

百年历史进程中的土耳其军政关系探析^{*}

朱传忠

摘 要：土耳其的军政关系在中东国家具有典型性，历史上曾四次成功地干预政治，在扮演了政治稳定器和监护作用之后，最终还政于文官政府，这是土耳其军政关系的独特之处。就现实图景和未来走向而言，正义与发展党政府实现了文官对军队的绝对控制，土耳其军政关系已经发生了完全的逆转。然而，我们必须辩证地看待该问题。一方面，土耳其军队干预政治的制度环境确实已经发生了变化，该国军政关系短期内发生逆转和军人干政的可能性不大。另一方面，若是考虑到历史惯性和路径依赖，土耳其军政关系的“钟摆现象”和动态平衡依然存在。

关键词：土耳其军政关系；历史进程；民主控制；钟摆现象

作者简介：朱传忠，博士，河南科技大学人文学院副教授（洛阳 471000）。

文章编号：1673-5161(2023)04-0089-23

中图分类号：D815

文献标识码：A

^{*} 本文系国家社科基金中国历史研究院重大历史问题研究专项 2021 年度重大招标项目“新编中东国家通史(多卷本)”(LSYZD21021)的阶段性成果。感谢审稿专家提出的宝贵意见，感谢上海大学辛思思博士和土耳其内杰梅廷·埃尔巴坎大学国际合作处的胡尔西达老师为本文搜集资料所做的贡献。

军政关系(CMR)是考察中东国家政治发展和政治现代化的一个重要维度,在现代中东国家的发展史上,军队扮演了重要作用,对政治体制产生了重要影响。同样,土耳其军队在历史上曾四次成功地干预政治,并在 2016 年 7 月 15 日发动了企图推翻埃尔多安政府的未遂军事政变。因此,土耳其的军政关系是考察后发国家或者说第三世界国家军政关系的重要个案。^①然而,学界的相关研究

① 国外学术界关于土耳其军政关系的探讨,参见 George M. Haddad, *Revolutions and Military Rule in the Middle East: The Northern Tier*, New York: Robert Speller & Sons, 1965; Metin Heper and Ahmet Evin, eds., *State, Democracy and the Military Turkey in the 1980s*, Berlin: Walter de Gruyter, 1988; M. A. Birand, *Shirts of Steel: Anatomy of the Turkish Officer Corps*, London: I. B. Tauris, 1991; William Hale, *Turkish Politics and the Army*, London: Routledge, 1994; Steven A. Cook, *Ruling But Not Governing: The Military and Political Development in Egypt, Algeria, and Turkey*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2007; Elifcan Karacan, *Remembering the 1980 Turkish Military Coup d'État: Memory, Violence, and Trauma*, Wiesbaden: Springer VS, 2016; Metin Gurcan, *Opening the Black Box: The Turkish Military Before and After July 2016*, Warwick: Helion and Company Limited, 2019; M. Hakan Yavuz and Bayram Balcı, *Turkey's July 15th Coup: What Happened and Why*, Salt Lake City: University of Utah Press, 2018; Ömer Aslan, *The United States and Military Coups in Turkey and Pakistan: Between Conspiracy and Reality*, Cham: Palgrave Macmillan, 2018; Filiz Barın Akman, *Disinformation: How Did the Western Media See Turkey's July 15 Coup Attempt? A Discourse Analysis: Orientalism Neo-imperialism and Islamophobia*, Istanbul: Kopernik Kitap, 2018; Fatih Çağatay Cengiz, *Turkey: The Pendulum Between Military Rule and Civilian Authoritarianism*, Leiden: Brill, 2020; Jeremy Seal, *A Coup in Turkey: A Tale of Democracy, Despotism and Vengeance in a Divided Land*, London: Chatto & Windus, 2021。2016 年未遂军事政变发生后,土耳其国内智库政治经济与社会研究所(SETA)出版了三部报告,分别是 Fahrettin Altun and Burhanettin Duran, eds., *The Triumph of Turkish Democracy: The July 15 Coup Attempt and Its Aftermath*, Ankara: SETA Kitapları, 2016; Muhittin Ataman, ed., *July 15 Coup Attempt in Turkey: Context, Causes and Consequences*, Ankara: SETA Kitapları, 2016; İpek Coşkun et al., *Democracy Watch: Social Perception of 15 July Coup Attempt*, Ankara: SETA Kitapları, 2016。土耳其总统府秘书处也出版了《“7·15”政变图谋与平行国家结构》《理解“7·15”政变图谋和居伦恐怖组织的十个问题》《土耳其的“7·15”政变图谋与人民的胜利》三本小册子: Ali Osman Mert, ed., *15 July Coup Attempt and The Parallel State Structure 2016*, Publications of the Presidency of the Republic of Turkey, Publications of the Presidency of the Republic of Turkey, Cumhurbaşkanlığı Yayınları, 2016; Department of Corporate Communications of the Presidency, *10 Questions To Understand 15 July Coup Attempt and Fetullah Terrorist Organization Understand 15 July Coup*, Publications of the Presidency of the Republic of Turkey, Cumhurbaşkanlığı Yayınları, 2016. Department of Corporate Communications of the Presidency, *15 July Coup Attempt in Türkiye and People's Victory*, Publications of the Presidency of the Republic of Turkey, Cumhurbaşkanlığı Yayınları, 2018。国内学界关于土耳其政变的探讨,参见邝生炎:《土耳其军管两年来的形势与“还政于民”的前景》,载《西亚非洲》1982 年第 6 期,第 19-23 页;魏本立:《土耳其 1982 年宪法与 1961 年宪法的比较研究》,载《西亚非洲》1985 年第 6 期,第 6-14 页;姜明新:《军人政治传统与土耳其现代社会变革》,载《战略与管理》2002 年第 5 期,第 46-56 页;刘云:《土耳其的军队 (转下页)

多将土耳其军政关系的历史进程和现实图景分别进行研究,缺乏整体综合性的考察。在回顾军政关系相关理论的基础上,本文尝试从历史进程、现实图景、总结与展望三个方面对百年土耳其文军关系进行较为全面的探讨。

一、研究缘起:理论探讨与个案研究

军政关系(civil-military relations)是西方学术界探讨的一个重要话题之一,其理论范式大致可以总结为现代化理论范式和文官民主控制范式两种。其中,文官民主控制方式又包括主客观控制模式、代理理论、和谐理论三种。

(一) 现代化理论范式

现代化理论范式是探讨军政关系的重要路径之一。20世纪六七十年代,在现代化理论和政治发展理论的指导下,西方学界普遍认为,军队是现代化、民主化的重要力量。学界一般会高度评价这一时期的军政关系,对土耳其军政关系的评价也是如此。乔治·哈达德(George M. Haddad)认为,土耳其人、伊朗的礼萨汗、巴基斯坦的阿尤布汗做出走向民主、进步和稳定的努力,土耳其、伊朗和巴基斯坦的政变和政权在为民众利益方面比阿拉伯世界的多数政权更有效。革命或者政变要么由外部因素和外部威胁引发,要么在一个独裁或腐败无能政府的内部环境所导致,有时是双方共同诱发的。哈达德甚至认为,1960年军人政变是“土耳其革命”(Turkish Revolution)^①。此外,麦哈兰·卡姆拉瓦(Mehran Kamrava)认为,中东地区军人政权有四种类型,分别是专断军官政治家体制(autocratic officer-politician regime)、部落式依附君主制(tribally dependent

(接上页注①)与政治现代化的关系》,载《宁夏社会科学》2005年第3期,第90-95页;周术情:《试论军人政治与民主化进程——以土耳其1980年政变为例》,载《西亚非洲》2008年第8期,第31-36页;姜明新:《影响土耳其当代政治发展的历史文化遗产》,载《西亚非洲》2009年第3期,第43-48页;李秉忠:《军人干政与土耳其民主政治》,载《史林》2010年第4期,第171-180页;李艳枝:《试析土耳其文官政治与军人政治的博弈——基于正义与发展党的执政实践》,载《西亚非洲》2012年第2期,第98-110页;盛睿:《土耳其伊斯兰复兴与三次军人干政》,载《世界宗教文化》2015年第5期,第78-83页;朱泉钢:《论土耳其军队的经济行为及其影响》,载《西亚非洲》2018年第2期,第66-86页。此外,国内有关土耳其史、土耳其政治民主化进程研究、中东国家现代化历程的著作都论及了土耳其的军政关系,代表性成果参见陈德成主编:《中东政治现代化:理论与现实的探索》,北京:社会科学文献出版社1998年;刘云:《土耳其政治现代化思考》,兰州:甘肃人民出版社2003年;哈全安:《中东国家的现代化历程》,北京:人民出版社2007年;哈全安、周术情:《土耳其共和国的政治民主化进程研究》,上海:上海三联书店2010年;冯秀文等:《发展中国家政治制度》(世界历史第12册),南昌:江西人民出版社2011年。

① George M. Haddad, *Revolution and Military Rule in the Middle East: The North Tier*, Vol. 1-3, New York: Robert Seller. 该书于1965年至1973年间先后出版,其中第一卷讲述土耳其、伊朗、阿富汗和巴基斯坦;第三卷讲述的是阿拉伯国家。

monarchies)、二元军队制(dual militaries)、“军人民主制”(military democracies)。^①也有学者在分析 1960 年军事政变时认为,从奥斯曼帝国到土耳其共和国的军队是现代化力量(modernizing force)。^②在 1960 年政变时,军队在社会中居核心位置,是现代的社会结构和现代化的关键行为体。^③同时,学者们还从制度化的角度对军人的作用进行了探讨。塞缪尔·亨廷顿认为,制度化水平是政治现代化的关键。沿着这一思路,有学者认为,安全部门的制度化程度越高,其远离权力而允许推进政治改革的意愿就越强;安全部门制度化程度越低,其更接受改革的意愿就越弱。具体到土耳其个案,有学者强调了军队的制度自主性和社会自主性。^④

(二) 文官民主控制范式

文官民主控制范式,是军政关系探讨的另一种范式模型。持此观点的代表人物主要有塞缪尔·亨廷顿、彼得·费弗尔(Peter D. Feaver)、雷巴扎·史奇夫(Rebecca Schiff)等。^⑤其中,亨廷顿区分了主观文官控制与客观文官控制两种类型,彼得·费弗尔和雷巴扎·史奇夫则分别是代理人理论与和谐理论的代表人物。就土耳其个案而言,学界将这一研究范式真正应用于土耳其军政关系研究,则是在正义与发展党执政时期的土耳其军政关系研究,此前的探讨仍是基本上遵循现代化范式。

在文官控制范式的指导下,一些学者对土耳其军政关系的解释出现了新的研究动向,也出现了较大的争议。比如,有学者认为在研究土耳其军政关系时,应该持“多一些简诺威茨、少些亨廷顿”的观点,应该更多地从军事社会学的视角来研究土耳其的军政关系。塞缪尔·亨廷顿建议军队要与文官保持距离,让其

① 属于第一种类型的国家有埃及、阿尔及利亚、叙利亚;海湾君主国、摩洛哥和约旦属于第二种类型;伊朗、伊拉克(2003 年之前)、卡扎菲的利比亚属于第三种类型;以色列和土耳其属于第四种类型。Mehran Kamrava, “Military Professionalization and Civil-Military Relations in the Middle East,” *Political Science Quarterly*, Vol. 115, No. 1, Spring 2000, pp. 67-92.

② Ozan O. Varol, “The Turkish ‘Model’ of Civil-Military Relations,” *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 11, Issue 3, July 2013, pp. 727-750.

③ Dankwart A. Rustow, “Turkey’s Second Try at Democracy,” *Yale Review*, Vol. 52, No. 4, Summer 1963, pp. 518, 523, 转引自 Ozan O. Varol, “The Turkish ‘Model’ of Civil-Military Relations,” *International Journal of Constitutional Law*, p. 731.

④ Ümit Cizre Sakallio ğlu, “The Anatomy of the Turkish Military’s Political Autonomy,” *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 2, 1997, pp. 151-166.

⑤ [美]塞缪尔·亨廷顿:《军人与国家:军政关系的理论和政治》,李晟译,北京:中国政法大学出版社 2017 年;Peter D. Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, Cambridge: Harvard University Press, 2003; Rebecca L. Schiff, *The Military and Domestic Politics: A Concordance Theory of Civil-Military Relations*, London: Routledge, 2009.

专注于军队事务,而简诺威茨则强调军队要“内化”文官文化规范和价值观。^①也有学者利用和谐理论对土耳其军政关系进行了研究,其核心论点是如果军队、政治精英、社会在四个指标上达成了和谐,发生国内干政的可能性很小。^②这四个指标分别是军官团体的构成、政治决策过程、招募方式、军队风格,会导致不同的文军关系模式,亦可能会消弭文军的边界。和谐理论中有军队、政治领导层、公民三种行为体,通过分析政府和公民影响军队在国家中的作用,和谐理论也考察了公民的作用。^③可以说,史奇夫的研究思路改变了传统的文官与军队的二分法,为研究大众的公共舆论和政治文化对军政关系的影响提供了新的方法。此外,还有学者论及了军人干政的模式,如传统—贵族模式、自由—民主模式、威权—渗透模式等。^④亦有学者论述了军政权的类型,如协调型(否决型)、监护型、执政型体制,并分析了相关变量。以协调型为例,军队对政府决策行使否决权,但自己却没有接管政权。国家仍由文官政治家领导,文官政治机构(立法机关、政党等)继续运转。然而,他们的决策可能会受到军队在多个领域的限制或指导。^⑤

综合看来,有关军政关系的相关理论探讨,只是部分适用于土耳其军政关系的个案研究,单纯运用某一范式都会有所偏颇,只有综合运用这些范式才能更为全面客观地探讨土耳其军政关系。因此,有必要从长时段的角度对土耳其军政关系的历史进程和现实图景进行更加深入细致的分析。

二、土耳其军政关系的历史进程(1923~2002年)

自1923年土耳其共和国成立至2002年正义与发展党上台执政,土耳其军队先后于1960年、1971年、1980年和1997年成功地干预文官政治。综合看来,四次成功的干预政治可以从干政原因、干政过程、干政影响三个方面进行总结。

(一) 土耳其军人干政的原因

军人干政的原因,是研究军政关系的学者们讨论的热点话题。学术界从军队的职业主义精神、政治经济因素、国际影响因素等不同角度进行探讨。其中,

^① Metin Hepar, “Civil-Military Relations,” in Alpaslan Özerdem and Matthew Whiting, eds., *The Routledge Handbook of Turkish Politics*, London: Routledge, 2019.

^② Nilüfer Narli, “Civil-Military Relations in Turkey,” *Turkish Studies*, Vol. 1, No. 1, Spring 2000, p. 109.

^③ Ibid.

^④ Eric A. Nordlinger, *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall, pp. 10-18, 转引自 William Hale, *Turkish Politics and the Army*, pp. 308-309.

^⑤ Eric A. Nordlinger, *Soldiers in Politics: Military Coups and Governments*, pp. 21-27, 转引自 William Hale, *Turkish Politics and the Army*, p. 309.

苏联学者米尔斯基的论述最具有代表性。在《第三世界：社会、政权和军队》一书中，米尔斯基论述了军人的干政原因，失败的战争、无休止的国内战争、连锁反应、经济制度造成的财政困难、种族矛盾等方面。^① 中国学者陈尧在《新权威主义政权的民主转型》一书中则将这些原因归纳成根本原因和直接原因。^② 具体到土耳其军人干政的原因，结合学者的研究，大致可以归纳为四个方面。

一是经济原因即土耳其经济面临困难，或衰退或通胀。以 1960 年干政为例，1957~1960 年间，土耳其经济面临通胀、收支账户赤字和增长率下降等困难。一般认为，曼德列斯给土耳其留下了三个经济问题——通胀、收支账户赤字、经济增速减缓。^③ 以通胀为例，如果以 1956 年的不变价格为基准，100 里拉在 1957~1960 年间贬值为 1,164。即使在军队掌权后，土耳其经济也未得到明显改善。1980 年军人干政时，土耳其经济形势正处于严重恶化状态。土耳其通胀率在 1978 年攀升至 44%，1979 年达 68%，1980 年达 107%。在外贸方面，1979 年账户赤字为 14 亿美元，1980 年为 34 亿美元。为弥补赤字，土耳其被迫开始以高利率大量借贷，外债规模从 1970 年的 19 亿美元，攀升至 1977 年的 114 亿美元和 1979 年的 146 亿美元；国内生产总值的年均增长率从 1978 年的 2.9%，降至 1979 年的 0.4% 和 1980 年的 1.1%。^④

二是政治原因即文官政府无力解决问题或政治极化。每当经济崩溃，政局动荡，多党政治和民主机制无力解决社会危机之时，军队便出来走上前台，充当民主的保护者和民主卫士。20 世纪六七十年代的两次政变和 80 年代政变就是这样发生的。^⑤ 或者说，在民主出现危机时，土耳其军人就会出面干预政治。比如，1960 年军事政变发生时，土耳其民主就面临着某种程度的危机，如伊诺努的遭遇、民主党组建议会调查委员会的问题，都说明当时的土耳其存在着民主危机。因此，可以认为“这次政变不是一次单纯的军事政变，它的目的是将国家重新引上民主之路并将政权交给民选的文官政府”^⑥。1971 年干政的备忘录也称，“议会和政府……使得国家陷入无政府、社会经济动荡，国家的未来陷入危险中”^⑦。也正如备忘录的声明所言，20 世纪 60 年代中期以后，土耳其政治极端主

① [苏联]格·伊·米尔斯基：《第三世界：社会、政权和军队》，力夫、阜东译，北京：商务印书馆 1980 年，第 188-189 页。

② 陈尧：《新权威主义政权的民主转型》，上海：上海人民出版社 2006 年，第 111-112 页。

③ William Hale, *Turkish Politics and the Army*, p. 130.

④ Ibid., p. 223.

⑤ 冯秀文等：《发展中国家政治制度》（世界历史第 12 册），第 297 页。

⑥ 刘云：《土耳其政治现代化：观察与思考》，第 107 页。

⑦ National Security Council (NSC), *12 September in Turkey: Before and After*, prepared by, printed by Ongun Kardesler Printing House, Ankara: The General Secretariat of the National Security Council, July 1982, pp. 8-9.

义开始出现,左右力量的政治极化加剧。军队和政府之间的关系在60年代末变得紧张,当时学生示威、工会罢工、深度分化带来的政治不满、反美主义的暴力呈现,议会有关改革举措的争论挑战了本已分裂的德米雷尔政府。^①而1980年政变时,土耳其军方认为,各种紧急问题被搁置一边,政党和个人利益成为优先事项。议员们在议会互相打鬥,民主制度持续倒退。^②同时,在1980年军人干政之前,土耳其的法律和秩序已经荡然无存。乔治·哈里斯认为,这一时期土耳其的暴力活动可归纳为意识形态的、教派的和族群的三种。这里仅以政治暴力为例,说明当时的无序情况。根据统计,1977年,约有231人死于各种政治暴力事件。1978年这一数据升至832人,1978年12月至1979年9月间的数据为898人,1979年9月至1980年9月的数据为2,812人。^③也有学者指出,1978年,土耳其发生了4,000多起政治暴力事件。1980年夏天,平均每个月有183人因政治冲突而失去生命。^④

三是相关力量支持即土耳其政治和社会力量的支持。苏联学者米尔斯基曾言,要说到军事首领和他们所发动的政变,需要再次着重指出,他们的成败都取决于国内的整个社会气氛。^⑤土耳其军队四次成功的干预政治背后,都有政治力量和社会力量支持的影子。以1960年军人干政为例,一般认为,此次政变受到了进步知识分子的推动,他们由政府官员、大学教授和学生、一部分军人尤其是年轻军官组成。^⑥以1971年干政为例,土耳其政治力量就分化成了支持和反对两大阵营,埃杰维特和埃尔巴坎曾明确反对军人再次干政。土耳其一些社会力量,比如媒体也曾支持土耳其军队干预政治。总体上看,土耳其公众对军人干预政治是持支持态度的,因此在军人干预政治时并没有表现出反对的迹象。从政治文化的角度看,土耳其军人享有较高的公共地位。土耳其普通民众认为,“每个土耳其人天生就是战士”,军人价值观已经嵌入了到土耳其社会的集体记忆中。^⑦每当社会发生动荡时,民众会选择军队来保护土耳其的民主和世俗主义。1980年军事政变后,凯南·埃夫伦也多次在讲话中强调土耳其民众对军人行动的支持。而1997年干预政治时,军队则动员不同社会部门反对政府。工会和雇主协

① Nilüfer Narlı, “Civil-Military Relations in Turkey,” p. 113.

② National Security Council (NSC), *12 September in Turkey: Before and After*, p. 21.

③ William Hale, *Turkish Politics and the Army*, p. 224; Erik J. Zürcher, *Turkey: A Modern History*, pp. 266-267.

④ John H. McFadden, “Civil-Military Relations in the Third Turkish Republic,” *Middle East Journal*, Vol. 39, No. 1, Winter 1985, pp. 69-85.

⑤ [苏联]格·伊·米尔斯基:《第三世界:社会、政权和军队》,第193页。

⑥ 刘云:《土耳其政治现代化:观察与思考》,第107页。

⑦ Uğur Burç Yıldız, “Civil-Military Relations During the Period of the Justice and Development Party in Turkey,” *Ege Stratejik Araştırmalar Dergisi*, Cilt 3, Sayı 2, 2012, p. 27.

会曾于当年 5 月 21 日联合起来组成了“支持世俗主义阵线”。

四是军队自身因素即土耳其军人的“天然使命感”——护卫土耳其共和国。土耳其军队在共和国的建立中发挥了重要作用,自认为是国家统一、民主和世俗主义的保卫者和监护人。例如,1960 年军人干政后,土耳其全国统一委员会的青年军官厄兹达(Özdağ)在 1960 年 7 月接受报纸采访时称,“我们必须比阿塔图尔克走得更远,完成其未竟的事业”^①。1971 年政变备忘录则称,要结束“无政府”状态,以“凯末尔主义精神”实行改革。如果这些要求得不到满足,土耳其军队将履行宪法赋予的使命,直接接管政权。^② 1980 年 9 月 12 日政变后,土耳其军队总参谋长凯南·埃夫伦在《9 月 12 日在土耳其:前与后》一书的序言中写道:“土耳其军队于 1980 年 9 月 12 日接管政府,依据军队《内务法》赋予他们的‘护卫土耳其共和国的责任’。”^③埃夫伦同时强调,土耳其军队,下到列兵,上到最高指挥官,整支土耳其军队一直忠诚于凯末尔主义、阿塔图尔克及其教导和原则,从未偏离阿塔图尔克开创的道路。将 1980 年干政理解为军队进入政治领域是不正确的。该行动是作为义务实施的,要阻止国家和民族崩溃灭亡别无它途。军队从未有政治野心,也从未期望成为政治力量。^④ 土耳其的民主体制已经运行了 30 年,忠于和尊重“民主秩序”的基本原则,所以土耳其军队要捍卫和保护“民主制度”。^⑤ 阿塔图尔克的原则是基石,如果偏离原则,派系主义和分离主义就会在国家出现。如果阿塔图尔克的原则不能被传承为基本支柱,一个现代化、文明的、健康的、人道的、一以贯之的稳定的国家政府运转是不可能的。^⑥ 再以 1997 年干政为例,有学者直接称其为“凯末尔主义的复归”^⑦。是年年初的“辛詹事件”对土耳其的文军关系产生了重要影响。军队宣布实施“西方任务行动”(Task Force West),以搜集原教旨主义者威胁国家的证据。

(二) 土耳其军人干政的过程

从军人干政的过程来看,历次干政前,土耳其军队内部会出现一些“秘密组织”,作为军人干政的发起和联络机构。同时,土耳其军人干政或者说军人政变的过程都是较为短暂的,会在一定的过渡期后“还政于文官”。在四次成功干政中,1960 年和 1980 年军人干政有一定的相似性,两次干政都经历了一定的过渡期。其中,1960 年军人干政的过渡期是 1960 年 5 月~1961 年 11 月(共计 17 个

① William Hale, *Turkish Politics and the Army*, p. 132.

② Erik J. Zürcher, *Turkey: A Modern History*, p. 261.

③ National Security Council (NSC), *12 September in Turkey: Before and After*, Preface, p. ix.

④ Ibid., pp. ix, x.

⑤ Ibid., p. x.

⑥ Ibid., p. xi.

⑦ Erik J. Zürcher, *Turkey: A Modern History*, p. 323.

月),1980年军人干政后的过渡期是1980~1983年。综合看来,土耳其军人干政的过程具有以下特点。

第一,计划较为周密,行动迅速,具有一定的突发性,且具有非暴力性。首先,土耳其军队的四次成功干政,计划较为周密,军队内部在干预问题上充分达成了一致,基本上不存在分歧。以1980年军人干政为例,政变的代号为“旗帜计划”,且与北约的军事行动时间有重叠,军队的异常调动不容易被察觉。^①唯一的分歧可能出现在1971年备忘录政变中,穆赫辛·巴图尔(Muhsin Batur)提出的直接接管方案未能获得通过,军队最终采取了间接接管的方式。即便如此,在1971年3月12日宣布备忘录之前,军队内部以及相关人員曾于3月9日进行过较为周密的计划和讨论。再者,在土耳其军队成功的干政案例中,军队的行动较为迅速,并迅速控制了国家的核心要害部门。以1960年干政为例,土耳其军队仅用四小时就宣布政变成功。而1980年军人干政从凌晨两点到四点,仅仅用时两个小时。^②最后,非暴力性是土耳其军队四次成功干政的又一重要特征。土耳其军队四次成功干预政治,从未造成人员死伤,也不针对平民,这是与2016年未遂军事政变最大的不同。例如,1980年军事政变后,土耳其国家安全委员会出版的报告就明确称,行动在最短时间内完成,没有发生流血。^③

第二,迅速采取措施,控制国家局势。正如苏联学者米尔斯基所言,政变者的首要任务是迅速战略首都的关键部门,如国家首脑的官邸、国防部或参谋部、电台和机场。^④在成功的干政案例中,土耳其军队或通过成立相关机构,或通过组建新政府,并采取相关措施,来实现国家局势的稳定。以1960年军人干政为例,在政变成功后,土耳其军方立即发表声明称,“尊敬的公民们!由于我们的民主已经陷入了危机,由于最近发生的悲惨事件,为了阻止进一步的冲突,军队已经接管了政府……这种行为不针对任何个人和组织。”^⑤同时,土耳其军方快速成立政府,并公布了施政纲领;后又在8月31日暂停民主党的活动,并于9月29日取缔该党。^⑥再以1971年3月的备忘录政变为例,军队支持的超党派政府实施了紧急状态,禁止罢工和压制媒体,逮捕了数百名左翼人士,并取缔了土耳其工人党和民族秩序党。^⑦而1980年军事政变后,逮捕行动的结果之一是暴力活动

① William Hale, *Turkish Politics and the Army*, p. 237.

② Ibid., p. 238.

③ National Security Council (NSC), *12 September in Turkey: Before and After*, p. 296.

④ [苏联]格·伊·米尔斯基:《第三世界:社会、政权和军队》,第196页。

⑤ Walter F. Weiker, *The Turkish Revolution 1960-1961: Aspects of Military Politics*, pp. 20-21, 转引自刘云:《土耳其政治现代化:观察与思考》,第106页。

⑥ Erik J. Zürcher, *Turkey: A Modern History*, p. 245.

⑦ Nilüfer Narlı, “Civil-Military Relations in Turkey,” p. 113.

骤减了 90%，虽然主要是针对左派，但灰狼组织的多名成员也被逮捕。^① 军人掌控的国家安全委员会则解散了议会，着手制定新宪法。同时，1980 年 9 月 14 日，凯南·埃夫伦宣布自任土耳其国家元首，并成立了以比伦特·乌鲁苏为总理的 27 人内阁。该内阁对国家安全委员会负责并执行该委员会的决定，而国家安全委员会则有权免除内阁部长。^② 同时，军政权在土耳其国内进行一波逮捕行动，六周内逮捕了 11,500 人，1980 年底逮捕人数增加到 30,000 人，一年之后则增加到 1,226,000 人。1982 年 9 月，政变两年后，依然有 80,000 人在监狱，其中 30,000 人在等待审判。^③

第三，还权于文官政府。土耳其军人干政的最大特点是在经历相对短暂的过渡期后，还权于文官政府。^④ 1960 年、1971 年、1980 年和 1997 年都是如此。略有不同的是，1960 年和 1980 年经历了一定的过渡时期，时间分别为 17 个月和 38 个月；1971 年建立了一个超党派的临时政府（1971~1973 年），1997 年则是在迫使埃尔巴坎的政府下台之后，安排祖国党组建了联合政府，担任总理的是耶尔马兹。从这个意义上说，土耳其的军人干政多对应着协调型或监护型体制，所有建立执政型体制的企图都宣告失败。土耳其军队在政变后的声明和报告中也明确表示不会建立军政权。如 1980 年军政变后，土耳其军队的领导人就明确表示，“军队认为国家和民族利益至上，在行动完成后，他们将回归最初的使命——保卫祖国。”^⑤而在 1980 年 9 月 30 日在战争学院的讲话中，凯南·埃夫伦称，“军队进入政治后，其会丧失纪律，逐步变得腐败。巴尔干战争期间，军队的表现就是最好的例子。因此，我再次要求大家不要以此次行动作为你们的榜样，一定不要卷入政治。”^⑥因此，有的学者就此认为土耳其军队并不具有“普力夺军队”（Praetorian Armies）的特征。土耳其军队作为“土耳其理想”监护人的角色，并没有导致其在政治中承担“普力夺”角色，因为其监护理念包含了民主理想标准。土耳其军队不破坏文军界线，不直接掌握行政权，而普力夺军队破坏了民主基础，取代了文官权威。^⑦

（三）土耳其军人干政的影响

土耳其军人干政的影响，是学界最具争议性的话题。从政治现代化或者说民主巩固的角度看，军人干政是不具有“合法性”的。然而，关于军人干政影响的

① Erik J. Zürcher, *Turkey: A Modern History*, pp. 284-285.

② Ibid., pp. 283-284.

③ Ibid., p. 284.

④ William Hale, *Turkish Politics and the Army*, p. 316.

⑤ National Security Council (NSC), *12 September in Turkey: Before and After*, p. 300.

⑥ Ibid., p. 301.

⑦ Ümit Cizre, “Ideology, Context and Interest: the Turkish Military,” in Reşat Kasaba, ed., *The Cambridge History of Turkey*, Vol. 4, London: Cambridge University Press, 2008, p. 306.

评价必须置于当时的历史环境下进行考察,不能脱离当时的政治经济社会环境。因此,从目前掌握的资料和数据看,对1960年军人干政的相关正面评价较多,比如1960年军事政变曾被学者们称为“革命”(revolution)或“改革政变”(reform coup)等。^①土耳其学者著作的标题直接取为“为了自由”,甚至有学者称其为“5·27体制”。^②而对1980年干政,学界的评价从政变伊始就出现了明显的分歧。^③而且在2016年未遂军事政变之后,学界的负面评价开始增多,比如开始使用“1982年威权体制”“1982年威权宪法”等表述来表达对该体制的不满。综合看来,土耳其军人干政的影响可以总结为以下四个方面。

第一,军人干政是土耳其政治发展的关键节点。比较政治学中的历史制度主义有“关键节点”的经典论述,^④其大致定义是,一段存在重大转折变化的时期,该时期内的重大选择将决定未来的历史发展道路,一般在不同国家或政治单元以独特方式发生并遗留独特历史结果。关键节点中将出现权力不对称现象和关键行为者,即政治中的关键节点通常是由具有高度影响力的行为者,如政治领袖、官僚、法官作出的决定所产生。^⑤因此从某种意义上说,1960年、1971年、1980年和1997年都是土耳其政治发展的“关键节点”,土耳其军队均扮演了制度“否决者”的角色。从这种意义上,学者称之为“土耳其第二共和国”和“土耳其第三共和国”是有一定的道理。^⑥同时,军队干政不论合法与否,都打断了土耳其的民主政治进程,某种意义上是土耳其政治进程的“暂时中断”。虽然应该承认土耳其军人干政的进步性,但军人干政本身并不具备合法性,是对正常政治进程的干扰。而且,军人干政后并不意味着能够达到“真正的效果”。以1971年干政为例,此次政变并未达到预期的效果,反而出现了1973年总统选举危机和各种暴力事件频发的乱象。从今天的角度看,1971年干政某种程度上是不成功的干预。

第二,制定宪法和相关法规,确立新体制。土耳其军人干政后,通常会制定新宪法和相关法律,确立新体制,1960年和1980年干政是典型例证。1960年干政后,土耳其军方组建的全国统一委员会(NUC)于1960年6月12日任命了制宪委员会,着手制定新宪法。最终于1961年7月9日举行了宪法公投,并以

① Ergun Ozbudun, *The Role of the Military in Recent Turkish Politics*, Cambridge: Harvard University Center for International Affairs, Occasional Paper in International Affairs, 1966, p. 23.

② William Hale, *Turkish Politics and the Army*, p. 147.

③ 相关总结参见哈全安、周术情:《土耳其共和国政治民主化进程研究》,上海:上海三联书店2010年,第240-241页。

④ 此处关于“关键节点”的论述,参考了吉林大学李游博士《历史制度主义视域下土耳其宪政制度的变迁》一文的初稿,特此说明致谢。

⑤ [英国]乔瓦尼·卡波奇、[美国]丹尼尔·凯莱曼:《关键节点研究:历史制度主义中的理论、叙事和反事实分析》,彭号阳、刘义强译,载《国外理论动态》2017年第2期,第20页。

⑥ Erik J. Zürcher, *Turkey: A Modern History*, pp. 244, 281.

61.7%对 38.3%的支持率获得通过。当然必须指出的是,有 11 个当年支持民主党的省份不支持新宪法。^① 1980 年军人政变后,国家安全委员会于 1981 年 10 月 23 日召开了 160 人参加的制宪会议(Constituent Assembly),并于 1982 年 6 月 17 日提交了宪法草案,且于 1982 年 11 月 7 日举行了全民公投,宪法以 91.4%的高支持率获得通过。此外,1961 年宪法确定的国家安全委员会制度,成为土耳其军队干预政治的重要机制,1980 年和 1997 年的军人干政均是以国家安全委员会的名义发动的。1980 年干政时,即使在成立了制宪会议之后,凯南·埃夫伦在讲话中也强调国家安全委员会的重要性,认为“国家安全委员会不会被废除,它以类似于参议院的方式运行。制宪会议确定的文本都会送达给我们(国家安全委员会),如果我们做出了一些修改,它们将依据这些修改来执行”^②。

第三,军人干政后的政治发展设想并非会顺利实现。1960~1980 年间的土耳其政党政治就出现了某种程度的偏离情况。换言之,军队支持的政治力量或者政党并非一直是政坛的主角,甚至还出现了其支持力量被迫与保守力量组建联合政府的情况。例如,1971 年军人干政后,政治家们对备忘录的反应是消极的。德米雷尔迅速辞职,但伊诺努则强烈谴责军队干预政治。土耳其政党政治也并没有发展得一帆风顺,反而出现了各种各样的社会暴力事件,导致政府能力弱化,最终触发了 1980 年军人干政。此外,与军人所设想的进程不一致还体现在政变后的选举上,比如 1961 年选举和 1983 年选举。在 1961 年选举中,共和人民党虽然成为第一大党,但得票率仅为 36.7%。而在 1983 年选举中,埃夫伦期望获胜的政党则未能获得胜利,反而是厄扎尔领导的祖国党赢得了选举。因此有学者称,1980 年军人干政的体制是“窄路上的民主”^③。国家安全委员会限制学生、教师和公务员成为政党成员,同时递交成立新政党的 15 个政党仅有 3 个获得了批准。正确道路党、社会民主民众党均未能获得建党资格。^④ 同时,必须指出的是,在政变成功之后的军队内部并非铁板一块,也存在一定的内部分歧。1960 年军事政变后成立的全国统一委员会内部就存在着温和派与激进派之争,激进派也曾于 1960 年 8 月 3 日决定,260 名将军中的 235 人以及大约 5,000 名校官和尉官退役。^⑤ 结果最终激进派于 1960 年 11 月 13 日被清洗。同时,军队内部的下级军官在阿伊德米尔的领导下则试图发动了两次不成功的政变,时间分别是 1962 年 2 月 22 日和 1963 年 5 月 21 日。^⑥

① Erik J. Zürcher, *Turkey: A Modern History*, p. 249.

② National Security Council (NSC), *12 September in Turkey: Before and After*, pp. 318-319.

③ Erik J. Zürcher, *Turkey: A Modern History*, p. 286.

④ William Hale, *Turkish Politics and the Army*, p. 226.

⑤ Erik J. Zürcher, *Turkey: A Modern History*, p. 245.

⑥ *Ibid.*, p. 247.

第四,土耳其军政关系出现了某种程度的“钟摆现象”。考察土耳其的军政关系,我们不难发现,多党制时代的土耳其,平均每隔十年左右,土耳其军队就会干政一次,且在相对较短时期的过渡期后,还政于文官。同时,土耳其军队干预政治之后,带来了土耳其宪法、政府机构的变化。1961年宪法和1982年宪法都是军人干政的产物,而1960年军人干政后成立的国家安全委员会一直存在到今天。总之,从1923年至1960年第一次军事政变,^①土耳其的军政关系保持了一段相对和谐的发展历程。不论是凯末尔还是伊努诺,都是脱掉军装而成为文官的典型例子。然而,在宣布实行多党制之后,土耳其政治发展出现了新变化。每当政治体制出现危机时,土耳其军队总是扮演“护卫者”的角色,短暂干政,然后还政于民。土耳其政治不稳定、经济下滑和危机、意识形态分歧加剧是土耳其军队干预政治的重要诱因。同时,在土耳其军政关系的发展过程中,军队的“监护人”作用似乎被制度化、模式化和内化,也能以制度化的方式如国家安全委员会,来干预政治,1997年的“后现代政变”是最好的例证。

然而,土耳其的军政关系是否真得如于米特·杰兹莱(Ümit Cizre)所言:“1997年干政后,土耳其军队、国家、社会之间的关系就此发生了改变。”^②土耳其军政关系的现实图景如何呢?或者说进入正义与发展党执政时期,土耳其军队的“监护人”或者说“守护人”作用是否就此消失了呢?因此,探讨土耳其军政关系的现实图景显得极为必要。

三、土耳其军政关系的现实图景(2002至今)

2016年7月15日的未遂军事政变是土耳其军政关系发生彻底逆转和政治体制转换的“关键节点”。以2016年为界,正义与发展党执政时期的军政关系大致经历了两个主要发展阶段,即军政关系的变动与博弈时期(2002~2016年)和文官绝对控制时期(2016至今)。总体上看,正义与发展党执政时期土耳其的军政关系总体上处于“和谐”状态,其间不乏激烈的冲突,如2007年“电子备忘录”事件和2016年未遂军事政变。而在实施和谐化改革方案的同时,正义与发展党政府也发起了埃尔盖内孔调查案(2007~2013年)和大锤调查案(2010~2013年),某种意义上可以认为是针对军队图谋干政的“反制措施”或“反政变”。

(一) 变动与博弈时期(2002~2016年)

2016年未遂军事政变是土耳其军政关系转型的标志性事件,在此之前,正义

^① 有学者认为,1960年5月政变是对凯末尔主义传统(军队置身于政治之外)的明显偏离。参见 Daniel Lerner and Richard D. Robinson, “Swords and Ploughshares: The Turkish Army as a Modernizing Force,” *World Politics*, Vol. 13, No. 1, October 1960, p. 21.

^② Ümit Cizre, “Ideology, Context and Interest: The Turkish Military,” p. 301.

与发展党政府已经基本上实现了对军队的“文官控制”。该阶段以 2007 年 4 月 27 日的“电子备忘录”为节点,大致可以划分为欧盟标尺下的军政关系改变(2002~2007 年)、政变图谋与执政联盟破裂重组时期(2007~2016 年)两个主要发展阶段。由于国内学界对这一时期的土耳其军政关系已经进行了较为深入的探讨,此处仅总结几点看法。^①

一是这一时期的土耳其军政关系总体上经历了一个变动和博弈的过程。一方面正义与发展党政府借助入盟标尺,通过和谐化改革方案,逐步实现了对军队的“文官控制”,但同时军队也以各种非正式机制挑战文官政府的权威和试图干预政治进程。2007 年总统选举是军队干预政治进程的典型例证。2007 年 4 月 27 日,土耳其总参谋部网站以世俗主义警告的形式发布“电子备忘录”,试图干预总统选举。在声明中,军队最高指挥机构称“没有人会忘记军队是国家世俗主义性质辩论的参与者,如有必要它将澄清其立场”^②。该声明多被认为是政变威胁,政府对此回应激烈,并未向军队屈服。4 月 28 日上午,正义与发展党回应称,总参谋长对总理负责,在一个民主国家,总参谋长批评自己的政府是不可接受的。5 月 1 日,世俗主义者在土耳其主要城市举行游行,最后宪法法院听从总统和军队的建议,宣布选举无效。因政治陷入了僵局,正义与发展党政府呼吁提前举行大选。虽然最后居尔成功当选了总统,但也从一个侧面说明军队对土耳其总统选举进程的较大影响。此外,2007~2013 年的埃尔盖内孔案、2010 年~2013 年的大锤案审判和 2011 年军队高层集体辞职事件都是土耳其军政关系博弈的重要例证。^③ 必须指出的是,在土耳其,大锤案审判和埃尔盖内孔案审判是有争议的。有学者称,审判被用来压制世俗主义者对正义与发展党的批评,一些证据(尤其是大锤案)是有疑问的。^④

二是正义与发展党政府对相关制度和法规进行了重大改革和调整。2002~2006 年间,正义与发展党政府对相关制度进行了重大改革。根据统计,2003 年 10 月至 2004 年 7 月间,土耳其议会共计通过了 261 项新法案,其中多个涉及军队在政治系统中的地位问题、法律程序和人权。^⑤ 据此,土耳其相关机构的地位也发生了变化。曾经由军队主导的国家安全委员会变成了一个咨询机构,军队

① 关于军政关系的前两个阶段,国内学界已作了充分论述,参见李艳枝:《试析土耳其文官政治与军人政治的博弈——基于正义与发展党的执政实践》,第 98-110 页;朱传忠:《土耳其正义与发展党研究》,北京:社会科学文献出版社 2018 年,第 223-241 页。

② Erik J. Zürcher, *Turkey: A Modern History*, p. 342.

③ 李艳枝:《试析土耳其文官政治与军人政治的博弈——基于正义与发展党的执政实践》,第 98-110 页。

④ Erik J. Zürcher, *Turkey: A Modern History*, p. 346.

⑤ Ibid., p. 338.

失去了干预政治的正式机制。^① 内阁听从其建议的条款被取消,文官历史上第一次成为国家安全委员会的秘书长。2004年5月,国家安全法院被废除,总参谋长也失去了任命高等教育、广电部门中军队成员的权利。同时,正义与发展党政府着手于2013年7月13日修改了1935年颁布的《军队内务法》第35条。该款的主要内容是“土耳其军队的职责是依照宪法保卫土耳其祖国和共和国”,其一直是军队干预政治的法律依据。修改此条后,军队的职责限于保卫“国家边界”,其职能是捍卫共和国秩序不被破坏。有学者据此认为,军队自此仅仅是政府的工具。^②

三是土耳其军队对自身地位的认知发生了重要变化,同时也呈现出分裂的特点。土耳其军队高层尤其是总参谋长的声明和讲话最具有代表性。比如2002~2006年担任总参谋长的希利米·厄兹柯克(Hilmi Özkök)曾质疑以前发生的军事政变,称“发生在1960年5月27日、1971年3月12日和1980年9月12日的军事政变难道就是成功吗?显然不是。如果它们是成功的,那么禁止参政的政治家就不可能重返政治舞台而成为土耳其共和国的总理或总统,这表明军事干预并非是一个万全之策,从现在开始我们应该更加相信人民的判断。”^③正义与发展党时代担任总参谋长的土耳其将军们基本上都是支持民主体制的。除前述的厄兹柯克外,2006~2008年担任总参谋长的亚沙尔·布于卡纳特(Yaşar Büyükanıt)也认为,“没有人(包括军队)会(可能)反对民主价值观和(人民或他们的代表)行使民主价值观。”^④而继任的总参谋长伊尔克·巴沙布(İlker Başbuğ)也称,“民主是土耳其共和国最重要的特征,土耳其军队尊重民主”^⑤。当然军队内部在具体问题上也是存在分歧的。例如,厄兹柯克在2005年8月强调军队在反恐行动上权威是有限的;而当时担任副总参谋长的伊尔克·巴沙布则在2005年7月要求修改反恐法案以提高军队在反恐行动中的效率。^⑥同时这一时期,土耳其军队对政府开展的相关调查也表达了不满。2009年6月26日,时任土耳其总参谋长的巴沙布就曾携36名军队高层举行记者招待会,声称“最近两周来,土耳其在文件上耗费了不必要的精力,其最多只是几片纸而已”^⑦,强调该文件是对土耳其军队的不对称的心理战。这从一个侧面说明,土耳其军队和政府的关系

① Uğur Burç Yıldız, “Civil-Military Relations During the Period of the Justice and Development Party in Turkey,” pp. 21-38.

② Erik J. Zürcher, *Turkey: A Modern History*, p. 346.

③ 李艳枝:《试析土耳其文官政治与军人政治的博弈——基于正义与发展党的执政实践》,第101-102页。

④ Metin Heper, “Civil-military Relations,” p. 122.

⑤ Ibid., p. 122.

⑥ Uğur Burç Yıldız, “Civil-Military Relations During the Period of the Justice and Development Party in Turkey,” p. 29.

⑦ Ibid., p. 32.

还存在不和谐的情况。此外,军队的价值观念也在悄悄发生着变化。2006 年的一项全国调查现实,75.2%的军官群体表示共和国总统的现代生活方式应该是人民的榜样(role-model),同时也认为这位总统应该是虔诚的穆斯林。^① 2009 年的一项公共舆论调查则显示,65%的受访者希望军队不再发表他们对文官事务的观点。^②

四是外部因素尤其是欧盟因素的作用和影响。1999 年 12 月,欧盟赫尔辛基峰会上,土耳其正式获得了欧盟的候选国资格。欧洲官员要求土耳其实施更多的法律和政治改革,使其符合西欧的民主标准,其中就包括文官权威和军队权威的事实分离或称军政关系的民主化。军队在土耳其政治事务中的作用招致了欧洲集团的批评,成为该国加入欧盟的主要障碍。^③ 因此,在正义与发展党政府实施了一系列符合欧盟标准的改革之后,无论是欧盟的《土耳其进步报告》还是国际学界都作出了不同程度的回应。以 2006 年欧盟委员会的进步报告为例,报告称“军队权威应该只关心军队,国防和安全事务只能由文官权威来决定”^④。而以国际学界为例,在正义与发展党政府实施了一系列改革之后,著名的现代土耳其史专家聚尔切就写到,“从纸面上看,土耳其快速地成为了事实上的欧洲国家”^⑤。

总之,在 2016 年未遂军事政变发生之前,土耳其政府通过各种举措,逐步削弱了军队通过正式机制干预政治的可能,但同时军队也试图通过非正式机制影响政治和政府决策。某种意义上,军队作为“否决者”的地位已不复存在。但正如一位西方学者在 2016 年所言,土耳其中下层军官发动政变的可能性依然存在,而 2016 年的未遂军事政变也确实是由部分高级军官和中下层军官共同发动的,因此有必要探讨一下 2016 年未遂军事政变及其影响。

(二) 2016 年“7·15”未遂军事政变与文官绝对控制

有关 2016 年“7·15”未遂军事政变的探讨自政变发生之后不久就开始出现,基本观点分为三派,土耳其国内学者尤其是智库机构的报告强调政变的“非法性”以及土耳其政府和人民抑制政变、捍卫民主的决心;土耳其学者甚至认为 7 月 15 日是里程碑,那个周五是土耳其的“第二次独立战争”。^⑥ “同情”居伦运动的西方学者认为未遂政变是“一场阴谋”,会详细描述政变的不合理之处;第三派

① Metin Heper, “Civil-Military Relations,” p. 124.

② Ibid.

③ Nilüfer Narli, “Civil-Military Relations in Turkey,” p. 107.

④ Uğur Burç Yıldız, “Civil-Military Relations During the Period of the Justice and Development Party in Turkey,” p. 28.

⑤ Erik J. Zürcher, *Turkey: A Modern History*, p. 341.

⑥ Filiz Barın Akman, *Disinformation: How Did the Western Media See Turkey's July 15 Coup Attempt? A Discourse Analysis: Orientalism Neo-imperialism and Islamophobia*, p. 10.

的学者则倾向于从“民主巩固”和“军政关系钟摆现象”的角度来描述此次未遂军事政变。本文无意完整还原此次政变的全部过程,而是侧重于总结此次政变失败的原因。

第一,政变计划不周,未能得到军队高层的绝对支持,且具有暴力性。从目前披露的资料看,土耳其国家情报机构在2016年7月14日下午就获悉了军队异常调动的情报,并告知了时任土耳其总参谋长的胡鲁斯·阿卡尔(Hulusi Akar)。换言之,政变行动一开始就失去了“合法性”,不符合土耳其各方的诉求。而在政变过程中,时任总参谋长胡鲁斯·阿卡尔明确反对政变,土耳其陆军总司令和特种部队总司令都未同意加入政变队伍的行列。由此可见,土耳其军队内部在支持政变和支持政府问题上,发生了明显的分歧。此外,2016年未遂军事政变采取了暴力方式,动用武力攻击了土耳其国家权力机构,如大国民议会大楼、总统府,并造成250多人死亡。^①其中,平民死亡173人,受伤人数多达2,000余人。这与之前的土耳其军队干政是不同的,所以土耳其智库机构称其为“叛乱”是有一定道理的。

第二,土耳其政府的应对和处置快速、及时、有效。政变发生后,土耳其总统埃尔多安通过社交媒体 FaceTime 进行了反政变的号召和呼吁,民众走上街头与军队对峙,并最终挫败了政变图谋。同时在政变失败后,土耳其各政党举行了示威活动,这些游行示威被称为“民主监督”和“民主集会”。土耳其政府在政变后开展的清洗行动和逮捕行动,行动范围扩大到了反对党、警察、大学教师、公职人员等。同时,对这些人提起的诉讼和审判一直持续到今天。比如,2019年6月19日,土耳其一家法院判处17名前军队军官141年刑期,被认为是与2016年政变图谋有关的最大审判之一。2023年1月,土耳其当局仍在清洗服务国际(居伦组织)的成员,逮捕了10名该组织的成员。

第三,土耳其民众不支持政变。除埃尔多安总统呼吁民众走上街头反对政变、主要反对党反对政变外,土耳其民众也普遍认为政变的合法性不足。在土耳其智库机构进行的调查中,有民众表示,政变一般发生在国家出现危机的时候,而现在国家并未出现类似的情况。也有受访者表示,现在不存在政变的基础,经济并没有不好,没有理由发动政变。^②同时,民众支持埃尔多安的反政变举措,支持政府的清洗行动。有受访者表示,军队中的叛乱分子需要被清洗,土耳其需要取消军事学校,并将它们置于文官控制之下。^③

第四,政变的国际因素。影响2016年未遂政变的国际因素主要是美国、俄罗斯

① 土耳其智库机构和学者估计的数据有较大差别,最多为1,000人,最少为240人。此处采用土耳其总统公布的数字,不再详述各方材料存在的分歧。

② İpek Coşkun et al., *Democracy Watch: Social Perception of 15 July Coup Attempt*, p. 92.

③ Ibid., p. 82.

斯和欧盟。根据土耳其方面的资料,美国是政变的幕后黑手,俄罗斯则提供了遏制政变的重要情报,欧盟则认为土耳其政府的处置不当,违背了民主自由原则。以美国因素为例,在土耳其智库机构的调查中,被调查者称,美国人肯定参与了政变,因为居伦就居住在美国。^①在接受采访时,有土耳其民众表示,美国军队发动了政变,但土耳其军队(TSK)还是土耳其的英雄战士。^②也有土耳其学者专门撰写论文,批评西方媒体的“信息失真”(disinformation)和“编造新闻”。西方媒体的相关报道展现出支持政变、反对埃尔多安的新帝国主义、伊斯兰恐惧症和东方主义。^③比如,美国退役将军拉斐尔·彼得斯(Ralph Peters)在媒体上甚至将政变分子描述为“民主和世俗宪法的卫士”^④。因此,从某种意义上说,未遂政变背后有西方的影子,被土耳其学者称为“新帝国主义政变图谋”^⑤。同时,西方媒体还尝试为居伦组织洗白,为其提供间接支持;塑造政变分子的无辜形象,居伦没有责任。^⑥有西方媒体甚至称,7月15日不是叛乱,是反对独裁的公开起义。^⑦西方媒体甚至对土耳其进行丑化和“妖魔化”,将埃尔多安的逮捕行动与希特勒的“长刀之夜”类比,土耳其大国民议会大楼的受损就是土耳其的“国会纵火案”。^⑧

2016年未遂军事政变为文官控制军队提供了重要契机,是土耳其军政关系发生逆转的重要标志性事件,在具体政策上具有以下特点。

一是多措并举,稳定国家政治秩序。首先,在事件发生一周后土耳其政府宣布采取紧急状态,并多次延长,直到2018年总统选举和议会选举前才宣布废除。^⑨其次,清洗军队人员,在此之前已经部分清洗了司法和警察系统的居伦组织成员。根据2017年7月初土耳其国防部公布的数据显示,在所有被清洗的人员中,4,690人是陆军人员(包括87名将军、2,500名军官、1,016名士官和1,087名合同士官)、1,075人来自海军(包括31名准将、646名军官、368名士官和30名合同士官)和1,726来自空军(包括33名将军、1,103名军官、536名士官和55名合同士官)。此外,来自三所军事高中和战争学院的所有学员中,约有16,000

① İpek Coşkun et al., *Democracy Watch: Social Perception of 15 July Coup Attempt*, pp. 63-67.

② Ibid., p. 81.

③ Filiz Barın Akman, *Disinformation: How Did the Western Media See Turkey's July 15 Coup Attempt? A Discourse Analysis: Orientalism Neo-imperialism and Islamophobia*, p. 44.

④ Ibid., pp. 44-45.

⑤ Ibid., p. 9.

⑥ Ibid., p. 61.

⑦ Ibid., p. 52.

⑧ Filiz Barın Akman, *Disinformation: How Did the Western Media See Turkey's July 15 Coup Attempt? A Discourse Analysis: Orientalism Neo-imperialism and Islamophobia*, pp. 110-111.

⑨ 朱传忠:《2016年未遂军事政变后的土耳其政局及其走向》,载黄民兴主编:《中东形势与战略(2018)》,北京:社会科学文献出版社2018年,第269-292页。

名学生被开除。^①

二是通过修宪公投,实现了国家机构的改革。根据2017年4月通过的修宪法案,军事法庭被正式废除,国家安全委员会的人员构成发生了变化。国家安全委员会由总统、副总统、司法部长、国防部长、内政部长、外交部长、总参谋长、陆军司令、海军司令、空军司令等十人组成,且由总统担任委员会的主席。^② 增加最高军事委员会的文职人员,陆海空三军司令要对国防部负责,而总参谋长则对总统负责。同时,根据新的宪法修正案,宪兵部队和海岸警卫队被从军队剥离,并对内政部负责;取消战争学院及所有的军事高中,统一组建为国防大学,归国防部管辖。此外,军队所属的医院、企业也归属了土耳其政府的相关部门。由此可见,总统的职权得到了强化,加上埃尔多安政府的强硬政策,压制各种力量,也难怪有学者会发出埃尔多安体制、新威权体制、选举独裁等评价。

三是采取缓和政策,重构政变记忆,收拢人心。西方学界基本上都是关注正义与发展党政府如何清洗居伦运动分子和压制各种反对力量。其实在这个问题上,埃尔多安当局也采取了缓和政策,以回应外界指控。例如,2022年12月20日,土耳其宣布2021年签署反对伊斯坦布尔运河项目的103名退役将军无罪等。^③ 当然这个声明是在宣布伊斯坦布尔市长伊曼奥卢犯罪指控之后发布的,这说明埃尔多安及其政党的手段之高明。为重构政变记忆,2020年5月27日,土耳其政府举行了1960年政变60周年纪念活动,将亚瑟岛(Yassıada)正式更名为民主与自由岛(一说为2013年就进行了更名),岛上的相关场所也以三位当年被执行绞刑的民主党政府领导人的名字来命名。同时,为强化政变记忆,土耳其安卡拉的广场、伊斯坦布尔的大桥,科尼亚的医院、甚至一些县区的车站都以七月十五日来命名,正义与发展党总部一楼则有专区来展示2016年未遂军事政变的情形和相关人员的遗物如衣帽等。2023年5月27日,土耳其总统埃尔多安参加了1960年军事政变63周年的纪念活动,土耳其的A Haber频道则播放了2016年未遂军事政变的完整视频,以强化政变的集体记忆。

四是大力发展国防工业和军队现代化,保障和提高军人待遇。土耳其的国防工业和军队经济行为一直是土耳其经济的重要组成部分。^④ 正义与发展党时

^① Metin Gürçan, *Opening the Black Box: The Turkish Military Before and After July 2016*, p. 249.

^② “National Security Council Members,” *Secretariat-General of the National Security Council*, <https://www.mgk.gov.tr/en/index.php/national-security-council/national-security-council-members>, 上网时间:2022年12月28日。

^③ 2021年4月3日,土耳其104名退役将军签署声明,反对伊斯坦布尔运河计划;4月5日土耳其当局逮捕了10名退役将军并交由检察机关处置,并指控他们策划“政变”。

^④ 朱泉钢:《论土耳其军队的经济行为及其影响》,第66页;刘亚萍、蒋真:《从“美国化”到“自主化”:土耳其国防工业的发展与转型》,载《阿拉伯世界研究》2023年第3期,第68-90页。

代的土耳其国防工业则实现了跨越式发展。土耳其国防工业局(SSB)局长伊斯梅尔·德米尔曾撰文称,2017年之后是土耳其国防工业的崛起阶段,土耳其国防工业局开始隶属于土耳其总统府(办公室),此后又通过两道总统令(2018年7月9日和2018年7月15日)确定了该局的权力和职能。土耳其国防工业的发展机制发生了重要的变化。^① 根据土耳其媒体的报道,2021年土耳其的国防工业已经升至世界第七位。^② 土耳其的无人机、坦克已实现出口,国防产品的订单实现了较大增长。此外,土耳其军队现代化也在加速推进,如2006年开启的“蓝色国土”计划旨在提高在地中海和爱琴海地区的防御能力,各种武器如反舰导弹也在黑海地区进行了测试和实验。在2023年选举前,埃尔多安政府则公布了国防和军队现代化的重要成就,如安纳多卢号无人机航母(TCG Anadolu)、国产主战坦克(Altay)、装甲车、F-16战机等。正义与发展党的选举宣传材料如报纸、传单、视频等,都有专门的版面和画面来展示土耳其国防和军队现代化的成就。^③ 同时,必须指出的是,正义与发展党执政时期,土耳其军队规模并没有缩减,军人待遇也有了明显提升。土耳其政府虽然采取了各种改革举措和清洗行动,但土耳其军队规模并没有大量缩减,2016~2019年土耳其军队的现役总规模为512,000人。现役军人的工资水平和待遇明显高于土耳其其他行业。在与一位军队士官家属的谈话中,笔者获悉一位军队士官的工资大约为15,000里拉左右,是土耳其现行最低工资标准8,500里拉的近两倍。而根据《中国退役军人》杂志的介绍,尽管土耳其未设立专门的退役军人事务部门,但社会普遍尊崇退役军人。^④ 同时,土耳其军队依然拥有较高的社会地位和威望。2002~2004年间担任陆军司令的阿亚塔杰·雅尔曼(Aytac Yalman)就曾宣称,“土耳其民族是军事民族……土耳其军队代表着伟大土耳其民族的灵魂”^⑤,在2008年8月的授衔仪式上,时任总参谋长伊尔克·巴沙布也曾称,武器(枪)是军队的根本力量来源,但对土耳

① İsmail Demir, “Transformation of the Turkish Defense Industry,” *Insight Turkey*, Vol. 22, No. 3, Summer 2020, p. 35.

② “Turkiye’s Top 7 Major Defence Industry Breakthroughs in 2021, Explained,” *TRT World*, December 28, 2021, <https://www.trtworld.com/magazine/turkiye-s-top-7-major-defence-industry-breakthroughs-in-2021-explained-53086>, 上网时间:2022年12月28日。

③ 土耳其世纪(Türkiye Yüzyılı)是2022年8月正义与发展党宣传团队提出的2023年选举时的竞选口号,涉及土耳其政治、经济、社会等各个方面,其展现形式包括歌曲、报纸、宣传彩页、相关视频等。在相关材料中就有“现在而不是明天”“正确的时间、正确的人”“一起开启新征程”等词句。

④ 《土耳其对退役军人有哪些优待》,中华人民共和国退役军人事务部网站,2020年03月31日,http://www.mva.gov.cn/fuwu/xxfw/wgtyjr/202003/t20200331_38861.html

⑤ Zeki Sarigil, “Public Opinion and Attitude Towards the Military and Democratic Consolidation in Turkey?,” *Armed Forces & Society*, Vol. 41, No. 2, April 2015, p. 284.

其军队而言,却是民族对军队的信赖和热爱。^①

总之,正义与发展党时期的土耳其军政关系经历了从变动与博弈到文官控制军队的总体发展进程。土耳其军政关系的相关法律和制度框架已经发生了根本性的变革。正义与发展党推行的一系列举措一方面削弱了军队的组织自主性,将军队置于文官控制之下,实现了该国军政关系的文官化和民主化;另一方面也通过各种举措尤其是总统制变革,巩固了该党尤其是埃尔多安的权力,呈现出“集权”和“看似独裁”的特征。正义与发展党并非没有挑战,2019年地方选举的部分失利,2022年2月以来反对党所形成的“联合优势”,都对正义与发展党的一党优位造成了一定程度的冲击。土耳其军政关系的未来走向如何,是否会出现比较政治学研究中“制度惯性”和“路径依赖”,如何判断未来走势,是困扰国内外学界的难题。

四、土耳其军政关系：总结与展望

前文已述及土耳其军政关系的历史演变和现实图景,这里结合相关研究和个人观察,对土耳其军队的作用和土耳其军政关系的未来走向,谈几点粗浅的认识。

第一,土耳其军政关系发展演变具有独特性。不论今天我们如何评价土耳其的发展道路,土耳其军政关系在发展中国家和中东国家中都具有代表性,军人干政但最终还政于文官以及当前出现的“文官民主控制军队”的局面是其主要特点,这在中东其他国家是没有的。土耳其军队干政后主动还政于文官,与拉美国家、南亚国家也存在明显差异。目前看来,土耳其军队是中东国家乃至第三世界国家中最具有职业主义精神的,其始终保持政治中立的原则,同时坚信自己的职责是“护卫土耳其共和国”和“阿塔图尔克的原则”,确保土耳其的“民主秩序”。同时,我们还应该看到土耳其政治发展进程中出现的双重钟摆现象,即文官执政与军人干政的钟摆现象、一党政府与联合政府的钟摆现象。学界一般只强调文官执政与军人干政的钟摆现象,认为每隔十年左右,土耳其军队将履行其使命,干预政治进程;忽视了土耳其一党政府与联合政府的钟摆现象,即民选上台的政府,存在一党主导和多党分化与联合的交替发展时期。一党主导时期可包括1950~1960年的民主党、1965~1969年的正义党、1983~1991年的祖国党、2002年以来的正义与发展党。而多党分化与联合则包括1961~1965年、1969~1980年、1991~2002年等发展阶段,在多党分化与联合的后两个阶段,土耳其出现了政治动荡和政治不稳的现象。必须指出的是,这种双重钟摆现象是并行存在的,也是相互影响的。

^① Zeki Sarigil, “Public Opinion and Attitude Towards the Military and Democratic Consolidation in Turkey?,” *Armed Forces & Society*, Vol. 41, No. 2, April 2015, p. 284.

第二,土耳其军队干政具有混合型特征。总体上看土耳其军人干政都是在土耳其共和国出现整体危机的情况下实施的,经济衰退、社会暴力、政府无力控制局面是军人干预政治的“窗口期”或“节点”。不论是 1960 年、1971 年、1980 年还是 1997 年干政,都是在土耳其经济、文官政府和社会力量出现严重分化的情况下发生的。换言之,经济因素(衰退或通胀),政治因素(政治极化、政治暴力事件、极端意识形态),军队自身定位,都是影响土耳其军队是否决定干预政治的重要因素。2016 年未遂军事政变则是各种情绪和情感的混合产物,被土耳其政府界定为“军人叛乱”也是有事实依据的。从总体上看,土耳其政治似乎摆脱不了“一党主导”政府到“多党联合”政府的历史周期律,在这样的背景下,“一党主导”时期往往会出现“威权”“集权”“独裁”“腐败”等倾向,会引发“监护人”军队的干政欲求。1960 年军人干政就是例证。而在“多党联合”时期,意识形态、政策、族群层面的分裂导致政府无力处理经济、社会、安全等问题时,又会招来军队的干预,1971 年和 1997 年军人干政就是明证。其中,1971 年政变时,军队主要关注的是社会问题、恐怖活动和左右激进组织之间的对立冲突。而在 1997 年政变时,军队关注的焦点是伊斯兰力量和伊斯兰化。从类型学角度看,土耳其军人干政也具有“混合型”特征。军政关系的相关理论认为,军人干政后一般会有执政型、监护型、否决型三种类型。从土耳其军人干政的具体情况看,土耳其军队在干政后,在短期过渡之后,还权于文官政府,指导或监督体制的运行,并在重大事件上行使否决权。因此,土耳其军人干政具有“混合型”特征,不能简单地归入一种体制类型。因此,学界一般将土耳其的军人干政称为“5 月 27 日体制”“3 月 12 日体制”“9 月 12 日体制”“2 月 28 日进程”具有一定的合理性。

第三,有关土耳其军政关系尤其是军队干预政治的历次行动出现了“叙事”之争。不论是学者的研究著作,还是土耳其影视作品、小说作品,均勾起了土耳其社会各个阶层的历史记忆,也开始出现了各方对历史记忆的“建构”,学界也开始关注这些新动向。^①而在 2016 年未遂军事政变之后,土耳其首都安卡拉的地名也在发生变化,如“7 月 15 日广场”“7 月 15 日纪念馆”等,科尼亚的医院也被命名为“7 月 15 日医院”。1950 年民主党上台执政的“5 月 14 日”也被赋予了特殊的象征意义,土耳其定于 2023 年 5 月 14 日举行议会选举和总统选举即是例证。同时,关于 2016 年“7·15”未遂军事政变,存在两种截然相反的叙事。一种叙事以土耳其政府及其智库机构和部分土耳其学者为代表,在大量还原政变细节的基础上,认为此次事件是土耳其民族和土耳其人民的胜利。土耳其智库机构政治经济与社会研究所(SETA)还专门对亲历者进行访谈,强化了相关支持反

^① 参见 Göze Orhon, *The Weight of the Past: Memory and Turkey's 12 September Coup*, New York: Cambridge Scholars Publishing, 2015; Elifcan Karacan, *Remembering the 1980 Turkish Military Coup d'État: Memory, Violence, and Trauma*, Wiesbaden: Springer, 2016。

政变的叙事。另一种叙事则以西方学者和西方媒体为主,侧重于讨论埃尔多安政府借助政变,镇压反对派、自由派、左派和库尔德人。因此,这种叙事之争一定程度上是2016年未遂军事政变所带来的,某种程度上也反应出土耳其军政关系和土耳其政治形势的变化。2016年之后的西方媒体一般把埃尔多安总统称为“独裁者”“强人”“素丹”“伊斯兰主义者”“哈里发”。^①然而,正如《镜报》的文章所言,埃尔多安当局借助2016年未遂军事政变巩固了权力,实现了“集权”,但离西方所声称的独裁还是有一定距离。

第四,土耳其军政关系的未来走向。土耳其军政关系已经实现了文军力量的相对平衡,相关国家机制和制度已经完备。然而,如前所述,土耳其军队干预政治的“窗口期”基本上都发生在经济衰退或通胀、政治极化或暴力事件多发、军队集体认知统一的时间点。换言之,如果这些条件都完全具备的话,土耳其军队再次履行其监护职能的“窗口期”应该也会到来。但必须指出的是,进入21世纪以来,土耳其的主流意识形态已经发生了某种程度的变化,土耳其军队的自身定位看似也在发生某种微妙的变化,同时加上总统制下土耳其政治体制对土耳其军队的约束力也在增强,在政治制度运行良好、经济运行较为平稳、社会极化并未加剧的情况下,土耳其军人再次干政的概率是很低的。当然必须指出的是,正如学者所言,文官执政和军人执政是军政关系光谱的两个极端。在未来的土耳其军政关系中,军队依然会影响文官政权或者相反,文官政权依然会影响军队,保持一种动态平衡。

综上所述,本文的一个基本判断是,土耳其的制度文明已经具备,但干扰制度运行的内外因素都在发生着变化,因此制度有受到相关变量干扰的可能。如果真如西方学者和媒体所言,21世纪土耳其的主要分裂线是世俗与保守的分裂,或者说是世俗主义者和伊斯兰主义者的分裂,那么作为现代化和世俗主义先锋的军队可能会在某一时间选择延续其干预政治的传统,亦有可能得到某些社会力量的支持。或者换言之,从历史惯性和路径依赖的角度看,土耳其军政关系的“钟摆现象”可能会再次出现。但随着2023年土耳其总统选举和议会选举落下帷幕,现任总统埃尔多安在第二轮投票中以52.18%的得票率再次连任土耳其总统,而正义与发展党主导的人民联盟则在议会选举中获得323个议会席位,占据议会多数。因此,就目前而言,土耳其的政治精英、军队和社会力量三种行为体之间已经实现了“一定程度的和谐”,保持一种动态平衡状态,短期内发生军人干政的概率是较低的。

(责任编辑:章远 责任校对:包澄章)

^① Filiz Barn Akman, *Disinformation: How Did the Western Media See Turkey's July 15 Coup Attempt? A Discourse Analysis: Orientalism Neo-imperialism and Islamophobia*, p. 121.