

巴西研究专题

角色理论视角下巴西的国际发展三方合作

张效民 张欣怡

内容提要：新兴援助国的创新型国际发展合作实践正推动国际援助体系发生结构性变革。作为代表性新兴援助国，巴西积极构建三方合作的横向伙伴关系，采取技术优先的合作导向，打破并超越传统国际援助模式的路径依赖。在三方合作的具体实践中，巴西逐渐构建起拉美地区安全“稳定器”、全球南方“好伙伴”以及全球治理“深化者”的角色。这种多元角色定位源于巴西国内政治、经济转型所积累的硬实力资源与三方合作的结构优势。然而，基于霍尔斯蒂的国家角色理论分析可知，巴西在三方合作中存在角色定位、国家实力与国际期望三要素之间的落差。虽然巴西的创新合作模式推动了国际援助体系的变革，但现实中角色平衡要素之间的落差导致其三方合作仍存在局限性。巴西案例表明，国家角色认知与国际期望的动态调适是新兴国家参与国际发展合作时面临的重要挑战。同时，新兴国家需要不断增强国家硬实力，积极参与全球治理实践，提升国际发展合作的实效性。

关键词：三方合作 新兴援助国 对外援助 角色平衡
角色冲突

作者简介：张效民，北京外国语大学国际关系学院副教授；
张欣怡，北京外国语大学国际关系学院硕士研究生。

中图分类号：D822.3；F113 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649（2025）04-0081-21

随着国家间相互依存程度的不断加深以及新兴经济体的群体性崛起，国际援助体系正在经历结构性变革。一方面，援助领域的参与主体、形式和资源日益多元化，以经合组织发展援助委员会为主导的传统国际援助体系面临挑战；另一方面，新兴援助国逐步摆脱边缘地位，成为发展合作的新引擎。在此背景下，三方合作凭借其整合传统援助方资金技术、新兴合作国适配经验以及受援国需求的独特优势，显著提升了发展合作的互补性、适应性与成本效益。^① 因此，新兴经济体积极利用三方合作构建全球发展伙伴关系及其在实践中的角色定位与再平衡，成为发展援助研究的新议题。

1978 年，“布宜诺斯艾利斯行动计划”正式通过联合国决议，首次系统规范了南南合作的框架与规则。自该计划颁布以来，作为一种国际发展合作的新模式，三方合作广泛地嵌入双边、区域和全球项目实践之中。^② 目前，拉丁美洲是全球三方合作项目分布最广的地区^③，而巴西则是开展三方合作时间最早、项目最多的新兴经济体之一。随着综合国力和国际影响力的提升，巴西逐渐从受援国转变为援助国，其在农业技术、医疗服务等方面的国际合作已上升到前所未有的水平。在拉美地区安全、全球南方发展以及全球治理深化等议题领域，巴西积极提升其新兴援助国角色的国际认可度，体现出其对大国地位与国际话语权的新诉求。同时，巴西通过三方合作这种主体平等的合作模式，逐渐成为推动国际发展合作体系包容性变迁的重要力量。

然而，巴西在构建国家角色上面临现实挑战。一方面，西方国家保护主义、霸权主义等逆全球化因素及其主导的传统国际援助框架仍阻碍着发展合作的规划协调和资源的可持续流动，影响了国际发展合作新模式的深化。另一方面，巴西外交政策变动、国内经济增速放缓和社会分化等问题也制约着三方合作的高质量发展。

在上述背景下，巴西在国际发展三方合作中的角色定位、国家实力与国际期望三者之间的互动关系如何？随着国家间相对地位的转变以及卢拉第三

^① OECD, “Global Perspectives on Triangular Co-operation”, October 12, 2023. https://www.oecd.org/en/publications/global-perspectives-on-triangular-co-operation_29e2cbc0-en.html. [2024-05-07]

^② The United Nations, “South-South Cooperation for Development, Buenos Aires Outcome Document of the 2nd High-Level United Nations Conference on South-South Cooperation”, April 8, 2019. <https://digitallibrary.un.org/record/3799433/files>. [2024-06-05]

^③ Nadine Piefer et al., “Triangular Cooperation in the Era of the 2030 Agenda Shaping Evidence and Stories from the Field: Sharing Evidence and Stories from the Field”, Global Partnership Initiative on Effective Triangular Cooperation Draft Report, 2019, p. 16.

任期的开启,巴西在国际发展领域有哪些新的实践、存在哪些关键的能力缺口?本文基于霍尔斯特(Kalevi J. Holsti)的国家角色理论,对上述问题进行分析。本研究认为,若巴西在三方合作项目实施过程中能够凭借其国家实力较好地达到国际期待,就具备了较高的角色适配性,能够更好地助推国际援助体系的变革;反之则陷入角色冲突,削弱其角色效能与国际影响力。

一 既有研究概述

国际发展三方合作指新兴援助国与传统发达国家结成伙伴关系向第三国提供资金技术援助。国内外学术界对巴西的三方合作进行过深入研究,既有研究视角包括动因研究视角、模式特征视角及效能评价视角,其基本观点概述如下。

从动因研究视角来看,国家利益是国际发展合作的目标,发展中国家以国际发展合作为突破“中心—外围”分工的有力杠杆,展现其权力诉求与身份建构的驱动逻辑。作为积极参与双边援助的区域大国与主要新兴国家,巴西开展三方合作的动机面临多重张力。^①从政治角度考虑,巴西希望通过参与发展合作弥补邻国发展的不平衡,以加强其在拉美地区的领导力并维护自身国家安全。巴西力求凸显其扩大自主性的诉求,以援助为契机提升全球治理话语权,扩大多边机制建设项目的范围和潜在影响。比如,巴西提倡的“气候变化共同阵线”融合了巴西国内热带雨林保护的经验和经验。相比之下,双边合作会更多受制于传统援助国的议程设定与价值取向。从经济角度看,巴西作为大宗商品出口依赖型经济体,侧重于通过三方合作来减少“后发展效应”,调动发达国家的技术和资源并促进本国海外市场的开拓。在身份认知方面,巴西将加强与非洲葡语国家及拉美国家的关系作为支点,产生了一个介于发展中国家和西方发达国家之间的国家角色投射。

从模式特征视角来看,与传统双边或多边合作相比,巴西在国际发展三方合作中的角色与之存在本质差别,其模式特征主要体现在以下三个方面。首先,巴西的三方合作突出横向伙伴关系。巴西立足历史文化身份,选取非

^① Clodoaldo Bueno et al., “Uma Perspectiva de Longo Período sobre a Integração Latino - americana Vista pelo Brasil”, em *Contexto Internacional*, Vol. 36, No. 2, 2014, pp. 549-583; Finn Ole Semrau and Rainer Thiele, “Brazil’s Development Cooperation: Following in China’s and India’s Footsteps?”, in *Journal of International Development*, Vol. 29, No. 3, 2017, p. 303; 陈岚:《外围国家的自主性模式:拉美“自主性学派”的视角》,载《拉丁美洲研究》,2019年第45期,第120页。

洲葡语国家及拉美国家为主要合作方，强调发展中伙伴国平等协商，以团结性和无条件性为原则开展合作，拒绝妥协于发达国家的援助评估体系。例如，在非洲学校供餐项目中强调“团结行动”“知识共享”而非单向技术转移，以横向合作的方式构建“南方伙伴”的话语叙事。^① 其次，巴西的三方合作以技术合作为主，注重国内知识和经验的推广。^② 区别于双边合作的直接技术转移或市场准入模式，巴西强调南南“知识共享”的特性，注重对受援国农业、卫生和社会保障等领域的能力建设。最后，巴西在发展合作中主要起着居间协调的作用。^③ 巴西一贯是多边主义的拥护者，在传统援助国与受援国之间扮演桥梁角色。此外，缩小全球南方与北方国家之间的发展差距也需要巴西积极参与国际发展合作。

从效能评价视角来看，援助的有效性一直是学界关注的重点问题。^④ 巴西国际发展三方合作的成效具有显著的二元性特征。其积极意义集中体现在机制创新层面，项目设计从单一技术转移转向复合能力建设，体现了三方合作的结构优势，同时成功地将南南合作议题嵌入全球治理议程。但同时，巴西在整体参与中也存在不足之处。^⑤ 在合作机制上，巴西不免受传统援助国的影响，在受援国沿用既有的项目机制和方式^⑥；在机构设置上，巴西援助机构碎

① Agência Brasileira de Cooperação, “Manual de Gestão da Cooperação Técnica Sul-Sul”, 2013. <https://www.gov.br/abc/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/documentos>. [2024-09-07]

② Lúcia Cabral and Julia Weinstock, *Brazilian Technical Cooperation for Development: Drivers, Mechanisms, Future Prospects*, London: Overseas Development Institute, 2010, pp. 2-3; OECD, “Perspectives on Global Development 2012: Social Cohesion in a Shifting World”, 2011. https://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectives-on-global-development-2012_persp_glob_dev-2012-en. [2024-05-07]

③ 参见 Ministério das Relações Exteriores and Agência Brasileira de Cooperação, *Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral*, Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2016, p. 21; 黄梅波等：《联合国千年发展目标：实施与评价》，载《国际经济合作》，2013 年第 7 期，第 58-63 页。

④ OECD, “Paris Declaration on Aid Effectiveness”, March 2, 2005. <https://doi.org/10.1787/9789264098084-en>. [2024-05-07]

⑤ 参见 Nadine Piefer, “Experiences of Middle-Income Countries in Development Cooperation”, Study prepared for AMEXCID and GIZ, México, D. F. October, 2014; Lúcia Cabral et al., “Brazil’s Agricultural Politics in Africa: More Food International and the Disputed Meanings of ‘Family Farming’”, in *World Development*, Vol. 81, 2016, pp. 47-60; 张传红等：《评估南南合作：挑战、经验与机遇》，载《复旦公共行政评论》，2021 年第 2 期，第 61-80 页。

⑥ Jennifer Constantine and Alex Shankland, “From Policy Transfer to Mutual Learning? Political Recognition, Power and Process in the Emerging Landscape of International Development Cooperation”, em *Novos Estudos*, Vol. 36, No. 1, 2017, pp. 110-112.

片化程度高，专业性不足，易导致资金重复配置^①；在监管评估上，巴西国内缺乏统一的评估框架，尚未形成完整的监管体系和对利益互动程度的量化体系^②。此外，巴西的技术知识传授并不总是具有适配性，盲目照搬、移植国内技术经验会影响项目的总体有效性。^③

总而言之，传统援助体系对全球治理新阶段的适应性渐趋不足，而巴西力图以三方合作的方式实现能动性“突围”，是新兴国家创新国际援助体系的重要实践。但是，既有研究存在局限性和盲点：其一，对巴西案例的针对性解读不足，且多为机构研究或项目技术报告，缺乏对巴西角色与外交战略的动态分析；其二，结构理论静态二元论难以根据全球治理结构的权力转移为研究巴西三方合作提供观点支撑，缺乏对三方合作中的国家间相互作用和第三方角色的审视，存在简化归因的问题。^④ 鉴于此，本文采用国家角色理论为分析框架，探讨在国际发展合作领域中巴西的角色定位和利益诉求及其与国家实力和国际期望的互动关系。

二 分析框架

国家角色理论脱胎于社会学中“我者”与“他者”之间互动关系的概念，并由霍尔斯蒂率先引入国际关系领域，成为外交政策分析的工具之一。该理论聚焦于国家在国际体系中所扮演的“社会角色”，剖析国家内部动机和外界期待如何影响国家的角色定位与政策实践^⑤，为理解国家外交政策与实践提供了理论框架。

基于国家角色理论，角色动机根植于国家对其核心利益的认知与追求，具体可以从国家安全、经济发展和国际地位三个主要维度进行界定。角色动

① Tribunal de Contas da União, “Manual de Auditoria Operacional”, 2020. <https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68>. [2024-05-09]

② United Nations Development Programme, “Monitoring and Evaluation Mechanisms for South-South and Triangular Development Cooperation: Lessons from Brazil for the 2030 Agenda”, October, 2016. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/>. [2024-06-09]

③ Alex Shankland and Euclides Gonçalves, “Imagining Agricultural Development in South-South Cooperation: The Contestation and Transformation of ProSAVANA”, in *World Development*, Vol. 81, 2016, pp. 39-41.

④ Vandana Desai and Robert B. Potter, *The Companion to Development Studies*, New York: Routledge, 2014, pp. 192-194.

⑤ 李啟窺：《“一体化”视角与国际关系角色理论的演进》，载《国际政治科学》，2014年第1期，第102-103页。

机推动国家对本国物质实力、政治文化等要素进行综合考量^①，结合国际环境与国际互动，决定采用何种角色定位与战略。从角色动机到角色定位的传导机制揭示了从国家内部动因到国际社会角色的转化过程，并体现在政府的态度、决策、职能及承诺等方面。^② 国际期望则是指国际社会对特定国家行为体承担责任及实践行为的规范性期待，意义在于划定行为体所处的社会期望或行为边界。^③ 所谓角色平衡或角色一致^④，关键在于国家自我定位和实际能力能否与外部行为体对该角色的期望实现有效匹配与对接^⑤（见图 1）。

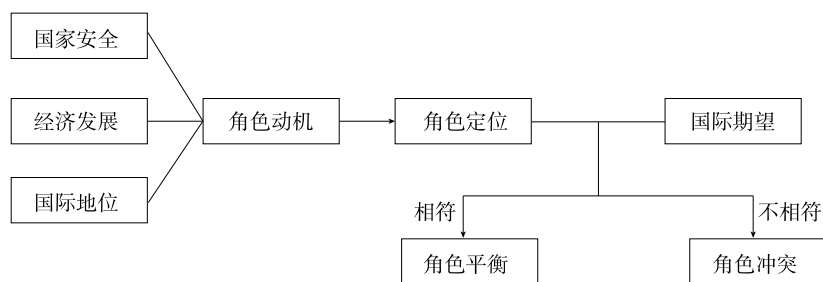


图 1 国家角色理论模型

资料来源：笔者绘制。

在全球竞争与合作并存的背景下，国家角色的转型及角色层级的重塑正在加速。随着国际权力架构的调整，学术界有关国家角色理论的新研究视角也不断涌现、深入和相互碰撞。从“我者”定位上看，一方面，传统发达国家主导权力格局的角色受到削弱，新兴发展中国家不再甘为角色的“接受者”，而是凭借综合国力的提升积极塑造独立、主动的全球角色^⑥；另一方面，国家角色的被动性仍然存在，国家需要紧密结合本国国家利益，根据具体战略情境进行角色定位与塑造。^⑦ 从“他者”期待上看，国际期望与国家自我认

① Cristian Cantir and Juliet Kaarbo, *Domestic Role Contestation, Foreign Policy, and International Relations*, New York: Routledge, 2016, pp. 1–22.

② 张清敏：《外交政策分析的三个流派》，载《世界经济与政治》，2001 年第 9 期，第 22 页。

③ Aggestam Lisbeth, “Role Theory and European Foreign Policy”, in Ole Elgström (ed.), *The European Union’s Roles in International Politics*, London: Routledge, 2006, pp. 18–19.

④ 袁伟华：《对外政策分析中的角色理论：概念、解释机制与中国—东盟关系的案例》，载《当代亚太》，2013 年第 1 期，第 128 页。

⑤ 魏玲等：《角色理论与当代国际关系研究议程》，载《外交评论》，2023 年第 6 期，第 103 页。

⑥ 范佳睿：《重构权力结构：马六甲海峡双层安全治理模式研究》，载《当代亚太》，2024 年第 2 期，第 57–83 页。

⑦ 邢瑞利：《地位寻求、角色塑造与印度应对中美科技竞争的逻辑》，载《外交评论》，2024 年第 1 期，第 53–89 页。

知的互动往往会影响国家的外交政策选择和实践。通过更大范围的权力互动,国家可以积极发挥政治和经济技术上的优势,增加国际社会的认同;然而,全球劳动分工形成的不平等的剥削关系仍然存在,国家自我认知有时会与外部期望相矛盾。^① 若一个国家的角色认知与实践不一致,角色扮演能力不足或同时扮演的多重角色之间不匹配,国家就会面临角色内冲突或角色间冲突的问题。^② 在大国博弈中如何灵活应对角色冲突,仍是发展中国家面临的挑战。

总之,国家角色理论贯通了以结构为中心的国际关系理论和以行为体为中心的外交政策分析路径^③,在开展国际发展合作研究方面具有框架优势。现实中,巴西在国际发展合作中呈现多重的复合角色,在国际社会互动中凸显自身的身份认知及他国的期待。本研究采用霍尔斯蒂的国家角色理论分析巴西的三方合作,以期为进一步理解全球治理中的南方国家观点和诉求、打造更加包容的国际发展合作体系提供理论依据与实践启示。

三 巴西三方合作的发展演进与角色定位

当前,三方合作日益成为促进发展中国家发展的新型援助模式。国际发展三方合作从本质上看是援助国的一种政治行为,服务于其国家利益,体现其外交政策。第二届联合国南南合作高级别会议召开之后,三方合作在落实《2030 年可持续发展议程》上的重要性得到国际重申与确认。^④ 巴西的国际发展三方合作紧密围绕本国发展战略与外交政策展开,为全球南方发展合作框架和全球治理提供了代表性的研究路径与国家案例。

(一) 巴西三方合作的发展演进

巴西参与国际发展三方合作呈现明显的阶段性发展特征。基于发展合作自主性、制度化程度及战略导向三个关键维度,本文将巴西 20 世纪 70 年代至今的三方

① Daniel Hywel Nicholls, “Roles and Locations in Relational Hierarchies: Imperial Role – Authority Order in Cold War Latin America”, in *International Politics*, Vol. 60, No. 2, 2023, pp. 290 – 309.

② 杨双梅等:《国家角色间冲突的应对——以美国参与中亚区域治理为例》,载《俄罗斯研究》,2020 年第 5 期,第 145 页。

③ 卢凌宇等:《外交决策分析与国际关系学范式革命》,载《世界经济与政治》,2015 年第 3 期,第 75 – 80 页。

④ Joint Inspection Unit, “Progress Report on the Recommendations Contained in the Review of South – South and Triangular Cooperation in the United Nations System”, February, 2018. <https://digitallibrary.un.org/record/1637314?v=pdf#files>. [2024 – 05 – 07]

合作历程划分为依附性参与、制度化探索和自主性深化三个主要发展阶段。

一是依附性参与阶段。虽然巴西在 20 世纪 50 年代就设立了援助管理机构，但其主要负责被动接受与实施地区及国际援助项目。^① 到 20 世纪七八十年代，随着国际三方合作理念的初步发展，巴西开始尝试参与由传统援助国主导的三方合作。1987 年，巴西合作署（BCA）作为巴西外交部下属的执行机构成立。这一时期，巴西合作署主要与日本、德国和英国等传统援助国开展合作，如与德国国际合作机构（GIZ）共同设立三方合作基金^②、与日本国际协力机构（JICA）在非洲开展农业相关合作等。巴西合作署的设立推动了三方合作的组织化开展，但其职能受限于外交部职能范畴，项目选择也多服务于巩固双边外交关系。^③ 这一时期的三方合作从本质上看仍处于传统援助国项目的单向承接阶段，其模式具有显著的依附性特征。^④

二是制度化探索阶段。21 世纪初，巴西的国际发展三方合作真正实现了制度化突破。在政策机制层面，2003 年巴西合作署发布了《多双边技术合作发展指导方针》^⑤，首次系统界定了巴西开展三方合作的原则与实践标准。机制规则的完善推动了区域与国际三方合作项目的实施，仅在 2003 年巴西合作署就开展了 36 个新项目。在项目实践层面，巴西的三方合作重视加强与非洲葡语国家、南美洲和中美洲受援国家的伙伴关系，且大多数项目侧重于农业、教育和公共卫生等适配性领域。^⑥ 这种以发展中国家间的合作为倾向的三方合作战略成为推动巴西外交关系、提升其地区与国际影响力的重要工具。^⑦

三是自主性深化阶段。自 2023 年卢拉第三任期以来，巴西的三方合作领

① IPEA, “Brazilian Cooperation for International Development: 2005–2009”, November 1, 2011. <https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao>. [2024–05–07]

② 郭语：《德国对外援助中的三方合作管理与实践》，载《国际经济合作》，2016 年第 5 期，第 55–56 页。

③ M. Mounir Zahran et al., “South–South and Triangular Cooperation in the United Nations System”, February 29, 2012. <https://digitallibrary.un.org/record/722014?v=pdf>. [2024–05–09]

④ 王翠文：《超越发展援助：巴西南南合作的制度、理念及实践进程》，载《当代世界与社会主义》，2023 年第 3 期，第 147 页。

⑤ Agência Brasileira de Cooperação, “Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral”, 5 de Janeiro de 2024. <https://www.gov.br/abc/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/documentos>. [2024–09–07]

⑥ Adriana Abdenur, “The Strategic Triad: Form and Content in Brazil’s Triangular Cooperation Practices”, November, 2007. <https://www.files.ethz.ch/isn/46819/2007-06.pdf>. [2024–05–07]

⑦ João Brígido Bezerra Lima et al., “Cooperação para o Desenvolvimento: Uma Nova Abordagem”, em *Desafios do Desenvolvimento*, Vol. 11, No. 81, 2014, p. 27.

域呈现加速深化态势。这一时期的国际发展三方合作突破传统的农业与卫生领域，进一步向气候治理、数字技术、可再生能源等新兴领域拓展（见表1）。同时，巴西三方合作还实现了从工具性依附到战略性自主的转向，更凸显本国议程设置诉求，在合作水平上有了显著的提升。

表1 2023年以来巴西开展三方合作的主要实践

时间	外交活动	合作领域
2023年8月	巴西与刚果、印度尼西亚在金沙萨气候峰会提出建立保护雨林三方共同阵线	气候治理
2023年9月	巴西与德国、印度签署农业技术产能合作协议	农业技术
2023年10月	巴西与印度尼西亚、东盟秘书处召开三边会议，就可再生能源等领域达成项目合作协议	能源技术
2023年11月	巴西与德国、玻利维亚签署三方合作协议，推动对玻利维亚山谷生态治理技术援助	气候治理
2024年1月	巴西与德国、日本签署智能电网技术及水资源管理项目合作协议	能源技术
2024年2月	巴西与圭亚那、苏里南在加勒比共同体政府首脑会议期间达成三方协议，在卫生领域开展传染病防治合作	卫生技术
2024年2月	巴西与埃塞俄比亚、世界粮食计划署达成学校供餐三边合作倡议	粮食安全
2024年4月	巴西与英国、非盟开展三方合作规范研讨会，交流公共行政和数字政府转型的经验	数字技术
2024年4月	巴西与德国、哥伦比亚发起亚马孙可持续发展计划，开展环保技术三方合作	气候治理

资料来源：Agência Brasileira de Cooperação, “Últimas Notícias”. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa. [2024-09-07]

同时，巴西在这一时期积极提升国际社会参与度，在合作伙伴选择上突破地区与语言限制，加强了同中国、印度等新兴南方国家的发展合力。^① 巴西的三方合作显著强化了南方国家在全球治理平台中的规范性倡议能力，并力图在全球治理核心议题中强化南方国家的影响力与话语权。^② 例如，巴西在“印度—巴西—南非对话论坛”（IBSA）框架下与安哥拉、斯里兰卡共享数字政务发展经验。^③ 巴西还在气候领域联合刚果、印度尼西亚发起“雨林保护三方共同阵线”，创新性地提出生态服务补偿机制，要求发达国家按森林碳汇比

① OECD, “Communiqué of the 2012 DAC High Level Meeting”, March 25, 2025. [https://one.oecd.org/document/DCD/DAC\(2012\)58/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DCD/DAC(2012)58/en/pdf). [2024-06-07]

② 尹淇：《论外围现实主义视角下弱国与强国的关系——以巴西与美国的关系（2003—2010年）为例》，载《拉丁美洲研究》，2024年第2期，第111页。

③ IBSA Fund, “The India, Brazil and South Africa Facility for Poverty and Hunger Alleviation”, 2018. <https://unsouthsouth.org/wp-content/uploads/2025/03>. [2024-06-09]

例提供技术转移资金。^①

总的来看，巴西参与国际发展三方合作的历程与取得的项目成果展现出巴西独特的结构性优势。第一，巴西的三方合作模式减少了直接资金投入，转而呈现技术和经验输出的趋势。在这种模式下，巴西全周期深度参与对受援方的项目规划、实施和结果监测，规避了传统等级制模式下缺乏受援方能力建设的问题。第二，巴西充分利用语言文化与移民网络等历史纽带，显著降低技术转移成本。例如，巴西利用其国内日本移民社群众多的优势，加速了技术适配进程，提高了培训效率^②，高效地推动了巴西—日本伙伴关系项目（JBPP）的开展。此外，文化共享也促进了劳动力流动，因为技术专家与工作人员不必克服语言障碍就可以在其他地区的项目中进行知识传播与合作。第三，巴西注重将三方合作塑造为提升国际话语权的关键工具。相较于中国与印度等新兴发展中国家旨在寻求非洲的能源和食品出口，巴西更注重其在粮食安全和社会保障等多领域的示范作用，推动本国特色合作模式的发展与外部认同，扩大自身在国际体系中的政治空间和影响力。

（二）三方合作中巴西的角色定位

国家角色往往与国家外交实践相关联，带有动态的建构特点，这也预示着国际秩序变迁潜藏着发生各种矛盾冲突的可能。^③ 国家行为体需要不断提升角色扮演能力，同时保持外交敏感度，在角色连贯性和变革性之间进行权衡，为维护自身利益诉求在多个角色间适时切换。^④ 巴西政府通过机构职能设定、外交立场宣示、合作项目选择及发起倡议等方式，在三方合作中逐步构建起多元角色身份。

1. 拉美地区安全的“稳定器”

拉美各国拥有相似的历史经历，面临相似的发展挑战，开展自力更生式的地区合作是摆脱外围剥削与掠夺、实现集体崛起的必经之路。巴西努力推

① Africa Business, “Brazil’s Lula to Visit DRC for Trilateral Rainforest Summit”, August 10, 2023. <https://african.business/2023/08/resources/brazils-lula-to-visit-drc-for-trilateral-rainforest-summit>. [2024-06-07]

② Ministro da Educação do Brasil, “Memorando sobre Cooperação Bilateral nos Campos Social e Educacional entre a República Federativa do Brasil e o Japão”, março de 2025. https://www.gov.br/mrept-br/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa. [2025-06-09]

③ 杨双梅等：《国家角色间冲突的应对——以美国参与中亚区域治理为例》，载《俄罗斯研究》，2020年第5期，第145页。

④ Nadine Piefer and Michèle Knodt, “Role Options in Triangular Cooperation”, in Julia Langendorf (ed.), *Triangular Cooperation: A Guideline for Working in Practice*, Baden-Baden: Nomos Publishing House, 2012, pp. 173-174.

动区域自主性防御合作与安全共同体建设,力图摆脱“门罗主义”长期以来对拉美的地缘控制。在卢拉前两届任期中,巴西牵头建设南美洲防务理事会,倡议拉美国家开展多边安全合作。^①近年来,巴西继续推进拉美国家间的三方安全合作,致力于在全球问题上申明拉美国家利益的一致性,强调自身与美国“地区领导者”地位的对抗立场。

拉美地区的安全合作不仅涵盖传统的军事和防务领域,还注重应对跨国有组织犯罪和环境问题等威胁。^②2024年,巴西卢拉政府充分利用拉美和加勒比国家共同体(简称“拉共体”)的多方协商机制解决厄瓜多尔武装部队强闯墨西哥大使馆的突发事件。^③巴西与阿根廷、美国开展了打击跨国犯罪三方合作,有力打击了巴西、阿根廷和巴拉圭三国边界区的犯罪活动。^④在环境安全领域,巴西与欧盟国家及哥伦比亚等国合作开展亚马孙环境保护和可持续发展计划。^⑤为了应对非法采矿和森林砍伐等问题,联合国环境规划署、巴西和秘鲁合作强化环境治理和执法力度,提升南美国家的环境保护能力。^⑥

2. 全球南方的“好伙伴”

伙伴关系的建立是三方合作中最重要的一环。巴西的三方合作以南方国家为主要合作对象,明确南方发展伙伴的国家定位,彰显与发展中国家的利益一致性。在概念界定上,巴西合作署将三方合作划归南南合作的补充部分,普遍采用“trilateral”而不是“triangular”来表达“三方”伙伴关系的概念,强调各方可以在这种横向关系中扮演不同的角色。^⑦在巴西官方公文表述中,

① 曹德军:《全球治理视野下的巴西大国领导力建构及其挑战》,载《拉丁美洲研究》,2023年第6期,第89页。

② Daniel Flesmes and Leslie E. Wehner, “Power Dynamics and Regional Security in Latin America”, in Roger E. Kanet (ed.), *The Routledge Handbook of Latin American Security*, 2020, Routledge, pp. 93–108.

③ Ministério das Relações Exteriores, “Speech by President Lula on the Occasion of the CELAC Virtual Summit”, April 16, 2024. <https://www.gov.br/mre/en/content-centers/speeches-articles-and-interviews/president-of-the-federative-republic-of-brazil/speeches>. [2024-06-07]

④ Michael Hirst, “Regional Security Dynamics and Brazil’s Defense Policies”, in Hoffmann G. Ribeiro (ed.), *Brazil as a Regional Power: Views from the Hemisphere*, London: Routledge, 2021, pp. 145–167.

⑤ E. Jurado-Alameda and M. Garcia-Roman, “Who Governs South America? Strategic Top-Down Regionalism in Unasur”, in *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 11, No. 1, 2019, pp. 79–102.

⑥ Franchini Eduardo Viola and Larissa Basso, “Brazilian Environmental Policy under Bolsonaro: The Risks of Backsliding on Climate Change Progress”, in *Environmental Policy and Governance*, Vol. 30, No. 3, 2020, pp. 159–169.

⑦ Ministério das Relações Exteriores, “Diretrizes Gerais para a Concepção, Coordenação e Supervisão de Iniciativas de Cooperação Técnica Trilateral”, 2017. <https://www.gov.br/abc/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/documentos>. [2024-06-07]

三方合作超越了援助的范畴，更多是“基于共同利益、相互支持的团结行动”^①。有别于发达国家将自己定位为援助国的做法，巴西申明自身的合作伙伴国角色，将技术合作项目称为“国际合作”而非“官方发展援助”或“对外援助”等传统援助国的习惯表述，力图跳出西方话语体系。^② 巴西借助该角色定位实现本国的经济和政治多元诉求，寻求更多机会来支持本国发展。^③ 此外，三方合作也能够突破双边框架的限制，为巴西提供更灵活的外交空间，推动传统援助国与南方国家利益之间的协调。

角色观念深受历史记忆、外交经验和主观认知的影响。巴西的南方伙伴角色以非洲国家为重点，使巴西形成了一个介于非洲国家和西方大国之间的角色投射。^④ 2024 年 4 月，巴西驻阿联酋大使西德尼·罗梅罗表示：“巴西与非洲国家有着悠久的历史关系，使其成为有意参与三方合作的国家的天然合作伙伴。”^⑤ 巴西和非洲自奴隶贸易时期就产生的语言、族裔等方面的联系，使其三方合作的开展具有历史与文化亲和力的比较优势。自 1996 年以来，巴西已经成为非洲最活跃的三方合作伙伴之一。考虑到双边合作可能受制于传统援助国议程，巴西充分利用语言和文化相似性，以协调者的身份向受援国分享能力建设和农业技术方面的专业知识与经验。2013 年，巴西开始与世界粮食计划署在非洲多国合作实施学校供餐计划，还开展家庭农场经验交流合作。^⑥ 2015 年，巴西与日本合作帮助莫桑比克发展热带稀树草原规模化农业项目（ProSAVANA）。^⑦ 同年，巴西与德国合作出版《巴西—德国三方合作操作手

① Cynthia M. Kamwengo, “China and Brazil as Southern Africa’s Non-Interfering Development Partners: Rhetoric or Reality?”, in *Journal of Southern African Studies*, Vol. 43, No. 5, 2017, p. 1088.

② Cristina Yumie Aoki Inoue and Alcides Costa Vaz, “Brazil as ‘Southern Donor’: Beyond Hierarchy and National Interests in Development Cooperation?”, in *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 25, No. 4, 2013, p. 509.

③ Bruno Ayllón Pino et al., *La Cooperación Sur Sur en Latinoamérica: Utopía y Realidad*, Madrid: Ediciones Los libros de la Catarata, 2010, pp. 152-160.

④ Camila dos Santos et al., “‘Two Brazils’: Renegotiating Subalternity through South-South Cooperation in Angola”, in *Brazilian Political Science Review*, Vol. 13, No. 1, 2019, p. 10.

⑤ Brazil Africa Institute, “Brazil Africa Institute and Trends Research & Advisory Sign MoU for Technical and Scientific Cooperation”, April 2, 2024. <https://ibraf.org/brazil-africa-institute-and-trends-research-advisory-sign-mou-for-technical-and-scientific-cooperation>. [2024-06-07]

⑥ 胡王云：《联合国粮农组织的粮食安全治理与中国参与——基于关键供资国参与路径的比较分析》，载《国际政治研究》，2023 年第 5 期，第 28-60 页。

⑦ South-South Galaxy, “Brazil-Japan-Mozambique Triangular Cooperation Project (ProSAVANA)”, 2015. <https://southsouth-galaxy.org/solutions/detail/brazil-japan-mozambique-triangular-cooperation-project-prosavana/>. [2024-06-19]

册》，帮助莫桑比克进行灾害风险管理，传授与气象防控相关的知识经验。^① 巴西还与尼日利亚、圭亚那等国家发展农业技术等领域的三方合作。^② 2023 年卢拉再度上任以来，巴西继续努力深化同非洲国家的关系。截至目前，巴西与非洲国家有 78 个正在进行的三方技术合作项目，有 38 项已生效的技术合作协议。^③

3. 全球治理的“深化者”

一个国家的国际参与度越高，其国家角色概念就越清晰。^④ 通过积极参与全球治理事务，巴西期望为本国争取到良好的国际发展环境，寻求地区事务主导权并跻身世界强国之列。^⑤

在政府态度与倡议方面，巴西积极追求更大的全球治理话语权，并强化其国际发展合作体系变革中的角色自主性。西方传统援助国一直试图说服巴西肯定现有发展合作框架，而巴西选择站在对立立场，并对这些国家援助的有效性和公平性提出质疑。在巴西—坦桑尼亚商业论坛开幕式上，巴西商务部长曾表示巴西“不接受与 20 世纪相同的游戏规则”，要求获得更多的贸易、民主和参与。^⑥ 在 2024 年的二十国集团峰会中，巴西联合印度、南非提出“发展合作透明度框架”，指出经合组织发展援助委员会评估体系中存在的缺乏南方国家援助额折算以及民主指标与项目条件捆绑等缺陷。巴西以完善原有援助体系作为衡量三方合作的有益参照，提出更具包容性的发展合作标准。

在机构职能与发展策略方面，巴西高度重视多边框架的作用，利用多边机制的工具属性获得了更多发展机遇。作为南方和北方世界之间的中介和协调者，巴西利用联合国等国际机制扩宽三方合作维度。在人道主义援助方面，

① Ulrich Müller and Nadine Piefer, “More than only Words: International High Level Energy Dialogues Link with Policy Implementation”, in Michèle Knodt (ed.), *Challenges of European External Energy Governance with Emerging Powers: Meeting Tiger, Dragon, Lion and Jaguar*, London: Ashgate, 2016.

② United Nations Development Programme, *Good Practice in South – South and Triangular Cooperation in the Context of Food Security*, Brazil: Brazil Africa Institute, 2020, p. 11, p. 59, p. 69.

③ Academia Brasileira de Ciências, “ABC 2024: Relatório Anual de Atividades”, 22 de outubro de 2024. <https://www.abc.org.br/wp-content/uploads/2025/04.> [2025 – 07 – 10]

④ Kalevi J. Holsti, “National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy”, in *International Studies Quarterly*, Vol. 14, No. 3, 1970, p. 283.

⑤ 谌园庭：《中等国家参与全球治理的路径选择与现实困境：以拉美国家为例》，载《拉丁美洲研究》，2018 年第 6 期，第 37 – 38 页。

⑥ Ministério das Relações Exteriores, “Discurso na Cerimônia de Abertura do Encontro Empresarial Brasil – Tanzânia Dar es Salaam, Tanzânia”, 7 de julho de 2010. <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos>. [2024 – 06 – 07]

巴西参与的联合国维和行动超过 50 次，将其安全“稳定器”的角色从拉美地区向世界舞台上延伸。^① 在南南合作方面，联合国儿童基金会巴西办事处、世界粮农组织等合作机制构建了巴西与其他发展中国家的横向关系网络，为知识共享、经验交流提供了国际多边平台。^② 国际劳工组织、联合国人口基金会也是巴西开展三方发展援助的合作伙伴。此外，巴西利用印巴南基金（IBSA Fund）在亚非拉 38 个伙伴国家开展了农业、卫生等领域的三方合作。^③

在新兴领域的角色延伸方面，巴西对全球治理新趋势做出快速反应，积极推进在非传统治理领域合作的深化。在传统治理领域，巴西在社会减贫与粮食安全方面的成功治理使其能够在三方合作中推广本国先进经验，例如提出“无贫困世界”倡议^④，通过援建农村设施、开展技术转移等方式帮助发展中国家消除贫困、改善民生；在世界粮食计划署的协作下，巴西合作署与 33 个拉美国家开展可持续的学校供餐合作，并在其中发挥战略轴心的作用。除了传统治理领域，巴西的国际发展合作正呈现科技化、数字化趋势。在新兴治理领域，同德国、英国等发达国家开展可再生能源合作，推动减少碳排放和保护生态环境；在莫桑比克、埃塞俄比亚等发展中国家推广巴西的农业、卫生技术经验，深度塑造全球治理的面貌。此外，巴西还积极在金砖国家机制、葡语国家共同体、中拉命运共同体、印度—巴西—南非对话论坛等国际机制中发挥作用，在提升国际互动水平的同时增强其国家角色清晰度。这种新型的国际发展合作模式冲击着以西方为中心的旧国际秩序，挑战不平等的传统发展援助体系。

四 巴西三方合作中的角色平衡与角色冲突评估

基于霍尔斯蒂的理论框架，角色平衡达成的关键在于国家角色定位和国家实力与国际期望之间的有效对接，三方合作角色效能的发挥本质上取决于

① W. Alejandro Sánchez Nieto, “Brazil’s Grand Design for Combining Global South Solidarity and National Interests: A Discussion of Peacekeeping Operations in Haiti and Timor”, in *Globalizations*, Vol. 9, No. 1, 2012, p. 168.

② UNICEF Brazil Office, “Trilateral South – South Cooperation: Lessons Learned and Recommendations”, September, 2016. <https://www.unicef.org/brazil/media/2106/file/>. [2024 – 06 – 07]

③ South-South Galaxy, “India, Brazil and South Africa Facility for Poverty and Hunger Alleviation”. <https://www.southsouth-galaxy.org/funding-mechanisms/ibsa-fund>. [2024 – 06 – 10]

④ World Bank, “A Contribuição do Brasil para um Mundo sem Pobreza”, 24 de março de 2014. <https://www.worldbank.org/pt/news/opinion/2014/03/24/brazil-contribution-world-without-poverty>. [2024 – 09 – 05]

这三个要素之间多层次的平衡。下面基于上文对巴西三方合作实践及其角色定位的考察，评估巴西角色平衡要素之间的对应性与适配性。

（一）三要素的积极互动

国际期望是霍尔斯蒂国家角色理论的核心变量。国际期望通过结构性、功能性和关系性三个维度，为巴西的角色实践提供了外部预期与指导方向。在巴西的三方合作实践中，若国际社会充分理解巴西在地区安全、南南发展和全球治理中的角色塑造与目标，就有助于巴西达成角色平衡，从而促进其发挥体系作用。

从结构性看，巴西的人口规模、领土幅员和经济体量在拉美地区占绝对优势，具有公认的区域权力与相应的发展责任。地区国家对巴西承担联盟建设、地区安全方面的领导者角色抱有明确期望。^① 这种结构性定位促使巴西积极参与地区安全机制建设，获得了地区内外行为体一定程度的认可。例如，联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC）肯定巴西在毒品犯罪治理三方合作中巩固了其区域领导者的地位^②，东帝汶总统授予巴西联合特派团维和行动团结奖章。此外，巴西两次获选担任拉美和平行动培训中心协会主席国，在地区安全方面的统筹力不断加强。

从功能性看，三方合作中的受援方期望巴西成为发展中国家技术适配的核心中介，特别是在农业、卫生和减贫治理等领域积极贡献专业技术、知识和发展经验。三方合作中的国际组织则期待巴西积极深化全球治理，将平等性原则转化为可操作的治理方案，推动南北范式的对接。巴西的国际发展合作实践在很大程度上契合了这些功能性期望。例如，在南南合作领域，世界粮食计划署在巴西的学校供餐计划开展 15 周年之际对其给予高度评价，称其有力提升了巴西在发展中国家的声誉和影响力。^③ 在全球治理领域，巴西的减贫合作得到了国际社会的认可，巴西推广的家庭补助金计划帮助发展中国家 2440 万人摆脱了极端贫困。^④ 巴西在森

① Kalevi J. Holsti, “National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy”, in *International Studies Quarterly*, Vol. 14, No. 3, 1970, p. 274.

② Agência Brasileira de Cooperação, “ABC e UNODC Discutem Aliança Estratégica para Promover Cooperação Sul-Sul”, 22 de agosto de 2024. <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/abc-e-unodc-discutem-alianca-estrategica-para-promover-cooperacao-sul-sul>. [2024-09-07]

③ Agência Brasileira de Cooperação, “Brasil e Congo Iniciam Cooperação em Alimentação Escolar e Agricultura Familiar”, 20 de dezembro de 2023. <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/brasil-e-congo-iniciam-cooperacao-em-alimentacao-escolar-e-agricultura-familiar>. [2024-06-07]

④ Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, “Mais de 24, 4 Milhões de Pessoas Saem da Situação de Fome no Brasil em 2023”, 5 de abril de 2024. <https://agenciagov.br/com.br/noticias/202404/24-4-milhoes-de-pessoas-saem-da-situacao-de-fome-no-brasil-em-2023>. [2024-09-13]

林资源保护方面开展的三方援助得到日本等传统伙伴的认可，日本表示愿意在巴西担任二十国集团主席国期间为巴西提供生态资金支持。^①

从关系性看，非洲葡语国家依托历史文化的纽带，期待巴西优先满足其基础设施建设等发展诉求。日本、德国等传统援助国着眼于利用巴西更好地实现项目合作方之间的衔接，从而降低合作网络的适配成本，提升运营效率。巴西积极回应这些关系性期望，不仅巩固了其在葡语国家中的特殊角色，也有助于平衡传统援助国与南方国家之间的利益关切。例如，莫桑比克、刚果等国外交部长评价巴西的先进农业技术为保障本国粮食安全、促进人力资本发展做出重要贡献。^② 安哥拉代表在第二十八届联合国气候变化大会上肯定了巴西、德国在污水处理方面的示范经验与资金支持，使其能够在保留合作对象本土性的基础上进行技术的学习与内化。

综上所述，巴西在地区安全、南南发展和全球治理方面的三方合作实践，在一定程度上与其角色定位及国际期望之间展现出对应性与适配性。巴西在区域行动、技术经验推广、环境治理倡议等方面的努力得到了来自联合国机构、区域组织、合作国家等国际“他者”的正向反馈。这种角色平衡要素间的积极互动是巴西在三方合作中发挥角色效能、提升国际认可度的重要基础，也推动着全球可持续发展目标的落实。

（二）角色冲突困境

角色定位、国家实力与国际期望三要素之间的互动关系是动态且不稳定的。当三者间存在显著落差时，国家将不可避免地陷入角色冲突的困境。这种不稳定性具体表现在角色实际可调动国家资源的不确定性和相互冲突的国际期望，直接造成了角色平衡的缺失并产生内外影响。

1. 角色定位与国际期望的错位

衡量角色平衡需要综合考虑角色定位、国际期望及其互动关系。角色定位的核心在于将国家行为体的内在角色动机转化为外部实践，而国际期望则通过提供角色实践的结构化导向与行为边界，影响角色定位的策略选择

① Ministério das Relações Exteriores, “Declaração Conjunta da Iniciativa de Parceria Brasil – Japão sobre Meio Ambiente, Clima, Desenvolvimento Sustentável e Economias Resilientes”, 3 de maio de 2024. https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa. [2024-06-09]

② Ban Ki-moon, “Opening Remarks at Press Encounter with Foreign Minister Oldemiro Baloi of Mozambique”, 21 May, 2013. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2013-05-21/opening-remarks-press-encounter-foreign-minister-oldemiro-baloi>. [2024-06-15]

及其清晰程度。判定角色平衡的关键并非在于角色定位与国际期望的机械比较，也非简单迎合国际期待，而在于国家能否在二者的互动中回应外界诉求，实现权力结构、规范约束等多方面的动态适配。若角色定位与国际期望之间的张力未能有效弥合，将加剧角色冲突并削弱国家角色实践的整体效能。

在地区安全“稳定器”的角色上，巴西维持和平与安全的能力受到阿根廷、智利等拉美地区次大国的质疑。它们认为联合国倡议下维和行动的成功是拉美国家集体努力的成果，巴西难以排他性地发挥区域大国作用。同时，厄瓜多尔和乌拉圭等地区小国对巴西推行新的地区霸权保持警惕，反对在拉共体等巴西发挥重要作用的区域组织内形成不对称的权力关系^①，这造成了巴西区域领导者角色的概念模糊化。

在全球南方“好伙伴”的角色上，巴西参与的部分三方合作项目存在适配性和包容度问题。如莫桑比克农民团体反对实施热带稀树草原规模化农业项目，认为该项目会损害当地小农权益和社群土地制度。^② 这种技术协作与实际效果的落差实际上反映了巴西这一角色的局限性。此外，巴西在伙伴关系的搭建上也面临更为复杂的期望张力：传统援助国期待巴西遵守既有援助规范与统计标准，而全球南方国家则要求巴西着力扮演“关键国家”的角色^③，向不平等的“中心—边缘”秩序体系发起挑战。现实中，巴西的三方合作项目分布十分不均衡。尽管非洲是巴西三方合作的重点地区，但巴西在西非的项目部署与撒哈拉以南非洲相比仍然相当有限。更关键的是，作为美国近岸外包战略的潜在主要受益国之一，巴西对承接美国供应链表现出日益高涨的热情。^④ 这种在“战略依附者”与“体系重塑者”之间的角色摇摆使巴西陷入大国博弈的夹缝之中，其战略自主性受到挤压。

① Leslie E. Wehner, “Role Expectations as Foreign Policy: South American Secondary Powers’ Expectations of Brazil as a Regional Power”, in *Foreign Policy Analysis*, Vol. 11, 2015, pp. 435–443.

② Enrico Parenti and Stefano Liberti, “Mozambique’s Farmers Battle to Keep Land in Nakarari”, February 18, 2018. <https://www.aljazeera.com/features/2018/2/12/mozambiques-farmers-battle-to-keep-land-in-nakarari>. [2024-06-14]

③ Nadine Piefer et al., “Triangular Cooperation in the Era of the 2030 Agenda Shaping Evidence and Stories from the Field: Sharing Evidence and Stories from the Field”, in *Global Partnership Initiative on Effective Triangular Cooperation Draft Report*, 2019, p. 40.

④ The Latin American Post Staff, “Latin America Bolsters Global Supply Chains”, March 12, 2024. <https://ibraf.org/brazil-africa-forum-2021-ends-with-strengthened-partnerships-between-brazilian-and-african-leaders/>. [2024-06-07]

2. 角色定位与国家实力的落差

一个国家的角色定位能否实现，取决于其国家资源的可用性和战略环境。新兴国家出于利益的驱动而追求国际地位，并在与霸权国的互动博弈中从规则的接受者向新规则的制定与践行者转变。^① 然而，与传统发达国家相比，新兴国家往往面临承担国际责任和提供公共产品能力相对较弱的现实困境，对国家角色的把控也通常缺乏共识性和持久性。

就巴西而言，在国家实力方面，巴西的三方合作实践高度依赖作为新兴援助国的援助能力与管理效率^②，在某种程度上存在“反依附的依附性”悖论。巴西国内政治体制改革滞后、经济增速放缓及贫富分化加剧等问题，拉开了巴西与世界其他主要经济体之间的发展差距。高利率和沉重的债务负担使得巴西的财政空间进一步缩小，在发展援助领域的角色实践面临超负荷压力。此外，巴西的援助机构欠缺部署能力，整体管理机制呈现碎片化特征。作为核心协调机构的巴西合作署隶属外交部，其职能常与其他参与机构的利益和战略相互掣肘，严重影响其自主决策与对项目实施情况的有效追踪。^③ 巴西合作署自身也面临骨干成员缺乏、人员流动性高、资金利用率低等问题，常常无法兑现对非洲等地区受援国家的援助承诺。在硬实力资源和管理机制上的结构性缺陷使得巴西难以与制定国际秩序的传统援助国相抗衡，应对复杂国际发展问题的实际能力与其多元角色定位之间存在明显落差。

3. 国际期望与国家实力的制度性摩擦

巴西国内政策连贯性与国际规范对接存在结构性张力。在规范一致性方面，机制框架的搭建与对接是保证三方合作有效性的关键。一方面，巴西政府更迭带来的外交政策波动对发展合作规范造成冲击，直接影响项目连续性。在卡多佐政府时期，巴西不太重视与非洲国家的合作，导致双边经贸往来大幅萎缩。在 1985—1990 年间，非洲在巴西出口中的占比从 7.9% 下降到 3.2%，在巴西进口中的占比从 13.2% 下降到 2.8%。^④ 在卢拉的前两届任期

① 周子淙：《霸权遏制、实力认知与崛起国回应策略选择》，载《世界经济与政治》，2023 年第 10 期，第 135 页。

② Guido Ashoff, “Triangular Cooperation: Opportunities, Risks, and Conditions for Effectiveness”, in *World Bank Institute*, 2010, p. 23.

③ Lúcia Cabral and Julia Weinstock, *Brazilian Technical Cooperation for Development Drivers, Mechanics and Future Prospects*, London: Overseas Development Institute, 2010, p. 9.

④ José Flávio Sombra Saraiva, “Política Exterior do Governo Lula: o Desafio Africano”, em *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 45, No. 2, 2002, p. 10.

内，巴西高度重视同非洲地区的合作关系，与非洲国家的三方合作成为劳工党政府的外交名片。^① 在罗塞芙政府时期，巴西的对外政策明显忽视国际发展合作，未能延续卢拉政府的“魅力外交”传统。另一方面，三方合作中巴西与合作国框架的对接也频繁出现矛盾。例如，巴西在海地安全合作中与智利秉承不同的援助理念，在与非洲葡语国家制定三方合作政策时难以针对具体战略定位高效分配有限的外交资源，在与欧盟等传统援助方开展三方合作时也频繁因评估标准和项目优先级等方面的分歧而影响合作效果。这些制度性摩擦阻碍了巴西根据国际期望有效调整其角色实践的能力。

（三）角色冲突的影响

从角色理论视角看，巴西在三方合作中遇到困境的根源是新兴国家在适应体系与变革体系之间所面临的深层结构性矛盾。这种矛盾不仅揭示了巴西外交战略内在的不稳定性，削弱其国际影响力，折射出新兴援助国在全球治理变革过程中面临的系统性挑战，而且削弱了南南合作的团结性，对新兴援助国群体的集体行动力和国际话语权产生了广泛的不利影响。

其一，角色冲突削弱了巴西在拉美地区安全议题上的领导地位合法性。巴西既试图扮演拉美地区安全“稳定器”的角色，又因战略模糊和资源限制无法有效协调区域内不同立场，进而难以在气候变化、移民等议题中凝聚拉美国家共识，消解了拉美国家在全球治理中的集体话语权。^②

其二，巴西在三方合作中角色实践的局限性导致南南合作出现“信任赤字”。在国内层面，援助管理体系的碎片化导致巴西援助资源重复配置、项目执行低效、承诺兑现不力等问题。^③ 在国际层面，巴西的发展合作项目目标与自身承诺的模糊性，加之部分项目存在适应性争议，不仅使巴西陷入融资僵局而难以实质性推动国际规范变革，更从整体上加重了全球治理机制对新兴援助国执行力和责任担当的普遍性质疑^④，反噬其国际信誉。

① Brazil Africa Institute, “Brazil Africa Forum 2021 Ends with Strengthened Partnerships between Brazilian and African Leaders”, December 3, 2021. <https://ibraf.org/brazil-africa-forum-2021-ends-with-strengthened-partnerships-between-brazilian-and-african-leaders/>. [2024-06-07]

② Sean W. Burges, “Revisiting Consensual Hegemony: Brazilian Regional Leadership in Question”, in *International Politics*, Vol. 52, No. 2, 2015, pp. 193–194.

③ OECD, “National Contact Point Peer Reviews: Brazil 2022”, January 1, 2022. https://www.oecd.org/en/publications/national-contact-point-peer-reviews-brazil-2022_0778f685-en.html. [2025-07-07]

④ Eduardo Viola and Veronica Korber Gonçalves, “Brazil Ups and Downs in Global Environmental Governance in the 21st Century”, em *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 62, No. 2, 2019, p. 3.

其三，巴西的战略自主性受到中美大国博弈的双重挤压，角色平衡能力缺失问题在此背景下被进一步放大。^① 战略自主性的丧失不仅限制了巴西在关键议题上的独立议价能力，使其难以在大国博弈中保持清晰的战略定位，还导致其外交政策在外界呈现“机会主义”而非“原则导向”的特征^②，进一步削弱了国际社会对其全球治理“深化者”角色的认同。

必须说明的是，巴西在三方合作中的角色并非静态，其演变受到国内外政策和形势变化的双重驱动。在国内视域，卢拉开启第三届任期后，面对国内财政紧张形势，巴西的三方合作更注重“轻物质”的援助模式，如技术知识和减贫经验的共享与推广。虽然巴西政府的直接资金投入有限，但援助策略逐渐向“适应性共建”过渡。在国际视域，雨林保护在气候议题升温的背景下成为巴西三方合作的核心议题。卢拉总统力图引领巴西追求“全球生态领导者”的角色，以气候议题的杠杆作用挑战欧盟的单边碳壁垒。同时，在中美博弈升级的局势下，全球南方对巴西领导力的需求增加，而巴西进行角色平衡的战略空间却在缩小。

综上所述，在巴西的三方合作实践中，巴西的国家角色定位与其硬实力和软实力都不相匹配，与国际期望也存在错位。根据世界银行 2023 年评估报告，巴西主导的三方合作项目仅有 58% 达成预设目标，低于南方国家 65% 的平均水平。^③ 现实中，角色模糊、资源缺乏和制度冲突等问题也制约了巴西角色定位的概念化，使其难以成为推动国际发展援助体系转型的关键力量。

五 结语

国际发展合作基于国际体系的多方诉求，是致力于全球可持续发展的综合性体系工程。随着以全球南方崛起、非传统安全危机等为特征的国际格局变化，三方合作逐渐成为落实《2030 年可持续发展议程》的重要伙伴关系形式，对全球治理产生深远影响。

① Fernanda Magnotta, “A Balancing Act for Brazil’s Foreign Policy”, February 5, 2024. <https://www.americasquarterly.org/article/a-balancing-act-for-brazils-foreign-policy/>. [2025-07-07]

② Gabriel de Barros Torres, “Chinese Foreign Direct Investment in Brazil: Evolution, Trends and Concerns over Critical Infrastructure”, in *Colección*, Vol. 31, No. 1, 2020, p. 26.

③ World Bank, “Effectiveness of Triangular Cooperation in Emerging Economies: A Comparative Analysis”. <https://triangular-cooperation.org/resources/>. [2024-07-05]

巴西在三方合作中的多元角色定位,即拉美地区安全的“稳定器”、全球南方的“好伙伴”和全球治理的“深化者”,具有独特性。这种独特性源于巴西国内政治、经济转型所积累的硬实力资源和三方合作的结构优势。巴西的三方合作在实践中收获了一定的积极反馈,不仅在地区层面产生了直接影响,还通过示范效应扩散到更广泛的国际区域,为全球治理提供了具有“巴西特色”的发展思路、知识和经验。但现实中,巴西的三方合作仍面临着国内发展与国际体制框架的双重制约。巴西国内抑制通胀的滞缓、外交政策的波动以及国际权力的不对称性制约着三方合作中巴西的角色实践,使得巴西在体系重构上的自我角色定位“失真”,进而导致巴西战略有效性的不足,成为其实现角色平衡的主要障碍。

国际发展援助体系变革是一个长期性的议题,而巴西在国际秩序中的客观位置和国家地位无法在短期内改变。作为拉美国家和葡语国家中的第一大经济体,巴西谋求国际发展援助体系的话语权,不仅是为了更好地表达自身观点、改善其发展前景,也在一定程度上代表了其他全球南方国家的诉求。对巴西而言,实现均衡发展不仅是增强本国战略能力的需要,也是在国际体系中明晰国家定位的需要。若巴西能有效提升硬实力,并利用金砖国家机制、拉共体等合作平台实现均衡发展,其三方合作可能成为体系变革的重要动力。如若反之,巴西则可能退化为象征性领导者,最终导致国家角色战略的透支。

重构国际发展援助体系是一个由量变到质变的过程。为了成为更好的国际发展合作伙伴,巴西需要巩固在减贫与社会包容等方面所取得的成就,以期取得更多角色资源,提升国家硬实力来匹配国际期望。此外,巴西需要注意平衡角色定位与资源供给能力,以广泛的跨部门、跨国界协调加强三方合作框架的科学性,并建立合作方之间的动态反馈机制。巴西需要积极达成角色定位、国家实力和国际期望的平衡,提升三方合作的实效性,推动国际发展合作体系变革。

(责任编辑 范 蕾)