

巴西的金砖机制建设的目标构想、 利益诉求及举措

清华大学中国与世界经济研究中心

2015年8月

巴西的金砖机制建设的目标构想、利益诉求及举措

一、巴西对金砖机制的目标构想、身份认定

巴西是拉美头号大国，也是世界第7大经济体，¹兼具新兴市场国家、发展中国家与西方文化属内国三种特质，多重身份属性决定了巴西对金砖机制的建设具备独特的思路和构想。

(一) 巴西在金砖机制中的身份认定

1、不争“头把交椅”。这一定位建立在巴外交传统和其对自身实力认知的基础之上。历史上，巴经营重点集中于拉美，对国际事务投注的精力与资源相对较少。并且，巴一向有选择性地参与国际事务，多持温和立场，积极倡导多边主义、平等协商，对承担领导责任兴趣欠缺。此外，对于本国在经济增长速度、国际影响力等方面与其他金砖国家，尤其是中国的差距，巴国内有清醒认识。2013年以来，巴经济增长率陡降，“将巴西从金砖中除名”的声音渐起，²巴学界也存此担忧。巴不愿、短期内也缺乏能力做金砖的“带头大哥”。

2、做金砖合作的积极推动者。虽不愿承担领导责任，但巴一直是金砖合作的积极支持者与推动者。在巴看来，“五国抱团”的金砖集团具备较高的国际影响力，是新兴的多边主义舞台，也是巴参与国际政治经济治理的重要通道。因此，巴积极参与金砖国家合作，尤其是在其主办的第六届金砖国家领导人峰会上，巴力推金砖国家开发银行(NDB)与应急储备安排(CRA)两大协议达成，这两大成果被外界视为金砖走向务实合作的重要标志。

3、做金砖与西方的沟通桥梁。巴认为，自身的西方文化属性使巴有别于其他金砖国家，更易与西方沟通；巴实行的民主政治体制更能得到西方的认同；巴长期的“无核国”身份与“不谋求特殊军事存在”的立场，使其在金砖国家中独树

¹ 具体数据见世界银行2014年GDP排名 <http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table>。

² 参见环球网：《金砖之父奥尼尔：巴俄两国或失去金砖国家身份》，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2015-01/5371102.html>，2015年9月。

一帜，更易得到西方世界的认可。巴希望能够做金砖与西方之间的“传声筒”和“协调人”。

(二) 巴对金砖机制的目标构想

1、改良而非推翻现有的国际政治经济秩序。巴认为，国际力量对比，尤其是国际经济力量对比已发生巨大变化，以金砖为代表的新兴国家在国际经济中地位与影响力愈加重要，但已有的国际政治经济秩序变革迟滞，未能及时增加这些国家的代表性与话语权。巴主张，通过金砖机制的建立与推进，倒逼国际治理体系进行更符合发展中国家利益的改革。但是，巴坚决反对“推翻现有国际政治经济秩序”的论调，卢拉与罗塞夫两任总统特别顾问马尔科·阿乌雷里奥·加西亚就曾表态“我们并不相信‘美国必然衰退论’的说法”，¹巴前常驻联合国代表盖尔森·丰塞卡表示：“新兴国家不应诉诸于革命性的、激进的、要求替代现有国际秩序的主张，而应为现有国际体系的民主、平等而努力”。²在《福塔莱萨宣言》中，巴特别强调金砖银行是全球发展领域的多边和区域性金融机构的补充，也是巴这一一贯立场的体现。

2、偏重经济合作、外交协调，而非政治同盟。巴强调金砖国家所具有的合作潜力，认为金砖机制建立的基础即为“各成员国的经济增长潜能”，³五国经济体量庞大，在国际市场中各具比较优势，具有较强的互补性。在经济合作之外，成员国可在金砖机制内协调对重大国际事务的外交立场，争取以“一个声音”为发展中国家谋求更多话语权。但是，巴也强调各国国家利益存在显著差异，认为成员国间缺乏“进行坚实合作以成为有效政治联盟的动力与行动章程”，⁴巴总统府战略事务秘书处防务助理 Antonio Jorge Ramalho 撰文指出，期待成员国能

1 Fabio Zanini, “Foreign Policy in Brazil: A neglected debate”, *Harvard International Review*, <http://hir.harvard.edu/archives/7486>, October 23, 2014.

2 Gelson Fonseca Jr., “BRICS: Notes and questions” in Jos é Vicente de S áPimentel, Brazil, BRICS and the international agenda, Alexandre de Gusm ão Foundation, 2013, pp.25.

3 Alberto Pfeifer, “Brazil, BRICS and the international agenda” in Jos é Vicente de S áPimentel, Brazil, BRICS and the international agenda, Alexandre de Gusm ão Foundation, 2013, pp.120.

4 Ricardo Sennes, “Neither restorers nor reformers: the minimalist and selective international engagement of the BRICS” in Jos é Vicente de S áPimentel, Brazil, BRICS and the international agenda, Alexandre de Gusm ão Foundation, 2013, pp.120.

够牺牲自身利益、甚至让渡部分主权以将金砖建设成为统一的政治实体是不切实际的。¹

二、巴西对金砖机制的具体利益诉求

1、**在经济贸易领域进行务实合作，为本国提供切实的发展机会。**这一主张与罗塞夫政府的外交政策定位和巴西当前面临的增长困境密切相关。自上任以来，罗塞夫总统的政策重点集中于国内，外交立场与具体政策选择都旨在为国内发展服务。尤其 2013 年后，巴西经济增长率急剧下降（见图 1），通货膨胀率高企，民众对基础设施建设、医疗教育等公共服务不满情绪日益增长，大规模社会抗议事件频发，罗塞夫政府亟需进行内外变革，寻求新的经济增长点。国际方面，在国际贸易规则进入新一轮重构之际，巴被排除在跨太平洋伙伴关系协定（TPP）与跨大西洋贸易与投资伙伴协定（TTIP）之外，国内“被孤立”的担忧增加，因此对金砖能够开展务实经贸合作更为期待。²

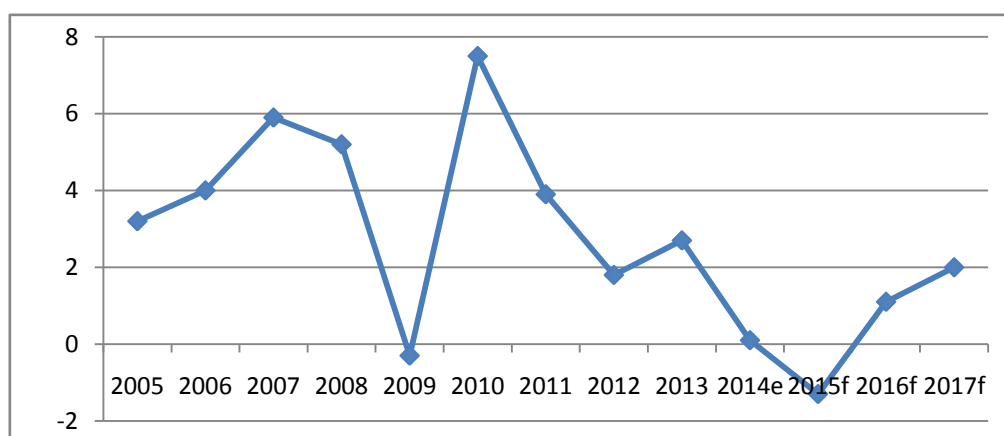


图 1：巴西 GDP 增长率（2005-2015）³

2、**吸引外来投资、构筑金融“防火墙”。**投资方面，与其他金砖成员国相比，巴投资率长期维持在较低水平（见图 2），不足以满足国内经济发展需求。2014 年以来，为了应对不断走高的通货膨胀，巴央行连续调高基准利率，导致国内融资成本居高不下。同时，巴债务压力日益沉重，国际评级机构下调对巴主权债务

¹ 参看 Antonio Jorge Ramalho, “Brazil, BRICS and the international agenda: skepticism, intersections and opportunities” in José Vicente de Sá Pimentel, Brazil, BRICS and the international agenda, Alexandre de Gusmão Foundation, 2013, pp129-146.

² 参见牛海滨：《巴西的金砖战略评估》，《当代世界》2014 年第 8 期，第 21 页。

³ 数据来源：世界银行数据库 World Bank Database, <http://data.worldbank.org/country/brazil>.

评级,¹巴在国际市场融资成本也被迫提高。加之 2014 年美联储退出量化宽松货币政策,巴资本外逃压力增大,亟需外资注入,巴希望能够吸引到来自金砖国家的投资。此外,资本外逃、本币贬值使巴金融市场动荡加剧,拖累国内经济稳定、健康发展。巴希望通过金砖框架下的合作,吸引来自成员国的投资,并构筑起有效隔绝国际金融风险、保障成员国金融安全的合作网络。

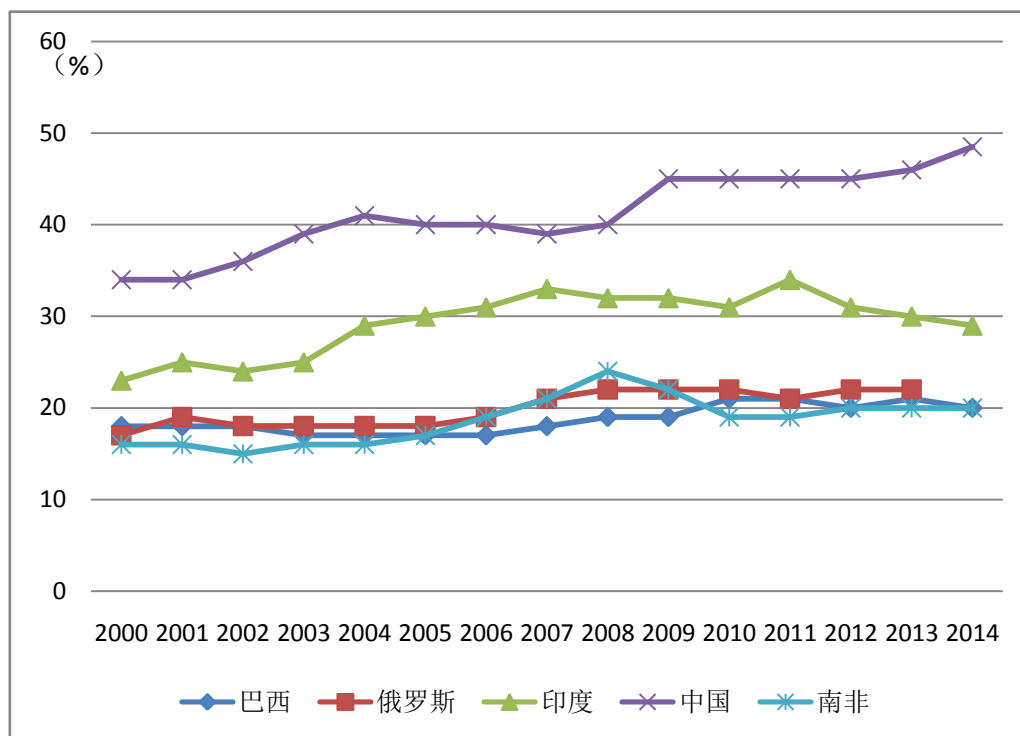


图 2: 金砖国家固定资本形成总额占 GDP 比重 (2000-2014)²

3、维护、提升区域“老大哥”地位。巴是南美第一大国,但其区域领导地位并不十分牢固,国别层面上,墨西哥正致力于重返南美,与巴争夺区域影响力,阿根廷等国也对巴享有的“代表拉美”的国际地位颇有微词。地区层面上,近年来巴主导的地区组织——南方共同市场一体化推进缓慢,而新兴的太平洋联盟等组织则进展顺利,成为南共市的有力竞争对手。因此,巴希望借加入金砖的契机,向本区域彰显自身国际大国地位,同时推动金砖国家与拉美的接触、合作,向拉美国家提供更大的发展空间,以此来巩固地区影响力。2014 年第六届金砖峰会

¹ Patricia Rey Mallen, “Standard and Poor’s Downgrades Brazil’s Credit Rating To BBB-: What Will This Mean For The Country?”, *IBTimes*, <http://www.ibtimes.com/standard-poors-downgrades-brazils-credit-rating-bbb-what-will-mean-country-1563527>, March 25, 2014.

² 数据来源: 世界银行数据库 World bank Database, <http://data.worldbank.org/indicator/NE.GDI.FTOT.ZS?page=1>.

期间，巴专门拿出一天时间安排金砖国家领导人与拉美部分领导人进行会晤，就是巴利用金砖合作来提升其地区领导力的重要表现。

4、为入常赢得“选票”。成为联合国安理会常任理事国是巴长久以来的外交目标，也是近年来巴外交政策的优先着力点之一。巴前外长安东尼奥·帕特里奥 (Antonio Patriota) 就表示，巴有史以来“第一次成为具备全球影响力的国家”，而联合国安理会“需要改革以与 21 世纪的现实情况相适应”。¹ 2004 年，卢拉政府与德国、印度、日本共同成立增常四国集团，并延续至今。2015 年是联合国成立 70 周年，四国希望借此契机，力争实现夙愿。巴希望通过金砖机制下合作与协商，争取金砖国家，尤其是中俄两国对其入常的支持。

三、巴经济发展及其与其他成员国的经贸情况

自 2013 年以来，巴经济增长率由高点急速下降 (见图 1)，2014 年其 GDP 增长率仅为 0.1%，预计 2015 年巴经济将持续萎缩 1.3%，²2016 年以后将进入温和复苏期。增长疲软的同时，巴国内通胀率与失业率持续走高，2014 年巴通胀率为 6.41%，³而据巴央行预测，2015 年巴通胀率将升至 7.15%。⁴ 2015 年第一季度，巴失业率达到 7.9%。⁵为对抗通胀，巴央行不断提高基准利率，2015 年以来已连续 6 次加息，巴基准利率已达到 14.25% 的高位水平。⁶对外经贸方面，2014 年巴对外经贸总额为 4542 亿美元，其中，对外出口总额为 2251 亿美元，进口总额为 2291 亿美元，自 2000 年以来首次出现贸易逆差。值得一提的是，2014 年巴吸收对外直接投资 (FDI) 624.95 亿美元，在金砖国家中仅次于中国，且与 2013 年巴吸收 FDI 总额基本持平，并未随经济增长的放缓而出现大幅下跌，显示出国际投资者对巴经济长期发展潜力的信心。⁷

¹ Simon Adams, “Can Brazil Save the United Nations?” *The World Post*, http://www.huffingtonpost.com/simon-adams/united-nations-brazil_b_3720055.html, December 08, 2013.

²数据来源：世界银行数据库 World Bank Database, <http://data.worldbank.org/country/brazil>

³ 参见新华网：《2014 年巴西通胀率逼近政府设定目标上限》，http://news.xinhuanet.com/2015-01/10/c_1113945370.htm 2015 年 1 月 10 日。

⁴ 参见中国驻巴使馆经济商务参赞处：《2015 年巴西通货膨胀率预计达到 7.15%》，<http://br.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201502/20150200893187.shtml>，2015 年 2 月 10 日。

⁵ 参见中国新闻网：《巴西 2015 年第一季度失业率高达 7.9%》，<http://www.chinanews.com/gj/2015/05-08/7261150.shtml>，2015 年 5 月。

⁶ 参见中证网：《巴西央行连续六次加息》，http://www.cs.com.cn/hw/hqzx/201508/t20150803_4769372.html，2015 年 8 月 3 日。

⁷ 参见拉丁美洲和加勒比经济委员会 (CEPAL): *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2015*,

在与金砖成员国经贸关系方面,除中国外,巴与其他三国经贸关系并不显著。由图 3 可知,巴在全球的贸易布局较为均衡,欧盟、中国、美国为其主要贸易伙伴,此外,阿根廷等拉美国家也在巴对外贸易中占有重要地位。至于其他金砖三国,与巴经贸关系较为密切的是印度,2014 年巴与印度贸易额占巴对外贸易总额的 2.52%。其次为俄罗斯,俄巴 2014 年贸易额占巴贸易总额的 1.49%。南非占比最少,2014 年其与巴贸易额仅为 19.58 亿美元,仅占巴对外贸易总额的 0.43%。

1

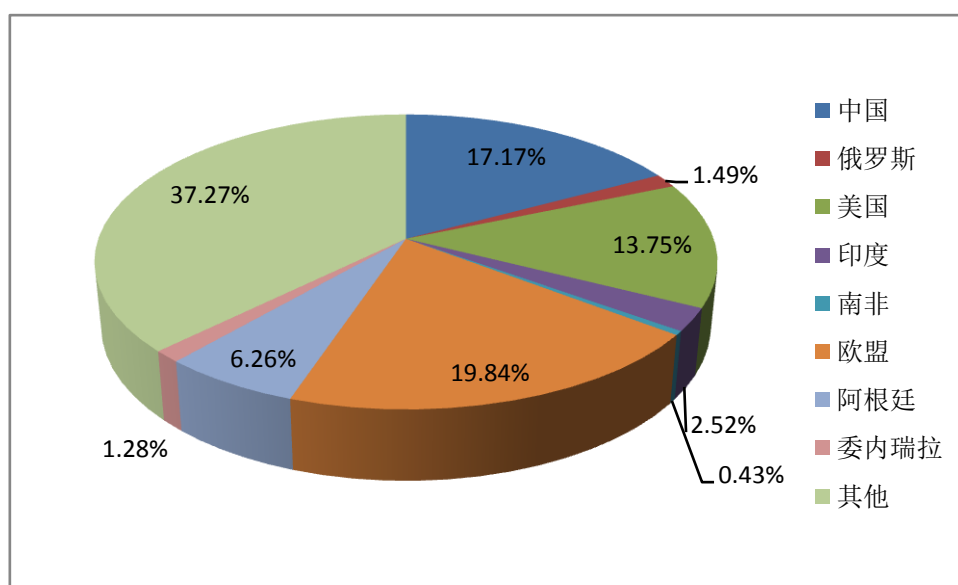


图 3: 2014 年巴西与各国贸易额占其对外贸易总额比重²

直接投资方面,2014 年对巴投资的“大户”仍集中于欧美,其中,荷兰、西班牙、葡萄牙等欧洲国家对巴直接投资占巴当年吸收 FDI 比例超过 40%,来自美国的投资占巴吸收 FDI 总额的 13.66%。金砖国家中,中国向巴西直接投资最多,2014 年中国向巴直接投资额升至 8.4 亿美元,占巴吸收 FDI 总额的 1.34%。印度次之,占比为 0.03%,南非和俄罗斯向巴直接投资在巴吸收 FDI 总额中微不足道,分别占比 0.01%和 0.006%。

表 1: 2014 年巴西吸收 FDI 概况 (按来源地划分) (单位: 亿美元)¹

<http://www.cepal.org/en/publicaciones/la-inversion-extranjera-directa-en-america-latina-y-el-caribe-2015-documento>, June 2015, pp36-37.

¹ 根据 Uncomtrade 数据库巴西对外贸易数据整理, <http://comtrade.un.org/data/>。

² 数据来源: UNcomtrade 数据库 <http://comtrade.un.org/data/>。

国家	对巴投资额	占巴吸收 FDI 比重
荷兰	87.91	14.07%
美国	85.37	13.66%
西班牙	59.58	9.53%
日本	37.80	6.05%
葡萄牙	31.60	5.06%
法国	29.46	4.71%
瑞士	19.73	3.1%
德国	15.74	2.52%
智利	12.73	2.04%
加拿大	9.12	1.46%
中国	8.40	1.34%
墨西哥	1.25	0.20%
阿根廷	0.76	0.12%
印度	0.16	0.03%
南非	0.09	0.01%
俄罗斯	0.04	0.006%

巴政界、学界认为，巴与金砖国家的经贸现状远非令人满意。这不仅由于巴与俄罗斯、印度、南非三国的贸易、投资总量较低，更深层的原因在于，在与金砖国家的经贸关系中，巴一直被定位为原材料和初级产品供应国，这一身份与巴一贯追求的“工业化强国”梦想相违背。以中巴贸易为例，虽然总量不断攀升，但巴向中国出口的产品集中于大豆、铁矿石等农产品、原材料，工业制成品和高附加值产品出口较少。巴部分学者担心，对与金砖国家（主要是中国）经贸关系的依赖，会将巴拖回到初级产品化的“贸易陷阱”，从而阻碍巴工业化梦想的实现。

四、巴参与金砖机制的优势领域

¹ 数据来源：中国国家统计局《金砖国家联合统计手册 2015》，
http://www.stats.gov.cn/ztc/ztfx/jz2015/201507/t20150709_1211971.html，2015年7月，第194页。

与其他成员国相比，巴在以下两大领域具备明显优势：

1、巴在可持续发展、国际援助等软实力领域具备较强话语权。1992年和2012年，巴分别承办联合国环境与发展大会与联合国可持续发展大会（“里约+20”峰会），这两次会议成为国际社会合力解决环境问题的重要标志，也是巴在这一领域影响力的重要见证。2015年乌法金砖峰会期间，罗塞夫总统发表讲话，重点指出巴在国际气候谈判中的作用，承诺“巴将在即将召开的巴黎气候大会上采取积极行动”。¹国际援助方面，巴已向六十多个国家提供发展援助，并与不发达国家开展广泛的国际发展合作。此外，针对西方以“保护责任”（responsibility to protect）为由推行新干涉主义的行为，巴提出“保护中的责任”（responsibility while protecting）理念，得到国际社会的广泛认同。

2、巴在国际政治舞台上相对超脱，在欧美与金砖之间“左右逢源”。巴既具有西方文化属性，又是重要的新兴市场和发展中大国，“兼具西方国家与南方国家的双重身份”，²是欧美与金砖都竭力争取的对象。一方面，美国近年来欲“重返拉美”，需要拉近与巴这一拉美头号大国的关系，欧洲一向注重经营拉美大陆，欧盟与南共市的自贸谈判已经取得突破。³另一方面，巴是世界第七大经济体，它的加入极大提升了金砖集团的经济实力与代表性。此外，巴独居南美大陆，与金砖国家其他成员国间不存在任何地缘政治或领土争端，能够在金砖内部资源分配上采取相对超然、灵活的姿态，是金砖内不可多得的“润滑剂”。正因如此，近年来巴坚持实行多元、自主化的外交政策，在西方发达国家与新兴发展中国家之间维持着大体上的外交平衡。

五、巴议会、智库、官员针对金砖的意见、提议与设想

针对金砖合作机制，以及巴在金砖机制中的角色与作用，巴国内主流政治家、智库与媒体都给出了积极评价，尤其是对由巴主办的第六届金砖领导人峰会，巴

¹ “Brazil wants BRICS to spread influence”, *Business Standard*, http://www.business-standard.com/article/news-ians/brazil-wants-brics-to-spread-influence-115070901063_1.html, July 7th, 2015.

² 牛海滨：《巴西的金砖战略评估》，《当代世界》2014年第8期，第22页。

³ 参见新华网：《财经观察：南共市同欧盟再度接近为哪般》，http://news.xinhuanet.com/world/2015-06/20/c_1115678864.htm, 2015年6月。

国内一致给以褒奖，认为这是对外交一向“不感冒”的罗塞夫政府“当之无愧的外交胜利”。¹

在具体建设方面，巴学界认为，若非建立了领导人定期会晤及其他常规协商机制，金砖只会像“新钻 11 国”“灵猫 5 国”一样成为单纯的投资概念而已，不会拥有现在的国际影响力和话语权。²因此，金砖应继续加强常规性机制建设。具体到金砖合作的重点，巴认为，相对于遥远模糊的政治合作“宣誓”，以 NDB、CRA 为代表的金融合作更为明确、即时且动力十足，是金砖合作的亮点与独到之处，应集中精力推动 NDB 与 CRA 协议的落实与完善。2014 年 12 月，巴金砖国家政策研究中心发表报告指出，NDB 对于改良现有国际金融体系、推动发展中国家的经济发展，尤其是基础设施建设，具有十分重大的意义。相对于由发达国家主导的、在贷款和援助中捆绑自由市场经济、私有化等多重条件的国际多边金融机构，NDB 将实行更为灵活的贷款条件与项目评价方式。但 NDB 的具体治理模式尚未确定，并且，短期内由于经验不足、资本有限，且成员国之间尚存利益冲突，NDB 仍需借鉴已有国际多边金融机构的经验，并与世界银行、国际复兴开发银行等进行合作。此外，NDB 还可充当“中间人”，将欠发达国家的资本需求与其他发展性银行及私人资本相连，满足这些国家的融资需求。³

巴对金砖扩员持积极态度。罗塞夫总统 2015 年 7 月出席乌法峰会时即提出“我们将影响力扩展至其他发展中国家”，⁴吸引更多国家参与金砖合作。巴前外长阿莫里姆(Celso Amorim)表示，金砖有助于国际秩序的变革，但巴并不希望金砖成为新兴国家中类似于 G8 集团的“精英小团体”。⁵

积极参与金砖合作是巴政治家、智库及媒体意见的主流。但同时也应看到，巴国内对金砖仍存质疑。首先，部分学者认为，由于成员国在政治体制、文化传

¹ Fábio Zanini, “Foreign Policy in Brazil: A neglected debate”, *Harvard International Review*, <http://hir.harvard.edu/archives/7486>, October 23, 2014.

² Maria Edileuza Fontenele Reis, “BRICS: genesis and evolution” in José Vicente de Sá Pimentel, Brazil, BRICS and the international agenda, Alexandre de Gusmão Foundation, 2013, pp.47-71.

³ Jan Schablitzki, “The BRICS Development Bank: A New Tool for South-South Cooperation?” Policy Brief, BRICS Policy Center, <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/6765/doc/386811845.pdf>, December, 2014.

⁴ “Brazil wants BRICS to spread influence”, *Business Standard*, http://www.business-standard.com/article/news-ians/brazil-wants-brics-to-spread-influence-115070901063_1.html, July 7th, 2015.

⁵ Maria Edileuza Fontenele Reis, “BRICS: genesis and evolution”, in José Vicente de Sá Pimentel, Brazil, BRICS and the international agenda, Alexandre de Gusmão Foundation, 2013, pp.47-71.

统、发展道路上存在巨大差异，中印甚至存在边界领土争端，金砖五国不可能形成一致的身份定位与实质意义上的战略利益规划。其次，巴部分政界人士指责罗塞夫为金砖合作“牺牲民主原则”，在乌克兰问题上“默认、纵容俄罗斯的侵略行径”。¹最后，巴学界对政府长期以来倡导的“南南合作”外交理念也有质疑之声，认为并未产生多少实质性效果，因此对以南南合作为主要方向的金砖机制也不抱太大希望。

六、巴对中国在金砖机制中角色和作用的态度

对中国在金砖机制中的角色和作用，巴国内有以下认识与看法：

1、中国的国际地位和影响力“独占鳌头”。巴认为，凭借其巨大的经济体量和较快的经济增长速度，中国已成为全球经济的引擎，正逐步改变世界经济的结构与内在驱动。国际政治领域，中国的大国地位已经被国际社会所广泛认可，其崛起正加速世界多极化的进程。而金砖其他成员国，例如巴西，影响力多集中于本地区，尚停留在地区性大国的行列。在金砖国家中，中国的国际地位与影响力已超越其他成员国。

2、中国是金砖经济合作的“粘合剂”。首先，金砖其他四国与中国的经贸额，远大于彼此之间贸易额。缺少了中国这一重要的贸易伙伴，其他四国贸易体量较小、经济联系较为松散、经济合作动力不足，难以形成紧密的经济合作机制。其次，中国是金砖成员国最大的投资来源方，在当下各国经济增速衰退之时，四国都希望中国能扩大投资。中国也是金砖金融合作机制的主要资金来源，是 CRA 的最大出资方。中国在金砖经济合作中具有别国无法比肩的凝聚力。

3、金砖机制为中国提供发挥国际影响力的合法性与便利通道。巴提出，中国可利用金砖机制将自身利益主张转化为金砖国家的集体倡导，由此可避免承担在美国主导的国际体系中“单打独斗”的成本与风险。²但是，巴同时也强调，金砖机制内不应存在霸权，各项议题应通过各国的平等协商加以定夺。

¹ Fábio Zanini, “Foreign Policy in Brazil: A neglected debate”, *Harvard International Review*, <http://hir.harvard.edu/archives/7486>, October 23, 2014.

² Carlos Eduardo Lins da Silva, “BRICS: from smart acronym to influential forum” in José Vicente de Sá Pimentel, Brazil, BRICS and the international agenda, Alexandre de Gusmão Foundation, 2013, pp.154.

总之，巴各界对金砖机制的评价积极，对金砖国家在各领域，尤其是经济贸易领域的务实合作寄予较大期望，希望巴能够在金砖机制建设中发挥更大作用。但是，短期内由于巴国内经济增长陷入困境，民众对罗塞夫政府不满情绪渐长，国内问题将是罗塞夫第二任期执政的绝对重点，其对金砖机制建设所投注的精力，也将取决于金砖合作能够多大程度上使巴国内发展受益这一核心条件。