

匈牙利奧班政府時期的外交政策

鄭欽模

淡江大學外交與國際關係學系副教授

摘要

自 2010 年奧班領導匈牙利青年民主主義者聯盟重返執政以來，匈牙利的外交政策發生了顯著轉變。本文分析奧班政府的實用主義外交政策，特別是其「東方開放」政策，探討其與中、俄等非西方大國的深度合作，以及挑戰歐盟規範的策略。奧班政府以「非自由民主」為治理模式，強調國家主權與經濟自主，並透過多邊與雙邊策略維持與大國間的平衡，重塑匈牙利的地緣政治定位。文章指出，奧班的外交政策體現了以國家利益為核心的「主權實用主義」，拒絕國際規範的約束。儘管匈牙利的對外政策曾為經濟層面帶來了一定成果，但其對歐盟價值觀的挑戰及與非西方國家的合作，已使匈牙利成為歐盟內部具爭議的成員國。本文認為，奧班政府的外交政策短期內可能促進經濟發展，但其長期影響，包括對國家安全與國際合作的挑戰，仍需進一步觀察。

關鍵詞：非自由民主、東方開放、主權實用主義、匈牙利外交政策、歐盟關係、中俄合作

壹、前言

自 2010 年維克托·奧班（Viktor Orbán）領導的匈牙利青年民主主義者聯盟（Fidesz）重新執政以來，匈牙利的外交政策呈現出顯著的戰略轉向。這主要是通過「非自由民主」意識形態建構與「東方開放」（Eastern Opening）政策雙軌並進，強調與俄羅斯、中國及中亞國家深化經貿合作，並在能源與基礎建設領域加強連結，使得匈牙利成為歐盟內部最具爭議的成員國之一。造成匈牙利外交轉向的原因，包括該國在非共化之後的社會經濟變化，包括失業率上升、社會分化加劇，以及公眾對民主和資本主義的期待落空。多數人認為政權轉變後經濟狀況惡化，尤其是低教育程度和農村居民成為主要輸家。

造成匈牙利外交轉向的原因包括該國在非共化之後的社會經濟變化，如失業率上升、社會分化加劇，以及公眾對民主和資本主義的期待落空。奧班首次執政期間（1998-2002）雖已顯示民族主義傾向，但並未明顯挑戰歐盟價值觀，當時奧班政府積極推動自由市場改革，包括加速私有化進程，以符合歐盟整合要求，並積極爭取匈牙利於 2004 年加入歐盟。此時期奧班的政策較傾向與歐盟規範接軌。

然而，自 2010 年上台之後，奧班開始轉向「非自由民主」（illiberal democracy）經濟模式，這通常被認為是針對自由主義經濟政策無法有效應對 2008 年金融危機的修正。奧班藉由強化國家角色來重建社會信任，並透過立法將能源、金融等戰略產業收歸國有，扶持親政府的企業集團，因而引發歐盟對匈牙利市場競爭公平性的質疑，成為雙方爭議的核心之一。奧班經常利用民族主義或文化保守主義來凝聚支持，並將外部勢力或內部少數群體視為威脅。

在主權論述方面，1998 年首次執政的奧班強調透過歐盟強化匈牙利國際地位。然而，2010 年後的奧班則反對歐盟超國家化，並否決歐盟的移民配額及對俄制裁等提案。奧班的兩次執政體現了匈牙利從後共產時期民主轉型的模範生，變成一個「非自由民主」實驗場。非自由民主通常保留選舉作為合法性的來源，但選舉過程可能充滿操控，包括壓制反對派、控制媒體

及選舉舞弊等。

匈牙利 2010 年後的政策轉向，屢屢挑戰歐盟「價值共同體」的底線，其策略性運用歐盟決策機制如否決權的作法，已在歐盟內部治理造成很大的困擾及影響。本文透過分析奧班政府的實用主義外交政策，特別是其推行的「東方開放」政策，來探討其與俄羅斯及中國的深度合作、與對歐盟規範權力的挑戰，以及由此引發的國際爭議。研究發現，匈牙利在維持歐盟成員國身分的同時，正透過多維度的「軟平衡」策略來重塑其地緣政治定位

貳、奧班的實用主義外交政策

奧班政府在 2010 年至 2024 年間的外交政策學說，主要特徵為務實主義、國家主權、經濟外交與全球大國之間的戰略平衡。奧班的外交政策核心主題是將匈牙利的國家利益置於超國界影響之上。他的政府經常強調主權，每當政策被視為侵犯匈牙利的獨立性時，他會毫不猶豫抵抗來自歐盟（EU）、國際組織及西方盟友的外部壓力。因此，奧班的外交政策被形容為一種務實的模式，是一種以國家利益為依歸的政策產出，學界經常用「主權實用主義」¹（sovereignist pragmatism）模式來形容。

主權實用主義是一種強調國家主權至上、以務實利益為導向的政治哲學，其核心理念是國家政策應以自身利益為優先，拒絕受到國際規範或普世價值的束縛。這一概念常見於那些試圖在全球化與國內政治之間尋求平衡的國家。實用主義的外交政策本身並非一種應當受到批評的理念，其另一個重要面向是「原則實用主義」（principled pragmatism）。這種方針融合了現實主義與理想主義，旨在使國家在追求自身利益與保障安全的同時，仍然堅守其核心價值與基本原則。換言之，原則實用主義是一種靈活且具高度適應性的外交策略，能夠根據所面臨的挑戰與外部環境的變化進行調整（Schmidt & Glied, 2024: 247）。

¹ 主權實用主義在概念上強調國家主權的至上，同時在策略上靈活務實，可能為了國家利益而突破國際規範。

奧班政府在能源政策、司法改革、移民政策等方面採取了主權實用主義的原則，例如加強與俄羅斯和中國的合作，即使面臨歐盟的批評。而在爭取歐盟資金補助的策略中，又體現出原則實用主義，例如部分讓步以換取資金援助。Müller 與 Gateson（2023: 406-409）認為奧班政府外交政策充滿民粹主義（populism）的意識，它的特點之一是強調主權主義（sovereignism），這種觀點將國家利益置於全球主義之上，並且經常將西方國家的傳統權威視為敵對力量。

奧班政府的外交策略經常利用帶有情緒渲染的民族主義言辭來爭取民眾支持，並宣稱自己代表「純潔的人民」對抗所謂的「腐敗精英」。這種對立的敘事方式使其外交政策更傾向於孤立主義與保護主義，特別是在應對歐盟及其內部政策時尤為明顯。匈牙利的民粹主義外交經常展現出與某些具爭議性的國際行動保持一致的特徵，例如與俄羅斯和中國的合作，這也導致其與西方國家之間的外交關係頻繁緊張。由於這些原因，匈牙利的政策立場時常與西方主流價值觀產生衝突，尤其是在涉及人權保障與民主標準的議題上（Lehoczki, 2023: 97-102）。

Müller 和 Gateson（2023: 397-401, 409-11）從不同視角探討了匈牙利民粹主義與外交政策中「去歐洲化」的關聯性：他們分別從多個層面進行分析，包括歐盟共同利益與國家利益之間的平衡、技術官僚與政治領導之間的權力分配，以及歐盟規範與民族主義價值觀在組織文化中的衝突；他們檢視了民粹政黨對外交機構的影響，例如外交政策是否更偏向意識形態化或務實化，以及政治與制度對外交行動力的限制等；他們的研究發現，奧班政府在執政初期（2010-14）主要專注於國內權力的鞏固，外交政策的變化相對有限。然而，自 2014 年起，匈牙利的外交議程逐漸轉向「國家利益優先」，並開始強調「國家主權」、「基督教傳統」以及「中歐認同」，同時弱化自由主義和多邊主義的影響。

Pacciardi 等人（2024: 2029-40）探討了奧班的民粹主義政府如何透過多樣化的「脫離策略」來挑戰國際機構：首先，他們指出政府會利用嚴厲批評的方式，公開抨擊國際機構的運作模式、設計或價值取向。例如，奧班經常指責歐盟侵犯匈牙利的主權。匈牙利有時也會採用勒索的策略，例如以暫

停資金或中斷合作為威脅，迫使機構進行政策調整，像是匈牙利曾以否決歐盟預算來要求放寬法治條款。另一種常見的手段是阻撓，透過癱瘓機構的運作來達成目的，例如匈牙利多次阻止歐盟在中國和香港問題上的聲明。至於最極端的策略則是完全退出、或終止參與，然而這種手段相對罕見，目前尚未見匈牙利採用。

Feledy (2015: 69-72, 80) 指出，奧班政府的外交策略體現了一種「以風險為基礎的務實主義」，在民族主義動員、能源安全與對歐盟的忠誠之間尋求平衡；然而，其親俄立場經常對匈牙利的國際聲譽造成負面影響。從長遠來看，匈牙利需要在維持聯盟信任與追求自主性之間重新調整定位，以免成為大國競爭的受害者。儘管奧班經常被國際媒體標籤為「親俄派」，然而他的實際政策更傾向於務實的平衡，試圖在主要大國之間保持戰略上的自主性。奧班政府通常以務實的態度處理與大國的關係，儘管在一些問題上可能表現出對西方傳統價值的抵制，但仍透過尋求與歐盟和北約國家的合作，以實現國家利益的最大化。此外，匈牙利積極參與區域安全與經濟合作，積極在國際事務中維護自己的立場，為國家帶來實質性益處。

奧班政府將 2016 年川普當選視為國際秩序向「多邊主義弱化」轉變的重要契機，認為美國對多邊機制的支持將減少。因此，匈牙利積極尋求與中國、俄羅斯、印度等國簽訂雙邊經貿協議，目標是將對東方市場的出口比例提高至總量的三分之一。奧班主張歐盟應以「法德軸心」為核心，加強自身的軍事自主性，同時將「維謝格拉德集團」(Visegrad Four, V4)² 定位為歐洲內部經濟競爭的重要區域組織，他反對進一步深化政治整合，例如拒絕加入歐元區。奧班提出「多極化歐洲」的構想，倡導由「強勢民族國家」組成相互制衡的經濟區域，但這一主張卻可能實際上威脅到歐盟單一市場的完整性。此外，奧班也預測北約的影響力將逐漸減弱，因而支持歐洲建立

² 捷克、匈牙利、波蘭和斯洛伐克所共組的維謝格拉德四國 (V4)，是歐盟擴大到東部夥伴關係 (EaP) 和西巴爾幹國家的堅定宣導者。近年來他們的影響力受到內部民主倒退，如匈牙利和波蘭與歐盟的法治爭端，以及在歐盟內部建立更廣泛聯盟的挑戰的限制。儘管存在這些限制，V4 還是利用雙邊支援、國際維謝格拉德基金 (IVF) 等區域平臺和歐盟層面的倡導來促進候選國的改革和一體化 (Juzová, 2023)。

「獨立於美國之外」的軍事能力，以「法、德防務聯盟」為基礎。他還將移民危機和恐怖主義視為主要的安全威脅，同時試圖淡化俄羅斯帶來的軍事風險（Józwiak, 2017: 1-2）。

匈牙利與中東歐、及南歐的合作則體現出「務實多邊主義」雙軌策略：既藉區域倡議深化經濟整合，又串聯疑歐派政黨制衡歐盟主導國家。然而，其親俄、親中路線伴隨民主體制弱化，長期而言恐將遭到主流歐洲秩序的遏制，迫使匈牙利在「區域主導者」與「歐盟局外人」雙重定位間動態調適。學者 Jana Juzová 從區域主義視角解析，指出匈牙利雖企圖透過維謝格拉德集團、三海倡議（Three Seas Initiative, TSI）等機制強化中東歐國家自主性，但歐盟多層次治理（multi-level governance, MLG）框架將實質制約其「次區域霸權」的企圖。就地緣經濟學層面觀之，能源與基建合作折射出匈牙利周旋於俄羅斯、中國與歐盟利益的戰略平衡，惟經濟依賴深化反可能侵蝕其政策自主空間（Juzová, 2023: 18）。

Schmidt 與 Glied（2024: 247-62）則指出，自 2010 年以來，匈牙利的外交策略以「國家利益為核心」的方式運作，這是一種融合了「意識形態的實用主義」與「經濟利益導向」的雙重框架。這種「極端務實」的外交政策特別強調能源安全的優先性，並且堅持與俄羅斯保持能源合作關係；匈牙利強調主權的重要性，主張「主權國家」應自主決策，並對歐盟的「官僚干預」持反對態度，且利用「否決權」作為抵抗的手段；例如在 2024 年第 6 輪對俄羅斯制裁的談判中，匈牙利成功將俄羅斯石油管道的進口豁免期從原定的 2024 年底延長至 2027 年，這一案例展示了其如何將否決權轉化為具體的利益槓桿，匈牙利還否決了歐盟的「烏克蘭軍事援助償付機制」，導致波蘭等前線國家無法獲得 6 億歐元的資金支持；在經濟方面，匈牙利積極推動「東方開放」政策，促進與中國及中亞國家的經貿合作，以減少對歐盟市場的依賴。例如匈牙利試圖吸引中國投資，甚至被定位為「歐盟內的中國利益代表」；而在意識形態層面上，匈牙利反對移民並堅守傳統價值觀，強調其「基督教民主」的身份，並反對歐盟的移民政策及 LGBTQ 權利的推動。

參、多元化聯盟：東方開放政策

奧班政府外交政策中最具特色的元素之一，即所謂的「東方開放」(East Open Policy)，該政策在 2010 年奧班執政後立即啟動。其目標是加強與非西方大國的經濟和外交聯繫，特別是中國、俄羅斯和中亞國家。奧班認為這種策略將有助於減少對西方市場的依賴，並拓展匈牙利的全球經濟網絡。在東方開放政策的指導下，匈牙利成為中國「一帶一路」倡議 (Belt & Road Initiative, BRI) 的關鍵夥伴，吸引了大量中國基礎設施、技術和金融領域的投資，其中由中國資助的布達佩斯-貝爾格萊德鐵路項目就是這一政策的亮點。奧班也與俄羅斯總統普京保持密切聯繫，確保了長期的能源交易，包括核能 (Paks II) 和天然氣供應的協議，儘管歐盟自 2014 年俄羅斯入侵克里米亞之後即對俄羅斯實施制裁。此外，匈牙利也加深了與土耳其和中亞國家的合作，將自己定位為歐洲與中亞之間的橋樑。這一策略使匈牙利獲得了投資和能源交易，同時將自己定位為地緣政治的調解者。然而，此舉也引起了西方盟友的批評，認為這將削弱歐盟和北約的凝聚力。

奧班經常強調他對中國友好政策的重要性及其所帶來的投資機會。在中國與匈牙利之間的特殊關係中，首先體現了匈牙利外交政策的「多元取向」，即在中國、俄羅斯和歐盟之間尋求平衡。其次，這一關係也反映出奧班政府希望突破西方傳統盟友的限制，以追求更大的戰略自主性和經濟利益。中國在基礎設施建設、文化交流及科技合作方面的顯著承諾，對匈牙利的經濟發展起到了重要的推動作用。值得注意的是，這一親中政策不僅僅是基於經濟考量，還涉及政治層面的支持。奧班政府利用這一外交策略來鞏固其在國內外的影響力，尤其是在建立威權政權的過程中，展現了其在國際舞台上的存在感。然而，這樣的外交取向也引發了歐盟和北約等西方機構的擔憂，他們擔心匈牙利可能在戰略上傾向於中國和俄羅斯，從而削弱其在歐盟中的角色 (Bertelsmann Stiftung, 2024)。

自 2010 年奧班上任以來，中國對匈牙利的直接投資約占所有外國投資的 60%，使匈牙利成為中歐地區主要中資受益國之一；2017 年，中國與匈牙利之間的關係升級為「全面戰略夥伴關係」，隨後中國進出口銀行提供了

16.5 億美元的貸款，支持中歐至南歐的鐵路建設項目；在文化和教育領域，2014 年布達佩斯率先設立了孔子學院教師培訓中心，而在 2017 年則成立了中國社會科學院歐洲研究所，以促進雙方的文化交流（Puzyniak, 2018: 235-37）。匈牙利外交部長彼得·西雅爾多（Péter Szijjártó, 2014-）曾指出，中、匈之間的經濟合作乃是匈牙利經濟增長的重要支柱，這充分體現了匈牙利對中國的投資與市場的重視。隨著中國大陸經濟的持續增長，匈牙利越來越認為其與中國的合作，將為整個歐洲經濟發展帶來顯著的效益（Gilchrist, 2023）。

俄羅斯對匈牙利的影響，主要體現在地緣政治和能源供應方面。2014 年俄羅斯佔領克里米亞半島之後，奧班政府一再強調，烏克蘭危機應由相關方自行解決，但美國和歐盟在解決此衝突中仍然扮演著關鍵角色。這表明匈牙利在面對地緣政治壓力時，努力保持外交上的靈活性。奧班政府將俄羅斯視為重要的經濟夥伴，主張解除對俄羅斯的制裁，以促進歐、俄之間的經貿合作。在普京 2024 年 7 月訪問布達佩斯期間，他並未對俄羅斯在烏克蘭的行動做出批評，反而指責烏克蘭侵犯匈牙利少數族裔的權益，並表示支持俄羅斯天然氣的輸入，這一立場削弱了 V4 國家在能源合作上的一致性（Józwiak, 2017: 1-2）。

回顧 2015 年普京赴布達佩斯的訪問中，雙方簽訂了一項天然氣協議，允許匈牙利使用未執行的購氣配額；由於匈牙利的 80% 天然氣依賴俄羅斯供應，此舉被視為外交上的一項成就。然而，國際輿論因此對匈牙利在歐盟整合方面的忠誠度提出了質疑；匈牙利與俄羅斯合作的主要目的是減少對歐盟貿易的依賴，並加強與亞洲國家及俄羅斯的經濟聯繫，特別是在核心項目 Paks II 核電站的擴建上；該計畫由俄羅斯的 Rosatom 公司承建，預估的預算在 100 到 120 億歐元之間。然而，這樣的合作也加深了匈牙利對俄羅斯能源的依賴，從而使其面臨潛在的制裁風險（Feledy, 2015: 77-78）。

奧班政府一直在尋求加強與中國的經濟和政治聯繫，這一策略被視為匈牙利在強國競爭中的一種自我提升方法。例如，習近平在 2024 年 6 月的訪問中強調中歐關係的重要性，並表示希望維持穩定健康的合作，這標誌著中國對匈牙利的重視與期望。然而，當前歐盟視中國為「系統性競爭對

手」，對其在中東歐國家的影響力擴大的擔憂加劇，特別是匈牙利在此背景下的立場可能引發更強烈的政治爭議。儘管這一政策在經濟上帶來了一定的益處，但也面臨挑戰。隨著中國在全球影響力的擴大，匈牙利的政策可能引發本國內外對於與中國加深合作的擔憂，特別是在地緣政治和人權議題上。此外，匈牙利與中國的合作可能會影響其與歐盟的關係，尤其中國在俄烏戰爭中對俄羅斯的支持力度持續增大，更將引起歐盟成員國對於匈牙利立場的批評。

肆、與歐盟關係：疑歐而不脫歐

奧班在早期的政治生涯中曾是自由派，隨後轉向民族主義和保守主義。在其執政期間，他將基督教傳統價值觀與反移民的言論相結合，形成了所謂的「匈牙利模式」，使其成為歐盟內部懷疑歐盟整合的重要力量（孔田平，2018）。奧班政府特別強調「經濟主權」的理念，反對歐盟的財政策緊縮措施及移民配額制度，並將歐盟視為一種「新殖民主義」的工具，對其進行批評（Joyner, 2024）。其政策的核心在於抵制歐盟對成員國內部事務的干預，並強調民族國家的優先地位。奧班的疑歐立場在中東歐國家中並不孤立，例如在波蘭，法律與正義黨（Law and Justice, *Prawo i Sprawiedliwość*, PiS）執政期間推動的司法改革，削弱了波蘭的司法獨立，導致歐盟凍結援助資金。此外，波蘭因堅持傳統的天主教價值觀，對歐盟的性別多元平等政策持反對態度，屢次受到歐盟的譴責。另外一個案例是捷克的公民主黨（Civic Democratic Party, *Občanská demokratická strana*, ODS），該黨強調經濟主權，反對加入歐元區，近年來因能源政策上的分歧，捷克與歐盟的矛盾進一步加劇（王弘毅，2023）。

2008 年的金融危機使匈牙利經濟陷入衰退，失業率上升，政府將這一困境歸因於全球化及歐盟的相關政策。奧班透過愛國主義的論述，將政策重心轉向保護國內產業和促進就業，成功地凝聚了中下階層的支持（Bíró-Nagy, 2017）。在這樣的情況下，奧班政府的「非自由民主」治理模式，與歐盟主流價值觀產生衝突。例如其司法改革、媒體管制等措施，多次被歐盟質

疑違反法治原則。這些案例顯示奧班政府自 2010 年上任以來，對於歐盟的政策可謂矛盾重重。一方面，奧班政府在經濟和資金方面依賴於歐盟的支持；另一方面，卻又表現出強烈的疑歐主義，尤其是在移民和法治問題上。奧班政府主張主權優先，強調國家利益，並對歐盟的一些政策提出強烈的批評，尤其是有關難民的管理和民主規範。在這樣的背景下，匈牙利政府與歐盟的關係日益緊張，其對歐盟規範的選擇性遵從也受到質疑。

關於奧班政府的司法改革與歐盟的法治原則存在明顯的衝突。自 2010 年以來，匈牙利政府推動的憲法修正案及司法體系改革，實質上削弱了該國憲法法院的獨立性，並擴大了行政權對司法任命過程的干預。這一系列的舉措，導致歐盟在 2022 年首次啟動針對成員國的「條件性法治機制」，凍結了對匈牙利多達 63 億歐元的資金撥付（Bertelsmann Stiftung, 2024）。值得注意的是，儘管受到歐盟的壓力，匈牙利在 2024 年仍然通過了新的「主權保護法」。這項法律賦予政府監控「外國資助組織」的權力，因而遭到歐洲議會的批評，認為其是「威權主義的工具」（Szelényi, 2024）。在俄羅斯入侵烏克蘭之後，匈牙利於 2024 年 9 月明確宣稱自己為「中立國」，試圖在俄烏衝突等相關議題上保持中立立場，這一決定使得其與歐盟在外交政策上的協調變得更加困難。奧班政府與歐盟之間的緊張關係可以追溯到 2010 年，當時因制定媒體法被批評為限制新聞自由，因而引發歐盟的反對。此外，匈牙利對於歐盟強制難民分配政策持反對態度，主張應該援助中東國家以減少移民流入。同時，奧班政府也反對「超國家聯邦歐洲」的構想，強調成員國的自主權，並在 2016 年與波蘭共同提出「反文化革命」的倡議，來捍衛其對傳統文化與價值觀的堅持（Puzyniak, 2018: 239-41）。

奧班政府經常在移民政策和法治問題上與其他歐盟國家產生摩擦，促使匈牙利轉向更強烈的民族主義立場。這一情況不僅造成了歐盟內部的分歧，也使匈牙利與其他歐洲國家的關係變得更加複雜。儘管奧班經常對歐盟執委會的決策提出批評，特別是對其移民政策的否決，但他似乎從未考慮過退出歐盟，仍然依賴歐盟提供的資金和區域影響力。對於北約，奧班同樣對其對烏克蘭的支持表示不滿，並阻攔拖延瑞典的加盟進程，但仍堅持保有成員身份來保障國家的安全利益。儘管奧班反對聯合國的『全球移民

契約』(*Global Compact for Migration, 2018*)，他仍參與氣候合作，來獲得國際社會的認可 (Pacciardi, et al., 2024: 2033-36)。

儘管匈牙利在移民政策、法治及民主標準等方面與歐盟存在分歧，奧班政府仍然希望透過體制內的改革來達成目標，而非選擇完全退出。這種所謂的辯證反對策略，實際上是試圖在保持成員國地位的同時爭取更多的主權和自主權，以此來保護國家利益。民粹主義政府通常不會選擇全面退出，而是採取混合策略，以平衡其「激進形象」與「現實利益」。奧班政府的民粹外交受到前述「人民對抗精英」的內部敘事驅動，必須同時展現對國際體系的抵抗以及維持合作利益，例如歐盟的資金支持和北約的安全保障。對於像歐盟或北約這樣的權威機構來說，成員國的退出風險並不一定會增加，因為成員國脫離的決策更多取決於議題的象徵意義，比如移民政策和氣候政策，而非組織本身的制度設計 (Pacciardi, et al., 2024: 2028-29, 2041-44)。

由於匈牙利的外交政策逐漸向中國和俄羅斯等非傳統夥伴靠攏，使得匈牙利的政策動態更加複雜。然而，這並不意味著放棄與歐盟的合作，而是希望利用多邊關係促進國家利益。另一方面，匈牙利在國際社會中的定位也影響其在歐盟的決策。退出歐盟會使其在國際事務上的發言權和影響力大幅減少，因此保持在歐盟內部的影響力更符合國家的長期利益。整體而言，匈牙利在奧班政府領導下，努力在與歐盟、北約的合作及自主外交之間取得平衡。他們希望透過多元化外交策略來增強自己的地緣政治地位，同時避免將國家安全問題簡化為西方與東方的對立。這種態勢將在今後的國際政治中繼續影響匈牙利的外交選擇與政策。

伍、與區域國家間的關係

匈牙利奧班政府的外交政策以實用主義為導向，使其在與中東歐國家的競爭與合作中顯得尤為獨特。這種政策強調國家的經濟利益和安全，並致力於在全球舞台上提升匈牙利的地位和影響力。與其它中東歐國家的外交政策相比，匈牙利的路線更為清晰且具體。其他國家如波蘭和捷克，雖然同樣希望與中國保持一定的經貿合作，但在對華政策上往往受到歐盟內部

關注人權問題的影響，表現出更加謹慎的態度。奧班政府務實的立場，更重視經濟發展而非人權議題，致力於帶動國內經濟增長，因而在國際上毀譽參半。

奧班政府在外交上積極推動維謝格拉德集團間的合作關係，以推動區域整合。特別是在 2015 年之後，匈牙利與波蘭等國協調立場，反對歐盟的難民配額政策，主張加強邊境管控。此外，奧班政府還透過「V4+」模式，擴大與西巴爾幹國家的基礎建設合作，項目涵蓋了交通和能源等領域（Puzyniak, 2018: 237-38）。維謝格拉德集團定期舉辦針對東部夥伴關係（EaP）及西巴爾幹國家的部長級會議，並透過「Visegrad+」計劃及「西巴爾幹基金」等倡議來促進區域合作（Juzová, 2023: 6-7）。匈牙利與奧地利及斯洛維尼亞在邊境管控，防堵非法移民和能源安全方面也積極深化合作，形成所謂的「中歐防線」，但對於接收烏克蘭難民的態度，相對保守的匈牙利與奧、斯兩國普遍存在矛盾。

匈牙利向來積極支持西巴爾幹國家，尤其是塞爾維亞，加入歐盟，並與克羅埃西亞、希臘合作推動如「匈塞鐵路」等基礎建設，主要目的在強化對巴爾幹地區經濟與政治的影響力。此舉與南歐國家的能源戰略形成競爭。2011 年匈牙利和波蘭共同推進了西巴爾幹加入歐盟的談判，主要是協助克羅埃西亞加入歐盟，但由於地緣政治變化而面臨挫折。由於經濟聯繫和匈牙利少數民族問題，匈牙利與區域內國家合作，主要的關注集中在西巴爾幹地區，尤其是塞爾維亞，但也因其優先考慮政治聯盟而非改革條件而受到批評。

匈牙利與 V4 成員在歐盟改革、移民政策上長期合作，例如共同反對強制性移民配額。然而，近年因匈牙利在法治標準，如司法獨立、媒體自由與俄烏戰爭立場，與波蘭、捷克產生分歧，削弱 V4 內部凝聚力。而匈牙利和波蘭的民主倒退削弱了它們在候選國宣導改革的道德權威。至於 V4 的內部分歧，如匈牙利的親俄立場，大大削弱了 V4 的凝聚力，而對中歐夥伴關係的依賴，也限制了更廣泛的歐盟共識。奧班政府更利用歐盟輪值主席國的身分，籌辦歐盟-西巴爾幹年度峰會，並推動加速整合的機制。

奧班政府推行的向東開放政策加強了匈牙利與中國及俄羅斯的關係，

這一策略使匈牙利成為中國在歐洲的「橋頭堡」。此政策也使得中國在中東歐的影響力逐漸增強，並在一定程度上改變了這些國家與歐盟之間的關係與合作模式。在此背景下，奧班政府與中國的合作被視為具有顯著的戰略意義。然而，這也使匈牙利相較於其他中東歐國家展現出不同的外交取向，進一步拉開了與該地區的距離。另一方面，奧班的政策引發了區域內其他歐盟成員國的不滿，特別是在烏克蘭問題上，奧班的立場與歐盟明顯不一致。他的行動受到批評，認為是「迎合專制領導人」，這一態度可能加劇匈牙利在區域內的孤立。總體而言，匈牙利的外交政策在中東歐和東南歐地區產生了深遠的影響，使其成為中國在歐洲的重要合作夥伴，同時也使其與區域內其他國家的關係愈加緊張，是否真正符合匈牙利的國家利益，仍有待驗證。

陸、奧班外交政策的對內、對外影響

奧班政府的實用主義外交政策體現了其強烈的民族主義情懷和以經濟利益為導向的特徵，這對匈牙利自身、歐洲及國際社會均造成了深遠的影響。首先，對於匈牙利而言，奧班政府的外交策略強調經濟自主及與非傳統夥伴的合作。這種做法有助於減少對歐盟的依賴，並藉由吸引外資與促進高科技合作來推動國內經濟的成長。例如，匈牙利政府實施「非正統經濟政策」，加強對市場的引導，同時鼓勵本國企業走向國際市場，參與全球競爭。實用主義外交策略有助於強化奧班政府的民族主義立場，增強其在國內的支持基礎，並利用對外政策轉移對內部問題的關注，來提升政府的合法性。然而，對歐盟的批評以及與非西方國家的密切關係，也引發了社會的分歧，造成相當比例的民眾對政府的外交政策表示反對。

實用主義外交政策也使匈牙利成為一個極具爭議的歐盟成員國，挑戰了歐盟內部的統一性與合作精神。奧班政府經常在移民政策和法治問題上與其他歐盟國家發生衝突，奧班政府甚至將匈牙利推向更強烈的民族主義立場。此舉不僅導致歐盟內部出現分歧，也使匈牙利在歐洲的外交關係變得更加微妙，也更受爭議。奧班政府對歐盟的批評以及拒絕接受移民配額，

進一步加劇了與其他成員國的緊張關係，並引發了對匈牙利的懲罰性措施。這種對抗局面挑戰了歐盟內部的凝聚力。此外，奧班的政策為其他極右翼政黨樹立了榜樣，促進了歐洲其他國家的民族主義及反移民情緒的增長。匈牙利的外交政策也改變了中東歐的地緣政治格局，吸引了更多國家考慮與非傳統盟友的合作。

對於國際社會而言，奧班的外交政策顯示出對全球大國權力平衡的重新思考。他與中國之間的關係日益加深，更積極參與中國的一帶一路倡議，這不僅是為了獲取經濟利益，也是其在全球影響力競爭中的一種策略選擇。奧班的實用主義外交對多邊主義體系構成挑戰，強調建立雙邊關係而非追求集體行動。這可能會導致國際合作的減少，特別是在氣候變化和人權等全球性議題上。例如，匈牙利在聯合國等國際組織中的立場可能會傾向於支持非西方國家的利益，從而改變傳統的國際秩序。此外，奧班政府的民族主義和保守主義立場與西方的自由主義價值觀存在顯著的對立，此也將引發文化與價值觀的衝突。

總體而言，奧班政府的實用主義外交策略在促進國內經濟增長和維持政治穩定的同時，也導致了與歐盟之間的緊張關係，並對國際社會的合作架構提出挑戰。奧班政府的外交方針主要集中於「戰術性利益」，缺乏長期的願景，其偏向雙邊主義的做法可能使小國在與大國的競爭中處於不利地位。對於「自由主義國際秩序」崩潰的期望與匈牙利自身的利益存在矛盾，因為多邊機制本可為小國提供更多的保障（Józwiak, 2017: 2）。特別是在當前全球地緣政治變化的背景下，該政策的長期影響仍有待觀察。奧班政府的實用主義外交政策不僅重塑了匈牙利的國內經濟結構，也在一定程度上改變了歐洲的外交動態，並在國際社會中引發了關於如何在多樣化的全球環境中重新定位的深思。

柒、結論

匈牙利在奧班政府的領導下，透過「非自由民主」的治理模式和「東方開放」政策，展現出一種獨特的外交策略，這一策略不僅重塑了匈牙利的地

緣政治定位，也對歐盟及國際社會帶來了深遠的影響。奧班政府的實用主義外交強調國家主權與經濟自主，並積極尋求與中國、俄羅斯等非西方大國的合作，以減少對傳統西方盟友的依賴。然而，這種外交取向已使匈牙利在歐盟內部成為一個具爭議的成員國，挑戰了歐盟的統一性和合作精神。

在國際層面，匈牙利的外交政策反映了對全球權力平衡的重新評估。奧班政府與中國的密切合作，以及對俄羅斯的依賴，可能會對國際合作架構造成挑戰，尤其是在氣候變化和人權等全球性議題上。總體而言，匈牙利的外交政策在促進國內經濟發展的同時，也引發了對其在歐盟及國際社會中的角色的質疑。奧班政府的實用主義外交策略雖然短期內可能帶來經濟利益，但其長期的可持續性及對國家安全的影響仍然值得深思。

參考文獻

- 王弘毅，2023。〈中東歐地區的疑歐主義趨向 與歐洲一體化的未來〉《國際展望》6 期，頁 81-100。
- 孔田平，2018。〈歐爾班與匈牙利的再轉型〉《澎湃》5 月 24 日
(https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_2149573) (2025/6/22)
- Bertelsmann Stiftung. 2024. *BTI 2024 Country Report — Hungary*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bíró-Nagy, András. 2017. “Illiberal Democracy in Hungary: The Social Background and Practical Steps of Building an Illiberal State,” in Pol Morillas, ed. *Illiberal Democracies in the EU: The Visegrad Group and the Risk of Disintegration*, pp. 31-44. Barcelona: Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB)
(<https://www.cidob.org/en/publications/illiberal-democracy-hungary-social-background-and-practical-steps-building-illiberal>) (2025/4/18)
- Feledy, Botond. 2015. “Hungarian Foreign Policy and the Crisis in Ukraine,” in Jacek Kucharczyk, and Grigorij Mesežnikov, eds. *Diverging Voices, Converging Policies: The Visegrad States’ Reactions to the Russia-Ukraine Conflict*, pp. 69-82. Prague: Heinrich-Böll-Stiftung.
- Gilchrist, Karen. 2023. “China Decoupling Would Be an Act of ‘Suicide’ for Europe, Hungary’s Foreign Minister Says,” *CNBC*, June 27
(<https://www.cnn.com/2023/06/27/china-decoupling-would-be-suicide-for-europe-hungarys-pter-szijrt.html>) (2025/2/22)
- Goździak, Elżbieta M. 2019. “Using Fear of the ‘Other,’ Orbán Reshapes Migration Policy in a Hungary Built on Cultural Diversity.” *Migration Information Source*, October 10 (<https://www.migrationpolicy.org/article/orban-reshapes-migration-policy-hungary>) (2025/2/24)
- Joyner, Ella. 2024. 〈「讓歐洲再次偉大」：匈牙利接任歐盟輪值主席國〉《德國之聲中文網》6 月 30 日 (<https://www.dw.com/zh/让欧洲再次伟大匈牙利接任欧盟轮值主席国/a-69458934>) (2025/6/22)
- Józwiak, Veronika. 2017. “Hungary’s Foreign Policy in a Changing International Environment.” *Bulletin of the Polish Institute of International Affairs*, No. 31. pp. 1-2.
- Juzová, Jana. 2023. “The V4 and EU Enlargement: Advocates with Limited

Influence?” German Marshall Fund of the United States

(<https://www.gmfus.org/news/v4-and-eu-enlargement-advocates-limited-influence>)
(2025/2/28)

Lehoczki, Bernadett. 2023. “Populist Foreign Policy of Venezuela and Hungary: Post-Westernism and Its Limitations.” *Politologický časopis - Czech Journal of Political Science*, No. 2, pp. 95-115.

Müller, Patrick, and David Gateson. 2023. “Populist Capture of Foreign Policy Institutions: The Orbán Government and the De-Europeanization of Hungarian Foreign Policy,” *Journal of Common Marker Studies*, Vol. 61, No. 2. pp. 397-415.

Pacciardi, Agnese, Kilian Spandler, and Fredrik Söderbaum. 2024. “Beyond Exit: How Populist Governments Disengage from International Institutions.” *International Affairs*, Vol. 100, No. 5, pp. 2025-45

Puzyniak, Aleksandra. 2018. “Hungarian Foreign Policy after 2010: Selected Problems.” *Facta Simonidis*. No. 1. pp. 231-42.

Schmidt, Andrea, and Viktor Gliedr. 2024. “Pragmatic Foreign Policy of Hungary in the Shadow of the Russian-Ukrainian War.” *Eastern Journal of European Studies*, Vol. 15. pp. 247-67.

Szelényi, Zsuzsanna. 2024. “Orbán’s Rebellion Against Europe Gains Momentum.” *Strategic Europe*, November 12 (<https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2024/11/orbans-rebellion-against-europe-gains-momentum?lang=en>)
(2025/2/23)

Foreign Policy in Hungary during the Orban Period

Chin-mo Cheng

Associate Professor, Department of Diplomacy & International Relations

Tamkang University, Tamsui, New Taipei, TAIWAN

Abstract

Since Viktor Orbán's return to power in 2010 as the leader of the Fidesz party, Hungary's foreign policy has undergone a significant transformation. This article examines the pragmatic foreign policy of the Orbán administration, particularly its "Eastern Opening" policy, which involves deepening cooperation with non-Western powers such as China and Russia while challenging EU norms. Orbán's government governs under an "illiberal democracy" model, emphasizing national sovereignty and economic independence. By leveraging both multilateral and bilateral strategies, Hungary seeks to reshape its geopolitical positioning. The study highlights Orbán's "sovereigntist pragmatism," a policy framework that prioritizes national interests over adherence to international norms. While Hungary's foreign policy has yielded certain economic benefits, its challenges to EU values and alignment with non-Western powers have made it one of the most controversial EU member states. The article concludes that although Orbán's foreign policy may bring short-term economic gains, its long-term implications, including risks to national security and international cooperation, warrant further scrutiny.

Keywords: illiberal democracy, Eastern Opening, sovereigntist pragmatism, Hungarian foreign policy, EU relations, Sino-Russian cooperation