

# 复合机制模式: 金砖机制建设的理论与实践方向

成志杰

〔内容摘要〕 复合机制主要是指机制之间的复杂性关系。结合国际机制的层次和形式,复合机制可以设计成“非正式对话机制+正式约束机制”的模式,这样对作为国际机制主要行为体的国家具有重要的影响。金砖机制正处在机制建设的过程中,复合机制模式是其中一个重要的方向。在理论上,金砖机制建立“非正式对话机制+正式约束机制”的复合机制模式,既保证了机制的可信性,也保持了机制的灵活性。在实践中,金砖机制已经建立了“非正式对话机制+正式约束机制”的复合机制模式,实现了其机制建设理论与实践的统一。“非正式对话机制+正式约束机制”的复合机制模式有利于处理金砖国家之间的关系,而且是处理大国与机制关系问题的有效模式,将会促进金砖机制的建设和发展。

〔关键词〕 复合机制模式 金砖机制 机制建设 理论 实践

〔关键词〕 成志杰,上海交通大学中国海洋装备工程科技发展战略研究院博士后

2017年9月3~5日,金砖国家第九次领导人会晤在厦门如期举行,此次会晤主要着眼于开辟金砖国家合作第二个“金色10年”。此次领导人会晤的主题是“深化金砖伙伴关系,开辟更加光明未来”。与这个主题相呼应,中国提出从“深化务实合作、加强全球治理、开展人文交流、推进机制建设”四个方面入手推动金砖国家合作。<sup>①</sup>其中,机制建设是一项重要的内容,这说明机制建设在金砖国家合作中具有非常重要的地位。经历近10年的发展,金砖机制建设已经取得一定的进展,特别是新开发银行和金砖国家应急储备安排的成立。这些是金砖机制建设重要的实践。同时,在理论层面,这些实践充分体现了金砖机制建设的方向。

<sup>①</sup> 《习主席就我国接任金砖国家主席国致信其他金砖国家领导人》, [https://brics2017.org/dtxw/201701/t20170114\\_1128.html](https://brics2017.org/dtxw/201701/t20170114_1128.html)。

基于国际机制理论以及对金砖机制建设实践的分析,金砖机制建设的方向是复合机制模式,更确切地说是“非正式对话机制+正式约束机制”的复合机制模式。本文将在梳理国际机制相关理论的基础上,构建复合机制模式的理论基础;借鉴 G20 的复合机制模式,并结合金砖机制建设的实际,明确提出金砖机制“非正式对话机制+正式约束机制”的复合机制模式;最后,通过梳理金砖机制存在的主要问题,与其他相关机制进行比较,分析领导人会晤、财长和央行行长会议、新开发银行和金砖国家应急储备安排等具体机制建设的实践,验证金砖机制的复合机制模式。

## 一、基于国际机制层次和形式的复合机制

进入 21 世纪,美国学者提出了复合机制的概念,用以研究和分析日益增多的国际机制以及机制之间的复杂性关系。但是,复合机制的概念只是关注实际存在的机制之间的复杂性关系,并没有在理论内涵上进行更深入研究。结合国际机制的层次和形式,复合机制在理论上可以是国际惯例、国际制度和国际组织中两者或三者的复合,也可以是非正式机制和正式机制的复合。鉴于国际机制层次和形式的对应关系及其主要表现,复合机制也可以是“非正式对话机制+正式约束机制”的复合。这种复合充分结合了国际机制的层次和形式,对于参与机制的国家行为体具有重要的意义。

### (一) 复合机制

复合机制实质上是对国际社会存在的各种国际机制不断增加以及密度增强的承认。首先,伴随着二战后国家行为体的增加以及其他行为体主动性的增强,基于问题领域的各种国际机制数量不断激增;其次,机制之间的互动性不断增强,重叠或嵌套的机制彼此之间相互影响。以往的大多数实证研究或集中于单一机制的发展,或缺少对机制边界和互动的系统关注,这是国际机制理论研究的缺陷。<sup>①</sup>这个缺陷主要指的是缺少对复合机制的研究。

2004 年,美国学者卡尔·罗斯提亚拉和戴维·维克特提出了复合机制的概念。他们认为,复合机制是由多重独立的要素机制<sup>②</sup>构成,是指在特定问题领域一系列部

---

<sup>①</sup> Kal Raustiala and David Victor, "The Regime Complex for Plant Genetic Resources," *International Organization*, Vol. 58, No. 2, 2004, p. 278.

<sup>②</sup> 也被称为基本机制(elemental regimes)。

分相互重叠的和无等级的机制集合。<sup>①</sup>在此基础上,美国学者又提出了“国际机制复杂性政治学”的概念。2007年,美国西北大学巴菲特国际比较研究中心组织一些学者专门对国际机制复杂性政治学进行了研讨,并将成果发表在2009年第1期的《政治学展望》上。如果说复合机制概念的提出是与对植物遗传资源机制研究相结合的成果,那么2007年的研讨会则把这一概念应用到更多的具体问题领域,包括贸易、人权与贸易的关联性、知识产权、安全政治、难民政治和选举监督等。这对复合机制的研究产生了重要的影响,是该理论研究成果的大集合。2011年,基欧汉和戴维·维克特提出,当国家集中资源构建监管机制时,结果是会发生持续性变化的。一个极端是通过全面的、等级的规则进行监管的完整机制,另一个极端是没有中心或机制要素不存在关联性的高度碎片化的机制集合。居于中间的是有中心的嵌套(半等级)机制和没有等级但是松散耦合的机制体系,它们也被称为复合机制。因此,复合机制也被定义为一系列松散耦合的具体机制。<sup>②</sup>2013年,阿芒迪娜·奥尔西尼、琼-弗雷德里克·莫兰和奥兰·扬重新定义了复合机制。他们认为,复合机制是三个或多个与共同主题有关的国际机制构成的网络,具有重叠的成员身份,具有实质的、规范的或可操作的相互作用,这些相互作用被认为是进行有效管理可能存在的问题。这个新定义重点在于强调识别复合机制和分析它们作用的要素机制存在的必要性。<sup>③</sup>相对于罗斯提亚拉和维克特给出的定义,他们的定义更加明确了复合机制的内容。而且,有越来越多的学者基于复合机制理论研究一些国际问题,可以说复合机制已经成为国际政治中的普遍现象。<sup>④</sup>总之,复合机制所要表达的是国际机制之间的相互关系,这对于我们理解国际机制的有效性具有重要意义。<sup>⑤</sup>基于以上的研究可以看出,无论何种定义,复合机制主要反映的是各种国际机制之间的复杂性关系。奥兰·扬将其称为“机制丛”(institutional complexes)或“聚集束”(clusters of arrangements)<sup>⑥</sup>

在2007年研讨会的工作报告中,凯伦·阿尔特和苏菲·默尼耶基于维诺德·阿

① Kal Raustiala and David Victor, "The Regime Complex for Plant Genetic Resources," *International Organization*, Vol. 58, No. 2, 2004, pp. 277 ~ 309.

② Robert O. Keohane and David G. Victor, "The Regime Complex for Climate Change," *Perspectives on Politics*, Vol. 9, No. 1, 2011, p. 8.

③ Amandine Orsini, Jean-Frédéric Morin and Oran Young, "Regime Complexes: A Buzz, a Boom, or a Boost for Global Governance?" *Global Governance*, Vol. 19, No. 1, 2013, p. 29.

④ Amandine Orsini, "Climate Change Regime Complex," <http://www.academic-foresights.com/Climate-Change.pdf>.

⑤ [美]奥兰·扬著,陈玉刚、薄燕译《世界事务中的治理》,上海人民出版社2007年版,第155页。

⑥ 同上,第III页。

加沃尔的分析,将复合机制分为三类:平行机制、重叠机制和嵌套机制(具体见图1)。其中,平行机制是指各机制之间不存在正式的或直接实质的重叠;重叠机制是指在一个问题领域内存在多重机制,但协议彼此并不相互排斥或附属;嵌套机制是指各个机制彼此嵌套在同心圆内,具有类似于俄罗斯套娃的结构。<sup>①</sup> 这些复合机制类型是基于理论进行的划分,相对简单直接。但在实际中,机制之间的关系相对复杂多变,类型也更加多样。

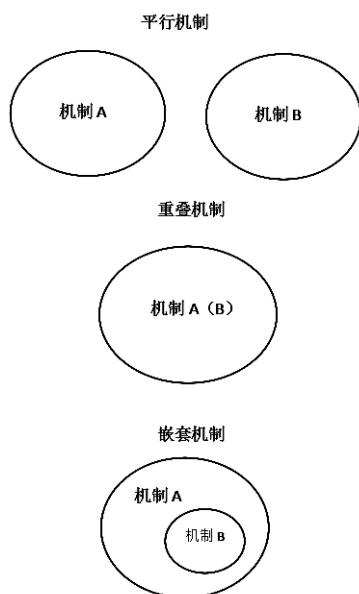


图1 平行机制、重叠机制和嵌套机制

## (二) 国际机制的层次和形式

### 1. 国际机制的层次: 国际惯例、国际制度和国际组织

莉萨·马丁和贝思·西蒙斯认为,对于国际机制、国际制度和国际组织的研究是国际关系研究的核心部分。<sup>②</sup> 这种研究不在于对它们单个的研究或不加区别的研究,而是充分论证它们的不同和关系。

<sup>①</sup> Vinod K. Aggarwal *Institutional Designs for a Complex World: Bargaining, Linkages and Nesting*, Ithaca: Cornell University Press, 1998, p. 4; Karen J. Alter and Sophie Meunier, "The Politics of International Regime Complexity," *Perspectives on Politics*, Vol. 7, No. 1, 2009, p. 15.

<sup>②</sup> [美]莉萨·马丁、[美]贝思·西蒙斯编,黄仁伟、蔡鹏鸿等译《国际制度》,上海人民出版社2006年版,第3页。

虽然国际机制主要是指汇聚着行为体预期的原则、规范、规则和决策程序,<sup>①</sup>但是全面完整地理解它要有三个层次: 国际机制可以是正式的安排计划, 可以是国家之间的协议或条约, 也可以是暗含的,<sup>②</sup>即国际机制的组织性、制度性和非正式性, 呈现出对国家行为体约束的三个递减性层次。它们也可以分别具体地表述为国际组织、国际制度和国际惯例。

基欧汉在其后期的论述中还曾经将国际制度分成三个部分: 国际组织、国际机制和国际惯例。<sup>③</sup>从实体性和约束力来看, 这三者在一定程度上也是一种递减性关系。这与他早期的认识有一定的差别, 但差别不大, 主要的是把国际制度隐含的和明示的(或者说是非正式的和正式的)制度进行了区分。其中, 国际机制是明示的正式制度, 国际惯例是隐含的非正式制度。而在斯蒂芬·克拉斯纳给出的国际机制的定义中, 它既包含隐含的惯例, 也包含明示的制度。这说明国际机制与国际制度概念的重合性, 不易进行清晰地区分。<sup>④</sup>

但是, 在实践中, 国际制度通常被表述为明示的、有约束力的规则, 所以基欧汉后期的论述在实践中不一定准确。本文明确将国际制度看作是明示的国际机制, 将国际惯例看作是隐含的国际机制, 而且在这两者的基础上可以构建具有一定执行力的国际组织。它们都是国际机制的一部分。所以, 将国际机制分成国际惯例、国际制度和国际组织三个部分, 而且设定它们是一种递进性关系是合理的, 而且后者往往包含前者, 是前者发展演化的结果, 其中核心的演化逻辑是对国家行为体约束力的增强。因此, 国际惯例处于国际机制的低级层次, 国际制度和国际组织处于国际机制的高级层次。其中, 国际制度可以看作是国际机制的中间状态, 有国际惯例没有的约束力, 但没有国际组织的执行力。

## 2. 国际机制的形式: 非正式机制和正式机制

如果说层次的划分是对国际机制内在性质的一种区分, 那么非正式机制和正式机制的划分则是对国际机制外在形式的一种区分, 这种区分是以参与主体的合作形

① Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, p. 185.

② [美]罗伯特·基欧汉、[美]约瑟夫·奈, 门洪华译《权力与相互依赖》(第四版), 北京大学出版社2012年版, 第20页。

③ Robert Keohane, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder: Westview Press, 1989, pp. 3~4.

④ 经过分析基欧汉和克拉斯纳关于国际机制和国际制度的定义, 发现它们之间并没有本质的区别。参见苏长和《重新定义国际制度》, 《欧洲》1999年第6期, 第24页。

式作为重要依据。对于非正式机制和正式机制的划分,国内外学者有不同的看法。

唐纳德·普哈拉和雷蒙德·霍普金斯认为,正式机制是指通过国际组织立法,由理事会、代表大会或其他行为体运营并由国际机构进行监督的机制;非正式机制是指由参与者一致的或共同的目标创立和运营,通过相互利益和“君子协议”加以强化,存在相互监督的机制。<sup>①</sup>普哈拉和霍普金斯提出的正式机制主要是指类似于国际组织的机制,具有约束力和执行力;非正式机制主要是指一些不具有约束力的规则,也没有机构进行执行。因此,他们划分的正式机制和非正式机制以是否具有实体为背景,以是否具有约束力作为界限。具有强约束力的是正式机制,反之则是非正式机制。

刘宏松提出,以成员国是否具有创造相互之间有法律约束力的权利和义务关系的意图作为标准,将国际机制分为正式机制和非正式机制。他提出这一论断的重要理由是,国际法上的约束力是区分正式机制和非正式机制的根本依据。他以《维也纳条约法公约》的谈判过程作为案例,对其中的重要概念如国际条约、政治宣言、“君子协议”等的效力标准进行分析,认为大部分参与国的基本共识是,成员方具有创造相互之间国际法上的权利和义务关系的意图是国际条约的必备要素,从而对正式机制和非正式机制进行区分。<sup>②</sup>

经过分析可以认为,国内外学者对正式机制和非正式机制的区分都具有较为明确的标准。两者表述上虽有不同,但实质上是相通的,都是以对行为体特别是国家是否具有实质约束力作为区分的根本标准。只不过有的学者更为明确地提出以法律约束力作为区分标准。以法律约束力作为区分标准,并以以上学者的论述作为基础,我们可以将国际机制分为如国际组织、国际法、国际条约或缔约方具有意图在文本中明确法律关系的正式机制,其他如政治宣言、“君子协议”等,如果缔约方并没有意图确立法律关系的则是非正式机制。因此,正式机制并不一定是如国际条约类的国际制度,也包括国际组织,因为国际组织是国际制度和国际机制的具体体现;<sup>③</sup>而非正式机制多为意向性的文本、口头内容甚至是不成文的惯例等。

综上所述,国际机制可以分为国际惯例、国际制度和国际组织三个层次,也可以

---

① Donald J. Puchala and Raymond F. Hopkins, "International Regimes: Lessons from Inductive Analysis," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, p. 249.

② 刘宏松《正式与非正式国际机制的概念辨析》,《欧洲研究》2009年第3期,第98~106页。

③ [美]莉萨·马丁、[美]贝思·西蒙斯编,黄仁伟、蔡鹏鸿等译《国际制度》,上海人民出版社2006年版,第4页。

分成非正式机制和正式机制两种形式。而且这两种分类存在明显的对应关系。将以上国际机制的层次和形式相对应,非正式机制主要是指国际惯例,主要表现是对话;正式机制主要是指国际制度和国际组织,主要表现是约束。因此,国际机制还可以分成对话机制和约束机制两种主要表现形式(具体见表1)。

表1 国际机制层次和形式的对应关系

层次	形式	主要表现
国际惯例	非正式机制	对话机制
国际制度	正式机制	约束机制
国际组织		

(三) 复合机制的新发展

复合机制主要反映的是机制之间的复杂性关系。这不仅是对实践中具体机制关系的反映,而且是对理论中国际机制各种层次和形式机制关系的反映。因此,复合机制可以是国际惯例、国际制度和国际组织中两者或三者的复合,也可以是非正式机制和正式机制或对话机制和约束机制的复合。<sup>①</sup> 这样的复合机制不仅是理论推导的结果,而且实际反映了国际机制复杂化的现实。

相对来说,在理论层面以国际惯例、国际制度和国际组织复合不太合适。因为国际惯例、国际制度和国际组织作为国际机制的层次,实质上是具体机制性质的反映,这样的复合不仅较为繁琐,<sup>②</sup>而且在整体上无法有效表达机制的性质。而非正式机制和正式机制或对话机制和约束机制复合相对比较合适,即“非正式机制+正式机制”或“对话机制+约束机制”。因为非正式机制与对话机制、正式机制与约束机制的对应关系,以及对话机制的非正式性和约束机制的正式性,并突出具体机制的非正式性和正式性,所以复合机制也可以更明确地表示为“非正式对话机制+正式约束机制”,其中非正式对话机制主要是指国际惯例,正式约束机制主要是指国际制度和国际组织。这样的复合机制形式将国际机制的层次和形式融为一体,是一种系统的表

① 有学者认为,全球移民治理是以正式机制和非正式机制的复合系统( complex system)形式出现的。参见 Moretti Sebastien, “UNHCR and the Migration Regime Complex in Asia-Pacific: Between Responsibility Shifting and Responsibility Sharing,” <http://www.unhcr.org/research/working/5823489e7/unhcr-migration-regime-complex-asia-pacific-responsibility-shifting-responsibility.html>。

② 具体说,可以有以下复合“国际惯例+国际制度”、“国际惯例+国际组织”、“国际制度+国际组织”以及“国际惯例+国际制度+国际组织”。

现形式。<sup>①</sup>

这样的复合对作为国际机制主要行为体的国家往往具有重要的影响。一方面,国家为了自身利益可以让渡一定的权力,使国际机制成为实现更大利益的保障;另一方面,国家却要保证自主性,避免成为国际机制的附庸。也就是对于国家来说,国际机制要有可信性和灵活性,但这对于国际机制来说是两难的。<sup>②</sup>可信性意味着要加强制度建设甚至是组织建设,这是对国家约束力的增强;灵活性意味着要弱化制度建设,这是对国家约束力的减弱。因此,可信性和灵活性实际是国际机制建设两个相反的方向。如何实现国际机制可信性与灵活性相结合呢?这就需要将国际机制进行复合体设计。因为非正式机制是灵活的,有利于国家根据环境的变化放弃或重新安排;<sup>③</sup>正式机制的集中性和独立性有利于国家实现它的目标。<sup>④</sup>所以,非正式机制与正式机制相结合的复合机制有效地融合了机制的可信性和灵活性,将整体机制设计成“非正式对话机制+正式约束机制”的复合机制是可行的。这是国家依据环境选择的具体形式,<sup>⑤</sup>是实践的结果,而不仅仅是理论推导的结论。

## 二、金砖机制建设的理论方向

虽然由非国家行为体组成的国际机制越来越多,但具有重要影响力和作用的国际机制仍然主要是由国家组成。而且从本质上来说,国际机制是国家之间的集体性安排。<sup>⑥</sup>这样的集体性安排包括非正式的国际惯例和正式的国际制度、国际组织,具体发展到何种层次和形式往往取决于国家之间的关系和意愿。对于国际机制来说,这往往意味着其层次和形式的发展变化,这就是机制建设或机制化。<sup>⑦</sup>从形式上来说,金砖机制经历了从非正式机制到“非正式机制+正式机制”的发展过程,具体说

---

① 因为正式约束机制包括国际制度和国际组织,所以这样的复合又可以表述为“非正式对话机制+正式国际制度”、“非正式对话机制+正式国际组织”。或者说是“非正式机制+正式国际制度”、“非正式机制+正式国际组织”或“对话机制+正式国际制度”、“对话机制+正式国际组织”。

② 朱杰进《复合机制模式与 G20 机制化建设》,《国际观察》2013 年第 3 期,第 8 页。

③ Charles Lipson, “Why Are Some International Agreements Informal?” *International Organization*, Vol. 45, No. 4, 1991, p. 538.

④ Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, “Why States Act through Formal International Organizations,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 1, 1998, p. 29.

⑤ Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, “Hard and Soft Law in International Governance,” *International Organization*, Vol. 54, No. 3, 2000, p. 421.

⑥ Ernst B. Haas, “On Systems and International Regimes,” *World Politics*, Vol. 27, No. 2, 1975, p. 147.

⑦ 在本文中主要使用机制建设。



就是建立了“非正式对话机制 + 正式约束机制”的复合机制模式。这样的复合机制模式既保证了机制的可信性,也保持了机制的灵活性,具有重要的意义。

### (一) 金砖机制建设的方向

国际机制的发展过程,往往在开始时并没有实质性的约束,大都是遵循惯例或采取非正式机制的形式。随着合作的加深和实际的需要,进行制度化建设甚至是实体化建设是必须的,它们成为正式机制的具体体现,这也符合以是否具有法律约束力作为区分非正式机制和正式机制的判定标准。这是对机制建设进行的学理探讨。

机制建设相应也可以以此为演化路径,起初表现为国际惯例,接着是国际制度,最终是国际组织。但在宏观上,受到国际社会关注的机制建设主要表现为两种形式:非正式对话机制和正式国际组织。国际惯例是非正式的、隐含的,并不具有法律上的约束力,典型案例包括 G7、G20、金砖机制、中俄印外长会晤机制等非正式对话机制。它们的非正式性具有协调国内—国际两种政治需求和保持灵活性的优点。<sup>①</sup>而且,这些非正式机制是国际机制最有效率的部分。<sup>②</sup>国际组织是国际制度的具体体现,是常设性、制度化的国际会议形式,<sup>③</sup>典型案例如联合国、欧盟、国际货币基金组织、世界银行、世界贸易组织、北约、上合组织等正式国际组织。相对来说,这些正式机制具有可信性,保证了机制的执行落实。但是,国际组织只是约束机制的一种表现形式,后者还应包括国际制度。国际组织虽然是国际制度的具体载体,但是在机制建设中同样需要突出国际制度的约束性和作用。

在实践中,机制建设往往是复合的,主要表现为非正式对话机制、“非正式对话机制 + 正式约束机制”、正式约束机制三种形式。非正式对话机制的典型体现是大国协调或针对热点问题的协商机制,前者如 G7、G20、金砖机制、中俄印外长会晤机制等,后者如朝核六方会谈、伊核六方会谈、阿富汗问题伊斯坦布尔进程等。大国在参与后者的过程中实质上也发挥着主导作用。因此,大国协调成为保障国际社会正常运转的主要机制。当代大国协调是以 19 世纪的欧洲协调为原型,<sup>④</sup>同样具有非正

① 朱杰进《非正式性与 G20 机制未来发展》,《现代国际关系》2011 年第 2 期,第 41~46 页。

② Donald J. Puchala and Raymond F. Hopkins, "International Regimes: Lessons from Inductive Analysis," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, p. 272.

③ 饶戈平主编《国际组织法》,北京大学出版社 2003 年版,第 175 页。

④ 郑先武《欧洲协调机制的历史与理论分析》,《教学与研究》2010 年第 1 期,第 78 页。

式性的特征。<sup>①</sup> 在大国协调下,“非正式对话机制+正式约束机制”的形式开始显现,主要案例如 G7、G20 峰会与世界银行和国际货币基金组织相结合,以及金砖国家领导人会晤与新开发银行、金砖国家应急储备安排相结合,这样不仅保持了机制的灵活性,也保证了机制的可信性。正式约束机制包括国际制度和国际组织,主要表现是国际组织。它们的关键特征是集中性和独立性,这有利于创造和实现社会价值以及执行国际承诺。<sup>②</sup> 在以上三种形式中,非正式对话机制可以保持国家的自主性,但是缺乏约束力和执行力;而正式约束机制具有约束力和执行力,但限制了国家的自主性。这样无形中就突出了“非正式对话机制+正式约束机制”的模式,它兼具非正式对话机制和正式约束机制的优势。这恰恰符合复合机制朝向“非正式对话机制+正式约束机制”模式的发展趋势。

复合机制是国际机制理论研究的新进展。其中国际机制是否重叠和存在等级是美国学者研究的重要内容,而且他们大多将复合机制的研究与具体案例相结合。虽然这些案例具有典型性,但是它们却不是在国际社会起主导作用的机制,因此其适用性存在欠缺。国内学者将复合机制与 G20 机制建设、东亚一体化和全球治理等相结合,提出了一些新的思路。朱杰进提出将嵌套型复合机制应用到 G20 机制建设中,提出了“非正式机制+正式国际组织”的机制建设路径。这样可以使 G20 既有灵活性,又有可信性。<sup>③</sup> 同时,这样的思路打破了国际机制研究中一些概念的界限,充分融合已有的成果,为机制建设提供参考,也是对国际机制实践的一个总结,具有重要的意义。因此,复合机制可以看作是机制建设一个重要的方向。

从以上复合机制的新发展来看,“非正式机制+正式国际组织”的复合机制模式只是其中的一种类型。如果将国际制度纳入其中,这种复合机制将更加全面,即“非正式对话机制+正式约束机制”的复合机制模式。而且,这种复合机制模式的非正式对话机制和正式约束机制可以相互构建。非正式对话机制可以引导正式约束机制的发展,正式约束机制可以推动非正式对话机制协议的落实。这样就可以进一步指出,“非正式对话机制+正式约束机制”的复合机制模式是机制建设的一个重要方向。

金砖机制是典型的国际机制,主要是由新兴大国组成的国际机制,其核心理念是

---

① Charles A. Kupchan and Clifford A. Kupchan, “Concerts, Collective Security and the Future of Europe,” *International Security*, Vol. 16, No. 1, 1991, p. 123; Robert Jervis, “Security Regimes,” *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, pp. 362 ~ 368.

② Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, “Why States Act through Formal International Organizations,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 1, 1998, p. 3.

③ 朱杰进《复合机制模式与 G20 机制化建设》,《国际观察》2013 年第 3 期,第 6 ~ 12 页。

新兴大国协调。<sup>①</sup> 因此,金砖机制如同 G7、G20 一样,实质上也是大国协调的继续。其机制建设除了偏重非正式对话机制的形式,而且发展出新开发银行和金砖国家应急储备安排等正式约束机制形式。为了保持新兴大国的自主性,并保证机制的可信性,金砖机制需要建立“非正式对话机制+正式约束机制”的复合机制模式,并以此作为机制建设的主要方向。

(二) 金砖机制建设的复合机制模式

从金砖机制目前的模式来看,它更类似于复合机制理论中重叠机制与嵌套机制相结合。<sup>②</sup> 在金砖机制内,各机制是有功能差别的,其中领导人会晤是核心,嵌套在政府间机制内,民间机制虽然不同于政府间机制,但它们存在功能的交叉重叠(如图 2 所示)。具体到某一个问题或领域,也存在类似的机制模式。如金融领域有财长和央行行长会议、新开发银行、金砖国家应急储备安排、金砖国家银行合作机制、金砖国家证券交易所联盟等机制,它们功能彼此关联,作用彼此互动。其中财长和央行行长会议是根据领导人会晤的指示来开展工作,相对来说是金砖国家金融合作机制的核心。

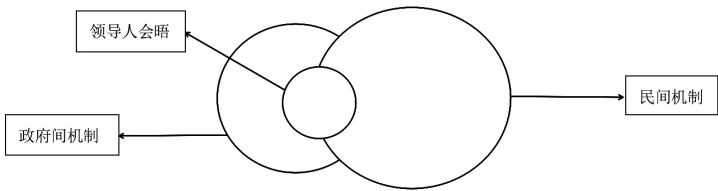


图 2 金砖机制的复合机制

而且,金砖机制整体从形式上可以说是非正式机制和正式机制的复合,特别是在新开发银行和金砖国家应急储备安排成立以后。金砖机制中的绝大部分都是非正式机制,只有极小的一部分是正式机制,包括新开发银行和金砖国家应急储备安排以及相关的协议、条约、谅解备忘录等。正式机制中尤以制度为主,如《成立新开发银行的协议》、《关于建立金砖国家应急储备安排的条约》、《设立金砖国家联合网站谅解备忘录》等。金砖机制这样的机制实践,符合金砖国家在机制内寻求自主性和保持机制可信性的需要,体现了以正式机制与非正式机制相结合的方式构建全球治理机

① 成志杰《金砖国家治理型机制:理论、现状与未来》,载王逸舟主编《国际公共产品:变革中的中国与世界》,北京大学出版社 2015 年版,第 270 页。

② 笔者认为,根据参与主体的不同,金砖机制内存在政府间机制和民间机制以及两者混合的机制模式。政府间机制以领导人会晤为核心,民间机制以金砖机制为核心,并不严格按照领导人会晤安排进行运作。

制变革的新趋向。<sup>①</sup>

因此,金砖机制的发展方向可以设计为非正式机制与正式机制相结合的复合机制模式。从形式上来说,这样将实现部分机制由非正式机制发展为正式机制。金砖机制作为一个诞生近10年的机制,其机制规模处于不断扩张的状态,以不具有法律约束力的非正式机制为主。<sup>②</sup>这在一定程度上也是现有非正式机制约定俗成的继续发展,既保证了成员国的自主性,又实现了机制的发展。但是,伴随着在部分领域对实质合作需求的提高,制度化和组织化是必需的。金砖国家在金融领域的合作是典型体现。为了保证成员国的经济发展,需要进行融资和投资,以促进基础设施建设和贸易合作。这同时意味着需要提高机制的专业化水平,因为专业化水平直接决定合作的效率。<sup>③</sup>因此,需要加强金砖国家在专业领域的制度化和组织化建设,以提高机制在专业领域的合作效率。这就意味着金砖机制的正式机制将增多。而且在机制规模扩张到一定阶段后,机制建设需要从内涵上进行提升,多一些制度化和组织化的机制。

金砖机制是非正式对话机制占绝对主体地位的机制,<sup>④</sup>其中的核心是领导人会晤机制,其次是部长级会议机制,以及其他各层面的政府间协调机制;正式约束机制已经有所发展,主要体现为新开发银行和金砖国家应急储备安排,其中新开发银行是制度化和组织化的正式约束机制,金砖国家应急储备安排是制度化的正式约束机制。因此,金砖机制目前的模式可以说是“非正式对话机制+正式约束机制”的复合机制模式,这样各层面和领域的非正式对话机制可以发挥沟通作用,具体的正式约束机制可以推动具体行动,共同促进机制的发展。

而且,对于金砖机制来说,“非正式对话机制+正式约束机制”的复合机制模式,既可以提高机制的灵活性,又可以保证机制的可信性。其中,非正式对话机制可以保持机制的灵活性,正式约束机制可以增强机制的可信性。

机制的灵活性主要是指保持成员国的独立性。国际机制主要由国家组成。主权平等是《威斯特伐利亚和约》以后国际社会的核心原则。如何在国际机制内保持国家的独立性成为成员国的重要考虑。如果国际机制选择正式的约束机制,成员国将必须承担相应的责任和义务,也将存在与国内制度相衔接的问题。而相对于正式的

① 黄超《金融危机背景下全球治理机制的变革》,《国际观察》2012年第3期,第31页。

② 有人认为,非正式性机制是金砖国家合作模式的必然选择。参见高岑《金砖国家机制有效性研究》,山东大学硕士学位论文,2017年,第74页。

③ 马莉莉《金砖机制发展基础与选择》,《国际问题研究》2012年第6期,第61页。

④ 金砖机制在整体上也可以看作是一种非正式机制。参见王叶飞《金砖国家间的战略沟通研究》,《国际观察》2016年第3期,第105页。

约束机制,非正式的对话机制形式较为灵活,充分尊重成员国的意愿,有利于快速、灵活和有效地达成共识。与金砖机制相类似的有 G7 和 G20,它们也都采取非正式形式。在英国前首相卡梅伦看来,非正式形式是 G20 最大的资产,可以为有效治理提供最佳的路线图。<sup>①</sup> 所以,坚持金砖机制主体和核心机制的非正式形式,不仅有利于保持成员国的独立性,而且有利于较快达成共识。

机制的可信性主要是指机制的存在具有它本身的作用和意义。机制本身的作用和意义不仅有利于维持机制的存在,而且是成员国认可机制存在的前提,甚至有可能使机制更加具有实质意义。因为如果没有成员国最完全和最权威的认可,任何具有约束力的协议都被认为是非正式的。<sup>②</sup> 非正式机制虽然可以为成员国在机制内提供保障自己利益的空间,但是也为成员国逃避和推卸责任提供了空间。因此,像国际组织式的正式约束机制可以限制这些负面影响,<sup>③</sup> 增强机制的可信性。基于金砖国家和国际格局的现实,金砖机制的定位是“内谋发展、外促改革”,<sup>④</sup> 这也是金砖机制的作用和意义所在。而且通过新开发银行、金砖国家应急储备安排和一些制度建设,不仅加强了金砖国家之间的合作,而且实质性地强化了金砖机制的作用。这些都增强了金砖机制的可信性。

### 三、金砖机制建设面临的主要问题及其实践方向

作为主要由新兴大国组成的国际机制,金砖机制面临着大国协调的问题。这是金砖机制建设面临的主要问题。而且,与同样是由新兴大国引领的上合组织相比,金砖机制的制度化 and 组织化程度较低。但是,金砖机制具有自己的发展轨迹,进行了一定的机制建设。其中,领导人会晤是整个机制的核心。金砖国家在金融领域建立了一套相对成熟完善的具体机制,其中财长和央行行长会议是核心,其他主要包括新开发银行和金砖国家应急储备安排等。这些是金砖机制建设的主要实践。其中,领导人会晤与财长和央行行长会议是非正式对话机制,新开发银行和金砖国家应急储备

---

① David Cameron, "Governance for Growth: Building Consensus for the Future," <http://www.number10.gov.uk/wp-content/uploads/2011/11/Governance-for-growth.pdf>.

② Charles Lipson, "Why Are Some International Agreements Informal?" *International Organization*, Vol. 45, No. 4, 1991, p. 498.

③ Kenneth W. Abbott and Duncan Snidal, "Why States Act through Formal International Organizations," *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 42, No. 1, 1998, p. 26.

④ 朱杰进《金砖机制的转型》,《国际观察》2014年第3期,第59页。

安排是正式约束机制。具体说,新开发银行是国际组织,金砖国家应急储备安排是国际制度。因此,在实践中,金砖机制已经建立了“非正式对话机制+正式约束机制”的复合机制模式,成为有效克服金砖机制存在的主要问题和促进金砖机制建设的模式。

### (一) 金砖机制建设面临的主要问题

#### 1. 金砖国家对机制建设认知的差异

金砖机制是以新兴大国协调为核心的机制。因此,金砖机制建设面临的主要问题是协调金砖国家立场。这个问题的实质是如何保持金砖国家在机制内的灵活性,即尊重成员国的利益和认知差异。这在金砖机制建设上也得到了体现。

对于金砖机制下一步的发展,金砖国家具有不同的认知和诉求。巴西一直是金砖机制的积极支持者。<sup>①</sup>可以说,金砖机制建设的主要成果<sup>②</sup>都有巴西的付出。卢拉政府的目标是将金砖机制打造成某种战略联盟。但是特梅尔在上台以后,试图在以金砖机制为轴心的南南合作与美欧传统伙伴之间寻求平衡,更加注重以经贸合作为核心的务实合作。<sup>③</sup>俄罗斯是金砖机制形成和发展的主要推动者之一,甚至可以说金砖机制是俄罗斯外交努力和智慧的“成果”。<sup>④</sup>俄罗斯在金砖机制内的长期目标是渐进推动机制由对有限问题进行协调的对话论坛和工具,发展成为就世界政治关键问题和全球经济进行战略和日常合作的全方位机制。同时,俄罗斯认为金砖国家在金融和经济领域的合作将会渐进发展成为实体机制。<sup>⑤</sup>这体现了俄罗斯推动金砖机制化的意图。印度是金砖机制的积极参与者,最早倡议成立新开发银行。在莫迪上台以后,印度改变了传统的“反应外交”,开始主动提出倡议。<sup>⑥</sup>这在印度担任 2016 年金砖机制主席国期间也得到了一定的体现。但是,由于中印关系的影响以及自身实力,印度对金砖机制未来的考量更加注重强调金砖国家之间的互补和合作。中国也是金砖机制的积极参与者,利用自身的金融优势推动新开发银行和金砖国家应急储备安排的成立和发展。通过 2017 年厦门领导人会晤,中国推动建立金砖国家外长正式会晤机制和“金砖+”模式,更加注重务实合作,力图实现“贸易投资大市场、货币

① 徐秀军等《金砖国家研究:理论与议题》,中国社会科学出版社 2016 年版,第 270 页。

② 包括推动成立金砖机制和新开发银行、金砖国家应急储备安排等。

③ 贺双荣《巴西与金砖国家合作机制:战略考量、成果评估及可能的政策调整》,《当代世界》2017 年第 8 期,第 26~29 页。

④ 肖辉忠《试析俄罗斯金砖国家外交中的几个问题》,《俄罗斯研究》2012 年第 2 期,第 21 页。

⑤ “Concept of the Russian Federation's Presidency in BRICS in 2015~2016,”[http://en.brics2015.ru/russia\\_and\\_brics/](http://en.brics2015.ru/russia_and_brics/).

⑥ C. Raja Mohan, “The Art of Deal: Modi Has Signalled a Transformation of India's Diplomatic Culture,” *The Indian Express*, Jan. 29 2015.

金融大流通、基础设施大联通”的目标。<sup>①</sup> 南非虽然是金砖国家中加入合作机制最晚的国家,但是对于机制的发展作出了贡献。正是在南非的推动下,在2013年3月德班领导人会晤期间,金砖国家正式提出建立新开发银行和金砖国家应急储备安排,并成立工商理事会和智库理事会。2018年,南非成为金砖机制主席国,试图全方位建设金砖机制和完善新开发银行各项职能。<sup>②</sup>

通过以上梳理可以发现,俄罗斯具有推动金砖机制建设的明显意图;其次是南非,这主要在于其金砖机制2018年主席国的身份;再次是巴西和中国,但都偏重于经贸领域务实合作;最后是印度,偏重于政治领域的合作。由此可以看出,金砖国家在金砖机制建设中存在认知差异。因此,如果想推动金砖机制建设,首先需要实现金砖国家之间的协调一致。

## 2. 金砖机制与上合组织机制建设相比较

2006年9月,金砖四国外长首次会晤并形成惯例,金砖机制由此发端。2009年6月,金砖四国领导人首次正式会晤,标志着金砖机制正式建立。2010年12月,南非正式加入机制,由此形成金砖国家。2014年7月,五国领导人福塔莱萨会晤正式确定成立新开发银行和金砖国家应急储备安排,这是金砖机制制度化和组织化的重要标志。2017年9月,厦门领导人会晤开启“金砖+”时代。目前,金砖机制已经形成以领导人会晤为引领,以安全事务高级代表会议、外长会晤等部长级会议为支撑,在经贸、财经、科技和智库等数十个领域开展务实合作的多层次架构。<sup>③</sup>

在金砖四国作为一个概念提出的同时,2001年6月,上合组织正式成立。2002年6月,上合组织第二次元首理事会签署《上海合作组织宪章》,批准设立秘书处和地区反恐机构两个常设机构。2004年6月,上合组织第四次元首理事会批准了《上海合作组织观察员条例》,蒙古、巴基斯坦、伊朗、印度和阿富汗五国相继获得观察员国地位。2014年9月,上合组织第十四次元首理事会一致通过《给予上海合作组织成员国地位程序》和《关于申请国加入上海合作组织义务的备忘录范本》修订案,为组织扩员打开了大门。经过几年的努力,在2017年6月,印度和巴基斯坦成为上合组织的正式成员。上合组织目前在各个领域都有进行约束的相关文件和制度,而

---

① 习近平《深化金砖伙伴关系 开辟更加光明未来——在金砖国家领导人厦门会晤大范围会议上的讲话》,《新华每日电讯》2017年9月5日,第2版。

② 清华大学中国与世界经济研究中心《金砖机制发展战略报告(2017)》,http://www.ccwe.tsinghua.edu.cn/upload\_files/file/20170904/1504494302407064070.pdf。

③ 《金砖国家(BRICS)》,http://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\_676201/gjhdqzz\_681964/jzgj\_682158/jbqk\_682160/。

且已经形成包括元首理事会、政府首脑理事会、议长、安全会议秘书、外长、各专业部长及司法、国家协调员等定期会晤机制,设立了秘书处和地区反恐怖机构两个常设机构。

通过比较可以发现,上合组织无论在制度化和组织化还是在扩员方面,都远远领先于金砖机制。相较于上合组织,金砖机制这样的设计虽然有利于发挥成员国的自主性,并且较容易达成一致,但是缺乏执行力,不利于落实达成的共识。从实际情况来看,金砖机制化程度落后于上合组织主要是受金砖国家之间关系的影响。与上合组织“大国引领+小国参与”的模式不同,金砖机制是“大国协调”的模式,成员国基于自身利益和经济发展对权力的渴望,造成它们之间关系的竞争性大于合作性。而且机制内缺乏引领者,因此较难在一些问题上达成深层的一致,影响了机制建设的进展。这也正是金砖机制建设面临的主要问题。

## (二) 金砖机制建设的主要实践

### 1. 非正式对话机制:领导人会晤与财长和央行行长会议

金砖机制的领导人会晤与财长和央行行长会议,大都通过定期会晤的形式来展开,会晤后发表的宣言、声明或公报并不具有法律上的约束力。因此,在理论上,它们都是典型的非正式对话机制。

#### (1) 领导人会晤。

领导人会晤是金砖机制的核心,在机制中发挥政治和战略引领的作用<sup>①</sup>,也是机制非正式性的集中体现。进行领导人会晤证明一个国家从最高层面对机制的认可和支 持,代表的是国家行为,这也是推动金砖国家之间合作和机制发展最有力的力量。一方面,领导人会晤可以确定机制发展的方向,针对机制发展中存在的重大问题进行沟通 and 磋商;另一方面,可以从最高层面推动机制决议的落实,要求相关机制进行研究、协调和执行。目前金砖国家已成功举办了 9 次领导人正式会晤和 8 次领导人非正式会晤。

#### (2) 财长和央行行长会议。

财长和央行行长会议是金砖国家金融合作机制的核心,而且在金砖机制中具有重要的地位。可以说,经济发展是金砖国家的第一要务,而财政和货币政策作为政府促进经济发展的主要手段,必然受到金砖国家的重视。而且西方主导的国际体系主要集中在金融领域,金砖国家改革的意愿和诉求也主要集中在国际金融领域。因此,它们把财政和货币政策协调放在非常重要的地位。金砖国家财长和央行行长会议主

<sup>①</sup> 广东工业大学金砖国家研究中心《金砖国家合作机制》,社会科学文献出版社 2017 年版,第 4 页。



要是为加强成员国之间金融合作、推动国际金融机构和全球金融架构改革而进行的专业合作,主要机制形式是财长和央行行长会议,偶尔也会举行财长会议。

对于金砖机制来说,采取非正式对话式的会晤形式有利于保证金砖国家行为选择的灵活性,避免了制度化和组织化对成员国行为的制约。因此,类似的会晤形式在金砖机制内得到推广和应用,几乎遍布合作的每个领域,成为协调金砖国家立场的重要手段。

2. 正式约束机制: 新开发银行和金砖国家应急储备安排

金融是金砖机制建设取得重要进展的领域,主要表现是新开发银行和金砖国家应急储备安排的成立。依据金砖国家制定的具有法律约束力的相关协议,新开发银行和金砖国家应急储备安排首先是国际制度的具体展现。其中,新开发银行还拥有办公场所和设备、工作人员,并进行财务预算,它实质上又是一个国际组织。因此,在理论上,它们都是典型的正式约束机制。

(1) 新开发银行。

新开发银行是金砖机制建设的重要突破,改变了之前大多以非正式对话机制为主的机制模式,是“做实”金砖国家合作的标志性产物,<sup>①</sup>也是该机制发展的实质性步骤。<sup>②</sup>更确切地说,新开发银行是金砖机制内具体合作领域的国际组织,有利于金融合作的深化和发展。

依据《成立新开发银行的协议》,新开发银行的基本信息见表2。

表2 新开发银行基本信息

项目	内容
法律地位	完全的国际法人地位
创始成员国	巴西、俄罗斯、印度、中国和南非
宗旨	为金砖国家、其他新兴经济体和发展中国家的基础设施和可持续发展项目筹措资金
资本	初始授权资本为1000亿美元,初始认缴资本为500亿美元,现金资本为100亿美元,实缴比例为20%
管理架构	理事会、董事会和管理层
投票权分配	依据初始认缴资本在创始成员国之间平均分配,各占20%
总部所在地	上海

① 樊勇明、贺平《“包容性竞争”理念与金砖银行》,《国际观察》2015年第2期,第1页。

② [英]吉姆·奥尼尔、贺艳燕编译《金砖国家想从新发展银行获得什么》,《上海证券报》2013年8月12日,第4版。

(2) 金砖国家应急储备安排。

与新开发银行的实体机制不同,金砖国家应急储备安排没有办公场所和设备,部长理事会和常务委员会采取不驻会的制度。而且,金砖国家应急储备安排是一个“自我管理”性质的机制,<sup>①</sup>“只做名义互换承诺”,<sup>②</sup>暂不涉及实际的货币出资。根据《关于建立金砖国家应急储备安排的条约》,它不具有独立的国际法人地位。因此,金砖国家应急储备安排在许多方面并不具备作为国际组织的条件,将其定性为国际制度更为合适。

根据《关于建立金砖国家应急储备安排的条约》,金砖国家应急储备安排的基本信息见表 3。

表 3 金砖国家应急储备安排基本信息

项目	内容
法律地位	不具有独立的国际法人地位
成员国	巴西、俄罗斯、印度、中国和南非
宗旨	应对实际或潜在的短期国际收支压力
规模	初始承诺资金总规模为 1000 亿美元,各国承诺出资额:巴西、俄罗斯和印度各 180 亿美元,中国 410 亿美元,南非 50 亿美元
管理架构	部长理事会和常务委员会
投票权分配	5% 的总投票权在成员国间平均分配,95% 按成员国承诺出资额相对规模分配,其中巴西、俄罗斯和印度的投票权各占 18.10%,中国占 39.95%,南非占 5.75%

通过以上的梳理,可以明确新开发银行和金砖国家应急储备安排的具体性质(见表 4)。

表 4 新开发银行和金砖国家应急储备安排的性质比较

	新开发银行	金砖国家应急储备安排
制度性规定	《成立新开发银行的协议》	《关于建立金砖国家应急储备安排的条约》
法律地位	完全的法人地位	不具有独立的国际法人地位
高层架构	理事会、董事会和管理层(驻会)	部长理事会和常务委员会(不驻会)
总部	有	无
性质	国际组织	国际制度

新开发银行和金砖国家应急储备安排都是按照金砖国家达成的一致意见来进行

① 叶玉《金砖国家应急储备安排前瞻》,《世界经济研究》2014 年第 3 期,第 17 页。

② 《中国人民银行新闻发言人就金砖国家应急储备安排答记者问》,http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/1016276/index.html。

运作,着重于经济发展和金融安全两大领域,成为执行领导人会晤与财长和央行行长会议决议的主要机制。这样在一定程度上也破解了金砖机制执行力缺失的问题。

### (三) 金砖机制已经建立复合机制模式

通过梳理金砖国家对机制发展认知的差异以及与上合组织进行比较,可以明确金砖国家之间的协调是制约金砖机制建设的主要问题。同时,通过梳理领导人会晤、财长和央行行长会议、新开发银行、金砖国家应急储备安排等具体机制,可以发现金砖机制具有自己的发展轨迹,它完成了从松散的机制到设立实体机构的演进,正在初步实现机制的正式化和规范化。以上的具体机制也说明,金砖机制主要是非正式对话机制和正式约束机制的复合,这样的设计有效克服了金砖机制存在的主要问题,增强了金砖机制的执行力。

“非正式对话机制+正式约束机制”的复合机制模式是由金砖国家的合作模式决定的,也就是说金砖国家的大国地位决定了金砖机制的复合机制模式。这尤其体现在金砖国家金融合作机制中。这集中体现了金砖国家尤其是俄罗斯的机制建设意图。在俄罗斯的外交政策中,金融是金砖国家合作的首要领域之一,而且金融领域的相关机制将逐步发展成实体机制,这将有助于创造更广泛的合作机制体系。<sup>①</sup>这样的机制建设意图和合作模式,不仅有利于发挥新兴大国协调的核心作用,而且有利于推动具体领域的合作,成为金砖机制建设的典型。因此,金融领域机制建设的实践可以为其他领域的机制建设提供参考,特别是能源领域的机制建设。<sup>②</sup>这意味着金砖机制整体都有可能建立“非正式对话机制+正式约束机制”的复合机制模式。

## 四、结 语

美国学者提出的复合机制主要是指机制之间的复杂性关系。国际机制具有不同的层次和形式。结合国际机制不同的层次和形式,复合机制可以有不同的组合和设计,包括“非正式对话机制+正式约束机制”的复合机制。金砖机制建设的趋向是“非正式对话机制+正式约束机制”的复合机制模式。这样的复合机制模式是由金砖国家的合作模式决定的,它有利于金砖国家之间的协调和机制发展。同时,这种复

---

<sup>①</sup> “Concept of the Russian Federation’s Presidency in BRICS in 2015 ~ 2016,” [http://en.brics2015.ru/russia\\_and\\_brics/20150301/19483.html](http://en.brics2015.ru/russia_and_brics/20150301/19483.html).

<sup>②</sup> 金砖国家领导人厦门会晤提到,鼓励就设立金砖国家能源研究平台继续开展对话。参见《金砖国家领导人第九次会晤〈厦门宣言〉》, [https://brics2017.org/hywj/ldrhwwj/201709/t20170904\\_1905.html](https://brics2017.org/hywj/ldrhwwj/201709/t20170904_1905.html)。

合机制模式也是处理大国与机制关系的有效模式。

国际机制是不断发展的,机制的发展意味着约束力的增强。因此,国际机制内不仅需要处理好国家之间的关系,也需要处理好国家与机制的关系问题。在国际机制内,大国往往不希望受到过多的约束,以保持自身的灵活性,但是小国却倾向于增强约束性,以约束成员国的行为和加强团结。在主权原则仍是国际关系主导原则、国家仍是国际社会主体的背景下,国际机制包括复合机制的关键在于如何处理国家与机制的关系问题,在金砖机制内主要是如何处理大国与机制的关系问题。学者们对此提出了不同的看法。有学者认为国际机制是中间变量,需要通过国际社会的行为体才能发挥作用。<sup>①</sup>也有学者认为国际机制是独立变量,一旦建立起来可以独立发挥作用。<sup>②</sup>这是新现实主义和新自由制度主义对国际机制认识的区别:新现实主义认为国际机制是一种中间变量,<sup>③</sup>新自由制度主义认为国际机制是一种独立变量。<sup>④</sup>国家是国际社会的主要行为体。因此,国际机制可以通过国家发挥作用,或者可以独立发挥作用。但是,有一条是无法绕开的,国际机制的形成与“霸权”或主导权有着密切的关系。<sup>⑤</sup>确切地说,就是由霸权国主导建立或主要大国协调建立。<sup>⑥</sup>可以说,大国在国际机制的形成和发展过程中起着主导性作用。

因此,复合机制模式的关键不仅仅在于国家与机制的关系问题,更在于大国与机制的关系问题。金砖机制的复合机制模式也是如此。在金砖机制内,金砖国家都是新兴大国,不存在霸权或绝对的主导权。所以,金砖机制是由新兴大国协调建立和发展的。相应的,金砖机制复合机制模式的核心是新兴大国协调。5 个新兴大国将决定机制的建设和发展。

可以说,机制建设是促进金砖国家合作的有效手段,是关系金砖机制未来命运最重要但也是最具争议的议题。同时,主权是金砖国家外交政策的根基。<sup>⑦</sup>因此,一方

---

① [美]罗伯特·基欧汉、苏长和、信强、何曜译《霸权之后:世界政治经济中的合作与纷争》,上海人民出版社 2012 年版,第 63 页。

② 门洪华《国际机制与美国霸权》,《美国研究》2001 年第 1 期,第 79 页。

③ Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," *International Organization*, Vol. 36, No. 2, 1982, p. 205.

④ 门洪华《全球化与国际机制:理论上的启示》,《国际政治研究》2001 年第 3 期,第 12 页。

⑤ Oran R. Young, "Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society," *International Organization*, Vol. 45, No. 3, 1991, p. 286.

⑥ 王杰主编《国际机制论》,新华出版社 2002 年版,第 220 页。

⑦ [俄罗斯]乔吉·托洛拉亚《金砖国家战略对接:俄罗斯立场及建议》,《太平洋学报》2017 年第 9 期,第 98 页。

面,面对全球性问题和美欧“逆全球化”的出现,金砖国家有意成为全球治理的引领者,<sup>①</sup>需要深化合作,加强机制建设;另一方面,为了保持自身在机制内的灵活性,避免行为受到过多的限制,金砖国家需要非正式的松散机制。这样在机制建设中,对于由大国组成的金砖机制来说,始终存在着如何处理大国与机制关系的问题。金砖机制本身有利于成员国战略对接,是成员国沟通和交流的平台。但是,机制化程度的增强却限制了金砖国家行为选择的灵活性。因此,在这种情况下,选择“非正式对话机制+正式约束机制”的复合机制模式将会有利于处理以上的矛盾。“非正式对话机制+正式约束机制”的复合机制模式,一方面有利于保持成员国的独立性;另一方面有助于机制有效性的发挥,即有效兼顾机制的灵活性和可信性,这成为金砖机制建设的必然选择。

---

<sup>①</sup> 《杨洁篪国务委员在2017年金砖国家协调人第一次会议开幕式上的讲话》, <http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1441030.shtml>。

base on its own national interests and be restricted by the structures of both the domestic and international principals. In the second phase , as the agent , the United States would gain excessive autonomy in the process of carrying out the authorization of the Security Council , resulting in the slack on the part of agent and the loss of the Security Council as the principal; and the Security Council does not have effective measures of control against this situation. Finally , based on the common interests of the international community and the reality of international politics , this article puts forward some feasible suggestions for restricting the action of the United States as the agent.

**Keywords:** the UN Security Council authorizing the use of force , collective action of the UN Security Council , armed intervention by the U. S. , principal-agent theory

**About the Author:** Li Tingkang is a Ph. D. candidate at China Institute of Boundary and Ocean Studies , Wuhan University.

**Li Tingkang**

## 109 A Model of the Regime Complex: A Theoretical and Practical Direction of the Institutionalization of the BRICS

**Abstract:** A regime complex mainly refers to the complexity among the relations of mechanisms. Combined with the hierarchy and the forms of international mechanisms , such a regime complex can be designed as a model of a “mechanism of informal dialogue + formal binding mechanism” , which has an important impact on the countries that are the main actors in international mechanisms. The BRICS mechanisms are in the process of institutionalization , in which a model of the regime complex is one of the important directions. In theory , a model of “informal dialogue mechanism + formal binding mechanism” for the BRICS cooperation mechanisms not only ensures the credibility of the mechanisms , but also maintains the flexibility of them. In practice , the establishment of the regime complex model of “informal dialogue mechanism + formal binding mechanism” realizes the unification of the theory and the practice of the institutionalization of mechanisms. The model of “informal dialogue mechanism + formal binding mechanism” is helpful to deal with the relations among the BRICS countries and the problem of the relationship between great powers and mechanisms , promoting the institutionalization and development of the BRICS cooperation mechanisms.

**Keywords:** model of regime complex , cooperation mechanism of the BRICS , institutionalization , theory , practice

**About the Author:** Cheng Zhijie is a postdoctoral researcher at the Institute of China

’s Development Strategy on Ocean Equipment Engineering Science and Technology ,  
Shanghai Jiao Tong University.

**Cheng Zhijie**

### 130 The Risks of China’s FDI in Cambodia and Countermeasures

**Abstract:** In recent years , the scale of China’s FDI in Cambodia has expanded rapidly. However in the meantime , political risks occur frequently. Political risks is a key factor affecting China’s FDI in Cambodia whether? the FDI is success? or not. To prevent the political risks has become an urgent task of China. By evaluating the type of risks , there are domestic risks and foreign risks , the domestic risks include internal political violence , government default , government corruption whereas the foreign risk is intervention by third – part government , which are main political risk of China’s FDI in Cambodia. In order to assure the interests of China’s FDI in Cambodia , this thesis puts forward the countermeasures and suggestions for Chinese government and enterprises to avoid political risks respectively.

**Key words:** Cambodia , FDI , political risks

**About the Authors:** Zhu Lumin is Professor at the History Department of Xiangtan University and Director of Institute of International Relations at the History Department of Xiangtan University; Cui Ting is a Graduate student of Master’s degree at International Specialty of the History Department.

**Zhu Lumin , Cui Ting**

### *Academic Events*

---

### 145 Domestic and Foreign Experts Discussed the Issues about Reform of the International Financial System