



Working Paper No. 201916

November 12, 2019

本文已发表于光明网-理论频道 2019.11.11

## 国际组织和多边动态

随着中国不断走到世界舞台的中央，参与全球治理，在国际事务中发挥积极作用，“多边舞台”的重要性毋庸置疑。在这样的时代背景之下，开展全球治理、国际组织和多边问题研究的紧迫性和必要性日益凸显。为了加强该领域的研究，中国社会科学院世经政所全球治理研究系列（GGP）联合光明网理论频道将持续追踪“国际组织与多边动态”和“全球治理学科动态”，定期推送相关综述、动态追踪和研究报告。需要注意的是，在国际舞台上各国的主张往往与政治诉求、国家利益等紧密相连，部分国家的观点是带有特定目的，甚至是有失偏颇的。但我们仍然需要加以了解和正确辨识，从而知己知彼，在百年未有之大变局中更好地把握中国未来。

---

\* 执笔：韩永辉，广东外语外贸大学副教授、博导、珠江学者，中国社会科学院世界经济与政治研究所博士后

\* 链接：[http://share.gmw.cn/theory/2019-11/11/content\\_33311026.htm](http://share.gmw.cn/theory/2019-11/11/content_33311026.htm)



## 金砖十年：总结过往、把握当下、赢得未来

摘要 | 2019年11月13日到14日，金砖国家领导人峰会将在巴西利亚举行。成立至今，金砖国家在经济、科教、文化、智库等领域建立了合作机制，金砖峰会议题获得有效推进。但同时制度、经济、政治和机制层面上阻碍金砖国家深入合作的因素也依然存在。因此，需要正确把握金砖国家未来发展方向，应携手推进“一带一路”倡议，发掘数字经济合作的新动能，做好全球治理的排头兵。第二个“黄金十年”任重道远，金砖国家应谋求开放创新、合作共赢的发展机制；创建互信互助、共建共享的安全合作格局；建立平等相待、互商互谅的新型伙伴关系；加强和而不同、兼收并蓄的文化交流以及培育共商共建共享的金砖一体化大市场。

关键词 | 金砖国家 成绩 问题 对策

2019年，巴西接任金砖国家轮值主席国，金砖国家领导人第十一次会晤将于11月13日至14日在巴西首都巴西利亚举行。“金砖峰会”已走过10年，集中代表着广大新兴经济体利益的“金砖五国（BRICS）”在这十年来脱颖而出，加速发展，是实实在在的南南合作主力军。但同时金砖国家也面临着全球性的风险和挑战，世界主要经济体经济增长动能不足，国际市场需求疲弱，全球价值链稳定性下降；贸易保护主义和投资保护主义力量全面抬头，新兴经济体与发达国家的全球治理话语权争夺不断加剧。金砖国家内部发展同样承受着巨大的压力，俄罗斯与西方的关系短期内很难改善，印度的国家发展计划持续受到社会内耗的阻扰，中国经济增长动能转换放缓，南非深受经济发展不平衡问题困扰。值此全球风险上升、国际挑战骤增之时，金砖国家若不能合作、共生和联合自强，必然只能接受既定制度的主宰。在这种情况下，有必要对金砖国家的发展历史和现状进行总结，并把握当前存在问题和正确的发展方向，才能赢得未来合作。一方面，金砖国家应借助新兴经济体和发展中国家的利益与诉求，实现自我的稳固发展和



目标的达成；另一方面，应积极提升新兴经济体国际话语权，借助金砖平台，打造新的全球政治经济社会治理架构，丰富“人类命运共同体”这一理念的内涵和实践。

## 一、历史回顾与发展现状

为了增进共同的经济利益及国际影响力，金砖各成员国逐步在经济、科教、文化、智库等领域建立了合作机制，金砖峰会议题有效推进，金砖国家成为发展中国家进行合作的稳定平台。

### （一）经济领域合作亮点纷呈

经过十年发展，金砖国家已建立多个经济合作机制，彼此之间相辅相成，构成金砖国家经济合作机制体系。

一是，领导人和经贸部长定期会晤机制。从 2009 年到 2018 年，金砖国家共举行了十次领导人会晤，形成了金砖国家领导人定期会晤机制，在各项合作机制中起到带头和总揽全局作用。经贸部长定期会晤机制一般在领导人会晤的前一天举行，为满足成员国进行定期商谈需求而设立的。领导人和经贸部长定期会晤机制站在政策的高度引领金砖国家经济合作的发展，落实制定纲领性框架，推动金砖国家经济合作的进程，指明发展方向。

二是，金砖国家新开发银行。从 2012 年第四次领导人会晤探讨成立金砖国家新开发银行的可能性到 2015 年 7 月金砖国家新开发银行成立并落户上海，金砖国家新开发银行为金砖国家以及其他发展中国家的基础设施建设及可持续发展项目筹集资金，缓解融资困难，同时也为全球和区域多边开发机构提供有益补充。

三是，金砖国家工商理事会。2013 年成立，由 25 名（每国 5 名）来自工业和服务业的不同领域的成员组成，金砖国家工商理事会旨在加强和促进金砖五国工商界经济、贸易、商务和投资联系，促使五国工商界与政府间的定期对话，突



破阻碍金砖国家加强经济、贸易和投资联系的瓶颈，并提出解决方案。

四是，金砖国家外汇应急储备基金。从 2012 年二十国集团峰会期间，金砖国家领导人磋商建立应急储备安排，到 2014 年五国签署《关于建立金砖国家应急储备安排的条约》，金砖国家外汇应急储备基金承诺当五国出现国际收支困难时，该基金可用作国际货币基金组织的替补融资平台，对促进金砖国家和全球的金融稳定发挥重要作用。

## （二）科技、教育、文化和智库等领域深化合作

科技领域，2014 年首届金砖国家科技和创新部长级会议上，五国均表示将大力加强未来科技合作，加强科技创新战略和政策方面交流。2015 年签署《金砖国家政府间科技创新合作谅解备忘录》，同年发表《莫斯科宣言》。2017 年《厦门宣言》强调各国支持落实《金砖国家创新合作行动计划（2017~2020）》。

教育领域，2015 年金砖国家大学联盟以及金砖国家网络大学成立，同年五位大学校长共同发表《北京宣言》，五国教育部长同发表《巴西利亚教育宣言》。并且在 2017 年《金砖国家领导人厦门宣言》中，明确表示下一步行动计划将积极推动关于教育和智库合作，如提供奖学金、组织夏令营等。

文化领域，2015 年签署《金砖国家政府间文化合作协定》，并达成金砖国家人文交流合作协议，规定从 2015 年起，金砖国家工会论坛、金砖国家旅游研讨会、金砖国家青年论坛和金砖国家电影节等专题活动将成为今后五国合作交流的常态化发展渠道。

智库领域，一是智库论坛，一般在金砖国家峰会召开之前举行，由举办领导人会晤的国家主办，各国智库相关成员参会，讨论形成“智库论坛对金砖国家领导人会晤的建议”；二是金砖国家智库理事会会议，2013 年 3 月五国智库牵头单位在峰会期间成立了“金砖国家智库理事会”，以后每年在金砖峰会前召开理事会会议。



### **(三) 峰会议题有效推进**

#### **1. 中心议题**

在金砖合作“第一个十年”里，全球金融治理变革、粮食安全和农业合作、能源安全、气候变化和技术合作等议题是峰会讨论的热点。

##### **(1) 全球金融治理变革**

国际金融改革问题一直是金砖机制最核心、最持续的关注议题。第二次世界大战之后形成的以世界银行和国际货币基金组织为核心的国际货币金融体系，存在民主赤字、偏袒发达国家利益、不能充分反映发展中国家利益，及无法适应国际关系格局已发生结构性变化等问题。因此自 2008 年开始金砖国家抱团取暖，集思广益，倡导国际金融体系改革，推动国际货币体系多元化，成立金砖国家新开发银行，建立金砖国家应急储备安排。未来，金砖国家在遵循现有的金融治理体系的基础上，通过双边、多边等方式，建立新的金融机构、货币互换安排等促进自身发展，推动全球金融治理向更加公平公正、合作共赢方向发展。

##### **(2) 粮食安全和农业合作**

2009 年首次金砖国家峰会上，发表《金砖国家关于全球粮食安全的联合声明》，粮食安全一直是主要的议题。从 2010 年 3 月，金砖国家首次农业部长级会议召开，到 2011 年正式建立金砖国家农业合作工作组，再到 2016 年“金砖国家基本农业信息交流系统”上线，又到 2019 年 9 月第九届金砖国家农业部长会议召开，金砖国家定期就农业信息、农业贸易数据和政策、挑战和风险评估等方面深入交流。此外金砖国家还定期举办农业经贸投资论坛、粮食安全合作论坛等经贸促进活动，促进企业投资与贸易合作。未来，金砖国家要积极寻求五国在农业领域的利益契合点，对接各国农业发展战略以聚合各方诉求。

##### **(3) 能源安全**

能源是金砖国家经济与社会发展的基础。从 2009 年首次金砖国家峰会上，



《叶卡捷琳堡会晤联合声明》旨在保障金砖国家能源安全并实现可持续发展，到 2011 年《三亚宣言》、2012 年《德里宣言》，又到 2017 年《厦门宣言》、2018 年《约翰内斯堡宣言》，对清洁和可再生能源领域的合作开发、联合研究、技术分享、信息交流和平台建设等方面展开对话和讨论，促进开放、协调和可持续的能源运行体系的构建。从“薪柴时代”到“煤炭时代”“油气时代”乃至“新能源时代”，以金砖国家为代表的新兴经济体的国际地位经历了多次变迁。未来，金砖国家将继续加大在可再生能源和清洁能源上的国际合作，以推进金砖国家经济社会的可持续发展。

#### **(4) 气候变化**

2009 年首次金砖国家峰会便高度重视气候变化议题，呼吁各国就如何应对气候变化开展建设性对话，将保护气候措施与履行社会经济发展任务相结合。截止到目前金砖国家环境部长非正式会议已举行过五次，在空气质量改善、水资源利用与管理、维护生物多样性方面达成了广泛的共识并取得了丰硕的成果。未来，金砖国家可利用比较优势，建立互补、共赢的气候合作机制，加强与国际社会的沟通、交流，注重吸收发达国家在气候变化领域的经验，构建更加高效的气候合作平台。

#### **(5) 技术合作**

2014 年金砖国家专家组建立，旨在重要领域开展务实合作及加强国际协调。2018 年 9 月，金砖国家未来网络研究院成立，金砖各国鼓励和支持建立其分支机构。2019 年，第五届金砖国家通信部长会议成果文件《巴西利亚宣言》，明确了金砖国家未来网络研究院职责范围，并就各方面合作达成共识。未来，金砖国家将加强与其他国际组织所属信息通信多边机制、论坛对接，关注技术标准制定，利用国际合作政策工具，追求知识横向水平扩散。

## **2. 外围议题**



除上述中心议题外，金砖国家同样关注可持续发展和包容性增长、税收和基础设施建设等议题。

### **(1) 可持续发展和包容性增长**

金砖国家认识到教育对于可持续发展和包容性增长的战略重要性，并于2015年成立了金砖国家大学联盟。2018年金砖峰会上探讨的可持续性主题包括水资源管理、生物多样性保护、“海洋经济”、能源安全和粮食安全等，重申支持联合国《2030年可持续发展议程》和关于气候变化的《巴黎协定》，构建可持续发展纽带。未来，金砖国家将在不同领域开拓可持续发展的合作。

### **(2) 税收**

从2013年1月首次金砖国家税务局长会议揭开税务合作的序章，到2017年7月，金砖五国签署《金砖国家税务合作备忘录》，这是金砖国家税务合作的第一份机制性文件，标志着税收合作路线图逐渐明晰。五国达成多项共识，并承诺实施金融账户涉税信息自动交换标准，加强主管当局间信息交换。未来，金砖五国在酝酿出台一揽子减税措施，以便在新一轮全球竞争中“抢跑”。

### **(3) 基础设施合作**

基础设施是一个经济体实现经济增长不可或缺的硬件支撑。2013年，《德班宣言》中多次提到基础建设的重要性。金砖国家在基础设施投资中所占比重接近全球基础设施投资的一半。金砖国家新开发银行和亚洲基础设施投资银行两家新的国际金融机构重点支持基础设施投资，尤其是新开发银行主要致力于为经济增长不可或缺的基础设施建设提供融资支持。未来，金砖国家将加强多边框架来应对全球基础设施建设中所面临的挑战，通过加强自身能力建设来满足更大的投资需求。

## 二、存在的问题分析

虽然金砖国家在多个领域的合作已经取得较大的成就，但严重阻碍金砖国家开展深入合作的因素也依然存在。制度层面上，多边制度僵局与贸易制度改革话语权博弈影响金砖国家未来发展方向；经济层面上，中印两国产业结构相似度高，国际贸易同质竞争激烈；各成员国产业发展位势不同，各自经济利益诉求难以统一。政治层面上，地缘政治冲突和国际话语权争夺给合作带来较大负面影响。机制层面上，金砖国家合作机制的不完善给议题落实带来困难。

### （一）制度层面：多边制度僵局与话语权博弈

#### 1. 多边制度陷入僵局

世界贸易组织（WTO）、国际货币基金组织（IMF）、世界银行是二战后世界治理体系的三大多边机制，发展至今，亟须必要的调整和改革，以适应世界力量平衡的变化。首先，IMF和世界银行改革进展缓慢。金砖国家多次重申致力于推动国际货币基金组织的份额总检查以及世界银行的股权审议，以期完成两大机构在份额和投票权方面做出有利于新兴市场国家和发展中国家的调整，然而，国际货币基金组织份额和治理结构改革进展缓慢。其次，WTO多哈回合谈判无果而终。多哈回合中，以金砖国家为代表的新兴经济体和发达国家在农业自由贸易化等议题上分歧显著，双方利益难以调和，几届部长级会议均谈判破裂。最后，WTO争端解决机制因美国的有意阻挠濒临瘫痪。2017年8月以来，因美国持续阻挠成员选任，使得目前只剩下3名大法官，是上诉机构运行的最低要求，并随着2019年12月2名法官的到期，若再不展开遴选，上诉机构成员将无以为继。

#### 2. 贸易制度改革话语权博弈

当前国际贸易领域的组织、机制十分庞杂，除WTO外，还有各区域集团以及大量的政府间协议，各种国际贸易会议、首脑峰会和贸易谈判会议。但总体格局已经出现分化，国际贸易和其规则背后的主导者可以划分为两大群体，以美国



为首的发达工业国家组成的七国集团和以中国为代表的新兴经济体，其中金砖国家是新兴经济体的典型代表。在推进 WTO 制度改革上，两大群体提出的改革方案针锋相对，WTO 成为在位霸权国和新兴崛起国话语权竞争和博弈的场合。金砖国家做出捍卫 WTO 基本原则、核心价值和支持 WTO 实现现代化改革的表态，但由于大国之间潜在冲突的可能性将长期存在，因此金砖国家亟需认真思考全球治理秩序该如何实现转型，进而有效应对不确定性风险的问题。

## **(二) 经济层面：对外贸易与经济利益诉求不同**

随着金砖国家实力、利益的不断提高和拓展，各国之间因发展的需要而在经济领域产生的摩擦和利益错位不断凸显，最明显的为中印之间贸易同质竞争和金砖国家间的产业发展利益错位问题。

### **1. 中印国际贸易同质竞争激烈**

中国和印度的产业结构相似度高，产业发展方向部分重合。制造业方面，两国发展具有明显的趋同性。中印两国在劳动密集型制造业上竞争优势显著，尤其是纺织品和橡胶制品等，市场占有率不断上升。同时中印两国日益注重资本密集型制造业发展，在汽车和电子与信息设备等制造业上也实力相当。服务业方面，两国也展开激烈角逐。印度服务业发展速度较快，尤其软件业在世界上具有极大的竞争力。中国也日趋重视服务业发展，新兴产业及服务业迎来快速增长。中印两国在国际市场上的竞争会日趋激烈。印度近年来对中国频繁实施反倾销措施，涉案产品主要集中于化工业、机电业、塑料橡胶和纺织业等两国出口商品重合的制造行业。

### **2. 金砖国家各自经济利益诉求不一**

金砖国家各自产业发展方位势不同，参差不齐。印度、中国在全球价值链中处于相对低端的制造环节，巴西、俄罗斯、南非则处于低端农产品和资源产品生产、出口环节，因此，巴西为克服经济结构相对单一的弊端，急需加快工业化进

程，实现经济结构转型升级；俄罗斯则需要削弱对化石能源出口的过度依赖，寻求新的经济增长点；印度的首要目标在于尽快提升城市化、工业化水平，充分发挥劳动力资源，解放国内消费需求；中国则致力于在扩大总需求的同时加强供给侧结构性改革；南非急需创造更多就业岗位，降低人口失业率，完善经济体系。金砖五国利益诉求各不相同，为经济合作共赢增加了难度。

### **（三）政治层面：政治互信深层隐患较多**

金砖各成员的国家性质、政治制度、意识形态不同，政治利益存在差异。深层的政治互信隐患，如地缘政治制约和区域国际话语权争夺等妨碍其深入合作。

#### **1. 地缘政治制约金砖关系正常发展**

发达国家对金砖国家合作的干扰和分化无处不在，美国对南美洲有较强的传统影响力，作为南美大国，巴西的政策易受到美国影响；美日的“印太”战略也在不断拉拢印度制约中国；欧盟是南非最大的区域贸易伙伴、投资方及援助方，对南非有一定影响力。且印度在领土问题、印巴关系、西藏问题以及南亚形势方面均与中国存在矛盾，俄罗斯在中亚与远东地区也存在对中国的防范心理。在一定程度上，这些问题在一定程度上向金砖国家形成更紧密的合作关系提出了挑战，不利于协同发展。

#### **2. 国际话语权主导权争夺较为激烈**

金砖各国对于区域国际话语权主导权的争夺增强了合作的不稳定性和不确定性。第一，中印俄三国发起或参与的经济走廊覆盖地区重合，业务发展重叠，竞争不断凸显。金砖各国在发展阶段上较为相似，都有各自的国际发展战略，如中国的“一带一路”倡议，印度和日本的“亚非发展走廊”，印度、俄罗斯和伊朗的“国际南北运输走廊”。各国的国际发展战略有交叉、有重叠，如果不能有效衔接，双方竞争在所难免，将影响地区合作效率，带来更多新挑战。第二，巴西和印度希望加入联合国安理会，借此提高自身国际地位。近年来，印度和巴西



谋求世界大国的欲望愈加强烈，并加速推行其大国战略，与德国和日本组成了“四国联盟”，争取成为联合国安理会常任理事。印巴“入常”是提高自身国际地位的追求，也是两国与“五常”之间展开的利益与权力的争斗，这将给金砖合作带来较大的不确定性。

#### **(四) 机制层面：合作模式创新突破有限**

目前，金砖国家的沟通合作模式创新突破有限，未能摆脱传统的“对话式论坛”的局限性，合作效率低；主要体现在合作机制不健全，合作决议落实难度大等方面。

##### **1. 合作机制不健全不完善**

金砖国家合作机制存在的问题主要体现在三个方面。第一，运行机制不健全。金砖国家的合作机制较为松散，至今仍未设立秘书处。沟通合作机制仍采用举办领导人会晤、部长会晤等形式，执行力较低，治理成效不高，难以就热点问题或应急问题展开及时磋商。第二，制度文件不完善。一方面，金砖国家缺乏统一的约束性规范文件，目前建立的合作机制主要是领导人会晤主导下的多论坛式交流，没有签署具有法律约束力的协议和文件。另一方面，投入分担与激励规制缺乏，由于金砖国家规模实力差距较大，对合作机制的投入以及所愿意分担的权力平等之间难以达到均衡。第三，利益诉求不一致。金砖国家由于发展阶段、经济结构、国情以及地缘政治状况等不同，利益交汇少，所以在合作议题和领域的选择上，各国政策的优先程度排序不尽相同。如在国家安全利益的议题上存在分歧，导致各国在推动金砖国家安全合作的程度和方向上有所差异。

##### **2. 合作决议落实难度较大**

议题落实难度大主要有外部和内部两个原因。第一，金砖国家面临巨大的国际压力。近年来全球经济复苏乏力，地缘政治风险加剧，金砖国家合作面临的挑战必然愈大，战略情势也必然更复杂，容易受到发达国家经济政策和政治干预的



影响。在此背景下，金砖国家推行合作决议阻力较大。第二，金砖国家内部缺少凝聚力，政治互信不足。在落实议题过程中，有些成员因国内问题拖累而无暇分身国际事务，有些成员国因担心他国坐大而影响自身在机制中的地位和作用，有些成员国之间存在问题纠纷等现象的存在使得金砖国家间可持续合作动力不足。比如，就实力地位而言，其他四国的经济规模加起来也不如中国，这有可能导致四国在身份认同和机制建设上产生异议，进而影响合作决议的推进。

### 三、启示与对策建议

近几年来，以美国为代表的发达国家在国际经济领域推行保护主义，国际政治领域奉行单边主义，从而给发展中国家的主权、安全和发展利益带来了更加严峻的挑战。面对国际发展环境的恶化，金砖国家需要携手合作、攻坚克难，正确把握未来发展方向，建立长效合作机制，深化合作伙伴关系，加强文化交流，推动一体化大市场的建设，健全安全合作机制，实现共谋包容增长和共同繁荣。

#### （一）启示：正确把握金砖国家未来发展方向

金砖合作机制作为全球经济的新鲜血液和国际秩序变革的驱动力，其未来发展前景显得至关重要，需正确把握金砖未来发展方向。

##### 1. 金砖国家应携手推进“一带一路”倡议

“一带一路”国际合作是以均衡、包容和可持续发展为主要特点的新一轮全球化的载体，而金砖国家在引领新一轮经济全球化过程中推动全球平衡发展、联通发展和包容发展方面发挥着重要作用。金砖国家代表发展中国家在国际上的利益，推动全球向更加均衡、更加合理的方向发展，金砖国家需要“一带一路”倡议这个载体，并与世界各国协同推动形成合力，共同打造人类命运共同体。“一



带一路”倡议推动金砖国家及“一带一路”沿线国家贸易理念认知升级，正确看待全球贸易业态及利益格局新变化，同时激活全球贸易增长动能，避免经济全球化进程停滞，以产业和技术国际合作推动包容性贸易和投资能力建设。金砖国家应携手“一带一路”倡议立足当下放眼未来，努力塑造创新、活力、联动、包容的世界经济，坚定维护多边贸易体制和开放型世界经济，树立利益共同体、命运共同体和责任共同体意识，在建设中前进，在发展中完善，在合作中成长。

## **2. 金砖国家应发掘数字经济合作的新动能**

数字经济不仅是经济发展的新动能，也是社会发展的重要驱动力，改变了全球经济格局、利益格局和安全格局。不管是将于 2019 年 11 月 13 日到 14 日召开的金砖领导人峰会还是将于 2019 年 11 月 16 日到 17 日召开的 APEC 峰会，数字经济都是其重要讨论议题。金砖国家属于新兴经济体，在数字经济基础设施、产业数字化、数字经济政策环境方面的市场空间及发展潜力巨大。数字经济托起了金砖国家新的双赢模式，在跨境电商、企业跨境合作等领域成绩突出，形成了全球经济增长新亮点。中国数字经济的快速发展对俄罗斯、印度、巴西和南非产生了重要影响，为带动金砖国家数字经济繁荣做出积极贡献，为经贸领域合作注入新活力的同时，也带去资金、技术、管理等优势，分享数字经济发展红利。因此，金砖国家应积极推进数字经济领域的交流与合作，从促进互联互通的数字经济基础设施建设、互利共赢的数字技术深度融合、协作共享的数字网络安全发展、和平友善的数字经济合作制度等方面扩大各国利益汇合点，让金砖国家的人民共享数字经济发展带来的成果，为金砖国家经济发展创造新动力。

## **3. 金砖国家应做好全球治理的排头兵**

面临当今世界的不稳定性和不确定性，实现全球治理体系的改革才是提高国际社会风险应对能力的根本。加强全球治理是全球化世界的必然选择，也是金砖合作的重要内容。金砖国家随着实力和地位的提升，已经成为全球治理改革的有



生力量，曾一度推动全球治理体系向着公正、有序和有效的方向发展。金砖国家合作的基本定位旨在推动当前全球治理体系进行“包容式改进”，而非对抗发达国家或推翻现有全球治理体系。金砖国家通过积极参与全球治理，既有助于提升参与全球事务的能力和影响力并增强国际合法性，也有利于进一步凝聚共识、扩展利益范围和加强国际协调和合作。金砖国家必须鼎力合作，以经济合作共赢共商共享机制建设为基础，推进各方在政治安全互信、人文交流互鉴以及国际话语互助中的合作，提升发展中国家和新兴经济体的治理能力，完善全球治理体系。从长远的角度来看，金砖国家需要将本国治理模式和金砖治理模式相互融合；以本国模式发掘自身潜力，启迪他国拓展思路；以金砖合作模式，通过提供全球公共产品，稀释旧的国际治理体系的负面效应，为广大发展中国家和新兴经济体创造更合理公平的发展环境，提供更多的发展路径。

## **(二) 建议：第二个“黄金十年”任重道远**

与任何国际组织一样，金砖国家合作机制的成长也是由一个非正式到正式、由低级到高级、由简单到复杂、由幼稚到成熟的过程。十年的实践表明“开放、包容、合作、共赢”的金砖精神是正确和符合实际的，第二个十年只有不断改革和完善五国合作模式，才能适应时代要求，更快更好地实现各国的共同发展。

### **1. 谋求开放创新、合作共赢的发展机制**

金砖国家应采取机制化和非机制化两种方式建立更加稳定成熟的长效合作机制，推动经济力量转化为政治影响力，非机制化治理具有的非正式和低制度化的优势，与机制化具备的约束力强，治理效率高的优势相结合，既保留了灵活性，也提高了合作效率。金砖机制需要构建多层次的成员国体系、常设组织机构和全方位协调机制。金砖国家机制主要的建设路径应该是：整合“一带一路”沿线和“金砖国家”周边的发展中国家和新兴市场国家，以经济建设为依托，扩大双边和多边投资贸易和消费；时机成熟时，在主要经济领域设置常设机构，建立以政



府为主导的多轨合作平台，推动经济领域机制化，并将此模式推广到全球主要新兴市场国家；再在经济机制中衍化出相应的协调机制，以此涵盖更多的问题领域；最后设立秘书处等常设机构，协调成员国突发问题和与其他国际组织之间的关系。

## **2. 创建互信互助、共建共享的安全合作格局**

金砖国家内部突出的异质性和竞争性，以及潜在的冲突性，使得建立和平稳定的国际安全秩序更加有必要。金砖合作机制不仅聚焦于全球经济治理领域，而且频繁在国际政治安全领域发声，特别是在恐怖主义、气候变化、网络犯罪等问题上加强合作，就国际和地区安全热点问题达成共识。事实上，金砖合作伊始就包含了安全合作的内涵。十余年来金砖国家通过领导人会晤为引领的各层次沟通和交流，不断凝聚战略共识、增进战略互信，并在重大安全问题上相互协助，同时在共同关注的一系列非传统安全议题上加强合作，努力创建一种互信互助、共建共享的安全格局。金砖合作机制代表广大发展中国家的利益诉求，未来如何与西方发达国家、联合国、G20等机制互动，推动国际秩序变革，其关注重点应从国际经济金融领域扩展至全方位治理，需要采取新举措，实施新手段，力争新作为。

## **3. 建立平等相待、互商互谅的新型伙伴关系**

金砖国家应倡导建立平等相待、互商互谅的新型伙伴关系，推动发展中国家和新兴经济体成为推动世界经济增长和改变世界格局的重要力量。一是，金砖国家可以吸纳一些新经济体的加入，形成“金砖+”的新构架，缓解内部压力，注入新活力。在“金砖+”的模式下，照顾了除中国外其余金砖国家在区域中的大国心态，将双边关系和区域关系引领至合作发展的正常轨道上来。同时金砖国家可以加强同发达国家的对话，加强相互间认知和了解，消除发达国家对金砖国家合作的疑虑和误解。二是，金砖国家应深化国际安全和政治领域的协调与合作，



维护国际关系的基本准则，推动建设合作共赢的新型国际关系。金砖国家合作需求基于共同的身份和优势互补，合作发展最符合金砖国家利益的选择。无论经历何种波折，金砖国家合作求发展的利益需求和共识一直是不变的。只要这个基础尚在，金砖关系就不会恶化，最终也会因合作产生的实在利益而巩固和深化。

#### **4. 加强和而不同、兼收并蓄的文化交流**

金砖国家应加强内部文化交流，促进和而不同、兼收并蓄的文明交流。一是，金砖各成员国间应以文明互鉴代替文明冲突，充分挖掘各国深厚的文化底蕴，强化文明平等、互学互鉴的根本理念，并努力以该理念指导交流实践，真正做到人文交流的平等与对等。二是，金砖各国文化交流中应促进多元联动，形成“政府搭台，市场唱戏，名人引领，大众参与”的文化交流动力机制。不同文明间的对话和交流也使得各自文明得到丰富和再造，从而对各自的发展起到了积极促进作用。三是，金砖国家应架起合作友好的桥梁，共同提升文化交流中的参与感与获得感。金砖国家在政治文明、社会文化、历史传统等方面内部差异性巨大，但加强文明交流能促使金砖国家相互了解，形成一种跨文化共识，这不仅为加强金砖合作而且也为破解当前国际社会中的文明对抗和冲突、世界秩序之争提供了方案。

#### **5. 培育共商共建共享的金砖一体化大市场**

加快培育共商共建共享的金砖一体化大市场是未来金砖国家合作的重点方向。一是，金砖国家应坚持全方位经济合作，经贸领域探索建设一体化大市场。尽早启动金砖自贸区谈判，合理解决内部竞争，推动各成员国的贸易便利化，大大减少经济合作成本，及时协调各方利益。金砖五国具备相似的经济特征与较强的资源、产业互补优势。在面临单边主义、贸易保护主义、霸权主义抬头的挑战下，金砖国家之间需要坚定不移地维护自由贸易和多边合作，结合各自的比较优势实现贸易、投融资合作的再增长，进一步发掘五国在工业制造、服务产业、原



料生产能源领域的先发优势。二是，金砖国家应推动各国合作制定和落实《金砖国家经济伙伴战略》，加强数字经济领域合作，寻找高新技术产业的新增长点，积极发展跨境电子商务，助推对外贸易方式创新。金砖国家间联系密切，不仅有利于各国寻找新的经济增长点，从而使金砖合作机制更加稳固，还能避免因国际经济环境不利或受西方国家经济危机牵连而陷入经济增长的困境。

### **全球治理研究团队**

**任琳 宋锦 鲁桐 吴国鼎 熊爱宗 刘玮 沈陈**

### **研究助理团队**

**彭博 黄宇韬 兰馨彤 孙振民**

**责任条款：本报告仅供内部讨论，版权为中国社会科学院世界经济与政治研究所全球治理研究团队所有，未经许可，不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如有违反，我们保留追责权利。本报告仅代表作者的个人观点，并不代表所在单位的观点。**