

匈牙利政治轉型與民主變遷—— 奧班的影響與挑戰

吳巨盟*

世新大學通識教育中心助理教授

摘要

波蘭維謝格拉德集團成員國匈牙利、波蘭、捷克與斯洛伐克於 1989 年後建立民主制度，並成功轉型為民主國家。然而，自 2020 年起，匈牙利逐步被國際機構評為「選舉式獨裁政體」，成為歐盟內首個被認為非民主的會員國，並引發歐盟對右翼民粹勢力崛起的憂慮。歐匈關係的價值衝突可追溯至 2012 年，歐盟執委會及歐洲議會陸續對匈牙利政府的違規行為採取法律與政治行動，並在 2018 年援引『里斯本條約』第 7 條試圖制裁。2024 年，匈牙利總理奧班接任歐盟輪值主席國，在外交、能源及移民政策上採取「灰色地帶」策略，引發歐盟進一步規範輪值主席國權限的討論。本文將分析奧班執政風格及其擔任輪值主席期間的作為，探討匈牙利政治變遷對歐匈關係的影響，並評估歐盟未來可能面臨的挑戰。

關鍵詞：匈牙利、政治轉型、民主衰退、非自由的民主

* 主要經歷為世新大學國際事務長、中華經濟研究院 WTO 中心助理研究員、民進黨國際事務部副研究員。並曾於中央研究院、比利時、荷蘭、英國、德國、法國等國大學擔任訪問學者與研究。

壹、前言

維謝格拉德集團（Visegrád Group, V4）成員國匈牙利、波蘭、捷克與斯洛伐克於 1989 年後建立民主制度，並於 1999 年至 2004 年間陸續加入北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）與歐洲聯盟（European Union, EU），被視為成功的民主轉型國家。其中，匈牙利在 2005 年更被譽為「民主先鋒」。然而，自 2020 年以來，匈牙利逐步被國際機構評為「選舉式獨裁政體」（electoral autocracy），成為歐盟內第一個被認為非民主的會員國，引發國際的關注。歐匈關係的價值衝突可追溯至 2012 年，當時歐洲聯盟執行委員會（European Commission, EC）對匈牙利政府提出訴訟，指控其政策違反歐盟法律，導致雙方關係逐步惡化。2018 年，歐洲議會（European Parliament, EP）依據『里斯本條約¹』（*Treaty of Lisbon, 2007*）第 7 條，試圖對匈牙利實施制裁，此舉加深了內部矛盾，也引發對歐盟決策機制有效性的討論。

在 2021 年，匈牙利與波蘭、義大利的右翼政黨領袖計劃組建歐洲議會內的右翼聯盟，進一步加劇歐盟對民粹勢力崛起的憂慮。2022 年，歐洲議會通過決議，認定匈牙利已非「完全民主」政體，強調歐盟應採取更強硬措施促使其回歸歐洲價值軌道。特別是，2024 年 7 月 1 日，匈牙利總理奧班接任歐盟輪值主席國（Presidency of the Council of the European Union），其在外交、能源及移民議題上採取「灰色地帶」策略，以避免明顯違反歐盟法律，但其對移民庇護的全面拒絕仍遭到歐盟強烈批評。奧班的作為使歐盟開始討論是否應制定新規範，以約束輪值主席國的權限與行為，確保其不損害歐盟整體利益。

本文將從匈牙利總理奧班·維克多（Orbán Viktor Mihály, 1998-2002, 2010-）的執政風格與其擔任歐盟輪值主席期間的作為出發，分析匈牙利的政治變遷與民主發展對歐匈關係的影響，並探討歐盟在面對內部分裂與政治挑戰時的可能應對策略。

¹ 歷經『阿姆斯特丹條約』（*Treaty of Amsterdam, 1997*）、及『尼斯條約』（*Treaty of Nice, 2001*），『里斯本條約』是新版的『歐洲聯盟條約』（*Treaty on European Union, TEU*）。

貳、理論探討：「民主衰退」或「民主倒退」

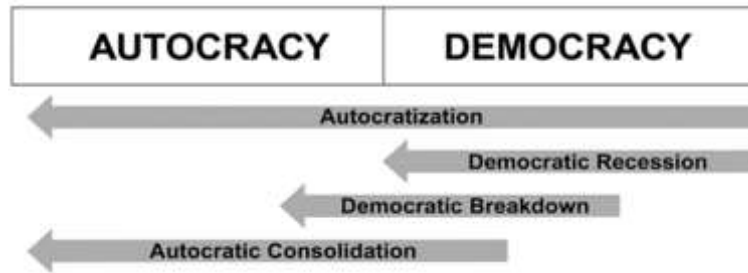
一、「民主衰退」現象的出現

經濟發展與政治民主化的關係在第三波民主化熱潮中時常被拿來討論。李普賽 (Lipset, 1959) 認為，經濟發展與政治發展之間高度相關：他的「現代化理論」(modernization theory) 指出，隨著經濟成長，國家將經歷工業化、都市化、國民教育提升與識字率增加等現象，進而促進民主價值的發展；因此，依據李普賽的研究，通常經濟越發達的國家，建立民主體制的可能性與機會就越高，也較能夠維持民主制度的穩定，現代化理論為後續許多關於經濟發展與民主化的研究提供了重要的理論基礎。奧唐奈 (O'Donnell, 1973) 提出不同的觀點：他透過拉丁美洲的政治發展，認為經濟發展未必帶來民主轉型與發展，因為不同國家的經濟發展模式可能導致不同的政治結果。特別是在依賴型發展 (dependent development) 模式下，經濟成長可能強化國家對於資本的控制，甚至助長威權主義，而非必然促進民主發展；同時，他的「官僚威權模式」(bureaucratic-authoritarian model) 強調，某些國家雖然經濟發展迅速，但仍可能維持非民主政權，尤其是當精英階層為了維護自身利益而支持威權體制時，民主的發展將無法出現 (O'Donnell, 1979)。

近年來，民主政體的衰退與民粹浪潮的興起，已成為全球民主面臨的一大挑戰。包括匈牙利、俄羅斯和土耳其在內的多個國家，其民主受挫的現象引發了廣泛的研究與關注。許多學者指出，不同於過去因軍事政變或外國入侵或政變等明顯事件導致的民主崩潰，當代民主更多是在合法性的偽裝下逐漸被侵蝕，呈現一種隱性的退化形式²。實際上民主與專制之間並非截

² 奧班是匈牙利青民盟的創建者，也是東歐民主化運動的參與者之一，如今匈牙利從民主政治轉化成混合政治，或可印證 Huntington(1995:56)的觀點，「對第三波民主國家的威脅是來自民主化過程的參與者，而非來自鄙視民主的將領及革命份子等這類非參與者。換言之，威脅是來自贏得選舉、掌握政權，並操弄民主機制來削減或摧毀民主政治領袖和團體。」同樣地，李維茲基 (Steven Levitsky) 與丹尼爾·齊布拉特 (Daniel Ziblatt) 在 2018 年的《民主如何死亡》(How Democracies Die) 一書亦指出，多數民主制度的死亡通常不是經過一次政變，而是逐步倒退，滑向威權主義。

然分明，而是存在一個漸進的過程。Laebens 與 Lührmann（2021）認為，民主侵蝕通常是漸進式的，而非突發性的政變。他們認為，行政權過度集中（executive aggrandizement）是侵蝕民主的主要驅動力，即執政者經常會削弱垂直、水平及責任機制，包括透過逐漸侵蝕政治自由、廉潔選舉和新聞自由等民主競爭的支柱，最終導致民主的崩潰。因此，本文採用「民主衰退」（democratic recession）概念，取代過去常用的「民主倒退」（democratic backslide）（圖 1），以更能準確地反映當前匈牙利民主面臨的複雜困境。



來源：Lührmann 與 Lindberg（2019: 1100）。

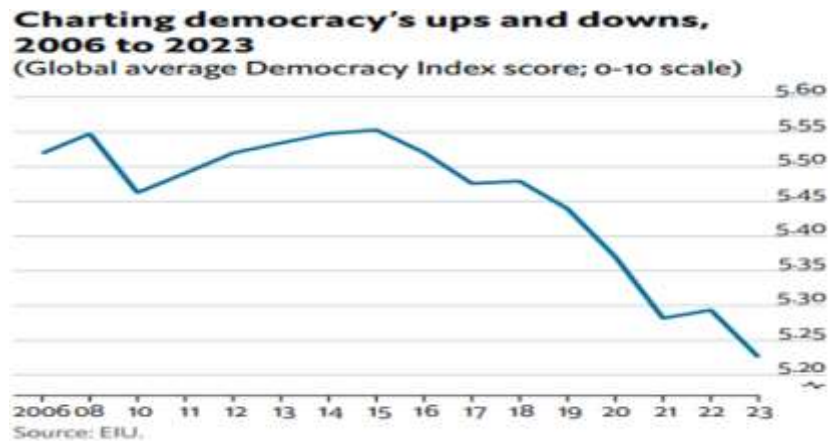
圖 1：專制化為民主化的相反：「民主衰退」的概念

二、民主表現的指標

英國《經濟學人》依據 5 個指標，包括選舉程序與多元主義（electoral process and pluralism）、公民自由（civil liberties）、政府運作（functioning of government）、政治參與（political participation）、以及政治文化（political culture）等進行評比³，針對 167 個國家和地區進行《2023 年全球民主指數

³ 自 2006 年起，英國《經濟學人》旗下的智庫「經濟學人資訊社」（Economist Intelligence Unit, EIU），每年針對全球 167 個國家發布「民主指數」（Democracy Index）評比報告。此指數由五大評分項目構成，分別為：「選舉過程與多元性」、「政府運作」、「政治參與」、「政治文化」及「公民自由」，每項指標依據 0 至 10 分的標準進行評分，最終取其平均值作為該國的民主評等。根據評分標準，民主指數介於 8 至 10 分代表「完全民主」，6 至 7.9 分屬於「有缺陷的民主」，4 至 5.9 分則為「混合政體」，而低於 4 分則被歸類為「威權政體」；此外，該報告也會針對當年度全球以及各大地區的整體趨勢進行分析，提出觀察結果與警示建議。

報告》(Democracy Index 2023)；根據資料顯示，自 2016 年以來，全球平均民主指數持續下滑，至 2023 年已降至 5.23 分，創下該指數統計以來的最低點（圖 2、3），全球僅有不到 8% 的人口生活在「完全民主」體制下，多達 39.4% 的人口則處於威權政體之中⁴。報告同時指出，民主倒退現象最明顯地出現在「選舉過程與多元主義」以及「政府功能」兩大項目上。尤有甚者，2024 年全球約舉行 70 多場選舉，但其中僅有 43 場被評為真正自由且公平的選舉，反映出全球民主發展整體陷入衰退與停滯（Economist Intelligence Unit, 2024）。

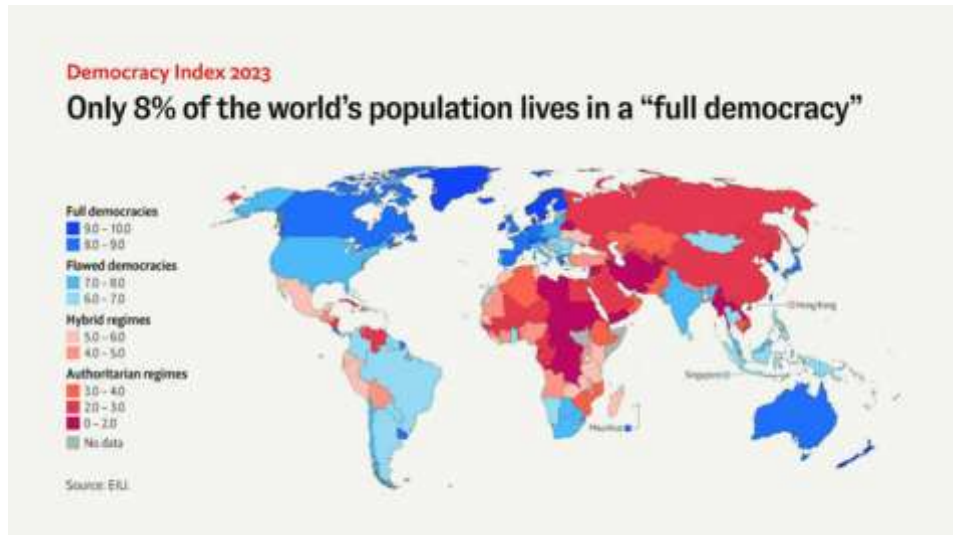


來源：Economist Intelligence Unit (2023)。

圖 2：全球平均民主指數（2006-23）

⁴ 從各地區的民主表現觀察，根據 EIU 的數據，2023 年僅有西歐地區的民主指數呈現上升趨勢，且在全球 24 個「完全民主」國家中，有多達 15 個位於西歐。北美地區方面，加拿大是唯一被列為「完全民主」的國家，而美國自 2016 年以來則被歸類為「有缺陷的民主」。在「亞洲、大洋洲及鄰近太平洋島國」地區，共有五個國家被評為「完全民主」，包括澳洲、紐西蘭、日本、南韓及台灣。其中，挪威以高達 9.81 分的民主指數連續第 14 年蟬聯全球第一。緊隨其後的第 2 至第 10 名依序為：紐西蘭（9.61）、冰島（9.45）、瑞典（9.39）、芬蘭（9.30）、丹麥（9.28）、愛爾蘭（9.19）、瑞士（9.14）、荷蘭（9.00），以及台灣（8.92）。相較於台灣排名第 10 名，中國僅獲得 2.12 分，在全球 167 個國家與地區中與烏茲別克並列第 148 名，屬於排名後段的威權政體。

政體	完全民主		部分民主		混合政權		專制政權			
分數	8.00-10.00		6.00-7.99		4.00-5.99		0.00-3.99			
顏色										
	9.00	8.00	7.00	6.00	5.00	4.00	3.00	2.00	1.00	0.00
	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
	10.0	8.99	7.99	6.99	5.99	4.99	3.99	2.99	1.99	0.99



來源：維基百科（2025）。

圖 3：全球平均民主指數

根據 Economist Intelligence Unit (2023) 所編制「民主指數」(democracy index)，匈牙利長期以來在中歐的維謝格拉德 4 國中，民主表現的評分相對較低。根據 2023 年報告，匈牙利的民主指數為 6.72 分，已顯著低於 2006 年時的 7.53 分（表 1），顯示其民主制度自歐洲整合初期的進展後出現明顯倒退，反映出民主轉型進程正面臨嚴峻挑戰。Levitsky 與 Way (2020) 認為，匈牙利自奧班領導政府以來，政治體制逐步轉向「競爭性威權主義」

(competitive authoritarianism)。在此政體下，選舉雖然依舊存在，但政權透過對媒體的壟斷控制、對司法體系的干預以及對公民社會的限制，使得選舉與政治參與僅具表面合法性，而缺乏真正的民主競爭與制衡機制。

此外，匈牙利在新聞自由與司法獨立等關鍵民主指標上的表現近年持續惡化，顯示其政治發展日益背離歐盟所倡導的核心民主價值。此趨勢不僅引發歐盟對匈牙利民主倒退與法治侵蝕的高度關注，也促使歐盟採取包括預算凍結與法律行動在內的制裁措施，以維護區域整體的民主秩序與制度正當性。

根據「自由之家」(Freedom House, 2020)於2020年5月發布之〈2020年轉型國家〉(Nations in Transit 2020)報告，匈牙利已被重新分類為「混合政體」(hybrid regime)，正式被排除在民主國家的名單之外。報告指出，混合政體是一種介於民主與威權之間的政治形態，儘管表面上維持定期選舉，然競選過程缺乏公平性與實質競爭性，並伴隨著對媒體、司法體系以及公民社會的系統性壓制。值得注意的是，該報告強調匈牙利在司法獨立、媒體自由與反對勢力參政權等項目的評分出現明顯下滑，顯示其民主機制正遭受多重侵蝕，制度性制衡與民主問責機制亦日益薄弱。此負向發展不僅削弱匈牙利民主的質量，也對歐洲區域內的民主穩定與歐盟治理結構產成潛在威脅。自由之家(Freedom House, 2023)持續將匈牙利評為「部分自由國家」(partly free)，顯示其在民主治理上的持續倒退。此一現象與李普賽的現代化理論相悖——即便匈牙利擁有相對較高的經濟發展水準，其民主制度仍呈現衰退趨勢。此種發展反而印證奧唐奈(O'Donnell)的觀點，即經濟成長並非民主鞏固的充分條件，政治精英行為、制度設計與國際環境的影響等因素亦具關鍵影響力。

一般而言，民主程度與新聞自由往往呈現正向關聯，也就是說，民主程度較高的國家通常擁有較高的新聞自由。若根據無國界記者組織(Reporters Without Borders, 2025)自2002年起每年針對全球180個國家的新聞自由狀況進行評比的〈世界新聞自由指數〉(World Press Freedom Index)⁵(表2)

⁵ 無國界記者組織(Reporters Without Borders, RSF)在評估各國新聞自由程度時，主要是

來評估，近年來匈牙利的排名卻從 2002 年的第 24 名，表現最佳 2005 年的第 12 名逐漸倒退至 2024 年的第 67 名，顯示其新聞自由程度持續惡化。

表 1：V4 集團國家民主指數

年度	捷克	斯洛伐克	波蘭	匈牙利
2023	7.97	7.07	7.18	6.72
2022	7.97	7.07	7.04	6.64
2021	7.74	7.03	6.80	6.50
2020	7.67	6.97	6.85	6.56
2019	7.69	7.17	6.62	6.63
2018	7.69	7.10	6.67	6.63
2017	7.62	7.16	6.67	6.64
2016	7.82	7.29	6.83	6.72
2015	7.94	7.29	7.09	6.84
2014	7.94	7.35	7.47	6.90
2013	8.06	7.88	7.12	6.96
2012	8.19	7.35	7.12	6.96
2011	8.19	7.35	7.12	7.04
2010	8.19	7.35	7.05	7.21
2009*	N/A	N/A	N/A	N/A
2008	8.19	7.33	7.30	7.44
2007*	N/A	N/A	N/A	N/A
2006	8.17	7.40	7.30	7.53

* 2007 年、2009 年未出版年度報告（N/A = Not Available）

來源：Economist Intelligence Unit（2023）。

依據：政府的媒體政策、政府與媒體的關係、媒體公司經營權的規定、媒體資金的來源、對新聞記者的保護等多重面向。

表 2：V4 集團成員新聞自由度排名

年度	捷克	斯洛伐克	波蘭	匈牙利
2024	17	29	47	67
2023	14	17	57	72
2022	20	27	66	85
2021	40	35	64	92
2020	40	33	62	89
2019	40	35	59	87
2018	34	27	58	73
2017	23	17	54	71
2016	21	12	47	67
2015	13	14	18	65
2014	13	20	19	64
2013	16	23	22	56
2012	14	25	24	40
2011	14	25	24	40
2010	23	35	32	23
2009	24	44	37	25
2008	16	7	47	23
2007	14	3	56	17
2006	5	8	60	10
2005	9	8	53	12
2004	19	1*	32	28
2003	12	12	33	21
2002	41	N/A	29	24

* 2004 年斯洛伐克與丹麥、芬蘭、冰島、荷蘭、挪威、瑞士等 6 國並列第一
 來源：Reporters Without Borders (2025)。

三、匈牙利民眾的看法

根據歐盟官方民調機構「歐洲晴雨表」(Eurobarometer) 於 2023 年秋季發布的調查結果顯示，僅有 39% 的匈牙利受訪者表示「信任」奧班政府，顯著低於歐盟平均值的 47%；此外，高達 73% 的民眾認為國家正朝「錯誤方向」前進，亦高於歐盟平均的 62% (European Commission, 2023)。同時，根據獨立民調機構 Publicus Research (2023) 所進行的調查，奧班總理的滿意度為 46%，不滿意度為 48%，顯示社會輿論呈現高度兩極分歧的態勢。該研究指出，通貨膨脹壓力及歐盟資金遭凍結是主要的不滿來源。此外，奧班的支持率在農村地區及中老年群體中相對較高(約 55-60%)，但在都市地區及年輕族群中則相對偏低(約 30-35%)

此外，皮尤研究中心 (Pew Research Center) 於 2022 年所作的調查發現，自 1998 年奧班首次就任總理以來，匈牙利民主表現即出現了嚴重倒退；調查指出，約有 47% 的 18 至 29 歲年輕族群與 52% 的城市居民對民主自由的弱化表示擔憂，反映出奧班推行之右翼民粹主義與集中權力的政治路線，已在特定社會群體間引發不安與反彈；此同時，匈牙利民眾對奧班的政治支持也呈現出明顯的世代與區域分歧：雖有 37% 的受訪者表示強烈支持，另有 24% 表達強烈反對，但奧班於國會大選中仍取得壓倒性勝利，並獲得全國 57% 的支持率；其中，來自農村地區與 65 歲以上年長選民的支持率分別高達 69% 與 70%。顯示儘管奧班政府在國際與國內均受到批評，其政治魅力與群眾動員能力仍具有高度穩定性 (Clancy, 2022) ⁶。

⁶ 皮尤研究中心於 2022 年 8 月 3 日公布，於 4 月 19 日至 6 月 3 日間進行的民意調查，係針對全匈牙利 18 歲以上成年民眾進行面對面訪談，共完成 1041 份有效樣本，在 95% 的信賴水準下，抽樣誤差為正負 4.5 個百分點，數據經人口資料加權計算 (Clancy, 2022)。

參、奧班的從政經歷與政治理念

一、奧班的從政經歷

奧班出生於 1963 年，於 1980 年代末期即參與反共學運，並於 1989 年在布達佩斯英雄廣場公開呼籲蘇聯軍隊撤離，迅速在全國建立政治聲望。1990 年匈牙利民主轉型後，奧班領導中間偏右政黨「青年民主主義者聯盟－匈牙利公民聯盟」(Hungarian Civic Alliance, Fidesz 青民盟)，倡議建立公民的和平、自由和自主的生活，主張建立議會民主、市場經濟和機會均等的福利社會(洪茂雄, 1994: 19)。奧班於 1998 年首度出任總理，當時年僅 38 歲；儘管 2002 年大選失利，青民盟仍穩居在野黨地位，並於 2010 年重新執政，取得國會三分之二席次，開啟長期執政局面。

自 2010 年至 2024 年間，奧班成功連任 4 屆總理，成為歐洲任期最久的政府領導人之一。他的統治風格一反過去的反共中間偏右形象，逐漸轉向民族保守與威權傾向，提出「非自由的民主」(illiberal democracy) 概念，並推動一系列民族主義與反移民政策，引發歐盟與國際社會關切(Kornai, 2015; Bánkuti, et al., 2012)。儘管具爭議，奧班仍憑藉對農村與年長選民的支持，穩固其政治優勢(Halmi, 2022)。

二、奧班的政治理念：非自由的民主

奧班作為一位保守主義與愛國者，「非自由的民主」是其執政的核心理念。他在 2014 年時曾表示：「民主不必然是自由的，非自由也可以是民主的」，並認為西方自由民主制度已失去競爭力，應由「以勞動為基礎的國家」取而代之(Orbán, 2014)。深究其政治理念，主要包含以下 3 大要素：

1、捍衛基督教價值觀

奧班強調捍衛歐洲基督教價值，反對移民、性別平權教育與宗教多元主

義，並強化傳統家庭政策，以應對少子化的問題與社會變遷；由於匈牙利歷史上為東歐基督教文化的重要中心，其國族認同深受基督宗教傳統所形塑。奧班主張，歐洲應維持基督教本位，反對宗教多元化與伊斯蘭化，並自詡為「基督教歐洲價值的守護者」（Bíró-Nagy, 2017）。基於此立場，奧班政府採取多項保守政策，包括反對移民、一夫一妻家庭制度、以及限制同性戀⁷（LGBTQ+）性平教育等（Bozóki & Hegedűs, 2018）。自 2015 年歐洲難民危機以來，奧班強烈反對歐盟分配難民的機制，並於匈塞邊境設立圍牆，以防止非法入境。同時，他積極推動親家庭政策，將強化家庭結構視為國家發展戰略之一，包括債務減免、多胎家庭補助與養老金提升等措施，旨在回應人口結構挑戰並鞏固傳統社會價值（Bíró-Nagy, 2017）。

2、強調民族利益與成員國利益至上

奧班主張民族主義與主權至上，視歐盟干預為對匈牙利內政的侵害。加入歐盟後，匈牙利的經濟與政治深受歐盟影響，為改善國內經濟狀況，而決定走自己的道路。奧班認為，歐盟的強大源自於成員國的強大，過度干預將削弱成員國的實力，進而削弱歐盟的自身實力。2019 年時，他曾公開表示，匈牙利人民不需要布魯塞爾的帝國，只需要歐洲國家的聯盟。他並聲稱匈牙利裔的美籍金融巨鱷索羅斯（George Soros）是匈牙利最大的敵人，指控其暗中利用歐盟官員惡意攻擊匈牙利，並假借倡議「開放社會」資助非政府組織和反對黨來顛覆匈牙利政權（Bozóki & Hegedűs, 2018）。

3、反對左翼自由派所代表的自由主義模式

奧班批評自由派政治菁英在全球危機中的治理無能，他執政期間透過憲政修正、修改選舉制度、控制媒體、擴張行政權力等措施，削弱民主監督機制，以鞏固政權（Bánkuti, et al., 2012）。例如在 2020 年新冠肺炎疫情期

⁷ 同性戀、雙性戀、跨性別、及酷兒等族群。

間，通過『防疫特別法』(Act on the Containment of Covid-19, 2020)，授權政府能在未經國會許可下，得以以行政命令行使無限期延長緊急狀態，顯示其威權治理模式的實踐，也顯示雖然他在國內、外爭議不斷，但強人地位卻日愈益鞏固。

肆、奧班擔任歐盟輪值主席國時的作為

2024年7月1日，奧班於擔任為期6個月的歐盟輪值主席國⁸首日，便在《金融時報》(Financial Times)投書，強烈抨擊布魯塞爾在過去十餘年間政策失當，導致整體競爭力下滑。他特別指出，歐盟大力推動的綠色轉型與綠能政策，在未妥善配套情況下，已對製造業與農業造成過重負擔(Orbán, 2024)。因此表示擔任輪值主席的半年內要帶領歐盟找回過往的榮光。他已與歐盟爆發多起政策衝突與法律爭端，以下是一些主要的事件：

1、提出「讓歐洲再次偉大」

在接任歐盟輪值主席國前夕，奧班高喊「讓歐洲再次偉大」(Make Europe Great Again)的口號，明顯呼應川普的政治語言，顯示其民族主義立場與對歐盟傳統價值的挑戰。此外，他在華府出席北約75週年高峰會期間，曾中途離開並飛往佛羅里達州與川普會晤，這一行為也引起了國際關注。當川普在2024年美國總統大選中預測勝選時，奧班亦第一時間公開祝賀，進一步突顯其與美國右翼政治勢力的連結。

這些政治舉動反映出奧班的強烈政治野心，以及他迥異於歐盟傳統的決策風格，旨在提升其在國際上的聲望。隨著義大利、斯洛伐克和匈牙利等國由右翼政黨執政，歐洲右翼勢力迅速崛起，並與法國、德國及荷蘭等國的極右翼政治力量相呼應，這些勢力基本上都倡導「國家優先」的保守主義。

⁸ 歐盟輪值主席的職責是制定議程、主持歐盟成員國除外交或歐元區事務外所有領域的會議、尋求歐盟成員國共識，以及與歐洲議會就立法達成協議。一般認為新一屆的歐洲聯盟執行委員會和新的議會成員需要數月時間才能步入正軌，也就是說，可能支持匈牙利優先事項的極右政治人物雖在歐盟選舉中有所斬獲，匈牙利讓政策通過的能力仍然有限。

2、執行「和平使命 3.0」

面對俄烏戰爭持續僵局及歐盟內部要求以政治手段解決衝突的呼聲升高，奧班在 2024 年 7 月 1 日接任歐盟輪值主席國後，在展開自稱為「和平使命 3.0」（Peace Mission 3.0）的外交行動，迅速訪問烏克蘭、俄羅斯、中國大陸及美國，試圖推動和平進程。然而，該行動並未事先諮詢或取得歐盟與成員國同意，引發了歐盟內部強烈不滿。許多國家領袖批評奧班未經授權與烏克蘭總統澤倫斯基（Volodymyr Zelenskyy, 2019-）、俄羅斯總統普丁（Vladimir Putin, 2012-）以及中國國家主席習近平（2013-）會晤，涉嫌擅自代表歐盟介入戰爭調解，甚至有成員國呼籲應對其行為進行懲處或外交抵制⁹。

由於奧班的不當行為，歐盟決定將原定於布達佩斯舉行的外交與國防部長會議改至布魯塞爾，被視為對匈牙利的象徵性警告，反映出多數成員國對其政策的強烈不滿。隨後，多國選擇降級出席匈牙利主辦的非正式會議，僅派副手或低階官員參與，以示抵制。奧班所謂的「和平之旅」之所以引發高度關注，原因在於：1、匈牙利是唯一公開反對向烏克蘭軍援與對俄進行制裁的歐盟成員國¹⁰；2、奧班是自 2022 年俄烏戰爭爆發後最後一位訪問烏克蘭的歐盟領袖；3、他亦為極少數與俄羅斯總統普丁公開會晤的歐盟領袖之一¹¹，種種行為使其立場顯得與歐盟主流格格不入。

⁹ 儘管奧班並非以歐盟正式名義出訪，卻在相關宣傳中使用歐盟輪值主席標誌，引發外界質疑其行為易造成誤導。歐盟外交與安全政策高級代表博雷爾（Josep Borrell）隨即公開澄清，強調奧班並未代表歐盟從事外交事務，並對其擅自行動表達譴責。

¹⁰ 異於波蘭及斯洛伐克，自 2010 年上台以來，奧班政府始終維持親俄立場，主張歐盟應對俄烏衝突保持中立，並與莫斯科維持合作關係。匈牙利反對向烏克蘭軍援與制裁俄羅斯能源進口，認為此舉將危及國家安全與經濟利益。奧班強調和平、安全及能源穩定的政策主軸，成功凝聚民意支持，實現第 4 度連任總理。

¹¹ 奧地利總理內哈默（Karl Nehammer, 2021-25）是另一位與俄羅斯總統普丁會晤的歐盟領袖之一。此外，2024 年 7 月 5 日，斯洛伐克總理菲佐（Robert Fico, 2023-）在 5 月遇刺康復後首度公開露面時表示，對奧班勇於訪問烏克蘭與俄羅斯以推動和平對話深表欽佩，並稱若健康許可，願與之同行，強調和平努力永遠不嫌過多。

3、試圖推動具爭議性的政策

奧班在擔任歐盟輪值主席期間推動多項具爭議性政策，屢與歐盟主流立場相左，特別在民主、人權與國際法層面引發廣泛批評。2024年11月，他宣布擬邀以色列總理納坦雅胡（Benjamin Netanyahu, 1996-99, 2009-21, 2022-）訪問匈牙利，並表示「不會執行」國際刑事法院（International Criminal Court, ICC）針對其發出的逮捕令，進而質疑 ICC 的正當性。同時，他也持續推動強硬的移民管控政策，主張應限制伊斯蘭信仰移民進入歐洲，以維護基督教文化與社會穩定（Krekó & Juhász, 2021: 183-205）。這類論述在中、東歐部分國家獲得支持與回響，惟在歐盟內部激起爭議，特別是在人權與宗教多元的議題上¹²。

4、整合歐盟極右翼政黨勢力

鑒於 2024 年 6 月歐洲議會大選後，極右派和右派勢力崛起，奧班更積極推動跨國右翼聯盟的整合。2024 年 6 月 30 日，他與奧地利、捷克等國保守政黨合作成立新黨團「歐洲愛國者」（Patriots for Europe, PffE），目前在歐洲議會中擁有 84 席（佔 12%），成為第三大黨團。PffE 的政策主張包括削弱歐盟權力、強調歐洲文化認同、反對非法移民與主張修正『歐洲綠色協議』等（Rankin, 2024）。奧班企圖藉由擴大極右翼影響力，重塑歐盟政策方向，並強化其民粹與威權領袖的政治地位，對歐盟內部共識與整合構成挑戰（Bayer, 2021）。上述這些與歐盟不同的價值觀所引發的爭議或衝突反映了奧班政府與歐盟之間的深層次分歧，也影響了歐盟內部的一致性，特別是在如何處理民主和法治問題方面，這些差異使得匈牙利奧班政府在歐盟內部的地位變得更加複雜和具挑戰性。

¹² 匈牙利等中、東歐國家除了擔心非法移民影響國內的就業情況外，還有宗教文化的理由，主張若是讓過多伊斯蘭信仰的難民進入，會威脅以基督教為根基的歐洲社會，因此產生自我防衛的心態。

伍、奧班的強人政治：改革或擴權？

基於匈牙利特殊的歷史與社會發展背景，並受到 2009 年歐債危機（European Sovereign Debt Crisis）、及 2016 年英國脫歐（Brexit）公投的影響，近年來歐洲民粹主義抬頭，極右派政黨崛起，並在許多國家引發民主倒退及爭議性的難民政策，這些趨勢進一步加劇了歐盟內部的分歧。奧班政府推出的若干法案被視為民主衰退的象徵，其內外政策也因此被稱為「奧班現象」（賀婷，2015：25；2019）¹³。

一、政治變革

1、制定新憲法與削弱憲法法庭權力

由於青民盟在國會有 2/3 的絕對多數優勢，即便在反對黨的反對下，仍然能自己快速地通過法律。2011 年 4 月 18 日國會通過了新憲法（又稱『匈牙利基本法』*Fundamental Law of Hungary*），並於隔年生效，正式取代了自 1949 年以來的『匈牙利共和國憲法』（*Hungarian Constitution of 1949*）（劉芳瑜，2016）。然而，因為其制定過程不透明、缺乏與反對黨溝通、未給予專業人士及一般大眾參與辯論的機會，內容上又較過往限制人民的基本權利、弱化權力分立、危害法治與限縮憲法法院審查範圍等等，被認為違反歐盟民主自由的價值（范聖孟等，2013）。新憲法生效後至 2021 年陸續通過了 9 次修正案，涵蓋司法、社會、經濟，及外交政策的變革。

憲法法庭曾是匈牙利政府作為維護人民權利的工具，透過違憲審查來

¹³ 「奧班現象」指 2010 年以來，奧班政府內外政策的整合。在政治方面，透過議會選舉制度改革，強化執政黨的地位；在經濟方面，透過市場干預，刺激經濟發展；在外交事務方面，則提出「向東開放」政策，轉向與東方（中國、俄羅斯）合作的東西平衡政策。在與歐美國家維護關係時，同時也要與東方國家發展經貿合作關係。針對歐盟事務，強調成員國民族國家權益，並與 V4 集團其他成員國聯合對抗歐盟的難民政策。因此，匈牙利在政治上受到「民主衰退」的批評，但經濟上卻逐漸復甦好轉，使奧班個人的國際影響力提升。

監督政府政策及立法權，而奧班政府通過以下決議削弱了憲法法庭大部分的權力。首先，增加憲法法庭法官人數至 15 人，並將憲法法庭庭長的任免加到議會選舉過程中，有利青民盟安排對自己有利的人選進入憲法法庭；其次，限縮憲法法庭司法審查的權力，在預算案等某些特定項目上憲法法庭無資格審查是否違憲，並將法官的退休年齡下修至 62 歲，導致超過 200 名法官強制退休，以利迅速達成司法體系高層人員的汰換；最後，增加司法程序的複雜度，一般公民幾無機會上訴到憲法法庭(伊子軒, 2018)(表 3)。

表 3：對司法機關的管制

時間	政策措施	具體內容
2010	調動獨立機關的官員，例如憲法法庭、檢察總長辦公室、選委會、國家審計辦公室、財政委員會等	將其更換為「效忠政府人士」，任期經過新的立法後延長為 9-12 年
2011	限制公民挑戰議會法律的合憲性	制訂新憲法並通過 350 項新立法，限制人民挑戰法律的合憲性與降低憲法對行政權的制衡，尤其是只能針對程序的合憲性，而不是對法律內容進行審查
2011-13	將任命法官的權力轉移到新設立的「國家司法辦公室」，並調降法官的退休年齡至 62 歲	新憲法降低法官退休年齡至 62 歲，200 位法官被迫提早退休，任命法官的權限轉移到新設立的國家司法辦公室 當所有新法官的任命於 2013 年 4 月全部完成時，奧班政府贏得約 70% 與政府有關的司法案件，在此之前，此一比例是 20%
2011	新憲法明訂『紅衣主教法』特別條款 (cardinal acts)	需有國會 2/3 的絕對多數才能加以修改
2020	設立「行政法庭」系統，負責審理與政府有關的案件	例如示威遊行、罷工、選舉等事項，法官由司法部任命

來源：羅至美 (2022: 845-46)。

2、修改選舉制度

新選舉法將國會選舉制度由「兩輪投票制」（絕對多數決）改為「單一選區兩票制」（並立制），議員數目由 386 名減至 199 名，其中 106 名為單一選區，93 名為名單比例代表制依照政黨得票做席次分配。因選區重新劃分，過去對左翼政黨有優勢的選區也被重新劃分調整，讓左翼政黨失去傳統優勢選區（表 4）。

表 4：改變選舉規則與競選措施

時間	政策措施	具體內容
2011	賦予約海外僑民選舉權	修改公民法，賦予約 100 萬海外僑民選舉權，目的在增加對奧班政府的支持選票
2011	修改選舉制度與重劃選區	將兩輪選舉制改為一輪的相對多數當選制。重劃有利於增加奧班政府當選席次的選區
2010-	調查反對黨與政治人物	以補助金使用不當與政治獻金不合法為由，調查反對黨與政治人物
2010-	包庇奧班政府中的貪腐事件	檢察機關拒絕對有關政府貪污犯罪的檢舉案件進行調查

來源：羅至美（2022：849-50）。

新選舉法亦允許境外匈牙利人投票，以及規定媒體在競選期間須免費播放政治宣傳廣告，增加了青民盟的得票優勢¹⁴（Magyar & Madlovics, 2022）。此外，政黨分配部分有「選票轉移機制」，也就是說得票率高於 5% 的政黨，在單一選區落敗候選人所獲得的選票可以轉移至政黨分配部分計算，而獲勝者只能轉移與最高落敗者相比多出的票。轉移後的票將獨立計算席次，不會考慮各政黨在地方拿了多少席次，因此容易造成「大黨恆大、小黨恆小」的現象（魏嘉瑀，2018）。

¹⁴ 反對黨主要通過商用電視台來進行選舉宣傳，而免費廣告必然降低商用電視台播放政治廣告的頻率。相對地，對於主要使用公共電視台的執政黨來說，並沒有太大的影響。

二、社會變革

1、掌控媒體權

2010年國會通過新媒體法，建立「全國媒體及通訊委員會」，對廣播、電視、報刊、網路等媒體的新聞報導實行監管，對「不公平」、「不符公眾利益」的報導進行處罰，而委員會的負責人則由改由總理任命。自2010年奧班政府執政以來，與青民盟友好的人士陸續掌控公共媒體、第二大私人電視頻道、網路媒體及報紙等，並只能播放有利於政府的新聞報導，也限縮反對媒體能播放的地區。又如2016年傳統左翼立場的《人民自由時報》因報導青民盟官員貪污，之後被迫停刊。此外，許多獨立性的報社或電子媒體，因受到與政府友好的商業人士收購或者因無法更換營業執照而關閉(表5)。

2、管制國內非政府組織

自2017年起，匈牙利政府推行多項法案以加強對國內非政府組織(NGOs)的管制，引發國際對其民主退化的關切。該年修訂『高等教育法』(*Amendments to Act on National Higher Education*)，規定非歐盟國家設立的大學須符合匈牙利特定營運標準，否則不得頒發學位。此法導致由索羅斯創辦的中歐大學(Central European University, CEU)於2019年將校本部遷往奧地利維也納，結束其在匈牙利25年的運作¹⁵。

¹⁵ 奧班政府聲稱，推動限制非政府組織與外國資助活動的法案，旨在防範外國干涉與維護國家安全。然而，批評者認為，這些措施實際上是政府壓制異議與鞏固權力的手段。在民主社會中，通常扮演監督政府、促進人權與提供社會服務的重要角色，但在匈牙利，它們卻被政府視為外國代理人，並受到敵視對待。特別是索羅斯創立的「開放社會基金會」(*Open Society Foundations*)為甚，由於其倡導民主治理、法治、言論自由與移民權利，長期遭奧班政府指控為干涉內政的外國勢力。奧班更多次公開批評索羅斯推行「開放邊界」政策，危害匈牙利的主權與基督教價值。

表 5：對大眾媒體的管制

時間	政策措施	具體內容
2010	設立媒體監督委員會	審視媒體的報導內容，委員會可依其行政裁量權處以高額罰金
2010-	獨厚特定親政府媒體	多數的政府廣告經費給予友善政府的媒體
2011	資遣 1000 名國營媒體人員	除了資遣 1000 名國營媒體人員外，並由「媒體監督委員會」指導國營媒體新聞報導
2014	立法限制對公眾人物的批評	新法規定對公眾人物的批評只有在合法正當的公眾利益下才被允許
2018	成立中歐新聞與媒體基金會（Central European Press and Media Foundation, CEPMF）	將 470 家友善政府媒體整併入，政府特許不受競爭法有關媒體不得集中的限制
2016-21	獨立性媒體被收購或關閉	許多獨立性的報社或電子媒體，受到與政府友好的商業人士收購或者因無法更換營業執照而關閉

來源：羅至美（2022：846-47）。

同年，匈牙利國會通過『外國資助非政府組織透明化法』（*Transparency of Organizations Receiving Foreign Funds Law, 2017*），要求所有接受一定金額以上外國資助的非政府組織必須登記並揭露資金來源，否則可能面臨罰款或解散，引致多個國際與本地組織縮減或終止其在匈牙利的活動（European Parliament, 2017）。

2023 年 12 月，進一步通過『國家主權保護法』（*Defence of Sovereignty Law*），設立「主權保護局」（Sovereignty Protection Office），賦予其調查權限，以監控接受外資的個人與組織。此法遭歐盟批評違反法治與基本權利原則，歐盟執委會於 2024 年 2 月啟動侵權程序，並於同年 10 月正式向歐洲法院（European Court of Justice）提告匈牙利政府。

3、限制婚姻與家庭關係

在 2020 年，匈牙利國會通過憲法修正案，重新界定婚姻與家庭的法律定義，將婚姻限定為一男一女之間的結合，並明確規定「父親為男性、母親為女性」的親子關係。此外，該修正案限制領養權的適用範圍，將「已婚夫婦」列為主要收養對象，排除未婚或同居伴侶，並實質剝奪同性伴侶的收養資格（無作者，2020）。又於 2021 年通過『反同性戀法』（*Hungarian Anti-LGBTQ Law*），禁止校園內傳播 LGBTQ 相關內容（無作者，2021），此舉被視為鞏固傳統家庭價值觀，亦引發國內外對人權與性別平等的關切（表 6）。

表 6：對非政府組織的管制

時間	政策措施	具體內容
2014	對批評政府的非政府組織進行稅務調查	以經費使用不當與稅務理由，對批評政府的非政府組織進行調查
2017	立法通過『外國資助非政府組織透明化法』	立法限制非政府組織的活動與資金來源，規定所有接受外國資金超過一定金額的非政府組織，必須向政府登記並公開其外國資助來源，否則將面臨罰款甚至解散的風險
2017	立法禁止中歐大學運作	指控索羅斯與歐盟執委會的官僚聯手，企圖透過難民政策，進行傷害匈牙利利益的國際陰謀，因立法禁止隸屬「開放社會基金會」體系下中歐大學的運作
2018	通過『制止索羅斯法案』（ <i>Stop Soros Law</i> ）	奧班政府指控索羅斯意圖將大批穆斯林移民引進匈牙利，訂立新法，明文規範所有協助難民尋求庇護的行為為非法，並對部分非政府組織協助移民的活動課以 25% 的移民稅
2028	立法禁止非暴力示威抗議活動	因 2017 年俄羅斯總統普丁訪問該國時，引發大規模「口哨抗議事件」，故再次通過新法，不允許非暴力的抗議干擾活動
2021	通過『反同性戀法』	因違反同性人權，再度引發歐盟執委會以違反歐盟法的規定進行干涉

來源：羅至美（2022：847-48）。

三、經濟變革

1、非自由的民主國家

2014 年 7 月 26 日，奧班（Orbán, 2014）在羅馬尼亞的巴伊萊圖舒納德（Băile Tușnad）發表演說時，批評 2008 年金融危機以來的全球政治與經濟情勢，認為自由主義與福利國家體制已無法回應當代挑戰。他主張應建立一個「非自由主義民主」¹⁶，以基督教價值為基礎，發展不同於西方自由民主的治理模式（Orbán, 2014; 魏嘉瑜, 2018）。奧班認為，自由主義民主過度強調個人自由與多元價值，削弱了社會凝聚力與國家競爭力，並引發文化認同危機。他強調「以勞動為基礎」的發展模式，認為國家利益應優先於個人自由，並稱中國、俄羅斯與土耳其等國是兼顧經濟成長與政治穩定的成功典範，儘管其未採用傳統自由民主主義的政治架構。

2、課徵特別稅

為彌補財政赤字，奧班政府自 2010 年起陸續推動多項特別稅措施，針對電信、能源與零售業等高營收企業實施臨時稅收，以增加國庫收入。自 2011 年起，亦開始對家庭課稅，稅率為 16%，惟有子女者可享退稅優惠（無作者, 2010）。國會在 2012 年通過『通訊稅法』（*Act on Telecommunication Tax*），對個人與企業課徵通話與簡訊稅，每分鐘與每封簡訊各課 2 福林，僅緊急通訊與慈善用途除外。2013 年，奧班政府更提案開徵全球首創的網路流量稅，對網路服務供應商每 1GB 課徵 150 福林¹⁷，引發廣泛爭議與民眾抗議（楊芙宜, 2014）。此類稅制被批評為限制言論與資訊自由，並對國內

¹⁶ 「非自由的民主」用來描述那些儘管透過選舉產生政府，卻在執政後限制基本自由與民主制度的政體；根據扎卡利亞（Zakaria, 2007），自 20 世紀以來，全球已有超過百個國家定期舉行選舉，形式上可稱為「民主國家」，但其中部分政權上台後便進行修憲、削弱司法獨立、打壓反對聲音或限制新聞與言論自由。他將這類政體界定為「非自由的民主」，或稱「民選的專制」（*elected autocracy*），強調其背離自由主義民主的核心價值，如法治、權力分立與基本人權保障。此概念對於分析匈牙利總理奧班所推行的治理模式具有高度解釋力，特別是在其強化國家控制、削弱公民社會與挑戰歐盟價值觀的背景下。

¹⁷ 1 福林（Hungarian Forint）約等於 0.09 新台幣。

企業與消費者形成額外負擔，引發社會與商界不滿。儘管政府強調此舉為財政穩定與公平負擔之必要手段，實際上卻被視為加強政府對經濟與媒體控制的政策工具。

四、外交事務的轉變

1、緊縮移民政策

自 2015 年歐洲難民危機爆發以來，非法移民潮達到高峰，匈奧班以維護國家安全與基督教文化價值為理由，認為穆斯林與非洲裔移民將威脅匈牙利的民族與基督教的認同，成為歐盟中最堅決反對移民的國家。為應對難民潮，於 2015 年 6 月起在塞爾維亞邊境修建了長達 175 公里的圍牆，並授權軍警使用非致命武器防堵非法入境者。同時，匈牙利修法加重對非法入境者的刑罰，並公開反對歐盟強制分配難民的政策。奧班並曾試圖發動全民公投及修憲的方式，來拒絕接受歐盟的難民配額與安置制度，引發與歐盟之間的嚴重衝突與爭議（Kallius, et al., 2016）。

2、擴大「向東開放」政策

歐盟自 2014 年起因烏克蘭危機與俄羅斯關係日益緊張，匈牙利卻選擇深化與俄、中兩國的戰略合作，顯示其外交路線漸趨「東向化」。2014 年，匈牙利與俄羅斯簽署協議擴建帕克什核電廠，並於 2021 年與俄羅斯天然氣工業公司（Gazprom）簽訂供氣協定，有效期至 2036 年，進一步強化對俄能源依賴（Knoema, 2021; Sadecki, 2014）。在對中政策方面，匈牙利是首個加入中國「一帶一路」倡議（Belt and Road Initiative, B&R）的歐盟成員國。自 2017 年兩國關係升級為「全面戰略夥伴關係」後，合作涵蓋基礎建設、教育及金融等領域。2020 年，匈、中簽署貸款協議共同建設匈塞鐵路；2021 年，更批准中國復旦大學在布達佩斯設立海外分校，引發國內外爭議¹⁸，外

¹⁸ 2021 年 6 月 5 日，首都布達佩斯爆發反對復旦大學布達佩斯分校計劃的大型示威；2021 年 6 月 15 日，匈牙利國會以通過給復旦捐贈建校用地提案，使得布達佩斯市長要求要

界質疑其親中政策可能影響學術自由與國家利益（Végh, 2022）。

陸、歐盟的警示與採取的因應措施

一、歐盟的警示

由於匈牙利的民主發展仍過於短暫，開放社會未臻成熟與穩定，亦尚未建構民主防衛機制抵抗保守主義的反撲；另一方面，面對匈牙利持續推出有違『歐盟基本權憲章』（*Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000*）的法案與「改革計畫」，歐盟監督機制的介入，進一步激化了民族主義者與反自由主義的怒火，更強化疑歐派的勢力（Kelemen, 2020）。歐盟對匈牙利陸續提出警示並揚言進行制裁，主要包括：

1、2015 年 6 月，歐洲議會投票通過要求執委會提出就匈牙利法治倒退提出制裁方案，但同年 10 月的投票並未通過啟動『里斯本條約』第 7 條的制裁機制¹⁹。

2、2018 年 4 月，歐洲法院裁定『透明化法』違反了歐盟法律，認為其過於限制性並侵害了基本的結社自由權（European Court of Justice, 2020）。然而，匈牙利政府對裁決未予以實質回應，並持續實施類似立法措施，顯示對歐盟法律效力的抗拒態度。

在 2022 年的國會大選前對此進行公投；隨後匈牙利政府宣佈就復旦大學布達佩斯分校計劃一事將在 2023 年舉行公投，決定是否仍進行計劃；2022 年 5 月 18 日，匈牙利憲法法院駁回了布達佩斯市長辦公室提出的公投要求，理由是根據匈牙利憲法，不能就簽署的國際條約舉行公民投票。

¹⁹ 波蘭「法律與正義黨」（Law and Justice Party, PiS）自 2015 年重新執政以來，雖未如匈牙利青民盟擁有國會三分之二的修憲多數，仍積極推動司法與媒體改革，企圖強化對法院系統的控制。此舉引發歐盟執委會關切，認為其措施削弱司法獨立，破壞三權分立的原則。歐盟執委會自 2016 年起即針對波蘭司法改革展開調查與對話程序，惟波蘭仍未依建議調整改革內容，使得時任歐盟執委會第一副主席蒂馬文斯（Frans Timmermans）於 2017 年 12 月 20 日，以波蘭的作為「嚴重違反法治原則」，構成對歐盟基本價值的明確風險（clear risk），正式宣布啟動『歐盟條約』第 7 條程序，象徵歐盟對法治倒退的嚴正關切。

3、2018年9月，歐洲議會以壓倒性的448票對197票通過決議，譴責匈牙利政府壓制媒體自由、歧視少數族群並破壞司法獨立，其行為違反『里斯本條約』第2條所規定的民主、法治與人權等核心價值，正式啟動第7條制裁程序²⁰（European Parliament, 2018）。

4、2024年6月13日歐盟最高司法機構歐洲法院裁定，因匈牙利拒絕執行2020年的裁決²¹，沒有對邊境移民和尋求庇護者的政策加以改革，必須繳納2億歐元的罰款²²，並每日追加100萬歐元的罰金，直至完全落實相關庇護政策改革（European Court of Justice, 2024）。

5、2020年後匈牙利陸續被國際機構評為「選舉式獨裁政體」，是歐盟成立以來，首度出現「非民主政體」的會員國。認定「匈牙利政府以刻意與系統性方式」傷害自由民主，不再是一個完全民主的國家，而是「選舉式的獨裁政權」，並指責歐盟理事會（European Council 歐盟高峰會）的不作為（inaction）加重了此一問題的惡化，強調歐洲聯盟必須竭盡所能，使匈牙利回歸到符合歐洲價值²³。

²⁰ 2018年9月12日，歐洲議會同意援引『里斯本條約』第7條對匈牙利的「民主倒退」啟動制裁程序。該動議由荷蘭綠黨議員 Judith Sargentini 提出，儘管綠黨屬於歐洲左翼政團，但該提案亦獲得部分右翼議員的支持，反映出對匈牙利民主與人權現狀的跨黨派關切。然而，此結果讓匈國外長批評歐洲議會投票作假，表示將採取法律行動反制，進一步升高匈牙利與歐盟之間的對立。

²¹ 2015年歐洲難民危機期間，歐盟啟動臨時安置計畫，要求成員國依比例接受難民。然而，匈牙利、波蘭與捷克三國拒絕履行接收義務，違反歐盟所強調的「團結原則」（principle of solidarity）。2019年10月，歐洲法院檢察長（Advocate General）指出，此舉是對歐盟法治結構的嚴重挑戰，稱其為「危險的第一步」，可能導致依法建構的社會秩序瓦解。2020年，歐洲法院裁定三國違反歐盟義務，正式確認其未履行接收難民的法定責任。匈牙利政府對此裁決表達異議，認為已關閉「過境區」（transit zones），且已強化邊境管理，故裁決對現實政策「無實質意義」。此舉反映奧班政府對歐盟法律裁決的抵制態度，並再次凸顯其主權優先的政治立場。

²² 歐洲法院於其判決書中指出，匈牙利政府未能遵守2020年法院對其庇護政策所作出的裁決。具體而言，匈牙利未採取必要措施，確保「尋求國際保護的申請者，在庇護申請被駁回後，或作為非法滯留的第三國國民面臨驅逐時，有權於上訴程序進行期間留在匈牙利，直至最終裁決作出」。此一做法違反了歐盟法律中關於庇護程序與基本人權保障的相關規定。

²³ 歐洲議會以433票贊成、123票反對，認為總理奧班以民粹主義統治下的匈牙利是「選舉式威權主義的混合政體」，「嚴重違反」歐盟民主規範。歐洲議會議員在這項決議中針

2022 年 9 月 15 日，歐洲議會以 433 票贊成、123 票反對的絕對多數通過象徵性的決議，正式指出匈牙利已「不再是一個完全民主的國家」，並批評其政府透過「刻意且系統性的方式」侵蝕自由民主制度。該決議同時抨擊歐盟理事會對匈牙利民主倒退現象的「不作為」，間接促使情勢惡化，並強調歐盟應採取更具決斷力的行動，以確保匈牙利回歸歐盟基本價值，包括法治、民主與人權。

二、歐盟的因應措施

1、『歐洲聯盟條約』第 7 條機制

『歐洲聯盟條約 / 里斯本條約』第 7 條賦予歐盟可懲罰違反「哥本哈根標準²⁴」（Copenhagen Criteria）的成員國，凡嚴重違反歐盟價值觀²⁵的成員國將遭到制裁，此項制裁包含凍結投票權、被撤銷所有援助，甚至可逐出歐盟（European Council, 1993）。根據規定，如果成員國政府違反歐盟的基本價值觀時，其處理的程序與步驟依次為：

對匈牙利憲政和選舉制度、司法獨立、潛在貪腐、公共採購案違規、LGBTQ+權利，以及媒體、學術和宗教自由表達憂心。然而歐洲議會的表決大致上僅具象徵性，不會改變歐盟的重要議題，須經包括匈牙利在內全體 27 個成員國無異議通過的決策過程，例如對俄羅斯實施制裁。

²⁴ 歐盟於 1999 年『阿姆斯特丹條約』正式生效後，增設了『歐盟條約』第 7 條機制，賦予歐盟在成員國嚴重且持續違反歐盟價值時進行懲戒的法律依據。此條款被視為歐盟內部的「憲政核選項」（constitutional nuclear option），在最嚴重情況下可剝奪違規國的投票權，以維護整體法治秩序與價值共識。另外，與此相關的「哥本哈根標準」，則是歐盟對潛在新成員國的基本要求標準。此標準於 1993 年哥本哈根歐洲理事會高峰會中提出，成為 2004 年中東歐 10 國加入歐盟的重要依據。主要包括：開放市場、透明政府、尊重獨立媒體、開放邊境、文化多元、保護弱勢和反對仇外。

²⁵ 『歐盟條約』第 2 條列明了歐盟的價值觀，包括「尊重人類尊嚴、自由、民主、平等、法治及尊重人權（包括少數族群的人權）之價值」，而成員國的社會須奉行「多元主義、非歧視、包容、公義、團結及男女平等」。歐盟明確表達其作為「價值共同體」（community of values）之法律與政治信念，成為維護歐洲統合法性的重要支柱。該條款亦為歐盟憲政架構的根本性法律依據，亦為啟動第 7 條懲戒程序的核心標準。

- (1) 1/3 的成員國、歐洲議會或歐盟執委會提交有理據的報告，指摘某成員國存在嚴重違反歐盟價值觀的「明確風險」(clear risk)；
- (2) 歐盟理事會聽取被指摘成員國的回應，以及成員國是否正採取措施糾正問題；
- (3) 獲歐洲議會同意後，歐盟理事會在 4/5 同意下，可接納第 1 點提及的相關報告。被指摘的當事國不能投票，27 個成員國的 4/5 多數，即是要有至少 22 個成員國贊成；
- (4) 獲歐洲議會同意，並獲得相關成員國提交自己的觀察報告後，歐盟理事會在一致同意下，可斷定相關成員國存在「嚴重且持續違反」(serious and persistent breach) 歐盟價值觀的情況，而不純粹是第 1 點中的「存在風險」；
- (5) 第 4 點過關後，歐盟理事會以「條件多數決」(qualified majority voting, QMV)，即至少 55% 成員國 + 65% 歐盟人口) 通過後，可懲罰相關成員國，包括暫停該成員國在理事會的投票權；
- (6) 歐盟理事會可以透過「條件多數決」裁定，該成員國已重新遵守歐盟價值觀，得取消懲罰。

然而，『歐盟條約』第 7 條儘管提供了懲罰機制，其實際的操作卻面臨高度的政治障礙。由於制裁實施的步驟是先提出警告，若再犯不改，才會真正實施制裁，且必須獲得歐盟理事會的一致決，由於匈牙利已揚言將在投票時否決，通過制裁可能是遙遙無期²⁶。

2、凍結歐盟的預算補助

早在 2013 年 3 月 8 日，德國、丹麥、芬蘭和荷蘭等國外長曾聯名致函

²⁶ 由於匈牙利已多次公開表明，若未來有其他國家遭遇同樣程序，其將動用否決權阻止制裁，這使得落實制裁的機會變得十分渺茫，形成「集體行動困境」(collective action dilemma) 的難題。在歐盟史上曾被其他成員國聯手制裁的國家是奧地利，係因該國 1999 年組成了包括極右自由黨的政府，是二戰後第一個包含極右勢力的西歐國家政府，因此其他 14 個成員國在 2000 年聯手制裁奧地利。但當時不是動用第 7 條的規定，而只是各國暫停跟奧地利的聯繫，孤立對方，但制裁並無成效，最終在同年稍後取消。

歐盟執委會主席巴洛索（José Manuel Barroso, 2004-14），建議設立新的機制，可以用政治談判或削減該國獲得從歐盟補助的經費，促使成員國遵守基本的民主原則（European Commission, 2013）。

2018 年 5 月初，執委會藉由提出 2021-27 年長期預算草案的機會，同步提出了「法治條件機制」（rule of law conditionality mechanism），將預算補助與成員國的法治表現掛勾。一旦歐盟成員國未能具備有效司法體系或是尊重媒體自由，補助的資金可能會被凍結或限制。據此，若理事會認定某會員國存在長期而普遍地影響法治原則的行為或政府不法作為，則可以凍結「歐盟結構基金」（European Structural Funds）等預算補助（European Commission, 2018）（表 7）。

表 7：2014-20 年結構與投資基金在中歐國家的分配情況

國家	分配金額	佔比
匈牙利	25,013,873,769	5.4%
波蘭	86,111,617,468	18.7%
捷克	23,865,020,959	5.2%
斯洛伐克	15,287,323,396	3.3%

來源：European Commission（2014）。

2020 年 11 月，歐盟執委會提出全新內部財政制裁機制，若成員國「違反法治原則」、或「影響歐盟財務安全」時，可停止其長期預算撥款與新冠復甦基金的發放。歐洲議會於 2020 年底投票通過提案，後經歐盟理事會共同同意後，於 2021 年 1 月 1 日正式生效，被視為歐盟對抗民主倒退的重要工具（Blauberger & van Hüllen, 2021）。未來執委會僅需要歐盟理事會的條件多數決同意，即可對違反國行使財務上的制裁能力（European Commission, 2020）。2022 年起，歐盟執委會宣布暫停向匈牙利發放部分結構基金等，要求其履行法治改革的承諾後方可解凍資金（表 8）。這是歐盟首次根據該機制對成員國進行財政懲罰，顯示出對匈牙利民主倒退的制度性回應與嚴重關切。

表 8：歐盟近年來對匈牙利的制裁措施

類別	時間	制裁內容	金額	原因
凍結資金	2022-24	暫停歐盟資金發放	約 190 億歐元	法治問題及民主標準違規
資金扣減	2024	扣減預算支付	2 億歐元	未支付歐盟庇護法規罰款
阻止資金發放	2024	阻止復甦計劃資金發放	約 67 億歐元	腐敗問題及法治擔憂
罰款	2024	庇護法規違規罰款	每日 100 萬歐元	未能遵守歐盟庇護法規
扣留資金作為制裁	2024	移民法規違規罰款	2 億歐元	違反歐盟移民法規，延遲改革

來源：整理自 Guardian (2024)、及 Financial Times (2024a, 2024b)。

3、進行司法訴訟與裁決

歐洲法院多次裁定匈牙利政府的若干政策違反歐盟法律。然而，奧班政府經常延遲或拒絕執行裁決，挑戰歐盟的超國家治理權限。具體爭議包括：

(1) 反移民法

匈牙利政府限制庇護申請、將協助移民的非政府組織定為非法，並在邊境築牆。對此，歐洲法院認定其反移民法與政策違反『歐洲人權公約』(European Convention on Human Rights, 1953) 對難民保護與人權的基本承諾 (European Court of Justice, 2020)。

(2) 媒體法

奧班政府通過的媒體監管法，對新聞機構施加了嚴格的限制，並允許政府控制公共媒體。歐洲法院認為，這些措施壓制了新聞自由，破壞了民主的監督機制 (Bayer, 2021)。

(3) 外資透明化法

該法要求所有接受外國資助的非政府組織需註冊並公開資金來源，否則可能被解散。歐洲法院裁定此舉違反結社自由，有針對性地壓制了合法活動，並對民間社會構成歧視性限制（European Court of Justice, 2020）。

4、國際與區域聯合譴責

歐盟成員國多次聯合發聲，譴責匈牙利的政策背離民主與自由價值。同時，包括自由之家（Freedom House, 2023）、人權觀察（Human Rights Watch, 2022）、無國界記者（Reporters Without Borders, 2023）等國際組織均指出，匈牙利正處於民主與人權侵蝕的風險之中。儘管面臨國際壓力，奧班政府仍持續透過宣揚「民族主權」與「歐洲多樣性」，將歐盟描繪為外部干涉者，進而鞏固其國內政治支持。

柒、結論：民主衰退對歐盟影響與挑戰

綜合本文分析可以得知，奧班政府自執政以來，透過修憲、削弱憲法法院權能、打壓媒體與學術自由、推行排外與反同性戀政策，嚴重違背歐盟所強調的基本價值與「哥本哈根標準」。歐洲議會雖多次對匈牙利狀況進行辯論，最終於 2018 年 9 月以壓倒性票數通過啟動『歐盟條約』第 7 條程序，然整體制裁進展緩慢，反映出歐盟在面對成員國民主倒退時的制度性困境。

一、東西歐發展失衡

2004 年歐盟的首次大規模東擴，將許多原屬共產體制的國家納入，這些國家轉向西方民主體制，但在經濟與社會發展上與舊有的西歐成員國相比，仍存在顯著差距。這種發展不平衡，加上東西歐在價值觀和文化上的差異，為歐盟一體化政策帶來挑戰。加入歐盟後，這些新成員國在經濟與外交政策上往往受限於歐盟的共同政策，導致東歐國家與西歐國家之間的发展差距進一步擴大。

匈牙利尋求與中國和俄羅斯的經濟與能源合作，正反映出歐盟發展不平衡的長期結果。例如，2017年歐盟議會曾討論「多速歐洲」(Multi-Speed Europe)的發展模式²⁷，旨在允許成員國有不同的發展步調。然而，V4集團的成員國強烈反對該模式，擔心這樣會使它們在關鍵政策中被排除，進一步加劇東西歐發展差距的問題。

二、歐盟是否有足夠制裁力問題

歐盟在執行對違反民主價值國家的制裁時，往往受限於成員國之間的共識機制。過去匈牙利與波蘭等國互為盟友，彼此支援、共同抵制制裁措施，削弱了歐盟的集體行動能力。此外，歐盟在處理爭議事件上仍有不同的步調的情況，以匈牙利為例，儘管2015年歐洲議會曾要求啟動調查與制裁，最終投票未通過，直至2018年才正式啟動『歐盟條約』第7條程序；相較之下，波蘭在2015年底政黨輪替後迅速遭歐盟於2016年啟動法治審查，2017年即啟動第7條程序，顯示歐盟內部處理類似問題時步調不一。

歐盟長期依賴經濟誘因與法律機制鼓勵成員國遵守民主規範，但若無法有效處理違反價值的行為，不僅削弱其威信，更可能引發模仿效應，動搖歐洲整合根基。同樣的難題是，若歐盟制裁過重，恐激化民粹與疑歐情緒，進一步阻礙整合進程。因此，如何在尊重主權與維護價值之間取得平衡，成為歐盟當前的關鍵挑戰。

三、「利益」與「認同」的矛盾

歐盟民主政治面臨的重要挑戰之一，是來自「認同政治」(identity politics)的分歧。歐盟原本希望透過經濟整合與共享歷史文化價值，建立跨國界的歐洲認同，以消弭族群、宗教與語言等分歧。然而，實際執行結果顯示，成

²⁷ 早在2017年前，歐盟內部已以個案方式實行「多速歐洲」模式，讓部分國家依整合意願與能力採不同步調發展，但直到2017年才首次被正式提出作為整合路線。

員國在「利益分配」與「認同建構」上的期待存在落差（卓忠宏，2021：238-44）。歐盟難民政策正突顯此矛盾。儘管歐盟強調集體責任分擔，匈牙利、波蘭與捷克等國仍以國家安全為由拒絕接受難民配額，反映出「有福同享、有難不同當」的現象。這種以國家利益優先的態度，削弱了歐盟共同體意識與制度凝聚力，進一步挑戰其作為價值共同體的基礎。

四、歐洲共同價值受到挑戰

匈牙利的民主倒退不僅是國內治理問題，更深層地反映出歐盟在推廣價值觀與維持內部一致性上的困境。隨著匈牙利與波蘭等右翼民粹勢力的崛起，歐盟在移民政策、司法獨立、同性戀權利等議題上出現明顯分歧，削弱了成員國間的信任與政策協調力。特別是英國脫歐後，反自由、反移民的民粹風潮蔓延歐洲，使歐盟更難維護「人權與法治一致性」的基礎。若成員國未能在法治保障上保持一致，將動搖歐盟體系中的「相互信任」原則（吳建輝，2019）。

2020 年，匈牙利外長史吉雅拖（Peter Szijjarto, 2014-）表示，將與波蘭倡議建立聯合法治機構，改善歐盟內部執法不透明的問題，企圖對抗歐盟的價值審查與制裁，反映出核心價值推動已遭挑戰。若歐盟持續無法有效處理這些內部分歧，甚至讓更多成員國與匈、波結盟，歐盟整合將面臨更大風險。匈牙利的案例顯示，即便仰賴歐盟資金支持，成員國仍可能在執政黨主導下背離歐洲核心價值，暴露歐盟治理與價值輸出之侷限。

總結而言，匈牙利的民主倒退不僅是單一國家的內政問題，更對歐盟價值體系構成實質挑戰，暴露出其在內部治理與價值推廣上的制度性困境。在共識決機制與政治聯盟的制衡下，『歐盟條約』第 7 條制裁程序難以發揮實質效力，削弱了歐盟作為價值共同體的正當性與道德權威。此一矛盾不僅影響歐盟對內的整合穩定，也限制其在全球事務中的影響力，成為未來深化整合與制度改革的重要課題。

參考文獻

- 伊子軒，2018。〈制裁強人奧班：從匈牙利開始的歐盟新戰國時代〉《UDN 轉角國際網》，10月4日（https://global.udn.com/global_vision/story/8663/3396961）（20250216）
- 吳建輝，2019。〈匈牙利、波蘭違民主倒退，歐盟基石動搖〉《新新聞》1月19日（<https://www.storm.mg/article/832242?page=2>）（20250216）
- 卓忠宏，2021。〈歐洲治理危機：「利益」與「認同」的落差〉《歐美研究》51卷2期，頁219-66。
- 洪茂雄，1994。〈後共產主義時代匈牙利的政治發展〉《問題與研究》33卷8期，頁53-66。
- 范聖孟、劉育偉、劉瀚嶸，2013。〈時代巨輪的轉變——匈牙利武裝抗暴五十年後憲政體制之觀察〉《國防大學通識教育學報》3期，頁1-22。
- 無作者，2010。〈匈牙利為降低赤字，開徵特別稅和家庭稅〉《鉅亨網》10月14日（<https://news.cnyes.com/news/id/3193737>）（20250216）。
- 無作者，2020。〈匈牙利擬修憲定義婚姻為「男女間結合」，禁同性伴侶收養子女〉《雅虎新聞》，12月17日（<https://tw.news.yahoo.com/匈牙利擬修憲定義婚姻為-男女間結合-禁同性伴侶收養子女-082447451.html>）（20250217）
- 無作者，2021。〈匈牙利 LGBTQ 新法犯眾怒，荷總理直言歐盟不能容〉《中央通訊社》6月25日（<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202106250201.aspx>）（20250215）
- 賀婷，2015。〈歐爾班現象初探〉《俄羅斯學刊》7卷42期，頁25-32。
- 賀婷，2019。〈匈牙利的民主衰退與歐盟的應對〉《俄羅斯學刊》9卷51期，頁84-100。
- 楊芙宜，2014。〈匈牙利開首例 將課徵網路稅〉《自由時報》10月24日（<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/824303>）（2025/2/18）
- 維基百科，2025。〈各國家和地區民主指數清單〉2月27日（<https://zh.wikipedia.org/zh-tw/各国家和地区民主指数列表>）（2025/2/14）
- 劉芳瑜，2016。〈脆弱的民主政體——匈牙利的轉型正義〉《報導者》11月4日（<https://www.twreporter.org/a/transitionaljustice-series-hungary>）（20250216）
- 魏嘉瑜，2018。〈昔日民主鬥士，今日民粹強人——匈牙利國會大選結果出爐，現任總理奧爾班三度連任〉《風傳媒》5月8日（<https://www.storm.mg/article/422047?page=2>）（2025/2/15）

羅至美，2022。〈匈牙利的民主衰退與歐盟的治理困境：對經濟自由主義的挑戰〉

《人文及社會科學集刊》34 卷 4 期，頁 841-85。

Bánkuti, Miklós, Gábor Halmai, and Kim Lane Scheppele. 2012. “Hungary’s Illiberal Turn: Disabling the Constitution.” *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 3, pp. 138-46.

Bayer, Judit, Bernd Holznapel, Katarzyna Lubianiec, Adela Pintea, Josephine B. Schmitt, Judit Szakács, Erik Uszkiewicz. 2021. “Disinformation and Propaganda: Impact on the Functioning of the Rule of Law in the EU and its Member States.” European Parliament Think Tank

([https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU\(2021\)653633](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_STU(2021)653633)) (2025/2/27)

Bíró-Nagy, András. 2017. “Illiberal Democracy in Hungary: The Social Background and Practical Steps of Building an Illiberal State.” Barcelona Centre for International Affairs, CIDOB. (<https://www.cidob.org/en/publications/illiberal-democracy-hungary-social-background-and-practical-steps-building-illiberal>) (2025/4/9)

Blauberger, Michae, and Vera van Hüllen. 2021. “Conditionality of EU Funds: Promoting Democracy and Rule of Law.” *Journal of European Integration*, Vol. 43, No. 6, pp. 641-56.

Bozóki, András, and Dániel Hegedűs. 2018. “An externally constrained hybrid regime: Hungary in the European Union.” *Democratization*, Vol. 25, No.7, pp.1173-89.

Clancy, Laura. 2022. “Hungarians Differ in Their Evaluations of Democracy under Orbán’s Leadership.” Pew Research Center, August 3

(<https://www.pewresearch.org/short-reads/2022/08/03/hungarians-differ-in-their-evaluations-of-democracy-under-orbans-leadership/>) (2025/3/29)

Economist Intelligence Unit. 2023. “Democracy Index 2023.”

(<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2023/>) (2025/02/20)

Economist Intelligence Unit. 2024. “Democracy Index 2024.”

(<https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2024/>) (2025/03/26)

European Commission. 2014. “Summary of the Partnership Agreement for Hungary, 2014-2020.” August 26

(<https://commission.europa.eu/document/download/a38e902e-6545-4b07-8501->

- 2ffed93ed8e7_en?filename=partnership-agreement-hungary-summary-aug2014_en.pdf) (2025/4/24)
- European Commission. 2018. “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Protection of the Union’s Budget in Case of Generalised Deficiencies as Regards the Rule of Law in the Member States.” March 24 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0324>) (2025/4/24) (2025/4/6)
- European Commission. 2020. “Rule of Law Conditionality: New Mechanism to Protect the EU Budget.” (https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/protection-eu-budget/rule-law-conditionality-regulation_en) (2025/4/7)
- European Commission. 2023. “Standard Eurobarometer 100.” December 1 (<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3053>) (2025/02/27)
- European Council. 1993. “Conclusions of the Presidency.” June 21-22 (<https://www.consilium.europa.eu/media/21225/72921.pdf>) (2025/4/9)
- European Court of Justice (ECJ). 2020. “Judgment of the Court (Grand Chamber) .” (in Case C-78/18, Commission v Hungary (Transparency of Associations).” June 18 (<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=227569&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=13313651>) (2025/4/9)
- European Court of Justice (ECJ). 2024. “Hungary Must Pay a Lump Sum of EUR 200 Million and a Daily Penalty of EUR 1 Million for Failing to Comply with a Previous Judgment on Asylum Procedures.” June 13 (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2024-06/cp240097en.pdf>) (2025/4/6)
- European Parliament. 2017. “Infringements - Hungary: Commission launches infringement procedure for law on foreign-funded NGOs.” Jul 13 (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_17_1982) (2025/4/12)
- European Parliament. 2018. “Rule of law in Hungary: Parliament calls on the EU to act.” Press Releases, September 12 (<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180906IPR12104/rule-of-law-in-hungary-parliament-calls-on-the-eu-to-act>) (2025/4/8)
- Financial Times*. 2024a. “EU slashes €200mn of Budget Payments to Hungary.” September 18 (<https://www.ft.com/content/f88dd8c6-6c3e-442b-b1cf-0f392c245c90>) (2025/02/28)

- Financial Times. 2024b. "Hungary Loses 200 Million Euros from EU Funds as Fine for Violating European Migration Law." September 18
(<https://www.ft.com/content/f88dd8c6-6c3e-442b-b1cf-0f392c245c90>) (2025/2/28)
- Freedom House. 2020. "Nations in Transit." May 6
(https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf) (2025/2/25)
- Freedom House. 2023. "Nations in Transit 2023: Hungary."
(<https://freedomhouse.org/country/hungary/nations-transit/2023>) (2025/4/9)
- Guardian. 2024. "Outrage as Hungary Presides over EU Meeting on Democratic Standards." September 24
(<https://www.theguardian.com/world/2024/sep/24/outrage-as-hungary-presides-over-eu-meeting-on-democratic-standards>) (2025/2/26)
- Halmi, Gabor. 2022. "Populism or Authoritarianism? A Plaidoyer Against Illiberal or Authoritarian Constitutionalism," in Martin Krygier, Adam Czarnota and Wojciech Sadurski, eds. *Anti-Constitutional Populism*, pp. 45-67. Cambridge: Cambridge University Press.
- Human Rights Watch. 2022. "Hungary: Rule of Law Backsliding."
(<https://www.hrw.org/world-report/2022/country-chapters/hungary>) (2025/4/7)
- Kallius, Annastiina, Danie Monterescu, and Rajaram Prem Kumar. 2016. "Immobilizing Mobility: Border Ethnography, Illiberal Democracy, and the Politics of the Refugee Crisis in Hungary." *American Ethnologist*, Vol. 43, No. 1, pp. 25-37.
- Kelemen, R. Daniel. 2020. "The European Union's Authoritarian Equilibrium." *Journal of European Public Policy*, Vol. 27, No.3, pp. 481-99.
- Kornai, János. 2015. "Hungary's U-Turn: Retreating from Democracy." *Journal of Democracy*, Vol. 26, No. 3, pp. 34-48.
- Krekó, Péter, and Attila Juhász. 2021. *The Hungarian Far Right: Social Demand, Political Supply, and International Context*. Stuttgart: Ibidem Press.
- Laebens, Melis G., and Anna Lührmann. 2021. "What Halts Democratic Erosion? The Changing Role of Accountability." *Democratization*, Vol. 28, No. 5, pp. 908-28.
- Levitsky, Steven, and Lucan Way. 2020. *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, Steven, and Daniel Ziblatt. 2018. *How Democracies Die*. New York: Crown.

- Lipset, Seymour Martin. 1959. "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy." *American Political Science Review*, Vol. 53, No. 1, pp. 69-105.
- Lührmann, Anna, and Staffan I. Lindberg. 2019. "A Third Wave of Autocratization Is Here: What Is New About It?" *Democratization*, Vol. 26, No.7, pp. 1095-1113.
- Magyar, Bálint, and Bálint Madlovics. 2022. "Hungary's Manipulated Election." *Project Syndicate*, April 4 (<https://www.project-syndicate.org/commentary/hungary-orban-reelection-manipulated-election-by-balint-magyar-and-balint-madlovics-2022-04>) (2025/02/20)
- O'Donnell, Guillermo. 1973. *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California
- O'Donnell, Guillermo. 1979. "Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy," in David Collier, ed. *The New Authoritarianism in Latin America*, pp. 285-318. Princeton: Princeton University Press.
- Orbán, Viktor. 2014. "Prime Minister Viktor Orbán's Speech at the 25th Bálványos Summer Free University and Student Camp." July 26 (<https://2010-2015.miniszterelnok.hu/orban-viktor-speech-at-the-25th-balvanyos-summer-free-university-and-student-camp/>) (2025/4/9)
- Publicus Research. 2023. "Hungarian Political Barometer." (<https://publicus.hu>) (2025/3/25)
- Rankin, Jennifer. 2024. "Orbán Launches New Far-right EU Parliament Alliance with Austrian and Czech Parties." *Guardian*, July 1 (<https://www.theguardian.com/world/2024/jul/01/orban-new-far-right-eu-parliament-group-patriots-for-europe>)
- Reporters Without Borders. 2023. "Hungary - Press Freedom Index 2023." (<https://rsf.org/en/country/hungary>) (2025/4/7)
- Reporters Without Borders. 2025. "World Press Freedom Index 2002-2024." (<https://rsf.org/en/index>) (2025/2/20)
- Treaty on European Union, 2017* (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012M/TXT>) (2025/4/7)
- Végh, Zsuzsanna. 2022. "Mind the Gaps: The Pending Suspension of Hungary's EU Funds." European Council on Foreign Relations, October 5

(<https://ecfr.eu/article/mind-the-gaps-the-pending-suspension-of-hungarys-eu-funds/>) (2025/4/7)

Zakaria, Fareed. 2007. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York: W. W. Norton & Co.

Hungary's Political Transition and Democratic Changes: Orbán's Influence and Challenges

David Chu-Meng Wu

*Assistant Professor, Center for General Education, Shih Hsin University,
Taipei, TAIWAN*

Abstract

The Visegrád Group (V4) countries—Hungary, Poland, the Czech Republic, and Slovakia—successfully transitioned to democratic governance after 1989. However, since 2020, Hungary has been systematically classified by major democracy indices as an “electoral autocracy,” becoming the first EU member state to be formally designated as non-democratic. This regression has triggered alarm within the EU over the consolidation of illiberalism in Hungary. EU-Hungary value conflicts escalated in 2012, when the European Commission initiated infringement procedures and the European Parliament passed resolutions condemning Hungary's democratic backsliding. In 2018, the European Parliament triggered Article 7 of the *Lisbon Treaty*, seeking to suspend Hungary's voting rights over rule-of-law breaches. In 2024, Hungary assumed the EU Council Presidency under Prime Minister Viktor Orbán, who pursued a “gray-zone” strategy—deliberately ambiguous policies—in foreign affairs, energy, and migration governance, reigniting debates over reforming the presidency's prerogatives. This article analyzes Orbán's governance style and his actions during his tenure as the EU's rotating president, examining the implications of Hungary's political transition on EU-Hungary relations and assessing the potential challenges the EU may face in the future.

Keywords: Hungary, political transition, democratic recession, illiberal democracy