



# 要有不同于西方的全球治理方案

## ——金砖合作与世界秩序的转型

中国人民大学国际关系学院教授 庞中英

**【摘要】**金砖合作对目前和将来的全球治理与世界秩序有一定影响，但不能高估。尽管金砖合作冲击了现存全球治理，对世界秩序转型的意义也是明显的，但是，金砖合作仍然处在初始阶段，存在诸多不确定性和脆弱性，不宜夸大金砖合作对现存的全球治理（全球机构）的影响（无论是正面的还是负面的）。也就是说，在西方甚至中国等国家和地区存在的关于“‘新开发银行’和‘应急储备库’是对世界银行和国际货币基金组织的‘挑战’甚至‘替代’”的说法，是言之尚早的论调。

**【关键词】**金砖合作 全球治理 世界秩序

**【中图分类号】**F114

**【文献标识码】**A

对于“金砖国家之间的合作”（即英文缩写BRICS，以下简称“金砖合作”）而言，2014年是一个重大的取得突破性进展的标志性年份，因为“新开发银行”（NDB，即“金砖发展银行”）和“金砖国家应急储备安排”（CRA）正式启动。这标志着，进入第二个五年的金砖合作不再停留在话语上，而是进入了行动的新阶段。<sup>①</sup>

由于中国等发展中国家的“崛起”，使得21世纪第二个十年的世界呈现了前所未有的新旧秩序交替的可能性。从世界秩序转型的角度看，金砖合作的意义确实非凡。这是走向新的全球经济治理的第一步，也是开启“后美国时代”的第一步，<sup>②</sup>全球治理的理论与实践由此进入一个更加多元的时代。但是，当充分肯定金砖合作除旧布新的意义外，我们切莫低估了金砖合作的复杂性、困难性。西方对金砖合作的最终反应是什么？西方是否不顾中国等发展中国家提出的“不对抗”的呼吁而开始与后者的新的对抗？一些消极的现象似乎正在印证这一势头。目前，西方以乌克兰问题向俄罗斯发难，俄罗斯至少暂时不在八国集团（G8）之内，美国排除几乎所有的金砖国家，绕过世界贸易组织（WTO），与大西洋和太平洋的一些国家搞起小集团（小多边），试图制定新一轮全球贸易规则。

本文提出和讨论了金砖合作与全球治理、世界秩序之间的关系这一中心问题。具体来说，这一中心问题可以分解为如下一些相互关联的问题：第一，金砖合作在目前的全

---

庞中英，中国人民大学国际关系学院教授、博导。研究方向为全球经济治理转型、大国（强国）合作及中国外交政策转型。主要著作有《全球治理与世界秩序》、《外交理论与实践》（译著）、《全球治理的理论与实践》（即将出版）。

球事务中的角色和作用到底是什么？如何做到不误解、不夸大世界政治、经济、外交体系中的“金砖合作”？第二，从2009年第一届金砖国家峰会开始，直到2014年在巴西举行的第六届金砖国家峰会，金砖国家集体要求改革现存的国际（全球）金融机构，即以国际货币基金组织和世界银行为代表的具体的全球经济治理机制。金砖合作与这些现存国际制度（国际组织）的关系到底如何？金砖合作是挑战甚至颠覆现有国际金融机构，还是对其的不足、缺口、效果构成某种必要补充？第三，由于金砖合作的持续和深入，现在到了世界秩序新旧转型的历史时刻了吗？金砖合作真的代表了新的世界秩序的雏形吗？第四，从理论和实践两个角度来看，考虑到几乎所有金砖国家与西方（尤其是美国）的关系都很紧张，<sup>③</sup>在“全球治理碎片化”<sup>④</sup>的情况下，金砖合作真的提供了一种非西方的全球治理方案吗？包括金砖国家集团在内的非西方是否因此将担当全球治理的重担？第五，如何能确保金砖合作的成功？金砖合作何以维新？第六，“金砖集团”如何通过扩大成员国保持生命力和吸引力？根据笔者长期、密切的观察与跟踪，在最近几年关于金砖合作的论文和各类文章（包括严肃报刊的评论）中，这些问题并未被很好地提出和进行严肃的讨论。本文将试图回答上述问题。

## 金砖国家在世界秩序中具有重要作用

关于第一个问题，本文同意目前的流行看法，毋庸置疑，“金砖五国”的力量以及金砖合作的力量确实了不起。在许多重

大指标上，比如人口和人力资源、国土面积和地缘重要性、经济总量及其潜力、自主创新的高科技、建立在“军事革命”基础上的国家武力（俄罗斯在核武等战略力量上与美国属于同一个等级，中国则拥有世界上最强大的常规陆军）等，金砖国家及其合作在世界上占据关键甚至领先地位。但是，本文更想指出的是，即使金砖国家均具有强烈的合作意愿，且这一合作机制能够持续下去，即假定金砖国家集团成功地克服了几乎所有国际合作都要遭遇的“集体行动的难题”（collective action problem），<sup>⑤</sup>那么，如何看待这一新型的全球（国际）集团在现存全球体系中的地位和作用？

目前的金砖集团，实际上包括两大类国家：一类是印度、巴西和南非，他们与欧洲（如英国和葡萄牙）在殖民主义时代就结合在一起，后来从西方“独立”出来，却仍然是西方主导的世界体系的天然的一部分。第二类是中国和俄罗斯，这两个国家在冷战结束后都经历了“融入”（中俄试图“融入”）和“纳入”（西方试图“纳入”）西方主导的世界体系的过程。这个过程直到今天也尚未完成。尽管分别历经30多年和20多年的“融入”，中国和俄罗斯与现存国际制度（国际组织）的关系仍然具有相当的脆弱性，尤其是中国，在某种程度上甚至还不如俄罗斯。俄罗斯在苏联解体后还被吸收加入了七国集团（G7），让七国集团演变八国集团（G8）。在2014年八国集团“开除”俄罗斯前，俄罗斯已经获得了在该集团的全面成员国地位。

在现有的世界秩序（以国际组织为其具体化身）中，多数金砖国家扮演的角色实际上类似于政党政治中的“反对势力”（反



对党)。印度和中国有人口优势，要求现存国际组织民主化（中国的提法是“国际关系民主化”，印度的提法是“民主化全球组织”）；中国、印度、巴西都要求改革国际金融机构，增加中国在这些机构的发言权；印度和巴西结盟，要求担任改革后的联合国安理会的常任理事国。

### 金砖合作与现存国际制度互补

值得指出的是，在过去五年，每当金砖国家峰会举行前后，国内就出现一种可以称为“空想世界秩序”的主张或看法，而西方则出现诸如金砖国家要改天换地、“挑战”现存世界秩序的看法。<sup>⑥</sup>例如，有人提出，改革国际货币体系的金砖峰会对旧的“布雷顿森林体系”是致命一击；<sup>⑦</sup>甚至有人认为，现在到了实现新旧世界秩序转换的时刻。这些看法都是靠不住的。

就汇率体系（美元与黄金挂钩）而言，布雷顿森林体系在20世纪70年代就解体了。但若说布雷顿森林体系指的是国际货币基金和世界银行这两个全球组织，那么，这个体系仍然存在，而且将继续存在。金砖国家合作是否真的是对第二次世界大战后形成的布雷顿森林体系的致命一击？很明显，金砖合作不是致命一击，即使构成挑战，也是有限的；在效果方面，是良性的、积极的。就其积极意义而言，金砖合作促进了布雷顿森林机构的改革，而且是对它们的必要补充。比如，金砖“应急储备库”（CRA）中有一条款：“当借款国需要提出超过其货币互换额度的30%时，该国还必须与IMF达成平行的援助协议。”由此可见，金砖合作与国际货币基金

组织之间与其说是替代的挑战关系，毋宁说是互补的合作关系。

期待金砖国家合作推动世界秩序的良性（正向、积极）转型是正确的，我们不能把世界秩序变得更加公正合理的希望寄托在西方的善意上，我们要亲自动建设一个更加公正的世界。最近几年，许多人言必称金砖合作对世界秩序转型的正面意义，这样的强调本身是世界秩序有可能得到改进的希望。但是，若说金砖合作的成型和运作意味着“新的世界秩序”诞生，显然是言之过早、言过其实。“新开发银行”和“应急储备库”从规模和实力上比世界银行和国际货币基金组织还是小多了，且只有5个成员国，无法与WB和IMF全球范围的包容性匹敌。

### 客观看待金砖合作对世界秩序的意义

从西方的角度看，现存世界秩序是1945年以后即二战以后国际秩序的历史演化。二战后的国际秩序受到美苏“冷战”的影响，冷战是二战后秩序最大、最长的“干扰变量”。苏联解体和冷战终结后，却开始了美国主导的所谓“单极世界”，即美国的世界（全球）统治。但是，在这个自封的“单极体系”下，不仅大量的非国家行为体持续增长，而且古老的“新兴大国”打破了“单极世界”的美梦。如今人们再次提到和纪念的第二次世界大战后的国际秩序，与第二次世界大战期间酝酿、谈判、决定的那个秩序已经有很大的不同了。

美国治下的“单极世界”，美国人声称是所谓“西方主导下的自由秩序”（Western Liberal Order）。<sup>⑧</sup>而到底什么是“西方自由

秩序”？从本质上讲，就是西方对世界（全球）的统治，把一切原来不属于西方组织的世界体系的国家纳入进来。在冷战结束后，俄罗斯和中国等被纳入进来。这一西方主导的世界体系号称是自由的、开放的，但是，西方（美欧）却是国际规范、规则的制定者与执行者，非西方则是这些规范和规则的服从者。

现在我们分别看一看金砖各国和现存的世界秩序（西方自由秩序）的关系。下面是一个耐人寻味的比较：

俄罗斯：苏联遗产的主要继承者。与苏联不同的是，俄罗斯一度彻底“向西看”，但是，它并未因此真正变成西方的一部分，反而与西方存在着这样或那样的“新的冷战”。在未来几年，如果回不到八国集团（G8），俄罗斯终将不是扩大后的西方的一部分。

印度：一直从现存西方主导的世界秩序中牟利、受益。无论印度在这一秩序中如何批评西方、对西方表达不满，西方从来就不曾不在乎印度对现存世界秩序的反应。相反，西方却不断赞扬印度。“印度崛起”就是这样的西方话语。西方把制衡“中国崛起”的希望寄托在“印度崛起”上。在与西方的这种奇怪的互动中，印度焕发青春，产生了改革现存世界秩序的强烈冲动。“民主化”现存的全球治理（全球机构），印度最不遗余力。与中国相比，印度是一个改革现存世界秩序的“激进”势力，与中国的温和、保守（即“韬光养晦”）形成鲜明对照。印度要求联合国安理会改革，以便为自己谋求一个常任理事国的地位。印度也要求增加在国际金融机构中的发言权。

巴西：其对待现存世界秩序的态度与印度十分相似。在国内治理方面，最近20多年，巴西是全球“民主化第三波”的一部分，与西方在政治上不存在不可调和的矛盾。但巴西却对现存的世界秩序心怀不满，跃跃欲试，谋求在一系列全球事务上积极作为。巴西联合印度、日本、德国及以欠发达国家为主的六十九国集团（L69 Group）一道致力于创立一个新型安理会。在世界贸易组织（WTO）改革这一议题上，来自巴西的罗伯托·阿泽维多于2013年被任命为世贸组织总干事。

南非：在对待现存世界秩序的态度上，与印度和巴西分享许多的类似性。自“新南非”诞生以来，南非获得了更突出的全球地位（如举办足球世界杯和加入金砖合作）。南非在全球的这些积极表现有助于其在非洲地区确立领导地位。由于其他本来足以代表非洲的大国（如北非的埃及和西非的尼日利亚）近年来百病缠身，因此，本来还不足以代表非洲的南非却日益赢得非洲领袖的殊荣。

中国：许多人一度认为中国是现存世界秩序的“受益者”，尽管他们没有具体评估中国是否真的从中受益，也闭口不谈中国的受损或者为了受益而付出的代价。“受益论”说明，许多人实际上承认中国已经是现存世界秩序的一部分。俄罗斯与八国集团发生激烈冲突后，确实也提醒了中国下一步如何处理与西方的关系。从长远看，假如中国不得不为维护台湾、新疆、西藏、东海、南海的主权而行动，西方以及日本也会制裁中国，迫使中国退出已经加入的西方主导的国际组织。

关于目前的世界秩序，从政治学的



角度可以得出以下三点结论：第一，西方（从全方位上说，是美国；在有些方面，是欧洲、日本与美国的联合霸权）具有主导性。当然，从势头上看，尽管西方仍然占据优势，但却不能完全说了算。第二，世界秩序体现等级制特征。美国和欧盟，有时加上日本，高高在上，但“高处不胜寒”。越是如此，全球治理越是低效、越是碎片化，直至严重缺少全球治理。第三，世界秩序存在不对称（失衡）。非西方在全球治理中的地位与作用与非西方的人口、国土、实力、文明等不符。

金砖国家的崛起与相互合作，确实影响了西方的主导地位，让一些西方人感到西方垄断全球治理的时代结束。金砖国家希望上升到一定的高度，跻身于全球金字塔的更高位置，因而前文所述等级结构也被动摇。诸如金砖之类的新型全球合作确实也有助于改善全球失衡。但总的来看，金砖合作距离“另起炉灶”，即构造新的世界秩序、实现世界秩序新旧转换还很遥远。鉴于20世纪70年代发展中国家（如石油输出国及其组织、印度、拉美非洲国家等）建立国际经济新秩序的失败教训，金砖国家在推动世界秩序的转型中，有成功的可能，但失败的前景也是不能排除的。

## 金砖国家应致力于非西方的全球治理实践

全球治理的理论与实践最初来自西方，尤其是来自欧洲。在全球治理理论方面，欧洲学术界的相关工作做得最多；在实践方面，欧盟则是一个特殊的行动者。欧洲共同外交政策宣称欧盟是国际“规范性

力量”（a normative power），就是为了让欧洲国家和欧盟去治理全球。全球治理是欧洲为治理世界而生产的一整套知识。美国并不喜欢全球治理的理论，因为美国是按照自己的偏好、范式和方式治理（塑造和控制）世界。这样的治理是世界霸权。因此，截至目前，全球治理从理论到实践，主要不是全球的，而是西方的。

由中国、巴西、印度等非西方国家参加的全球治理也未必就一定是非西方的。因为这些国家接受和理解的全球治理概念、理论等基本上是非西方的，缺少依据非西方条件和经验的创新，缺少非西方的特点。中国等国加入全球治理，表面上，使全球治理更加名副其实，但是，若是中国加入后，仍然套用西方的全球治理理论，则对全球治理的改变并不一定是根本性的。因此，需要有中国的全球治理理论，以便为非西方的全球治理作贡献。前几年，笔者等中国学者就力主中国提供解决全球问题的方案。<sup>⑨</sup>最近，中国领导人在外交政策中提出，要为解决全球问题提供“中国方案”。<sup>⑩</sup>金砖合作下的“新开发银行”和“应急储备库”，均是中国倡导提出的。

## 以制度创新确保金砖合作的成功

金砖合作只有证明自己，才能存在下去，并贡献于全球经济治理。首先，我们应该充分肯定金砖国家：在全球经济治理历史上的一个特别困难的时期，在严重缺少真正的全球治理的情况下，金砖国家提供了自己的解决方案。金砖成立了“新的发展银行”（NDB）和“应急储备库”（Contingency Reserve Arrangement—

CRA)，至少对于这五个国家来说，这是一种全球治理解决方案。而且，金砖合作对全球治理的影响将超出金砖集团，在未来逐步显示出来。目前，非洲和拉美开始从金砖合作中受益。然而，从国际合作制度创新的角度，笔者不无担心的是，金砖合作仍然是简单地模仿世界银行（WB）和国际货币基金组织（IMF），缺乏真正有价值的国际制度创新。

所有的金砖国家都是WB和IMF的成员。所以，我们完全可以说，NDB和CRA脱胎于WB和IMF，是“青出于蓝”。NDB的游戏规则不同于WB。金砖国家中经济实力最为强大的中国并没有谋求在NDB的绝对控制地位，这兑现了中国主张的“国际关系民主化”。但是，另一方面，CRA与旧的IMF的游戏规则有一定的相似性，中国在这个储备库中以实力说话，占据龙头老大的位置。

“金砖开发银行和金砖应急储备安排相互独立，在宗旨、规模、运作与决策机制等方面明显不同。首先，金砖开发银行着眼于长期发展融资，为金砖国家及其他新兴市场和发展中国家的基础设施建设和可持续发展提供资金支持；而金砖应急储备安排着眼于金融稳定，在成员国面临国际收支压力时提供短期流动性支持。其次，金砖开发银行初始认缴资本（即启动资金）为500亿美元，并在金砖国家之间平均分配；而金砖应急储备安排初始承诺互换规模1000亿美元，其中中方承诺出资410亿美元，巴西、俄罗斯、印度各180亿美元，南非50亿美元。第三，金砖开发银行在正式成立后各成员要实际缴纳一定比例的股本，用于日常运作；而金砖应急

储备安排仅是出资承诺，只有在有关国家提出申请并满足一定条件时才通过货币互换提供资金。第四，金砖开发银行各成员国平均分配股权和投票权，其治理结构包括理事会、董事会和管理层等；金砖应急储备安排治理结构包括理事会和常务委员会，各成员国投票权与承诺出资额挂钩，除设立5%基本投票权平均分给金砖五国外，剩余95%投票权按承诺出资额成比例分配。中国承诺出资最多，因而投票权也最高。最后，金砖开发银行运作方式主要为基础设施等投融资业务，而金砖应急储备安排是以多边货币互换为基础的货币合作框架，借鉴了其他类似的区域性货币合作机制如清迈倡议多边化的成功经验。”<sup>①</sup>

由此可见，金砖合作在促进全球经济治理的国际制度创新上有一定的进展，但也有不足。从制度创新——即全球治理的“软实力”的角度，金砖国家对WB和IMF的挑战仍然是有限的。

今后，金砖合作可以考虑真正的国际制度创新。金砖国家到底如何设计其合作尚难定论，但是，有一点是肯定的，若仅仅抄袭和修改WB和IMF的国际合作模式（在一开始，仿效WB和IMF也许是必要的），并不能很好地应对21世纪的全球治理的挑战。而且，金砖合作应该避免WB和IMF的制度缺陷，避免出现类似的失败。金砖合作既然独立于WB和IMF之外，与WB和IMF的竞争是不可避免的，所以，不同于WB和IMF的制度创新是成功的保证，也能贡献于未来新的全球经济治理（新的关于全球经济的运行规则）。

其次，“新发展银行”的命名具有积极意义，然而关键不是一个名目上不同于WB



的开发银行，而是在理论上具有不同于WB指导思想的“新发 展观”。NDB拥有不同于WB的“新发 展观”吗？能证明自己在推广一种不同于WB的新发 展观吗？是否存在关键的设计缺陷（design flaws）？同理，“应急储备库”优越于IMF的地方在哪里？当金融危机真的到来，CRA会管用吗？无疑，“新发 展银行”一定会促进金砖国家和其他全球南方国家的基础设施改善和互联互通，但是，这是否会带来“新的发展”？即颠覆WB和IMF长期以来代表西方强加给非西方的发 展观。

尽管世界银行一度自认为垄断了发展的真理，以为“华盛顿共识”是“放之四海而皆准”的，但是，由“金砖五国”推出的新发 展银行正在告诉这个世界，任何机构包括世界银行，都不能宣称垄断了发展的全部逻辑和模式。面对世界已经发生的和正在发生的深刻巨变，新发 展银行提出了植根于本土的、非西方的发 展中国家应对诸如贫富分化、基础设施（公共产品）短缺、气候变化、资源枯竭、人口爆炸等新挑战的解决方案，从而大大超越世界银行。

但是，令笔者担心的是，这家银行运行以后，“新的发展”在 金砖世界和广大的发 展中世界可能未必如期而至。新的发展并不等于（硬件意义上的）基础设施建设贷款。当然，广大发 展中国家，包括印度在内，硬件意义上的基础设施的供给仍然短缺，确实需要互联互通（connectivity）。但是，如果没有真正的“新发 展观”，NDB在促进硬件意义上的基础设施建设的同时却对解决深层的软件意义上的发 展问题作用不大，那么，最终也无法带来新的发展。至于CRA，一个最坏

的可能必须估计到：如果没有真正的制度创新，CRA很可能在提前到来的一场席卷“新兴经济体”的金融危机中被证明用处不大。

一个也许绕不开的争论焦点是，“中国模式”或者“印度模式”或者“巴西模式”，是否就是“新发 展”理论？是谁的“新发 展”理论？只有金砖国家探索出真正的可替代现有“华盛顿共识”的发 展理论，其“新发 展银行”才是真正“新的”。<sup>②</sup>

大多数发 展中国家不喜欢IMF，尤其是那些遭受金融危机打击的发 展中国家不喜欢IMF，因为IMF确实在危机后并未提供很好的解决方案。“应急储备库”是继“清迈倡议”（Chiang Mai Initiative）后的第二个“非IMF”的解决方案。清迈协定是东亚地区性的，是2400亿美元的货币互换协议。从地缘政治上讲，清迈协定毫无用处，除非美国的两大盟国日本和韩国与中国一条心。由于当前中日政治关系的危机，清迈协定在东亚任何一个国家爆发金融危机后根本难以付诸实施。CRA的规模不如清迈协定，却是全球性的，涉及亚欧和非洲、拉美，其成功的难度更大。其优势是其中包含的地缘政治风险不如清迈协定那么大，因为金砖五国爆发大国冲突的可能性不大。但由于其规模不如清迈协定，在金融危机发生的情况下，CRA也许不堪一击。

我们常说“青出于蓝而胜于蓝”，但，金砖合作是一项前所未有的联合冒险，现在尚无法确定金砖合作未来能否比WB和IMF更成功。金砖合作是对美国和欧洲主导的“西方自由秩序”的挑战，同时也是对这一秩序的某种有益补充，其成败系于许

多因素，而其制度设计和指导思想是否代表21世纪全球治理的方向才是关键。

## 适时吸纳新的成员国，保持金砖集团的生命力

国家集团的生命力在于扩张，欧盟、北约以及“西方的自由秩序”等都是通过扩张（吸纳新成员）等维持本体存在的。国际关系理论的“英国学派”（English school of international relations）认为“国际社会”的存在在于其能够扩大到包括了符合“国际社会”标准的“国际体系”成员国。<sup>⑩</sup>想一想，如果没有在冷战后的多次扩大，欧盟早已不复存在。不过，物极必反。任何国家集团，如果门槛过低、成员国太多，必然出现效率低下甚至瘫痪的情况，那么就无法实现组织的初衷。

金砖集团也要通过扩大成员国而获得长足发展。从国家集团（国家之间的合作、联合）的角度看，金砖集团不应限于目前的五个成员国，而要尽可能地把那些合格的、愿意加入的国家吸收进来。拉美的阿根廷、墨西哥、委内瑞拉，亚洲的印尼、泰国、越南、土耳其、沙特阿拉伯，非洲的埃及、埃塞俄比亚、尼日利亚等均可以吸收加入“金砖集团”。

## 结论：金砖合作与世界秩序

在现存世界秩序下，有人认为，中国应该在“体系内全面崛起”。<sup>⑪</sup>这一观点有道理，但存在问题。如果说，在20世纪末和21世纪初，我们如此主张，大概多数人觉得可行。但在今天，中国和世界均发生

了巨大的变化，姑且不论“在体系内”（应解读为“在现存世界秩序下”）能否“全面崛起”，这一主张其实就是主张中国在国际（全球）事务上的作用不冲击现存世界秩序。对现存的世界秩序无害的“国家崛起”自然对于主持、主导这一秩序的国家（美国）和国家集团（欧盟）来说是可以接受的。但历史上，“不挑战”现存世界秩序（前面已经提到，美国人伊肯伯里等已经把现存的世界秩序叫做“美国的世界秩序”）而做到“全面崛起”的国家（大国或者强国）尚不存在。实际上，假如真的要“全面崛起”，就不可能不挑战现存的世界秩序。

改变世界秩序乃至带来世界秩序的转型，美国和欧盟以及日本必然认为这是对他们定义的世界“现状”的挑战。日本对中国组建“新发展银行”和“亚洲基础设施投资银行”（AIIB）不仅不支持，而且强烈反对并极力封杀，就是因为日本认为这些新型的国际金融组织挑战了其在亚洲的金融老大地位，毕竟，日本一直控制着亚洲开发银行（ADB）。

金砖国家合作在短期内未必有多大的实质意义，但是其政治象征意义却很大，发出了前所未有的挑战现存世界经济秩序的信号。当然，这一“挑战”要理解为下述两点：一是在现存世界秩序下对既有的全球治理的修正（改革）、贡献、完善、补充；二是试图提供现存世界秩序无法提供的解决全球（包括区域）问题的方案，构筑与现存世界秩序多少不同的，更加合理、公正的新世界秩序。

金砖国家集团“内部”存在不同意见：一种观点认为，要在“现存世界秩序下”“参



加全球治理”，即“融入”现存的西方主导的世界秩序；另一种观点则认为，不仅要变革现存的代表旧的世界秩序的国际制度，而且要另起炉灶，催生新的世界秩序。既然金砖国家国内都存在意见分歧，他们之间的分歧就更加难以忽略，那么可以说，金砖合作对未来全球治理与世界秩序的影响还存在着很大的不确定性、复杂性和困难性。

（本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“新的全球治理：全球治理的理论与实践在欧洲的演变及其趋势”的阶段性研究成果，项目批准号：11JJ810013）

#### 注释

①2014年7月15日，金砖国家领导人在巴西福塔莱萨第六次会晤期间见证签署了成立金砖开发银行和建立金砖应急储备安排的两份国际协议。

②相关的评论见占豪：《金砖银行只是第一步》，观察者网，2014年7月18日，[www.guancha.cn/ZhanHao/2014\\_07\\_18\\_248107.shtml](http://www.guancha.cn/ZhanHao/2014_07_18_248107.shtml)；陈平：《金砖银行开启“后美国时代”》，观察者网，2014年7月17日，[www.guancha.cn/chen-ping/2014\\_07\\_17\\_247674\\_s.shtml](http://www.guancha.cn/chen-ping/2014_07_17_247674_s.shtml)。

③爱德华·卢斯：《奥巴马如何与金砖五国“交恶”？》，英国《金融时报》，2014年4月22日，<http://www.ftchinese.com/story/001055877>。

④“全球治理碎片化”（fragmentation）是最近20年在全球治理学界流行的一个说法，其始作俑者是已故美国全球治理研究权威罗西瑙（James

N. Rosenau）。至于到底什么是“全球治理碎片化”，学术界并未给出进一步的说明。这种时髦的说法并不是什么创新，反而令人费解。所谓全球治理碎片化，就是全球治理的各类主体（这里主要指国家行为体和大量的各种非国家行为体）各自为阵，“多极（多中心）化”，现有的美国 and 欧洲主导（控制）的国际（全球）机制，如世界银行和国际货币基金组织，无法推陈出新，机构改革乏力滞后，更无法整合各种全球治理倡议、行动和计划。欧盟有自己的全球治理战略与政策，其他国家（即使是韩国和新加坡）也均有自己类似的战略与政策。中国近几年也推出了自己的全球治理战略和政策。总之，各国在全球治理中的作用和角色相互冲突。

⑤实际上，由于金砖国家之间的巨大差异和难以逾越的障碍，尤其是中国和印度，以及中国和俄罗斯，金砖国家之间的集体行动总是有其限度的。当强调金砖国家之间合作的可能性、必要性和潜力时，不能跳到另一个极端，认为金砖国家之间一定会形成类似“西方七国集团”（G7）那样的国际集团。

⑥例如，英国《金融时报》的社论是《金砖集团拟重建国际秩序很难》，2014年7月15日，<http://www.ftchinese.com/story/001057248>。

⑦2014年是布雷顿森林体系成立70周年纪念，国内外多个纪念研讨会以此为话题。金砖国家峰会最终决定成立类似世界银行且比世界银行还要有用的发展银行，即“金砖发展银行”，加剧了这一讨论。以《布雷顿森林体系入古稀，金砖银行欲给其致命一击》为题的国内文章在多个重

要网站出现。作者名字不详。这里的引用来自：<http://finance.sina.com.cn/money/forex/20140719/175119760150.shtml>。

⑧最近几年有关西方自由秩序最主要的主张和论证者是普林斯顿大学的伊肯伯里（见John G. Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, Princeton University Press, 2012）。请注意，伊肯伯里直率地把这一秩序叫作“美国的世界秩序”。

⑨见庞中英：《全球治理：中国的战略应对》，《国际问题研究》，2013年第4期；庞中英：《中国崛起必须为世界提供解决方案》，清华大学《中国与世界观察》，2012年，见：[http://www.ccwe.org.cn/ccwenew/upfile/file/zhongguojueqibixvxiangshijie\(1\).pdf](http://www.ccwe.org.cn/ccwenew/upfile/file/zhongguojueqibixvxiangshijie(1).pdf)。

⑩习近平主席在接受拉美四国媒体的联合采访时指出：“我们将更加积极有为地参与国际事务，致力于推动完善国际治理体系，积极推动扩大发展中国家在国际事务中的代表性和发言权。我们将更多提

出中国方案、贡献中国智慧，为国际社会提供更多公共产品。”2014年7月15日，<http://politics.people.com.cn/n/2014/0715/c1024-25280466.html>。

⑪中国人民银行新闻发言人就金砖国家应急储备安排回答了记者提问，2014年7月15日，[http://www.pbc.gov.cn/publish/goutongjiaoliu/524/2014/20140717163249732727299/20140717163249732727299\\_.html](http://www.pbc.gov.cn/publish/goutongjiaoliu/524/2014/20140717163249732727299/20140717163249732727299_.html)。

⑫Sameer Dossani, "BRICS Bank: New Bottles, How's the Wine", London: *Bretton Woods Observer*, February 2014.

⑬Hedley Bull and Adam Watson(eds.), *The Expansion of International Society*, Clarendon Press, 1985.这是研究“英国学派”必读的经典论文集。该论文集包括一篇关于中国的论文：Gerrit W. Gong, "China's Entry into International Society".

⑭张春：《中国实现体系内全面崛起的四步走战略》，《世界经济与政治》，2014年第5期。

责编/武洁

## Develop a Non-Western Global Governance Scheme —The BRICS Cooperation and Transformation of World Order Pang Zhongying

**Abstract:** The BRICS cooperation is exerting and will continue to exert some influence on the global governance and world order, but its influence cannot be overestimated. Despite its impact on the existing global governance and its great significance in transformation of world order, the BRICS cooperation is still in the initial stage with many uncertainties and vulnerabilities, and people should not exaggerate its influence on the existing global governance (global institutions), whether it is positive or negative. This means that it is still too early to say that "the New Development Bank and the 'emergency reserve' are a 'challenge' to and may 'substitute' World Bank and the International Monetary Fund", yet this viewpoint has been expressed in the West and even in other countries and regions, including China.

**Keywords:** the BRICS cooperation, global governance, world order