

金砖合作机制专题

## 金砖国家间安全利益的 关联与安全合作前景

王 蕾

**内容提要：**安全议题是金砖国家合作的一部分，但目前为止进展仍然缓慢。其根源在于，尽管金砖国家之间存在着一定的安全利益关联，但这尚未构成整个金砖国家的共同利益基础。金砖国家中包含着两组三边合作关系，即中俄印战略三角及印度巴西南非对话论坛（IBSA），它们分别形成了一定的地缘战略安排及安全合作成果。但在金砖国家安全议程中，这两组关系难以融合，加上各自内部存在的矛盾，导致了金砖国家共同安全利益基础的缺失。印度是积极推进金砖国家安全合作的重要力量，作为这两组三边关系的唯一交汇点，印度较其他国家更具有融合两组地缘战略安排的潜力。但现实情况是，无论是其在金砖合作框架下倡导的反恐、安理会改革、核不扩散等议题，还是在印度巴西南非对话论坛中予以推进而在金砖合作中尚未得到重视的海洋安全议题，都更为鲜明地汇聚了金砖国家间的安全利益矛盾。由此，金砖国家未来开展安全合作的关键在于构建共同的安全利益。

**关键词：**金砖国家 印度 IBSA 安全合作 共同利益  
利益冲突

**作者简介：**王蕾，复旦大学金砖国家研究中心研究助理。

**中图分类号：**D81；F114.4 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649（2017）04-0122-17

自金砖国家合作启动以来，重大的合作成果多见于经贸金融领域，包括新开发银行和应急储备机制等。通过这一系列合作成果，金砖国家由最初经贸投资领域的概念演进为挑战现有全球经济秩序、提升新兴经济体的话语权和影响力的一股切实力量。但金砖国家的影响力无法也不应仅限于经济领域。<sup>①</sup> 在对于世界多极化所产生的促进作用方面，金砖国家合作的意义已然超越了经济领域而具有综合性的象征指向。正是在这一背景下，安全议程在金砖国家合作中的地位逐渐突显。<sup>②</sup>

本文聚焦的核心问题在于，目前为止金砖国家间安全合作的实际进展为何仍较滞后，推进金砖国家安全合作的内部阻力何在。一方面，金砖国家合作整体上为不同领域所确定的优先度有所差异，相较于安全合作，经济金融领域的合作既可使金砖国家从改革现有国际经济秩序的进程中直接受益，也更符合目前为止金砖合作松散的机制化的需求；另一方面，即使存在一些推进安全合作的愿望，金砖国家内部共同安全利益基础的缺失也使这一努力面临重重困难，本文即着重对这后一方面做出分析和解释。从金砖国家内部存在的既有地缘政治安排来看，中俄印及印度巴西南非对话论坛（IBSA）这两组三边关系为金砖国家提供了一定的安全利益关联。与此同时，这两组政治安全框架相互间难以融合，且现有政治安全安排难以弥合各国间的安全利益分歧甚至冲突，导致了金砖国家间共同安全利益基础的缺失。此外，本文的具体分析对于印度提出的安全方案多有侧重，这不仅与印度积极倡导金砖国家安全合作的立场相关，更是由于作为上述两组安全利益框架的唯一交汇点，印度意图推进的方案更为集中地汇聚了金砖各国在安全利益上的矛盾和问题。本文旨在从共同安全利益的缺失出发，探讨推进金砖国家安全合作的途径。

## 一 金砖国家合作中的安全议程

安全议题一直占据着金砖国家合作议程的一部分。在机制建设方面，2009—2016年期间金砖国家安全事务高级代表会议已召开了6次，来自金砖各国的国家安全顾问、国家安全委员会代表等就各国关心的安全议题进行商

<sup>①</sup> Deepak Nayyar, “BRICS, Developing Countries and Global Governance”, in *Third World Quarterly*, Vol. 37, No. 4, 2014, pp. 575–591.

<sup>②</sup> 中华人民共和国外交部：《王毅谈今年金砖合作四大看点》，2017年3月8日。http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1443997.shtml. [2017-04-21]

议，这构成了金砖合作在安全议题上的基础性机制。此外，金砖国家还建立了有关安全合作的数个工作组，包括网络安全专家工作组、信息通信技术使用安全专家工作组、反恐工作组，这些工作组不仅就具体安全领域的问题进行探讨，而且围绕金砖国家间安全信息和技术共享、协调安全政策和行动、制定标准等开展工作。在历届金砖国家领导人峰会中，安全问题也是磋商的议题之一。

金砖国家合作中的安全议题涉及联合国安理会改革、世界热点地区安全问题、恐怖主义、网络安全、核不扩散等诸多方面。其中，金砖国家对于联合国人道主义干预及“保护的责任”（R2P）的立场已得到了颇多关注<sup>①</sup>，在利比亚、叙利亚等问题上，金砖国家在多数情况下采取了相同或相似的立场，这些立场，包括出于保护主权独立而对“保护的责任”部分原则的质疑和批评<sup>②</sup>，直接关系到金砖国家对于西方国家主导的世界安全秩序的态度。关于其他诸方面议题的表述也一直在历届金砖国家峰会宣言中占有一定位置。有学者认为，除了一些一般性的表述之外，金砖国家尚未就这些议题提出更为具体的解决方案。<sup>③</sup>例如在反恐问题上，《果阿宣言》中的大部分相关表述，包括支持应对化学和生物恐怖主义威胁的多边谈判、承认伊斯兰国的威胁、打击利用信息通信技术实施恐怖和犯罪活动等<sup>④</sup>，仍以支持联合国在反恐中发挥主导作用为主，而缺乏关于恐怖主义的定性及具体打击方式的创新。

在金砖国家中，印度最为积极倡导推进安全议题讨论及安全合作，在印度参与金砖国家合作的诸种诉求中，安全具有重要意义。<sup>⑤</sup>在2016年印度担任金砖国家轮值主席国期间，尤其是果阿峰会期间，以反恐为主的安全议题得到了前所未有的关注。在金砖合作框架下，印度主办了第一次金砖国家反

① “保护的责任”概念聚焦于国家主权与人权的关系，认为一国主权中不仅包含有权利，同时也负有保护该国国民免于遭受种族屠杀、战争等危害的责任；对于无法担负和履行这一责任的国家，国际社会有义务采取集体行动来对其国民进行保护。这一概念的提出和逐步丰富为人道主义干预的实践提供了理论支持和保障，但也一直面临着分歧和挑战。参见罗艳华：《“保护的责任”的发展历程与中国的立场》，载《国际政治研究》，2014年第3期，第11-25页。

② Oliver Stuenkel, “The BRICS on the UN Security Council: The Case of R2P”, in Oliver Stuenkel, *The BRICS and the Future of Global Order*, Maryland: Lexington Books, 2015, pp. 125-146.

③ Victoria Panova, “The BRICS Security Agenda and Prospects for the BRICS Ufa Summit”, in *International Organizations Research Journal*, Vol. 10, No. 2, 2015, pp. 90-104.

④ 新华社：《金砖国家领导人第八次会晤果阿宣言》，2016年10月16日。http://news.xinhuanet.com/world/2016-10/17/c\_1119727552.htm. [2017-04-21]

⑤ 李冠杰：《试析印度的金砖国家战略》，载《南亚研究》，2014年第1期，第132-136页。

恐联合工作组会议，连同第六次金砖国家安全事务高级代表会议，就金砖国家在反恐上的合作途径进行了探讨，如倡议建立有关恐怖主义势力的数据库等。<sup>①</sup>而在领导人峰会期间，印度总理莫迪数次提及反恐议题，明确将巴基斯坦称作恐怖主义的“母舰”，认为应当对一切为恐怖主义势力提供支持者予以打击。<sup>②</sup>印度积极寻求其他各成员国对上述有关恐怖主义定性的认同，更将“环孟加拉湾多领域经济技术合作倡议”（BIMSTEC）引入峰会，邀请其领导人参与金砖国家对话，反恐正是对话的一个重要议题。<sup>③</sup>印度这些行动与诉求在这一年的峰会宣言中得到了一定程度的反映，如“包括印度在内部分金砖国家中发生的数起袭击事件”受到强烈谴责，而反恐联合工作组、与BIMSTEC的互动等倡议也得到积极响应<sup>④</sup>；但与此同时，印度关于反恐的核心诉求，即将巴基斯坦与恐怖主义关联这一立场并未得到其他金砖国家的一致认同，未能写入峰会宣言。此外，印度还试图在金砖国家合作的平台上推进对于联合国安理会改革、印度加入核供应国集团（NSG）等安全议题的讨论。

## 二 金砖国家间安全利益的关联

金砖国家之间存在着一定的安全利益关联，这主要不是存在于整个金砖国家的框架之下，而是以其中的一些三边合作（主要是中俄印战略三角及IBSA）形成的地缘政治安排为依据。而金砖国家间存在的安全利益关联为金砖合作中安全议题的提出提供了重要基础。

中俄印战略三角的构想最初由俄罗斯在1998年提出，自2002年始三国正式开展外长会晤，至2016年已举行了14次。中俄印合作框架代表着一种以中亚为中心的欧亚大陆（Eurasia）的地缘政治框架。在对外层面上，这一

<sup>①</sup> Nilova Roy Chaudhury, “BRICS Meets on Security, Against Terrorism”, in *Russia & India Report*, September 19, 2016. [http://in.rhth.com/world/2016/09/19/brics-meets-on-security-against-terrorism\\_631137](http://in.rhth.com/world/2016/09/19/brics-meets-on-security-against-terrorism_631137). [2017-04-21]

<sup>②</sup> Niharika Mandhana and Corinne Abrams, “India’s Modi Calls Pakistan Terror ‘Mothership’ at Brics Summit”, in *The Wall Street Journal*, October 16, 2016. <https://www.wsj.com/articles/india-points-to-pakistan-as-terror-threat-1476631943>. [2017-04-21]

<sup>③</sup> Devirupa Mitra, “BIMSTEC Supports India on ‘Strong Measures’ Against ‘States Supporting Terror’”, in *The Wire*, October 17, 2016. <https://thewire.in/73775/bimstec-terror-brics/>. [2017-04-21]

<sup>④</sup> 新华社：《金砖国家领导人第八次会晤果阿宣言》。2016年10月16日。[http://news.xinhuanet.com/world/2016-10/17/c\\_1119727552.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2016-10/17/c_1119727552.htm). [2017-04-21]

战略合作框架包含制衡美国干预该地区事务的意涵指向，尤其是俄罗斯最初倡导战略三角时，意图借助在该地区有重大利益关切的中印两国的力量，弥补本国制衡能力的不足。<sup>①</sup> 不过在官方言论中，这种制衡的指向有意被淡化。在对内层面上，中俄印三国在该地区有着共同的安全利益，助力阿富汗的重建进程、打击区域内恐怖主义、促进三国在中亚地区的互联互通、保障能源通道的建设与安全、协调对外战略安全立场等诸多方面，中俄印三国都可发掘出较为一致的安全利益需求。<sup>②</sup> 随着美国撤出阿富汗并转移其全球战略重心，中俄印地缘政治框架的内部意义更为突出，如何维系这三个在该地区都有重要影响力的大国的合作与平衡，从而为缺乏有效安全管控机制的欧亚大陆中部地区提供公共安全产品<sup>③</sup>，成了关键问题。近一年来，中俄印三边合作不仅聚焦于欧亚大陆中部地区这一地缘政治空间，更开始涉及亚太地区更广阔的范围，中俄印亚太事务磋商已经启动，外长会晤联合公报中还言及三国在南中国海问题上的一致立场<sup>④</sup>，这反映了中俄印三国在整个亚太地区拓展其共同的安全合作利益的愿景。

印度对于中俄印战略三角关系的态度和需求近年来也发生了微妙的转变。在印度的对外战略中，欧亚大陆的中部地区一直具有重要意义，该地区不仅与印度之间有直接的贸易投资及能源关联，也是印度与俄罗斯之间的重要通道，并密切关涉印度与巴基斯坦之间的关系。<sup>⑤</sup> 但在三国外长会晤开展之初，印度内部仍不乏质疑的声音。在阿富汗重建等地区事务仍然占据美国战略重心的时期，致力于修复对美关系的印度在参加中俄印合作时面临着在两者之

---

① Harsh V. Pant, "The Moscow - Beijing - Delhi 'Strategic Triangle': An Idea Whose Time May Never Come", in *Crossroads*, Vol. 5, No. 2, pp. 19 - 46.

② Nandan Unnikrishnan, Samir Saran, and Uma Purushothaman, "A Roadmap for RIC", in Observer Research Foundation, *Policy Perspective*, Issue 1, February 2014. <http://cf.orfonline.org/wp-content/uploads/2014/03/n1.pdf>. [2017 - 04 - 21]

③ 陈东晓、封帅：《体系变革背景下的中俄印三边合作关系——现状、条件及前景》，载《国际展望》，2016年第6期，第1-18页。

④ Ministry of External Affairs, Government of India, "Joint Communiqué of the 14th Meeting of the Foreign Ministers of the Russian Federation, the Republic of India and the People's Republic of China", April 18, 2016. <http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/26628>. [2017 - 04 - 21]; Ankit Panda, "Russia, India, China Address South China Sea in Trilateral Statement", April 21, 2016. <http://thediplomat.com/2016/04/>. [2017 - 04 - 21]

⑤ Gulshan Sachdeva, "India in a Reconnecting Eurasia: Foreign Economic and Security Interests", Center for Strategic & International Studies, May 2016. <http://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication>. [2017 - 04 - 21]

间进行战略平衡的难题。<sup>①</sup>而在美国的影响力明显减弱后，印度则更需要通过与中国、俄罗斯、中亚国家的直接外交接触来保障其在该地区的利益。更重要的是，在印度看来，面对近年来中俄关系的紧密化、俄罗斯与巴基斯坦关系的修复、中国影响力的不断上升等新形势，印度在该地区的战略选择空间有可能受到挤压。<sup>②</sup>在此情况下，中俄印战略三角的重要性对于印度而言有所上升，印度亟须通过在中俄两国间拓展战略空间，影响两国尤其是俄罗斯对于巴基斯坦的战略选择，从而避免在与巴基斯坦的地缘政治利益竞争中处于下风，避免被中俄巴三国同盟排挤出中亚事务，尤其是阿富汗重建事务的决策进程。

在金砖合作的平台上，印度所关切的反恐议题主要涉及中俄印地缘政治框架。尽管这一战略三角也是上海合作组织（SCO）框架下的重要地缘政治关系，但对于印度而言，金砖国家合作的机制平台在讨论反恐议题方面有其优势所在。印度和巴基斯坦由观察员国身份同时被接收为SCO的正式成员国，但这一扩员却为SCO带来了不少悲观的预言，印巴对峙及更大范围内的大国博弈将可能降低这一组织的效率<sup>③</sup>，这为印度预留的倡导其反恐立场的空间较为有限。此外，通过邀请BIMSTEC成员国参与果阿峰会，印度将中俄印战略三角与不包括巴基斯坦在内的南亚地缘政治安排结合起来，为本国的政治安全诉求提供支持。与对BIMSTEC合作的大力支持相较，印度对于有巴基斯坦参加的南亚区域合作联盟（SAARC）采取了有意冷落的态度，意在挤压巴基斯坦在南亚地区的外交空间。<sup>④</sup>BIMSTEC与金砖国家的对话更是强化了印度的这一意图指向，并将外交战略空间的竞争由南亚地区延伸至从中亚到南亚的广阔地域。

<sup>①</sup> Abanti Bhattacharya, “The Fallacy in the Russia – India – China Triangle”, Institute for Defense Studies and Analyses, April 2004. <http://www.idsa.in/strategicanalysis>. [2017-04-21]

<sup>②</sup> Nandan Unnikrishnan and Uma Purushothaman, “Trends in Russia – China Relations: Implications for India”, Observer Research Foundation, 2015. <http://cf.orfonline.org/wp-content/uploads/2015/07>. [2017-04-21]

<sup>③</sup> See Devparna Acharya, “SCO Membership for India Might not be so Great for the Organization”, in *Firstpost*, June 2, 2016. <http://www.firstpost.com/world>. [2017-04-21]; André Hantke, “Will India and Pakistan Cripple the SCO”, November 9, 2016. <http://thediplomat.com/2016/11/will-india-and-pakistan-cripple-the-sco/>. [2017-04-21]

<sup>④</sup> Ram Kumar Jha and Saurabh Kumar, “BIMSTEC a Better Regional Cooperation Option Than SAARC?”, *South Asia Monitor*, January 13, 2015. <http://southasiamonitor.org/detail.php?type=sl&nid=10234>. [2017-04-21]

金砖国家内部的另一组安全利益关系则系于印度巴西南非对话论坛 (IBSA)。这三国虽然分布于三个大洲, 它们却建构了一定的地缘战略逻辑及共同的安全利益需求。一般而言, IBSA 聚焦于贸易、发展等议题, 安全议题得到的关注则较少。对此主要有两种解释: 一是从软制衡的角度解读 IBSA 所开展的南南合作, IBSA 的诉求在于通过非军事化的合作与外交手段来制衡西方霸权, 而在军事实力居于劣势的领域与西方国家博弈则难以达到其制衡的目的;<sup>①</sup> 二是三个国家各自面对的重大安全问题主要来源于区域内, 而 IBSA 的合作对此难以形成有效的共同利益基础和安全解决方案。<sup>②</sup> 尽管如此, IBSA 在安全合作上并非毫无建树。三国数次在利比亚等全球安全问题上发声以表明共同立场, 对于联合国安理会改革的共同关注更是三国开展合作的重要动因, 尽管这些外交手段的运用仍然属于软制衡的范畴。三国共同认为, 联合国安理会现有秩序难以适应新的全球政治格局, 作为发展中国家的代表, 它们要求在联合国安理会中扮演更为重要的角色。印度和巴西同时也是申请“入常”的“四国联盟”(G4)的成员, 南非因受限于非洲联盟而无法在寻求安理会常任理事国位置上明确表态, 但其在联合国安理会改革上同样持有强烈的修正主义立场。<sup>③</sup>

更重要的是, 在三国的合作框架内已开展了以“印度巴西南非海上军事演习”(IBSAMAR)为标志的海洋安全领域合作。自2008年启动以来, IBSAMAR 数次在南非领海范围内举行, 2016年的第五次联合演习则转移至印度周围海域, 并包含了反潜作战、海上搜救、空中防御等诸多演习项目。这一行动不仅标志着 IBSA 合作在一定程度上超越了软制衡的范畴, 更象征着以南非为中间点、连接南大西洋和印度洋的海洋性地缘战略逻辑的构建。<sup>④</sup> 在这一打破了原有区域安排的地缘政治框架中, 印度、巴西、南非共享关于南大西洋范围内海洋运输、能源安全、海洋经济等方面的利益需求。关于商船及

① Matthew D. Stephen, “Rising Regional Powers and International Institutions: The Foreign Policy Orientations of India, Brazil and South Africa”, in *Global Society*, Vol. 26, Issue 3, 2012, pp. 289–309.

② Daniel Flemes and Alcides Costa Vaz, “Security Policies of India, Brazil and South Africa: Regional Security Contexts as Constraints for a Common Agenda”, in *Mural Internacional*, Vol. 5, No. 1, 2014, pp. 10–27.

③ Jörg Husar, *Framing Foreign Policy in India, Brazil and South Africa: On the Like-Mindedness of the IBSA States*, Switzerland: Springer, 2016, p. 174.

④ Francis Kornegay, “The Geopolitics of IBSA: The South African Dimension”, International Policy Centre for Inclusive Growth, 2007. <http://www.ipc-undp.org/conference/ibsa/papers/ibsa14.pdf>. [2017-04-21]

其他海洋运输事务的三边协议的达成以及关于 IBSA 海洋项目的五年行动计划的颁布<sup>①</sup>，都反映了三国间的这些共同需求。从全球地缘政治的格局来看，印度洋—南大西洋的地缘政治逻辑是对于北大西洋及欧亚大陆诸多力量的应对<sup>②</sup>，印度、巴西、南非三国共同面临着这些力量的渗透并构成对南大西洋的挑战。从印度的角度而言，不仅在印度洋的范围内与东非的经贸投资联系日益紧密，由于对南美及非洲西海岸作为能源来源和贸易投资目的地的开拓，南大西洋在印度的对外战略中也开始具备一定意义。<sup>③</sup>除了具体的经贸和能源领域的利益关联，印度还意在提升印度洋在世界地缘政治格局中的地位，并为自身作为印度洋主导力量的政治身份建构奠定基础。

### 三 金砖国家间共同安全利益基础的欠缺

尽管金砖国家内部不乏一些三边层面上的安全利益关联，但这些三边框架中已有的安全合作成果并不能自动转化为金砖国家安全合作的进程，而这些三边地缘政治安排中存在的安全利益不一致的情况在金砖国家的层面上则依旧难以避免，整个金砖国家层面上的安全利益缺乏共同的基础。中俄印与 IBSA 所构成的两个地缘政治安排之间存在着互斥的情况，两种地缘政治安排内部存在的矛盾和问题在金砖国家安全议程中同样有所体现。

以下三类安全议题鲜明地展现了这种缺失。如前所述，反恐与国际安全治理机制问题是印度在金砖合作平台上着力推进的，但在实际操作过程中面临重重挑战，不免陷于不同地缘政治框架之间及内部的博弈；而 IBSA 中的海洋安全合作在金砖国家平台上尚未能开展，正是各国间利益的不一致导致了金砖安全议程中的这一空白。

第一，反恐问题。如前所述，反恐原本是中俄印三边合作中重点关注的

---

<sup>①</sup> IBSA, “Trilateral Agreement Among the Government of the Republic of South Africa, the Government of the Federative Republic of Brazil and the Government of the Republic of India Concerning Merchant Shipping and Other Maritime Transport Related Matters”, September 23, 2006. <http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/agreements>. [2017-04-21]; IBSA, “Five Year Action Plan on IBSA Maritime Projects”, October 15, 2008. <http://www.ibsa-trilateral.org/images/stories/documents/agreements>. [2017-04-21]

<sup>②</sup> Sanjaya Baru, “The Bricks to Rebuild IBSA”, *The Hindu*, April 28, 2015. <http://www.thehindu.com/opinion/lead>. [2017-04-21]

<sup>③</sup> Abhijit Singh, “IBSA Trilateralism and Southern Ocean’s Security – Evaluating India’s Strategic Responses”, in *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 11, Issue 2, 2015, pp. 205-219.

议题之一，但在该议题的探讨上，巴西和南非难以与中俄印的地缘政治安排共享关于反恐的利益和需求。在2016年全球恐怖主义指数排名中，印度、中国、俄罗斯分别高居第8、23和30位，而南非和巴西则分别位于第52和80位<sup>①</sup>，各国面临的恐怖主义威胁的程度差异从一定程度上解释了它们对于采取反恐行动的迫切性的差异。出于地理阻隔等因素，不仅恐怖威胁程度有异，巴西所面临的恐怖主义威胁的来源也有所不同，除了在2016年奥运会筹备及召开期间对于伊斯兰国等恐怖组织的袭击颇多担忧外，巴西面临的恐怖主义威胁主要来源于南美地区的贩毒和跨国犯罪活动，哥伦比亚、阿根廷、委内瑞拉等邻国境内的恐怖组织活动也对巴西构成了一定威胁<sup>②</sup>；尽管美英驻南非大使馆近期预警该国境内可能发生恐怖袭击，南非官方则对此予以否认。就目前来看，南非境内存在着部分恐怖组织的资金和人员供应链，而伊斯兰极端组织对其实施袭击的可能性仍然较低。事实上，IBSA关于反恐问题的表态并不能说明这三个国家在面对恐怖主义威胁时共享利益需求，相反，在印度积极于IBSA框架下推动反恐议题的同时，另两国尤其是南非在打击恐怖组织上则持较为保留的态度。<sup>③</sup>由于南非执政党非洲国民大会（ANC）一度被西方国家指责与恐怖主义有关联，南非政府缺乏对恐怖组织做出明确定义的意愿。<sup>④</sup>

即使是在欧亚大陆的地缘政治关系中，印度的反恐议程也面临着不少压力和阻碍。已有印度国内人士注意到，在果阿峰会期间，俄罗斯和中国对于印度反恐主张的支持性表态非常有限。在印度看来，中国的态度固然不令人意外，而俄罗斯在这一问题上的谨慎应当被归因于中国的建议和影响，并意味着俄罗斯开始在印度与巴基斯坦之间采取平衡战略。<sup>⑤</sup>21世纪以来，俄罗

<sup>①</sup> Institute for Economics & Peace, "Global Terrorism Index 2016", November 2016. <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf>. [2017-04-21]

<sup>②</sup> Mark P. Sullivan and June S. Beittel, "Latin America: Terrorism Issues", in *Congressional Research Service Report*, December 15, 2016. <http://fas.org/sgp/crs/terror/RS21049.pdf>. [2017-04-21]

<sup>③</sup> David Brewster, *India's Ocean: The Story of India's Bid for Regional Leadership*, London and New York: Routledge, 2014, p. 95.

<sup>④</sup> Elizabeth Sidiropoulos, "India and South Africa as Partners for Development in Africa?", Chatham House, Briefing Paper, March 2011. <http://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/public/Research/Africa>. [2017-04-21]

<sup>⑤</sup> Ashok Sajjanhar, "BRICS, BIMSTEC, and Anti-Terrorism: What Did India Accomplish?", in *The Diplomat*, October 25, 2016. <http://thediplomat.com/2016/10>. [2017-04-21]

斯与巴基斯坦之间的高层互动逐渐增多，尤其是俄罗斯取消对巴武器禁运条令等，为两国关系的发展注入了动力。与印度对于中国对俄政策影响的判断不同的是，俄巴两国事实上在打击阿富汗地区的恐怖主义和毒品走私上拥有较为一致的目标，美国战略重心的转移、上海合作组织的发展等也为两国关系的改善提供了条件<sup>①</sup>；印度自身也在俄巴关系的变迁中发挥了一定作用，鉴于俄罗斯与美国在印度武器市场中份额的此消彼长，俄罗斯改善对巴关系的指向之一在于对印度施加外交压力。<sup>②</sup> 果阿峰会期间，加强与俄罗斯的安全合作是印度着力推进的一项外交措施，其意图之一正是在俄罗斯修复与巴基斯坦关系的背景下重新争取俄罗斯对印度的战略偏向<sup>③</sup>。这也反映了俄罗斯外交战略在某种程度上已经开始生效，但鉴于俄巴合作背后的诸多动因，印度仍然难以使俄罗斯完全支持其孤立巴基斯坦的反恐战略和行动。此外，与《果阿宣言》关于反恐问题的表述相较，BIMSTEC 发表的领导人会晤成果性文件中的相关措辞则显得较为强烈与激进，“我们坚信，应对恐怖主义不仅需要打击与消灭恐怖分子、组织及网络，也需要对于支持和资助恐怖主义、为恐怖分子和组织提供避难，或赞颂恐怖主义的国家予以认定、追责，并采取严厉措施”<sup>④</sup>。尽管未明确提及巴基斯坦，此种表述以巴基斯坦为指向的意味较为明确。但印度在 BIMSTEC 范围内的影响力在超越这一地缘范围的情况下则难以发挥，将 BIMSTEC 引入金砖峰会对于金砖国家决策的影响也非常有限。

第二，国际安全治理机制问题。作为 IBSA 内部的共同诉求，联合国安理会的改革与扩员在金砖国家层面上面临着不小的挑战。不少分析与评论将其归结为作为安理会常任理事国的中国与俄罗斯对于在该机制内既得利益的维护。<sup>⑤</sup> 实际上，印度等国加入安理会常任理事国对于中俄两国而言并非全无益

<sup>①</sup> 杨勇：《新世纪以来的俄罗斯与巴基斯坦关系》，载《东南亚南亚研究》，2016年第2期，第14-20页。

<sup>②</sup> Dmitriy Frolovskiy, “What’s Behind Russia’s Rapprochement with Pakistan?”, in *The Diplomat*, May 14, 2016. <http://thediplomat.com/2016/05>. [2017-04-21]

<sup>③</sup> Harsh V. Pant, “Viewpoint: BRICS Sees Rekindling of India - Russia Romance”, in *BBC News*, October 17, 2016. <http://www.bbc.com/news/world-asia-india-37675341>. [2017-04-21]

<sup>④</sup> Press Information Bureau, Government of India, Prime Minister’s Office, “BIMSTEC Leaders’ Retreat 2016 Outcome Document”, October 17, 2016. <http://pib.nic.in/newsite>. [2017-04-21]

<sup>⑤</sup> Marcos Degaut, “Do the BRICS still Matter?”, Center for Strategic & International Studies, October 2015. <http://csis-prod.s3.amazonaws.com>. [2017-04-21]

处，其潜在的意义主要在于加强金砖国家整体上在全球治理中的话语权，并有利于在人道主义干预等具体国际安全问题上持较为一致立场的金砖国家更好地表达其意见并施加影响。不过，金砖国家内部关于联合国安理会改革议题仍然存在着 IBSA 集团与另两国之间的分歧，但这种分歧在很大程度上并非代表着既得利益者与寻求改革者之间的冲突。其一，安理会常任理事国的扩员涉及候选成员国的代表性问题。俄罗斯在支持联合国安理会改革的同时，认为常任理事国新成员的选择需要获得国际社会的一致支持，以保证联合国安理会未来的合法性。<sup>①</sup>而在申请安理会常任理事国席位的过程中，IBSA 三国能否以各自所在地区代表国家的身份获得相应的追随与支持正是它们在声言联合国安理会改革诉求时面临的重大挑战。<sup>②</sup>其二，金砖国家关于联合国安理会改革的态度事关其推动全球秩序变革的基本立场。事实上，尽管金砖国家共同寻求改革现有全球治理秩序，但在较短时期内骤然推动联合国安理会等机制的改革将有可能颠覆整个秩序，而这并不符合与现实秩序已然息息相关的金砖国家的利益<sup>③</sup>。较之 IBSA 国家，作为联合国常任理事国的中俄两国更有意愿和责任来维系和控制其推动秩序改革的步伐。

印度的核供应国集团（NSG）身份这一议题虽被置于金砖国家合作这一多边层面上进行讨论，但其本质仍然是双边层面上的会谈，双边关系的博弈决定着该议题的走向和进展。2016年5月，印度正式向核供应国集团提交关于成为正式成员国的申请，但因遭到包括中国和巴西在内的6个国家的反对而失败。有印度学者指出，加入NSG所需应对的主要挑战在于国家间的权力政治博弈，其中最主要的是中国出于政治原因而给印度制造的障碍<sup>④</sup>；在印度看来，中国意在阻止印度加入NSG而巴基斯坦仍被阻挡在NSG之外的情况出现，因此在巴基斯坦获取NSG成员国身份之前，中国不太可能在印度加入

---

① Leslie Elliott Armijo and Cynthia Roberts, "The Emerging Powers and Global Governance: Why the BRICS Matter", in Robert E. Looney (eds.), *Handbook of Emerging Economies*, UK: Routledge, 2014, pp. 503 - 524.

② Jörg Husar, *Framing Foreign Policy in India, Brazil and South Africa: On the Like - Mindedness of the IBSA States*, p. 11.

③ Cedric de Coning, "BRICS and Co-existence", in Cedric de Coning, Thomas Mandrup and Liselotte Odgaard (eds.), *The BRICS and Coexistence: An Alternative Vision of World Order*, New York: Routledge, 2015, pp. 47 - 48.

④ Rajesh Rajagopalan, "India and NSG: It's Simply Power Politics", in *Indian Foreign Affairs Journal*, Vol. 11, No. 3, 2016, pp. 201 - 206.

NSG 的问题上转变态度。<sup>①</sup> 但由于无法指望通过美国的施压来获得中国的同意<sup>②</sup>，与中国就 NSG 成员国身份问题直接开展对话仍然是印度不得不选择的应对途径。金砖国家领导人峰会的召开为印度提供了与中国进行商谈的机会，尽管这种讨论并不仅限于金砖峰会的场合。

在核不扩散问题上，金砖国家内部存在着更为深刻的矛盾和不确定性。一方面，尽管印度也宣称支持核不扩散与国际核裁军的基本目标，但其对待现有国际核不扩散机制的立场与其他金砖国家仍然存在着根本性的差异。在印度坚称国际核秩序的“歧视性”并拒绝签署《不扩散核武器条约》（NPT）的同时，中俄两国作为受到国际社会承认的核国家是国际核不扩散机制的重要支持力量，巴西和南非也各自签署了 NPT 并在防止核扩散领域发挥着积极作用。<sup>③</sup> 另一方面，俄罗斯、巴西、南非则并未拒绝甚而是支持美印之间的核协议，它们对于印度发展核威慑能力、挑战国际核不扩散机制的实际立场已在一定程度上偏离了国际核不扩散机制的原则。IBSA 在印度所获取的关于印美核协定的支持中占据了一定分量。<sup>④</sup> 尽管在印度申请成为 NSG 成员国的过程中巴西采取了反对立场，但经过果阿峰会期间的磋商，巴西已对印度的期望表示理解，并表示将与其他国家一起为印度成为 NSG 正式成员国提供帮助<sup>⑤</sup>，这在一定程度上标志着巴西原本所持反对立场的缓和；南非对于印美核协定的支持更被视为其核不扩散政策由坚守原则向务实立场转变的重要标志。<sup>⑥</sup>

第三，海洋安全问题。在南非被正式吸收为金砖国家成员之后，与金砖国家合作声势和影响力日益上涨形成对比的是 IBSA 的沉寂，然而在印度却有不少声音呼吁 IBSA 的复兴。除了高举理想主义旗帜、认为 IBSA 作为南方国

<sup>①</sup> Shyam Saran, “India May Have to Wait for a Possible Opening in the Future”, in *Indian Foreign Affairs Journal*, Vol. 11, No. 3, 2016, pp. 188 - 195.

<sup>②</sup> Rajesh Rajagopalan, “India and NSG: It’s Simply Power Politics”, in *Indian Foreign Affairs Journal*, Vol. 11, No. 3, 2016, pp. 201 - 206.

<sup>③</sup> Tom Sauer, “The Emerging Powers and the Nuclear Non - Proliferation and Disarmament Regime”, EGDMONT Royal Institute for International Relations, Security Policy Brief, September 2011. <http://www.egmontinstitute.be/wp-content/uploads/2013/09/SPB27-Sauer.pdf>. [2017 - 04 - 21]

<sup>④</sup> Sverre Lodgaard, *Nuclear Disarmament and Non - Proliferation: Towards a Nuclear - Weapon - Free World?* London and New York: Routledge, 2011, p. 25.

<sup>⑤</sup> Shubhajit Roy, “BRICS Summit: Brazil Softens on India’s NSG Bid”, *The Indian Express*, October 18, 2016. <http://indianexpress.com/article/india/india-news-india>. [2017 - 04 - 21]

<sup>⑥</sup> Daniel Fleses, “India - Brazil - South Africa (IBSA) in the New Global Order: Interests, Strategies and Values of the Emerging Coalition”, in *International Studies*, Vol. 46, No. 4, 2009, pp. 401 - 421.

家的真正代表及民主政体的汇合仍有其存在的理由之外，印度的选择中包含了诸多地缘政治层面的考量。IBSA 代表的海洋性地缘政治安排被赋予了排他性的内涵指向，并为印度政治安全利益的实现提供了空间。在印度看来，IBSA 中各成员国发展阶段、影响力与地位相似，而金砖国家成员国政治地位和影响力则处于非均衡的状态中。<sup>①</sup> 中俄两国，尤其是中国在金砖国家中的主导性地位是对于印度战略自主的外交空间的威胁，IBSA 则为印度提供了一个抗衡中国影响力、保证战略自主空间的平台。特别是就中印非三角互动关系而言，南非加入金砖国家对于印度而言意味着中国可以通过金砖合作渠道更多地接触和影响非洲国家，从而在与印度的对非关系竞争中占据上风；更重要的是，在印度洋这个中印两国开展对非合作的地理通道中，印度难以保持其主导地位 and 战略影响力<sup>②</sup>，需要适应中国影响力日增这一地缘政治新现实。由此，对于印度而言，IBSA 独立性的保持不仅具有提升印度对非关系的意义，更可能成为其维系在印度洋地缘秩序中影响力的重要方式，也正是在这种意义上，突显了印度洋秩序安排的海洋安全合作应当成为 IBSA 开展合作的重点方向。<sup>③</sup>

中俄印三边合作中并非完全没有涉及海洋安全问题，但与 IBSA 相较，其海洋安全议程则显得较为滞后。中俄印三国对于亚太地区海洋权力秩序的认知及立场差异是其关键原因所在。在过去的几年内，中俄两国曾数次举行海上联合军演，涉足了日本海和南中国海等海域，在美国实施亚太再平衡战略、与其亚太盟友组建海洋安全网络的背景下，制衡美国对于亚太海洋权力秩序的主导和垄断成为中俄海上联合军演的重要意图。<sup>④</sup> 与之相较，作为亚太再平衡战略要素之一的印度对于美国主导的亚太安全秩序则抱着积极参与和利用的态度。印度的区域战略目标在于继续加强与东亚地区的战略伙伴关系，并应对在印度洋安全格局中面临的竞争与挑战，在美印共享对于“印太”的地

① Nivedita Ray, “IBSA vs. BRICS: India’s Options”, Indian Council of World Affairs, Policy Brief, July 9, 2015. <http://www.icwa.in/pdfs/PB/2014/IBSAandBRICSPB09072015.pdf>. [2017-04-21]

② Nabeel A. Mancheri and Shantanu S., “IBSA vs BRICS: China and India Courting Africa”, East Asia Forum, September 2, 2011. <http://www.eastasiaforum.org/2011/09/02/>. [2017-04-21]

③ Jagannath P. Panda, “China and IBSA: Possible BRICS Overreach?”, in *Strategic Analysis*, Vol. 37, No. 3, 2013, pp. 299-304.

④ Abhijit Singh, “China - Russia Naval Ties and the Balance of Maritime Power in Asia”, Institute for Defense Studies and Analyses, August 27, 2015. <http://www.idsa.in/idsacomments>. [2017-04-21]

缘政治构想、并在面临的安全挑战上具有相似认知的情况下<sup>①</sup>，美国对于印度及印度洋的战略关注、在其盟友及伙伴国家之间构建的亚太安全网络为印度战略目标的实现提供了机遇。面对这一认知及立场差异，即使并非完全倒向美国主导的安全秩序，印度也会在美国与中俄之间采取一种平衡的策略，谨慎对待与中俄的海洋安全合作。

由上述三个安全议题存在的具体分歧可见，金砖国家间共同安全利益基础的缺失有两种表现。一是两个政治安全安排中的某一个共享一定的共同安全利益，而其余两国与这一三边共同利益之间则有所分歧，这主要体现在联合国安理会改革与海洋安全议题上，在反恐议题中也有所表现。二是一些领域或问题上的安全利益分歧已超越了任何一种现有的政治安全安排，无论是中俄印还是 IBSA，都无法为各国间的安全利益关联凝聚共同基础，对于这些分歧，若仅仅叠加与整合现有的各组三边安排及其中的安全利益关联，无法促使共同的安全利益基础在金砖国家间形成，这在核不扩散议题及反恐的部分具体问题上有着明显的表现。

#### 四 金砖国家安全合作的前景

在金砖国家间在共同的安全利益基础上既有所关联又有诸多缺失的情况下，未来共同安全利益的构建程度将决定金砖国家安全合作的限度。金砖国家关于各安全议题的分歧与冲突部分是由于地缘政治关系及其中的矛盾占据了安全议程的核心地位，而在另外一些事务中，地缘战略逻辑建构的空白则妨碍了共同利益的形成。因此，金砖国家安全合作的推进应当针对不同议题，从去地缘政治化或建构地缘战略逻辑这两条相异的道路出发。

一方面，对于反恐怖主义和国际安全治理机制这两项议题而言，去地缘政治化并聚焦于更深层次的问题应成为消除矛盾、推进合作的方向。具体而言，在反恐的议题上，在现有的欧亚大陆地缘政治秩序之下，印度所倡导的针对巴基斯坦的反恐方案难以得到其他各国的认同和关切；而尽管金砖各国面临的恐怖主义威胁程度有所差异，但没有哪个国家可以完全置身事外，探讨各国面临的区域内外不同来源和形式的恐怖主义威胁从而对恐怖主义予以

---

<sup>①</sup> David Scott, "The 'Indo - Pacific' - New Regional Formulations and New Maritime Frameworks for US - India Strategic Convergence", in *Asia - Pacific Review*, Vol. 19, Issue 2, 2012, pp. 85 - 109.

完整定性并形成应对方案，将有助于金砖国家在反恐议题上突破旧有框架，为全球反恐议程提供创造性的公共产品。在联合国安理会改革的问题上，尽管中俄可能难以免受所谓维护既得利益的指责，但相较于 IBSA 国家能否进入安理会常任理事国这一问题，机制改革中所包含的更深层次问题，包括改革过程中联合国安理会合法性与透明度的保障、改革的限度与速度、候选成员国代表性的来源等，都是更值得金砖国家探讨并培育共同立场的问题。核不扩散问题同样如此。自印美签订核协定、核供应国集团的大部分国家解禁对印度核出口限制以来，既有的国际核不扩散机制的合法性和约束力已面临严峻的挑战<sup>①</sup>。无论印度是否被接受为 NSG 的正式成员国，国际核不扩散机制的维系或改革都离不开对于其合法性、约束力以及提升防止核扩散力度的探索。

另一方面，金砖国家需要将海洋安全问题提上议事日程，这应从金砖国家间的海洋战略安排着手，拓展金砖国家间海洋战略的包容性。对于 IBSA 国家尤其是印度而言，除了 IBSA 海洋安全框架中包含的印度洋和南大西洋，太平洋和北冰洋也是其海洋利益所系，如印度不仅在近年来“东向政策”的实施中与诸多亚太国家建立起紧密的经贸和政治关联，也出于应对气候变化、开拓能源来源等诉求而积极参与北极事务<sup>②</sup>；又如横贯太平洋、印度洋和大西洋的海底光缆也将金砖国家间网络和科技利益关联在一起<sup>③</sup>，因此建立金砖国家间的海洋战略安排并非毫无依据。不过与 IBSA 已经成形的海洋安全合作安排相比，金砖国家及其关联海域毕竟在地理分布上更为广泛，这意味着金砖国家之间短时期内难以形成较为紧密的地缘政治利益关联；但转换视角来看，地域范围的拓展也将有利于金砖各国在海洋安全合作框架下拓宽其海洋战略视野，从中长期而言，这将为各国间共同的海洋安全利益奠定基础。也正是基于这种差异，尽管 IBSA 已有的海洋安全合作成果为金砖国家的合作提供了重要范本，但相较于海上联合军演，金砖国家开展海洋安全合作的当务之急

<sup>①</sup> Kesav Murthy Wable, “The U. S. - India Strategic Nuclear Partnership: A Debilitating Blow to the Non - Proliferation Regime”, in *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 32, Issue 2, 2008, pp. 719 - 759.

<sup>②</sup> 郭培清、董利民：《印度的北极政策及中印北极关系》，载《国际论坛》，2014年第5期，第15-21页。

<sup>③</sup> Vijay Sakhuja, “BRICS: The Oceanic Connections”, *Institute of Peace and Conflict Studies*, August 4, 2014. <http://www.ipcs.org/article/india/brics-the-oceanic-connections-4594.html>. [2017-04-21]

更在于构建关于海洋安全的共识，这主要涉及海洋资源与环境保护、港口与能源通道建设、打击海盗等诸多方面。这些方面不仅是广义海洋安全的题中应有之义，也是金砖各国间利益关联紧密、较易达成共识并有能力互通有无的内容。只有诉诸有关海洋安全的共识框架，金砖国家才有可能在暂时难以解决的海洋战略竞争态势之外逐步拓展合作空间，克服各国间海洋安全利益联系散漫的现实状况。

此外还值得注意的是，对于不同的安全议题而言，鉴于构建共有利益认知的空间有所不同，在短时期内达成合作成果的可能性存在一定的差异。最有可能达成合作成果的领域包括海洋、网络、太空等全球公域治理领域，对于这些尚缺乏现成的治理规则与体系的领域，以金砖国家为代表的新兴区域或全球大国已逐渐认识到承担国际责任、参与规则制定的必要性<sup>①</sup>，而这是任何一个国家都无法独立完成的。反之，在联合国安理会改革与核不扩散问题上，由于国际社会已经建立了较为成熟的治理机制，而金砖国家在这些机制中的参与状态各有不同，对于现有机制的认知与诉求存在较大差异；同时，各国在这些既有机制中的身份和地位与本国的战略利益之间存在着紧密的关联，尤其是在以印度为代表的国家对于本国的自主战略空间及全球性大国地位高度关注的情况下，各国在这些议题上进行妥协让步的可能性和空间较小。反恐议题的推进前景则居于两者之间，是否能够如前所述化解当前过度聚焦地缘政治关系的状态、设置一个对各国皆有利益关联的均衡的议程框架，决定着合作成果达成的进度。基于这种可能性上的差异状况，金砖国家在中短期内应着力在上述较有可能达成合作成果的领域开展安全合作，以此为突破口带动金砖国家间共同安全利益基础的形成，合作难度较大的领域则可被设为中长期的安全合作目标，在共同安全利益基础逐步加固的情况下，这些领域实现合作的可能性和空间将会得到拓展。

## 五 结语

金砖国家之间在安全利益上存在的分歧不仅使成员国在各项安全议题上难以就合作达成一致意见，这些分歧还与各国的外交战略、国家实力等因素

---

<sup>①</sup> C. Raja Mohan, "Rising India: Partner in Shaping the Global Commons?", in *The Washington Quarterly*, Vol. 33, No. 3, 2010, pp. 133 - 148.

共同导致了各国在推动金砖国家安全合作的力度和方向上有所差异。总体而言，印度是金砖国家中最积极推动安全合作的国家，这与印度积极寻求在国际安全治理中扩大影响力及其寻求将双边关系中难以解决的国家安全问题置于合适的多边框架下推进的倾向密切相关。反恐怖主义和加入 NSG 等问题构成了印度对于金砖安全合作的主要推进方向；中国与俄罗斯的态度相较之下则稍显谨慎，倾向于避免过度地将金砖合作与安全议程关联起来，而在安全议题上中俄更倾向于将金砖国家塑造为在维和、人道主义干预等方面维护国际和平的力量；限于自身国力和所处地缘环境，巴西和南非则较少就推动金砖国家安全合作的方向主动表达观点，在经济金融合作和安全合作之间主要关注前者。这种对待金砖安全合作的立场差异是该领域合作进展缓慢的重要原因，而在金砖国家间寻求共同安全利益的意义之一正是在于平衡各国间的立场差距。

尽管共同安全利益基础的缺失妨碍金砖国家间安全合作的推进，对金砖各国间存在的安全利益竞争与矛盾仍需加以客观与理性的看待。这些不协调之处不仅是各国战略安全利益拓展过程中的正常现象，实际上也在某种意义上为金砖国家安全议程的推进提供了动力。安全利益竞争与矛盾的存在无法成为否认协调金砖国家间的安全利益并推进合作之可能性的理由。本文无意将构建金砖国家共同安全利益的重任推向印度一国。印度的战略和行为固然只是金砖国家间安全利益矛盾和博弈的重要缘由之一；交汇了中俄印和 IBSA 两种框架的印度或许能为共同安全利益的构建承担起更多的责任，但金砖各国的共同努力仍将是推进安全合作的不二途径。

安全议程将在金砖国家合作中扮演不可忽视的角色，但推动安全合作进程并非意味着金砖国家将转变为类似北大西洋公约组织（NATO）的军事联盟。事实上，对于金砖国家而言，安全合作的意义远远超越了军事联盟的范畴，更何况在可预见的未来，军事联盟的可操作性较为渺茫。在金砖国家中，几乎每个国家在全球安全治理中都拥有可观的参与潜力，但它们之间的利益竞争与不协调限制了这些潜力的聚合。从内部来看，共同安全利益的发掘与安全合作的推进将成为提升金砖国家间凝聚力的有效途径，而在对外层面上，金砖国家安全合作将有望为全球安全治理秩序的合理化及效用的提升做出贡献，并成为金砖国家更深地参与全球治理的重要方式。

（责任编辑 高涵）