

金砖机制：成果、挑战与未来发展

陈霞 | 乔慧 | 彭慧

2017年是金砖合作机制的“中国年”，也是该机制成立第二个十年的开局之年。回首第一个十年，金砖合作机制取得了举世关注的成绩，但也面临着一系列严峻挑战。如果金砖合作想在第二个十年结出新果实、迈上新台阶，需各成员国聚同化异、直面挑战、密切配合。本文简要梳理了金砖合作已取得的成果，重点剖析了金砖合作面临的诸多挑战及未来发展路径。

金砖合作机制取得的成果

（一）金砖国家对全球经济增长作出重要贡献

金砖国家是新兴市场国家和发展中国家的领头羊，也是世界经济持续增长和稳定的主要动力来源。十年来，五国GDP迅速增长，在世界经济中的重要性不断提高。据国际货币基金组织（IMF）数据，2016年金砖国家经济总量达16.96万亿美元，占全球GDP份额的22.55%（2000年为8.21%）。金砖国家对全球经济增长的贡献率约为50%，金砖国家GDP增量占全球增量的比例达44%。

（二）合作领域不断拓展

经过十年的快速发展，金砖国家合作领域不断拓展，形成以领导人会晤为中心，以安全事务高级代表会议、外交部长会议、财长和央行行长会议等多个部长级会议为支撑，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、友城、地方政府合作等数十个领域开展务实合作的多层

次合作机制。

（三）合作机制逐渐做实

十年来，金砖合作不断走深走实，取得了诸多重要成果，最突出的是建立了新开发银行（NDB）和应急储备安排（CRA）。NDB已于2016年批准7个项目，贷款承诺15.5亿美元，投资覆盖所有成员国；在中国银行间债券市场发行总额30亿元、期限为5年的人民币绿色金融债券。CRA的建立是对全球金融安全网的有益补充，为金砖国家乃至更多发展中国家的金融安全提供一道新的“安全网”。CRA已于2016年3月底完成了央行间互换账户开立，向可操作性迈出了一步。

（四）推动全球经济治理改革

十年来，金砖国家积极参与全球经济治理，为推动落实2010年世界银行和IMF改革作出了积极贡献。在世行投票权改革中，中国的投票权从第6位2.77%跃居至第3位4.42%，印度投票权由2.77%增至2.91%，位列第7（见表1）。在IMF份额改革中，中国的份额占比从4%升至6.39%，排名从第6位跃居第3，仅次于美国和日本；印度的份额占比由2.44%升至2.75%，排名从第11位升至第8；俄罗斯由2.49%升至2.71%，排名从第10位升至第9；巴西由1.78%升至2.32%，排名从第14位升至第10（见表2）。

此外，金砖国家与各方一道在联合国平台下推动巴黎气候变化大会取得重要成果；在二十国集团（G20）框架下加

强政策协调，并推动“金融稳定论坛”升级为“金融稳定理事会”，成员扩展到包括新兴国家在内的所有G20成员国；通过G20推动达成在短期内不采取新的贸易保护主义措施的政策承诺，在长期内维护WTO这一全球多边贸易体制的权威性。

金砖合作机制面临的挑战

（一）金砖国家经济发展任重道远

近年来，面对复杂的国际政治经济形势，金砖国家经济增速总体放缓，经济增长面临艰难转型，经济发展任重道远。首先，金砖国家经济发展的外部环境复杂严峻。逆全球化思潮涌动、大宗商品价格波动、全球投资低迷、地缘政治风险等因素给金砖国家经济发展带来挑战。其次，金砖国家经济发展的内在缺陷日益彰显。五国经济增长高度依赖出口和外贸，经济增长低端化和低附加值、内生动力不足，使经济长期发展面临不确定性和应对外部环境的脆弱性。第三，金砖国家经济改革的持续深入推进面临考验。从国际贸易格局看，金砖国家主要终端产品市场仍为美日欧等发达经济体，而金砖国家间贸易大多为初级产品，无法形成独立经贸体系，难以摆脱对发达经济体的依赖；从国内环境看，南非和巴西政局动荡使经济改革举步维艰，俄罗斯政治生态和体制约束结构性改革的推进，中印经济结构调整也各自面临诸多挑战。金砖国家深化结构性改革，提高在全球产业链和价值链的

表 1 金砖国家在世行投票权变化

排名	国家	改革后投票权	改革前投票权
3	中国	4.42%	2.77%
7	印度	2.91%	2.77%
8	俄罗斯	2.77%	2.77%
11	巴西	2.24%	2.06%
	南非	0.76%	0.84%
发达国家		52.81%	55.94%
发展中国家		47.19%	44.06%

表 2 IMF 前十位份额持有国

排名	国家	改革后份额	改革前份额
1	美国	17.43%	17.67%
2	日本	6.47%	6.56%
3	中国	6.39%	4.00%
4	德国	5.59%	6.11%
5	法国	4.23%	4.50%
6	英国	4.23%	4.50%
7	意大利	3.16%	3.31%
8	印度	2.75%	2.44%
9	俄罗斯	2.71%	2.49%
10	巴西	2.32%	1.78%

位置，进而在全球治理中赢得实质性话语权和影响力知易行难。

（二）金砖国家间战略互疑日渐凸显

金砖国家以“经济较快增长的新兴经济体”为身份认同走到一起，在金融危机中抱团取暖加强合作。但在后危机时代，金砖国家间的连接纽带显现脆弱性。金融危机后，世界格局重构，许多国家都更加坦率地声索本国利益，一些强国、大国有意加强区域整合，以获得竞争优势；国家间甚至区域性组织间竞争加剧，国际治理和国际合作难度加大。金砖五国是近年来率先崛起的发展中大国，中国、俄罗斯、印度已居世界强国之列，巴西和南非作为区域大国也积极提升各自在拉美和非洲的影响力。五国在区域甚至在全球都有自己的战略抱负，彼此在利益关注点、战略目标和政治诉求上差异很大，战略互信面临巨

大挑战，战略互疑日益明显。其中，中印战略互疑已达相当高度。长期以来，印度试图成为联合国安理会常任理事国，但一直未遂，把更多的怨气推给中国，在边境问题上又常与中国发生矛盾等等。这导致金砖机制的合作领域拓展受限，合作机制建设进展缓慢，合作效率大打折扣。

（三）金砖国家合作领域和成果有待进一步深化

在贸易、投资、金融等传统领域，金砖国家间的合作已取得积极成果，但合作领域和成果仍有待进一步深化。例如，在投融资领域，金砖国家间还有很大潜力可挖：据联合国贸发会议统计，金砖国家对外投资和吸收外资总额占全球比重分别为 12% 和 16%，而金砖国家彼此投资仅占其对外投资总额的 6% 左右。金砖国家普遍存在较大资金缺

口，如何通过建立金砖国家本币债券基金、增强政府和社会资本合作，确保金砖国家投融资资金的可持续性，有待深入探讨和推进。为加强债券市场的互联互通，五国需在会计准则国际趋同等方面深化合作；此外，金砖国家间银行体系和金融市场融合度有待提高，货币互换和本币结算等货币合作也需进一步加强。金融领域的标志性成果——NDB 原本就是五国在多轮艰苦谈判基础上相互妥协最终形成共识建立的，且五国平权常常导致效率缺失，拖长决策周期，其同现有多边开发性金融机构的竞争面临重大考验。金砖国家金融合作的另一重要成果——CRA 如何做实，能否有效发挥预期作用亦面临诸多挑战。

（四）金砖合作机制化建设有待进一步推进

金砖合作机制是新兴经济体将日益增长的经济实力转化为整体国际政治影响力的一种实践，其机制化建设仍待进一步推进。目前金砖合作机制尚无实质约束性纲领和制度规则，亦无日常协调和监督机构。金砖合作采取的是轮值主席国和领导人会晤机制，其优点是具备高度的灵活性和弹性，缺点是容易使合作“空心化”，甚至产生“离心力”。对一些金砖国家共同面临的内部和外部挑战，金砖成员往往各行其道，常常表现出政治冷漠甚至冲突和僵持。会晤成果一般仅限于政策提议，会后难以落实执行。“议而不决，决而不行，行而不力”的状况影响机制的运行效果和效率，磨损金砖国家合作的信誉和成员国信心。长此以往，既不利于合作的开展，也不利于加深互信和在国际事务中影响力的发挥。

（五）金砖国家整体话语权有待进一步增强

2010 年 IMF 和世行改革使发展中经济体在全球多边经济治理体系中的地位 and 话语权有所提升，部分原因归于金砖国家的协同努力。但以金砖国家为代表

的发展中经济体在联合国、世行、WTO、IMF等国际机构的话语权和影响力,与其在全球经济中的地位仍不相称,有待进一步增强。例如,在引领发展中经济体整体话语权、影响联合国等国际议程设置方面,金砖国家彼此分歧仍很大,还有很大提升空间。同时也应看到,金砖国家整体话语权的不足,一方面是由于旧的国际政治经济秩序的延续,另一方面也与金砖国家软实力较弱,在科技创新、制度变革等方面都缺乏引领世界的能力有关。

金砖合作机制发展方案

(一)深化政治互信

政治互信是金砖合作持续推进的重要保障。一般而言,区域合作大都是基于相同或相近的地理、文化、历史等特征。而金砖国家分处四大洲,地理位置相距遥远,资源禀赋和经济结构不同,政治制度、民情和文化各异,发展水平也有一定差异,在很多问题上都存有分歧,且对金砖合作的重视程度和投入力度有所差异。若金砖国家不能进一步增强政治互信,同心协力、求同存异,在处理国际事务或其他问题时只顾自身利益,无法形成统一意见,不仅会降低金砖整体在国际舞台上的影响力,也会使金砖合作难以为继,金砖机制甚至有解体风险。鉴此,金砖国家应通过对话、交流等多种方式深化政治互信,打造金砖国家命运共同体,充分照顾彼此重大利益和关切,对已形成共识的问题,要大力协同加以推进,对一时难以形成共识的问题,要循序渐进积累合作条件。

(二)加强宏观政策协调

为推动金砖合作取得更多实实在在的成果,金砖国家应进一步加强宏观政策协调。一是加强宏观经济政策协调。近年来,金砖国家为了进一步促进经济发展,都制定了各自的经济政策,如中国制定了推进供给侧结构性改革政策;

印度总理莫迪上任后出台了完善基建、简化征税、招商引资等政策;巴西、俄罗斯、南非出台了应对经济增速下滑的政策。金砖国家一方面应在G20下加强政策协调力度,另一方面应充分利用其经济之间的互补性,进一步加强财政、货币、结构性改革等宏观经济政策协调,使其他四国的经济政策助力本国经济的发展。二是加强发展战略对接。金砖国家推出了不同的发展战略,如中国的“一带一路”、印度的“季风计划”、俄罗斯的“欧亚经济联盟”等。金砖国家应加强战略对接,避免因战略竞争影响或损害金砖国家合作,最大限度发挥战略的集聚效应和正面溢出效应。三是在其他方面加强合作与政策协调。比如在推进PPP等方面,金砖国家可建立相应的合作与交流机制,使PPP在金砖国家得到更好的应用;在反洗钱反恐融资方面,金砖国家也应进一步加强政策协调,维护金砖国家和其他发展中国家的经济安全和利益。

(三)探索金砖合作发展的模式

为进一步促进金砖合作机制的发展,扩大其影响力,金砖国家应积极探索不同的发展模式。一是探索“金砖+”的模式。这主要是通过与其他发展中国家或组织进行对话,建立更广泛的伙伴关系,扩大金砖机制的影响力。目前,金砖国家已先后同欧亚经济联盟、上海合作组织成员国和观察员国、“环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议”成员国领导人等举行了对话会。未来,金砖国家应进一步扩大“朋友圈”,与更多的发展中大国和发展中国家组织进行对话。二是探索进一步扩容的可能性。金砖合作机制有必要考虑扩容的可能性,以开放和包容的姿态,欢迎更多的发展中国家加入,扩大金砖合作机制的覆盖范围,增强其地域代表性,使金砖国家在国际事务和全球治理中的影响力得以提升。但扩容应逐步推进。初期可考虑

以观察员的方式吸纳更多发展中国家加入,随着相应规章制度的完善,再按相关标准吸纳新成员,逐步扩大金砖合作的规模和范围。

(四)探讨金砖合作机制化建设可能性

金砖国家可积极探讨金砖合作机制化建设的可能性,以推进金砖合作取得更大进展。比如,如何进一步提升金砖合作的有效性、是否设立秘书处等。设立秘书处有利于敦促五国将峰会达成的一系列共识、决议有效落实,改变金砖合作松散且缺少强制力和协同性不足。但设立秘书处又需金砖国家在驻地选址、组织架构、预算开支、人员编制等诸多问题上达成共识,有相当难度。鉴此,短期看,金砖合作可继续保持非正式的论坛形式,但需精准找到利益契合点,推进务实合作。长期看,应着手讨论设立秘书处等问题,在现有的领导人会晤、外长会晤、财长会晤等部长级会议的合作框架下,使金砖合作机制化,成为一个正式组织。

(五)积极参与全球经济治理

金砖国家应进一步推动全球经济治理体系不断完善,增加新兴市场和发展中国家代表性和发言权,维护其共同利益。首先,进一步推进世行、IMF改革,继续推动世行投票权审议工作,推动IMF完成第15轮份额总检查;推动世行、IMF制定公平合理的高管选拔程序等。其次,充分发挥NDB的作用,提升其品质,推动其进一步提升机构能力,形成独有的特色和专长,通过设计一系列高质量的项目来支持金砖国家发展,逐步扩大其在国际舞台上的影响力。第三,在其他国际事务上集体发声,如推动落实联合国2030年可持续发展议程,敦促有关国家尽快批准《巴黎协定》等。

(作者单位:财政部国际财经中心)

责任编辑 黄悦