

· 热点透视 ·

土耳其与二十国集团：角色、 认知与政策特点*

邹志强

内容提要 土耳其的多重身份与经济表现增强了二十国集团的合法性、代表性与治理效力；二十国集团也凸显了土耳其的重要地位，成为其参与全球经济治理的主要平台。土耳其将二十国集团视为其参与全球经济治理、提升国际地位的重要途径，支持推进全球经济治理改革，维护二十国集团在全球经济治理中的核心地位。土耳其的二十国集团政策既表现出新兴国家的利益诉求特征，又面临与发达国家保持政策一致性的外在约束。由于受到内外多重因素的制约，预计2015年二十国集团安塔利亚峰会将延续往届峰会特别是布里斯班峰会的基调，同时土耳其也将力争呈现自身的偏好与特色。中国作为二十国集团重要成员与2016年峰会的东道国，应积极参与安塔利亚峰会议程的制定，进一步推进全球经济治理。

关键词 全球经济治理 二十国集团 土耳其 2015年安塔利亚峰会

作者简介 邹志强，上海外国语大学中东研究所助理研究员（上海 200083）。

* 本文为2014年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“新时期中国参与中东地区治理的理论与案例研究”（14JJD810017）与自选项目“中东 G20 国家参与全球经济治理的实证研究”（2014JJDZDSZX002）、上海外国语大学规划基金项目“新时期中国参与中东地区经济治理研究”（KX161059）的研究成果，并受到2014年度国家社科基金一般项目“中国在西亚北非的能源利益保障研究”（14BGJ008）、上海外国语大学青年教师科研创新团队的资助。感谢匿名评审专家对本文提出的修改意见和建议。

全球金融危机以来，二十国集团（G20）在全球经济治理中地位凸显，使其成员国中的一些新兴大国走向了全球经济治理的前台，包括土耳其在内的“新兴十一国”（E11）表现突出。近年来，土耳其经济持续繁荣，政治保持稳定，国际地位提高，吸引了世界范围的关注。国内经济市场化进程与融入全球经济体系的加快，使土耳其迫切希望提升其在全球经济治理中的话语权。土耳其外交也向更加积极的方向转变，该国领导人多次对现存的国际政治经济秩序表达了不满，提出建立基于正义与公平的新体系。土耳其认为国际格局的变迁为其提供了良好机遇，正如土耳其前总理、现任总统埃尔多安所言，“新的全球秩序必须更具包容性和参与性……土耳其将作为积极和富有影响的行动者去参与问题的解决，而不只是旁观者”。^① 2014年12月1日，土耳其正式接任二十国集团轮值主席国，并公布了将于2015年11月15~16日在土耳其安塔利亚举行的第十次二十国集团峰会的优先议程。作为二十国集团中拥有多重身份与沟通东西方桥梁的特殊成员，日益崛起和自信的土耳其将有机会作为主席国在2015年二十国集团峰会上直接向世界展示其大国抱负与全球雄心。本文拟在分析土耳其与二十国集团关系的基础上，对2015年二十国集团安塔利亚峰会做初步前瞻。

土耳其与二十国集团的互动关系

在自身经济实力增强与全球抱负膨胀的基础上，土耳其积极推行多维度、宽视域的外交政策。以二十国集团为新的舞台，参与全球经济治理，争做西方与伊斯兰世界、欧洲与中东、中亚地区的沟通桥梁，扩大与新兴大国的协调合作，增加对发展中国家的援助，努力拓展大周边外交，土耳其由此成为全球经济治理中日益活跃和引人注目的新角色。

第一，土耳其拥有独特地缘优势与较大经济规模，在全球经济中重要性日益凸显，增强了二十国集团的合法性、代表性与治理效力，提升了二十国集团作为全球经济治理主要机制的权力地位。

^① 转引自李秉忠：《“中东波”以来土耳其外交的调整》，载《现代国际关系》2012年第4期，第51页。

具有独特地缘战略地位的土耳其是东西方文化、宗教、政治与经济枢纽,^① 被称为唯一同时拥有东西方文化与历史的国家,是一个具有多重身份与重要影响力的地区大国。由于兼具伊斯兰文化与西方文化的特质^②,且有在中东伊斯兰国家中较为成熟的民主政体,土耳其是东西方文明沟通的天然桥梁。而过去十余年里,促使土耳其更具国际雄心的变化是其“作为经济大国的崛起”,^③ 较为成功的发展模式和取得的经济成就是土耳其实行积极外交政策、参与国际事务的基础,也使之成为地区稳定与发展不可或缺的重要力量。2002年正发党执政后,土耳其经济实现了持续高速增长的“奇迹”,国内生产总值(GDP)从2002年的2305亿美元上升到2013年的8219亿美元,人均国内生产总值从3492美元飙升至10782美元。^④ 土耳其也成为全球公认的新兴大国,多次被列入“迷雾四国”(MIST)、“灵猫六国”(CIVETS)、“金钻十一国”(Next-11)、“展望五国”(VISTA)、“薄荷四国”(MINT)等名目繁多的新兴国家名单之中,被认为是全球十大新兴市场之一、继“金砖四国”之后的经济新秀之一,以经济成就为重要内容之一的“土耳其模式”也成为土耳其的国际名片。特别是土耳其加入作为全球经济治理的大国集团和核心机制的二十国集团,确认了土耳其的大国身份与地位,并和其他新兴成员一起成为世界“经济大国”。

此外,土耳其拥有独特的地缘经济优势,是中东、中亚、里海国家以及俄罗斯、欧盟的重要经济伙伴,对周边国家经贸、能源与安全的重要性与日俱增,最有可能成为推动巴尔干、里海、中亚与中东地区经济增长的发动机。^⑤ 土耳其与欧盟签有关税同盟协定,与数十个国家签有自由贸易协定,是多个区域合作与贸易优惠安排的成员,已成为世界投资与贸易往来的重要汇聚地。土耳其是北约与经合组织成员国,与西方之间建立的多元而深入的制度性联系和新兴国家的双重身份为土耳其在地区与全球经济中发挥沟通桥梁作用奠定了良好基础。

① Siret Hursoy, “Changing Dimensions of Turkey’s Foreign Policy”, *International Studies*, Vol. 48, No. 2, 2011, p. 140.

② 李意:《土耳其世俗化进程中的伊斯兰因素》,载《阿拉伯世界研究》2013年第2期,第63页。

③ Svante E. Cornell, “What Drives Turkish Foreign Policy?”, *Middle East Quarterly*, Winter, 2012, p. 13.

④ 土耳其国家统计局(TurkStat)网站: <http://www.turkstat.gov.tr>, 2014-12-15.

⑤ Yılmaz Argüden, “An Overview of the Turkish Economy: Outlook and Current Perspectives”, *Middle East Policy Briefs*, No. 4, Dec. 2007, p. 8.

第二,土耳其为应对全球金融危机做出了积极贡献,与其他新兴大国一道共同推进了全球经济治理机制的变革与二十国集团机制化进程。

自身经济实力的增强为土耳其发挥大国作用提供了内在动力。作为全球经济治理机制变革的受益者,土耳其对参与全球经济治理及二十国集团活动持积极态度。国际金融危机以后,通过自身经济的快速强劲复苏和对全球经济治理的积极参与,土耳其与其他新兴大国一道在应对全球金融危机、促进全球经济复苏中发挥了自身作用,推动了全球经济治理机制的发展变革和二十国集团的地位上升与机制化。土耳其经济也曾受到近年全球金融危机的较大冲击,甚至出现负增长,但从2009年末开始走出了衰退,2010年和2011年经济增长率分别达到9.2%和8.5%,成为世界上率先摆脱危机的主要经济体之一。

2008年以来,土耳其总理率队参与了历次二十国集团峰会,提出自身关切,力促峰会在阻止世界经济衰退、加强金融监管、改革国际货币体系等方面达成一致协议,并与其他二十国集团成员共同采取了扩张性的货币政策和大规模的经济政策协调行动,为应对全球经济危机、扩大新兴国家的发言权发挥了积极作用。如在2010年6月的二十国集团多伦多峰会上,土方重点关注提高发展中国家的代表性和发言权,加强各国之间财政政策沟通和协调、推进国际金融体系改革等,多伦多峰会公报特别感谢土耳其决定主办第四届联合国最不发达国家会议。在2012年二十国集团洛斯卡洛斯峰会上,埃尔多安承诺向国际货币基金组织(IMF)提供50亿美元,以协助应对愈演愈烈的欧元区危机,并号召二十国集团各国共同制定“可持续与均衡增长”路线图,强调各国应采取更为积极主动的措施与进行结构性改革,以缓解经济危机。凭借当时土耳其在应对金融危机中的良好表现,埃尔多安依据本国2011年8.5%的经济增长率与3760亿美元的外贸总额称土耳其为“稳定岛”(Island of Stability)。^①土耳其也多次公开呼吁国际货币基金组织与世界银行增加发展中国家的份额与投票权。土耳其主管经济事务的副总理阿里·巴巴詹于2010年10月称,国际货币基金组织目前的份额划分有失公允,严重影响着组织信誉和活力,呼吁尽快修改发展中国家所占的份额。^②近年来,国际货币基金组

① “PM Erdoğan Pledges \$5 billion for IMF Fund at G-20 Summit”, *Today's Zaman*, 19 June 2012.

② 《土耳其国务部长呼吁国际货币基金组织修改份额》,载中国经济网: http://news.china.com.cn/rollnews/2010-10/12/content_4692862.htm, 2014-12-05.

织与世界银行通过了多项改革决议，陆续向发展中国家转移了份额与投票权，土耳其在国际货币基金组织与世界银行中的份额与投票权得以提升，但由于改革还未完全落实，比例依然偏低。土耳其在国际货币基金组织实际拥有的份额与投票权占比均为0.61%；2010年，国际货币基金组织份额改革方案通过后，土耳其在国际货币基金组织中的份额占比提高至0.98%，投票权占比提高至0.95%，全球排名从第31位上升为第20位，接近其在全球经济中的比重。^①

第三，二十国集团提升了土耳其的全球经济地位，为土耳其参与全球经济治理、发挥世界大国作用提供了重要平台。

二十国集团打破了西方发达国家对全球经济治理的垄断，虽然西方国家仍具有主导地位，但发展中大国已经是世界经济中不可或缺的力量。^②随着自身经济实力的增强与经济诉求的扩展，土耳其已经成为全球经济中的主要“棋手”之一，与其他国家与区域集团之间的合作与竞争不断增多，对国际经济协调的需求日益突出。由于土耳其积极参与推动了二十国集团的机制化建设和全球经济治理机制的变革与转型，其在全球经济治理中的地位同时受到西方国家与新兴国家群体的重视。也正是依托二十国集团机制，土耳其与其他新兴成员参与全球经济治理的地位得以制度化。金融危机以来，全球经济治理机制的相关改革提升了土耳其的全球地位与影响力，使之从一个地区经济大国上升为全球经济大国，拥有了一定的治理话语权，二十国集团等全球经济治理机制的变革符合和反映了土耳其的地位与利益。二十国集团也成为土耳其参与全球经济治理与发挥经济大国作用的主要平台，土耳其充分利用自身优势与二十国集团平台积极参与全球经济治理，不断拓展全球经济影响力，维护自身经济利益，施展大国抱负。

从新兴国家和全球经济治理的关系来看，土耳其是新兴大国之一，在全球经济中的重要性不断得到提升，与其他新兴国家一道在应对全球金融危机、推动全球经济复苏与发展中扮演了重要角色，对全球经济治理的发展与变革也发挥着重要的推动作用；全球经济治理也需要包括土耳其在内的新兴大国群体的积极参与。当前，全球化问题的新形势和全球经济治理机制的新进展

^① [Http: //www. imf. org/external/about/govern. htm](http://www.imf.org/external/about/govern.htm), 2014 - 10 - 12.

^② 朱杰进：《二十国集团的定位与机制建设》，载《阿拉伯世界研究》2012年第3期，第31页。

为土耳其等新兴国家发挥更大作用提供了不可多得的历史机遇。考虑到近年来全球经济动荡与分化加剧、欧洲主权债务危机扩散以及中东变局等多种因素，国际社会需要像土耳其这样具有重要地区影响力和经济实力的新兴大国，来共同应对全球和地区经济面临的一系列紧迫问题。从国家实力、合作基础与治理权力等方面考察土耳其在全球经济治理中的作用可以看出，土耳其拥有多方面的独特优势与条件，其通过二十国集团这一全球经济治理机制和平台，在全球经济治理的舞台上可以释放出更大的能量。

不容忽视的是，土耳其经济也存在很多深层次的问题与挑战，经济发展、国家实力、文化与制度身份和对外关系的特殊性使其在全球经济治理中的作用发挥受到明显制约。土耳其的经济实力与真正的世界大国还有差距，经济及综合实力增长前景具有不确定性，经济还没有走上稳定持续增长的轨道，蕴含着日益上升的脆弱性。2012年，土耳其经济增速从之前的高增长骤降为2.2%，2013年为4%，2014年约为3.3%，这反映了其经济增长的不稳定性和动力缺失。土耳其经常账户赤字长期居高不下，经济发展过度依赖国际资本的脆弱性风险已引起外界的高度关注，近两年，土耳其就经历了货币贬值、资本外逃引发的金融动荡。虽然国内外很多研究成果认为，土耳其实现了经济发展的“奇迹”，且正在经历持续而根本性地崛起，但一些学者认为土耳其经济发展远没有如此乐观，国内生产总值的实际增长率要比名义增长率低得多，从长期来看，这种主要依赖外部资源的增长方式是不可持续的。^①

土耳其对二十国集团的认知与政策特点

近年来，土耳其积极参与二十国集团框架下的全球经济协调及机制化建设，为二十国集团与全球经济治理注入了活力，有力地提升了其在全球经济治理中的地位。根据自身的利益诉求与外交战略，在与二十国集团日益紧密的互动进程中，土耳其对二十国集团的认知与政策也体现出自身的特点。

第一，从战略认知来看，土耳其将二十国集团视为参与全球经济治理、展现大国抱负和提升国际地位的重要平台，支持推进全球经济治理改革和维

^① Turan Subaşat, "The Political Economy of Turkey's Economic Miracle", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 16, No. 2, 2014, p. 138.

护二十国集团在全球经济治理中的核心地位。

从自身对外政策与利益需求出发，土耳其希望通过二十国集团机制化建设与改革来维护本国经济利益和提升国际经济地位，因此对二十国集团持积极态度与较高期待。土耳其高度重视和追求大国地位，注重维护自身在国际格局中的权力地位。前外长、现任总理达武特奥卢提出的“战略纵深”（Strategic Depth）思想^①强调土耳其是拥有历史深度、地缘战略深度和多重身份认同的中心国家，在多个地区均具有影响力，可借助国际战略的重组和转型，确立其在欧洲、中亚和中东的关键性国家和全球中心强国的地位和作用。^② 其目标是，使土耳其在国际体系中的地位从“侧翼国家”转变为“中心国家”，并最终成为“全球行为体”。^③ 参与二十国集团为土耳其提供了重要的外部机遇，土耳其视二十国集团为参与全球经济事务的重要平台和提高自身国际地位的重要载体，力求突出其世界大国地位与影响力，在全球经济治理与规则变迁中获得相应的发言权。全球经济治理机制变革符合土耳其的国家利益，有利于提升其在国际经济体系中的权力地位。土耳其对二十国集团的参与达到了土耳其的基本认知与预期，全球经济大国地位的利益诉求得到了体现。土耳其是国际金融机构改革的受益国之一，也在参与全球经济治理进程中获得了更大的发言权。担任2015年二十国集团轮值主席国将使土耳其获得展现自身经济成就、雄心以及领导力的绝佳机会，预计其独特身份将使之在一些非二十国集团成员国家群体中扮演领导角色。2015年峰会使土耳其有机会站在全球经济治理舞台的中心，这被土耳其视为展现总统埃尔多安领导下的土耳其经济与政治大国地位的重大机遇。^④ 土耳其希望借助担任二十国集团轮值主席国的机会，进一步塑造其全球经济大国的形象，提升外界对其外交政策的支持。在2014年12月1日土耳其接任二十国集团轮值主席国后发布的官方文件中，土耳其开宗明义地阐明了二十国集团在国际金融危机时期以及后危机时代的重要性，“二十国集团在危机时期的作为清楚地呈现了其

① 张春：《土耳其对非洲战略与政策评析》，载《西亚非洲》2011年第9期，第58页。

② Alexander Murinson, “The Strategic Depth Doctrine of Turkish Foreign Policy”, *Middle Eastern Studies*, Vol. 42, No. 6, November 2006, pp. 951 – 953.

③ Faruk Yalvac, “Strategic Depth or Hegemonic Depth? A Critical Realist Analysis of Turkey’s Position in the World System”, *International Relations*, Vol. 26, No. 2, 2012, p. 168.

④ “Turkey Assumes G20 Presidency, Pledges to Fight Inequality”, *Hurriyet Newspaper*, 1 December 2014.

解决全球危机问题的能力。……在后危机时代，二十国集团依然高度重要和具有重要意义。”^① 当日，巴巴詹也表示，主办2015年二十国集团峰会既为土耳其提供了巨大的机遇，也赋予其更大的责任。

第二，从具体议程看，由于土耳其经济始终存在严重贸易逆差，且存在易受国际金融市场影响等脆弱性风险，土耳其所关注和能够发挥作用的议题具有特殊性。

土耳其前任二十国集团协调人曾表示，土耳其在绿色增长、发展问题、国际货币基金组织治理改革、物价稳定以及其他议题领域均有自己的观点。但从近年参与二十国集团峰会的历史来看，土耳其主要关注遏制金融危机蔓延、全球经济复苏与稳定、反对贸易与投资保护主义、改革国际金融监管与金融机构等议题，特别重视应对欧债危机、美国量化宽松政策、维护国际金融市场稳定等问题，但也有扩展议题领域的倾向。土耳其面临着持续的贸易逆差、高额外债等问题，对欧盟、美国经济和国际金融市场十分敏感。一直以来，经常账户赤字及由此带来的政策困境是土耳其经济面临的主要挑战之一。^② 2011~2013年，土耳其对外贸易逆差分别达到1059亿美元、840亿美元和998亿美元，分别占当年对外贸易总额的28%、22%和25%。^③ 土耳其经济因较高的资本借贷与经常账户赤字而具有脆弱性，近年来其依赖出口与外部融资的经济增长模式受到了全球金融危机的冲击。^④ 国际金融监管与机构改革既事关国际经济环境，特别是国际金融市场对土耳其的传导效应，也关系到土耳其能否借此提升自身的国际金融地位。^⑤ 2012年以来国际金融危机的后续影响超出了土耳其政府的预期，出现外资流入下降、资本外逃与本币贬值，金融市场动荡给土耳其经济带来了重大挑战。而鉴于土耳其与欧盟之间的紧密经济关系，土耳其对于欧盟经济政策及风险十分敏感，对近邻希腊的债务危机高度关注。例如，2013年初，巴巴詹曾在达沃斯论坛上对欧盟计

① “Turkish G20 Presidency Priorities for 2015”, <http://www.G20.org>, 2015-01-15.

② N. Nergiz Dincer & Pinar Yasar, “Identification of Current Account Deficit: The Case of Turkey”, *The International Trade Journal*, Vol. 29, Iss. 1, 2015, pp. 63-87.

③ 土耳其国家统计局 (TurkStat) 网站: <http://www.turkstat.gov.tr/Start.do>, 2014-11-10.

④ Zülküf Aydın, “Global Crisis, Turkey and the Regulation of Economic Crisis”, *Capital & Class*, Vol. 37, No. 1, 2013, pp. 95-96.

⑤ “Babacan Calls EU Finance Tax ‘Populism’, Says Turkey is Out”, *Today’s Zaman*, 24 January 2013.

划征收金融交易税表示强烈反对，称之为一种新的民粹主义。在2014年12月接任主席国后举办的首场二十国集团财长与央行行长副手会议上，巴巴詹再次强调了落实国际货币基金组织份额改革的重要性。^① 上述关注包含了土耳其的主要利益诉求，背后反映的是土耳其与全球经济之间的紧密关系与主要互动渠道，也反映了土耳其在全球经济体系中的主要利益所在。正是上述领域的利益交叉融合，使得土耳其与其他大国推动了全球经济合作。

第三，从政策倾向来看，国际身份与外交政策定位使土耳其的二十国集团政策具有复杂性与模糊性，既表现出新兴国家的利益诉求特征，又有与发达国家保持政策一致性的外在约束。

土耳其秉持合作政策，积极配合国际社会开展经济协调与治理，是现有全球经济治理机制与规则的参与者与改革者，同时也表现出政策跟随者的身份特征。土耳其的这种政策参与方式既是其多元化身份与经济特点所致，也与其温和亲西方的外交政策特点及其在经贸、金融方面与西方的联系密切相关。一方面，土耳其在利益诉求上表现出与新兴国家群体一致的特征，推动全球经济治理结构变革与国际金融机构改革符合土耳其的利益，因此对参与全球经济治理持积极态度，希望进一步改革现有治理机制，扩大本国的话语权。在具体议题领域也是如此，如土耳其希望加强国际货币基金组织投票权与份额改革，呼吁美联储审慎退出量化宽松政策，考虑对新兴国家金融市场的冲击等。另一方面，安全、经济与外交上与美欧国家之间的制度性联系使之十分注重与西方国家保持政策一致。与其他新兴大国不同，西方因素在土耳其的崛起进程中扮演了重要角色，土耳其的发展成就以及“土耳其模式”的成功在很大意义上源于与西方之间的制度性联系，当今土耳其在全球经济体系与全球经济治理中的地位同样如此，其二十国集团成员身份在一定程度上也是以美国为首的西方大国选择的结果。土耳其的崛起及对全球与地区领导地位的追求并没有从根本上对西方地位构成挑战，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。^② 与西方国家特别是美国的特殊关系既是土耳其的优势，也使其对外政策具有

^① “Deputy Prime Minister Ali Babacan’s Speech at the G20 Finance and Central Bank Deputies Meeting”, <http://G20.org>, 2015-01-20.

^② Tarik Oğuzlu, “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.

一定的霸权依附性，安全上的北约成员与西方盟友身份使之相对缺乏独立性，而经济上的经合组织成员与准欧盟成员身份也使西方经济对土耳其本国经济的传导效应十分明显，这从制度、话语与政策层面均制约着其在二十国集团及全球经济治理进程中发挥作用。近年来，土耳其追求更加平衡的外交政策，特别是“东向”政策明显，由此引发了欧美国家的高度关注。但总体上来看，虽然土耳其领导人寻求在现存的全球秩序中进行权力再分配，但作为一个与以西方为中心的新自由主义世界秩序保持制度性联系的新兴大国，土耳其对国际体系的修正主义要求相对于“金砖国家”要温和得多。^①此外，土耳其经济实力有限，在二十国集团及其他全球经济治理机制中并不占有核心地位，更缺少全球经济治理的话语权与议程设置能力，还远远不是全球经济治理规则与制度的“制定者与塑造者”。一直以来，土耳其在二十国集团中受到的关注不多，在峰会上较少听到土耳其的有力声音，其参与全球经济治理的效果也不如其他有关新兴大国成员显著。

2015 年二十国集团安塔利亚峰会前瞻

自二十国集团实现升级转型以来，新兴大国在全球经济治理中获得了与发达国家平等的对话机会，通过参与对话可以影响二十国集团议程，进而影响全球经济治理的模式选择和改革方向。^②作为一个非正式国际机制，二十国集团没有常设秘书处，峰会议程主要由主办国（轮值主席国）进行协调，这使会议主办国在议程设置上享有优先权。从实践来看，二十国集团成员国的政策偏好存在巨大差异，不仅发达国家成员与新兴国家成员存在显著不同，发达国家与新兴国家成员内部也存在差异，这也使得会议主办国有了关键议程设置上的影响力。当然，主办国的议程设置优先权并不代表其可以包揽所有议程设置，也无法将自身的政策偏好强加给峰会和其他成员国，其他成员国依然可以将自身偏好的议程纳入会议议程。与此同时，权力结构与治理能力也制约着各成员国的议程塑造能力，国际经济突发事件也可能随时改变二十国集团系列会议的主题与议程。2015 年二十国集团轮值主席国的身份将使

^① Tarik Oğuzlu & Emel Parlar Dal, “Decoding Turkey’s Rise: An Introduction”, *Turkish Studies*, Vol. 14, No. 4, 2013, p. 633.

^② 刘宏松：《新兴大国对二十国集团的影响》，载《国际展望》2014 年第 2 期，第 110 页。

土耳其在议程设置方面获得前所未有的影响力，但受到全球经济治理的权力结构、自身经济实力差距、议程设置能力等多方面因素的制约，土耳其在二十国集团中的影响力仍较为有限。由此，结合土耳其参与二十国集团进程的历史与现实来看，2015年二十国集团安塔利亚峰会预计将延续往届峰会特别是2014年布里斯班峰会的基调，土耳其将在此基础上力争呈现自身的偏好与特色，但很难在全球经济治理的重大议题上取得突破性进展。

第一，二十国集团的机制化进程与土耳其的议程设置能力决定了2015年安塔利亚峰会议题的连续性，促进全球经济增长与落实各国承诺将是中心议题。

从2014年12月1日土耳其发布的优先议程来看，关注经济增长依然是不变的主题。推动二十国集团更具包容性是土耳其担任轮值主席国期间的中心目标与承诺，2015年安塔利亚峰会将基本延续往届峰会特别是布里斯班峰会的主要议程，但土耳其在具体的实施手段与方式上也努力提出了新的倡议。土耳其认为近年二十国集团成员国针对“强劲、可持续、均衡增长”框架的承诺已经够多了，现在是切实采取行动的时候了，2015年将是二十国集团通过集体行动努力实现“包容性、强劲增长”目标之年。据此，土耳其提出了“3I”作为实现增长目标的关键词和支柱，即包容性（Inclusiveness）、执行（Implementation）与投资（Investment）。在上述总体增长目标之下，土耳其设置了三方面的优先关注领域和11项重点议题。首先是加强经济复苏与提升增长潜力，包括宏观政策合作、投资、就业、贸易等；其次是增强经济抗风险能力，包括金融监管、国际金融结构、国际税收体系与反腐败等；再次是提升可持续性，包括发展、能源、气候变化、融资等。^①的确，虽然二十国集团达成了诸多共识，各国做出的改革承诺超过1000项，但执行与落实远远不够。土耳其媒体称，二十国集团过去5年中发布的“饱含着美好愿望的大量声明没有一项得到实现”，“当前对有效全球经济治理的需求比以往更加紧迫。”^②巴巴詹等人在2014年12月以来多次解释和强调了土耳其的议程设置，土耳其二十国集团协调人艾谢·斯尼里奥卢在12月中旬举行的二十国集团协调人会议上表示“是时候将语言变为行动了”。^③土耳其的这一指导思想契合

① “Turkish G20 Presidency Priorities for 2015”, <http://G20.org>, 2014-12-10.

② “G-20: From Pittsburg to Petersburg”, *Today's Zaman*, 8 September 2013.

③ “Turkey's G20 Sherpa Ambassador Ayşe Sinirlio? luaddressed B20's Inaugural Event Dinner”, <http://G20.org/>, 2014-12-25.

了二十国集团峰会的增长主题，符合当前二十国集团与全球经济治理的发展需要，将更有力的集体行动作为实现增长目标的着力点也与二十国集团在全球经济治理中发挥效力的机理相一致。

与此密切相关的是，土耳其主张加强对二十国集团成员国承诺的监督。巴巴詹在参加布里斯班峰会前表示，推动二十国集团成员国履行改革承诺以促进全球经济增长将是土耳其担任轮值主席国期间的优先目标之一。土耳其担任轮值主席国期间将启动澳大利亚担任轮值主席国期间设定的这一目标，国际货币基金组织和经合组织将进行技术方面的研究。“我们的口号是：‘履行承诺，否则就请解释’”（keep your word, or explain）。^① 鉴于土耳其反复声明将努力增强对已有承诺的监督，预计土耳其将在担任主席国期间加强二十国集团领导人相互评估机制，并可能就此领域提出新的政策建议。巴巴詹近期称，土耳其将设立监督二十国集团成员国承诺的新机制，计划以透明的方式在线公开各成员国的承诺和实施情况，以有利于国际监督。^② 此外，土耳其认为应推动结构性改革和基础设施投资，鼓励中小企业的发展，提升就业，并更多反映低收入国家的声音，采取措施解决全球贫穷、不平等等问题。达武特奥卢在二十国集团布里斯班峰会上表示，贸易与基础设施也将在 2015 年受到土耳其的高度关注，投资作为推动增长的 3 个关键词之一在官方议程中有突出体现。土耳其希望通过具体而宏大的投资战略，明确并拓展融资渠道，缩小成员国之间的投资差距，并发挥已达成的全球基础设施中心的功能。^③

第二，鉴于本国的经济特点及其政策倾向，土耳其还将致力于推动二十国集团讨论低收入国家发展、能源、国际金融稳定以及中东地缘政治与恐怖主义等问题，通过一定方式将本国的政策偏好与相关主张纳入峰会议程。

土耳其将通过召开与最不发达国家的对话会议等形式，表达对发展问题的关注，这也可能成为土耳其担任轮值主席国的重要成就和亮点之一。2011 年 5 月，土耳其曾经主办了第四届联合国最不发达国家会议，受到国际社会的赞扬。2012 年，时任土耳其二十国集团协调人买哈迈特·古柱克就曾表示，

^① 《土耳其寻求在担任二十国集团轮值主席国时提高其国际影响力》，载路透中文网：<http://cn.reuters.com/article/cnBndNews/idCNL3S0T42F920141114>，2014-12-20。

^② “Deputy Premier Says Turkey to Monitor Commitments of G20 Countries”，*BBC Monitoring European*，13 December 2014。

^③ “Deputy Prime Minister Ali Babacan’s Speech at the G20 Finance and Central Bank Deputies Meeting”，<http://G20.org>，2014-12-15。

发展问题将是土耳其担任 2015 年主席国期间最为重视的议题之一，倾向于在二十国集团外围活动框架内举办一次最不发达国家的平行会议，“土耳其希望在二十国集团与最不发达国家间建立协同效应”。^① 巴巴詹在布里斯班峰会前曾数次表示，土耳其希望构建低收入国家与二十国集团之间的桥梁，增强二者之间的互动。达武特奥卢在布里斯班峰会上表示，土耳其希望代表各方的声音，在担任主席国期间将更为关注低收入国家，以使二十国集团更具包容性。^② 土耳其在官方文件中表示，在议程设置中将重点关注连接二十国集团与世界其他国家特别是低收入发展中国家的途径，加强二十国集团与低收入发展中国家之间的互动是土耳其的优先议题。^③ 着力解决全球不平等、更多反映低收入国家与非二十国集团成员国的声音，成为土耳其为 2015 年二十国集团峰会所设定的包容性、强劲增长目标的突出内容。

将能源问题列为优先议题反映了土耳其经济自身的发展需要与政策。土耳其对能源进口依赖度很高，而且一直希望依托自身的区位优势打造欧亚能源枢纽，提升本国的经济重要性。虽然本国油气资源贫乏，但土耳其位于拥有世界已知油气资源量 3/4 地区的结合部^④、“处于世界能源贸易的十字路口”。^⑤ 土耳其积极推行能源走廊计划，建成了多条跨国油气管线。来自中亚里海、中东、俄罗斯的油气管道纷纷经土耳其通往欧洲，过境油气运输量飞跃增长，土耳其正在成为欧亚油气资源的运行枢纽和保障地区能源安全的关键国家。土耳其也是当前全球低油价的最大受益者之一。2014 年 11 月 22 日，达武特奥卢在伊斯坦布尔召开的大西洋理事会能源与经济峰会上表示，“能源将是土耳其担任主席国期间的最重要议题之一。”^⑥ 土耳其有意利用担任二十国集团主席国的机会整合现有各类能源治理组织形成统一的全球能源机构，

① “Turkey’s G-20 Sherpa Calls For Monitoring of Group Commitments”, *Today’s Zaman*, 5 June 2012.

② “Incoming G20 leader Turkey Says Group must be More Inclusive”, *Today’s Zaman*, 14 November 2014.

③ “Turkish G20 Presidency Priorities for 2015”, <http://G20.org>, 2014-12-10.

④ Emil Souleimanov and Josef Kraus, “Turkey: An Important East-West Energy Hub”, *Middle East Policy*, Vol. XIX, No. 2, Summer 2012, p. 157.

⑤ Tuncay Babali, “Turkey at the Energy Crossroads: Turkey, Present and Past”, *Middle East Quarterly*, Spring 2009, p. 25.

⑥ “Energy to Top Turkey’s G20 Presidency Agenda - Premier”, *BBC Monitoring European*, 24 November 2014.

甚至推出新的能源宪章，促进全球能源治理取得更大进展。2015 年 2 月，首次二十国集团能源可持续性工作组（ESWG）会议在土耳其安塔利亚举行，也表明了土耳其推进能源治理议程的抱负。另外，鉴于对外资的高度依赖和国内金融市场的脆弱性，土耳其高度关注国际金融政策协调、国际金融市场监管与改革问题。美国退出量化宽松与欧洲新的货币宽松政策对土耳其经济与金融稳定影响较大，持续发展的希腊债务危机也让土耳其颇为关注，欧洲的货币政策变动以及对希腊的救助都牵涉到土耳其的经济金融稳定，预计这一问题将是 2015 年峰会期间的关键议程之一。此外，达武特奥卢与巴巴詹多次表示，土耳其担任主席国期间将继续推进国际反腐合作，官方议程中也表示将监督落实 2015~2016 年反腐行动计划，但面对着国内外腐败指责的土耳其政府在此问题上多少显得有些尴尬。

土耳其将致力于推动二十国集团讨论中东地缘政治、恐怖主义等有关议题。2015 年是二十国集团峰会首次在伊斯兰国家和中东国家举办之年，面对着中东变局以来的地区乱局，“伊斯兰国”等中东问题的外溢效应不断扩大，土耳其希望在中东地缘政治和伊斯兰世界的发展中发挥更大作用。一些土耳其学者提出，二十国集团在 2015 年设定的“3I”关键词之外，还应有“沉默的第四个 I”，即身份（Identity），意指伊斯兰世界在全球经济中的身份。^① 近年，土耳其深受中东乱局困扰，特别是在叙利亚危机与难民问题上承受巨大压力，一直希望国际社会对叙利亚问题进行直接干预。2013 年，在圣彼得堡峰会上，埃尔多安原本对讨论叙利亚危机，甚至就军事干预叙利亚问题达成共识满怀信心，但结果令其十分失望，甚至为此直接批评主席国俄罗斯总统普京。^② 在 2014 年布里斯班峰会上，对非经济议题的关注都集中于 2014 年发生的乌克兰危机，土耳其对峰会没能充分关注和有效讨论中东难民问题表达了不满。^③ 达武特奥卢在布里斯班峰会上表示，土耳其将推动二十国集团议题超越经济合作领域，促使二十国集团领导人讨论地缘政治与恐怖主义问题，包括在土耳其的叙利亚难民问题，“如果二十国集团议程仅局限于金融议题，

① “First Muslim – Majority Country to Chair the G20”, *Hurriyet Newspaper*, 24 January 2015.

② “Erdogan Slams Putin over Syria ahead of G – 20 Talks”, *Today’s Zaman*, 4 September 2013; “Turkey Presses for Syria Action at G – 20 Summit”, *Today’s Zaman*, 8 September 2013.

③ “Turkey Unhappy over Insufficient G20 Talks on Refugees”, *The Journal of Turkish Weekly*, 16 November 2014.

它将无法发挥作用，也无法获得国际合法性。”^① 达武特奥卢在近期讲话中多次表达了对相关议题的关注。涌入土耳其的近 200 万叙利亚和伊拉克难民让土耳其不堪重负，因此其必将想方设法将这一问题纳入二十国集团议程。“伊斯兰国”已成为当前中东地区的主要热点问题，但二十国集团机制聚焦经济主题、中东热点问题的特殊性以及大国政策的分歧，决定了土耳其的相关诉求将依然无法获得其他成员国的有力支持。

第三，当前的经济困难与外交困局限制了土耳其的国际雄心与治理能力，同时考虑到二十国集团内部各国分歧严重与全球经济治理改革举步维艰的现实，预计 2015 年二十国集团峰会将难以取得重大进展。

其一，当前全球经济形势动荡与分化并存，美国经济强势反弹而欧日经济陷入紧缩，它们的经济金融政策日益背道而驰，美国已经退出量化宽松，而欧盟推出了新的货币宽松政策。同时，新兴国家内部经济增长分化也更加明显，中国进入较高速增长的“新常态”，巴西等很多新兴国家经济陷入低增长，俄罗斯更因乌克兰危机受到西方制裁而陷入经济衰退。在此背景下，世界各国的优先关注议题差异更加显著，各国开展宏观经济政策协调变得更加困难，使二十国集团达成确定性成果和采取一致行动面临更大障碍。这既给陷入低速增长的土耳其经济带来更大压力，也无疑增大了土耳其作为主席国协调二十国集团成员国达成共识的难度。其二，国内的经济麻烦与中东的政治孤立削弱了土耳其的国际影响力，特别是疲弱的经济给土耳其主办二十国集团峰会投下了阴影。在最新一次经济和商业研究中心（CEBR）的世界经济排行榜中，土耳其的经济总量从第 17 位滑落至第 19 位，这加深了外界对土耳其经济恶化影响其首次主办二十国集团峰会的担忧，世界银行和经合组织对土耳其 2015 年经济增长的预期仅分别为 3.5% 和 3.25%。^② 美联储退出量化宽松、欧盟脆弱的经济复苏态势与中东邻国叙利亚与伊拉克的混乱局势等因素均显著地对土耳其经济造成了冲击。

近年来，土耳其与多个中东国家关系陷入了敌对或更为紧张、冷淡的状态，其“零问题”外交和“战略纵深”外交都遭遇严重挫折，特别是近两年

^① “Incoming G20 Leader Turkey Says Group Must be More Inclusive”, *Today's Zaman*, 14 November 2014.

^② “Turkey Sliding by 4 Places in Economic League Threatens to Dampen G-20 Presidency”, *Today's Zaman*, 3 January 2015.

来地区局势的一系列变化使土耳其愈加被动，其中东政策陷入进退维谷的境地。土耳其过于自信的“核心”意识束缚了其对外政策灵活性，而介入地区事务的实力有限与不同国家利益之间相互掣肘，导致其政策选择极易陷入顾此失彼的困境。中东变局以来有利于土耳其的地区环境逐渐消失，原有的政治和道义红利逐渐减少，以及地区形势的复杂变化和自身实力局限，都使土耳其过于宏大的外交目标难以实现。“土耳其与西方国家的关系几乎全面紧张，与伊朗、伊拉克、叙利亚、以色列、埃及、利比亚以及其他一些中东国家的关系也急剧下降。”^① 一度受到地区国家追捧的土耳其，如今在中东的支持者仅剩下一个半国家，被外界称为“两个半国家联盟”。^② 而中东地区形势也发生了巨大变化，打击“伊斯兰国”等问题上升为主要的地缘政治关注，其他问题特别是推翻叙利亚巴沙尔政权已不再是美国等外部大国的首要目标。

此外，很多议题的落实也遇到来自土耳其国内的阻力，土耳其偏好的不少议题也很难获得其他大国的有力支持，中东地缘政治问题特别是叙利亚危机很难在二十国集团场合取得一致意见和提出有效解决办法。因此，鉴于内外多重制约因素的存在，对于土耳其在2015年二十国集团峰会上的作为无法做出乐观的预期，土耳其难以在推动全球经济治理与机制改革等关键议题上取得突破性进展，对非经济议题的推动更难以获得其他国家的有力支持。

余 论

新世纪以来，土耳其经济上的崛起极大地提升了其国际抱负，同时依托自身优势实现了“地区层面的强势崛起”，^③ 对全球与地区事务的参与热情和动力不断高涨。金融危机以后在应对全球金融危机、促进全球经济复苏中的积极贡献，突出了土耳其的全球地位，与其他新兴国家一道成为全球经济治理变革的推动力量。土耳其通过积极参与全球经济治理扩大了二十国集团的代表性与合法性，增强了二十国集团在全球经济治理中的调控能力和治理效力。在2011年戛纳峰会上，土耳其就被确定为2015年二十国集团轮值主席

^① Daniel Pipes, “Basting Turkey’s New Prime Minister”, *The Washington Times*, August 28, 2014.

^② Burak Bekdil, “A Two - and - a - Half - Country Union”, *Hürriyet Daily News*, November 5, 2014. “两个半国家联盟”指土耳其、卡塔尔和巴勒斯坦的哈马斯——笔者

^③ 丁工：《土耳其强势崛起对中东地缘政治的影响》，载《西亚非洲》2013年第3期，第93页。

国，也说明了土耳其的地位得到国际社会的认可与尊重。担任轮值主席国也将进一步提升土耳其在全球金融、能源、投资、发展等问题上的议程设置能力，以及它在中东地区、中等强国以及低收入国家等群体中的影响力。在接任主席国以来发布的官方文件，以及随后主办的二十国集团财长与央行行长副手会议、协调人会议中，土耳其清楚地表达了对2015年二十国集团峰会的优先关注领域，提出了十分积极而雄心勃勃的目标愿景。2014年12月中旬，土耳其作为2015年二十国集团峰会的主席国召开第一次财政和央行副手会议、协调人会议，正式开始与各国协调峰会议程。澳大利亚与中国分别作为2014年与2016年二十国集团主席国，已经与土耳其一起形成新的“三驾马车”机制，负责2015年二十国集团会议议程的协调。为成功举办2015年二十国集团峰会，土耳其将积极寻求二十国集团成员国对其所提议程和倡议的支持。土耳其会寻求发挥二十国集团“三驾马车”的作用，在保持峰会议题的连续性上希望获得澳大利亚与中国的帮助，特别在其力推的有关“新”议题上，更需要下届轮值主席国中国的支持。

当前，全球经济动荡分化加剧，发达国家和发展中国家对有效全球经济治理的需求更加紧迫。作为全球第二大经济体和经济增长最大贡献国的中国，对二十国集团的支持日益变得至关重要。位于亚洲大陆两端的中、土两国，同为崛起中的新兴大国，都制定了极具抱负和雄心的发展目标，双方的共同利益不断扩大，战略与经济合作需求日益上升，在共同崛起的道路上能够找到更多的利益契合点与合作机会。两国之间也已经建立了战略合作关系，在双边、中东、欧亚大陆、全球等多个层次和贸易、投资、金融、区域经济合作、全球经济治理等多个领域，均具有战略合作价值与合作空间，前景十分广阔。当然，中、土两国之间的战略认知存在一定差异与错位，中国更为关注土耳其在安全上的战略价值，而土耳其主要关注中国经济上的重要性，一直以来两国在安全与反恐领域存在战略分歧，贸易关系长期失衡也带来日益增多的经济摩擦，这对双边关系发展的影响不容忽视。但新时期中、土双方的战略与经济重要性均在不断提升，两国对对方的认知与政策也在经历着新的调整与定位。就全球经济治理领域而言，土耳其与中国对二十国集团与全球经济治理进程有着相同或相似的利益与诉求，认知与政策多有相通之处，这为两国在二十国集团平台上开展相互合作奠定了良好基础，相继担任轮值主席国更为加强双方合作提供了难得的机遇。

中国应积极支持土耳其担任 2015 年轮值主席国期间的努力,更为积极地参与 2015 年安塔利亚峰会议程的设置,既认真研究和回应土耳其的相关倡议与要求,也为 2016 年二十国集团峰会移至中国主办打下良好基础。具体说来,中国可根据 2015 年安塔利亚峰会的主要议程,以及土耳其着力推动的相关议题加强政策研究,提出自身的相关应对之策,提早做好参与 2015 年二十国集团协调人会议、各工作组会议、部长级会议和首脑峰会的准备。尤其是,中国应在共同推动全球经济增长、关注低收入发展中国家、国际金融稳定与机构改革、全球能源治理,以及维护和提升二十国集团在全球经济治理中的核心地位等方面,进一步扩大与不同地区国家的合作,创造推进全球经济治理变革的有利氛围。

The Role, Perception and Policy of Turkey towards the G20

Zou Zhiqiang

Abstract: The multiple identities and strong economic performance of Turkey strengthen the representation, legality and effectiveness of the G20. The G20, which highlights the position of Turkey, has become a main platform for the country to engage in global economic governance and to lift its international position. Therefore, Turkey tends to emphasize the leading status of the G20 in its initiative to push forward the reform of global economic governance. The policy of Turkey towards the G20 is featured both by the demands of emerging nations and the policy influence from the developed world. On account of various factors, the G20 Summit 2015 to be held in Antalya is likely to be a continuance of previous summits, in which Turkey would strive to show its policy preference as the host. China, which is an important player of the G20 and the host of G20 Summit 2016, ought to make active contributions to the agenda of Antalya Summit to further put forward the global economic governance.

Key Words: Global Economic Governance; G20; Turkey; 2015 Antalya Summit

(责任编辑:樊小红 责任校对:詹世明)