

土耳其政變的評估與展望

石樂三

在中東，土耳其是實行民主政治最早的國家。惟近幾年來，由於政治恐怖主義的日益猖獗，經濟危機的急劇加深，已使國家陷於無政府狀態。安卡拉軍事當局鑒於此種惡劣的情勢，故斷然採取了軍事行動，接管了正義黨的政權，這並非意味着長期軍事統治，而只是一時的治亂措施，一旦法律與秩序恢復，必將還政與民。國際輿論多認為土耳其的政變，旨在保護土耳其民主政體，而非實行軍事統治。

一、政變的經緯

九月十二日，土耳其突然發生另次不流血的軍事政變，一舉推動了狄米瑞聯合政府，廢除了憲法，停止了各政黨活動，並逮捕了一百多名官員，其中包括正義黨領袖狄米瑞，共和人民黨領袖艾西費特，回教救國黨領袖伊爾巴幹及極右派民族主義行動黨領袖土耳其基斯，以及五十多名國會議員等。除正義黨及共和人民黨兩領袖獲釋外，其他右派兩黨領袖及若干議員仍在監管之中，且可能因爲「違法式違憲」而接受軍事審判。

在完成政變任務之後，土耳其軍事當局遂行接管了政府，並由三軍參謀總長艾佛倫將軍（Gen. Kenan Evren）與陸、海、空三軍司令及憲兵司令組成五人國家安全委員會，負責治理國事，並代替國會職權，其主席一職則由艾佛倫擔任。

一般認爲，艾佛倫將軍是屬於溫和和派人物，素爲三軍將領所敬重。這位軍事領袖對政治恐怖主義的種種暴行，一向表示痛惡欲絕，而對各政黨間的互相傾軋，致使國家陷於無政府狀態，也極表憤慨。過去他曾迭次提出警告，要求執政的正義黨領袖採取緊急措施，迅速解決土耳其的政治危機、恐怖主義的暴行，以及左右兩派之間的流血鬭爭；但執政當局一直未採取任何積極行動

。同時他也向國會提出要求，就平息政治爭端與終止戒嚴法尋求具體解決方案；但同樣地，未獲任何結果。更由於各政黨之間的不合作態度，已使國會失掉了行使權力的作用，而幾乎陷於癱瘓狀態。在此忍無可忍情況下，軍事當局才採取了斷然的介入行動。

這次軍事政變的發生，不算是偶然事件。事實上，在過去二十年之間，土耳其發生過兩次不流血的軍事政變，第一次是在一九六〇年，第二次是在一九七一年。

一九六〇年五月所發生的軍事政變，是由當時土耳其三軍參謀總長古塞爾將軍 (Gen. Gursel) 的領導。他不但推翻了民主黨政府，而且將總統貝雅爾 (Bayar) 及總理孟德里斯 (Adnan Menderes) 等逮捕。由於民主黨政府被控涉嫌貪污及違反凱瑪爾的革命理想，被捕各員經審判後，除總統貝雅爾外，總理孟德里斯及外交與財政兩部長一律被判絞刑。發動政變的一名上校軍官——土耳其斯 (Alpaslan Turkes)，即今日之極右派「民族主義行動黨」(National Movement Party) 領袖。這次軍人接管政府為時十六個月，卒於一九六一年十月將政權移轉伊努諾領導的共和人民黨。

在一九七一年三月第二次政變中，雖然當時的狄米瑞政府被迫辭職，但是軍事當局並未接管政權，而在兩大政黨的支持下，另由無黨派的艾利姆博士 (Dr. Nihat Erim) 組成文人政府。一九七五年三月，狄米瑞東山再起，重組正義黨的聯合內閣；一九七九年十一月，他又從共和人民黨手中奪回了政權，孰料這位正義黨領袖執政不及一年，竟然重蹈一九七一年的覆轍。

在過去兩次軍事政變中，由軍人所組成或支持的政府，均屬過度性質，故西方觀察家多認為，土耳其此次軍事接管政權，時間不致過久，就會還政與民。

然而，當前土耳其政治情勢，無論在政治或經濟方面，都較過去二十年中的情況更為嚴重。一則軍事當局須以全力肅清左右兩派的勢力，以期恢復地方秩序；一則着手制定新憲法，選舉法及其他政黨管理法規等。這些均非短期所可完成，因而可能需要一段較長時期，然後才能還政與民。

二、政變的因素

這次軍事政變的興起，主要是由於左右兩極端派之間的尖銳衝突，各政黨之間的意見分歧，以及嚴重的經濟危機所致。

極左派與極右派之間的流血衝突。多年以來，土耳其左右兩派之間一直在激烈衝突之中。據外電報導，一年來，這兩個極端派份子從事政治恐怖主義的結果，已有二千五百人慘遭殺害，其中包括土耳其前總理艾利姆博士及全國總工會主席在內。但據

艾佛倫將軍在政變後一次演說中透露^①：「僅在一九八〇年裏，就有五萬二千二百四十一人死於恐怖份子之手，這比狄米瑞政府公布的官方死亡人數統計要多得多了。一九一九——一九二三年，在土耳其的獨立戰爭中，陣亡人數也不過五千七百一十三人。」更爲嚴重的，極左派的恐怖份子，在國際共黨唆使下，竟敢拋棄土耳其自己的國歌，而使用國際共黨的國歌。同樣地，極右派的恐怖主義者，也公開反對凱瑪爾的西方模式民主政治制度，而主張實行伊斯蘭共和政體，這顯然已受到何梅尼的宗教輸出影響。

執政的正義黨與共和人黨的尖銳對立。這兩大政黨的強烈鬭爭，已使土耳其陷於無政府狀態。例如，土耳其總統柯魯圖將軍 (Gen. Fahri Kortunurk) 今年四月六日任期屆滿，土耳其國會曾提前於三月二十五日開始舉辦總統選舉。正義黨提名比爾及克 (Bigic) 爲總統候選人，共和人黨所提出的候選人中途退出競選，故僅餘一人競選；但自三月二十五日開始投票選舉，直至六月初旬，其間曾舉行過多達八十四回合的投票，其結果，正義黨的候選人僅獲一百十六票，距國會三分之二的三百一十八票甚遠，這在土耳其選舉史中尚屬罕有。依照慣例，土耳其歷屆總統幾乎全爲軍人出身，不料狄米瑞竟提名文人角逐總統，自然會引起土耳其三軍將領們的不滿。土耳其參謀總長艾佛倫將軍在政變前曾兩度發表聲明，呼籲國會迅速選出一位新總統，並促請國會謀求解決動盪中的土耳其政局。這些將領們也曾於今春三度向政府領袖提出警告：當此國家多難之際，各黨派之間亟應停止爭端，同心協力，共赴國難，絕不可存有黨派的自私觀念，而置國家利益於不顧。據一般觀察家推測^②，此項警告雖非最後通牒，却具有像一九七一年三月軍事介入政權的威脅形象。

通貨膨脹過高、經濟危機重重。當一九七九年十一月狄米瑞接掌政權之初，土耳其全國失業率爲百分之二十，通貨膨脹率已逾百分之百，外債高達一百五十億美元，其經濟危機之深，可以想見。狄米瑞政府爲謀求解除此一危機，一面採取開源節流措施，一面繼續向外提出借款計劃。按照此項計劃，政府擬定了三年節約方案，並向國際間洽妥了數十億美元的借款，作爲發展經濟與軍事的用途。當時的財政部長歐茲爾 (Turgut Ozal) 曾預測^③，土耳其通貨膨脹率，可望逐漸降低，一九八〇年底以前，可能從原來的百分之百降至百分之五十五，一九八一年繼續降至百分之三十五；但失業率仍在百分之二十以上，一時尚難下降。在狄米瑞十個月執政期間，在經濟方面，似乎已在逐漸改進之中；惟由於經濟積弊過深，故仍難在短期內挽回頹勢。

三、新政府陣容

此次政變之後，土耳其軍事當局立即組成最高國家安全委員會，並於九月二十二日組成二十六人內閣，除總理爲剛退休的海

註① 合衆國際社安卡拉十二日電。

註② *South China Morning Post*, June 9, 1980-Turkey Fears Army Takeover (NYTS).

註③ *International Herald Tribune*, Oct. 7, 1980-Turkey Junta Keeps Control on Economy.

軍上將烏魯蘇外，其他閣員多屬文人身份。茲將最高安全委員會及內閣名單列表如下④：

國家安全委員會名單

主席：參謀總長艾佛倫將軍 (Gen. Kenan Evren)

委員：陸軍司令伊爾新將軍 (Gen. Nurettin Ersin)

空軍司令沙信卡雅將軍 (Gen. Takin Sahinkaya)

海軍司令屠木爾將軍 (Adm. Nijat Tumer)

憲兵司令塞拉遜將軍 (Gen. Sedat Celasun)

秘書長：沙爾提克將軍 (Gen. Haydar Saltik)

內閣名單

總理：烏魯蘇將軍 (Gen. Bulent Ulusu)

副總理：歐茲爾 (Turgut Ozal)

貝卡拉 (Zeyyat Baykara)

國務部長：歐茲特拉克 (Ilhan Oztrak)

歐茲谷恩斯 (Mehmet Ozgunes)

歐茲第斯 (Nimet Ozdes)

國防部長：貝尤爾克姆 (Haluk Bayulkem)

財政部長：伊爾第姆 (Kaya Erdem)

內政部長：希提尼爾 (Selahattin Cetiner)

司法部長：孟提斯 (Cevdet Mentesh)

工業技術部長：高卡圖普 (Sahap Kocatopcu)

食物及農林部長：歐茲貝克 (Sabahattin Ozbek)

教育部長：沙格蘭 (Hasan Saglam)

能源及國家資源部長：紹姆高爾 (Serbulent Zimgol)

註④ *The Arab News*, Jidda, Saudi Arabia, Sept. 23, 1980-Turkish Cabinet tackles Economy.

交通部長：歐茲谷 (Necmi Ozgu)
勞工部長：艾森諾爾 (Turhan Esener)
社會安全部長：塞迪 (Sidik Side)
國務及國家專利部長：巴圖拉爾普 (Recai Baturalp)
衛生及社會福利部長：艾揚諾格魯 (Mesmi Ayanoglu)
青年及運動部長：歐茲谷爾 (Vecdi Ozgul)
建設部長：歐納爾 (Tahsin Onal)
房屋部長：杜屯 (Serif Tuten)
觀光及新聞部長：艾佛里堯格魯 (Ilhan Evliyaoglu)
文化部長：巴本 (Cihat Babun)

以上新內閣的陣容，除內政、教育、青年、文化、衛生、國務等六部長均由退休的將領擔任外，其餘則由文人充任，其中的兩位傑出人物是：國防部長貝尤爾克姆曾任外交部長；主管經濟事務的第一副總理歐茲爾，是唯一前狄米瑞政府的經濟顧問。他曾負責擬定一項節約計劃，並向國際提出了為數六十億美元的借款計劃，這次計劃曾獲得歐美及國際財政金融機構的重視與支持，對土耳其經濟的改進不無貢獻。這次政變發生之後，歐茲爾即被政變領袖艾佛倫將軍邀談，討論有關土耳其之經濟改革大計，故此番出任新內閣之副總理職務，一方面表示新政府要借重其經濟長才，另一方面，更表示新政府將以改革經濟列為其施政之重點工作。

一般觀察家認為^⑥，土耳其國家安全委員會所任用的新閣員，無論文人或軍人，都沒有政黨的密切關係，也沒有濃厚的政治色彩。然不可否認地，新內閣却是屬於溫和的「中間偏右」路線，這與狄米瑞正義黨的路線並無二致；但是，對極右與極左的政治恐怖主義者是絕對不能相容的。

四、國際的反應

國際間對土耳其的軍事接管政權，寄予密切的注視，而且有不同反應。

美國與土耳其之間的關係非常密切，尤其美國設在土耳其境內的軍事基地極為重要。美國國務院聲明，雖然土耳其再次發生

註⑥ *The Economist*, Sept. 27, 1980 "Turkey-the Clean-up."

軍事政變，但是美國不改變其對土耳其政府所作的一切軍經援助的承諾，並相信策動這次政變的軍事領袖們，在平定恐怖份子的叛亂之後，就會很快的還政與民。

西德與土耳其一向維持至為友好的關係，在歐市國家中也是提供土耳其援助最多的國家。它曾對狄米瑞政府給予為數五億美元之軍事援助，以改善與加強土耳其的軍事裝備。這次政變之後，西德總理施密特立刻表示，土耳其與西德關係密切，今後兩國更須加強合作，西德並將繼續對土耳其提供更多的軍經援助。

歐市九國外交部長在土耳其政變之後，發表了一項聲明^⑥，謂歐市國家對土耳其軍事政變領袖所作的保證，特別表示重視。這項保證是：土耳其的民主政治將會很快的恢復；人民的權利將會受到尊重。這些外交部長希望土耳其軍事當局能够履行這項諾言；同時也保證，歐市各國將與土耳其持續合作，也就是說，歐市將來不會凍結對安卡拉的現有商務與政治關係。

莫斯科方面，最初暗示美國可能與土耳其政變有關，因為它首先就獲悉了土耳其政變的消息。稍後，布里茲涅夫與葛羅米柯又致電安卡拉軍事政府稱，莫斯科認為，土耳其政變純粹是內政上的事務，不容外來的干預。

在輿論方面，「泰晤士報」九月十五日社論中指出：——土耳其人民對於土耳其軍人奪取政權的反應，似乎覺得平靜，甚至有種被營救的感受。據政變領袖艾佛倫將軍透露，由於土耳其政治暴動的結果，過去兩年來，已有五千以上人民喪生，土耳其人是在長期過着痛苦的生活。這次政變的結果，已使土耳其免除內戰的威脅，而在事實上政變是成功的，因為截至目前（九月十五日）為止還沒有一人死亡的報導。同時，土耳其人民將急於等待軍事統治者何時能完成他們所允諾的憲法改革，新的選舉及還政與民等事項。在過去兩次軍事介入政治之時，不久便結束了軍事的統治。艾佛倫被認為是溫和而無任何政治野心的人物，但恢復原來的民主政治，須視軍事政府能否根除政治恐怖主義為定，也或者需要一段長時期的統治過程。

該社論又謂：土耳其是北約組織的前線，且自一九五二年開始便成為西方同盟之一員。它參加歐洲議會的時期更長，而且正在考慮申請參加成為歐市的會員國。土耳其已從國際貨幣基金及經濟合作開發組織接受了大量援助，並於今年三月間與美國簽訂了一項防衛與經濟合作協定。土耳其新的軍事統治者已表示願意持續這項親西方政策，而且保證堅決支持土耳其在北約組織中所負的任務。西方領袖們將歡迎此一保證。但北約組織正等待土耳其軍事政府儘快肅清政治恐怖主義者，以便早日還政與民。

「國際先鋒論壇報」九月十三—十四日社論稱：一般軍事政變對國際安全很少有所貢獻，但土耳其軍事政變或許是例外的。土耳其的軍事接管政權是不可避免的，因為在狄米瑞領導的聯合政府之下，土耳其的秩序已蕩然無存。在過去十二個月中，死於政治恐怖主義下的人民已逾一千八百名，通貨膨脹率高達百分之二十，失業率百分之二十五左右，外債已超過一百二十億美元。唯一不致使土耳其的情勢退化的，仍然是西方承認其在北約組織南翼的戰略重要性，而西方貸款機構及經濟合作發展組織（OECD）

註⑥ The Times, London, Sept. 17, 1980-EBC refrains from condemning army takeover in Turkey.

所提供的大量援助，更使這個國家能够繼續生存下去。

該社論繼續稱：在這種情形下，土耳其政變領袖們所說，他們發動政變的目的，是在「結束內戰的可能，阻止互相殺害的擴大，並促使人民的團結。」，似可使人相信。在一九六〇年及一九七一年中，土耳其所發生的兩次軍事政變，都能很快的結束而還政與民。現在艾佛倫將軍及其同僚們也有同樣的表示，而且能做到一些公正的事情，他們更以超黨派的身份逮捕了各黨派政治領袖們，並視其情節較輕者予以釋放。這些將領們也聲明，他們將儘速還政與民，而且確保繼續履行土耳其對北約組織的承諾，以及負責償還所有的外債。這些將領們宣稱，他們將遵從凱瑪爾的理想——實行西方式的民主政治，而非奧圖曼時代的「政教合一」制度。土耳其與伊朗相毗鄰，很容易受到何梅尼宗教革命輸出的影響，因此政變領袖們對此特別注意加以防範。

該社論最後說：艾佛倫將軍也曾表明，他與同僚們將着手擬定一部新憲法，並修訂選舉及政黨的法律。相信在完成這項重大工作與地方秩序恢復正常之後，土耳其將領們定會將政權交還給民選政府。

五、政變後的新情勢

在這次軍事政變之後，爲了謀求穩定土耳其局勢，最高國家安全委員會採取了下列的重要措施：

第一、下令全國整肅運動，消滅恐怖活動。在整肅運動中，土耳其四大政黨的領袖先遭逮捕，他們是：執政的正義黨領袖狄米瑞，共和人民黨領袖艾西費特，回教基本主義的救國黨伊爾巴幹及民族主義行動黨領袖土耳其斯。同時被捕者有國會議員五十多人，包括中間偏左的共和人民黨議員二十五人，極右派民族主義行動黨十一人，中間偏右的正義黨七人，極端派宗教救國黨五人，無黨派者二人。除了狄米瑞與艾西費特被釋放外，其餘仍在拘禁之中。最近在一項全國性突擊行動中，軍隊佔領了隱藏恐怖分子的極左與極右派的政黨總部，並且展開了消滅所有恐怖主義的活動。

第二、廢棄憲法，中止政黨活動。在這次政變中，廢棄憲法乃爲最嚴厲的措施，亦爲前兩次軍事政變所未見者。土耳其將領們爲了展示維護凱瑪爾的民主政治精神，特別將國家安全委員會設在國會大廈之內，並將議長辦公室作爲主席艾佛倫將軍使用，這顯示該委員會有代替行使國會職權的意義。多年以來，由於任何政黨未能獲得國會半數以上的席次，因而任何政黨不能單獨組成一黨政府，而必須與其他少數政黨合組政府，以致往往互相鉗制，而無法發揮真正民主政治的力量。土耳其將領們對此極表不滿，故曾建議由正義黨與共和人民黨組成聯合政府，始能以強大政治力量來消滅恐怖主義者的暴行。據說②，此項建議已被艾西費特接納，但遭受狄米瑞拒絕，因爲正義黨有信心在一九八一年大選獲得重大勝利（目前正義黨在國會中擁有一百八十五席）。

更使軍人不滿的，今年三月間土耳其開始舉行總統選舉，經過一百多次的投票，其結果，候選人依然未能獲得國會三分之二的票數，故一直未能選出一位新總統，這是憲法上一大缺點。因此，艾佛倫將軍堅持要修改土耳其憲法。

第三、組成過渡性內閣，以代替文人內閣。由剛退休的海軍上將烏魯蘇所組成的新內閣，除了少數閣員由退休的將領充任之外，其餘大多數為學者專家，故不失為半文人內閣。新閣中最引人注視者是主管經濟事務的第一副總理——歐茲爾，他是一位卓越經濟學家，過去在狄米瑞政府的財政部長任內，對於改革財政，特別是反通貨膨脹計劃，頗多貢獻，更獲得西方政治家及國際財政金融界的信譽。此次被艾佛倫將軍所起用，旨在利用其長才，並持續前狄米瑞政府的經濟政策，以便降低通貨膨脹及失業率，而且繼續爭取國際間對土耳其經濟上的支援。

此外，國家安全委員會更採取了一系列的具體步驟^⑧：——宣布土耳其全國進入緊急狀態。

——命令所有罷工者，在嚴格的安全預防中，返回他們工廠裏的工作崗位，並增加百分之七十的工資。

——避免任何無秩序的湧入銀行，使土耳其人確信所有銀行的資產完全在政府嚴密保護與保證之下。

——飭令政府有關主管採取必要措施，以預防今年冬季的燃料缺乏現象。

在這些緊急步驟實施之後，土耳其情勢已逐漸平靜，而歷時已久的工潮也隨之停息。

據最近外電報導^⑨，土耳其軍事當局嚴厲追捕可疑的恐怖分子，顯然已獲得積極的效果。自此次政變兩個月以來，全國因暴動而死亡人數不過八十九人，其中包括與安全部隊相衝突而被殺害的四十四名恐怖分子。在政變前一週內，每日至少有二十人死於非命。另有一名美國人名謂何林頓 (Sgt. Herrington)，在與恐怖分子爭鬪下喪生，這是政變來第一位美國人被害；但在政變前則有八名美國人死於政治恐怖主義之中。

在工潮方面，數月以來，土耳其罷工運動非常激昂，導致了各大工廠陷於停頓狀態。大部份罷工者屬於親馬克斯主義的「勞工聯盟」(Labor Union Confederation)，以及右翼的「勞工協會」(Labor Confederation)。這兩個組織在政變後立即被關閉，其領袖們都在看押之中。截至九月十五日，約有五萬名的工廠罷工羣衆已完全恢復工作^⑩。對於社會之安定與經濟之復甦，自然已發生莫大的助力。

註^⑧ *The Christian Science Monitor*, Sept. 16, 1980-Turkish junta gives top priority to salvaging precarious economy.

註^⑨ *International Herald Tribune*, Nov. 17, 1980-Turk Gunmen assassinate U. S. soldier.

註^⑩ 全註

六、土耳其未來的政治型態

現在最高國家安全委員會主席艾佛倫將軍，已使用鐵腕手段剷除政治恐怖份子，並將極左與極右派存貯武器之大本營澈底摧毀，並足能控制土耳其的全國治安。一般預料不難在短期內恢復法律與秩序。

在過去二十年中，土耳其軍事當局曾兩度介入政治，以制止政治混亂與經濟危機，從而維護土耳其國父凱瑪爾所建立的民主共和。第一次政變是在一九六〇年五月發生的，翌年十月國會即告恢復，軍事統治歷時不過十六個月；第二次是在一九七一年三月，當時狄米瑞被迫辭職，另由艾利姆博士接替內閣總理職務，故軍人在這次政變中未曾扮演任何政治角色。從這兩次政變看來，西方觀察家認為，九月十二日軍事政變後所組成的過渡性政府，也將不致拖延太久，就會還政與民。

自土耳其實行多黨政治以還，由於正義黨與共和人民黨的政治主張不同，互相傾軋，置黨派於國家的利益之上，而且在國會中任何一黨始終未能掌握半數的議席，因而無法組成長久性的穩固內閣，致使土耳其政黨政治歸於失敗，全國陷於恐怖主義的威脅之中，而人民的生命財產也完全失掉了法律上的保障。

為補救此一弱點，艾佛倫將軍已指定土耳其駐聯合國代表基斯卡 (Coskun Kirca) 負責起草新憲法及選舉法。國際間對這部新憲法表示非常注視，因為它可能決定未來的土耳其政治形態。

據西方消息靈通方面傳說^⑥，草擬中的土耳其新憲法，可能重新建立正義黨與共和人民黨的兩黨制度，而在兩者之間或將傾向於「中間偏右」的正義黨；其他兩右翼黨派，回教基本主義救國黨與民族主義行動黨，均可能被擠除在外，或將不復存在。在另一方面，也可能仿倣法國第五共和的模式建立總統制度，而在緊急時期賦與總統以特殊權力——「幾乎獨斷的權力」(almost dictatorial powers)。

總之，土耳其的未來政治型態，無論實行內閣或總統制度，均將促使今日的權威人物，艾佛倫將軍脫穎而出，成為未來土耳其民選總統。

註⑥ *International Herald Tribune*, Sept. 19, 1980—Junta in Turkey-2-Party system considered.