

金砖合作机制专题

# 巴西参与金砖合作的战略 考量及效果分析

周志伟

内容提要: 巴西对金砖合作持积极参与的态度, 这既源于其国家身份的定位, 也与自 21 世纪以来巴西优先发展南南合作的外交安排密切相关, 还与新兴大国群体性崛起以及国际体系转型存在重要关联。巴西积极参与金砖合作的战略考量主要在于金砖合作机制为巴西实现国家发展提供了重要的外部路径, 为巴西的国际参与提供了重要的多边合作平台。从参与效果来看, 巴西在金砖合作中实现了自身的政策目标, 不仅强化了与几大重要新兴大国的经贸纽带, 收获了“经济红利”, 还提升了巴西的国际影响力。2016 年, 巴西政权更迭后新政府的外交政策发生了调整, 外交在政府工作中的地位被边缘化。但由于巴西通过金砖合作已收获了诸多显性红利, 加之多边主义一直是巴西外交的重要传统, 巴西仍将延续在全球治理层面与新兴国家之间的合作。相较而言, 在政局仍不稳定的局面下, 巴西对金砖国家强化政治安全合作的政策倡议会更为谨慎, 涉及贸易、投资的发展合作仍为巴西参与金砖合作的优先考量。

关键词: 巴西 金砖合作 南南合作 经贸合作 国家身份 多边主义

作者简介: 周志伟, 法学博士, 中国社会科学院拉丁美洲研究所国际关系研究室副研究员、巴西研究中心执行主任。

中图分类号: F125 文献标识码: A

文章编号: 1002 - 6649 (2017) 04 - 0105 - 17

进入 21 世纪以来,新兴国家群体性崛起成为国际体系中最受关注的现象,它不仅直接反映了国际格局力量对比的新变化,也为国际体系的调整和改革提供了充分的逻辑。金砖国家(BRICS)便是在这一过程中形成并迅速成长起来的多边合作平台,并对当前以美国为主导的全球秩序形成了“软平衡”效果。“软平衡”是二类大国应对美国单极主导的一种可行策略,它并非直接挑战美国的军事霸权,但却可以利用非军事手段拖延、阻挠甚至破坏超级大国的单边主义政策。<sup>①</sup>这种非军事手段包含机制安排策略,即由一定数量国家之间结成外交协同或联盟机制以约束现有大国的权力,金砖国家、印度巴西南非对话论坛(IBSA)及世贸组织(WTO)框架下的“20国集团”都具备此类特征,旨在帮助实力较弱的国家面对强国时争取更大的回旋余地,因此也称为“缓冲性”的制度安排。<sup>②</sup>事实上,金砖国家从概念产生到合作具体化的过程与巴西“南南合作优先”的外交战略安排存在较强的时间吻合度,这不仅体现了巴西强化金砖合作的政策逻辑,而且折射出该国对金砖合作的外交考量。本文从巴西外交战略中的国家身份、对外政策核心目标的角度分析巴西对金砖合作的战略考量,并基于此,评估巴西在过去近 10 年间参与金砖合作的效果。

## 一 巴西的国家身份定位及对外政策目标

巴西的国家身份定位不仅基于对其自身综合国力的认识,而且也基于该国对国际格局现状与趋势的判断。针对上述两个要素,巴西最近十几年的重要外交文献较为清晰地体现出对于国际格局以及自身国家身份的核心评判。第一,当前的国际权力架构呈现出“霸权结构”的特质,具体分为三层:少数经济大国、政治大国和军事大国一起构成国际体系中心,大量的中、小和微型国家构成体系的最外围,上述两类国家之间则由有限数量的外围大国构成。巴西便属于“外围大国”之列,即“不发达的、人口众多的、领土辽阔的、气候适宜的、具有经济潜力的、拥有工业体系和强大的国内市场的国

<sup>①</sup> Robert A. Pape, “Soft Balancing against the United States”, in *International Security*, Vol. 30, No. 1, 2005, p. 10.

<sup>②</sup> Peter Hays Gries, “China Eyes the Hegemon”, in *Orbis*, Vol. 49, No. 3, 2005, pp. 401–412.

家”<sup>①</sup>，与之身份相类似的还有阿根廷、南非、印度、伊朗、韩国和印尼等国。第二，国际体系是充满冲突、竞争和合作的复杂体，各种力量和利益集团的互动决定着国际体系的形态，但国际体系已从单极格局进入日益多极化的格局。<sup>②</sup>在这种全球体系中，巴西面临的重要挑战就是克服自身的“对外脆弱性”，这种脆弱性在经济层面上体现为结构性经常项目赤字，在科技层面上体现为技术能力欠缺，在军事层面上体现为硬实力不足，在意识形态层面体现为依附美国文化霸权，而在政治层面上则体现为巴西尚未参与到国际主要决策机制之中。<sup>③</sup>

基于上述判断，巴西对外政策面临两大现实任务：其一是突破自身在国际权力架构中的“外围”身份，尽可能多地参与国际决策机制，体现甚至提升本国在国际事务中的声音和影响力；其二是寻求多元且有效的全球治理参与路径，以实现突破国家身份制约的目标。这两个现实任务之间存在很强的逻辑联系，甚至可以说是一种互为前提和条件的变量关系。但在这种逻辑关系中，关键还是取决于巴西自身的战略决心及政策路径的选择。针对国家身份突破的问题，考察巴西近现代历史的发展，“大国梦”一直都是该国追求的核心目标，不仅提出过“未来大国”“脱离第三世界，进入第一世界”等具体口号，而且在一战后的国际联盟以及二战的联合国等国际秩序重建过程中发挥了较为重要的作用。正因为如此，巴西对大国地位的诉求真正开始于20世纪初期，自此以来，巴西长期努力寻求“对其在全球事务中应该发挥理所当然的大国角色的国际认同”<sup>④</sup>。从内在基础来看，巴西的精英阶层认为，巴西不应局限在“一般国家”或“外围大国”的定位。尽管巴西的经济实力远不及世界经济强国，但在人口与领土规模、资源禀赋、经济结构等方面具备一般“外国大国”难以比拟的优势，这体现出巴西具备超越“外围大国”、开展更广泛全球参与的先决条件。根据对“大国”的通行界定标准，巴西尚不具备进入“大国俱乐部”的实力，但巴西政府不甘心“平庸国家”的定

<sup>①</sup> [巴西] 萨缪尔·皮涅伊罗·吉马良斯著，陈笃庆等译 《巨人时代的巴西挑战》，北京：当代世界出版社，2011年，第179-186页。

<sup>②</sup> Samuel Pinheiro Guimarães, “Inserção Internacional do Brasil”, em *Economia e Sociedade*, Vol. 17, Dezembro 2001, pp. 3-6.

<sup>③</sup> [巴西] 萨缪尔·皮涅伊罗·吉马良斯著，陈笃庆等译 《巨人时代的巴西挑战》，北京：当代世界出版社，2011年，第190页。

<sup>④</sup> Soares de Lima, Maria Regina, and Mônica Hirst, “Brazil as an Intermediate State and Regional Power: Action, Choice and Responsibilities”, in *International Affairs*, Vol. 82, No. 1, 2006, pp. 21-40.

位，致力于提升自身的影响力及声望，寻求成为未来全球体系中的大国。<sup>①</sup>巴西资深外交家塞尔索·阿莫林（Celso Amorim）<sup>②</sup>曾多次表示，巴西是国际舞台上的重要角色，在领土面积、政治民主、经济实力等方面具备多重优势，同时又是一个面临严重的经济和社会脆弱性的发展中国家。但是，巴西不是小国，它不能也不应该只有一个小国的对外政策。<sup>③</sup>尽管巴西依然面临国际体系的不对称以及美国在西半球事务中的主导性地位等问题，但“外部边疆”的多元化局面促成了该国在全球政治经济机制中的创新性参与，促使巴西在全球经济、政治和安全事务中采取更为积极主动的姿态，而这又与全球权力再分配进程存在节奏上的吻合，因此，从逻辑上分析，包括巴西在内的新兴国家群体具备了相对较为宽松的上升空间。<sup>④</sup>鉴于此，从某种角度可以体现出，至少在过去20余年的时间里，巴西对于自身的国家定位是“可以发挥重要作用的发展中大国”，这里所说的“重要作用”既包括“地区领导”的角色，也有“改变世界”的含义。

早在2001年即金砖国家概念被提出之前，巴西著名智库巴西国际关系研究中心（CEBRI）针对“巴西的国际议程”涉及的巴西国家身份、全球力量格局走势、巴西对外政策优先目标等议题，对“巴西对外政策协会”的149名协会成员进行了问卷调查。由于受访对象涵盖政府官员（尤其是外交官）、国会议员、企业高层、工会和非政府组织领导人、知名学者和记者，因此这项调查基本能够反映出巴西精英阶层对巴西对外政策目标的理解。在这份调查报告所列举的17项外交议题中，最受关注的主要集中在国家身份建设、经济议题（尤其是贸易议题）和南美洲一体化等三个方面。其中，被认定为“极为重要”的议题中，“贸易促进、减少外贸赤字”“维护南美洲民主”“南共市建设”“巴西的地区领导角色”“支持WTO谈判”和“南美洲基础设施一体化”等6个议题的得分最高，均超过了50%。这份调查较为形象地反映了巴西外交精英对本国对外政策优先议题的认识，并大致勾勒出巴西对外战

<sup>①</sup> Daniel Flesmes, “O Brasil na Iniciativa BRIC: Soft Balancing Numa Ordem Global em Mudança?”, em *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53, No. 1, 2010, p. 143.

<sup>②</sup> 曾于1993—1995年期间和2003—2011年期间任巴西外交部长，2011—2014年期间任巴西国防部长。

<sup>③</sup> Celso Amorim, “Brazil’s Multilateral Diplomacy”, Remarks at the Second National Conference on Foreign Policy and International Politics, Brazilian Embassy in Washington, November 27, 2007.

<sup>④</sup> Monica Hirst, “An Overview of Brazilian Foreign Policy in the 21<sup>st</sup> Century”, in *SAIIA Policy Briefing*, No. 6, November 2009, p. 2.

略的目标所在（见图1）。

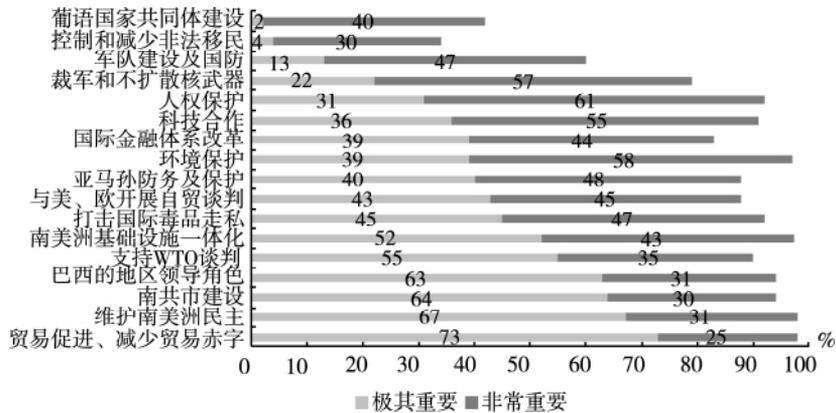


图1 巴西对外政策目标（2012年）

资料来源: Amaury de Souza, “An Agenda Internacional do Brasil: Um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa”, Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2001, p. 42.

根据笔者的理解，现阶段巴西对外战略的目标体系主要体现在以下3个方面。第一，实现南美洲的政治经济整合。自20世纪80年代中后期以来，南美洲一体化一直是巴西对外政策的优先议题，而“建立南美洲经济和政治集团”，并将南美洲建设成为“未来多极格局中的一极”是其地区战略的核心所在<sup>①</sup>。事实上，实现与南美邻国和平共处、推动地区发展也是巴西履行国际责任的重要方面。<sup>②</sup> 第二，通过广泛的国际参与为本国经济发展创造有利的国际环境。在上述调查中，被认为“极为重要”的前6个议题中，经济议题占到了其中4项，分别是“贸易促进、减少贸易赤字”（73%）、“南共市建设”（64%）、“支持WTO谈判”（55%）和“南美洲基础设施一体化”（53%）。另外，“与欧美开展自由贸易谈判”“国际金融体系改革”也分别被43%和39%的受访者认定为“极为重要”的议题。<sup>③</sup> 事实上，自20世纪90年代以来，发展主题一直是巴西对外政策的核心内容，也成为判断对外政策合理性

<sup>①</sup> [巴西] 萨缪尔·皮涅伊罗·吉马良斯著，陈笃庆等译 《巨人时代的巴西挑战》，北京：当代世界出版社，2011年，第214-219页。

<sup>②</sup> Celso Amorim, “Brazil’s Multilateral Diplomacy”, Remarks at the Second National Conference on Foreign Policy and International Politics, Brazilian Embassy in Washington, November 27, 2007.

<sup>③</sup> Amaury de Souza, “An Agenda Internacional do Brasil: Um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa”, Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2001, p. 42.

的重要依据。<sup>①</sup> 第三,提高国际社会对巴西“大国身份”的认同,扩大巴西在全球事务中的参与,提升巴西在国际决策过程中的影响力。虽然巴西在各个历史阶段的外交政策存在差异,对自身的国家定位也经历了多次调整,但寻求国际社会对其“大国身份”的认同一直在巴西对外战略中处于核心的位置。

## 二 巴西的南南合作战略及对金砖合作的战略考量

20世纪90年代中期,巴西的国家身份经历了从“第一世界国家”回调至“第三世界国家”的变化。国家身份的调整使其对外政策发生了联动变化,南南合作重新成为巴西外交的重要内容,拓宽了1990—1992年科洛尔政府时期的外交维度。自此之后的20多年时间里,自主意识在巴西外交中尤其得到强调,其中,扩大并强化与发展中国家之间的合作成为巴西强化国家自主的重要路径。与恢复民主政治后的萨尔内政府(1985—1989年)所执行的通过保护主义维护自主的“疏离型自主”<sup>②</sup>外交战略不同的是,佛朗哥政府(1992—1994年)以及卡多佐的两届任期(1994—1998年、1998—2002年)选择的是一种“参与型自主”外交理念。该理念认为,如果巴西想在国际舞台上享有更大的操作空间,就不应该以维护主权为由而对新的国际议题和制度采取疏远的姿态;相反,应该更主动地参与国际事务,努力争取对国际决策本身产生影响,并借此更有效地实现国家利益。

进入21世纪后,随着新兴大国群体性快速崛起以及由此推动下的世界格局“多极化”节奏的提速,在劳工党执政周期(2003—2016年)内,巴西外交在“参与型自主”的基础上进一步体现出“多元化自主”的政策思路,尤其强调通过南南合作的路径深化巴西在全球事务中的参与度,提高巴西在处理与发达国家关系中的谈判能力,改变自身在不对称国际体系中的被动局面。不管是卡多佐政府时期的“参与型自主”,还是劳工党执政周期的“多元化自主”,都体现出了巴西外交主动且积极的姿态。相比较而言,“多元化自

<sup>①</sup> Amado Luiz Cervo, “Relações Internacionais do Brasil: Um Balanço da Era Cardoso”, em *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 45, No. 1, 2002, p. 7.

<sup>②</sup> 有关“疏离型自主”“参与型自主”和“多元化自主”等概念的论述参见[巴西]杜鲁·维也瓦尼、加布里埃尔·塞帕鲁尼著,李祥坤等译《巴西外交政策:从萨尔内到卢拉的自主之路》,北京:社会科学文献出版社,2015年,第11—12页。

主”更强调参与路径的多元选择，而南南合作便是后者最主要的增量项。2003年卢拉上台执政后就曾强调，巴西应该改变只注重美欧发达国家的外交路线，采取更为大胆、明智的对外政策，寻求一种在富国与穷国之间保持平衡的外交政策。<sup>①</sup>受这种政策思路的引导，南南合作成为巴西外交最近10余年来的优先目标，目标的优先性不仅直接反映在巴西与发展中国家和地区之间的政经关系层面，也体现在巴西开展区域内和跨区域多边合作机制的不断丰富与完善，这同时也体现了巴西外交中的多边主义传统。

表1 2003年以来巴西参与的南南多边合作机制情况

年份	主要南南合作机制
2003	成立印度巴西南非对话论坛 (IBSA); 在 WTO 框架内成立 20 国集团
2004	成立南美国家共同体, 2007 年更名为南美洲国家联盟 (UNASUL)。
2005	成立南美洲—阿拉伯国家首脑峰会 (ASPA)
2006	成立南美洲—非洲首脑峰会 (ASA)
2008	召开首届东盟—南共市部长会议
2009	召开首届金砖国家首脑会议; 成立基础四国 (BASIC)
2011	成立拉美加勒比共同体 (CELAC); 签署《南共市—巴勒斯坦自由贸易协定》
2015	召开首届中国—拉共体论坛部长级会议

资料来源: 作者根据巴西外交部相关资料整理。http: //www. itamaraty. gov. br/. [2017 - 05 - 11]

金砖合作是巴西强化南南合作战略的核心体现，也是近10年来巴西对外战略中着力强化的选项。在优先发展南南合作的政策思路下，巴西将与自身身份相似的新兴大国之间的合作置于重中之重的位置。巴西外交战略专家吉马良斯曾强调，世界体系的单极化和两极化都不符合巴西的国家利益，甚至与巴西的国家利益相违背。对于巴西这类经济、政治和军事都较弱的发展中国家来说，只有在更平衡、更多元的国际力量格局中才能受益。深化与战略利益趋同的“外围大国”的政治经济合作、实现国际格局的多极化成为巴西国际战略的主要挑战之一。<sup>②</sup>因此，与印度和中国这些旨在推动多极世界秩序形成和巩固的国家之间的务实接触，逐步建立经济、政治和军事联系应该是

<sup>①</sup> Caio Junqueira, “Lula Responde a Vaias e Defende Política Externa no Fórum Social”, em *Folha de Sao Paulo*, 27 de Janeiro de 2005.

<sup>②</sup> Samuel Pinheiro Guimarães, “Inserção Internacional do Brasil”, em *Economia e Sociedade*, Vol. 17, dezembro 2001, pp. 28 - 30.

巴西对外政策的优先目标。<sup>①</sup>

进入 21 世纪以来,尤其是随着巴西在过去 10 余年时间里经济稳步上升,巴西的对外政策不再局限于在不对称国际体系中维护国家主权和自主,而是努力扩大本国国际战略的维度并谋求更广泛的国际参与。在这方面,金砖国家与 20 国集团、印度巴西南非对话论坛以及争取加入安理会常任理事国(“入常”)的“四国集团”(德国、日本、印度、巴西)都体现出巴西对外战略的调整思路。<sup>②</sup>如上所述,金砖国家的概念提出以后便受到了巴西政府的高度重视,当时执政的卢拉政府即明确了针对发展中大国的外交优先战略,随着国际局势的变化和金砖国家重要性的提升,金砖合作成为巴西国际战略中越来越重要的组成部分。<sup>③</sup>具体而言,巴西对金砖国家合作机制的战略考量主要体现在以下两个方面。

第一,金砖合作为巴西实现国家发展提供了重要的外部路径。纵观一个多世纪以来的巴西外交,发展议题已经成为对外关系的主要内容并经常占据对外政策的中心地位。究其原因,主要在于巴西对外部威胁的认知主要集中于经济方面。关于这一点,我们可以从上文提及的“巴西的国际议程”调查中得到印证。在众多国际议题中,被广泛认定最重要的一项是“促进贸易和减少贸易赤字”,其逻辑便在于巴西经济的特性以及改善其经济外部脆弱性的发展需求。从这个层面来看,外交是一种支持经济和社会发展规划的政策手段。<sup>④</sup>21 世纪以来,伴随着世界经济和贸易新一轮的扩张及其后新一轮的危机,以及巴西国内经济调整和政党轮替的状况,巴西外交中的发展取向和社会议程更加突出。<sup>⑤</sup>针对金砖国家的合作,巴西就发展维度的考虑主要基于两个层面。其一,以金砖国家为代表的新兴经济体(或者说发展中国家)对全球经济发挥着越来越重要的引领作用。新兴大国的崛起是后冷战时期最重要

<sup>①</sup> [巴西] 萨缪尔·皮涅伊罗·吉马良斯著,陈笃庆等译 《巨人时代的巴西挑战》,北京:当代世界出版社,2011年,第218页。

<sup>②</sup> Eduardo Szklarz, “A Ascensão do Brasil: Os Dois Lados da Realidade”, em *Nueva Sociedad*, dezembro de 2010, p. 17.

<sup>③</sup> Celso Amorim, “Palestra na Reunião Especial do Fórum Nacional do Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE): ‘Como ser o Melhor dos BRICs’”, em *MRE*, 3 de Setembro de 2008.

<sup>④</sup> Celso Amorim, “Conceitos e Estratégias da Diplomacia do Governo Lula”, em *Diplomacia, Estratégia de Política*, Out/Dez 2004, p. 41.

<sup>⑤</sup> 张凡 《巴西外交的“发展维度”》,载《拉丁美洲研究》,2014年第6期,第22-29页。

的现象，这种趋势在 2008 年全球经济危机爆发后变得更为清晰。<sup>①</sup> 新兴经济体的崛起不仅直接体现在金砖国家概念的提出，也反映在该群体国家实际经济体的变化以及对全球经济增长的贡献等方面。比如，2000—2008 年间，中国、印度、俄罗斯和巴西四国对世界经济增长的贡献率高达 30%，而在 10 年前该指标仅为 16%。<sup>②</sup> 因此，从中长期趋势来看，新兴经济体逐渐成为全球经济的“增长极”。考察近现代巴西对外关系史，全球经济重心的变化能够清晰地反映在该国的对外政策中，其中体现最明显的便是 20 世纪初叶巴西外交重心从欧洲转向北美洲的调整。因此，强化与新兴大国的合作为巴西实现经济社会发展目标提供了另一条外部路径。其二，降低对发达国家的经济依赖。为巴西经济营造良好的外部环境、争取外部资源、获得与发达国家更好的谈判条件是巴西外交政策的重要指导原则。这里所指的“良好的外部环境”既包括减轻巴西经济的对外脆弱性和依赖性，增强巴西经济发展的自主权，保持国内经济结构的平衡发展，也包括实现对外贸易的多元化，改变贸易和投资依赖欧美市场的局面，建立公平合理的国际贸易和国际金融体系，等等。随着新兴大国的群体性崛起，巴西很可能找到“替代”或“补充”欧美发达国家的市场与资金。巴西前外长安东尼奥·帕特利奥塔（Antonio Patriota）认为巴西参与金砖合作与 20 世纪初期巴西与美国结盟的外交转型相类似，当时全球经济重心和权力核心从欧洲转移到美国，促成巴美两国间的盟友关系，随着国际格局发展至今，巴西参与金砖合作也属于同类性质的政策调整。<sup>③</sup>

第二，金砖国家为巴西的国际参与提供了重要的多边合作平台，有助于提升其国家自主能力和国际影响力。多边主义是巴西外交的重要原则和传统，从 1907 年参加国际海牙会议至今，巴西积极参与创立国际重要多边机制，如国际联盟、联合国等。1919 年，巴西以“战胜国”身份参加了巴黎和平会议，是国际联盟创始成员国之一，试图成为“在大国和小国之间发挥协调作用的国家，在维护后者权力的同时，使自己获得与前者同等的地位”<sup>④</sup>。二战后巴西积极利用国际秩序重建的机会，成为联合国、关贸总协定等重要国际

<sup>①</sup> Celso Amorim, “Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003 – 2010): An Overview”, em *Revista Brasileira de Política Internacional*, Special Edition, 2010, p. 215.

<sup>②</sup> 韦宗友 《新兴大国群体性崛起与全球治理改革》，载《国际政治》，2011 年第 2 期，第 8 页。

<sup>③</sup> “Os Brics São Hoje os EUA da Época de Rio Branco, Diz Patriota”, em *Folha de São Paulo*, 10 de fevereiro de 2012.

<sup>④</sup> Eugenio Vargas Garcia, *O Brasil e a Liga das Nações (1919 – 1926)*, Porto Alegre/Brasília: Editora da UFRGS/FUNAG, 2000.

多边机构的创始成员国。巴西精英阶层认为，多边主义政策是巴西的“名片”，通过国际多边机制的平台，巴西可向世界展示自己对国际事务的看法和诉求。<sup>①</sup> 进入新千年以来，随着世界“扁平化”趋势的推进，巴西在创建国际多边合作新机制方面同样发挥着积极作用，如WTO框架下的20国集团、印度巴西南非对话论坛、基础四国等。其政策着眼点不仅在于推动国际体系的转型，也服务于自身的“大国梦”，这种战略能够最大限度地维护国家主权，使巴西外交政策保持灵活性和独立性。<sup>②</sup> 金砖国家合作是巴西奉行多边主义外交传统、参与多边合作机制的另一重大实践，给巴西提供了与其他新兴大国共同行动的平台，其目的“不在于推翻国际体系，而是推进体系的改革并使发展中国家受益”，而“集体发声的效果是成员国单独行动无法比拟的”。<sup>③</sup>

关于金砖国家的共性，巴西方面认为主要体现在“它们都是领土、人口、经济大国，且具备独立自主的能力（不受西方大国支配）”<sup>④</sup>。金砖国家之间的合作既包括经济合作，也涵盖成员之间的政治协商与对话。巴西前外长阿莫林曾表示，金砖国家正协商扩大合作的领域，强化政治沟通，推进国际秩序的平等和民主，实现世界格局的重组<sup>⑤</sup>；同时，他还认为金砖国家存在广泛的共同利益，需要在气候变化、能源危机、世界经济等国际事务中加强协商，努力形成金砖国家共识。从这种意义上来说，金砖国家也许是当前正在形成中的多个“联盟”之一。<sup>⑥</sup> 在联合自强的同时，金砖合作也是巴西提升国际影响力的重要途径。首先，通过参与金砖国家实现巴西国际战略的维度扩展，提升巴西在国际重大事务中的话语权，使巴西在国际社会中获得更大的关注度；其次，通过参与金砖国家的务实合作，增强发展中国家对巴西国际地位的认同，并将巴西塑造为发展中国家在国际多边机构中的“代言人”角色；最后，金砖国家是巴西实现其国际战略目标的可选择路径。“在国际权力格局

① Cíntia Vieira Souto, “Multilateralismo na Política Externa Brasileira: Um Novo Papel no Século XXI”, em *Anais Suplementares do XXIII Simpósio Nacional de História*, Universidade de Londrina, 2005, p. 4.

② Daniel Fletes, “O Brasil na Iniciativa BRIC: Soft Balancing Numa Ordem Global em Mudança?”, em *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 53, No. 1, 2010, p. 148.

③④ José Vicente de Sá Pimental (org.), *Debatendo o BRICS*, Brasília: FUNAG, 2013, pp. 50 – 53, p. 468.

⑤ Celso Amorim, “Os Brics e a Reorganização do Mundo”, em *Folha de São Paulo*, 8 de Junho de 2008.

⑥ Celso Amorim, “Entrevista à Revista Newsweek”, em *Discursos, Artigos, Entrevistas e Outras Comunicações Do Mre*, 3 de Agosto de 2008.

中占一席之地”<sup>①</sup> 是巴西国际战略的核心目标，巴西前总统卢拉甚至曾直接提出“巴西将努力实现一个符合当今现实的联合国安理会”。由此可以看出，巴西希望通过联合国改革的途径进入国际决策体系的“权力中心”。巴西的综合实力在金砖成员中相对偏弱，中国、俄罗斯是联合国的常任理事国，印度、南非则拥有与巴西同样的“入常”诉求。因此，加强金砖合作既有利于巴西与印度、南非在“入常”问题上的步调一致，也可针对“入常”问题兼顾对中、俄的公关工作。鉴于此，巴西希望不断强化金砖国家的机制化程度，逐渐形成共同的经济和政治战略，让国际社会感知金砖国家共同行事的政治决心，并将金砖国家打造成全球治理中的一股重要力量。基于上述分析，巴西资深外交家鲁本斯·巴尔博萨（Rubens Barbosa）认为，金砖国家对于巴西的重要性要强于对其他成员国。<sup>②</sup>

### 三 巴西参与金砖合作的效果分析

2009—2017年期间，金砖合作已经形成以领导人会晤为引领，以安全事务高级代表会议、外长会晤等部长级会议为支撑，在经贸、财政、金融、农业、教育、卫生、科技、文化、禁毒、统计、旅游、智库、友好城市、地方政府合作等数十个领域开展务实合作的多层次架构。<sup>③</sup> 通过上述多层次的合作渠道，金砖国家在不足10年的时间里获得了快速、高效的发展，不仅促成了“新开发银行”（NDB）和“应急储备基金”（CRA）这两个具体合作机制的成立，而且在全球诸多重要事务中的影响力总体呈上升的趋势，逐渐成为推动国际体系转型、全球治理民主化发展的一股重要力量。作为金砖成员国，巴西在金砖合作中的参与体现出了自身的特点。对于巴西参与金砖合作的效果评估，既要基于上文对巴西参与金砖合作的战略考虑的判断，也需结合巴西推进金砖合作的特性分析。

第一，经贸成就是巴西参与金砖合作最显著的成果。金砖合作最成功之

<sup>①</sup> Christian Lohbauer, “O Brasil no Conselho de Segurança da ONU?”, em *Comentária Político*, dezembro de 2004, p. 1.

<sup>②</sup> José Vicente de Sá Pimental (org.), *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional*, Brasília: FUNAG, 2013, 2ª edição, p. 352.

<sup>③</sup> 参见中国外交部网站。http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\_676201/gjhdqzz\_681964/jzgj\_682158/jbqk\_682160. [2017-05-04]

处（或体现最明显的）是在经济领域的合作。<sup>①</sup>自进入21世纪以来，在南南合作优先、经贸合作为主导的政策引导下，巴西与发展中国家之间的经贸合作节奏得到了较快的推进，如巴西与发展中国家的贸易规模在2002—2013年间增长570.8%，高于同期巴西与发达国家之间的贸易增幅（215.8%）。在这种贸易趋势中，巴西与金砖成员之间的贸易关系体现得尤为明显。巴西与金砖成员的进出口贸易增速均呈现出超过其他市场的态势，这表明金砖合作在巴西外贸中占据着越来越重要的地位。根据巴西官方的统计，2002—2013年期间，巴西与金砖成员的贸易规模从76.4亿美元增至1010.2亿美元（约占2013年巴西与发展中国家贸易规模的38.2%）。如以2009年首届金砖国家领导人峰会为核算起始时间，2009—2013年期间，巴西与金砖成员之间的贸易年均增幅约为27%，高出同期巴西与发展中国家年均20.1%的增幅。自2013年开始，巴西外贸总体呈下行趋势，但相比而言，金砖成员是巴西外贸降幅最小的市场群体。2013—2016年期间，巴西与发达国家的贸易降幅合计为31.7%，与发展中国家的贸易降幅为33.6%，而与金砖成员之间的贸易萎缩幅度约为30.5%。另外，从货物贸易收支情况来看，2009—2016年期间，巴西在与金砖成员的贸易中一直处于顺差水平，而在同期与发达国家的贸易中，巴西则基本处于逆差的位置（仅在2016年实现41.4亿美元的顺差）。<sup>②</sup>因此，从贸易层面分析，金砖合作不仅成为巴西对外贸易的“稳定器”，而且是巴西贸易创汇的核心市场，对其经常项目平衡起到关键作用。不过，巴西与金砖成员的贸易主要集中在中国与巴西的双边贸易上，而与俄罗斯、印度、南非之间的贸易非常有限。2016年，中国占巴西与金砖成员贸易总量的83.3%，占巴西对金砖成员出口的比重高达83.7%，占巴西从金砖成员进口的82.8%。客观分析，中巴之间的贸易深化并不完全取决于金砖国家机制，而是基于两国互补的供需关系。但是，金砖合作为中巴贸易的深化提供了有利的外部环境以及制度支持，这一点尤其体现在金砖国家为促进贸易便利化而持续推进的本币结算上。2015年通过的《乌法宣言》提出“探讨合作机会和未来可能采取的共同行动，以扩大金砖国家间以及向其他国家的出口……在金砖国家间交易中扩大本币使用潜力巨大……相关部门继续讨论在贸易交往中更广泛使用本币的可行性。”<sup>③</sup>与贸易层面相似，金砖国家对巴西的投资

① José Vicente de Sá Pimental (org.), *Debatendo o BRICS*, Brasília: FUNAG, 2013, p. 17.

② 参见巴西工业、外贸与服务部网站。http://www.mdic.gov.br/. [2017-05-08]

③ 参见新华网。http://news.xinhuanet.com/world/2015-07/11/c\_1115889581.htm. [2017-05-26]

主要体现在中国投资在巴西市场的强势进入，本文对中巴投资关系的具体情况不做赘述。值得一提的是，金砖国家组建的新开发银行为巴西提供了一条重要的融资渠道。2017年4月，新开发银行与巴西国家社会经济发展银行签署首份针对巴西的贷款协议，支持巴西的可再生能源项目，贷款总额为3亿美元，期限为12年。另外，新开发银行还表示将支持巴西的城市建设，参与该国基础设施项目。可以预期，新开发银行将对巴西较为欠缺的投资能力形成一定的补充。

表2 巴西对主要市场群体出口额变化 (%)

年份	发达国家	发展中国家	金砖成员国
2009	-31.3	-13.8	18.8
2010	29.3	33.8	39.2
2011	28.3	25.5	34.4
2012	-4.6	-5.9	-3.2
2013	-3.0	2.4	4.4
2014	-5.3	-8.3	-6.5
2015	-17.8	-12.3	-14.7
2016	-1.9	-3.3	-2.4

资料来源：巴西工业、外贸与服务部。http://www.mdic.gov.br/. [2017-05-26]

第二，金砖合作作为巴西开拓了参与全球政治与安全事务的渠道。通过首脑峰会、外长会晤、安全事务高级代表会议等渠道，金砖国家在涉及政治、安全议题上的协商有了明显的强化，涉及的问题从2009年首届领导人峰会时的恐怖主义问题不断延伸至联合国改革、利比亚局势、阿以冲突、叙利亚局势、伊朗核问题、阿富汗问题、南苏丹人道主义危机、乌克兰危机、跨国组织犯罪、网络安全、海盗问题、毒品问题、索马里局势、外太空军备竞赛等具体议题。尽管金砖合作在过去近10年间主要聚焦在成员国之间经贸合作建制和全球金融体系改革层面，但也逐渐在国际政治、安全事务中体现出了上升的影响力，尤其在地区冲突问题上，一定程度上形成了对美国单边军事行动的“软平衡”力量。巴西参与全球政治、安全事务相对较为谨慎，这与巴西自身的地缘政治环境及其海外利益布局相对有限有着很大的关联性。因此，巴西不主张给金砖国家赋予更多的政治、安全含义。但随着金砖国家对话渠道不断增加以及协商议题涵盖面不断扩大，巴西与其他金砖成员在全球政治、安全议题上的契合度有所提升，尽管依然保持着明显的差异性，但其

立场与金砖国家其他成员呈现靠拢的迹象，改变了以往在相关热点问题上持对立立场的局面。

根据笔者对联合国大会决议（2009—2012年）的投票统计，金砖国家投票完全一致的比重一直保持在50%以上，相比较而言，与巴西投票立场差异性最大的是印度，而巴西与南非的立场则表现出较强的吻合度（见表3）。从金砖国家协商涉及的议题来看，集中度最高的当属中东地区争端问题。针对地区冲突问题，巴西秉承多边协商、政治对话、和平解决等外交立场，这一点既体现在过去多届金砖国家峰会宣言以及联合国针对此类问题的投票表决上，也体现在积极协调巴以冲突、伊朗核问题等具体实践中。尤其在过去几年的伊朗核问题谈判上，巴西与土耳其提出的解决方案一定程度上缓和了当时紧张的局面。另外，针对西方国家以“保护的责任”名义介入西亚北非地区动乱的问题，巴西提出了“保护中的责任”<sup>①</sup>新主张，巴西的提议得到包括金砖成员在内的广大发展中国家的支持，并成为当今解决地区争端应遵循的重要原则。总体来看，金砖国家在全球地区争端事务中日益上升的影响力强化了巴西在国际事务中的存在。

表3 巴西与金砖成员在联合国大会中的投票立场差异性

国 家	2009 年		2010 年		2011 年		2012 年	
	一致	对立	一致	对立	一致	对立	一致	对立
中 国	61	0	73	1	82	2	68	3
印 度	57	6	60	8	58	7	68	9
俄罗斯	47	3	57	1	74	5	58	7
南 非	69	0	74	0	83	3	83	0

注：2009年表决次数共77次，2010年为78次，2011年为97次，2012年为90次。表格中未统计在内的为介乎“一致”与“对立”之间的投票立场。

资料来源：联合国大会决议数据库。http://www.un.org. [2017-05-10]

第三，金砖合作让巴西收获“政治红利”，国际影响力获得显著提升。巴西的国际影响力与金砖合作不断延伸和强化有较大的关联度，巴西政界、学术界甚至提出，金砖国家的出现是过去30年全球体系大变革的重要例证，对巴西来说，则是最好不过的“全球营销”手段，从实际效果来看，巴西是受

<sup>①</sup> 该概念由时任巴西总统罗塞夫在2011年9月第66届联合国大会上首次公开提出，主要是呼吁在针对地区争端的干预行动中，应避免或减少人道主义伤亡。

益于金砖合作最多的国家。<sup>①</sup>除“经济红利”外，巴西从金砖合作收获的“政治红利”主要体现在以下几个方面。其一，金砖国家成为巴西推进其“入常”目标的重要平台。针对金砖国家涉及的“入常”问题，巴西学术界曾有过激烈的讨论，争论的核心在于中国对巴西“入常”的态度。<sup>②</sup>当前，巴西在这一问题上的立场逐步趋于理性：尽管金砖国家尚未明确安理会扩员数量，但对于改革却存在共识，这一点符合巴西的利益。<sup>③</sup>事实上，联合国全面改革问题一直是金砖国家首脑峰会着重强调的议题，尤其强调“重视巴西、印度、南非在国际事务中的地位，支持其在联合国发挥更大作用的愿望”。因此，除了在“入常”问题上已结成的“四国集团”外，金砖国家已成为巴西“入常”战略的另一平台。其二，金砖合作提升了巴西在全球经济治理中的地位。在全球经济议题中，巴西的影响力主要局限在贸易领域，无论是最初的关贸总协定还是在后来的WTO多边谈判中，巴西都积极地参与。但是，在全球金融事务最核心的决策机制尤其是世界银行和国际货币基金组织（IMF）中，巴西基本属于绝对边缘的角色。金砖国家成型后，五国在两大机构中的协商效率迅速超过代表发展中国家的“11国董事会”（G11），并很快做出集体向IMF注资的决定，从而最终促成了该组织2010年份额和治理改革方案。<sup>④</sup>此轮改革后，巴西在IMF中所占的份额从第14位上升至第10位，其份额增幅仅次于中国（见表4）。巴西外交部金融事务及服务司前司长路易斯·巴尔杜伊诺（Luís Balduino）曾表示，如果不是金砖合作，2010年改革不会得到落实，这是金砖国家整体行动有效的具体体现。<sup>⑤</sup>其三，金砖合作不仅提升了巴西的国际身份，而且也强化了国际社会对其身份的认同。20国集团的发展和金砖国家的成型存在较强的关联性，这两个重要机制使巴西的国际身份有了更准确的定位。一方面，参与20国集团是对巴西新兴经济体身份的认可；另一方面，加入金砖国家则体现了巴西在新兴经济体中的重要代表性。这也基本符合巴西“可以发挥重要作用的发展中大国”的身份诉求，从这一角度来看，金砖合作的确可以算是巴西国际身份的“加分项”。巴西驻联合国前代表罗纳

<sup>①</sup> José Vicente de Sá Pimental (org.), *O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional*, Brasília: FUNAG, 2013, 2ª edição, pp. 347-357.

<sup>②</sup> 参见周志伟《中巴关系“伙伴论”与“竞争论”：巴西的视角》，载《拉丁美洲研究》，2014年第2期，第17-23页。

<sup>③④⑤</sup> José Vicente de Sá Pimental (org.), *Debatendo o BRICS*, Brasília: FUNAG, 2013, p. 50, pp. 467-469, pp. 60-61.

尔多·莫塔 (Ronaldo Mota Sardenbergo) 认为,金砖合作对巴西国际影响力的提升体现在: (1) 获得全球的广泛认知; (2) 对外政策效力更强; (3) 在金砖国家内更公平的参与身份。<sup>①</sup> 通过金砖合作及“积极且自信”的外交安排,巴西在全球事务中的重要性有了大幅提升,在“入常”问题上,巴西获得多数发展中国家和英国、法国、俄罗斯三个安理会常任理事国的支持,国际社会对巴西“入常”的认同度达到历史最高点。<sup>②</sup> 另外,在国际多边机构领导人选举中,巴西先后获得联合国粮农组织、WTO 两个重要机构的总干事席位,这也是对巴西积极的全球参与及其国际影响力的认可。

表 4 国际货币基金组织份额改革情况 (%)

国家	改革前			2008 年改革			2010 年改革				
	份额	投票权	排位	份额	增幅	投票权	排位	份额	增幅	投票权	排位
南非	0.859	0.854	25	0.784	-0.075	0.770	27	0.640	-0.144	0.634	34
巴西	1.395	1.375	18	1.783	0.388	1.714	14	2.316	0.533	2.218	10
中国	3.718	3.650	6	3.996	0.278	3.806	6	6.394	2.398	6.071	3
印度	1.911	1.886	13	2.442	0.531	2.337	11	2.751	0.309	2.629	8
俄罗斯	2.732	2.690	10	2.494	-0.238	2.386	10	2.706	0.212	2.587	9
金砖国家	10.615	10.455		11.499	0.884	11.013		14.807	3.308	14.139	
其他发展中国家	-	-	-	0.0	1.768	2.7	-	2.8	2.7	2.6	-

资料来源: 国际货币基金组织 (IMF)。http://www.imf.org。[2017-05-27]

## 四 总结

金砖国家的成型与发展已成为一种政治现实,尽管它最初是由高盛公司植入的概念,但其发展过程却是基于成员国深化相互合作的意愿。巴西对金砖合作持有积极参与的态度,这既源于其国家身份的定位,也与 21 世纪以来巴西优先发展南南合作的外交安排密切相关,还与新兴大国群体性崛起以及国际体系转型存在重要的关联。巴西对金砖合作的政策目标主要基于经济发

<sup>①</sup> José Vicente de Sá Pimental ( org. ) , *O Brasil , os BRICS e a Agenda Internacional* , Brasília: FUNAG , 2013 , pp. 503 - 504.

<sup>②</sup> 周志伟著 《巴西崛起与世界格局》,北京: 社会科学文献出版社,2012 年,第 188 页。

展和国际参与的考量，这与巴西对外政策的总体目标具有高度的一致性，从这个逻辑来看，金砖合作既是巴西国际战略的重要组成部分，也是执行其国际战略的路径选择。从参与效果来看，巴西在金砖合作中实现了自身的政策目标，不仅强化了与几大重要新兴大国的经贸纽带，收获了“政治红利”，而且也提升了本国的国际影响力，获得了国际社会更多的认可。正因为如此，金砖合作可以说是巴西“成本收益率”较高的多边外交实践。

2016年，巴西政权发生了重要更迭，特梅尔执政后的巴西对外政策走向备受关注。2016年4月18日，也就是巴西众议院以多数票通过了罗塞夫总统弹劾案后的第二天，时任巴西参议院对外政策委员会主席阿洛伊西奥·努内斯（Aloysio Nunes，后任特梅尔政府内阁外长）出访美国，访美期间在接受BBC采访时表示，劳工党基于“美国是一个渐入颓势的大国和帝国主义国家”的判断而对新的国家集团采取接近态度的政策需要做出改变，美国应该被纳入巴西开展自由贸易谈判的对象国范围。<sup>①</sup>从这种表态来看，特梅尔政府对外政策的调整思路强调“在南、北之间保持平衡”，这与劳工党执政时期“优先发展南南合作”的政策导向有所不同，其中“改善对美关系”成为特梅尔政府外交的重要“增量项”。受上述政策调整思路的影响，南南合作或将逐渐脱离巴西对外政策的主线，而根据本文第二部分的分析逻辑，巴西对金砖合作的立场存在着政策重建的可能性。但特朗普政府的孤立主义政策主张与特梅尔政府对美利益诉求存在明显错位，因此，巴西对外政策存在“再调整”的必要性。在这种局面下，金砖合作对巴西外交的战略依托作用可能显得更为关键，尤其是考虑到中国对于巴西经济的重要性，巴西不太可能扭转劳工党政府对金砖合作的政策方针。从巴西国内局势来看，特梅尔执政并未使巴西走出政治经济危机，国内复杂的政治斗争、经济连续衰退、民意不断走低等因素，不仅导致外交在政府工作中的地位被边缘化，而且弱化了重构对外政策的政治环境。由于巴西通过金砖合作已收获了诸多显性红利，加之“多边主义”一直是巴西外交的重要传统，因此，巴西仍将延续在全球治理层面与新兴国家之间的协作关系。相较而言，在当前巴西政局仍不稳定的局面下，对金砖国家强化政治安全合作的政策倡议会更为谨慎，涉及贸易、投资的发展合作仍是巴西对金砖合作的优先考量。

（责任编辑 高涵）

<sup>①</sup> João Fellet, “Temer Pediu Ajuda para Reverter ‘Discurso de Golpe’ no Exterior, diz Tucano em Missão nos EUA”, em *BBC Brasil*, 19 de abril. <http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2016/04>. [2017-05-27]

constitute the driving force of economic growth. The majority of labors in BRICS countries remains currently within sectors characterized by relatively low productivities. This implies that the BRICS countries have great potential in structural transformation , labor productivity and economic growth. The characteristics and future development of economic growth and structural transformation provide important opportunities for cooperation among BRICS countries. Cooperation on production capacity is based on advantage capacity and comprehensive approach. Industries such as metallurgy , electricity , shipping and marine engineering , engineering machinery , automobile , communication equipment and new energy can be targeted as key areas to promote BRICS cooperation.

**Key words:** BRICS , economic growth , structural transformation , production capacity cooperation , labor productivity

#### 105 Brazil and BRICS: Strategic Considerations and Effect Analysis

Zhou Zhiwei

**Abstract:** Brazil holds a positive attitude towards the cooperation among BRICS members , which is closely related to its own national identity and its diplomatic arrangements of prioritizing the South–South cooperation since the beginning of the new century. Moreover , its positions are connected with the transformation of international system characterized by the group – rising of emerging economies. For Brazil , BRICS provides an important external approach for its domestic development as well as a multilateral platform for its international role. Overall , Brazil has reached its objectives through BRICS cooperation , i. e. , strengthened economic ties with other member countries , reaped some important political dividend , enhanced its international influence and won more international recognition to its global role. Despite the dramatic political change in 2016 of the impeachment of president Dilma Rousseff , Brazil will continue its coordination with emerging countries on global governance through BRICS cooperation , not only because of the explicit dividends obtained from this mechanism , but also because of its diplomatic tradition of multilateralism. However , given the instable domestic political situation in Brazil , its core concerns towards BRICS should be cooperation on the issue of development rather than political security.

**Key words:** Brazil , BRICS , South–South cooperation , economic and trade cooperation , national identity , multilateralism

#### 122 BRICS Security Cooperation and Common Security Interests

Wang Lei

**Abstract:** Security cooperation as one of the issues for BRICS advanced quite slowly. This paper aims to address why it’s difficult to push security cooperation among BRICS countries. On one hand , there are certain forms of joint security interests , which are mainly reflected through two groups of trilateral relations within BRICS countries , i. e. , Russia–India–China trilateral meetings ( RIC) and India–Brazil–South Africa Dialogue Forum ( IBSA) . These informal mechanisms have led to geostrategic arrangements and