

“金砖”扩容与非洲参与全球 治理机制化探析

赵晨光

内容提要 非洲参与全球治理机制化主要是指非洲大陆及非洲主要国家在全球治理体系中身份、角色和地位的规范化、规则化和制度化。21世纪以来，非洲参与全球治理机制化取得较大进展。在此背景下，金砖合作机制开启对非扩容进程，对非议题领域不断拓展、议题设置实现“非洲化”、与非洲关系不断“议题化”。金砖合作机制对非扩容可以视为非洲参与全球治理走向机制化的标志和缩影，具有深远意义。在非洲实质性参与全球治理的进程中，中国与非洲合作发挥了积极作用。未来的对非合作，中国需要进一步关注和回应非洲在提升全球治理代表性、话语权方面的诉求；通过加强治国理政经验交流、对非合作机制建设以及探索对非机制性三方合作等方式，发掘新的中非合作增长点，助力非洲提升参与全球治理的经验和能力。

关键词 金砖合作机制 金砖对非扩容 全球治理 中非合作

作者简介 赵晨光，外交学院非洲研究中心副主任、副研究员（北京100037）。

掌握大陆和国家命运的自主权是非洲矢志追求和不懈奋斗的目标。20世纪后半叶，其主要表现为非洲人民争取国家独立、实现民族自决的反殖反霸斗争。进入21世纪，在谋求国家发展的同时，非洲积极在国际领域、全球性议题特别是涉非议题上维护自身利益，发出自身声音，提升自身的国际影响力和话语权。其中的一个重要特点，可以概括为非洲参与全球治理机制化。

* 本文系教育部2021年度人文社会科学研究一般项目（青年基金）“‘一带一路’国际合作高峰论坛机制化问题研究”（21YJCGJW009）、中央高校基本科研业务费专项资金科研创新项目“‘金砖’对非扩容与非洲参与全球治理的机制化”（3162023ZYKC02）以及外交学院2023年度科研项目结余经费自设课题项目“非洲参与全球治理的趋势研究”（JY2023019）阶段性成果。

作为追求自主权的崭新历史进程，非洲参与全球治理机制化主要是指非洲大陆及非洲主要国家在全球治理体系中身份、角色和地位的规范化、规则化和制度化。21 世纪以来，非洲参与全球治理机制化取得较大进展，而金砖合作机制对非洲扩容（简称“金砖对非扩容”）在很大程度上可以视为非洲参与全球治理走向机制化的历史缩影和重要里程碑。本文首先梳理了非洲参与全球治理机制化的历史进程；然后以此为背景着重分析金砖对非扩容的历程、内涵以及战略价值；最后提出中国与非洲需要进一步加强全球治理合作，支持非洲参与全球治理机制化的新历史进程。

非洲参与全球治理机制化的历史进程

20 世纪后半叶，在泛非主义指引下，非洲国家为争取民族解放和构建国际政治经济新秩序，在全球舞台上开展了不屈不挠的斗争。但受到当时世界格局、自身实力和实践经验的限制，总体上非洲参与全球事务的程度和水平并不高。进入 21 世纪，非洲更加积极地参与全球治理，并逐渐走向机制化。这一趋势主要体现在非洲与大国多边合作机制化、推动涉非全球性议程以及加入全球治理主流机制 3 个方面。虽然三者历史进程或时间脉络上有所交叠，但也体现出比较明确的阶段性特征。如图 1 所示，坐标内 3 条矢量线代表非洲参与全球治理机制化的 3 个纬度：实线部分代表已完成的机制化实践，虚线部分代表未完成或趋势性的机制化进程，虚线到实线的转变意味着机制化程度越来越高。3 条矢量线在图中由低到高排布，代表非洲实质性参与全球治理的程度或水平逐渐递增或递进。

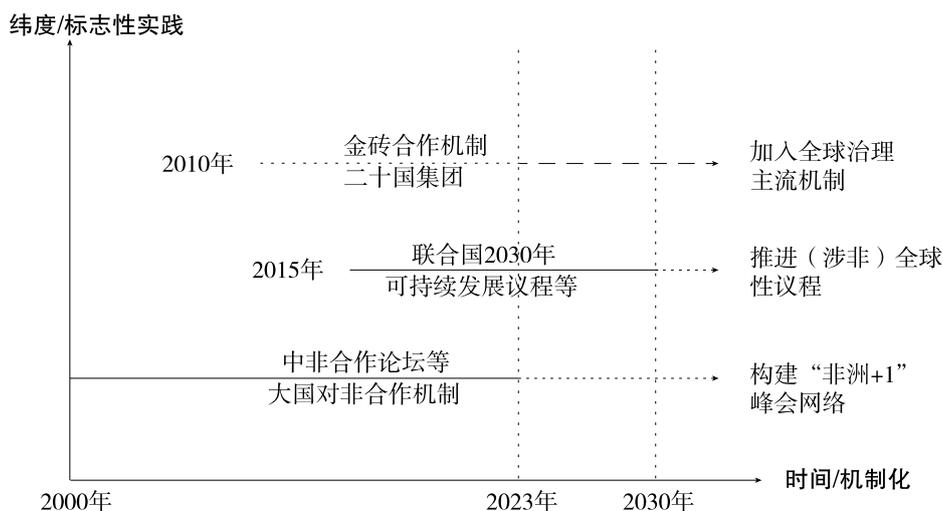


图 1 非洲参与全球治理机制化示意图

资料来源：作者自制。

第一，与大国多边合作机制化。21世纪以来，非洲与一些大国（特别是新兴大国）建立了对话合作机制。与大国建立机制性合作，可以说是非洲参与全球治理的捷径。20世纪后半叶，英国、法国、日本等西方国家分别建立起对非合作机制，但是初获独立的非洲国家在其中处于边缘或被动地位。相较之下，在21世纪建立的（新兴）大国对非合作机制中，非洲更充分地发挥了能动性，行使了主事权（Ownership）。

以中非合作论坛为例，非洲在其创立和发展过程中均发挥了重要作用。在论坛创立阶段，非洲国家最先倡议建立中国与非洲对话合作机制，并积极推动其定期召开会议，实现机制化。^①中非合作论坛建立后，非洲也绝非像一般理解的或西方国家所诬陷的那样，仅是中方决策的被动接受者。事实上，在论坛建设过程中，非洲国家的主动进取精神与论坛创立阶段的主事权精神一脉相承；不论是举办国的选定、议事日程的确定，还是重要议题的提出、论坛文件的定稿，非方都与中国积极磋商，发挥了重要作用。^②在举办论坛峰会方面，非方多次提议提升论坛会议层次，得到中方重视并最终达成共识，迄今共举办三次论坛峰会。这些经验在很大程度上助力非洲改变了对外交往模式，尤其是与西方大国交往模式，非洲的话语权和影响力不断提升。

以此为基础，近年来非洲学界、政界提出了“非洲+1”峰会（“Africa Plus One” Summits）的概念。^③这表明非洲正从更大的、更具战略性的全球治理视角看待和把握大国对非合作机制，致力于打造“非洲+1”峰会网络，而中非合作论坛峰会是这一网络上的关键结点。总的来看，正在构建中的“非洲+1”峰会网络，有助于提升非洲的国际影响力，及其在全球治理特别是涉非问题上的参与度和话语权，缓解21世纪以来非洲国际战略地位提升与其全球治理参与水平相对低下之间的张力。^④

第二，推动涉非全球性议程。在过去数十年中，相当多杰出的非洲人活跃在国际舞台上，广泛参与国际事务，比如埃及人布特罗斯·加利、加纳人科菲·安南都曾担任过联合国秘书长，并且在任内发挥了重要作用。近年来又呈现出一个

① 沈晓雷：《论中非合作论坛的起源、发展与贡献》，《太平洋学报》2020年第3期，第81—83页。

② 李安山、刘海方：《论中非合作论坛的运作机制及其与非洲一体化的关系》，《教学与研究》2012年第6期，第61页。

③ Cobus Van Staden, “Japan and China’s Summit Competition in Africa,” *SALIA Policy Insights* 78, January 2020, p. 7.

④ 赵晨光：《中非合作论坛峰会的机制化：趋向、基础与发展建议》，《西亚非洲》2021年第5期，第46页。

新趋势，即非洲人更加自觉主动地作为一个整体参与全球事务，推动涉非议题进入全球治理机制。

如图 1 所示，这一趋势大致可追溯到 2015 年，即联合国千年发展目标 (MDGs) 到期之年。非洲虽然在很多方面取得了实质性进步，但多数指标未达到千年发展目标的既定标准。然而这并不能说明非洲在实现千年发展目标上失败了。21 世纪以来，非洲发展状况不能单纯依赖具体指标进行静态或结果主义式评估。不同的目标设置和评估方法会使某些地区的情况看起来更好，而使另一些地区看起来更糟。^① 事实上，千年发展目标在指标、指数的设置和评估上对非洲并不公平，^② 这使非洲认识到积极参与和推动涉非全球性议程的重要性。

联合国 2030 年可持续发展议程是 2015 年到期的联合国千年发展目标的后续，该议程在 2015 年 9 月联合国可持续发展峰会上通过，确定了作为人类共同愿景的 17 项目标。为避免千年发展目标“一刀切”、脱离非洲实际等情况再度发生，非洲国家在新议程酝酿和制定过程中发挥了积极作用。早在 2011 年，非洲国家就对新国际发展议程中应予关切的重点问题展开讨论，并最终在非盟官方层面形成了非洲共同立场。相较之下，其他发展中地区均未形成类似共识或立场。非洲共同立场代表了非洲国家对发展问题的基本认识，其针对新国际发展议程的诉求得到国际社会特别是中国的积极支持。2015 年 5 月，中国政府发布了《2015 年后发展议程中方立场文件》，呼吁充分发挥南北合作的主渠道作用，加大对发展中国家特别是非洲和最不发达国家的支持，将非洲共同立场中凝聚的发展关切和诉求列为新国际发展议程的重点予以考虑并采纳。^③ 乌克兰危机爆发后，非洲在国际舞台上积极参与、发挥建设性作用以解决全球性问题的努力，更加令人印象深刻。肯尼亚、加纳代表以联合国安理会非常任理事国身份做出的关于非洲国家尊重领土和主权完整、不激化矛盾的声明广为流传，让非洲声音在国际上得到认可和尊重。南非政府向联合国大会提交了一份和平解决乌克兰危机的路线图，大会对此进行认真讨论，有 1/3 的会员国赞成这一方案。2022 年 6 月塞内加尔总统萨勒以非盟轮值主席身份访问俄罗斯，代表非盟进一步推动停火及促

① 赵晨光：《“非洲发展新伙伴计划”与非洲治理研究》，中国社会科学出版社 2016 年版，第 214—215 页。

② William Easterly, “How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa”, *World Development*, Vol. 37, No. 1, 2009, pp. 26 - 35.

③ 《2015 年后发展议程中方立场文件》，中国外交部网站，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/tytj_674911/zewj_674915/t1263453.shtml，访问日期：2023 年 9 月 1 日。

和工作，并呼吁俄罗斯及国际社会高度重视由冲突引发的粮食和化肥短缺问题。总之，非洲在很大程度上已改变以往无力解决自身问题的脆弱形象，正深度参与（涉非）全球性议题的设置和解决进程。^①

第三，加入全球治理主流机制。如图 1 所示，国际机制纬度上的矢量线以 2010 年为起点（南非加入金砖合作机制），到 2023 年（金砖国家和二十国集团对非扩容）之间为虚线，表示这一时期非洲在全球治理或国际机制中获得一定的代表性，但还很不充分，事实上非洲国家对此颇有意见。2023 年后，图 1 中向右矢量线的虚线有所变化，表示以此为转折点，非洲在国际体系中的重要性明显上升。^②而且随着非洲全球战略地位和全球治理参与水平的提升，这一趋势有望得到延续。

值得注意的是，中国在这一进程中发挥着积极作用。这不仅体现在金砖国家和二十国集团对非扩容议题上，^③而且反映在非洲国家呼吁已久的联合国改革等影响更为深远的战略问题上。在当前各方对联合国安理会改革缺乏共识的情况下，中国支持就优先解决非洲国家的代表性不足问题展开磋商，力争早日实现突破。2019 年 5 月，非盟安理会改革问题委员会与 5 个安理会常任理事国之代表磋商，这是非盟与安理会常任理事国之间的首次会谈。中国在安理会改革进程中的积极作用得到非洲国家充分肯定。2023 年 4 月，中国外交部长王毅在会见第 77 届联大安理会改革政府间谈判机制共同主席时表示：“安理会改革要坚持公平正义，增加发展中国家的代表性和发言权，让更多中小国家有机会参与安理会决策，尤其是纠正对非洲的历史不公。”^④2023 年 11 月，中国常驻联合国代表张军大使在第 78 届联大全会审议安理会改革问题时明确指出：“关于安理会改革，中国支持就优先解决非洲诉求作出特殊安排。”^⑤中国与发展中国家特别是非洲国家在安理会改革问题上具有相同或相近立场，中方立场得到非洲国家积极响应。

① 刘海方：《变动世界秩序中的非洲》，《世界知识》2023 年第 1 期，第 14 页。

② 于江：《在多极化进程中共筑高水平中非命运共同体》，《当代世界》2024 年第 2 期，第 51—52 页。

③ 中国是第一个明确表态支持非盟加入二十国集团的国家，并支持非盟在全球治理中发挥更大的作用。参见《二十国集团邀请非盟成为正式成员》，中国政府网，https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202309/content_6903116.htm，访问日期：2023 年 9 月 12 日。

④ 《王毅会见第 77 届联大安理会改革政府间谈判机制共同主席》，中国外交部网站，https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/202304/t20230429_11069009.shtml，访问日期：2023 年 9 月 15 日。

⑤ 《常驻联合国代表张军大使在第 78 届联大全会审议安理会改革问题的发言》，中国外交部网站，http://new.fmprc.gov.cn/web/zwbdt673032/wjzs/202311/t20231117_11182282.shtml，访问日期：2023 年 11 月 20 日。

在这种共识的基础上，未来非洲积极加入全球治理主流机制的诉求和努力，将继续得到中国的积极回应和支持。

金砖对非扩容的历程与内涵

金砖合作机制扩容为全球南方参与全球治理提供了更加坚实的平台，同时表明包括新兴大国在内的广大发展中国家团结合作的机制化程度得到进一步提升。与此相应，作为发展中国家最集中的大陆，金砖扩容对于非洲来说具有更加突出的意义。它是非洲参与全球治理走向机制化的历史缩影和重要里程碑，可以从历程和内涵两大维度把握其实践进程。

（一）金砖对非扩容的历程

扩容议题在金砖合作机制成立之初即被提出。截至目前，金砖扩容进程可以分为 3 个阶段。其首次扩容将南非纳入，使非洲在金砖国家中占据一席之地。南非加入金砖合作机制后，积极推动非洲国家与金砖国家的伙伴关系。通过南非举办的 3 次金砖峰会（2013 年、2018 年、2023 年），金砖国家与非洲外围对话会逐渐机制化，为双方关系进一步发展铺垫了基础。2023 年 8 月，金砖国家领导人第十五次会晤开启了第二轮扩容进程，埃及、埃塞俄比亚两个非洲国家加入，使非洲在金砖国家中的代表性进一步提升。

第一，首轮扩容，南非代表非洲加入金砖合作机制。南非加入金砖国家的愿望可以追溯到 2009 年在俄罗斯叶卡捷琳堡举行的第一次金砖峰会。其后两年，南非为争取加入金砖合作机制开展了一系列外交活动，甚至对“金砖四国”（BRIC）一词的创造者吉姆·奥尼尔（Jim O' Neill）展开游说。^① 最终，南非的努力取得成功，于 2010 年 12 月成为金砖国家正式成员，并于 2011 年 4 月参加了在中国三亚举行的金砖国家领导人第三次会晤。尽管奥尼尔并不认可南非作为金砖国家成员资格，但是当时金砖四国看重的是南非作为非洲国家代表的身份。南非加入不仅象征着金砖合作机制真正拥有了“金砖”（BRICS）概念的所有权，而且表达了非洲国家积极参与全球治理的诉求，加强了金砖国家同非洲大陆的直接联系，凸显了金砖国家作为新兴市场和发展中国家代表的定位和机制属性。

① [巴西] 奥利弗·施廷克尔：《金砖国家与全球秩序的未来》，钱亚平译，上海人民出版社 2017 年版，第 55 页。

第二，金砖国家与非洲外围对话机制化，为新一轮扩容铺垫基础。2013年3月，南非首次担任金砖国家轮值主席国，主办了第五次金砖国家领导人会晤。南非在此次峰会上首次邀请12个非洲国家参加金砖外围对话，开创了金砖国家与地区国家对话的先河。2014—2016年，巴西、俄罗斯和印度在担任轮值主席国期间，也分别举办了金砖国家领导人与主席国所在地区国家领导人的对话会。2017年，第九次金砖峰会在中国厦门召开。中国用“金砖+”模式对金砖外围对话机制进行革新，不再仅与主席国所在区域的伙伴国开展对话，而是邀请各金砖成员国所在区域的代表性国家与会。这实质上弱化了主席国所属地区（国家）在金砖峰会上的专属性，有助于加强金砖合作机制与包括非洲国家在内的广大发展中国家的伙伴关系。

其后南非又主办两次金砖峰会的实践表明，金砖国家与非洲国家对话会的形式在很大程度上得以保留。2018年7月第十次金砖峰会上，南非作为主席国邀请18个非洲国家领导人以及非洲区域组织负责人与金砖国家领导人展开对话。2023年8月南非主办第十五次金砖峰会，邀请全部54个非洲国家领导人与会。值得注意的是，在本届峰会发布的宣言中，与“金砖+”模式并列，金砖—非洲外围对话这一会议形式得到确认。^①应该说，金砖国家与非洲国家外围对话实现机制化，凸显了双方关系的战略性和特殊性，为金砖对非扩容铺垫了基础。

第三，金砖合作机制第二轮扩容，非洲比重进一步提升。经过一系列酝酿，金砖国家领导人第十五次会晤实现了历史性的第二轮扩容，非洲在金砖合作机制中的代表性得到很大增强。本次峰会新增沙特阿拉伯、伊朗、阿联酋、埃及、埃塞俄比亚和阿根廷6个成员国，^②其中埃及和埃塞俄比亚是非洲国家，两国人口均超过1亿人。埃及是非洲和中东地区大国；埃塞俄比亚是非盟总部所在地，经济增速处在非洲前例。埃及、埃塞俄比亚加入金砖合作机制凸显了非洲在国际格局中的重要性。金砖国家第二轮扩容的直接影响在于，非洲国家在金砖合作机制中的比重由1/5提升至1/4强。相应地，非洲国家担任金砖合作机制轮值主席国的频率增大。未来，南非、埃及和埃塞三国将在金砖合作机制下加强协调合作，代表非洲发出共同声音，进一步提升非洲在全球治理中的影响力。

① 《金砖国家领导人第十五次会晤约翰内斯堡宣言》，中国政府网，https://www.gov.cn/govweb/yaowen/liebiao/202308/content_6900109.htm，访问日期：2023年9月25日。

② 2023年12月29日，在金砖第二轮扩容即将于2024年1月1日生效前夕，阿根廷新当选总统米莱宣布不加入金砖机制。

(二) 金砖对非扩容的内涵

作为影响力持续提升的全球治理新兴机制，金砖合作机制成立以来始终关注非洲，将非洲作为全球治理的重要伙伴和开展合作的重要对象，对非议题设置不断拓展，这集中体现在历次金砖峰会发布的宣言文本中。南非加入金砖合作机制更助推了这一趋势，特别是其担任主席国期间，在很大程度上推动了议题设置“非洲化”（Africanising）。^① 以此为基础，第二轮金砖对非扩容实质上是一个水到渠成的过程，是其长期以来对非洲关注实现议题化、机制化的体现。

第一，非洲是金砖国家开展全球治理的重要伙伴，其对非议题领域不断拓展。金砖国家对非洲议题的关注始于在巴西利亚召开的第二次峰会，其后历次峰会均设置对非议题，而且领域不断拓展。如表 1 所示，第二次金砖峰会宣言仅涉及消除贫困一项对非议题，从第三次峰会开始对非议题逐渐增加。截至目前，金砖峰会在对非议题设置上已涉及全球治理、非洲治理、政治、经济、安全、文化、卫生、区域一体化等领域，基本实现了全覆盖。值得注意的是，金砖国家拓展对非议题并非简单的逐年累加，而是紧贴非洲经济社会发展的阶段性特点和实际需要。比如，2015 年非盟启动了非洲大陆综合性发展战略《2063 年议程》，2016 年《金砖国家领导人第八次会晤果阿宣言》便载入相应内容，并首次阐明支持非洲区域一体化进程和可持续发展。与此类似，在非洲发展的重要节点，金砖合作机制均在议题设置上予以回应和支持。2018 年《金砖国家领导人第十次会晤约翰内斯堡宣言》表示支持非洲大陆自贸区建设，2020 年《金砖国家领导人第十二次会晤莫斯科宣言》表示支持非洲增强应对新冠疫情的能力。^② 2023 年《金砖国家领导人第十五次会晤约翰内斯堡宣言》对非洲国家提出的解决乌克兰危机的和平倡议予以积极回应。^③

表 1 金砖国家领导人历次会晤对非议题

届别	地点	对非议题	对非议题 段落数 (段)	对非议题 段落数 占比 (%)
金砖国家领导人第二次会晤 (2010 年)	巴西 巴西利亚	消除贫困	1	3

① Siphamandla Zondi, *Africanising the BRICS Agenda: Indications from Durban*, March 26, 2013. <https://www.e-ir.info/pdf/35013>, accessed September 25, 2023.

② 参见“历届领导人会晤成果文件”，金砖国家领导人第十四次会晤官网，<http://brics2022.mfa.gov.cn/chn/gyjzgj/ljldrhwcgwj/>，访问日期：2023 年 10 月 8 日。

③ 《金砖国家领导人第十五次会晤约翰内斯堡宣言》，中国政府网，2023 年 8 月 25 日。

“金砖”扩容与非洲参与全球治理机制化探析

(续表)

届别	地点	对非议题	对非议题段落数(段)	对非议题段落数占比(%)
金砖国家领导人第三次会晤(2011年)	中国 三亚	安全、消除贫困、基础设施建设和工业化	4	12.5
金砖国家领导人第四次会晤(2012年)	印度 新德里	全球治理、安全、稳定与发展、经济增长	6	12
金砖国家领导人第五次会晤(2013年)	南非 德班	全球治理、非洲治理、安全、全面经济发展议题	12	25.5
金砖国家领导人第六次会晤(2014年)	巴西 福塔莱萨	全球治理、非洲治理、安全、发展与金融、金砖国家与非洲关系	8	11.1
金砖国家领导人第七次会晤(2015年)	俄罗斯 乌法	非洲治理、安全、反恐、卫生	6	7.8
金砖国家领导人第八次会晤(2016年)	印度 果阿	全球治理、非洲治理、安全、发展与金融、区域一体化	10	9.1
金砖国家领导人第九次会晤(2017年)	中国 厦门	非洲治理、安全、发展、一体化、野生动物保护、“金砖+”	3	4.2
金砖国家领导人第十次会晤(2018年)	南非 约翰内斯堡	全球治理、非洲治理、安全、全面经济发展议题、一体化	9	8.9
金砖国家领导人第十一次会晤(2019年)	巴西 巴西利亚	非洲治理、安全、发展、投资	4	5.5
金砖国家领导人第十二次会晤(2020年)	俄罗斯 莫斯科	非洲治理、安全、发展、一体化、卫生	4	4.1
金砖国家领导人第十三次会晤(2021年)	印度主办 视频会议	全球治理及非洲代表性、安全	2	2.7
金砖国家领导人第十四次会晤(2022年)	中国主办 视频会议	全球治理及非洲代表性、非洲治理、非洲综合发展及一体化、安全、卫生	5	6.7
金砖国家领导人第十五次会晤(2023年)	南非 约翰内斯堡	全球治理及非洲代表性、非洲治理、安全、非洲一体化、全面经济发展议题、“金砖”—非洲对话、“金砖”扩容	8	8.5

注：作者根据金砖国家领导人历次会晤宣言（前两次会晤为“联合声明”）整理制作。“对非议题段落数”是根据宣言文本中明确提及非洲或非洲国家（南非除外）的内容统计；“对非议题段落数占比”是指宣言文本中明确提及非洲的段落数占全文段落总数的百分比。

第二，非洲是金砖合作机制开展全球治理的既定方向，其议题设置实现非洲化。南非加入后，金砖国家对非洲议题的关注得到机制性保障，最直观地体现在金砖国家领导人会晤宣言文本对非议题段落数或内容明显增加。如表 1 所示，金砖国家领导人第二次会晤联合声明仅有 1 段涉及对非议题，占整个文本段落数的 3%。2011 年南非首次作为正式成员参加金砖国家领导人第三次会晤，其后对非洲议题的关注显著提升。特别是在南非担任主席国期间，非洲议题在宣言文本中的占比较高。2013 年金砖国家领导人第五次会晤在南非德班举行，非洲议题占比甚至高达 25.5%。在第二轮扩容之前，南非是非洲大陆在金砖合作机制中的唯一代表。截至目前，南非三次担任金砖国家轮值主席国，均将峰会主题瞄准非洲。2013 年金砖国家领导人德班会晤主题为“金砖国家与非洲：致力于发展、一体化和工业化的伙伴关系”，2018 年约翰内斯堡会晤主题为“金砖国家在非洲：在第四次工业革命中共谋包容增长和共同繁荣”，2023 年金砖国家领导人会晤再次在约翰内斯堡举行，主题为“金砖与非洲：深化伙伴关系，促进彼此增长，实现可持续发展，加强包容性多边主义”。这突出反映了南非积极推动金砖合作机制议题设置非洲化的倾向。随着埃及和埃塞俄比亚加入金砖国家，非洲的代表性得到进一步增强，这在很大程度上将强化金砖合作机制议题设置非洲化的趋势。

第三，提升非洲代表性是金砖国家开展全球治理的机制目标，其与非洲关系逐步议题化。长期以来，国际社会十分关注金砖扩容问题。每逢金砖国家领导人会晤前夕，关于金砖国家可能吸纳新成员的讨论就开始升温。^①事实上，作为发展中国家最集中的大陆，非洲在金砖合作机制等全球治理机制中的代表性问题始终是金砖国家领导人会晤关注的议题。2010 年 12 月，南非正式加入金砖合作机制。2011 年 4 月，南非总统祖马在中国三亚首次出席金砖国家领导人会晤，自此南非成为金砖国家与非洲之间的桥梁，金砖国家与非洲关系也逐步议题化。2013 年南非举办金砖国家领导人会晤，在议题设置非洲化的同时，首次召开金砖国家与非洲国家领导人对话会。2014 年《金砖国家领导人第六次会晤福塔莱萨宣言》重申德班会晤对非洲所作的承诺，并首次提出加强金砖国家与非洲合作关系的议题。2017 年金砖国家领导人在中国厦门举行第九次会晤，宣布建立金砖国家新开发银行非洲区域中心，金砖国家与非洲合作关系进一步加强。2018 年

① 王磊：《新一轮扩员将成为金砖国家提升影响力的重要契机》，《世界知识》2023 年第 15 期，第 21 页。

《金砖国家领导人第十次会晤约翰内斯堡宣言》首次提出确保非洲国家在联合国特别是和平与安全事务中的充分代表性问题,^①这是金砖国家与非洲关系不断议题化的结果。双方关系的战略性持续提升,是非洲实质性参与全球治理的重要体现,同时将助推非洲参与全球治理的机制化进程。

金砖对非扩容的战略价值

金砖扩容进程始于非洲,金砖国家外围对话也始于非洲,第二轮扩容又纳入两个非洲国家。实际上,金砖对非扩容是一个双向选择的过程,对于金砖国家和非洲国家而言,都具有重要的战略价值。

对于金砖国家来说,它们均重视发展同非洲的全面合作关系,南非更是将促进自身及非洲大陆的利益视为其加入金砖国家的使命和责任。这是金砖对非扩容的直接原因。54个非洲国家均属发展中国家,占全球国家总数的1/4以上。作为一个整体,非洲是国际政治中的重要一极,是联合国系统的重要“票仓”。全球主要发达国家和新兴经济体均重视非洲在国际多边外交中的重要地位,联合国、二十国集团等全球多边机制也日益重视非洲议题。在此背景下,金砖国家有意愿、有动力通过对非扩容,获得更多非洲国家的认可和支持,更有力地代表新兴经济体和广大发展中国家,推进对既有国际政治经济结构的改革,改善全球治理、落实自身各项议程和愿景。^②

对于非洲国家而言,金砖合作机制两轮扩容进程充分关照非洲作为发展中国家最集中大陆的特殊地位。南非来自南部非洲,新成员埃塞俄比亚和埃及分别来自东非和北非,而且未来不排除西非大国尼日利亚在后续扩容进程中加入金砖国家的可能性。总的来说,非洲在金砖合作机制中的代表性正得到充分体现。金砖扩容进程在非洲引起一片欢呼,非洲国家可以说夙愿得偿。^③非洲之所以如此重视金砖扩容,主要在于金砖合作机制三方面的战略价值。

第一,推动非洲实现可持续发展。在现实层面,加入金砖合作机制为非洲贸易、投资和技术转让提供了重要机遇,推动非洲发展和一体化进程。根据非洲开

① 参见“历届领导人会晤成果文件”,金砖国家领导人第十四次会晤官网。

② 曾爱平:《金砖“非洲议程”日益突出》,《中国投资》2017年第18期,第46页。

③ Thuso Khumalo, “Africa: Brics Expansion Sparks Joy in Africa,” allAfrica, 25 August, 2023, <https://allafrica.com/stories/202308260074.html>, accessed October 15, 2023.

发银行 2022 年发布的数据，金砖国家是非洲最大的贸易伙伴。^① 特别是中国，自 2009 年起已连续 14 年稳居非洲第一大贸易伙伴国地位。中非贸易额占非洲整体外贸总额的比重连年上升，对非洲经济增长的贡献率超过 20%。根据中国官方数据，2022 年中非贸易额达 2820 亿美元，同比增长 11.1%。^② 以中国为代表的金砖国家正在成为非洲的重要投资者，尤其体现在基础设施、制造业、服务业等领域。

在发展理念上，金砖国家为非洲发展提供了宝贵经验，即必须探索并完善一条符合自身实际的发展道路。具体来说，金砖国家对非合作基于自身的成功发展经验，针对非洲可持续发展的瓶颈，着力加强对非基础设施建设合作。相较之下，由于商业资本短期逐利的本性，美西方国家及其主导的国际金融机构不愿实质性地支持甚至回应非洲真正的发展需求。在这个意义上，美西方对非合作仍在维系并拓展非洲的依附性和从属性。而金砖合作机制为非洲提供了一个重要平台，在兼顾非洲统一性和复杂性的基础上，实现有效的知识共享与共有观念建构。由此，新兴发展中大国与非洲甚至全球南方国家可以协调战略、政策，推进自身发展和全球治理体系变革。^③

第二，增强非洲发展自主性。长期以来，美西方将美元以及国际货币基金组织、世界银行等机构作为控制非洲政治和经济的工具，非洲国家在全球体系中处于弱势地位。随着世界格局和国际局势持续演变，非洲国家越来越认识到，必须摆脱对既有不合理的国际政治经济秩序的依赖，这与金砖国家的立场一致。非洲国家认为，与金砖国家合作有助于增强自身应对西方胁迫的能力。特别是在美西方对俄罗斯实施全面严厉的制裁后，越来越多的非洲国家正在探索以非美元甚至非西方货币开展国际贸易的途径，谋求战略自主，摆脱西方及其国际经济体系的控制。

金砖扩容有助于削弱美西方滥用经济制裁的有效性，加速全球货币秩序走向多极化。金砖国家已经建立了成员国银行间合作机制，对非扩容后还将为泛非支付和结算系统（PAPSS）等不依赖美元的支付系统发展提供机遇。^④ 这为金砖国家银行之间以本币进行跨境支付提供了便利，将减少以美元进行的全球贸易量。

① AfDB, “Africa and the BRICS: a Win – Win Partnership?” <https://blogs.afdb.org/fr/afdb-championing-inclusive-growth-across-africa/post/africa-and-the-brics-a-win-win-partnership-12098>, accessed October 30, 2023.

② 《中国与非洲经贸关系报告（2023）》，中国商务部网站，<http://bj.mofcom.gov.cn/article/catalog/202307/20230703420981.shtml>，访问日期：2023 年 11 月 10 日。

③ 沈逸：《金砖机制对非洲的意义》，《中国投资》2018 年第 12 期，第 37—38 页。

④ 钟卓锐：《南非峰会：金砖合作迈入新纪元》，《世界知识》2023 年第 18 期，第 35 页。

尽管由于国际经济制度以及美国金融力量存在黏性和惯性，美元主导地位在较长时期内仍将是全球金融体系的关键特征，但随着金砖扩容进程的推进，金砖国家有望进一步形成地缘经济集团，推动世界货币体系向多元储备货币过渡。^①而这必将产生重大的经济和地缘政治影响，从而提升以非洲国家为代表的全球南方的发展自主权。

第三，提升非洲全球代表性和话语权。近年来非洲发展成为重要的国际议题，但是在全球治理甚至非洲治理领域，非洲声音却十分微弱。举例来说，在国际货币基金组织中，非洲有46个成员，却只有两名执行董事；而世界其他100多个国家或地区则有22名董事代表。^②作为当今世界影响力最大的南南合作机制，金砖国家代表全球南方国家发声，非洲是其重要伙伴和受益方。而且金砖国家推动南南合作、构建多极世界秩序的主张，与非洲自主发展和区域一体化战略高度契合。自成立以来，金砖合作机制在联合国、世界贸易组织、二十国集团等全球主要多边合作机制中的影响力日益上升。在全球治理体系中，金砖国家围绕全球经济、政治重大问题开展机制性协调，已经发展成为推动国际关系民主化和国际政治经济体系建设性变革的重要力量。^③中国最早提出支持非盟作为正式成员加入二十国集团，这一目标最终在2023年金砖国家领导人第十五次会晤后、二十国集团第十八次峰会上得以实现。

从更现实的角度讲，金砖合作机制容纳更多非洲成员，不仅契合非洲战略诉求，而且有助于缓解南非作为“不情愿的霸权”（reluctant hegemony）代表整个非洲大陆的压力。这有利于金砖合作机制更好地回应和维护非洲国家利益，^④提升其在全球治理中的代表性和发言权。

中国助力非洲参与全球治理

如前所述，在新的国际形势下，非洲愈加重视自身在主流国际机制中的代

-
- ① Hippolyte Fofack, “BRICS’ Maturation Hastens Advent of Multipolar World,” African Business, <https://african.business/2023/08/trade-investment/brics-maturation-hastens-advent-of-multipolar-world>, accessed November 15, 2023.
- ② 沈陈：《非盟将如何有效参与二十国集团》，《世界知识》2023年第20期，第42页。
- ③ 陈文兵：《金砖国家合作为推动全球治理贡献力量》，中国社会科学网，https://www.cssn.cn/skgz/bwyc/202308/t20230822_5680577.shtml?d=1692882521409，访问日期：2023年11月15日。
- ④ S. Naidu, “South Africa Joins BRIC with China’s Support,” East Asia Forum, April 1, 2011, <http://www.eastasiaforum.org/2011/04/01/south-africa-joins-bic-with-china-s-support>, accessed November 15, 2023.

表性问题，谋求参与全球治理实现机制化。中国是当前全球治理改革的引领者，主张发展中国家特别是非洲国家应在新的国际秩序中享有充分代表性、发挥更大作用。长期以来，中国重视在全球多边舞台加强同非洲的协调合作，助力非洲提升国际话语权。在非洲国家或组织加入金砖合作机制、二十国集团等重要国际机制的过程中，中国都发挥了关键作用。事实上，中国将支持非洲作为加强全球南方团结合作的重要抓手，助力全球治理架构更加均衡、更为有效。^①可以说，中国是非洲参与全球治理走向机制化的重要伙伴和支持者。有鉴于此，作为全面战略合作伙伴，未来中国应更有针对性地回应非洲实质性参与全球治理的诉求。

第一，助力非洲增强参与全球治理的能力。非洲国家和非盟分别加入金砖合作机制和二十国集团，是全球南方的高光时刻。^②但作为正式成员，非洲在如何有效或实质性参与全球治理方面仍面临诸多挑战。在内部协调上，非洲国家要做到“用一个声音说话”并不容易；在议程设置上，非洲需要提升将发展愿景转化为战略行动的能力，并依托全球治理进程与合作伙伴展开更多对接和协调；在参与程度上，多数全球治理领域存在一定的专业门槛，这需要非洲培养、推出具有权威性和专业性的适任人选。^③

2018 年中非合作论坛北京峰会以来，中非治国理政经验交流的重要性得到全面提升，内容主要涉及发展道路与发展战略选择、中国改革开放经验宣介、党际交往与干部培训等。^④根据新的非洲发展战略需要，未来中国可考虑利用既有的成熟机制和渠道，对非着重开展全球治理经验和能力建设方面的交流与合作。这将成为推动构建高水平中非命运共同体的一个重要方面，并展现中国推动全球治理体系改革的大国担当。

第二，进一步加强对非合作机制化建设。中非合作论坛和“一带一路”国际合作高峰论坛是非洲构建“非洲 + 1”峰会机制化网络的关键结点和实质性参与全球治理的重要渠道，中国可推进两论坛的机制性联系。“一带一路”国际合

① 《中国坚定做动荡世界中的稳定力量——王毅在第 60 届慕尼黑安全会议“中国专场”上的主旨讲话》，中国外交部网站，2024 年 2 月 17 日，https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202402/t20240217_11246036.shtml，访问日期：2024 年 2 月 19 日。

② 唐宋、任一林：《中国坚定支持非洲提升国际地位和话语权》，《人民日报》2023 年 9 月 11 日，第 3 版。

③ 沈陈：《非盟将如何有效参与二十国集团》，第 43 页。

④ 张春：《中非合作论坛与中国特色国际公共产品供应探索》，《外交评论》2019 年第 3 期，第 11 页。

作高峰论坛已举办三届，其机制化问题正受到关注。^①如前所述，中非合作论坛在这方面具有丰富经验和明显优势。一方面，中非合作论坛非方成员占“一带一路”大家庭的1/3，是“一带一路”国际合作高峰论坛影响力的重要基础；另一方面，作为中国最早建立的多边外交平台，中非合作论坛机制建设经验可资“一带一路”国际合作高峰论坛借鉴。与此对应，机制化的高峰论坛有助于中非合作在价值与实践层面更好地对接全球发展议程，并为其拓展第三方合作提供保障。特别是高峰论坛和中非合作论坛峰会均存在机制化前景和潜力，^②两论坛在会议资源上存在互补和共享的空间。

第三，在尊重非洲主导地位的基础上，探索与第三方开展机制性对非合作。大国对非机制性合作是非洲提升参与全球治理能力和影响力的重要抓手。2017年日本与印度联合启动“亚非增长走廊”计划（AAGC），2021年美国在七国集团框架下提出“重建美好世界”倡议（B3W），欧盟则推出“全球门户”计划，2022年美国进一步提出“全球基础设施和投资伙伴关系”（PGII）。在这些计划或倡议中，非洲均是重要方向，是重要合作对象。虽然有对冲“一带一路”倡议影响力的意图，但是上述计划或倡议彼此之间也存在竞争关系，这一点尤其体现在对非合作方面。应该说，非洲战略地位、自主能力的提升以及大国对非外交多极格局的形成，决定了中国、非洲与西方国家之间开展三方合作存在一定的潜力和空间。因此，中国可探索在中非合作论坛框架下与西方国家首先就规则、标准等问题开展机制性三方对话，展示开放包容的姿态，推进形成各方尤其是非洲认可的新规则或“非洲规范”，替代或消释少数国家宣称的所谓“国际规则”。在此基础上，探索中非合作论坛、“一带一路”国际合作高峰论坛等机制与第三方特别是西方国家对非合作机制开展对话的可能性，助力非洲打造突出其重要地位的全球治理网络。

结 语

21世纪以来，非洲参与全球治理机制化取得较大进展，而金砖对非扩容正是这一重要历史进程的缩影和里程碑。金砖国家始终关注和重视与非洲关系，特

① 《杨洁篪就“一带一路”国际合作高峰论坛接受媒体采访（全文）》，新华网，2017年5月17日，http://www.xinhuanet.com/world/2017-05/17/c_1120990542.htm；《共建“一带一路”：建设更美好的世界——“一带一路”国际合作高峰论坛咨询委员会研究成果和建议报告》，中国一带一路网，2019年4月24日，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/wcm.files/upload/CMSydylgw/201904/201904230556047.pdf>，访问日期：2023年11月19日。

② 赵晨光：《中非合作论坛峰会的机制化：趋向、基础与发展建议》，第32—33页。

别是南非加入后，这一政策取向表现得更加明显。具体来说，金砖国家通过拓展对非议题领域、推进议题设置非洲化以及对非关系议题化，促进双方联系不断密切。应该说，金砖合作机制两轮扩容以及金砖国家与非洲国家外围对话机制化，正是双方这种密切关系的外化和必然结果。

长期以来，非洲的国际代表性、话语权和影响力与其国家数量、人口数量和发展潜力极不相称。21 世纪以来，随着经济发展水平以及国际战略地位的持续提升，非洲致力于改变其在全球政治经济体系中的边缘化处境，这也是其重视与金砖国家合作的原因所在。非洲看重金砖国家在推动其可持续发展、增强其发展自主性以及提升其全球代表性和话语权等方面的战略价值。因此，金砖对非扩容的意义和影响十分重大，不仅实质性提升了非洲国家在金砖合作机制的代表性，而且在很大程度上成为非洲参与全球治理走向机制化的重要标志。

21 世纪以来，非洲在构建“非洲+1”峰会网络、推进涉非全球性议程以及加入全球治理主流机制三个维度上积极作为，并取得显著进展。在这一进程中，中国始终支持非洲为实现目标而努力，并发挥了重要作用。未来，中国在对非合作中需要进一步关注和回应非洲实质性参与全球治理的战略诉求，通过加强治国理政经验交流、对非合作机制建设以及探索对非机制性三方合作，提升非洲参与全球治理的能力。

当今世界正处于百年未有之大变局，全球南方国家在联合自强方面不断迈出新步伐。金砖合作机制对非扩容以及非盟紧随其后成为二十国集团正式成员，正是这一趋势的生动注脚。随着近年来广大发展中国家参与全球治理的意愿、能力和水平不断提升，有理由相信国际政治经济秩序也将迎来历史性转变。在这一进程中，非洲作为发展中国家最集中的大陆，将在金砖合作机制框架下对全球治理改革与完善发挥无可替代的独特作用。

(责任编辑：陈雅慧)

An Exploration of the Expansion of the BRICS and Africa's Institutionalized Participation in Global Governance

Zhao Chenguang

Abstract: The institutionalization of Africa's participation in global governance mainly refers to the standardization, regularization, and institutionalization of the identity, role, and status of the African continent and major African countries in the global governance system. Since the beginning of the 21st century, significant progress has been made in the institutionalization of Africa's participation in global governance. In this context, the BRICS has initiated a process of expanding towards Africa. It has continuously expanded the scope of African issues, achieved "Africanization" of topic setting, and "issued" its relationship with Africa. The expansion of the BRICS to Africa can be seen as an important milestone and microcosm of Africa's institutionalized participation in global governance, which has profound significance. China-Africa cooperation has played a positive role in Africa's substantial participation in the global governance. In future cooperation with Africa, China should further pay attention to and respond to Africa's strategic demands in enhancing global governance representativeness and discourse power. By strengthening the exchange of experience in governance, building cooperation mechanisms in Africa, and exploring institutional tripartite cooperation in Africa, new growth points in China-Africa cooperation can be discovered, helping Africa enhance its experience and ability to participate in global governance.

Keywords: BRICS cooperation mechanism, the expansion of the BRICS to Africa, global governance, China - Africa cooperation

Author: Zhao Chenguang, Deputy director and associate researcher of Center for African Studies, China Foreign Affairs University (Beijing 100037).

Egypt's Accession to the BRICS: Position of Strength, Practical Needs and Role

Wang Tai and Liu Xianpeng

Abstract: In August 2023, Egypt announced its accession to the BRICS, benefiting from Egypt's special status in the Middle East and Africa region as well as the historic need for the expansion of the BRICS countries. The formation of this status is closely related to Egypt's unique geography, history and regional policies, which makes Egypt have outstanding influence in economic development and regional security, and now it has become the backbone of regional governance. In the long run, China has become Egypt's most important trading partner, and the development plans of BRICS members are highly aligned with the needs of Egypt's development vision, which will provide a great boost to Egypt's rejuvenation. At the same time, the Middle East and Africa are an indispensable part of the expansion of the BRICS countries, which is of great global