

“金砖扩员”与“全球南方”里的 中等强国

丁 工

【内容提要】 金砖国家合作机制在全球治理境域中的地位和作用日渐突出,已经成长为促进世界经济增长、完善全球治理的重要机制。作为“全球南方”国家加强政策协调的制度平台和合作载体,金砖国家合作机制致力于提升“全球南方”在国际体系中的代表性和发言权。“全球南方”里的中等强国已经逐步显现对全球治理不可忽视的作用,并将在一系列重大和敏感的国际与地区问题上发挥更大作用,成为维护国际和平与促进世界发展的重要力量。在新一轮扩员之后,金砖国家合作机制的代表性和公信力得到进一步提升,但仍然面临扩大群体受众面和维持高位影响力的现实需求。金砖国家和中等强国都是步入全球治理舞台中央的新生集体力量,对国际事务存在相似或相近的观点,这些因素决定两者的共存空间和合作潜能巨大。中等强国看待金砖合作的态度更加客观公正。“全球南方”里的中等强国能够兼顾扩员的代表性和影响力,更应该成为金砖国家合作机制扩员的优先考虑方向。

【关键词】 金砖国家 中等强国 全球治理体系 二十国集团
“全球南方”

【基金项目】 中国社会科学院“登峰战略”重点学科项目“中国周边战略”(项目编号:2017DFZDQQY02);中国社会科学院创新工程项目“中国周边外交战略”(项目编号:2020QQYB05)。

【作者简介】 丁工,中国社会科学院亚太与全球战略研究院助理研究员。

2024年1月,金砖国家合作机制完成第二次扩员,包括沙特阿拉伯、埃及、埃塞俄比亚、伊朗和阿联酋5个国家正式加入。这次扩员不仅进一步提升金砖国家的地域覆盖面和平衡性,有利于壮大发展中国家的声音,更为符合条件并有意向加入“金砖大家庭”的发展中国家提供可行的参考路径,极大

地彰显了金砖国家合作机制的吸引力和感召力。金砖国家为全球和区域治理机制改革的顶层设计发挥了引领作用,在实现历史性扩员之后,金砖国家合作机制对“全球南方”国家和全球治理产生更加广泛和深远的影响。虽然在新一轮扩员之后,金砖国家合作机制的代表性和公信力得到进一步提升,但仍然面临扩大群体受众面和维持高位影响力的现实需求。因此,继续扩大金砖国家合作机制的辐射面积和受益范围,根据机制“自然发展”过程适度增加成员国数量仍是金砖国家合作机制的基本发展趋势。在此过程中,金砖国家需要强化自身作为“全球南方”利益代言人和维护者的角色,扩员的对象无疑要面向“全球南方”国家。其中,“全球南方”里的中等强国能够兼顾扩员的代表性和影响力,更应该成为金砖国家合作机制扩员的优先考虑方向。

一 “全球南方”崛起与金砖国家合作机制的建立

(一)“全球南方”概念的梳理及其战略作用的增强

“全球南方”不是一个确切的观念,而是一个综合性的概念。迄今为止,研究者们对“全球南方”的内涵尚未达成共识,很多时候将“全球南方”同发展中国家、第三世界等名词混用。在世界地图上看,“全球南方”通常泛指拉丁美洲、亚洲和非洲等地区,由于在地理范围上大多位于南半球而得名^①。由此可以看出,“全球南方”一般用来指代发展中国家的集合体,是发展中国家以整体力量存在于国际政治舞台上的象征。因此,要建立普遍认同和广泛接受的“全球南方”概念,首先应该准确框定发展中国家的范畴和定义边界。

冷战结束以来,发展中国家的群体性崛起成为改变世界战略格局、促进全球经济治理体系变革的重要因素。但直到目前,学界对发展中国家概念本身仍没有一致认可的定义,对发展中国家的范畴也存在争议。发展中国家的概念最早源自于对第三世界国家的称谓。在 20 世纪 80 年代早期,人们开始使用“新兴工业化经济体”一词来描述非西方国家中经济快速增长、实行较为开放的自由化政策的亚洲和拉美国家。随后又有机构提出新兴市场概念,指发展中国家内部少数规模中等和收入较高的经济体。进入 20 世纪 90 年代,发展中国家的称谓得到国内外学术界认同,但关于划分新兴经济体的标准依

^① 刘德斌、李东琪:《“全球南方”研究的兴起及其重要意义》,《思想理论战线》2023 年第 1 期。

然众说纷纭,不同的国家和国际机构给出多个不同版本的成员名单。比较流行的划分方法是根据联合国按照人均收入高低标准认定,但一些海湾产油国尽管国民收入很高,甚至比绝大多数老牌发达国家还要高出一大截,却被国际社会公认为发展中国家。还有以加入某种组织获得身份认同来定义国家属性的方法,如一度以加入经济合作与发展组织或者欧盟为发达国家的标志,土耳其、墨西哥、智利、以色列作为经济合作与发展组织成员国等就以此为依据认定自己是发达国家。

尽管国际社会对发展中国家概念的界定并不一致,但毕竟有某些趋同的方法论和视角,主要依据经济、社会、人文发展标准和历史经历,并认为这些因素构成发展中国家政治行为和对外关系特征的基础。基于此,笔者认为发展中国家的定性不仅是一种经济发展情况的反应,也与该国政治制度、社会发展、对外战略思维方式和国际交往趋向紧密相关。因此,笔者参照上述标准认为,发达国家主要指欧盟国家和七国集团成员,即欧盟 27 个国家,非欧盟的瑞士、韩国、新加坡、以色列、澳大利亚和新西兰 6 个国家,以及七国集团中的美国、日本、英国、加拿大 4 个国家,共计 37 个国家。而在联合国 193 个会员国中,除这 37 个国家之外,包括中国在内的所有亚洲、非洲、拉丁美洲和大洋洲岛国 156 个国家都是发展中国家。也就是说,构成“全球南方”的主体仍然是处在非西方世界的亚非拉地区约 160 个发展中国家,与之对应,“全球北方”近似或等同于发达国家。可见,“全球南方”不再是国际政治舞台上“沉默的大多数”,而已经是推动国际力量对比的原动力和新变量。

(二) 金砖国家合作机制的建立

金砖国家是中国、印度、巴西所代表的新兴国家群体性崛起的时代潮流产物,也是“全球南方”国家正扮演着越来越重要角色的体现^①。自 2009 年 6 月中国、俄罗斯、印度、巴西四国领导人举行首次会晤以来,金砖国家合作机制已形成全方位、宽领域、多层次的运行架构,实现从经济学虚拟概念向国际合作平台的实质性转化。现今,金砖国家合作机制成员来自亚、欧、非、美四大洲,总共包含 28 个合作机制,其中部级 14 个、高官层次工作组 9 个、其他领域 5 个,形成覆盖首届峰会、财金专员、青年外交官、媒体代表多个层次级别,关涉经济学家、民间人士、政府职员以及社会团体、行政部门等不同行业单位和组别领域,从国内事务磋商到国际问题协调等多个领域的全面覆盖。

^① 丁工:《金砖国家发展方向与中国战略作用的关联初探》,《南亚东南亚研究》2022 年第 5 期。

自成立之初,金砖国家合作机制就与“全球南方”国家的命运紧密联系在一起,成为新兴经济体、发展中国家合作的表率 and 典范。

作为开展“南南合作”的重要载体和对话平台,金砖国家合作机制提出了一系列有关发展中国家联合自强的设想,成为国际体系变革最为积极的因素和完善全球治理最为活跃的动力^①。从扩大机制受众群体和影响的角度看,金砖国家合作机制有必要扩充规模,以提升该组织的地域代表性和覆盖面,并促进合作机制的多样性和包容性。但同时,扩员也是一把“双刃剑”,既能增强金砖国家整体实力,也会衍生一些复杂问题,从而稀释机制的合作效力。因此,在明确指导原则、标准和启动程序的基础上,进一步厘清扩员的边界和锁定潜在的目标方向对金砖国家合作机制发展至关重要。

二 中等强国崛起与全球治理新格局

(一) 中等强国身份的辨析与认定

中等强国(Middle Power)是国际关系领域的术语,从中等国家概念的基础上延伸而来,用来描述那些虽不是超级大国或大国,但实力却显著超出普通中小国家、具备较强地区影响力和较高国际认可度的国家群体。基于前述理论可知,界定中等强国必须从中等(Middle)和权力(Power)两个基本面来判断、衡量和测度。首先,中等强国位于国际层级体系的中段偏上结构,具有依托实力造就的权力;其次,中等强国能够使堆积、团聚的权力发挥足够有效的影响力。因此,中等强国属性的最大特点便是在世界各国层级序列里除大国外最出类拔萃的国家,西班牙、韩国、澳大利亚、土耳其、加拿大、阿根廷、印度尼西亚、波兰、墨西哥就是这类群体的典型代表。当前,世界上共有233个国家和地区行为体,其中包括197个国家(195个主权国家、两个准主权国家纽埃和库克群岛,不含马耳他骑士团^②)和36个地区,其中193个是联合国正式会员国,巴勒斯坦和梵蒂冈是联合国观察员国,纽埃和库克群岛尚未加入联合国。

^① 王友明:《金砖机制建设的角色定位与利益融合》,《国际问题研究》2015年第5期。

^② 耶路撒冷、罗得岛和马耳他圣约翰主权军事医院骑士团,简称马耳他骑士团,是联合国观察员实体,具有“准国家”性质,没有领土,是最为古老的天主教修道骑士会之一,也是世界上最著名的微型国家之一。前身是天主教军事组织医院骑士团,也是著名的三大骑士团之一。该国拥有两幢享有治外法权的建筑:罗马孔多迪大街68号一幢占地1.2万平方米的大厦马耳他宫,以及罗马郊区阿文提诺山上的马耳他部。骑士团居民只有几十人。

由此不难看出,中等强国这一阶层大致由按权力指标综合排名第10~30位的国家构成^①。这意味着,中等强国实际上并不处于真正的中部区间,而是处在以享有联合国合法席位、具备国际社会正式成员身份的近200个国家为系统基数的、位居前15%最强大国家的上层精英集团之中。

(二) 中等强国崛起推动全球治理新格局的形成

自第二次世界大战结束以来,加拿大和澳大利亚等国完全认同和接受了中等强国的地位,积极以中等强国身份参与国际和地区事务,在联合国框架内缓解地区热点国家的紧张关系,通过在国际维和、环境保护领域践行多边主义原则,使全世界对核裁军、人道主义干预有兴趣的国家行动起来,展现在经济一体化和维和行动等关键问题上左右全球议程的能力,开启以中等强国为独立科目使用现代国际关系思维模式进行学术观察和政策研究的篇章^②。这种治国理政的施行方略为秉承大国意愿和追求却受到自然禀赋等条件限制的多个国家所接受,并被运用到外交政策实施的过程中,成为许多中等体量大国进行战略筹划和对外交往的常规选项。然而,在美国和苏联主导国际政治与经济秩序的格局下,中等强国外交不得不在美苏之间“选边站队”,难以获得自主可控的更大行事空间。冷战后,在中等强国群体性崛起的独特背景下,一批中等强国的战略自主意识从隐性潜意识转向争取显性政治诉求,开始寻求加强自身开拓性和创新性的领导地位^③。

从全球层面看,中等强国在国际关系格局和全球治理体系中的地位和影响显著上升,在一定程度上成为全球格局多极化的发展变量和重要推手。例如,在联合国安理会改革问题上,由韩国、墨西哥、巴基斯坦、阿根廷、土耳其等中等强国牵头的“团结谋共识”运动,反对强加不成熟的改革方案或采取零散处理的做法,认为应通过充分民主协商、凝聚共识使改革更有效率和透明,而不是强行推动各方尚存巨大分歧的改革方案,成为打破“四国联盟”(日本、德国、印度、巴西)希冀以“抱团捆绑”方式单方面强行获取安理会常任理事国席位图谋的先驱力量^④。2010年5月,土耳其联手巴西同伊朗签署在土

^① Emel Parlar Dal, *Middle Powers in Global Governance: The Rise of Turkey*, Springer Nature Switzerland Ag, 2019.

^② Nikola Hynek, *Canada as a Middle Power: Conceptual Limits and Promises*, *Central European Journal of Canadian Studies*, Vol. 4, No. 1, 2004, pp. 32-43.

^③ Bruce Gilley, *The Rise of Middle Powers*, *New York Times*, September 11, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/09/11/opinion/the-rise-of-the-middle-powers.html>

^④ 丁工:《中等强国与中国周边外交》,《世界经济与政治》2014年第7期。

耳其境内进行核燃料交换的协议,为处于僵持局面的伊朗核危机提供了全新的解决途径。2010 年 6 月联合国在审议美国提交的关于制裁伊朗的决议案时,土耳其和巴西作为该届安理会的非常任理事国顶住美西方国家的压力,成为安理会仅有的两个投反对票的国家。2013 年 9 月,由韩国、墨西哥、土耳其、澳大利亚和印度尼西亚五国组建中等强国合作体(MIKTA)机制,左右逢源于金砖国家和七国集团两大群体之间,成为博弈双方争取的相对独立的“中间地带”^①。2018 年 10 月,作为中等强国重要代表的加拿大召集 12 个世贸组织成员在渥太华开会,达成维护争端解决机制等诸多共识。这个中等强国倡议组织也被称作有关世贸组织改革的“渥太华集团”,尽管这些国家劝说美国不要阻挠世贸组织上诉机构法官遴选和任命的努力没有成功,但在一定程度上缓解了既得利益维护者与后起分权者之间的对立,有利于促进全球治理体系改革和应对全球性挑战。此外,多位来自墨西哥、土耳其、澳大利亚等中等强国的人员曾出任联合国秘书处、世界银行集团总部、经济合作与发展组织秘书处以及国际专门机构和重要地区组织的主要负责人。

从地区层面看,中等强国大多无视超级大国的投票偏好,不会为迎合欧美大国而放弃区域集团独立自主的代表身份。事实表明,韩国、澳大利亚、印度尼西亚、巴基斯坦、土耳其等中等强国不盲目依赖于大国,甚至与大国在本地区处于对抗状态,也都没有把美国或者其他大国作为地区的主要投票伙伴^②。2003 年 3 月,在美军借道土耳其国土开辟对伊拉克的北方战线,以及土耳其越境打击伊拉克北部山区库尔德工人党武装等涉及重大安全利益的问题上,土耳其顶住美方压力,坚决表示“根据自身的利益采取行动,有权决定自己的外交政策”。在全面与进步跨太平洋伙伴关系协定(CPTPP)潜在或意向成员方中,韩国和印度尼西亚两个中等强国的立场非常关键,对该机制起到风向标和催化剂的作用,印度尼西亚对美国召开环南海沿岸国海军论坛的提议也不买账。2019 年 6 月,西非国家经济共同体决定于 2020 年正式发行区域单一货币埃科(ECO),以取代西非法郎及各国现行流通的本国货币,并决定组建西共体联邦银行,实行统一管理。

^① Mo Jongryn, Introduction: G20 Middle Powers (MIKTA) and Global Governance, MIKTA, Middle Powers, and New Dynamics of Global Governance: The G20's Evolving Agenda, Palgrave Pivot, New York, 2016, pp. 1 - 12.

^② 金灿荣、段皓文:《后危机时代的大国关系格局与新动向》,《湖北大学学报(哲学社会科学版)》2013 年第 1 期。

围绕当前俄乌之间的激烈武装冲突,国际社会立场出现分化,自愿或者被迫开始“选边站队”。南非、巴基斯坦、沙特阿拉伯、伊朗、阿根廷、墨西哥、印度尼西亚、埃及、土耳其、尼日利亚等大多数中等强国选择相对温和的中立态度,不赞同某些西方大国使用过激手段解决冲突的做法,土耳其、印度尼西亚等个别国家还积极扮演调停人角色。由于大国之间结构性矛盾在俄乌冲突中呈现被激化和放大的趋势,中等强国拓展外交领域和参与国际事务的热情引起世界关注,主要大国都在努力争取中等强国来增加自身竞争的筹码。不难看出,俄乌冲突再一次唤醒了这些国家的强国梦和战略自主的内在需求,但它们的梦想决不是依附任何一个国家,即使依附也是为达到自身目标的策略与桥梁,仅仅是在一定时期和一定范围内。这些国家的意识觉醒和未来可能采取的战略策略将会逐渐影响世界格局的进一步调整与演化^①。可见,在当前和今后各个区域经济与社会发展事务上,这些中等强国通过参与国际竞争和合作提升了自身的话语权和利益分享权,寻求在国际舞台上获得更大的影响力。自第二次世界大战结束以来,从联合国五常、七国集团、八国集团到二十国集团机制的扩展表明,超级大国和强国即便有能力建立国际制度和规则,但如果没有中等强国的积极参与,这些制度和规则将难以长期运行。也就是说,从全球权力集聚向流散平行演变的发展脉络和现实表象看,未来国际关系格局将向世界大国减少、中等强国增加、地区强国林立的方向演化实属情理之中^②。

三 以中等强国为“金砖扩员”的优先方向

随着金砖国家合作机制影响力不断提升,越来越多的国家有意向加入其中。据悉,已经有十多个国家提交加入金砖国家合作机制的申请,二十多个国家表达希望加入的意愿。经过本次历史性扩员后,金砖国家组织代表着85%发展中国家的GDP、近75%世界发展中国家人口、80%国际贸易总额,金砖国家的地域覆盖面和平衡性获得进一步提升。但仍有近150个发展中国家不是它的成员,如果不能照顾到其他发展中国家或新兴经济体的利益,金

^① 陈文玲:《俄乌冲突:世界格局演化的重要变量》,《国家安全研究》2022年第2期。

^② 袁援平:《世界格局和大国关系新变化》, <https://huazhi.nju.edu.cn/24/64/c32155a468068/page.htm>

砖国家合作机制将失去其合法性和公信力^①。而且,金砖国家合作机制既不是针对特定国家的“俱乐部”,更不是追求封闭排外的“小集团”,而是始终秉持自愿协商、开放包容的合作主义精神的多边协调机制^②。因此,金砖国家不可能总是维持成员固化的状况,扩员将是大势所趋,而扩员以及优先吸收哪些国家进入则是极为复杂的问题。扩员虽然整体上可壮大组织的力量,但是也存在成员间共性下降、“公约数”缩小、决策力萎缩的可能性。因此,金砖国家基本认同增加成员数量能够促进机制的多样性和包容性,也能够进一步增强、扩展该组织的地域代表性和涵量覆盖面,以便在国际舞台上发出更强有力的声音^③。在此过程中,金砖国家需要强化“全球南方”利益代言人和维护者的角色,扩员的对象自然要面向“全球南方”国家^④。其中,“全球南方”里的中等强国更应该成为金砖国家合作机制扩员的优先考虑方向。原因在于以下几点。

(一) 中等强国对金砖国家合作机制态度更为积极客观

当前,世界正处于一个向新秩序发展的阶段,发达国家与发展中国家已经达成一致并在某些情况下得到实施的改革举措并没有实质性地改变原有国际机构的实际权力安排。发达国家与发展中国家之间的平等协商与有效合作仍受到多方面因素的限制,西方国家对改革国际秩序举棋不定,持延滞和迟疑态度,国际关系中不公正、不平等现象仍很突出,发展中国家未能在国际金融危机低谷之时乘势重塑全球治理秩序,为不能深谙国际游戏规则和博弈之道交付学费。

随着金砖国家合作机制新一轮扩员完成,在二十国集团机制内,金砖国家与七国集团几乎拥有同样数量的成员,按照购买力平价(PPP)计算,金砖国家经济总量也已经与七国集团大致相当,而这正是“全球南方”崛起以及发展中国家与发达国家力量对比变化的缩影^⑤。然而,全球秩序和国际机制改

^① 冯维江:《二十国集团与金砖国家合作》,《中国远洋海运》2017年第8期。

^② 《外交部就习近平主席主持金砖国家领导人第九次会晤和新兴市场国家与发展中国家对话会举行中外媒体吹风会》, https://www.mfa.gov.cn/web/wjzbzhd/201708/t20170830_356070.shtml

^③ 孙艳晓:《金砖国家的扩容:基础、路径与风险》,《俄罗斯研究》2019年第1期。

^④ 《黄薇:发挥G20平台优势 中国峰会应有新观念》, <http://world.people.com.cn/n/2015/0731/c1002-27394120.html>

^⑤ 郭树勇:《二十国集团的兴起与国际社会的分野》,《当代世界与社会主义》2016年第4期。

革相对于世界格局和战略力量对比的变化存在延迟性和滞后性,致使国际力量对比和现实秩序安排形成一定程度的“失真”与“错位”。新兴国家群体性崛起在很大程度上受益于现行的国际秩序,它们寻求改变以发达国家利益为导向的全球治理规则,对现有全球秩序的重新思考和调整国际权力结构的诉求并不是要实质性的推倒重来,也不是“另起炉灶”^①。金砖国家推动建立了新开发银行和应急储备安排,两大多边金融机构渐次落成和投入运营有力地补充和完善了布雷顿森林体系下的多边合作机制和国际开发组织。但作为全球性的新兴大国协调机制,金砖国家谋求和维护发展中国家正当权益、要求对国际制度进行公正合理改革的行为仍然会被美西方国家视为政治和经济上的挑战,会被怀疑和解读为要修正、打破甚至推翻现行的国际政治经济秩序^②。出现这一问题的原因,既在于发达经济体对金砖国家合作机制了解不够,也是西方国家从维护自身既得利益的角度出发所致^③。

相比而言,中等强国看待金砖国家合作机制的态度更加客观公正,并且金砖国家和中等强国都是步入全球治理舞台中央的新生集体力量,对国际事务和全球治理存在很多相似或相近的观点与理念^④。一方面,中等强国从现行体系中获益,不仅遵守现行国际制度和规则,而且对现行国际秩序存有极高的认同度和归属感,有维护其稳定的意愿和利益诉求;但另一方面,中等强国也对现行体系不满意,是改革的倡导者和参与者。作为变革者,中等强国认为世界制度体系并未完全反映当前的国际关系格局和全球经济状况,需要采取有效行动改变全球秩序中部分不公平、不合理的现状,要求对西方发达国家主导的全球规则体系进行改革^⑤。因此,虽然许多国家表达了加入金砖国家合作机制的意愿和想法,其中一部分国家也获得了金砖国家成员的认可和支持,但从该组织的长远发展角度看,如果再进行扩员,重点考察的对象和可能的候选者包括印度

^① 李东燕:《乌法峰会绘制全球治理新蓝图》,《中国社会科学报》2015年8月13日。

^② G. John Ikenberry, *The Rise of China and the Future of the West*, *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1, 2008, pp. 23 - 37.

^③ Alan S. Alexandroff, *The Gx Global Governance: China Faces G20 Leadership*, *Global Review*, Vol. 6, No. 3, May/June 2010, pp. 12 - 32.

^④ Schoeman Maxi, *Alliances beyond BRICS - South Africa's Role in Global Economic Governance*, *South African Journal of International Affairs*, Vol. 22, No. 2, 2015, pp. 143 - 144.

^⑤ 七国集团最初由美国、日本、德国、英国和法国5个国家组成,1976年在东道主美国的坚持下,意大利和加拿大成为与其他5个国家平等的成员。由此可见,意大利和加拿大作为大国的实力不足,带有一些中等强国的色彩。

尼西亚、阿根廷、墨西哥、尼日利亚、哈萨克斯坦和土耳其等清一色中等强国则并非巧合。

(二) 金砖国家和中等强国在维护多边秩序方面有共同话题和相近立场

多边主义是一种在广义的行动原则基础上协调三个或者更多国家之间关系的制度形式,还是地区性国际组织之间以及世界不同地区国家之间合作制度化的过程,而在此过程中出现的规范、规则等制度因素也被视为多边主义的重要组成部分^①。进入 21 世纪,多边主义的理念已经深入人心,多边主义的制度体系也日益完善,越来越多的政治实体参与到多边主义互动之中,世界各国也普遍接受通过多边机制来调节和处理与本国相关的全球性事务,在世界版图上已经很难找到尚未加入任何同盟或联盟、未参与实施任何多边合作项目的国家和地区^②。特别是在国际政治民主化的时代,随着二十国集团成为国际经济治理的主要论坛,多边机制已经成为推动各国建立新型地区合作格局和世界治理模式变革、引领国际关系发展和多边主义合作的重要力量。

时至今日,尽管现行国际机制的运作仍然残留着强权政治的余味,国家实力强弱仍然是决定各国话语权和影响力的基础因素。但国际合作机制的存在提高了危害他国利益行为的成本,在一定意义上给大国内外权力的行使增加了限制性因素,赋予中小国家在大多数国际组织中享有重要地位和发挥领导作用的权利。在国际会议和国际组织活动中,中小国家至少能够享有程序上的平等权利并拥有一定的话语权,从而有机会向国际社会表达自己的政策观点和利益诉求。国际会议制度化让占世界绝大多数的中小国家能够在多边外交中发挥更大作用,并以国家联合的形式确立国际关系中新的力量来源或权力中心,从而改变大国主宰国际事务的局面和国际系统中大国优势的权力构造,助推强权时代趋于落幕和终结大国主宰的历史,减少对大国或超级大国的依赖开始成为国际活动中的一种新现象。在国际体系中,实力相对弱小的国家更倾向于通过寻求合作来增强对规则制定的影响力,以规则为基础的国际体系与中等强国的存在是相辅相成的。由于中等强国没有足够的能力采取单方面行动,想让国际机制决策结果接近和符合它们的利益偏好或者强烈愿望,则必须获得多边主义网络化权力的支持,更需要借用多边机制

^① James A. Caporaso, *International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations*, *International Organization*, Vol. 46, No. 3, 1992, pp. 599 – 632.

^② 史志钦:《21 世纪需要怎样的多边主义》,《人民论坛》2021 年第 21 期。

和国际合作来弥补自身能力和影响的不足,同时避免独立地位、行动自由受到损害或威胁。

罗伯特·基欧汉曾指出,中等强国是综合国力有限、单凭任何一国的力量难以有所作为但却能够在一个小团体或者通过一个国际机构产生系统性影响的国家^①。因此,国际组织和机制的存在有助于形成一套有效的国际制度,这种建立在多边主义基础上的国际制度赋予中等强国更强大的制度性权力,使其在角色定位和功能属性上能够参与和坚持国际秩序的系统性转变,而不仅仅是突出调解者、追随者和规范接受者的作用,这一现象在国际政治舞台上表现得愈发明显^②。

可以说,多边主义自加拿大推出中等强国外交伊始便相伴相随,其重要性因两者间彼此交融互动的正相关性不断提高,从而使得多边主义不断内化为中等强国核心价值取向之一^③。当前,多边主义是传统、新兴、复合中等强国共同具有的内在机能和独特属性,已成为克服中等强国结构性影响力不足的一种工具和手段,而这一特征是促成中等强国合作体(MIKTA)等以中等强国为主体的多边机制出现的重要因素,也是中等强国利用规则并建立制度来对冲和制衡大国的明智选择。

不同于大国能够独自主持和管理多边合作机制,中等强国和较小国家则依靠体系来缩短与大国实力的差距,为弥补外交政策中竞争优势的相对不足,中等强国倾向于借助多边机构来促成国际共识并采取一致行动。一般来说,大国重视多边外交主要有四方面原因:一是综合实力强,其战略利益会扩展到更为广阔的地区;二是需要获得经营周边和引领区域合作的能力;三是能够提出并实践新的合作理念与倡议,争取国际社会的广泛认可;四是寻求国际话语权和规则制定权,能够参与重大全球性和地区性问题的议程^④。不难看出,大国之间能够有效沟通和协调有利于全球性多边主义机制发挥作用,而大国之间竞争加剧就会导致多边机制和国际组织的力量削弱。由于美

① Robert Keohane, Lilliputians Dilemmas: Small States in International Politics, International Organizations, Vol. 23, No. 2, 1969, p. 296.

② Belma Engin, Guirol Baba, MIKTA: A Functioning Product of "New" Middle Power -ism?, Review of International Law & Politics, Vol. 11, No. 42, 2015, pp. 1 - 40.

③ Tom Keating, Canada and World Order: The Multilateralist Tradition in Canada Foreign Policy, Ontario: McClelland & Stewart Inc., 1993.

④ 孙壮志:《上海合作组织与新时代中国多边外交》,《世界经济与政治》2021年第2期。

国把民主、自由、人权等所谓普世价值作为维持全球霸权地位的战略工具,不仅促使大国之间结构性矛盾呈无限放大的趋势,还加剧了大国之间意识形态对立的阵营化叙事和权力分配竞争的集团化趋向,从而对大国协调进行多边合作构成较大冲击,给全球多边秩序和多边机制带来严重的破坏。金砖国家合作机制始终坚持多边主义的发展方向,是多边贸易体制的积极参与者和坚定支持者,这使金砖国家和中等强国在维护多边秩序方面具有共同话题和相近立场。

(三) 以中等强国为“金砖扩员”的优先方向有助于中国优化外部环境

作为世界上最大的发展中国家和新兴经济体,中国积极参与和推动全球治理体系的改革、建设、完善,致力于维护以规则为基础、透明、非歧视、开放、包容的多边贸易体制,在全球治理规则制定和制度安排过程中发挥着发展中大国应有的作用,力图通过构建新型国际关系和人类命运共同体促进国际秩序朝着有利于广大发展中国家的方向发展。因此,以发展中国家为主体的“全球南方”具有中国外交战略盟友的基本属性,这意味着,无论将来中国怎么发展,永远都属于以发展中国家为主体的“全球南方”,都会坚定支持广大发展中国家的的发展,都会继续致力于保持和维护同发展中国家的紧密伙伴关系^①。在金砖国家合作机制发展壮大的进程中,中国充分发挥引领、塑造作用,扮演了积极而富有建设性的角色,为金砖国家合作机制强化“全球南方”利益代言人和维护者的定位,以及提升“全球南方”在国际体系中的地位和作用作出了重要贡献。作为金砖国家合作机制的创始成员国和主要推动方,中国和其他金砖国家从维护和拓展“全球南方”正当权益的角度出发,没有拒绝自由主义国际秩序的原则和惯例,而是倡导和推动建立全球治理新秩序。中国以促进“全球南方”国家全面参与全球治理为问题导向、以金砖国家合作机制为活动载体,积极推动国际秩序和全球治理体系朝着更加公正合理的方向发展,不是对过去国际机制和治理模式的全盘否定,而是在新发展阶段对全球治理体系的改革、提升和深化^②。

随着综合实力和国际影响力显著跃升,中国同超级大国美国的实力差距不断缩小,与其他大国的实力差距持续扩大,这必然会推动和引发“一超多强”格局的嬗变,意味着中国已经站在新一轮大国博弈的最前沿和中心

^① 丁工:《以“金砖+”平台推进全球伙伴关系建设》,《教学与研究》2018年第4期。

^② Schoeman Maxi, *Alliances beyond BRICS – South Africa’s Role in Global Economic Governance*, *South African Journal of International Affairs*, Vol. 22, No. 2, 2015, pp. 143 – 144.

点。特别是随着中美实力持续接近,美国已经毫不避讳地从“你输我赢”的零和博弈以及“敌我斗争”的大国对抗视角制定对华政策。虽然中国多次表示,中国发展不寻求挑战和替代美国,但美国在战略焦虑感驱使下却把打击、牵制和防范中国作为对外战略的核心事项,导致中国的发展环境正经历着长期又复杂的深刻变化。中国作为大国在本质上与中等强国不是对位关系,不会构成结构性矛盾,中等强国对待中国崛起的态度相比美国等西方大国更为理性、客观和正面。因此,在当今变化的国际格局中,充分利用中等强国的特征,有助于拓展中国应对美国与外部压力的转圜空间、加强战略主动性。同时,中等强国实力增强并倾向于采取更加自主的外交政策,这也为中国开展中等强国外交提供广阔的空间和机遇。

总 结

“全球南方”的稳定发展是世界多极化趋势赖以延续的重要基础之一,也是促进全球治理体系变革的重要因素。作为“全球南方”国家加强政策协调的制度平台和合作载体,金砖国家合作机制致力于提升“全球南方”在国际体系中的代表性和话语权。金砖国家是新兴经济体和发展中国家的领头羊,代表着“全球南方”国家的生机活力和发展方向,对世界经济增长作出了重要贡献和突出业绩,为推动全球治理体系变革注入一剂强心针和正能量。与此同时,中等强国和区域集团正成为当今多极世界中的一股重要力量,对国际事务的参与度越来越高,在国际舞台上的存在感越来越强,中等强国的参与极大地加强了大国确定规则和议程的合法性,既是对国际关系格局发生重大变化的映射,也是对当前国际体系结构现状的概括和总结。尤其是,“全球南方”里的中等强国已经逐步显现对全球治理不可忽视的作用,并将在一系列重大敏感的国际和地区问题上发挥更大作用,成为维护国际和平与促进世界发展的重要力量。因此,以中等强国为金砖国家合作机制扩员的优先考虑方向,既能够避免成员急速增加导致决策效率下降的难题,有益于增强金砖国家组织内部向心力、拓展外部延伸力,又可以使金砖国家合作的成就惠及和造福更大范围、更广人群,让更多“全球南方”国家从金砖国家合作机制的高速发展中分享红利和机遇,真正达到兼顾代表性和影响力的效果。

(责任编辑:徐向梅)