金砖跨境支付合作的主要倡导者，中国则拥有更可能充当国际储备货币的人民币与创建人民币跨境支付系统的技术基础。

金砖国家内部核心大国的偏好协调程度作为行为体层次的因素，对金砖合作的机制化水平产生了突出影响。与此同时，金砖国家合作所选择的议题领域的网络效应作为结构性因素，对金砖合作的机制化水平也产生了重要影响。

（三）议题领域的网络效应

网络效应本身是经济学概念，强调特定机制网络中的用户数量决定了该机制网络的价值。当用户数量超过一定规模时，机制本身的功能已不再具有核心价值，既有用户的数量才是最大的价值^①。例如，作为一款社交软件，微信的功能在技术上并非难以超越，但由于其庞大的用户数量，微信在人们的日常生活中具有难以替代的价值。

利普西将“网络效应”的概念引入到国际机制研究中来，“当边际效用随着参与者数量增加而提高时，国际机制就体现出较强的网络效应”^②。在利普西看来，在不同议题领域的国际机制中，网络效应存在明显差异。例如，互联网域名分配领域的网络效应较强。随着互联网名称和数字地址分配机构（ICANN）的成

^① 朱杰进、胡馨予：《网络效应、融入程度与国际制度遵从》，载《世界经济与政治》2024 年第 4 期。

^② Phillip Lipsy, *Renegotiating the World Order: Institutional Change in International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, p. 28.

员增加，更多成员能够享受统一的域名识别服务，这既能够降低交易成本，也能够避免具体运行时出现混乱^①。而互联网内容监管这一议题领域的网络效应则较低，由于各国在互联网内容监管上的政策较为分散，在这一议题领域较难建立起一个全球统一的标准^②。

如何衡量不同议题领域中网络效应的强弱？首先，议题领域中最大国际机制的业务份额越大，网络效应就越强。类似于市场中的企业，国际机制同样面临着“市场占有率”问题。在网络效应较强的议题领域，由于边际效用递增等原因，相关业务会集中到同一国际机制。其次，议题领域中的国际机制数量越少，其网络效应越强。这是因为，网络效应较强的议题领域竞争性较弱，对现有国际机制不满的行为体难以建立起新的国际机制。再次，议题领域的溢出效应越强，网络效应也越强。溢出效应可以分为正溢出效应和负溢出效应，正溢出效应往往会吸引更多行为体聚集在同一国际机制下，而负溢出效应则要求更多行为体在同一合作机制内合作应对。

一般而言，议题领域的网络效应影响了新国际机制建设的准入门槛，从而影响到新国际机制的机制化水平。当议题领域的网络效应较强时，成员国退出既有机制网络的成本会很高，且创建新机制网络的成本也会很高，从而导致各国会有较强的激励停留在既有机制网络中，而不愿加入新机制网络^③。因此，如果议题领域的网络效应较强，既有机制的守成者在与改革者的谈判中讨价还价的余地也就更大，新机制建设的准入门槛更高。与之相反，如果议题领域的网络效应较弱，那么成员国退出既有机制网络和建立新机制网络的成本也较为有限，导致新国际机制的机制化水平较高。

作为全球治理体系的改革者，金砖国家在众多议题领域的合作都以创建新国际机制为特征，如金砖国家新开发银行、金砖国家应急储备安排、金砖国家新评级机构等。在网络效应较强的议题领域，新国际机制建设的准入门槛较高，导致金砖国家合作的机制化水平有限。在网络效应较弱的议题领域，新国际机制建设的准入门槛低，使得金砖国家合作的机制化水平较高。

^① 朱杰进、胡馨予：《网络效应、融入程度与国际制度遵从》。

^② Daniel W. Drezner, *All Politics is Global: Explaining International Regulatory Regimes*, Princeton: Princeton University Press, 2007, pp. 95 – 101.

^③ 朱杰进、孙钰欣：《新兴领域国际制度改革的路径选择》，载《太平洋学报》2022年第5期。

(四) 理论分析框架

综合来看，本文以金砖内部核心大国之间的偏好协调程度和议题领域的网络效应作为自变量，以金砖国家合作的机制化水平作为因变量，构建了一个“2×2”的金砖合作理论分析框架（表 2）。

表 2 金砖合作的理论框架

	金砖核心大国之间的 偏好协调程度较高	金砖核心大国之间的 偏好协调程度较低
议题领域的 网络效应较强	金砖合作的机制化水平中等	金砖合作的机制化水平较低
议题领域的 网络效应较弱	金砖合作的机制化水平较高	/

资料来源：作者自制。

基于该理论框架，本文提出以下三个有待实证检验的理论假设，以解释金砖国家合作在不同议题领域的机制化水平差异^①。

理论假设 1：当金砖内部核心大国之间的偏好协调程度较高，且议题领域的网络效应较弱时，金砖合作的机制化水平较高。

理论假设 2：当金砖内部核心大国之间的偏好协调程度较高，但议题领域的网络效应较强时，金砖合作的机制化水平中等。

理论假设 3：当金砖内部核心大国之间的偏好协调程度较低，且议题领域的网络效应较强时，金砖合作的机制化水平较低。

接下来，本文将以金砖国家在开发性金融、金融安全网和跨境支付领域合作的三个案例来检验以上理论假设。具体而言，从偏好协调程度来看，在开发性金融和金融安全网领域，金砖内部核心大国之间的偏好协调程度较高，而在跨境支付领域金砖内部核心大国之间的偏好协调程度较低；从网络效应来看，开发性金融这一议题领域的网络效应较弱，而金融安全网和传统跨境支付这两个议题领域的网络效应则较强。需要注意的是，尽管金砖国家合作的议题领域十分广泛，但出于控制变量以及案例选择代表性的考虑，本文仅选择了金砖国家在财金领域合

^① 在逻辑上，本文还存在着第四种假设，即当金砖内部核心大国之间的偏好协调程度较低，但议题领域的网络效应较弱时，金砖合作的机制化水平中等。由于篇幅限制，本文对这一理论假设暂不展开论述。

作的三个案例来探究金砖国家合作机制化水平的差异及其形成原因。

三 机制化水平较高的金砖合作：开发性金融

（一）金砖国家在开发性金融领域的合作

2012年3月，在新德里召开的金砖国家领导人第四次峰会上，时任印度总理辛格正式提出了建立一个由金砖国家主导的新型多边开发银行的机制倡议。2013年3月，金砖国家领导人第五次会晤德班宣言表示，“我们满意地看到建立一个新的开发银行是可能和可行的。我们同意建立该银行，银行的初始资本应该是实质性的和充足的，以便有效开展基础设施融资”^①。其后，经过七轮艰苦谈判，在2014年7月的福塔莱萨峰会上，金砖五国终于就新开发银行的章程协定达成共识，宣布签署《关于成立新开发银行的协议》。2015年7月，五国批准协议，新开发银行正式成立。

金砖国家在开发性金融领域的合作机制化水平较高。一方面，合作的义务性较强。金砖国家在开发性金融领域的合作受到《关于成立新开发银行的协议》《新开发银行协定》等法律文件的约束，并且在《关于成立新开发银行的协议》中，列入“本协议及其附件将在全体金砖国家根据《新开发银行的协定》规定递交接受、批准或核准文书后生效”等内容^②。另一方面，合作的授权性也较强。新开发银行作为金砖国家在开发性金融领域开展合作的执行机构，设置了有理事会、董事会、行长以及其他官员和职员治理架构。其中，理事会可以修改《新开发银行协定》，也可以就《新开发银行协定》所引起的上诉事项作出裁决；董事会则“根据理事会的总方针，就银行的业务战略、国家战略、贷款、担保、股权投资、借款、制定基本业务流程和收费、提供技术援助以及银行的其他业务作出决定”^③。总之，新开发银行具有独立的国际法人资格，授权程度较高。

^① 《金砖国家领导人第五次会晤德班宣言》，http://brics2022.mfa.gov.cn/chn/hywj/ldrhwcgwj/202203/t20220308_10649253.html，访问时间：2024年4月9日。

^② 《成立新开发银行的协议》，https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/tyfg_674913/201602/t20160219_9867751.shtml，访问时间：2024年6月28日。

^③ New Development Bank, “Articles of Agreement of the New Development Bank”. <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2022/11/Agreement-on-the-New-Development-Bank.pdf>，访问时间：2024年6月28日。

为什么金砖国家在开发性金融领域的合作机制化水平较高？根据本文理论分析框架，金砖国家在开发性金融领域的偏好协调程度较高，且开发性金融领域的网络效应较弱，这两方面的因素共同决定了金砖国家在开发性金融领域机制化合作水平较高。

（二）金砖国家的偏好协调程度较高

虽然印度与中国在创建新型多边开发银行和加强金砖合作的机制化上存在共识，但对于新开发银行的具体机制形式，双方仍然存在一定的偏好差异。印度更多从借款国的角度出发，希望金砖银行能为本国带来基础设施融资的新渠道。而中国更多是从股东国和投资国的角度出发，希望通过新开发银行来扩大国际产能合作和对外基础设施投资^①。在具体谈判中，中印两国的偏好差异与协调过程主要体现在股权分配、治理结构与贷款范围等方面。

在股权分配问题上，印度一直强调新开发银行的股权分配要坚持平等原则，而中国则担心五国平分股权可能会对新开发银行的运营效率产生负面影响。在谈判过程中，印度提出的方案是建立由金砖五国共同领导的拥有 100 亿美元资本金的新型南南合作银行，五国平分股权。“平等原则不仅反映了印度对于现有国际金融机构按照经济实力大小来分配股权的不满，同时也体现了印度担心中国会凭借强大的实力优势来压倒自身在金砖银行倡议中的理念优势，使得金砖银行在决策程序上最终变成与布雷顿森林体系类似的机构，从而成为中国提升大国地位的工具。”^② 中国的一些金融专家和政策人士则认为，“从其他多边开发银行的历史来看，新开发银行平分股权的倡议需要慎重考虑。新开发银行如果采取平分股权的机制安排，那将意味着在运作中需要不断进行谈判，需要同时满足五个新兴大国的政治和经济利益诉求。而金砖国家本身差异很大，很多非经济因素将会给银行带来巨大挑战，因而新开发银行的可行性研究可能需要更长时间”^③。最后，在巴西和俄罗斯的支持下，印度平分股权的倡议方案得以通过。与此同时，中国

^① 朱杰进：《新型多边开发银行的运营制度选择》，载《世界经济与政治》2018 年第 8 期。

^② Andrew Cooper and Asif Farooq, “Testing the Club Dynamics of the BRICS: The New Development Bank from Conception to Establishment”, *International Organizations Research Journal*, Vol. 10, No. 2, 2015, pp. 1 – 15.

^③ Ananth Krishnan, “China’s Caution May Slow BRICS Bank Plan”. <https://www.thehindu.com/business/Economy/China%E2%80%99s-caution-may-slow-BRICS-bank-plan/article12552470.ece>, 访问时间：2024 年 5 月 30 日。

提出将新开发银行的资本金规模从 100 亿美元扩大到 1 000 亿美元，其中 100 亿美元为实缴资本的方案也得到了支持。

在治理结构问题上，印度认为，它对新开发银行的塑造发挥了引领作用，因而主张新开发银行总部应设在印度新德里，行长由金砖五国公民轮流担任^①。中国则出于比较优势的考虑，主张新开发银行总部应设立在上海。上海是国际金融、运输和贸易中心，拥有得天独厚的资本市场和融资条件，有利于新开发银行发行本币债券从资本市场进行融资，从而有利于提高银行的财务可持续性和运行效率。最终，新开发银行的总部设立于上海。为了平衡新开发银行总部选址上海为中国带来的象征性优势，银行的首任行长由印度提名，其后按照巴西、俄罗斯、南非和中国的顺序轮换^②。

在贷款范围问题上，印度提议新开发银行的主要贷款对象为五个创始成员国，中国则主张金砖银行应该为全世界的发展中国家提供贷款。对印度而言，其自身基础设施融资需求尚未得到满足，同时国内资本稀缺，因此印度更希望借助新开发银行优先建设金砖国家的基础设施。与之相比，中国则拥有巨大的经常账户盈余，出于扩大新开发银行国际影响力的考虑以及南非等国的支持，更乐于在全球范围内为开发性项目提供资金。最终，新开发银行同意，在运营初期将贷款范围限制在金砖国家，但随着银行扩员，贷款将逐步扩大到全球范围的发展中国家。

简言之，虽然印度和中国在新开发银行的机制建设过程中存在着借款国和股东国的利益偏好差异，但经过谈判能够找到利益偏好的妥协点，因而双方的偏好协调程度较高。与此同时，开发性金融议题领域的网络效应较弱。偏好协调程度和网络效应两者共同作用，使得金砖国家在开发性金融领域的合作机制化水平较高。

（三）议题领域的网络效应较弱

开发性金融领域的网络效应较弱，新机制建设的准入门槛相应较低，因此，金砖国家只需要具备资金基础和专业知识，就能够实现机制化水平较高的合作。

^① Manish Chand, “BRICS Birth a New South – South Revolution in Durban”. https://www.rbth.com/world/2013/03/28/brics_birth_a_new_south_south_revolution_in_durban_23305, 访问时间：2024 年 5 月 30 日。

^② Paulo Nogueira Batista Jr., *The BRICS and the Financing Mechanisms They Created: Progress and Shortcomings*, New York: Anthem Press, 2022.

一般而言，开发性金融议题领域的网络效应较弱。首先，开发性金融领域中最大机构世界银行的业务占比相对较低。2011 年世界银行所拨付的资金占多边开发银行总体拨付资金的 31.1%^①。根据各多边开发银行的年度报告，2023 财年世界银行下的国际复兴开发银行共拨付资金 255.04 亿美元，相比之下，2023 财年亚洲开发银行拨付资金 235.62 亿美元，与国际复兴开发银行不相上下。其次，开发性金融领域的国际机制数量较多。自世界银行成立以来，地区性和次地区性的多边开发银行不断兴起，平均每三年便诞生一个新的多边开发银行^②，加上各国国内的开发性金融机构，形成了一个开发性金融领域的国际机制复合体。最后，相较于金融安全网领域，开发性金融领域的溢出效应较弱，各开发性金融机构可以集中于区域范围内甚至本国范围内的小型项目。

而金砖国家具备建立新的多边开发银行的资金基础与项目经验，能够达到这一议题领域的准入门槛，实现机制化水平较高的合作。一方面，在新兴市场和发展中国家在解决基础设施缺口和满足可持续发展需求方面面临融资困难的情况下，金砖国家特别是中国具有较强的经济实力和外汇储备。2012 年金砖五国 GDP 在世界经济中的占比为 20.32%。2012 年至 2015 年 5 月，也就是新开发银行的创建阶段，中国的外汇储备规模接近 4 万亿美元，居世界首位^③。另一方面，金砖国家特别是中国在基础设施投融资方面有着较丰富的专业知识和较充足的产能。在世界银行 1996 ~ 2013 年在非洲的国际竞争性招标中，中国、印度和尼日利亚是最大的中标方^④。

综合来看，在开发性金融领域，金砖机制内部中国与印度两个核心大国之间的偏好协调程度较高，同时议题领域的网络效应较弱，这就使得金砖合作在该议题领域的机制化水平较高。这表明，本文的理论假设 1（如果金砖内部核心大国

① Phillip Y. Lipsy, “Explaining Institutional Change: Policy Areas, Outside Options, and the Bretton Woods Institutions”, *American Journal of Political Science*, Vol. 59, No. 2, 2015, p. 346.

② Miles Kellerman, “The Proliferation of Multilateral Development Banks”, *Review of International Organization*, Vol. 14, 2019, pp. 107 - 145.

③ 《国家外汇储备规模（1950 ~ 2015 年）》，<https://www.safe.gov.cn/safe/2018/0612/9313.html>，访问时间：2024 年 6 月 29 日。

④ 黄梅波、陈娜：《金砖国家新开发银行的基础设施融资职能及其发展理念》，载《广东社会科学》2017 年第 6 期。

的偏好协调程度较高，且议题领域的网络效应较弱，则金砖国家在该议题领域合作的机制化水平较高）与经验事实保持了一致。

四 机制化水平中等的金砖合作：金融安全网

（一）金砖国家在金融安全网领域的合作

2012年初，巴西财政部长吉多·曼特加（Guido Mantega）首先提出了建立金砖国家应急储备安排的倡议，得到时任巴西总统罗塞夫的大力支持。2012年G20洛斯卡洛斯峰会后，金砖国家正式将建立应急储备安排提上日程。2014年7月，金砖国家签署了《关于建立金砖国家应急储备安排的条约》。2015年，金砖各国国内完成《关于建立金砖国家应急储备安排的条约》的法律核准程序，金砖国家应急储备安排生效。

从机制化水平来看，金砖国家在金融安全网领域的合作机制化水平中等。一方面，合作的义务性较强。金砖国家在金融安全网领域的合作受到《关于建立金砖国家应急储备安排的条约》与《金砖国家应急储备安排中央银行间协议》等法律文件的约束。其中，《关于建立金砖国家应急储备安排的条约》第16条为“违反义务与制裁”，第22条则规定“本条约须经各方按照各自国内程序接受、批准和核准”^①。另一方面，合作的授权性较弱。“应急储备安排不具有独立的国际法人地位，无权签订协议、提起诉讼或被起诉。”^②尽管条约明确表示“创立永久秘书处或专门的监督小组”，但到目前为止独立的永久秘书处并没有真正建立起来。任何与条约解释有关的纠纷将通过各国财政部长或中央银行行长组成的理事会磋商解决，或诉诸联合国国际贸易法委员会仲裁^③。

为什么金砖国家在金融安全网领域的合作机制化水平中等？根据本文理论分析框架，金砖国家在金融安全网领域的偏好协调程度较高，金融安全网领域的网络效应也较强，这两方面的因素共同决定了金砖国家在金融安全网领域机制化水平中等的合作。

^① 《关于建立金砖国家应急储备安排的条约》，<http://treaty.mfa.gov.cn/Treaty/web/detail.jsp?objid=1531876115220>，访问时间：2024年6月28日。

^② 同上。

^③ 同上。

（二）金砖国家的偏好协调程度较高

在筹建金砖国家应急储备安排（Contingent Reserve Arrangement，简称 CRA）的谈判中，中国和巴西共同发挥了引领作用。尽管中巴在构建发展中国家金融安全网和加快国际货币基金组织改革等问题上具有共识，但是双方的角色定位和利益偏好却存在着一定的差异。巴西作为应急储备安排的潜在借款国，更加关注金砖国家内部的平等合作与资金使用的灵活性；而中国作为应急储备安排潜在的出资国，则希望能够提升国际地位与保障资金安全。在具体谈判过程中，两国的偏好差异主要体现在资金规模、治理结构（决策机制和投票权分配）、与 IMF 的挂钩比例、建立常设秘书处和宏观经济监测机制等方面。

在资金规模问题上，中国提议的资本金规模为 2 400 亿美元，巴西提议的资本金规模为 1 000 亿美元^①。在这一问题上，巴西一方面担心过于庞大的资金规模会导致部分国家出资较多，部分国家则无力贡献较多资金，进而导致应急储备安排的内部权力分配失衡。另一方面，如果应急储备安排的资金规模过小，则难以发挥作用。经过协商，最终各国同意了巴西提出的 1 000 亿美元的资本金规模，其中中方承诺出资 410 亿美元，巴西、俄罗斯、印度各 180 亿美元，南非 50 亿美元^②。

关于治理结构问题，中巴两国的分歧主要体现在投票权分配和决策机制问题上。投票权的分配既需要体现各国的资金贡献，又需要保障应急储备安排内部决策的公平性。最终，金砖国家同意，将 5% 的投票权设置为基本票，基本票由五国均分，其余的投票权与各国承诺的出资额挂钩。综合计算，中国投票权为 39.95%，巴西、俄罗斯、印度各为 18.10%，南非为 5.75%。按照这一分配，没有任何一个国家获得“一票否决权”。在决策机制问题上，应急储备安排采用双层治理与决策机制，由部长理事会以共识方式决定战略性问题，由常务委员会以简单多数的投票方式决定操作性问题^③。这一决策机制兼顾了公平与效率，既体现了金砖国家之间在战略性问题上寻求共识决策的精神，又保障了金砖国家在

^① Paulo Nogueira Batista Jr., *The BRICS and the Financing Mechanisms They Created: Progress and Shortcomings*.

^② 《人民银行新闻发言人就金砖国家应急储备安排答问》，https://www.gov.cn/xinwen/2014-07/20/content_2720642.htm，访问时间：2024 年 4 月 16 日。

^③ 同上。

操作性问题上具有较高的决策效率。

关于应急储备安排与 IMF 的挂钩比例问题，中国作为最主要的出资国，从保障资金安全的角度出发，倾向于应急储备安排的大部分出资与 IMF 的贷款挂钩，挂钩的比例为 90%；巴西则认为，应急储备安排与 IMF 的挂钩比例过高会降低应急储备安排的有效性以及阻碍紧急情况下互换资金的快速拨付。作为妥协，最终达成的方案是允许借款国在没有 IMF 借款规划的情况下从应急储备安排获得其最大借款额度的 30%，即与 IMF 挂钩的比例设定为 70%。

最后，在建立常设秘书处和宏观经济监测机制问题上，中国提出，可以参照清迈倡议在新加坡建立东盟与中日韩宏观经济研究办公室的做法，建立应急储备安排的常设秘书处，以提高对金砖国家宏观经济进行监测的能力。中国倡议，可以考虑将应急储备安排的常设秘书处设在中国上海，以加强与金砖国家新开发银行的协调。巴西则提议，为体现金砖国家平等合作的理念，可以考虑将应急储备安排的常设秘书处设在巴西的里约热内卢。最终，金砖国家在《关于建立金砖国家应急储备安排的条约》中提出“创立永久秘书处或专门的监督小组”，但对秘书处选址的具体问题没有达成一致。

简言之，虽然中国和巴西在应急储备安排的机制建设过程中存在着借款国和出资国的利益偏好差异，但经过谈判在大多数问题上能够找到利益偏好的妥协点，因而双方的偏好协调程度较高。但与此同时，金融安全网领域的网络效应较强。偏好协调程度和网络效应两者共同作用，就使得金砖国家在开发性金融领域的合作机制化水平中等。

（三）议题领域的网络效应强

金融安全网领域的网络效应较强，新国际机制建设的准入门槛也相应较高。在这一背景下，尽管金砖国家的偏好协调程度较高，并且依靠自身外汇储备与既往经验建立起了应急储备安排，但合作的机制化水平中等，应急储备安排也未能成为较 IMF 更加有吸引力的外部选择。

金融安全网这一议题领域具有较强的网络效应。首先，IMF 所拨付的资金在金融安全网领域占据了绝对主导地位。其次，金融安全网领域的国际机制数量较少。截至 2023 年 10 月，除 IMF 外，仅有阿拉伯货币基金、清迈倡议多边化、金砖国家应急储备安排、欧亚稳定与发展基金、欧洲稳定机制和拉美储备基金等六

个区域性融资安排机制 (Regional Financing Arrangements)^①。第三, 由于经济全球化的发展以及国际资本市场彼此关联的特性, 金融危机通常具有较强的跨国溢出效应^②。也正因如此, 一个具有广泛成员国和普遍监管能力的全球性金融安全网, 更能够在金融危机爆发时提供有效救助。到 2024 年 4 月, IMF 拥有 190 个成员国^③。由于其庞大的成员国数量, IMF 所掌握的资金规模与宏观经济信息更加充分, 其制度效用也难以被替代。

金融安全网领域较强的网络效应使其准入门槛也相应较高。金融危机救助需要大规模的资金投入、完善的信息支撑和丰富的专业知识。因此尽管中国拥有巨额外汇储备以及创建清迈倡议多边化 (CMIM) 和东盟与中日韩宏观经济办公室 (AMRO) 的丰富经验, 具备成功创建 CRA 的物质基础和知识基础^④, 但与此同时, 金砖国家在宏观信息收集与借款条件设置等能力上还有所欠缺。在信息收集能力方面, 应对金融危机需要收集较为敏感的宏观经济数据, 例如一国可用的外汇储备等信息。由于这类信息的敏感度较高, 金砖国家通常不愿意将其提供其他国家。在贷款条件上, “贷款条件的设计是一项知识和经验密集型的工作, 规范性力量较弱的新兴经济体和起步较晚的区域性金融安全网具有明显的劣势”^⑤。因此, 金砖国家难以对借款国进行监督或是施加贷款条件性^⑥, 这就使得应急储备安排仍然要依赖 IMF 收集的宏观经济数据和设计的贷款条件, 与 IMF 保持较高的挂钩比例。

综合来看, 在金融安全网领域, 金砖内部中国和巴西两个核心大国之间的偏好协调程度较高, 但议题领域的网络效应却较强, 这就使得金砖合作在该议题领

① “Joint IMF – RFAs Press Release on the 8th High – Level Regional Financing Arrangements Dialogue Country”. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/10/09/pr23344-joint-imf-rfas-8th-high-level-rfa-dialogue-country>, 访问时间: 2024 年 8 月 20 日。

② Phillip Lipsy, *Renegotiating the World Order: Institutional Change in International Relations*, p. 69.

③ “What is the IMF”. <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>, 访问时间: 2024 年 4 月 25 日。

④ 朱杰进:《金砖国家应急储备安排: 发展中国家金融安全网》, 载《世界知识》2023 年第 15 期。

⑤ 叶玉:《金砖国家应急储备安排前瞻》, 载《世界经济研究》2014 年第 3 期。

⑥ Paulo Nogueira Batista Jr., *The BRICS and the Financing Mechanisms They Created: Progress and Shortcomings*.

域的机制化水平中等。这表明，本文的理论假设2（如果金砖内部核心大国的偏好协调程度较高，但是议题领域的网络效应较强，则金砖国家在该议题领域合作的机制化水平中等）与经验事实保持了一致。

五 机制化水平较低的合作：传统跨境支付

（一）金砖国家在跨境支付领域的合作

近年来，金砖国家内部关于跨境支付合作的讨论不断增加。2019年金砖国家领导人会晤巴西利亚宣言提出，“我们认为金砖国家关于国际支付系统的调查十分重要”^①。2020年金砖国家领导人会晤莫斯科宣言明确表示，“我们赞赏在国家支付系统合作方面开展的持续工作，特别是成立金砖支付工作组，期待在这方面进一步取得进展”^②。2021年金砖国家领导人会晤新德里宣言再次强调，“我们肯定金砖国家支付工作组通过对话和讨论继续开展支付合作”^③。2022年金砖国家领导人会晤北京宣言又一次表态，“我们强调在现有工作机制下持续开展工作的重要性，包括金融领域信息安全和作为经验和知识交流平台的金砖国家支付工作组，并欢迎各国央行在支付领域进一步合作”^④。2023年金砖国家领导人会晤约翰内斯堡宣言着重表示，“我们认识到快速、廉价、透明、安全、包容的支付体系有广泛益处，我们欢迎金砖国家成员分享跨境支付系统互联互通等支付基础设施方面的经验，相信这将进一步加强金砖国家间合作，鼓励进一步就支付工具开展对话，以促进金砖国家成员与其他发展中国家间的贸易和投资流动，我们强调，鼓励金砖国家同其贸易伙伴在开展国际贸易和金融交易时使用本币的

① 《金砖国家领导人第十一次会晤巴西利亚宣言》，http://brics2022.mfa.gov.cn/chn/gyjzgj/ljldrhwcgwj/202202/t20220221_10643955.html，访问时间：2024年5月27日。

② 《金砖国家领导人第十二次会晤莫斯科宣言》，http://brics2022.mfa.gov.cn/chn/gyjzgj/ljldrhwcgwj/202202/t20220221_10643956.html，访问时间：2024年5月27日。

③ 《金砖国家领导人第十三次会晤新德里宣言》，http://brics2022.mfa.gov.cn/chn/gyjzgj/ljldrhwcgwj/202202/t20220221_10643957.html，访问时间：2024年5月27日。

④ 《金砖国家领导人第十四次会晤北京宣言》，http://www.news.cn/world/2022-06/24/c_1128771000.htm，访问时间：2024年5月27日。

重要性，我们还鼓励加强金砖国家间代理银行网络，促进本币结算”^①。特别是，2023 年宣言为金砖国家在跨境支付领域的合作设置了明确的时间点：“我们责成财长和/或央行行长们研究金砖国家本币合作、支付工具和平台，于下次领导人会晤前提交报告。”^② 也正因如此，金砖国家跨境支付体系建设成为“大金砖合作”开局之年的一大热点。“可以预见，创立新的跨境支付体系将是金砖喀山峰会的优先事项，在俄罗斯的大力推动下，建立金砖支付体系势必将提档加速。”^③

根据跨境支付所采用的技术，可以将跨境支付区分为传统跨境支付系统与数字跨境支付系统。代理行模式是传统的跨境支付清算模式，指一国商业银行在境外代理银行开立清算账户，主要通过 SWIFT 渠道发送跨境报文，借助境外代理行的支付清算体系完成跨境资金支付清算的模式，这一模式在跨境支付中长期占据主导地位^④。近年来，随着区块链技术和分布式记账技术等新兴技术的发展，各国开始探索数字货币跨境支付系统，其在技术、应用模式和监管等方面与传统的跨境支付系统存在很大差异，因此数字货币跨境支付系统的自身特征与各国在该议题领域的偏好协调程度也将不同于传统跨境支付系统。

在传统跨境支付领域，金砖国家的合作仅停留在领导人会晤宣言中的表述，机制化水平较低。一方面，金砖国家领导人会晤宣言并非法律性文件，因此合作的义务性较低；另一方面，金砖国家支付工作组也并非独立的常设秘书处，合作的授权性较低。

为什么金砖国家在传统跨境支付领域的合作机制化水平较低？根据本文的理论分析框架，金砖国家在传统跨境支付领域的偏好协调程度较低，同时议题领域的网络效应较强，这两个因素共同决定了金砖国家在传统跨境支付领域合作的机制化水平较低。

（二）金砖国家的偏好协调程度较低

目前，中国和俄罗斯各自建立起一套本国的传统跨境支付系统，但两国建立

^① 《金砖国家领导人第十五次会晤约翰内斯堡宣言》，http://www.news.cn/2023-08/25/c_1129823229.htm，访问时间：2024 年 5 月 27 日。

^② 同上。

^③ 王友明：《“大金砖合作元年”：热点与难点》，<https://cn.chinausfocus.com/finance-economy/20240301/43140.html>，访问时间：2024 年 5 月 16 日。

^④ 陶卫东、魏宛碧、高红亮、赵中江、孟婷燕、罗渝、余泉昇：《全球跨境支付模式多元化发展探索》，载《国际金融》2024 年第 3 期。

自身跨境支付系统的偏好差异较大。中国建立人民币跨境支付系统（Cross - Border Interbank Payment System, CIPS）主要基于发展逻辑，希望推动人民币国际化、便利跨境贸易和投资的结算；而俄罗斯建立其金融信息传输系统（System for Transfer of Financial Messages, SPFS）主要基于安全逻辑，希望应对西方金融制裁的影响。

从偏好来看，中国建立人民币跨境支付系统的主要目的是进一步整合现有人民币跨境支付结算渠道和资源，提高人民币跨境支付结算效率^①，同时为推动人民币国际化提供基础设施和技术准备。随着跨境人民币业务的不断增长，“完善人民币支付清算体系，保证人民币跨境支付业务安全、稳定、高效处理可谓应时之举”^②。2012年4月，中国人民银行开始建设人民币跨境支付系统。2015年10月，CIPS系统一期顺利投入使用。2018年3月，CIPS二期成功投入试运行。截至2023年9月末，人民币跨境支付系统（CIPS）共有直接参与者102家，间接参与者1377家，业务范围覆盖全球182个国家和地区的4344家法人银行机构^③。需要注意的是，CIPS采用国际通用ISO20022报文标准，充分考虑了与现行SWIFT报文的转换要求，便于跨境业务直通处理并支持未来业务发展需求^④。2016年3月，CIPS与SWIFT正式签署了合作备忘录，双方在报文转换方面开展合作，通过将CIPS接入SWIFT的全球用户社群，使境外经纪机构可以通过SWIFT委托办理人民币结算业务。对此，SWIFT亚太及欧非中东区首席执行官何亚伦（Alain Raes）称：“SWIFT与CIPS的协同合作是金融基础设施业务发展的核心，并且这种合作是自然的、非竞争性的。”^⑤总体来说，CIPS和SWIFT两者的关系当下更多是互补并行和协同发展^⑥。

^① 《人民币跨境支付系统（一期）答记者问》，<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/2960456/index.html>，访问时间：2024年5月16日。

^② 郭炎兴：《构建人民币跨境支付高速公路——人民银行支付结算司司长励跃谈CIPS建设》，载《中国金融家》，2012年第6期。

^③ 《稳健扎实推进人民币国际化》，<http://www.pbc.gov.cn/redianzhuanti/118742/5118184/5128938/index.html>，访问时间：2024年5月16日。

^④ 《人民币跨境支付系统（一期）答记者问》。

^⑤ 《SWIFT与CIPS运营机构签署〈合作备忘录〉》，<https://www.pnasia.com/story/145620-1.shtml>，访问时间：2024年5月16日。

^⑥ 巴曙松、闫昕、董月英：《人民币跨境支付系统与SWIFT的协同发展》，载《国际金融》2022年第8期。

与中国的偏好不同，俄罗斯的偏好是应对西方金融制裁。2014 年乌克兰危机爆发后，以美国为首的西方国家对俄罗斯发起了多轮制裁。此外，美国还多次威胁要切断俄罗斯同 SWIFT 系统的联系^①。为从根本上解决 SWIFT 系统对俄罗斯经济造成的威胁，从 2014 年起，俄罗斯央行开发了 SPFS 系统作为 SWIFT 系统的替代方案。2017 年，SPFS 系统投入使用后，俄罗斯大力推动其在本国金融机构间的使用。此外，俄罗斯还与中国、伊朗、土耳其等国家的金融监管机构进行谈判，希望将 SPFS 系统与这些国家的金融信息系统对接，同时也在不断完善系统，使其更好地符合国际标准，以吸引外国企业连接和使用 SPFS 系统^②。

总之，在传统跨境支付领域，虽然金砖国家对推动跨境支付体系改革具有原则性共识，但金砖内部中国和俄罗斯两个核心大国之间对创建新的跨境支付机制有着不同的利益偏好。中国的偏好是促进跨境贸易结算，而俄罗斯的偏好是应对金融制裁，两者存在着较大的差异，偏好协调的难度较大。同时，传统跨境支付领域的网络效应较强，进一步将金砖合作的机制化限制在较低的水平上。

（三）议题领域的网络效应强

传统跨境支付领域的网络效应较强，新国际机制建设的准入门槛也相应较高，这对金砖国家在该议题领域的替代性制度建设造成了阻碍。这一点在构成传统跨境支付系统的报文信息传递系统和货币支付系统两个组成部分上都有体现。

在报文信息传递方面，SWIFT 是全球跨境金融信息传输通信的最主要渠道。SWIFT 负责运营全球金融电文网络，目前已经覆盖全球 200 多个国家和地区，支持 90 多个国家和地区的实时支付清算系统，为全球 1.1 万多家机构提供服务，被誉为“全球金融网络的神经中枢”。2023 年，SWIFT 共传输了超过 119 亿条报文，平均每天处理 4 760 余万条报文。对比之下，截至 2024 年 1 月，SPFS 系统仅有来自 20 个国家的 550 多家金融机构加入，且其中绝大部分是俄罗斯国内的金融机构，其影响力与 SWIFT 不可同日而语。

^① “Russian Banks Ready to Switch off SWIFT – official”. <https://www.rt.com/business/418665-russia-banks-ready-shut-swift/>, 访问时间：2024 年 5 月 27 日。

^② 许文鸿：《去美元化：俄罗斯在俄美金融战中的反击》，载《俄罗斯东欧中亚研究》2021 年第 5 期。

在货币支付方面，美元仍然是国际支付结算业务中使用比例最高的货币，其垄断地位加强了传统跨境支付体系的网络效应。作为最主要的国际支付货币，美元的跨境支付通信在 SWIFT 业务中占比最大。长期以来，美元在 SWIFT 报文业务中的金额占比超过 30%，美元和欧元合计占 70% 以上。相比之下，2022 年 5 月，人民币在 SWIFT 的报文处理金额中占比仅为 2.15%。当前全世界 95% 左右的跨境美元交易由美国的纽约清算所银行同业支付系统（CHIPS）主导，CHIPS 和 SWIFT 互相搭配，共同发挥作用。并且，货币才是传统跨境支付体系的底层逻辑。尽管目前中国和俄罗斯都建立了本国的跨境支付体系，但如果两国之间的跨境结算支付业务涉及美元，则必须通过 SWIFT 和美元结算行。

综合来看，在传统跨境支付领域，中国和俄罗斯两个核心大国之间的偏好协调程度有限，并且议题领域的网络效应较强，这就使得金砖合作在该议题领域的机制化水平较低。这表明，本文的理论假设 3（当金砖内部核心大国之间的偏好协调程度较低，且议题领域的网络效应较强时，金砖合作的机制化水平较低）与经验事实保持了一致。

结 论

通过构建“金砖内部核心大国的偏好协调程度 + 议题领域的网络效应”这一理论分析框架，本文探讨了金砖国家在不同议题领域内合作机制化水平的差异及其形成原因。本文提出，金砖国家内部核心大国之间的偏好协调程度与合作议题领域的网络效应，共同影响了金砖合作的机制化水平。具体而言，如果金砖内部核心大国的偏好协调程度较高，且议题领域的网络效应较弱，则金砖国家在该议题领域合作的机制化水平较高；如果金砖内部核心大国的偏好协调程度较高，但议题领域的网络效应较强，则金砖国家在该议题领域合作的机制化水平中等；如果金砖内部核心大国的偏好协调程度较低，并且议题领域的网络效应强，则金砖国家在该议题领域合作的机制化水平较低。

实证分析表明，在开发性金融领域，中国与印度之间的偏好协调程度较高，议题领域的网络效应较低，使得金砖国家成功建立了新开发银行，金砖合作的机制化水平较高。在金融安全网领域，中国与巴西之间的偏好协调程度较高，但议题领域的网络效应较强，使得金砖国家虽然建立了应急储备安排，但未能建立常设秘书处与宏观经济监管机构，金砖合作的机制化水平中等。在跨境支付领域，

中国与俄罗斯之间的偏好协调较难，且议题领域的网络效应较强，使得金砖国家难以建立起替代 SWIFT 系统的金砖国家跨境支付系统，金砖合作的机制化水平较低。

在学理层面，本文补充了“议题领域的网络效应”这一新的变量，进一步完善了对金砖合作机制化的理论研究。既有的金砖理论研究更多关注金砖国家偏好差异、利益汇集与共同身份等要素，但却对金砖合作议题的特征有所忽视。作为一个推动全球治理体系改革的集团，金砖国家之间的合作不可避免地会受到其所选择的合作议题的影响，即不同议题领域的网络效应不同，金砖合作机制化建设的难度也就不同，这就导致金砖合作的机制化水平出现差异。

在政策层面，本文对如何开展大金砖合作具有一定的启示意义。新成员的加入既提升了金砖国家的影响力和话语权，也为大金砖合作的机制化建设带来了挑战。一方面，相较于金砖五国的合作，大金砖的合作面临着更为严重的偏好协调难题。新老成员的国情不同，在国际政治经济体系中的位置也不同，这就使得大金砖在开展具体的合作时，需要更加努力地寻找各国利益偏好的汇合点，克服分歧，团结合作。另一方面，大金砖合作需要更加谨慎地选择合作议题，推进合作的机制化建设。大金砖应秉持循序渐进的机制化建设原则，优先选择那些网络效应较弱的议题领域进行合作，只有这样才能在推动全球治理体系改革中发挥更大作用。

(责任编辑：聂侯诚)