

# 经济失速背景下的“土耳其模式” 危机与土欧关系\*

邹志强

**内容提要:**近年来,土耳其面临政治、安全、外交与经济上的多重困局,尤其是经济的持续疲弱正在产生日益深远的内外影响,曾经被树为发展样板的“土耳其模式”也陷入危机之中。经济失速使“土耳其模式”赖以形成的经济基础大幅削弱,从而推动了国内的政治动荡与保守化,加快了埃尔多安的威权化步伐,也加剧了既有的外交困局。经济失速、民主褪色、外交困境共同导致“土耳其模式”的危机甚或破产,从而削弱了土耳其的国际地位,影响其入盟进程,使土欧双方的核心期待均遭破灭,进而动摇了双边关系的内在基础,而难民危机等外在冲击也激化了双方的分歧与矛盾。当前的土欧关系走到了调整与重建的十字路口。

**关键词:**经济失速 “土耳其模式” 危机 土欧关系

近年来,中东地区大国土耳其面临的内外多重困局十分突出,其“经济奇迹”、“安全神话”以及“民主样板”的国际形象纷纷破灭,不确定性风险不断上升。土耳其国内政局动荡有所加剧,特别是2016年的“7·15”未遂军事政变暴露出国内的深层次矛盾和危机,改变了国内的政治生态;总统埃尔多安的强人地位更加巩固,总统制修宪改革速度加快,政治威权化趋势日益明显;2016年以来国内暴恐袭击呈现常态化趋势,安全环境严重恶化。在外交上,土耳其与美国、欧盟、俄罗斯等世界大国的关系出现重大危机或调整,特别是与美国、欧盟的矛盾均明显扩大,周边外交困局也没有根本改观。同时,土耳其经济陷入持续且难以扭转的失速状态,通货膨胀率、失业率、外债水

\* 本文为上海市社科一般项目“中国与‘一带一路’沿线伊斯兰大国参与全球经济治理及合作机制研究”(项目编号:2016BGJ001)、教育部人文社科重点研究基地项目“中东 G20 国家参与全球经济治理研究”(2014JDZDSZX002)的阶段性成果,并得到中国博士后科学基金面上项目(2016M601477)的资助。感谢匿名评审专家对本文提出的宝贵意见,文中错漏之处概由作者负责。

平等经济指标均呈现恶化态势,“经济增长奇迹”消失造成的内外冲击正在逐步显现。在此背景下,土耳其的崛起势头受到沉重打击,一度被树为发展样板的“土耳其模式”失去了往日的光环,继而加剧了土耳其自身的内外困境与发展方向上的迷失。

很多国内外学者都已经认识到“土耳其模式”的危机,并从土耳其国内政治、外交或领导人等角度进行了深入研究,普遍认为“土耳其模式”的危机源于近年来土耳其国内政治与外交上的重大变动与多重困境,国内政治失衡与日益增强的威权主义严重侵蚀了“土耳其模式”的伊斯兰民主内涵,而外交上的困境与国际影响力的下降也反映出“土耳其模式”的危机。<sup>①</sup>在这种背景下,“土耳其模式”所承载的内涵、路径与效应也应被重新审视。值得注意的是,土耳其国内政治与安全形势的紧张、外交政策的困境均与经济问题存在千丝万缕的内在联系,其中经济失速是“土耳其模式”陷入危机的主要因素之一,进而也影响到土耳其的对外关系。以土耳其经济失速为背景探讨“土耳其模式”的危机及其对土欧关系的影响,有助于我们更为清晰地理解当前的土欧关系危机。

## 一 陷入失速状态的土耳其经济

自2002年正义与发展党(简称正发党)执政以来,长达十余年的经济快速增长与耀眼的经济成就有力地推动了土耳其的持续崛起,以经济增长为重要基础和主要内容的“土耳其模式”也一度声名鹊起,成为伊斯兰国家与新兴经济体发展的榜样。但近年来因受到内外多重不利因素的冲击,土耳其经济增长速度急剧下滑,陷入失速状态而蹒跚前行,经济疲弱的态势始终未有明显改观,具体表现在以下四个方面。

第一,经济增速大幅下滑。根据国际货币基金组织(IMF)的数据,2012-2015年土耳其经济增长率分别只有2.2%、4%、2.9%和3.8%。<sup>②</sup>2016年第三季度更是降为-1.8%,自金融危机以来首次出现负增长,全年经济增长率只有2.7%。这样的经济增长率与之前十年的高增长完全不可同日而语,对于制定了宏大发展愿景的土耳其政府来说更是不可接受。第二,国内通货膨胀率、失业率长期居高不下。近年来土耳其通

<sup>①</sup> 参见 Ömer Taşpınar, “The End of the Turkish Model”, *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol.56, No.2, 2014; Cihan Tugal, *The Fall of the Turkish Model: How the Arab Uprisings Brought Down Islamic Liberalism*, London: Verso Books, 2016; Oguzhan Goksel, “Perceptions of the Turkish Model in Post-Revolutionary Tunisia”, *Turkish Studies*, Vol.15, No.3, 2014; 刘义:“埃尔多安‘新土耳其’论与‘土耳其模式’的危机”,《阿拉伯世界研究》2017年第1期。

<sup>②</sup> “IMF Executive Board Concludes 2014 Article IV Consultation with Turkey”, November 21, 2014; “IMF Executive Board Concludes 2016 Article IV Consultation with Turkey”, April 22, 2016; IMF, “Turkey: Concluding Statement of the 2017 Article IV Mission”, November 4, 2016.

货膨胀率大多在7%以上,个别年份甚至高达10%,均远超正常水平和政府的控制目标(5%);失业率也一直高达10%左右,青年人、女性的失业率以及东部和东南部地区的失业率更高。土耳其政府的统计数据显示,2012-2016年的通货膨胀率分别为6.1%、7.4%、8.2%、8.8%和8.53%;同期失业率分别为9.2%、9.7%、9.9%、10.3%和11.8%。<sup>①</sup>而15-24岁青年人的失业率达到19.9%。<sup>②</sup>考虑到近年来通货膨胀率达到经济增长率的两倍甚至更多,民众可支配收入与经济增长成果的民众共享度均受到大幅侵蚀。第三,经常账户赤字虽有所收窄,但对外贸易总额不断萎缩,同时财政赤字有扩大趋势。2013-2016年土耳其外贸总额分别为4035亿美元、3998亿美元、3511亿美元和3412亿美元,贸易赤字分别为999亿美元、846亿美元、634亿美元和560亿美元。<sup>③</sup>对外贸易对经济增长的拉动作用不断下降,而政府的财政状况有所恶化。第四,货币不断贬值,外债规模特别是短期外债水平持续攀升。近年来土耳其货币里拉成为最容易受到冲击的新兴国家货币之一,经历了不断贬值的过程。2015年,土耳其里拉对美元贬值了14%以上,2016年又贬值了18%,进入2017年之后仍在大幅度贬值。土耳其总统埃尔多安甚至呼吁民众将手中的外汇兑换为里拉或黄金以支撑本国汇率稳定;同时,土耳其还寻求与俄罗斯、伊朗、中国等贸易伙伴使用本币结算。近年来,土耳其外债又出现了大幅增长趋势,外债总额占GDP的比重从2011年的39.2%增长到2016年的59.6%,同期短期外债从16%上升到23.8%。<sup>④</sup>在此背景下,土耳其国内经济信心指数不断下滑,国际评级机构穆迪、标普、惠誉也纷纷下调了土耳其的主权信用评级与未来展望。

土耳其政府一直试图通过财政与货币政策刺激出口、提振经济和稳定市场信心,但面临左右为难的政策困境。利息升降或流动性增减的政策工具均面临重大风险,里拉已严重贬值,如果土耳其央行诉诸宽松政策,就会导致通货膨胀率大幅上涨,国内价格上升也反过来加剧货币贬值的压力;而财政状况也不理想,难以承受大规模赤字。通胀率居高不下制约了土耳其央行进一步采取降低利率以刺激经济增长的政策手段,而经济增速放缓又对央行采取独立货币政策构成巨大压力。同时,土耳其的信用评级被大面积调降直接影响其投资吸引力;货币贬值和资金外流使坏账陡增的风险变得越来越大。经济增速低迷、通货膨胀率高企、债务上升以及政策手段的不足既说明了土

① Turkish Statistical Institute, <http://www.turkstat.gov.tr/>, last accessed on 10 March 2017.

② “One of 5 Young Turks Unemployed in September”, *Hurriyet Daily News*, December 15, 2016.

③ Turkish Statistical Institute, <http://www.turkstat.gov.tr/>, last accessed on 10 March 2017.

④ “IMF Executive Board Concludes 2014 Article IV Consultation with Turkey”, November 21, 2014; “IMF Executive Board Concludes 2016 Article IV Consultation with Turkey”, April 22, 2016; IMF, “Turkey: Concluding Statement of the 2017 Article IV Mission”, November 4, 2016.

耳其经济问题的严重性,也深刻反映了在新的国际背景下土耳其经济遭遇发展瓶颈、动力丧失及脆弱性凸显的窘境。

土耳其“经济奇迹”之所以中止并陷入增长危机,主要原因包括内部增长动力的削弱、对外资的过度依赖、改革动力的下降以及内外多重危机的冲击等。

首先,近年来推动土耳其经济增长的内在驱动力逐步减弱,外向型为主的经济结构具有明显的脆弱性,且日益受到劳动力成本与技术水平、税收体系、金融环境等因素的制约。通货膨胀率持续高企、工资水平不断攀升削弱了土耳其企业的生产与竞争优势,特别是外向型经济部门对劳动力成本非常敏感。截止到2016年第三季度,土耳其工业、制造业和建筑业的劳动力成本相对于2010年已经增长了2.3-2.6倍。<sup>①</sup>自2016年起,土耳其政府将最低工资水平提高30%,达到每月1300里拉(约合368美元),当年底又宣布进一步提高至1404里拉(约合397美元)。<sup>②</sup>经济合作与发展组织(OECD)指出,较低的技术水平与高企的劳动力成本降低了土耳其商业部门的生产率,受制于基础治理、监管框架与税收体系的缺陷,高生产率的企业无法发挥出生产潜力,低技术的小企业与低技能劳动力又阻碍了生产率与收入水平的提高,土耳其由此面临提升国内生产率的结构性瓶颈。<sup>③</sup>同时,土耳其国内消费信贷快速增长,但储蓄率很低,美元化负债又一直很高,居民消费受国内工资水平、通货膨胀率与金融市场资金流动性影响,增长空间不大。

其次,随着国际经济环境的变化,外资对土耳其经济的推动作用不断减弱。土耳其经济的核心脆弱性在于其高度依赖外部资本的增长模式,而2010年以后“热钱”重新占据外资的主流加剧了这种脆弱性。<sup>④</sup>土耳其公共与私营部门都依赖外部资本的流入,对外资的过度依赖导致企业与金融机构的收支平衡存在重大漏洞,货币敞口与错配使经济表现对汇率波动极其敏感,<sup>⑤</sup>加之持续扩大的债务、通胀等结构性问题,外部因素会显著影响土耳其资本流动与经济稳定。持续增长的贸易赤字和高企的通货膨胀率削弱了外资的实质性作用,同时流入的外资从以直接投资为主逐步转变为以短期投机性资金和债务形式为主,更增加了金融市场的波动性和脆弱性。对国际资本的高度依赖使土耳其经济很难承受资金大规模流出带来的冲击,为维持国际资本的流入

① Turkish Statistical Institute, <http://www.turkstat.gov.tr/>, last accessed on 10 March 2017.

② “Turkey to Raise Minimum Wage by 8 Percent to 1,400 Liras”, *Hurriyet Daily News*, December 29, 2016.

③ “OECD Economic Surveys: Turkey”, July 2016, <http://www.oecd.org/eco/surveys/turkey-2016-OECD-economic-survey-overview.pdf>, last accessed on 5 March 2017.

④ Mehmet Üfuk Tutan and Al Campbell, “Turkey’s Economic Fragility, Foreign Capital Dependent Growth and Hot Money”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol.17, No.4, 2015, p.373, 382.

⑤ Kursat Cinar and Tekin Kose, “Economic Crises in Turkey and Pathways to the Future”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol.17, No.2, 2015, pp.175-176.

和抑制通货膨胀而采取的高利率政策反过来极大地增加了企业运营成本,加之高债务与汇率贬值,遏制了居民消费水平,制约了经济增长的潜力与政策回旋余地。

再次,内外多重危机与不确定性的冲击是土耳其经济走弱的直接原因,也使土耳其经济的敏感性与脆弱性进一步凸显。一是土耳其国内持续加剧的政治纷争与严峻的安全形势对经济增长、营商环境、外资流入造成不容忽视的影响。正如世界银行所指出的,土耳其政治的不确定性与金融市场动荡加大了经济下行风险,如果国内政治与地缘政治紧张延迟了必要改革的实施以及外资的流入,土耳其经济的长期增长前景必然受到严重影响。<sup>①</sup>二是全球经济增长放缓以及与主要贸易伙伴的关系动荡对高度外向型的土耳其经济造成了严重影响。土耳其与主要贸易伙伴欧盟、俄罗斯的贸易与投资往来受到双边关系波折的冲击;美国结束量化宽松后又逐步加息,致使严重依赖国际资本流入的土耳其资本外流逐步加剧,本币贬值与金融动荡的风险恶化了国内的经济环境。三是中东地区乱局与难民危机对土耳其经济造成了日益严重的负担,与周边经贸往来也受到极大冲击。难民危机与“伊斯兰国”崛起构成的双重危机加剧了地区动荡与风险外溢,而土耳其恰恰处于两场危机的中心。<sup>②</sup>近300万叙利亚难民的涌入和滞留给土耳其造成巨大的财政压力,对国内安全与经济环境带来的负面冲击更为长远。

不过应该看到的是,虽然当前土耳其经济表现很不理想,并面临众多挑战,但依然处于低速增长状态;同时,其在地缘位置、市场、劳动力、投资环境等方面拥有的诸多独特优势并没有完全丧失,作为全球重要新兴经济体的发展潜力依然巨大。未来,土耳其经济的发展前景取决于其能否克服内外冲击,找回经济增长动力,坚持结构性改革,并有效降低系统性金融风险。

## 二 经济失速与“土耳其模式”的危机

进入21世纪以来,以温和伊斯兰主义和西方民主制度有机结合为特色的“土耳其模式”受到世界广泛关注。“土耳其模式”是由国内政治、经济与外交等诸多方面的成功整合而探索出来的一种国家发展路径,具有伊斯兰民主和市场经济的特色,国内经济的繁荣发展与政教分离的世俗化原则、民主政治的持续进步,特别是伊斯兰教与

<sup>①</sup> “World Bank Revises Down Turkey’s 2017 Growth Projection”, *Hurriyet Daily News*, January 11, 2017.

<sup>②</sup> E. Fuat Keyman, “Turkish Foreign Policy in the Post-Arab Spring Era: From Proactive to Buffer State”, *Third World Quarterly*, Vol.37, No.12, 2016, p.2274.

民主政治的成功嫁接被认为是土耳其模式的重要内容。<sup>①</sup> 政治经济和社会发展成就斐然、积极融入全球政治经济体系并追求区域与全球抱负、与西方国家维持良好关系是“土耳其模式”影响力不断扩大的重要基础。“土耳其模式”一度成为土耳其人的国际“名片”，并受到西方国家的热捧，被树立为“伊斯兰世界的民主样板”，从而提升了土耳其的软实力及其在地区与全球事务中的地位。

近年来土耳其遭遇严重的内外困局，“土耳其模式”也随之陷入危机。国内外学界已开始关注和研究“土耳其模式”的危机，如有学者认为，埃尔多安通过“选举霸权”与“政治霸权”将伊斯兰民主转变为威权主义与民粹主义，土耳其民主、繁荣的形象被政治上的威权主义、经济上的裙带主义与腐败、外交上的僵局所取代。<sup>②</sup> 有学者从国内政治动荡与恐袭频发的角度指出，土耳其越来越像一个中东国家，这预示着“土耳其模式”的危机。<sup>③</sup> 也有学者从“阿拉伯之春”以来对发展问题的忽视等角度探讨了“土耳其模式”的衰落。<sup>④</sup> 从学理特征来看，“土耳其模式”的危机反映了其所承载的独特内涵、发展路径与示范效应的失败，是国内政治危机、经济疲弱与外交困境等多重因素共同作用的结果，而相对来说，国内政治与外部环境因素的影响更为直接和重大。一方面，温和伊斯兰主义与西方民主的结合（或曰伊斯兰民主）是“土耳其模式”的主要特征，这一基本属性决定了其危机首先源于国内政治问题。近年来围绕正发党的“选举霸权”与埃尔多安的威权化倾向引起的政治纷争与动荡逐步侵蚀了“土耳其模式”的民主内涵。2016年未遂军事政变后，埃尔多安对反对势力的强势打压以及快速推进的总统制修宪改革，更凸显了国内的政治与民主化危机。另一方面，与西方的制度性联系以及西方国家的推崇是“土耳其模式”形成与持续的重要因素，而近年来土耳其遭遇严重的周边外交困局，与西方国家之间的外交裂痕日益扩大，致使“土耳其模式”的国际影响力急剧衰减。

从经济角度来看，土耳其经济失速显著影响了内政外交的发展变化，使“土耳其模式”赖以存在的重要基础——活力经济不复存在；这也推动了国内政治的威权化，并加剧了本已存在的外交困局，使另外两大支柱——伊斯兰民主与积极外交黯然失色。经济失速改变了国内相对稳定和积极的发展预期，并与埃尔多安的威权化变革相互作用，从而诱发失序与动荡，使土耳其逐步偏离了温和伊斯兰民主的轨道。同时，经

① 李秉忠：“‘土耳其模式’刍议”，《欧洲研究》2012年第5期，第136页。

② Ömer Taşpınar, “The End of the Turkish Model”, *Survival: Global Politics and Strategy*, Vol.56, No.2, 2014, pp.49-50.

③ 刘义：“埃尔多安‘新土耳其’论与‘土耳其模式’的危机”，《阿拉伯世界研究》2017年第1期，第13页。

④ Cihan Tugal, *The Fall of the Turkish Model: How the Arab Uprisings Brought Down Islamic Liberalism*, London: Verso Books, 2016.

济失速直接削弱了土耳其的国际影响力和参与地区事务的能力,使其原本较为自信的经济能力和影响力逐步成为软肋,对外宣称的积极外交也失去了重要依托。经济失速、民主褪色、外交困境使“土耳其模式”的三大支柱陷入了不同程度的危机之中,同时也预示着“土耳其模式”遭遇重大挫折。

首先,经济失速加剧了土耳其国内的政治动荡与保守化,加快了埃尔多安走向强人政治与威权统治的步伐。经济持续疲弱直接影响到正发党和埃尔多安的国内政治地位,在维护执政地位的优先目标下,其保守化倾向进一步增强,并转而更依赖于宗教(伊斯兰)、民族主义(库尔德)等议题来维系自身的影响力,加剧了国内本已存在的多重紧张关系。以市场为导向和以改革为基础的政治是正发党的重要战略原则之一。<sup>①</sup>优异的经济发展成就也是正发党与埃尔多安长期执政和获得民意支持的重要基础,它与温和伊斯兰主义与民主制度有机结合共同构成“土耳其模式”的重要内涵。埃尔多安的声望建立在预期的“经济奇迹”基础上。<sup>②</sup>对经济表现的认知在很大程度上会影响选民对政党特别是执政的正发党的投票倾向。<sup>③</sup>近年来,正发党的“选举霸权”与埃尔多安的个人集权倾向既使之忙于经营政治权势而相对忽略了经济问题,更降低了其推进经济改革和破解经济难题的动力。在连续的选举胜利与持续执政之后,正发党及其领导人的治国优先目标与治理理念不知不觉间偏离了其赖以生存的经济增长和国内善治的治国方向,推进国内改革与服务的动力减弱,原有的包容性特色也正在丧失,并转向安全化、对立化与狭隘化。<sup>④</sup>

土耳其“经济奇迹”的破灭动摇了正发党的执政基础,使其失去了获取高度民意支持的一个重要砝码。面对内外困局与执政压力,正发党自然转向运用民族主义等非经济议题来巩固和维系自身地位,以保留主动权。最为明显的表现就是2015年两次大选之间正发党的国内政策变动。在当年6月的大选中意外失去多数席位后,正发党大幅调整了对库尔德人的和解政策,借安卡拉恐怖袭击事件对其进行军事打击,由此强化了国内的民族主义情绪,打击了反对党特别是亲库尔德的人民民主党。经过拖延组阁时间、分化反对派、塑造民意支持等一系列政治操作,加之给予民众更多经济承诺(如将最低工资增加30%),正发党在当年11月的再次大选中成功赢得多数席位(从258席增加到317席),延续了单独执政地位。当然,正发党重获多数席位的原因包括

① [土]阿特·科伊曼:“土耳其的现代化、全球化与民主化”,《国外理论动态》2011年第5期,第50页。

② David Goldman, “Turkish Financial Crisis Adds to Region’s Chaos”, *Asia Times*, February 5, 2014.

③ Cem Başlevent and Hasan Kirmanoglu, “Economic Voting in Turkey: Perceptions, Expectations, and the Party Choice”, *Research and Policy on Turkey*, Vol.1, No.1, 2016, p.88.

④ E. Fuat Keyman and Sebnem Gumuscu, *Democracy, Identity and Foreign Policy in Turkey: Hegemony through Transformation*, New York: Palgrave Macmillan, 2014, pp.50-51.

民众对库尔德工人党与恐怖主义安全威胁的恐惧、对经济状况恶化的担忧、反对党的缺陷以及没有可替代力量等多种因素。毋庸置疑的是,正发党的选举成功依然反映了民众对稳定、和平与经济繁荣的期待。<sup>①</sup>但埃尔多安与正发党通过政治操作再次胜选反映出土耳其国内政治的分裂与极化现象。<sup>②</sup>以选举和执政为目标的政治操作撕裂了国内民意,并使发展战略偏离了既定的轨道,土耳其国内动荡也开始加剧。国内围绕埃尔多安与国家发展方向的分歧日益凸显,首要的表现就是形成了崇拜和痛恨埃尔多安的两个群体,<sup>③</sup>支持与反对总统制的两派在修宪公投前的对峙即是明证。温和伊斯兰与西方民主的结合被认为是“土耳其模式”的底色,但近年来国内政治的发展表明,土耳其已经演变为“竞争性威权政体”<sup>④</sup>或介于代议制与威权主义之间的“委托民主”<sup>⑤</sup>。土耳其政府全力推动的总统制修宪改革,更是将埃尔多安的威权化统治推向新的巅峰,加剧了国内的政治分裂与国际社会的担忧。

其次,经济持续疲弱加剧了土耳其外交目标与能力之间的落差,其面临的外交困境更为凸显,所谓的“积极外交”无从施展。中东剧变发生后,土耳其急于介入中东地区事务以发挥大国影响力,但在自身实力不足和战略判断失误的基础上遭遇严重的周边外交困境,不但无力充当中东地区秩序的塑造者,而且在地区事务中不断碰壁甚至引火烧身,糟糕的周边环境与外交政策的莽撞严重影响了自身的安全与经济环境。日益恶化的地区与全球危机使土耳其过去积累的地区大国地位与影响力急剧下降,其中最为明显的就是在中东地区。<sup>⑥</sup>同时,埃尔多安因一己好恶在国内外制造出太多的敌人与混乱,日益增强的威权主义也导致土耳其国际地位的急剧衰落,<sup>⑦</sup>既恶化了与西方的关系,也制约了外交目标的实现。“经济奇迹”的破灭与国内局势的动荡相互作用,使得内外矛盾进一步复杂交织,既限制了土耳其全力介入周边地区事务的能力,也削弱了“土耳其模式”的外部吸引力,内部经济不振与周边外交困局共同加剧了“土耳

<sup>①</sup> M. Hakan Yavuz and Nihat Ali Özcan, “Turkish Democracy and the Kurdish Question”, *Middle East Policy*, Vol.XXII, No.4, 2015, p.73.

<sup>②</sup> Burak Bekdil, “Dateline: Erdogan’s One-Man Islamist Show”, *Middle East Quarterly*, Vol.23, No.2, 2016, p.2.

<sup>③</sup> Jeremy Salt, “Erdogan’s ‘New Turkey’ Slides into Turmoil”, *Middle East Policy*, Vol.XXIII, No.2, 2016, p.119.

<sup>④</sup> Berk Esen and Sebnem Gumuseu, “Rising Competitive Authoritarianism in Turkey”, *Third World Quarterly*, Vol.37, No.9, 2016, p.1581.

<sup>⑤</sup> Hakkı Taş, “Turkey – from Tutelary to Delegative Democracy”, *Third World Quarterly*, Vol.36, No.4, 2015, p.776.

<sup>⑥</sup> Emel Parlar Dal, “Conceptualising and Testing the ‘Emerging Regional Power’ of Turkey in the Shifting International Order”, *Third World Quarterly*, Vol.37, No.8, 2016, p.1445.

<sup>⑦</sup> Michael M. Gunter, “Erdogan and the Decline of Turkey”, *Middle East Policy*, Vol.XXIII, No.4, 2016, pp.123–131.

其模式”的危机。

经济从高速增长回落不但削弱了土耳其实现国内政治经济目标的能力,也正在影响土耳其政府的对外政策偏好,迫使其作出更为务实与理性的调整。近年来,土耳其的地区政策更加专注于打击库尔德人势力,而对介入其他地区事务心有余而力不足,不得不放低姿态并调整其外交政策,不仅与俄罗斯等国改善了关系,在叙利亚问题上的强硬态度也明显缓和。但土耳其与欧盟之间裂痕加大,双方围绕土耳其民主化、入盟问题、难民危机等龃龉不断;与美国关系若即若离,引渡居伦与库尔德人问题成为美土关系中的两大主要矛盾。因此,经济奇迹的破灭及其内外困局正使土耳其失去作为塑造地区秩序的稳定器与发展榜样的角色。与国际社会及其自身所期望的相反,土耳其不仅没有成为地区稳定之源,反而成为地区秩序的搅局者与矛盾的激化者。土耳其的经济危机加剧了中东地区的混乱,其内外困局与地区作用的下降也许比其他中东国家的动荡更为危险,甚至会带来地区性的新危机。<sup>①</sup>在此背景下,国际社会对土耳其在地区事务中的印象与期待走向负面,“土耳其模式”所标榜的“积极外交”也逐步沦为空谈。

最后,经济持续疲弱成为土耳其崛起的最大障碍。“土耳其模式”三大支柱的相继倒塌更加剧了其面临的内外风险与政策困境。正发党执政以后,经济上的持续高速增长极大地提升了土耳其的发展雄心与国际抱负,在连续取得大选胜利的背景下,埃尔多安总理在2011年提出了土耳其的“2023年百年愿景”,计划到2023年(土耳其建国100周年)时经济总量达到2万亿美元、进入世界前十位,人均国民收入提高到25000美元,外贸总额达到1万亿美元,并在教育、医疗、交通基础设施、制造业、旅游等诸多领域设定了一系列具体目标,是谓新“土耳其梦”。“2023年百年愿景”被视为土耳其重要的综合性国家发展战略。<sup>②</sup>要实现其中的经济增长目标,土耳其的年均经济增长率至少要达到5%以上,但在近年来经济持续疲弱的背景下,土耳其GDP与外贸增速与之前相比均大幅下滑,国内低储蓄率和国外直接投资下降也削弱了其扩大投资的能力,规模宏大的建设规划面临无力实施的窘境。“百年愿景”所设定的发展目标已经不可能实现,这严重打击了土耳其作为新兴与地区大国持续崛起的势头与自信,甚至“在土耳其已经很少有人再谈论这一宏大愿景”。<sup>③</sup>

“土耳其模式”的政治、经济与外交三大支柱的危机呈现出相互交织与恶性循环的态势,使土耳其面临的内外政策困境与不确定性风险不断增大。内政外交与安全困

<sup>①</sup> David Goldman, “Turkish Financial Crisis Adds to Region’s Chaos”, *Asia Times*, February 5, 2014.

<sup>②</sup> 咎涛:“历史视野下的土耳其梦”,《西亚非洲》2016年第2期,第69页。

<sup>③</sup> Güven Sak, “Turkey Is Losing Hope”, *Hürriyet Daily News*, April 2, 2016.

局恶化了土耳其的经济发展环境,经济与政治问题相互交织更增加了土耳其的内外风险与政策困境。国内政治纷争与安全局势的紧张严重打击了市场与投资者的信心,加之与西方国家外交关系紧张,外国投资者有加速撤离的趋势,使高度依赖外资的土耳其经济雪上加霜。而频繁发生的恐怖袭击事件严重打击了土耳其的旅游业与市场信心,安全形势恶化对土耳其经济的冲击日益显现。另一方面,土耳其经济依然受到周边糟糕局势的负面影响,与欧盟、俄罗斯、中东等各方(同时也是其主要的贸易伙伴)的外交关系均问题丛生。周边动荡与外交困局严重制约了土耳其地缘经济优势的发挥,限制了土耳其的经济增长潜力。土耳其若要恢复经济快速增长,既需要下大力气推动国内结构性改革,创造有吸引力的投资环境,也需要与主要贸易伙伴的关系稳定和向好。而土耳其打造“欧亚能源枢纽”和更广泛地区之间经济桥梁的雄心更离不开稳定的周边环境,这也反衬出当前土耳其政策失误所导致的周边外交困局的严重性。

国内经济发展成效与国内政治、外交政策、国际环境具有紧密的联系和复杂的互动关系。土耳其曾经的经济成功促成了正发党在国内的“选举霸权”与独大地位,而后期的经济困境推动了国内政治变革尤其是埃尔多安的威权化倾向;经济起伏也从多个角度影响了土耳其的外交政策及其变动,并成为“土耳其模式”兴衰的决定性因素之一,进而影响到周边地缘政治与国际关系的变化。

### 三 “土耳其模式”的危机与土欧关系

西方因素在土耳其的崛起与“土耳其模式”的形成过程中发挥了重要作用,在很大程度上,土耳其的发展成就以及“土耳其模式”的成功源于与西方特别是欧洲之间的制度性联系。土耳其开启自由化改革,特别是启动加入欧盟进程以来,欧盟在规范土耳其政治经济改革、塑造土耳其与外部关系方面发挥了至关重要的引领作用。土耳其的崛起及对全球与地区领导地位的追求并不被视为对西方的挑战,主要原因在于土耳其长期以来的西方社会成员定位和西方化进程继续塑造着土耳其的身份转换。<sup>①</sup>但当前围绕土耳其的入盟谈判、国内政治改革、难民危机和库尔德人政策等突出问题,土耳其与欧盟的关系日益复杂化并渐行渐远。土欧矛盾的激化源于塑造双边关系的主要基础——欧盟对土耳其的民主化期待与土耳其的入盟希望——被侵蚀殆尽,并在

<sup>①</sup> Tank Oguzlu, “Making Sense of Turkey’s Rising Power Status: What Does Turkey’s Approach within NATO Tell Us?”, *Turkish Studies*, Vol.14, No.4, 2013, p.774.

难民危机、库尔德问题以及中东地区秩序矛盾等因素的持续冲击下日益走向对立。从土耳其方面来看,这一状况的出现是因为近年来土耳其国内的政治、经济与外交变局,可以说与“土耳其模式”的危机有着密不可分的联系。“土耳其模式”的危机以及加入欧盟受挫使土欧双方的原有期待均成泡影,双边关系的内在基础已然动摇,并在外部因素的冲击下不时爆发危机。

首先,随着“土耳其模式”的民主底色日益黯淡,欧盟对土耳其国内的威权化倾向的担忧与反感不断加剧。土耳其长期以来按照入盟要求进行了系统的政治经济改革,欧盟成为土耳其国内民主化改革最大的外部规范力量。欧盟在促进土耳其民主建设上发挥了关键作用,而当前欧土关系的恶化显然已经影响到土耳其的民主改革进程。<sup>①</sup> 曾几何时,埃尔多安及其领导的正发党正是借助欧盟的力量成功地削弱了军方的权力,在国内形成了“选举霸权”,土耳其也曾被欧盟视为伊斯兰世界的“民主样板”。但时过境迁,正发党的独大地位与埃尔多安日益明显的集权化倾向使土耳其逐步走向了欧盟期待的反面,双方在民主化理念与政治改革方向上的分歧日益凸显。2016年“7·15”未遂军事政变发生后,土耳其政府在国内开展了大规模的清查行动,波及军队、警察、司法、媒体、教育等领域10余万人,并考虑恢复死刑,这与欧盟对土耳其的自由民主改革期待完全背道而驰,引来欧盟的严厉批评与反制。西方普遍认为,土耳其国内的政治打压已经达到了一个新的高度。欧盟多次声明要求土耳其政府“以最高标准尊重法治和基本人权,与国际承诺及欧盟候选国身份保持一致”,<sup>②</sup>对土耳其政府“滥用权力”、“打击异己”、“侵犯人权”、“践踏民主”和“法治倒退”等指责不绝于耳,使本已微妙的双边关系更加紧张。针对土耳其政府对“居伦运动”(土耳其官方定性为“居伦恐怖组织”)发起军事政变的指控,欧洲国家持怀疑和否定态度,土耳其证据不足的指控与配合打击的要求在欧洲引起反弹。“7·15”未遂军事政变及其后事态的发展使欧盟对土耳其国内政治的认知发生重大变化,而土耳其国内的反西方情绪也显著上升,严重恶化了土耳其与欧盟的双边关系。

土耳其加快推进总统制改革,并决定就总统制修宪举行全民公投更验证了欧盟先前的担忧,欧盟对土耳其的民主期待逐渐降低。按照2017年1月土耳其议会投票通过的宪法修正案,4月份的修宪公投通过之后,土耳其政体将从议会制改为总统制,从宪法上赋予总统实权,埃尔多安将名副其实地掌握土耳其的最高权力,并可连续执政

<sup>①</sup> Kemal Kirisci, “Is The Turkish Model Relevant for The Middle East?”, in Clement Henry and Ji-Hyang Jang, *The Arab Spring*, New York: Palgrave Macmillan, 2012, p.179.

<sup>②</sup> European Commission, “Key Findings of the 2016 Report on Turkey”, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-3639\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3639_en.htm), last accessed on 6 April 2017.

至 2029 年。欧洲国家普遍认为,土耳其的总统制修宪改革是“民主的倒退”。修宪公投之前,土耳其政府派出多位部长到德国、荷兰等欧洲国家为修宪公投造势却遭到强势阻拦,引发了土耳其与欧洲之间的外交风波,这反映了欧盟对土耳其开“民主倒车”的严重不满,双方矛盾进一步公开化。从欧盟方面来看,土耳其走向威权化标志着长期以来的民主化努力走向失败,通过土耳其产生更大的“民主示范效应”以及稳定欧盟边界的期待破灭。土耳其的“民主赤字”,不仅未能使其成为西方与伊斯兰世界的桥梁,反而发展为欧洲的麻烦之一。<sup>①</sup>

其次,入盟进程陷入危机且前景日益渺茫使土耳其长期以来对欧盟的核心期待逐渐破灭,而欧盟对土耳其发展的规范作用也日益减弱。长期以来,土耳其将加入欧盟作为对外政策的优先方向,矢志不渝地追寻着自己的“欧洲梦”。早在 1987 年,土耳其就递交了加入当时的欧共体的申请,1995 年与欧盟签署关税同盟协定,1999 年获得欧盟候选国资格,2005 年正式开始入盟谈判。为成功加入欧盟,土耳其按照欧盟提出的要求与标准进行了深入持续的系统性、制度性改革,为国内政治和经济发展提供了有利的制度环境。长期的入盟进程对土耳其国内政治、经济、社会等方面产生了全面而深入的影响,也加深了与欧盟之间的制度性联系。入盟与欧洲化进程推动了土耳其经济与政治的自由化转型,包括土耳其政府与军队关系、国家与企业的关系,而正发党政府在其中扮演了重要角色。<sup>②</sup> 21 世纪第一个十年中,包括正发党执政前期,土耳其政府与国内民众对最终加入欧盟充满信心,欧盟成为规范和引导土耳其国内制度化改革最重要的国际标尺与外部之锚。但由于双方分歧严重,土耳其一直未能加入欧盟,且难度日益增大。土耳其政府面对欧盟没完没了的标准与要求逐渐失去了当初全力执行与改革的动力,欧盟这一对土耳其来说最为重要的外部规范力量正在丧失影响力,之前积极的双向互动关系出现逆转。随着 2010 年左右土耳其的入盟谈判因为一系列障碍而陷入停滞,维系和推动土耳其制度性改革的“欧盟之锚”的作用也几乎戛然而止。<sup>③</sup> 近年来土耳其民主状况的恶化也显示欧盟已经失去了对土耳其转型的影响力,这也可能成为其“去欧洲化”的一种迹象。<sup>④</sup>

近期由于在难民问题上的纠葛、土耳其未遂军事政变后的政治压制以及借助民主

<sup>①</sup> Burak Bekdil, “Turkey, Europe’s Little Problem”, *The Gatestone Institute*, August 11, 2016.

<sup>②</sup> Defne Günay, “Europeanization of State Capacity and Foreign Policy: Turkey in the Middle East”, *Mediterranean Politics*, Vol.19, No.2, 2014, p.232.

<sup>③</sup> Daron Acemoglu and Murat Ucer, “The Ups and Downs of Turkish Growth, 2002–2015: Political Dynamics, the European Union and the Institutional Slide”, *NBER Working Paper*, No.21608, October 2015, p.23, <http://www.nber.org/papers/w21608.pdf>, last accessed on 22 February 2017.

<sup>④</sup> Münevver Cebeci, “De-Europeanisation or Counter-Conduct? Turkey’s Democratisation and the EU”, *South European Society and Politics*, Vol.21, No.1, 2016, p.119.

程序快速向威权化转型,欧盟对土耳其的不信任甚至是厌恶感不断增强,土耳其入盟进程更是严重受挫。即使土耳其按照欧盟的要求进行改革,很多欧盟成员国依然反对土耳其的加入,现有的民主程序与民粹主义迫使欧盟与土耳其渐行渐远甚或是迎头相撞。<sup>①</sup> 土耳其早已成为最不受欧洲人欢迎的欧盟候选国。原本计划于2016年10月落实的土耳其公民访欧免签政策被搁置,11月欧洲议会在投票中以压倒性多数决定冻结土耳其的入盟谈判,以及土耳其官员入欧宣传公投受阻引发的外交风波都表明土耳其加入欧盟的前景更加遥遥无期。土耳其因多年的入欧努力付诸东流而倍感失望,正如土耳其外长恰武什奥卢2016年8月所言,土耳其为加入欧盟做出了积极努力,但从欧盟那里得到的“只有威胁、羞辱和全面的封锁”,入欧宣传受阻在土耳其看来更验证了此前的判断。埃尔多安多次对欧盟以民主、人权为理由拖延土耳其入盟谈判进程表示不满,他曾公开声明:“土耳其不会无限期地等待欧盟的决定,2023年是最后期限”,并表示加入欧盟不是“唯一”选择,正研究加入上合组织等,表明土耳其正对加入欧盟失去耐心,甚至发出了放弃入盟的信号。入欧宣传造势受阻之后,土耳其国内充满对欧洲国家偏见的抱怨与指责;埃尔多安表示,土耳其在修宪公投之后可能就不再继续进行加入欧盟谈判举行全民公投。

最后,土耳其外交上的“任性而为”及难民危机等外在因素激化了土欧关系中的内在矛盾,双方的不满与对立日益公开化。虽然近年来土耳其的外交政策在屡遭碰壁之后更趋务实,但依然呈现出任性而为、一意孤行的特征,机会主义与反复无常的外交行为增加了其在复杂的大国关系中纵横回旋的难度。就与欧盟的关系来看,土耳其借难民危机与欧盟讨价还价,而在其所看重的库尔德人问题上没有得到欧洲国家的支持,难民危机、库尔德人问题也成为激化土欧关系的重要因素。一方面,打击国内外库尔德人势力成为土耳其地区政策的首要考量,为此土耳其出兵叙利亚和伊拉克北部,不顾各方反对持续开展越境军事行动,并要求包括美欧在内的北约盟国对这一政策加以支持与配合。但土耳其的要求没有得到欧洲国家的积极支持,引起土方的不满和指责,成为双方矛盾的潜在爆发点。土耳其将国内外库尔德人势力统一定性为恐怖组织并大肆进行武装打击,欧盟对此并不认同,要求土耳其的相关“反恐措施必须适当和尊重人权,国内库尔德问题的政治解决进程必须立即恢复”。<sup>②</sup> 由于德国为叙、伊两国的库尔德武装提供了大量援助,同时德国也成为库尔德人在海外开展活动的主要基

<sup>①</sup> Steve Wood, “Turkey-EU Relations: Practitioner Views and Political Time”, *Journal of Contemporary European Studies*, Vol.24, No.1, 2016, p.38.

<sup>②</sup> European Commission, “2016 Communication on EU Enlargement Policy”, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/COM-2016-715-F1-EN-MAIN.PDF>, last accessed on 6 April 2017.

地,土德两国为此多次爆发外交争端。

另一方面,近年来持续的难民危机导致土欧之间互信度大幅下降,严重影响了双边关系的稳定。2016年3月18日,土耳其与欧盟达成有关难民问题的协议,由土耳其控制和缓解日益严峻的难民危机,欧盟则对土耳其提供难民安置援助等。但后期受到双方内部反对及形势变化的影响,落实效果不佳,且相互指责日益增多。土耳其原本希望通过与欧盟达成难民协议,将之作为入盟的新抓手,但在欧盟国家的不满与复杂的利益纠葛影响下,非但没有起到预期的积极作用,反而成为激化双边矛盾的新诱因。土耳其为此向欧盟发出警告,如果欧盟无法兑现作出的承诺,将单方面终止难民协议。而欧盟认为土耳其故意以难民问题相要挟,甚至有意扩大难民危机,对土耳其的不信任甚至是厌恶感明显上升。欧盟在解决难民问题方面不得不求助于土耳其,这在很大程度上增加了土耳其的底气。面对日益碎片化和焦虑的欧盟,土耳其因难民危机在一定程度上扭转了权力不对称状态,通过作为欧洲守门人的承诺凸显自身不可或缺的地位。<sup>①</sup>入欧宣传公投受阻之后,土耳其外长恰武什奥卢宣称,土耳其可能要重新考虑是否继续履行之前与欧盟达成的难民协议;埃尔多安也表示,土耳其将重新评估与欧盟的政治关系,包括土欧之间的难民安置协议。

总之,土耳其与欧盟相互之间的高度期待均逐步化为泡影,双方特别是土耳其对于未能成功入盟日益失去耐心,并对欧洲国家的指责与拖延十分不满,表现出一副准备决裂的强硬态势。而欧盟因为难民危机、土耳其走向威权化而对其日益反感,认为土耳其已经成为一个麻烦制造者和民主坏榜样,并没有发挥稳定欧盟边界的作用,双方的理念与认知差距不断扩大。当前土耳其与欧盟的矛盾与对立日益公开化,双方之间的裂痕已经很难弥合,在短期内也不排除进一步恶化的可能。但土欧交恶势必造成两败俱伤的结果,土耳其的外交与经济环境将受到严重冲击,而欧盟对土耳其的影响力也将直线下降。但是,由于土欧双方互有所需,特别是遭遇内外困局的土耳其更离不开欧盟,而经济上失去欧盟这一最大贸易伙伴和投资来源地几乎是不可想象的,因此,未来双方终究要回到理性协商与务实合作的轨道上来,这也预示着欧盟与土耳其的关系到了必须重新调整的重要关口。

---

<sup>①</sup> Asli Okyay and Jonathan Zaragoza-Cristiani, “The Leverage of the Gatekeeper: Power and Interdependence in the Migration Nexus between the EU and Turkey”, *The International Spectator*, Vol.51, No.4, 2016, p.51.

#### 四 结语

民主政治、经济发展与多元外交为土耳其现代化转型提供了制度保障和物质基础,<sup>①</sup>也鲜明地体现出相互之间的密切联系。近年来,持续的经济失速、民主褪色与外交困局打破了土耳其的增长、民主与稳定“神话”,支撑“土耳其模式”的三大支柱均陷入不同程度的危机之中。“土耳其模式”的危机是土耳其国内政治危机、经济困境与外部冲击等多重因素共同作用的结果,是近年来土耳其所遭遇的多重内外困局的集中体现。虽然从内在特征来看,“土耳其模式”的危机在更大程度上源于国内的政治与民主化危机以及外交上的困局,但经济失速凸显了土耳其国内政治经济体系中的内在矛盾,它从多个方面加剧了“土耳其模式”的危机,也从实力、理念、偏好等方面塑造了其外交政策,并进而影响到地区国际关系的发展变化,其作用不容忽视。

“土耳其模式”的危机是观察和理解当前土耳其与欧盟复杂关系的重要切入点。在与欧盟之间建立制度性联系的进程中,经济上的快速发展与突出成就是土耳其申请加入欧盟的重要基础之一,而近年来的经济失速不仅加剧了“土耳其模式”的危机,也成为土耳其入盟进程中新的不确定性因素。从“土耳其模式”的发展起伏中可以看出,土欧双边关系的内在结构具有突出的不平衡性与脆弱性;欧盟对土耳其的民主化及稳定期待与土耳其的入盟诉求是推动双边关系发展演变的基础性变量;就直接影响因素来看,难民危机与“7·15”未遂军事政变是诱发近年来土欧关系危机的两个关键事件。在“土耳其模式”遭遇危机的过程中,土耳其与欧盟之间核心期待的逐步破灭动摇了双边关系良性互动的基础,而地区动荡引发的难民危机、库尔德问题等外在冲击加剧了双方的分歧与矛盾,导致相互之间离心倾向日益明显,且不时爆发危机,并在欧洲、中东等更大范围内引发新的不确定性风险。当前,依然互有所求的土耳其与欧盟需要寻找新的发展动力与利益契合点,双方的关系已走到调整与重建的十字路口。

(作者简介:邹志强,上海外国语大学中东研究所助理研究员、复旦大学政治学流动站博士后;责任编辑:张海洋)

---

<sup>①</sup> 黄维民:“正义与发展党执政以来土耳其的现代化转型探析”,《阿拉伯世界研究》2016年第5期,第90页。