

土耳其研究

土耳其经济治理的危机与转型^{*}

邹志强

摘要：近年来，土耳其经济的持续疲弱反映出国家经济治理的危机：经济增长缓慢使之成为陷入失速的“经济大国”；经济结构脆弱使之成为缺乏后劲的新兴大国；经济发展模式失色使之成为日益孤立的地区大国。土耳其的经济治理危机一定程度上代表了绝对化的新自由主义理念及治理实践在土耳其的失败。国家权力在经济领域中的角色将进一步凸显，经济发展模式出现新的强势转向。同时，国内政治经济发展与国际体系结构之间表现出复杂的双向互动关系。埃尔多安和正义与发展党着力打造的“新土耳其”具有推动国家治理转型的积极内涵，虽然遭遇重大挫折，但在新形势下有望恢复活力。土耳其经济治理的危机及其转型对于全球新兴国家群体而言也具有一定的启示意义。

关键词：土耳其；经济治理；新兴大国；“新土耳其”

作者简介：邹志强，博士，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（上海 200083）。

文章编号：1673-5161(2018)01-0003-14

中图分类号：D815

文献标识码：A

^{*} 本文系上海市哲学社会科学一般项目“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”（2016BGJ001）和教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国参与中东热点问题中的大国协调研究”（16JJDGJW012）的阶段性成果，并受到中国博士后科学基金面上项目（2016M601477）的资助。

中东剧变爆发后的几年间,土耳其在政治、经济、安全、外交等方面均经历了重大变化:国内政治威权化改革快速推进;经济陷入失速导致持续十余年的“经济奇迹”终结;与外部大国的关系紧张加剧,周边外交困境没有得到根本改观。一度被国际社会视为中东与伊斯兰国家发展样板的“土耳其模式”黯然失色,总统埃尔多安与正义与发展党(以下简称“正发党”)所要打造的“新土耳其”在国内也失去了往日的吸引力,土耳其国家治理面临多重危机。在国内政局紧张加剧与外交困局难改的背后,土耳其经济持续失速与经济治理的危机往往未受到重视,内外困局背后复杂的政治、经济互动关系对土耳其的国家治理模式以及内外政策产生了深远影响。

作为 21 世纪以来崛起的新兴国家群体的重要代表,土耳其持续的高速经济增长与令人瞩目的经济成就为其奠定了快速崛起的基础,受到国际社会的广泛关注。但 2012 年以来土耳其经济发展态势从高增长急剧滑落,经济增长率始终徘徊在 2%~4% 之间,同时其他一系列经济指标也大多出现恶化趋势,土耳其经济持续疲弱背后的原因及其影响值得深入探讨。已有研究主要从国内改革停滞、外部环境恶化、对国际资本依赖度过高三个经济结构视角对这一问题进行了探讨,但总体上很少有研究从国家经济治理角度对此进行深入分析,缺乏对土耳其经济失速背后的经济治理危机及其内外影响的考察。

一、土耳其经济治理的演变与危机

土耳其的经济治理在过去三十多年里经历了重大变革,新自由主义理念与改革的引入奠定了经济持续增长和融入全球经济体系的基础,但也带来了多次金融危机与脆弱的经济增长并存的弊端。20 世纪 80 年代至 90 年代初,厄扎尔时代^①开启的大规模经济改革“将进口替代的发展模式改为出口导向的工业化战略,以促进经济结构的调整和适应全球化的基本要求”,^②打开了土耳其走向自由化、开放式的经济发展道路。市场化、私有化、自由化改革与加速对外开放使土耳其融入了全球经济体系,产业结构调整成效显著,为经济发展带来了活力,推动土耳其成为新兴工业化国家。国际货币基金组织(IMF)、世界银行以及经合组织(OECD)等为土耳其提供了重要的指导和支持。但这一时期的改革并未改变土耳其国内宏观经济的失衡状况,金融改革较为滞后,经济与金融监管制度不完善,经济政策的放任、对外部高度依赖以及国内政局动荡导致土耳其在世纪之交经历了严重的经济与金融危机。2001 年的严重金融危机爆发后,土耳其为接受国际金融机构的援助,不得不在国际货币基金组织和世界银行的监督指导下进行了重大的结构性与制度化改革,在很大程度

^① 厄扎尔于 1983~1989 年任土耳其总理,1989~1993 年任总统,其担任总理和总统的这一时期被称为“厄扎尔时代”。

^② 李艳枝:《土耳其经济模式变革与伊斯兰复兴运动》,载《国际资料信息》2012 年第 7 期,第 2 页。

上重塑了国内经济制度的框架。

2002年正发党执政以来,全球化、自由化、私有化、市场化成为其经济政策的指导思想。^①正发党政府通过快速和大规模的私有化推动国内私有经济发展与竞争力的提高;通过大力改善投资环境来吸引外国投资;通过规范金融业、加强财政纪律、控制通货膨胀等措施保障宏观经济环境的稳定,既有效释放了经济增长的潜力,也维持了金融与经济体系的稳定。土耳其国内私人投资、外资流入均大幅增加,对经济的拉动作用不断增强;对外贸易增长十分迅速;结构性改革使劳动力向高生产率部门配置与流动;经济活动逐渐向内陆地区扩展,特别是中部安纳托利亚地区的商业群体迅速崛起等因素,共同推动了经济的快速增长。这一时期,土耳其经济实现了连续多年的高速增长,成为世界第十七大经济体,对外贸易发展更快,进入全球前列。土耳其工业化、城市化快速推进,西部沿海地区和大城市的人口聚集效应不断提升,地区与城乡差距不断缩小,人均收入达到1万美元左右,并培养出大批职业国际商务人才和高素质劳动力。土耳其融入和参与全球经济事务的程度不断提高,跻身二十国集团(G20)并成功举办2015年安塔利亚峰会,使其国际经济地位显著上升。这为土耳其进一步的经济发展与转型奠定了良好基础。

正发党执政以来,土耳其经济治理的实践无疑是比较成功的,但经济改革未能从根本上改变高度外向型的发展模式,国内创新能力不足、储蓄率低而投资能力有限、过度依赖外部资金、金融及监管改革滞后、持续的贸易逆差等结构性的经济痼疾没有得到根治,经济发展前景也随着全球金融危机的深化面临严峻挑战。近年来经济增长、经济结构与经济发展模式上的困境凸显出土耳其经济治理的危机。

(一) 经济增长危机:陷入失速的“经济大国”

2002年正发党执政以后,土耳其的年均经济增速达到6.5%,部分年份超过10%,经济持续高速增长成为支撑土耳其大国地位的核心基础。但2012年以后,由于受到国内外各种负面因素的冲击,土耳其经济增速断崖式下滑,陷入持续的疲弱状态,不复往日辉煌。根据国际货币基金组织的统计数据,2012~2016年土耳其经济增长率分别为2.2%、4%、3%、4%和2.7%。^②经济持续低速增长极大地削弱了土耳其崛起为全球经济大国的基础与雄心。与此同时,土耳其通货膨胀率、失业率不断走高:通货膨胀率升至9%左右;失业率逐步升至10%以上,青年、女性和东南部地区的失业率远远高出平均水平。2012~2016年土耳其通货膨胀率分别为6.1%、7.4%、

^① 朱传忠:《土耳其正义与发展党政府的经济政策探析》,载《中东问题研究》2015年第2期,第180页。

^② “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; “Turkey: Concluding Statement of the 2017 Article IV Mission,” November 4, 2016; “IMF Executive Board Concludes 2017 Article IV Consultation with Turkey,” February 3, 2017, <http://www.imf.org/en/Countries/TUR>, 登录时间:2017年6月25日。

8.2%、8.8%和 8.53%；同期失业率分别达 9.2%、9.7%、9.9%、10.3%和 11.8%。^① 这些数据显示，近年来土耳其通货膨胀率达到经济增长率的两倍至三倍，造成国内民众收入大幅缩水。虽然 2017 年上半年土耳其经济增长率有所回升，但其可持续性还有待观察。

近年来推动土耳其经济增长的内在驱动力日益减弱，国内私人投资、外贸与外资对经济的拉动作用不断弱化，经济增长更加依赖居民消费与政府支出。同时，高企不下的通胀率、对外资的高度依赖和持续的经常账户赤字对经济的负面影响日益凸显。通货膨胀持续高企和名义工资水平不断上升削弱了土耳其企业的生产与竞争优势，特别是外向型经济结构下的进出口部门，最低工资水平的连续上涨对企业造成了直接打击。从 2016 年起，土耳其政府将最低工资水平提高了 30%，至每月 1,300 里拉（约合 368 美元），一年后又宣布进一步提高至 1,404 里拉（约合 397 美元）。^② 提高最低工资直接导致国内劳动力成本上升和竞争力下降。同 2010 年相比，2016 年土耳其工业、制造业和建筑业的劳动力成本已经增长了 2.3~2.6 倍。^③ 经合组织认为，较低的技术水平与升高的劳动力成本降低了土耳其商业部门的劳动生产率，由于基本制度、监管框架与税收体系等方面存在缺陷，土耳其面临提升国内生产率的结构性瓶颈。^④

面对经济增长乏力的危机，土耳其政府缺少有效手段来应对相互抵牾的政策困境。扩张性财政与货币政策可以刺激出口、提振经济和稳定市场信心，但受到通货膨胀与失业率高企、债务比率持续上升以及国内有关制度性因素的制约，实施效果很不理想，政策手段的不足与失效凸显了土耳其经济遭遇的增长瓶颈与动力不足的危机。经济低速增长如长期持续，土耳其将难以跨越“中等收入陷阱”。

（二）经济脆弱性危机：光芒暗淡的新兴大国

进入 21 世纪以来，新兴国家群体性崛起，经济持续快速增长推动土耳其成为世界主要经济体和全球公认的新兴工业化国家，曾被列入名目众多的新兴国家集团名单之中，并成为 G20 成员国，被视为全球十大新兴市场、继金砖国家之后的经济新秀和“近金砖国家”（*Near BRICs Countries*，包括墨西哥、韩国、土耳其、印尼和马来西亚等）^⑤之一。与大部分新兴国家相似，土耳其经济对国际资本的高度依赖以及伴随的

① Turkish Statistical Institute, <http://www.turkstat.gov.tr/>, 登录时间:2017 年 8 月 10 日。

② “Turkey to Raise Minimum Wage by 8 Percent to 1,400 Liras,” *Hurriyet Daily News*, December 29, 2016, <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-to-raise-minimum-wage-by-8-percent-to-1400-liras-107885>, 登录时间:2017 年 9 月 12 日。

③ Turkish Statistical Institute, <http://www.turkstat.gov.tr/>, 登录时间:2017 年 8 月 10 日。

④ OECD Economic Surveys: “Turkey,” July 2016, <http://www.oecd.org/eco/surveys/turkey-2016-OECD-economic-survey-overview.pdf>, 登录时间:2017 年 7 月 21 日。

⑤ Ziya Öniş and Mustafa Kutlay, “Rising Power in a Changing Global Order: The Political Economy of Turkey in the Age of BRICS,” *Third World Quarterly*, Vol. 34, No. 8, 2013, p. 1409.

债务、通胀、货币贬值等结构性问题导致其缺乏可持续发展的坚实基础,面临外资流入下降、债务负担增大、通货膨胀高企等压力,面对经济减速和不得不提高利率的两难窘境,新形势下土耳其经济的脆弱性暴露无遗,新兴大国的光芒已然暗淡。土耳其两度被国际金融机构列入“脆弱五国”(Fragile Five)^①名单。

首先,土耳其对外贸易与金融体系的脆弱性十分突出。土耳其对外贸易长期处于大额逆差状态,近年来经常账户赤字虽有所收窄,但对外贸易总额不断萎缩,对经济增长的拉动作用在下降。由于资本市场开放度高,外资进出自由,土耳其货币里拉成为世界上最易受到冲击的新兴国家货币之一。近年来,土耳其里拉呈现出不断贬值的态势。根据汇率变化计算可知,2015年里拉对美元贬值了14%以上,2016年贬值了18%左右;进入2017年更是持续大幅贬值,前十一个月贬值幅度累计超过30%。此外,土耳其的外债比重呈现出上升势头,2011~2016年外债总额占国内生产总值的比重从39.2%增长至59.6%,其中短期外债从16%上升到23.8%。^②由此,土耳其的主权信用评级与经济展望多次遭到国际评级机构的下调,市场信心遭受严重打击。

其次,土耳其以外向型为主、高度依赖外资的经济发展模式具有内在脆弱性。土耳其外向型、服务业占据主导地位的经济结构本就具有脆弱性,同时由于低水平的储蓄率和高水平的美元化负债,高度依赖外资的土耳其经济一直深受国际金融市场的影响。受到长期无法解决的贸易赤字和不断上升的通货膨胀率的制约,近年来外资对土耳其经济的拉动作用明显减弱,流入外资的投机性、短期性和债务性的特点更加凸显,这无疑增加了金融动荡的隐患。有学者指出,2010年以后“热钱”重新占据流入外资的主流加剧了土耳其的经济脆弱性。^③土耳其政府与私营部门均高度依赖外部资本流入而导致外债日益增加,对外资的过度依赖使企业与金融机构的收支平衡存在重大漏洞,企业与金融机构的收支平衡表中的货币敞口与错配使土耳其经济对汇率波动极其敏感。^④高度依赖外资的发展模式使土耳其经济易于受到国际资本快速流动的冲击。经济稳定需要保证国际资本的大规模流入,因而不得不采取相对较高的利率政策,但这与降低企业运营成本和提升出口产品竞争力的目标相矛盾,压缩了经济增长的潜力与政府的政策空间。近年来,里拉贬值与金融震荡严重威

^① “脆弱五国”概念2013年由摩根士丹利首次提出,包括南非、巴西、土耳其、印度和印尼五国。2017年标准普尔提出新的“脆弱五国”,包括土耳其、阿根廷、巴基斯坦、埃及和卡塔尔。

^② “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; “Turkey: Concluding Statement of the 2017 Article IV Mission,” November 4, 2016, <http://www.imf.org/en/Countries/TUR>, 登录时间:2017年6月25日。

^③ Mehmet Ufuk 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, pp. 373, 382.

^④ 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.

胁土耳其大量外向型企业的发展与生存。经济学家阿西莫格鲁(Daron Acemoğlu)警告说,土耳其经济增长更加依赖由信贷推动的国内消费,同时吸引了大量短期外资,虽有助于降低经常项目赤字,但如果国际资金加速撤离和回流美国,有可能在短期内引发经济崩溃。^①

最后,内外多重危机与安全的不确定性加剧了土耳其经济的脆弱性。近年来土耳其国内的政治纷争与安全环境的恶化对经济增长、营商环境、外资流入造成了不利影响。同时,土耳其的贸易与资金流入受到全球经济增长放缓以及与主要贸易伙伴关系恶化的严重冲击。此外,中东地区局势动荡和难民危机持续发酵,使土耳其经济与财政压力日益沉重,与周边国家的经贸往来也陷入停滞或中断。作为叙利亚难民的最大接受国,300多万难民的滞留使土耳其不堪重负,对其国内经济与社会环境造成了严重的负面影响。

(三) 经济发展模式危机: 日益孤立的地区大国

作为欧亚大陆地缘与文明交汇处的枢纽国家,土耳其拥有中东大国、伊斯兰大国、突厥语大国与新兴大国等多重身份,提升了土耳其实现崛起的雄心。中东剧变爆发前后,“土耳其模式”在中东地区和伊斯兰世界的影响力迅速增强,一度成为地区国家效仿的榜样,极大地提升了土耳其的大国地位和介入地区事务的意愿。但近年来的经济失速使“土耳其模式”风光不再,加之周边外交困局难以扭转,经济与民主层面的“示范效应”减弱,土耳其在周边地区陷入日益孤立的境地。

首先,经济困境使土耳其的地区雄心与能力之间的差距更加凸显,“土耳其模式”的式微加剧了其在周边地区的孤立地位。中东剧变发生后,由于高估自身影响力和出现战略误判,土耳其的周边外交陷入困境,不仅未能按照预期扮演地区发展榜样与秩序塑造者的角色,还因为其冒进政策在地区事务中不断受挫,本国安全与经济也受到严重冲击。日益深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遭到严重削弱,其中下降最为明显的就是在中东地区。^②一方面,“经济奇迹”的终结以及内政外交困局造成国际社会对土耳其的期待破灭,同时土耳其还因对中东地区事务的高调介入,使其国际形象日趋消极。另一方面,“经济奇迹”破灭与国内局势动荡的相互作用,明显削弱了土耳其干预中东地区事务的能力,降低了“土耳其模式”的外部吸引力。土耳其越来越像一个中东国家,而不是之前中东地区向往的“模板国家”,这预示着“土耳其模式”遭遇危机。^③

^① “The Economy May Collapse Soon: Daron Acemoğlu,” *Hurriyet Daily News*, November 28, 2016, <http://www.hurriyetdailynews.com/the-economy-may-collapse-soon-daron-acemoglu-106626>, 登录时间:2017年1月8日。

^② 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.

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

其次,土耳其与外部世界的制度性联系出现减弱甚至逆转趋势,影响了土耳其的国际地位。欧盟与国际货币基金组织作为两个最为重要的外部规范力量,在引领土耳其内部改革、融入国际体系、塑造其对外关系方面发挥了重要作用。但近年来欧盟对土耳其经济改革与发展的推动作用正在逐步减弱,原来积极的双向互动关系出现逆转,欧盟作为土耳其的外部规范力量正在丧失影响力。随着土耳其的入盟谈判陷入停滞,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。^①同时,国际货币基金组织与世界银行等国际机构对土耳其经济改革与发展的规范作用更趋弱化。21世纪前十余年持续的经济增长使土耳其以资本捐赠者的身份重塑了其与国际经济机构之间的关系,相关机构对土耳其经济发展的影响力与规范能力也大幅减弱。

二、土耳其经济治理模式的转型趋势

2008年全球金融危机的爆发集中暴露了西方主流新古典经济学的理论缺陷和新自由主义经济政策的失效,^②国际学界也纷纷探讨新自由主义的危机甚或终结。^③与此同时,传统国际政治经济学的分析范式出现了回归趋势,国家权力与市场力量之间的矛盾再度凸显,二者在国内与国际层面的博弈和互动更加频繁,重新强调理念冲突、国家权力、体系结构对国际政治经济关系的塑造作用具有更大价值。在考察国家经济治理模式及其变化方面,治理理念、治理结构、体系结构是三个重要的视角。当前,土耳其经济治理的危机既是国际层面新自由主义经济治理模式出现困境的反映,也预示着未来土耳其国内经济治理模式的转型方向,从这一角度也许可以对土耳其的经济和国家转型作出新的反思与前瞻。

第一,从治理理念来看,随着国际经济形势的变化与国际经济范式的演进,土耳其“经济奇迹”的破灭代表着绝对化的新自由主义理念及其治理实践在土耳其正在走向失败和终结。罗伯特·基欧汉(Robert O. Keohane)、海伦·米尔纳(Helen V. Milner)从世界经济的变化出发,认为国际化进程能够通过多个路径对国内政治产生影响:一是塑造新的政策偏好,从而形成新的政治联盟;二是引发国内经济与政治危

^① 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>, 登录时间:2017年7月25日。

^② [英]简·哈代:《激进经济学与马克思的经济学》,王潇锐译,载《国外理论动态》2017年第9期,第1页。

^③ 参见 Gerard Dumenil and Dominique Levy, *The Crisis of Neoliberalism*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011; David M. Kotz, *The Rise and Fall of Neoliberal Capitalism*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2015; Mauricio Lazzarato, “Neoliberalism, the Financial Crisis and the End of the Liberal State,” *Theory, Culture and Society*, Vol. 32, Issue 7–8, 2015, pp. 67–83。

机,重塑国家政策与制度;三是削弱政府宏观经济政策的自主性和效能等。^①这其中既有国际制度的强势影响,也有国家自觉的制度内化。国际经济体系的变化会导致国内经济结构的变化,也将带来国家对外经济政策的变化与波动。^②

土耳其是国际货币基金组织和新自由主义理论的“好学生”,20世纪80年代以后长期遵循新自由主义的私有化、自由化、市场化与开放化改革理念,并在正发党执政之后进入了改革加速阶段。自由浮动的汇率制度、本币自由兑换、资本项目放开管制以及股票和国债市场对外资开放导致土耳其资本和金融项目持续顺差,对外资依赖严重,也是造成经常项目逆差的重要原因之一。新自由主义经济理念曾经将土耳其从经济危机中拉出,并为较长时期的经济繁荣奠定了制度框架和基础。但在融入全球经济体系的同时带有致命性的弱点,主要表现为本国经济对国际资本的高度依赖,具有强烈的波动性和高度的脆弱性特征,同时由于制度内化和内外互动的制约,国家对经济的掌控能力不可避免地下降,遇到问题时政府往往无从着手。正发党执政之后,土耳其进行了大规模的私有化进程。据统计,2003~2012年,土耳其私有化总收入达535亿美元,达到之前17年(1986~2003年)私有化收入(80亿美元)的6.5倍还多。不加限制的私有化使土耳其日益丧失经济主权,在国际经济体系中深陷“依附性陷阱”。^③三十多年的自由化改革使土耳其经济大幅度国际化,国际政治经济体系对土耳其国内政治经济的影响也随之不断增大。

全球金融危机削弱了以“华盛顿共识”为代表的新自由主义经济理念的合法性,使国际社会进入了新一轮的经济治理和发展理念的“重构期”。^④伴随全球范围内国际经济形势的变化与治理范式的调整,新自由主义理念及其治理实践的有效性受到高度质疑,强调国家权力与体系结构的传统理念开始回归。新自由主义改革带来的高度外部依赖和脆弱性等弊端是导致土耳其经济陷入增长危机不容忽视的因素,国家经济治理进程中的理念冲突也由此凸显。在此背景下,近年来土耳其经济持续不振意味着既往经济治理模式的失灵和失效,土耳其需要进行新的经济转型、寻找新的经济增长驱动力和转变经济结构。

第二,从治理结构即国家与市场的关系来看,随着土耳其国家威权主义与强人治国趋势的日益明朗化,国家权力在经济领域中的角色也将进一步凸显。国家与市场的关系是国际政治经济学永恒的主题,二者既存在对立性,又紧密联系在一起。^⑤全球金融危机以来,随着以私有化、自由化为代表的新自由主义理念的衰落,国家与

① [美]罗伯特·基欧汉、海伦·米尔纳主编:《国际化与国内政治》,姜鹏等译,北京:北京大学出版社2003年版,第16~20页。

② Helen V. Milner, *Resisting Protectionism: Global Industries and Politics of International Trade*, Princeton: Princeton University Press, 1988, p. 15.

③ 田文林:《土耳其经济私有化的后果及教训启示》,载《经济导刊》2014年第3期,第40,51页。

④ 李巍、刘玮:《国际政治经济学的第三波?》,载《国际政治研究》2016年第1期,第110页。

⑤ 易文彬:《国际政治经济学视角下的国家与市场》,载《现代经济探讨》2011年第7期,第28页。

市场之间的对立性重新凸显,世界上越来越多的国家愈加强调国家干预经济的必要性。在此背景下,受新自由主义理论影响至深的新兴市场国家面临新的抉择,土耳其就是其中的突出代表。未来土耳其在经济调整进程中,国家权力在面临市场力量的长期侵蚀之后可能出现回摆,政策偏好也将呈现出重视国家干预的趋势与特征。土耳其将有可能对绝对自由化的经济政策进行调整、加强市场与金融监管,由此表现出不同于以往的发展模式,这与土耳其国内政治中的强人治国趋势相一致。从长远来看,重振经济是正发党与埃尔多安巩固权力的根本之道。^①但长期自由化改革带来的制度刚性与政策偏好决定了变革将是一个长期的渐进式过程,是一个以国家权力保障利益最大化的寻求平衡的转型过程。当然,国家权力在经济领域中作用的增强并不意味着要回归土耳其以前的国家主义经济模式,自由主义主导的经济政策短期内不太可能发生根本逆转。

国家与市场关系调整的重要风向标之一就是土耳其中央银行的独立性问题。在接连遭遇金融危机之后,土耳其在国际货币基金组织直接干涉下进行了重大经济改革,央行独立于政府之外是其中一个重大制度安排。2012年土耳其经济增速急剧放缓之后,土耳其政府与央行的关系变得紧张,央行面临坚持独立货币政策的巨大压力。土耳其政府与央行在货币政策的制定上一直存在分歧,政府要求央行降息以刺激经济增长,但央行认为这样会导致资金外流,而对外部资金的高度依赖使央行不敢轻易降息,担心会恶化本已严重的通货膨胀,因而陷入政策两难,进而加剧了二者之间的紧张关系。土耳其总统埃尔多安就曾多次明确要求央行降低利率,但没有获得央行的积极配合。2016年11月,土耳其央行为应对货币贬值还意外宣布加息,但效果也十分有限。未来土耳其央行与政府的关系如何发展值得进一步观察,在土耳其已经改行总统制、政府权力空前增强的背景下,预计央行的独立性——这一市场力量的象征很难继续保持下去。

第三,从体系结构即内外互动关系来看,土耳其国内政治经济发展与国际体系结构之间表现出日益复杂的双向互动关系,对外关系与外交政策进入重要调整期。历史上,国际体系变迁带来的地缘政治与力量平衡的变化对土耳其的内外政策影响巨大,当前土耳其内外困局既是国内政治变革与经济不振的结果,也与国际体系和地区国际关系的深刻变动密切相关。一方面,土耳其作为地区事务的重要相关方之一,其国家政局变动、经济形势、政策偏好以及对自身权力与利益的追求从正反两个方面对地区国际关系与地区秩序施加影响。当前,正发党和埃尔多安对外政策的风险也正在外溢,土耳其通过难民危机、击落俄罗斯战机、派兵进入伊拉克与叙利亚等方式搅动地区局势和更大范围的国际关系变动,都是其具体体现。在此过程中,土耳其与欧盟、美国等外部大国以及国际体系之间的关系处于前所未有的紧张状态。

^① 李亚男:《未遂政变加速土耳其“东向”进程》,载《世界知识》2016年第16期,第46页。

另一方面,国际体系及其结构的变化从理念、制度与政策上更为深刻地影响到土耳其的内外政策及其成效,地区问题的复杂难解与大国力量的强势介入使之远超土耳其的掌控能力,全球政治格局与大国博弈的变化决定了土耳其无法任性地施展其宏大抱负,凸显出其目标与能力之间的结构性落差。土耳其是一个重要的地区大国,甚至有成为全球大国的潜力,但土耳其所宣称的全球战略地位和以价值为基础的外交政策被过分夸大了,对自身能力的高估蕴含着重大风险。^① 还有学者认为,土耳其并不具备成为全球大国的条件,只是一个中等大国和地区大国,考虑到政治影响力甚至不能算是一个地区大国。^② 外部因素在更大程度上反作用于土耳其,带来难以预料的麻烦与不确定性,如中东地区局势变动对土耳其国内安全形势与经济严重冲击,特别是库尔德问题的发展日益呈现出土耳其最不愿意看到的局面。

当前,国际经济体系的结构与动力在发生变化,土耳其能否因应这种变化趋势找到本国经济发展的新动力与新节奏将直接影响到其国际地位的升降,也将决定其能否实现预期发展目标和能否延续之前的崛起势头。土耳其处于经济转型时期,这一转变将是一个长期且充满不确定性的过程。在此基础上,未来土耳其的中东政策和介入地区事务的方式必然面临调整,与欧盟、俄罗斯、美国等外部大国的关系也进入快速变动和重要调整期,目前来看这一调整过程将持续很长时间,其间同样存在诸多风险与不确定性。

三、“新土耳其”的治理内涵与土耳其的国家治理转型

国家经济的持续疲弱在很大程度上阻碍了土耳其的崛起,也凸显了土耳其国家治理的危机,突出表现为“土耳其模式”的危机。经济持续低迷使“土耳其模式”所追求的活力经济成为无源之水,也使伊斯兰民主与积极外交失去了重要支撑,直接削弱了土耳其的国际影响力和参与地区事务的能力,并在周边持续乱局中迅速失去了“样板”意义。经济失速、民主褪色、外交困境预示着“土耳其模式”的危机甚或破产。^③ 在此背景下,埃尔多安和正发党所要建设的“新土耳其”也因经济失速与外交困境而遭遇危机,更因为国内政局快速变革以及民意分裂与对立而处境尴尬,但“新土耳其”所蕴含的治理内涵与转型意义依然值得探究和期待。

(一) “新土耳其”的治理内涵

正发党执政以后,经济高速增长及其巨大成就使土耳其的崛起雄心与国际抱负

^① Ioannis N. Grigoriadis, "Turkey's Foreign Policy Activism: Vision Continuity and Reality Checks," *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 14, No. 2, 2014, p. 159.

^② Ažuolas Bagdonas, "Turkey as a Great Power? Back to Reality," *Turkish Studies*, Vol. 16, No. 3, 2015, p. 326.

^③ 邹志强:《经济失速背景下的“土耳其模式”危机与土欧关系》,载《欧洲研究》2017年第2期,第43-44页。

高涨,在连续赢得国内大选、持续执政和政绩斐然的背景下,按照自身的设想打造一个“新土耳其”也成为正发党与埃尔多安的最大梦想,并与国家发展战略、国家治理实践紧密融合起来。由时任正发党主席和土耳其总理达武特奥卢于2015年4月签署的《新土耳其契约2023》指出,“新土耳其是当代土耳其全面复兴的结果,反映了我们这个时代和全球化空间的变化,以及2002年以来土耳其重建进程的成果。”^①并在政治、社会、经济、外交等方面重申和阐述了有关国家发展的宏大目标。有学者基于对正发党与埃尔多安崛起的政治、经济与社会背景的深入考察,分析了“新土耳其”的内涵、影响及其困境。^②根据有关学者的解释,“新土耳其”主要是对正发党连续执政和埃尔多安政治强人现象的新解读,是土耳其关于国家、地区和全球秩序的全新设想。在2014年埃尔多安当选总统后,达武特奥卢将“新土耳其”的内涵归结为三个重要概念:强势民主、活力经济和积极外交。^③

“新土耳其”构想的确带有浓厚的埃尔多安个人色彩,埃尔多安本人也被视为“新土耳其”的标志。埃尔多安所要建立的“新土耳其”鲜明地体现出政治和社会趋向保守、权力高度集中、对外关系更为多元化等特点,其本人也一直被国内外反对者称为“新苏丹”,国内民主治理模式被称为“埃尔多安的民主”。^④埃尔多安的强势治理具有多重脆弱性,增加了土耳其国家走向的不确定性。^⑤在2017年4月的总统制修宪公投通过之后,埃尔多安强人治国的特征更趋鲜明。

然而,就此将土耳其的国家治理架构简单地归结为埃尔多安的个人独裁并不合适,因为威权在土耳其转型过程中有其内在需求与合理性,威权主义也并不必然走向个人独裁。对于执政经验丰富、胸怀宏大政治抱负的埃尔多安及其领导的正发党来说,国家治理最终必然要以理性的思考与制度建设为基础。从“新土耳其”的主要内涵和埃尔多安的国家治理实践来看,近年来土耳其的威权色彩日益浓重,但依然坚持共和民主制度,从个人意愿和治理需求来看,集权也只是手段;伊斯兰色彩显著上升,但依然维持世俗国家的底色,与其说是正发党坚持宗教意识形态,不如说是它对土耳其社会的宗教回归和宗教复兴诉求的必然回应;经济活动中的国家主义色彩不断增强,但自由主义的方向与政策很难改变。埃尔多安时代的威权主义塑造了一种新的国家与社会关系,政治权力变得更具特殊性、个性化和大众基础,虽然其前景

① “The New Turkey Contract 2023,” *AK Parti*, <http://www.akparti.org.tr/upload/documents/2023-sozlesmesi-2015-en.pdf>, 登录时间:2017年11月15日。

② 参见 Simon A. Waldman and Emre Caliskan, *The New Turkey and Its Discontents*, London: Hurst, 2016.

③ 刘义:《埃尔多安“新土耳其论”与“土耳其模式”的危机》,第4-5页。

④ 参见 Soner Cagaptay, *The New Sultan: Erdogan and the Crisis of Modern Turkey*, London: I.B. Tauris, 2017.

⑤ 李秉忠:《土耳其埃尔多安政权的强势治理及其脆弱性》,载《现代国际关系》2016年第11期,第31页。

有多种可能性,但具有民主化的潜力。^①

强势民主、活力经济与积极外交被正发党阐释为建设“新土耳其”的三个核心要素,这与“土耳其模式”的内涵高度一致,二者之间具有高度的相通性与延续性。一直以来,西方民主与自由主义经济既是土耳其国家治理的重要内涵,也关系到其对外关系与国际形象构建,遂成为外界审视土耳其发展的主要视角。正发党与埃尔多安治下的土耳其政治演变导致了“新土耳其”的悖论,主要体现在伊斯兰主义对国家与社会关系的冲击、土欧关系变化对民主化进程的影响以及土耳其共和主义的未来三个方面,而结合了非自由民主的埃尔多安威权主义的崛起将对土耳其的外交政策产生重要影响。^②同时,“新土耳其”与 2011 年埃尔多安提出的“2023 年百年愿景”相联系,国家崛起的宏大愿景也使“新土耳其”得以进一步强化与合理化。根据“2023 年百年愿景”,土耳其希望在建国 100 周年时在国家社会发展各领域实现一系列宏大而具体的目标,成为正发党和埃尔多安为所描绘的“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。^③正发党执政以来的发展成就从根本上激起了土耳其人对实现国家崛起与复兴的强烈渴望,不断提出的宏大发展愿景与规划也成为塑造“新土耳其”的重要路径。

随着国内外形势的变化,“新土耳其”的内涵也在不断发生变化,但伴随正发党与埃尔多安的长期持续统治,它已经与国家发展及国家治理紧密联系在一起,塑造了土耳其的发展面貌与愿景,从而具有国家经济治理的积极内涵,也与当前土耳其国家治理转型高度相关。

(二)“新土耳其”视角下的国家治理转型

在近年来土耳其政治纷争加剧和经济持续疲弱的背景下,“2023 年百年愿景”所设定的发展目标也变得难以实现,严重影响了土耳其国家治理的效果,打击了其持续崛起的势头与自信。加上国内威权化改革的快速推进以及与西方国家关系的恶化,“新土耳其”的吸引力急剧减弱,甚至被外界视为笑谈或讽刺埃尔多安的绝佳“证明”。有学者认为,正发党与“新土耳其”被伊斯兰主义意识形态所主导,其中充满受害想象、保守心理和怨愤情绪。^④由此,“新土耳其”所蕴含的国家治理内涵及其转型意义遭到严重削弱,能否发挥推进国家治理转型的作用,有赖于正发党与埃尔多安在新形势下的政策与作为,并将受到国际环境的直接影响。

^① Murat Somer, “Understanding Turkey’s Democratic Breakdown: Old vs. New and Indigenous vs. Global Authoritarianism,” *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 16, Issue 4, 2016, p. 481.

^② Ayla Gol, “The Paradoxes of ‘New’ Turkey: Islam, Illiberal Democracy and Republicanism,” *International Affairs*, Vol. 93, Issue 4, 2017, p. 957.

^③ 咎涛:《历史视野下的“土耳其梦”——兼谈“一带一路”下的中土合作》,载《西亚非洲》2016 年第 2 期,第 69 页。

^④ Zafer Yilmaz, “AKP and Spirit of ‘New’ Turkey: Imagined Victim, Reactionary Mood and Resentful Sovereign,” *Turkish Studies*, Vol. 18, Issue 3, 2017, p. 482.

经济发展成就是正发党以及埃尔多安连续赢得执政地位和获得民众支持的核心基础。埃尔多安的声望建立在预期的“经济奇迹”基础上。^① 对国家经济发展表现的认知在很大程度上影响到选民对执政的正发党的投票倾向。^② 因此,近年来土耳其“经济奇迹”的破灭在很大程度上已经动摇了正发党的执政基础。为继续保持国内民众的支持,正发党转而运用民族主义、宗教意识形态等非经济议题来巩固和维系自身地位,保持主动性和话语权。同时,正发党为维持“选举霸权”与实现埃尔多安的强人治国设想,将巩固和扩大权势地位作为优先目标,分散了推动国家经济发展的努力,也降低了推进经济改革和破解经济难题的动力。在更为不利的国际环境冲击下,国家经济发展的处境更加艰难。在此背景下,近年来土耳其国内政治变动剧烈,社会更加碎片化,多元化、包容性特色消退,围绕埃尔多安个人的国内裂痕甚至对立日益突出,“新土耳其”设想似乎也与“土耳其模式”一同陷入了危机,这一现实当然不利于国家治理的良性与可持续发展。

当前,对于已经重塑了国内政治力量格局并已通过总统制修宪的正发党与埃尔多安来说,不论是为提升民众支持率、赢得未来的总统选举还是维持长期执政地位,都必然要回归经济发展和改善民生的主旋律。摆在埃尔多安面前的紧迫任务是采取措施缓和社会矛盾,提升政策包容性,弥合国内分裂,塑造最能为民众支持的国家治理秩序。经过近年来的一系列政治变革,埃尔多安已然大权独揽,法理上的权力障碍也已经基本消除,内部掣肘因素大幅减少,能更为高效地调动国内资源推进发展目标与国家愿景的实现。

“土耳其模式”和“新土耳其”构想的危机并不意味着它们彻底破产。“新土耳其”构想具有代表土耳其国家治理转型诉求与方向的积极意义,依然具有顽强的生命力,并面临新的转机。对埃尔多安与正发党政府来说,应以实行总统制等国内变革为契机,借助更为强势的国家治理所具有的诸多优势,更为理性和制度化地推进经济改革与增长、制度建设与社会融合,打造一个重新恢复经济与社会活力的“新土耳其”。因此,土耳其国内如能不纠缠于宗教与世俗、民主与威权的意识形态对立,秉持一种温和而不偏执的“埃尔多安主义”,重建包容性的国内秩序,专注于经济发展与治理改革,将既有利于实现埃尔多安本人的政治理想,也有望使土耳其迎来国家经济发展的新时期,实现“新土耳其”构想和“土耳其模式”的复兴。

^① David Goldman, “Turkish Financial Crisis Adds to Region’s Chaos,” *Asia Times*, February 5, 2014, http://www.atimes.com/atimes/Middle_East/MID-01-050214.html, 登录时间:2017年6月5日。

^② Cem Başlevent and Hasan Kirmanoğlu, “Economic Voting in Turkey: Perceptions, Expectations, and the Party Choice,” *Research and Policy on Turkey*, Vol. 1, No. 1, 2016, p. 88.

四、结语

“如果不抓住国家经济和世界经济之间联系的性质以及这些联系的变化,我们已经不能理解国家内部的政治——我们仍然习惯地将其称为‘国内政治’。”^①从经济与政治的互动关系来看,土耳其经济发展的成功与挫折既影响到国内政治的发展变革,成为影响土耳其能否实现持续崛起的最大不确定性因素,同时也影响到其外交政策的能力、理念与偏好,并对周边地区国际关系产生了重大影响。土耳其经济治理的危机表明,其国内政治与经济体系中一直存在着内在矛盾,也反映出有政治与经济政策的缺陷,造成了“土耳其模式”的危机。

从更深层次来看,“经济奇迹”的破灭也许代表着新自由主义理念及其治理实践开始在土耳其走向失败和终结;国家权力在经济领域中的角色将进一步凸显,土耳其经济发展模式可能出现新的转向。土耳其国内政治经济发展与国际体系结构之间也表现出复杂的双向互动关系,其对外关系面临新一轮的调整。土耳其内政外交的发展演变将对地区国际关系带来诸多重要影响,而其经济发展走势与经济治理模式的转型将是其中的关键变量。埃尔多安和正发党要打造的“新土耳其”蕴含着国家经济治理转型的积极内涵,在新的形势下具有代表土耳其国家治理转型诉求与方向的积极意义。

从更大范围来看,对土耳其国家经济治理的探讨对于当前全球新兴国家群体来说也具有重要的启示意义。同土耳其一样,近年来很多新兴国家经济都面临严峻挑战,之前被广泛看好的新兴国家群体性崛起势头遭遇严重挫折。新兴国家发展受挫源于其在既有的国际经济政治体系中的脆弱地位,自身经济特点与发展模式存在内在缺陷。未来,发达国家货币政策走向、大宗商品价格趋势、地缘政治变动等不确定性因素众多,特别是美国金融霸权及其金融政策变动的影响力依然深远,对于深受外部因素冲击的新兴国家群体来说,经济增长和金融稳定面临的挑战更加严峻。在此背景下,新兴国家经济治理面临的挑战及其转型值得深入研究,而作为新兴国家重要代表的土耳其在国家经济治理方面的经验教训具有重要的借鉴意义。

(责任编辑:章远)

^① [美]罗伯特·基欧汉、海伦·米尔纳主编:《国际化与国内政治》,第3页。