



金砖国家智库合作中方理事会出品

智库话金砖系列

主编 栾建章



BRICS

金砖国家与 全球治理

复旦大学金砖国家研究中心 执笔



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



金砖国家智库合作中方理事会出品

智库话金砖系列

主编 栾建章

金砖国家与 全球治理

BRICS

复旦大学金砖国家研究中心 执笔



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

金砖国家与全球治理 / 栾建章主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2017. 8

(智库话金砖系列)

ISBN 978-7-5201-1254-3

I. ①金… II. ①栾… III. ①世界经济—经济发展—研究 IV. ①F113.4

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第202958号

· 智库话金砖系列 ·

金砖国家与全球治理

主 编 / 栾建章

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 王婧怡

责任编辑 / 王婧怡

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社(010) 59367226

地址: 北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 889mm×1194mm 1/32

印 张: 0.875 字 数: 14千字

版 次 / 2017年8月第1版 2017年8月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-1254-3

定 价 / 38.00元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

▲ 版权所有 翻印必究



中共中央对外联络部研究室主任 栾建章

中国人民大学国际关系学院毕业，法学博士，先后在外交部政策研究室、中国驻澳大利亚使馆和中央外事工作领导小组办公室政策研究局工作，现任中共中央对外联络部研究室主任、金砖国家智库合作中方理事会秘书长。长期从事国际关系和中国对外战略等方面的研究，多年来除撰写大量供决策参考的内部文稿外，曾主持编写《国家地理——从地理版图到文化版图的历史考察》《中国外交官眼中的世界热点》《中共十八大：中国梦与世界》等书，发表《文明兴衰与历史大势——观〈西藏的西藏〉有感》《科学发展观与新形势下的对外工作》等多篇论文。

前 言

2017年1月1日，我国正式接任金砖国家主席国，开启了金砖国家的“中国年”。智库合作是金砖国家合作的重要组成部分，在促进政策沟通、推动思想创新、有效引导舆论、加深彼此友谊等方面发挥着越来越重要的作用。在金砖“中国年”启动不久，由中共中央对外联络部牵头的金砖国家智库合作中方理事会即宣告成立，理事会囊括国内63家从事金砖国家研究与交流的知名智库和企业机构，将代表中方参与金砖国家智库合作，标志着国内金砖国家研究和智

库合作站在了一个新的起点上。

顺应“金砖年”的热潮，为了增进民众对金砖国家合作的了解，使“金砖国家”这一概念更加深入人心，金砖国家智库合作中方理事会邀请复旦大学金砖国家研究中心、对外经济贸易大学金砖国家研究中心、中国人民大学重阳金融研究院、四川外国语大学金砖国家研究院、广东工业大学金砖国家研究中心等理事单位，与国际社会共同分享金砖国家合作十年以来在全球治理、经贸合作、金融合作、人文交流和机制建设等领域收获的丰硕成果，共同展望金砖国家合作的更加光明的未来。

希望“智库话金砖系列”丛书的面世，能为增进大众对金砖国家认识、促进金砖国家人文大交流、夯实金砖国家合作发展的民意基础，贡献一份绵薄之力。

栾建章

金砖国家智库合作中方理事会秘书长

中联部研究室主任

2017年8月1日

目 录

- 一 金砖国家参与全球治理的实践：
共识与分歧 / 1
- 二 金砖国家参与全球治理的前景：
长期目标与短期方向 / 11

一 金砖国家参与全球治理的实践：共识与分歧

在全球治理中，金砖各国都是活跃的参与者，全面参与从经济到安全的诸多全球治理议题和机制，并往往在其中持有鲜明的立场，贡献了丰富的全球公共产品。总体而言，金砖各国有不少共同关心的全球治理议题，而具体立场则既有共同之处，也不乏差异。对于这些异同之处的梳理和总结将为展望金砖国家共同参与全球治理的合作前景奠定重要基础。

（一）全球经济治理中的金砖国家

与安全治理相比，金砖各国在全球经济治理中的立场更趋于一致，尽管在一些议题中仍不乏微妙的差异。金砖各国均倾向于从发展中国家和新兴经济体的立场出发，反对西方发达国家对贸易和金融领域规则及秩序的垄断。与贸易领域相比，金砖各国在金融治理中的立场趋同已产生了一定成果。

1. 多边贸易谈判

印度巴西南非对话论坛（IBSA）于2003年成立，是三国在全球治理中协调立场、开展南南合作的

重要平台，WTO 框架下的多边贸易谈判即是其中最为重要的一个议题。论坛致力于维护发展中国家在全球贸易体系中的经济利益，认为在“多哈回合”谈判中，发达国家在农产品跨国流通上的要求并不合理，且在发展中国家开放工业和服务业市场的问题上提出了不合理的要求。基于这样的立场，三国尤其是巴西和印度，在“多哈回合”谈判中就农产品特殊保障机制等问题展示了强硬的态度，并成为发展中国家在谈判中的领导者。但由于在具体的谈判过程中，它们在坚持拒斥不合理规则的同时，并未从建设性的角度提出可以保护发展中国家利益的机制，因而往往被指为使“多哈回合”谈判陷入僵局的原因。在加入 WTO 机制初期，中国对参与“多哈回合”谈判较为谨慎，随着谈判的深入，中国所发挥的作用逐渐凸显。较上述三国，中国更致力于维护全球自由贸易体系，同时也积极为维护发展中国家的利益做出贡献，因而立场更为灵活。而俄罗斯出于其原始的能源依赖型经济结构，对国际贸易的参与度并不高，但值得一提的是，2012 年——俄罗斯在历时 18 年的艰难谈判后终于加入 WTO，为其改善国内经济结构、增加与成员国之间的相互投资与贸易、参与全球贸易进程提供了机遇。

2. 国际金融治理体系改革

金砖各国在对既有的国际金融治理机构即国际货币基金组织（IMF）和世界银行进行改革方面具有共同的关切，这主要涉及份额调整和人事改革两个方面，它们共同指向打破西方发达国家在全球金融治理体系中的垄断地位。为改变传统的由 G7 主导全球金融治理体系的局面，金砖各国积极推动 G20 作为应对全球金融问题的主要平台，以提高新兴经济体在金融治理中的参与度和话语权。在此基础上，金砖各国合力要求在 IMF 中获得更多份额，以改变新兴经济体在该机构的投票权中占比过低、不符合其对世界经济增长的实际贡献等情况。2010 年，IMF 宣布通过了向新兴市场和发展中国家转移份额的改革方案，但迟至 2015 年底才正式生效，其间，金砖各国屡次对改革方案未能落实的情况表示关切。改革方案的正式生效使中国在 IMF 中的份额仅次于美国和日本，印度、巴西及俄罗斯的份额也都居于前十位。此后，金砖各国继续致力于新兴经济体和发展中国家话语权的提升，呼吁推出新的份额公式。在人事改革方面，金砖各国呼吁以能力而非国籍为标准遴选和任命 IMF 与世界银行的高层管理者，鼓励由发展中国家推荐的

人选在其中获得职位，从而为发展中国家发出更多声音贡献力量。

3. 国际货币体系多元化

金砖各国在“去美元化”方面具有共识，即推进国际货币体系由美元的单极主导模式向更加多元化的国际货币体系转换，意在提升金砖国家在国际货币体系中的话语权，增强国际货币体系的稳定性与安全性。在具体措施上，主要推动金砖国家货币纳入“特别提款权”（SDR）货币篮子、金砖国家间本币贸易结算以及在原油交易领域进行对“石油美元”的替代。2016年9月底，IMF宣布将人民币纳入SDR货币篮子，这成为国际货币体系多元化进程的一个里程碑。在此之前，中国、俄罗斯、巴西都曾在不同场合呼吁将人民币或金砖国家货币纳入SDR，中国央行行长周小川甚至提出创建“超主权国际储备货币”的主张。而此前俄罗斯、巴西积极开展的与中国的本币互换协议对人民币最终被纳入SDR也有所助力：2014年8月，俄联邦中央银行与中国人民银行签订了规模为1500亿人民币/8150亿卢布的双边本币互换协议；2013年3月，中国人民银行与巴西中央银行签署了中巴本币互换协议。除此之外，俄罗斯与巴

西也各自积极推动本币贸易结算的试点。在对“石油美元”的替代方面，俄罗斯因其高度依赖原油出口的经济结构以及俄美关系的波动而表现得格外积极，俄罗斯天然气工业石油公司自 2015 年起就以人民币结算其销往中国的原油，而其与中石油对中俄西线供气的结算货币也在讨论中，最终很可能在人民币或卢布中选择其一。

（二）全球安全治理中的金砖国家

在全球安全治理中，金砖各国不仅关注传统安全问题，近年来更是在非传统安全议题的推进中扮演着关键的角色。就前者而言，金砖各国对联合国维和行动、“保护的责任”、核不扩散机制等或表示支持，或有所反对，而它们在全球非传统安全治理的参与中关注的议题则主要有打击恐怖主义、网络安全、气候治理等。

1. 联合国维和行动

联合国框架下的维和行动是各国贡献人力参与全球和平进程的重要途径。金砖各国都有所参与，但重视和贡献的程度则有差别。根据联合国官方统计，截至 2017 年 6 月底，金砖各国投入维和行动的人力，

包括维和警察、军事专家及部队，依次为 7676 人（印度）、2515 人（中国）、1428 人（南非）、1284 人（巴西）及 95 人（俄罗斯）。在维和行动的历史上，印度历来是金砖各国中投入力量最多的国家，自 20 世纪 50 年代初至今，已累计投入了近 19.5 万兵力。此外，中国对待维和行动的态度变化相当明显，已从原先较少参与的历史状态中走出，向国际社会明确传达了参与维和行动的能力和意愿。目前在联合国安理会 5 个常任理事国中，中国是出钱出力最多的国家。

2. “保护的责任”

“保护的责任”（R2P）是西方国家主导建构的人道主义干预实践的理论基础，金砖各国对此多有表态，反映了它们对这一问题的不同立场。尽管对采取强制性手段的态度有所保留，南非总体而言是“保护的责任”的积极接受者，并致力于推动其他发展中国家对这一理念的接受。相比之下，其他金砖四国在这一问题上具有较为一致的、与南非有所差异的立场。金砖国家在利比亚危机为代表的人道主义干预案例上采取了较为一致的立场，包括一方面支持联合国主导的对危机的政治处理，另一方面强调利比亚主权被

尊重的必要性，以及对使用武力干预持保留意见。但在叙利亚事件中，金砖各国的立场有所分化，中俄始终坚持反对在这一事件中采取强制性措施，而印度、巴西、南非则最终接受了对叙利亚进行强制干预的方案。

3. 核不扩散机制

作为全球军备控制进程中的一个关键机制，核不扩散机制在金砖各国间引发的反应有所不同。当前，巴西、俄罗斯、中国及南非都是核不扩散机制的积极支持者。1968年，由美国与苏联主导的《不扩散核武器条约》（NPT）在联合国大会获得通过，而南非、中国、巴西分别于1991年、1992年、1998年加入NPT。唯有印度一直强调这一条约的“歧视性”，认为它是核大国为保护自身对核武器的垄断而构建的，无核国家的安全难以得到保障，并以此为由拒绝签署。同时，金砖各国在印度申请加入核供应国集团（NSG）的问题上也持有不同立场。在公开进行核试验并拒不签署NPT的背景下，印度于2016年NSG首尔年会前正式提交申请，俄罗斯对此表示支持，而中国、巴西及南非则认为这将削弱国际核不扩散机制的合法性和可信性，因而持反对立场，但其后不久，南非和巴西先后转变立场，表达了对印度加入NSG

的支持。

4. 反恐

对于打击恐怖主义，基于不同的地缘因素，金砖各国的关注度也有所不同。处于欧亚大陆的中俄印三国由于深受恐怖主义的威胁，对于多边反恐行动投入了较大的精力。具体而言，中国既支持联合国落实反恐决议，也积极参与上海合作组织，与成员国共建打击恐怖主义的网络。2017年，联合国大会决定设立联合国反恐办公室，并由俄罗斯外交官来领导，为联合国反恐提供战略支持并参与联合国反恐的决策过程。印度则积极借助各种多边机制和平台呼吁国际社会联合行动，对各种形式的恐怖主义及其支持者予以彻底打击，并在加强反恐的国际法机制、增强国际合作的透明度和效率等方面多有倡议。此外，中俄印三国当前都是上海合作组织的正式成员国，通过这一多边机制积极协调反恐行动、互通信息。不过，由于印度反恐的一个重要原因明确指向巴基斯坦，在这一点上，其与中俄两国之间仍然存在着一定的分歧。相比之下，巴西担忧的恐怖主义威胁主要源于南美地区的贩毒和跨国犯罪活动，南非国内虽然有涉及为部分恐怖组织提供资金和人员的情况，但其并不是恐怖袭击

的主要目标，因而两国对反恐的关注度和投入的精力与中俄印三国无法相提并论。

5. 网络空间治理

在全球网络空间治理领域，金砖各国在推进现有网络空间治理规则改革方面持有相似的立场。各国纷纷强调，全球网络空间治理需以透明、多边、民主的方式进行，以“多边主义”方案向以美国主导的“多利益相关方”机制提出挑战，意在“主权平等”的基础上构建主权国家管辖网络空间的规则。而针对美国的互联网名称与数字地址分配机构（ICANN）的网络治理架构，金砖国家提出的具体改革方案则各有特色，如巴西等国在 2014 年圣保罗会议上提出了温和的调整方案，包括有限度地提升 ICANN 内政府建议委员会的立场等；而印度在 2014 年 ICANN 釜山会议上提出的方案则相当激进，旨在将全球网络空间治理的主要职能转交给国际电信联盟；在坚持类似立场的基础上，俄罗斯还在地区和全球合作平台上积极推进切实的网络安全合作。2009 年，俄罗斯利用上海合作组织这一区域合作平台，促成其成员国签署《上海合作组织成员国政府间协议：关于保证国际信息安全领域的合作》，该协议就共同抵制网络恐怖主义、网络犯

罪达成共识。2011年，俄罗斯还联合中国、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦一道致函时任联合国秘书长潘基文，呼吁联合国起草“信息安全国际行为准则”，并分别于2013年、2015年提交该“准则”的草案和更新草案，希望尽早规范各国在信息和网络空间行为的国际准则。

6. 气候治理

气候变化是金砖各国都相当关注的议题。自2009年哥本哈根联合国气候变化大会起，巴西、南非、印度、中国即正式组成“基础四国”(BASIC)，在联合国框架下的全球气候谈判中协调立场、共同发声。它们支持以“共同但有区别的责任”为气候治理的基本原则，认为西方国家应当在减排和为发展中国家提供资金及技术支持上承担更多义务，因而在历次气候谈判中都极力敦促西方国家实现减排目标、兑现资金承诺。同时，值得注意的是，“基础四国”尽管反对就发展中国家的减排任务做出强制性规定，但近年来仍然逐渐表现出承担国际减排任务的意愿，如巴黎气候变化大会前后，印度不仅对国内单位GDP的二氧化碳排放量的削减比例做出承诺，而且与法国共同发起国际太阳能联盟，意图引领国际绿色投资和可