

土耳其研究

从议会制到总统制： 制度转型与土耳其的政治选择^{*}

杨 晨

摘 要：2014年土耳其的首次总统直选将总统制改革正式提上了议程，2017年修宪公投的成功使土耳其进入了从议会制到总统制的过渡时期，2018年的总统选举则标志着土耳其议会制的终结和总统制的开启，可谓是“百年未有之变局”。土耳其通过民主选举的方式实现了国家政治体制的转型，是自主探索本国发展道路的尝试，虽然“新土耳其”的前景仍具有不确定性，但无论是否成功，这对于中东国家甚至全球转型国家都具有借鉴意义。本文无意于探讨议会制与总统制的制度优劣，而主要考察土耳其在建国之初何以选择议会制和20世纪后期出现总统制辩论的原因，埃尔多安的总统制设想及其演变过程，土耳其实现从议会制到总统制转型的动因，以及总统制为土耳其带来的机遇与挑战等问题，以期丰富学界对土耳其政治发展道路和民主转型等问题的理解。

关键词：土耳其；议会制；总统制；民主转型；政治发展道路

作者简介：杨晨，博士，上海大学历史系、土耳其研究中心讲师（上海200444）。

文章编号：1673-5161(2019)01-0056-14

中图分类号：D815

文献标识码：A

^{*} 本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“土耳其内政外交政策与‘一带一路’战略研究”（17JZD036）及上海市社科规划青年课题“全球化背景下的土耳其国家转型研究——以正义与发展党为中心”（2017EGJ004）的阶段性成果。感谢匿名评审专家提出的宝贵意见。

自“阿拉伯之春”爆发以来,土耳其频繁登上国际媒体的头条,与其相关的重大事件和突发事件层出不穷。2013年5~6月爆发的加齐公园事件一度引发土耳其内政危机,同年12月内阁贪腐案导致埃尔多安(Recep Tayyip Erdoğan)及执政党正义与发展党(AKP,以下简称“正发党”)出现形象危机;2015年11月土耳其击落俄罗斯战机导致土俄关系跌至谷底;2016年7月爆发的未遂军事政变引发土耳其与西方国家关系疏远;2017年4月的土耳其修宪公投引发世界舆论高度关注;2018年6月提前举行的总统和议会选举标志着土耳其正式进入总统制时代,8月土美爆发贸易争端引发全球市场对新兴经济体的担忧,10月沙特记者卡舒吉事件更是深刻地搅动了土耳其与美国、沙特等国的关系。这一系列事件不仅体现出土耳其在近年来中东地区格局变动过程中的重要地位和影响力,更反映了土耳其内政对外交的显著影响。

上述纷繁复杂的热点事件多涉及一个土耳其内政的重大问题,即土耳其政治体制转型或者说民主转型问题,这一问题引发了世界政、商、学和媒体等各界的广泛关注和讨论。现有的探讨大致可以分为两类:西方国家及土耳其国内反对政府者大多认为,土耳其从议会制转向总统制是从“民主”走向“独裁”和“一人统治”;埃尔多安和正发党及其支持者则认为,土耳其特色的总统制将会给土耳其带来稳定、发展与繁荣。作为第三波民主化国家之一的土耳其,在民主转型过程中是在走向民主巩固,还是发生严重的民主衰退?^①中国学者主要围绕土耳其从一党制到多党制的改革历程^②、土耳其的半总统制^③、土耳其的修宪过程及修宪目的^④、土耳其的民主政治改革与民主巩固问题^⑤、土耳其正发党的政治改革理念^⑥、土耳其政治发展道路的历史进程^⑦、2018年土耳其总统大选及其结果^⑧等问题进行了分析,但对于土耳其政治体制的核心问题,如土耳其议会制的形成、土耳其历史上关于总统制的辩论、土耳其修宪公投的实质、土耳其总统制的困境与挑战以及土耳其政治体制变革的世界意义

① Ayla Göl, “The Paradoxes of ‘New’ Turkey: Islam, Illiberal Democracy and Republicanism,” *International Affairs*, Vol. 93, No. 4, July 2017, pp. 957-966. 另参见[美]塞缪尔·P.亨廷顿:《第三波:20世纪后期的民主化浪潮》,欧阳景根译,北京:中国人民大学出版社2013年版。

② 哈全安:《土耳其共和国政党政治的演变》,载《南开学报(哲学社会科学版)》2010年第5期,第130-140页;黄维民:《战后土耳其民主政治体制的历史考察及评析》,载《西安外国语学院学报》1999年第3期,第44-49页。

③ 陈德成:《土耳其的多党制半总统制政体》,载《西亚非洲》2000年第2期,第46-50页。

④ 朱传忠:《土耳其正义与发展党修宪政治研究》,载《阿拉伯世界研究》2015年第2期,第107-120页;李艳枝:《正义与发展党修宪与土耳其民主政治的发展》,载《阿拉伯世界研究》2016年第2期,第74-89页;李艳枝:《试论土耳其的宪法更新与民主化进程》,载《国际研究参考》2013年第8期,第9-17页;郭长刚:《土耳其修宪公投背后的政治追求》,载《文汇报》2017年4月17日,第4版。

⑤ 王林聪:《中东国家民主化问题研究》,北京:中国社会科学出版社2007年版;李智育:《正发党执政时期土耳其民主巩固研究(2002-2014)》,北京外国语大学博士论文,2015年。

⑥ 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。

⑦ 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。

⑧ 王凤:《政治体制变革下土耳其首次大选及政策走向》,载《当代世界》2018年第8期,第60-63页。

等问题的研究尚不充分。本文拟就这些问题进行探讨,以期丰富学术界对土耳其政治发展道路和民主转型等问题的深入理解。

一、从帝国到共和国:土耳其议会制的形成

从土耳其宪法改革史的视角探讨土耳其政治体制的改革进程,有助于更加清晰地理解土耳其从议会制到总统制的演变过程。自奥斯曼帝国晚期以来,土耳其在近 150 年的时间内共制定了 4 部宪法,分别为 1876 年宪法、1924 年宪法、1961 年宪法和 1982 年宪法。^①

1876 年宪法是奥斯曼帝国“救亡图存”的产物。在此之前,帝国的有识之士已经从器物层面开始学习西方的先进技术,但国防现代化始终无法成功,这使他们转而开始从制度层面学习西方,引进西方宪法和制度,实行两院制议会制度。当时的阿卜杜勒·哈米德二世(Abdülhamid II)苏丹也同意颁布宪法,不过其根本目的是拯救帝国,且不愿因此限制自己的权力,仍然将权力紧握在自己手中,因此,宪法规定内阁对苏丹负责,内阁成员由苏丹任命,而且苏丹有权随时解散议会等。1876 年宪法标志着奥斯曼帝国从独裁君主制向君主立宪制的转变,只不过在这段“从专制到革命”(1876~1909 年)^②的时期,帝国引进的西方理性精神与伊斯兰教传统之间存在广泛且激烈的冲突,结果“泛伊斯兰主义”取代“奥斯曼主义”成为哈米德二世苏丹的“救世良方”,议会则被苏丹搁置了近 30 年,首次宪政实践也被普遍认为是奥斯曼帝国晚期最为专政独裁的时期。1908 年青年土耳其人发动革命,终结了哈米德二世的统治,并对 1876 年宪法进行了系统修正,取消了苏丹任免内阁大臣的权力,内阁对议会而不是对苏丹负责。直到这一时期,西方意义上的代议制政府才真正形成。

在第一次世界大战中,奥斯曼帝国选择与德国并肩而战,最终却陷入彻底战败、领土被瓜分的危险境地。1920 年 1 月 12 日,奥斯曼帝国议会召开,在民族主义者的努力下通过反对殖民主义的《国民公约》(*National Pact*)^③,引发了协约国的不满,导

^① Ergun Özbudun, *The Constitutional System of Turkey: 1876 to the Present*, New York: Palgrave Macmillan, 2011; Ergun Özbudun and Ömer Faruk Gençkaya, *Democratization and the Politics of Constitution-Making in Turkey*, Budapest and New York: CEU Press, 2009.

^② 奥斯曼帝国和现代西方文明的持久冲突主要分为三个阶段。第一个阶段为奥斯曼帝国军事现代化时期,史学家称其为西化的开端(1789~1878 年);第二个阶段为力图用奥斯曼主义对抗西方冲击时期,史学家称之为“从专制到革命”(1878~1909 年);第三个阶段为帝国解体,即所谓从帝制到共和的时期。参见[美]戴维森:《从瓦解到新生——土耳其的现代化历程》,上海:学林出版社 1996 年版。

^③ 公约规定安纳托利亚(第一条)、色雷斯(第三条)、爱琴海(第一、第四和第五条)、伊拉克北部(第一、第四和第五条)都是奥斯曼帝国的领土,至于西色雷斯(第三条)和其他的阿拉伯领土(第三条)则交由民众进行公投。公约还明确反对外国控制土耳其的领土,要求土耳其完全独立。关于《国民公约》的具体内容,参见曾涛:《现代国家与民族建构:20 世纪前期土耳其民族主义研究》,北京:生活·读书·新知三联书店 2011 年版,第 451-452 页。

致议会被解散,多数议员或被迫逃亡,或被捕入狱。此时凯末尔(Mustafa Kemal Atatürk)已在安纳托利亚地区领导成立了安卡拉政府,奥斯曼帝国议会的解散促使安卡拉政府决定于1920年4月23日建立属于自己的议会。同年5月20日,第一次安卡拉议会召开,即大国民议会,随即成为领导土耳其民族独立斗争的坚定力量。1922年11月,大国民议会宣布取缔苏丹制。1924年3月,议会宣布取缔哈里发制度。同年4月20日,土耳其共和国第一部宪法正式颁布,宣布土耳其为共和国,政府对议会负责且无权解散议会,议长兼任政府总理,议员不得兼任政府和军队职务,总统任命总理和统帅军队,最终确立了议会共和制的国家政治制度。^①

1924年宪法规定,土耳其总统由大国民议会选出,但大国民议会议员的选择实际上却受到凯末尔的显著影响,凯末尔对议员的提名起着决定性作用。从1923年到1938年,凯末尔既是共和人民党主席,也是土耳其共和国总统,拥有至高无上的权力,基本上可与奥斯曼帝国晚期的哈密德二世相提并论,甚至凯末尔要比哈密德二世拥有更多的权力和自由。这一是因为凯末尔是民族独立战争中崛起的国家英雄,具有克里斯玛型领袖的魅力;二是因为试图挑战凯末尔的力量都付出了惨重的代价,无人再敢冒此风险;三是因为共和人民党赋予了凯末尔无限的权力,使他成为唯一也是最后的决策者。^②因此,对于国家决策者而言,大国民议会并不是一个讨论重大议题的场所,而是彻底沦为一个批准政府协议的“橡皮图章”。

从1945年到1960年,土耳其实现了从一党制到多党制的成功转型,见证了民众政治参与热情的高涨,实现了政治权力的和平转移。然而,民主党执政后期向威权化方向的快速发展,导致了1960年“五·二七”军事政变的爆发。一年后的5月27日,国家团结委员会授权宪法委员会制定的新宪法草案得到批准,并顺利通过公投,是为1961年宪法。1961年宪法旨在解决引发政变的各种问题,包括滥用政府权力、压制政治反对派和玷污共和国建国原则等。1961年宪法扩大了1924年宪法中关于个人权利和自由的规定,承认个人的隐私权、言论自由、集会和结社权。新宪法赋予人民更多公民权利,赋予大学更大自主权,学生拥有组织社团的自由,工人也被赋予罢工的权利。在此环境中,工会会员和知识分子开始组建代表工人和农民的政党。^③1961年宪法为制衡议会的权力又增设了参议院,规定提案必须经上议院和参议院同时批准才可成为法律。^④可以说,1961年宪法是土耳其历史上最为自由的一部宪法,

① 李艳枝:《土耳其政治发展道路的反思与启示》,第64-65页。

② Sedat Laciner, "From Kemalism to Özalism: The Ideological Evolution of Turkish Foreign Policy," Ph.D. Dissertation, University of London, 2001, pp. 93-94.

③ Erik J. Zürcher, *Turkey: A Modern History*, London: I.B. Tauris, 2004, pp. 246-247.

④ Ozan O. Varol, "The Democratic Coup d'Etat," *Harvard International Law Journal*, Vol. 53, No. 2, 2012, p. 327.

但在当时却导致思潮混乱、政治动荡、权威缺失,致使 20 世纪六七十年代成为土耳其左右翼争斗激烈、各种思潮并起和意识形态纷乱的时期。

1980 年 9 月 12 日,土耳其军队在凯南·埃夫伦(Kenan Evren)将军的领导下再次发动军事政变,并在军方严格控制下于 1982 年通过了新的宪法。1982 年宪法赋予了军队更多权力,规定总统任期为七年,虽不得连任,但却强化了总统的权力。在行政权力上,总统可任命政府总理,必要时主持内阁会议、召集和主持国家安全委员会会议、宣布戒严或紧急状态并发布具有法律效力的命令等。在立法权力上,总统可否决由议会通过的法律,必要时将修改宪法的法律提交公民复决,并以全部或部分违宪等理由向宪法法院提出撤诉等。在司法权力上,总统可任命宪法法庭法官、最高上诉法院法官、最高军事上诉法庭法官、最高军事行政法庭法官及最高法官和检察官委员会成员等。^①

从土耳其的宪法发展历程来看,土耳其从帝制时代名义上的议会制到共和国时期真正的议会制,这一转变是历史的选择。不过,议会制在共和国初期并未发挥足够的制衡作用,沦为“橡皮图章”,此后随着政党政治竞争的加剧及军事政变的频发,政府的执政效率变得极为低下,而且始终无法实现“权力制衡”与“权力集中”之间的平衡。从土耳其的权力结构来看,总统、军队、宪法法庭、共和人民党始终是世俗主义的坚定力量,也随时有可能采取军事政变、以违宪名义等手段制衡或推翻文官政府。因此,这就不难理解正发党在 2003 年至 2007 年第一个任期内面临的艰难阻力了,而这也恰恰是正发党希望通过推动总统制打破固有的权力格局,以巩固正发党的执政权力的原因所在。

二、议会制还是总统制：土耳其政治体制的大辩论

土耳其关于总统制的讨论并不是埃尔多安时代才出现的,最早可追溯至 20 世纪 70 年代前后。1969 年,政治伊斯兰运动——“民族观念运动”领导人纳杰梅丁·埃尔巴坎(Necmettin Erbakan)在民族秩序党(National Order Party)的成立宣言中指出,“总统应该通过选举上台,行政职能应该相应地与总统制协调,变得更有权力,更加高效”^②。民族秩序党在 1971 年被取缔,随后成立的民族救赎党(National Salvation Party)在 1973 年的选举纲领中要求实行总统制和总统选举一轮制,“民族救赎党决心建立一个符合土耳其国家和民族性格的民主制度,因此必须建立总统制。总统或

^① 土耳其 1982 年宪法第一百零四条关于总统职责之规定。

^② Burhanettin Duran and Nebi Miş, “The Transformation of Turkey’s Political System and the Executive Presidency,” *Insight Turkey*, Vol. 18, No. 4, 2016, pp. 12-13.

国家元首必须与总理或政府首脑合而为一,使行政部门更加强大、更为有效、更为迅捷。土耳其民族应该通过一轮选举制选出总统。如此,国家和人民才能自然地团结和联合起来,国内和国际的投机空间也才不会存在,不然政权极易被腐蚀。”^①

与此同时,极右翼民族主义运动的领导人、民族行动党(Nationalist Action Party)的建党领袖阿尔帕斯兰·图尔凯斯(Alparslan Türkeş)在其著作《九束光》(*Nine Lights*)中指出,“一个强大而迅捷的行政机构必须通过一个人总揽行政权力才可以实现,因此为了遵循土耳其的历史和传统,我们主张实行总统制”。^②在图尔凯斯看来,将行政权力一分为二存在严重问题,这将削弱行政权威,如果将总统和总理权力合而为一,那么拥有行政权力的国家元首将会有助于克服土耳其的政治危机。“如果总统制得以实行,国家元首就能通过类似于公投的方式由土耳其民众自己选出,如此人民可以参与到事关个人利益的国家决策之中,民主制度也能得以建立。”^③

纳杰梅丁·埃尔巴坎和阿尔帕斯兰·图尔凯斯是20世纪六七十年代在土耳其政坛崛起的政治家,在政治光谱上都属于右翼,前者是宗教右翼,后者是民族主义右翼。两人都见证甚至亲身经历了1960年和1971年的军事政变,目睹了这一时期土耳其的政治动荡、经济凋零和外交危机,因此寄希望于建立总统制以使这些危机和问题得到一劳永逸的解决,这在当时的时代背景下有其现实考量。

1980年土耳其发生军事政变,随后进入了为期三年的军政府时期,在此期间,所有政党遭取缔,深受诟病的1982年宪法也得以通过。1983年,军政府将权力移交给文官政府,图尔古特·厄扎尔(Turgut Özal)领导的祖国党(Motherland Party)赢得大选,厄扎尔当选总理,并于1987年再度赢得大选并连任总理。根据1982年宪法,总理任期为5年,最多担任两届。根据土耳其政党法,任何政党成员担任同一政府职位不得超过三届。因此,在凯南·埃夫伦(Kenan Evren)将军7年总统任职到期后,1989年厄扎尔选择离开祖国党并成功当选第八任土耳其总统,祖国党的新党首耶尔德勒姆·阿克布卢特(Yıldırım Akbulut)则担任总理一职,然而他对于厄扎尔却缺少敬重,在经济和外交等重大决策上很少征求厄扎尔的意见,一定程度上造成了厄扎尔在国家政治权力中的边缘化。再加上此前埃夫伦担任总统时对时任总理的厄扎尔施政屡有掣肘,为此厄扎尔提出实行总统制的构想,“如果我们想要成为世界前五或者前十之内的国家,我们必须提出新的倡议。唯一的机会就是实现向总统制的转型”^④。

^① Burhanettin Duran and Nebi Miş, “The Transformation of Turkey’s Political System and the Executive Presidency,” *Insight Turkey*, Vol. 18, No. 4, 2016, p. 13.

^② Ibid.

^③ 土耳其1982年宪法第一百零一条关于总统职责之规定。

^④ Serap Gur, “Presidentialism: What It Holds for the Future of Turkey,” Ph.D. Dissertation, Louisiana State University, December 2015, p. 37.

此后,苏莱曼·德米雷尔(Süleyman Demirel)也遭遇了与厄扎尔一样的困境,一旦离开自己的政党当选总统后,不仅其原来所属的政党逐渐衰落,而且其总统权力也屡受制衡。1993 年厄扎尔去世后,德米雷尔被议会推选为土耳其第九任总统,坦苏·奇莱尔(Tansu Çiller)接替他成为真道党(True Path Party)的新党首,成为土耳其共和国历史上第一位女总理,但她对于德米雷尔并不是言听计从,这一时期土耳其政府更迭日益频繁。为此,德米雷尔也主张实行总统制,“我在四年的时间内见证了六届政府的更迭,这其中肯定存在问题。行政应该独立于立法,而立法和司法也应该必须制衡行政,而这只有在总统制下才可以实现”^①。在德米雷尔任职末期,他曾与时任总理比伦特·埃杰维特(Bülent Ecevit)共同提出对宪法进行修改,希望总统可以连任,但最终没有获得通过。

随着 2002 年正发党的上台和埃尔多安权力的巩固,关于总统制的讨论在土耳其国内逐渐高涨起来。2003 年,埃尔多安刚执政不久便表达了对半总统制和总统制的支持,但他当时频繁提及的是美国的总统制。“我支持总统制和半总统制,但是理想的应该是美国式的总统制。我们希望解决官僚体制中的寡头统治,基于此我希望变为总统制。”^②2005 年,埃尔多安表示进行总统制的讨论对土耳其有益,但现在还不是国家的首要议程,进行制度变革的时机尚不成熟。直到 2010 年新一轮修宪公投时,总统制才开始成为土耳其政治的热门话题,此时的埃尔多安也改变措辞,开始频繁提及土耳其式的总统制,“美国总统不能任命大使,甚至无法决定一架直升机的销售……这就是我们必须创立土耳其式总统制的原因”^③。由此看来,埃尔多安希望建立的总统制并不需要美国式的两院议会进行制衡,只需要一个议会即可。

自 20 世纪 70 年代以来,众多土耳其政治家希望将政治体制从议会制改为总统制,除受到凯末尔时期的先例影响之外,还有以下三方面的原因。

第一,议会制下的土耳其多为多党联合政府,执政效率低下。自 1961 年至 2001 年,土耳其在短短四十年间经历了 20 届联合政府。第一届是 1961 年的共和人民党(Republic People's Party)与正义党(Justice Party)联合政府,因政治分歧严重仅维持了 7 个月。最长的一届是 1999 年的民主左翼党(Democratic Left Party)、祖国党和民族行动党联合政府,执政三年半,但同样危机重重。在总统制的支持者看来,联合政府时期都是混乱、危机和不稳定时期;而在一党执政时期,土耳其则在政治上比较稳定,经济上发展迅速。如凯末尔执政时期土耳其经济的平均增长率为 4.8%,民主党时期为 6.9%,正义党时期为 6.7%,埃尔多安执政第一任期则达到 7%。虽然受到

① Serap Gur, "Presidentialism: What It Holds for the Future of Turkey," p. 38.

② Ibid., p. 39.

③ Ibid.

2008年全球金融危机的冲击,土耳其经济出现下滑,但很快就实现了大幅反弹,2010年增长率甚至一度高达9.2%。^①

第二,总统和总理的“二元领导”体制极易导致执政矛盾、政局不稳的局面。土耳其的总统一直以来并不是完全意义上的虚位总统,而是拥有制衡内阁的权力。回溯以往,20世纪90年代初期,厄扎尔总统和德米雷尔总理在出席1992年的黑海经济合作峰会问题上出现争执。^②再往前追溯,即便是“战友加同志”的凯末尔总统和伊诺努(Ismet Inönü)总理之间也存在摩擦。1937年,即在凯末尔去世的前一年,伊诺努辞去总理一职,凸显出两人在执政理念上的重大分歧。2001年2月19日,土耳其总统内杰代特·塞泽尔(Ahmed Necdet Sezer)和总理比伦特·埃杰维特(Bülent Ecevit)在国家安全委员会会议上的分歧引发的政治危机加剧了经济危机的程度,这也为之后正发党的上台带来了机遇。需要指出的是,这两位领导人同属左翼政治立场,但即便如此仍然无法避免“二元领导”体制带来的权力之争,更不用说2002年正发党上台后分属不同阵营的总统塞泽尔和总理埃尔多安之间展开的更为激烈的交锋了。

第三,议会制下军队和文官政府的关系一直难以理顺。土耳其军队一直是世俗主义的坚定捍卫者,每当土耳其陷入政治混乱、经济崩溃、社会动荡、联合政府无能为力之时,民众总是寄希望于军方进行干预,重新将土耳其引领至正确的道路上。然而,频繁的军队干政既极大地损害了军队的形象,也给土耳其的民主化进程蒙上了挥之不去的阴影,使之成为加入欧盟的拦路虎。^③值得注意的是,土耳其的军事政变与新宪法的制定也有着密切关系,1960年政变后颁布了1961年宪法,1980年政变之后颁布了1982年宪法,而2017年的修宪公投也与2016年爆发的未遂军事政变息息相关。^④军队就如同“达摩克利斯之剑”一般始终高悬在文官政府的头上,使土耳其军政关系长期充满脆弱性。从这个角度来说,土耳其实行总统制也有一劳永逸地解决军队干政问题的目的。

三、从议会制到总统制：正发党的政治改革之路

2016年未遂军事政变爆发后,正发党及埃尔多安的权力得到极大加强,正发党

^① “Turkey’s Constitutional Reform: A Review of Constitutional History, Current Parliamentary System and Proposed Presidential System,” *TRT World Research Center*, No. 4, February 2017, p. 8.

^② *Ibid.*, p. 10.

^③ George S. Harris, “Military Coups and Turkish Democracy, 1960–1980,” *Turkish Studies*, Vol. 12, No. 3, 2011, pp. 203–213. 关于2016年未遂军事政变后土耳其文官政府与军队的关系,参见Metin Gurcan and Megan Gisclon, *From Autonomy to Full-Fledged Civilian Control: The Changing Nature of Turkish Civil-Military Relations after July 15*, IPC-Mercator Policy Brief, August 2016.

^④ Ergun Özbudun, “Turkey’s Search for a New Constitution,” *Insight Turkey*, Vol. 14, No. 1, 2012, pp. 39–50.

政府认为推行总统制的时机已经成熟,于是提出了更为具体的总统制改革议案。在民族行动党的支持下,正发党政府向议会提交了一项包含 21 项条款的宪法修正案(最终通过了 18 项),希望通过修宪达到扩大总统权力的目的。这是自 20 世纪 70 年代以来第一份有实质内容的总统制修正案,也是土耳其历史上修改幅度最大、涵盖范围最广、文官政府首次独立提出的宪法修正案,对土耳其的国家政体和国家权力结构产生了深远影响。^①

第一,这是土耳其历史上修改幅度最大的宪法修正案。此前土耳其已在 1961 年、1982 年、1987 年、1988 年、2007 年和 2010 年先后进行过六次修宪公投,除 1961 年和 1982 年是军事政变后围绕新宪法进行公投外,其余四次公投均是对宪法的小规模修补,例如 1987 年是就政党领导人回归政坛进行公投,1988 年是就提前一年举行地方选举进行公投,2007 年是就总统直选进行公投,2010 年是就以欧盟为标准的宪法修正案进行公投。^②在这六次公投中,除 1988 年公投失败外,其余五次均获得了顺利通过。

第二,这是土耳其历史上涵盖范围最广的宪法修正案。最终获得通过的 18 条宪法修正案全面覆盖了行政、立法、司法和总统权力等国家基本制度的各个方面。首先,在行政权方面,由议会制改为总统制将使总统集内阁与总理的权力于一身,而且总统可以拥有党派归属。其次,在立法权方面,议员数量从 550 名增加到 600 名,议员候选人年龄从 25 岁放宽至 18 岁,议会将集中于立法事务,同时规定今后议会选举和总统选举同时举行。最后,在司法权方面,取缔军事法庭并将其职能并入普通法庭,改革宪法法庭大法官人数及任命办法,改革最高法官和检察官委员会人数及任命办法。^③

第三,这是土耳其历史上首次由更为独立的文官政府提出的宪法修正案。为何要特别指出“独立”,是由于以往的宪法修正案都是由作为监国者的军方或者军方所支持的文官政府提出的,军方及其支持者对于宪法修正案的内容具有极强的塑造力,而 2017 年宪法修正案是由正发党和民族行动党共同提出的,此时正发党政府在经过了 2016 年未遂军事政变后已经将军队基本驯服。^④因此,这可被视为文官政府的重大胜利,会对理顺军队和文官政府的关系带来实质性影响。

不过,此次 18 条宪法修正案除上述“变化”之外,还有“不变”的一面,即土耳其

^① Atilla Yayla, “What Will the Aftershocks of Turkey’s April 16 Referendum Be?,” *The New Turkey*, April 12, 2017, <http://thenewturkey.org/what-will-the-aftershocks-of-turkeys-april-16-referendum-be/>, 登录时间:2017 年 5 月 2 日。

^② Hatem Ete, Nuh Yılmaz and Kadir Üstün, “Turkey’s Constitutional Referendum of 2010 and Insights for the General Elections of 2011,” *SETA Policy Report*, February 2011.

^③ “The 2017 Constitutional Referendum in Turkey,” *Daily Sabah Center*, April 2017.

^④ Atilla Yayla, “What Will the Aftershocks of Turkey’s April 16 Referendum Be?”.

的世俗主义国家性质并没有改变,这也是民族行动党选择支持正发党的重要基础。具体来说,1982年宪法^①第一条的“共和国”,第二条的“民主”、“非宗教”,第四条规定中对以上三条的“不得修改”等内容,已经对土耳其的政体进行了硬性规定,即“议会共和制”或“一院制代议制民主制”不能改变。2017年的修宪公投条款内容改动也不涉及上述三条,但在第八条中删掉了“和内阁”三个字,而正是这一改动使得以往具有象征地位的总统拥有了所有行政权。^②这可以从最近两届内阁成员的组成上一窥土耳其政治权力的变迁。土耳其第65届内阁(2016年5月至2018年7月)成员由1名总理和26名部长组成,总理负责组阁,并向议会负责;第66届内阁(2018年7月至今)成员由1名总统、1名副总统和16名部长组成,辅助总统施政的还包括9个相关委员会、4个相关办公室和8个相关机构,总统负责组阁,向人民直接负责,所有行政力量向总统负责。^③关于议会的职责,2017年修宪公投条款中删除了议会有权“审查部长理事会及各部部长、授权部长理事会、在某些事项上签署有法律效力的命令”等内容,使得议会的权力被大幅削减。

正发党政府之所以能够实现从议会制到总统制的政治体制转型,与2007年的修宪公投、2014年的总统直选和2016年的未遂军事政变有密切的关系。^④

第一,2007年修宪公投使得土耳其总统直选成为可能。2007年土耳其在经历了议会前两轮投票的失利、军队的网络政变(E-coup)、阿卜杜拉·居尔(Abdullah Gül)放弃总统候选人资格、提前举行议会选举、再度提名居尔为总统候选人的多轮博弈之后,才最终选出了总统。^⑤在此过程中,土耳其民众深切感受到总统选举的艰难,及其对土耳其政治稳定的严峻挑战,因此对2007年的总统直选修宪公投表示支持,其中还规定总统的任期将由7年变为5年,并可以连任。

第二,2014年的首次总统直选使得土耳其事实上进入了半总统制。2014年8月10日,埃尔多安以51.8%的得票率赢得了土耳其历史上第一次总统直选。随后,原

① 土耳其1982年宪法中关于土耳其政体和国体的相关条款主要体现在:(第一条)土耳其为共和国。(第二条)土耳其共和国是一个民主的、非宗教的、社会的法治国家。(第四条)本宪法第一条关于国体为共和国的规定,第二条关于共和国的特征的规定以及第三条的规定均不得修改,也不得动议修改。(第七条)立法权属于代表土耳其全体国民的土耳其大国民议会。此项权力不得委托。(第八条)行政权及其职能由共和国总统和内阁依照宪法和法律行使。(第九条)司法权由独立法院以土耳其人民的名义行使。

② 关于2017年修宪条款与1982年宪法的详细对比,参见“Unofficial Translation of the Amendments to the Constitution,” *Council of Europe, Venice Commission*, No. 875, February 2, 2017.

③ Mehmet Zahid Sobacı, Nebi Miş and Özer Köseoglu, “Turkey’s New Government Model and the Presidential Organization,” *SETA Perspective*, No. 45, July 2018.

④ S. Erdem Aytaç, Ali Çarukoğlu and Kerem Yıldırım, “Taking Sides: Determinants of Support for a Presidential System in Turkey,” *South European Society and Politics*, Vol. 22, No. 1, 2017, pp. 1–20.

⑤ Zeyno Baran, *Torn Country: Turkey between Secularism and Islamism*, Stanford: Hoover Institution Press, 2010, pp. 61–62.

外交部长艾哈迈德·达武特奥卢(Ahmet Davutoğlu)接替埃尔多安担任正发党主席和土耳其总理,而埃尔多安曾经的亲密战友居尔则被排除在权力核心之外。不过,2016年5月达武特奥卢突然宣布辞职,正发党主席及总理职位交由比纳利·耶尔德勒姆(Binali Yıldırım)接任。这反映出总统直选引发的新问题,即如何理顺经过直选上台的总统与经过议会选举的总理之间的权力分配。事实上,由于达武特奥卢、耶尔德勒姆与埃尔多安均属于同一阵营,来自同一政党,且正发党控制议会,因此议会无法对埃尔多安进行有效的权力制约,使得埃尔多安成为事实上的实权总统和国家所有事务的最终决策者,而这些新变化未能在之前的宪法中得到明确体现。

第三,2016年爆发的未遂军事政变进一步催生了土耳其民众对政治强人的需求。^① 2016年的未遂军事政变将土耳其国家治理架构的脆弱性暴露在世人面前。政变之后,土耳其连续实行紧急状态,将打击“居伦运动”上升为内政外交的首要事务,并对军队、警察、司法、教育等机构进行整肃,各大政党更是不断肃清本党内部的“居伦运动”分子,与“居伦运动”过从密切的民众也要设法洗清嫌疑,由此造成土耳其国内人人自危和社会严重撕裂的局面。与此同时,未遂政变后土耳其国内暴恐事件频发、周边国家库尔德人力量崛起、俄罗斯大使在土遇刺等一系列重大事件的发生,使得土耳其国内安全局势趋向恶化。在此背景下,一贯我行我素、敢言敢为、具有雄心抱负的埃尔多安成为民众寻求稳定的希望所在,这成为总统制修宪公投得以成功的重要背景因素。

四、机遇与挑战：土耳其总统制的未来

2018年6月24日,埃尔多安在提前一年半举行的总统大选中取得胜利,成为土耳其总统制开启之后的首位总统。尽管存在各种争议,但土耳其从议会制到总统制的转变是通过民主选举方式做出的政治选择,经过了人民的背书,具有合法性。总统制的开启夯实了埃尔多安的权力,也为正发党推动土耳其深入变革、打造“新土耳其”提供了机遇,在此过程中其内政外交也会发生相应变化。“埃尔多安希望打造一支更本土化、更少受制于美国、更忠诚于他的新精英队伍,以便实施更独立于美国和欧洲的内政政策。”^②

从内政方面来看,第一,在个人层面,埃尔多安的权力将继续得到加强。实际上,埃尔多安在此之前并没有外界想象的那么强大,他的执政地位在2013年夏季发

^① 关于2016年7月15日土耳其爆发的未遂军事政变,参见 Muhittin Ataman, “July 15 Coup Attempt in Turkey: Context, Causes and Consequences,” *SETA Publications*, No. 23, 2017; “July 15: Gülenist Coup Attempt,” *Daily Sabah Centre for Policy Studies*, July 2016.

^② 郭长刚:《土耳其修宪公投背后的政治追求》。

生的加齐公园事件中出现过松动,随后其强人形象在2013年12月17日的腐败案丑闻中面临崩塌,2015年两次议会选举让埃尔多安心惊不已^①,2016年的“七·一五”未遂军事政变更是让埃尔多安陷入生命危在旦夕的境地。第二,在正发党层面,埃尔多安逐渐回归正发党,并对正发党进行内部整顿,提升了对政党的控制力。^② 第三,在政党政治层面,土耳其政党间的竞争仍然会在议会中继续上演,但主要大党均面临内部危机和外部重组的严峻形势。第四,在国内秩序层面,短期内土耳其内部分裂明显加剧,但从长期看终将趋于稳定。此次总统选举意味着总统制的讨论尘埃落定,正发党将集中精力进一步打击“居伦运动”势力,并努力推动土耳其的经济发展和社会稳定。

从外交方面来看,第一,土耳其的战略目标将会更加清晰。在议会制下,由于政府更迭频繁,土耳其的外交事务往往缺乏长远的战略规划和目标定位,而在总统制下,总统将有机会连续执政10年,这为制定和执行连贯、清晰、明确的外交政策奠定了基础。^③ 第二,土耳其的外交决策将会更有效率。实行总统制之后,土耳其的外交决策权将收归总统及其内阁团队,原来的总统和总理“二元”外交决策机制将不复存在。同时,科研院所、智库和媒体的作用将会进一步凸显。第三,土耳其的外交政策将会更加独立。在总统制下,虽然土耳其的外交政策仍将继续受到欧美等西方大国的掣肘,但这反而会进一步提升土耳其外交政策的独立性以及“向东看”的步伐。

从议会制到总统制的转变是土耳其自主选择的政治发展道路,在为土耳其内政和外交变革带来新机遇的同时,也意味着其变革之路不会一帆风顺,仍将面临多方面的重要挑战。

第一,西方将会继续以民主和独裁的二分法评判埃尔多安,从外部对其施加压力。正发党是以改革者的形象登上土耳其政治舞台的,其改革的对象是在政治、经济、文化等各领域占据统治地位的世俗主义精英,目标是为贫穷、保守、被忽视和缺失发展机会的安纳托利亚地区广大民众带来福祉,这也正是正发党能够一直获得较高民意支持,从而持续赢得选举的根本原因所在,而这与西方媒体一贯塑造的埃尔多安的“独裁者”形象相去甚远。具有讽刺意味的是,权力的加固也可能逐步诱使正

^① 关于2015年6月土耳其的第一次议会选举,参见“Elections in Turkey: 2015 Grand National Assembly Elections,” *International Foundation for Electoral Systems*, Washington, D.C., 2015;关于2015年11月第二次议会选举,参见“Elections in Turkey: November 1 Grand National Assembly Elections,” *International Foundation for Electoral Systems*, Washington, D.C., 2015。

^② 根据土耳其1982年宪法,总统不得有任何政党隶属,这也是众多政党的创立者一旦离开政党并当选总统之后就很难再控制政党、政党影响力迅速走弱的重要原因。根据2017年宪法修正案,土耳其总统可以有政党隶属关系。

^③ Ali Yasin Serdar, “Turkish Foreign Policy under the New Presidential System,” *Daily Sabah*, April 15, 2017, <https://www.dailysabah.com/op-ed/2017/04/15/turkish-foreign-policy-under-the-new-presidential-system>, 登录时间:2017年5月2日。

发党染上土耳其政治文化的旧疾——威权、等级与暴力,而这却是正发党建党之初所竭力破除的东西。

第二,总统制下的土耳其这艘巨轮将会驶向何方?是继续坚持世俗化,还是向伊斯兰道路前行,抑或维持宗教与世俗的平衡?建国初期的世俗化改革给土耳其带来了重生,但也留下了一些“后遗症”。最大的问题在于,世俗秩序是处于“中心”的世俗精英以一种强制、威权、自上而下的方式建立的,而处于“边缘”的保守民众的宗教情感和经济需求往往受到忽视和压制。但是经过十余年的连续执政,埃尔多安和正发党在成功遏制世俗主义力量的同时,并未有效地将国家导向更为健康的发展方向,仍然陷入“多元而无共识”的政党政治之中,其暂时所维持的宗教和世俗的脆弱平衡也极易被打破。

第三,土耳其总统制的制度设计仍然存在瑕疵,容易出现“双重合法性”的冲突。^①以 2018 年总统和议会“二合一”选举为例,此次选举结果并不能表明埃尔多安赢得全胜,虽然其在总统选举中获胜,但在议会选举中是与民族行动党结盟的情况下才取得胜利的,这意味着正发党今后在立法问题上必须寻求民族行动党的支持。鉴于土耳其国内政治斗争的意识形态化特征明显,各主要政党多以意识形态为纲进行事,如民族行动党与人民民主党分别持有激进土耳其民族主义和库尔德民族主义,幸福党持有伊斯兰主义,爱国党持有左翼社会主义等意识形态,因此一旦当选总统与议会最大政党隶属于不同党派,政府停摆仍是大概率事件。换言之,即便从议会制转为总统制,土耳其根深蒂固的国家治理难题仍有可能无解。

正发党在执政的十余年间发动了一场“寂静的革命”,但其政治实践表明该党仍然难以摆脱土耳其政治的痼疾。除正发党之外,土耳其的老牌政党、最大的反对党共和人民党对于土耳其的政治生态也未发挥出应有的建设性作用,该党仍未能从革命性政党转变为强有力的现代政党,也未能从威权主义传统和强调族裔的意识形态中解脱出来。不过,在 2018 年的总统选举中,共和人民党的总统候选人穆哈莱姆·因杰(Muharrem Ince)表现非常突出,这也为正发党的下次总统选举敲响了警钟。

五、余 论

2018 年 6 月 24 日举行的土耳其总统和议会“二合一”选举,不仅意味着总理—

^① 所谓“双重合法性”,是指总统系民选产生,具有最高的合法性,总统认为自己代表国家和人民;议会也是民选产生,议会同样认为自己具有最高的合法性。如果总统与议会在政治上较为一致,就不容易产生冲突,如果不一致就往往意味着行政权与立法权之间的冲突甚至政治对抗。参见包刚升:《民主的逻辑》,北京:社会科学文献出版社 2018 年版,第 206-214 页。

职将从土耳其政治舞台上消失,而且对整个土耳其近现代史而言也具有深远的意义。首先,此次选举之后,土耳其结束了已实行百年的议会制,开启了总统制这一崭新的政治制度,可以说是土耳其“百年未有之变局”。其次,再度当选总统的埃尔多安将执政到2023年,这意味着届时他将连续执政20年,从而一举超越凯末尔连续执政15年的记录,成为土耳其共和国百年以来唯一比肩国父的领导人。最后,此次当选的总统拥有以往历届总统未曾有过的巨大权力,可以继续担任政党领袖,可以任免内阁成员,而且随着总理一职的废除,总统和总理相互制衡的局面也已成为过去。

与2007年土耳其的总统选举危机和2014年的总统直选相比,此次总统选举标志着土耳其真正进入了历史转折点,对于埃尔多安、正发党及其支持者来说,此次选举后开启的全新政治体制将为“2023愿景”的实现奠定重要基础。虽然总统制已经正式开启,埃尔多安已然大权在握,但这一全新的政治体制如何在政治实践中真正落地,提高土耳其的执政效率,确保政局稳定,弥合社会分裂,以及推动“2023愿景”和“土耳其梦”的实现,换言之即如何发挥制度优势并赢得社会和民众的认同与支持,仍面临着众多考验与挑战。

根据亨廷顿在《变化社会中的政治秩序》一书中提出的逻辑,世界各国之间最重要的差别不是政府的形式,而是政府实行有效统治的程度;新兴国家的经济发展并不必然会带来政治上相应或同步的进展;经济增长较快,人民生活水平提高幅度较大的新兴国家,反倒政治上更加动荡不安,暴力频繁,政变迭起,险象环生。^①那么作为新兴经济体的土耳其通过选举方式实现了从议会制到总统制的政治体制转型,其实是自主地选择了自身的政治发展道路,这为土耳其通过建立强有力的政府实现政治稳定与经济发展奠定了基础,也为世界尤其是中东地区的转型国家效仿“新土耳其模式”提供了机遇。当然在此过程中土耳其仍将面临众多挑战与不确定性,“新土耳其”的建构注定不会是一片坦途。

(责任编辑:邹志强 责任校对:包澄章)

^① [美]塞缪尔·P.亨廷顿:《变动社会中的政治秩序》,王冠华、刘为等译,上海:上海人民出版社2008年版,第III页。