

国别政治

土耳其正义与发展党修宪政治研究

朱传忠

摘 要：土耳其 1982 年宪法实施以后，在外部压力和内部动力的共同推动下进行了多次修改。2002 年正义与发展党上台后，提出了多个宪法修正案，其中既有成功经验，亦有失败教训，甚至还围绕总统选举问题出现了宪法危机。2007 年议会选举后，正义与发展党制定一部新宪法的承诺虽未实现，但于 2010 年 9 月完成了对 1982 年宪法最大规模的修改。2011 年 10 月，议会宪法协调委员会开始工作，土耳其宪法政治从修宪阶段进入制宪阶段。议会宪法协调委员会、政党和公民社会组织是考察土耳其制宪进程的三个重要维度。在新的制宪进程中，出现了各种思想、立场以及政治力量和社会力量间的冲突和碰撞；新宪法能否出台取决于土耳其国内各种力量之间的谈判、议价与妥协。

关键词：土耳其 1982 年宪法；修宪政治；正义与发展党

作者简介：朱传忠，河南科技大学人文学院讲师（河南洛阳 471023）。

文章编号：1673-5161（2015）02-0107-14 中图分类号：D8 文献标识码：A

* 本文为国家社科基金青年项目（13CSS020）和河南科技大学青年项目《伊斯兰政党与中东国家政治》的阶段性成果。

土耳其 1982 年宪法实施以后，进行过多次修改。1999 年，其宪法框架安排基本符合入盟的哥本哈根政治标准。同年 12 月，欧盟宣布土耳其成为候选国。2002 年正义与发展党上台后，提出了多个宪法修正案，其中既有成功的修改，亦有失败的教训，甚至还围绕总统选举问题出现了宪法危机。2004 年 12 月，欧盟正式启动与土耳其入盟谈判，成为土耳其民主化的推动器和重要标尺。2007 年土耳其国内各种力量在制宪问题上达成基本共识。2010 年 9 月 12 日的修宪

公投标志着完成了对 1982 年宪法最大规模修改。修宪工作是土耳其民主化进程中非常重要的组成部分；通过修宪，土耳其能够为本国的民主化进程提供法律保障。2011 年 10 月 19 日，土耳其的宪法政治从修宪阶段进入制宪阶段。本文详细考察土耳其的修宪及制宪过程，以期提供一个观察土耳其政治的新视角。

一、正义与发展党第一任期的修宪政治（2002~2007 年）

2002 年 11 月，正义与发展党（AKP）在土耳其议会选举中获胜，以后又在 2007、2011 年的两次议会选举中再次获胜，成为土耳其历史上第一个连续三次单独组阁的政党，开启了土耳其政党政治的新纪元。正发党上台后，延续了前任政府的修宪政治，对土耳其 1982 年宪法作了数次修改，在正发党的第一任期（2002 年~2007 年）内进行了如下修改。

（一）2002 年修宪

2002 年 11 月，正发党上台不久，就提出了修宪动议，其目的是通过合法手段使该党领袖埃尔多安顺利进入议会。2002 年 12 月 2 日，土耳其最高选举委员会以三个投票箱违规为由，取消了锡尔特选区的选举结果；这一决定加速了修宪努力。12 月 3 日，正发党议会党团副主席萨利赫·卡普苏兹（Salih Kapusuz）联合 244 名议员提出了有关宪法第 76、78 条以及执行宪法第 67 条临时条款的修正案。在草案中“意识形态和无政府活动”的表述被“恐怖活动”所代替；第 78 条加入“在大选结束 90 天之后的第一个周日举行议会补选”。然而，法案的通过并不顺利。12 月 10 日，议会就草案进行了一读。12 月 19 日，塞泽尔总统否决了第 4774 号法案，将其退回给议会进行重新审议。塞泽尔总统表示，修改条款违背法治原则，法律必须是全面的、客观的，不能针对个人。退回议会重审时，修正案再次被议会多数通过。而据此修正案，2003 年 3 月，埃尔多安通过补缺选举，成为土耳其大国民议会议员，并接替居尔成为土耳其总理。

（二）2003 年修宪

2003 年 3 月 24 日 216 名正发党的议员提交了一份有关宪法三个条款的修正案。主要内容包括：将担任议员的最低年龄从 30 岁降至 25 岁；允许私人经

Ergun Özbudun and Ömer F. Gençkaya, *Democratization and the politics of constitution-making in Turkey*, Central European University Press, Budapest and New York, 2009, p.64.

Ergun Özbudun and Ömer F. Gençkaya, *op. cit.*, p.65.

营国有林地 ;允许出售 1981 年 12 月 31 日以前的在技术和科学上不适于森林的国有土地。4 月 1 日,议会正式会议就该修正案进行辩论。在辩论过程中,共和人民党支持草案第一条,但反对出售被毁林地 (deforested land),认为这可能会以牺牲社会目标为代价导致大量的不正当收益。塞泽尔总统将法案退回议会重新审议,他认为出售被毁林地违反“公共利益”、“法治国家”和“正义”原则,新法规可能鼓动破坏森林;为繁荣、扩大和发展林地,国家对林地的监督、监管和经营是必须的。

在议会宪法委员会同意做某些改动后,2003 年 7 月 29 日,法案再次获得通过。然而,塞泽尔总统仍以相同的理由否决了第 4960 号法案。正发党并未将此法案提交全民公决。

(三) 2004~2006 年修宪

在入盟进程的推动下,2004~2006 年,正发党政府再次对土耳其 1982 年宪法进行了修改,涉及 10 个条款,被认为是土耳其民主化进程的最关键一步。除废除死刑外,修正案包括加强性别平等、实现国际人权公约高于国内法律、废除国家安全法院、限制军人的地位和作用、公开军队开支并接受审计法院的监督等。宪法第 38 条和第 15、17、87 条中有关死刑的规定被废除。修改宪法的目的是扫除土耳其签署《欧洲人权宣言》第 13 个附加议定书的宪法障碍。该修正案也得到了共和人民党的支持,并顺利获得通过。

2004 年 9 月 9 日,宪法法院否决了第 3984 号法案的第六条第 a 段关于大国民议会选举广播与电视最高委员会 (RTÜK) 成员的有关规定。2005 年 4 月 24 日,正发党议员向议会递交了在宪法第 133 条中加入有关 RTÜK 成员选举的修宪动议,提议由议会政党依照其议席数选举 RTÜK 的 9 名成员,RTÜK 的监管职能和法律权限以及其成员的任职条件、选举和任期应由法律决定。修正案获得议会通过,但被总统退回议会重审后,修正案在议会再次获得通过。

二、总统选举、宪法危机与修宪 (2007~2008)

2007 年,土耳其举行总统选举和议会选举,由此引发 2007~2008 年的宪法危机。为此,正发党在 2007 年议会选举宣传中,做出了制定一部新宪法的政治承诺。然而,2007 年 7 月~2011 年 10 月,土耳其的新制宪进程并未正式启动。

Ergun Özbudun and Ömer F. Gençkaya, *op. cit.*, p.67.

修正案涉及的 10 个宪法条款分别是第 10、15、17、30、38、87、90、131、145、160 条。

(一) 总统选举与第一次宪法危机

1982 年宪法第 102 条明确规定土耳其总统的选举要经过四轮投票。前两轮选举中,需要达到参会议员的 2/3 多数(367 票);第三四轮选举则需达到绝对多数(276 票)。

为了“保卫世俗共和国的最后根据地”,国家精英们发表了多份声明和见解。前首席检察官萨比赫·凯纳多卢(Sabih Kanadoğlu)认为 2/3 多数不仅是表决的法定多数,也是议会会议召开的法定多数。反对党共和人民党亦赞同这一观点,许多媒体人士和宪法学教授也加入了这一队伍。2007 年 4 月 27 日,军队总参谋部的网站上发表了所谓的“电子备忘录”声明,表达对与总统选举相关的世俗主义辩论的关切,威胁使用“法律力量”以保护世俗共和国。共和人民党认为,第一轮选举时,议会正式会议召开的法定人数也应为 2/3,首轮投票并没有达到法定多数,共和人民党上诉到宪法法院。宪法法院于 5 月 1 日以不合宪为由,取消了总统选举。

此时,执政党正发党又提出了一份涉及五个条款和两个临时条款的修正案:修正案将立法年从 5 年缩短至 4 年;总统由人民直接选举产生,任期为五年,最多可连任两届。这些条款在议会二读中均以 2/3 多数获得通过。

5 月 27 日,塞泽尔总统把修正案退回大国民议会重新审议。他认为,改变总统选举方式并非简单的程序问题,而是与宪法规定的政治制度直接相关。现行宪法认为总统是一个公正的职位,是对多数党权力的“制衡和稳定”。修正案偏离既有的议会制体制,亦没有采取总统制或半总统制;因此,它将是一个“没有先例和实践”的制度。塞泽尔总统警告称,一位民选总统“会很轻易地成为政治体系中的主导元素”,会造成冲突和分裂。塞泽尔总统还反对由政党提名总统和两个五年任期的可能,认为在没有充分考虑和审议的情况下,不能匆忙进行政治制度的根本变革。

退回议会再审时,议会未作修改就予以通过。除第一条外,其余条款均以 2/3 多数获得通过;第一条修正案只获得了 366 票,这就引发关于表决合宪性问题的争论。7 月 5 日,宪法法院驳回违宪诉讼。同时,塞泽尔总统把第 5678 号法案提交公决,并顺利获得通过。

2007 年 8 月 28 日,居尔艰难当选土耳其第 11 任总统。这时,临时条款第

姜士林、陈玮主编:《世界宪法大全》(上卷),中国广播电视出版社,1989 年版,第 438 页。

Ergun Özbudun and Ömer F. Gençkaya, *op. cit.*, p.98.

这一僵局迫使议会必须进行新的选举。之后,土耳其议会定于当年 7 月 22 日重新进行总统选举。

Ergun Özbudun and Ömer F. Gençkaya, *op. cit.*, p.99.

19 条也因总统选举已顺利举行而失去了其适用性。为避免另一个宪法争论，正发党议员提出了一个删去临时条款第 18 条和第 19 条的修正案，土耳其大国民议会于 2007 年 10 月 10 日和 16 日进行了第一轮和第二轮辩论。共和人民党建议，整个法案应提交全民公决。而民族行动党则再次支持修改。最终，该法案再次以 2/3 多数获得通过。2007 年 10 月 21 日，第 5678 号宪法修正案以 68.95% 的支持率获得通过，但投票率仅为 67.51%。

（二）正义与发展党的新宪法倡议

在 2007 年选举宣传中，正发党承诺制定一部新宪法，新宪法被描述成“公民的”、“社会的”契约，以最有效的方式保护符合《世界人权宣言》和《欧洲人权宣言》标准的基本权利和自由，同时保持共和国的不可更改的特征，如民主的、世俗的、基于人权和法制的社会国家。正发党称新宪法也应建立在最广泛可能同意的基础上。

2007 年议会选举开始前，土耳其总理埃尔多安就曾邀请由艾尔袞·厄兹布敦教授领衔的宪法学教授小组准备一个宪法草案。8 月 29 日，起草委员会把宪法草案提交给该党领导人。9 月 14~16 日，宪法起草委员会与 11 名正发党部长和议员在萨班杰（Sapanca）举行联合会议，就草案提出了几点改进意见，包括以下几点新主张：（1）依《欧洲人权宣言》，提高基本人权和自由标准。宪法法院有权否决与土耳其所签署的《国际人权公约》相冲突的国内法律；扩大政治权利，使取缔政党更加困难，废除因政党被取缔而禁止党员个人从事政治活动的规定；增加新权利，如知情权、儿童权、接受公正审判权、保护个人数据权；修改有关平等的规定，使得对妇女和其他弱势群体的歧视成为不可能；宗教教育由必修课改为选修课；强调保护人的尊严是国家的基本职责。（2）通过废除司法审查的某些限制，如法官和公共检察官最高委员会、最高军事委员会的判决以及在《紧急状态法》和国家紧急状态下通过的其他法令等，加强法治原则。（3）加强宪法法院、最高法官和检察官委员会的民主合法性，议会有权选举这两个机构的部分成员。大国民议会有权选举宪法法院 17 名组成人员中的 8 名，选举最高法官和检察官委员会 17 名成员中的 5 名。（4）通过使政府接近典型的

在二读中，第一条以 395 票对 104 票，第二条以 391 票对 101 票，第三条以 396 票对 91 票，整个法案以 386 票对 87 票获得通过。

长时间的关于总统的宪法之争看上去似乎结束了，但远未平静。共和人民党于 10 月 16 日把最后修正案提交给宪法法院，法院再次否决因为诉讼与宪法规定不合程序无关。同时，共和人民党关于取消 10 月 21 日公投的请求也被最高选举委员会驳回。

正义与发展党 2007 年选举宣言——《走向更光明的年代：在信任与稳定中永不停歇》，第 12 页。转引自 Ergun Özbudun and Ömer F. Gençkaya, *op. cit.*, p.104.

议会制模式，来限制共和国总统的过大权力。

（三）“头巾”修宪与第二次宪法危机

土耳其“头巾”问题的根源可以追溯到 20 世纪八十年代中期。1988 年，祖国党政府曾颁布第 3511 号法令，允许女大学生“依其宗教信仰，遮盖她们的头和脖子”。1989 年 3 月 7 日，该法案遭到时任总统凯南·埃夫伦和宪法法院的强烈反对，认为该法案违宪。宪法法院认为，在一个世俗的政治体制下，法令不能基于宗教训谕基础上，世俗主义已经实现了宗教和科学思想的分离。

该法案被否决后，祖国党政府于 1990 年 10 月 25 日发布第 3670 号法令，认为“在高等教育机构的服饰是自由的，只要它不违反现行法律”。1991 年 4 月 9 日，宪法法院判决该法令违宪，佩戴头巾是违反宪法的世俗主义原则的。

2002 年执政的正发党也试图废除盖头令。土耳其总理埃尔多安和该党议员认为，存在着废除盖头令的社会同意，而非“制度同意”。2008 年初，埃尔多安在马德里的记者招待会上表示，盖头令必须被废除，即使头巾被用作“政治符号”，“没有必要等到实施新宪法，解决这一问题很简单，一句话，修宪。”埃尔多安的讲话遭到了共和人民党的激烈批评，却得到民族行动党的支持。民族行动党的领导人巴赫切利表示，通过修改 1982 宪法的平等条款可以废除盖头令。两党经过艰苦谈判后，同意对宪法第 10 和第 42 条进行修改，并向议会提交了修宪提案。

共和人民党和民主左派党把修正案提交给宪法法院裁决。6 月 5 日，宪法法院否决了该法案，理由是修正案与 1982 年宪法第 2 条不可修改条款中提及的世俗主义原则不相符。然而，根据 1982 年宪法第 148 条规定，宪法法院对宪法修正案的审查仅仅是形式上的。因此，有土耳其学者认为，宪法法院的判决是违宪的，这就是所谓的第二次宪法危机。

三、2010 年修宪公投及其影响

面对宪法危机，土耳其国内各政党就制宪问题达成了共识，但并未开启新制宪进程，而是进行了土耳其历史上最大规模的一次修宪。2010 年 3 月 30 日，

Ergun Özbudun and Ömer F. Gençkaya, *op. cit.*, pp.104-105.

据调查显示，超过 70% 的受访者赞同女大学生佩戴头巾；1999 年和 2006 年这一数据分别为 76.1% 和 71.1%。

转引自 Ergun Özbudun and Ömer F. Gençkaya, *op. cit.*, p.108.

正发党向土耳其大国民议会递交了修宪提案。5月7日，土耳其议会通过了第5982号法案，并于5月13日在政府公报上公布。然而，该法案的赞成票仅为330票，未能达到法定的367票，必须提交全民公决。

反对党共和人民党认为，宪法改革方案包括违宪改革（unconstitutional reforms），而且是借助违规程序通过，希望宪法法院审查提案进程。该党的法律顾问还认为，法案对宪法法院和最高法官和检察官委员会（HSYK）进行的改革违背权力分立的宪法原则。该党指控正发党试图改变土耳其宪法的不可修改条款。总之，共和人民党的要求可以归结为三点：即形式和内容审查，取消公投。

2010年7月7日，土耳其宪法法院发布了对修正案的最后判决，并定于9月12日进行公决。法院支持修改宪法的大部分方案，否决了两个条款的部分内容，驳回了反对党进行技术审查的请求。在9月12日举行的全民公决中，该法案以58%的多数获得通过。此次修宪的主要目标是使宪法符合欧盟标准，其内容主要涉及政变领导人和军人犯罪、经济与社会权利、个人权利与自由的保护、议员资格、司法机构改革等。

（一）改革宪法法院

2010年9月12日表决通过的宪法修正案极大地改变了宪法法院的组成人员、选举办法和任职条件。在新安排下，宪法法院法官从11人增加至17人，其中3人从审计法院提名的2人和律师协会主席1个提名的每一个席位中选举产生。4名成员由总统从法官和公共检察官中间任命，据称法官、从业律师和高级公共行政人员。总统应该在YOK提名的每一个候选人中选择3人。YOK提名的候选人必须是法学（两人必须是法学教授）经济学和政治学教授。最后，总统应选择由上诉法院提名的3名人选、由国家委员会提名的2名人选、由军事上诉委员会提名的1名人选、由最高军事行政法院提名的1名人选，再从每一个空缺的席位中提名3名候选人。因此，总统保留了其在确定宪法法院法官人选中的巨大作用，直接或间接地确定17名法官中的14名。这些改革的目的是限制宪法法院的监管作用，以符合欧洲标准。宪法法院法官的任职条件亦发生了改变，担任法官的年龄不得低于45岁。法官的任职年限为12年，之后不能再次当选。

2010年的宪法修正案对个人诉讼作出了明确规定，即“人人有权在《欧洲

朱传忠：《土耳其民族行动党的发展演变及其政治话语分析》，载《西亚非洲》，2013年第2期。

Tuğrul Ansay and Don Wallace, Jr. eds., *Introduction to Turkish Law*, Netherlands: Kluwer Law International, 2011, p.49.

人权宣言》所保障的人权范围内，就国家机构已经违宪的个人权利和自由，向宪法法院提出诉讼。为提出诉讼，必须停止普通法院的法律补救措施。”有关个人诉讼的程序和原则由法律规定。

（二）改革最高法官和检察官委员会

依据修正案，该机构由 21 名正式成员和 10 名候补成员组成，并组成三个委员会。取消总统从司法机构提名委员的权力，但总统有权从法学教授和从业律师中间任命 4 名正式成员。司法部长和司法部副部长是当然成员。司法部部长依然是委员会主席，但其作用被降为象征性的和仪式性的。这一改革的目的是打破两大法院对委员会的长期垄断支配地位，使其更能代表整个司法机关，使低级别法院的法官和国家检察官在委员会中具有更强的代表性。

（三）设立议会监察巡视员制度

宪法第 74 条修正案增设了议会监察巡视员制度（Ombudsman）。议会监察巡视员充任国家和公民之间的协调人，负责评估有关行政功能的诉讼。该机构是在大国民议会议长下设立的，该机构的主席应该由大国民议会每四年选举一次。选举应该在四轮之内完成。草案需要在两轮内获得大国民议会的通过，而且如果这一多数不能实现，“绝对多数”（至少是百分之五十加一名议员）或“简单多数”（得到最大多数议员的支持）才是第三轮投票的充分条件。

（四）基本权利和自由

首先，在基本权利方面，加入两项全新的权利，即保护个人隐私权和儿童权利。关于保护个人隐私权方面，即：“人人有权获取有关他或她的数据，获取或要求修改或删除这些数据，必须确认这些数据是否用于不可告人的目的。”儿童权利方面，即：“每个孩子都有权利享受充分的保护和照顾，有权拥有并保持与他/她的父母的个人的直接关系，除非是与他/她的利益相悖。”其次，对公民的出境自由亦有了新规定。宪法第 23 条“居住和迁徙自由”，“公民的出境自由可以因公民义务或刑事调查和起诉而受到限制”，而修正条款则删去了“公民

Government of Turkey, Prime Ministry; translated by Secretariat General for European Union Affairs, *Law No 5982 Amending Certain Provisions of the Constitution*, August 19, 2010, p.27.

Ibid., pp.34-39.

Tuğrul Ansay and Don Wallace, Jr. eds., *Introduction to Turkish Law*, p.49.

Government of Turkey, Prime Ministry; translated by Secretariat General for European Union Affairs, *Law No 5982 Amending Certain Provisions of the Constitution*, August 19, 2010.

Levent Gönenç, “2010 Proposed Constitutional Amendments to the 1982 Constitution of Turkey”, *TEPAV Evaluation Note*, September 2010. p.1. see: http://www.tepav.org.tr/upload/files/1284468699_-0.2010_Proposed_Constitutional_Amendments_to_the_1982_Constitution_of_Turkey.pdf.

义务”。

其余的三大修改均与劳动关系和工作环境有关。第一，删去现行宪法中的第51条的相关部分；第二，修正案赋予公务员和其他公共雇员缔结集体合同的权利。如果与政府发生分歧，后者可以适用“国家官员仲裁委员会，其判决为最终判决并拥有集体协定的效力”；第三，罢工权利被重新规定。一方面，在罢工期间，工作场所的任何重大损失不再由工人和工会承担责任。另一方面，不得禁止“有政治动机的罢工和停工”、“团结罢工和和停工”、“工作场所的职业”、“劳动减缓”以及其他形式的妨碍议事。

（五）关于政变领导人、军人犯罪、军事法庭等的规定

首先，军事法庭的司法权限受到限制。如，对宪法第145条的修改规定，在任何情况下涉及军队服务和兵役的案件以及危害国家安全和宪法秩序的案件都应由民事法院审理。除战时外，军事法院无权审理非军事人员的犯罪。其次，宪法法院有权审理军队人员。如修改后的第148条规定“土耳其军队总参谋长，陆海空三军和民兵司令因他们的罪行在最高法院的职责权限内接受审判”。

在宪法修正案公投通过后，国际社会、土耳其政党、公民社会对2010年修宪公投作出了不同程度的回应。

第一，国际社会的反应。欧盟、欧洲国家的领导人对公投表示极力欢迎和支持。中东国家的领导人对欧盟负责扩大事务的高级专员斯蒂芬·福勒表示：“正如我们过去几个月中一直表示的那样，这些改革是正确方向上的一步”。欧洲理事会秘书长托尔比约恩·亚格兰认为此举是土耳其民主发展的重要一步，“周日通过的宪法改革是该国接近欧洲标准和实践的重要一步”。德国外长基多·威斯特威勒表示对公投成功表示欢迎，认为宪法改革是土耳其欧洲道路上的重要一步。德国、意大利、西班牙、瑞典等国都对土耳其公投结果表示欢迎。

第二，土耳其政党的反应。土耳其总理埃尔多安表示，土耳其跨过了通向发达民主和法律至上的历史性门槛。反对党共和人民党领导人凯末尔·科勒迟达奥卢则表示，“不能忽视反对的人，当我们看到这一结果时，我们发现正义与发展党在完全依靠自己创造司法机制方面，已经迈出了非常重要的一步”。他还表示埃尔多安政府正在寻求控制国家司法机关。民族行动党的主席巴赫切利则

Government of Turkey, Prime Ministry; translated by Secretariat General for European Union Affairs, *Law No 5982 Amending Certain Provisions of the Constitution*, August 19, 2010, p.21.

Ibid., p.28.

“Western Powers Back Turkish Referendum Results”, September 13, 2010, <http://www.hurriyetdailynews.com/default.aspx?pageid=438&n=western-powers-back-turkish-referendum-results-2010-09-13>.

Ibid.

声称，土耳其进入了黑暗时代，坏日子就在眼前。

第三，土耳其公民社会的反应。在 2010 年土耳其修宪公投前后，公投和修宪成为土耳其公共领域讨论的热点话题。有土耳其研究机构认为，2010 年 9 月的宪法公投是现代土耳其民主化道路的历史性时刻和里程碑。公投会对文军关系，司法机构的独立，土耳其民主的制度化产生深远影响。

四、新制宪进程的启动与进展（2011 年至今）

2011 年 6 月，土耳其举行第 24 届大国民议会选举，正发党再次获胜。土耳其大国民议会也于当年 10 月 19 日正式启动了制宪进程。经过多年的激烈讨论后，土耳其各种政治力量已就制定一部新宪法达成了基本一致。

第一，依现行宪法框架，土耳其不可能解决该国存在的一些根本问题。库尔德人问题首当其冲。土耳其单一文化民族国家模式的许多层面，都是基于国家建构同质的民族文化基础上，忽视并压制基于族群和宗教认同基础上的多样性。有学者认为，1982 年宪法规定了一个反民主的监护国家，强调“国家”和“国家安全”，是“一部国家的、而非公民的宪法”。第二，土耳其是被欧洲人权法院作出违反人权判决最多的国家。土耳其的入盟目标也成为需要一部新宪法的重要原因。很显然，欧盟成员国身份不能在没有一部新宪法的情形下予以实现。第三，就制宪方式看，通过一部由人民直接制定的宪法，实现有高度合法性水平的国家形式是可能的。

在这样的背景下，土耳其议会成立了议会宪法协调委员会，新的制宪进程开始正式启动。考察土耳其的新制宪进程可以从立法机关（主要是宪法协调委员会）、政党、公民社会组织三个维度来进行。

（一）宪法协调委员会维度

2011 年 9 月 19 日，24 名宪法和公法教授举行会议，被认为是启动新制宪进程的第一步，这次会议的主要成就是，新宪法的产生方式，讨论的焦点是议会是否有权制定新宪法。多数与会人士认为，议会被授予“基本的宪法权力”

Hatem Ete, Nuh Yılmaz and Kadir Üstün, “Turkey’s Constitutional Referendum of 2010 and Insights for the General Elections of 2011”, *SETA Policy Report*, No.5, February 2011.p.5. see: http://setadc.org/pdfs/SETA_Policy_Report_05_Constitutional_Referendum_H_Ete_N_Yilmaz_K_Ustun.pdf.

Rostm Mahmod, “New Constitution for Turkey: Possibilities for Change”, June 13, 2011, <http://english.dohainstitute.org/release/e84e94d1-ea1b-462b-ac5c-6e52647005d3>.

去制定一部新宪法。其余人则认为，新宪法应该由“制宪委员会”制定。会后，议会宪法协调委员会成立。该委员会由来自四大议会党团的各三名成员共计 12 名成员组成。2011 年 10 月 19 日，宪法协调委员会举行首次会议，在一系列会议后，制定了 15 条工作原则及工作时间表。

自宪法协调委员会开展工作以来，该委员会向 165 所大学、88 个律师协会、60 个政党、上千个协会和基金会发出了邀请。宪法协调委员会下属的三个子委员会也与公民社会组织进行了深入的沟通与协调，总计与 109 个机构或组织进行了会谈。

宪法协调委员会自 2012 年底以来就陷入了僵局。2013 年 3 月和 5 月，该委员会先后两次延期，其后的工作因各派之间的激烈争论而陷入停滞状态。

（二）政党维度

就 2011 年大选后的土耳其议会内政党的组成来看，正发党、共和人民党、民族行动党、民主和平党是四大主要政党。四大议会政党对制宪都有着自己的认识和政治考量，宪法的具体内容和相关条款是各党争斗的焦点，议会四大政党之间的争论主要是国家体制之争。

土耳其 1982 年宪法所设想的国家政治体制为多党制半总统制。2012 年 11 月，正发党就政府体制问题向议会宪法协调委员会提出建议，主张实行总统制；与此同时，共和人民党和民族行动党反对实行总统制，结果造成委员会的运转危机。这导致本应于 2012 年底提交议会讨论的新宪法草案的流产。

2015 年 2 月 3 日，共和人民党极力反对总统制，该党领导人科勒迟达奥卢称，只要他的党存在，总统制就不会存在。而正发党依然不遗余力地支持总统制。2015 年 2 月 4 日，土耳其总理达乌特奥卢在接受土耳其电视台采访时称，有一种观点认为总统会催生威权主义。证据是什么？那些有点政治和政治学知识的人都知道在总统制和议会制下都能实施民主。在比较政治研究中，两者都

Ferhat Kentel, Levent Köker and Özge Genç, "Making of a New Constitution in Turkey Monitoring Report, October 2011- January 2012", *TESEV Democratization Program*, p.5. see: http://tesev.org.tr/Upload/Publication/fl00d8f6-928b-4c32-8a1a-428305e0755e/12366ENGanayasaizleme1_10_07_12.pdf.

土耳其大国民议会的四大议会党团分别是正义与发展党议会党团、共和人民党议会党团、民族行动党议会党团、民主和平党议会党团。

Ferhat Kentel, Levent Köker and Özge Genç, "Making of a New Constitution in Turkey Monitoring Report, October 2011- January 2012", *TESEV Democratization Program*, p.12.

"US System Too Limiting for Turkey: President", February 4, 2015, <http://www.hurriyetdailynews.com/us-system-too-limiting-for-turkey-president.aspx?pageID=238&nID=77916&NewsCatID=338>.

被描述为民主体系。威权倾向亦可能来自议会制。阿道夫·希特勒就是明证。现任总统埃尔多安也为正发党加油鼓劲，号召人们支持正发党，使其获得修改宪法的绝对多数。

此外，议会外政党也表达了对制宪进程的关注，有的政党还提出了新宪法草案。自由与权利党（HAK-PAR）提出的宪法草案涉及民主环境和积极参与、自由哲学、不公正审查、认可多元结构、承认库尔德人的正义要求、联邦改革、没有监视的政权、司法、宗教自由与世俗主义、族群和宗教集团、社会权利、分权制度等方面。

（三）公民社会组织维度

土耳其众多公民社会组织都对制宪提出了建议或主张，其争论主要体现在以下几个方面：

第一，宗教与宪法。宗教背景的组织都提及了这一敏感话题，如记者与作家协会（GYV）主张“单一的”、“不使用族群定义的平等的宪法公民”的宪法理念；世界先知家族基金会（the World Ahlul Bayt Foundation）强调新宪法不应该“包括基于种族主义和派别主义的口号”和“国家应该与所有的信仰和族群根源保持同样的距离和中立”；阿拉维派的杰姆基金会（the Cem Foundation）则要求宪法“在前言中写入‘信仰自由’，而‘世俗主义’一词应该被明确、准确界定；国家对所有信仰保持中立，不歧视任何信仰”。

第二，宪法与族群认同。由拉兹人、赛加西亚人、叙利亚人、亚美尼亚人、格鲁吉亚人、赫梅辛人（Hemşin）、希腊人、埃兹迪人（Ezdi）和波马克人（Pomak）等组成的人民宪法组织（The People’s Constitution）一方面要求废除自由宪法前面的所有障碍，包括10%选举门槛，另一方面又要求承认土耳其土地上所有文化、认同、语言、宗教和信仰的存在并保障人民民主和文化权利的“民族倾向的、自由的、平等的、民主宪法”。赛加西亚人协会联盟（Federation of Caucasian Associations）特别强调“语言教育”；赛加西亚人民民主倡议（The Circassian Initiative for Democracy）则要求一部宪法“重新界定公民身份，排除对族群身

“Presidential system not the source of dictatorship: Turkish PM Davutoğlu”, February 5, 2015, <http://www.hurriyetdailynews.com/presidential-system-not-the-source-of-dictatorship-turkish-pm-davutoglu.aspx?pageID=238&nID=77923&NewsCatID=338>.

“US system too limiting for Turkey: President”, February 4, 2015, <http://www.hurriyetdailynews.com/us-system-too-limiting-for-turkey-president.aspx?pageID=238&nID=77916&NewsCatID=338>.

Rights and Freedoms Party (HAK-PAR), “Recommendations for A Democratic Constitution that Will Recognize the Rights of the Kurdish People”, December 2011, <http://turkeyconstitution-watch.org/wp-content/uploads/2012/06/HAK-PAR-Anayasa-Önerileri-İngilizce.pdf>.

份的强调”，“传播每个人和所有族群都是国家真正主人的理念”。

第三，人权与宪法。许多非政府组织表达了改善性别关系、性别平等和妇女社会地位的宪法要求。妇女宪法论坛（The Women's Constitutional Platform）从妇女/女性主义的视角表达了其主张，要求成立一个“考虑社会多样性和政治差异，有较高社会和政治代表力的制宪会议”；会议应包括所有议会内外的所有政党、非政府组织、来自不同社会集团的妇女和50%的妇女代表。人权联合论坛（Human Rights Joint Platform）也强调性别平等。关于残疾人权利，有组织呼吁采取一种“积极歧视”的方式，强调宪法应包含“工作权、接受教育和培训的权利和义务，个人自由与安全”等原则。

第四，环境权与宪法。关注环境问题的倡议性组织，如“土耳其治理土壤退化、还林和保护自然生物基金会”（TEMA）、“生态宪法倡议”也就宪法大辩论提出了新的视角，如，“生态宪法倡议”提出了“环境权”，把自然作为“主体”而非“对象客体”。

五、结语

综上所述，本文尝试从土耳其民主化进程、修宪与制宪进程的复杂性、未来走向等三个方面得出以下几点结论。

首先，土耳其呈现出民主化的道路上稳步前行的良好态势，但土耳其学者所谓的影响土耳其民主巩固的三大变量（库尔德人问题、伊斯兰主义、军人的地位和作用）并未得到彻底解决。

其次，土耳其的修宪政治和新制宪进程是一个复杂的政治进程。在修宪过程中，土耳其各种政治（社会）思潮、观念、行为体不可避免地会发生激烈的碰撞，呈现出复杂多变的图景。土耳其的修宪政治成为土耳其各种政治行为体博弈的舞台。

最后，土耳其新制宪进程并非一帆风顺，反而陷入停滞状态，新宪法出炉并非易事。新制宪的制定触及土耳其共和国的立国原则和历史经验的制度化安排，制定一部反映不同社会诉求和高度社会同意的宪法对土耳其来说并非易事。

Ferhat Kentel, Levent Köker and Özge Genç, “Making of a New Constitution in Turkey Monitoring Report, October 2011- January 2012”, *TESEV Democratization Program*, p.20.

Ergun Özbudun, *Contemporary Turkish Politics: Challenges to Democratic Consolidation*, Boulder, CO: Lynne Rienner Press, 2000, pp.141-145.

自 2011 年 10 月新制宪进程启动以来，新宪法一直未能出炉，体制之争仍是核心问题。2015 年是土耳其议会选举年，执政党正发党已然将新宪法和总统制作为其竞选的头等任务。

Constitution Amendments Politics of Turkish AKP

ZHU Chuanzhong

(Zhu Chuanzhong, Lecturer in Henan University of Science and Technology)

Abstract Upon its implementation, under the external pressures and the internal driving forces, 1982 Constitution of Turkey had experienced many successful and failure amendments. After AKP came to ruling Turkey, the party has launched some amendments about the 1982 constitution, despite the failure ones. In 2007, focusing on the president election and the veil issue, it happened the constitutional crisis. After the national election in 2015, there is no major progress in this country's constitution-making process only leading to the great scale amendment of the 1982 constitution in 2010. From October 2011, the constitution-making process has gained new momentum in turkey. There are three dimensions to analyze this process, namely the TNGA constitutional commission dimension, the political party dimension and the civil society dimension. In this process, all kinds of thoughts, ideas and forces are engaging and colliding. In the future, the draft and implementation of the new constitution will mainly depend on the negotiations, comprises and bargains between the various political and social power in Turkey.

Key Words Turkish 1982 Constitution; Politics of Constitution-amendments; AKP

(责任编辑：钱学文)