



Working Paper No. 201914

November 11, 2019

本文已发表于《世界知识》2019 年第 21 期

任琳 : renlin@cass.org.cn

沈陈 : shenchen@cass.org.cn

韩永辉 : hanyonghui2006@foxmail.com

借金砖机制努力突破多边治理困境

2019，全球治理的变局与应对

任琳

国际形势和全球治理变局

11 月 13 日至 14 日，中国领导人将出席金砖国家领导人会晤。对世界局势

* 任琳，中国社会科学院世界经济与政治研究所副研究员；沈陈，中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员；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



和全球治理秩序而言，这场会议的重要性是毋庸置疑的。简单梳理这场会议举行的国际背景，大致包括如下几方面：

一是贸易霸凌主义冲击全球多边主义秩序。美国特朗普政府仅仅看重自身利益，无视全球治理的合法性基础，以单边霸凌行为替代多边协商对话，阻碍全球治理体系改革，冲击多边主义秩序。突出表现为美国发起“301调查”，以美国国内法为依据，借所谓的“关税武器”，针对包括中国、欧盟和墨西哥在内的对象采取极限施压、指责和报复等动作。这种单边贸易霸凌主义行为严重冲击了多边主义精神，不利于全球经贸秩序的稳定。

二是美国退出诸多全球治理机制，加剧全球治理领域内的公共产品赤字、一度危及基于全球契约精神的治理秩序。美国作为既成秩序的最大受益国，却连续退出或表现出威胁退出国际多边机制的姿态，其中包括，世界贸易组织（WTO）、跨太平洋伙伴关系协定（TPP）、跨大西洋贸易与投资伙伴协议（TTIP）、北美自由贸易协定（NAFTA）、美韩自贸协定、联合国教科文组织、关于气候变化的《巴黎协定》、《移民问题全球契约》制定进程、联合国五个常任理事国加德国（P5+1）与伊朗签署的伊核问题全面协议等。

三是主要大国之间的博弈直接塑造和影响了全球治理秩序的未来发展方向。2019年国际舞台的聚焦依然在大国关系尤其是中美关系上。中美双边互动依然是接下来国际多边会议的重要关注。国际社会普遍关注中美能否在APEC会议期间达成新协议，关注中美关系对全球治理和世界秩序的影响如何，以及新兴国家、发展中国家乃至部分发达国家将如何应对，等等。由于大国之间发生冲突的可能性将长期存在，国际社会亟需认真思考全球治理秩序该如何实现现代化转型的问题，进而有效应对不确定性风险。

由此可见，全球治理秩序正面临着全面性的问题与挑战。如何应对当下挑战，成为以中国为代表的主要经济体和主要的全球治理平台亟需深入思考的问题。

在2019年6月举行的二十国集团（G20）大阪峰会上，全球主要发达经济体和新兴经济体也是在同样的国际环境背景下齐聚一堂，因此也促使G20大阪峰会呈现出特有的多边治理形态。例如在大阪峰会期间，一些重要的双边、诸边



和小多边会晤也同期举行。当然，其中最为引人注目的就是中美双边会晤，此外还有金砖国家领导人会晤、中非领导人小型会晤等。由此可见，在全球大多边机制遇到问题和困难之际，这些重要的双边、诸边和小多边机制不仅成为大多边的重要补充，也为改善全球治理状况发挥了非常积极的推动作用。我们即将迎来属于小多边的金砖国家机制的领导人会晤，利用好这个平台，一方面可以结合机制内各成员的特色，使其成为全球治理的重要补充；另一方面，也能够为一些全球治理的重大话题提供新的对话平台，进而有助于国际社会突破当下的多边治理困境。

金砖机制将有助于全球治理体系改革目标的实现

金砖国家领导人巴西利亚会晤涵盖科技创新、数字经济、非传统安全和发展融资等主题，将在不同方面有助于促进这些目标的实现。结合前面提到的缓解大国博弈紧张局势、捍卫多边主义和推动全球治理体系改革三个期待看，此次金砖国家领导人会晤也被国际社会寄予厚望。

首先，开展以金砖机制为代表的小多边外交，有助于新兴国家群体对冲外部风险。虽然某些成员国的表态曾在一定程度上伤害了金砖国际合作机制的向心力，但这个治理平台仍然不失为新兴国家群体合力应对外部政治经济压力的重要依托。特别是在大国博弈紧张、各类摩擦不仅在政治领域也在经贸领域滋生的情况下，金砖国家走到一起，协商共议、合力对抗外部风险的必要性也更为凸显。金砖国家分别是来自各个区域最有代表性的新兴经济体，它们站在一起将会放大每个成员国的政治依托和国际话语权；此外，金砖国家之间不断发掘出的巨大经贸和投资潜力也可以帮助各经济体对冲外部经贸波动的伤害。因此，更要抓住当下历史契机，进一步深化金砖国家战略伙伴关系。

其次，金砖国家合作机制秉持多边主义精神，是全球治理的有益补充。在今年 G20 峰会期间举行的金砖国家领导人会晤上，中国呼吁金砖国家要坚定支持多边主义，反对贸易霸凌、非法单边制裁和所谓的“长臂管辖”。任何国家将本国国内法强加给国际社会、单方面表现出贸易霸凌主义和破坏多边主义精神的行



为，都会受到国际社会谴责。此外，金砖治理平台作为全球治理的重要补充，作为其重要构成的金砖国家新开发银行就是在全全球投融资赤字严重的情况下诞生的，是金砖国家试图改善投融资不足和制度非中性现状所做的努力。金砖国家新开发银行继顺利开业运营之后，还将在今年的峰会后在巴西圣保罗设置美洲区域办公室。该机构将继续致力于为金砖合作机制成员国的基础设施投融资服务，服务于金砖国家弥补全球投融资赤字的努力。

最后，以金砖国家合作为平台，新兴国家和发展中国家共同发声将有助于进一步推进全球治理体系的改革。金砖国家是全球治理改革的生力军，长期推动并将继续推动全球治理体系向着公正、有序和有效的方向发展。面对当今世界的不确定性，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。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，将是对全球治理改革的重要贡献。

巴西外交政策调整下的金砖国家合作

沈陈

巴西新政府的外交政策调整

巴西是今年金砖国家峰会主席国，随着博索纳罗于 1 月 1 日就任巴西总统，巴西的外交政策开始发生调整。博索纳罗政府放弃了过去十几年间由劳工党政府推行的南南合作、积极推动全球治理改革的外交方向，转而着力改善与美国及其盟友的关系，对多边合作亦持消极和怀疑态度。

首先，把美国视为优先合作伙伴。就职以后，博索纳罗打破传统，把美国作为其任内首个出访的国家。为显示亲美主张，巴西做出了给予美国游客免签证、美国小麦进口免关税配额、对美开放卫星发射基地等一系列单方面举措。在两国首脑的联合宣言中，巴西“根据美方的建议，开始放弃 WTO 谈判中的特殊和差



别待遇”。作为回报，美国给予巴西“非北约主要盟国”地位，并支持巴西申请成为经济合作与发展组织（OECD）成员国。

其次，对多边主义转为消极和怀疑态度。在气候变化议题上，博索纳罗曾在竞选期间暗示要退出应对气候变化的《巴黎协定》，尽管后来在退出立场上有所松动，但仍然以全球气候治理有损巴西对亚马孙雨林地带的 sovereignty、自然保护区阻碍经济发展为由，放弃了 2019 年全球气候大会的主办权。在贸易谈判上，2019 年 2 月世界贸易组织（WTO）围绕特殊和差别待遇的规则进行讨论，巴西没有选择与中国、印度站在一起，而是同阿根廷、智利等九个拉美国家发表共同声明，提出要“反思”发展议题与特殊和差别待遇之间的具体联系。

第三，依据西方自由民主原则推翻和重构地区合作机制。博索纳罗政府按照西方自由民主原则进行“划线”，主张将本地区的“非民主国家”踢出现有的一体化组织，或者与“志同道合国家”一道建立新的地区组织。2019 年 3 月 23 日，巴西、阿根廷、智利等八个拉美国家在智利首都圣地亚哥签署声明，宣布创立名为“南美进步论坛”的新组织，用以替代巴西前总统卢拉主导建立的南美洲国家联盟。

最后，降低贸易协定中的南南合作色彩。随着多哈回合谈判在知识产权规则、农业补贴等方面陷入僵局，巴西国内要求优先达成双边和地区贸易协定的呼声上升。新政府提出将启动灵活性高、经济和技术价值大的双边贸易协定，并力争加入有墨西哥、智利、秘鲁等拉美国家参与的全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）。

巴西外交调整不会阻碍金砖国家合作

首先，金砖国家合作的议程是由共同利益决定的，巴西成为该集团的成员符合其区域和全球战略需要。金砖国家合作建立在文化和制度多样性的基础上，旨在“阐明一种新的全球叙事，强调实体经济重于金融，政策多样性重于大国协调，国家政策空间重于外部约束，社会包容重于技术精英主义”。金砖国家包括联合国安理会的两个常任理事国，如果贸然退出金砖国家合作，却未能取得 OECD 等



西方国家俱乐部的成员资格，这显然会成为巴西外交的重大挫折。

其次，金砖国家合作是巴西经济收益率较高的外交实践，在国内经济持续低迷的背景下，巴西仍将延续与金砖国家特别是中国的经贸合作。2017年，中国是与巴西第一大出口目的地、第一大进口来源国和第一大顺差来源国。其中，2017年巴西对华出口和中巴贸易总额两项数据分别为480亿美元和750亿美元，均超过排名第二的美国和排名第三的阿根廷数额的总和。中国是巴西大豆、铁矿石和肉类最重要的出口市场，农村问题核心小组、淡水河谷公司等利益集团亦在巴西政策决策中影响巨大，很难想象博索纳罗会做出放弃中国市场的选择。近段时间，博索纳罗对华态度转向温和，在与中国驻巴西大使的会晤中称赞中国是“一个伟大的合作伙伴”，在与特朗普会晤结束数小时后就宣布将于2019年下半年访问中国。

最后，参与金砖国家合作与“让巴西伟大起来”并不矛盾。从意识形态上看，博索纳罗与特朗普的确具有相似之处。然而，从经济层面来看，巴西与美国同为农业出口大国，两国在大豆、牛肉、猪肉、鸡肉等领域的国际市场上更多是对手而非伙伴。在博索纳罗对美国的首访中，特朗普拒绝给予巴西钢铝关税永久豁免，并未能取消对巴西生产的糖和新鲜牛肉的进口限制措施。在巴西做出放弃特殊和差别待遇、对美国旅客免签证等让步以后，美国也仅仅做出支持巴西加入OECD和“全球入境计划”（Global Entry Program）的姿态性声明。即便巴西未来能够顺利加入OECD等西方国家组织，巴西在其中扮演的角色也将是可有可无和无足轻重的，与在金砖机制中的创始国地位不可同日而语。因此从理性角度出发，巴西与其完全将筹码压在西方国家上，不如继续维持金砖国家成员资格，充当南北关系、中美关系、金砖国家与拉美地区的桥梁，这显然更有利于提升自身的国际地位。

金砖国家合作机制的未来走向

第一，作为今年金砖国家峰会的主席国，巴西基本延续了南非于2018年确立的共同应对新工业革命的主题风格，强调金砖五国在科技创新领域的协作。根



据巴西公布的计划，2019年金砖国家峰会的主题为“金砖国家：面向创新未来的经济增长”，重点关注金融、健康、安全、科技创新、工商业等五大领域，并把加强科技创新合作、加强数字经济合作、联合打击跨国犯罪、构建新开发银行与金砖国家工商理事会的友好关系等列为优先事项。

第二，中印对新兴经济体和发展中国家群体的凝聚作用不可忽视，中印两个重要资源进口国在金砖合作机制之内的事实是巴西不愿意退出金砖国家合作的主因。中国、印度是主要的资源需求国，俄罗斯、南非和巴西是重要的资源出口国，金砖国家群体具有一定的共生关系。随着中国、印度等新兴经济体的崛起，巴西、南非等新兴经济体在技术、投资、市场等方面对金砖国家的依赖愈来愈大。金砖国家的成员身份为巴西提供了直接、制度化地接触中印等国领导人的机会，这对博索纳罗来说显然是一个难以替代的利好。

第三，金砖国家不会刻意追求“全体一致”，将继续理性看待成员国在具体问题上的分歧。本次峰会没有将国际金融体系改革、多边贸易谈判、气候大会等全球议题列入重点领域，这反映出巴西在不放弃新兴经济体和发展中国家身份的前提下，在全球治理议题上与其他四国的立场出现分化。值得注意的是，过去也出现过金砖国家非全员参与政策协调的情况，例如在全球气候治理中，除了俄罗斯以外，其他四个金砖国家组成了“基础四国”。另外，在推荐国际货币基金组织（IMF）总裁和世界银行行长人选的问题上五国也未能取得共识。

第四，金砖国家合作是一个开放的国际组织，几乎每年都会有国家主动申请加入，扩员问题将持续考验金砖合作机制的弹性和创新性。从长远的角度看，组织成员的扩大或者调整是组织发展不可回避的问题。这首先是因为金砖机制在精神和构成上都表现为一个对外开放型的国际组织，扩员有助于扩大组织的国际影响力；其次，南非的加入为其他国家加入提供了榜样；最后，随着金砖国家合作机制的顺利发展，其他国家加入的兴趣随之增长，不应长时间忽视这种需求。顺应组织发展适时扩员不仅有助于增强金砖国家的组织活力，还可以对冲可能出现的成员国退出等不利情况。

第五，金砖合作机制化建设仍是一项重要的长期工作。与任何国际组织一样，



金砖国家机制的成长是一个由非正式到正式、由低级到高级、由简单到复杂、由幼稚到成熟的过程。金砖机制合作十年的实践表明，“开放、包容、合作、共赢”的金砖精神是正确和符合实际的，金砖合作机制业已成为改革和维护国际秩序的中坚力量。个别成员国的政府更迭没有导致组织瓦解，该组织仍有很强的行动能力和发展潜力。当然，金砖合作机制仅仅处于起始阶段，仍面临治理结构不完善、组织能力较弱等困境，只有不断改革和完善金砖国家合作模式，才能适应时代的要求，更快更好地实现各国的共同发展。

中美经贸摩擦下中国参与全球经济治理的策略

韩永辉

中美经贸摩擦对中国参与全球治理的冲击

进入 21 世纪以来，中国通过推动设立亚投行、提出“一带一路”倡议与共建“人类命运共同体”理念等积极举措，为全球治理体系的发展与改革贡献了“中国方案”和“中国红利”。但 2018 年以来的中美经贸摩擦，不仅对中国的经济发展造成了一定的冲击，更为中国进一步深入参与全球治理带来了全新挑战。当前中美经贸摩擦对于中国参与全球治理的冲击主要体现在经济治理方面，为中国深入参与全球金融、贸易、产业，以及发展治理带来了多方面的挑战，但在部分领域也带来了全新的机遇。

第一，美国加紧维护“汇率霸权”，发力狙击人民币国际化。中美经贸摩擦期间，美国总统特朗普多次声称中国“操纵”汇率获得“不公平”贸易优势，并将汇率问题和贸易问题相捆绑。在美国一系列的政策组合——如美联储降息、认定中国为“汇率操纵国”等，以及国际市场的心理变化下，人民币兑美元汇率“破 7”。虽然中国央行宣布人民币汇率波动是对美国不断升级经贸摩擦的正常反应，且中国依然有巨大的经济韧性和回旋余地，但是国际市场仍存在较大担忧，对人



人民币走向国际化产生负面影响。值得一提的是，人民币国际化在中美经贸摩擦中依然展现出了“逆势上行”的潜力。2019年4月，人民币债券被纳入国际主要债券指数，标志着国际投资者对中国债券市场认可度的进一步提升。2019年8月，人民币国际支付份额创下2016年1月以来的最高水平，重新成为全球第五大活跃货币。

第二，全球贸易治理体系“失灵”，机制改革难度骤增。中美经贸摩擦爆发以来，中国积极利用世界贸易组织（WTO）机制，争取运用现有治理体系规则解决双边经贸矛盾。但作为既有治理体系下的国际组织，WTO缺乏相应的威信与能力来协调中美两国之间的经贸利益。更糟糕的是，美国特朗普政府并不尊重WTO，阻挠WTO启动新的上诉机构大法官的任命遴选程序，以“单方面采取行动”的威胁逼迫WTO重新评估其对某些成员发展中成员地位的认定。WTO体系在中美经贸摩擦中的“失灵”既反映了其在重大国际贸易议题中的“边缘化”趋势，也体现了当前全球贸易治理话语权“碎片化”的状况，极大地增加了中国参与推进全球贸易治理体系变革的难度。

第三，霸权政治干预风险上升，全球价值链稳定性下降。一是，美国加强对企业市场运营的政治干预。以制裁华为公司为例，2019年5月，美国宣布“允许美国禁止被外国对手拥有或掌控的公司提供电信设备和服务”，并将华为及其子公司纳入出口管制“实体名单”。随后，大量欧美日韩等发达国家企业纷纷终止与华为的供应合作，这在造成华为经营困难的同时也增加了其他中国企业与这些国家实体合作的政治风险。二是，与经贸摩擦伴生的“产业回流”政策进一步加强。美国提出“让美国再次伟大”的口号，大力强化对本土制造业的扶持和引导，如大规模减税和监管放松、对生产外迁企业征收高额税赋等。在“胡萝卜加大棒”的复合政策下，包括苹果和特斯拉等美企都采取了在美国设厂的动作。在政治干预和产业政策两大因素的影响下，中国或将面临高端制造业流失的全新挑战。

第四，美国加快针对“一带一路”倡议发展的全方位制约。中美经贸摩擦全面升级以来，美国国内智库、行政、立法以及军事安全等部门在制衡“一带一路”



方面取得了更大共识。美国连同部分国家污蔑中国“制造基建债务陷阱”、造谣人权和环境问题、阻挠新兴国际融资机构发展等，对参与“一带一路”国家进行施压。如 2018 年，缅甸在美国的干预下就皎漂港建设与中国签署了新协议并压缩了中方投资规模。不过，美国的战略围堵并未影响“一带一路”倡议的生命力。2019 年以来，意大利和瑞士先后加入“一带一路”倡议；大量亚非拉国家也在第二届“一带一路”国际合作高峰论坛上表示将积极参与“一带一路”建设。

坚定目标稳步向前，推动全球治理体系创新变革

全球金融安全网主要包括 IMF 当前美国的霸权力量虽然已经出现相对衰弱，但其依然是全球唯一的超级大国，在全球治理中依然扮演着重要作用。为此，中国应清晰认识到自己仍是发展中国家的事实，坚持与广大新兴经济体携手合作，维护当前全球治理体系的基本架构，通过加强与美国对话沟通，减少中美经贸摩擦带来的负面冲击，为未来逐步推动全球治理体系创新变革奠定长期基础。

第一，坚定不移地以人民币国际化推动国际货币体系改革。一是，中国应积极推动人民币国际化与数字货币技术发展相结合，探索“数字人民币”的离岸交易与结算，助力国际货币体系变革。二是，中国应与主要贸易伙伴继续推进本币互换合作，在现有“本币互换协议”的基础上进一步增大互换规模，延长协议有效期。三是，中国应继续推动 A 股与人民币债券国际化，通过金融领域的进一步开放加速人民币国际化进程。

第二，持之以恒地参与引领高水平国际贸易规则构建。一是，利用好 WTO 国际贸易治理框架，维护并有序推动更新 WTO 规则，继续为中国外向型经济发展提供国际制度红利。二是，加强与新兴经济体和其他发达成员在 WTO 议题上的合作。与欧盟、印度等重要经济体就 WTO 改革进行进一步磋商，以国际多边主义力量对美国的单边主义倾向进行压制。三是，应与美国就 WTO 改革原则保持对话，利用议题联系战略寻求与美国的共识。

第三，以互帮互助原则通过南南合作完善产业和贸易结构体系。一是，在全球贸易终端市场被发达国家把持的前提下，强化南南合作，把握多样性所产生的



机遇，形成新的优势互补模式，改善贸易和产业过分依赖发达国家的现状。二是，借助发展中国家在资源禀赋和发展道路上形成的不同的制造业优势和贸易模式，完善中国产业和贸易结构体系，提升整体的抗风险能力。

第四，全力以赴地提高维持全球价值链稳定治理的水平。中国应通过合理有效的产业政策设计，加强国际产能合作，维护当前的全球价值链稳定发展。一是，在符合 WTO 框架要求的前提下，制定合理有效的产业政策措施，确保并进一步打造中国吸引国际前沿和新兴产业发展的全球竞争力。二是，借助“一带一路”倡议加强国际产能合作，尤其是加强对友好新兴经济体和发达国家的合作，构建大市场、大流通的“一带一路”价值链体系，尽量减少产业环节的对美依赖。

第五，不遗余力地加快“一带一路”倡议走深走实。中国应当坚持落实政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通与民心相通的“五通”原则，秉持共商共建共享原则，加快推动“一带一路”倡议走深走实，通过切实有效的示范项目打消国际疑虑。一是，提高“一带一路”基建项目透明度与项目运作的市场化力度，加强对中国企业参与的监管规范，邀请国际第三方组织进行观察，并以市场化运作为目标进行项目设计。二是，坚持不干预他国内政的原则，减少政府在沿线项目上的直接介入。三是，合理运用国际投融资规则体系，以可持续为目标，合理规划基建项目规模，并通过多种方式减免部分欠发达国家的债务。

第六，以静制动地合理应对发达国家对旧体系的维护。当前，以美国为首的发达国家不愿意放弃本质上为资本金融运作服务的全球治理利益，必将攻击相应的新模式和新举措，保护原有的支配关系。中国可以从两方面入手予以应对。一是，在规制设定、体制运行和规则阐述等方面对原有模式进行修补时，面对发达国家的较量，中国应联合新兴国家以静制动、鼎力合作。二是，提升发展中国家和新兴经济体的治理能力，以经济合作共赢、共商共建共享机制建设为基础，推进在政治安全互信、人文交流互鉴以及国际话语互助中的合作，完善全球经济治理体系。



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。