

全球治理视角下的巴西多边主义外交与金砖合作

王 飞

【提 要】巴西是金砖国家中突出且高度活跃的一员，在合作机制创立阶段发挥了关键作用。巴西积极通过与金砖国家扩大合作，参与关键的制度设计，赢得自主权，以实现获得拉美地区的领导地位和更高国际地位的战略目标。通过两场金砖“主场外交”，巴西在国际金融、国际贸易、气候变化、互联网治理等议题上向世界传递了“巴西声音”，同时积极推动金砖国家合作的机制化建设。展望未来，推动金砖国家之间的能源合作与农业合作是巴西发挥自身比较优势、积极融入全球价值链的必然选择。

【关键词】全球治理 巴西 金砖国家 多边主义

〔中图分类号〕D83 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2018)01-0119-08

2017年9月，金砖国家（指巴西、俄罗斯、印度、中国、南非）领导人第九次峰会在中国厦门举行，对十年来金砖合作的成果进行了评估，并对开启金砖国家团结合作第二个“金色十年”进行了展望。巴西是金砖国家成员之一，在合作机制创立阶段发挥了关键作用，积极推进金砖国家之间全方位的务实合作。金砖国家合作机制是巴西大国外交和“南南合作”的产物。利用金砖国家合作机制，巴西在贸易和投资方面实现了跨越，在全球治理中提升了代表性和话语权，在拉丁美洲的领导地位得到巩固。回归民主化之后，“多边主义”多次出现在巴西领导人的讲话和著作中，巴西的外交战略呈现出明显的多边主义特征。巴西在全球、地区和双边等多个层次利用多边机制为本国争取国际事务中更多的发言权，积极参与全球治理。正是在这样的战略背景下，巴西积极参与金砖国家合作。本文在全球治理的视角下对巴西多边主义外交传统进行了归纳和梳理，并对巴西在金砖国家合作机制中的角色发挥进行定位。巴西在能源和农业领域的优势能积极推动未来金砖合作的深化，进一步实现金砖国家互利合作。

一、巴西外交多边主义传统

巴西军政府下台后，巴西进入民主过渡期。^①此时，与拉美地区其他国家一样，巴西深陷经济和社会危机：经济增长率低，债务和通货膨胀高企，人民生活水平下降，外资撤离。经济上的“内忧

^① 1964年，巴西发生军事政变，军队推翻了古拉特政府，建立了长达二十余年的军政府。

外患”以及长达50年的进口替代工业化战略积重难返，对巴西外交政策的重塑产生了重要影响。

1992年，塞尔索·拉斐尔就任巴西外交部长，巴西“参与型自主”的外交理念初步形成。该理念认为，如果巴西想要在国际舞台上享有更大的空间，就不能以保护主权为由而对新的国际议题和制度敬而远之。相反，巴西应尽力运用自身价值观和外交传统影响国际议程。费尔南多·恩里克·卡多佐^①继任巴西外交部长后，对“参与型自主”外交理念进行了扩展和深化。他认为巴西必须跨越专制民族主义和内向型发展阶段，努力实现对世界事务的竞争性参与。1993年5月，卡多佐出任巴西财政部长，塞尔索·阿莫林接任巴西外交部长，巴西的外交政策表现出更明显的多元化自主特征。为了能够在多边层面更具谈判能力，巴西努力加强与其战略伙伴之间的关系，并积极扩大在政治、经济和技术等领域的利益范围。卡多佐正式就任巴西总统后，在两届任期内，形成了巴西“参与型自主”理念指导下的外交格局，外交政策符合民主政治价值和经济自由主义。在这个时期，南方共同市场是巴西参与国际事务的平台。巴西还积极寻求与全球价值和趋势保持一致，积极参加包括环境保护、裁军、贸易自由化等议题在内的各种多边论坛。此后，巴西一直坚持多边主义的外交战略，重视国际法，推动全球治理改革，利用实用主义原则支持其实现拉美地区领导权和世界大国地位的国际战略目标。^②

2003年，劳工党主席路易斯·伊纳西奥·卢拉·达席尔瓦当选巴西总统，成为巴西外交政策的转折点，巴西外交战略实现了从“参与型自主”向“多元化自主”的转变。巴西积极参与全球事务，强调与新兴国家的政治经济合作，展现了负责任的大国风范。巴西更加重视与主要新兴经济体的联系。印度、巴西和南非“三国对话论坛（IBSA）”的成立标志着巴西与印度和南非的关系正常化。同时，巴西积极加强与中国和俄罗斯在商业、科技和军事等领域的合作。巴西的外交政策正式从“参与型自主”过渡到“多元化自主”，即通过“南南联盟”使巴西遵循国际原则和规范，实现多极化和更大的平衡。^③卢拉政府在外交上的根本立足点是用“多元化自主”的理念取代“参与型自主”，从而使巴西巩固了一种更加积极的外交政策。卢拉坚持推行多边主义，将其视为建立国际政治秩序的原则，并将其视为一种广泛的运动，以实现国际社会的权力分散和规范。巴西在与超级大国的交往中强调自主，重视通过双边努力或国际机构来加强与南方国家的联系，部分继承了军政府时期形成的“负责任的实用主义”^④传统。但是，“负责任的实用主义”并不与南方议程完全一致，这是巴西外交政策中的又一特点，例如，巴西从来不曾是不结盟运动的成员。

二、巴西参与金砖合作的效果

“金砖巴西”的全球治理观是：在多边主义外交战略的指引下，维持目前的国际地位，巩固在拉美的大国地位以及保证经济发展。^⑤鉴于此，巴西人认为必须积极参与一些国际规则的制定，并且要在国际组织中获得话语权，这样才能拒绝可能对本国产生不利影响的规则。巴西积极推动建立全球治理机制，并寻求在国际社会中拥有更多的话语权。^⑥巴西通过在世贸组织多哈回合贸易谈判、全球气候变化以及金砖国家合作等方面提高参与度实现了国际地位和影响力的提升。其中，金砖合作机

^① 卡多佐于1992年10月~1993年5月任巴西外交部长，1995年1月就任巴西总统。

^② 参见Cardoso, F. H., *A arte da politica: a historia que vivi*, Rio de Janeiro: Ciliação Brasileiro, 2006, pp 1-3.

^③ 关于巴西外交政策的三种类型转变，可参见[巴西]杜鲁·维也瓦尼、加布里埃尔·塞帕鲁尼：《巴西外交政策：从萨尔内到卢拉的自主之路》，李祥坤、刘国枝、邹翠英译，社会科学文献出版社2015年版，第11~12页。

^④ “实用主义”在巴西的历史可一直追溯到军政府时期。1967年后，盖泽尔总统推行了“负责任的实用主义”政策，通过远离国际权力中心实现自主。

^⑤ 参见贺双荣：《巴西现代化进程与国际战略选择》，《拉丁美洲研究》2011年第5期，第19~27页。

^⑥ 参见吴国平、王飞：《浅析巴西崛起及其国际战略选择》，《拉丁美洲研究》2015年第1期，第23页。

制被巴西视为彰显其新兴大国地位、助其获得参与全球治理地位的重要平台。同时，巴西希望通过金砖合作获得金融和投资支持，提升在国际事务中的话语权，增强在南美洲地区的影响力。

首先，巴西利用金砖合作机制提升国际地位。巴西外交政策的目的是推动世界体系在民主和公平方面更加完善，同时为发展中国家创造更加适宜的经济环境。巴西一直希望建立一个发展中国家联盟，从而在更好的政治条件下进行谈判，使“南北交换”更加公平。^① 金砖合作机制为包括巴西在内的世界上发展最令人瞩目的 5 个发展中国家提供了机会。于是，巴西成为金砖国家合作的积极倡导者，坚持“参与谋求自主”的理念，希望利用金砖合作机制参与全球治理，使其在拉美地区领导国的地位得到国际认可，并从地区大国走向世界大国，终极目标是寻求在联合国安理会当中的位置。金砖合作机制成为巴西推进其“入常”目标的重要平台，国际社会对其身份的认同感也得到提升。^② 巴西获得了多数发展中国家和英国、法国、俄罗斯三个安理会常任理事国的支持，国际社会对巴西“入常”的认可度达到了历史最高点。^③ 此外，卢拉政府时期还试图通过削弱美国的单边霸权而对国际秩序的改变产生一定的影响，这集中体现在巴西对于伊拉克战争的态度上。^④ 随着巴西国际影响力的提升，美国和欧洲对巴西的重视程度提高。2011 年，美国对外关系委员会的研究报告建议美国认真考虑加强与巴西全方位的合作，并且支持巴西成为联合国安理会常任理事国。^⑤

其次，巴西利用金砖合作机制强化其在南美洲的影响力。在多边主义外交战略的引导下，巴西的外交政策积极主动，希望通过加强自身经济实力以及与发展中国家的结盟在国际政治领域获得一定的影响力，提升在国际层级中的地位。与此同时，巴西以南美洲作为其利益范围，利用拉丁美洲作为其参与国际竞争的平台，以获得国际经济和政治领域的大国地位。^⑥ 在俄罗斯提出将虚拟的“金砖四国”转化为一个四国集团（G4）的倡议后，卢拉积极响应，希望将金砖合作升级为一个正式的政治协调机制。在成功举办第二届“金砖国家领导人峰会”之后，巴西又利用第六届“金砖国家领导人峰会”强化了其在南美洲的影响力。^⑦ 拉美地区经济一体化多层次的发展特性制约了进一步的深化与整合，相互竞争程度加剧，巴西希望利用金砖合作机制向本地区提供更多的发展机遇。在第六届“金砖国家领导人峰会”期间，巴西倡导了“金砖+”合作模式，邀请南美洲国家的领导人参加会议，并与金砖各国的领导人展开对话，以此强化巴西在南美洲地区的影响力。

最后，巴西利用金砖合作机制获得了一定的经济红利。一方面，金砖合作成为巴西对外贸易的稳定器，是巴西贸易创汇的核心市场。据统计，2009~2013 年，巴西与金砖成员国之间的贸易年均增幅约为 27%，高于巴西与发展中国家 20.1% 的增幅。2013~2016 年，巴西对外贸易降幅明显，但是与金砖国家之间的贸易缩减幅度（30.5%）低于巴西与发达国家的贸易降幅（31.7%）。^⑧ 此外，自首届金砖国家峰会以来，巴西与金砖国家成员国的贸易一直处于顺差水平。另一方面，金砖合作作为

① 参见 Andrew F. C. and A. Antkiewicz, *Emerging Powers in Global Governance: Lessons from the Heiligendamm Process*, Ontario: Wilfrid Laurier University Press, 2008, p. 137.

② 参见周志伟：《巴西参与金砖合作的战略考量及效果分析》，《拉丁美洲研究》2017 年第 4 期，第 119 页。

③ 参见周志伟：《巴西崛起与世界格局》，社会科学文献出版社 2012 年版，第 188 页。

④ 参见 Maior S., Luiz A. P., *A ordem mundial e o Brasil. Revista Brasileira De Política Internacional*, Vol. 46 (2), 2003, pp. 26-48.

⑤ 参见 Bodman, Samuel W., et al., *Global Brazil and U. S.-Brazil Relations. Council on Foreign Relations*, 2011, p. 80.

⑥ 参见 Christensen, S. F., *Brazil's Foreign Policy Priorities. Third World Quarterly*, Vol. 34 (2), 2013, pp. 271-286.

⑦ 《福塔莱萨宣言》：“我们将在金砖国家领导人第六次会晤期间举行金砖国家同南美国家领导人对话会，促进金砖国家与南美国家合作。我们重申支持南美一体化进程，特别是认可南美国家联盟在促进区域和平和民主、实现可持续发展和消除贫困方面的重要作用。我们相信，加强金砖国家与南美国家对话可以在促进多边主义及国际合作、推动在相互依存和日趋复杂的全球化世界中实现和平、安全、经济和社会进步及可持续发展等方面发挥积极作用。”“金砖国家领导人第六次会晤福塔莱萨宣言（全文）”，http://news.xinhuanet.com/world/2014-07/17/c_126762039.htm, 2014 年 7 月 17 日。

⑧ 周志伟：《巴西参与金砖合作的战略考量及效果分析》，《拉丁美洲研究》2017 年第 4 期，第 116 页。

巴西提供了金融资源。2017年4月,金砖国家开发银行与巴西国家经济社会发展银行签署了首份针对巴西的贷款协议,巴西获得了总额3亿美元、为期12年的贷款,将主要用于建设巴西的可再生能源项目。巴西是全球使用可再生能源的领先者,其中水力发电占其总发电量的60%。面对当前全球日益严峻的气候问题,绿色金融和可再生能源是有效解决之道。在此背景下,新开发银行此项贷款将进一步推动巴西能源结构多元化、保证未来能源安全。

三、巴西在金砖合作中扮演了重要角色

巴西是金砖国家中突出且高度活跃的一员,通过积极与金砖国家扩大合作,参与关键制度设计,赢得自主权,以提高在拉美地区的影响力和获得更高的国际地位。通过两场金砖主场外交,巴西在金融、贸易、气候变化、互联网治理等议题上向世界传递了“巴西声音”,同时,巴西还积极推动金砖国家合作的机制化建设。

(一) 巴西积极推动金砖合作机制化

在各国的努力下,金砖合作机制建设不断完善,已经从单一层次的外长会议逐步发展成为以“金砖峰会”为中心、辐射各个层级的多层次合作机制,议题也实现了扩展。巴西是金砖国家合作最为积极的推动者之一。通过实施互惠互利的多边主义外交策略,巴西推动建立“三国对话论坛”、“基础四国”等议题导向的多边协调机制,这可看成巴西积极推动金砖国家机制化合作的前奏。自2009年金砖合作机制形成后,巴西一直将发展与金砖国家之间的合作视为其外交政策的重点之一。2010年成立的巴西金砖国家政策中心,研究合作议程,制定对策安排,成为巴西对外战略和金砖国家合作战略的重要平台。

在首届金砖国家领导人会晤机制建立后,2010年四国领导人在巴西利亚举行的第二次会晤上提出加强金砖国家合作与协调的具体举措,推动金砖国家之间的务实合作。这一年,巴西经济强劲反弹,GDP实现了7.5%的高增长,帮助其在全球经济治理中获得了更加平等对话和合作的机会。巴西利亚峰会期间,巴西为金砖国家在企业家论坛、银行联合体和智库会议等议题方面搭建了合作与交流的平台。2014年,“金砖国家领导人峰会”再次来到巴西,此次峰会在推动金砖各国金融领域的机制化合作方面取得了突破性进展。新开发银行和金砖国家外汇储备库的建立标志着作为新兴经济体的代表,金砖国家开始尝试在区域和全球范围内进行金融公共产品的提供。新开发银行将采取市场化的运作方式,降低贷款成本,创新贷款工具,为发展中国家提供更加强劲、灵活、快捷和以客户为导向的融资服务。金砖各国在确立新开发银行和应急储备库的解决方案上分歧较大,巴西充分发挥了东道主的作用,积极推动各个多边、诸边议题的沟通协调,经过七轮谈判,终于达成全面共识。2015年3月18日,巴西参议院全体会议通过了议员安德烈·菲格雷多(André Figueiredo)的提案。该议员提出成立旨在推动和发展金砖国家间关系、加强彼此立法机构合作和交流的“巴西—金砖国家议会小组”。^①

罗塞夫总统被弹劾后,推动金砖合作机制化的进程在巴西并未受阻。代总统米歇尔·特梅尔就职次日就迅速赶到杭州参加G20峰会,随后又出席在印度举行的第八届“金砖国家领导人峰会”,足以体现巴西对“南南合作”、特别是金砖国家合作一贯的重视。虽然当前巴西的重点是恢复国内经济,但与金砖国家的合作无疑是助其走出政治经济危机的一把钥匙。2017年4月6日,巴西民主运动党(PMDB)的参议员罗伯托·瑞吉奥(Roberto Requião)指出,无论是政治上还是经济上,巴

^① 参见 Câmara dos Deputados, “Câmara cria grupo parlamentar entre Brasil e demais países do Brics”, <http://www2.camara.leg.br/camara/noticias/noticias/POLITICA/483861-CAMARA-CRIA-GRUPO-PARLAMENTAR-ENTRE-BRASIL-E-DEMAIS-PAISES-DO-BRICS.html>, 2015年3月18日。

西参与国际事务和扩展海外市场都必须与地缘政治战略和外交手段相配合，金砖国家开发银行的建立是非常成功的外交措施之一。^① 2017年4月25日，巴西外交与国防委员会主席、参议员布鲁纳·弗兰（Bruna Furlan）与中共中央对外联络部拉美局在巴西利亚展开对话时强调，巴西与俄罗斯、印度、中国及南非的关系是外交政策中的优先选项，而且在国防方面的重要性越来越重要。前主席佩德罗·维莱拉（Pedro Vilela）也强调，巴西将继续推动金砖国家在国际贸易、科学、技术、创新和教育等各个方面的务实合作，打造多方面、多领域共同努力的战略合作伙伴关系。^②

（二）巴西在多个领域贡献力量

自2010年后巴西经济开始减速，2015年第三季度以来更是陷入了政治经济危机，总统被弹劾，在一定程度上影响了其在金砖合作中的参与度。但是，尽管经济增长遇到困难，巴西在推动金砖国家合作方面还是发挥了重要作用，尤其体现在金融、贸易、气候和互联网等方面。

第一，积极推动国际金融体系改革。鉴于国际金融中不稳定因素及其影响的存在，在多次试图对世界银行和国际货币基金组织进行结构调整的努力失败后，金砖国家通过建立金砖国家开发银行和应急储备安排加强金融合作，希望以此来推动国际金融体系改革，改变全球经济治理中的权责不一致现象。^③ 2011年3月，金砖国家三亚峰会期间，巴西开发银行、中国国家开发银行、俄罗斯开发与对外经济活动银行、印度进出口银行和南非南部非洲开发银行共同签署了“金砖国家银行合作机制金融合作框架协议”，拟在五国间利用本国货币进行融资、扩大本币结算、促进贸易和投资便利化。2012年3月28日，巴西总统罗塞夫在印度参加“金砖国家领导人第四次峰会”时表示，联合国安理会以及国际主要金融机构，包括国际货币基金组织和世界银行都需要改革。此次峰会首次提出建立金砖国家开发银行的构想。2014年金砖领导人第六次会晤在巴西进行，最终达成了建立金砖国家开发银行的基本框架。巴西利用“金砖峰会”主办方优势促使在最后一刻就银行总部选址争执不下的中国和印度达成共识，对于新开发银行协议的达成发挥了关键性作用。

第二，反对贸易保护主义，倡导贸易自由化。巴西在世界贸易组织多哈回合贸易谈判中的态度体现了其在全球治理中的地位和诉求。^④ 农业一直以来都是巴西的优势产业，其农产品贸易具有强大的竞争优势。多哈回合的顺利谈判将通过降低农业关税壁垒促进巴西农业的出口，提升其贸易水平。因此，从卡多佐政府时期开始，巴西高度重视多哈回合贸易谈判。2003年，在墨西哥坎昆举行的世贸组织部长会议召开前，卢拉总统领导创建了“20国协调组”，坚持工业产品贸易自由化必须以农产品贸易自由化为前提。巴西在以解决农业问题为核心的多哈回合贸易谈判中发挥了作用，符合其国家利益，同时获得了其他发展中国家的支持。中国、印度和南非等国同巴西一起，发挥着核心作用。同时，巴西方面还积极探索建立金砖国家自由贸易区以及贸易保障措施。2014年在巴西福塔莱萨举行的“金砖峰会”上，金砖各国签署了出口信贷保险机构之间的合作备忘录，对于促进各国之间的贸易和投资具有保障性作用。巴西总统弹劾案之后，处于政治经济危机中的巴西将与金砖国家之间的贸易合作看成是摆脱经济困境的有效途径。例如，参议员格雷斯·霍夫曼（Gleisi Hoffmann）在2017

① 参见 Senado Federal, “Pronunciamento de Roberto Requião”, <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/430094>, 2017年4月6日。

② 参见 Câmara dos Deputados, “PC Chinês busca fortalecimento do diálogo político com o PSDB”, <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/noticias/pc-chines-busca-fortalecimento-do-dialogo-politico-com-o-psdb>, 2017年4月25日。

③ 参见王飞：《金砖国家金融合作：全球性公共产品的视角》，《新金融》2017年第1期，第26页。

④ 多哈回合原本应该在2005年完成，但由于发达国家与发展中国家的冲突难以调和，至今仍陷入僵局。其中，以巴西、印度等金砖国家为首的发展中国家，坚持要求发达国家取消对农业的补贴。

年4月20日的发言中表示,必须加强“南南贸易”,尤其与金砖国家和南方国家的国际贸易。^①

第三,区别对待金砖国家扩容。2013年,金砖国家领导人在第五次峰会期间与15个非洲国家的领导人就“金砖国家和非洲在基础设施领域的合作”进行了对话。此举开创了“金砖国家+”的互惠合作模式。紧接着,2014年的巴西福塔莱萨峰会,该模式得到拓展。巴西负责联系拉美国家共同体和南美洲国家联盟的代表参会,并具体设计实施了金砖国家与这两个地区性组织对话的详细内容和议题程序。此举不但彰显了巴西在拉美地区的影响力,还为金砖未来的发展模式开辟了一条新的道路:即金砖国家与关涉更多、覆盖更广的发展中国家建立交流与合作的途径,“以点带片”促进全球治理与互利共赢,把金砖经验推广到更广阔的发展中国家和地区。此后,由当年承办“金砖国家领导人峰会”的国家邀请相关次区域内的国家和国际组织参会的合作模式被固定下来。但是,针对墨西哥申请加入“金砖国家”,巴西一直反对,其理由是成员国数量增加会加大磋商和协调的难度,损害工作效率。但实际上则是忌惮墨西哥利用金砖机制提高在拉美的影响力。

第四,坚持强硬态度,积极推动金砖国家气候合作。由巴西、印度、中国和南非组成的“基础四国”是发展中国家组成的《联合国气候变化框架公约》下的谈判集团,于2009年11月28日联合国气候变化谈判哥本哈根会议召开前夕形成。自此之后,四国每季度轮流在本国主持召开气候变化部长级会议,就气候变化相关重点议题、发展中国家的关切进行讨论和立场协调。通过这一有效的协调机制,四国在历次气候变化国际谈判协调会和缔约方大会期间以“基础四国”名义进行统一发声,已对谈判进程产生了重大影响。第二十四次“基础四国”气候变化部长级会议于2017年4月10~11日在北京举行。巴西将举办下一次“基础四国”气候变化部长级会议。2015年,中国和巴西签署了《气候变化联合声明》,两国将进一步在可再生能源、森林碳汇、节能、能效和低碳发展等领域开展务实合作。其中,双方重点提到了太阳能领域的合作,在太阳能板和电池产业上增进认识,探索商业机会,开展政策、规划、技术标准、检测认证等方面的交流以及人员培训,推动中国太阳能企业在巴西投资建厂。

第五,在互联网治理和其他相关领域,巴西也提出了倡议。巴西的互联网治理目标是强调国家安全和用户的隐私权。为了实现这一目标,巴西加入了金砖国家之间的海底光缆建设计划,希望通过多元化获得网络空间的战略独立性。同时,巴西颁布了《互联网民法》,努力平衡用户、政府之间的权利与义务,保持互联网的开放特性,加强保护网民的隐私。^②其实早在2011年12月,巴西就与印度、南非在联合国共同提出建立“联合国互联网相关政策委员会”,加强政府层面的合作,并将私营部门和民间团体等攸关方的提议纳入参考范围。在巴西达成的《福塔莱萨宣言》表达了对互联网被恐怖分子利用的关切,强调遵守国际法原则和准则,以及通过国际合作确保和平、安全和开放的网络空间的重要性。2017年的《巴西国防白皮书》指出,在国防方面,巴西寻求优化从更发达国家获得技术的条件。同时,鉴于金砖国家以及巴西、印度和南非“三国对话论坛”显示出的特点,在高端技术领域,发展中国家之间仍有很大的合作空间。因此,巴西将在吸收发达国家技术的同时,积极推动金砖国家之间的合作。

四、巴西在能源和农业领域推动金砖合作取得新突破

金砖国家在能源消费总量和能源效率方面均占全球重要地位,且大多数都是传统农业大国,能源合作和农业合作将成为新时代促进金砖国家间经济合作的重要途径。未来金砖国家的合作需要寻

^① 参见 Senado Federal, “Pronunciamento de Gleisi Hoffmann”, <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/texto/430283>, 2017年4月20日。

^② 参见何露杨:《互联网治理:巴西的角色与中巴合作》,《拉丁美洲研究》2015年第6期,第70页。

找新的突破口，能源合作和农业合作将成为突破口。

巴西国土面积辽阔，境内多被亚马逊热带雨林覆盖，森林矿产资源十分丰富。作为全球能源储量靠前、农产品具有一定竞争优势的国家，巴西在未来与金砖各国在能源和农业领域的合作中将占据重要地位。笔者根据联合国贸发会议数据计算，目前，巴西是俄罗斯农产品的主要供给来源，是中国和印度能源矿产的供应基地。

首先，发挥能源优势，促进金砖能源合作。巴西拥有丰富的天然气和石油储备，以乙醇为代表的可再生能源的研制和开发位居世界先进水平。自 2007 年以来，巴西在东南部远海水域发现了储量丰富的盐下层油田。据估计，这里的石油储量可能高达 700 亿桶，巴西也将从一个贫油国变成世界上最具潜力的石油生产国和石油出口国之一。时任总统卢拉评价巴西深海石油的发现是“巴西的二次独立”。^① 2012 年 8 月，巴西石油公司又在桑托斯湾的卡尔卡拉油田发现一条 400 多米厚的石油储藏带，有可能是迄今为止巴西所发现的储量最为丰富的海底石油。如果开采进展顺利，2020 年巴西全国的石油生产能力将达到日均 500 万桶，并可以成为全球前五大石油生产国。目前巴西国内开采的石油 80% 以上来自海上油田，深海石油日产量为 18 万桶。为防止全球石油巨头联合，影响巴西深海石油的开采安全，巴西对石油开采规定了严格的限制。限制的范围除了限定合作方、股权分配、签约金之外，投资者还要遵守在巴西国内购买设备等规定，要求在项目初始阶段购买本土设备和服务的比例需达到 37%，从 2022 年起升至 59%。

金砖国家在能源领域的合作将帮助促进建立全球能源合作新机制，推动全球经济治理体系重构和全球经济社会可持续发展。凭借丰富的资源基础，巴西有望在全球治理的能源合作方面获得一定话语权。^② 同时，伴随传统能源的日渐衰竭和日益严重的污染问题，新能源在未来的主流发展趋势不可替代，绿色发展已经深入人心。新开发银行首批项目全部是绿色可再生能源项目，为金砖国家的能源合作开启了新篇章。巴西 2030 年国家能源发展规划将扩大对能源领域的投资，开发核能、水力、热力、风能以及生物能源发电，这将极大刺激国内对能源行业相关产品的需求，使除化石能源外的新能源行业继续迅速发展。此举与金砖国家合作的大趋势相匹配，并且具备极大潜力。

其次，深挖农业潜力，增强金砖国家农业合作。巴西拥有大量的耕地，很多地区面临着无人耕种的窘境。金砖国家大多是传统农业大国，农业是这些国家的命脉。各国未来可以在农业方面人地分出、互通有无，建立满足共同需求的粮食市场。巴西以国土面积、可耕地资源、气候特点等优势以及世界对农产品需求增长为依据，确定了“以农立国”的可持续发展战略。2016 年政治经济危机发生后，巴西选择扩大和推动金砖国家之间的农业合作助其走出危机。例如，巴西农业部长在罗塞夫被暂停总统权力之后，建议代总统特梅尔，通过扩大对中国的农产品出口，帮助巴西农业走出困境。中国是巴西最大的贸易伙伴，与巴西的农产品贸易互补性强，巴西对华出口农产品数量较大，只要中方愿意优先选购巴西产品，巴西农业会很快实现较大幅度的增长。^③ 巴西是世界上最大的大豆出口国，并在 2016 年占中国大豆总进口量的 46.5%。集中度较高带来了合作的机遇，两国可以探索新的大豆交易方式，使中国企业能够直接从巴西大豆种植户手中购买大豆，减少交易环节，降低交易成本。

五、结论

自卡多佐总统第二届任期以来，多边主义贯穿了巴西的国际战略。此后的劳工党两位总统、三

^① 参见 Schutte, R. G., Brazil: New Developmentalism and the Management of Offshore Oil Wealth, *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, Vol 95 (1), 2013, pp. 49-70.

^② 俄罗斯最早提出建立金砖能源俱乐部，将金砖五国联系在一起，利用稳定的供求关系实现能源价格的稳定。

^③ 《巴西农业部长将摆脱经济危机的希望寄托在中国身上》，<http://br.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201606/20160601343269.shtml>, 2016 年 6 月 26 日。

届半任期都通过采取多边主义的外交战略参与全球治理,促进“南南合作”,共同服务于巴西追求拉美地区领导权和世界大国地位的外交战略目标。金砖合作机制建立后,巴西表现出积极的态度,通过推动金砖国家开展务实合作,强化其外交目标的实现。巴西认为金砖合作机制是谋求自主化的有效手段。通过两场金砖主场外交,巴西向世界传递了“巴西声音”。巴西的金砖合作战略总体上对金砖合作起到了正面且积极的作用。2010年,巴西承办的“第二届金砖国家领导人峰会”对金砖峰会机制化的形成起到了巩固作用。2014年,金砖国家领导人峰会第二轮轮回首先从巴西开始,体现了巴西在促进团结、提振信心和巩固合作方面的重要贡献。在国际金融秩序、国际贸易规则、气候治理和互联网治理等方面,巴西积极推进金砖国家的务实合作。

金砖各国之间具有相互合作的基础和动力,各国对自身发展和国际问题的共识促使他们需建立更加紧密和全面的伙伴关系。因此,长期内金砖合作继续看好。展望未来,虽然巴西国内政治经济危机尚未结束,经济减速也在一定程度上影响了巴西在金砖合作中的影响力,但是巴西的多边主义外交仍然相对活跃,国内的结构改革仍在继续,其经济影响力和发展潜力仍然巨大。与此同时,巴西国内的各种缺口恰恰成为促进金砖国家在这些领域推进务实合作的契机,无论是基础设施建设、劳工改革,还是反腐败,都为日后巴西与其他金砖国家成员国展开对话和合作提供了合作基础。其中,能源和农业两个方面的合作是巴西充分发挥自身比较优势、进一步促进金砖国家务实合作的突破口。根据国际货币基金组织的预测,2020年,中国和印度对全球经济增长的贡献度将达到40%以上,成为最主要的增长引擎。^①巴西作为全球主要的原材料产地,在上一轮大宗商品繁荣周期中享受了来自中国和印度巨额需求产生的福利,未来将在一定程度上依赖中国和印度的发展。因此,巴西必须与中国和印度加强团结,借此提升在全球产业链中的地位,实现经济、社会的可持续发展。金砖国家合作机制正是强化这一联系的制度性保证。

本文作者:经济学博士,中国社会科学院拉丁美洲研究所助理研究员、巴西研究中心副秘书长
责任编辑:周勤勤

Brazil's Multilateral Diplomacy and BRICS Cooperation from the Perspective of Global Governance

Wang Fei

Abstract: As a prominent and highly active member of the BRICS, Brazil has played a leading role in the establishment phase. By actively expanding its cooperation with the BRICS, Brazil has participated in key institutional designs, won decision-making power, and achieved its strategic goals of taking Latin America's leadership and gaining a higher international position. Through twice BRICS "host diplomacy", Brazil spread the "Brazil voice" to the whole world in such fields as finance, trade, climate change and Internet Governance. At the same time, it actively promotes the mechanism construction of BRICS cooperation. Looking into the future, promoting BRICS cooperation in the areas of energy and agriculture will be a necessary choice for Brazil to play its comparative advantages and to actively integrate into the global value chain.

Keywords: global governance; Brazil; BRICS; multilateralism

^① 参见 IMF, "World Economic Outlook", October 2016.