

巴西与金砖国家合作机制： 战略考量、成果评估及可能的政策调整

2017年9月3—5日，金砖国家领导人第九次峰会将在中国厦门举行。此次峰会将对金砖合作十年的成果进行评估，并对金砖机制第二个金色十年未来的发展愿景做出规划。作为金砖五国之一的巴西，对其参与金砖机制的成果进行评估以及探讨其对金砖国家合作机制的战略考量、政策调整以及影响具有重要的现实意义。

■ 贺双荣/文

DOI: 10.19422/j.cnki.ddsj.2017.08.006

巴西是金砖国家合作机制的创建者和积极推动者。对从卢拉 (Luiz Inácio Lula da Silva, 2003-2010年) 到罗塞芙 (Dilma Rousseff, 2011-2016年) 的巴西劳工党政府来说，金砖国家合作机制是其根据国际格局变化而做出的一项重要战略性选择，是巴西大国外交和南南合作的产物。尽管巴西是从金砖国家合作机制中获益最多的国家，但2016年罗塞芙总统被弹劾后，特梅尔政府外交政策调整及巴西政治经济形势的发展使巴西的金砖政策及合作出现一些变化，并给金砖国家合作机制的转型升级带来了一些变数和挑战。

巴西劳工党政府的金砖政策 及战略考量

巴西是金砖国家合作机制的创立者。2006年巴西和俄罗斯外长会晤时共同提出将高盛经济学家吉姆·奥尼尔 (Jim O' Neill) 的金砖国家概念转变为一个政治集团。金砖国家合作的机制化与巴西的大力推动密不可分。据巴西时任外长阿莫林回忆，当成员国对

是否组织第二届金砖国家首脑峰会有些犹豫时，卢拉总统主动提出由巴西主办下届首脑峰会。此后，巴西劳工党政府从战略高度致力于推动金砖国家合作机制。卢拉政府的目标是将金砖国家合作机制打造成某种战略联盟，使之成为巴西外交政策的核心。罗塞芙政府则强调“金砖国家是我们的全球战略伙伴”^[1]。

巴西劳工党政府如此看重金砖国家的战略地位是巴西对国际格局变化洞察之后而做出的重大战略选择。巴西资深外交家巴尔博扎 (Rubens Barbosa) 认为，“金砖国家合作机制作为一个组织的兴起是过去30年国际舞台巨大变化的例证之一”。“由于权力转移所造成的真空以及以中国为中心的世界 (Sino-centric world) 的兴起，金砖国家的存在为巴西提供了一个独一无二的机会，增加了巴西在国际舞台上的影响力和重要性”。

提升巴西的大国地位是巴西劳工党政府积极参与金砖机制的一项战略考量。巴西一直有大国梦想，但现实与梦想的差距使巴西一直被称作“永

远的潜力大国”。2003年卢拉总统上台后，巴西经济在国际大宗商品价格上涨及中国、印度等新兴国家的带动下，开始出现持续高速增长。在经济增长的刺激下，巴西的大国梦再次被唤醒。卢拉表示，“我们要在国际舞台上起领导作用，巴西不应是一个辅助性的角色”。成为安理会常任理事国，增加在国际组织的代表性，参与国际规则的制订是巴西大国战略的重要目标。受实力地位的制约，巴西希望与金砖国家组建一个集团来推动巴西大国目标的实现。因为卢拉总统认为，“五个国家获得的影响力比单个国家可获得更大的影响力”。卢拉总统在2009年6月参加金砖国家首届领导人峰会时明确表示，巴西希望“金砖国家”进入全球决策的中心，以通过这个平台在国际上发挥更大的作用。

金砖国家合作机制是巴西劳工党政府南南合作战略的重要产物。新兴发展中国家的崛起、美国在伊拉克战争后地位的相对衰落是巴西劳工党政府南南外交的重要驱动因素。此外，还有一些意识形态因素。巴西劳工党

有一定的反美色彩，卢拉总统外交战略的设计者吉马良斯（Samuel Pinheiro Guimarães Neto）将世界分为“主权国家”和“从属国家”、中心国家与外围国家，并将巴西置于后者。他认为，20世纪90年代巴西因对“自由主义的迷恋”（liberal fascination）而对美国友好的政策只会加剧这种从属关系。因此，巴西应“团结所有新兴国家，组成新的政治集团，以更加平等的条件同发达国家谈判”，“改变世界的商业地理”。由此，巴西组建了印、巴、南非三国对话论坛（IBSA）、葡语国家共同体（CPLP）等不同的南南合作机制。巴西与南方不同国家组成的各种集团，被巴西外长阿莫林称为“可变的几何学”游戏，不同的国家集团起着不同的作

用。其中，金砖国家合作机制是其南南联盟（South-South Alliance）的轴心。

巴西是从金砖国家合作机制中 获益最多的国家

历经十年，金砖国家合作机制取得了巨大的发展，金砖国家在世界地位大幅提升，“十年来，五国经济总量在世界经济中的比重从12%上升到23%，贸易总额比重从11%上升到16%，对外投资比重从7%上升到12%”。^[2]金砖国家合作机制日益完善，已成为金砖国家对话与务实合作的重要平台以及推动治理的一支重要力量，其中，巴西是从中获益最多的国家。

首先，金砖国家的务实合作给巴西带来巨大的发展利益。促进贸易和

投资便利化是金砖国家合作的重要内容，巴西从中获益颇多。虽然很难确定金砖国家合作机制在多大程度上促进了巴西的出口和投资，但毋庸置疑的是，金砖国家多边以及双边框架下的合作是相互促进的，具有关联性。在贸易方面，金砖国家已成为近年巴西出口增长最快的市场。根据巴西工业、外贸和服务部（MDIC）的数据，金砖国家在巴西出口中的比重从2006年的10.34%上升到22.67%，而同期G7占巴西出口的比重从33.18%下降到23.48%。在投资方面，金砖国家，特别是中国，成为巴西重要的投资来源国。据巴西外贸部（SECEX）和巴西工业、外贸和服务部（MDIC）的数据，2003年1—7月，金砖国家相互直



金砖国家在巴西出口中的比重从2006年的10.34%上升到22.67%。图为南美最大港口——巴西桑托斯港。



金砖国家间的本币互换和金砖应急储备机制的建立，也为巴西提供了更多的融资渠道和发展资金。图为巴西中央银行。

接投资达 882.2 亿美元，其中巴西获得 178.06 亿美元，仅次于中国和印度，占金砖国家相互投资总额的 20.18%。其中，中国对巴西的投资为 127.69 亿美元，占金砖国家对巴西投资总额的 71.71%。在金砖合作方面，2014 年 7 月金砖国家新开发银行的建立使金砖国家的机制化取得实质性进展。此外，金砖国家间的本币互换、金砖应急储备机制的建立，也为巴西提供了更多的融资渠道和发展资金。2017 年 4 月 26 日，金砖新开发银行与巴西国家经济和社会发展银行（BNDES）签署了首份针对巴西的贷款协议，协议涉及的贷款总额为 3 亿美元，贷款期限为 12 年，将主要用于发展巴西的可再生能源项目。

其次，提升了巴西在全球治理中的代表性和话语权。金砖国家作为新兴发展中大国组成的集团，已成为全球治理中的一支重要力量，且在推动全球治理机制改革、捍卫发展中国家利益、提升发展中国家的话语权和代表性方面取得一定进展。其中，巴西

是主要的受益国。以全球金融治理体系改革为例，IMF 和世界银行的份额改革大力提升了新兴发展中国家的份额。巴西在 IMF 的份额和投票权大幅提升，增幅仅次于中国。此外，在金砖及发展中国家支持下，2011 年 6 月和 2013 年 5 月，巴西人达席尔瓦（José Graziano da Silva）和阿泽维多（Roberto Azevêdo）分别当选联合国粮农组织和世界贸易组织总干事。随着新兴发展中国家的崛起，近年国际组织中有越来越多的高官职位由发展中国家的代表担任，但至今仍没有哪个发展中国家的代表如巴西人那样，在国际组织中担任这么重要的职位。

此外，金砖国家合作机制提升了巴西的国家形象。金砖概念刚出现时，巴西刚刚从危机中走出来。受 1997 年亚洲金融危机影响，巴西经济增长缓慢，1998—2003 年巴西年均增长率只有 1.49%，雷亚尔对美元贬值近 60%，巴西占世界 GDP 的比重从 1998 年的 3.3% 下降到 2003 年的 1.7%。同期，巴

西 GDP 在世界上的排名从第 8 位降到 15 位。在拉美，2001 年墨西哥的 GDP 超过巴西，巴西将拉美第一大经济强国的位子让给了墨西哥。巴西作为金砖的成色略显不足，其资质受到质疑，美国学者索特罗（Paulo Sotero）为此进行了探讨。^[3] 巴西认为“金砖国家”这个标签可以成为证明其国际地位的一张名片，而巴西与金砖国家的合作不仅为其带来了发展，增加了其作为金砖国家的含金量，而且提升了巴西的国家形象。

特梅尔政府外交政策调整及其对金砖国家合作机制的影响

2016 年 5 月 23 日，罗塞芙总统遭弹劾调查被停职后，同年 8 月 31 日，罗塞芙总统被弹劾，巴西左翼劳工党 13 年的政权被终结。随后，大力推动弹劾的副总统特梅尔（Michel Temer）接任总统职位，并与巴西社会民主党等反对派组成了中右翼政府。巴西政治格局和政治生态的变化，不会从根本上改变巴西与金砖国家的合作关系，但金砖国家合作机制在巴西外交中的地位将有所下降，并给金砖合作机制的转型升级带来一定的挑战。

虽然金砖国家合作机制是巴西左翼劳工党的政治遗产，但金砖国家合作机制确实使巴西受益颇多。因此，继续参与金砖国家合作机制，特别是推动金砖机制下的务实合作仍是巴西新政府外交政策的重要目标。从经济发展来说，金砖国家对于巴西经济的重要性，无论是过去还是未来都是不可或缺的。从巴西的发展来说，经济在 2014 年出现历史上最严重的衰退，2014 年经济增长率几乎为零，2015 年和 2016 年出现连续两年的负增长。对于特梅尔政府来说，最优先的任务是

恢复经济。正如2016年10月特梅尔总统在印度果阿参加金砖国家首脑峰会时明确表示的，“巴西与世界的关系是巴西复苏战略的重要支柱。金砖国家作为优先贸易伙伴和投资来源，在这方面起着关键作用。金砖国家在推动经济和全球繁荣方面发挥着重要作用。这必须是我们活动的核心”。从巴西与中国和印度的关系看，巴西非常看重中国和印度在其对外经济发展中的作用。时任外长塞拉在2016年5月18日就职演说中表示，“与亚洲新伙伴的关系将被置于优先地位，尤其是同中国，它是21世纪最伟大的经济现象，此外则是印度”。基于金砖国家多边与双边关系的联动作用，巴西不能轻易放弃金砖国家合作机制。正如巴西瓦加斯基金会的学者施廷克尔(Oliver Stuenkel)指出的，“金砖国家合作机制每年一次的首脑会议和15个部长级磋商，为巴西提供了直接的和制度化的机会，使其进入新德里和北京的政治领导层”。从巴西的外部发展环境来说，特朗普上台，给世界及巴美关系带来诸多不确定性，巴西对美国经济及战略上的预期和倚重有所下降，特梅尔政府在中国与美国、金砖国家与欧美传统伙伴之间的战略平衡可能出现再次回摆。

然而，可以确定地说，金砖国家合作机制在巴西外交政策中的地位将有所下降，并给金砖国家合作机制在第二个金色十年的转型升级带来一些变数和挑战。其中，最大的影响因素是特梅尔政府外交政策的再平衡。金砖国家合作机制是劳工党南南合作产物，而特梅尔政府认为这一政策是错误的，这在一定程度上动摇了巴西与金砖国家的合作基础。它们认为，劳工党的南南合作战略将所有筹码都放在了“西

方的衰落”上，牺牲了巴西与发达国家的关系，特别是使巴西失去了美国这个最重要的市场。他们认为尽管美国和欧洲在衰落，但“美国仍是世界的领导者。与此同时，巴西与金砖国家，特别是中巴贸易受大宗商品价格下降影响出现回落，中国经济减速以及中巴经贸关系固有的合作与竞争关系，使巴西新政府对金砖国家合作机制的战略预期有所下降。其结果导致巴西外交政策的平衡及优先目标发生重大变化，即特梅尔政府不再将南南合作，而是将欧洲、美国和日本等传统合作伙伴作为优先合作伙伴。

从目前看，巴西新政府外交政策重心的转移对巴西与金砖国家合作的影响有两点：一是贸易谈判。巴西将谈判重心从以WTO为主导的多边贸易体制转向双边自由贸易谈判。其中，南方共同市场和欧盟的自由贸易协定将是一个起点。这与金砖国家倡导的推动开放的全球多边贸易体制的立场有些出入。二是可能影响巴西与金砖国家战略合作。在金砖国家合作机制进入第二个“金色十年之际”，金砖国家合作机制的转型升级也提上日程。其中一个目标是实现金砖国家政治及安全的新突破。巴西新政府与欧美在政治上的接近，甚至希望与美国保持结盟的关系，使巴西新政府更愿意将金砖国家合作机制定位在经济合作的层面，从而影响巴西与金砖国家的战略合作。特别是在美俄关系、中美博弈加大的情况下，巴西不希望金砖国家对美国主导的国际体系从软平衡转向硬平衡。此外，巴西目前出现的经济困难，也会影响巴西与金砖国家的合作。虽然巴西仍会留在金砖集团内，但活动会更弱化，有些计划可能会被评估，因为现在巴西根本没有资金来

资助大型项目。打通金砖国家合作机制与“一带一路”倡议，加强二者之间的战略协作是金砖国家合作机制转型升级的目标之一。但由于缺少资金，巴西大幅减少了对亚投行(AIIB)股权的认购。2017年5月，巴西宣布对亚投行股权认购数量从2015年成为亚投行创始成员国时承诺的31.8万股(约31亿美元)到50股。

目前，巴西政治上面临很大的不确定性。现任总统特梅尔面临腐败案调查，能否完成任期仍是个未知数。7月12日，前总统卢拉因涉嫌贪腐和洗钱一审被判处九年六个月有期徒刑，这将对巴西政治发展及2018年总统大选产生重要影响。此外，反腐运动的不断扩大使巴西传统政党的政治精英们纷纷卷入腐败案。因此，巴西政治如何演变，哪个政党能在2018年总统选举中胜出，现在很难给出一个确切答案。这给预测巴西与金砖国家的合作增添了困难。但无论谁主政巴西，巴西外交重心做适度调整，从以金砖国家合作机制为轴心的南南合作向美欧传统伙伴适度倾斜在所难免。而调整的幅度将主要取决于金砖机制的进展，看它究竟能否给巴西带来更多的利益，满足巴西的战略需求和期待。■

(作者系中国社会科学院拉丁美洲

研究所研究员)

(责任编辑：魏银萍)

[1] (巴西) Marcos Cordeiro Pires & Hermes Moreira Junior:《金砖国家合作框架下的中国与巴西多边合作》，载刘国枝主编：《巴西发展报告(2016)》，北京：社会科学文献出版社，第288页。

[2]《习近平在金砖国家领导人第八次会晤上的讲话(全文)》，新华社，2016年10月16日，http://news.xinhuanet.com/2016-10/16/c_1119727543.htm。

[3] Paulo Sotero and Leslie Elliott Armijo, "BRAZIL: TO BE OR NOT TO BE A BRIC?" *ASIAN PERSPECTIVE*, Vol. 31, No. 4, 2007, pp. 43-70.