

选举政治与再分配工具化： 土耳其正义与发展党的福利治理*

胡舒蕾 张小劲

内容提要 自2002年以来，正义与发展党在土耳其国内的选举优势逐渐形成并得以维持。选举政治是围绕再分配的博弈，以福利治理为核心的资源再分配成为解释正发党选举表现的重要变量。正发党执政后在国内推进福利改革，大力推动社会救助项目的蓬勃发展，扩大医疗卫生与公共住房领域的福利供给规模，同时着手重组社会保障体系。正发党的福利治理受到选举政治逻辑的驱动，实现了系统的再分配工具化，一定程度上成为该党巩固执政联盟的工具。正发党通过大规模福利输送，笼络以低收入群体为核心的选民，同时以福利供给私有化吸纳伊斯兰经济精英，进而维持以物质利益与意识形态共识为基础的跨阶级执政联盟。福利治理为正发党执政地位的维持与行政权力的扩张提供了合法性支持，但2019年和2024年正发党选举优势的缩小表明福利治理的合法性效应有其限度，究其原因在于该党再分配能力下降与国内庇护主义滋生。鉴此，正发党只有继续以改善民生为着力点，努力摆脱选举机会主义的陷阱，才能获得更为稳定和持续的执政合法性。

关键词 中东政治 选举政治 土耳其 正义与发展党 福利治理 再分配工具化

作者简介 胡舒蕾，清华大学国际与地区研究院博士研究生；张小劲，清华大学政治学系长聘教授、博士生导师。

2002年以来，正义与发展党（Adalet ve Kalkınma Partisi，以下简称“正

* 本文受到国家留学基金委“国际区域问题研究及外语高层次人才培养项目”（202206210069）资助。感谢《西亚非洲》匿名评审专家提出的宝贵意见，文中错漏由作者自负。

发党”)通过强势的选举表现,维持了在土耳其国内长达20余年的执政地位。这改变了20世纪90年代土耳其政党体系碎片化与低稳定性的特征,逐渐形成了以正发党为中心的主导党体系。^①在经济危机与自然灾害交织的动荡背景下,2023年5月举行的土耳其大选被认为是正发党执政后面临的最严峻的选举考验。在总统选举中,正发党领导人雷杰普·塔伊普·埃尔多安(Recep Tayyip Erdogan)面对反对派的强劲挑战,仍然在第二轮选举中成功连任;在议会选举中,正发党主导的人民联盟(Cumhur Ittifakı)也赢得了323个议会多数席位。尽管正发党在2019年与2024年土耳其地方选举中遭受了一定的“挫败”,其主导党地位呈现出弱化的趋势,但纵观21世纪土耳其选举政治的发展进程,正发党长期选举优势的维持仍值得从学理层面进行深入探讨。

学界有关正发党选举优势的讨论形成了意识形态、经济投票与再分配策略3个主要的研究视角。部分学者以政党意识形态为进路,将正发党的选举表现归因于该党伊斯兰保守主义与民族主义意识形态对于选民的吸引力。土耳其长期存在由“中心—边缘”(center-periphery)构成的社会裂痕,^②伊斯兰保守主义选民为正发党带来广泛的选举支持,而安纳托利亚中部与黑海地区是正发党忠实的票仓。^③此外,近年来正发党还与民族行动党结盟并强化国家安全议题,在选举中凭借其浓厚的民族主义意识形态叙事维持选举优势。^④受行为主义政治学的影响,另一部分学者将经济投票理论用于解释正发党的选举优势。选民可以通过回顾国家经济运行的表现,做出回溯性投票

^① Pelin Ayan Musil, “Emergence of a Dominant Party System After Multipartyism: Theoretical Implications from the Case of the AKP in Turkey”, *South European Society and Politics*, Vol. 20, No. 7, 2015, pp. 71-92.

^② “中心—边缘”理论(center-periphery)强调土耳其长期存在的社会裂痕,该理论将凯末尔主义国家精英置于“中心”,这一群体提倡国家主义与世俗主义价值观念,而宗教社会保守团体等处于社会“边缘”。See Şerif Mardin, “Center Periphery Relations; A Key to Turkish Politics”, *Daedalus*, Vol. 102, No. 1, 1973, pp. 169-190.

^③ See Ersin Kalaycıoğlu, “Elections and Party Preferences in Turkey: Changes and Continuities in the 1990s”, *Comparative Political Studies*, Vol. 27, No. 3, 1994, pp. 402-424; Ayşe Ayata and Sencer Ayata, “Ethnic and Religious Bases of Voting”, in Sabri Sayarı and Yılmaz Esmer eds., *Politics, Parties & Elections in Turkey*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2002, pp. 137-155.

^④ See Cenk Saraçoğlu and Özhan Demirkol, “Nationalism and Foreign Policy Discourse in Turkey under the AKP Rule: Geography, History and National Identity”, *British Journal of Middle Eastern Studies*, Vol. 42, No. 3, 2015, pp. 301-319; 李秉忠、[希腊]尼科斯·克里斯托菲斯:《土耳其近期地方选举及其政治影响》,载《福建师范大学学报(哲学社会科学版)》2019年第3期,第68~74页。

(retrospective voting), 进而对执政党进行选举问责。正发党任期内一度良好的经济治理绩效, 使得选民的回溯性经济投票增加, 提升了该党在土耳其国内的选举支持率。^① 诚然, 以上两种研究视角具有相当的启发性, 但仍存在解释力局限: 一方面, 毋庸置疑, 意识形态是正发党对选民吸引力的重要来源, 但该视角忽视了长期维持选民支持所需的物质激励; 另一方面, 经济投票理论较为成功地解释了正发党初期的选举支持, 但令人吊诡的是, 2012 年以来土耳其经济表现日益恶化, 近期更是出现了数十年来最为严重的货币危机与通货膨胀, 而正发党支持率虽有下降, 但并未出现预期的大量选民“叛逃”或政权崩溃现象, 由此对经济投票理论提出了一定的挑战。

鉴于上述传统研究视角存在的不足, 越来越多学者转向再分配视角, 将再分配策略作为探究正发党选举优势的补充性解释。在公共选择理论中, 政党和选民是理性选择人, 遵循“利益最大化”的政治行为逻辑。^② 选举政治是围绕再分配的博弈,^③ 政党作为选票最大化的理性行为者, 通过资源再分配寻求政治支持, 以此带来选举回报并实现政权存续。^④ 同时, 选民根据再分配政策对个人利益的影响, 在选举中对执政党进行问责。^⑤ 土耳其政治经济学家齐亚·厄尼斯 (Ziya Öniş) 曾指出, 通过正式与非正式渠道实现的资源再分配, 是正发党维持国内选民基本盘的关键。^⑥ 在此基础上, 一些学者认为, 正

① See Michael S. Lewis-Beck and Martin Paldam, “Economic Voting: An Introduction”, *Electoral Studies*, Vol. 19, No. 2, 2000, pp. 113–121; Ali Çarkoğlu, “Economic Evaluations vs Ideology: Diagnosing the Sources of Electoral Change in Turkey, 2002–2011”, *Electoral Studies*, Vol. 31, No. 3, 2012, pp. 513–552; Selim Erdem Aytaç, “Economic Voting During the AKP Era in Turkey”, in Güneş Murat Tezcür eds., *The Oxford Handbook of Turkish Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2020, pp. 319–340.

② [美国] 安东尼·唐斯著:《民主的经济理论》, 姚洋、邢予青、赖平耀译, 上海世纪出版集团, 2010 年版, 第 3–48 页。

③ Gary W. Cox and Mathew D. McCubbins, “Electoral Politics as a Redistributive Game”, *The Journal of Politics*, Vol. 48, No. 2, 1986, pp. 370–389.

④ Lisa Blaydes, *Elections and Distributive Politics in Mubarak’s Egypt*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010; Michael Albertus et al., “Authoritarian Survival and Poverty Traps: Land Reform in Mexico”, *World Development*, Vol. 77, No. 1, 2016, pp. 154–170.

⑤ Robin Harding, “Attribution and Accountability: Voting for Roads in Ghana”, *World Politics*, Vol. 67, No. 4, 2015, pp. 656–689; Cesar Zucco Jr., “When Payouts Pay off: Conditional Cash Transfers and Voting Behavior in Brazil 2002–10”, *American Journal of Political Science*, Vol. 57, No. 4, 2013, pp. 810–822.

⑥ Ziya Öniş, “The Triumph of Conservative Globalism: The Political Economy of the AKP Era”, *Turkish Studies*, Vol. 13, No. 2, 2012, pp. 135–152.

发党选举优势与执政地位的维持，伴随着土耳其国内社会福利的大规模扩张与结构性调整，福利分配位于正发党再分配策略的核心。^①然而，目前国内少有学者对正发党时期再分配策略与选举政治间的互动展开系统研究。^②本文将福利治理作为切入点，^③以期对传统研究视角形成有益补充：其一，不同于单纯对意识形态作用的强调，再分配视角揭示了正发党维持选举优势所需的物质基础；其二，再分配视角聚焦福利治理，将福利治理视为正发党向社会各个群体进行资源转移和建立联系的纽带。这一定程度上呈现了在宏观经济表现不佳的情况下，正发党为何能够取得并延续特定社会群体支持的微观机制。其三，在正发党选举优势受到挑战的现实背景下，分析正发党福利治理所产生的政治效应的限度，有助于从再分配视角理解土耳其选举政治的新动态。基于此，本文将首先梳理正发党福利治理的实践，探析正发党福利治理的选举政治逻辑，并进一步考察正发党福利治理的政治效应。

一 正发党福利治理的政策与实践

福利治理通过再分配塑造国家与社会关系，也是正发党治理绩效的重要来源之一。正发党执政后在土耳其国内推进福利改革，稳步扩大政府的社会福利支出，其福利治理举措主要集中在社会救助、医疗卫生、公共住房与社会保障四大领域。与此前政府相比，正发党大力推进社会救助项目的蓬勃发展，扩大医疗卫生与公共住房的福利供给规模，同时对社会保障体系进行重组。

土耳其现代福利体系建立于二战之后，直至 20 世纪 70 年代形成了以就业为基础、主要覆盖正规就业部门的社会福利体系。^④20 世纪 80 年代末，土

① Dorottya Szikra and Kerem Gabriel Oktem, “An Illiberal Welfare State Emerging? Welfare Efforts and Trajectories Under Democratic Backsliding in Hungary and Turkey”, *Journal of European Social Policy*, Vol. 33, No. 2, 2023, pp. 201–215; Erdem Yörük and Alvaro Comin, “Electoral Polarization, Class Politics and a New Welfare State in Brazil and Turkey”, *European Review*, Vol. 28, No. 3, 2020, pp. 513–535.

② 参见魏敏：《中东剧变与土耳其的政治和外交转型》，载《中东研究》2021 第 2 期，第 1~14 页；李艳枝：《土耳其正义与发展党三连胜原因探析》，载《国际资料信息》2011 第 10 期，第 1~6 页。

③ 本文将福利治理定义为国家借助福利政策、福利资源和福利计划进行社会治理的实践过程。关于福利治理这一概念的源流与演变，详见岳经纶、程璆：《福利治理现代化：概念、理论框架与推进路径》，载《甘肃行政学院学报》2022 年第 2 期，第 32~41 页。

④ Ayşe Bugra and Çağlar Keyder, “The Turkish Welfare Regime in Transformation”, *Journal of European Social Policy*, Vol. 16, No. 3, 2006, pp. 211–228.

土耳其以进口替代为基础的国家主义经济政策，逐步被以出口为导向的新自由主义经济政策所取代。新自由主义改革减少了土耳其国内正规部门的就业机会，增加了土耳其的社会分裂与民众对经济状况的不安全感。作为对国家宏观发展战略变化的反应，土耳其逐步削弱就业在社会保障政策中的中心地位，将收入水平列为政府福利提供的重要标准。^① 1990 年，土耳其社会福利支出仅占国民生产总值的 3.8%，直至 2001 年这一占比上升至 8.2%。21 世纪初，由资本账户自由化引发的新兴市场经济危机，造成了土耳其国内民众的大规模失业，进而引发了民众对 20 世纪 90 年代联合政府的不满。^② 2002 年正发党执政后，继续深化新自由主义改革进程，同时稳步扩大社会福利支出的规模，推进各领域的福利治理改革。2002 年土耳其社会支出占国民生产总值的 8.7%，而 2019 年土耳其的社会支出占比则达到了 12.4%。^③

在社会救助领域，正发党大力推进社会救助项目的设计与实施，社会救助支出激增成为这一时期土耳其福利扩张的主要形式。土耳其现代社会救助体系的基础是在 20 世纪 70 年代确立的，但社会救助并非中央政府的优先政策，中央与地方政府对此干预非常有限。正发党执政后，社会救助支出份额大幅增长，2002 年土耳其社会救助支出仅占国内生产总值的 0.57%，2015 年社会救助支出达 238 亿里拉，占国内生产总值的 1.33%。^④ 2000 年至 2010 年间，社会救助支出占土耳其政府总支出的比重增加了 266%。^⑤ 在正发党执政时期，土耳其国内社会救助项目类型多样，包括各类有条件的现金转移支付（conditional cash transfer）与实物资助（in-kind transfer），如对贫困家庭的现金补贴以及燃料和食物发放等。^⑥ 2011 年土耳其家庭和社会服务部（Aile ve

① Erdem Yörük, “The Politics of Welfare in Turkey”, in Güneş Murat Tezcür eds., *The Oxford Handbook of Turkish Politics*, Oxford: Oxford University Press, 2020, pp. 187–204.

② Ziya Öniş, “Beyond the 2001 Financial Crisis: The Political Economy of the New Phase of Neo-liberal Restructuring in Turkey”, *Review of International Political Economy*, Vol. 16, No. 3, 2009, pp. 409–432.

③ See <https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>, 2023-08-05.

④ “Türkiye’ nin Bütünlük Sosyal Yardım Sistemi”, 2017, https://www.aile.gov.tr/SYGM/PDF/Turkiyenin_Butunlesik_Sosyal_Yardim_Sistemi.pdf, 2023-06-01.

⑤ Emre Üçkardeşler, “Turkey’s Changing Social Policy Landscape”, *Turkish Policy Quarterly*, Vol. 13, No. 4, 2015, pp. 149–161.

⑥ Kerem Gabriel Öktem, “Turkey’s Social Assistance Regime in Comparative Perspective: History, Administrative Structure, Programmes and Institutional Characteristics”, *Blickwechsel – Contemporary Turkey Studies*, Working Paper, 2018.

Sosyal Hizmetler Bakanlığı) 成立，负责管理大部分由中央政府主导的社会救助项目，协调不同机构间的社会救助协作。2017年，家庭和社会服务部的预算在21个部委中列第六位，高达58.6亿美元，社会救助支出则占家庭和社会服务部总预算的84%。^① 正发党社会救助资金还存在另一重要的预算外来源，即社会救助和团结基金会 (Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı)。该基金会依托于奥斯曼帝国的伊斯兰慈善传统，在国家倡议下动员私人捐款，以此缓解开展社会救助的财政压力。^② 此外，正发党还将社会救助提供的职能部分委托给伊斯兰慈善组织。20世纪80年代，伊斯兰政治力量的崛起激活了基于宗教信仰的团结互惠网络，为正发党时期伊斯兰宗教民间团体的发展创造了条件。^③ 目前，活跃在土耳其的伊斯兰慈善组织有一半以上成立于正发党执政时期，“灯塔协会” (Deniz Feneri Derneği) 是土耳其颇具有代表性的伊斯兰慈善组织之一，它与正发党有着紧密联系，同时为社会弱势群体提供粮食与救济金等社会救助。^④

在公共住房领域，正发党实现了由对非正规住房的宽容政策到由国家主导的大规模公共住房建设的过渡。20世纪50年代以来，伴随土耳其快速的城市化进程，农村地区流入城市边缘的贫民通过在公共区域非法建造寮屋 (gecekondu) 以获取生活空间。土耳其政府将对非正规住房的执法宽容作为再分配手段，并以此进行对贫民的土地资源转移与救助。^⑤ 正发党执政后，改变了以特殊措施容忍非正规住房的政策，并于2004年颁布了限制寮屋区建设的相关法案，明确立法规定“寮屋区建设将造成建筑污染”。在此基础上，正发党还在国内推进大规模的公共住房建设，国家在公共住房供给中承担起日益重要的职责。土耳其住房开发署 (Toplu Konut İdaresi Başkanlığı) 于1984

① “Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu”, 2017, <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/04/108352017mybutcebeklentileriraporupdf.pdf>, 2023-06-09.

② Kerem Gabriel Öktem and Cansu Erdogan, “Between Welfare State and (State-organised) Charity: How Turkey’s Social Assistance Regime Blends Two Competing Policy Paradigms”, *International Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 40, No. 3, 2020, pp. 205-219.

③ Zeynep Atalay, “Partners in Patriarchy: Faith-based Organizations and Neoliberalism in Turkey”, *Critical Sociology*, Vol. 45, No. 3, 2019, pp. 431-445.

④ Ipek Göçmen, “Religion, Politics and Social Assistance in Turkey: The Rise of Religiously Motivated Associations”, *Journal of European Social Policy*, Vol. 24, No. 1, 2014, pp. 92-103.

⑤ Alisha Holland, *Forbearance as Redistribution: The Politics of Informal Welfare in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014, pp. 277-295.

年成立，是土耳其负责公共住房建设与分配的主要部门。正发党通过各类法令，扩大住房开发署在获取土地使用权与实施城市改造项目等方面的权力，通过住房开发署建造的公共住房数量由此呈现急剧上升的趋势。在 1984 年至 2002 年期间，土耳其住房开发署作为主要住房信贷的提供者，仅建造了 4.3 万余套住房；^① 而 2003 年至 2018 年间，土耳其住房开发署建造的住房数量激增，总数约达 83.7 万套，占这一时期土耳其国内住房总建造量的 10%，其中约 86.5% 的住房被作为针对低收入群体的公共住房进行分配。^②

在医疗卫生领域，正发党着力推进医疗卫生改革，提高医疗服务质量，扩大非缴费型医疗保险覆盖范围。2003 年，正发党启动了土耳其国内最大规模的医疗卫生改革，由此建立了一个统一的基本医疗保险体系，将公共医疗保险整合至强制性保险计划的框架下。^③ 在正发党进行医疗卫生改革后，土耳其公共医疗卫生支出占国民生产总值的比重从 2002 年的 3.2% 上升至 2013 年的 4.6%。^④ 土耳其基本医疗服务的质量也得到了提升，诸如免费的紧急医疗服务与社区家庭医疗服务等。^⑤ 这一时期，非缴费型医疗保险“绿卡计划”（Yeşil Kart）的扩张对医疗福利覆盖面产生了尤为深远的影响。^⑥ “绿卡计划”于 1992 年联合政府时期开始实施，旨在覆盖被排除在正规社会保障机构外的土耳其民众，个人收入低于最低工资标准 1/3 的民众均可申请参加此医疗保险计划，而参保“绿卡计划”的低收入民众可以享受医院的免费门诊与住院服务。正发党在执政后不断扩大“绿卡计划”的规模，21 世纪初医疗保险“绿卡计划”的受益人数约为 700 万人，至 2014 年“绿卡计划”覆盖人数增加至 1 250 万人。^⑦

在社会保障领域，正发党对社会保障体系进行重组，重点解决土耳其社

① Mert Arslanalp, “Coalitional Politics of Housing Policy in AKP’s Turkey”, *POMEPS Studies*, Vol. 31, No. 1, 2018, pp. 25–33.

② “TOKİ Konut Üretim Raporu”, www.toki.gov.tr/AppResources/UserFiles/files/ozet.pdf, 2023–08–11.

③ Fevzi Akinci, “Assessment of the Turkish Health Care System Reforms: A Stakeholder Analysis”, *Health Policy*, Vol. 107, No. 1, 2012, pp. 21–30.

④ Volkan Yılmaz, *The Politics of Healthcare Reform in Turkey*, Springer International Publishing, 2017, p. 91.

⑤ Yasushi Hazama, “Health Reform and Service Satisfaction in the Poor: Turkey 2003–11”, *Turkish Studies*, Vol. 16, No. 1, 2015, pp. 36–53.

⑥ Rekha Menon, Salih Mollahaliloglu and Iryna Postolovska, “Toward Universal Coverage: Turkey’s Green Card Program for the Poor”, *UNICO Studies Series*, No. 18, 2013, World Bank, Washington DC.

⑦ Volkan Yılmaz, *The Politics of Healthcare Reform in Turkey*, p. 92.

会保障体系分散的问题。在正发党执政初期，该党在土耳其国内推进社会保障体系改革，这一改革旨在整合相关社会保障机构以及推行全新的退休金项目。期间，土耳其社会保障局成立，将此前相互独立的社会保险机构、退休金管理机构以及针对私营部门与非正规就业部门民众的社会保障机构进行整合。2003年初，正发党政府增加养老金支出，尤其将针对社会弱势群体的养老金提高了一倍，并将公务员退休年龄从65岁降至61岁。^①然而此后，正发党逐步实施紧缩性的社会保障政策，2008年《土耳其社会保障与医疗保险法案（第5510号）》正式生效，该法案在退休年龄与缴费期限上做了重大调整，提高养老金领取的最低年龄以及延长缴费期限。新的社会保障法案减轻了民众在退休收入上的不平等，但削减了公共部门职员的退休金，而非提高普通工人和私营部门就业者的福利。2016年以前，土耳其公共部门职员退休金年增长率为3%，工人与私营部门就业者的则为2.6%。2016年以后，所有参保民众的退休金年增长率均降至2%。^②

二 正发党福利治理的选举政治逻辑

正发党的福利治理受选举政治的驱动，实现了系统的再分配工具化，一定程度上成为正发党巩固执政联盟与获取政治支持的工具。正发党执政联盟主要由低收入选民与伊斯兰经济精英组成，该党通过福利治理向执政联盟内部的成员进行资源输送，以获取长期的政治支持。具体而言，正发党依赖大规模福利输送巩固主要来自低收入群体的核心选民，同时通过福利供给私有化吸纳伊斯兰经济精英为其开辟寻租空间。此外，正发党的执政联盟具有典型的跨阶级特征，伊斯兰保守主义作为共同的意识形态基础，调和了以福利治理巩固执政联盟可能存在的阶级冲突。

^① Martin Powell and Erdem Yörük, “Straddling Two Continents and Beyond Three Worlds? The Case of Turkey’s Welfare Regime”, *New Perspectives on Turkey*, Vol. 57, No. 1, 2017, pp. 85–114.

^② Ali Murat Özdemir and Gamze Yücesan Özdemir, “Opening Pandora’s Box: Social Security Reform in Turkey in the Time of the AKP”, *SEER Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, Vol. 11, No. 4, 2009, pp. 469–483.

（一）联盟巩固与再分配工具化

政治精英以政治生存与持续地掌握政治权力为目标，巩固执政联盟的政治激励成为解释再分配政策制定与执行的重要变量。^① 发展中国家不平等问题尤为突出，再分配政策成为政治精英获取政治支持的重要工具。再分配工具化则表现为政治精英选择性忽视社会经济因素，通过再分配政策在短期内获取选举支持与实现连任，再分配政策一定程度上成为权力竞争与利益博弈的选举工具。^② 因此，再分配工具化是政治精英为满足执政联盟内部成员需求，进行物质利益输送的过程。上述执政联盟由为政权存续提供直接或间接支持的成员组成，内部成员主要包括政治精英、经济精英与普通民众。而政治精英作为选票最大化的理性行为者，倾向于将资源分配给对其权力维持具有关键作用的群体，并且减少对其连任影响较小的群体的资源投入，从而控制政治生存的成本。

正发党的福利治理在本质上实现了系统的再分配工具化，识别对政治生存有关键意义的群体并以资源再分配巩固执政联盟，成为正发党主要的政治激励。贝尔克·埃森（Berk Esen）和赛普奈姆·古姆斯朱（Sebnem Gumuscu）认为，低收入选民与伊斯兰经济精英组成了正发党长期以来的执政联盟。^③ 执政联盟的巩固依赖于政党对于资源的再分配，正发党执政后开启的福利改革为公共资源在联盟内部的输送开辟了广阔的空间。低收入选民，尤其是处于经济弱势地位且被世俗主义政治精英所排斥的城市贫民与伊斯兰保守主义选民，是正发党长期以来的核心选民群体。正发党为维持核心选民群体的支持，通过福利输送改善低收入选民的基本生活条件，获得选举与政治改革的支持，避免联盟内部自下而上的威胁。伊斯兰经济精英是正发党执政联盟内部的另一重要群体。出口导向的经济政策为伊斯兰经济精英提供了资本积累的条件，伊斯兰保守主义商业阶层成为土耳其新兴的经济与政治力量。^④ 正发党推进福

^① See Kenneth C. Shadlen, *Coalitions and Compliance: The Political Economy of Pharmaceutical Patents in Latin America*, Oxford: Oxford University Press, 2017, pp. 3–27.

^② 张国军、李晓旭：《“智利困境”新的轮回：左右翼福利民粹主义的交替及其生成逻辑》，载《国外理论动态》2021年第6期，第149~159页。

^③ Berk Esen and Sebnem Gumuscu, “Why Did Turkish Democracy Collapse? A Political Economy Account of AKP’s Authoritarianism”, *Party Politics*, Vol. 27, No. 6, 2021, pp. 1075–1091.

^④ Ayşe Bugra, “Class, Culture, and State: An Analysis of Interest Representation by Two Turkish Business Associations”, *International Journal of Middle East Studies*, Vol. 30, No. 4, 1998, pp. 521–539.

利供给私有化改革，为伊斯兰商业阶层开辟寻租空间以对其进行政治吸纳。上述伊斯兰商业阶层同时为正发党提供竞选资金与政治支持，以及向低收入选民进行慈善捐赠作为福利补充。

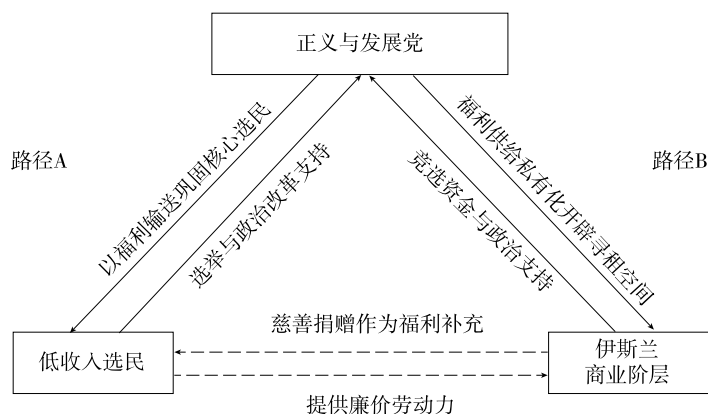


图1 联盟巩固、再分配工具化与福利治理

说明：实线箭头表示再分配工具化过程中的主要互动关系，虚线箭头表示次要互动关系。

资料来源：作者自制。

不同领域的福利治理举措对于联盟巩固的影响存在异质性，主要体现在工具化程度与影响路径两个维度。从工具化程度来看，社会保障具有较强的普惠性福利的特征，^① 基于公民权利进行分配，使得来自更为广泛社会阶层的群体受益，财政成本较高且通常不具有选择性，为巩固执政联盟带来的选举效益较低。正发党仅在执政初期权力尚未稳固之时，短暂地扩大社会保障福利，因而该领域再分配工具化程度相对较低。在正发党执政时期，土耳其在社会救助、医疗卫生与公共住房领域出现了明显的福利扩张，且福利分配形式多基于个人经济状况，具有选择性福利的特征。所以，上述3个领域的福利治理举措更多地被正发党用于巩固联盟内部成员，再分配工具化程度更高。从影响路径来看，正发党再分配工具化存在两条路径：一是为以福利输送笼

^① 普惠性福利 (universal welfare) 指的是基于公民权利、为全体公民提供的福利形式；而选择性福利 (selective welfare) 指的是以民众个人经济或生活状况作为获取福利资格的标准、通常需要进行家计调查的福利供给形式。See Christian Albrekt Larsen, "The Institutional Logic of Welfare Attitudes: How Welfare Regimes Influence Public Support", *Comparative Political Studies*, Vol. 41, No. 2, 2008, pp. 145 - 168.

络低收入选民（路径 A），二是为以福利供给私有化吸纳伊斯兰经济精英（路径 B）。其中，前者在社会救助和医疗卫生领域的福利治理举措中发挥主要作用，即对正发党与选民间的互动产生影响。而在公共住房领域的福利治理举措方面，两者同时发挥作用，具有笼络选民与吸纳经济精英的“双重效能”（参见图 1）。

除了物质利益输送之外，共同的宗教保守主义意识形态成为正发党执政联盟内部重要的“黏合剂”。福利治理是政党意识形态在再分配领域的映射，不同于先发国家的政治光谱，土耳其是典型的用左右翼意识形态无法解释政党竞争主轴的中东国家之一，宗教与世俗的分歧被证明是解释土耳其政党意识形态差异最重要的维度之一。^① 正发党在成立之初，采取“保守民主主义”的意识形态，强调世俗主义、社会正义与对道德价值和规范的维护。^② 随着正发党执政时间的增加，该党声称代表被排斥的社会观念，越来越推崇伊斯兰价值观念的回归。^③ 而正发党的执政联盟具有跨阶级的特征，执政联盟由处于社会边缘的低收入选民与伊斯兰经济精英群体共同组成。以伊斯兰主义为基础的保守主义意识形态，构成了执政联盟内部最重要的社会资本，有助于调和联盟内部可能存在的阶级冲突，进而巩固以物质利益为基础的跨阶级联盟。^④

（二）巩固核心选民：以福利输送笼络低收入选民

正发党的核心选民主要来自被世俗主义精英排斥在外的伊斯兰保守主义群体，这些选民大部分来自经济较为落后的地区与城市边缘地带。正发党主要通过社会救助、医疗卫生与公共住房领域的再分配工具化，笼络低收入选民以巩固执政联盟。在中央层面，正发党将社会福利支出向核心选区倾斜，同时该党在地方层面通过中介行为者，向选区内的贫困选民进行福利输送，

^① Kenneth Benoit and Michael Laver, *Party Policy in Modern Democracies*, London: Routledge, 2006, p. 143.

^② 王林聪：《“土耳其模式”的新变化及其影响》，载《西亚非洲》2012 年第 2 期，第 82 ~ 97 页；朱传忠：《土耳其正义与发展党的保守民主理念与政治改革探析》，载《西亚非洲》2015 年第 4 期，第 57 ~ 78 页。

^③ Hakan Yavuz and Ahmet Erdi Öztürk, “Turkish Secularism and Islam under the Reign of Erdogan”, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 19, No. 1, 2019, pp. 1 - 9; 晁涛：《延续与变迁：当代土耳其的政教关系》，载《西亚非洲》2018 年第 2 期，第 31 ~ 65 页。

^④ Cihan Tugal, *Passive Revolution: Absorbing the Islamic Challenge to Capitalism*, Stanford: Stanford University Press, 2009, pp. 51 - 53.

旨在维持执政联盟内部低收入群体的选举忠诚度。此外，正发党福利输送的时间节点还随选举政治经济周期波动，进一步凸显了选举政治对正发党福利治理的影响。

在中央层面，正发党受选举激励驱动将福利支出向对其连任有重要政治意义的核心选区倾斜。以盖瑞·考思克（Gary W. Cox）和马修·麦克库宾斯（Mathew D. McCubbins）为代表的学者指出，在选举激励下，政党对资源的分配遵循“核心选民模型”（core-voter model），即在任者会倾向于将资源分配给自己支持率高的优势选区。选民的党派忠诚度与政党的资源分配紧密相关，政党必须偏袒其核心选民，以维持其长期的执政联盟。^① 正发党在伊斯坦布尔和安卡拉等主要大都市（büyükşehir）的核心选区提供额外的社会救助项目。例如，正发党执政后，在安卡拉选举支持率高的选区内大规模分发粮食、卫生用品、煤炭和衣物给贫困选民，上述选区的社会救助受益家庭从约3.7万个急剧上升至40万个。^② 此外，对弱势群体提供非缴费型医疗保险“绿卡计划”成为正发党笼络核心选民的重要手段，医疗保险计划受益名额的分配存在明显的选举激励。正发党在中央层面控制了医疗保险“绿卡计划”的发放名额，相比反对党赢得选举的选区，正发党赢得选举的选区中“绿卡计划”惠及的选民人数平均多出3452人。选区对于正发党选举支持的持久性也是福利分配的重要考量，正发党连续胜选两次的选区相比仅单次获胜的选区所分配到的医疗保险名额多了一倍有余。^③ 库尔德选民也是低收入选民的重要组成部分，当正发党与库尔德政党的选举竞争激烈程度上升时，针对库尔德族群聚居区的福利分配被高度政治化，医疗保险“绿卡计划”名额的分配表现出对库尔德选民明显的族群偏袒特点。^④

在福利政策的执行中，正发党通过地方一级的中介行为者，与低收入选民建立福利输送的纽带，并将选举支持作为福利获取的重要标准，这在社会

^① Gary W. Cox and Mathew D. McCubbins, “Electoral Politics as a Redistributive Game”, *The Journal of Politics*, Vol. 48, No. 2, 1986, pp. 370-389.

^② Bedrettin Keşgin, “Kentsel Yoksulluğa Yönelik Yerinden ve Yerel Müdahale: Sosyal Belediyecilik”, *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen - Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Vol. 26, 2012, pp. 169-180.

^③ Özge Kemahloğlu and Reşat Bayer, “Favoring Co-partisan Controlled Areas in Central Government Distributive Programs: The Role of Local Party Organizations”, *Public Choice*, Vol. 187, No. 3, 2021, pp. 301-319.

^④ Özge Kemahloğlu, “Distributive Politics and Electoral Competition for the Kurdish Vote”, *Turkish Studies*, Vol. 23, No. 2, 2022, pp. 223-242.

救助项目的实施中体现得尤为明显。在正发党执政时期，社会救助项目的执行存在较大的自由裁量空间，社会救助支出的激增为正发党以福利输送换取选票创造了空间。地方政府、地方党组织与民间社会组织，承担着协调正发党与选民关系的职责，帮助政党更好地嵌入社会，进行更为有效的资源转移。^① 在现金转移支付项目的实施过程中，土耳其选民获取社会救助的标准不完全由经济收入水平决定，地方政府掌握了现金转移受益人的资格认定权，而正发党以晋升为条件向地方官僚施压，使地方官僚向不符合经济审查标准的民众进行现金转移，以获取这些选民的选举支持。^② 除地方政府外，正发党拥有强大的组织凝聚力与广泛的组织网络，基层党组织在输送选择性福利和实现政党选举动员目标中发挥了重要作用。截至 2014 年，正发党在全国范围内拥有超过 870 万名党员，基层党组织活跃在不同的选区或街道，同选民进行面对面交流，有效地帮助中央政府协调福利分配事宜。^③ 正发党基层党组织的日常工作之一是帮助处理社会救助金的申请手续，其成员广泛接触本选区内的民众，识别在经济上需要帮助的忠诚选民，并将反对派的支持者排除在社会救助项目之外。^④ 正发党还通过民间社会组织提供社会救助，以非制度性福利输送补充现有的福利体系，满足低收入选民的生活需求。正发党通过民间组织尤其是慈善组织进行的社会福利供给，本质上是一种选择性福利，这种非正式的福利供给以获取城市贫民和农民等低收入群体的选举支持为目标。^⑤

此外，正发党针对低收入选民的福利输送存在明显的选举政治经济周期，这进一步凸显了其福利治理（导向）与选举政治间的内在逻辑联系。正发党福利分配的时间节点也受到选举激励的影响，该党倾向于在选举临近前采取

① Alisha C. Holland and Brian Palmer - Rubin, "Beyond the Machine: Clientelist Brokers and Interest Organizations in Latin America", *Comparative Political Studies*, Vol. 48, No. 9, 2015, pp. 1186 - 1223.

② Selim Erdem Aytaç, "Distributive Politics in a Multiparty System: The Conditional Cash Transfer Program in Turkey", *Comparative Political Studies*, Vol. 47, No. 9, 2014, pp. 1211 - 1237.

③ Gülgün Erdogan Tosun et al., "Party Membership and Political Participation in Turkey", in Sabri Sayarı, Pelin Ayan Musil and Özhan Demirkol eds., *Party Politics in Turkey*, London: Routledge, 2018, pp. 29 - 44.

④ Ceren Ark - Yıldırım, "Political Parties and Grassroots Clientelist Strategies in Urban Turkey: One Neighbourhood at a Time", *South European Society and Politics*, Vol. 22, No. 4, pp. 473 - 490.

⑤ Ayşe Bugra and Aysen Candaş, "Change and Continuity under an Eclectic Social Security Regime: The Case of Turkey", *Middle Eastern Studies*, Vol. 47, No. 3, 2011, pp. 515 - 528.

扩张性的财政政策以及加大再分配力度。通过在选举前增加对低收入选民群体在各领域的福利输送，正发党旨在增强其选举承诺与施政纲领的可信度，以此进一步提高在选举中的政治收益。在2023年大选中，正发党面临激烈的选举竞争，埃尔多安政府公共支出受选举周期波动的影响尤为明显。在2022年前9个月土耳其财政预算大致平衡，但随着选举年的临近，埃尔多安政府计划在短期内急速扩大公共支出，在2022年底财政预算出现约250亿美元的赤字，相当于国内生产总值的3%。^①正发党在选举前多次调整最低工资标准，与2022年7月相比将2023年1月最低工资标准上调了约54.7%，并在3月宣布连任后会继续上调最低工资标准，保障贫困群体的基本生活。^②在2023年选举前，正发党还推出了土耳其历史上最大规模的公共住房项目，主要惠及人均月收入低于16000里拉的家庭。正发党于选举前夕在土耳其81个省份启动公共住房的建设，并承诺在任期两年内向低收入选民交付25万套住房。^③

（三）吸纳经济精英：以福利供给私有化为伊斯兰商业阶层开辟寻租空间

经济精英对于执政党的选举连任与政治生存同样具有重要意义，拥有大量经济资源与政治影响力的商业阶层成为政党意图吸纳的重点对象。伊斯兰保守主义商业阶层是正发党执政联盟的另一重要组成群体。正发党不仅将公共住房领域的福利供给用以笼络低收入选民，还将这一领域的福利供给私有化作为经济精英寻租的渠道，帮助伊斯兰商业阶层加速资本积累，吸纳伊斯兰经济精英至执政联盟内部。因此，与正发党存在政治关联的伊斯兰商业阶层得以获得丰厚的利润。作为回报，亲政府商业阶层为正发党提供竞选资金与政治支持，并以慈善捐赠的方式对低收入选民进行福利输送。

土耳其国内伊斯兰商业阶层的崛起与不断加速的私有化进程，是正发党通过福利治理吸纳经济精英重要的社会经济背景。20世纪80年代，以出口为

① “Erdogan Gears Up For Huge Pre - election Spending Spree in Turkey”, *Financial Times*, 19 October 2022, <https://www.ft.com/content/b8ed297d-c054-4454-878b-e07656e764aa>, 2023-08-16.

② “Cumhurbaşkanı Erdoğan’ dan asgari ücret zammı açıklaması: 2023 Asgari ücrete ara zam gelecek mi?”, *HaberTurk*, 29 March 2023, <https://www.haberturk.com/cumhurbaskani-erdogan-dan-asgari-ucuret-aciklamasi-2023-asgari-ucrete-ek-zam-gelecek-mi-ara-zam-ne-zaman-yapilacak-3583712>, 2023-08-18.

③ “Sosyal Konut Hamlesi”, <https://a.toki.gov.tr/Projeler/sosyal-konut.html>, 2023-08-16.

导向的宏观经济政策，促进了土耳其中小企业的发展，尤其是加速了伊斯兰商业阶层的资本积累。^① 以伊斯兰保守主义为意识形态、聚集在安纳托利亚地区的中小企业，逐渐壮大成为土耳其国内的新兴商业力量，也被称为“安纳托利亚之虎”。由此，在土耳其商业阶层内部出现了明显的分裂，伊斯兰主义意识形态浓厚的企业组成了独立工商业者协会（Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği），与偏好世俗主义意识形态的土耳其工商业协会（Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği）形成对抗。2002 年后，正发党以温和伊斯兰主义者的身份与伊斯兰商业阶层形成联盟，利用伊斯兰主义作为共同的意识形态基础，将双方捆绑为一个统一的利益共同体。^② 与此同时，正发党执政后加速了 20 世纪 80 年代中期开始的私有化进程，将土耳其国内公共资源私有化，而新兴经济精英伊斯兰保守主义商业阶层则成为最大的受益者之一。2002 年至 2017 年期间，正发党政府将高达的 620 亿美元的公共资产进行私有化并重新分配给其支持者，而 1983 年至 2002 年期间土耳其的私有化规模仅有 80 亿美元。^③

在福利治理中，正发党在土耳其国内推进福利供给私有化进程，将公共住房领域福利供给的职责部分转让给私营部门，为伊斯兰商业阶层从中获得收益提供了空间。^④ 正发党执政后，强调私营部门在福利供给中的作用，同时将福利供给的权力下放，鼓励地方政府与企业密切合作，缓解财政负担。^⑤ 在此基础上，正发党还通过修改公共采购法案、进行偏袒性的合同分配与提供其他商业优待，在进行福利治理的过程中为伊斯兰商业阶层创造丰厚的利润。公共住房建设是正发党与联盟内部经济精英实现利益交换最为突出的领域。土耳其住房开发署在正发党公共住房福利供给中发挥关键作用，承担起向低收入家庭提供廉价住房的职责。正发党多次修改公共采购法案，将住房开发

① Evren Hoşgör, “Islamic Capital/Anatolian Tigers: Past and Present”, *Middle Eastern Studies*, Vol. 47, No. 2, 2011, pp. 343 – 360.

② Sebnem Gumuscu and Deniz Sert, “The Power of the Devout Bourgeoisie: The Case of the Justice and Development Party in Turkey”, *Middle Eastern Studies*, Vol. 45, No. 6, 2009, pp. 953 – 968.

③ Berk Esen and Sebnem Gumuscu, “Building a Competitive Authoritarian Regime: State – Business Relations in the AKP’s Turkey”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 20, No. 4, 2018, pp. 349 – 372.

④ 这里需要指出的是，除福利供给私有化外，正发党与商业阶层的资金输送还广泛存在于基础设施建设与地方政府公共合同招标等诸多领域。

⑤ Mine Eder, “Retreating State? Political Economy of Welfare Regime Change in Turkey”, *Middle East Law and Governance*, Vol. 2, No. 2, 2010, pp. 152 – 184.

署的住房合同招标过程排除在公共采购法案之外，减少了招标过程的透明度与竞争性。^① 因此，正发党得以将公共住房建筑合同不成比例地分配给与其有政治关联的伊斯兰商业精英，与该党关系密切的商业盟友成为公共住房建设的受益者。艾丝拉·切维克尔·古莱卡尔（Esra Çeviker Gürakar）对住房开发署招标合同的数据统计发现，正发党执政期间将超过 70% 的公共住房建设合同分配给与该党有政治关联的企业，而这些企业大部分由伊斯兰经济精英所控制。^② 执政联盟内部的伊斯兰商业阶层从福利供给私有化中受益，作为回报，伊斯兰商业阶层向正发党输送大量的竞选资金，为相关竞选活动提供物质支持。^③ 此外，伊斯兰商业阶层还通过向与正发党有密切关系的基金会与慈善协会进行捐款，为低收入选民提供社会救助作为对正式福利体系的补充。

三 正发党福利治理的政治效应

合法性是正发党福利治理所产生的最重要的政治效应之一。正发党通过向低收入选民扩大福利输送，改善选民的基本生活水平，帮助自身稳固国内的选举基本盘。正发党的福利治理还为其推行政治制度改革，减少了来自选民与经济精英方面的阻力，以此获取通过全民公投实现行政权力扩张的合法性。然而，近年来正发党福利治理的合法性效应渐趋弱化，主要受到再分配能力下降与庇护主义盛行两个因素的共同制约。

（一）合法性的生产：提供选举回报与减少制度改革阻力

一般而言，合法性是民众对政府的心理认同和服从，民众服从的政权必须具备程序上的“合法律性”和实际运转中的“有效性”。^④ 选民与政治精英间存在委托代理关系，“合法律性”指的是围绕权力的授予与设定，是否符合

① Esra Çeviker Gürakar, *Politics of Favoritism in Public Procurement in Turkey: Reconfigurations of Dependency Networks in the AKP Era*, New York: Palgrave Macmillan, 2016, p. 79.

② Ibid., p. 97.

③ Berk Esen and Sebnem Gumuscu, “Building a Competitive Authoritarian Regime: State – Business Relations in the AKP’s Turkey”, *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 20, No. 4, 2018, pp. 349 – 372.

④ [德国] 马克思·韦伯著：《经济与社会》（上卷），林荣远译，商务印书馆，1998 年版，第 238 ~ 250 页。

一系列的法定程序，可被视为选举合法性。^①“有效性”则来自于政体运行的绩效表现，包括经济绩效、社会稳定性与公平正义等，^②也被视作绩效合法性。福利治理可以通过改善民众生活水平与降低社会不平等，提高政党执政的绩效合法性，进而表现为程序上的选举合法性。

正发党通过向低收入选民大规模输送福利，在短期内改善民众的生活状况，为其维持选举合法性提供微观物质基础。选民是理性选择人，物质激励是影响其投票行为的重要因素。选民通过再分配政策对执政党进行问责，相比公共教育支出等长期性的人力资本投资，低收入选民通常偏好在短期内能增加个人收入与提升生活水平的再分配方案。^③正发党在医疗卫生与公共住房等领域福利供给范围的扩大与服务质量的改善，显著增加了民众对正发党的支持率。在 2003 年，仅有约 39.5% 的土耳其民众表示对公共医疗服务表示满意，而在 2013 年对公共医疗服务满意的民众比例增至约 74.7%，而对医疗服务满意程度的变化影响着民众在选举中的投票偏好。^④法提赫·赛尔坎特·阿迪古赛尔（Fatih Serkant Adıgüzel）等学者对医疗改革后选民在大选中的投票行为进行研究后发现，选民对医疗服务获取便捷性的感知大大提高了正发党在选区内的投票支持率，选民步行到最近的家庭健康中心的时间每缩短 2 分钟，正发党在选区内平均增加了约 1.5 万张选票，而贫困群体由于医疗服务改善带来的支持率上升幅度则更加明显。^⑤与此类似，公共住房投资也成为正发党选举优势的重要来源。正发党通过土耳其住房开发署向不同选区分配公共住房投资，以此向低收入民众提供廉价的公共住房，为当地民众创造大量的就业机会，同时增加地方政府的财政收入。因此，公共住房投资的增加显著提升了正发党的选举支持率，在从未得到公共住房投资的选区，正发党连续 3 次赢得选举的几率仅为 18%；而在平均每 1 000 名居民分配到 100 套公

① 张国军：《西方选举民主的合法化功能及其限度》，载《当代世界与社会主义》2019 年第 1 期，第 170～178 页。

② 臧雷振：《政治合法性来源的再审视——基于中国经验的政治学诠释》，载《求实》2019 年第 2 期，第 18～35 页。

③ Leonardo Bursztyn, “Poverty and the Political Economy of Public Education Spending: Evidence from Brazil”, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 14, No. 5, 2016, pp. 1 101–1 128.

④ Volkan Yılmaz, *The Politics of Healthcare Reform in Turkey*, London: Palgrave Macmillan, 2017, p. 156.

⑤ Fatih Serkant Adıgüzel et al., “Out of Sight, Out of Mind? Electoral Responses to the Proximity of Health Care”, *The Journal of Politics*, Vol. 85, No. 2, 2023, pp. 667–683.

共住房的选区，正发党连续3次赢得选举的几率则显著提高至62%。^①此外，在2023年大选前，正发党多次提高最低工资标准，这些主要针对低收入群体的福利举措，调节了民众对于宏观经济衰退的不满情绪，进而影响民众在大选中的投票偏好。根据民意调查数据显示，2022年4月约有77%的受访者表示因经济治理不善而对正发党感到不满，而在提高最低工资标准后，受访者中上述不满情绪民众比例下降至63%。同时，认为执政党经济治理有方的民众比例从20%上升至36%，这也成为正发党巩固选举基本盘的重要因素。^②

正发党的福利治理不仅为其在选举中赢得民心，而且助力于正发党领导人埃尔多安行政权力的扩张，减少了来自选民与经济精英方面的阻力，并以此获得通过全民公投实现政治体制变革的合法性。2017年4月，土耳其通过全民公投成功修宪，实现了从议会制到总统制的转变，这一制度转变被视为埃尔多安个人权力的膨胀与土耳其国内权力制衡机制的弱化。^③土耳其民众与经济精英对于埃尔多安“行政扩张”（executive aggrandizement）的支持，究其原因，在于正发党通过再分配政策培养了执政联盟内部成员对于该党的依赖性，社会救助支出的扩张为正发党主导的总统制改革铺平了道路。社会救助金受益者将个人经济条件的改善归功于执政党的政策制定，在土耳其国内经济与社会风险加剧的背景下，为保证未来再分配利益的延续，促使他们在全民公投中支持执政党进行政治制度改革。^④执政联盟内部经济精英在正发党主导的政治体制改革中同样表现出支持态度。的确，在后发国家，经济精英对于制度变革的态度一定程度上取决于对国家的依赖性以及失去优势地位的恐惧感。^⑤经济精英通过私有化改革取得的商业利益，或多或少依赖于正发党的政策红利。脆弱的经济环境叠加失去特权地位的恐惧，使一些经济精英为

① Melissa Marschall et al., “Does Housing Create Votes? Explaining the Electoral Success of the AKP in Turkey”, *Electoral Studies*, Vol. 42, 2016, pp. 201 – 212.

② “Vatandaşa “Ekonomi Nasıl?”, Diye Soruldu! 5 Ay Önceki Sonuçla Şimdi Arasında Büyük Bir Fark Var”, <https://www.haberler.com/ekonomi/vatandasa-ekonomi-nasil-diye-soruldu-5-ay-15369021-haberi>, 2023 – 08 – 05.

③ 李艳枝：《正义与发展党的总统制探索与土耳其的制度转型》，载李秉忠主编：《土耳其研究》2019年第1期，社会科学文献出版社，2020年版，第95~114页。

④ Özel Işık and Kerem Yıldırım, “Political Consequences of Welfare Regimes: Social Assistance and Support for Presidentialism in Turkey”, *South European Society and Politics*, Vol. 24, No. 4, 2019, pp. 485 – 511.

⑤ Eva Bellin, “Contingent Democrats: Industrialists, Labor, and Democratization in Late – developing Countries”, *World Politics*, Vol. 52, No. 2, 2000, pp. 175 – 205.

保护短期商业利益不受损失，而支持正发党在土耳其国内推行总统制改革。伊斯兰商业阶层在总统制改革中发挥着重要的推动作用。时任独立工商业者协会主席纳伊尔·奥拉帕科（Nail Olpak）强调，议会制导致了土耳其的“权力混乱”，而非“权力分立”。他认为新的总统制将有效避免这些弊病，并在 2017 年修宪公投前公开支持宪法修正案。2018 年，埃尔多安在总统选举中胜出，独立工商业者协会随即表示，在埃尔多安当选“新土耳其”的首位总统后，新制度能够实现快速决策，有助于减少官僚主义，推进土耳其的经济发展，服务于建设“强大的土耳其”之美好愿景。^①

（二）合法性的弱化：再分配能力降低与庇护关系负面影响的生产

福利治理的合法性效应受到再分配能力与庇护关系的共同影响。再分配能力是政党进行福利治理的基础，再分配需要政党从社会中汲取充足的财政资源以供调配，再分配能力低下将无法达到理想的福利补偿效果，对合法性效应产生消极影响。庇护主义指的是政党用利益换取政治支持的交换行为，^②代表了福利分配的非正式化程度，庇护主义程度越高则越容易导致腐败滋生与政治信任缺失等问题，将削弱福利治理带来的合法性效应。同时，再分配能力也会影响福利的分配方式，在再分配能力较低的情况下，政党缺乏财政基础向各阶层的选民输送普惠性福利，更倾向于通过庇护或纽带关系获得关键群体的政治支持。因此，再分配能力低下叠加庇护行为频现，福利治理所产生的合法性效应将被进一步削弱。

近年来，正发党福利治理的合法性效应渐趋弱化，主要表现为正发党在国内选举优势的缩小。在 2019 年土耳其地方选举中，正发党获得了全国多数的选票，但失去了伊斯坦布尔与安卡拉等重要城市的控制权。^③ 2023 年 5 月，埃尔多安在总统选举中未能在第一轮取得超过 50% 的支持率，进入第二轮选举才得以获取连任机会。2024 年 3 月底举行的土耳其地方选举亦被视为正发党的选举“挫败”，最大的反对党共和人民党（Cumhuriyet Halk Partisi）在许多关键城市取得选举胜利，并在全国范围内支持率超过正发党。宏观经济表

^① Mustafa Yagcı, “The Turkish Variety of State – Permeated Capitalism and Mutually Dependent State – Business Relations”, *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 51, No. 5, 2001, pp. 759 – 781.

^② Susan C. Stokes et al., *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, pp. 6 – 18.

^③ Berk Esen and Sebnem Gumuscu, “Killing Competitive Authoritarianism Softly: The 2019 Local Elections in Turkey”, *South European Society and Politics*, Vol. 24, No. 3, 2019, pp. 317 – 342.

现的稳定性是福利治理合法性效应显现的重要前提，然而，土耳其国内经济持续衰退导致正发党再分配能力下降，缺乏充足的财政资源对低收入民众进行社会福利转移支持。正发党再分配能力下降也为庇护行为的滋生提供了丰厚的土壤，庇护主义降低了福利治理的公平性与透明度，破坏了民众对国家机构的信任，进一步弱化了该党福利治理带来的选举合法性。

一方面，土耳其宏观经济的不稳定性限制了正发党的再分配能力，而大量以胜选为目标的福利支出进一步恶化了政府债务情况，导致土耳其陷入经济绩效不佳与福利支出压力加大的恶性循环。正发党执政初期，土耳其年均经济增速达到6.5%，部分年份超过10%，经济持续高速增长。然而，2012年以后，土耳其经济增速下滑，其以外向型为主、高度依赖外资的经济发展模式受到冲击。^① 2018年以来持续的里拉货币危机更是暴露了土耳其经济治理的弊病，经济发展内外部失衡，通胀率居高不下，经常账户收支情况持续恶化。^② 2022年10月，土耳其通胀率曾一度飙升至85.5%，成为该国近25年来的通胀率高点。^③ 土耳其宏观经济衰退大大影响了正发党的再分配能力，经济滞胀恶化国家的财政状况，但为了稳定民生与刺激经济发展，埃尔多安政府需要进一步扩大政府支出。在土耳其经济恶化的背景下，私营部门与个人的收入下降，税收基数随之减少，限制了正发党向社会汲取财政资源的能力。与此同时，经济危机带来了更为严重的失业问题，2019年1月土耳其失业率达到近十年来的高点14.7%，相较于上一年同期上升了3.9%。^④ 正发党执政联盟内部的低收入选民成为最严重的波及对象，导致正发党在选举前大量出台稳定民生的民粹主义福利政策，如大幅增加失业救济金支出与减免天然气使用费用等。然而，这也迫使正发党政府需要大量借款，增加了政府的债务负担，需要用更多的财政收入来支付政府债务而非用于福利供给，长期来看严重限制了其未来进行再分配的能力。

另一方面，在再分配能力降低的情况下，正发党的福利治理越来越依赖

① 邹志强：《土耳其经济治理的危机与转型》，载《阿拉伯世界研究》2018年第1期，第3~16页。

② 魏敏：《土耳其里拉危机的成因及其警示》，载《人民论坛·学术前沿》2018年第19期，第38~45页。

③ “Consumer Price Index, October 2022”，<https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Consumer-Price-Index-October-2022-45799&dil=2>, 2023-05-09.

④ “Labour Force Statistics, December 2019”，<https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=labour-force-statistics-december-2019-33783&dil=2>, 2023-05-09.

于政党与选民以及经济精英间的庇护关系，福利治理的透明度与公平性大大降低，破坏了民众对于国家机构的信任。庇护关系建构是正发党与选民以及经济精英建立联系最重要的非正式渠道，正发党在全世界 88 个国家 506 个政党中庇护程度位居前列。^① 再分配过程中政党与官僚和民众进行密切接触时，所表现出的程序公正性与廉洁性影响着福利治理对政治信任形成的促进，这是增加民众国家认同与对国家机构信任的核心因素。^② 正发党主导的福利治理为庇护行为留下了一定空间，在某种程度上将福利供给变成“党派性商品”。例如，在利益驱动下，正发党逐渐将社会救助金受益者的选择标准等同于对该党的选举忠诚度，导致一些民众无法相信执政党能够为所有人平等地提供福利与社会服务，破坏了民众对于国家机构的信任。此外，正发党与经济精英间的庇护关系使得公共资源成为部分商业阶层的寻租资源，政商关系扭曲导致福利治理过程中腐败滋生。近年来，土耳其的贪腐丑闻频频被披露，尤其在公共住房建设领域，对正发党的腐败指控将该党在土耳其国内的裙带资本网络带入民众的视野，^③ 进一步削弱了福利治理的合法性效应。

四 结语

纵观土耳其选举政治的发展历程，进入 21 世纪以来，正发党在土耳其国内主导党地位与选举优势的维持引发国内外学者的广泛讨论。近年来，正发党在选举中受到反对党的严峻挑战，但该党在激烈选举竞争下得以长期执政的原因多元，其政治策略也具有多维面向。从意识形态策略角度看，伊斯兰主义与民族主义成为正发党选举动员中重要的意识形态“黏合剂”。埃尔多安在竞选演讲中频繁地将伊斯兰宗教话语和与国家安全相关的民族主义叙事相结合，在 2023 年大选中更是获得了右翼民族主义政治家锡南·奥安（Sinan Ogan）的支持。从经济治理策略角度看，正发党在前两个任期内，采取相对务实的经济发展方针，推动私有经济的发展、加强财政纪律以及改善国内投

^① “Democratic Accountability and Linkages Project”, <https://sites.duke.edu/democracylinkage>, 2023-06-06.

^② 孟天广：《福利制度的过程治理：再分配、政府质量与政治信任》，载《行政论坛》2022 年第 1 期，第 31~39 页。

^③ Fırat Kimya, “Political Economy of Corruption in Turkey: Declining Petty Corruption, Rise of Cronyism?”, *Turkish Studies*, Vol. 20, No. 3, 2019, pp. 351-376.

资环境。这一时期土耳其经济实现了快速增长，为选民对该党执政绩效与能力的认可奠定了基础。然而，近年来经济绩效衰退的现实给该党带来了较大的连任压力，仅靠意识形态吸引无法充分解释正发党维持庞大选民群体支持所需的物质基础。因而，以福利治理为中心的再分配策略成为正发党稳固选举基本盘的关键。福利治理是正发党向社会各群体进行资源输送的渠道，一定程度上解释了在宏观经济表现不佳的情况下，该党获取并延续国内特定群体选举支持的微观机制。正发党执政后在土耳其国内开启福利改革，其福利治理受选举政治逻辑的驱动，实现了系统的再分配工具化。通过在不同领域的福利输送与福利供给私有化，正发党巩固了由低收入选民与伊斯兰经济精英组成的执政联盟。正发党的福利治理为其带来了选举合法性，但近期的合法性效应由于再分配能力不足与庇护关系若隐若现而渐趋弱化。对正发党福利治理与选举政治间互动的探讨，对于土耳其、中东国家以及发展中国家均具有一定的思考价值与启示意义。

第一，正发党以再分配工具化维持选举合法性的策略，短期内改善了民众的生活水平，但存在一定的限度，将增加土耳其未来选举政治中的不确定性。正发党将福利治理作为其重要的选举策略，巩固了由低收入选民与伊斯兰保守主义经济精英组成的执政联盟，但近年逐渐出现“联盟空洞化”的趋势。^①“联盟空洞化”主要表现为中产阶级选择性退出国家公共服务，稀释了中产阶级对系统性再分配的要求与对正发党执政联盟的支持。正发党通过税收汲取，支撑针对贫民的大规模福利转移，加剧了中产阶级与低收入阶层间的紧张关系，在未来可能为土耳其两极分化的政治格局增加另一重冲突维度。此外，在理想情境下，再分配是政府对于中位选民利益的回应，而正发党通过再分配培养民众对于执政党的依赖性并减少退出机制的选择。因此，正发党通过选举和政治体制改革维持了执政地位，但也造成了土耳其国内政治权力的集中以及部分民众对于执政党的不满。^② 2024年土耳其地方选举中正发党选举支持率的大幅下降，则一定程度上凸显了该党将福利治理作为选举策

^① “联盟空洞化”指的是收入分配底层或中上层民众没有表现出对再分配政策的明确支持。而“联盟空洞化”存在两种不同的路径，第一种自下而上的路径表现为低收入群体对政策支持力度较弱；第二种自上而下的路径表现为中高收入群体选择性地退出国家公共服务。See Alisha C. Holland and Ben Ross Schneider, “Easy and Hard Redistribution: The Political Economy of Welfare States in Latin America”, *Perspectives on Politics*, Vol. 15, No. 4, 2017, pp. 988–1 006.

^② 李艳枝：《土耳其政治发展道路的反思与启示》，载《西亚非洲》2018年第4期，第61~85页。

略的限度以及土耳其选举政治的新动态。

第二，正发党的福利治理在中东地区具有一定的普遍性。与大部分中东国家类似，正发党的福利治理强调社会组织的作用，依托伊斯兰慈善救济传统，将现金补贴与实物发放等社会救助举措作为首选方案。^① 上述福利治理以“帮扶贫民”为中心，并不注重系统的收入再分配设计，福利供给建立在广泛的庇护主义网络之上。^② 多数中东政党缺乏强大的再分配能力，又面临政治精英与社会力量的威胁，因此倾向于利用“廉价”的社会政策购买民众的政治支持，而这些社会政策通常财政承诺不足并且依赖与商业阶层间的租金分配。^③ 相较于土耳其，其他中东国家的国家建构进程可能更为复杂，在弱国家能力与低社会整合度的情况下，政党如何妥善协调社会各方利益，在保持经济发展的前提下，推进再分配改革以期从根本上改善民生问题，仍然存在明显的结构性困境。

第三，土耳其选举政治与福利治理的互动彰显了选举政治在发展中国家的治理困境。在部分国家，“选票争夺”逻辑主导着国内的再分配进程。由于这些国家经济与政治发展水平有限，政党以获取选票和维持政治生存作为再分配的主要动力，民众因经济贫困而偏好短期可获利的分配物品。在选举政治下，连任压力诱使政治精英偏好于民粹主义的再分配政策，而对旨在长期改善公共福利的再分配政策投入不足。再者，政党与民众处于不平等的政治关系中，政党以短期甚至是不符合经济规律的物质利益输送换取民众的选举支持。在上述再分配模式下，政党无法真正聚合民意、提供高质量的公共物品，反而与经济精英共同“掠夺”公共资源。鉴此，发展中国家政党应努力摆脱选举机会主义的陷阱，积极探索适应本国国情的再分配方案，才能获得长期的执政合法性。

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）

① 参见丁隆、刘国熙：《黎巴嫩治理困境的根源探析》，载《西亚非洲》2022年第1期，第134～155页；陈天社、胡睿智：《非政府组织在巴勒斯坦社会领域的活动及其角色》，载《西亚非洲》2023年第2期，第140～155页。

② Melani Cammett and Sukriti Issar, “Bricks and Mortar Clientelism: Sectarianism and the Logics of Welfare Allocation in Lebanon”, *World Politics*, Vol. 62, No. 3, 2010, pp. 381–421.

③ Eibl Ferdinand, *Social Dictatorships: The Political Economy of the Welfare State in the Middle East and North Africa*, Oxford: Oxford University Press, 2020, p. 226.