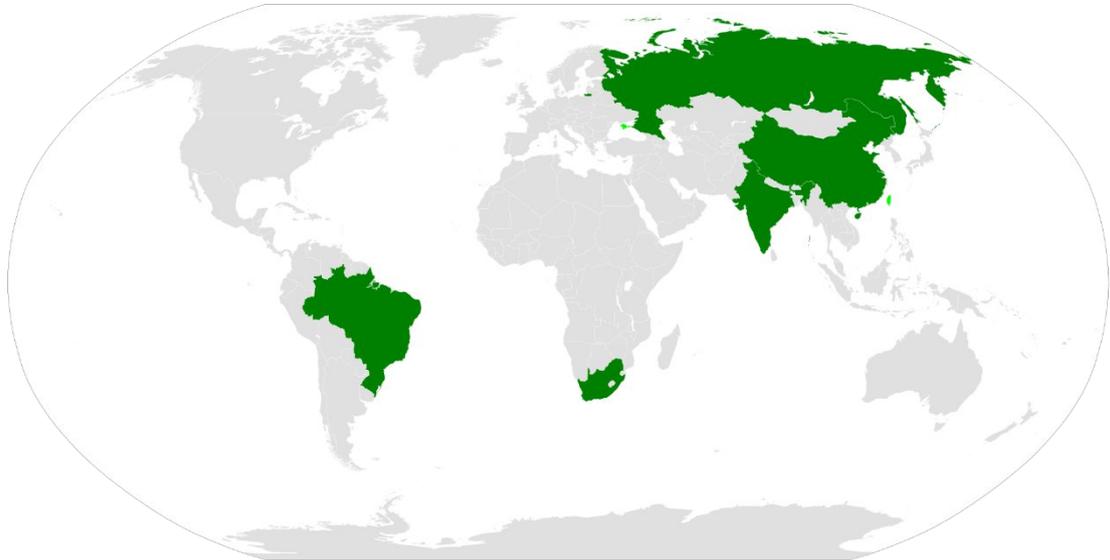


“金色十年”如何再续？

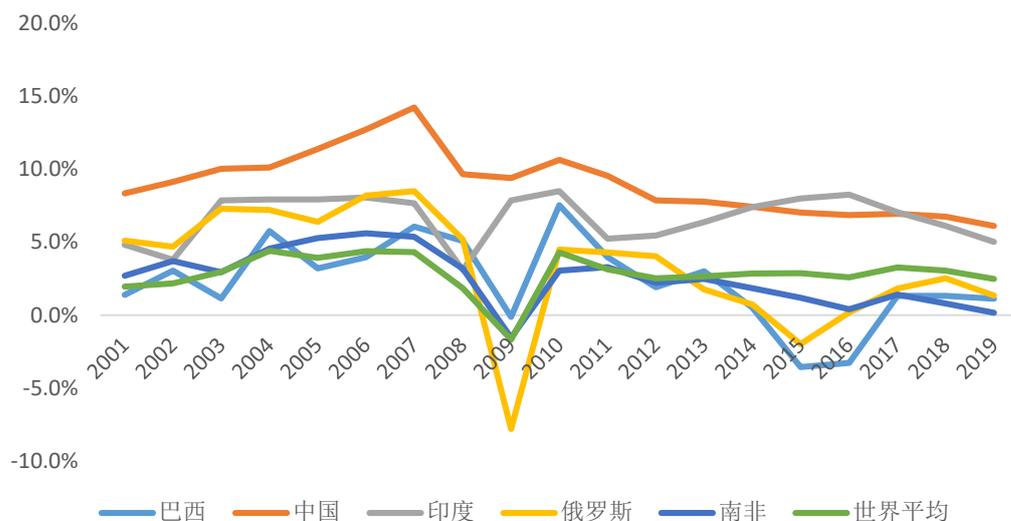
——金砖国家发展前景及合作机制探析



“金砖国家”一词最早由高盛首席经济学家吉姆·奥尼尔于 2001 年首次提出，用巴西、俄罗斯、印度、中国四个经济发展迅速的新兴市场国家的英文名称首字母组成缩写词“BRIC”，因其同英文单词“Brick（砖块）”发音相似，故中文译为“金砖国家”。从 2006 年首次金砖国家外长会晤以来，迄今为止已经走过了十四个年头。十四年来，通过开展多层次、多领域的合作，涵盖南美洲、欧洲、亚洲、非洲的金砖五国——巴西、俄罗斯、印度、中国和南非¹的代表性和影响力在十年间不断增强，“金砖国家”也从一个单纯的经济概念逐步转变为积极务实的合作平台。其中 2006 年至 2016 年的十年间，金砖国家对全球经济增量的贡献超过 69%，而同期 G7 国家的贡献率仅为 10%，这十年也被称作金砖国家的“黄金十年”。

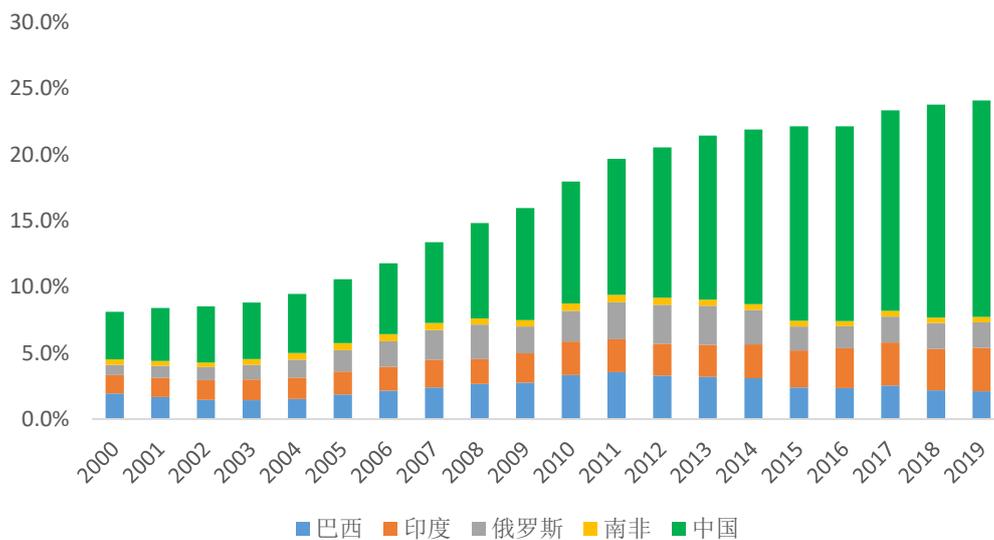
¹ 南非 2010 年加入金砖国家。

图 1：金砖国家实际 GDP 增长率（2001-2019）



数据来源：世界银行

图 2：金砖五国 GDP 总和占世界比重（2000-2019）



数据来源：世界银行

然而 2016 年以后，因为全球经济放缓、各国经济结构性问题、地缘政治摩擦等多重因素影响，除中国以外的金砖四国均遭遇了不同程度的发展瓶颈，经济表现出现分化，金砖合作的凝聚力也日益削弱。

本文将首先回顾除中国以外的金砖四国经济崛起的发展历程，探讨各国取得强劲经济增长黄金十年的核心驱动力，对比各经济体发展的差异和共性，进而探讨金砖合作机制存在的潜在风险、当前遇到的困境以及应对的策略。

第一篇 金砖国家的崛起-金色十年

一、金砖国家的崛起之路

巴西是南美洲面积最大的国家，自然资源丰富，拥有发达的农牧业和较完善的工业体系。作为世界十大经济体之一，巴西的经济体量远高于其他拉美经济体。从历史角度看，巴西在 1975 年进入中等收入国家行列，特别是 1968—1973 年，巴西国内生产总值年均增长率达 10% 以上，被誉为“巴西奇迹”。进入 21 世纪，得益于全球经济步入快速增长阶段，特别是中国、印度等**新兴市场对大宗商品的需求上升**，巴西贸易条件得到极大改善。2002 年开始，**国际原材料价格高企为拉美带来巨大财政红利**，巴西依托高增长周期积累了充裕的财政资金。2008 年金融危机对全球经济造成巨大冲击，但是财政上相对稳健的拉美国家运用反周期政策很快在全球率先实现复苏，2000~2013 年巴西年均增长率达 3.6%。**巴西的经济增长主要由消费及出口驱动，投资率较低**。巴西最终消费占 GDP 的比重约为 80%，固定资本形成占 GDP 的比重普遍低于 20%。此外，净出口占 GDP 的比重波动较大，这意味着外需是引发经济波动的重要因素。**金融危机后，世界经济复苏比预期更加缓慢，外需持续疲软对拉美国家国际收支的负面影响不断累积**，加之国内反周期政策造成政府财政压力不断加重，且受到巴西政局动荡影响，2015 年巴西经济陷入衰退，产业结构僵化、财政失衡、基础设施落后等结构性问题凸显。

俄罗斯自上世纪末以来对转轨经济遗留问题进行纠偏，**巩固治理体系、提升社会保障、鼓励工业生产等措施较好地释放了经济活力**，**叠加油气出口推动**，1999—2008 年间经济取得了长达十年的高速增长。俄罗斯于 90 年代在尖锐的政治斗争和动荡的社会环境中推行休克疗法，引发了社会群体分化和经济困境的同时催生了新的社会整合机制。1998 年 3 月俄罗斯政府解散，金融体系在“8.17”危机中受到重创，国际经济环境恶化和油价急跌则挤压其外贸和直接投资，但**整顿银行体系、调控卢布汇率、重组内外债务**等反危机应急组合得以延续执行，遏制了金融市场问题的进一步演化，剧烈贬值后的卢布²在大幅刺激出口的同时也促使俄罗斯启动进口替代进程、显著提振了民族工业，使短缺经济得到纠偏。1999 年，俄罗斯工业生产和财政金融形势好转，商业信心恢复，直接投资降幅趋缓，经济录得 6.4% 的反弹，而当年**国际油价迈入强势上涨通道**，为日后俄罗斯大力发展能源工业、开启以能源出口带动投资和消费的发展模式创造了有利条件。次

² 1998 全年，卢布兑美元贬值达 75%

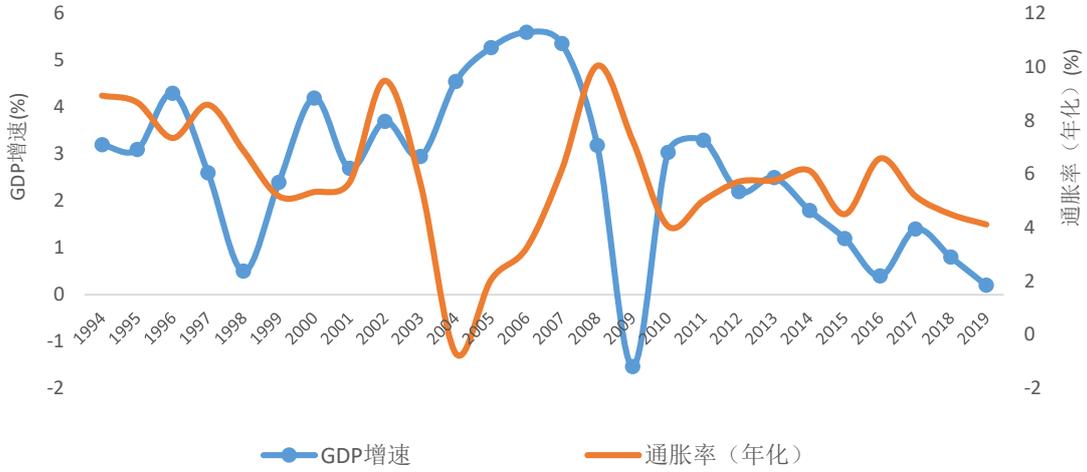
年普京入主克里姆林宫后推行了一系列措施以加强联邦中央集权、削弱寡头和地方政府势力，政治稳定性和治理效率显著提高；财政压力下仍采取降税和鼓励投资政策，配合稳妥慎重的教育和养老金改革，社会保障力度大幅提升、消费和投资环境有效改善。1999-2008年，俄罗斯实际GDP增速均值为6.90%，同期人均GDP增长率录得7.26%的均值并始终领跑于GDP增速，失业率和贫困水平则缩水一半左右，快速升级的消费需求成为这段时间经济关键拉动力之一，能源出口收入的快速积累也使得其抵御内外风险的能力不断增强。2006-07年，俄罗斯政府提前偿还了巴黎俱乐部和IMF的债务，外债负担下降、投资信心进一步提振，外资出现净流入。2007年，俄罗斯固定资产投资增幅达21.0%，人均GDP和GDP增幅分别达到8.68%和8.50%的阶段高点，GDP总量达到1.37万亿美元，位列全球十大经济体之一。受全球金融危机冲击，俄罗斯经济于2009年骤降7.8%；在扩张政策下获得三年(2010-12年)强力复苏后，始于2014年的乌克兰争端又引发货币危机和欧美接连制裁，外部融资持续受限、反制裁博弈相关的不确定性挤压消费和投资信心，均成为2015-16年俄罗斯经济小幅衰退的导火索，其后虽然在油价走高下重获反弹，但增长率均位于2%以下、弱于此前几轮复苏，内需不振对俄罗斯经济动能的压制有所凸显。随着全球经济告别高油价时代、跨境贸易和地缘纷争升级，俄罗斯能源出口拉动型增长面临的挑战有所加剧，改革的现实迫切性进一步加大。

印度是南亚次大陆最大的国家。人口居世界第2位，经济体量居全球第七位。自独立以来，印度经济发展模式经历了初期的尼赫鲁模式，到80年代的混合模式，再到90年代的市场经济体制模式的发展转变，经济得到了较大发展，农业由严重缺粮到基本自给，工业形成较为完整的体系，自给能力较强。1991年，印度在曼莫汉·辛格的领导下开启了全面的经济改革，采取市场经济体制模式，放松了对工业、外贸和金融部门的管制，从根本上转变了经济发展战略。受益于20世纪90年代开始的“千年虫危机”，具有成本和语言优势的印度IT企业通过帮助欧美企业解决“千年虫”危机迅速积累了经验和客户渠道，由此服务外包产业得到快速发展，占GDP比重逐年上升（目前GDP占比达50%以上），出口创汇的同时也促进了一大批人才投身信息产业，带动了国内信息产业的蓬勃发展。目前，印度已成为全球软件、金融等服务业重要出口国，被称为“世界办公室”。2004~2014年期间，印度实际GDP平均增速为7.7%，并一度达到10.3%的历史峰值。2014年5月，莫迪出任总理，致力于打击腐败、改革全国税制、发展“印度制造”、强化中央集权、争夺地区强国及全球大国地位。印度经济在莫迪的第一任期内（2015-2018年）平均增速高达7.36%，国内营商环境大幅改善，国内消费和投资共同拉动了经

济发展，改革效果初步显现。

南非是非洲第二大经济体，2019年国民生产总值达到3713亿美元，仅次于尼日利亚。南非废除种族隔离后，得益于较为合理的政策组合，消费结构的优化，以及国际环境向好下外资大量流入，南非经济发展取得较大成就。南非于1994年进行民主选举，废除种族隔离制度并建立了折衷的“黑白共治”体系，经济发展模式从粗放型低人权优势中切换、可持续性有所增强，在新兴工业化国家基础上继续发挥外向型特征，其治理环境、宏观经济和财政稳定性均有了实质性提升，**黑人人力资本和消费力的解放、外资恢复流入、财政谨慎性动机**等因素均为南非的经济表现注入了韧性，经济进入长达十余年的低速稳定增长通道。一方面，新政府出台一系列立法和规划纠正此前黑人经济占有率过低问题，在加强黑人就业技能、增加黑人劳动参与率和相关待遇等方面进行了重点投入，提振单位劳动生产率、拉动政府投资的同时，亦有效扩大了黑人中产阶级，促进了消费结构的提升。另一方面，以曼德拉为首的多种族联合政府执政后，南非**重返国际社会并注重跨洲际经济合作，加固与欧洲国家的经贸关系**的同时，通过筹备环印度洋经济圈等方式布局“向东看”政策，吸引大量外国资本以直接投资形式流入，有效弥补了经常账户逆差并促进南非的产业技术升级。另外，面临政治变革后百废待兴的局面，南非的财政治理政策较为审慎，致力于**减少财政赤字、扩大税基**，支撑了2001-07年大宗商品崛起通道中经济增长的弹性，其后适时推出的**反周期财政政策以增加外储、加大债务偿还**为主导并强调代际公平，亦为应对金融危机的后续影响留下缓释空间。值得注意的是，后种族隔离时代的南非贫富和收入差距过大、劳务市场供需不平衡等诸多结构性矛盾未得到有效缓释，且经济表现仍然易受外部环境影响，这些因素削弱了南非进一步实现包容性增长的动力。南非2014年以来生产率增速下行、日益受困于中等收入陷阱，疫情来袭下其经济财政和公共卫生压力愈发凸显等因素，正促使政府对严重的社会分化等问题做出反思，并积极借鉴中国等经济体的发展思路，探寻积极有效应对结构性挑战的策略。

图 3: 南非 1994 年以来实际 GDP 增速和年化通胀率



数据来源：世界银行，Moody's

图 4: 金砖四国 FDI 净流入 GDP 占比% (2006-2016)

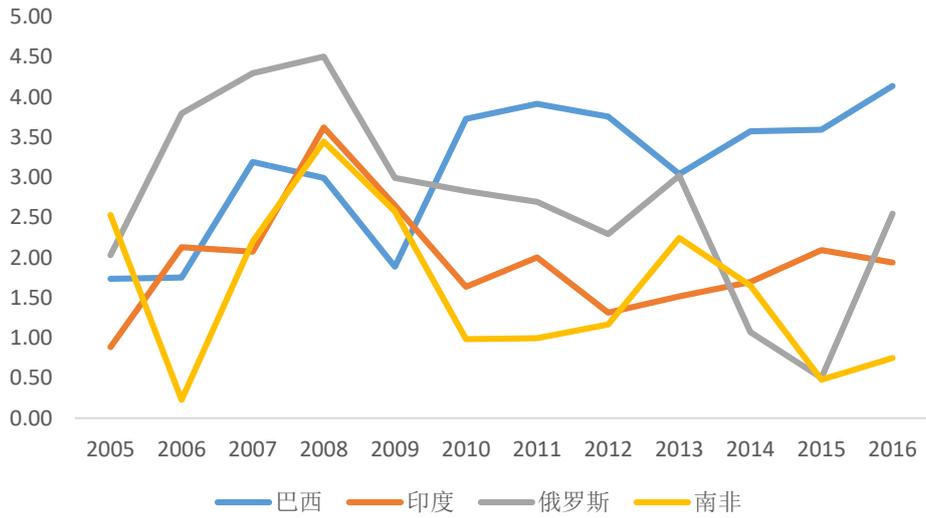
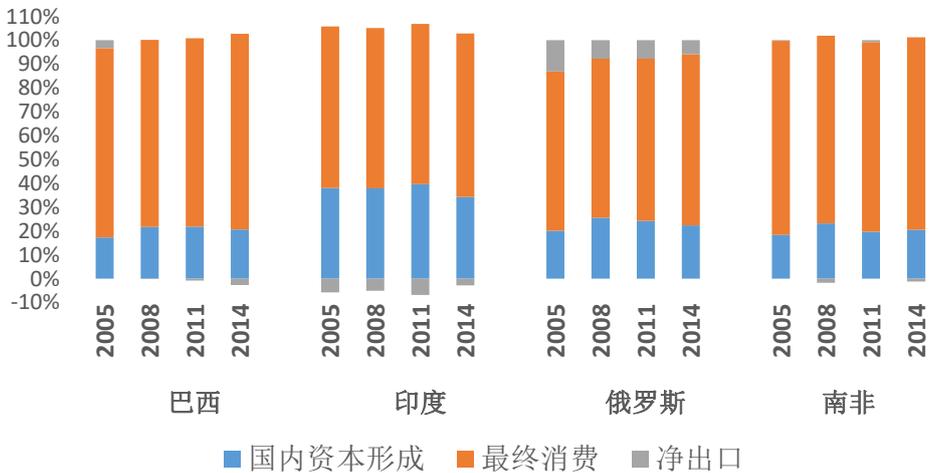


图 5: 金砖四国 GDP 构成 (%)



二、金砖国家发展的共同点

金砖四国崛起的道路和契机虽不相同，各具有独特的优势，但彼此间也存在显著的共同点。

一是资源禀赋的优势。金砖国家普遍国土面积大，人口众多，资源丰富，为经济的快速持续增长提供了有利条件。借助于得天独厚的优势，巴西和俄罗斯具有丰富的自然资源。巴西盛产大豆和铁矿石，而俄罗斯拥有世界最丰富的油气资源，分别被称为“世界原料基地”和“世界加油站”；印度因具备相对低廉的劳动力资源和大量的英语使用人口，享受庞大的人口红利，支撑其外包服务业，被称为“世界办公室”；而南非虽面积较小，但矿产资源非常丰富，是世界五大矿产资源国之一，其矿产素以种类多、储量大、产量高而闻名于世。在资源稀缺，价格高企的 21 世纪初期，资源禀赋的优势有助于金砖四国形成资本积累和产业成长，进而推动经济发展。在经济发展的同时，金砖国家内部就业机会增加，劳动力市场的改善进一步带动国内需求和消费水平的提升，反哺经济良性增长，人口资源的优势更为此提供了坚实的基础。

二是出口对经济的贡献。凭借资源禀赋的优势，金砖四国依靠出口拉动经济的特点非常明显，其中俄罗斯和巴西最具代表性。出口对俄罗斯经济增长的贡献率连续多年超过 70%，而出口产品中 85%是石油、天然气、木材等原料。而巴西出口产品以农产品、矿产品和服务贸易为主，对经济增长的贡献率也常年保持在 50%以上。印度虽然不是出口导向型经济，但其贸易出口由软件和信息技术等服务业外包为主导，对经济增长的贡献亦非常大。南非作为矿产资源储量和产量都位居世界前列的国家，矿产资源出口及相关的采矿运输设备和技术输出为本国经济增长贡献巨大，而近年来汽车制造、农产品加工制造等新兴产业发展进一步带动了出口创汇和经济发展。

图 6:金砖四国出口额年平均增长率

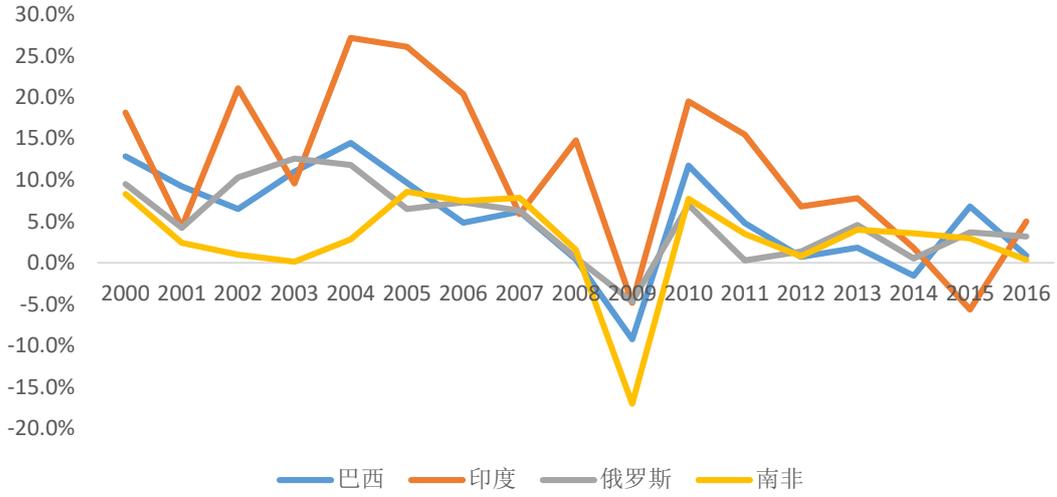


图 7:金砖四国出口额占 GDP 比重

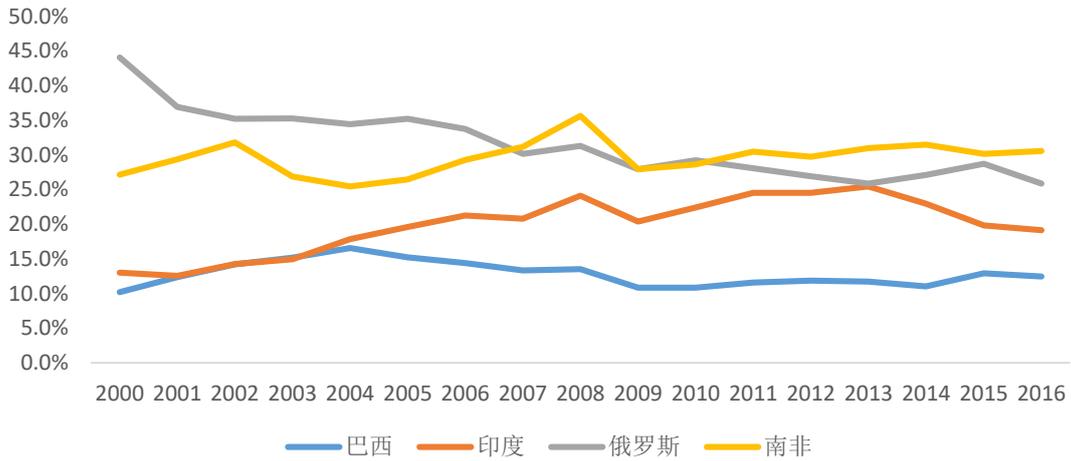


图 8:金砖四国的出口额占全球比重

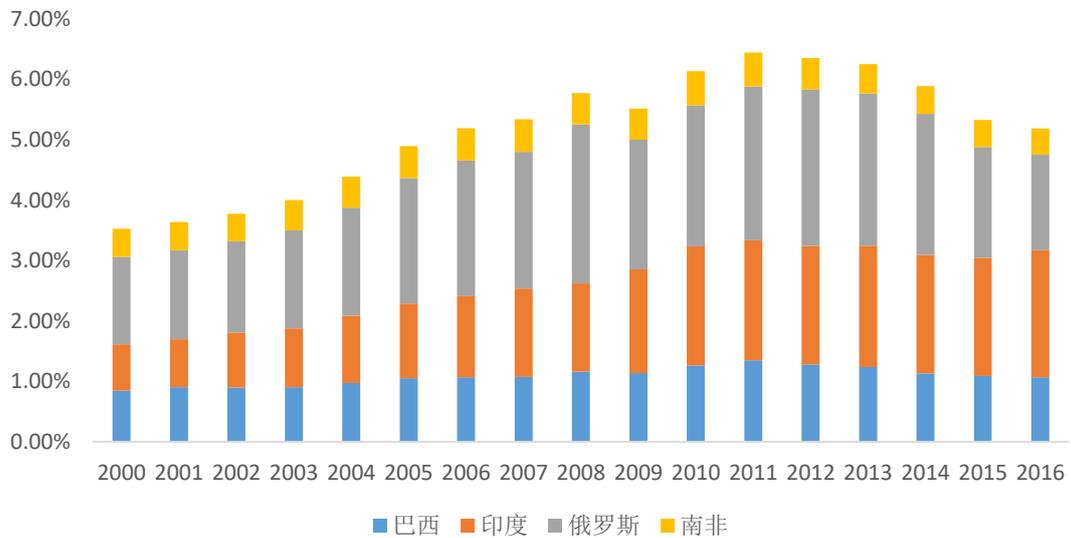


图 9:金砖四国贸易额占全球比重

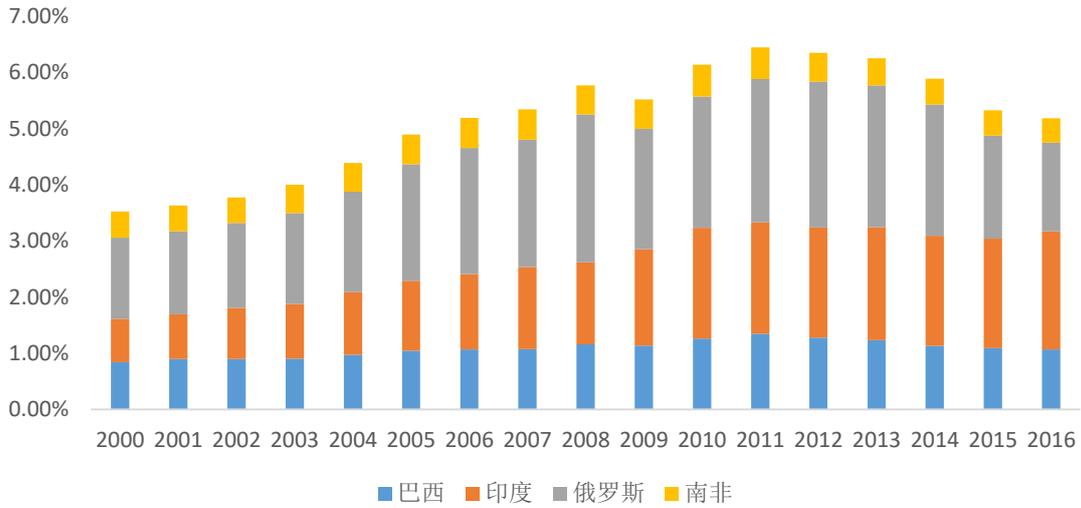
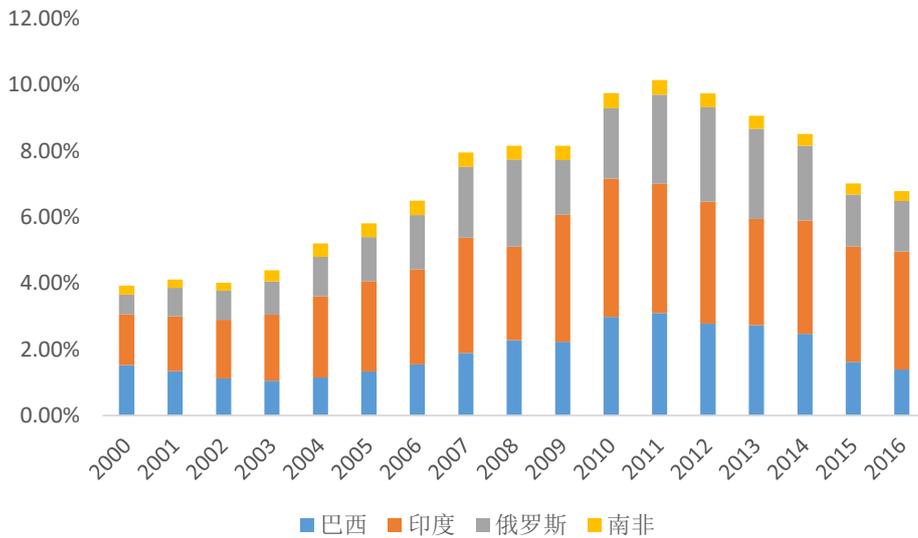


图 10:金砖四国资本形成总额占全球比重



三是**城市化进程的拉动**。经验数据表明，发达国家城市化的过程（城市化率从50%升至75%），基本上也是其现代化的过程，人均GDP增加幅度在3倍左右。城市化是推动印度和南非等国经济发展的重要驱动力。印度在1971到2008的近40年内，城市人口增加了近2.3亿，1980年印度城市化率仅为24%，到2016年时这一数字已达到32.5%。虽然印度城市化进程不如中国快，但其城市化所带动的服务业、基础设施的建设等对于经济增长的拉动十分显著。南非自1994年废除种族隔离制度后，黑人城市化速度明显加快，80%的黑人劳工已经在城里安家。而俄罗斯和巴西虽然本身城市化程度较高，分别达到73%和85%，甚至超过部分发达国家水平，但其中存在再工业化和过

度城市化等问题，且基础设施水平的落后制约了经济的持续发展。若城市化质量能同步提升，可进一步带动经济发展。

四是**全球产业转移形成的后发优势**。二战以后伴随着经济全球化的不断深入，发达国家为提高资源在全球的配置效率，出于成本和市场等因素考虑，将劳动密集型产业和资本密集型产业整体转移到低梯度的发展中国家。发达国家在全球产业转移的过程中，全球资源的重新配置也为新兴经济体提供了发展机遇，部分金砖国家凭借各自资源禀赋的优势，承接了这一轮全球产业转移。金砖国家使用生产要素的比较优势来选择产业和产品，利用国际资源使国内产业结构得到升级，提高本国在国际市场上的竞争力，由此提升了本国经济发展水平，形成了后发优势。例如，在服务业外包的国际化浪潮中，印度以其独特的优势成为全球最大的软件外包国，垄断了美国市场，并且利用其劳动力优势承接了大量劳动密集型产业；而南非在 90 年代末通过加固与欧洲国家的经贸关系，吸引了大量 FDI 发展本国制造业，尤其推动了汽车产业的技术升级。

第二篇 疫情冲击下的金砖四国-困境与发展

疫情爆发前，金砖国家内部走势已开始分化，印度和南非均步入改革深水区，经济增长受限。巴西经济在结束衰退后连续三年实现了增长，2019年推进的财政改革议程对其经济可持续发展至关重要。疫情对四国冲击普遍较为严重，内部民生受创、外部环境挑战加剧对其改革进程产生了不同程度的影响，其中俄罗斯设法巩固了总统权力并强调了“俄罗斯优先”原则，其余三国的改革进程则被迫中断而致使结构性矛盾进一步凸显，使得未来各国改革面临更多层面的阻力、风险前景分化。俄罗斯得益于抗风险能力较强、经济形势正逐步企稳。南非、印度、巴西在经历疫情冲击后，经济和财政风险普遍更为突出，未来风险均偏向下行。

一、印度

近年来，印度经济受到莫迪改革推动乏力、金融系统脆弱性抬升等因素困扰，经济增长质量有所下降、经济增长动能逐步趋缓。

1991年市场化经济改革后，印度实现了一段较长时间的高速增长，成为全球发展最快的经济体之一。但与此同时，印度经济社会中诸多长期的结构性问题也在持续积累。2014年莫迪政府上台，力行改革，在任职初期为经济注入了一定的活力，2019年的连任也增强了其政策的可持续性，但其政策在规划、执行、效果等方面均面临一定考验，整体推进乏力，执行效力长期难以匹配其改革目标，经济中结构性问题并未得到切实改善，2016年以来，经济增速进入明显下滑通道。莫迪改革内容主要包括：推出“印度制造”计划，转变其依赖服务业驱动的经济增长模式，将印度打造为全球制造业中心；通过“商品和服务税”（GST）法案，改革税收制度，消除印度州际贸易壁垒，形成了全国统一的市场；采用灵活的通胀目标制、建立货币政策委员会（MPC）以有效改善货币政策框架；采用数字化设备以缩小非正规经济规模；出台《财政责任和预算管理法》（FRBM）以提升印度财政政策框架的透明度和问责能力等。事实表明，印度改革政策执行效力较低，效果优劣参半。其中，一部分对改善印度经济长期结构性问题的重要政策，比如土地和劳动力市场改革等，仍停滞在计划阶段，难以推进。另一部分政策短期内对经济的负面作用较大，比如2016年实施的废钞运动，当年150多万人失业并损失了超一个百分点的国民经济收入的同时，未能切实达到反腐、打击黑钱的效果。还有一部分计划，比如“印度制造”，尽管政治方向清晰，但执行方案及执行力度难以匹配，政策目标已一再推迟。近年来，私用部门投资不足削弱工业产能，农村家庭财务压力居高不下，就业创造能力长期不足，以及社会信贷紧缩问题日益复杂，土地和劳动

力改革难以落地，税基薄弱、政府财政支出高昂等多重问题，遏制了印度国内消费、投资，也限制了印度提振经济的政策空间和效力。2019年，尽管央行连续5次下调政策利率共计135bp，印度全年经济增速仍下滑至4.2%，为2008年全球金融危机以来最低值。值得注意的是，印度金融系统较为脆弱，资产质量较弱、贷款损失覆盖率和资本比率较低，存在长期的结构性问题。2009-12年期间与基础设施，电力和钢铁相关的企业贷款导致PSBs积累了大量不良贷款。为维护金融系统稳定，政府通过《2016年破产法案》³，并对占印度银行系统存款总额近75%的PSBs提供包括注资等在内的倾向性支持。但注资构成了较大或有负债风险的同时，未能有效增大PSBs的资本总额，无法支持信贷的大量增长。随后，非银行金融机构（NBFIs）信贷提供占比日益加大，2019年NBFi提供了19%的社会信贷总额。但NBFIs具有依赖短期资金的结构脆弱性和流动性管理上的缺陷。2018年基础设施租赁和金融服务有限公司（the IL&FS）违约，以及2020年初Yes Bank倒闭，凸显了这一问题。金融系统风险抬升、货币政策传递不畅、社会信贷增长乏力持续对印度经济构成下行压力。

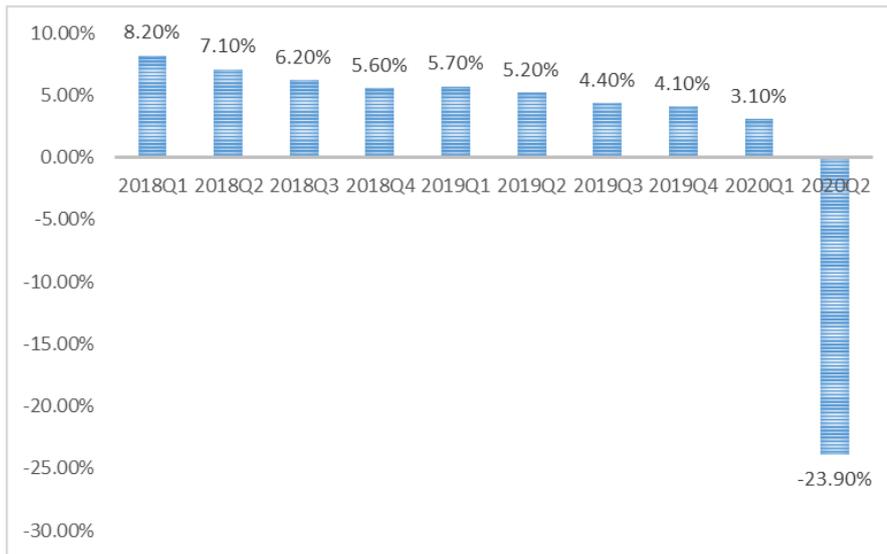
印度新冠病情全球第二并仍面临高度不确定性，2020年经济持续超预期下滑，中期经济增长动能或将受损。

为防止疫情扩散，印度在年初实行了近3个月的全国性大封锁，后迫于经济压力逐步解封。疫情对印度经济的冲击较为显著：2020年以来，印度工业持续萎缩、城市和农村地区消费不断下滑，宏观经济超预期承压，4月印度PMI各项指标均刷新历史最低，个别指数创个位数记录；一系列迫在眉睫的改革也被迫中断，导致国内经济结构性矛盾更加凸显；疫情带来的阶段性金融监管放宽将进一步加大对印度金融系统稳定性的考验，本已高企的印度银行不良贷款率也将进一步攀升，增加政府或有负债，削弱货币政策传导效用，与经济下行压力构成负面的相互作用。这些因素共同削弱了印度经济复苏基础。为缓解疫情冲击带来的经济压力，印度央行及政府陆续推出了推动经济复苏的政策，包括降低政策利率⁴、提升市场流动性、出台约占GDP1.9%的直接财政支出和占GDP4.9%的间接支出支撑中小企业。但总体而言，印度政策空间有限，政府刺激政策未能有效缓解经济下行压力以及随之而来的社会民生压力。二季度数据显示，印度已成为疫情下全球衰退最严重的主要经济体，IMF最新预测在上调全球经济增速的同时，再一次下调了印度经济衰退程度至10.3%。

³ The Insolvency and Bankruptcy Code 2016

⁴回购利率从年初5.15降至4.00，共计115bp

图 11：印度季度 GDP 增速



二、俄罗斯

俄罗斯经济受到疫情爆发和油价剧烈下跌带来的较大下行压力，经济活动在二季度显著放缓、今年将大概率陷入萎缩，但较强的抗冲击能力有助于其抵御负面冲击、明年起经济应温和复苏。

受到西方制裁以来，俄罗斯保持宏观政策稳健审慎，2018 年得益于国际能源需求走高以及能源建设的一次性拉动作用，经济录得 2.3% 的超预期增长。2019 年上半年增值税上调及相对从紧的货币政策抑制了消费和投资活动，另外全球经济放缓导致外需疲弱，使得经济增长受抑；但下半年在货币政策相对宽松、国家项目加快实施和 OPEC+ 延长减产等因素带动下，全年录得 1.3% 的小幅增长。2020 年初以来，新冠疫情爆发和油价急跌使得俄罗斯外部环境承压、经常账户呈赤字化发展，而内需、私人投资和公共部门支出亦受到较大程度制约，虽然经济活动在国家项目加快实施下于一季度取得 1.6% 的增长，但在二季度明显下探，当季除农业外国民经济各领域工业增加值增速均下降，制造业 PMI 指标持续位于 50 以下，整体经济则同比萎缩 8.5%。下半年来看，虽然 7 月起多数封锁措施的解除下消费信心有所回升，货币和财政刺激措施也进一步支撑总体消费和投资⁵，但 9 月起疫情呈抬头趋势、10 月多地重启封禁使得服务业和制造业 PMI 指数从 9 月的暂时扩张区间跌落，而外需持续低迷制约原油出口表现，叠加家庭购买力下降等场景共同作用，四季度经济在三季度同比萎缩 3.6% 的初值基础上，风险仍然偏向下行。从积极方面来看，庞大的经济规模、相对富裕的人

⁵ 俄政府为应对新冠肺炎疫情采取的一揽子反危机措施的总支出约占 GDP 的 5%-6%，关键举措包括年利率为 2% 的优惠商业贷款计划、前半年免息贷款政策。

口、审慎有效的货币和财政政策以及非常低的政府债务负担赋予了俄罗斯经济较强的抗冲击能力，且当局在应对外部冲击时也能够出台有效的稳定措施、减少油价震荡引起的经济波动。《俄罗斯国家经济复苏计划》按期推进并将持续至 2021 年底，明年起随着疫情影响逐步消退，经济表现应有所提振。目前，俄罗斯外需和内需均处于缓慢恢复通道，但复苏步调受疫情发展和外部环境影响较大。出口自一季度环比收缩 9.9% 后于二季度进一步萎缩，部分国家放松封锁限制以及产油国于 5 月起大规模减产使得布伦特原油均价由 4 月的 23 美元/桶回升至 6 月的 40 美元/桶、进入低波动区间。但近期主要经济体疫情再度恶化对复工复产和原油需求造成困扰，俄罗斯出口表现恢复所需的时间被拉长。内需方面，俄罗斯失业率为 5 月攀升至 6.1% 阶段高位，但仍保持在可控水平，7 月起随着疫情趋于稳定以及国家经济复苏计划启动，消费需求步入弱企稳通道。全年来看，预计 2020 年家庭消费总额将减少 4.9%、固定资产投资总额减少 8%，在全年石油均价为 32 美元/桶的基线假设下，预计俄罗斯经济将于今年萎缩约 4.0%，并将在 2021-2022 年温和复苏。

图 12： 俄罗斯季度 GDP 统计

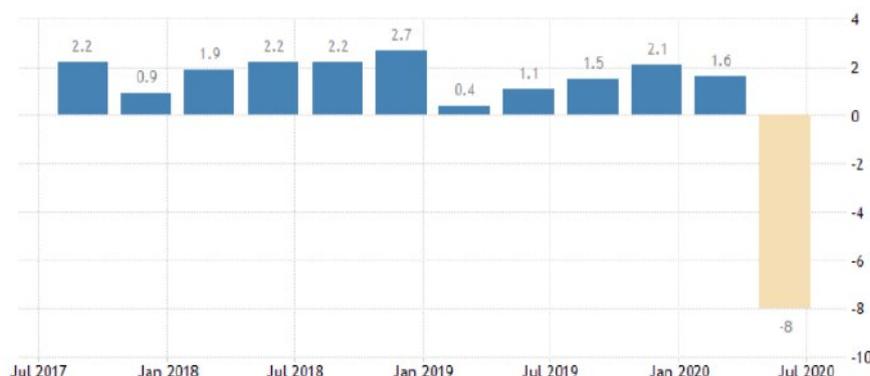
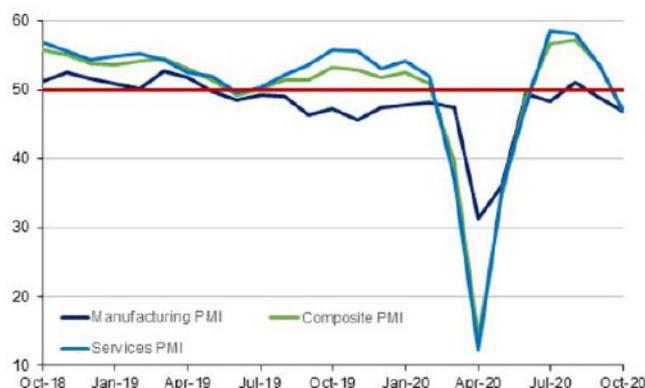


图 13： 俄罗斯 PMI 统计



俄罗斯年初虽经历内阁更迭，但 7 月初宪法修正案的通过加强了“俄罗斯优

先”原则、巩固了总统执政地位，有助于提升危机应对能力。

面对 2014 年以来油价大幅下跌和西方制裁冲击，政府采取了包括汇率浮动等措施且执行有力，使经济从衰退中得到较快恢复，体现出较强的危机处理能力。目前，俄罗斯国内政治环境保持大致稳定，总统普京在 2018 年 3 月份举行的总统选举中获得胜选，支持率维持较高水平。2020 年 1 月 15 日，普京提出了一套宪法改革方案并进行内阁轮换，但随后推出的修正案对 2024 年普京不再参加总统选举的预期进行了逆转。7 月 1 日，该宪法修正案全民公投以超过 77% 的压倒性支持率正式通过修宪决定。修正案明确规定国内法将高于国际法、意味着任何国家通过的法律或者任何国际组织通过的法律对俄罗斯不会产生法律效力，同时该修正案允许现任总统普京在 2024 年任期结束后再次当选总统、度过两个任期至 2036 年，总统对议会的特权职能也有所拓展。综合来看，虽然年初执政团队的突然更迭给经济政策的方向带来了一些不确定性，但最新宪法修正案的通过确认了国际政治事务领域“俄罗斯优先”的原则，巩固并加强了总统权力地位，有利于危机应对能力的提升和中长期内国家治理体系的稳固。

三、南非

新政府上台后贫富差距和种族问题改进缓慢，结构性障碍未得到解决、持续制约经济增长，2019 年以来情况继续恶化，疫情冲击使得南非上半年出现深度衰退，并进一步揭示其亟待结构性改革的局面。

南非于 2010 年 12 月加入金砖国家队列，但自然资源依赖型的结构因素制约、资本投入与比较优势不匹配，造成其经济脆弱性较高、易受外部环境影响，近年来经济表现逐渐落后于其他新兴经济体。2014 年开始，南非政治局势紧张、生产率增速下行，叠加大宗商品销售低迷、美元走强使得南非兰特显著贬值，2016 年南非经济增速仅录得 0.4% 的水平，2018 年 2 月拉马福萨就任总统后，虽然着力打击腐败、设法吸引投资，但改革推进缓慢，且频繁限电抑制了工业活动，影响商业和投资信心。南非经济分别于 2018 年上半年和 2019 年下半年跌入技术性衰退，今年一季度受矿业和制造业产出下降影响，同比萎缩 2%，失业率则攀升至 31.0% 的历史高点。二季度经济数据来看，由于封锁措施严格制约经济活动，矿业、制造业和建筑业同比萎缩均超过 30%，资本形成和出口等环比降幅则超过 20%，二季度经济创下 51.0% 的同比萎缩记录，使得上半年 GDP 同比下降 8.7%。面临通胀加速态势，南非储备银行于 7 月将基准回购利率下调至 3.5%、今年累计降息达 275 个基点，但宽松的货币政策对于经济的拉动作用有限。考虑到新病例数量激增下南非 7 月 13 日起夜间宵禁重启，政府

债务可持续性承压、财政空间已然耗尽，三季度起经济预计将疲弱运行。虽然 IMF 于 7 月下旬批准的 43 亿美元资金以及多边机构提供的 900 亿兰特支持有助于缓解其公共卫生压力、支持商业发展，但疫情流行引发的衰退已重创南非经济民生基本面，7 月起多地重启严格的防控措施更将拉长经济复苏所需时间。从最新经济表现来看，封锁解除下 10 月起综合 PMI 重回增长区间、三季度制造业环比增长达 32.9%，但内需疲软和电力短缺等局面持续，叠加全球第二波疫情来袭带来外需不确定性、国家灾难状态第八次延长，南非复苏前景仍然承压，预计 2020 年全年经济萎缩将超过 8%、失业率升至 35%，民生问题进一步加剧。

图 14： 南非 GDP 统计（左：季度；右：年度）

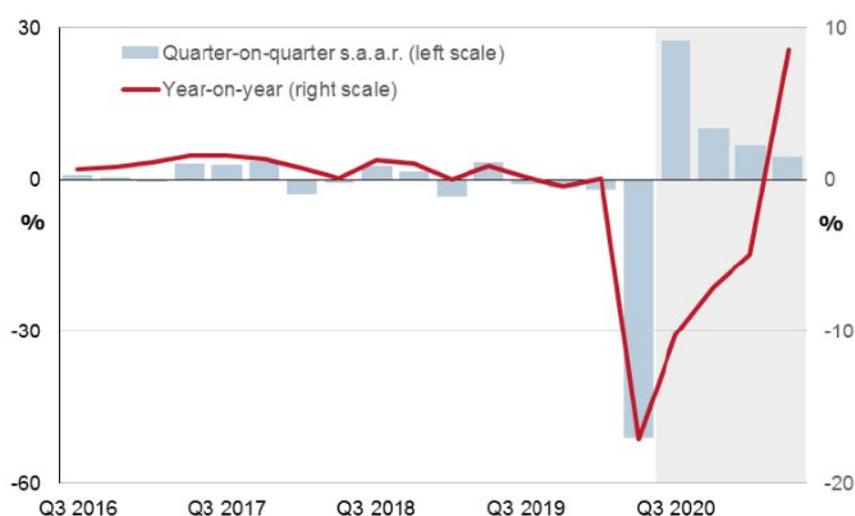
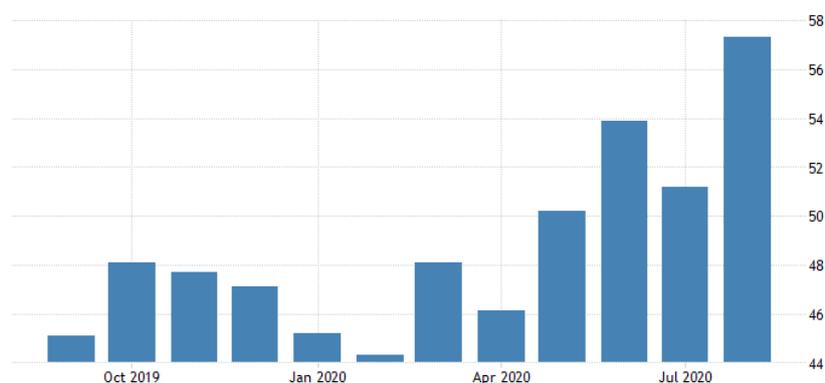


图 15： 南非制造业 PMI 统计



财政可持续性进一步恶化，财政整顿压力仍未缓解，未来数年内或引发主权债务危机。

南非长期维持财政赤字，2016 年以来，税收收入增长受限叠加利息负担上升加大了政府支出压力，财政赤字持续高于预期、各指标持续恶化；国企效率低下、一再需要财政支持，而 2019 年起政府为国企实施债务担保使得财政平衡进一步承压。2018/19 财年，一般政府债务/GDP 约为 60%，债务规模/财政收入超过 200%，利息支出/财政收入高达 14.3%。财政前景面临重大风险的同时，来自工会等利益相关团体的反对也限制了当局控制支出的能力。为确保财政可持续性，南非政府于 2 月实施包括削减薪酬在内的财政巩固措施并计划设立主权财富基金，但 4 月以来推出的税收补贴和高达 5000 亿兰特的救助计划将进一步推升债务水平、加剧政府或有债务风险。新兴市场避险情绪升高、南非经济形势持续不振和穆迪调降主权信用等因素均将使得投资者信心下降、推升政府借贷成本，易引发宏观金融负反馈。随着 6 月末南非一季度经济数据和补充预算审查出炉，封锁措施、失业和信心下降导致的税基缩小问题将进一步加剧。目前，南非社会经济问题致抗议频发，公共卫生、自然灾害与公共安全风险持续，而改革前景减弱、财政资源紧张决定了当局在短期和长期内实施有效刺激的能力有限。在增长前景充满挑战、财政制度僵化、国企负担高居不下等因素的相互制约下，税收表现不佳和当局控制支出能力有限的局面料将持续，政府在 2023 年之前实现基本盈余并稳定债务的目标将难以实现，未来数年债务压力将大概率进入螺旋式攀升通道、主权债务可持续性承压，不排除向国际货币基金组织(IMF)求助的可能。

而从改革进程来看，由于实施封禁以来国内经济活动收抑、民生受创，防疫安全和治安形势愈发严峻的同时党派纷争亦有抬头之势，迫使政府不断放松并调整管控措施并推出总额 5000 亿兰特的社会救助与经济支持计划，试图在公共健康和经济发展间寻找平衡。在公共卫生系统脆弱、社会与经济资源有限的背景下，南非年初以来的经济和财政承压局面一方面促进政府对新冠疫情暴露出的、长期制约其经济潜力发挥的结构性问题进行反思，一方面将进一步阻碍疫情爆发前已然推进不力的结构性改革。政府工作重点已转移至组织资源以减轻疫情对企业和居民活动的破坏性影响，同时设法遏制并扭转疫情蔓延、经济增长挑战加剧等趋势，从而为具有高度不确定的风险前景留下应对空间。从最新情况来看，政府于 10 月 15 日推出旨在创造就业并拉动私人投资的经济复苏计划，虽有助于提振经济动能，但预计将进一步施压财政可持续性；10 月末发布的中期预算政策声明（MTBPS）承认了该国的经济和财政困境，该声明预计 2020 财年合并预算赤字的 GDP 占比为 15.7%、上调 2021 及 2022 财年赤字预测至 10.1%和 8.6%，但并未提供刺激增长和遏制公共财政恶化的具体方案；财政部基

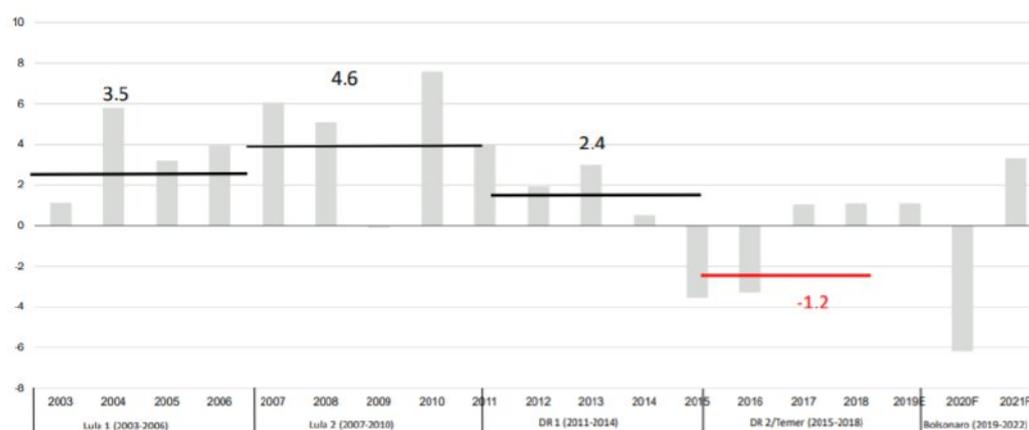
于较低的财政乘数估计，也放弃了财政刺激方案，但否认削减预算将抑制经济增长⁶。从实际成果来看，南非宏观经济政策有效性的记录很差、财政政策有效性近期亦有所减弱，政府虽然充分意识到南非经济和财政面临的结构性挑战，但目前为止仍未能推出有效的应对措施。

四、巴西

近年来巴西经济增速放缓且波动较大，疫情冲击下巴西经济将再次陷入衰退，同时，财政刺激政策将进一步加重债务负担，并加大其改革推进的难度。

巴西的经济结构与欧美等发达国家接近，但工业基础薄弱且经济结构僵化，持续面临经济波动、高通胀及货币贬值等问题。2015-2019年巴西经济增长低迷且波动较大，平均增长率为-0.6%。2017-2019年巴西经济在结束衰退后连续三年实现正增长，消费及投资均有所改善，且高通胀状况得到缓解。但2019年以来，受投资疲软、失业率增加以及全球经济放缓等因素影响，巴西经济增长不及预期。且巴西经济构成长期面临结构不合理的问题，内需中投资率偏低，外需中过度依赖初级产品专业化生产和出口，易造成周期性波动。同时，初级产品专业化不利于技术进步，进而会加深去工业化的程度。

图 16：巴西经济平均增速（%）



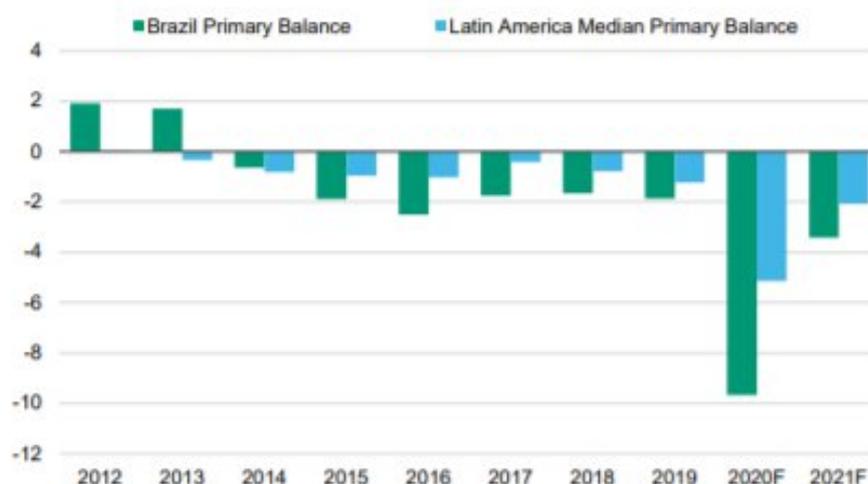
作为受疫情影响最严重的地区之一，疫情加剧了巴西经济的脆弱性。疫情冲击下大宗商品价格下跌且金融市场剧烈波动，导致巴西经济再次陷入衰退，今年上半年巴西国内生产总

⁶ 南非预算办公室指出，过去 10 年，南非的总体财政立场是扩张的，但没有带来较好的经济增长，因此削减支出至关重要，否则会走上主权债务危机的道路。储备银行研究显示，用于衡量国民收入与政府支出变化比率的财政乘数从 10 年前的 1.6 降至 2019 年的接近零，表明较高的公共支出所带来的经济利益有所下降，而且可能已经耗尽。财政部在中期预算中表示，与通过增加借贷和增加税收来维持支出相比，缩小预算差距和稳定债务的措施以及结构性改革更有可能支持增长。

值同比下降 5.9%，经济已回落至 2009 年底水平。随着疫情的影响开始显现，巴西制造业和服务业都出现了大幅下滑，工业和服务业分别下滑 6.5% 和 5.9%，失业人口主要集中在贸易、建筑和服务等领域。6 月以来，随着复产复工的推进，巴西多项行业指标好转，经济复苏速度快于预期。巴西三季度的工业活动复苏是一大亮点，但由于巴西新冠确诊病例数庞大，服务业仍面临困境，巴西的失业率仍将维持高位，2021 年可能升至 14%。全年来看，预计 2020 年巴西经济将萎缩 5% 以上，2021 年或反弹 3%。

出于对经济放缓的担忧，疫情爆发后巴西推出一系列财政、货币刺激计划，将基准利率下调至 3.75%，创历史新低。财政方面，由于经济增速放缓且养老相关福利支出持续增加，巴西财政赤字率持续位于高位，2015 年以来一直位于 7% 以上。此外，财政赤字推动巴西政府债务负担自 2013 年起持续抬升，2018 年巴西一般政府债务占 GDP 比重达 76.5%。新总统博尔索纳罗于 2019 年 1 月就任后积极推行养老金改革以逐步实现财政平衡。疫情冲击下，巴西政府已通过总额约为 1850 亿巴西雷亚尔的经济刺激计划，占 GDP 的 8% 左右。由于政府和国会优先考虑危机应对，2019 年推进的财政改革议程将被推迟。新政府实施的养老金改革对于巴西财政的可持续发展至关重要，财政改革议程的延后使得巴西的财政实力在一段时期内较难得到提升。总体来看，受到疫情影响，巴西经济的复苏需要更长时间才能实现。

图 17：2012 年~2021 年巴西政府财政赤字



巴西政府效率较低，疫情冲击使其政府治理模式及效率面临前所未有的考验

巴西是一个多党制的国家，政府效率相对较低，且对腐败的控制能力较弱。近年来，巴西政坛贪腐受贿事件频发，多名总统涉案其中，发生多次总统弹劾事件。总统弹劾案在总统

制国家中并不常见，然而，与美国基于两党制的总统制不同，巴西的总统制运行环境是多党制，多党在议会的政治组合变动不居，导致巴西总统权力稳固程度远逊于美国总统。虽然巴西总统是经由人民选举产生的最高行政领导人，但赢得国会的支持常常需要仰赖多党组成的执政联盟。多党执政联盟的变动性较大，从而使得维护与国会的良好关系成为执政绩效的重要条件。巴西等拉美国家过去常常在发展道路上走极端，市场和国家的作用分工与配合缺乏明确的界定。较短时期的选举周期进一步增加社会福利的高支出，而且常常超越了国家发展阶段的支出。博尔索纳罗政府上台后，影响巴西前景的政治不确定性有所下降，新政府支持通过改革举措提高政府效率。但目前执政党在众议院和在参议院中均不占多数，使其政策执行面临困难。同时，多年来巴西政局动荡引发了 2015-2016 年的经济衰退及投资者信心下滑，对其政治稳定性构成负面影响，疫情冲击使其政府治理模式及效率面临考验，并推迟其改革进程。当前巴西政府针对低收入劳工和中小企业推出了援助计划，但由于问题重重，许多劳工和企业迄今未能领到补助金或贷款。巴西能否在本次危局中及时应对、培育出新的政治共识和发展思路，对于巴西中长期的发展将显得尤为重要。

整体而言，严重的疫情态势成为年初以来驱动上述金砖四国宏观形势的核心变量，目前巴西和印度的疫情仍处于失控的状态，其风险前景分化明显。面临疫情蔓延和大宗商品需求下行的冲击，俄罗斯政策组合较为审慎有效、反危机能力进一步增强，同时债务负担控制较好，疫情态势得到控制后经济有望温和复苏；南非在经济和财政实力持续恶化、结构性改革曲折推进之际遭遇疫情冲击，使得经济增长和财政稳定挑战进一步加剧，而财政整顿压力与民生困境诉求均十分迫切、已引发双向负反馈，未来数年内将面临经济活动持续低迷、债务螺旋式攀升压力不断积聚的局面，或引发主权信用风险；疫情来袭在加大印度经济下行压力的同时也更加凸显消费和投资不足、银行体系脆弱、改革推进乏力等结构化问题，防控进展不利下经济复苏缺乏弹性基础，其财政债务风险及金融市场流动性压力在高位基础上继续累积，但考虑到良好的增长潜力和债务结构，经济运行有望随着疫情防控拐点的到来而企稳，明年经济将实现反弹；巴西近年来财政赤字率居高不下，而此轮推出的财政刺激将进一步加重债务负担和改革推进难度，使得政治稳定性和债务可持续性进一步削弱、风险前景偏向下行。相比于金砖四国，中国当前的国际地位与加入金砖国家之初已不可同日而语，国家实力与其他四国已拉开明显差距，发展路径亦与其他四国产生分化，当前中国经济正从高速增长阶段转入高质量增长阶段，将加速创新驱动与内需拉动的结构转型。而在后疫情时代，金砖国家的发展路径仍存在

共性，结构性改革是各国转变经济增长方式的关键，金砖合作机制仍将为各国的结构性改革提供重要契机。

第三篇 后疫情时代的金砖国家合作-前景与挑战

一直以来，金砖五国均是各区域的势力大国和经济强国，在维护地区影响力和地位的基础上发展多边关系推动经济合作是五国的共同诉求。金砖国家的名称起源于经济快速发展、成长前景可期的阶段，而金砖国家合作机制建立于 2008 年金融危机后，旨在联合发展中大国的力量共同抵御外部冲击，推动区域经济的发展。金砖五国从发起之初便以“对话而不对抗，结伴而不结盟”为准则，在实现自身发展的同时同其他国家共享发展机遇。

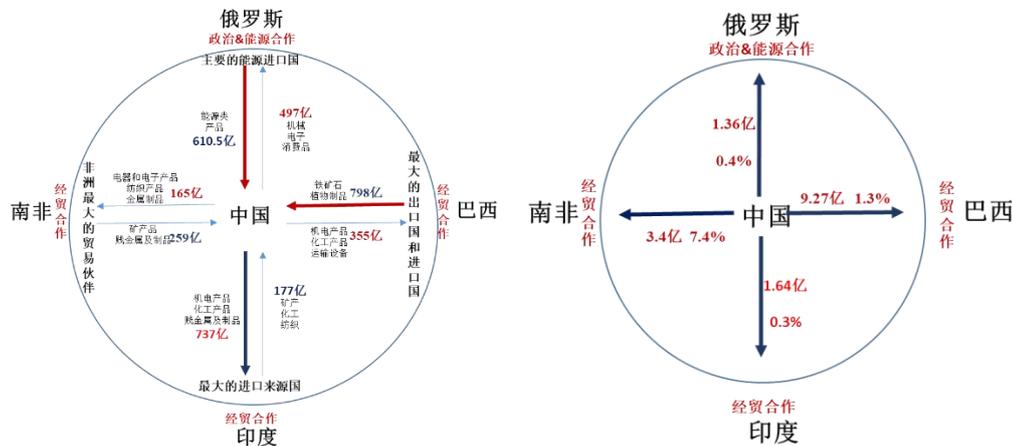
过去十年的合作中，金砖合作机制在经济金融合作领域取得了诸多成就，特别是建立了金砖国家开发银行及金砖国家应急储备基金，为推动和促进金砖国家基础设施可持续发展、应对外部冲击发挥了重要作用。与此同时，金砖国家内部政治互信与战略协同的不足也使得该机制面临粘合力不足、发展战略不清晰等挑战。特别是伴随着近年来金砖国家内部分化趋势的加强，成员国间摩擦与各国自身问题进一步加剧了金砖合作机制发展面临的问题。在中美冲突日益加剧叠加疫情普遍冲击全球经济发展的新形势下，虽然成员内部双边甚至多边政治关系日益复杂，但站在中国的角度，继续推动金砖合作机制在促进经济发展、改善基础设施建设、推动各国结构性改革方面的作用更加重要。在金砖合作机制未来的发展前景中，中国所扮演的角色日益重要而微妙。从双边关系的角度出发，研判双边经济与产业发展的依存度、双边政治关系的演进等对于更好地定位中国金砖合作机制中的角色，推动金砖合作机制继续向前发展至关重要。

一、 后疫情时代的金砖国家对华关系

从各国与中国的双边经贸关系来看，绝大多数国家与中国在经贸上的往来密切且呈增长趋势，中国已经成为巴西、俄罗斯、南非、印度的最大贸易伙伴。根据中国商务部的统计数据，2019 年“金砖五国”贸易额为 3613.6 亿美元，同比增长 1.1%，连续 12 年高速增长。从进出口贸易依存度来看，俄罗斯和巴西分别是中国主要的能源和铁矿石进口国，该类产品的战略重要性意味着双边贸易依存度较高；而中国也是各国最大的进口来源国，主要进口产品以机械、电子、化工等产品为主，同样具有较高的不可替代性。直接投资方面，从金砖四国在中国对外投资的占比以及中国投资占该国整体 FDI 比率来看，金砖国家并不是中国对外直接投资的主要目的地，但近年来伴随“一带一路”战略的推进和金砖国家贸易合作的展开呈现快速增长态势。其中从流量来看，中国对巴西的新增直接投资规模较大，增速也较快，

2019 年新增投资达 9.27 亿美元，同比增长超 100%；而对俄罗斯的投资存量在四国中占比最高，累计达 128 亿美元。以下将分别聚焦金砖四国对华关系，结合双边政治关系、经贸、投资依存度等分析，展望后疫情时代金砖四国与中国的发展前景。

图 18：金砖国家对华贸易及投资依存度（2019 年）

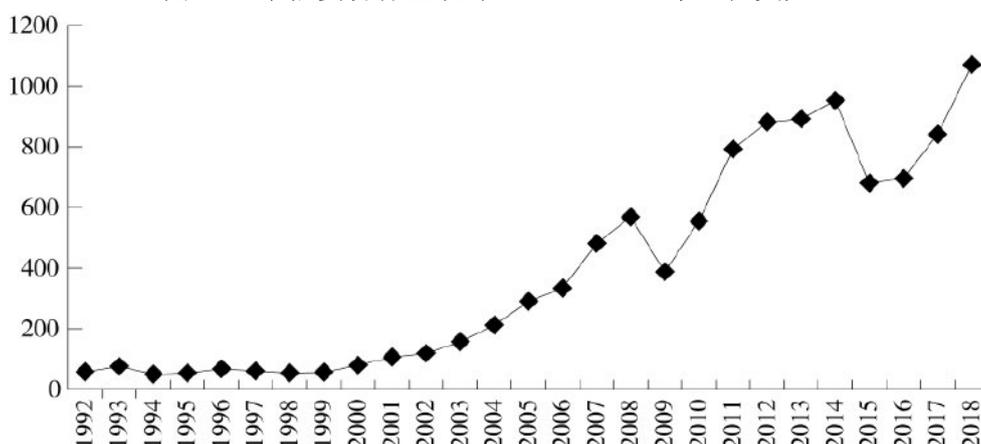


中俄两国已建立高度的政治互信，中美博弈和疫情加深两国区域合作和沟通机制建设的诉求，双方在国际体系层面一致对外、进一步深化高水平政治关系的动机有所增强；中俄两国经贸往来整体向好，但活跃程度与两国经济体量和战略定位存在较大差距。

90 年代以来，西方主导的全球治理规则在全球化大潮中面临诸多挑战，各全球性机制和区域性机制以及多边机制和双边机制均迎来重塑机会。一方面，美国在 90 年代上半叶通过推动北约东扩、制造台海危机等手段谋求全球主导地位，使得俄美、中美关系迅速倒退，广泛相近的战略处境一定程度上倒逼中俄两国形成政治和外交合力，在地缘毗邻优势基础上构建新型大国关系；另一方面，深厚的政党与治理发展交互经验赋予了中俄两国高度的政治互信基础，使其在重大国际事务中具有相近的价值判断，而两国作为发展潜力巨大的新兴经济体，均具有较强的动机参与全球治理体系的权力分配，并在体现传统发达国家意愿和价值取向的规则和机制之外打造符合自身发展诉求的创新型伙伴关系。2018 年起，以中美博弈加剧为标志的逆全球化趋势进一步凸显，而新冠病毒的蔓延打断了国际经济新秩序的探索、中俄两国均产生了持久战背景下追求经济安全和避开美元霸权、双循环背景下更加重视国内市场和扩大消费、外部挑战加剧下加深区域合作和沟通机制建设的强烈诉求，双方在国际体系层面一致对外、进一步深化高水平政治关系的动机有所增强，但也面临两国经济下行压力增大、经济发展阶段和体制选择差异待弥合、两国地区领导者定位产生利益碰撞等挑战。

中俄双边贸易情况总体波动向好，双边贸易总额分别于 2001 年和 2004 年突破第一和第二个百亿美元大关，2018 年在全球经济放缓、贸易保护蔓延的背景下达到 1070.6 亿美元，同比增幅 27.1%；2019 年，随着中俄两国建交 70 周年、两国关系提升至“新时代全面战略协作伙伴关系”的新高度，双边贸易额进一步攀升至 1107.94 亿美元，俄中贸易额占俄罗斯对外贸易总额的比重增至 16.6%。中国已连续九年成为俄罗斯最大的贸易伙伴，两国经贸合作关系进入历史最佳时期。中俄两国往来产品以资源性产品和初级工业品为主，高附加值产品占比较低但贸易互补性较好。从近年发展特征来看，中俄双方的贸易结构呈改善态势、互补性不断提升，但双方贸易体量和相互投资规模仍较为有限、与两国经济地位和双边战略定位不符，存在较大改善空间。随着双方合作机制的不断深化以及新业态的成熟，近年来中俄经贸合作开始向合作研发、生产、销售及大项目转变，保持能源合作积极活跃的同时在农业、金融、科技等领域亦有所突破。2020 年初新冠肺炎疫情爆发后，虽然中国能源进口放量使得一季度双边贸易额录得 3.4% 的逆势增长，但考虑到大宗商品中枢下行以及俄罗斯经济形势面临的挑战，预计短期内中俄双边贸易额大概率下行。中期而言，双方经贸往来有望随着俄罗斯经济复苏迎来弥补性增长，地缘压力下俄罗斯对中投资环境和经贸秩序的改善更可进一步释放跨境经贸活力。

图 19：中俄贸易体量统计（1992-2018 年，亿美元）



数据来源：中国海关

中印关系伴随着国内疫情及经济形势的日益恶化而日益复杂，中美博弈加剧的格局下中印在政治、安全领域互信程度较低，但在经济层面的合作具有较多空间和机遇。

21 世纪以来，中印双边贸易发展取得了一定的成绩，但受多重因素影响双边贸易合作现状仍与两国的市场规模和经济发展水平不相匹配。2004 年中印双边贸易增速达创纪录的 79.26%，同年，双边贸易额首次冲破 100 万亿美元；自 2011 年起，中国成为印度第一大贸

易伙伴，2019年双边贸易额度为928万亿美元。目前，中国是印度第三大出口目的地和第一大进口来源地。但是，自2004年以来，中印双边贸易额增速呈波动下行态势。2019年数据显示，与俄罗斯、巴西、南非相比，印度人口在非中国的金砖国家中占比76.75%，但印度与中国的双边贸易额仅占金砖国家总贸易额的25.66%，占中国总贸易额的2.03%，中印双边经贸合作仍与两国禀赋现状不相匹配。

近年来，中印双边经贸合作和相互投资不断增加，但仍处于较低水平。中印两国在金融、能源、旅游、清洁能源和基础设施建设等领域的合作初见成效，但整体投资规模滞后于经济发展规模，且投资领域狭窄。具体而言，印度对华投资主要集中于软件、医药、钢铁行业，规模很小且不稳定，2018年中国实际利用来自印度的直接投资金额为4754万美元，不足中国实际利用FDI的千分之一；中国对印投资主要集中在电子、通讯和轻工、机械设备、工程机械等，占印度FDI流入比例1%左右，且这一数字近年来不断下滑，2019年降至0.38%。总体来看，中印双边投资较少涉及化工、石油、电力、水利，在技术进步性产业、主导产业领域合作欠佳，也仍缺乏文化、旅游、教育等服务领域的合作。

双边贸易失衡、地缘政治摩擦持续、以及国际秩序层面存在误解和冲突是中印经济合作水平较低的主要原因。在双边贸易层面，两国存在失衡情况，贸易摩擦不断。中国是印度第一大逆差来源国，且贸易逆差逐年增大，2018年，印度对华贸易赤字为578.6亿美元，中国长期为印度的第一反倾销对象。今年疫情以来，印度对中国的进口产品和服务，甚至是在印中资企业采取了强硬的排外措施。这一方面是顺应莫迪政府“印度自强”政策，希望借疫情对全球供应链的冲击，承接更多制造业发展机遇；另一方面也是由于印度政府难以扭转国内经济持续下滑态势而转移国内矛盾的权宜之计。在双边地缘关系层面，巴基斯坦问题是印度成为区域内唯一未加入一带一路倡议国家的主要原因之一。从1962年中印战争到2017年洞朗事件，边境冲突更是两国近年来几度关系冷却的导火索。在国际秩序层面，2014年，以印度民族主义为主要意识形态的印度人民党代表莫迪上台，莫迪政府在获取区域和国际大国地位方面较为激进。这意味着，印度一方面视中国为地区和国际层面的竞争者（比如争夺区域话语权），但另一方面也需要获得中国的支持（比如争取联合国入常）。事实上，印度经济发展水平仍有较大提升空间，且印度产业结构健全程度仍有待提升。国内结构性经济矛盾难以化解使其在地区和国际层面追求大国地位的努力很难实现，中印间存在因此而产生的摩擦与误解。此外，在中美贸易摩擦持续且不断升级的背景下，印度作为美国印太战略的支点，战略位置凸显，令中印关系日趋复杂。双边和多边政治摩擦使得中印经贸关系常出现“政冷经冷，政热经热”的特点。

疫情冲击以来，莫迪政府为缓解国内日益突出的疫情、经济、财政、社会问题，选择了激化国际问题进而转移国内矛盾的策略，民粹主义和贸易保护显著抬头。即便如此，中印在贸易上的合作潜力仍然巨大。莫迪上任伊始即开始构建宏大的外交框架，其核心是强化与美国的安全合作和与中国的经济合作。所以，尽管中印在政治、安全领域互信程度较低，但在经济层面的合作具有较多空间和机遇，特别是在能源、经贸领域互补性较强。

中国与南非的合作框架以金砖组织和 G20 为主导，目前南南合作成果较为显著，南非将中国的经济转型和国家治理作为其参考范本，但受制于南非目前的发展瓶颈和双方发展诉求，后续走向并不明朗。

自 1998 年 1 月 1 日两国建交以来，中南双方关系发展较为全面、密切。此次疫情来袭时南非经济和财政本已处于疲弱运行通道，上半年经济表现的断崖式下跌更加剧了南非经济民生长久以来的脆弱性和不平等。南非申请加入金砖合作机制、积极参与金砖治理，是南非民主转型以来追求大国地位外交战略的具体体现，同时也是其一贯坚持的南南合作战略的重要组成部分。但 2018 年以来南非营商环境收紧、国内消费市场不振、雇佣市场保护主义抬头等因素打击了中国企业持续投入并耕耘当地市场的动机，亦对南非搭乘金砖合作机制的便车、推动自身经济转型和可持续发展的初始（也是核心）诉求造成了一定困扰。考虑到推动两国政治、外交和经贸关系的深化均需要以合作互利为引擎，南非应着力解决长期制约自身经济潜能各类脆弱性因素，从而提振经济和财政基本面，为双边关系在中长期内重获向上动能营造良好基础。

自 2009 年以来，中国已连续十一年成为南非最大贸易伙伴，南非则连续十年成为中国在非洲的第一大贸易伙伴。2019 年，双边贸易额为 424.67 亿美元，同比下降 2.49%。中国对南主要出口电器和电子产品、纺织产品和金属制品等，从南主要进口矿产品。

对外直接投资来看，截至 2019 年末，中国企业对南非直接投资存量 77.45 亿美元，较 2018 年末的 65.32 亿美元有所攀升，但大部分为现有投资者在公司内部的投资转移所致。2019 年，中国企业对南非直接投资额为 9881 万美元，而 2018 年流量则为约 6.4 亿美元。承包工程方面，2019 年，中国企业在南新签工程承包合同额 10.61 亿美元，完成营业额 5.58 亿美元，而 2018 年数据则分别为 18.05 亿美元和 13.81 亿美元。中国在南非投资的拐点是近年来南非吸引外资滑落的缩影。这一趋势与南非自身经济活力和营商环境的低迷态势不无关系。南非经济发展持续面临贫富差距大、种族矛盾紧张、高素质劳动力缺乏等结构性问题的困扰，而 2019 年频繁限电、结构性改革推进曲折迟缓、黑人经济振兴政策（BEE）下外资

促进政策收紧⁷、土地改革悬而未决等因素则进一步挤压商业和投资信心。2020年，疫情爆发引起的多重因素冲击下，南非经济民生挑战加剧、财政可持续性承压，叠加外部环境中各国以邻为壑、战略收缩等倾向均侵蚀其对外投资意愿和能力，预计南非外国直接投资将断崖式下降。聚焦中南合作来看，中国企业对南非投资布局较广，对当地经济具有较为明显的带动作用⁸，虽然南非方面期待中国加大对南非制造业投入，积极向南非转移高端制造产能，继续打造类似中国北汽的南非库哈工业园区这样的投资实践范例，并期待中南继续加强在汽车、农产品加工、采矿设备、电子产品、制药以及服装纺织等领域合作，但当地基础设施建设不足、安全局势动荡不安、劳资规定严苛、消费增长空间趋于停滞等因素均为双边投资版图的走向带来较大不确定性。

在疫情冲击及中美摩擦持续加剧的背景下，巴西将在经济利益和地缘政治之间在国际关系中做出平衡。后疫情时代，增加外交独立性更加符合巴西的根本利益。

巴西是南美最贴近美国的国家，巴西独立后，美国是第一个承认巴西的国家。巴西同美国保持着密切的政治和经贸往来，美国是巴西的第二大贸易伙伴，2019年占巴西进口和出口总额的比重分别为18%和13%；同时，美国也是巴西的最大债权国。巴西右翼总统博尔索纳罗上台以来不断强化与美国的合作关系，使得巴西成为美国的“非北约主要盟友”。巴西希望通过强化与美国的关系，改善经济状况，增强其国际影响力；美国亦希望与巴西改善关系，增强对拉美地区的控制力，在金砖合作中打入“楔子”。特朗普表示支持巴西加入经合组织，甚至提议巴西加入北约。在新冠疫情爆发之后，巴西右翼总统博尔索纳罗几乎是采取了与美国一样的政策，巴西也在欧洲和美国之后成为新的新冠肺炎病毒大流行中心。博尔索纳罗和特朗普均表现出右翼民粹主义倾向，双方合作的推进也将对国际局势产生较大影响。

从对华关系来看，1974年8月15日中国与巴西建立外交关系。2012年，两国关系提升为全面战略伙伴关系。中国和巴西拥有广泛的共同利益，近年来，中国和巴西的合作空间正在逐步扩大。2009年开始中国成为巴西最大的贸易伙伴，2019年占巴西进口和出口总额的比重分别为21%和28%，中巴双边贸易额达到1153.42亿美元，其中中国进口额达797.98亿美元。尽管受到疫情的影响，中巴两国还在保持着经贸往来。巴西对华出口的货物中，铁矿

⁷ 近日，南非劳工部长苏拉斯·恩塞西（Thulas Nxesi）更向媒体宣布：“南非政府正在研究新规，扩大限制外国人就业的行业范围，并对经营这些行业的南非人提供支持，严厉打击不道德的雇主和非法外籍人士。”这意味着南非对投资者在劳工方面的管理将更为严厉，中国企业更要警惕，随时关注。

⁸ 目前，有超过180家大中型中国企业在南非投资运营，投资规模总计超过100亿美元。我驻南非大使馆登记备案的中资企业共计200余家，遍布金融、矿业、基础设施、制造业、信息技术、传媒、物流及其他服务业等领域。

石是其第一大出口产品。数据显示，2019年巴西铁矿石对华出口额为295.4亿美元，同比增长12.6%，占巴西对华出口总额的47%。当前巴西的结构改革迫在眉睫，结构改革是巴西转变经济增长方式的关键，也将为巴西未来经济的可持续增长奠定基础，而中巴经贸合作升级、巴西产业政策回归以及拉美区域一体化成为巴西结构性改革的重要契机。当前中巴经贸合作进入双边贸易由跨越式增长逐步进入专注结构平衡的稳定期，投资从集中于自然资源转向国际产能合作，金融合作由石油换贷款、货币互换等联合应对危机阶段转入建立金砖国家银行、参与亚投行等深入合作阶段。中国和巴西增长方式存在诸多相似问题，都存在着经济增长构成不协调的方面。中国开始从投资拉动型向内需主导型经济转变，更加注重释放有效需求，强调发挥消费的基础作用、投资的关键作用和出口的支撑作用。巴西则需要提高储蓄率和投资率，更加注重产业政策和吸引外资的作用。而巴西的投资机会集中于基础设施和再工业化领域。中国在基础设施建设方面具有资金、人才和技术优势，中国的产业升级和巴西的再工业化战略有利于产业对接、进而利于参与全球工业产业链分工与整合。因此，中巴在转型过程中可互相借鉴经验，转型后在经贸及其他领域的广泛合作必将有利于双方经济的可持续增长。在疫情冲击及中美摩擦持续加剧的背景下，巴西将在经济利益和地缘政治之间做出平衡。中国不仅是巴西的重要经济伙伴，也为其外交政策提供了更加丰富的选项，并在客观上带动了美国对于巴西的重视，从而使得巴西在与美国和其他大国在外交中处于更为有利的地位。后疫情时代，增加外交独立性、加速结构性改革进程更加符合巴西的根本利益。

二、金砖国家合作机制

金砖国家合作机制发展状况

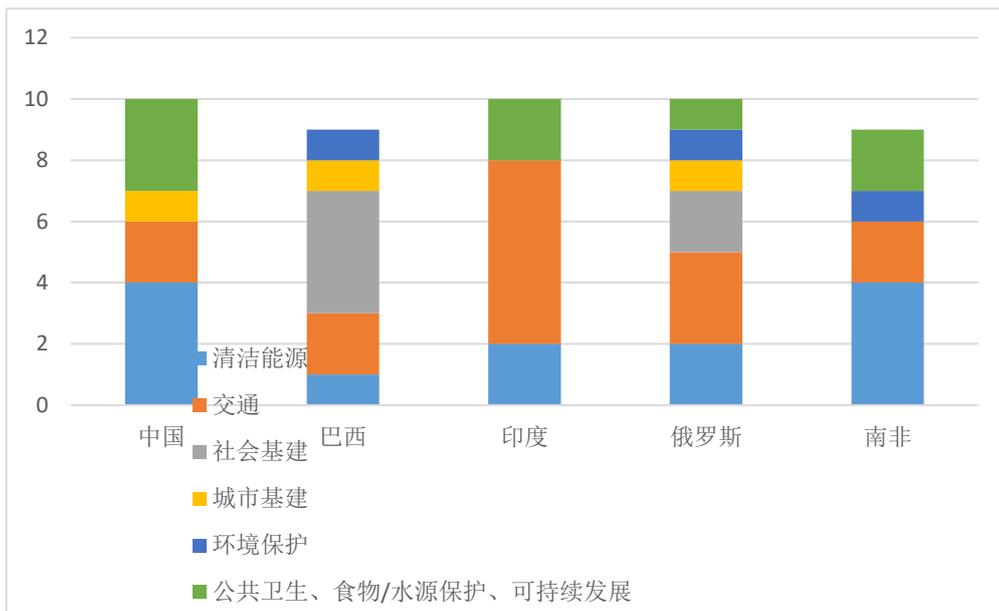
金砖国家合作机制从多边外交领域合作开始，经历了合作机制化、务实化与体系化过程，形成了当前涵盖政治、经济、文化、环境与国际安全等全方位、宽领域、多元包容、高灵活性的合作机制。2006年9月第61届联合国大会经俄罗斯倡议，金砖四国举行了第一次外长会晤开启了金砖合作，2009年中国、印度、俄罗斯、巴西四国领导人首次会晤后，“金砖四国”开始登上国际舞台。2010年南非加入，“金砖国家”合作机制初步形成。此后，金砖国家合作经历了三次升级，以争取更合理的国际经济秩序为本国发展提供良好的环境。

金砖国家合作的起点是探索与发展世界银行和国际货币基金组织的替代方案，以促进区域合作与南南合作。在2009、2010两次领导人会晤后发表的《联合声明》中，四国呼吁建立一个更加多元化的货币体系，提高新兴市场和发展中国家在国际金融机构中的发言权和

代表性，并承诺推动国际金融机构改革，使其体现世界经济形势的变化。随着美国对全球金融系统的管控能力逐渐下滑，金砖国家主要希望通过国际金融机构改革、国际价值链重构、国家发展问题与金砖国家合作四方面，为世界经济与金融体系提供一个备选方案。

第一次升级为金砖合作的制度化和实体化，迅速完成从资本市场投资概念向国际政治战略力量的历史性转变，从偏向经济治理、务虚为主的对话论坛向政经并重、虚实结合的全方位协调机制转型。2013-2014 年金砖国家合作机制顶住国际社会“金砖怀疑论”的压力，宣告成立金砖国家新开发银行，建立金砖国家应急储备安排，核定资本高达 1000 亿美元，500 亿美元启动资金五国分摊，用于支持支持金砖国家以及其他发展中国家基础设施建设和可持续发展。该安排是新兴市场经济体为应对共同的全球挑战、突破地域限制创建集体金融安全网的重大尝试。截止到 2020 年，新开发银行已在 5 国共设立 48 个项目，其中清洁能源与交通设施建设占到半数以上。

图 20：到 2020 年新开发银行批准金砖成员国项目类型及数量



数据来源：NDB，中诚信国际整理

第二次升级是 2016 年-2017 年金砖合作采用“金砖+”的灵活多元模式，促进经济合作领域的扩大化。2016 年，金砖国家内部面临较大困难。面对高下行风险，金砖国家在原来投资贸易便利化、金融合作与发展议题外，提出金砖国家之间的发展战略大对接、基础设施大联通和商务人员大交流的全方位“互联互通”。这是金砖国家从区域经济联通出发，推进金砖国家之间以及与周边国家在航空、铁路、能源、信息、电子商务、新经济等领域的互联互

通，密切商务人员往来，进一步促进投资便利化，扩大投资市场的新举措。为实现这一灵活、多元、包容性目标，金砖合作开始采取“金砖+”的模式，在制度上实现了发展中国家与新兴市场之间的联结互动。“金砖+”这一多边合作模式拥有打破固有的地缘政治局限，将城市、中小企业代表、青年等非传统外交主体纳入到金砖合作的框架内，同时可以打开“金砖+文化亲缘”等合作新模式。金砖国家合作机制已经演变成覆盖亚、欧、非、美四大洲的新兴经济体合作渠道和“南南”对话平台。

蓝色经济议题也成为 2017 年后金砖合作的新领域、新亮点。金砖国家都有很长的海岸线，在渔业水产、海洋旅游、海洋油气、海洋新能源、海水利用等领域发展前景十分广阔，深化贸易投资等方面合作的潜力巨大。金砖海洋领域的合作将在发展“金砖海港”与“金砖航线网络”等基础设施项目的基础上，逐步构建海洋旅游，海洋资源开发合作平台。

第三次升级是 2019-2020 年金砖合作精细化。随着金砖国家间经济合作成果积累，深度提高，方面更广，合作内容更加精细化。精细化主要体现在**信息交流平台建设、统一衡量指标与统计方法建设、金砖国家金融基础设施建设与航空、海关标准与审批流程协调机制建设**四个方面。2019 年以来，金砖国家合作提出要在金砖国家情报论坛建设基础上，加快建立金砖国家信息共享和交换平台，以促进金砖国家贸易投资合作；在已经成立的金砖智库理事会基础上，成立金砖智库基金会，构建市场为导向的智库联动网络，实现优势互补。这将充分发挥俄罗斯智库在外交、国防等国际关系专业领域的优势；印度在发展问题研究，人口及社会问题，公共问题研究的优势；巴西在企业、产业等微观层面的研究优势，南非在自由市场，地区冲突问题研究的优势和中国在农村政策与城市化，体制改革方面的研究优势，科学追踪金砖合作发展成果，培育对金砖机制发展的长期指导能力。金砖国家还将进一步完善金砖国家联合统计手册中，海关、统计、卫生、教育等共同社会发展指标的统计方法；加速推进区域航空伙伴关系建设，推进金砖国家内空中货运、客运飞机运行安全标准、排放标准统一化进程；构建外贸与海关相关部门级金砖合作委员会。

金砖机制在第一个十年和三轮升级后，已经从一个投资概念向一个充满活力的国际政治经济体制实体的历史性变化。金砖国家合作机制取得的“新开发银行”与“应急储备机制”两大基础性成果，补充了世界银行等多边发展机构对新兴市场基础设施建设、可持续发展议题关注的缺漏。以此为基础，该机制建立了以“平等、友好、互惠”为基础理念的金融合作模式。特别是在 2020 年新冠疫情下，金砖新发展银行迅速向中国（70 亿人民币）、巴西（10 亿美元）、印度（10 亿美元）提供紧急援助贷款，体现了金砖银行“无政治条件附加”，贷款

条件经济性特点。金砖国家间经贸投资合作也已走到了产业链融合、技术创新合作的新起点。金砖合作涉及领域逐步扩大从传统的经贸投资，扩大到政治安全、气候变化、人文交流等多个领域，建立了以领导人年度会晤和非正式会晤为塔尖，以安全事务高级代表会议和二十余个部级合作对话机制为塔身，覆盖外交、经贸、财金、科教、人文、智库、地方等数十个领域的工作组和专家组等为塔基的合作架构。金砖国家在全球事务上的话语权也逐步提高。特别是推进非歧视的、基于规则的多边贸易体系方面，金砖国家间在争端解决案件中彼此互动频繁，除了在 WTO 争端解决机制中不活跃的南非外，金砖国家互动率超过 50%。

金砖国家合作机制存在的问题

金砖国家合作机制在逐渐成为全球治理不可或缺的重要力量同时，2015 年在高盛关闭旗下“金砖国家基金”后，“破碎的金砖”，“金砖不金”等质疑也见诸西方媒体。在疫情蔓延以及全球经济放缓的背景下，叠加以中美冲突为代表的国际政治关系重塑，金砖合作机制面临前所未有的压力，其中既包括国内经济下行和改革发展的压力，也面临在外部环境冲击下各国发展战略之间的冲突等。

金砖国家地缘上相距太远，难以形成地区治理机制，缺乏有效的共同目标，对议题的偏好与关注重点差别较大。中国在金砖论坛上主推深化市场驱动下数字经济、绿色技术、科技创新、可持续和可获得的基础设施方面的先进合作，而其他国家除上述议题外，还关心地区主导权的竞争问题、地区内一体化、寻求外部对国内政治经济矛盾的支持等问题，如，印度对恐怖主义与核安全问题的强调；巴西国内对扶贫、医疗私有化寻求外部政治支持，国际上寻求拉美地区主导权与在联合国更多的发言权。因此，金砖国家合作应当注重兼顾经济发展与新兴市场发展外议题的多元化，探寻经济发展进程的相似性同时，更好地认知、理解并照顾到成员国改变自身在国际政治体系内所处地位的诉求。

金砖国家内部分化趋势加强，成员国间摩擦与各国自身问题导致在国际政治舞台上缺乏外交合力。中印间的边境问题与外交冲突，巴西右翼政府与中国间的政治互信度不高，俄罗斯面临多种国际制裁，南非经济下行等因素都一定程度上削弱了该机制在国际上的政治影响力，限制了金砖机制在全球影响力的提高。特别是近年来中国金砖国家中的比重已经占到 67%以上，远高于美国在 G7 中的占比。长此以往，矛盾可能会逐渐集中到中国身上。因此，金砖国家合作机制未来应以更灵活的方式，吸收更多新兴市场成员国，增加共识。

金砖国家经济同构性导致相互间的竞争对金砖国家整体在全球价值链中提升不利。金

砖五国虽然经济特点和产业结构各不相同,但在对外贸易和全球价值链位置上具有一定的共性。从世界角度来看,金砖国家与世界的经贸合作主要以松散的发展中国家群体与发达国家利益集团间的贸易呈现。发达国家与发展中国家在全球价值链分工中的位置及价值链长度的不同对产业升级和对外贸易产生的影响。

金砖国家间经济发展战略中存在的矛盾导致金砖内部合作疲弱,特别是中印之间的发展战略对接是金砖国家合作机制兼容性发展的重中之重。印度的“香料之路”与“季风计划”同中国“一带一路”计划有重合之处。在俄罗斯、巴西、南非积极参与并支持“一带一路”倡议时,印度态度暧昧,未参与“一带一路国际峰会”。部分印度官员认为“一带一路”中巴走廊同印度发展战略存在竞争关系,一定程度上威胁到印度“经济命脉”印度洋周边政治经济秩序。因此,中印应当在金砖国家的框架内就此展开积极对话,寻求对中印战略互补性与相互促进性的共识,减少非经济领域的争议对互联互通的经贸合作的影响。

金砖国家间经济务实合作中资本“肌肉”相对不足,国家间合作深度有所差异,较世界银行和IMF等多边机构的操作能力相对有限。金砖国家间资本市场合作持续性表现不高,当前还是以企业微观层面操作,政府间主要以双边协调为主,多边合作主要着眼于为合作方“搭架子”和“定规则。尽管新开发银行同世界银行、亚洲开发银行等新老开发银行进行了多轮联合融资,以供应包括印度孟买马哈拉施特拉铁路运输项目和中央邦印多尔地铁铁路项目等金砖国家内基础设施项目,但由于金砖国家内资本市场开放程度不一,传统合作伙伴各异,跨区交易联合困难等问题,金砖内资本市场合作潜力尚待开发。

未来发展方向及建议

后疫情时代,金砖国家一方面面临自身推动改革促进经济发展的重任,同时也需要在重塑的全球地缘政治格局下维护并提升区域和国际影响力,在此内外因素叠加的冲击下,尽管给金砖合作机制未来发展前景带来了前所未有的考验,但也提供了进一步加强合作的契机和必要性。首先,疫情后各国普遍面临恢复经济、推动结构性改革的重任,在此提前下,金砖成员国应以推动经贸务实合作为中心,发挥金融合作的支撑作用,以加快促进金砖国家的经济增长,为结构性改革创造良好条件。另一方面,还应在现有基础上继续扩大朋友圈,吸纳更多新兴市场国家加入,通过金砖国家合作盘活区域经济联动,为新兴经济体区域合作框架的建立打下基础。最后,金砖合作机制的长期目标是在推动经济和金融合作的基础上强化政治互信,协调区域发展战略对接。从当前的外部环境及发展形势来看,对于中国而言,更应

重视发挥金砖合作机制在推动地区经济恢复和发展中起到的作用，并以此作为团结和扩大新兴经济体朋友圈的渠道。

金砖国家合作未来应仍旧以经济务实合作为中心，着重提高贸易便利化程度，并引导经贸合作向技术合作、双向投资、产业融合等纵深方向发展。金砖国家当前贸易规模持续增长，世界贸易中总体份额上升较快，打通海关、交通间协调合作，简化流程，协调相关法律法规，提高贸易通畅度，以示范口岸、便利关口等方式，优化金砖国间贸易结构，整合资源，促进高科技产业和高端制造业落地，提高产品附加值。

金砖国家金融合作应当重点明确，充分发挥新开发银行和应急储备机制两大成果的基础性作用，提高开发银行融资能力、关注资本密集型基础设施建设等具体项目落地情况。在贸易保护主义盛行，以美国为首的反多边主义逆流之中，2019年第11届金砖峰会上，新开发银行总裁 Kundapur Vaman Kamath 表示，金砖银行机制强化应当以可持续发展贷款为核心。2019年新开发银行已经在巴西增设美洲地区办事处，未来还将在俄罗斯与印度增设办事处，进一步扩大与私人投资者的伙伴关系，以刺激以当地货币结算贷款的增长。新开发银行还可通过设立专项领域基金，如，扩大产能合作基金、清洁能源发展基金等，丰富银行的合作机制，在金砖国家注资的基础上，鼓励其他非金砖国家进入该领域进行注资，实施领域与技术导向的融资策略，使更多的资本和技术进入相关有待发展的领域。

金砖国家合作未来将是五个热点区域的链接，应当活用“金砖+”模式，扩大朋友圈，吸纳更多新兴市场国家，架起“南北合作”与“南南合作”的桥梁。对资本市场而言，吸纳更多“圈外国”有助于整合新兴市场资源优势，通过打通交易所间合作为资本市场提供平台。对全球价值链而言，有利于强化金砖国家与新兴国家间价值链合作深度，密切新兴市场国家间价值链联系与转化，提升贸易结构结构互补性。对区域经济而言，通过金砖国家合作盘活区域经济联动，将为新兴经济体区域合作框架的建立打下基础。金砖国家合作机制的“朋友圈”是镶嵌在联合国、世贸组织、G20、世界银行等多边机构的体系中的，应当借此沟通发达国家同新兴市场的对话与合作，帮助新兴市场主体适应当前国际规则体系与决策过程的同时，代表其诉求，以建设性的方式推进全球治理体系的革新。

金砖国家在国际政治领域应当增强自身制度性话语权，增强融合自身利益的制度黏性，从“集体发声”到“集体方案”转变。在已达成的对多边体系改革共识的基础上，金砖国家需要进一步协调具体治理机构改革和规则调整方面的共同思路，强化将金砖为代表的新兴市

场利益融合入现有制度的能力。特别是在持续推进国际货币基金组织份额和治理改革，要求其按照 2010 年达成的改革共识原则进行第 16 轮份额总检查方面，在世贸组织官员遴选、透明度通报改革方面形成共识具体行方案。在国际大宗商品定价权、医药专利问题等方面，金砖国家应当照顾到成员国不同的优势与核心利益，在矿产、能源、公共卫生方面改单独谈判为抱团争取，建立具体的区域性合作机制，扩大金砖合作机制对现有体系的影响力。

金砖国家合作机制应当以提高经济利益融合度为基础，强化政治互信，协调区域发展战略对接，并明确“金砖国家合作”在各个国家外交系统中的位置。金砖国家间的政治互信是深化金砖国家合作的保障。当前，金砖合作正逐步走向以科技创新为经济增长主要驱动力的关键领域合作，包括 2019 年《联合公报》中提出的建立金砖国家工业园和科技园、创新中心、技术企业孵化器和企业网络等等。因此，坚实的政治互信与战略协调将是合作深入的关键，也是充分利用各国内生动力和利益交汇点的前提。各个成员国需思考如何对接本国发展战略与区域发展计划与“金砖合作机制”，推动地区产业链上下游协同发展。

站在中国的角度，依托金砖合作机制进一步深化与金砖国家的经贸依存度，进而推动双边、多边政治关系的改善，在当前的地缘政治格局下显得更加重要。在中美冲突日益加剧叠加疫情普遍冲击全球经济发展的新形势下，虽然成员内部双边甚至多边政治关系日益复杂，但各国都迫切需要经济恢复以推动国内的结构改革，而金砖合作机制本身就是以经济合作为基础，以推动自身以及区域经济发展为主要目标的，聚焦并依托现有经济合作机制进一步深化与金砖四国的贸易、投资依存度，不仅符合疫情后各国经济恢复和结构改革的诉求，同时也有助于改善中国与发展中国家的双、多边政治关系，在中美博弈长期化、全球地缘政治格局日益分化的背景下显得更加具有战略意义。