

“存同求异”：全球发展治理中的南—北政策扩散 *

陈兆源

【内容提要】 南北关系深刻影响着国际发展合作前景。近年来，中国更加积极地参与并引领全球发展治理，国际发展政策从南方国家向北方国家发生扩散的现象愈加常见，成为值得关注且亟待理论探讨的重大现实议题。围绕南—北政策扩散是否发生以及怎样发生，作者首先从重点领域、融资方式和伙伴关系三方面提炼中国参与国际发展合作的政策创新，识别北方国家的政策趋同，包括更加重视基础设施合作项目、更加接受以开发性金融为代表的混合融资模式、更加强调与受援国之间务实的互利伙伴关系，进而确认了南—北政策扩散正在发生。与此同时，北方国家参与国际发展合作时的政策趋异现象也不容忽视。为解释政策调整中趋同与趋异并存的“一体两面”，作者进一步考察了竞争驱动型政策扩散的“存同求异”动力机制。“存同”意味着国际压力的提高使政策趋同变得难以避免，“求异”则表示国内结构的差异使国家会主动追求政策趋异。关注国际发展领域南—北政策扩散的事实与机制，有助于丰富关于跨国政策扩散的研究议程，形成理解国家间政策协同演化的分析框架，为中国在国际发展领域的知识生产和知识传播提供新视角，进而推动全球发展治理体系改革完善，构建全球发展共同体。

【关键词】 全球发展治理；跨国政策扩散；国际发展合作；协同演化；知识生产

【作者简介】 陈兆源，中国社会科学院世界经济与政治研究所发展研究中心副研究员（北京 邮编：100732）。

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550 (2025)

12-0048-30

* 本文系中国社会科学院重大交办项目“国际经济形势跟踪与全球经济治理研究”（项目批准号：2024YZDJ020）的阶段性成果。感谢《世界经济与政治》匿名审稿专家的宝贵建议，文中错漏由笔者负责。

一、引言

发展是人类社会的永恒主题，是解决一切问题的总钥匙。^① 南北问题曾被广泛视为发展问题的代名词。^② 随着全球南方群体性崛起，国际发展合作范式发生了重要变化，全球发展治理格局面临深刻调整。近年来，以中国为代表的非传统援助国对全球发展治理的参与度大幅增加，逐渐形成了具有自身特色的国际发展合作实践，出台了有别于北方国家的国际发展合作政策，突破了围绕所谓“华盛顿共识”形成的知识共同体，促进了全球发展治理中的知识生产。^③ 当前，南方国家与北方国家间关系出现新变化，全球发展治理中的南—北政策扩散（South—North policy diffusion）成为国际发展领域值得关注和被解释的重要现象。所谓南—北政策扩散，是指政策从南方国家向北方国家发生的扩散。较长一段时期内，学界通常假定各国政策选择相互独立。^④ 即使关注到了跨国政策扩散议题，其对象也通常是围绕北方国家与北方国家、南方国家与南方国家这类国家群体内部的圈层化政策扩散以及北方国家向南方国家这类等级性政策扩散。换言之，南—北政策扩散仍被下意识地认为是一类罕见甚至“奇怪”的政策扩散类型，因为这意味着在实力与知识上处于相对强势一方

^① 习近平：《携手推进“一带一路”建设——在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲》，载《人民日报》，2017年5月15日。

^② 邓小平在1985年3月会见日本商工会议所访华团时指出，“现在世界上真正大的问题，带全球性的战略问题，一个是和平问题，一个是经济问题或者说发展问题。和平问题是东西问题，发展问题是南北问题。概括起来，就是东西南北四个字。南北问题是核心问题”。2015年，习近平主席在纪念万隆会议召开60周年的亚非领导人会议上进一步指出，“从建设人类命运共同体的战略高度看，南北关系不仅是一个经济发展问题，而且是一个事关世界和平稳定的全局性问题”。既有研究认为，1926年意大利马克思主义理论家安东尼奥·葛兰西正式提出了“南方”概念。一般来说，全球南方被认为是新兴市场国家与发展中国家的集合体，这些国家大多地处北半球南部和南半球。同国际关系中的“东方”和“西方”一样，“南方”和“北方”更多的不是一种地理上的划分，而是一种政治上的划分。参见《邓小平文选》（第三卷），人民出版社1993年版，第105页；《习近平外交演讲集》（第一卷），中央文献出版社2022年版，第245页；当代世界研究中心：《怎样认识全球南方》，载《求是》，2025年第16期，第70—73页。

^③ 非传统援助国或者说新兴援助国影响力的提升被有的学者称作发展援助领域“静悄悄的革命”。事实上，这些国家不太愿意自称“援助国”（donor），而更偏好将相关行动纳入南南合作框架或称作国际发展合作，从而成为国际发展合作的“供给方”（provider）。但为表述方便，本文还是沿用了“援助国”的说法。参见Ngaire Woods, “Whose Aid? Whose Influence? China, Emerging Donors and the Silent Revolution in Development Assistance,” *International Affairs*, Vol. 84, No. 6, 2008, pp. 1205—1221; Marijke Breuning, “Foreign Aid, Development Assistance, or Development Cooperation: What's in a Name?” *International Politics*, Vol. 39, No. 3, 2002, pp. 369—377。

^④ Beth A. Simmons, Frank Dobbin and Geoffrey Garrett, *The Global Diffusion of Markets and Democracy*, Cambridge University Press, 2008, p. 8.

的北方国家主动地学习或采取南方国家的政策举措。^① 事实上，南—北政策扩散的发生频率较通常认为的要高，但它们往往被低估、忽视和隐瞒。^② 本文着力探讨的问题便是国际发展合作领域中南—北政策扩散是否发生以及怎样发生。

中国致力于重振全球发展事业，主张把发展置于国际议程的中心位置，已成为全球发展治理的积极参与者、重要贡献者和关键引领者。^③ 从对外发展融资规模来看，据中国海外发展融资数据库统计，中国国家开发银行和中国进出口银行在2008—2019年提供了4620亿美元的主权融资承诺，与同期世界银行的该项数额基本持平。^④ 此外，中国在全球发展治理中注重理念引领、行动导向与制度建设，倡导共同构建包容联动的全球发展治理格局，高质量共建“一带一路”，推进落实全球发展倡议和全球治理倡议，成立亚洲基础设施投资银行、中国国家国际发展合作署和中国国际发展知识中心等，使中国在国际发展合作领域的政策创新日益受到重视。2021年发布的《新时代的中国国际发展合作》白皮书明确指出，“中国的对外援助顺应时代要求，向国际发展合作转型升级”，并强调中国“推动国际发展合作事业创新发展”。^⑤ 应当指出

① David P. Dolowitz and David Marsh, “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making,” *Governance*, Vol. 13, No. 1, 2000, pp. 5–23.

② 以发展政策为例，南—北政策扩散较为著名的案例包括以墨西哥“进步计划”(Progresos Program)、巴西“家庭补助金”计划(Bolsa Família)为代表的有条件现金转移支付计划(Conditional Cash Transfer Program)以及以孟加拉乡村银行(Grameen Bank)为代表的民间小额贷款项目。更多讨论可参见 Achim Kemmerling, “Special Issue: Policy Innovation in the Global South and South–North Policy Learning,” *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 25, No. 5, 2023, pp. 475–486。

③ 需要说明的是，全球南方国家的国际发展政策存在共性的同时也存在较大差异，本文主要关注中国的国际发展政策及其向北方国家的扩散。巴西和印度等新兴经济体的国际发展合作也各有特色，本文不再单独讨论。相关研究参见 Fahimul Quadir, “Rising Donors and the New Narrative of ‘South–South’ Cooperation: What Prospects for Changing the Landscape of Development Assistance Programmes?” *Third World Quarterly*, Vol. 34, No. 2, 2013, pp. 321–338；庞珣：《全球治理中的金砖国家外援合作》，世界知识出版社2016年版，第196—229页。

④ Kevin P. Gallagher and Rebecca Ray, “China Takes the Lead in Development Finance,” <https://www.project-syndicate.org/commentary/china-development-finance-benefits-risks-by-kevin-p-gallagher-and-rebecca-ray-2020-12>；熊婉婷、张家诚、孙靓莹：《生产性债务：中国海外主权贷款与发展中国家经济增长》，载《世界经济》，2023年第9期，第3—28页。关于中国海外发展融资数据库，参见 Boston University Global Development Policy Center, “China’s Overseas Development Finance Database,” <https://www.bu.edu/gdp/chinas-overseas-development-finance/>。

⑤ 这是中国首部关注国际发展合作的白皮书，此前中国分别于2011年和2014年发布过《中国的对外援助》白皮书。参见中华人民共和国国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作》，人民出版社2021年版。同样值得关注的是，2021年4月，外交部长王毅在“中国国际发展合作成就展”开幕式上的讲话中提到“中国国际发展合作的理念持续创新”。不过关于中国国际发展合作的政策创新，官方尚未做出系统明确的总结。相关学术讨论，参见郑宇：《新型国际发展合作范式的初现与挑战》，载《中国社会科学评价》，2021年第2期，第104—117页；王翠梅：《共生式国际发展合作新范式下的中国对外技术援助——以菌草技术援外为例》，载《国际经济合作》，2024年第1期，第59—72页。

的是，政策创新是政策扩散的前提，无论创新的具体程度如何，此处关注的南—北政策扩散也不例外。因此，要回答本文的研究问题，首先需要明确中国在国际发展合作领域的政策创新是什么，然后才能在此基础上进一步确认它们是否扩散至北方国家以及如何影响了后者的国际发展政策。^①

事实上，一些研究全球发展治理以及国际发展合作实践新变化的文献已经明确或隐含地认为出现了发达经济体向中国等新兴援助国行为模式靠拢的情况，^②但既有文献尚未从南—北政策扩散的角度对这些政策调整进行系统的理论化解释，也没有将这类政策趋同与相伴而生的政策趋异纳入统一的理论框架。本文的主要贡献可能包括三点：其一，关注南方国家向北方国家的所谓“逆向”政策扩散，丰富了跨国政策扩散的研究议程。^③其二，从重点领域、发展融资和伙伴关系三方面提炼了中国的相关政策创新，识别并确认了国际发展领域的南—北政策扩散。政策是一种特殊的知识，政策扩散必然包含着知识涵化及知识再生产的过程。^④鉴于中国的国际发展政策与中国的发展知识密切相关，本文期望为中国的国

① 本文的分析主要关注援助国的政策调整，因而仍采用援助国视角来识别中国的政策创新及其向传统援助国的扩散。在国际发展合作中，受援国并非被动的政策接受者，后续研究也可更多尝试从受援国的能动性出发进行讨论。关于受援国能动性的研究，参见 Katarzyna Baran, “Rethinking Recipient Agency: What Can We Learn from Haitian Accounts?” *Third World Quarterly*, Vol. 43, No. 4, 2022, pp. 742–759; Helena de Moraes Achcar, “Re-Thinking Recipient Agency in South–South Cooperation: Strategies of Contestation, Strategies of Transformation and the South’s Own View of Development,” *The Journal of Development Studies*, Vol. 59, No. 11, 2023, pp. 1652–1669。

② Peter Kraglund, “Towards Convergence and Cooperation in the Global Development Finance Regime: Closing Africa’s Policy Space?” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 28, No. 2, 2015, pp. 246–262; David Lewis, “Should We Pay More Attention to South–North Learning?” *Human Service Organizations: Management, Leadership & Governance*, Vol. 41, No. 4, 2017, pp. 327–331; Emma Mawdsley, “The ‘Southernisation’ of Development?” *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 59, No. 2, 2018, pp. 173–185; Alexandra O. Zeitz, “Emulate or Differentiate? Chinese Development Finance, Competition, and World Bank Infrastructure Funding,” *The Review of International Organizations*, Vol. 16, No. 2, 2021, pp. 265–292; Yukyung Yeo, “Competitive Infrastructure Investment Diffusion: Emulating and Learning from China,” *Review of International Political Economy*, Vol. 32, No. 4, 2025, pp. 1002–1026; 周弘：《国际援助的多样性与共同性——一种全球的视角》，载《中国社会科学》，2023年第5期，第167—187页；余博闻：《权力·话语·实践——全球治理深度变革的逻辑》，上海人民出版社2023年版，第181—224页。

③ Frank Dobbin, Beth Simmons and Geoffrey Garrett, “The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?” *Annual Review of Sociology*, Vol. 33, 2007, pp. 449–472；刘伟：《国际公共政策的扩散机制与路径研究》，载《世界经济与政治》，2012年第4期，第40—58页；田野：《国际政策扩散与国内制度转换——劳资集体谈判的中国路径》，载《世界经济与政治》，2014年第7期，第118—138页；刘莲莲：《国际公共政策研究与范式创新》，载《学术月刊》，2017年第6期，第83—98页。

④ 秦亚青：《知识涵化与社会知识再生产——以中国国际关系理论发展路径为例》，载《世界经济与政治》，2023年第1期，第3—24页。

际发展知识传播提供新视角，并且为进一步讨论关于知识的国际政治经济学打开新空间。^① 其三，超越传统的比较静态分析，基于动态视角从国际压力与国内结构出发提出主要国家间政策“存同求异”^② 协同演化的动力机制，一定程度上弥补了既有研究对政策扩散如何发生以及以何种特点发生的关注不足。

二、中国国际发展政策扩散的既有研究及其不足

政策扩散意味着某一政府的政策选择受到其他政府政策选择的影响。^③ 一般认为，政策扩散研究起源于对美国不同州之间政策趋同的实践分析，成为公共政策研究领域的一个重要分支。王浦劬等在分析中国国内政策扩散的模式与机制时指出，“公共政策扩散是一种政策活动从一个地区或部门扩散到另一地区或部门，被新的公共政策主体采纳并推行的过程”。^④ 随着经济全球化的推进，不同国家间政策相互影响的现象日益突出，发生在不同国家之间的跨国政策扩散变得更加普遍。简言之，跨国政策扩散是指某一国家内的政府决策受到其他国家先前政策选

^① 作为一种探索性的提法，知识的国际政治经济学旨在探讨知识的跨国流动对国际体系、国家间政治关系与国家内部政治结构和过程的影响，反之亦然。中文学界围绕相关议题的研究近年来呈明显增长态势，但似尚未就此提出较为系统的研究议程。参见李小云：《发展知识体系的演化：从“悬置性”到“在场性”》，载《人民论坛·学术前沿》，2017年第24期，第86—94页；徐佳利：《知识分享、国际发展与全球治理——以世界银行实践为主线》，载《外交评论》，2020年第5期，第126—154页；温尧：《权力与偏见：当代崛起国的治理知识传播难题》，载《当代亚太》，2022年第2期，第4—33页；陈兆源：《对外投资合作中本土知识的国际表达》，载郑宇、陈拯主编：《国际关系理论的发展创新——复旦国际关系评论（第32辑）》，上海人民出版社2023年版，第363—372页；陈兆源、李晨阳：《对外投资合作与中国式现代化的发展知识扩散》，载《拉丁美洲研究》，2023年第6期，第18—39页；汤蓓、扈赫扬：《制度环境与国际组织的知识生产》，载《世界经济与政治》，2024年第6期，第128—155页；郭语：《OECD在国际发展中的角色转型：从制度构建到知识供给》，载《全球化》，2025年第3期，第50—59页；徐秀丽、马俊乐：《从万隆会议到“全球南方”崛起：国际发展知识范式转型探索》，载《西亚非洲》，2025年第2期，第27—43页。

^② 在本文提出的主要国家间政策“存同求异”的动力机制中，“存同”意味着国际压力提高下的政策趋同是难以避免的，“求异”则表示国内结构差异下的政策趋异是可以追求的。

^③ Charles R. Shipan and Craig Volden, “Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners,” *Public Administration Review*, Vol. 72, No. 6, 2012, pp. 788—796. 相较于政策学习，政策扩散概念的适用面更广。政策扩散与政策转移、政策移植等概念的联系和区别，参见陈芳：《政策扩散、政策转移和政策趋同——基于概念、类型与发生机制的比较》，载《厦门大学学报（哲学社会科学版）》，2013年第6期，第8—16页；邓剑伟等：《政策移植、政策扩散与政策创新的比较研究》，载《中国公共政策评论》，2016年第2期，第132—148页。

^④ 王浦劬、赖先进：《中国公共政策扩散的模式与机制分析》，载《北京大学学报（哲学社会科学版）》，2013年第6期，第14页。

择的系统性限定。^①在讨论涉及中国国际发展政策的跨国扩散时，既有研究主要从三方面展开。

一是中国国际发展政策的独特性，这是发生跨国政策扩散的前提。有研究强调了新兴援助国与传统援助国之间的差异，这种二分法通常以是否具有经济合作与发展组织发展援助委员会的成员资格为区分，并将中国作为新兴援助国的关键案例。^②庞珣划分了两种截然不同的理想类型，即传统援助国代表的“垂直范式”和新兴援助国体现的新型“水平范式”，并从援助关系中的核心概念、前提假设、基本原则和起始关系四方面进行了归纳。在她看来，以中国为代表的新兴援助国水平型新范式着眼于南南合作，是共同经历和情感基础上团结与合作的表现，奉行不干涉内政原则，打造互惠互利、相互帮助的发展伙伴。^③在范式区分的基础上，有学者考察了不同援助国的资金分配特点。如有实证研究发现，中国同经济合作与发展组织发展援助委员会成员国的对外援助区位选择偏好存在明显差异，中国对外援助规模与受援国制造业发展水平呈负相关，与受援国自然资源禀赋无关，与受援国西方式民主化水平呈负相关，与受援国政府治理能力呈正相关。^④也有学者从话语叙事角度讨论南方发展合作伙伴与西方援助者的区别（见表1）。^⑤郑宇则注意到在发展援助和南南合作两种长期分割的模式开始趋同的背景下，新兴经济体同欠发达国家正在形成一种新型国际发展合作方式，在合作领域、方式和渠道方面显现出新特征。^⑥

① 显然，这是从相当广义的角度对政策扩散给出的一种定义，几乎将一切受他国先前政策影响而出台的本国政策都归为跨国政策扩散的产物，政策的趋同调整甚至政策的趋异调整均有可能被视作政策发生扩散的证据。参见 Beth A. Simmons, Frank Dobbin and Geoffrey Garrett, “Introduction: The International Diffusion of Liberalism,” *International Organization*, Vol. 60, No. 4, 2006, p. 787。

② “援助国”一词可能不能完全概括中国等新兴经济体的国际发展合作实践，但为表述方便，这里依旧保留“援助”的提法。参见林毅夫、王燕：《超越发展援助：在一个多极世界中重构发展合作新理念》，北京大学出版社2016年版；Yijia Jing, Alvaro Mendez and Yu Zheng, *New Development Assistance: Emerging Economies and the New Landscape of Development Assistance*, Palgrave Macmillan, 2020。

③ 庞珣：《新兴援助国的“兴”与“新”——垂直范式与水平范式的实证比较研究》，载《世界经济与政治》，2013年第5期，第31—54页。

④ 王雪莹：《受援国经济结构、政体类型与中国对外援助的区位选择》，载《世界政治研究》，2023年第1期，第52—81页；Axel Dreher, Peter Nunnenkamp and Rainer Thiele, “Are ‘New’ Donors Different? Comparing the Allocation of Bilateral Aid Between nonDAC and DAC Donor Countries,” *World Development*, Vol. 39, No. 11, 2011, pp. 1950—1968; Anke Hoeffler and Olivier Sterck, “Is Chinese Aid Different?” *World Development*, 2022, DOI: 10.1016/j.worlddev.2022.105908。

⑤ Emma Mawdsley, *From Recipients to Donors: Emerging Powers and the Changing Development Landscape*, Zed Books, 2012.

⑥ 郑宇：《新型国际发展合作范式的初现与挑战》，载《中国社会科学评价》，2021年第2期，第104—117页。

表 1 西方援助者与南方发展合作伙伴的象征性主张对比

西方援助者	南方发展合作伙伴
慈善	机会
对不幸者的道德义务	与其他发展中国家的团结
基于知识、制度、科学与技术优越感所形成的专长	基于在贫困国家情境中直接推进发展的亲身经验所形成的专长
对不同且遥远的“他者”的同情	建立在共享身份与共同经验之上的共情
悬置义务的美德，不求报答	互利共赢的美德，承认互惠

资料来源：参见 Emma Mawdsley, *From Recipients to Donors: Emerging Powers and the Changing Development Landscape*, p. 153。

与此同时，越来越多的学者基于中国的国际发展合作实践提炼理论，总结了相关政策的独特性。徐秀丽和李小云基于中国对非洲援助的政策与实践，将中国国际发展政策概括为“平行经验分享”，并坦言这一基于中国在场性发展实践之上的叙事框架与既有的漫游全球的西方悬置性发展知识之间形成了某种张力。^① 同样是基于中非发展合作的实践，唐晓阳将中国对非洲的发展合作模式称为“协同演化的务实主义”（coevolutionary pragmatism）。^② 相较于“华盛顿共识”的线性思维和僵化的经济发展教条，中国的国际发展合作着眼于经济增长和产业升级，植根于实验、试错和适应等务实的实践过程，尤其体现出渐进主义特征和对本土知识的重视。^③ 还有研究基于中国国际发展合作特色实践的成效，提炼出“国际耐心资本”“发展导向型援助”“造血金融”“生产性债务”等一系列学术概念，^④ 它们都强调了中国国际发展政策所蕴含的创新性有助于南方国家获得发展。这类研究虽然为探讨南—北

^① 徐秀丽、李小云：《平行经验分享：中国对非援助理论的探索性构建》，载《世界经济与政治》，2020年第11期，第117—135页；李小云：《发展知识体系的演化：从“悬置性”到“在场性”》，载《人民论坛·学术前沿》，2017年第24期，第86—94页。

^② Xiaoyang Tang, *Coevolutionary Pragmatism: Approaches and Impacts of China–Africa Economic Cooperation*, Cambridge University Press, 2021.

^③ Zhaoyuan Chen, “China’s Developmental Tales in Africa,” *China International Strategy Review*, Vol. 3, No. 1, 2021, pp. 202–203.

^④ Justin Yifu Lin and Yan Wang, “The New Structural Economics: Patient Capital as a Comparative Advantage,” *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, Vol. 1, No. 1, 2017, pp. 4–23; Stephen B. Kaplan, *Globalizing Patient Capital: The Political Economy of Chinese Finance in the Americas*, Cambridge University Press, 2021; 陈兆源：《时间范围与国际投资合作中的耐心资本》，载《世界政治研究》，2023年第1期，第46—51页；张海冰：《发展引导型援助——中国对非洲援助模式研究》，上海人民出版社2013年版；程诚：《“一带一路”中非发展合作新模式：“造血金融”如何改变非洲》，中国人民大学出版社2018年版；熊婉婷、张家诚、孙靓莹：《生产性债务：中国海外主权贷款与发展中国家经济增长》，载《世界经济》，2023年第9期，第3—28页。

政策扩散提供了较为丰富的基础资料，使我们对中国在国际发展合作领域的确存在政策创新，进而满足政策扩散的前提条件更有信心，但未对南—北政策扩散的政策创新进行更为系统化的梳理。

二是中国国际发展政策在全球南方的扩散。部分研究分析了中国国际发展合作对全球南方国家的积极影响，并注意到其与相应国际发展政策创新的关系，这为中国国际发展政策的南—南扩散提供了动力。^① 从经济增长来看，阿克塞尔·德雷埃尔（Axel Dreher）等构建了中国对外官方发展融资的新数据集，并采用工具变量法发现中国官方发展援助可显著促进受援国经济增长。^② 还有研究确认了以共建“一带一路”倡议为代表的基础设施合作对全球南方国家经济结构转型的积极作用。^③ 从税收能力来看，中国国际发展合作提高了受援国的税收能力，但如果仅接收官方发展援助而缺少其他官方资金流，则对后者的税收增加效应不显著，这为中国在国际发展合作中强调开发性金融提供了实证支撑。^④ 从国家治理来看，有研究发现中国国际发展合作的特征有助于提升发展中世界的国家治理能力，并通过发展知识扩散和治国理政经验交流影响全球南方的发展政策选择。^⑤ 多方面的正面效应使中国的政策创新外溢至全球南方国家。

在探讨中国国际发展政策在全球南方的扩散时，一支文献关注了这类政策扩散的机制路径。着眼于中国在全球南方的“规范性外交”，杰里米·加利克（Jeremy Garlick）和覃方杏提出了“做我所做”范式（“do-as-I-do” paradigm），从务实实

① Stephen B. Kaplan and Aparna Ravi, “Banking on the State: The Competitive Advantage of State-Led Financing,” <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5284369>.

② Axel Dreher, et al., “Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset,” *American Economic Journal: Economic Policy*, Vol. 13, No. 2, 2021, pp. 135–174; Axel Dreher, et al., *Banking on Beijing: The Aims and Impacts of China’s Overseas Development Program*, Cambridge University Press, 2022.

③ Weiping Li and Saite Lu, “Assessing Structural Transformation and the Potential Impacts of Belt and Road Initiative Projects in Africa,” *The European Journal of Development Research*, Vol. 36, No. 3, 2024, pp. 548–570; Christina Wolf, “Construction as a Springboard for Industrialisation: Chinese Overseas Construction Projects and Structural Transformation in Angola, Ethiopia and Nigeria,” *The European Journal of Development Research*, Vol. 36, No. 3, 2024, pp. 639–667; Bhaso Ndzendze and David Monyae, eds., *Perspectives on Africa–China Infrastructural and Industrial Cooperation: Empirical Findings and Conceptual Implications*, Springer, 2023.

④ Feng Liu, et al., “Aid and National Tax Capacity: Empirical Evidence from Chinese Aid,” *China Economic Review*, 2024, DOI: 10.1016/j.chieco.2024.102169.

⑤ 陈兆源、马凯云、马亮：《中国对外承包工程与东道国治理能力提升》，载《国际政治科学》，2024年第2期，第1—38页；宋微：《聚焦发展能力——中国支持非洲加强治理能力建设研究》，中国商务出版社2019年版；陈兆源、李晨阳：《对外投资合作与中国式现代化的发展知识扩散》，载《拉丁美洲研究》，2023年第6期，第18—39页；刘毅：《自主知识体系构建与全球发展治理新规范赋能——基于“发展安全联结”与“发展安全统筹”比较论析》，载《新视野》，2024年第2期，第110—119页；罗建波：《在世界大变局下推进与发展中国家的治国理政经验交流》，载《太平洋学报》，2020年第11期，第1—12页。

践、项目示范和制度模仿等路径来探讨中国向其他全球南方国家的政策扩散。^① 还有研究注意到中国正更加主动地通过与联合国等多边机构合作的方式打造政策转移伙伴关系 (policy transfer partnership)，将中国国内的政策经验经由国际组织扩散到全球南方。^② 另一支文献则关注了中国国际发展政策在全球南方扩散的政策抓手。例如中国的经济特区及工业园政策在非洲的扩散以及中国发起的农业技术示范中心在全球南方国家的政策嵌入。^③ 这些研究虽然触及中国国际发展政策的向外扩散，但对扩散对象的关注局限于全球南方，未能充分考虑到中国的国际发展政策对北方国家的影响。

三是中国对传统援助国国际发展政策的影响。全球发展治理体系中权力结构的变化是全球发展治理发生转型的根本原因。^④ 中国的发展成就和对国际发展合作的参与引领无疑将对传统援助国产生竞争，并对新自由主义的认知共同体构成挑战。^⑤ 有分析认为中国并不会对传统援助国带来实质性影响，^⑥ 但越来越多的研究开始强调中国在国际发展领域日益上升的重要影响给北方国家以及传统多边开发机构带来的政策变化。^⑦

其中有两类研究较为丰富：一类是利用贷款数据分析中国对传统援助国贷款流向的影响。研究发现，面对中国在国际发展领域的竞争，世界银行模仿式地增加了

^① Jeremy Garlick and Fangxing Qin, “China’s ‘Do-as-I-do’ Paradigm: Practice-Based Normative Diplomacy in the Global South,” *The Pacific Review*, Vol. 37, No. 5, 2024, pp. 985–1015.

^② Sebastian Haug and Laura Trajber Waisbich, “Comprehensive Power Shifts in the Making: China’s Policy Transfer Partnerships with the United Nations,” *Global Policy*, Vol. 15, No. S2, 2024, pp. 62–73.

^③ Deborah Brautigam and Tang Xiaoyang, “African Shenzhen: China’s Special Economic Zones in Africa,” *The Journal of Modern Africa Studies*, Vol. 49, No. 1, 2011, pp. 27–54; Jing Zhang, “Investigating the Politics of Policy Learning: The Industrial Park Programme in Ethiopia and Its Engagement with China,” Ph. D. Dissertation, University College London, 2024; Xiuli Xu, et al., “Science, Technology, and the Politics of Knowledge: The Case of China’s Agricultural Technology Demonstration Centers in Africa,” *World Development*, Vol. 81, 2016, pp. 82–91.

^④ 黄超：《全球发展治理转型与中国的战略选择》，载《国际展望》，2018年第3期，第32—33页。

^⑤ 关于认知共同体的相关讨论，参见 Peter M. Haas, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination,” *International Organization*, Vol. 46, No. 1, 1992, pp. 1–35。

^⑥ Chris Humphrey and Katharina Michaelowa, “China in Africa: Competition for Traditional Development Finance Institutions?” *World Development*, Vol. 120, 2019, pp. 15–28; Salvatore Babones, John H. S. Åberg and Obert Hodzi, “China’s Role in Global Development Finance: China Challenge or Business as Usual?” *Global Policy*, Vol. 11, No. 1, 2020, pp. 326–335.

^⑦ 同样值得注意的是，新兴援助国之间的竞争也受到学界关注。参见 Gerda Asmus-Bluhm, et al., “Does India Use Development Finance to Compete with China? A Subnational Analysis,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 69, No. 2–3, 2025, pp. 406–433。

对基础设施项目的投资。^①还有一些从援助竞争视角出发的研究则提供了基于贷款国别分配的经验证据，认为中国的共建“一带一路”倡议促使包括美国在内的部分发达国家加大了对特定发展中国家的援助投入。^②不过也有研究发现，在美国操控下，亚洲基础设施投资银行的发展中创始成员国只能惩罚性地获得更少的世界银行基础设施项目。^③与这类聚焦援助数据的研究不同，另一类文献重点讨论了中国影响下的传统援助国政策变化。余博闻强调，中国作为非西方国际发展合作方案的主要建构者，对西方主导的全球发展治理构成了竞争压力，从而导致国际发展合作体系发生深度变革。^④近年来不少研究聚焦基础设施领域，强调中国的国际发展合作特质使得基础设施的重要性不断提升，北方国家受此影响既存在政策的模仿与学习，也存在政策的差异化。^⑤具体而言，有学者发现中国的国际发展合作提升了受援国议价能力，使得传统援助国及世界银行等传统多边开发机构为保持竞争力、争夺发展中国家的支持而改变行为和工具，如减少对发展中国家贷款的附加条件，甚至带来传统援助国制裁政策的转变。^⑥可以看出，尽管中国与传统援助国之间不乏互补与互鉴空间，但就政策扩散这一议题而言，竞争驱动型的南—北政策扩散现象正获得学界更多关注。不过，对此类政策扩散的机制以及具体特点的理论分析仍不够充分。

① Alexandra O. Zeitz, “Emulate or Differentiate? Chinese Development Finance, Competition, and World Bank Infrastructure Funding,” *The Review of International Organizations*, Vol. 16, No. 2, 2021, pp. 265–292.

② Krishna Chaitanya Vadlamannati, et al., “Building Bridges or Breaking Bonds? The Belt and Road Initiative and Foreign Aid Competition,” *Foreign Policy Analysis*, 2023, DOI: 10.1093/fpa/orad015; Tim Röthel, “Geopolitics and Subnational Aid Allocation: Competition Between China and the West,” https://godad.uni-goettingen.de/uploads/papers/Roethel_2025.pdf.

③ Jing Qian, James Raymond Vreeland and Jianzhi Zhao, “The Impact of China’s AIIB on the World Bank,” *International Organization*, Vol. 77, No. 1, 2023, pp. 217–237.

④ 余博闻：《权力·话语·实践——全球治理深度变革的逻辑》，第181—224页；余博闻：《治理竞争与国际组织变革——理解世界银行的政策创新》，载《世界经济与政治》，2018年第6期，第78—107页。

⑤ Yukyung Yeo, “Competitive Infrastructure Investment Diffusion: Emulating and Learning from China,” pp. 1002–1026; Saori N. Katada and Jessica Liao, “China and Japan in Pursuit of Infrastructure Investment Leadership in Asia: Competition or Convergence?” *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, Vol. 26, No. 3, 2020, pp. 449–472; 黄继朝、陈兆源：《竞争与差异化：日本对东南亚基础设施投资的策略选择》，载《日本学刊》，2022年第2期，第64—90页。

⑥ Diego Hernandez, “Are ‘New’ Donors Challenging World Bank Conditionality?” *World Development*, Vol. 96, 2017, pp. 529–549; Haley J. Swedlund, “Is China Eroding the Bargaining Power of Traditional Donors in Africa?” *International Affairs*, Vol. 93, No. 2, 2017, pp. 389–408; Yasutami Shimomura, “The Role of Emerging Donors in the Traditional Donor–Recipient Relationship: The Case of China in Myanmar,” *China International Strategy Review*, Vol. 4, No. 2, 2022, pp. 335–350; Shahar Hameiri and Lee Jones, “International Development Financing in the Second Cold War: The Miserly Convergence of Western Donors and China,” *Development and Change*, Vol. 56, No. 1, 2025, pp. 3–30.

综上，围绕中国国际发展领域的政策扩散，既有研究取得了一定成果，但仍存在进一步探讨的空间。一方面，对南—北政策扩散有意识的关注尚显不足。在部分文献中，新兴援助国会对传统援助国政策产生影响、传统援助国在某些政策上变得越来越像新兴援助国等观点已得到一定程度的认可。这使得对国际发展领域的南—北政策扩散进行更系统、更自觉、更具理论意涵研究的时机愈加成熟。另一方面，对政策扩散过程中既出现政策趋同又存在政策趋异的现象未能提供统一的理论解释。虽然有研究关注到“国际竞争”可被用于解释南—北政策扩散为何发生，但较少为这类竞争驱动型的南—北政策扩散如何发生以及以何种特点发生提供足够令人满意的理论分析。事实上，政策趋同和政策趋异实为竞争驱动型政策扩散的“一体两面”，应纳入统一的理论分析框架，这也为本文提出“存同求异”的协同演化机制创造了契机。

三、中国的国际发展合作创新与北方国家的政策调整

根据埃弗里特·罗杰斯（Everett M. Rogers）提出的定义，政策扩散是指“一项创新随着时间的流逝在一个社会系统的成员之间通过某种渠道被沟通的过程”。^① 尽管罗杰斯可能过度放大了沟通对政策扩散所起的作用，但他对创新的强调是十分正确的。如果从政策扩散接受方的视角来看，当特定政府关于是否采用某项政策创新的决定受到其他政府先前所做选择的影响时，就发生了政策扩散。^② 因此，对政策扩散的分析和解释宜遵循以下步骤：首先要识别政策扩散输出方的政策创新，其次要确认政策扩散接受方的相应政策调整，然后才能在此基础上对特定类型的政策扩散进行理论解释。^③ 本文对国际发展领域南—北政策扩散的讨论即依此展开。

（一）中国的国际发展合作创新

一国国内发展的成败会产生外溢效应，并与全球发展治理产生联动。^④ 中国的国际发展合作创新可被视为中国国内发展经验的国际延伸，相关政策创新主要体现

^① Everett M. Rogers, *Diffusion of Innovations*, The Free Press, 2010, pp. 3–5.

^② 田野：《国际政策扩散与国内制度转换——劳资集体谈判的中国路径》，载《世界经济与政治》，2014年第7期，第123页。

^③ 本文的写作同样遵循了先事实后解释的方式，限于篇幅，理论解释部分后不再安排专门的案例分析。

^④ 孙吉胜：《全球发展治理与中国全球发展治理话语权提升》，载《世界经济与政治》，2022年第12期，第8页。

在重点领域、融资方式和伙伴关系三方面,^① 其中既包含如何做事情的程序性知识, 也包含如何想事情的概念性知识。^②

在重点领域上, 中国将基础设施建设作为国际发展合作优先方向。20世纪90年代以来, 基础设施日益成为中国在全球发展舞台上发挥作用的重要支柱。^③ 交通等基础设施具有很强的先导作用, 是中国式现代化的开路先锋。^④ 中国在国际发展合作中对基础设施的强调与国内“要想富, 先修路”的民谚一脉相承。在传统的国际发展知识中, 基础设施既具有公共产品属性, 又属于经济发展的先导产业, 外部溢出效应十分显著。不过, 新自由主义经济学主导下的国际发展知识导致许多发展中经济体的国家行为体从基础设施部门的供给者角色中退出。以共建“一带一路”倡议等为标志的中国国际发展政策再次提升了基础设施投资在全球发展治理中的重要性。该倡议将基础设施“硬联通”作为重要方向, 致力于构建以经济走廊为引领, 以大通道和信息高速公路为骨架, 以铁路、公路、机场、港口和管网为依托, 涵盖陆、海、天、网的全球互联互通网络。^⑤ 以非洲为例, 2016—2020年, 非洲开工建设的基础设施项目总额近2000亿美元, 2020年中国企业实施的项目占比已达31.4%。中非合作论坛成立以来, 中国企业利用各类资金帮助非洲国家新增和升级铁路超过1万公里、公路近10万公里, 此外还为非洲的港口、电力、通信和卫生等基础设施建设做出了重要贡献。^⑥ 这些基础设施不仅提高了当地民众的生活质量, 而且为非洲吸引外资和工业发展创造了有利条件。

在融资方式上, 中国利用开发性金融提升国际发展合作的可持续性。在中国的国际发展合作实践中, 开发性金融的主要目的是向受援国政府及其企业提供中长期贷款支持。开发性金融是“政府引导、企业主导、市场化运作”的生动反映。一直以来, 融资瓶颈是制约国际发展合作的突出挑战。开发性金融既不同于政府主导的官方发展援助, 也不同于传统的商业性贷款, 而是一种介于两者之间的国际发展融

^① 需要指出的是, 这三方面的政策如果单独来看可能都不具有“全然的”创新性, 但作为一套政策组合依然是创新的。

^② 关于知识的分类, 参见Iman Rastegari and Bari Walsh, “What Is Knowledge?” <https://www.gse.harvard.edu/ideas/usable-knowledge/15/02/what-knowledge>。

^③ Austin Strange, *Chinese Global Infrastructure*, Cambridge University Press, 2023; 王钊:《中国的基础设施建设援助与国际发展援助的“共生”——援助国产业结构差异的视角》, 载《外交评论》, 2020年第2期, 第51—81页。

^④ 李小鹏:《以交通运输高质量发展支撑中国式现代化》, 载《求是》, 2023年第19期, 第35—41页。

^⑤ 习近平:《建设开放包容、互联互通、共同发展的世界——在第三届“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的主旨演讲》, 载《人民日报》, 2023年10月19日。

^⑥ 中华人民共和国国务院新闻办公室:《新时代的中非合作》, 人民出版社2021年版。

资模式。在该模式下，政府与市场合力促进了对基础设施等长周期、高风险项目的融资支持。^① 开发性金融既通过政府信用背书弥补了公共产品提供中的市场缺陷，又通过强调项目的运营业绩培育了市场机制。中国强调发挥好亚洲基础设施投资银行、丝路基金和其他政策性、开发性、商业性金融作用，探索更多倚重人民币投融资机制和国际重大基础设施建设项目投融资制度的安排，形成长期、稳定、可持续的投资资金来源。^② 开发性金融中特定的资金循环也有助于最大限度降低贷款违约风险。对于高风险借款方，中国的政策性银行通常选择不将资金打入受援国政府控制的账户，而是将资金支付给中国的承建企业用于在海外实施建设项目。^③ 中国的开发性金融在项目选择上重点支持交通、电力和工业等有利于受援国“造血”功能的项目，以发展的可持续保障融资的可持续。

在伙伴关系上，中国坚持平等互利的国际发展合作理念。1964年，周恩来在访问非洲国家时首次提出中国对外援助“八项原则”，其中第一条便是“中国政府一贯根据平等互利的原则对外提供援助，从来不把这种援助看作单方面的赐予，而认为援助是相互的”，并在第二条明确指出“中国政府在对外提供援助的时候，严格尊重受援国的主权，绝不附带任何条件，绝不要求任何特权”。^④ 在新时代中国开展国际发展合作秉持的政策主张中，第一条即为“相互尊重，平等相待”，强调“中国一贯主张在和平共处五项原则基础上开展国际发展合作，坚持国家不分大小、强弱、贫富，都是国际社会平等成员”。^⑤ 在中非合作论坛第八届部长级会议开幕式上，习近平主席提炼总结了“中非友好合作精神”，其中就包括“平等相待”与“互利共赢”。^⑥ 这种政策取向还反映在中国学者对国际发展研究的概念创新中。徐秀丽和李小云在尝试构建中国对非援助理论时注意到，尽管在不同的历史阶段中国对非援助的内容和方式等在不断调整，但发展经验的平行分享这一实质始终未变，

^① Muyang Chen, “State Actors, Market Games: Credit Guarantees and the Funding of China Development Bank,” *New Political Economy*, Vol. 25, No. 3, 2020, pp. 453–468; 陈兆源：《投资国家能力——外国直接投资与发展中世界的国家建设》，上海人民出版社2023年版，第101页。

^② 习近平：《论坚持全面深化改革》，中央文献出版社2018年版，第314页。

^③ 这种闭合的资金循环也被部分学者称为“进出口银行循环”（eximbank cycle），参见 Deborah Brautigam, *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*, Oxford University Press, 2009, p. 142; Sebastian Horn, Carmen M. Reinhart and Christoph Trebesch, “China's Overseas Lending,” NBER Working Paper, No. 26050, Cambridge, July 2019。

^④ 《周恩来选集》（下卷），人民出版社1984年版，第429页。

^⑤ 中华人民共和国国务院新闻办公室：《新时代的中国国际发展合作》，第7页。

^⑥ 习近平：《同舟共济，继往开来，携手构建新时代中非命运共同体——在中非合作论坛第八届部长级会议开幕式上的主旨演讲》，载《人民日报》，2021年11月30日。

并以“平行经验分享”来为这种平等关系下的启发式学习命名。^① 莉娜·本纳卜杜拉（Lina Benabdallah）也指出，中国在国际发展政策中成功地将自身定位为一个平等伙伴而非一个具有优越感的大国，这有助于其政策取得成功。^② 坚持平等互利的伙伴关系也是新兴援助国“水平范式”与传统援助国“垂直范式”的重要差异。

（二）北方国家国际发展合作中的政策趋同

2018年，埃玛·莫兹利（Emma Mawdsley）已敏锐地意识到国际发展领域的“南方化”现象，即北方援助者的政策与参与国际发展合作的南方国家越来越相似。^③ 观察到上述政策趋同是确认全球发展治理中南—北政策扩散确有其事的要件之一（见表2）。^④ 这里同样按照重点领域、融资方式和伙伴关系的顺序，指出并确认北方国家与南方国家在国际发展合作中的政策趋同。

表2 全球发展治理中的南—北政策扩散

政策维度	中国的国际发展合作创新	北方国家的政策调整	
		调整前	调整后
重点领域	将基础设施建设作为国际发展合作的优先方向	冷战后基础设施投资合作大幅减少	更加重视基础设施投资项目，但突出所谓“高质量基础设施”
融资方式	利用开发性金融提升国际发展合作可持续性	对官方发展援助与其他官方资金流进行泾渭分明的划分	更加接受以开发性金融方式促进本国出口和对外投资，但侧重动员私营资本
伙伴关系	坚持平等互利的国际发展合作理念	将对外援助包装为出于同情或补偿心理的慈善行为	更加强调与受援国之间务实的“互利”伙伴关系，但加码实施外部规制

资料来源：笔者自制。

① 徐秀丽、李小云：《平行经验分享：中国对非援助理论的探索性构建》，载《世界经济与政治》，2020年第11期，第117—135页。

② Lina Benabdallah, *Shaping the Future of Power: Knowledge Production and Network-Building in China-Africa Relations*, University of Michigan Press, 2020.

③ Emma Mawdsley, “The ‘Southernisation’ of Development?” pp. 173—185.

④ 趋同通常被认为是发展演化中的相似趋势，并在组织结构、过程和运行方面产生相似性。参见 Clark Kerr, *The Future of Industrial Societies: Convergence or Continuing Diversity?* Harvard University Press, 1983; Colin J. Bennett, “What Is Policy Convergence and What Causes It?” *British Journal of Political Science*, Vol. 21, No. 2, 1991, pp. 215—233。

在重点领域上，北方国家变得更加重视基础设施合作项目。冷战后一段时期内，传统援助体系的资源分配从生产性部门与经济基础设施更多地转向社会部门与人道援助，基础设施项目在北方国家对外援助中的占比明显下滑。^① 2013 年中国提出共建“一带一路”倡议后，北方国家纷纷推出具有较强政府支持色彩的大型海外基础设施投资计划，被普遍视为对共建“一带一路”倡议的回应与对冲。2015 年，日本推出“高质量基础设施伙伴关系”（PQI），以经济效率、安全、面对自然灾害的韧性、考虑环境与社会影响以及当地经济社会贡献等要素为核心，并推动所谓“高质量基础设施”话语及规则国际化。^② 2021 年，欧盟启动“全球门户”（Global Gateway）战略，计划在 2021—2027 年筹集 3000 亿欧元用于促进数字、能源和交通等领域的智能、清洁与安全的互联互通。^③ 2022 年，美国推动七国集团发起“全球基础设施与投资伙伴关系”（PGI），目标是到 2027 年由七国集团合计动员 6000 亿美元资金用于基础设施投资。^④ 正如布鲁盖尔智库高级研究员西蒙娜·塔利亚皮特拉（Simone Tagliapietra）指出的，“全球门户”战略的重要性不在于其是否提供了新的资金，而是标志着欧洲更加关注基础设施发展和互联互通这一战略问题。^⑤ 中国对基础设施投资的重视对发达国家产生了明显的溢出效应，使其加大了对发展中国家基础设施的投入。

在融资方式上，北方国家更愿意接受以开发性金融的方式促进本国贸易出口和对外投资。1960 年成立经济合作与发展组织发展援助委员会的初衷之一正是为了防止或限制成员国将援助作为出口信贷工具，进而“扭曲”与其他成员国的竞争。美国尤其担忧前殖民地宗主国利用对外援助维持在特定地区的经济特权。多年来，该

① Ulrikke Wethal, “Building Africa’s Infrastructure: Reinstating History in Infrastructure Debates,” *Forum for Development Studies*, Vol. 46, No. 3, 2019, pp. 473–499.

② Ministry of Foreign Affairs of Japan, “Partnership for Quality Infrastructure,” <https://www.mofa.go.jp/files/000117998.pdf>.

③ 2025 年 10 月，欧盟委员会主席冯德莱恩在第二届“全球门户”论坛上宣布“欧洲团队”（包括欧盟机构、欧盟成员国及欧洲复兴开发银行）已提前两年实现其最初设定的 3000 亿欧元投资目标。参见 European Commission, “Global Gateway: Up to 300 Billion for the European Union’s Strategy to Boost Sustainable Links Around the World,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6433; European Commission, “President von der Leyen Announces Global Gateway Has Reached Its 300 Billion Investment Target Building Smart, Clean Links Around the World,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_25_2346。

④ The White House, “Remarks by President Biden at Launch of the Partnership for Global Infrastructure and Investment,” <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/06/26/remarks-by-president-biden-at-launch-of-the-partnership-for-global-infrastructure-and-investment/>.

⑤ Simone Tagliapietra, “The Global Gateway: A Real Step Towards a Stronger Europe in the World?” <https://www.bruegel.org/blog-post/global-gateway-real-step-towards-stronger-europe-world>.

委员会始终强调区分并规范官方发展援助与其他形式官方融资之间的界限。2005年《巴黎宣言》确立的援助有效性议程也可被归为对这种边界划定“再确认”的实践，旨在确保官方发展援助真正服务于发展目标。^①然而，中国等南方国家的国际发展政策使北方国家逐渐转向并接纳开发性金融的理念。该理念的核心在于尝试拓宽官方发展援助的定义，使其能够更好地撬动私营部门的投资，这类“混合融资”正成为北方国家新的“政策正统”。^②2015年，受共建“一带一路”混合融资规则影响，经济合作与发展组织发展援助委员会突破传统官方发展援助框架，参照南南合作经验提出了“可持续发展官方支持总额”(TOSSD)的新概念。^③该概念包括官方直接提供和官方撬动的、用于促进发展中国家可持续发展的所有优惠及非优惠资金，同时设有补充表格来收集官方出口信贷、多边银行提供的短期贸易融资、私人慈善捐资、对外直接投资和汇款等数据，以全面掌握流入发展中国家的所有资金。^④有研究指出，北方国家面对中国的发展融资竞争，倾向于选择通过更大规模的非官方发展援助、基础设施项目和更灵活的融资安排来保持吸引力和维持影响力。^⑤对欧盟“全球门户”战略的剖析则明确指出，该战略的目的包括提供经济外交支持、在国际竞争性招标中推广欧盟方案以及帮助企业组建欧洲投标联合体等，说明开发性金融及出口信贷等工具已被系统性地纳入欧盟的国际发展政策。^⑥特朗普于2018年将《更好利用投资引导开发法案》(BUILD Act)签署成法。在该法授权下，美国政府整合海外私人投资公司与美国国际开发署的发展信贷管理局以及几个较小的办事处和基金，于2019年正式成立了美国国际开发金融公司(IDFC)，主要负责为中低收入国家的发展项目提供融资，并以股权、贷款和担保等工具支持“合格投资者”在海外投资。^⑦

① William Hynes and Simon Scott, “The Evolution of Aid Statistics: A Complex and Continuing Challenge,” in Gerardo Bracho, et al., eds., *Origins, Evolution, and Future of Global Development Cooperation: The Role of the Development Assistance Committee (DAC)*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, 2021, pp. 248–271.

② Emma Mawdsley, “The ‘Southernisation’ of Development?” pp. 181–182.

③ 周弘、杨成玉、荣丹：《从“官方发展援助”到“可持续发展官方支持总额”：国际发展援助统计方法的变革》，载《西亚非洲》，2022年第4期，第3—21页。

④ 陶平生等：《共建“一带一路”国际规则研究》，中国发展出版社2021年版，第21页。

⑤ Shahar Hameiri and Lee Jones, “China, International Competition and the Stalemate in Sovereign Debt Restructuring: Beyond Geopolitics,” *International Affairs*, Vol. 100, No. 2, 2024, pp. 691–710.

⑥ Yunnan Chen and Nerea Craviotto, “Strange Bedfellows? Blending Development and Export Finance in Europe’s Global Gateway,” <https://odi.org/en/insights/strange-bedfellows-blending-development-and-export-finance-in-europes-global-gateway/>.

⑦ Shayerah I. Akhtar and Nick M. Brown, “U. S. International Development Finance Corporation: Overview and Issues,” https://www.congress.gov/crs_external_products/R/PDF/R47006/R47006.7.pdf.

在伙伴关系上，北方国家开始更加强调与受援国之间务实的“互利”伙伴关系。在传统叙事中，北方国家常以慈善与道义责任作为其对外援助的正当性基础，强调援助国与受援国的单向关系，与南南合作语境下国际发展合作所强调的互利共赢伙伴关系相去甚远。中国与其他全球南方国家在南南合作中建立的平等互利伙伴关系使北方国家反思自身援助理念。进入21世纪后，传统援助国对南南合作的典型案例进行了详尽的调查研究，并开始刻意营造更加平等的伙伴关系，北方国家的个别提法甚至与中国对外援助“八项原则”雷同。^①近年来，发达国家在其国际援助话语中日益强调与受援国之间务实的“互利互惠”关系，而非单方面施以怜悯的慈善行为。2023年的七国集团领导人声明在最后展望未来时表示，“我们将促进同发展中国家与新兴市场国家，特别是非洲国家的互利伙伴关系”。^②2025年7月，美国总统特朗普在白宫与5位非洲国家领导人举行会谈时，表示将“寻求基于经济互利的伙伴关系”。^③2025年美国国际发展署（USAID）的关闭意味着美国进一步在国际发展合作中抛弃了原先的慈善导向。美国国务卿马尔科·鲁比奥（Marco Rubio）将正式关闭美国国际发展署视作一个“全球伙伴关系”新时代开始的标志。^④北方国家正越发频繁地通过模仿南方国家的“互利共赢”话语在国际发展合作中更强烈地主张自身利益。

（三）北方国家国际发展合作中的政策趋异

北方国家在国际发展合作重点领域、融资方式和伙伴关系等三方面的政策趋同调整有助于确认南—北政策扩散的发生。与此同时，北方国家参与国际发展合作时的政策趋异现象也不容忽视。如前所述，南—北政策扩散过程中存在的差异化成分恰恰是竞争驱动型政策扩散的“一体两面”。^⑤

在重点领域上，北方国家虽然开始重新重视基础设施合作，但倾向于突出所谓“高质量基础设施”。作为最早感受到中国海外基础设施投资竞争压力的国家，日本在中国提出并实施共建“一带一路”倡议后明显加快了政策调整，并采取差

^① 周弘：《国际援助的多样性与共同性——一种全球的视角》，载《中国社会科学》，2023年第5期，第180—181页。

^② “G7 Leaders’ Statement,” <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100591757.pdf>.

^③ Landry Signé, “Prosperity and Power: Trump’s Selective US–Africa Summit and the Race with China,” <https://www.brookings.edu/articles/prosperity-and-power-trumps-selective-us-africa-summit-and-the-race-with-china/>.

^④ Marco Rubio, “Making Foreign Aid Great Again,” <https://statedept.substack.com/p/making-foreign-aid-great-again>.

^⑤ 某种意义上，此处的政策趋同和政策趋异可能分属不同层次。例如可大致认为，北方国家在国际发展合作领域中的政策趋同主要表现在总体方向层次，而政策趋异主要表现在具体操作层次。当然，这并非绝对。感谢匿名审稿专家对此观点的贡献。

差异化策略。2015年3月，中国发布《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》。^①同年5月，日本便宣布构建“高质量基础设施伙伴关系”，强调所谓“高质量基础设施”的优势与重要价值，并推动这一表述被写入2015年二十国集团安塔利亚峰会成果文件。^②2016年，日本进一步在七国集团层面促成了旨在推进“高质量基础设施”投资的“七国集团伊势志摩原则”，并在2019年二十国集团大阪峰会上推动达成《二十国集团高质量基础设施投资原则》。^③在此基础上，北方国家相继主导出台了2021年经济合作与发展组织《高质量基础设施投资实施手册》、2022年《二十国集团高质量基础设施投资（QII）指标纲要》，经济合作与发展组织还于2024年基于首个全球高质量基础设施项目认证框架正式启动“蓝点网络”（Blue Dot Network）项目认证工作，围绕所谓“高质量基础设施”的实施措施趋于细化。^④在此期间，以扩大国际基础设施投资为主要政策目标的欧盟“全球门户”战略与七国集团发起的“全球基础设施与投资伙伴关系”都将所谓“高质量基础设施”作为重要政策标识。北方国家所突出的“高质量基础设施”将全生命周期成本、透明与反腐败、环境与社会影响以及债务可持续等原则嵌入项目筛选与执行流程，被普遍认为意在塑造与中国在基础设施领域的“质量和标准差异”。

在融资方式上，北方国家虽然更趋广泛地采用混合融资与政府支持的市场化运作，但侧重于动员私营资本。北方国家在接纳开发性金融的同时注重在公私伙伴关系（PPP）中更多引导私营部门在项目计划、实施和资金调配等过程中积极发挥作用并分担部分风险。日本利用国际协力机构（JICA）和国际协力银行（JBIC）等机构，通过与民间金融机构及亚洲开发银行等多边开发机构的协调出资与共同基金，

① 国家发展改革委、外交部、商务部：《推动共建丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的愿景与行动》，载《人民日报》，2015年3月29日。

② 这也是“高质量基础设施”（quality infrastructure）的提法在二十国集团成果文件中首次出现，参见“G20 Leaders’ Communiqué,” <https://www.g20.utoronto.ca/2015/151116-communique.pdf>。

③ 关于日本围绕“高质量基础设施”的相关政策做法，参见黄继朝、陈兆源：《竞争与差异化：日本对东南亚基础设施投资的策略选择》，载《日本学刊》，2022年第2期，第64—90页。

④ OECD, “OECD Implementation Handbook for Quality Infrastructure Investment: Supporting a Sustainable Recovery from the COVID-19 Crisis,” https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/07/oecd-implementation-handbook-for-quality-infrastructure-investment_b9131199/479131b2-en.pdf; “G20 Bali Leaders’ Declaration,” <https://www.g20.utoronto.ca/2022/221116-declaration.html>; OECD, “The Blue Dot Network Begins Global Certification Framework for Quality Infrastructure, Hosted by the OECD,” <https://www.oecd.org/en/about/news/press-releases/2024/04/the-blue-dot-network-begins-global-certification-framework-for-quality-infrastructure-hosted-by-the-oecd.html>.

以多样化金融工具放大杠杆、导入更多私营资本参与对外基础设施与发展项目。^①美国虽然逐渐转向混合融资和公私伙伴关系，并新成立了国际开发金融公司，但该公司的法定使命与预算文本均将“动员私营资本”置于中心位置，强调“国际开发金融公司必须补充而不是取代私营资本”，强调应通过贷款、担保和股权等工具发挥撬动效应。^② 经济合作与发展组织发展援助委员会的混合融资原则及指导意见均指出，混合金融的设计应旨在通过克服市场失灵来“挤入”并带动额外的私营资本，提升项目的可融资性并增加国际发展合作的可持续性。^③ 与此密切相关，北方国家在接纳开发性金融的同时，也更加突出公共债务的可持续性与透明度，^④ 渲染中国主权贷款与“巴黎俱乐部”的规范差异，并以所谓“债务陷阱”风险为公共舆论关注点强化披露与合规压力。^⑤

在伙伴关系上，北方国家虽然在话语上转向平等互利，但执着于加码实施外部规制。北方国家在对外援助的治理实践上越来越突出社区参与、劳工权利、环境保护的实际成效和披露义务，将此类要求嵌入援助项目全周期。世界银行《环境与社会框架》(ESF)自2018年10月起适用于所有投资政策融资项目(IPF)，将相应标准列为授信和放款的前置条件。^⑥ 在基础设施投资领域，这种外部规制被明确宣示为国际发展合作的一种差异化标签。2022年，拜登在发布“全球基础设施与投资伙伴关系”时的讲话中指出，“该伙伴关系框架下的旗舰项目是使用全球最佳实践构

① Saori N. Katada and Jessica Liao, “China and Japan in Pursuit of Infrastructure Investment Leadership in Asia: Competition or Convergence?” pp. 449–472.

② Shayerah I. Akhtar and Nick M. Brown, “U. S. International Development Finance Corporation (DFC),” https://www.congress.gov/crs_external_products/IF/PDF/IF11436/IF11436.11.pdf; Daniel R. Russel and Blake Berger, “Development as Strategy: The U. S., China, and the Global South,” https://asiasociety.org/sites/default/files/2025-04/Development%20As%20Strategy-The%20U.S.%20China%20and%20The%20Global%20South_ASPI_April%202025.pdf.

③ OECD, *OECD DAC Blended Finance Guidance 2025, Best Practices in Development Co-Operation*, OECD Publishing, 2025.

④ Anna Gelpern, et al., “How China Lends: A Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Governments,” *Economic Policy*, Vol. 38, No. 114, 2023, pp. 345–416.

⑤ Yufan Huang and Deborah Brautigam, “Socialisation, Policy Opportunity, and Bureaucratic Bargaining: Explaining China’s Zig-Zag Engagement with Multilateral Debt Restructuring,” *Review of International Political Economy*, Vol. 32, No. 4, 2025, pp. 1027–1050; Pompeo Della Posta, “The Discordant ‘Debt Trap’ and ‘Secrecy’ Narratives on the Belt and Road Initiative,” *Global Policy*, Vol. 16, No. 2, 2025, pp. 348–356.

⑥ World Bank, “Environmental and Social Framework,” <https://www.worldbank.org/en/projects-operations/environmental-and-social-framework>.

建的，包括透明度、伙伴关系以及对劳工和环境的保护”。^① 在供应链尽责管理方面，北方国家的外部规制趋势尤为明显。经济合作与发展组织《关于来自受冲突影响和高风险区域的矿石的负责任供应链尽职调查指南》要求企业建立管理体系、识别与评估风险、制定并实施应对策略、进行第三方审计以及年度公开报告。^② 欧盟《企业可持续发展尽职调查指令》于2024年生效，要求企业对自身及“链上业务伙伴”的劳工状况和环境影响等履行尽责义务。^③ 可以看出，北方国家在强调受援国主体性的同时，通过出台规制的方式强化约束，将资金和项目可得性与特定治理参数相绑定，形成了与此前宏观经济“条件性”（conditionality）不同但实质功能却相近的“新条件性”，以期全球南方国家在与北方国家开展发展合作的同时更多采用符合后者利益与价值观的治理标准。

四、“存同求异”：解释竞争驱动型南—北政策扩散

国际发展合作领域的南—北政策扩散为何会呈现出趋同调整与趋异调整并存的“一体两面”，是本部分需要进一步处理的理论问题。基于前文的讨论不难发现，从北方援助国的角度来看，全球发展治理中的南—北政策扩散是一种竞争驱动型的政策扩散。^④ 在解释为何会发生跨国政策扩散时，弗兰克·多宾（Frank Dobbin）等提出了强制、竞争、学习和模仿四条常见路径。^⑤ 这对理解竞争驱动型政策扩散虽有启发，但也存在明显缺陷：一方面，竞争与强制、学习、模仿等其他路径之间存在交叉重叠；另一方面，他们所讨论的竞争多是指欠发达国家之间的“经济竞争”，更适用于竞争性自由化（competitive liberalization）语境下的政策

^① The White House, “Remarks by President Biden at Launch of the Partnership for Global Infrastructure and Investment,” <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/06/26/remarks-by-president-biden-at-launch-of-the-partnership-for-global-infrastructure-and-investment/>.

^② OECD, *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas: Third Edition*, OECD Publishing, 2016.

^③ European Parliament and Council, “Directive (EU) 2024/1760 of 13 June 2024 on Corporate Sustainability Due Diligence,” <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj>.

^④ 竞争驱动型政策扩散可能是一种特殊的政策扩散，但也应具有一定的普遍性。关于不同类型政策扩散的讨论不是本文重点，此处不作过多展开。

^⑤ Frank Dobbin, Beth Simmons and Geoffrey Garrett, “The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?” pp. 449–472.

扩散，^① 而非本文所涉及的主要大国之间因“权力竞争”或者说“地位竞争”导致的政策扩散。

在涉及竞争驱动型的政策扩散时，既有理论主要有趋同和趋异两种解释角度。通常来说，偏向社会演化和历史社会学的研究者侧重于解释趋同，而产业组织理论和生态位理论侧重于解释趋异。^② 然而，在现实世界的竞争驱动型政策扩散中，趋同和趋异往往相伴而生，反映了主要国家间政策的协同演化。^③ 本文将从协同演化的理论视角出发，提出竞争驱动型政策扩散中“存同求异”的动力机制，从而尝试为竞争条件下的政策趋同和政策趋异提供统一的解释框架（如图1）。^④ 概言之，竞争条件将触发主要国家间政策的协同演化并带来竞争驱动型政策扩散，相应的政策调整过程呈现出趋同与趋异的“一体两面”。其中，国际压力的提高导致政策趋同，而国内结构的差异带来政策趋异。“存同求异”是指竞争条件下国家间政策趋同与趋异的并存，“存同”意味着在强烈的选择压力下政策趋同可能是难以避免的，“求异”则意味着作为能动的行为体，政策差异化是国家可以主动追求的。

（一）竞争条件下国家间政策协同演化的基本过程

在这一过程中，竞争条件的存在是基本前提。所谓竞争条件的存在，即意味着如果放任不管或任由其他行为体采取行动而不做出回应，那么会使行为体自身的处境变得更为不利。在竞争条件下，大国政策的协同演化主要取决于选择环境、遗传与变异以及筛选三项机制。

一是选择环境。“选择”是达尔文式演化模型的核心机制。^⑤ 在经典达尔文主义中，种内竞争是选择环境最重要的特征。因为如果种群里的所有成员都繁殖，那么种群规模将以指数方式增加，且种群所依赖的资源是相对固定的，所以“激烈的生

^① 例如可参见钟飞腾：《中国外资政策自由化的机制：学习、可信承诺与竞争压力》，载《世界政治研究》，2018年第2期，第143—174页。

^② Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990–1990*, Basil Blackwell, 1990; Hendrik Spruyt, *The Sovereign State and Its Competitors: An Analysis of Systems Change*, Princeton University Press, 1994; 陈永：《大国崛起中海权竞争的模式与策略——基于生态位视角》，载《国际政治研究》，2023年第6期，第131—154页。

^③ 哲学家欧文·拉兹洛曾指出，“只看到差异性是老式的常谈，只看到一致性也毫无意义。看到由演化的洞察力揭示出来的差异中的一致性，或许是一种真正的辨识能力”。参见欧文·拉兹洛著，黄觉、闵家胤译：《人类的内在限度——对当今价值、文化和政治的异端的反思》，社会科学文献出版社2004年版，第226页。

^④ 协同演化视角因其不同于单向度的因果关系思维而具有某种优势。参见Yuen Yuen Ang, “Adaptive Political Economy: Toward a New Paradigm,” *World Politics*, Vol. 77, No. S1, 2025, pp. 59–60。

^⑤ 此处对“选择”（selection）一词的使用多是在演化生物学的语境下，对应演化理论中的选择机制，因而与谈论行为体做出决定的“选择”（choice）有所不同。

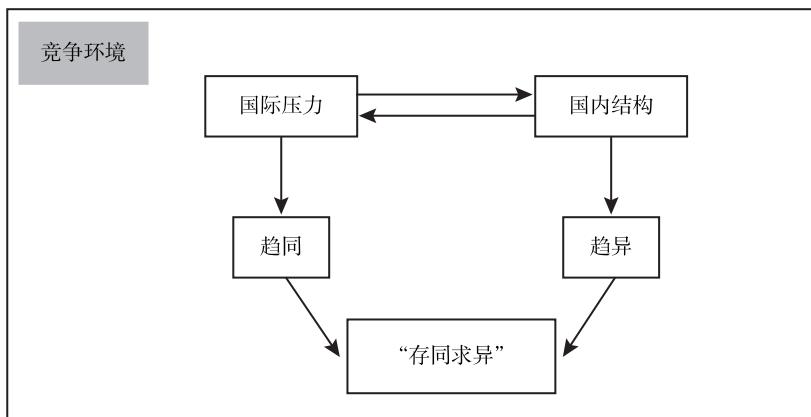


图1 竞争驱动型政策扩散的“存同求异”动力机制

资料来源：笔者自制。

存斗争”就会发生，在这种斗争中每一代只有一小部分能够幸存下来。在社会环境中，对竞争或“制度市场”“观念市场”的含糊提法取代了对竞争环境特征的细致分析。^① 选择环境会构成选择压力。在国际发展领域，这种选择压力并不仅仅源自同样提供发展资金的竞争者，也来自国际发展合作的接受方。^② 哪类政策创新被认为能更好地解决基础设施与工业化等发展瓶颈，就越能获得受援国的青睐，从而在国际权力竞争中获得优势。在基础设施、开发性金融和伙伴关系等议题上，公共产品的短缺和对援助合法性与有效性的追求使得南方与北方援助国被拉入同一选择环境，进而触发政策调整。

二是遗传与变异。在政策协同演化的语境下，遗传并不是生物学意义上的，而是指国家的既有制度、能力和认知结构等对政策选项的约束效应。^③ 正如认知演化理论所强调的，行为体会进行反思，评估政策与行动结果，进而评估其背景知识与规则模型的适应性。^④ 在此基础上，变异并非完全随机，而是通过适应

^① 戴维·莱克、罗伯特·鲍威尔编著，陈兆源译：《战略选择与国际关系》，上海人民出版社2024年版，第177页。

^② 关于将国际政治作为一种选择环境的讨论，参见 Jonathan Bendor and Jacob N. Shapiro, “Historical Contingencies in the Evolution of States and Their Militaries,” *World Politics*, Vol. 71, No. 1, 2019, pp. 126–161。

^③ Geoffrey M. Hodgson and Thorkjørn Knudsen, “Why We Need a Generalized Darwinism, and Why Generalized Darwinism Is Not Enough,” *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 61, No. 1, 2006, pp. 1–19.

^④ Emanuel Adler, *World Ordering: A Social Theory of Cognitive Evolution*, Cambridge University Press, 2019; Bowen Yu, “Cognitive Evolution and China’s International Development Cooperation,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 14, No. 4, 2021, pp. 481–505.

性学习以及对自身差异化优势的利用所产生的“定向变异”，^① 例如将类同的基础设施政策工具嵌入不同的叙事话语及合规体系。组织生态学和演化经济学等以组织和制度为分析对象，为我们理解政策惰性与选择性适应并存提供了参考。^② 生态位构建的相关理论^③则进一步论证了国家不仅被动地适应环境，也会通过能动性的定向变异来重塑环境，这是竞争条件下政策趋同与政策趋异同时发生的关键渠道。

三是筛选。在“同中有异”的政策组合推出后，选择环境将至少在绩效与合法性两个维度上对其进行筛选。^④ 在全球发展治理领域，绩效筛选更多关注国际发展政策对基础设施改善、各类资金动员以及经济社会发展等可观测的政策结果，合法性筛选则涉及第三方，包括受援国、多边机构、学界和媒体等对政策正当性的认知与可接受度的阈值。合法性与绩效并不总是相互促进，而是存在一定张力。例如，片面追求所谓高质量基础设施可能会提高合法性但却损失绩效，反过来，盲目推动基础设施快速落地虽可提升短期绩效，但却可能引发更强烈的社会争议。在筛选机制下，国家会在下一轮政策迭代时调整政策趋同与政策趋异的配比。竞争者的成功做法会被在定向学习的基础上加以扩散，而差异化标签若能在合法性与绩效上通过筛选，就会成为新的“护城河”，用于进一步巩固和打造竞争优势。

以上从选择环境、遗传与变异以及筛选三方面概述了竞争条件下国家间政策协同演化的基本过程，初步展现了竞争驱动型政策扩散中“存同求异”的动力机制（如图2）。与传统视角下强调政策趋同或趋异的二分法不同，此处的协同演化观点

① “变异”是拉马克式演化模型的核心机制。该机制与达尔文式演化模型的对比及其在国际关系研究中的应用，参见 Lilach Gilady and Matthew J. Hoffmann, “Darwin’s Finches or Larmack’s Giraffe, Does International Relations Get Evolution Wrong,” *International Studies Review*, Vol. 15, No. 3, 2013, pp. 307–327。

② 所谓“适应”，是指行为体使自身与其环境相匹配（fits itself to its environment）的过程，参见 John H. Holland, *Hidden Order: How Adaptation Builds Complexity*, Perseus Books, 1996, p. 9。关于组织生态学的经典研究，参见 Michael T. Hannan and John Freeman, *Organizational Ecology*, Harvard University Press, 1989。关于演化经济学的经典研究，参见 Richard R. Nelson and Sidney G. Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, The Belknap Press of Harvard University Press, 1982。

③ 尽管构建的生态位必然会对生物体施加选择压力，但生态位构建并非选择过程，而是一个变异和遗传的过程。关于生态位构建理论在社会科学中的应用，参见 Shiping Tang, “Niche Construction to Social Sciences: Can It Help?” *Theory and Society*, Vol. 54, 2025, pp. 209–241。

④ Donald T. Campbell, “Variation and Selective Retention in Socio – Cultural Evolution,” in Herbert R. Barringer, George I. Blanksten and Raymond W. Mack, eds., *Social Change in Developing Areas: A Reinterpretation of Evolutionary Theory*, Schenkman Publishing Company, 1965, pp. 19 – 49; Paul Cairney, “What Is Evolutionary Theory and How Does It Inform Policy Studies?” *Policy & Politics*, Vol. 41, No. 2, 2013, pp. 279–298.

有助于我们更好地理解政策的趋同和趋异为何同时发生，并初步指明了其背后的主要影响因素。具体到国际发展领域，在选择压力下，一定程度的政策趋同几乎难以避免，体现为北方国家近年来在全球发展治理中对基础设施、开发性金融和伙伴关系叙事等政策的更高接受度。但作为国内结构不同的能动行为体，大国可以通过定

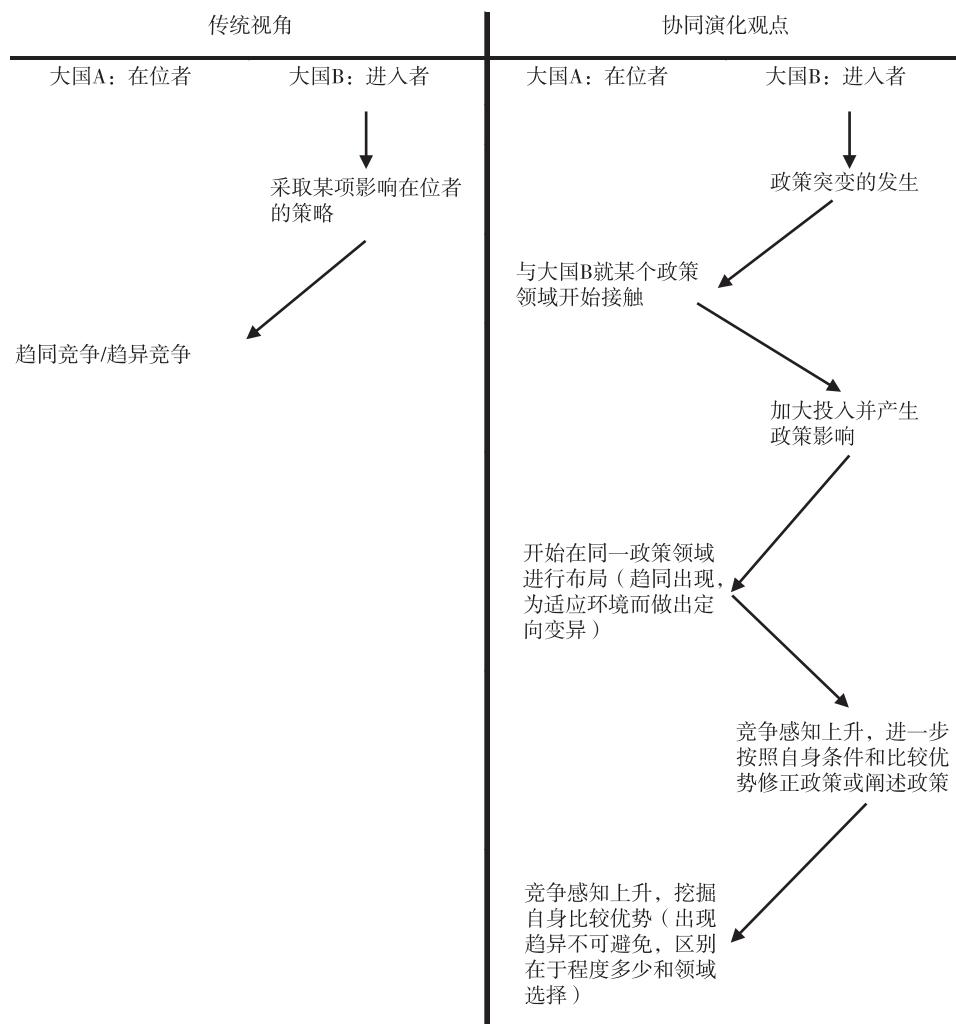


图2 关于大国政策变迁的传统视角与协同演化观点的比较

资料来源：笔者自制。参见 Yuen Yuen Ang, “Do Weberian Bureaucracies Lead to Markets or Vice Versa? A Coevolutionary Approach to Development,” in Miguel A. Centeno, Atul Kohli and Deborah J. Yashar, eds., *States in the Developing World*, Cambridge University Press, 2017, p. 300。

向变异与生态位构建主动趋异，把标准、制度、规范和能力等塑造成差异化优势。趋同与趋异相伴而生，恰恰构成了竞争驱动型南—北政策扩散的“一体两面”。^①

（二）国际压力与政策趋同

国际压力是大国在竞争条件下面临的重要选择压力。选择压力是指驱使选择过程发生的力量，是衡量筛选作用强弱的重要指标。生物学意义上，在选择压力大的环境里，只有更适应的表现型才能获得生存和繁衍，而在选择压力小的环境里，不太适应的表现型也能生存和繁衍。^② 在组织生态学看来，组织为了提高生存概率，不仅要响应内部约束，还必须对其所处环境的外部压力做出调整。^③ 这种调整的目的在于获得合法性与有效性两类资源，从而被环境“保留”。关于制度同构的相关研究也为竞争压力下的趋同提供了洞见。^④ 在阿莫斯·霍利（Amos H. Hawley）的描述中，同构是一个强制性过程，它使得总体中的个体与其他个体变得类似，以应对相同的环境条件。^⑤

在国际关系研究中，国家所能感知到的压力实际上来源于同一体系结构内与他国之间存在的竞争关系：竞争关系越紧张，国家感受到的压力就越大。^⑥ 肯尼思·华尔兹（Kenneth N. Waltz）在其结构现实主义理论中格外强调了结构压力的“同化效应”，即尽管国家的动机和禀赋各有不同，但在无政府状态下被还原为“弹子球”的国家还是会在强大的结构压力下做出相同的行为。^⑦ 在国际发展领域，援助国面临的外部压力主要表现为，如果作为援助国无所作为或反应迟缓，就会在第三方市场、话语权与制度议程上丧失相对地位。因此，当竞争者在基础设施和开发性金融等关键议题上率先增加供给时，其他主要行为体也会因面临强烈的选择压力而被

^① 竞争驱动型政策扩散中趋同与趋异的“一体两面”还可被看作波普尔对竞争思考的“回响”。在波普尔看来，竞争既导致了对自由的限制（按照马尔萨斯所说，甚至是最强者也受到竞争的压力，他们被迫竭尽全力），但用另一种方式来看，竞争也扩大了（选择的）自由，人们得以寻求新的可能性。竞争的过程有利于发现新的谋生方式并随之发现新的生活可能性，连同发现和构建新的生态学生态位（ecological niches）。参见卡尔·波普尔著，范景中等译：《通过知识获得解放——关于哲学历史与艺术的讲演和论文集》，中国美术学院出版社2014年版，第19页。

^② 王志琛：《国际关系中的选择压力：计算与应用》，载《世界经济与政治论坛》，2023年第1期，第42页。需要注意的是，这里所指的压力是来自其他国家行为体的压力，而非国家内部的各类“压力集团”。

^③ 彭璧玉：《组织生态学理论研究》，浙江大学出版社2023年版，第172页。

^④ Paul J. DiMaggio and Walter W. Powell, “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields,” *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2, 1983, pp. 147–160; 赵鼎新：《“薄同构”和“厚同构”：中国深化改革的挑战》，载《二十一世纪》，2025年10月号，第44—63页。

^⑤ Amos H. Hawley, *Human Ecology: A Theory of Community Structure*, The Ronald Press Company, 1950.

^⑥ 孙忆：《国际制度压力与中国自贸区战略》，载《国际政治科学》，2016年第3期，第137页。

^⑦ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley Publishing Company, 1979, chapter 6.

“拉入赛局”。这正是政策趋同的外在驱动力。

如果进一步拆解，国际压力既来自供给侧，即其他作为竞争者的援助国；也来自需求侧，即作为合作对象的受援国。供给侧的压力体现为竞争者通过各类政策工具形成的外部选项，需求侧的压力则来自受援国对“谁能更快更好解决基础设施瓶颈”等国际发展领域核心议题的比较与选择。当外部选项出现或各受援国针对特定政策形成较为一致的偏好时，行为体就会倾向于采取相似的政策工具以缩小差距、避免出局。

即使从生态位竞争的角度来看，国际压力下的政策趋同也具有内在合理性。生态位是指一个种群或一个物种在一个群落中的角色，是一个种群的“生存之道”。^①尽管存在所谓的生态位“异位竞争”，但面对国际压力时，对同一个生态位的争夺实际上相当常见。当竞争者通过先发项目与制度安排等政策工具尝试改变生态位结构时，其他行为体如果不去争夺同一生态位，后续就可能面临因市场受限和话语劣势等带来的边缘化风险。

中国的国际发展政策创新使其争取到了关键生态位并为受援国提供了有力的外部选项，显著推升了北方国家在开展国际发展合作时所感受和认知到的竞争压力。在投资基础设施方面，这种政策趋同是如此显而易见并伴随激烈竞争，以至于有研究者将其称为“互联互通战争”。^② 2021年七国集团推出“重建更美好世界”（B3W）后，拜登明确表示，这是因为“中国有‘一带一路’倡议，我们认为有一种更公平合理的方式来满足世界各国的（基础设施）需求”。^③ 2022年推出的“全球基础设施与投资伙伴关系”被视为七国集团回应中国在基础设施领域影响力进一步具体举措。欧盟的“全球门户”战略和日本的“高质量基础设施伙伴关系”的政策目的也被广泛解读为“一带一路”倡议的替代选项。^④ 在开发性金

① Michael T. Hannan and John Freeman, *Organizational Ecology*, Harvard University Press, 1989, pp. 95–97.

② 解一然：《“互联互通战争”？》，载《文化纵横》，2022年第1期，第12—15页。

③ The White House, “Remarks by President Biden in Press Conference,” <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/06/13/remarks-by-president-biden-in-press-conference-2>.

④ 毛维淮、马贲菲：《互联互通的地缘政治：大国基础设施竞争的行为逻辑》，载《外交评论》，2024年第5期，第1—26页；赵明昊：《大国竞争背景下美国对“一带一路”的制衡态势论析》，载《世界经济与政治》，2018年第12期，第4—31页；韦宗友：《战略焦虑与美国对“一带一路”倡议的认知及政策变化》，载《南洋问题研究》，2018年第4期，第59—71页；Gisela Grieger, “Towards a Joint Western Alternative to the Belt and Road Initiative?” https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/698824/EPRS_BRI%282021%29698824_EN.pdf; Michele Acciaro, “The G7 Challenge in Facing China’s Infrastructure Ambitions,” https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/2022-10_BuildingUpCompetitiveness_G7_Acciaro.pdf。

融方面，美国国会与行政系统多次将国际开发金融公司的政策使命与“对冲‘一带一路’倡议影响力”直接挂钩。2024年，美国国会众议院举行了“审查国际开发金融公司竞胜中国‘一带一路’的努力”听证会，显示出中国在国际发展合作领域形成的竞争压力已深刻影响美国政策议程。^① 欧盟也通过“全球门户”战略来加大发展融资规模，这被视为因面临来自中国的竞争而进行的融资方式升级。^② 在伙伴关系方面，北方国家更频繁地使用“伙伴关系”“共同利益”“互利共赢”等话语来替代传统的施惠式援助叙事，^③ 显示出在受援国偏好与话语竞争压力作用下的政策趋同。北方国家在国际压力下意识到，对特定政策的“不跟进”会产生严重后果，从而导致其在基础设施、开发性金融与伙伴关系叙事等维度出现系统性的政策趋同。

（三）国内结构与政策趋异

国内结构是国际政治经济学和比较政治经济学学者在解释主要国家对外经济政策异质性时的核心自变量。^④ 国内结构反映的是一国内部国家与社会在长期互动中形成的关系性特征，这些特征受既有规范和背景知识的影响而具有天然的自我维持倾向。^⑤ 即便在国际压力的作用下，一国可以较为迅速地完成政策调整，但其国内结构也难以在中短期发生根本性改变。在彼得·卡赞斯坦（Peter J. Katzenstein）的研究基础上，托马斯·里塞-卡彭（Thomas Risse-Kappen）认为国内结构指的是国家的政治制度、社会结构和连接两者的政策网络，包含三个层次：一是政治和社会制度的组织设置，二是它们的惯例、融入法律和习俗的决策规则和程序，三是嵌于政治文化的价值和规范。^⑥ 如果从社会演化的范式来看，国内结构及其所反映的观念和规范更像是一国的“基因”，即由国家能力、社会联盟和政治文化等构成的遗

① “Reviewing DFC’s Efforts to Out Compete China’s BRI,” <https://www.congress.gov/event/118th-congress/house-event/117260>.

② Simone Tagliapietra, “The Global Gateway: An Overview,” <https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/uploads/documents/Global%20Gateway%208-1-22.pdf>.

③ European Commission, “Opening Speech by President von der Leyen at the Global Gateway Forum,” <https://enlargement.ec.europa.eu/news/opening-speech-president-von-der-leyen-global-gateway-forum-2023-10-25>.

④ Peter J. Katzenstein, ed., *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, University of Wisconsin Press, 1978.

⑤ Bowen Yu, “Cognitive Evolution and China’s International Development Cooperation,” p. 486.

⑥ Thomas Risse-Kappen, ed., *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge University Press, 1995, pp. 21–22. 一些关于国内结构的经典研究均以揭示发达国家间国内结构的差异作为研究出发点，对本文语境下理解北方国家与南方国家之间国内结构差异的助益有限。参见 Peter J. Katzenstein, “International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States,” *International Organization*, Vol. 30, No. 1, 1976, pp. 1–45; Peter A. Hall and David Soskice, eds., *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press, 2001。

传性约束与潜能。^①在同一选择环境下，不同“基因”可通过各自的发展路径与表达规则，映射为不同的政策“表现型”，由此产生政策趋异。

总体来看，国内结构之所以导致政策趋异有两方面原因：一方面，国内结构产生的约束效应导致该国想要趋同但无法做到。即便是处于强烈的国际选择压力下，国家在政策上的调整空间仍受制于路径依赖、制度黏性与否决者等因素，迫使政府需要付出额外的努力来换取国内共识，从而抬高政策变动的成本。^②在国际与国内的双层博弈中，政府即便因外部压力而愿意趋同，也必须在国内谈判中获得足够的合法性与支持度来达到构建“赢集”的最低门槛。^③如果来自国内结构的掣肘过多，将被被动性地出现政策趋异。另一方面，也可能是更重要的，国内结构带来的赋能条件使得该国能够利用自身比较优势，在趋同的同时也通过政策趋异来谋求竞争优势。不同的国内结构有望产生不同的比较优势，比较优势则构成了竞争优势的重要来源。^④

就国际发展政策而言，政商关系类型的区分构成了国内结构差异的重要维度之一。^⑤事实上，中国在国际发展领域的政策创新深受国内政商关系的影响。^⑥总体来看，北方国家的国内政商关系更偏向市场主导下的政府规制与问责政治，其政府主要通过规制设定、合规监管与风险缓释来组织国际发展合作，而具体项目的融资与实施往往取决于私营部门的投资决策和运营能力。北方国家与中国的国内政商结构差异也塑造了前者对自身规范、优势及生态位的认知与叙事方式。例如，欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩（Ursula von der Leyen）在介绍“全球门户”战略时将其定位成“一个可信赖的品牌”，并因其“高质量、可靠的标准以及高水平的透明度和良好的治理而脱颖而出”。^⑦拜登在宣扬“全球基础设施与投资伙伴关系”时也

^① 关于在社会演化理论中将观念类比为基因的讨论，参见唐世平：《制度变迁的广义理论》，北京大学出版社2016年版，第73页。

^② Paul Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics,” *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, 2000, pp. 251–267; George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, 2002.

^③ Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games,” *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1988, pp. 427–460.

^④ 林毅夫、李永军：《比较优势、竞争优势与发展中国家的经济发展》，载《管理世界》，2003年第7期，第21—28页。

^⑤ 陈兆源、李晨阳：《对外投资合作与中国式现代化的发展知识扩散》，载《拉丁美洲研究》，2023年第6期，第18—39页。

^⑥ 陈兆源：《对外投资合作中本土知识的国际表达》，载郑宇、陈拯主编：《国际关系理论的发展创新——复旦国际关系评论（第32辑）》，第363—372页。

^⑦ “President von der Leyen Presents the Global Gateway, EU’s Strategic Approach to Investments Worldwide,” https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_21_6600.

特意强调其“本质上与众不同”，因为它“建立在我身后所有人士所代表的国家和组织的共同价值观之上”。^① 北方国家领导人的表态契合了其国内政商关系——既需要通过高标准与合规来获取国内与国际受众的合法性，也需要通过撬动私营资本来兑现供给规模。同时，类似表态也服务于其在国际发展领域对华竞争时的差异化定位。^② 因此，北方国家在国际发展领域对所谓高质量基础设施的强调、对私营资本的青睐以及对通过外部规制施加治理标准的执着，可在相当程度上被理解为其国内结构尤其是政商关系的外在投射。面对中国国际发展合作的政策创新，北方国家的应对并不是对中国政策的简单复制，而是试图在与其国内结构适配的基础上主动利用或构建“生态位”，从而获得竞争优势。

五、结论

南北关系深刻影响着全球发展治理的前景。随着中国更加积极地参与并引领国际发展合作，全球发展治理中的南—北政策扩散日益成为一个值得关注且亟待理论探讨的重大现实议题。^③ 围绕此类政策扩散是否发生以及怎样发生这一研究问题，本文主要有三点发现：其一，中国的国际发展政策确实已向北方国家扩散。出于权力不对称和地缘竞争等因素的考量，北方国家刻意否认或低估了全球发展治理中的南—北政策扩散。^④ 其二，结合中国在国际发展领域的政策创新，至少可以从重点

① The White House, “Remarks by President Biden at Launch of the Partnership for Global Infrastructure and Investment,” <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/06/26/remarks-by-president-biden-at-launch-of-the-partnership-for-global-infrastructure-and-investment/>.

② 黄继朝、陈兆源：《竞争与差异化：日本对东南亚基础设施投资的策略选择》，载《日本学刊》，2022年第2期，第64—90页。

③ 全球发展治理中的南—北政策扩散也曾在一些官方人士的讲话中有所体现。例如，2021年，时任中国商务部副部长钱克明在中非合作论坛第八届部长级会议经贸工作发布会上表示，“如果大家关注一下，会发现很多发达国家也在跟我们学习。所以，中国对非合作撬动了全球对非合作资源”。同年，时任中国进出口银行董事长胡晓炼在博鳌亚洲论坛年会上表示，“随着‘一带一路’建设获得越来越多的关注和共鸣，一些发达国家也逐渐重视对相关国家和项目的投入”。参见《国新办举行中非合作论坛第八届部长级会议经贸工作发布会》，http://www.scio.gov.cn/xwfb/gwyxwbgsxwfbh/wqfbh_2284/2021n_2711/2021n11y17r/twzb_4290/202208/t20220808_315335.html；《“一带一路”促进全球融资发展，可持续融资不是无偿援助》，<https://www.yidaiyilu.gov.cn/p/170892.html>。

④ 以南—北政策扩散最为明显的国际基础设施领域投资为例，在2021年访问尼日利亚时，美国时任国务卿布林肯曾表示，“在基础设施投资方面，这与中国或其他任何国家无关，而是我们希望将这些投资视为一场力争上游的竞赛（a race to the top）”。参见 U. S. Department of State, “Secretary Antony J. Blinken and Nigerian Foreign Minister Geoffrey Onyeama at a Joint Press Availability,” <https://2021-2025.state.gov/secretary-antony-j-blinken-and-nigerian-foreign-minister-geoffrey-onyeama-at-a-joint-press-availability/>。

领域、融资方式与伙伴关系三方面确认南—北政策扩散的发生。受中国相关政策与实践影响，北方国家开始更加重视基础设施合作项目，更加接受以开发性金融为代表的混合融资模式，更加强调与受援国之间务实的互利伙伴关系。其三，面对全球发展治理中的南—北政策扩散，北方国家表现出政策趋同与政策趋异的“一体两面”，其中政策趋异体现为突出所谓“高质量基础设施”、侧重动员私营资本以及加码实施外部规制等，反映了竞争条件下国家间政策协同演化的“存同求异”动力机制。

基于上述发现，本文具有一定的理论意义。一方面，通过关注国际发展领域南—北政策扩散的事实与机制，本文丰富了跨国政策扩散的研究议程，尝试提炼了中国国际发展合作的政策创新，为国际政治经济学研究拓展了新内容；另一方面，本文提出竞争条件下国家间政策协同演化的动力机制，从国际压力和国内结构出发将相伴而生的政策趋同和政策趋异统一纳入“存同求异”的分析框架。随着中国等全球南方国家对国际发展合作的深度参与，南方国家与北方国家之间的政策协同演化还将继续。对南—北政策扩散的研究有助于我们更自觉、更系统地总结提炼中国及其他全球南方国家的国际发展政策创新，为中国在国际发展领域的知识生产和知识传播提供了一个新视角。同时，相关研究还有助于促进国际发展领域的良性竞争，为全球南方动员起更多的发展资源，^① 推动全球发展治理体系朝着更加公正合理的方向发展。

当然，在本文基础上还有许多问题值得进一步探讨。一是转换研究视角。本文主要关注传统援助国与新兴援助国之间的互动，后续研究可从受援国的角度出发分析揭示非洲国家及其他国际发展合作伙伴国的能动性。二是细化实证分析。可在本文基础上提炼更具操作性的理论假说，对“国际压力”“国内结构”等概念进行更有效的测量和类型化，并通过文本情感、项目数据和比较案例等分析方法加以验证。三是完善分析框架。本文提出的“存同求异”分析框架的适用性并不局限于国际发展领域，后续研究可检验该框架对其他议题领域和其他类型行为体的适用性，或在此基础上构建更具一般性的国际竞争动态理论。

(截稿：2025年11月 责任编辑：主父笑飞)

^① Kevin P. Gallagher, “Working to Avoid the Kindleberger Trap: China–U. S. Collaboration on Development Finance,” <https://www.csis.org/analysis/perspectives-global-economic-order-2021>.