

金砖国家研究专题

# 全球治理的金砖模式： 生成逻辑与实践路径\*

徐秀军

**内容提要：**自成立以来，金砖国家积极践行开放、包容、合作、共赢的金砖精神，积极应对百年大变局中的各种风险和挑战，在复杂严峻的国际环境中不断推动构建更加全面、紧密、务实、包容的高质量伙伴关系。在长期合作实践中，金砖国家将利益驱动、制度架构和行动导向融为一体，打造了全球治理的金砖模式。金砖国家追求实现包容利益，广泛汇聚了合作动能；推动形成协同制度，最大限度发挥了制度效能；持续深化务实合作，有力激发了发展潜能。全球治理的金砖模式从利益、制度和行动维度为全球治理改革与建设提供了重要启示。在共同利益稀缺、冲突利益普遍存在的现实世界，只有包容利益才能为全球治理提供持续动力。为应对日趋严重的制度碎片化和各国政策分化问题，国际社会亟待构建全球治理制度之间以及全球治理制度与国家政策之间的协同制度。同时，全球治理要坚持问题导向、政策导向和行动导向三位一体，将务实合作作为重点与方向，并从务实合作中寻求全球治理困境的破解之道。

**关键词：**全球治理 金砖模式 包容利益 协同制度 务实合作

**作者简介：**徐秀军，中国社会科学院世界经济与政治研究所国际政治经济学研究室主任、研究员，中国社会科学院大学国际政治经济学院教授。

**中图分类号：**F113      **文献标识码：**A

**文章编号：**1002 - 6649 (2022) 05 - 0002 - 18

---

\* 本文系国家社会科学基金重大项目“中国积极参与全球数字经济治理体系改革与创新研究”（编号：21ZDA096）的阶段性成果。

2001年11月，时任美国高盛集团首席经济学家的吉姆·奥尼尔（Jim O'Neill）分析了巴西、俄罗斯、印度和中国的巨大发展潜力，并正式提出“金砖四国（BRICs）”概念。<sup>①</sup>2006年6月，高盛集团开放金砖四国基金，试图让金砖四国良好的发展预期为其带来投资收益。2006年9月，四国外长在联合国大会期间举行首次会晤，标志着金砖合作机制的正式成立。2009年6月，四国领导人在俄罗斯叶卡捷琳堡举行首次会晤，标志着金砖合作正式升级为最高层次的峰会机制。2011年南非首次参加金砖国家领导人会晤，金砖合作机制完成了首次扩员，金砖四国也因此更名为金砖国家（BRICS）。2014年7月，金砖国家正式启动新开发银行筹建计划。2015年7月，新开发银行宣布开业，金砖合作的制度架构由此基本定型。

在金砖合作日益深入和机制日益完善之际，高盛集团于2015年10月关闭了金砖四国基金。该基金资产规模到关闭时相比2010年最高点减少了近90%，回报远不及预期。并且，金砖国家的经济增长率相比2007年的高点大幅下降。根据国际货币基金组织（IMF）数据计算，2007年金砖国家的经济增长率为11.1%，至2015年已降为5.1%，8年间下降了6.0个百分点。2020年，金砖国家的增长率为-0.8%，而金融危机后的2009年增长率曾达到7.0%；在经过2021年的反弹后，预计2022年增长率为3.8%。<sup>②</sup>同时，金砖成员经济增速呈现明显的分化态势。2005—2021年间，中国与印度经济的年平均增速分别为8.5%和6.6%，而俄罗斯、巴西和南非经济的年平均增速则分别为2.6%、2.0%和2.0%。国际社会唱衰金砖的论调随之甚嚣尘上，至今仍不绝于耳。甚至有人认为，金砖国家是一个荒谬的概念，并且早已失去昔日的光芒。<sup>③</sup>还有人声称，中国依托在经济上的优势地位，将金砖国家作为其重塑全球经济治理的工具。<sup>④</sup>

但是，金砖合作并没有因为这些论调而停滞不前，更没有土崩瓦解，而是不断走深走实。金砖国家共同应对了各种风险挑战，在经贸财金、政治安全、人文

<sup>①</sup> Jim O'Neill, "Building Better Global Economic BRICs", in *Global Economics Paper*, No. 66, New York: Goldman Sachs, November 30, 2001.

<sup>②</sup> 金砖国家的增长率根据五国按购买力平价换算的经济总量加权计算，数据来自IMF世界经济展望（WEO）数据库，2022年4月。<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April>. [2022-07-20]

<sup>③</sup> Harsh V. Pant, "The BRICS Fallacy", in *The Washington Quarterly*, Vol. 36, No. 3, 2013, pp. 91-105.

<sup>④</sup> Bas Hooijmaaijers, "China, the BRICS, and the Limitations of Reshaping Global Economic Governance", in *The Pacific Review*, Vol. 34, No. 1, 2021, pp. 37-44.

交流等领域取得了一系列务实合作成果，让各种唱衰金砖合作的论调不攻自破。近年来，不少国家提出希望加入金砖合作机制，充分展现了金砖合作的吸引力和感召力。很显然，那些基于市场视角和国别视角的金砖概念的分析显然无法理解金砖合作机制的发展历程。并且，金砖国家也并非如早期研究所认为的那样仅是一个象征性和政治性的概念。<sup>①</sup>自成立之日起，金砖合作机制就与高盛公司作为投资概念的“金砖四国”相去甚远，也与经济增长的波动没有太大的关联。

由此可见，如何全面深入理解金砖合作机制的发展成就与贡献仍是一个值得探讨的理论与现实问题。经过过去数十年全球治理的实践，国际社会不仅没有从根本上缓解人类面临的各种全球问题，还使得全球治理赤字日益累积，并成为当今时代人类社会面临的严峻挑战。这是金砖国家一起建立合作机制所立足的时代背景。作为一个成员在地理上相对分散并且在政治、经济、社会、文化和历史等方面存在较大差异的国际合作新平台，金砖合作机制的成立契合了当今时代全球治理的需求和新兴经济体的使命要求。金砖国家给全球治理带来的影响不仅体现在经济层面，更深刻体现在政治层面。<sup>②</sup>总体来看，金砖合作机制是经济全球化的产物，金砖合作的生命力就在于金砖国家找到了一种适应时代潮流和自身发展的全球治理新模式。

## 一 全球治理的金砖角色与模式创新

作为经济发展潜力巨大的新兴经济体，金砖国家拥有良好的资源禀赋、产业基础和发展优势，并且整体上仍保持了相对较高的经济增速，对全球治理的影响力和塑造力持续提升。在十多年的合作实践中，金砖国家打造了新兴市场与发展中国家参与全球治理的全新模式。

### （一）全球治理的金砖角色定位

在现行全球治理体系中，以美国为代表的发达国家长期占据主导地位，而新兴市场与发展中国家难以得到与自身实力和责任相适应的代表性和话语权。正因如此，金砖国家跨越地区界限的合作自始就具有全球治理功能，同时金砖成员身份的独特性赋予金砖合作机制在全球治理进程中以不同于发达

<sup>①</sup> Marion Fourcade, “The Material and Symbolic Construction of the BRICs: Reflections Inspired by the RIPE Special Issue”, in *Review of International Political Economy*, Vol. 20, No. 2, 2013, pp. 256 – 267.

<sup>②</sup> Deepak Nayyar, “BRICS, Developing Countries and Global Governance”, in *Third World Quarterly*, Vol. 37, No. 4, 2016, pp. 585 – 588.

经济体的特殊角色，并主要体现在以下三个方面。

首先，金砖国家是全球治理新理念的倡导者。2014年7月，习近平主席在巴西福塔莱萨出席金砖国家领导人第六次会晤时发表讲话，并倡议打造开放、包容、合作、共赢的金砖精神，建立更紧密、更全面、更牢固的伙伴关系，为新型国际关系和全球治理提供了新的理念支持。<sup>①</sup> 金砖精神为当今世界处理国际关系、开展国际合作以及参与全球治理提供了新的理念支撑。它奉行结伴不结盟，倡导相互尊重、共同进步，追求互惠互利、合作共赢。在金砖精神的指引下，金砖国家积极参与国际合作和全球治理，不断扩大开放包容、合作共赢的“朋友圈”，在全球治理中的影响力不断提升。

其次，金砖国家是全球治理新基础的创造者。世界上主要国家之间的力量对比是当今世界百年大变局的关键变量，并且经济实力是衡量国家力量的最综合也是最常用的指标。<sup>②</sup> 正是作为基础的国际经济力量对比变化引发了全球治理体系的深刻调整与变革。在此过程中，金砖国家发挥了不可替代的关键作用。过去数十年来，金砖国家总体经济增速不仅远高于发达经济体且保持赶超态势，也高于新兴市场与发展中国家总体经济增速。IMF数据显示，2021年金砖国家按市场汇率换算的经济总量占全球的份额为25.2%，较2005年增加14.5个百分点。按购买力平价换算，金砖国家的经济总量已于2020年超过七国集团（G7）。<sup>③</sup> 金砖国家与G7成员经济实力的对比变化，使两者在二十国集团（G20）等全球治理机制中的地位与作用更加平衡，并逐步推动全球治理日益呈现“双核化”趋势。<sup>④</sup>

最后，金砖国家是全球治理新平台的提供者。自成立以来，金砖国家在国际社会至少发挥了如下三种重要作用。一是新兴市场与发展中国家的合作平台。作为新兴市场与发展中国家，金砖国家在全球治理变革进程中代表的是新兴市场与发展中国家的利益，并通过“金砖+”模式吸纳更多新兴市场与发展中国家参与金砖合作，协调彼此立场和发出共同声音。二是新兴市场与发展中国家和发达经济体之间的对话平台。金砖国家都是主要全球治

<sup>①</sup> 习近平：《新起点 新愿景 新动力——在金砖国家领导人第六次会晤上的讲话（2014年7月15日，福塔莱萨）》，载《人民日报》2014年7月17日第02版。

<sup>②</sup> 张宇燕：《理解百年未有之大变局》，载《国际经济评论》，2019年第5期，第10页。

<sup>③</sup> 数据来自IMF世界经济展望（WEO）数据库，2022年4月。<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April>。[2022-07-20]

<sup>④</sup> 徐秀军：《新兴经济体与全球经济治理结构转型》，载《世界经济与政治》，2012年第10期，第78页。

理机制的成员。在联合国大会、G20 峰会等重要国际场合，金砖国家还建立了会议期间的协调机制，并同发达经济体协商处理全球事务和加强政策对接。三是人类命运共同体的实践平台。金砖合作议题不局限于金砖国家自身，而是包含所有影响人类福祉的全球问题。金砖国家践行真正的多边主义，推动共建人类安全共同体和全球发展共同体，为构建人类命运共同体贡献了金砖力量。

## （二）金砖视角下的全球治理模式创新

全球治理的兴起为人类应对全球性问题与挑战指明了方向。在全球问题与挑战面前，任何国家都不可能独善其身，也都不可能以一己之力实现有效应对。为此，全球治理已成为所有国际机构的重要议程和所有国家的政策重心。过去数十年来，世界各国参与全球治理的意识不断增强，国际社会对全球治理的投入也不断加大。但是，全球问题却更加凸显，全球治理的赤字有增无减。在全球层面，发达国家主导的治理模式受到越来越多的质疑，推动全球治理模式创新因此成为全球治理变革的一个核心议题。

全球治理是一种无政府状态下的治理。这赋予全球治理与国家范围内的治理大为不同的属性。在国际社会中，各行为体参与国际互动的动机与目的在很大程度上都与利益的追求密不可分。由于国际社会缺乏中央权威，只有依靠国际制度来约束各行为体的行为和调节各行为体之间的关系。全球治理被认为是以规则为基础的治理。<sup>①</sup> 与之相关的是，无论是利益的实现还是规则（制度）的实施，都需要采取有力的行动，而这恰恰是当前全球治理所严重缺失的。基于此，全球治理模式的构成要素至少包含利益、制度和行动三个维度，并可以从利益驱动、制度架构和行动导向来加以评估（见图 1）。

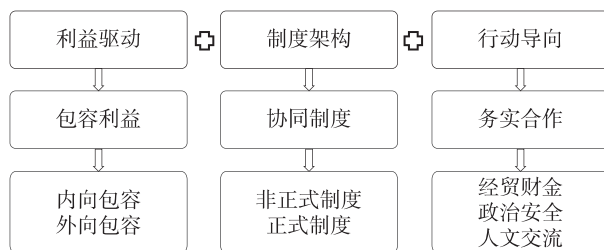


图 1 全球治理的金砖模式

资料来源：笔者自制。

<sup>①</sup> 徐秀军：《规则内化与规则外溢——中美参与全球治理的内在逻辑》，载《世界经济与政治》，2017年第9期，第62-83页。

在利益、制度和行动三位一体的治理模式中，金砖合作实践体现了如下特点。一是追求实现包容利益。<sup>①</sup> 从内向维度来看，包容利益体现在成员之间的利益包容；从外向维度来看，包容利益体现在成员与非成员之间的利益包容。二是推动形成协同制度。金砖合作机制兼顾了非正式制度的灵活性和正式制度的执行力，也兼顾了首脑峰会的全局性和功能制度的专业性。三是持续深化务实合作。在经贸财金、政治安全、人文交流三轮驱动的合作框架下，金砖国家以实际行动推动务实合作，为金砖合作行稳致远提供了强力支撑。随着金砖合作进程逐步深化，全球治理的金砖模式不断发展完善。这种新的治理模式既为金砖合作提供了有力保障，也为改革与完善现行全球治理体系提供了重要启示和借鉴。

## 二 金砖国家的利益驱动与全球治理动力基础

国家利益是国际关系中驱动国家互动的最基本要素。<sup>②</sup> 金砖国家成立合作机制、深化彼此合作、参与全球治理同样拥有各自的利益诉求。在各自的利益诉求中，既有共同的部分，也存在相异甚至相互对立的部分。目前来看，金砖合作契合了各方的共同利益，也推动了各方的利益协调，最大限度实现了各方的利益包容，从而有效解决了利益驱动问题。

### （一）全球治理的共同利益与冲突利益

长期以来，共同利益被认为是合作的动因。作为相互依赖状态下不同国家利益的共性或趋同的部分，共同利益反映了共同收益和共同威胁，并构成了双边、多边和全球框架下国际合作的基础。<sup>③</sup> 在早期的国际合作、地区一体化以及同盟研究中，共同利益在解释行为体的共同选择时往往扮演十分重要的角色。例如，共同的发展诉求、应对共同的威胁等，都能够为共同行动提供合理的解释。在全球治理领域，全球问题的凸显使应对人类共同威胁和维护人类生存与发展空间成为世界各国共同的诉求。

但是，越来越多的全球治理实践对共同利益能否有效促进国际合作提出

---

<sup>①</sup> 所谓包容利益，是指博弈的参与方对自身利益的维护不损害其他各方的利益，甚至有利于其他各方利益的实现，因而与其他各方的利益在本质上是一致的。参见徐秀军：《制度非中性与金砖国家合作》，载《世界经济与政治》，2013年第6期，第90-96页。

<sup>②</sup> 李少军：《论国家利益》，载《世界经济与政治》，2003年第1期，第4-9页。

<sup>③</sup> 刘笑阳：《国家间共同利益：概念与机理》，载《世界经济与政治》，2017年第6期，第102-121页。



了挑战。一方面，拥有广泛的共同利益并不必然促进全球治理行动。全球问题事关全人类利益，尤其是在气候变化问题上，全球极端气候灾害频发已成为危及各国生存与发展的重大挑战。但是，各国在应对气候变化等全球问题上的行动不力以及全球治理赤字逐步累积却成为国际社会不得不面对的现实。另一方面，各国在全球治理领域存在广泛的利益差异与分歧。在国际社会中，由于博弈者特性或者国家异质性的存在，不同行为体对不同领域全球问题的利益攸关度各不相同，对全球治理各问题领域的投入也存在差异。<sup>①</sup> 并且，国家还往往会出于相对收益的考虑，而不愿意进行合作甚至阻碍合作。<sup>②</sup> 这说明国家之间普遍存在的利益分歧甚至冲突是理解全球治理不可忽视的重要前提。但是，利益冲突并不总是阻碍合作，相反利益冲突包含了促使冲突双方开展合作的共同基础从而实现互利共赢。<sup>③</sup> 只是这里的“利”和“赢”对不同参与者来说往往不尽相同。

总之，现有的全球治理研究既充分肯定各参与方的共同利益对共同行动的积极影响，也注意到各参与方的利益冲突对共同行动的积极效用。由于人类所处的世界不存在一个“世界政府”，在全球治理领域，各参与方共同利益与冲突利益并存是人类社会面临的常态。<sup>④</sup> 但是，共同利益与冲突利益并非截然对立和相互孤立的两种利益，而是存在于任何国家之间的矛盾统一体。

## （二）金砖国家的包容利益与合作动力

在参与国际合作和全球治理方面，金砖国家既有相同的利益诉求，也存在各自的战略目标。共同的身份认知为化解利益分歧和促进利益融合创造了机会，使金砖国家成为塑造 21 世纪国际关系新架构的一股主要长期力量。<sup>⑤</sup> 同时，由于努力实现包容利益，金砖合作机制成为一个不断发展壮大的开放性国际合作平台。它既立足共同利益，又正视利益分歧；既注重成员之间的利益协调，又注重成员与非成员之间的利益协调。这为金砖合作注入持续动

<sup>①</sup> 张宇燕、任琳：《全球治理：一个理论分析框架》，载《国际政治科学》，2015 年第 3 期，第 11-13 页。

<sup>②</sup> 夏广涛、张宇燕：《理解国家行为：一个基于相对利益的国家效用函数》，载《世界经济与政治》，2021 年第 11 期，第 67-94 页。

<sup>③</sup> [美] 托马斯·谢林著、赵华等译：《冲突的战略》，北京：华夏出版社，2011 年，第 19-20 页。

<sup>④</sup> 张宇燕：《全球治理：人类共同利益与冲突利益并存》，载《探索与争鸣》，2016 年第 5 期，第 69-70 页。

<sup>⑤</sup> Fabiano Mielniczuk, “BRICS in the Contemporary World: Changing Identities, Converging Interests”, in *Third World Quarterly*, Vol. 34, No. 6, 2013, pp. 1075-1090.

力，也为全球治理塑造了动力，推动了全球治理体系的“包容式改进”。<sup>①</sup> 金砖国家的代表性源于它是一个成员共同利益和各领域差异的集合体。<sup>②</sup> 在各种差异面前，金砖国家以其开放包容特色实现了广泛的利益包容。

金砖合作机制不是封闭排他的，既不限制、干扰和阻碍任何成员同任何其他国家开展合作，也不将金砖合作局限于初始成员之间。早在 2011 年，金砖合作机制开启了首次扩员并吸纳南非作为正式成员。作为非洲的重要经济体，南非的加入使金砖合作机制成为联系欧洲、亚洲、非洲以及拉美地区的大型跨区域合作机制。2021 年，根据渐进扩员和地域成员平衡原则，新开发银行启动扩员进程，并接纳孟加拉国、阿联酋、埃及和乌拉圭四个新成员。2022 年 6 月，金砖国家领导人第十四次会晤《北京宣言》明确表示，支持通过讨论推进金砖国家扩员进程。<sup>③</sup> 这表明，金砖国家已启动新一轮扩员进程，并将围绕扩员问题进行面向未来的制度性安排。“引入新鲜血液，将为金砖合作带来新活力，也将提升金砖国家代表性和影响力。”<sup>④</sup>

同时，以“金砖+”模式为依托，金砖国家实现了成员以及合作伙伴的不断拓展，汇聚了新兴市场与发展中经济体推动国际合作和参与全球治理的强大动能，最大限度实现了相关各方的互利共赢。自 2013 年南非德班峰会以来，金砖国家加强了同其他新兴市场与发展中经济体之间的联系，并建立和完善了面向新兴市场与发展中经济体以及重要国际组织的开放性对话机制。2022 年金砖国家领导人第十四次会晤期间，金砖国家领导人同阿尔及利亚、阿根廷、埃及、印尼、伊朗、哈萨克斯坦、塞内加尔、乌兹别克斯坦、柬埔寨、埃塞俄比亚、斐济、马来西亚和泰国领导人出席全球发展高层对话会，将“金砖+”合作拓展到更多新兴市场与发展中经济体。这使得金砖合作机制成为一个融入更广泛利益诉求的合作平台。

### （三）包容利益与全球治理的动力重塑

金砖模式与少数发达国家主导的全球治理机制的不同，源于对国际关系的两种截然不同的认知。在此问题上，公共选择理论创始人詹姆斯·布坎南

① 朱杰进：《金砖国家合作机制的转型》，载《国际观察》，2014年第3期，第59-73页。

② Ramesh Thakur, “How Representative Are BRICS?”, in *Third World Quarterly*, Vol. 35, No. 10, 2014, pp. 1791-1808.

③ 《金砖国家领导人第十四次会晤北京宣言》，载《人民日报》2022年6月24日第9版。

④ 习近平：《构建高质量伙伴关系 开启金砖合作新征程——在金砖国家领导人第十四次会晤上的讲话》，载《人民日报》2022年6月24日第2版。



(James M. Buchanan, Jr) 对国内社会中人与人关系的分析提供了重要启示。他指出,至少有两种截然不同的方法来塑造人与人之间的关系:一种是基于平等关系,人们寻求自身利益是在一定的约束条件下进行的,即接受他人也是与自己一样的追求自身利益的人;另一种是基于等级式关系,人们身处等级中的某个位置,凌驾于比自己等级低的人,但又服从于比自己等级高的人。这两种选择决定了人们对现实世界的不同理解,进而也影响人们的行为。<sup>①</sup> 国际社会也是如此。并且由于霸权国家的存在,国际不平等的问题依然突出,等级制仍是当前国际政治的现实。<sup>②</sup> 这使得国际社会的共同利益变得稀缺,而冲突利益变得难以调和。

在全球治理领域,各国的国家利益在很大程度上是不可分割的。从长远来看,在一个高度相互依存的世界中,任何国家都不可能通过损害他国利益而实现自身利益。世界各国参与全球治理的目标不尽相同,但这些目标之间具有不可分割的内在联系。在全球治理中倡导和追求包容利益,就是要兼顾各方利益和关切,寻求利益契合点和合作最大公约数,充分发挥各方优势和潜力。当前,全球治理的困境主要反映在一些国家参与全球治理的动力严重不足,也深刻表明各方难以实现自身的利益诉求。如果一个国家基于等级式关系并凌驾于他国之上来制定其对外目标和采取对外行为,必然会提高其获取利益的期望值并忽视甚至损害其他国家的利益。其结果是,包括主导国和追随国在内的所有各方都对现行全球治理体系不满,但又难以通过相互妥协来推动全球治理改革取得实质性进展。因此,所有国家尤其是大国要倡导并践行开放包容理念,在追求本国利益的同时兼顾他国利益,并以包容利益来塑造各方参与全球治理的动力。

### 三 金砖国家的制度架构与全球治理体系构建

经过不断的探索和实践,金砖国家建立了涵盖领域和功能广泛、合作层次和形式多元的独特的制度体系,并由此打造了应对严峻、复杂、联动的全

<sup>①</sup> [美]詹姆斯 M. 布坎南著,麻勇爱译:《为什么我也不是保守派:古典自由主义的典型看法》,北京:机械工业出版社,2015年,第1章。

<sup>②</sup> David A. Lake, "Anarchy, Hierarchy, and the Variety of International Relations", in *International Organization*, Vol. 50, No. 1, 1996, pp. 1-33; [美]戴维·莱克著,高婉妮译:《国际关系中的等级制》,上海:上海人民出版社,2013年,第1-3页。

球问题的新型全球治理制度体系。金砖合作机制的建立、发展与完善，为全球治理体系改革和建设提供了创新实践。

### （一）全球治理的正式制度与非正式制度

自全球治理概念在西方兴起以来，其界定就同制度或规则密不可分。关于治理的含义，詹姆斯·罗西瑙较早将其与政府统治进行了区分，并指出治理是以共同目标为基础的制度体系，它包括政府制度，也包括非正式的、非政府的制度。<sup>①</sup> 全球治理委员会指出，治理是“个人和公共或私人机构处理共同事务的多种方式的总和”，既包括被赋予强制执行权力的正式制度和机制，也包括人们和各种机构接受或认识到符合其利益的非正式安排。<sup>②</sup> 奥兰·扬则明确指出，全球治理是“包括政府间制度以及非政府组织参与的国际制度在内的各种国际制度的总和”<sup>③</sup>。

在中国，较早关注全球治理问题的学者俞可平指出，“全球治理是各国政府、国际组织、各国公民为大限度地增加共同利益而进行的民主协商与合作，其核心内容应当是健全和发展一整套维护全人类安全、和平、发展、福利、平等和人权的新的国际政治经济秩序，包括处理国际政治经济问题的全球规则和制度。”<sup>④</sup> 蔡拓将全球治理界定为“以人类整体论和共同利益论为价值导向的，多元行为体平等对话、协商合作，共同应对全球变革和全球问题挑战的一种新的管理人类公共事务的规则、机制、方法和活动”<sup>⑤</sup>。张宇燕认为，全球治理是“在没有世界政府的情况下，国家（也包括非国家行为体）通过谈判协商，权衡各自利益，为解决各种全球性问题而建立的自我实施性质的国际规则或机制的总和”<sup>⑥</sup>。

总之，建立在全球治理实践基础上的理论分析都将制度作为全球治理的核心内容，并注意到正式制度与非正式制度在形式和约束力等方面的差异。但是，全球治理的正式制度与非正式制度除了对行为体行为发挥各自不同的调节作用

<sup>①</sup> James N. Rosenau, “Governance, Order, and Change in World Politics”, in James N. Rosenau and Ernst - Otto Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp. 4.

<sup>②</sup> The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*, Oxford: Oxford University Press, 1995, p. 2.

<sup>③</sup> Oran R. Young (ed.), *Global Governance, Drawing Insights from the Environmental Experience*, Cambridge: The MIT Press, 1997, pp. 283 - 284.

<sup>④</sup> 俞可平：《全球治理引论》，载《马克思主义与现实》，2002年第1期，第25页。

<sup>⑤</sup> 蔡拓：《全球治理的中国视角与实践》，载《中国社会科学》，2004年第1期，第95-96页。

<sup>⑥</sup> 张宇燕：《全球治理的中国视角》，载《世界经济与政治》，2016年第9期，第4页。

外，在复杂体系中评估制度的功能和效用，还需关注两者之间的协同效应。

## （二）金砖国家的协同制度与合作保障

金砖合作机制实现了正式制度与非正式制度的深度融合，有效发挥了非正式制度的灵活性优势和正式制度的执行力优势，也兼顾了首脑峰会的高层次和功能部门合作的支撑性（见图2）。可以说，金砖合作机制是一种协同制度体系，因而最大限度地为金砖国家各领域合作提供了有力保障。

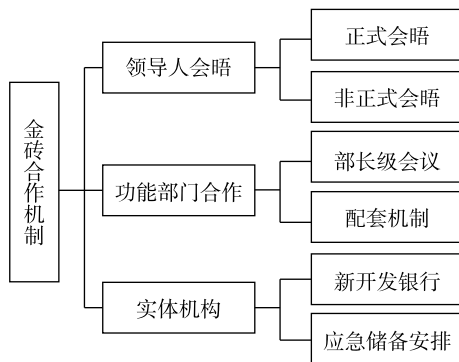


图2 金砖合作的制度架构

资料来源：笔者自制。

首先，引领性的峰会机制谋划金砖合作大局。每年例行举行的金砖国家领导人会晤牢牢把握金砖合作全局，协调立场和制定规划，发挥了战略引领作用。自2009年6月在俄罗斯叶卡捷琳堡举行首次会晤以来，金砖国家维持并深化了最高层次的国际合作，达成一系列合作共识，推动了金砖框架下其他合作制度和平台的建立和发展。同时，自2011年起，金砖国家领导人还在G20峰会期间举行非正式会晤，针对日益紧迫的全球问题与挑战加强政策协调。

其次，全方位的功能部门合作不断拓展，协同推进。金砖合作源于外交领域的合作。2006年9月，巴西、中国、印度和俄罗斯外长在联合国大会期间举行了首次会晤，标志金砖合作机制正式成立。除了外长会晤机制，金砖国家还建立了定期举行安全事务高级代表会议、专业部长会议、协调人会议以及常驻多边机构使节不定期沟通等多层次合作机制。金砖国家还举行了企业家论坛、银行联合体、合作社论坛、智库会议、金融论坛、工商论坛、高官会和专家会等多种形式的配套活动。这些非正式的会议和论坛机制相互借鉴和促进，推动或达成了《金砖国家政府间文化合作协定》《金砖国家政府间关于海关事务的合作与行政互助协定》和《金砖国家遥感卫星星座合作协定》

等一系列有法律约束力的协议和规则。

最后，实体化的新开发银行和应急储备安排为金砖合作提供有力支撑。全球主要新兴经济体共同创办跨区域的多边开发性金融机构，这是世界经济发展史上的一项创举。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相结合、间接融资与直接融资相结合的开发性金融模式，为新兴市场和发展中经济体搭建了一个中长期、开发性的国际金融平台。作为现有国际货币和金融机制的补充，金砖国家应急储备安排的管理模式也有其特色。金砖国家应急储备安排根据《关于建立金砖国家应急储备安排的条约》设立，并确定了各成员的份额与投票权，但不设集中的办公场所，而是将资金分散存于各国央行。它既是各成员央行政策协调的成果和依托，也逐步加强了同国际货币基金组织之间的框架性协调。

总之，金砖合作机制形成了正式制度与非正式制度相互支撑、协同发展的多层次制度架构，体现了渐进发展、决策灵活和注重实效等特点。金砖合作机制整体松而不散、部分领域制度化程度较高，适应了金砖合作发展阶段的需要。

### （三）协同制度与全球治理的体系重塑

从目前来看，现有的全球治理制度几乎覆盖了所有议题领域。即便是新兴治理领域，治理制度缺位的问题也很快得以弥补。但是，现行全球治理制度体系未能有效管理全球事务和应对全球挑战，导致全球问题不断积累，全球治理赤字日趋严重，甚至出现全球治理失灵。<sup>①</sup>这说明，制度赤字是全球治理赤字的重要原因之一，并且制度赤字主要在于制度的功能未能得到有效发挥甚至出现失效。从金砖合作机制的治理实践来看，全球治理体系重塑必须构建更高效能的协同制度。

一方面，面对日趋严重的制度碎片化问题，必须构建不同领域全球治理制度之间的协同制度。在特定议题领域，国际社会存在很多部分重叠、无层级差别的一系列国际制度，并因此形成了制度复合体（Regime Complexity）。<sup>②</sup>制度复合体是多个国际制度的网络集合，其成员相互重叠，它们在观念和行动上往往存在差异，并由此导致了治理的碎片化。<sup>③</sup>同时，在不同议题领域，

<sup>①</sup> 秦亚青：《全球治理失灵与秩序理念的重建》，载《世界经济与政治》，2013年第4期，第5-12页；卢静：《当前全球治理的制度困境及其改革》，载《外交评论（外交学院学报）》，2014年第1期，第107-121页。

<sup>②</sup> Kal Raustiala and David G. Victor, "The Regime Complex for Plant Genetic Resources", in *International Organization*, Vol. 58, No. 2, 2004, pp. 277-281.

<sup>③</sup> Amandine Orsini, Jean-Frederic Morin, and Oran Young, "Regime Complexes: A Buzz, a Boom, or a Boost for Global Governance", in *Global Governance*, Vol. 19, 2013, pp. 27-39.

由于议题之间的联动性日益增强，原本分工明确的各种制度必须加强协作才能应对某一挑战。例如，作为国际公共卫生紧急事件，新冠肺炎疫情带来的影响和冲击远远超出全球公共卫生治理的范畴，世界卫生组织根本无法应对这场已严重波及各国经济、贸易、社会和政治等领域的危机。

另一方面，面对日趋严重的政策分化问题，必须构建全球治理制度与国家政策的协同制度。在现行的很多全球治理制度中，普遍存在成员权利赤字和责任赤字问题。权利赤字主要表现在很多成员的参与不足，未能享受应有的代表性和话语权。例如，在 IMF 治理结构中，当前金砖国家成员拥有约 14% 的投票权；G7 成员则拥有约 42% 的投票权，为金砖国家成员的 2.9 倍。<sup>①</sup>但是，2021 年金砖国家的经济总量按市场汇率计算为 G7 的 57.3%，按购买力平价计算为 G7 的 102.6%。<sup>②</sup> 责任赤字则主要表现在一些发达国家逃避应尽的国际责任和义务，不仅进一步加剧了全球治理的权责不平衡问题，而且严重侵蚀全球治理制度的国家基础。由于不能有效调节国家之间的权责关系，全球治理制度在协调国家之间的政策与行动方面的能力也大打折扣，各国在全球治理领域的政策分化也日益加剧。

#### 四 金砖国家的行动导向与全球治理实践路径

金砖国家注重务实合作并取得了丰硕的合作成果，从而让各成员获得了实实在在的收益。这些成果与收益的取得，都离不开高效的务实合作行动。金砖合作实践带来的启示是，全球治理必须坚持行动导向，走务实合作之路。

##### （一）全球治理的问题导向与政策导向

全球治理伴随着全球问题而兴起，因此全球治理的根本任务就是治理全球问题。长期以来，问题导向成为全球治理的首要动力。为了应对不断凸显的全球问题，国际社会出现了各个功能领域的治理制度，并且各种制度的目标和宗旨都明确指明了所要治理的问题领域。其结果是，一方面全球治理制度越来越多，制度网络越来越复杂；另一方面全球治理的效能越来越低，全球问题应接不暇。作为最大的全球治理机构，联合国构建了涵盖领域十分广

<sup>①</sup> IMF, "Executive Directors and Voting Power". <https://www.imf.org/en/About/executive-board/eds-voting-power>. [2022-08-20]

<sup>②</sup> 数据来自 IMF 世界经济展望 (WEO) 数据库, 2022 年 4 月。 <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2022/April>. [2022-07-20]



泛的制度体系。联合国系统包括联合国自身以及被称为基金、方案和专门机构的多个附属组织，涵盖所有主要的全球治理领域。<sup>①</sup> 尽管国际社会已充分认识到应对各种全球问题的必要性和紧迫性，但认识到问题之所在并不意味着问题得到有效解决。

并且，围绕全球问题开展政策协调已成为全球治理的重要内容，但政策协调的进展并未带来全球治理的预期成果。作为全球最重要的全球治理机制之一，G20 在全球宏观政策协调方面发挥不可替代的重要作用。除了领导人峰会达成的一系列共识，G20 部长级会议也促进了各功能领域的政策协调。为了推进工作层面的政策沟通，G20 还设立了财金渠道下涉及增长、国际金融架构、绿色金融、投资与基础设施、气候资金等领域的工作组或研究小组以及协调人渠道下涉及教育、就业、能源转型、反腐败、卫生、气候可持续、贸易投资、商界妇女领袖、发展、数字经济等领域的工作组。但是，不同层面、不同领域的政策沟通很多仍停留在政策共识阶段，尚未得到有效推进和落实。

由此可见，全球治理的问题导向与政策导向只是全球治理的必要基础，而不是有效应对和解决全球问题的充要条件。目前来看，制约全球治理进展与效果的主要因素在于全球治理参与者的行动力和执行力。

## （二）金砖国家的务实合作与合作效用

务实合作是金砖合作行稳致远的基础，也是金砖合作的最大亮点之一。自成立以来，金砖国家以贸易投资大市场、货币金融大流通、基础设施大联通以及人文大交流为目标，形成了经贸财金、政治安全、人文交流“三轮驱动”的务实合作格局，用实际行动和务实成果不断为金砖合作和全球治理注入新的动能。

在经贸合作方面，金砖国家依托彼此产业结构和资源禀赋互补优势，不断提升贸易和投资领域合作水平。为推动贸易投资自由化和便利化，金砖国家制定并深入落实《金砖国家经贸合作行动纲领》《金砖国家投资便利化合作纲要》和《金砖国家经济伙伴战略 2025》等政策文件，贸易规模屡创新高，

<sup>①</sup> 联合国设有大会、安全理事会、经济及社会理事会、托管理事会、国际法院和秘书处六个主要机关；基金和方案包括开发计划署、环境规划署、人口基金、人居署、儿童基金会、世界粮食计划署等；专门机构包括粮农组织、国际民航组织、国际农业发展基金、国际劳工组织、国际货币基金组织、国际海事组织、国际电信联盟、教科文组织、工业发展组织、世界旅游组织、万国邮政联盟、世界卫生组织、世界知识产权组织、世界气象组织、世界银行集团等；相关组织包括全面禁止核试验条约组织筹备委员会、国际原子能机构、国际刑事法院、国际移民组织、国际海底管理局、国际海洋法法庭、禁止化学武器组织、世界贸易组织等。此外，联合国系统还包含了一些附属机构和其他实体。

成员之间贸易联系更加紧密。IMF 数据显示,金砖成员之间的贸易额增长不仅远高于全球贸易额增长,还高于各成员对外贸易额增长。2021 年巴西、中国、印度、俄罗斯和南非同其他金砖成员之间的货物贸易额相比 2005 年分别增长了 6.9 倍、6.0 倍、5.1 倍、5.2 倍和 3.3 倍,而同期五国对外货物贸易额分别增长 1.6 倍、3.3 倍、3.1 倍、1.3 倍和 1.0 倍,同期全球货物贸易额仅增长 1.1 倍;2021 年金砖成员国间贸易占五国各自货物贸易总额的比重分别为 31.2%、8.1%、15.6%、20.8% 和 21.3%,相比 2005 年分别增加了 20.9 个百分点、3.2 个百分点、5.3 个百分点、12.9 个百分点和 11.3 个百分点(见图 3)。

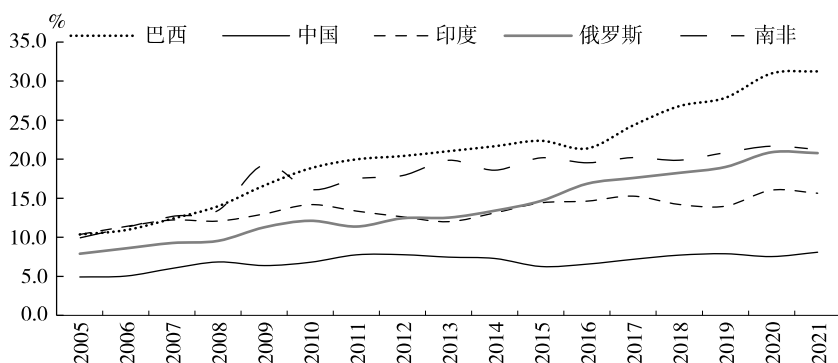


图 3 金砖成员之间货物贸易额占各自货物贸易总额的比重 (2005—2021 年)

资料来源: IMF, DOT Database. <http://data.imf.org/dot>. [2022-08-01]

在财金合作方面,金砖国家在货币互换、本币结算与贷款业务、开发性金融、危机救助、资本市场以及国际货币金融体系改革等金融合作领域方面取得了一系列重大进展,为满足金砖国家投融资需求和防范金融风险提供了重要支持。尤其是新开发银行的建立和运营彰显了国际合作的金砖速度。自 2012 年 3 月金砖国家领导人第四次会晤探讨了建立一个新的开发银行的可能性,到 2015 年 7 月新开发银行就宣布开业了。新开发银行还在平权治理结构、国别体系、本币投融资与可持续基础设施项目等方面实现了制度创新。<sup>①</sup>在运营方面,新开发银行的项目从立项到审批仅需 1~2 年,而传统同类多边机构往往需 2~3 年。截至 2022 年上半年,新开发银行成员增至 9 个,批准贷款项目 80 多个,贷款总额超过 300 亿美元,有力促进了各成员城市建设、水

<sup>①</sup> 朱杰进:《金砖国家新开发银行的制度创新与发展前景》,载《当代世界》,2021 年第 10 期,第 22-23 页。

资源卫生、社会基础设施和数字基础设施等多领域的发展。<sup>①</sup>

在疫情防控和可持续发展方面，金砖国家立足各自国情开展有针对性的经验交流和务实合作，为全球发展作出了金砖贡献。早在2015年，金砖国家就提出了联合开发疫苗的议题，并在2018年建立联合研发疫苗机制。2022年3月，金砖国家疫苗研发中心在线启动，各国国别中心还共同提出《加强疫苗合作，共筑抗疫防线》倡议。在多边抗疫方面，通过“新冠疫苗实施计划”和“全球合作加速开发、生产、公平获取新冠肺炎防控新工具倡议”等机制，金砖国家以赠款和捐赠等方式共提供了超过10亿剂疫苗，积极推动实现发展中国家加强能力建设和疫苗及其他健康工具的本地化生产。为加快落实2030年可持续发展议程，金砖国家在经济复苏、粮食安全、产业转型和应对气候变化达成一系列合作共识和行动计划，制定了《金砖国家数字经济伙伴关系框架》并成立了数字经济工作组，不断推动塑造经济增长新动能。

此外，在政治安全方面，金砖国家在联合国安理会等机构方面努力维护发展中国家利益，努力推动提升发展中国家代表性和发言权，在反恐、网络安全以及国际热点问题上发挥了重要作用。在人文交流方面，金砖国家高级别会晤涵盖议会、青年、文化、体育、旅游、妇女、媒体等十余个领域，制定并加紧实施《落实〈金砖国家政府间文化合作协定〉行动计划（2022-2026年）》，不断推动构建包容互鉴的文化伙伴关系。

### （三）务实合作与全球治理的路径重塑

结合金砖合作的成就以及当前全球治理的困境，未来全球治理必须形成问题导向、政策导向和行动导向三位一体格局，并将务实合作作为重点与方向。务实合作对全球治理的促进作用至少反映在如下两个方面。一是有助于实现全球治理投入与产出的平衡，从而有效解决参与者的激励不足问题。过去数十年来，全球治理的领域日益增多，需要的投入越来越大。但是，一些全球治理平台逐步沦为“清谈馆”，很多问题议而不决、决而不行、行而不果，很多参与者获得的实际收益越来越少，投入与产出的不平衡以及期待与现实的反差日趋拉大。由于缺乏明显的收益，全球治理的动力日趋减弱，国际合作也随之变得不可持续。二是有助于实现让人人都能分享全球治理的成果，从而有力夯实全球治理的民意基础。共享成果是全球治理行稳致远的动力和保障，但若没有务实成果，共享便无从谈起。当前，几乎所有全球问题都伴随着全球化而来，

<sup>①</sup> NDB, “List of All Projects”. <https://www.ndb.int/projects/list-of-all-projects/>. [2022-08-20]

但这些问题并非全球化的必然产物。从总体上看,经济全球化使资源配置从国家内部扩大到全球范围,能够提高资源配置的效率,从而增进全球福利。<sup>①</sup>全球范围内此起彼伏的反全球化浪潮和日益盛行的逆全球化政策,深刻反映出治理全球化负面效应的全球行动不力,不能维护和平衡不同群体的利益,动摇了全球治理的民意基础,并进一步加剧了全球治理的行动困境。

当前,以务实合作重塑全球治理路径是缓解全球治理困境的必然选择和根本出路。具体来说,全球治理路径重塑主要从以下三个方面寻求突破。一是排除阻碍务实合作的障碍。这就是需要反对将全球治理政治化、工具化、武器化,反对以意识形态和价值观为界破坏合作和制造分裂,反对将一国利益凌驾于他国甚至全球利益之上。二是聚焦务实合作的重点领域。这就需要全球治理服务于增进各国民生福祉和繁荣稳定,落实到促进发展和维护安全两大领域,满足广大发展中国家和各国贫困人口的利益。三是强化务实合作的制度保障。这就需要从议程设置、资源分配、绩效评估、执行监督、惩罚激励等方面推进全球治理制度改革和完善,提高制度运行效率,为务实合作确定目标、规划行动和解决困难,推动务实合作取得实效。

## 五 结语

金砖国家是全球治理新理念的倡导者、全球治理新基础的创造者、全球治理新平台的提供者。自成立以来,金砖国家积极践行开放、包容、合作、共赢的金砖精神,积极应对百年大变局中的各种风险和挑战,不断推动构建更加全面、紧密、务实、包容的高质量伙伴关系,在复杂严峻的国际环境中取得了国际社会广为关注的发展与合作成果。目前,金砖合作机制已成为新兴市场与发展中经济体深化国际合作和参与全球治理的重要平台,为提升新兴市场与发展中经济体在全球治理中的代表性和话语权发挥了不可替代的作用。并且,经过长期的合作实践,金砖国家打造了新兴市场与发展中国家参与全球治理的全新模式,将利益驱动、制度架构和行动导向融为一体,为全球治理改革与建设提供了重要启示。

首先,金砖国家追求实现包容利益,广泛汇聚了合作动能。金砖国家拥有广泛的共同利益,但也彼此之间也存在不同的利益诉求。金砖成员之间的

<sup>①</sup> 张宇燕、李增刚著:《国际经济政治学》,上海:上海人民出版社,2008年,第413-414页。

利益分歧未能阻碍合作的一个根本原因在于金砖国家努力实现彼此之间的包容利益，并以开放合作理念兼顾更多国家的利益诉求。从内向来，金砖国家不限制成员同其他各方的合作，甚至在金砖合作机制内还存在印巴南对话机制和中俄印合作机制；从外向看，金砖国家建立并不断拓展“金砖+”模式，汇聚了新兴市场与发展中经济体推动国际合作和参与全球治理的强大动能。而当前全球治理的困境主要源于很多国家的利益诉求遭到忽视和损失，因此参与全球治理的动力严重缺失。在共同利益稀缺、冲突利益普遍存在的现实世界，只有包容利益才能为全球治理提供持续动力。

其次，金砖国家推动形成协同制度，最大限度发挥了制度效能。目前，金砖合作机制已形成了以首脑峰会为引领、功能部门合作为支撑、实体机构为纽带、“金砖+”为拓展的全方位制度架构，实现了正式制度与非正式制度的深度融合，发挥了非正式制度的灵活性优势和正式制度的执行力优势，形成了一种功能互补、相互兼容的协同制度体系，最大限度地为现阶段金砖国家各领域合作提供了有力的制度保障。金砖国家制度架构的运行实践反映出全球治理体系重塑必须建立有效提升制度效能的协同制度。一方面，必须构建不同领域全球治理制度之间的协同制度，以应对日趋严重的制度碎片化问题；另一方面，必须构建全球治理制度与国家政策之间的协同制度，以应对日趋严重的各国政策分化问题。

最后，金砖国家持续深化务实合作，有力激发了发展潜能。金砖合作破解国际社会质疑、破除前进障碍的经验在于务实合作，并形成了金砖合作的特色和亮点。目前，金砖国家务实合作实现了形成了经贸财金、政治安全、人文交流“三轮驱动”，涵盖经贸、财金、工业、农业、科技创新、航天、通信、能源、气变、灾害管理、可持续发展、劳工就业、教育、体育、文化、卫生、旅游、海关、知识产权、审计、统计、税务、反腐败等数十个领域，取得了丰硕的务实合作成果。这些成果表明，全球治理必须坚持问题导向、政策导向和行动导向三位一体，并将务实合作作为重点与方向，不断推动解决参与者的激励不足问题，不断夯实全球治理的民意基础。为此，世界各国要排除务实合作面临的障碍，聚焦务实合作的重点领域，强化务实合作的制度保障，从务实合作中寻求全球治理困境的破解之道。

(责任编辑 史沛然)