

金砖国家可持续发展合作的优先领域与政策选择

田慧芳

内容提要 2030发展议程将为金砖国家的低碳转型和可持续发展提供强大的动力支持。在可持续发展方面,金砖国家在能源矿产领域、产业结构,以及科技资源和创新能力等方面都具有较高的互补性,并存在诸多的共同利益,有很大潜力实现集团式发展。可持续发展合作重心可以聚焦可持续的基础设施投资、能源与气候合作、农业合作、发展融资合作以及跨国城市合作等几个方面。

关键词 可持续发展 金砖合作 可持续的基础设施投资

2015年9月通过的联合国《2030可持续发展议程》涵盖了包括经济、环境和社会目标在内的17个可持续发展目标(SDGs)以及169个子目标,是国际发展合作的纲领性文件(黄梅波等,2015)。在各自区域内,金砖国家的经济发展一直处于可持续发展战略的前沿,均见证了经济快速发展给社会及环境带来的不利影响,包括污染、气候变化、粮食安全、卫生问题、收入分配不平等。因此,近些年来金砖国家在不同程度上加大了对可持续发展的关注。《2030发展议程》为金砖国家的低碳转型和可持续发展提供了强大的方向指引。这一过程的实现尽管挑战重重,但同时也意味着新机遇和新动力,有助于金砖国家避免传统的“先污染

后治理”的老路,直接实现跨越式发展。金砖五国有必要高举发展旗帜,在全球落实2030可持续发展议程中发挥引领和示范作用,进而巩固国际发展合作。

一、金砖国家在可持续发展领域的互补性与共同利益

在可持续发展方面,金砖国家具备较高的经济互补性,有很大潜力实现集团式发展。首先,从资源禀赋看,金砖国家在能源矿产领域具有天然互补性。巴西拥有极为丰富的咖啡、大豆、甘蔗、铁矿石、原油等资源,石化、矿业、钢铁、汽车等产业发达。俄罗斯大约拥有世界石油和天然气储量的20%,电力、燃料、有色及黑色金属和森林、木材等能源和原

材料部门占据了其工业总产值的半壁江山,还具有强大的航天产业和军事工业。南非以拥有大量的锰、铂族金属,铬、钒以及硅酸铝而闻名世界。印度经济发展的重心是向资源依赖性较低和资源消耗较少的服务业倾斜,是一个强大的服务供应商,拥有较为发达的计算机、软件产业和信息技术。中国大约拥有全球矿石资源的12%,被看做世界工厂。高储蓄率和持续大规模的资本投入是过去30年来中国经济飞速增长的重要因素。在能源生产与消费上,金砖国家的互补性更为突出。中国是最大的能源生产、消费和进口国,俄罗斯是最大能源供应国,南非也是能源净出口国,能源净出口量占其消费量的10%左右。印度的能源进口依赖

度最高,24%的能源消费需要进口。金砖国家高度互补的产业结构和资源供需结构,为今后可持续发展合作奠定了坚实的基础。

其次,金砖国家在科技资源 and 创新能力上存在优势互补。创新是实现长远可持续发展的动力之源。当前,促进全球长期经济发展的一个重要方向就是促进各国在创新领域的合作。近年来,电子、信息、生物、新材料、新能源、海洋和空间等新兴产业成为金砖国家的新增长点。

在可持续发展领域,金砖国家还存在诸多其他共同利益,它们都具有提升国际经济地位的共同诉求。正是为了改变当今世界存在的不公平和不合理的利益分配格局,谋求与经济发展相适应的话语权,金砖国家才走到一起建立了金砖合作机制,并通过二十国集团(G20)等其他平台积极参与国际多边合作和全球治理(Tian, 2016)。金砖国家在促进南南合作方面也具有得天独厚的优势。金砖国家的金融和经济合作作为南南合作提供了新的模式。这种模式的基本逻辑是“共同发展”。金砖国家基于自身的发展经验,采取“授之以渔”的办法帮助其他国家通过互惠互利的方法获得发展。金砖国家领导人多次在联合声明中宣布,将以流动性担保、减免债务、改善市场准入和增加技术转让等形式向贫困国家提供支持,并承诺扩大对欠发达经济体的对外援助规模,如中国设立南南合作基金。此外,金砖国家都是易受气候变化影响的国家。

二、金砖国家可持续发展合作的进展与挑战

近些年来,金砖国家在经济、金融和贸易等领域展开密切合作,致力于推动强劲、可持续、平衡、包容的全球经济增长。在一些有着共同利益和需求、容易达成共识的议题上,已经取得重要进展。例如,在银行合作上,金砖国家进出口银行和开发银行达成《可持续发展合作和联合融资多边协议》,五国还达成《非洲基础设施联合融资多边协议》,以满足非洲大陆基础设施建设在资金方面的巨大需求。在开发性金融合作上,金砖国家成立新开发银行,为金砖国家以及其他新兴市场和发展中国家的基础设施建设、可持续发展项目筹措资金。金砖国家共同关注气候变化对农业生产的负面影响,特别是极端天气对农业生产的破坏作用,不断加强在农业先进技术、设备和专业技术人才等领域的交流与合作。

金砖国家在可持续发展问题上面临的诸多挑战也将未来相当长一段时间内长期存在。首先,金砖五国的经济增长在某种程度上还是一种粗放型的增长模式,依靠高资本、高资源、高能源和高劳动力投入驱动。产生这一现象一方面有现实原因,即基于资源和劳动力比较优势基础上的发展,另一方面,在选择发展道路的决策层面,过度追求增长速度,注重数量的快速扩张而忽视了经济效益和质量的提升。长期发展道路的路径依赖问题比较严重,经济发展方式短期内很难

扭转。从能源结构看,化石燃料尤其是煤炭在一次性能源消费中的占比较高。能耗较高及资本效率较低是五国面临的普遍现象。尤其是2008年全球金融危机以来,不利的外部环境以及制造业发展不足、基础设施和运营机制落后等内部缺陷使得巴西、南非等国的经济增长出现波动,显现出经济的脆弱性。调整产业结构,提升经济竞争力,同时加快基础设施投资成为金砖国家未来发展经济的必然选择。

其次,技术创新能力低,缺乏长期稳定的增长动力。与发达国家相比,金砖国家科技进步和创新对经济增长的贡献有明显差距。在全球生产体系中五国基本上仍处于产业价值链的较低端。绝大部分外资企业,特别是跨国公司投资金砖国家的主要目的是建立生产基地、利用廉价资源。所谓国际产业转移只是产业链最低端的生产组装环节的转移,并没有形成完整的产业链和相应的产业环境。

此外,贫富差距、城乡差距、腐败、基础设施不足、社会保障落后、城市病等都是金砖五国未来可持续发展要解决的痼疾。金砖国家经济和社会的发展非常不平衡,表现出较强的地区二元结构。以巴西为例,自上世纪60年代以来,巴西城市人口以每年超过5%的速度递增。由于大批农民缺乏知识和技术,城市经济发展所创造的就业岗位供不应求,失业率居高不下,巴西六大都市圈的城市失业率自2000年以来一直高于7%。根据巴西地理统

计研究院(IBGE)的数据,巴西2016年失业率接近11%。围绕城市周围的贫民区人口不断增多,形成大规模的贫民窟,环境混乱、治安混乱,犯罪率不断上升,造成一系列社会管理难题。此外,城镇空间分布与资源环境承载能力不匹配。以中国为例,东部城镇密集,资源环境约束加剧,而中西部资源环境承载能力较强,但城镇化程度低。城镇空间分布和规模结构不合理,增加了经济社会和生态环境成本。此外,气候变化带来的极端天气频率显著增加,给金砖国家的农业生产和水资源安全等带来严峻挑战。

第三,不同的发展领域还存在特定挑战。例如,在农业合作方面存在严重的贸易和非关税壁垒,尤其是巴西和印度两国。能源气候合作方面的障碍主要包括以下方面:能源结构造成的对传统化石燃料的依赖,制度和监管障碍,缺乏支持绿色发展的必要的基础设施,能源能效技术及气候友好技术不足,可再生能源资源和人力资源不足等。在基础设施投资方面存在资金缺口巨大、私人部门参与有限、国际投资壁垒和贸易保护主义抬头、各国和各区域互联互通水平不足、人才培养和企业社会责任有待提高等挑战。

三、金砖国家可持续发展合作的优先领域与政策选择

2016年,在G20杭州峰会上通过了《G20落实2030年可持续发展议程行动计划》,它要求各成员国在各自国情基础上,制定可

持续发展国别行动计划,围绕基础设施投资、粮食安全、能源治理、气候变化、数字经济等与可持续发展目标联系密切的15大领域开展集体行动。这一行动计划也为金砖国家落实可持续发展目标提供了抓手。考虑到金砖国家的具体国情和合作进展,以及国际发展合作的大趋势,未来金砖国家可以着重加强以下领域的合作,引领全球可持续发展:

(一)可持续的基础设施投资合作

可持续的基础设施投资是可持续发展和经济增长的关键,也是实现2030年可持续发展目标和其他目标的关键。《联合国2030年发展议程》和《巴黎气候协定》均把建设绿色、清洁、高质量的基础设施纳入可持续发展目标和全球应对气候变化的重要举措。建设更优质、更智能、更持续的基础设施将有助于各国持续提升巴黎协定要求的自主贡献目标。此外,可持续的基础设施投资可以避免锁定高碳投资,给政策制定者未来制定雄心勃勃的减排目标预留余地,从而使全球经济在2050年脱碳成为可能。可持续基础设施投资还可以平衡贸易下滑对各国的影响,为各国创造就业机会,帮助各国更好应对气候变化的影响。

基础设施投资是金砖国家最可能形成凝聚力的优先合作领域。金砖国家正受到“基础设施不足”问题的困扰,尤其以交通和能源领域最为突出。这一不足是制约金砖经济长期增长的瓶颈。对此,金砖五国首先可以在改善

基础设施建设融资的可获得性上加强合作。实施优惠政策和税收减免,可鼓励部分资金流入金砖国家的基础设施领域。让基础设施的融资渠道实现多元化,撬动私营部门投资基础设施,具体举措可以包括加强融资工具创新,加快资本市场的发展,从而调动机构投资者在基础设施领域的积极性,识别影响PPP等基础设施项目实施的制度性及能力建设的关键因素等。此外,加强宏观经济政策协调和发展战略对接,尤其是区域和跨区域基础设施倡议的合作与政策对接,如中国的“一带一路”倡议、印度的“季风计划”、非洲基础设施开发计划(PI-DA),以及欧洲容克计划等,增进成员以及机构间的政策信息、项目信息共享,最大程度寻求利益交汇点。

作为可持续基础设施融资的一部分,与气候相关的系统性金融风险的披露将推动全球资本的战略再部署,从而形成具有气候韧性的全球金融体系,这是全球金融发展的大势所趋。这一体系需要金融系统的所有部门,包括银行、资本市场机构投资者、私人股本管理公司、保险公司、公共财政机构和监管机构等建立与气候相关的财务透明度。也需要企业遵守社会、环境和治理标准,提高企业的社会和环境责任。金砖国家的金融和私营部门需要未雨绸缪,积极参与全球层面规则和制度建设。

(二)能源气候合作

金砖国家应努力提高能源安全,包括多边协调加强对长期掉

期合约的监督,以稳定未来石油供给的价格;加强石油勘探、炼油方面的合作,提高可再生能源在能源消费中的比重,鼓励能源节约等;加强太阳能、风能、潮汐能、生物质能和水力发电等可再生能源的研究与合作。

在气候变化方面,要优先从以下几个方面着手:一是建立融入全球治理体系的金砖国家“深度对话机制”,将可持续发展、发展融资、气候变化等议题常态化,并成为峰会优先议题。二是建立利益共享机制,切实推动金砖国家在科技、资源管理方面的知识共享和项目合作,例如,在清洁能源领域,金砖国家各有所长,存在广泛的合作空间,需要各国搭建政府平台、科研平台、企业平台,共同推动清洁技术的共享与传播。三是加强金砖国家在科技、资源管理等方面的经验共享,借助联合国平台,加强与国际社会的对话与交流,借鉴其他先发国家和地区在可持续发展目标制定、资源效率、生态创新、绿色金融等领域的实践经验,并积极分享金砖国家生态文明建设和应对气候变化的进展与经验。四是以联合国可持续发展目标的落实为契机,形成SDGs气候目标与《巴黎协定》目标的互动趋势,加强与联合国发展署、环境署及贸发会议等多部门的全方位合作,借助联合国平台的力量,推动在技术、资金等领域的进展。此外,加强联合国其他环境国际公约里的气候目标与SDGs气候目标的对接,提升全球应对气候变化的协调效用,树立金砖国家的领导地位和良好

形象,推动全球范围内的气候治理和可持续发展治理合作。

(三) 农业合作

近年来,气候变化导致的极端天气事件频发,再加上粮食期货与金融衍生品的投机行为,以及快速增长的新兴经济体对食品需求和生物燃料需求的提升,导致全球范围的粮食供应紧张、库存大幅下降、价格上扬,并引发了一系列经济和社会问题。非洲地区的粮食安全问题尤为突出。要继续推动金砖国家在农业发展领域达成更多政治共识并共同采取行动,加快转变农业增长方式,实现农业创新发展,提高全球粮食和农业治理水平,合作的重点领域可以放在以下几个方面:农业信息交流、农业生产合作、农业和林业适应气候变化、绿色农业生产技术的传播与推广、农业科技创新等。

在全球层面推动构建全球粮食生产合作网络,增加缺粮及欠发达地区粮食的生产和供给。对于粮食危机,现有渠道主要是通过联合国主要机构(世界粮食计划署等)以及双边合作等方式保障粮食的基本供应。但粮价上涨极大地限制了国际组织的救助能力,而且国家间的援助往往带有较多的条件和浓厚的政治色彩。中国农业发展历史悠久,经验丰富,技术先进适用,特别是在杂交水稻、病虫害防治、家禽饲养、旱作农业、沼气利用、中小型农机具和加工设备等方面具有优势。随着中国经济的快速发展和国际地位的大幅提升,越来越多的国家向中国政府提出合作请求,希望

借助中国的农业发展经验和优势技术,提升农业生产水平。加强粮食生产领域的国际合作,以实际行动帮助发展中国家提高粮食和农业生产能力,这既是金砖国家作为负责任的发展中大国的做法,也是金砖国家为促进世界粮食安全和农业发展贡献力量。金砖国家需要加强与国际农业研究磋商组织(CGIAR)、联合国粮农组织(FAO)、世界粮食计划署(WFP)、国际农业发展基金会(IFAD)、世界银行、欧盟、经济合作组织等机构在此方面的合作。

此外,借助金砖智库平台,加强金砖国家农业高校、科研院所的交流合作,扩大农业示范中心范围,为中国农业技术输出提供展示场地。还可以定期派遣高等农业院校的教师前往非洲不发达国家,帮助培养本地人才。另外,在驻非洲重点国家大使馆还可配备懂得农业和对外经贸业务的专职官员,加强同非洲进行农业合作的指导、协调和信息沟通工作。

(四) 可持续发展的融资合作

实现可持续发展目标需要大量额外的公共支出。农业、林业、能源、卫生和教育以及跨经济部门,如中小企业、基础设施和创新等都需要可持续的融资。创新融资机制可以为金砖国家的发展提供更多的资金支持。

金砖国家新开发银行的运营为金砖国家的绿色合作提供了新机遇。建议金砖国家新开发的业务继续向可持续发展领域倾斜,加大力度支持绿色低碳技术的推广和清洁能源领域的项目合作。同时,银行本身的经营管理应坚

持“绿色、低碳、环保”理念,在投资活动中致力于保护当地生态环境。在投资过程中,要加强对项目所在地环境的保护、与当地城镇化进程的融合及对当地就业的促进等,以气候变化和可持续的基础设施投资为依托,形成自身独特的国际影响力。

在国际层面,要继续巩固联合国气候谈判进程中的气候融资成果,鼓励融资渠道的创新,尤其是支持绿色金融的发展与合作。金砖国家应该在联合国以及G20平台上继续督促发达国家兑现向发展中国家提供技术和资金支持的承诺,推动巴黎协定的落实。具体措施包括:首先,敦促建立气候资金监测监管机制,遵循气候变化公约的基本原则,明确气候资金的界定,统一统计口径,确保资金来源、资金数额、资金流向和资金管理透明化、机制化,确保发达国家资金足额有效。其次,敦促多边发展银行和绿色气候基金等重要基金投资各国绿色增长,发挥国际金融的杠杆作用,引导资金向低碳基础设施投融资建设领域倾斜。新成立的亚洲基础设施投资银行和金砖银行等可以通过投资绿色基础设施,扩大业务范围,提高国际影响力,为日后的发展壮大奠定基础。第三,鼓励“主权财富基金”投资低碳领域。全球各国政府部门拥有的储备资产飞速增长,尤其在亚洲,中央银行储备资产增长异常迅猛。主权财富基金作为一种特殊的具有特定目标的公共投资基金,可以作为多边发展银行如亚投行等的融资来源,引导其投向低碳领域,扩

展气候融资规模。第四,推动环境产品和服务贸易、投资的自由化,加快新技术传播,反对与气候变化相关的贸易保护。第五,进一步巩固中国G20杭州峰会有关绿色金融的成果,推动各国制定绿色金融路线图,为金融界传递清晰的政策信号。实现可持续的环境发展需要大量绿色投资。尽管绿色金融已经取得一定进展,但还只有很小比例的银行贷款被明确界定为绿色贷款。贴标的绿色债券在全球债券市场中的占比低于1%,全球机构投资者持有资产中的绿色基础设施资产占比也低于1%。从全球范围看,绿色金融发展迫切需要解决的问题是如何调动私人资本的积极性,解决融资缺口难题。绿色金融路线图的关键是为高层国家目标与资金如何在银行、资本市场、保险和投资等领域运转的技术细节之间建立联系。为了将发展中国家纳入G20的绿色金融框架内,2017年德国倡导建立了“绿色投资”(GreenInvest)对话平台,旨在推动最佳实践的分享,推动各种可持续融资倡议之间的协调,包括负责任的投资原则、可持续保险原则、可持续银行网络、可持续保险论坛以及可持续股票交易倡议等。金砖国家可以积极参与该对话平台,推动建立金砖绿色金融的信息交流平台,分享最佳实践,促进技术的传播与推广,并充分发挥金砖银行的作用,使其成为绿色金融发展的核心参与者和建设者。第六,通过金砖国家合作平台,进一步稳定与南方国家的战略同盟关系,加大金砖国家整

体对南方国家的援助范围,同时调整援助结构,以技术援助、可持续的基础设施投资、助推发展中国家工业化进程等为主要方式,帮助发展中国家扩大经济规模,提升发展质量。

(五)跨国城市合作

近年来,城市联盟成为国际可持续发展的重要参与者,治理规范和标准的重要推广者,发展合作项目的开展者,以及全球低碳和可持续发展实践的最佳分享平台(王玉明等,2015)。该模式的主要特点是在自愿参与以及平等协商基础上,组建城市间的治理网络和交流平台,以共同推广最佳实践,分享创新的低碳技术和方法,从而实现城市温室气体减排,充分发挥城市在可持续发展治理中的能动性和政治影响力。

金砖国家要充分发挥城市的作用,让城市成为可持续发展的主要动力,将可持续发展理念纳入城市总体发展规划中,同时加强金砖国家内部城市交流与合作,并鼓励符合要求的金砖国家城市加入全球跨国城市网络,通过跨国城市网络获得先进的知识、观念、管理经验,并通过类聚效应在城市层面推动与可持续发展相关的规范和技术的扩散。

(作者单位:中国社会科学院世界经济与政治研究所)

主要参考文献:

黄梅波、朱丹丹、吴仪君:“后2015发展议程”与中国的应对,《国际政治研究》,2015年第2期。

Tian Huifang, “The BRICS and the G20”, *China & World Economy*, Volume 24, Issue 4 July - August 2016.