

全球治理

## 金砖国家政治安全合作的内涵与挑战\*

朱天祥 谢乐天

**内容提要：**政治安全合作是金砖国家合作的初衷之一，也是目前金砖国家合作的支柱之一。金砖国家能否以及如何有效地在政治安全领域开展务实合作至关重要。总的来讲，金砖国家政治安全合作就是要在以联合国为核心的多边框架下，应对和解决各个层面、各种领域的和平与安全问题。具体而言，金砖国家主张在理念上维护《联合国宪章》规定的“集体办法”与“和平方法”，在制度上推动联合国全面改革尤其是安理会权力结构的调整，在行动上支持联合国授权、参与或认可的国际实践，从而确保实现金砖国家政治安全合作关于“合法性”“合理性”与“合规性”的价值追求。在此过程中，金砖国家需要重点处理好与发达国家集团之间的竞合关系，协调好不同类型金砖成员之间的利益矛盾，管控好涉及金砖国家核心利益的争端与冲突。另外，金砖国家还有必要探索一些诸如内外协作和双多边互动的创新性路径与方式，以便更好地确保政治安全合作的顺利开展。虽然政治安全合作实属不易，但是当前的新冠肺炎疫情与国际形势的变化为金砖国家维护国际和平与安全提供了必要的动力与难得的契机。

**关键词：**金砖国家 政治安全合作 联合国 合法性 合理性 合规性

**作者简介：**朱天祥，四川外国语大学金砖国家研究院政治安全研究所所长，副教授；谢乐天，四川外国语大学模拟金砖国家协会学术副会长。

**中图分类号：**D814.1 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649(2020)06-0032-16

\* 本文系2019年度国家社会科学基金项目“全球治理背景下金砖合作机制对‘一带一路’建设的支撑作用研究”（编号：19BGJ071）的阶段性研究成果。

经济学家首创了“金砖”（BRICs）的概念<sup>①</sup>，而经济合作也一直被视作“金砖合作的初衷和主线”，是“潜力最大、内容最丰富、成果最集中的领域”<sup>②</sup>，但这并没有影响到金砖国家对政治安全议题的关注。从2009年首次金砖国家峰会论及建立多极世界，推动多边外交，支持和平解决国际争端，谴责任何形式的恐怖主义，再到2013年金砖国家第一轮领导人会晤收官之际明确提出“致力于逐步将金砖国家发展成为就全球经济和政治领域的诸多重大问题进行日常和长期协调的全方位机制”<sup>③</sup>，直至2017年厦门峰会正式确立政治安全、经贸财金、人文交流的“三轮驱动”架构，金砖国家政治安全合作不仅从来没有缺位，而且在世界和平赤字、地区局势动荡、热点问题频发的背景下显得愈发突出。

对此，学者们认为，“金砖国家是真正意义的政治范畴”<sup>④</sup>。“金砖国家组织不仅仅是一项全球范围内的经济工程，更多的是一项政治工程。”<sup>⑤</sup>“金砖国家合作的不可替代的价值，更多地体现在政治、战略特别是国际制度和国际规则方面。”<sup>⑥</sup>尤其是在“大国之间地缘政治矛盾、文化碰撞、地方冲突不断增多的这个动荡时代，金砖国家会谈的议程必须越来越多地关注国际安全问题。”<sup>⑦</sup>有鉴于此，国内外学界从宏观上论述了金砖国家政治安全合作的意义、进程、诉求、挑战、前景及其对现有国际体系和主导国家的影响；从中观上阐释了金砖国家在相对单一的安全领域或者更为具体的非传统安全问题上进行合作的必要性、可能性与可行性；从微观上分析了金砖国家在诸如网络安全、金融安全、经贸安全、粮食安全、反恐等议题领域以及在联合国框

① 被誉为“金砖之父”的高盛公司前首席经济学家吉姆·奥尼尔最初提出的仅是金砖四国的概念，直到2011年南非正式加入金砖机制，金砖国家的英文表述才更改为BRICS。

② 习近平：《让美好愿景变为现实——在金砖国家领导人约翰内斯堡会晤大范围会议上的讲话》，新华社，2018年7月26日。[http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/26/content\\_5309565.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/26/content_5309565.htm)。[2020-09-10]

③ 《金砖国家领导人第五次会晤德班宣言》，中国共产党新闻网，2013年3月28日。<http://cpc.people.com.cn/n/2013/0328/c64094-20943698.html>。[2020-09-10]

④ [巴西] 奥利弗·施廷克尔著，钱亚平译：《金砖国家与全球秩序的未来》，上海：上海人民出版社，2017年，第3页。

⑤ 格奥尔基·托洛拉亚：《金砖国家战略对接：俄罗斯立场及建议》，载王灵桂、赵江林主编：《金砖国家发展战略对接：迈向共同繁荣的路径》，北京：社会科学文献出版社，2017年，第104页。

⑥ 徐秀军等著：《金砖国家研究：理论与议题》，北京：中国社会科学出版社，2016年，第83页。

⑦ 格奥尔基·托洛拉亚：《金砖国家在保护世界和平与安全中的作用》，载周余云、栾建章主编：《金砖在失色？》，北京：中央编译出版社，2016年，第36页。

架下各种维和与建和行动中的相关实践。<sup>①</sup>

然而,也有一部分学者指出,由于“整个金砖国家层面的安全利益缺乏共同的基础”<sup>②</sup>，“在全球外交和安全治理问题上,金砖国家较难推出共同举措”<sup>③</sup>，“几乎很少就具体的国际政治热点问题采取联合行动”<sup>④</sup>，“更不会有军事政治联盟的色彩”<sup>⑤</sup>。实事求是地讲,这的确是金砖国家政治安全合作面临的巨大挑战,但这并不能否认金砖国家开展政治安全合作的必要性和重要性,也无益于解决现实中金砖国家政治安全合作面临的问题与困境。目前学术界关注的已经不在于金砖国家是否要开展政治安全合作,也不在于金砖国家能否开展政治安全合作,而是应当将重点放在金砖国家如何在现有基础上开展政治安全合作,同时通过创造新的条件提高合作效率,增强合作效果。当然,回答上述问题还有一个更重要的前提,那就是政治安全合作的内涵必须得以框定。它与经贸财金合作、人文交流合作的界限何在?它的总体主线是什么?它的具

① 代表性文献参见王友明:《全球治理新常态下的金砖国家政治安全合作》,载《当代世界》,2019年第12期;任琳:《金砖国家非传统安全合作的理论与实践路径》,载《国际安全研究》,2017年第4期;王蕾:《金砖国家间安全利益的关联与安全合作前景》,载《拉丁美洲研究》,2017年第4期;高望来:《金砖国家网络安全合作:进展与深化路径》,载《国际问题研究》,2017年第5期;孙忆、李巍:《国际金融安全治理中的金砖路径》,载《国际安全研究》,2015年第6期;贾中正:《金砖国家经贸安全合作:挑战与对策》,载《国际安全研究》,2017年第4期;张蛟龙:《金砖国家粮食安全合作评析》,载《国际安全研究》,2018年第6期;张光耀、冯丽:《金砖国家反恐合作的必要性和可行性分析》,载《江苏大学学报(社会科学版)》,2017年第5期;陈拯:《金砖国家与“保护的责任”》,载《外交评论》,2015年第1期;Adriana E. Abdenur, “Can the BRICS Cooperate in International Security?”, in *International Organizations Research Journal*, Vol. 12, No. 3, 2017; Mikhail Troitskiy, “BRICS Approaches to Security Multilateralism”, in *Air & Space Power Journal*, Vol. 6, 2015; Victoria Panova, “BRICS Security Agenda and Prospects for the BRICS Ufa Summit”, in *International Organisations Research Journal*, Vol. 10, 2015; Peter van Ham, “The BRICS as an EU Security Challenge: The Case for Conservatism”, Clingendael Institute, The Netherlands, 2015; Kwang Ho Chun, *The BRICs Superpower Challenge: Foreign and Security Policy Analysis*, Ashgate, 2013; Oliver Stuenkel, *The BRICS and the Future of Global Order*, Lexington Books, 2015; Mark E. Schaefer and John G. Poffenbarger, *The Formation of the BRICS and Its Implication for the United States: Emerging Together*, Palgrave Macmillan, 2014; Ray Kiely, *The BRICs, US ‘Decline’ and Global Transformations*, Palgrave Macmillan, 2015; Malte Brosig, *The Role of BRICS in Large-Scale Armed Conflict: Building a Multi-Polar World Order*, Palgrave Macmillan, 2019; Cedric de Coning, Thomas Mandrup and Liselotte Odgaard (eds.), *The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order*, Routledge, 2015.

② 王蕾:《金砖国家间安全利益的关联与安全合作前景》,载《拉丁美洲研究》,2017年第4期,第129页。

③ 爱丽丝·埃克曼、弗朗索瓦兹·尼古拉:《关于金砖国家对全球治理所做贡献的评估:一个局外人的看法》,载周余云、栾建章主编:《金砖在失色?》,北京:中央编译出版社,2016年,第225页。

④ 樊勇明:《全球治理新格局中的金砖合作》,载《国际展望》,2014年第4期,第108页。

⑤ 徐秀军等著:《金砖国家研究:理论与议题》,北京:中国社会科学出版社,2016年,第309页。

体主张、诉求和举措又包括哪些方面？这些都是本文试图回答的问题。

## 一 金砖国家政治安全合作的概念辨析

纵观金砖国家发布的 12 份峰会宣言，明确提及“政治安全合作”（political and security cooperation）一词的仅有 1 次。这一提法首次出现在 2017 年中国主办的厦门峰会。<sup>①</sup> 随后，在 2018 年南非主办的约翰内斯堡峰会发布的中文版宣言中又出现了“加强和巩固金砖国家国际政治安全合作”的字眼。虽然 2019 年的《巴西利亚宣言》没有继续沿用“政治安全合作”的表述，但是 2020 年的《莫斯科宣言》却使用了“政策与安全”（policy and security）的类似表达。事实上，在历届峰会宣言的英文版中使用最多的还是“和平与安全”（peace and security），且这种表述自 2011 年的三亚峰会开始就一直存在。即便是《厦门宣言》也都在文内的大标题上使用了“和平与安全”而非“政治与安全”的字样。因此，上述文字表达方面的不一致更多是因中外语言翻译所致，并不意味着金砖国家对政治安全合作缺乏最基本的共识，而应当理解为金砖国家政治安全合作的主要指向就是和平与安全问题。

相对而言，和平问题的边界较为清晰。根据《辞海》的定义，“和平”一词与“战争”相对，主要是指没有战争的状态。而安全问题更为复杂，既包括军事安全、政治安全等传统安全，又包含了诸如经济、健康、环境、人权以及其他跨界社会问题等影响人类福祉的更为广泛的议题，以致于“安全”在概念建构上无所不包，但在实践中却又出现了无所适从的情况。<sup>②</sup> 那么，金砖国家在政治安全合作支柱下所关注的和平与安全问题都有哪些呢？最直观的方法就是参看历次的峰会宣言，尤其是那些将和平与安全问题单列的部分。<sup>③</sup> 虽然前八次峰会在宣言中都提到了和平与安全相关的问题，但并未对其进行统一归类。直到厦门峰会，金砖国家才首次对宣言内容分门别类地进行了概括。

其中，厦门宣言第四部分的标题为“国际和平与安全”。该部分涉及的具

<sup>①</sup> 值得注意的是，习近平主席在厦门峰会上致辞时对金砖合作领域的概括也只是简单地使用了经济、政治、人文的区分，而并未明确提到政治安全合作。

<sup>②</sup> Paul Viotti and Mark Kauppi, *International Relations and World Politics: Security, Economy, Identity*, New Delhi: Dorling Kindersley, 2007, p. 23.

<sup>③</sup> 这种方法基本上是可行的，因为历次金砖峰会的宣言内容在很多方面都保持了一致性，有的时候仅仅是在具体表述上有所差异。

体问题包括：国际法基本准则、《联合国宪章》的宗旨和原则、可持续和平、联合国安理会改革、叙利亚问题、巴以冲突、伊拉克问题、也门局势、海湾地区危机、朝鲜核问题、伊朗核问题和发生在刚果民主共和国、利比亚、南苏丹、索马里、中非共和国、西撒哈拉地区的有关问题，以及阿富汗问题、恐怖主义、联合国维和行动、国际贩毒、洗钱、有组织犯罪、人权和基本自由、国际移民、信息通信技术犯罪、互联网安全、和平开发和利用外空等议题。<sup>①</sup>

约翰内斯堡峰会总体上延续了厦门峰会的宣言模式，也对“加强和巩固金砖国家国际和平与安全合作”进行了单独表述。值得注意的是，《约翰内斯堡宣言》提到的和平与安全议题与《厦门宣言》并无二致，但诸如联合国作用、联合国宪章、安理会改革、恐怖主义、网络安全等则被置于“加强多边主义，推进全球治理改革，应对共同挑战”的框架之下。2019年的巴西利亚峰会又将上述问题分别放在了“加强和改革多边体系”以及“地区热点问题”两个大类中。2020年的莫斯科峰会在政治安全合作框架下新增了全球停火倡议、维护战略稳定机制和军控体系、禁止生化武器以及支持阿塞拜疆与亚美尼亚在纳卡地区实现全面停火等议题。尽管最近4次峰会对和平与安全问题的归类方法不尽相同，所提及的具体内容又有所差异，然而从早已确立的经济、政治、人文三大支柱来讲，上述问题均具有明显的非经济和非人文的属性，从而也就把诸如经济安全、能源安全、粮食安全等跨界安全问题排除在了政治安全合作的范畴之外。<sup>②</sup>需要说明的是，上述划分与非传统安全语境下对它们作为新安全议题的性质认定并不矛盾，也并不是说金砖国家不关注此类问题，相反这些问题的重要性和吸引力有时还会超过传统议题，甚至在某些情况下还会对和平与安全构成全新的挑战。而本文主张就金砖国家政治安全合作确定较为严格的边界，也是为了更好地推动金砖国家合作支柱之间的分工协同与良性互动。

总的来讲，金砖国家政治安全合作涵盖的和平与安全议题既可以从横向

<sup>①</sup> 《金砖国家领导人厦门宣言》，新华网，2017年9月4日。[http://www.xinhuanet.com/world/2017-09/04/c\\_1121603652\\_2.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2017-09/04/c_1121603652_2.htm)。[2020-06-28]

<sup>②</sup> 从俄罗斯作为轮值主席国公布的2020年金砖合作优先议程来看，政治安全合作的议题主要包括：促进国际法的原则与规范以及联合国的中心作用；应对全球和地区挑战与威胁；深化反恐、反极端主义、反腐，以及打击跨界犯罪、非法毒品和武器贩运；和平利用外空；推进信息通信技术安全对话和打击网络犯罪；加强在关键的国际论坛中的协调；发展与伙伴国家之间的合作等。

维度划分为传统安全和非传统安全两大类，也可以从纵向维度纳入全球、地区和国家多个层次。但值得注意的是，金砖国家在讨论这些和平与安全问题时几乎都提到了联合国。正如金砖国家一再强调的那样，“联合国作为最主要的多边国际组织，是全球治理和多边主义的核心，在维护国际和平与安全方面应发挥中心作用”。<sup>①</sup>从这个意义上讲，以联合国为主线来勾勒金砖国家政治安全合作的图景是有理有据的。为此，笔者将官方文件提及的和平与安全问题总结概括为三类：第一类属于原则、规范、规则等理念范畴，第二类属于体制、机制、机构等制度范畴，第三类属于全球和地区热点问题等行动范畴（见表1）。金砖国家的政治安全合作就是要分别在理念上认可和支持联合国，特别是《联合国宪章》的宗旨和原则；在制度上坚持和完善联合国机制，尤其是推动落实安理会改革；在行动上维护和推崇联合国，有效应对和解决各种安全问题，从而实现金砖国家在政治安全领域对合法性、合理性和合规性的价值追求。

表1 金砖国家政治安全合作的内涵

合作范畴	合作议题	合作取向	合作价值
理念	原则、规范、规则	认可和支持联合国	合法性
制度	体制、机制、机构	坚持和完善联合国	合理性
行动	全球、地区热点问题	维护和推崇联合国	合规性

资料来源：笔者整理绘制。

## 二 金砖国家政治安全合作的合法性主张

《联合国宪章》第一章第一条第一款规定，联合国的首要宗旨是“维持国际和平及安全”。为此，联合国将“采取有效集体办法，以防止且消除对于和平之威胁，制止侵略行为或其他对和平之破坏；并以和平方法且依正义及国际法之原则，调整或解决足以破坏和平之国际争端或情势”<sup>②</sup>。在笔者看来，上述规定的关键词有二：一个是“集体办法”，另一个是“和平方法”。其中，所谓“集体办法”指的是，联合国维持国际和平与安全靠的不是某个大

<sup>①</sup> 朱天祥编著：《金砖国家与全球治理》，北京：时事出版社，2019年，第176页。

<sup>②</sup> 《联合国宪章》，联合国网站。https://www.un.org/zh/sections/un-charter/chapter-i/index.html [2020-07-01]

国的霸权稳定功能，也不是少数国家组成的对抗性联盟机制，而是要在全球多边主义框架下推动实现最大范围的集体安全。而所谓“和平方法”则指的是，联合国及其会员国应遵守和平解决国际争端的基本原则，“在其国际关系上不得使用威胁或武力，或以与联合国宗旨不符之任何其他方法，侵害任何会员国或国家之领土完整或政治独立”<sup>①</sup>。

对此，金砖国家一再强调“坚持多边主义”，并“致力于推动国际秩序朝着更加公平、公正、平等、更具代表性的多极化方向发展”。<sup>②</sup>同时，金砖国家也积极重申“坚持诚信、主权平等、不干涉他国内政等原则，履行根据《联合国宪章》开展合作的义务”，并特别指出，“落实这些原则不能采取违反国际法的强制措施”。<sup>③</sup>另外，金砖国家还尤为注重为有效解决国际和平与安全问题提供有价值的金砖智慧和金砖方案。比如，金砖国家强调“安全不可分割的独特重要性，任何国家都不能以牺牲别国安全为代价来加强自身安全”<sup>④</sup>，并提出“发展与安全联系紧密，相互促进，对实现持久和平至关重要”<sup>⑤</sup>。不仅如此，金砖国家还针对“保护的责任”在实施过程中存在的滥用武力情形创造性地提出了“保护当中的责任”<sup>⑥</sup>，从而成为金砖国家逐步跻身国际规则制定者之列的一个很好的例证。

虽然上述维持国际和平与安全的办法和方法既是《联合国宪章》和国际法的基本要求，也是金砖国家开展政治安全合作的基本主张，但是金砖国家还是明显感觉到了“多边主义当前面临的重大挑战”<sup>⑦</sup>，并明确“反对任何在《联合国宪章》框架之外采取单边主义措施的行为”<sup>⑧</sup>。如果说单边主义是霸权主义和强权政治的一种具体表现的话，那么金砖国家开展政治安全合作自

① 《联合国宪章》，联合国网站。<https://www.un.org/zh/sections/un-charter/chapter-i/index.html>。[2020-07-01]

②③ 《金砖国家领导人第十一次会晤巴西利亚宣言》，中国新闻网，2019年11月15日。<http://www.chinanews.com/gj/2019/11-15/9007939.shtml>。[2020-07-01]

④ 《金砖国家领导人第六次会晤福塔莱萨宣言》，新华网，2014年7月17日。[http://www.xinhuanet.com/world/2014-07/17/c\\_126762039.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2014-07/17/c_126762039.htm)。[2020-07-02]

⑤ 《金砖国家领导人第七次会晤乌法宣言》，新华网，2015年7月11日。[http://www.xinhuanet.com/world/2015-07/11/c\\_1115889581.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2015-07/11/c_1115889581.htm)。[2020-07-02]

⑥ 参见徐秀军等著：《金砖国家研究：理论与议题》，北京：中国社会科学出版社，2016年，第268页。

⑦ 《金砖国家领导人第十一次会晤巴西利亚宣言》，新华网，2019年11月15日。[http://www.xinhuanet.com/world/2019-11/15/c\\_1125233888.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-11/15/c_1125233888.htm)。[2020-08-04]

⑧ 《金砖国家领导人第十次会晤约翰内斯堡宣言》，新华网，2018年7月27日。[http://www.xinhuanet.com/world/2018-07/27/c\\_1123182948.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2018-07/27/c_1123182948.htm)。[2020-07-01]

然就很难避开同超级大国美国及其个别盟友在国际政治安全事务中产生立场分歧，甚至可能在地区冲突解决方面对后者形成一定程度的“软平衡”<sup>①</sup>。也正是基于这一原因，金砖合作往往被贴上反美或反西方的政治标签，而且这种竞争和对抗还被进一步扩大到关于新旧国际体系和国际秩序转型的争论之中。

比如，在某些学者看来，“从广义上讲，金砖国家是一个修正主义者”<sup>②</sup>。“金砖国家政治安全合作就是为建立新型国际关系而进行的有益探索和努力”<sup>③</sup>，而“金砖国家的崛起之路也即是开启世界秩序的转型或重建之路”<sup>④</sup>。但也有其他学者认为，金砖四国当初开展制度化合作的初衷“并非是建立一个反霸权联盟”，也“并非要直接破坏那些作为当今全球秩序根基的原则”。更为现实的一种理解应当是，“金砖国家本质上欢迎当代国际秩序的方方面面”，它们“只是不太愿意受霸权指使或接受美国在全球秩序中的特权地位，而不是改变体系本身”<sup>⑤</sup>。因而，“整体看，金砖国家是现行国际规则的接受者”<sup>⑥</sup>。

从坚持和维护联合国合法性权威的意义上讲，金砖国家开展政治安全合作，与其说是意图“改变”或“重塑”某些规则和秩序，不如说是“还原”或“回归”联合国早已立下的宗旨和原则。准确地讲，金砖国家不满意的并不是这些理念本身，而是这些理念没有得到真正的执行和落实。导致这种结果的一个很重要的原因就是，个别大国和某些大国集团妄图操纵联合国以谋取私利。因此，在维护多边主义体制和集体安全机制的问题上，无论谁出来阻挠和破坏联合国规则，金砖国家都会加以反对。<sup>⑦</sup>但这并不意味着金砖合作天然地针对第三国

① 周志伟：《巴西参与“金砖合作”机制：战略考量及效果分析》，载王灵桂、赵江林主编：《金砖国家发展战略对接：迈向共同繁荣的路径》，北京：社会科学文献出版社，2017年，第77页。

② 纳尔尼亚·尔博赫勒：《金砖国家在全球改革中的作用：我们的愿景是什么？》，载周余云、栾建章主编：《金砖在失色？》，北京：中央编译出版社，2016年，第169页。

③ 王友明：《全球治理新常态下的金砖国家政治安全合作》，载《当代世界》，2019年第12期，第7页。

④ 徐秀军：《金砖国家研究的发展与现状评估》，载朱杰进主编：《金砖国家与全球经济治理》，上海：上海人民出版社，2016年，第90页。

⑤ [巴西] 奥利弗·施廷克尔著，钱亚平译：《金砖国家与全球秩序的未来》，上海：上海人民出版社，2017年，第38页，第198页，第189页。

⑥ 张宇燕：《理解国际秩序和金砖国家合作》，载徐秀军等著：《金砖国家研究：理论与议题》，北京：中国社会科学出版社，2016年，序言第3页。

⑦ Mark E. Schaefer and John G. Poffenbarger, *The Formation of the BRICS and Its Implication for the United States: Emerging Together*, Palgrave Macmillan, 2014.

或第三方。<sup>①</sup> 因为金砖国家所主张的更加民主、公平、公正的国际秩序意味着所有国家的平等参与。<sup>②</sup> 而这在强调提高发展中国家代表性和话语权的同时，实际上也肯定了发达国家在软实力和硬实力方面对维护国际体系稳定的重要作用。<sup>③</sup> 正如《金砖国家领导人第十二次会晤莫斯科宣言》所指出的，金砖国家“强调国际组织应全面坚持会员国主导，促进所有国家的利益”<sup>④</sup>。

### 三 金砖国家政治安全合作的合理性诉求

2005年世界首脑会议成果文件指出，“保证提高联合国的实际作用、效力、效率、问责度和公信力”是国际社会的共同责任和共同利益。为此，国际社会“重申致力于加强联合国，以增强其权威和效率，提高其根据《宪章》宗旨和原则有效应对当今各种挑战的能力”，并“决心重振联合国的政府间机关，使其适应21世纪的需要”。<sup>⑤</sup> 这也是金砖国家关于联合国改革的基本立场。金砖国家虽然坚定维护联合国的核心地位和中心作用，但也充分意识到“需要对联合国包括其安理会进行全面改革，使之更具代表性、效力和效率，增强发展中国家代表性，以应对全球挑战”<sup>⑥</sup>。不仅如此，金砖国家还鼓励“在联合国行政和预算事务方面开展进一步合作，保证其获得充足资源，维护会员国主导，确保更有效的监督并加强其作用”<sup>⑦</sup>。尽管联合国改革涉及方方面面，然而安理会改革却是重中之重，尤其是在和平与安全领域，因而也是金砖国家政治安全合作关注的焦点议题。

① 在迄今为止的峰会宣言中，仅有《德班宣言》在谈及发达经济体国内政策对其他经济体带来负面外溢效应时，提到了欧洲、美国和日本。《乌法宣言》在迟迟未能批准国际货币基金组织2010年改革方案问题上直接点名美国。但从整体表述来看，金砖国家并没有将特定国家或国家集团推到自身的对立面，而是希望后者能够发挥更具建设性的作用。

② Cedric de Coning, Thomas Mandrup and Liselotte Odgaard (eds.), *The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order*, Routledge, 2015, p. 45.

③ Francesca Beausang, *Globalization and the BRICs: Why the BRICs Will Not Rule the World for Long*, Palgrave Macmillan, 2012, p. 97.

④ 《金砖国家领导人第十二次会晤莫斯科宣言》，新华网，2020年11月18日。http://www.xinhuanet.com/world/2020-11/18/c\_1126752396.htm. [2020-11-29]

⑤ 参见2005年世界首脑会议成果。https://www.un.org/chinese/ga/60/docs/ares60\_1.htm. [2020-08-04]

⑥ 《金砖国家领导人第十一次会晤巴西利亚宣言》，新华网，2019年11月15日。http://www.xinhuanet.com/world/2019-11/15/c\_1125233888.htm. [2020-08-04]

⑦ 《金砖国家领导人第十次会晤约翰内斯堡宣言》，新华网，2018年7月27日。http://www.xinhuanet.com/world/2018-07/27/c\_1123182948.htm. [2020-07-01]

总的来看，金砖国家在支持安理会改革这一根本问题上立场一致，但在“改什么”与“如何改”的问题上却存在一些分歧。“相对而言，作为安理会常任理事国，中国与俄罗斯更关注安理会本身的工作方法问题，而巴西、印度和南非则更希望能够通过代表性和否决权的改革成功跻身常任理事国行列。”<sup>①</sup>然而，新的常任理事国席位以及否决权增持等问题恰恰又是国际社会争论的焦点和阻碍改革的主要瓶颈。<sup>②</sup>在此背景下，金砖国家领导人虽然自首次峰会以来就不断声明“中国和俄罗斯重申巴西、印度和南非在国际事务中的地位和作用，支持其希望在联合国发挥更大作用的愿望”<sup>③</sup>，但迄今为止也并未明确地就巴西、印度、南非的“入常”问题做出一致的具体承诺。这种表面上的连续性看似反映了金砖国家的共同立场，但实际上却折射出金砖国家之间不同的利益考量和权力博弈。<sup>④</sup>

对此，有学者指出，“虽然巴西和印度正在推动制度性权力在当今全球治理结构中更根本性的重新分配，但作为联合国安理会常任理事国，中国和俄罗斯本质上是维持现状的大国，不愿意改变过去几十年里有利于它们的体系”<sup>⑤</sup>，从而“导致了金砖五国内部的紧张气氛”，反过来又使得“倡导联合国中心论的俄罗斯和中国面临着进退两难的境地”<sup>⑥</sup>，进而有损金砖国家在政治安全领域的共同价值和共有观念。有鉴于此，金砖国家领导人有必要选取合适的时机在峰会宣言中明确表态支持巴西、印度、南非成为安理会常任理事国的总体愿望，以弥补金砖国家在此问题上日益凸显的内部裂痕。这样做其实并不必然导致安理会权力结构发生变革，毕竟三国能否入围还要受到其他竞争性集团和国家的影响，并取决于它们能否在联大赢得多数会员国的支持。<sup>⑦</sup>但此举

① 朱天祥、李文倩：《金砖国家与联合国安理会改革》，载肖肃、朱天祥主编：《和平与发展：联合国使命与中国方案》，北京：时事出版社，2017年，第48页。

② 罗国强：《安理会改革核心问题研究》，载《当代亚太》，2007年第3期，第19-25页。

③ 《金砖国家领导人第十一次会晤巴西利亚宣言》，新华网，2019年11月15日。http://www.xinhuanet.com/world/2019-11/15/c\_1125233888.htm。[2020-08-04]

④ 这种博弈似乎在2020年表现得更为激烈，甚至导致莫斯科宣言直接删除了中国和俄罗斯多年来一直重申的对巴西、印度和南非希望在联合国发挥更大作用的愿望的明确支持，转而使用了“致力于为联合国安理会改革相关讨论注入新活力”这样更为模糊的表达。

⑤ [巴西] 奥利弗·施廷克尔著，钱亚平译：《金砖国家与全球秩序的未来》，上海：上海人民出版社，2017年，第2页。

⑥ 格奥尔基·托洛拉亚：《金砖国家战略对接：俄罗斯立场及建议》，载王灵桂、赵江林主编：《金砖国家发展战略对接：迈向共同繁荣的路径》，北京：社会科学文献出版社，2017年，第106页。

⑦ Kwang Ho Chun, *The BRICs Superpower Challenge: Foreign and Security Policy Analysis*, Ashgate, 2013, p. 139.

至少可以避免部分金砖成员被另一部分成员视为其追求世界大国地位的绊脚石，也能够一定程度上化解其他国家对金砖合作的挑拨和分化企图。<sup>①</sup>

当然，上述做法还不足以解决金砖国家围绕安理会改革产生的矛盾。更关键的一步在于，“对于困扰合作深化和损害政治互信的联合国安理会增常议程，金砖国家应通过创新思路发展出过渡性的制度设计”<sup>②</sup>。令人欣慰的是，虽然巴西、印度和南非在“入常”道路上都在打“组合拳”<sup>③</sup>，但金砖合作一直是三国较为看重和依赖的平台。毕竟金砖机制无论从实力均衡还是从影响权重来看都具有明显的比较优势。这也是为什么三国在金砖支持力度持续显弱的背景下仍然寄希望于该机制的重要原因。因此，金砖国家应该抓住这一“最大公约数”，积极探索金砖国家就国际政治安全议题先行开展内部协作的尝试性方案。

事实证明，金砖国家在大多数国际和地区热点问题上的利益和立场是基本一致的。对于巴西、印度、南非来讲，成为常任理事国既是一个目标，又是一种手段。就此而言，在安理会改革仍然面临内外多方阻力而无法在短期内取得突破的情况下，金砖国家如若能够在政治安全合作架构下事先进行内部协商，而后尽可能形成金砖立场，再由当年的轮值主席国在安理会统一发声，同时辅之以中俄常任理事国以及其他金砖非常任理事国的支持，那么不仅可以在某种意义上解决巴西、印度、南非的利益诉求，而且还能够使金砖国家作为一个整体在国际政治安全事务中发挥更大的作用和影响。<sup>④</sup> 比如，除了日常协调外，金砖国家亦可效仿在联大开会期间的会晤机制，借助已有的安全事务高级代表联络渠道，就安理会讨论的重大国际政治安全议题展开会外沟通和交流，从而为金砖国家在暂不改变安理会权力结构和运作机制的情

<sup>①</sup> 这与毛瑞鹏在关于中国应对安理会改革问题上提出的“低介入策略”和“中国可考虑公开支持印度入常”的逻辑基本一致。参见毛瑞鹏：《争论焦点和集团重组——政府间谈判阶段的安理会改革》，载《国际展望》，2017年第1期，第86-89页。

<sup>②</sup> 牛海彬：《金砖国家合作的评估与前瞻》，载《华东师范大学学报》（哲学社会科学版），2013年第4期，第123页。

<sup>③</sup> 涉及巴西、印度和南非三个国家的不同改革组合主要包括：印度—巴西—南非对话论坛（IBSA），日本、德国、印度、巴西组建的“四国集团”，巴西、印度、南非与其他国家共同成立的“L69集团”，以及非洲联盟等。

<sup>④</sup> 2011年金砖五国同时成为安理会成员及其对利比亚问题的共同立场、2012年金砖部分成员作为安理会成员及其对叙利亚问题的共同立场，分别从不同角度证明了金砖国家开展政治安全内部协作的可能性，无论是否有新成员成为安理会常任理事国。参见 Malte Brosig, *The Role of BRICS in Large-Scale Armed Conflict: Building a Multi-Polar World Orde*, Palgrave Macmillan, 2019, pp. 64-119.

况下实现五国政治安全合作提供新的思路。

不可否认，要推动上述机制创新得以落实，还存在相当大的困难。它首先需要中俄两国与巴西、印度、南非三国之间达成必要的政治妥协。<sup>①</sup>但相对于因为分歧而无所作为，这种尝试既没有实质性减损中俄作为现任安理会常任理事国的权力，又为巴西、印度和南非获取在安理会的“准影响力”提供了难得的机会，也算是一种“两害相权取其轻”的理性做法。而在实际操作过程中，金砖国家也可以采用更加注重实用性的功能合作模式，通过一事一议的试点逐步促进政治安全合作的持续制度化。更有价值的是，这种持续的协作还有可能为金砖国家培育更多的共同利益，营造更好的合作氛围，塑造更趋同的身份认知，进而为今后的安理会改革以及金砖国家通过安理会应对和解决国际和平与安全问题奠定坚实的基础。

#### 四 金砖国家政治安全合作的合规性举措

在金砖国家看来，是否遵守联合国相关决议或有联合国的参与，抑或符合《联合国宪章》的宗旨和原则，是判定某个具体的国际行为或行动是否合规的首要标准。而这也成为金砖国家通过政治安全合作应对和解决全球和地区热点问题的基本准则。因此，金砖国家在认可“联合国安理会负有维护世界和平与安全的首要责任”的基础上<sup>②</sup>，一贯主张根据安理会相关决议政治解决国家间冲突并协调应对各种非传统安全威胁。同时，金砖国家也欢迎和支持联合国框架下的其他机构以及与联合国有关的专门性国际组织（如联合国和平利用外空委员会、联合国防止外空军备竞赛政府专家组、禁止化学武器组织等）分别在特定议题领域发挥各自的专业优势。另外，金砖国家还特别重视国际法的指导作用，不仅强调需要遵守和强化像《禁止化学武器公约》和《禁止生物武器公约》等现有法律文件，而且还不断呼吁在联合国框架下就维护信息通信技术安全、网络空间负责任行为以及全面反恐等事宜制定各

<sup>①</sup> 莫斯科宣言虽然在安理会改革的问题上重挫了巴西、印度和南非的“入常”诉求，但同时又专门提及了上述三国已经担任或即将担任或争取担任安理会非常任理事国的情形，并提出这将为金砖国家就联合国安理会事务增进对话、在拥有共同利益的领域继续开展合作提供契机。这也可以视为金砖五国为发展政治安全合作的一种权宜之计。

<sup>②</sup> 《金砖国家领导人第十一次会晤巴西利亚宣言》，新华网，2019年11月15日。[http://www.xinhuanet.com/world/2019-11/15/c\\_1125233888.htm](http://www.xinhuanet.com/world/2019-11/15/c_1125233888.htm)。[2020-08-04]

方普遍接受且具有普遍约束力的国际准则。

鉴于对联合国性质与能力以及作用和效率的辩证认知,金砖国家并不完全被动地依赖联合国,而是致力于通过主动贡献金砖方案,以“小多边”促“大多边”的方式,推进联合国框架下的全球性议程发展。比如,金砖国家设立了网络安全工作组,制定了《金砖国家网络安全务实合作路线图》,提出了缔结金砖网络安全政府间协议和相关双边协议的倡议;在反恐工作组下面设立了专题工作小组,举行了金砖国家反恐战略研讨会,制定了《金砖国家反恐战略》;倡议并举行了金砖国家维和对话与金砖国家中东问题特使磋商,以及倡议成立了金砖国家维和工作组。此外,金砖国家还特别重视地区组织和次区域组织对联合国维护国际和平与安全的支撑作用。因为这些组织在处理地区性安全事务时具备天然的“可适性”。比如,金砖国家向来支持非洲联盟以及诸如西非国家经济共同体、南部非洲发展共同体、东非政府间发展组织、中非国家经济共同体等次区域组织在解决非洲地区冲突和维护非洲地区和平安全方面扮演重要角色,发挥特殊作用。<sup>①</sup>

除了对其他国际行为体的呼吁和赞赏外,金砖国家也在尝试利用“金砖+”对话建设性地介入五国各自所在地区的有关争端与安全热点问题,积极助推相关矛盾和冲突的和平解决以及个别非传统安全问题的共同应对。比如,金砖国家在同南美国家领导人对话时就曾指出,加强双方合作可以在促进多边主义、实现和平安全等方面发挥积极作用,特别是认可南美国家联盟在促进区域和平与民主方面的重要作用。<sup>②</sup>金砖国家在与上海合作组织成员国及观察员国领导人会晤时,也提出要致力于维护本地区和平稳定秩序,携手打击恐怖主义、贩毒等跨国犯罪。<sup>③</sup>这为金砖国家开展政治安全合作提供了可拓展的平台和路径,也为丰富“金砖+”机制的内涵提供了有益的尝试。但鉴于政治安全议题的敏感性,金砖国家必须充分尊重各个成员在特定地区的特殊关注,支持金砖成员在各自主导或中意的地区一体化机制中发挥引领作用。当

<sup>①</sup> 金砖国家领导人在《德里宣言》中也曾对阿拉伯国家联盟在推动政治解决叙利亚危机方面发挥的建设性作用表示欢迎。

<sup>②</sup> 《习近平出席金砖国家同南美国家领导人对话会》,外交部网站,2014年7月17日。[https://www.mprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gjhdqzz\\_681964/jzgj\\_682158/xgxw\\_682164/t1175354.shtml](https://www.mprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/jzgj_682158/xgxw_682164/t1175354.shtml)。[2020-09-21]

<sup>③</sup> 《习近平出席金砖国家同欧亚经济联盟、上海合作组织成员国、观察员国及受邀国领导人对话会》,外交部网站,2015年7月10日。[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gjhdqzz\\_681964/jzgj\\_682158/xgxw\\_682164/t1280223.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/jzgj_682158/xgxw_682164/t1280223.shtml)。[2020-09-21]

然，金砖国家作为一个整体还有必要注意避免被某些成员过度的安全需求所捆绑和掣肘<sup>①</sup>，以防卷入纷繁复杂的对抗与冲突当中，进而违背金砖国家政治安全合作的初衷。

值得注意的是，虽然金砖国家在大多数国际和平与安全问题上采取了“中规中矩”的做法，但也有部分学者尖锐地指出，每个金砖国家“都礼貌地回避了其他成员的冲突或棘手问题”<sup>②</sup>。“金砖国家成员国有时也违背它们自己的不干涉和领土完整的原则，当危及它们自己的利益时，则会打着人道主义的幌子，对其他国家进行军事干涉。”<sup>③</sup>当然，这里既有某些人的双重标准问题，但也确实反映出金砖国家政治安全合作的一大挑战。虽然地理位置的远近和安全威胁的范围能够在一定程度上解释金砖国家针对个别政治安全问题的非常规做法<sup>④</sup>，特别是当这些问题与某个金砖成员存在千丝万缕的联系时<sup>⑤</sup>，但这毕竟与金砖国家倡导的应对和处理外部和平与安全问题的理念与行为有所不同，从而会“破坏金砖国家规范性抱负的可信度及其关于将全球秩序变得更好的主张”<sup>⑥</sup>。

尤其应当引起重视的是，金砖国家相互之间尚未彻底摆脱传统的安全困境，特别是中国与印度之间“现有的边境争端成为建立包容性安全共同体的严重障碍”<sup>⑦</sup>。2017年的洞朗事件险些造成印度缺席当年的金砖国家厦门峰会，而2020年印度在中印边界地区挑起的新一轮军事冲突再一次引发了各界

① 所谓过度安全需求，主要是指个别金砖成员更多出于自身国家利益的狭隘考量而试图采取的超越金砖国家政治安全合作共同利益的举措。比如俄罗斯多次力争金砖国家与西方国家抗衡以缓解俄罗斯的外部压力，而印度则长期以反恐为由要求金砖国家对巴基斯坦进行谴责、制裁和孤立。

② 雷纳托·加尔旺·弗洛雷斯：《关于金砖国家战略对接的政策建议》，载王灵桂、赵江林主编：《金砖国家发展战略对接：迈向共同繁荣的路径》，北京：社会科学文献出版社，2017年，第163页。

③ 拉尔夫·科萨：《金砖国家间的合作对全球治理意味着什么？》，载周余云、栾建章主编：《金砖在失色？》，北京：中央编译出版社，2016年，第250页。

④ 季平：《“我存在，因为你存在”——夯实金砖国家合作的政治及社会基础》，载《当代世界》，2013年第4期，第9页；鲍里斯·F. 马丁诺夫：《“金砖四国”：国际安全领域合作视角》，载李扬主编：《“金砖四国”与国际转型：BRICs 智库巴西峰会的思考》，北京：社会科学文献出版社，2011年，第158页。

⑤ 比如俄罗斯与乌克兰关于克里米亚归属问题的争端。金砖国家对俄罗斯的做法既没有表示赞同，也没有提出批评，而是展现出一种基于尊重主权和不干涉内政的“被动合作”（passive cooperation）姿态。参见 Malte Brosig, *The Role of BRICS in Large-Scale Armed Conflict: Building a Multi-Polar World Order*, Palgrave Macmillan, 2019, p. 135.

⑥ Malte Brosig, *The Role of BRICS in Large-Scale Armed Conflict: Building a Multi-Polar World Order*, Palgrave Macmillan, 2019, p. 201.

⑦ 爱丽丝·埃克曼、弗朗索瓦兹·尼古拉：《关于金砖国家对全球治理所做贡献的评估：一个局外人的看法》，载周余云、栾建章主编：《金砖在失色？》，北京：中央编译出版社，2016年，第223页。

对金砖合作的悲观情绪。尽管莫斯科峰会最终没有受到此次双边冲突的影响，然而在印度即将成为2021年金砖国家轮值主席国的背景下，金砖合作或面临着更多的不确定。因此，如何确保金砖成员之间的政治安全矛盾不会破坏金砖国家的政治安全合作，已经成为一个十分迫切和严峻的问题。就此而言，我们不仅要看到双边关系对多边合作的影响，而且也要学会借助多边关系管控双边分歧。但这并不意味着要通过金砖机制来直接介入和处理成员国的双边问题，而是应致力于为成员国自行协商解决矛盾营造适宜的对话氛围。在这种氛围下，金砖国家应首先将和平解决国际争端和不使用武力或不以武力相威胁设定为金砖合作的一条起码的红线和底线。<sup>①</sup> 换句话说，金砖国家要想其他国家在和平与安全领域“守规矩”，就必须自己先在政治安全合作中“立规矩”，从而有力地反击有关金砖国家“无力论”的观点<sup>②</sup>，同时破除金砖国家“例外论”的质疑。<sup>③</sup>

## 五 结语

2020年1月1日，俄罗斯正式接任金砖国家轮值主席国，并将2020年金砖合作的主题确定为“维护全球稳定、共同安全和创新增长的金砖国家伙伴关系”<sup>④</sup>。在其公布的优先事项清单中，俄罗斯首先主张的即“加强全球政治中的多边原则和促进金砖国家在国际论坛中的共同利益”<sup>⑤</sup>。不仅如此，俄罗斯还特别强调了全球安全与稳定议题的高优先性。<sup>⑥</sup> 9月4日，中国国务委员

① 早在2015年的首届金砖国家民间论坛上，俄罗斯代表就曾呼吁金砖国家政府缔结互不侵犯与和平共处协议。

② 牛海彬：《金砖国家合作的评估与前瞻》，载《华东师范大学学报》（哲学社会科学版），2013年第4期，第118页。

③ 所谓例外论，即指金砖国家在维护和平与安全问题上被外界视为其可能的言行不一致的情况。

④ 在迄今为止的12次峰会中，仅有2012年的新德里峰会和2020年的莫斯科峰会的主题直接提到了全球稳定和安全问题，且均置于经济和发展议题之前。2012年在印度新德里举行的第四次会晤主题为“金砖国家致力于全球稳定、安全和繁荣的伙伴关系”。

⑤ 该大项涉及的政治与安全议题主要包括基于国际法和各国利益推动统一议程，促进联合国在国际关系中的中心作用，应对全球和地区挑战与威胁，反对恐怖主义、极端主义、腐败、跨国犯罪、非法的毒品和武器贩运，和平使用外空，维护信息通信技术安全，打击网络犯罪等。参见“Priorities of the Russian BRICS Chairmanship in 2020”，Official Website of the Russian BRICS Chairmanship in 2020. [https://eng.brics-russia2020.ru/russia\\_in\\_brics/20191226/1469](https://eng.brics-russia2020.ru/russia_in_brics/20191226/1469). [2020-06-26]

⑥ “The BRICS Interstate Group”，Official Website of the Russian BRICS Chairmanship in 2020. [https://eng.brics-russia2020.ru/russia\\_in\\_brics/20191226/1444/The-brics-interstate-association.html](https://eng.brics-russia2020.ru/russia_in_brics/20191226/1444/The-brics-interstate-association.html). [2020-06-26]

兼外长王毅在参加金砖国家外长视频会晤时也指出，金砖国家下一阶段合作的重点之一即“筑牢政治安全合作的根基”，认为“政治安全合作对金砖国家合作起到重要支撑作用，也是我们五国向心力和凝聚力的重要来源”，同时提议“金砖国家要从战略高度规划政治安全领域合作”“加强战略沟通，增进政治互信，释放呵护和平稳定的积极信号，将政治安全共识转化为实际行动，共同应对各种传统与非传统安全挑战”。<sup>①</sup>

2020年11月17日，金砖国家领导人第十二次会晤在莫斯科以视频方式举行。除了在联合国成立75周年之际重申了对多极国际体系的支持、对多边国际秩序的维护、对地区热点问题的关注及对非传统安全威胁的应对外，在此次会议上金砖国家领导人还专门审核通过了《金砖国家反恐战略》，从而为全球防范和打击恐怖主义威胁作出了金砖国家的实质性贡献。尽管这只是在政治安全领域的特定议题上迈出的一小步，然而它却对于金砖国家进一步切实开展政治安全合作起到了良好的示范作用。作为在国际政治事务中具有举足轻重地位的新兴发展中大国集团，金砖国家的政治安全合作不仅关系到金砖五国的主权、安全与发展利益，而且对维护国际和平与安全也有着十分重要的意义。特别是在当前“世纪疫情和百年变局交织，国际格局深刻演变”的新形势下，金砖国家更要坚守和平与发展的时代主题，坚定支持以联合国为核心的多边主义，反对单边行为和霸权行径，维护世界和平稳定。<sup>②</sup>这不仅是金砖国家的政治使命和历史责任，同时也成为学界推动金砖国家政治安全合作研究的重要契机。

(责任编辑 王 帅)

<sup>①</sup> 参见《王毅出席金砖国家外长视频会晤》，外交部网站，2020年9月5日。[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gjhdqzz\\_681964/jzgj\\_682158/xgxw\\_682164/t1812474.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/jzgj_682158/xgxw_682164/t1812474.shtml) [2020-09-21]；《金砖国家外长正式会晤新闻公报》，外交部网站，2020年9月7日。[https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gjhdqzz\\_681964/jzgj\\_682158/xgxw\\_682164/t1812776.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/jzgj_682158/xgxw_682164/t1812776.shtml) [2020-09-21]

<sup>②</sup> 参见习近平：《守望相助共克疫情 携手同心推进合作——在金砖国家领导人第十二次会晤上的讲话》，新华网，2020年11月18日。[http://www.xinhuanet.com/mrdx/2020-11/18/c\\_139524174.htm](http://www.xinhuanet.com/mrdx/2020-11/18/c_139524174.htm) [2020-11-29]