

# 制度、组织与激励

## ——论匈牙利“非自由的民主”

马骏驰

**内容提要:**西方国家对匈牙利“非自由的民主”批评过于片面,忽略了已有制度为政治和经济组织提供的激励以及这些组织对制度的影响。转轨后匈牙利的政治制度为政治组织提供了进一步维持集中化的激励。经济制度则给组织带来了推动制度变迁的激励。最终政治制度和经济制度逐渐相互促进和兼容,形成了稳定的制度体系。由特定政治和经济组织组成的联盟则从这一体系中获得收益。总之,“非自由的民主”体制是制度与组织、制度与制度的互动结果,而非欧尔班在任十年的个人“功劳”,因此,有必要以制度演化的视角来解析匈牙利的制度体系及其起源与演进动力。

**关键词:**匈牙利 “非自由的民主” 制度变迁 组织

“非自由的民主”一词首先出现于1997年法里德·扎卡利亚(Fareed Zakaria)关于波斯尼亚选举的文章中。法里德·扎卡利亚认为很多选举宣称是自由、公平的,但被选举上台的人都是种族主义者、法西斯主义者和分裂主义者,他们公开反对和平与融合,这是一个两难的困境。在民主选举的国家中,(领导人)忽视宪法对权力的制约,剥夺公民的基本权利和自由……这就是非自由的民主。<sup>①</sup>如今该词俨然成为欧尔班·维克多(Orbán Viktor)政府的标签。欧尔班在2010年上台后公开否定了以新自由主义为纲领的转轨。欧尔班认为“新自由主义的时代已经结束了”“现在必须要与

---

<sup>①</sup> See Fareed Zakaria, “The Rise of Illiberal Democracy,” <https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-11-01/rise-illiberal-democracy>, last accessed on 19 May 2020.

自由的社会组织方式决裂”。<sup>①</sup>他在2014年还表示,“民主的不一定是自由的,非自由的也可以是民主的。自由式民主国家可能不再具备竞争力。未来以劳动为基础的国家将会来临,其本质不是自由的”。<sup>②</sup>

欧尔班的这些言论和做法在欧洲引起了轩然大波。2018年9月,欧洲议会通过了议员尤迪特·萨尔根蒂尼(Judith Sargentini)起草的报告。该报告提请欧盟委员会(以下简称“欧委会”)和理事会援引《欧洲联盟基础条约》第七条款,以审查匈牙利严重侵犯欧盟基本价值观的相关问题,但至今未有明确结果。2020年3月,匈牙利议会通过授权法,授予欧尔班政府延长国家紧急状态的权力。匈政府随即宣布无限期延长紧急状态。欧盟各机构再次表达了对匈政府损害欧盟基本价值观的关切。4月17日,欧洲议会通过一项关于匈牙利的决议,呼吁欧委会紧急评估匈政府的这一措施是否符合欧盟条约,并用欧盟的所有工具来制裁这一严重行为,包括跨年度预算方案等。议员们也呼吁欧盟理事会就匈牙利违反第七条款的问题举行讨论和听证。<sup>③</sup>欧委会主席冯德莱恩在谈到成员国防疫时“非常关切匈牙利的情况”。<sup>④</sup>匈牙利著名经济学家科尔内·亚诺什(Kornai János)则提出了U型转变的概念以描述匈牙利自2010年后的变化。他认为,时至2010年,匈牙利已经确立民主的基本制度——只不过随着U型大转变的到来,这些制度开始遭到系统性破坏。<sup>⑤</sup>

匈牙利近年来出现的变化,引发了学界对所谓“非自由的民主”问题的讨论。从字面上看,“非自由的民主”是一个形容制度的概念。而在西方视角下中东欧研究的语境中,该概念主要是指一国出现了民主倒退的现象。除了匈牙利以外,波兰、塞尔维亚等中东欧国家在转轨30年后也不同程度地表现出了类似的变化趋势。<sup>⑥</sup>因此,“非自由的民主”具有一定的普遍性,匈牙利并非个案,当前有必要加深对“非自由的民

---

① Orbán Viktor, “A Neoliberalizmus Kora Lejárt,” [https://fidesz-eu.hu/orban\\_a\\_neoliberalizmus\\_kora\\_lejart/](https://fidesz-eu.hu/orban_a_neoliberalizmus_kora_lejart/), last accessed on 4 February 2020; “A Munkaalapú Állam Korszaka Következik,” <https://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedekek-intervju-k/a-munkaalapu-allam-korszaka-kovetkezik>, last accessed on 4 February 2020.

② Prime Minister Viktor Orbán’s Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp, <https://www.kormany.hu/en/the-prime-minister/the-prime-minister-s-speeches/prime-minister-viktor-orban-s-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp>, last accessed on 31 March 2020.

③ “Von der Leyen ‘Concerned’ over Hungary Virus Emergency Law,” <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/von-der-leyen-concerned-over-hungary-virus-emergency-law/>, last accessed on 4 May 2020.

④ Ibid.

⑤ Kornai János, “Hungary’s U-Turn,” *Capitalism and Society*, Vol.10, No.1, 2015, pp.1-24.

⑥ “EU Executive Sees Poland, Hungary Backsliding on Democracy,” <https://www.reuters.com/article/us-eu-ministers-hungary-poland/eu-executive-sees-poland-hungary-backsliding-on-democracy-idUSKBN1YE1GA>; “Serbia’s Government Simulates Democracy,” <https://www.euractiv.com/section/enlargement/opinion/serbias-government-simulates-democracy/>, last accessed on 5 March 2020.

主”问题的认识。鉴于此,本文将在国内外已有研究的基础上,以匈牙利政治和经济制度以及政治和经济组织作为研究对象,探究匈转轨后的制度演进及其背后的动力,发掘所谓“非自由的民主”的起源与本质。

## 一 文献综述

近年国内相关文献从欧盟和中东欧的区域视角出发,较为全面地分析了匈牙利等中东欧国家出现“非自由的民主”现象的共同诱因,例如全球化的负面影响、不如预期的转轨成绩和欧洲接连不断的危机等。国外的研究也同样指出这些国家转轨后的经济和社会问题是主要诱因。

具体来看,国内文献详细阐述了欧盟、转轨等因素对匈牙利等国的影响。例如,有观点认为,近年来欧盟的影响力和吸引力在减弱。部分中东欧成员国与欧盟在分摊难民、内政和“多速欧洲”问题上发生分歧,离心倾向日渐明显。<sup>①</sup> 欧盟的引导和带动作用减弱、外部危机的影响增大和欧盟的管制色彩加强,均导致欧洲化道路的风险日渐显现。<sup>②</sup> 也有观点认为“中东欧转轨中存在诸多弊端,如大众经济满意度差、阶级力量的溃散、传统政党代表能力下降和民族主义情绪发酵等因素,在社交媒体的重新整合下催生出新民粹主义”。<sup>③</sup> 还有研究指出了匈牙利的制度建设与转轨可逆性的问题,包括制度变迁中政治与经济的关系、制度变迁的时间维度、制度变迁的择优与择劣以及正式与非正式制度的问题。<sup>④</sup> 笔者此前的文章也曾在这方面做出一定探索。<sup>⑤</sup>

国外的观点则认为,经济发展不平衡和制度建设不完善导致了匈牙利等国“非自由的民主”。例如有学者指出,2009年至2012年期间匈牙利社会的收入不平等大大加剧。最高收入和最低收入之间的差距从7.2倍涨到了9倍。收入较低的群体进一步滑向贫困,且这一趋势愈加明显。<sup>⑥</sup> 也有观点对此进行了补充,认为匈牙利民主问题既源于收入差距的加大,也和中东欧地区发展的大趋势以及欧盟自身的问题密切相

<sup>①</sup> 参见高歌:《离心与向心——2017年中东欧国家与欧盟的关系》,载《当代世界》,2018年第1期,第58-61页。

<sup>②</sup> 参见高歌:《中东欧国家“欧洲化”道路的动力与风险》,载《国外理论动态》,2013年第10期,第89-94页。

<sup>③</sup> 项佐涛:《试析中东欧新民粹主义政党的兴起》,载《国际政治研究》,2017年第2期,第81-106页。

<sup>④</sup> 参见孔田平:《欧班经济转轨的可逆性——匈牙利经济转轨的政治经济学分析》,载《欧亚经济》,2016年第6期,第2-15页。

<sup>⑤</sup> 参见马骏驰:《匈牙利经济中的国家干预主义崛起——以匈牙利银行业为例》,载《欧亚经济》,2018年第1期,第110-124页;马骏驰:《匈牙利政党的卡特化及其带来的影响》,载《欧亚经济》,2016年第6期,第71-85页。

<sup>⑥</sup> Szivós Péter and István György Tóth, “Egyenlőtlenség és Polarizálódás a Magyar Társadalomban,” *Türki Monitor Jelentés*, April 2013, <http://mek.oszk.hu/13400/13451/13451.pdf>, last accessed on 12 September 2019.

关,匈牙利的现象符合中东欧地区整体的“去欧洲化”和“去民主化”的大趋势。<sup>①</sup>从民主制度建设角度开展的研究则主要关注了制度质量的衡量和比较。此类研究认为,中东欧国家的制度质量普遍较低,这使得很多国家采取休克式疗法后发生了向威权政府的转向。<sup>②</sup>

总体而言,国内外多数的既有研究尝试以传统的地区民主化和“欧洲化”等宏观理论视角来观察匈牙利的“非自由的民主”现象。而本文认为,匈牙利“非自由的民主”体制自2010年已持续十年(转轨至今也仅有三十年)。这一事实表明,该体制在匈牙利已经步入相对稳定的发展态势。因此,在既有的泛化的宏观视角之外,有必要将研究进一步细化,引入中观乃至微观视角,聚焦于匈牙利本国的政治经济制度体系的特色,进一步完善对“非自由的民主”现象的解释。

## 二 理论工具的选择

从理论角度来看,“非自由的民主”被归为“缺陷民主”(Defective Democracy)的一个分支。在民主的定义问题上,传统的主流民主理论通常强调五个要素,即民主选举制度(Democratic Electoral Regime)、政治参与权(Political Rights of Participation)、公民权(Civil Rights)、分权制衡(Horizontal Accountability)以及民选代表的有效治理权。如果这五个要素之间的合作程度较低或其中一个被削弱,那么整个制度体系就滑向“缺陷民主”。如果被削弱的要素是分权制衡,即司法机构很难再制衡行政和立法机构,且公民权利、个体自由及宪法对政府的约束能力被限制,那么这就是“非自由的民主”。<sup>③</sup>此后也有研究通过分析匈牙利案例对上述理论解释进行一定的补充。<sup>④</sup>但基于这些教科书般的理论框架,我们只能得出匈牙利的模式不符合西方主流民主理论的民主标准这一简单的结论,并不能深入地了解“非自由的民主”作为一个整体的制度体系是如何被构建的,其有效的运行又是如何被保障的,更无法理解匈牙利政治经济各领域相关制度之间的互动与联系及其对整体制度体系的作用。虽然20世纪末的

<sup>①</sup> Attila Ágh, “De-Europeanization and De-Democratization Trends in ECE: From the Potemkin Democracy to the Elected Autocracy in Hungary,” *Journal of Comparative Politics*, Vol.8, No.2, 2015, pp.4-26.

<sup>②</sup> Ion Pohohata, Oana-Ramona Socoliuc and Delia-ElenDiacunasu, “Institutional Quality-Determinant of Transition Performances in Central and Eastern European Nations,” *Review of Economic and Business Studies*, Vol.1, No.12, 2013, pp.21-35.

<sup>③</sup> Wolfgang Merkel, “Embedded and Defective Democracies,” *Democratization*, Vol.11, No.5, 2004, pp.33-58.

<sup>④</sup> Matthijs Bogaards, “De-Democratization in Hungary: Diffusely Defective Democracy,” *Democratization*, Vol.25, No.8, 2018, pp.1481-1499.

“华盛顿共识”为这一问题提供了一个纲领性答案,但中东欧转轨 30 年的经验证明,我们关于民主制度构建和演进的认识依旧十分有限。西方发达国家的政治和经济制度体系虽然能够被模仿和移植,却从未被完美地应用于转轨国家之中。国际金融危机后,中东欧国家所谓“民主倒退”恰好说明,这些国家在转轨 30 年后的制度移植远远不如想象中的成功。如果不能基于中东欧国家国别层面经济、社会和历史的特性,以更为动态和微观的视角深入探索其政治制度的演进,那么对相关国家政治的研究将难以突破传统西方民主理论“指标体系式”的泛化解释,很容易陷入刻舟求剑的困境。

笔者认为,要解决上述问题,有必要推动研究重心的下沉和研究视角的转换,在中东欧研究领域,尤其是在国际格局和地区转型视角之外引入中观乃至微观视角,进一步聚焦研究对象国内部制度构建、互动和演进的问题,而美国经济史学家道格拉斯·诺斯(Douglass North)关于制度变迁的理论恰好为我们提供了一个新的方向。

第一,诺斯认为,制度构建的过程以及制度本身是在不断演进的,而不是给定的。如果不回顾制度的渐进演变,我们就不可能理解当今的选择。因为“现在和未来是通过一个社会制度的连续性与过去连结起来的。今天和明天的选择是由过去决定的,过去只有在被视为一个制度演进的历程时才可以被理解”。<sup>①</sup>而且“要构建一种制度理论,不仅要在理论上对每种要素和每种产品市场以及政治市场的制度结构予以定义和分类,还要分析在整个时期内制度结构的演进”。<sup>②</sup>可见,诺斯的制度理论告诉我们,对一国制度变迁的研究并不能限于解释特定时间点的某一现象,而应从纵向的时间维度上加以分析。因此,本文的主要思路是从匈牙利转轨后政治史和经济史中发掘“非自由的民主”体制的起源与本质。

第二,诺斯对制度的中立性提出了质疑。他认为,制度并不必然给社会带来利益,低效率的制度也能够出现并存在。制度从来都不是为了社会有效而创造的,相反它们是为了那些制定新规则的谈判力量而创造的,即“如果经济能够通过创造相对有效的制度从而从交易中获益,这也是因为在某些环境下,那些具有改变制度以产生制度等式的谈判力量的私人目标产生或演进成了社会有效的制度”。<sup>③</sup>因此,本文的研究视角是组织对成本与收益的判断和决策。

第三,微观层面的组织与宏观层面的制度之间存在互动关系,这构成了制度变迁的动力与路径。诺斯提出,制度变迁的动力包括两个因素:一是已有的制度环境;二是

① [美]道格拉斯·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,刘守英译,上海三联书店 1994 年版,第 1 页。

② [美]道格拉斯·诺斯:《对制度的理解》,载[美]罗纳德·科斯等主编:《制度、契约与组织——从新制度经济学角度的透视》,刘刚等译,经济科学出版社 2013 年版,第 16 页。

③ [美]道格拉斯·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,第 22 页。

于制度中行事的组织。已有的制度环境为组织提供激励或抑制,组织的行事进而会改变或维持制度,两者相辅相成。首先,制度会鼓励或抑制特定行为。这一前提是存在稀缺性。与经济学不同,制度中的稀缺性涵盖范围更加广泛,不仅仅是经济市场中的商品和服务。制度中的各类组织(例如政治市场中的政党和经济市场中的企业)为了获得稀缺产品而展开竞争。在此基础上,制度会鼓励组织的部分活动,同时也会抑制部分活动,这类似于市场能够通过价格反映关于某一产品的供求信息,进而让经济组织做出判断。<sup>①</sup> 组织则会从已有制度中获得信息,并衡量成本与收益进而做出决策。其次,组织的决策会影响制度的变迁,这取决于组织之间的竞争程度。竞争越激烈,获利较少的组织就越倾向于改变已有制度,为自己谋求更多的利益。而已经处于优势地位的组织,则倾向于维持已有制度,以稳定自己的收益。<sup>②</sup>

制度与组织的互动关系是一国宏观层面制度演进的本质。制度为组织提供激励,组织的决策则会推动制度的演进。诺斯的理论为我们提供了一幅微观和宏观层面事物直接互动的图景。因此,本文主要探究转轨后政治和经济制度对政治和经济组织决策的影响,以及这些组织的一系列决策对政治和经济制度的影响。

总之,诺斯的制度观是演进的,而非静态和给定的。从宏观层面来看,制度体系处于不断的演进之中。从微观层面来看,这种制度的变迁源自组织的决策。组织会根据其所处的制度环境和具体情况不断调整自己的决策,进而影响到宏观层面的制度。所以,虽然中东欧国家的转轨为这些国家奠定了民主体制的基础,但此后这一体制仍然在不断地演进。

### 三 “非自由的民主”的政治起源

根据诺斯的分析框架,组织的决策永远是基于成本与收益的衡量。在这一过程中,各类内外部因素会影响相对价格,进而让组织思考某项行为是否应实施以及如何实施的问题。而组织最终做出的选择将会对制度演进产生影响。在政治市场中,最主要的组织是政党。没有政党,就谈不上西方现代的代议制民主。<sup>③</sup> 对于政党来说,执

---

<sup>①</sup> Julio Faundez, “Douglass North’s Theory of Institutions: Lessons for Law and Development,” *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol.8, No.1, 2016, pp.373-419.

<sup>②</sup> Ibid.

<sup>③</sup> Wilhelm Hofmeister and Karsten Grabow, “Political Parties: Functions and Organization in Democratic Societies,” Working Paper, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011, p.10, [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=324ad119-cf8d-c71e-ba4d-78b0552f3bbb&groupId=264850](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=324ad119-cf8d-c71e-ba4d-78b0552f3bbb&groupId=264850), last assessed on 17 June 2020.

政地位是政治市场中的稀缺品。对此,政党会在已有政治制度的框架内做出相应决策和选择,进而推动政治制度变迁或者进一步维持已有制度,以赢得或巩固执政党的地位。

如果从这一理论出发来考察匈牙利政治制度中的特点,我们会发现,对匈牙利“非自由的民主”的批评正是忽略了这一互动关系。匈牙利的政治制度自转轨后就已表现出“非自由的民主”趋势:一是总理通过总理府不断集中权力;二是议会的制衡作用不足,不信任提案无法发挥真正作用;三是政党体系逐渐封闭,政党间竞争减弱,最终从两党对峙演变为青民盟的一党独大。这正是匈牙利所谓民主倒退受到广泛批评的主要原因。

表 1 转轨后匈牙利历届政府情况

总 理	在任时间	所属政党	执政党(联盟)
安道尔·约瑟夫 (Antall József)	1990-1993	匈牙利民主论坛	匈牙利民主论坛(MDF)、独立小农党(FKGP)、基督教民主人民党(KDNP)
博罗什·彼得 (Boross Péter)	1993-1994	匈牙利民主论坛	同上
霍恩·久拉 (Horn Gyula)	1994-1998	匈牙利社会党	匈牙利社会党(MSZP)、自由民主主义者联盟(SZDSZ)
欧尔班·维克多	1998-2002	青民盟	青民盟(FIDESZ)、独立小农党、匈牙利民主论坛
麦杰西·彼得 (Medgyessy Péter)	2002-2004	独立候选人	匈牙利社会党、自由民主主义者联盟
久尔恰尼·费伦茨 (Gyurcsány Ferenc)	2004-2006	匈牙利社会党	同上
久尔恰尼·费伦茨	2006-2009	匈牙利社会党	同上
鲍伊瑙伊·戈尔东	2009-2010	匈牙利社会党	匈牙利社会党
欧尔班·维克多	2010-2014	青民盟	青民盟、基督教民主人民党
欧尔班·维克多	2014-2018	青民盟	同上
欧尔班·维克多	2018年至今	青民盟	同上

注:表由作者自制。

### (一) 政党与政治制度的集中化——执政党与反对党的第一次和解

转轨后全面制度化的需求鼓励政党间和解,但政党的行动带来了排他性的安排和政治制度的集中。政治制度去中心化的目标已经实现,但相关机构和制度是缺失的,无法发挥其作用。面对转轨后全面制度化的需求,1990年4月,执政党民主论坛便与最大的反对党——自由民主主义者联盟达成协议,以在议会中获得三分之二的多数支持(执政党民主论坛获得了42%的席位)。结盟后两党在议会中共占据66%的席位。<sup>①</sup>根据协议,自由民主主义者联盟将支持那些由民主论坛提议且有助于改革的法律提案。作为交换,民主论坛提名该党的根茨·阿尔帕德(Göncz Árpád)为转轨后的第一任总统。此次和解加强了总理的权力。虽然民主论坛属于右翼保守派,而自由民主主义者联盟属于自由派,但两党均默许了对总理权力的保障。这主要表现为唯一一个能够对总理产生限制作用的不信任提案实际监督功能不足,还表现为总理府职能的集中。

首先,根据不信任提案的相关规定,在议会没有推选出接任的新总理时,受不信任案弹劾的总理可以继续执政以保持政府稳定。实际执行过程中,在执政党占相对多数或绝对多数的情况下,除非总理在党内的地位已经发生动摇,总理很难被撤换。匈牙利议会一共提出过两次不信任提案,但是均未能有效实施。2004年8月,议会针对总理麦杰西提出不信任提案。最终麦杰西主动向总统提交了辞呈,所以此次不信任提案无疾而终。<sup>②</sup>2006年久尔恰尼的录音丑闻事件中,不信任提案反而成了执政党内部更换人选以维持其执政地位的工具。<sup>③</sup>久尔恰尼本人则在三年后才正式下台。所以在这样的制度安排下,转轨后反对党利用这一制度设计谋求上位的案例从未发生。

其次,在总理府的职能方面,1990年安道尔的总理府(Miniszterelnöki Hivatal)以秘书职能为主并专注于民主化等政治事务,并非一个强力的政治单位。以著名的媒体战争事件(Médiaháború)为例,当时总理府的政治国务秘书曾承认自己无法获得足够的信息,这使其无法在各部委和议会中为执政党寻求足够的政治支持。<sup>④</sup>1997年关于政府成员和国务秘书的地位和责任的法律明确规定,总理府局长可以由部长或行政国务

<sup>①</sup> Az Önálló Területi Listák Értékelése, <https://valtor.valasztas.hu/valtort/jsp/orszjkv.jsp?EA=3&W=2>, last accessed on 15 May 2020.

<sup>②</sup> Összefoglaló a Medgyessy-ügyről, <https://index.hu/belfold/meggyugy0619/>, last accessed on 2 October 2019.

<sup>③</sup> Gulyás Gergely, Csúfotú znek a Parlamentarizmusból, <https://magyarnemzet.hu/archivum/archivum-magyarnemzet/czufot-uznek-a-parlamentarizmusbol-6298976/>, last accessed on 26 July 2020.

<sup>④</sup> Müller György, *A Kormány és Struktúrája, Kormányzati Viszonyok 1988 és 2008 Között, Politikai évkönyv 2009*, Kossuth Kiadó, 2009, [http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-07\\_muller.html](http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-07_muller.html), last accessed on 16 April 2020.

秘书担任。<sup>①</sup> 此项法律赋予了总理府升级为正部级部门的可能性。1998年欧尔班上台后大规模改变了此前的政府结构,全面加强了总理府的地位,将总理府打造成一个专业的政治协调部门并将总理府局长正式提升为部长级。欧尔班不仅保留了其基本的秘书职能,还设立了各类专业部门以便更好地从专业和政治两方面评估各部委的提议。<sup>②</sup> 2006年久尔恰尼连任后对总理府推行了第二次大规模改革。总理府开始完全政治化,它负责制定政府的社会经济战略、确保政府的战略方向并维护整个政府的利益。<sup>③</sup> 2015年,欧尔班在总理府之外,成立了总理内阁办公室(Miniszterelnöki Kabinetiroda),处理总理的个人事务并由一位部长级的主任领导。

从组织决策的角度来看,民主论坛与自由民主主义者联盟的和解降低了执政党的成本。若没有这次和解和自由民主主义者联盟的支持,民主论坛每提议一个法案,都需要在议会中寻求支持者。考虑到转轨后不久政党体系依旧处于相对碎片化的阶段,这不仅会增加执政党的沟通成本,而且各方很可能最终无法达成一致,进而导致必要的改革无法实施。对自由民主主义者联盟来讲,政治制度的一系列改革对本党也是有利的。因为在安道尔政府时期,该党是议会中最大的反对党且当时匈牙利经济衰退严重,所以该党完全有可能在下一一次大选(1994年)中胜出。正是在这一情形下,双方同意在特定事务上相互支持。这种解决方案也确实带来了一定的效果,在先期弥补了各类制度的缺位并协助执政党推动了一系列的制度建设。但与此同时,这种方法也带来了一种排他性的安排而非参与性的民主。最初,这种和解给匈牙利政治制度带来的最大影响,是通过执政党和反对党非正式的和解减少了转轨时期制度化的成本。但这一和解的副产品是加强了总理在政府中的权力且削弱了议会的监督作用。正如自由民主主义者联盟前主席特尔杰西·彼得(Tölgyessy Péter)所说,政党的这一行为赋予了历届政府很大的活动空间。<sup>④</sup>

## (二) 政党与竞争的弱化——执政党与反对党的第二次和解

1994年的大选中,由于经济绩效不佳,民主论坛和自由民主主义者联盟均大败。<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup> 1997. évi LXXIX. Törvény a Kormánytagjai és az Államtitkárok Jogállásáról és Felelősségéről, <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=99700079.TV>, last accessed on 4 October 2019.

<sup>②</sup> Pesti Sándor, “A Kormányzati Döntéshozatal Mechanizmusai Magyarországon,” *Jogelméleti Szemle*, Vol.4, No. 1, 2004, pp.241–292.

<sup>③</sup> 2006. évi LVII. Törvény a Központi Állam Igazgatási Szervekről, valamint a Kormánytagjai és az Államtitkárok Jogállásáról, <https://mkogy.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0600057.TV>, last accessed on 4 October 2019.

<sup>④</sup> 参见特尔杰西·彼得2019年2月21日在匈牙利社会反思研究所(Társadalmi Reflexió Intézet)的演讲。

<sup>⑤</sup> Grzegorz W.Kolodko, “Globalization and Catching-up: From Recession to Growth in Transition Economies,” IMF Working Paper, No.00/100, 1 June 2000, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Globalization-and-Catching-Up-From-Recession-to-Growth-in-Transition-Economies-3595>, last accessed on 10 April 2020.

社会党获得了 386 个席位中的 209 个,占到了 54% 的多数席位。但令所有人吃惊的是,社会党选择了与安道尔相近的策略,即联合自由民主主义者联盟以赢得议会中更多的支持。与安道尔不同的是,社会党并非仅仅与反对党达成和解,而是更进一步,直接邀请该党加入执政联盟。与第一次和解的情况不同,在第二届议会中社会党依靠本党党团就足以修订法律并实施改革,而自由民主主义者联盟仅获得 69 个席位。<sup>①</sup>

表 2 1990 年至 2018 年的执政联盟与反对党

	执政联盟	反对党
1990 年	匈牙利民主论坛、独立小农党、基督教民主人民党	自由民主主义者联盟、匈牙利社会党、青民盟
1994 年	匈牙利社会党、自由民主主义者联盟	匈牙利民主论坛、独立小农党、基督教民主人民党、青民盟
1998 年	青民盟、独立小农党、匈牙利民主论坛	匈牙利社会党、自由民主主义者联盟、匈牙利公正与生命党
2002 年	匈牙利社会党、自由民主主义者联盟	青民盟、匈牙利民主论坛
2006 年	匈牙利社会党、自由民主主义者联盟	青民盟、基督教民主人民党、匈牙利民主论坛
2010 年	青民盟、基督教民主人民党	匈牙利社会党、尤比克、“政治可以是别样的”党(绿党)
2014 年	青民盟、基督教民主人民党	尤比克、“政治可以是别样的”党、左翼政党联盟 <sup>②</sup>
2018 年	青民盟、基督教民主人民党	尤比克、匈牙利社会党与对话党联盟、民主联盟、“政治可以是别样的”党

资料来源:匈牙利国家选举委员会网站, <http://valasztas.hu/hu/ovi/index.html>, 2020 年 3 月 22 日访问。

第二次和解改变了匈牙利政党间的竞争态势,使匈牙利政治出现了严格的左右分野,中间派政党随之消失。具体而言,中间派的自由民主主义者联盟在是否、应当与左

<sup>①</sup> Nemzeti Választási Bizottság, “Az Országgyűlés Összetétele,” <https://valtor.valasztas.hu/valtor/jsp/ma1.jsp?EA=8>, last accessed on 10 April 2020.

<sup>②</sup> MSZP-EGYÜTT-DK-PM-MLP, 即匈牙利社会党、团结—新时期政党、民主联盟、为了匈牙利而对话党以及匈牙利自由党。

翼联合执政的问题上出现路线分歧并导致了党内分裂。此后在两届久尔恰尼政府中该党均与社会党联合执政。这种党内出现的路线分歧也被认为是该党逐渐式微并最终淡出匈牙利政治舞台的根本原因。<sup>①</sup> 在 1994 年大选中仅获得了 20 个席位的青民盟同样出现了内部分歧。但这次失利让欧尔班意识到,如要击败左翼社会党,青民盟必须吸收右翼阵营的全部选民,即从民主论坛、独立小农党、基督教民主人民党的选民阵营中尽可能争取选票。最终独立小农党在 1998 年被青民盟吸收。民主论坛则在 2001 年左右与青民盟达成合作协议,这标志着青民盟成为名副其实的右翼第一大党。欧尔班本人也在青民盟一统右翼阵营的过程中一直处于领导地位。除了吸收中右势力外,青民盟也开始联合极端右翼政党。匈牙利公正与生命党(Magyar Igazság és Élet Pártja)和尤比克作为转轨后的两大极右翼政党,均与青民盟有着千丝万缕的联系。

然而,匈牙利两党对峙的局面仅持续数年。2006 年录音丑闻事件使社会党一蹶不振,党内大佬也相继另起炉灶。相比之下,作为右翼的“后起之秀”,青民盟既没有上述政党选民基础的限制,也没有被党内的分歧所削弱,反而成为右翼唯一能够抗衡左翼的力量。2010 年青民盟上台后,进一步发挥了执政党的优势,扩大自身在商业等各领域的影响,同时利用法律限制其他政党的活动空间。虽然左翼和中间派涌现了很多新的政党且在短时间内取得一定成绩,但是这些政党的实力远未能威胁青民盟。于是青民盟成功整合了右翼阵营,最终成为匈牙利政党体系中独大的政党。

由此可见,匈牙利政党体系内的竞争程度在不断减弱且整个体系逐渐封闭,这直接体现在议会的党团组成上。从表 2 可知,在 2010 年选举之前基本上是相同的政党进入议会。而那些未能成功进入议会的政党,在随后的选举中很难再次跨过门槛。有研究表明,匈牙利政党体制是中东欧国家中最封闭的,其封闭指数为 75%,而其他国家则在 27%至 55%之间。<sup>②</sup> 这种走向封闭化的变迁实际上降低了各个政党之间的沟通成本,帮助组织在制度框架内更好地追求其目标。社会党和青民盟通过改革政治制度进一步提高了政治市场准入的门槛,这导致小党的生存空间减少,而新生政党也无法与大党相抗衡。政党间的有效竞争被继续压制。同时,这种封闭化也意味着体系内可以结盟的伙伴越来越少,因为有实力的政党均已成为各自阵营内的唯一大党。任何一方的大党在上台后,无须再为赢得更多支持而考虑与其他实力相近或稍弱的政党结

<sup>①</sup> 参见特尔杰西·彼得 2019 年 2 月 21 日在匈牙利社会反思研究所的演讲。

<sup>②</sup> Zsolt Enyedi and Fernando Casal Bertoa, “Pártverseny – Mintázatok és Blokk – Politika Kelet – közép Európában,” *Politikatudományi Szemle*, Vol.19, No.1, 2010, pp.7–30.

盟,也无须考虑在执政联盟内部利益分配的问题。执政党需要考虑的只有两点,即本党如何能够赢得大选、上台之后如何限制那些在其他阵营中能够威胁到自己执政地位的对手。欧尔班在新冠病毒疫情期间的一次讲话完美地体现了这一点。欧尔班表示,匈牙利无须反对派也能成功应对疫情。<sup>①</sup>

### (三)小结

转轨后匈牙利的政治制度与政治组织形成了一种相互激励的运作机制。政治制度为处于优势地位的政治组织提供了获得稳定收益的激励。政治组织则选择进一步维持和巩固已有制度来进一步扩大收益。在执政党与反对党第一次和解之后,新上台的执政党均尝试在上一届政府集中化措施的基础上,继续通过改革获得更多权力并限制竞争对手。每届政府对制度的改革都有助于下一届政府继续在此方向上深化改革,而无须做出方向性转变。政治制度的集中化和政治组织体系的封闭化可以保障执政党以更低的成本解决复杂的谈判和交换问题。对于追求收益最大化的政党而言,这种变迁创造了一种“良性循环”,即只要有一个环节得到加强,那么其他环节势必要相应加强。

## 四 “非自由的民主”的经济起源

与政治制度类似,经济制度变迁的本质同样是组织对于成本与收益的衡量。大到跨国企业小到家庭部门,经济组织均根据已有制度做出预期与选择,并试图维持或改革制度以扩大自己的收益。匈牙利“非自由的民主”在经济制度中主要表现为国家干预主义色彩浓厚的经济政策和家庭政策。匈政府对产权制度的改革在一定程度上影响了经济市场中本土企业与外资企业间的竞争格局,同时通过强力的再分配满足了家庭部门的需求。匈牙利前经济事务部长奇坎·阿提拉(Chikán Attila)对此批评道,只要政府还在持续从私人经济中分一杯羹,只要是欧尔班而不是市场力量在决策,那么匈牙利的经济就不会有持续性改善。<sup>②</sup> 科尔内则认为,匈牙利政府已经远远超过了单纯制定规则的程度,开始实施多余的、过度的、全面的干预。政府希望在更多领域行使

<sup>①</sup> Orbán Viktor, “Az Ellenzék nélkül is Megoldjuk a Válsághelyzetet,” <https://hirtv.hu/ahirtvhirei/orban-az-ellenzek-nelkul-is-megoldjuk-a-valsaghelyzetet-2497567>, last accessed on 11 July 2020.

<sup>②</sup> See Zoltan Simon and Edith Balazs, “Populist Magic Fades in Economy of Europe’s Big Trump Fan,” <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-12-16/populist-magic-fades-in-economy-of-europe-s-big-trump-supporter>, last accessed on 12 January 2020.

它的权力。<sup>①</sup>

但如果从组织尝试通过制度改革以扩大收入的角度来看,上述经济制度的变迁源于特定组织在已有制度下无法保障自身收益的事实。在企业部门,匈牙利经济历史中的结构性问题一直存在,即外资企业的强大与本土企业的羸弱。本土企业家希望能够推动制度变迁以增加收益。于是欧尔班开始实行“再国有化”的经济政策,扶持本土企业家进而与之形成裙带资本主义的联盟。<sup>②</sup>与此同时,家庭部门对于高福利的期待,促使欧尔班政府继承了此前历届政府重视家庭政策的传统,并通过强力的再分配政策改革了此前左翼社会党的补贴模式。企业和家庭部门的这些诉求推动了当前匈牙利经济制度的变迁,创造了经济制度中的“非自由的民主”。这也表明经济制度中“非自由的民主”有着比政治制度更为深远的历史根源。

#### (一)本土企业与政治组织的合作——产权的再改革

匈牙利经济中的二元对立为欧尔班政府干预产权奠定了基础。历史上匈牙利参与的各项经济联盟,即奥匈帝国的关税同盟市场、转轨前的经互会市场以及转轨后的欧盟单一市场,对匈牙利来讲既是受保护的出口市场,又是固化分工并阻碍本土资本积累的决定性因素。1867年奥匈和解后的关税同盟为匈农产品和制粉业的发展提供了巨大便利,以贵族和富农为主的农业从业者也借此成为重要的游说团体。他们不仅与政府合作进一步集中土地,同时也施压政府实行进口替代政策,这直接导致大批没有土地的农民移民国外。在政治庇护下,这一经济组织没有任何激励去投资工业。所以本土工业缺乏足够的资本和劳动力,发展十分缓慢。产业发展的不平衡降低了本土资本积累的速度,并直接导致匈经济发展对外部资本和市场的依赖。虽然如今产业结构已有变化,但是本土资本羸弱和对外依赖的模式从未被打破。

转轨后的私有化加剧了这一结构性对立。私有化成功把匈牙利以国有经济为主体的计划经济体制改造成以私有经济为主体的市场经济体制。根据世界银行的报告,截至1995年,匈私有化率已达82%。这一水平在中东欧国家位居前列。<sup>③</sup>但单纯追

<sup>①</sup> Kornai János, “Orbán Nem Akarja a Szocializmust Visszahozni,” <http://kapitalizmus.hvg.hu/2016/10/14/kornai-janos-orban-nem-akarja-a-szocializmust-visszahozni/>, last accessed on 30 January 2020.

<sup>②</sup> 参见孔田平:《欧尔班经济学与经济转轨的可逆性——匈牙利经济转轨的政治经济学分析》,载《欧亚经济》,2016年第6期,第2-15页。

<sup>③</sup> Gerhard Pohl, Robert E. Anderson, Stijin Claessens and Simeon Djankov, “Privatization and Restructuring in Central and Eastern Europe: Evidence and Policy Options,” World Bank Technical Report, No.368, 1997, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/524921468759910530/privatization-and-restructuring-in-central-and-eastern-europe-evidence-and-policy-options>, last accessed on 12 August 2020.

求私有化速度的缺点也显而易见,即本土资本并未成为私有化的主力,从而丧失了发展壮大的良机。在小私有化期间,本土资本的收购集中于服务行业的中小企业,但企业对匈经济整体影响力较小。在大私有化期间,本土资本没有足够实力购得工业部门的大型国有企业。与此同时,大量本土资产流失。很多历史悠久且在经互会市场具备较强竞争力的工业企业相继破产或被收购,例如成立于1835年的老布达造船厂(Óbudai Hajógyár)、曾畅销经互会市场的拉保汽车(Rába)和伊卡鲁斯公交车(Ikarus)等。私有化后,外资企业占决定性地位。到了2010年,匈牙利经济总附加值的51.9%是由外资企业创造的,而波兰、捷克和斯洛伐克的这一比例均在35%至43%之间。<sup>①</sup> 欧尔班政府干预产权的政策正是在这一历史背景下启动的。

本土与外资实力的悬殊差距促使本土企业家与欧尔班结成联盟,通过政治庇护成功做大。转轨后历届政府为了追求短期经济增长和选票,均大力鼓励出口和外来投资,并没有任何激励去改变或扭转已有的结构性问题。特别是左翼社会党政府与外资企业联系紧密。根据相关研究,1990年至2014年,36%的左翼和中间派政治精英有外资企业工作的背景,而在右翼阵营中这一比例为15%。如果仅考察总理和各部部长,这一比例则更高。左翼政府中42%的部长和总理与外资企业有联系,而右翼仅有14%。<sup>②</sup> 可见,本土企业家并不是外资与左翼政府政治经济联盟的成员。因此,这一群体有很强的动力去支持2010年上台的欧尔班并加入其新的政治经济联盟,以获得政治庇护和更多的收益。对于欧尔班来讲,国际金融危机和久尔恰尼的录音丑闻是打压对手抬高自己的最有力工具。欧尔班自此开始宣扬匈牙利经济的本土化,并指责两届左翼政府与外国政治和经济势力勾结出卖本国利益。

欧尔班上台后以维护本国利益的名义启动了再国有化的进程,其中银行业首当其冲。政府既以危机救助者的身份救助了部分银行,例如从德国母公司回购匈牙利对外贸易银行(Magyar Külkereskedelmi Bank)99.99%的股份,也以金融投资者的身份入股那些并未陷入流动性危机的本土银行,例如匈牙利土地抵押和贷款银行(Földhitel- és Jelzálog Bank)、国家储蓄银行(Országos Takarékpénztár Bank)和格拉尼特银行(Gránit

<sup>①</sup> György László and Oláh Dániel, "A Magyar Független Gazdaság Kapitalizmus Modellje a Visegrádi Országokkal Való Összevetés Tükrében," *Pénzügyi Szemle*, Vol.64, No.1, 2019, pp.7-28.

<sup>②</sup> Gabor Scheiring, "Lessons from the Political Economy of Authoritarian Capitalism, Challenging Authoritarianism Series," War and Pacification Project, 2018, <https://www.tni.org/files/publication-downloads/tni-authoritarian-capitalism-in-hungary.pdf>, last accessed on 13 March 2020.

Bank)等。<sup>①</sup> 在这一政策的影响下,2010年至2018年期间,市场份额明显下降的银行均为外资银行。<sup>②</sup> 在能源、公共服务、媒体、交通和冶金等行业中,再国有化也随处可见。这一系列的措施早已超出应对危机的界限。据统计,自2010年以来匈政府入股或收购了经济各部门中的200多家企业。<sup>③</sup> 在2010年至2012年短短三年内,国有股份在匈牙利经济中的份额便翻了一番。<sup>④</sup>

本土企业家从这种“非自由的民主”式经济政策中获益,成功扩大了在上述行业中的市场份额,甚至在部分行业中达到了垄断的地步。欧尔班政府的经济政策并非单纯追求国有股份的份额本身,而是转手将部分国有股份卖给了与政府关系密切的本土企业家。借此欧尔班重新分配了产权,将特定企业的产权集中在其政治经济联盟成员的手中。例如银行家恰尼·山多尔(Csányi Sándor)的农业公司博纳农场集团(Bonafarm)长期租用国家3万多公顷的土地。在烟草行业,匈牙利全国烟草商店供应有限责任公司(Országos Dohánybolt EllátóKft)所有人亚诺什·桑塔(János Sánta)正是在政府相关政策的支持下,垄断了全国烟草行业。在建筑业和媒体业中,梅萨洛什·洛林茨(Mészáros Lőrinc)在2010年后迅速崛起并成为匈牙利首富。当前他的若干企业控制了匈牙利大部分地方性媒体,并持续获得各类政府基建项目的巨额订单。

总之,正是匈牙利经济的结构性问题以及国际金融危机让欧尔班看到了与本土企业家结成联盟的可行性。欧尔班政府对产权的干预使这一政治经济联盟的所有成员均获收益。欧尔班借助所谓经济本土化和保护民族利益的口号成功提高了自己的支持率,而部分本土企业家则获得了更多市场份额。这些本土企业家要付出的成本是为这一联盟提供持续的经济收入。当然,这种“非自由的民主”式经济政策并不意味着欧尔班完全抛弃了外资企业这一重要的获利来源。为了缓解政府经济政策和外资之间的矛盾,政府推出了欧盟内最低公司税率9%,并通过政府与各行业的大型外资企业缔结战略合作协议。

<sup>①</sup> 30 Milliárdot Kap az Államtól az FHB, [http://www.portfolio.hu/finanszirozas/bankok/30\\_milliardot\\_kap\\_az\\_allamtol\\_az\\_fhb.112680.html](http://www.portfolio.hu/finanszirozas/bankok/30_milliardot_kap_az_allamtol_az_fhb.112680.html); <http://nepszava.hu/cikk/36471-az-otp-nem-ker-a-segitsegbol>, last accessed on 20 March 2020.

<sup>②</sup> RZB Group CEE Banking Sector Report, [http://www.rbinternational.com/eBusiness/01\\_template/829189266947841370-829189181316930732\\_829602947997338151\\_829603177241218127-829603177241218127-NA-2-EN.html](http://www.rbinternational.com/eBusiness/01_template/829189266947841370-829189181316930732_829602947997338151_829603177241218127-829603177241218127-NA-2-EN.html), last accessed on 20 March 2020.

<sup>③</sup> Mihályi Péter, “A 2. és 3. Orbán-kormány Visszaállamosításai,” [https://www.mtakti.hu/wp-content/uploads/2018/04/10\\_Visszaallomasitas\\_KTRK\\_eloadashoz.pdf](https://www.mtakti.hu/wp-content/uploads/2018/04/10_Visszaallomasitas_KTRK_eloadashoz.pdf), last accessed on 31 January 2020.

<sup>④</sup> Voszka Éva, “Államosítás, privatizáció, államosítás,” *Közgazdasági Szemle*, Vol.60, No.12, 2013, pp.1289-1317.

## (二)家庭部门与政治组织的合作——早生福利国家

除企业部门外,经济生活中另一个重要的组织是家庭。匈牙利家庭的最大特点是对高福利不切实际的期待,这限制了转轨后历届执政党的政策选择。在卡达尔政府政策的影响下,从20世纪60年代开始匈居民的消费水平持续上升,且“政府不断强调稳定物价的方针政策”。<sup>①</sup>当时匈牙利已经成为一个“早生福利国家”,即匈牙利人已经习惯了(政府)那种不断给予他们补偿的措施。匈牙利人只关注道德基础上的均等与安全,忽略了个人的责任与进取。<sup>②</sup>这一现象在转轨后却成了一种劣势,因为家庭部门对转轨后的经济成绩和福利期待更高,对深化改革却心存抵触,不愿承担转轨成本。安道尔政府曾因宣布汽油加价65%而引发了全国大游行。霍恩政府时期的博克洛什一揽子方案(Bokros Csomag)甚至遭到了政府和执政党内部的反对。<sup>③</sup>此时家庭部门讨价还价的能力已经大大增强。一方面,作为消费者的家庭与一国经济发展息息相关。政府需保障家庭拥有足够的购买力。另一方面,作为选民的家庭与执政党的利益密不可分。执政党需要赢得更多家庭成员的选票。所以霍恩政府之后的历届政府均不愿对家庭政策做出根本性调整。

左翼社会党的两届政府用尽了通过举债维持高福利这一模式的红利,让政策选择空间进一步缩小。在2002年大选中,左翼社会党仅以十分微弱的优势上台,得票率为42%,而最大的反对党青民盟得票率为41%。为了巩固自己的执政地位,社会党大力补贴家庭和失业群体。但问题在于这部分支出并非来源于政府的收入而是债务。据匈牙利中央统计局数据,国家公共债务占GDP的比例自2002年开始,从55%直线上升至2010年的80.7%,其间从未出现任何缓和的迹象。<sup>④</sup>与此同时,社会党操纵央行保持通胀水平并加大信贷的力度以刺激供给。这为私人部门毫无节制的借贷活动提供了土壤。根据匈央行的报告,2002年至2008年间家庭部门的信贷持续增长。家庭住房信贷水平增长了4.4倍,家庭消费信贷水平增长了5.99倍,远高于企业部门的增

<sup>①</sup> 中国经济体制改革研究所编:《艰难的探索——匈牙利、南斯拉夫改革的考察》,经济管理出版社1987年版,第41页。

<sup>②</sup> Kornai János, “Mit Tanulhatnak a Posztoszocialista Átalakulás Útjára Lépő Országok az Átmenet Eddigi Tapasztalataiból?” *Közgazdasági Szemle*, Vol.51, No.10, 2004, pp.899-923; Kornai János, “Négy Jellegzetesség: A Magyar Fejlődés Politikai Gazdaságtani Megközelítésben,” *Közgazdasági Szemle*, Vol.12, No.1, 1995, pp.1097-1117.

<sup>③</sup> Bokros-Csomag: 1995 nem Január Elsején, hanem Március 12-én Kezdődött, <http://www.atv.hu/velemeney/20150313-bokros-csomag-1995-nem-január-elsején-hanem-március-12-en-kezdodott>, last accessed on 3 February 2020.

<sup>④</sup> Az Államháztartás Adóssága (1995-2016), [http://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat\\_tablak/tabl/tsdde410.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tsdde410.html), last accessed on 3 February 2020.

长水平。2010年以前,在中东欧国家中,匈牙利外币贷款的绝对值较高,仅落后于拉脱维亚和爱沙尼亚。而其本币和外币贷款水平的差距,则是这一地区最大的。<sup>①</sup> 在外币贷款不断增长的情况下,各类隐患较多。一是居民储蓄水平没有相应提高。匈牙利全国在2008年的总储蓄水平仅比2002年增长了1.3倍,而斯洛伐克在同时期内增长了1.93倍,波兰为2.1倍,捷克为1.87倍。<sup>②</sup> 二是匈牙利总体的经济增长远不如周边国家。波兰和捷克的GDP增长率在这一时期为6%至7%,而匈牙利的增长一直在4%左右徘徊。<sup>③</sup> 可见,通过举债满足家庭需求的模式已经让匈牙利陷入了债务危机。

国际金融危机结束后,为了继续满足家庭部门的诉求并赢得更多选票,欧尔班转而采用行政指令和再分配的手段缓解家庭债务并加大支持力度。欧尔班提出,匈牙利新的福利模式是一种基于劳动的模式,而且这种模式与此前政府采取的政策有所不同。危机之后不可能再继续实施类似于以往西欧国家的福利国家模式。<sup>④</sup> 为了救助那些陷入债务困境的家庭,政府通过行政命令直接限制外币贷款的规模并协助家庭偿还债务,例如强制要求银行将外币贷款以特定汇率兑换为本币等。这些政策的确取得了较好的效果。2008年,匈家庭债务中外币贷款的规模约占GDP的28%。2015年,这一比例下降至2%。<sup>⑤</sup> 公共债务占GDP的比例自2010年以来也持续下降。2010年,该比例为80.6%,到2019年一路下降至70.2%。<sup>⑥</sup> 在缓解了公共和私人部门的债务危机之后,欧尔班政府又通过再分配的方式加大对家庭政策的投入。在节流方面,政府缩短了失业补贴的领取期限,削减了提前退休人员的养老金等。在开源方面,政府将养老金体系改为由政府统一管理的现收现付式,并在生育和育儿方面大力补贴家庭。从数据来看,家庭补贴方面的公共支出在2010年为9600亿福林,占GDP的3.5%,此后一路升至2018年的1.9万亿福林,占GDP的4.8%。2019年,雇员的税前平均工资约为36.4万福林,比去年同期提高了11.2%。<sup>⑦</sup> 欧尔班政府在债务危机期间

<sup>①</sup> Szakmai Háttéranyag, <https://www.mnb.hu/letoltes/hatteranyag-1002.pdf>, last accessed on 3 February 2020.

<sup>②</sup> Gross Savings (Current US \$), <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNS.ICTR.CD?end=2016&start=2001>, last accessed on 3 February 2020.

<sup>③</sup> OECD Statistic, <http://stats.oecd.org/index.aspx?r=483453#>, last accessed on 3 February 2020.

<sup>④</sup> Orbán Viktor, “Nem Jóléti Állam Épül,” [https://www.napi.hu/magyar\\_gazdasag/orban\\_nem\\_joleti\\_allam\\_epul.534599.html](https://www.napi.hu/magyar_gazdasag/orban_nem_joleti_allam_epul.534599.html), last accessed on 5 February 2020.

<sup>⑤</sup> “How Hungary Eliminated Foreign Exchange Loans and Averted a Crisis,” <http://abouthungary.hu/issues/how-hungary-eliminated-foreign-exchange-loans-and-averted-a-crisis/>, last accessed on 3 February 2020.

<sup>⑥</sup> KSH, “Jelentés, a Kormányzati Szektor Egyenlegéről és Adósságáról,” <https://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/stattukor/edp/edp191021.pdf>, last accessed on 4 February 2020.

<sup>⑦</sup> KSH, “364,300 Forint Volt a Bruttó Átlagkereset,” <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/ker/ker1911.html>, last accessed on 3 February 2020.

及之后对家庭部门的投入换来了连续三年的总理职位。在2010年、2014年和2018年的大选中,青民盟均获得了议会内绝对多数的席位。

### (三)小结

与匈牙利政治制度和政治组织的互动关系不同,匈牙利转轨后的经济制度给组织带来了推动制度变迁的激励,而非维持已有制度的激励。本土企业在资本和竞争力不足的情况下选择了与执政党青民盟合作,通过政府对产权的干预来实现收益的增长。家庭部门对于高福利的需求,使得青民盟政府对银行业实施了强制措施以缓解债务危机,并通过再分配的政策补贴家庭。对于青民盟而言,通过推动经济制度的变迁直接满足了企业和家庭部门的需求,也巩固了自己的执政地位和绝对多数的优势。总之,匈牙利经济制度的变迁对由青民盟、部分本土企业家和家庭部门组成的政治经济联盟来说是一种多赢局面,正是这种制度变迁表现为经济制度中的“非自由的民主”。

## 五 制度的互动与兼容——“非自由的民主”本质

从上述对匈牙利“非自由的民主”政治和经济起源的追溯可以发现,欧尔班于2010年的当选并非“非自由的民主”的最初起点。转轨后匈牙利一系列政治和经济制度的演变为欧尔班及其政治经济联盟提供了激励。政治制度的集中以及政党体系的封闭为欧尔班继续巩固青民盟一党独大的优势提供了基础。经济制度中本土企业和家庭部门对收入增长的追求,促使这两类组织寻求政治庇护并与欧尔班展开合作。欧尔班也借此为自己的政治经济联盟谋求到更多利益。

从理论层面来看,“非自由的民主”体制的溯源为我们展现了两幅相反的制度与组织互动图景:一是政治制度与政治组织之间形成了正向激励的互动,政治组织倾向于维持已有制度以稳定收益来源;二是经济组织为了扩大收益,选择与政治组织合作以推动经济制度的变迁。但政治制度与经济制度两者并非孤立的。正如诺斯所指出,政治制度与经济制度会相互调整,不会一直保持不兼容的状态。最终制度之间的互相适应带来了经济增长。<sup>①</sup> 在匈牙利的案例中,自2014年以来匈实际GDP增长水平在欧盟内名列前茅。根据欧盟统计局数据,匈牙利在近六年内的实际GDP增长基本在4%左右徘徊(2016年除外),在2018年甚至达到5.1%。欧盟的平均水平仅在2%左

<sup>①</sup> 参见[美]道格拉斯·诺思等编著:《暴力的阴影》,刘波译,中信出版社2018年版,第21-27页。

右。这一成绩也远超大部分西欧国家。<sup>①</sup> 这表明匈牙利的政治制度与经济制度是相互适应、相互兼容的。欧尔班连续三届当选总理的事实也说明,其联盟成员对于自己收入的增长和分配较为满意。

### (一) 制度之间的有效互动与兼容

制度之间的有效互动与兼容意味着同一制度体系内各个制度产生的效果能够相互促进,为其中行事的组织提供继续维持该制度体系的激励。欧尔班“非自由的民主”实践便是一个经典的模型。在这一模型之中,政治制度直接降低了政治组织的成本。在此基础上,政治组织才能更好地推动政治和经济制度的变迁,以降低与其结盟的经济组织的成本。这些经济组织会为了进一步维持并扩大收益,向政治组织提供更多的租金以寻求持久性的政治庇护。政治组织则乐于接受租金以巩固其优势,并继续为经济组织提供保护。

政治组织和经济组织的联盟一直存在于匈牙利的政治经济生活中。转轨后历任匈总理均借助总理府的改革不断提高自己的地位。政党体系从最早的多党竞争变为最终的一党独大。这一封闭化的进程减少了政党之间的横向合作和沟通成本。这种制度安排对追求权力的政党来说如鱼得水。执政党可以专注于扩大权力增加收益。只有在这样的条件下,政府才能借助其强势的地位,连年保持本来不可持续的财政政策 and 债务水平,以更好地满足家庭部门的需求。而当债务水平在未来某一个时刻无法继续增高或者面临外部危机时,这种政治制度又会催生一个新的强势政府以顶住各方压力应对危机。在企业部门的情况也是类似的。转轨后本国精英不假思索地否定了此前的经验,而一味出台优惠措施以鼓励尽可能多的外来投资。外资企业便控制了匈牙利的经济命脉。而欧尔班政府所扶持的本土企业家,同样也得到了政府再国有化政策的支持。他们利用政府对产权的干预在若干行业中成功获得了新的市场份额或垄断性地位,而无须考虑市场竞争环境。可见,虽然各个政治经济联盟的成员有所不同,但其背后的逻辑是一样的,即政治组织会尽可能为经济组织提供庇护,而经济组织向政治组织提供租金以获得更多庇护。政治组织为了获得更多收益,会有更强的激励进一步集中政治制度以更好地为经济组织提供庇护。

综上,笔者认为,匈牙利当前“非自由的民主”体制本质上是一种通过组织产生联系的、相互促进的制度体系。在这一制度体系中,欧尔班、青民盟、部分本土企业家以

<sup>①</sup> Eurostat, Real GDP Growth Rate, <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00115&plugin=1>, last accessed on 4 June 2020.

及家庭部门组成了政治经济联盟。该联盟得以存续的核心前提是,让整个制度体系满足该联盟内成员的诉求。当政治组织的诉求和经济组织中的诉求相互冲突时,联盟和整个制度体系是不稳定的。虽然转轨必然面临经济衰退期,但匈牙利的家庭部门依旧渴望更多安全感和福利保障,这与政府在衰退期的紧缩式经济政策倾向相悖。因此,安道尔的民主论坛在执政四年后黯然下台。2002年的左翼社会党则以高负债高福利的方式与家庭部门达成协议,同时通过对外资的激励和补贴将外资企业拉进政治经济联盟之中。这一联盟为社会党换来了两届执政党的身份。但国际金融危机促使外资企业选择了自保。2010年后,欧尔班通过强力再分配的方式与家庭部门和本土企业家结成新的联盟。一方面开源节流以加大对家庭的补贴,另一方面扶持联盟内本土企业家。政府的公共采购、政策庇护下的垄断等均成为这一联盟内交换利益的方式。总之,政治经济联盟需要推动一部分制度的变迁并维持另一部分制度,以使各个制度之间相互适应,进而给整个制度体系带来稳定。但这种有效的互动与兼容并不是一蹴而就的,也不完全源于政府主动且考虑周全的顶层设计,而是包含了各类组织的抵制、支持或合作等。因此“非自由的民主”体制的形成过程实际上是渐进的。

## (二)“非自由的民主”与U型转变

从上述角度来看,匈著名经济学家科尔内关于匈牙利出现U型转变的观点有失偏颇。所谓U型转变仅仅是一种表面上的现象。科尔内并没有揭示现象背后的原因,即制度与组织的互动关系。正是自转轨后制度与组织的互动带来了匈牙利如今“非自由的民主”体制。但这也说明,匈牙利并未出现任何U型转变。因为政治制度的集中、政党体系的封闭、经济增长的对外依赖和家庭部门对高福利的诉求等均源自匈牙利转轨时期,并非欧尔班及其联盟所创造的。欧尔班只是利用这些已有因素成功组建了新的政治经济联盟。

科尔内的观点既忽视了制度提供的激励,也忽视了组织的作用。如前所述,制度安排将深刻影响组织的收入,因为制度既能决定组织间的竞争程度也能鼓励或抑制组织的特定行为。占有优势地位的组织或组织的联盟倾向于通过制度进一步限制其他政治组织或经济组织的准入。欧尔班政府对选举法和媒体法等法律的修订、对社会的限制以及对外资企业的管控也正是为了巩固自己的联盟并排斥联盟外的组织。另外,一个新政治经济联盟的建立,不仅仅需要那些所谓对转轨和全球化成绩不满的选民或所谓丧失利益者,而且更需要政治组织和经济组织对收益来源看法的转变,即它们认为自己从旧的联盟中获利会减少,而新的联盟会带来更多收益。没有组织及其

代表在政治和经济关键部门的参与,欧尔班不可能成功组建新的政治经济联盟。

笔者认为,在匈牙利并不存在政治制度和经济制度中的 U 型转变,因为所有的政治和经济组织一直都是为了收益最大化而存在和行事的,这与某届政府或某个人无关。组织中的精英也并不是为了制度的可持续发展而行动。匈牙利转轨后的 30 年是政治组织(执政党、政府等)和经济组织(跨国企业、本土企业、家庭等)就收益进行谈判并达成协议的 30 年。这些组织接受了相关制度和收益的安排,愿意成为联盟的一员,进而服务于整个联盟的利益并创造更多的收益。即使有个别组织发现部分规则不符合他们的利益(例如与欧尔班分道扬镳的商业大亨斯密茨卡·劳约什[Simicska Lajos]),但若是整个制度体系能够使大多数成员受益,那么整个联盟也会得以维持。在这种联盟内,每个组织和个人都会为了最大化自己的收益而行事,进而间接带动了经济的增长。

### (三)小结

“非自由的民主”的本质是制度与组织的互动产物。为了扩大收入,政治组织和经济组织组成了政治经济联盟,并在各自的制度内改变或维持已有的制度为本组织服务。组织以此为目的的行事使得政治制度和经济制度逐渐相互促进、相互兼容。欧尔班利用了已有制度的若干特点以及特定组织的需求,组建了自己的政治经济联盟并继续改革或维持相关制度,以巩固其优势地位。科尔内对欧尔班“非自由的民主”体制的批评似乎浮于表面,未能从历史的角度认识到制度与组织、制度与制度之间互动关系的演变。

## 六 制度的构建和演进——重新认识“非自由的民主”

匈牙利的案例表明,理论的市场是一个竞争市场且并不存在一个确定的发展方向。目前十分流行的理论也并不一定是经过了历史考验的、抛弃了糟粕的精华。在真实的世界中,理论是相互竞争的。各类理论为我们提供了不同的方法和角度。笔者从不否认已有研究能够部分地解释“非自由的民主”的现状及其影响因素,但是我们无法从中获知其历史起源与演进的路径。诺斯的制度理论则弥补了这一点,既为我们揭示了匈牙利转轨后制度体系的构建、演进及其背后的动力,也告诉我们用西方传统民主理论的一系列静态标准并不能完全解释、评判或是改变一国制度。

第一,制度体系的构建过程是演进的而非一蹴而就的,所以民主制度的构建不可

能仅依靠对旧制度的清算和新制度的移植来完成。清算和移植两者同时进行会给一个国家带来巨大负担,即一方面需要按照当时的目标来进行制度变革,另一方面还要解决已有制度内的遗留问题。匈牙利的案例证明,这是不可能完成的任务。转轨期间,无论是在中东欧这些转轨国家还是在西方大国,被讨论最多的内容是对上一个体制的清算、精英的更迭和产权的重新分配等,而没有人提及政治制度和经济制度的可持续发展以及如何解决上一个体制中遗留的问题。或者说,西方以及匈牙利本国的政治经济精英都有意无意地忽略了一个问题,转轨仅仅是更深层次转轨的开始,而非结果。所以每次遇到危机,精英都会宣扬危机是由整个制度体系造成的,而不是由具体的错误政策造成的,进而要否定之前的体制并推动新的转轨。欧尔班在2014年的一次演讲中同样宣称,自己2010年的上台是对匈牙利的再转轨,是20年内匈牙利的第二次转轨。<sup>①</sup>

可能是出于政治操作的考虑,“非自由的民主”一方面被西方大国、欧盟以及匈牙利的部分政治经济精英视为民主的异端,另一方面则被欧尔班视为其推动匈牙利再转轨的功绩。前者相信转轨后匈牙利最初所建立的民主体制是一个标杆,转轨本身便意味着民主制度的构建已经完成。后者则相信转轨犯下了很多错误,要通过第二次转轨加以纠正。但从学理上看,“非自由的民主”对转轨的意义究竟为何?毕竟,以民主为目标的转轨并非一国制度体系演进的终点。欧尔班的再转轨也没有改变政治制度不断集中、政党竞争不断减弱以及政治与经济组织结盟的事实。笔者认为,所谓“非自由的民主”体制,仅仅是匈牙利转轨后其整体制度构建和演进的一个阶段,至于其未来的发展走向还有待进一步观察,而传统民主理论“指标体系式”的静态视角在这一问题上显然存在局限。

第二,制度体系的演进方向是各制度之间的兼容和促进,进而带来联盟收益的增长以维持联盟的稳定。诺斯强调制度之间的适应效率而不是分配的效率。诺斯指出,政治制度与经济制度是相互均衡的,两者会相互调整,不会一直保持不兼容的状态。<sup>②</sup>相当一部分西方国家和转轨国家的各界精英都相信,议会、宪法法院等正式制度建设完毕后,其他各类制度就会自发地相互适应,不需要制度间的磨合与互动。匈牙利转轨30年的发展表明,这种制度间的自适应并不存在,短期很可能会因为制度之间的不

<sup>①</sup> Orbán Viktor, “Felívelő Korszak Küszöbén Állunk,” <https://2010-2014.kormany.hu/hu/miniszterelnokseg/miniszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuk/felivelo-korszak-kuszoben-allunk>, last accessed on 14 July 2020.

<sup>②</sup> 参见[美]道格拉斯·诺思等编著:《暴力的阴影》,第21-27页。

兼容而导致经济衰退。而且即使向着平衡和兼容的方向发展,这一制度体系也不一定是最优的。只有经济可持续的增长才能持续为组织及其联盟提供租金,进而带来政治的长期稳定。所以从制度存续的角度看,我们就面临一个最优的制度体系的评判标准问题:是该体系能否建立基本的民主制度并逐步走向成熟,还是该体系能否促进经济可持续增长进而维系政治长期稳定?

当然,在匈牙利的案例中,虽然“非自由的民主”体制自2010年欧尔班上台以来已经维持了十年,但欧尔班这种依靠再分配维持联盟的方式能否持续仍然是存疑的。因为匈牙利对外依存度较高,不只受到匈国内政策的影响,所以长期来看其经济未必能保持稳定。外部市场的需求、本币汇率的波动等都会严重影响其经济发展。在匈牙利经济存在结构性问题的情况下,任何政治经济联盟都很难长久地存续。在这样的情况下,匈牙利的政治经济精英及其组织会更加关注如何尽快建立自己的政治经济联盟进而为本组织谋利,较少关注如何建立一个经济可持续增长且政治长期稳定的制度体系。所以,“非自由的民主”体制可能也仅是一种相对的、暂时的稳定状态。

第三,某一时间点的制度体系是无法被还原的,这种还原也是没有意义的,因为制度体系的演进是复杂且存在偶然性的。这一特点意味着我们无法使用演绎的方法,将一国的制度体系从宏观的制度层面还原至中观和微观层面。由于制度演进的复杂性,某一时间点的制度体系是组织长期的、无数次选择和博弈的结果。所以某一时间点的制度体系是从众多的可能性中演化至此的。如果某一个组织在某一次决策中做出了不同的选择,也许制度体系就会朝另一个方向发展。在制度演进的问题上,没有人能够保证每个国家的制度体系都是朝着一个方向演进,且结果完全相同。而由于制度演进的偶然性,政治组织和经济组织做出决策的目的是提高短期收益和降低成本。这些决策在宏观层面产生了影响,或推动制度变迁或巩固已有制度。但这并非微观组织的原本目的,而是其决策的副产品。所以这些副产品才是影响制度长期演变的直接因素。如果要以发达国家的制度安排作为政策指南来指导转轨国家或欠发达国家,尝试通过还原式的方法在这些国家建立某一时间点的制度体系,将很难奏效。因为每一时间点的制度安排是复杂且存在偶然性的。

“非自由的民主”体制同样如此。政党、外资和本土企业以及家庭部门均为了谋利而创造并利用了一系列短期获利的机会。例如执政党为了在一届政府中加强权力选择与反对党和解,家庭部门则为了获得更多补贴而反对政府改革的努力。这些组织的决策改变了匈牙利的政治和经济制度,进而逐步演进为当前“非自由的民主”体制。

因此,用传统的民主制度指标体系作为评判标准批评“非自由的民主”体制是不合理的,组织原本就不仅仅是为了一国体制可持续发展这一单一目的而存在的。

## 七 结论

当前“非自由的民主”已经成为匈牙利的标签。虽然欧盟以及西欧大国对此批评不断且欧盟已经启动相关审查程序,但迄今欧尔班政府并未做出实质性退让,反而成功连续三次以绝对多数的优势赢得大选。诺斯关于制度的理论为解释这一体制的起源、演进及其动力提供了一个新的视角。从制度与组织互动的角度出发,我们发现转轨后匈牙利的政治制度为政治组织提供了获得稳定收入的激励。政治组织选择进一步维持和巩固这些制度。经济制度则给组织带来了推动制度变迁的激励。部分本土企业与家庭部门选择与欧尔班结成新的政治经济联盟以获得收益。最终政治制度和经济制度逐渐相互促进、相互兼容,形成了稳定的制度体系。总之,“非自由的民主”体制是制度与组织、制度与制度的互动结果。自转轨后任何政治和经济组织都是在追求自身利益的最大化。欧尔班充分利用了匈牙利政治和经济制度中已有的特点,逐步建成了其“非自由的民主”体制。所以匈牙利的政治领域和经济领域并未出现U型转变。

从中东欧研究的角度来看,本研究表明我们应以演化的视角来解析一国的制度体系及其起源与演进动力。单纯聚焦于如何能够更好地限制权力、更完善地参照西方发达国家构建民主制度,并不能从根本上改善匈牙利等中东欧转轨国家的制度体系,因为已有的制度并不能为相关的组织行为体提供必要的激励。此外,本文也表明,在中东欧研究中,如何跳出西方传统民主理论的是非之辩,探寻更切合研究对象自身特色的理论视角,也是值得学界进一步思考的问题。

(作者简介:马骏驰,中国社会科学院欧洲研究所助理研究员;责任编辑:张海洋)