

强势司法的政治逻辑：匈牙利宪法法院的启示

赵丹

内容提要：二十世纪九十年代初期匈牙利建立的宪法法院一度被誉为世界上最强大的宪法法院，它主动介入政治、社会、民生保障等热点问题，成为匈牙利转型过程中不可小觑的政治力量。匈牙利宪法法院的强势并不是产生于制度真空中，而是宪法制度和具体政治力量复杂交互作用的产物。建立宪法法院是各派政治力量寻求“政治保险”的结果；修宪赋予了宪法法院较高的宪法地位；而宪法的不完善又迫切需要宪法法院弥补疏漏并赋予宪法全新的内涵；同时，转型阶段的匈牙利迫切需要获得国际承认，宪法法院成为该国在西方首要的国际关系资产，各派政治力量接受了宪法法院的强势；匈牙利转型初期多党格局稳定但民主治理效能低下的政治生态，也构成了宪法法院强势运行的政治需求。

关键词：宪法法院 政治逻辑 政治保险 政治需求

赵丹，国家检察官学院讲师。

一 引言

历史上，匈牙利一直是一个勇于尝试的民族。即便在前苏联阵营内，这个国家也是法治探索的先行者，在“人民主权”、“议会至上”的社会主义宪法框架下建立了宪法委员会制度。当然，由于权力过于集中，宪法委员会并无用武之地，宪法审查成就乏善可陈。二十世纪九十年代初期，匈牙利和东欧许多其他国家一样建立了宪法法院。从1990年1月至1998年11月，匈牙利宪法法院在院长绍约姆·拉斯洛(Sólyom László)的领导之下，从无到有，从弱到强，发展成为当时东欧最强大的法院。如无特别说明，本文所称“宪法法院”，即指绍约姆担任院长时期的宪法法院。和许多同类机构不同的是，宪法法院不只是被动消极地解释与适用宪法，而且扮演了“积极立法者”的角色，主动介入政治、社会、民生保障等热点问题，获得了很高的社会威望。

匈牙利宪法法院的强大并不是在制度真空中发生的,而是宪法制度和具体政治力量复杂交互作用的产物,取决于诸多政治与制度因素。首先,建立宪法法院本身就是各种党派力量在斗争较量中寻求“保险”的政治决定。除了宪法本身赋予宪法法院一个较高的定位之外,匈牙利转型未经立宪这一特殊事实也呼唤一个强大的宪法法院承担重任。而各派政治力量之所以容忍宪法法院强势发展,也和匈牙利迫切需要受到国际承认、进入欧盟大家庭有关。其次,宪法法院之所以得到强势发展,也得益于匈牙利转型初期多党格局稳定但民主治理效能低下的政治形态。立法、行政以及多党之间相互牵制,为宪法法院单兵突进、一枝独秀创造了客观条件。最后,在各派陷于混战、无暇建树的时代,宪法法院高效的判决受到了民众的广泛拥戴,极大巩固了法院的地位。

二 匈牙利宪法法院的创建

1989年春,在反对派的压力下,匈牙利共产党接受了竞争性政党政治,开启了匈牙利民主转型的进程。1989年6月至9月,匈牙利举行了圆桌会谈。在圆桌会谈期间,大家认识到了宪法法院的地位和重要性,宪法法院运行规则等问题成为各派政治力量协商的重要内容。^[1]

围绕宪法法院的运行,圆桌会谈的代表主要在两项问题上分歧较大。其一,法官的任命、任期。按照最初“宪法”和“宪法法院法”的版本,宪法法院由院长和另外十名法官组成,法官由国会选举产生,任职到七十岁退休;原国会选举五名法官,另外五名法官在提名委员会的推荐下由新国会选举产生,提名委员会委员包括了科学院和律协的代表。^[2]然而,这一版本不免有转型政府自肥之嫌,毕竟此时新国会尚未产生。反对派担心,如果按照此版本,那么只能产生由原国会选举的五名法官,因而原国会可能对宪法法院施加过多影响。最后,反对派的观点占了上风:法院由十五名法官组成,法官由国会各党派代表组成的提名委员会推荐,国会代表三分之二多数选举产生。^[3]其二,接近宪法法院的资格。这主要体现为宪法诉愿申请人的范围。最初版本既要考虑宪法观念的培养,又限制了宪法诉愿申请人的资格,而反对派则强调每个人都有权向宪法法院提出申请,会谈最终引入了准宪法诉愿制度和民众诉讼,反对派希望每个人都有权向宪法法院提出申请的目

[1] Mission Accomplished: *On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*, by Prochazka, Radoslav, Central European University Press (CEU Press) 2002, p. 53.

[2] See Laszlo Solyom, *Structure and Proceedings of the Hungarian Constitutional Judiciary, Constitutional Judiciary in a New Democracy: The Hungarian Constitutional Court*, edited by Laszlo Solyom and Georg Brunner, University of Michigan Press 2000, p. 69.

[3] See Laszlo Solyom, *Structure and Proceedings of the Hungarian Constitutional Judiciary, Constitutional Judiciary in a New Democracy: The Hungarian Constitutional Court*, edited by Laszlo Solyom and Georg Brunner, University of Michigan Press 2000, pp. 69 - 70.

以实现。^[4]

作为圆桌会谈的成果,匈牙利 1989 年 9 月签订的圆桌会谈协议突出强调了宪法法院的地位:“匈牙利宪法法院的作用就是致力于法治国家的诞生,保护宪法秩序,维护权力的分立和平衡。”^[5]协议各方均同意宪法法院要具备充分权限以及特定职能。

与创建宪法法院一样,修改宪法也构成了圆桌会谈的重要议题。宪法法院法草案与宪法草案密切相关,共同构成了圆桌协议的重要组成部分。^[6] 1989 年 10 月,前政权的最后一届国会通过宪法修正案和《宪法法院法》。1990 年 8 月颁布的《宪法》专辟一章,规定了宪法法院的职能以及宪法法院法官的选任程序等内容。自此,匈牙利宪法法院获得了充分的政治正当性和法律正当性。

三 宪法法院强在何处

匈牙利宪法法院不只是“东欧最强大的宪法法院”,^[7]甚至也是“世界上最强大的宪法法院”。^[8]从 1990 年 1 月 1 日正式运行起,宪法法院作为匈牙利不容小觑的政治力量,对匈牙利转型发挥了积极作用,以其卓越成绩斐声国际社会。宪法法院的强大体现在如下几个方面。

(一) 广泛的管辖权

根据宪法与宪法法院法的规定,宪法法院拥有广泛的管辖权:第一,事前审查,即对国会制定的未公布的法律、国会议院规则、国际协定的合宪性进行审查;第二,事后审查,即对公布后的法律规则、政府行政管理的其他法律文件进行合宪性审查;第三,对法律规则、政府行政管理的其他法律文件与国际协定的一致性进行审查;第四,审理宪法诉愿案件,即审理基于个人宪法上所保障的权利受到侵害而提起的申诉;第五,对立法不作为的违宪审查;第六,审理政府机构之间、政府机构与地方政府之间、地方政府之间的权限争议;第七,解释宪法条款;第八,处理法律规定的其他事项。^[9]

宪法法院广泛的管辖权尤其体现在对立法不作为的审查上。在转型的最初两年,立法不作为是一项主要的审查对象。自 1992 年开始虽然审查立法不作为的势头有所降低,但是这种审查手段仍然引人注目。^[10] 据统计,在 1990—1995 年间,宪法法院判决 273 件

[4] See Laszlo Solyom, *Structure and Proceedings of the Hungarian Constitutional Judiciary, Constitutional Judiciary in a New Democracy: The Hungarian Constitutional Court*, edited by Laszlo Solyom and Georg Brunner, University of Michigan Press 2000, p. 70.

[5] *Mission Accomplished: On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*, by Prochazka, Radoslav, Central European University Press (CEU Press) 2002, p. 114.

[6] See *Constitutional Courts as Positive Legislators: A Comparative Law Study*, edited by Allan R. Brewer-Carias, Cambridge Press 2011, p. 577.

[7] Herman Schwarz, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, University of Chicago Press, 2000, p. 75.

[8] Joe Esler, On Majoritarianism and Rights, 1 *East European Constitutional Review* 19 1992, p. 22.

[9] 胡建森主编:《世界宪法法院制度研究》,中国法制出版社 2013 年版,第 212—213 页。

[10] 王卫明著:《东欧国家违宪审查制度比较研究》,中国政法大学出版社 2008 年版,第 108 页。

国会立法违宪,并多次宣布国会存在立法不作为,^[11]宪法法院运行的最初六年里,审查的法律中有三分之一被宣布无效。^[12]

另外,别具一格的民众诉讼强化了宪法法院的管辖权。在匈牙利,民众诉讼意味着任何公民都可以就法律的合宪性请求宪法法院审查,而不需要证明其基本权利或其他可能的法益遭到损害,没有诉讼门槛的要求。^[13]这种开放的准入方式导致了国会通过的几乎每一部法律都被提交到宪法法院接受审查。^[14]大量的民众诉讼涌入宪法法院。起初三年受理的5627件案件中,有4500件来自民众诉讼。^[15]民众诉讼一方面加大宪法诉讼的案件量,导致了案件积压,另一方面也激发了普通民众维护权利、捍卫宪法秩序、挑战旧法统的能力,令宪法法院能够广泛接触到各种法律和政治问题。

(二)积极的“立法者”

转型初期,因为缺乏民主政治的实践经验,国会议事效率低下,选民们抱怨不断。宪法法院督促和指导国会立法,结果就变成了“大量的国会议程仅仅是在遵循法院判决”^[16]。宪法法院推动国会通过了一系列法律,比如保护少数群体立法、新闻媒体立法以及保护环境立法等。^[17]宪法法院还利用宪法解释、审查立法不作为等方式进一步补充立法。在立法机构不作为的情形下,宪法法院不仅为立法机关设置最后立法期限督促其积极立法,还可能对立法的特定事项直接作出要求。^[18]例如,1991年宪法法院关于堕胎的判决中指出,胎儿是否属于“人”,要通过立法决定。于是,根据宪法法院的判决,国会于1992年通过了一部界定和保护胎儿的立法。^[19]此外,宪法法院在对特定法律进行事后审查时,往往不是宣布该法无效,而是为其设定合宪性的条件,^[20]以宪法解释的方式节省立

[11] Kim Lane Scheppele, Constitutional Negotiations: Political Contexts of Judicial Activism in Post-Soviet Europe, *International Sociology*, vol. 18(1), March 2003, p. 223.

[12] Kim Lane Scheppele, *Democracy by Judiciary. Or, Why Courts Can be More Democratic than Parliaments*, in *Rethinking the Rule of Law after Communism*, Edited by Adam Czarnota, Martin Krygier and Wojciech Sadurski, Central European University Press, 2005, p. 43.

[13] *Constitutional Judiciary in a New Democracy: The Hungarian Constitutional Court*, edited by Laszlo Solym and Georg Brunner, University of Michigan Press, 2000, p. 70.

[14] Kim Lane Scheppele, *Democracy by Judiciary. Or, Why Courts Can be More Democratic than Parliaments*, in *Rethinking the Rule of Law after Communism*, edited by Adam Czarnota, Martin Krygier and Wojciech Sadurski, Central European University Press, 2005, p. 42.

[15] 王卫明著:《东欧国家违宪审查制度比较研究》,中国政法大学出版社2008年版,第95页。

[16] Kim Lane Scheppele, *Democracy by Judiciary. Or, Why Courts Can be More Democratic than Parliaments*, in *Rethinking the Rule of Law after Communism*, edited by Adam Czarnota, Martin Krygier and Wojciech Sadurski, Central European University Press, 2005, p. 44.

[17] Kim Lane Scheppele, *Democracy by Judiciary. Or, Why Courts Can be More Democratic than Parliaments*, in *Rethinking the Rule of Law after Communism*, edited by Adam Czarnota, Martin Krygier and Wojciech Sadurski, Central European University Press, 2005, pp. 42-43.

[18] *Constitutional Courts as Positive Legislators: A Comparative Law Study*, edited by Allan R. Brewer-Carias, Cambridge Press, 2011, p. 583.

[19] Constitutional Watch, *East European Constitutional Review*, Summer 1993, p. 25.

[20] *Constitutional Courts as Positive Legislators: A Comparative Law Study*, edited by Allan R. Brewer-Carias, Cambridge Press, 2011, p. 579.

法成本,满足匈牙利社会转型对法治的迫切需求。

宪法法院的“积极立法”取向对匈牙利政治与社会产生了显著影响,进而提高了宪法法院的社会威望。宪法法院在立法进程中的积极作用与突出表现,给匈牙利立法打上了深刻的司法烙印,在实践中诞生了一种新形式的民主治理模式,即宪法法院主导的“司法统治”(juristocracy)。“强大的宪法法院比民选的议会和政府都要更民主。”^[21]在谢佩尔教授看来,宪法法院并没有篡夺代议机构的立法权,恰恰相反,法院以一种新的民主形式来有效回应民众诉求。

这种对民众诉求的有效回应集中体现在宪法法院对社会权利的保护上。在社会权利宪法化的质疑声中,^[22]大多数东欧国家都在制宪中列入了社会权利。这不仅仅是前政权的宪法遗产问题,更是社会转型动荡时期民众对宪法的基本要求。也只有这样的宪法承诺和政治誓言才能确保民众对宪法的认可与支持。经济市场化转型过程中涉及诸多利益调整,很多群体的社会权利遭受冲击,宪法法院成了他们的庇护所。宪法法院积极保护社会权利,这是东欧转型比较普遍的现象。

匈牙利宪法法院对社会保障权的基本态度经历过转变。1990年的第31号判决认为“社会保障权既不是固定收入,也不是说获得的生活水准不降低”,法院没有把社会经济权利提高到主观权利的位阶上,可以诉诸司法获得救济。^[23]实际上,在宪法法院运行初期,大多数法官并没有对社会经济权利抱以过多同情。不过,这种态度在实践运行中发生了转变。以1995年财政紧缩系列措施违宪案为代表,包括母婴与家庭保障变更违宪案、降低日常津贴以及病假补贴违宪案、提高住宅建筑商的国家贷款利率违宪案等系列案件都表明宪法法院维护社会保障体制的积极立场。^[24]宪法法院的这种转变一方面是迎合国家功能现代化的必然要求:基于“福祉的政治”(politics of wellbeing)为公民提供社会权,成为“给付国家”;另一方面,更重要的是法院顺应国家转型阶段人民迫切需求的产物,法院因此也获得了民众的普遍支持,制度合法性获得了较大的提升。有民调显示,公众中有89%了解宪法法院做出的缩减财政开支系列违宪案,其中压倒性多数认为,法院做得很正确。^[25]

[21] Kim Lane Scheppelle, *Democracy by Judiciary. Or, Why Courts Can be More Democratic than Parliaments*, in *Rethinking the Rule of Law after Communism*, Edited by Adam Czarnota, Martin Krygier and Wojciech Sadurski, Central European University Press, 2005, p. 32.

[22] 比如很多美国学者或深受美国宪法学说影响的学者都反对社会权利的宪法化。比较有代表性的有, Cass R. Sunstein, *Against Positive Rights*, *East European Constitutional Review* 2:1 (Winter 1993): 35-39; Andras Sajó, *How the Rule of Law Killed Hungarian Welfare Reform*, *East European Constitutional Review* 5:1 (Winter 1996): 31-41.

[23] W. Sadurski, *Rights Before Courts: A Study of Constitutional Courts in Post communist States of Central and Eastern Europe*, Springer, 2014, p. 267.

[24] W. Sadurski, *Rights Before Courts: A Study of Constitutional Courts in Post communist States of Central and Eastern Europe*, Springer, 2014, p. 259.

[25] Kim Lane Scheppelle, *Democracy by Judiciary. Or, Why Courts Can be More Democratic than Parliaments*, in *Rethinking the Rule of Law after Communism*, edited by Adam Czarnota, Martin Krygier and Wojciech Sadurski, Central European University Press, 2005, p. 49.

(三) 初步建立宪法解释体系

宪法法院的判决中“每年都会六到十个对匈牙利宪法发展具有决定意义的案件”。^[26]经历了“绍约姆时代”，宪法法院建立了一套内涵丰富、议题广泛的宪法法理学。通过借鉴德国宪法法院、美国最高法院、欧洲人权法院以及南非宪法法院等机构的宪法学理论，^[27]匈牙利宪法法院吸收和发展了法的安定性原则、分权原则、比例原则、司法独立原则等。宪法法院还继承发展了基本权利的位阶体系，位于这个位阶体系最顶端的是生命权和人的尊严，神圣不可侵犯；其次是交流的自由：表达自由、宗教自由以及良心自由；再次是社会经济权利等。^[28]此外，宪法法院还发展了“无形宪法”理论以及继承发扬了意大利宪法法院的“活法”理论等。^[29]

二十世纪九十年代，宪法法院长期活跃于匈牙利的政治舞台。一个新生的司法机构在国家转型过程中发挥如此强大的作用，仅仅归因于该机构领袖人物的个人能力显然是不够的。只有将司法置于政治系统之中去理解，才可能厘清在匈牙利转型初期宪法法院强势运行的逻辑。

四 强势法院的制度基础

(一) 宪法法院的共识基础

匈牙利的转型是由共产党内部的改革势力启动的。相比之下，匈牙利反对派的力量大多处于萌芽状态，组织众多且极其分散，任何一个组织的规模和实力都有限。^[30]转型伊始，匈牙利各派就举行了圆桌会谈。圆桌会谈的主要目标非常清晰，“不应该是关于社会政策或者权力共享，而必须是对事关决定匈牙利未来权力进行自由竞争的根本细节。”^[31]圆桌会谈尽管在总统职位等问题上陷入僵局，但就选举法、宪法修正案等议题达成了一系列协议。^[32]可以说，会谈具体而清晰的目标、形成的细致并可操作的措施决定了匈牙利的圆桌协议更具可实施性。要确保协议的实施，就需要设立一种监督机制。“各方是否遵守基本协议，这种不确定性以及协议狭窄的范围，需要一种监督机制确保协

[26] *Constitutional Judiciary in a New Democracy: The Hungarian Constitutional Court*, edited by Laszlo Solyom and Georg Brunner, University of Michigan Press, 2000, p. 2.

[27] László Sólyom, *The Role of Constitutional Courts in the Transition to Democracy: With Special Reference to Hungary*, *International Sociology*, 2003 18, pp. 145 - 146.

[28] Herman Schwarz, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, University of Chicago Press, 2000, p. 87.

[29] Herman Schwarz, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, University of Chicago Press, 2000, pp. 82 - 83.

[30] 邵浴日：《1989年匈牙利圆桌谈判研究》，《俄罗斯东欧中亚研究》2017年第3期，第141页。

[31] [美]胡安·J.林茨，阿尔弗莱德·斯泰潘著：《民主转型与巩固的问题：南欧、南美和后共产主义欧洲》，孙龙等译，浙江人民出版社2008年版，第316页。

[32] 参见邵浴日：《1989年匈牙利圆桌谈判研究》，《俄罗斯东欧中亚研究》2017年第3期，第149-150页。

议的实施……于是,法治革命的守护人诞生了。”^[33]

法治革命的守护人首先要能够为各方所信任,才能更好守护转型的成果。宪法法院适时充当了法治革命的守护人这一角色。一方面,共产党首先提议建立宪法法院;另一方面,转型政权之下的司法系统不仅与前政权存在千丝万缕的联系,而且普遍存在着司法腐败与不公,^[34]根本无法获得各方尤其是反对派的信任。在这种情形下,“为保护基本权利和解决新的权力中心之间的争端,共产党与反对派都一致同意要效仿德国模式设立宪法法院。”^[35]

在很大程度上,宪法法院得以设立,在于其对各大党派的“政治保险”功能。汤姆·金斯伯格(Tom Ginsburg)提出了司法审查的“政治保险论”,他认为在向民主政治转型的进程中,恐惧选举失利的政客们在制定宪法时会设立强大而独立的司法审查,通过将司法审查适当隔离于政治,来保护自身免受未来选举赢家的报复。力量薄弱的政党更倾向于设立强大、独立并易于启动的司法审查;而力量雄厚的政党往往选择有限的司法审查。^[36]在日后宪法法院首席顾问、前宪法法院院长彼得·保措洛伊(Peter Paczolay)看来,无论是反对派还是共产党员都希望建立一个独立而强大的宪法法院。反对派寻求给宪法法院赋予广泛的权力,因为这是一个全新的机构,并且能够真正独立;而共产党员则寄希望一个强大的宪法法院来保护他们。^[37]对于反对派来说,强大而独立的宪法法院可以有效制衡当权的转型政府,在一定程度上防止政权倒退回专政时代。而对于共产党员来说,鉴于未来选举的不确定性,则可利用宪法法院作为最后的避难所。就是在这种各方互不信任的情况下,和平转型的匈牙利设立了独立的宪法法院。

“政治保险论”可以解释司法审查何以建立和司法审查何以独立的问题,可以说明各方政治力量愿意接受司法审查的原因,但是不能充分解释司法审查在运行过程中何以持续强大。司法审查之所以具有旺盛的生命力,除了各方政治力量以其作为“政治保险”之外,还需要宪法制度和具体政治形态等诸多因素推动。

(二) 强势法院的宪法逻辑

“匈牙利圆桌会谈实际上创设了一种新的政府体制,既不是总统制也不是议会制,而是法院统治。直到九十年代中期,宪法法院始终驾驭着整个国家。”^[38]在总统制下,总统

[33] Prochazka, Radoslav, *Mission Accomplished: On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*, Central European University Press 2002, p. 54.

[34] Pedro C. Magalhaes, The Politics of Judicial Reform in Eastern Europe, *Comparative Politics*, Vol. 32, No. 1 (Oct., 1999), p. 50.

[35] Herman Schwarz, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, University of Chicago Press, 2000, p. 77.

[36] Tom Ginsburg, *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*, Cambridge University Press, 2003, Chapter 1.

[37] Herman Schwarz, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, University of Chicago Press, 2000, p. 77.

[38] Kim Lane Scheppele, *Democracy by Judiciary. Or, Why Courts Can be More Democratic than Parliaments*, in *Rethinking the Rule of Law after Communism*, edited by Adam Czarnota, Martin Krygier and Wojciech Sadurski, Central European University Press, 2005, p. 44.

享有一定的立法否决权,可以令国会重新考虑立法;而匈牙利总统属虚位元首,享有极其有限的立法否决权。一般而言,如果国会实行两院制,可以互相制约,一定程度上可以减少国会反对派提交给宪法法院审查立法的可能。但匈牙利国会实行一院制,政治过程中缺少有效制衡。国会中多数派如果没有宪法法院的制衡,那就将占据绝对优势。从宪政基本原则上看,宪法法院对体现有限政府原则、自由主义以及保护人权等,具有重要意义。

和其它东欧国家不同,匈牙利在转型过程中并未制定一部新宪法。在原宪法的基础上,1989年夏天由前政权下的司法部对其修改,并于同年10月由共产党主导之下的国会通过。仓促修改的宪法遗留了很多问题:文字模糊;法条之间相互冲突;机构权限的划分十分含混,乃至纷争不断;基本权利的文本设计非常混乱。事实上,这部宪法不仅内容和结构存在诸多问题,而且整个修改程序都缺乏正当性,很难赢得宪法法院的尊重。修宪时,国会还未经全国选举产生,缺乏代表性。宪法法院并不认同这部宪法,亦不承认修宪者的立法意图,在解释宪法时很少使用原旨主义解释方法。绍约姆院长甚至认为,宪法法院就是凌驾于宪法之上的。“宪法法院解释宪法,创设宪法的理论根基、限制宪法并创设权利,宪法法院用判决创立了一套连贯的体系,它凌驾于宪法之上,因日常的政治旨趣而修改和解释,因为无形的宪法才是宪政的尺度。”^[39]宪法文本的不尽如人意,却成全了宪法法院,促进了宪法法院强化能动性,使之有充分的解释空间来弥补文本疏漏乃至重新解释宪法。宪法法院借鉴“无形宪法”(invisible Constitution)理论,为匈牙利转型时期的宪政建设提供理论支撑。^[40]

(三) 维护司法审查的利益格局

更广义地说,匈牙利宪法法院之所以能够发展壮大,是在于各大利益主体在司法审查问题上存在显著的利益趋同性。宪法审查机构既无剑又无钱,有的只是判断。在与其他政治机构争夺宪法解释权的过程中,它之所以能够胜出,是因为其他政治机构的允许和承认,而其他政治机构之所以允许和承认宪法审查,在于如此行为符合政治机构自身的政治利益。^[41]如果执政者和宪法审查之间利益趋同,即维护宪法审查的独立与权威就是维护统治者自身的利益,那么宪法审查制度能力就会有所保障。尽管独立的宪法审查的确会令执政者无法顺利推行某些政策,但是如果宪法审查机构相应地解决了更多难题,而此种利益对于政治行动者而言更具急迫性,那么相比之下,这种宪法审查还是会被执政者维护。转型国家各种矛盾和冲突集中爆发,树立和强化宪法法院的权威有利于解决转型时期的主要矛盾,符合特定时期执政者的利益。这种特定时期的历史局势把宪法法院推到政治舞台的前沿,政治行动者们默认、容忍、支持宪法法院的能动与活跃。

在匈牙利转型过程中,“欧洲化”上升为主导性意识形态。无论是执政党还是宪法法

[39] 参见匈牙利宪法法院1990年第23号判决中院长绍约姆所持的不同意见。转引自 Zoltán Szente, *The Interpretive Practice of the Hungarian Constitutional Court: A Critical View*, 14 *German Law Journal* 1592 2013, p. 1604。

[40] Herman Schwarz, *The Struggle for Constitutional Justice in Post-Communist Europe*, University of Chicago Press, 2000, p. 82.

[41] 参见[美]基斯·威廷顿著:《司法至上的政治基础:美国历史上的总统、最高法院及宪政领导权》,牛悦译,北京大学出版社2010年版,第28-30页。

院,回归欧洲都成为他们共同的外交理想。各政党的主要导向也是加速欧洲化进程,不断接近欧盟的入盟标准。匈牙利宪法法院的独立与强大,可以提升该国的法治指数,获得西欧的政治认同,满足入盟的要求。这种利益一致性,增强了政治行动者对宪法法院的容忍度。根据1993年欧盟的哥本哈根入盟标准,申请国必须要满足四项基本条件:第一,申请国属于巩固的民主国家、实行法治尊重人权,定期选举;第二,申请国要具备市场经济;第三,申请国必须能够应对内部压力;第四,申请国必须赞同欧盟的各项目标。^[42] 这四条基本条件的第一条就对申请国的政治属性和法治标准提出了要求,强化了入盟标准的政治性。这无疑是对匈牙利提升法治的最强激励,宪法法院也因此成为这种法治水准的标杆和旗手。“根据加入欧盟的哥本哈根标准,转型是在法治的监督之下,由形式合理性激发的普遍盛行的任务。追求的目标涵盖了最重要的社会制度,要强调政治的有限性、要证明与前政权的极权主义、国家干预主义和集体主义模式之间实质和形式地分离。”^[43] 国内政治转型的过程是一个欧洲化的过程。同时,欧洲化过程也是国内各派政治力量和政治结构对欧盟标准的回应过程。这个回应过程因转型的巨大压力而被大大压缩,显得迫切而又仓促。

匈牙利缺乏波兰那样的地理优势,在工业发展和民主传统上又落后于捷克斯洛伐克,匈牙利的政客们苦苦寻求以何种方式来弥补,能让欧洲更好地接受。在其他方面都差强人意的形势下,使得比较优势集中于对西方自由价值的接受上,以此博得西方认可。^[44] 随着匈牙利宪法法院的国际地位不断提升,匈牙利宪法法院俨然是该国在西方首要的国际关系资产。^[45] 宪法法院获得西方世界的承认,有助于加强与西方世界的沟通,有利于加入欧盟等国际组织,这与当时主要政治力量的奋斗目标一致。政治行动者理所当然地兼容宪法法院的独立与能动。也正是这种利益趋同性,阻止了当权者干涉宪法法院。在欧洲化问题上,两者总体说来还是“志同道合”,尽管难免摩擦,但在“回归欧洲”的政治目标更为急迫的情形下,执政者乐见宪法法院的成功与强大。“如果不是掌权者或明或暗的支持,依赖法院解决政治领域的核心问题,是不具有可持续性的。”^[46]

五 强势司法的政治需求

转型初期的匈牙利民主效能低下。新生的民主制度脆弱、生长缓慢,民选机构无力且低效,政党失信于民,而国家的转型压力又迫切需要解决。这种情形下,拥有强大权力、广

[42] 参见朱晓中主编:《曲折的历程:中东欧卷》,东方出版社2015年版,第233页。

[43] Alberto Febbrajo, *Legal Cultures in Transition: A System – theory Approach*, in *Central and Eastern Europe After Transition* edited by Alberto Febbrajo, Ashgate publishing, 2010, p. 55.

[44] Prochazka, Radoslav, *Mission Accomplished: On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*, Central European University Press, 2002, p. 56.

[45] Prochazka, Radoslav, *Mission Accomplished: On Founding Constitutional Adjudication in Central Europe*, Central European University Press, 2002, p. 47.

[46] Ran Hirschl, Juristoracy—Political, not Juridical, *The Good Society*, Vol. 13, No. 3 (2004), p. 9.

泛卷入政治进程的宪法法院,难免要肩负国家转型的重任。正如民主宪政国家近年来发生的“司法统治”是由于“国家的民主特征(和立法机关相连)和福利(和执行机构相连)特征的双重失败,导致了国家合法性的中心发生脱位,从立法机构和执行机构转向司法机构”^[47],宪法法院进入国家治理的中心地带,很大程度上也是由于政治机构的失灵导致的权力真空,为宪法法院能力的充分发挥和全面提升提供了政治契机与制度空间。

(一)政党政治相对稳定

匈牙利是东欧最早实现多党制的国家。前政权下的社会主义工人党(共产党)推动了从一党制向多党制的过渡。社会主义工人党在1989年10月更名为社会党,新党性质发生改变。同时,新的政党制度框架初步形成。宪法保障政党的合法地位,认可政治多元化。根据宪法第三条规定,匈牙利共和国各党派可在尊重宪法和宪法法规的基础上自由建立并自由活动。各政党为归纳和表达人民的愿望而合作。同时,宪法确认党政分开原则:第三条第三款还规定了政党不得直接实施公权力,国家机关不得为任何政党所控制或指挥。^[48]政党地位的合法化为新民主下展开政治竞争奠定了法制基础。

1990年3月全国大选是匈牙利二战之后第一次真正意义上的自由选举,采用了单一选区比例代表混合制,并确定得票率5%的门槛规定。^[49]匈牙利民主论坛在大选中胜出,取得执政地位。1994年第二届国会选举,社会党获胜。1998年国会大选中,获得国会议席的政党有六个,青民盟胜出。经历了周期性选举更替,实现了政党轮流执政,多党政治生态渐趋稳定。^[50]实际上,转型以来,匈牙利政党体制的稳定性都相对较高,青民盟与社会党一直保持平稳发展,并逐渐演变成为两大主要政党竞争的结构。

匈牙利政治竞争相对平稳,这就确保了宪法法院运行的制度环境。在这种相对平稳有序的政治环境中,宪法法院更能集中精力解决转型议题,而非耗费在频繁更迭的政争之中,有利于宪法法院决策的施行。

(二)转型初期的民主效能低下

与其他东欧转型国家相比,匈牙利的政党政治既具有共性,又具有个性。东欧转型国家政党的社会基础薄弱,与选民的关系松散。事实上,这些国家的政党由于自身的脆弱,其在转型进程中的作用都是颇受怀疑的。有学者指出,东欧国家的政党在公众日常生活中承担的角色很边缘,甚至是否有利于巩固民主都成问题。也有学者怀疑,在东欧社会秩序发展进程中,政党制度有点功能失调,乃至动摇了政治体制本身。^[51]新兴政党的脆弱尤其表现为最初入主国会行使国家权力时的稚嫩与无力。匈牙利、波兰以及捷克等

[47] [葡]桑托斯著:《迈向新法律常识:法律、全球化和解放》,刘坤轮译,中国人民大学出版社2009年版,第414页。

[48] 姜士林等主编:《世界宪法全书》,《匈牙利宪法》,青岛出版社1999年版,第1236页。

[49] 参见洪茂雄著:《东欧各国宪政体制比较研究》,台湾地区“行政院”“国家科学委员会”专题研究计划成果报告,2001年,第26-27页。

[50] 洪茂雄著:《东欧各国宪政体制比较研究》,台湾地区“行政院”“国家科学委员会”专题研究计划成果报告,2001年,第27页。

[51] Zsolt Enyedi and Gabor Toka, *Party Politics in Hungary*, in *Party Politics in New Democracies*, edited by Paul Webb, Oxford Press, 2007, p. 147.

国的议会,公众支持率很低,“(政党的)利益和代表结构不稳定,国会、总理以及总统等新生民主制度都是建立在沙滩之上。”^[52]政党与选民的关系不稳固,政党对社会的渗透程度较低,就容易导致出现新党与现有政党进行竞争。艾伦·韦尔认为,东欧转型国家新党发展起来比较容易的很大原因在于,选民同现有政党之间缺少联系——前共产党除外。^[53]新党的不断出现,很大程度上就为整个政党体系的运行添加了新的变量,增加了政党体系不稳定的风险。总体而言,包括匈牙利在内的东欧国家政党组织松弛、政党体系多变,自身的羸弱决定了其在本国转型进程中发挥的作用是很有限的。

与东欧其他国家如波兰、捷克相比,匈牙利的国会政治没有中断、得以持续,是种进步,然而,它仍旧避免不了新生政党政治固有的易变性与脆弱性。国会党派不断分化组合,执政联盟与反对党的政治价值观分化严重,而且执政联盟自身在价值观上也分歧激烈,不断撕裂。

经过1990年国会大选,民主论坛以国会席位42.5%的得票率胜出,联合独立小农和公民党、基督教人民党组成执政联盟。初一人入主国会,六个党就形成了七个派别;尽管最大的执政党民主论坛一直宣称自己的联盟是“和谐联盟”,然而两年后“和谐联盟”就不见了,该党的副主席领导着一派人马不断攻击政府,要求严惩前政权下的领导层,宣扬极端排外的“匈牙利之路”;执政联盟中的独立小农和公民党1991年就分裂成两个派别,其中一支派别的领导者由于看不到担任政府部长的希望,干脆带领着该派别脱离独立小农和公民党。^[54]同时,最大的反对党自由民主联盟内也存在着两支派别,一支强调传统自由主义,另一支强调要敏锐地关注社会问题;同一党内不同派别对同一问题持有不同立场,各行其是,政党纪律松弛,投票表决涣散;退党和易党现象突出;执政联盟在结盟偏好上也表现得极其不稳定。^[55]1994年4月,各党派在国会席位的比率发生了一定幅度的变动,其中民主论坛席位比率降至35.22%,分裂的独立小农和公民党脱离了执政联盟,占据国会席位的两个百分点,政党进一步分裂和碎片化。^[56]这种碎片化的政党政治虽然表面上维系着国会的存续,但实际运作中已经毫无议事效率可言。

在事关转型的关键议题上,比如经济的私有化改革、遭受政治迫害的索赔、国家预算、教会财产、社会保障体制等问题上各派分歧严重,首届国会根本无法形成统一的立法。^[57]很多时候,国会所做的不是制定一部法律,而是制造一起诉讼,然后转交给宪法法院来处

[52] Kim Lane Scheppele, *Democracy by Judiciary. Or, Why Courts Can be More Democratic than Parliaments*, in *Rethinking the Rule of Law after Communism*, edited by Adam Czarnota, Martin Krygier and Wojciech Sadurski, Central European University Press, 2005, p. 33.

[53] 参见[英]艾伦·韦尔著:《政党与政党制度》,谢峰译,北京大学出版社2016年版,第136页。

[54] Brigid Fowler (2004), *Concentrated Orange: Fidesz and the Remaking of the Hungarian Center-Right, 1994 - 2002*, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, p. 84.

[55] László Szarvas (1994) *Parties and Party Factions in the Hungarian Parliament*, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 10;3, 120 - 136, pp. 125 - 128.

[56] László Szarvas (1994) *Parties and Party Factions in the Hungarian parliament*, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 10;3, 120 - 136, p. 129.

[57] See László Szarvas (1994) *Parties and Party Factions in the Hungarian Parliament*, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 10;3, 120 - 136, pp. 129 - 130.

理:在国会辩论中,新来的议员们实际上是在请求宪法法院做出决定。

首届国会在执政联盟四分五裂、岌岌可危中结束任期。第二届国会大选中胜出的社会党与自由民主党联合执政。社会党获得了209席,占54.1%,自由民主党获得70席,占18.1%,而上任执政党在第二届国会中所得议席比率均已经降到了十个百分点以下。^[58] 尽管他们在立法效率上高于前任,但是总体而言,随着转型危机的加深,新政府无力转化国家的整体性危机。^[59] 而且,执政联盟内部在主要的经济议题上也分歧严重。1995年对国有企业私有化的经济政策上,自由民主党指责社会党不兑现竞选诺言,拖延私有化进程。^[60] 这种严重分歧导致了执政联盟的危机。社会党为摆脱自由民主党,欲实施政府改组计划,而自由民主党以退出政府相威胁,迫使社会党放弃了改组计划。但是,在个人所得税法上,两党之间再次爆发分歧。与此同时,政局一直较为稳定的匈牙利出现了大规模的游行示威活动,局面动荡。^[61] 政党越是分裂无力,宪法法院就越可能活跃和开放。当事关转型的各种议题纷纷摆到国会面前,而各种政治力量又难以解决这些议题时,把它们转移到宪法法院就成了政客们普遍的策略选择。更何况,对于一向不受民众欢迎的政客来说,转型难题由宪法法院出面推动,在执行和实施的过程中,所受到的阻力会相对小些。毕竟,民众在普遍排斥政党政治、不信任政客的同时,更容易接受宪法法院的决策。

正是在这种民主效能低下的背景下,宪法法院的积极能动往往能聚焦整个社会的根本问题,更能有效推动公民社会前进,补偿立法者对民主价值的忽视;还能够平衡国家机构权限的争议中,为政党竞争设置界限,维护政治均衡,强化政党与公民社会的关系,促进政党建设。^[62] 宪法审查涉及广泛的转型议题,在强化宪法法院功能的同时,其实也是在分担政治行动者在转型中应当承担的责任。

(三) 宪法法院获得较高的民众信任和支持

与国会获得较低的公众信任形成较大反差,宪法法院持续获得民众较高的信任,信任比率平均达到了60%以上^[63]。宪法法院得以在诸多议程上主导着国会立法,在社会权利问题上,积极回应民众需求,确保社会保障体系的稳定,深得民众的支持。宪法法院始

[58] Dataset: Hungary: Parliamentary Elections 1990 - 1994. http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/hungary/parliamentary_elections.html,最后访问时间:2017年3月12日。

[59] Kim Lane Scheppele, *Democracy by Judiciary. Or, Why Courts Can be More Democratic than Parliaments*, in *Rethinking the Rule of Law after Communism*, edited by Adam Czarnota, Martin Krygier and Wojciech Sadurski, Central European University Press, 2005, p. 43.

[60] 参见朱晓中主编:《曲折的历程:中东欧卷》,东方出版社2016年版,第322页。

[61] 参见朱晓中主编:《曲折的历程:中东欧卷》,东方出版社2016年版,第322页。

[62] Cindy Skatch, *Rethinking Judicial Review: Shaping the Toleration of Difference?* in *Rethinking the Rule of Law after Communism*, edited by Adam Czarnota, Martin Krygier and Wojciech Sadurski, Central European University Press, 2005, pp. 66 - 68.

[63] 根据匈牙利公众意见与市场研究机构的民意调查显示,1991 - 1998年民众对宪法法院的信任比率分别为:67%、48%、57%、64%、62%、63%、65%、69%,而同期对国会的信任比率为56%、32%、33%、51%、39%、36%、38%、50%,对各党信任比率则低至36%、26%、28%、39%、32%、30%、32%、40%。本数据转引自:Zsolt Enyedi and Gubor Toka, *Party Politics in Hungary*, in *Party Politics in New Democracies*, edited by Paul Webb, Oxford Press, 2007, p. 152.

终是转型以来获得民众支持率较高的政府机构,乃至“新生宪法法院的受欢迎程度正在威胁着新生的政治力量”^[64]。较高的支持率一定程度上赋予了宪法法院以充分的制度正当性,激励着法官发挥能动性。

同时,绝大多数政党能够尊重民主、坚守法治的底线,无论是法律上还是政治上都与宪法法院共同分享“人权保障”和“有限政府”的欧洲标准。例如,首届“学习中的国会”即便在政治取向上极其多变分裂,但绝大多数政党却有一项基本政治共识:遵守欧洲规范,走民主之路。^[65]正是政治力量对宪法法院的尊让态度,很大程度上激励了宪法法院更加积极主动地介入匈牙利转型政治。

(四)重建型政治的客观要求

1990年代初期匈牙利面临着政治体制、经济体制的全面转型,“由原来高度集权的政治体制与高度集中的指令性计划经济体制向政治民主化、经济市场化过渡”^[66]。这种脱离原来体制,以民主化、市场化、欧洲化为目标的转轨令匈牙利处于典型的重建时期。匈牙利的重建型政治首先意味着宪政秩序的重新建立。这种重建意味着对整部宪法的全新解释,意味着应当将政治纳入法治的轨道。

重建型政治往往迫切需要开创型机构或人物来承担重建重任。对于转型初期的匈牙利而言,这样的任务落到了宪法法院身上,并非偶然。匈牙利总统虽然颇受民众尊重与信任,^[67]但在宪法上却更倾向于“虚位”,权力极其有限;而国会又如同一盘散沙,缺乏必要的领导力。相比之下,宪法法院却积极介入政治、经济、民生保障等热点问题,受到民众的普遍信任和支持,获得较高的社会威望。在这种情形下,重建型政治迫切呼唤的强力机构或人物就落在了宪法法院身上。同时,“民主、自由与法治”是匈牙利重建型政治的意识形态,也是各派力量的政治承诺。这种情形下,只有宪法法院更有能力解释民主、自由与法治的确切内涵,引领新生的匈牙利政治稳步走向欧洲的民主法治之路。

六 结 语

综上所述,匈牙利的多党制虽然形成了稳定的政党政治,但各党之间相互掣肘,产生了弱势政府,为宪法法院预留了很大空间。加之民意希望法院发挥更大的作用,法院也获得了强势院长的有力领导,使匈牙利宪法法院不仅确立了自己的独立地位,而且在问责政府、维护权利、稳定社会秩序、建构并完善宪法体系、推进转型进程等诸多领域游刃有余。

[64] Kim Lane Scheppele, Constitutional Negotiations: Political Contexts of Judicial Activism in Post-Soviet Europe, *International Sociology*, vol. 18 (1), March 2003, p. 221.

[65] See Laszlo Szarvas (1994), Parties and Party Fractions in the Hungarian Parliament, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 10:3, p. 135.

[66] 朱晓中主编:《曲折的历程:中东欧卷》,东方出版社2016年版,“总论”第1页。

[67] 根据匈牙利公众意见与市场研究机构的民意调查显示,1991—2000年民众对总统的信任比率分别为:79%、56%、64%、76%、70%、69%、68%、73%、75%、74%,与其他国家机构或政党相比,匈牙利民众最信任的是总统。本数据转引自:Zsolt Enyedi and Gabor Toka, *Party Politics in Hungary, in Party Politics in New Democracies*, edited by Paul Webb, Oxford Press, 2007, p. 152.

要理解一国宪法法院的运作,离不开对这个国家的政治制度剖析。对于转型期的匈牙利来说,正是转型阶段的特殊政治型塑了宪法法院:宪法法院的“政治保险”功能成为各派政治力量接受其存在的逻辑起点,修宪立国赋予了宪法法院较高的政治地位,而宪法文本的诸多缺陷又使其成为不可替代的宪法解释者和守护者。与此同时,转型初期民主政治相对稳定却效能低下,导致了各方力量不得不容忍和支持宪法法院权力的持续增长。在宪法制度和政治实践的各种“天时地利”中,一个强大的宪法法院应运而生。

[**Abstract**] The Hungarian Constitutional Court established in 1990 was once the most powerful constitutional court in the world. The Court actively intervened in the politics, society and people's livelihood, thereby becoming an important political force in the process of social transitional in Hungary. The strong position of the Court did not come from an institutional vacuum, but rather was the product of the complex interaction between the constitutional system and specific political forces. The Constitutional Court was the result of the pursuit of “political insurance” by various political forces; the constitutional amendment gave the Court a higher constitutional status; and because of the imperfections the Constitution, there is an urgently need for the Constitutional Court to fill in the gaps and give new meaning to the Constitution. Meanwhile, since Hungary in the transitional period urgently needs international recognition, the Constitutional Court had become the country's primary international relations assets and was accepted and tolerated by various political forces in the country. Finally, the political ecology of stable multi-party structure and low-efficient democratic governance in the early transition period also led to the political demand for a strong constitutional court.

(责任编辑:田 夫)