

中东欧国家政治转型的比较与评估

——以克罗地亚民主化进程为例*

徐 刚

内容提要: 在中东欧国家政治发展进程中, 加入欧盟和向欧盟趋同是评估民主化的两个坐标。起初, 政治转轨的开启和入盟的诉求在不同时期为民主化提供了动力。实现入盟愿景后, 以治理为内容、以趋同为形式的欧洲融合成为评估民主化质量的重要参考。后冲突国家和欧盟新成员国的共同属性使克罗地亚成为考察西巴尔干地区和欧盟中东欧成员国的民主化进程及差异的极好案例和参照。从过去 30 年各类民主指数评级、国家治理指数得分, 特别是“政府俘获”的情况可以看出, 入盟对克罗地亚民主化的正向作用十分显著, 但入盟后条件性约束缺失、对国内政治文化传统的“依赖”以及执政集团“政府俘获”能力强大等因素交互使得克罗地亚民主巩固的深化充满着反复、曲折甚至某种程度上上的倒退。前者从西巴尔干成员国入盟进度和民主化程度的正向关系得到验证, 后者在几乎所有欧盟中东欧成员国出现的“非自由转向”现象中获得解释。中东欧的现象是否引发了欧洲的民主回潮趋势尚难断言, 但无疑为考察欧洲一体化走向, 特别是欧盟政治融合能力提供了极好的视角。

关键词: 克罗地亚 中东欧转型 欧洲一体化 国家建构 民主化

2000 年前后, 有关“中东欧国家转轨是否结束”的讨论在国际学术界悄然展开。^①

* 本文为中国社会科学院青年学者资助项目“欧洲主要民粹主义政党的难民政策及对中欧关系的影响”(XQ202006) 的阶段性成果。感谢朱晓中研究员、白伊维博士和徐恒祯老师的指导与帮助, 以及匿名评审专家的宝贵意见, 文责自负。

^① Annette N. Brown ed., *When Is Transition Over?* W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1999; Alexander Samorodov, “When is Transition Over?” *International Labour Review*, Vol.138, No.4, 1999; Mare Suhrcke, “Is Transition Over?” *Intereconomics*, Vol.35, No.3, 2000; Clem Tisdell, “When Is Transition Over?” *International Journal of Social Economics*, Vol.27, No.12, 2001. 需要提及的是, 虽然 1995 年时任捷克总理克劳斯(Václav Klaus) 认为转轨已经结束了, 但大量学术讨论直到 20 世纪 90 年代末才出现。

十多年后,中东欧国家的转轨是否逆转成为热议话题。^①近年来,中东欧非自由主义、民主回潮等现象引发广泛关注,^②“欧洲民主是否进入第三波民主化浪潮开始后的‘下坡期’”“中东欧国家为何从经济新自由主义走向政治非自由主义”的疑问频出。^③概言之,中东欧国家既是讨论制度转轨^④和民主巩固的重要样本,也是研究民主化内外影响因素及其联动的主要场域。

事实上,中东欧国家各不相同,民主化进程及质量亦有所差别,是否加入欧盟和是否经历战争是进行类分的两个重要参考。其中,克罗地亚既是欧盟成员国又是后冲突国家。^⑤这两个特征为考察克罗地亚的民主化个案以及对比中东欧政治趋同的区域样本有着十分重要的价值。目前,国内学界已有不少关于克罗地亚入盟进程及其影响

① “Stuck in Transition?” EBRD Transition Report 2013, <https://www.ebrd.com/transition-report-2013-english.pdf>; Žiga Turk, “Central and Eastern Europe in Transition: An Unfinished Process?” *European View*, Vol.13, No. 2, 2014; Ivan T. Berend and Bojan Bugarić, “Unfinished Europe: Transition from Communism to Democracy in Central and Eastern Europe,” *Journal of Contemporary History*, Vol.50, No.4, 2015; Anton Shekhovtsov, “Is Transition Reversible? The Case of Central Europe,” The Legatum Institute, January 2016, <https://lif.blob.core.windows.net/lif/docs/default-source/publications/is-transiting-reversible-the-case-of-central-europe-january-2016.pdf?sfvrsn=6>; 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;朱晓中《转型三问——写在中东欧转型30年之际》,载《当代世界》2019年第4期,第24-28页。

② 参见 Jan-Werner Mueller, “Eastern Europe Goes South: Disappearing Democracy in the EU’s Newest Members,” *Foreign Affairs*, Vol.93, No.2, 2014; Béla Greskovits, “The Hollowing and Backsliding of Democracy in East Central Europe,” *Global Policy*, No.6, 2015, pp.28-37; Pol Morillas, “Illiberal Democracies in the EU: The Visegrad Group and the Risk of Disintegration,” Barcelona, January 2017, https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/monographs/monographs/illiberal_democracies_in_the_eu_the_visegrad_group_and_the_risk_of_disintegration; Lenka Bušáková and Petra Guasti, “The Illiberal Turn or Swerve in Central Europe?” *Politics and Governance*, Vol.5, No. 4, 2017, pp.166-176; Licia Cianetti, James Dawson and Seán Hanley, “Rethinking ‘Democratic Backsliding’ in Central and Eastern Europe—Looking beyond Hungary and Poland,” *East European Politics*, Vol.34, No.3, 2018, pp.243-256; Seán Hanley and Milada Anna Vachudova, “Understanding the Illiberal Turn: Democratic Backsliding in the Czech Republic,” *East European Politics*, Vol.34, No.3, 2018, pp.276-296; Hana Svatošová, “Czech Transition to and Backsliding from Democracy: Will ‘Truth Prevail’ over the Illiberal Challenge?” https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/21469/1/Czech%20Transition%20to%20and%20Backsliding%20from%20Democracy_Svatosova.pdf.

③ Staffan I. Lindberg, “The Nature of Democratic Backsliding in Europe,” 24 July, 2018, <https://carnegieeurope.eu/2018/07/24/nature-of-democratic-backsliding-in-europe-pub-76868>; Christian Kreuder-Sonnen, “An Authoritarian Turn in Europe and European Studies?” *Journal of European Public Policy*, Vol.25, No.3, 2018; Jacques Rupnik, “Illiberal Democracy in East-Central Europe,” *Esprit*, No.6, 2017.

④ 国内学界对于转轨与转型的界定争论不休。较常见的观点是,转轨是制度选择和政体确立的短时设计,讲的是政治经济运作方式的问题,而转型关涉制度变迁和社会变革的长时段演进,包括政治、经济、法律、生活方式、文化的转型等多个方面。匈牙利经济学家雅诺什·科尔奈(János Kornai)将此意义上的中东欧转型称作大转型,参见 János Kornai, “The Great Transformation of Central Eastern Europe Success and Disappointment,” *Economics of Transition and Institutional Change*, Vol.14, No.2, 2006, pp.207-244。从这个层面上讲,中东欧国家的转轨已经结束,转型则一直在进行中。

⑤ 后冲突国家(Post-Conflict Country)指的是在国际社会调停或帮助下和平结束武装冲突或内战的国家。参见 Patriann Smith and Alex Kumi-Yeboah, *Handbook of Research on Cross-Cultural Approaches to Language and Literary Development*, IGI Global, 2015, p.28。众所周知,联合国、世界银行以及欧洲复兴开发银行等国际机构均有专门针对后冲突国家的项目、研究。在学术研究中,后冲突国家及其派生的后冲突社会、后冲突经济体及后冲突治理等概念在政治学、经济学、社会学、管理学等学科中均系一个独特的观察对象。

的专门研究,^①另有一些论著在对(西)巴尔干或者中东欧融入欧洲一体化的整体讨论中涉及克罗地亚民主化议题。^②然而,对克罗地亚民主化的阶段及其影响因素缺乏系统、深入的讨论,^③将克罗地亚的民主化与其他中东欧国家进行比较的研究亦不多见。民主化研究的内容十分丰富,既有对民主化包含的制度变化、政党竞争、法治、族群关系以及公民社会等进行的要素分析,也有从国内、国际以及综合角度对民主化影响因素的考察。本文重点从政治体系的变迁和政党政治的发展两个层面系统梳理克罗地亚民主化进程,通过量化的视角在回归欧洲的框架下对其进行评估,并尝试以克罗地亚为参照对中东欧国家政治趋同和欧盟政治融合的前景做初步思考。

一 从半总统制到议会制:克罗地亚政治体系的制度化

克罗地亚于1991年成为独立主权国家,但政治转轨的全面开启则要回溯到1990年的首次多党制选举和新宪法制定。1990年以后的30年时间里,克罗地亚历经的制度变革、战争、领土统一以及加入北约和欧盟等重大事件对其政治发展产生重大影响。从政治体系变迁的角度看,30年民主化进程大体分为20世纪90年代战争及威权治理下民主化僵滞和进入新世纪后融入欧洲一体化进程中的民主巩固两大阶段,对应的政治体制分别为半总统制和议会内阁制。

(一) 急速的政治转轨与相对稳定的威权治理:20世纪90年代的半总统制

20世纪80年代末至90年代,克罗地亚的政治民主化进程呈现急速的政治转轨

^① 对克罗地亚融入欧洲一体化的进展及对其他西巴尔干国家的启示的讨论,参见左娅《克罗地亚与欧洲一体化》,载《欧洲研究》2006年第4期,第27-38页;左娅《克罗地亚入盟及其对西巴尔干国家的启示》,载《俄罗斯东欧中亚研究》2013年第6期,第55-61页。从身份建构的视角对克罗地亚欧洲化进行理论阐释并与塞尔维亚欧洲化进程进行比较的研究,参见贺刚《叙述、身份与欧洲化的逻辑:克罗地亚与塞尔维亚的欧洲化进程比较研究》,世界知识出版社2018年版;贺刚《身份化与欧洲化进程——克罗地亚和塞尔维亚两国入盟进程比较研究》,载《欧洲研究》2015年第1期,第99-115页。对克罗地亚入盟进程与转型相互影响的分析,参见刘作奎:《从“疑欧主义”到“融入欧盟”:克罗地亚的转型进程》,载周弘主编《欧洲发展报告(2013~2014)》,社会科学文献出版社2014年版,第83-92页。就克罗地亚入盟对欧盟、克罗地亚以及整个西巴尔干地区的影响进行的探讨,参见胡勇《“欧洲梦”与“欧洲化”:克罗地亚加入欧盟及其影响》,载《国际论坛》2015年第6期,第25-60页。

^② 从“自上而下”的视角对克罗地亚及其他西巴尔干成员国国家构建中的“欧洲方式”进行的阐述,参见刘作奎《国家构建的“欧洲方式”:欧盟对西巴尔干政策研究(1991-2014)》,社会科学文献出版社2015年版;刘作奎:《评析欧盟东扩政策中的条件限制模式——以欧盟在巴尔干地区的冲突调解为视角》,载《国际论坛》2008年第4期,第1-6页;刘作奎《延续与调整:欧盟对西巴尔干的国家构建政策研究》,载《当代世界与社会主义》2019年第6期,第100-106页。从地区合作与欧洲一体化的互动视角对克罗地亚推进地区合作、加入欧盟及其影响的论述,参见徐刚《巴尔干地区合作与欧洲一体化》,社会科学文献出版社2016年版。

^③ 中文学界为数不多的对克罗地亚政党政治进行的讨论来自一位克罗地亚学者,参见[克]白伊维《欧洲主义与民族主义的较量:克罗地亚社民党的演变》,载《当代世界与社会主义》2013年第3期,第74-78页;[克]白伊维《前南地区社会转型与社会发展研究》,世界知识出版社2020年版。

和威权治理两大特点。

从政治转轨的角度看,克罗地亚的制度变化和多党制的确立速度在南斯拉夫社会主义联邦共和国(简称“南联邦”)无疑是“排头兵”,有些方面甚至在中东欧地区都是“数一数二”的。首先,克罗地亚是南联邦第一个宣布实施多党制的共和国。^①1980年铁托逝世后,南联邦各共和国之间的利益冲突愈加紧张,克罗地亚内部民族主义情绪进一步高涨,关于建立克罗地亚民族主权国家的声音日渐增大。20世纪80年代末,在民族主义运动和民主化浪潮的推动下,各类政党和团体在克罗地亚筹划建立。1989年发生的两大事情对后来克罗地亚的政治发展产生了重要影响。一是克罗地亚民主共同体(Croatian Democratic Union,简称“民共体”)于1989年6月成立。^②该党当时号称有成员约40万人,主要力量是20世纪70年代初期被称为克罗地亚“民族主义浪潮”的组织者与积极分子,目标是废除一党制、变南联邦为邦联及实现克罗地亚的自主权。^③二是克罗地亚共产主义者联盟(League of Communists of Croatia,简称“克共盟”)④1989年12月召开第十一次代表大会,明确支持多党制,并宣布1990年4月进行自由选举。^⑤

1990年年初克罗地亚议会通过《政党法》后,大量政党登记注册。同年2月,民共体举行第一次代表大会,推选弗拉尼奥·图季曼(Franjo Tuđman)为党主席,通过要求实现克罗地亚民族自决权和国家主权的党纲。4月至5月,克罗地亚举行议会选举。这届议会选举实行的是单一选区两轮多数制(Majoritarian Two-round System)。^⑥民共体获得58%的选票以及联合劳动院、区院、社会政治院等议会三院356个议席中的205席,克共盟—民主改革党仅获26%的选票沦为在野党。^⑦这是克罗地亚自1938年

① 有南斯拉夫问题观察家认为,克罗地亚共产主义者联盟在没有面临斗争的背景下决定放弃执政权力并使克罗地亚成为首个宣布实施多党选举的共和国令人意外,因为它既不像捷克斯洛伐克共产党、德国统一社会党那样内部充满生存危机,也不比波兰和匈牙利面临强大和有组织的反对派压力,更不如斯洛文尼亚民主化进程起步早。参见Renéo Lukic and Allen Lynch, *Europe from the Balkans to the Urals: The Disintegration of Yugoslavia and the Soviet Union*, Stockholm International Peace Research Institute, 1996, p.163.

② 正式注册时间为1990年1月。

③ 参见左娅编著《克罗地亚》,社会科学文献出版社2007年版,第148-149页。

④ 系南斯拉夫共产主义者联盟克罗地亚共和国分支。1990年,改名为克罗地亚共产主义者联盟—民主改革党。同年,该党解散,其中一些成员于11月成立社会民主党。

⑤ Robert Stallaerts, *Historical Dictionary of Croatia* (Third Edition), Scarecrow Press, Inc., 2010, p.xxxiv.

⑥ 当时,克罗地亚共和国议会的三院分别为联合劳动院(Associated Labour Council)、区院(Municipalities Council)、社会政治院(Socio-Political Council)。三院地位平等,各自独立处理职权范围内的事务。涉及共和国的重大事务由三院召开联席会议共同决定。联合劳动院、区院和社会政治院的议席分别为160席、116席、80席。另外,政党进入议会没有选票门槛。参见Matthew Wall, "Electoral System Change in Europe since 1945: Croatia," pp.2-3, http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_125/FILE/Croatia_summary.pdf.

⑦ 文中所有选举数据均来自克罗地亚国家选举委员会官网(<https://www.izbori.hr/arhiva-izbora/index.html#/app/home>),下引不再说明。

以来进行的首次多党自由选举,标志着多党制的确立。虽然当时克罗地亚仍是南联邦的共和国,但这次选举被独立后的克罗地亚视为第一届议会大选。

新政府的首要目标是实现主权国家的独立,第一步是起草并通过新宪法,为新政权奠定制度基础。1990年7月,克罗地亚成立宪法起草工作小组。12月22日,克罗地亚议会通过新宪法,确立了克罗地亚的国家政治架构,规定了立法、行政和司法三权分立的原则。其中,总统有权解散议会并下令重新进行选举,总统和政府共享行政权力,总统是武装力量的最高统帅。新宪法明确克罗地亚议会实行两院制,分别为代表院和州院。议会由不少于100名和不超过160名的议员组成,任期四年。此外,新宪法决定克罗地亚有权脱离南联邦或与其他共和国组成邦联。^①从时间上看,新宪法的通过在整个中东欧地区是非常靠前的,^②同时也被西方学界视为研究克罗地亚民主化的开端。^③从内容上看,新宪法关于国家权力分配的原则标志着克罗地亚半总统制的确立。^④至于克罗地亚为何采用“半总统制”,有学者分析原因是克罗地亚缺乏民主传统,历史上个人集权盛行,在共和国前景不确定的背景下急需一个强有力的领导者。^⑤还有学者认为,这种选择出于两种考虑:一是吸取历史教训,南联邦集体领导虽然有助于抑制个人集权但决策低效,特别是在危机时期;二是现实发展的需要,多党体制下民共体既需要民意基础,更重视领导地位的合宪化。^⑥

1990年下半年和1991年前几个月,克罗地亚同斯洛文尼亚及其他共和国就未来南联邦国家的存在形式提出了数种方案。^⑦在克罗地亚看来,无论采取哪种新方案,最重要的是要确保其在国际法上的独立主权地位。显然,南联邦与克罗地亚及斯洛文

① “Ustav Republike Hrvatske,” *Narodne Novine*, 22 December 1990, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1990_12_56_1092.html, last accessed on 1 April, 2021.

② Peter Häberle, “Hrvatski ustav (1991.) u europskoj pravnoj usporedbi,” *Politička misao*, Vol.37, No.1, 2000, p.49. 匈牙利较早于1989年通过宪法,保加利亚、罗马尼亚、斯洛文尼亚、拉脱维亚等于1991年通过宪法,捷克共和国、斯洛伐克、立陶宛、爱沙尼亚等于1992年通过宪法,波兰和阿尔巴尼亚分别于1997年和1998年通过宪法。参见 Sabrina P. Ramet, *Central and Southeast European Politics since 1989*, Cambridge University Press, 2010, p.85.

③ Biljana Kostadinov, “President of the Republic Croatian Constitution’s Mimicry of the French Constitutional Model,” *Reus Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*, Vol.28, 2016, p.79.

④ “Croatian Parliament—Sabor,” <https://www.sabor.hr/en/about-parliament>; Mislav Ilija Vulić, *The Role of Presidents in Croatia and Serbia, 1990–2015*, Central European University Master Degree Paper, 2015, p.22.

⑤ Branko Smerdel, “Parlamentarni sustav i stabilnost hrvatskoga Ustava,” u Branko Smerdel i Đorđe Gardašević, *Izgradnja demokratskih ustavnopravnih institucija Republike Hrvatske u razvojnoj perspektivi*, Hrvatska udruga za ustavno pravo, 2011, p.287.

⑥ Nenad Zakošek, *Politički sustav Hrvatske*, Fakultet političkih znanosti, 2002, pp.111–112.

⑦ Renéo Lukic and Allen Lynch, *Europe from the Balkans to the Urals: The Disintegration of Yugoslavia and the Soviet Union*, Stockholm International Peace Research Institute, 1996, pp.169–173; Richard F. Iglar, “The Constitutional Crisis in Yugoslavia and the International Law of Self-Determination: Slovenia’s and Croatia’s Right to Secede,” *Boston College International and Comparative Law Review*, Vol.15, No.1, 1992, pp.213–215.

尼亚之间关于主权地位的问题存在根本分歧。在各种妥协方案无果而终后,克罗地亚于1991年5月19日就其独立问题举行全民公决,83.56%的投票者中有93.24%赞成独立。^①6月25日,克罗地亚议会发表主权和独立宣言,宣布脱离南联邦独立。虽然克罗地亚此后进入数年的战争和部分领土接受联合国管理的时期,^②但政治民主化进程并没有被打断,议会大选分别于1992年和1995年进行,总统选举也在1997年如期举行。与此同时,1993年2月州院创建并举行第一次选举,标志着国家机构的完全建立。^③可见,从民主化角度看,克罗地亚在较短时间内快速实现了政治转轨,多党民主体制也在战争的环境中持续运行。

然而,克罗地亚民主巩固的进程不仅并非一帆风顺,相反是迟滞的。1990年大选采取的是简单多数(First Past the Post)选举方式,“赢者通吃”的结果使得民共体囊括总统、政府和议会等机构的重要职位。1992年通过的《克罗地亚选举法》将单一选区两轮多数制改为混合名额多数制(Mixed-member Majoritarian System),议会138个议席包括选区产生的124个议席、塞尔维亚族13个议席和犹太人1个议席。同时,《选举法》规定政党进入议会的选票门槛为3%。^④由于战争的环境以及民共体将自己打造成克罗地亚的形象代表,使其在1992年改行混合名额多数制方式的选举中仍然取得压倒性胜利,获得85个议席。^⑤在同时进行的总统选举中,图季曼首轮以57.83%对22.29%的选票战胜克罗地亚社会自由党(Croatian Social Liberal Party)候选人德拉任·布迪沙(Dražen Budiša),当选独立后首任总统。1995年议会大选仍采用混合名额多数制方式^⑥,但议席分配原则和进入议会门槛选票有较大变化。议会127席由政党80席、单一选区选民32席、海外选民12席以及塞尔维亚族3席组成。单一政党选票门槛由3%提高至5%,两党联盟为8%,三党及以上联盟为11%。^⑦凭借在战争期间的

① “Izviješće o provedenom referendumu,” http://www.izbori.hr/arhiva/pdf/1991/1991_Rezultati_Referendum.pdf.

② 战争一直持续到1995年11月结束,但东斯拉沃尼亚地区由联合国管理至1998年1月,克罗地亚的国家统一和主权完整至此才得以实现。

③ Goran Čular, “Political Development in Croatia 1990–2000: Fast Transition—Postponed Consolidation,” *Politička misao*, Vol.37, No.5, 2000, p.33.

④ Matthew Wall, “Electoral System Change in Europe since 1945: Croatia,” http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_125/FILE/Croatia_summary.pdf p.4.

⑤ Vera Stojarová and Peter Emerson, *Party Politics in the Western Balkans*, Routledge 2010, p.30.

⑥ 有学者称之为“直接与党派名单间不对称的混合选举法”。参见[克]白伊维《前南地区社会转型与社会发展研究》,世界知识出版社2020年版,第85页。

⑦ Matthew Wall, “Electoral System Change in Europe since 1945: Croatia,” p.5, http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_125/FILE/Croatia_summary.pdf.

动员资源和战争的胜利成果^①以及其他政党的分化和式微,民共体再次获胜。^②在1997年第二届总统选举中,图季曼仍旧是首轮以61.41%的高票轻松蝉联。

战争和战后重建无疑对克罗地亚的政治、经济改革进程产生了深远影响,而获益最大的当属图季曼及其领导的民共体。不仅图季曼本人轻松赢得两届总统选举,他所领导的民共体也毫无悬念赢得独立前一次和独立后两次议会大选并单独执政。有学者指出,1990年的新宪法为个人集权而非集体决策奠定了基础,加上南斯拉夫解体危机、战争环境的影响以及弗拉尼奥·图季曼的个人权威,使得整个20世纪90年代的总统顾问和总统办公室成为实际意义上的政府,政府重要官员也都是图季曼的亲信。^③甚至地方政府要员的位置也都由民共体把持。在1995年萨格勒布地方选举中,图季曼运用总统任命市长的特权,拒绝承认获胜的中左翼克罗地亚社会自由党的市长人选戈兰·格拉尼奇(Goran Granić),造成长达一年多的市长就任危机和社会抗议。

主要政治力量对民主运行规则达成广泛共识是民主巩固的重要条件。在整个20世纪90年代,民共体之外的克罗地亚反对派在选举以及政纲中一直致力于变革国家立法与行政的关系,以实现真正的议会制。同时,各方对有关选举原则、安排以及最大的少数民族塞尔维亚族在国家中的地位问题迟迟未形成共识。^④在克罗地亚与外部世界的关系上,图季曼是唯一的政策制定者。他不仅以克罗地亚拯救者和战争胜利者自居、奉行反塞政策,而且对欧洲国家未给克罗地亚提供战争支援大肆挞伐,认为欧盟1997年4月提出的东南欧五国“地区立场政策”(Regional Approach)是重组“新南斯拉夫”、阻止克罗地亚进入欧洲而将其留在巴尔干的尝试。^⑤1997年12月12日,克罗地亚进行独立后首次修宪,主要对议会名称和少数民族条款进行规范,并增加禁止议员提出可能导致或恢复前南斯拉夫或巴尔干国家共同体的联合动议的条款。^⑥此次在图季曼掌控下的修宪充满民族孤立主义和排外疑欧的色彩,更加突出克罗地亚族的绝

① 1995年8月4日,克罗地亚共和国武装力量发动代号为“风暴”的军事行动,用84小时攻占了塞族区的大本营克宁和整个克拉伊纳地区,到8日克境内南北的塞族区全部被克罗地亚武装力量控制。

② Taro Tsukimura, "Has Democratization Consolidated Democracies in the Former Yugoslavia? A Political Overview Between 1990 and 2003," in Tadayuki Hayashi, ed., *Democracy and Market Economics in Central and Eastern Europe: Are New Institutions Being Consolidated?* Slavic Research Center, Hokkaido University, 2004, p.261.

③ 参见左娅《克罗地亚与欧洲一体化》,载《欧洲研究》2006年第4期,第36页。

④ Goran Ćular, "Political Development in Croatia 1990-2000: Fast Transition—Postponed Consolidation," pp. 34-35.

⑤ Dejan Jović, "Croatia and the European Union: A Long Delayed Journey," *Journal of Southern Europe and the Balkans*, Vol.8, No.1, 2006, pp.85-86; 左娅《克罗地亚与欧洲一体化》,第28页。

⑥ 参见张森主编《1997年俄罗斯和东欧中亚国家年鉴》,当代世界出版社1999年版,第202页。

对主导地位。因此,有评论认为,20世纪90年代的克罗地亚虽然形式上是半总统制国家,实际上却是超级总统制国家。^①换言之,克罗地亚虽然快速实现了政治转轨,却产生了威权治理并持续存在了较长时间。同时,独立后的克罗地亚憧憬“回归欧洲”,但与欧盟的互动并不顺畅,甚至在一定时期内双方处于紧张和对立状态。

如果说国家独立和主权完整的使命将图季曼推向前台并为其引导国家走向提供了合法性,那么,在欧洲一大西洋进程逐渐将包括克罗地亚在内的西巴尔干地区纳入后,^②与西方民主体制相去甚远的图季曼威权治理不仅招致欧洲国家的批评,也在克罗地亚内部引发分化,一场新的变革蓄势待发。不过,直到1999年12月图季曼去世,政治学家、观察者们仍然无法预见克罗地亚的政权交接如何进行,国家体制将朝什么方向演进。

(二) 渐进的三次修宪与发展坐标的确立:2000年以来的议会内阁制

在国家实现统一和稳定,特别是图季曼逝世后,如何重塑政治体制并处理回归欧洲问题成为克罗地亚国家建构的核心内容,政治、经济改革与加入欧盟的进程相互重叠。^③通过2000年、2001年和2010年的三次修宪,克罗地亚逐步确立了政治制度的定位和国家发展的坐标。

在克罗地亚政治发展进程中,2000年无疑是极其重要的年份。图季曼逝世后,民共体内部纷争不断,力量大大减弱。在2000年1月举行的议会大选中,民共体只获得26.88%的选票,比1995年的45.23%选票下降了18%还多。社会民主党(Social Democratic Party of Croatia,简称“社民党”)和社会自由党联合农民党(Croatian Peasant Party)、人民党(Croatian People's Party)、自由党(Liberal Party)和伊斯特拉民主议会联盟(Istrian Democratic Assembly)组成六党联盟获得选举胜利上台执政。这次大选被视作克罗地亚告别威权体制的决定性一步,^④是克罗地亚民主的“新生”。^⑤值得一提的

① Dejan Jović and Christopher K. Lamont, "Introduction Croatia after Tudjman: Encounters with the Consequences of Conflict and Authoritarianism," *Europe-Asia Studies*, Vol.62, No.10, 2010, p.1613.

② 1999年6月,欧盟启动稳定与联系进程(The Stabilisation and Association Process, SAP),旨在为西巴尔干国家加入欧盟提供规范和支持。参见 Commission of the European Communities, "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilisation and Association Process for Countries of South-Eastern Europe," COM(1999) 235 final, Brussels, May 26, 1999。2000年5月,克罗地亚加入“北约和平伙伴关系计划”,开启成为北约成员国的进程。

③ Branko Caratan, "The European Union, South-Eastern Europe and the Europeanization of Croatia," *Politička Misao*, Vol.46, No.5, 2009, pp.171-180.

④ Christopher K. Lamont, *International Criminal Justice and the Politics of Compliance*, Ashgate, 2010, p.38.

⑤ Victoria Finn, "Democracy in Croatia: From Stagnant 1990s to Rapid Change 2000-2011," *International Political Science Review*, Vol.28, No.4, 2019, p.397.

是在大选前的1999年11月,克罗地亚通过新的《选举法》^①引入比例代表制。由于民共体此前长期主宰议会,此次《选举法》修改意味着克罗地亚政界首次达成政治共识。^②虽然少数民族议席和海外克罗地亚人议席后来经历数次调整,^③但比例代表制未再发生改变,国内10个选区140个议席的原则也没有出现变化。

同样在2000年1月,克罗地亚独立后的第三届总统选举开始。在首轮投票中,来自克罗地亚人民党的斯捷潘·梅西奇(Stjepan Mesić)和社会自由党的德拉任·布迪沙分获41.11%和27.71%的选票,位列前两位。这是克罗地亚总统选举中首次未有候选人在第一轮投票中获胜。在2月进行的第二轮投票中,梅西奇以56.01%对43.99%的选票战胜布迪沙当选第二任克罗地亚总统。因与图季曼在克罗地亚的波黑政策等问题上有不同的看法,^④曾为民共体核心领导的梅西奇于1994年宣布退出民共体。同年,梅西奇另组克罗地亚独立民主人士党(Croatian Independent Democrats),该党于1997年并入人民党。虽然梅西奇所在的人民党只是社民党主导的执政联盟中实力相对较弱的一员,但推动政治变化的共同诉求使得议会大选开始前,执政联盟就通过修宪限制总统的权力达成了共识。^⑤

梅西奇当选后的首要工作是成立修宪专家小组,兑现修宪承诺。该小组于2000年4月初向议会提交了宪改草案文本,到11月除关于取消议会州院的条文暂未通过外,草案其他条文均获得议会三分之二多数通过。此次修宪最重要的内容是取消半总

① 全国共划分为10个选区,每个选区选出14名议员。议员任期为四年。10个选区进入议会门槛得票率为5%选票。此外,还包括少数民族和海外克罗地亚人选票。“Zakon o izborima zastupnika u Hrvatski državni Sabor,” Zagreb, 3 studenoga 1999, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1999_11_116_1854.html.

② Goran Čular, “Political Development in Croatia 1990–2000: Fast Transition—Postponed Consolidation,” p.34.

③ 根据1999年《选举法》,少数民族共享有5个议席,分别由匈牙利族、意大利族、塞尔维亚族、捷克族和斯洛伐克族各得1席,奥地利族、德意志族、鲁塞尼亚族、乌克兰族和犹太人共享1席。加上海外克罗地亚人的6席,2000年大选共产生151个议席。2003年选举法对少数民族议席分配做了调整,塞尔维亚族占3席,匈牙利族、意大利族各1席,捷克族和斯洛伐克族共1席,奥地利族、保加利亚族、德意志族、波兰族、罗姆族、鲁塞尼亚族、土耳其族、乌克兰族、瓦拉几亚族和犹太人共1席,阿尔巴尼亚族、波什尼亚克族、黑山族、马其顿族和斯洛文尼亚族共1席。加上海外克罗地亚人4席,2003年议会共有152个议席。2007年议会大选中,海外克罗地亚人增加了1席,共153个议席。2010年选举法修订,超过人口比例1.5%的少数民族即塞尔维亚族获得3个议席,其他合计未达到1.5%比例的少数民族共获5个议席。但在2011年大选前克罗地亚再次对选举法进行了修正,塞尔维亚族和其他少数民族分在一个组别进行选举,得票最多者获得3席,如果得票相同进入第二轮投票。参见Matthew Wall, “Electoral System Change in Europe since 1945: Croatia,” http://www.electoralsystemchanges.eu/Files/media/MEDIA_125/FILE/Croatia_summary.pdf pp.7–9. 2011年选举法修正案之后,克罗地亚历届议会席位固定为151席,国内选区140席,少数民族8席,海外克罗地亚人3席。

④ Erich Rathfelder, “Karadžević and the Territorial-ethnic Division of Bosnia and Herzegovina,” 25 March, 2019, <https://ba.boell.org/en/2019/03/25/karadordevo-and-territorial-ethnic-division-bosnia-and-herzegovina>; Sven Milekic, “Croatia Ex-President Warns of Plan to Break Up Bosnia,” 25 October, 2016, <https://balkaninsight.com/2016/10/25/ex-croatian-president-thinks-bosnia-s-reshaping-leads-to-war-10-25-2016/>.

⑤ Mislav Ilija Vulić, *The Role of Presidents in Croatia and Serbia, 1990–2015*, p.35; Sabrina P. Ramet, *Central and Southeast European Politics since 1989*, p.269.

统制、变更总统权力。例如,第98条修改为大选结束由总统授权组阁,经议会投票通过、总统和议长共同签字后,政府宣誓就职,取消总统任免政府总理、副总理和部长的权力;第109条修改为总理和政府由议会通过不信任投票后辞职,如议会在投票后30天内未选出新政府,由总统决定解散议会并提前进行大选;第112条将“政府对总统和议会负责”改为“政府对议会负责”。^①对总统、议会和政府之间的权力进行再分配是政治生活中的重大事件,此次修宪标志着克罗地亚的政治制度由半总统制转向议会内阁制(见表1)。

表1 1990年宪法和2000年宪法关于总统权力的比较

总统权力	1990年宪法	2000年宪法
直接选举	是	是
任期	5年	5年
任期数	2届	2届
任命政府成员	是	否 授权组阁
政府对总统负责	是	否
自主解散议会	是	否 除非宪法规定的情况
紧急情况下的特殊权力	是	是 但有限制
立法动议	否 可建议修宪	否 可建议修宪
立法否决	否	否 可发起违宪评估
任命驻外大使	是	根据总理建议任命
武装力量最高统帅	是	是
批准国际条约	是 依条约内容和性质而定	是 依条约内容和性质而定
继续担任党内职务	是	否

资料来源:作者根据克罗地亚1990年宪法“Ustav Republike Hrvatske,” Narodne Novine, 12.22, 1990, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1990_12_56_1092.html)和2000年宪法修正案文本“Ustav Republike Hrvatske <pročišćeni tekst>,” Narodne Novine, 12.11, 2000, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2000_12_124_2332.html)自行整理。

此后,克罗地亚通过了数次宪法修正案。其中,2001年3月,克罗地亚议会通过

^① 张森主编《2000年俄罗斯和东欧中亚国家年鉴》,当代世界出版社2002年版,第188页。

第三次宪法修正案,决定撤销议会州院,实行议会一院制。^①自此,克罗地亚国家层面的机构设置未再出现大的变化。2010年7月,为确立入盟法律基础,克罗地亚完成了第四次修宪。此次修宪并没有触及国家制度设计和架构,最大的修正是增加第8章“欧盟”,包括作为欧盟成员国的法律基础和向欧盟的权力让渡(143条)、参加欧盟机构(144条)、欧盟法(145条)和欧盟成员国公民权利(146条)共四条。^②

如果说宪法及其修正是政治共识的根本准则,那么,确定并推进融入欧洲一大西洋进程的发展坐标是政治共识最直接、最实际的体现。2000年1月,伊维察·拉昌(Ivica Račan)出任总理后,克罗地亚政治、经济改革的大幕全面拉开,具体制度设计和法律体系向欧盟趋同之路加速前行。^③2000年2月,酝酿了半年多的欧盟—克罗地亚联合咨询工作小组(Joint EU-Croatia Consultative Task Force)正式建立。同时,欧盟总务理事会建议欧盟委员会就与克罗地亚签署《稳定与联系协定》进行可行性研究。^④自此,克罗地亚与欧盟的关系开始步入良性轨道。2003年2月,克罗地亚递交入盟申请。2004年6月,克罗地亚获得欧盟候选国地位。需要特别提及的是,2005年2月,克罗地亚将外交部和欧洲一体化事务部合并为外交与欧洲一体化部,不仅表明入盟是国家最重要的外交方略,也意味着自身在政府机构设置上逐渐向欧盟国家趋同。10月入盟谈判的开启,更是被与国际社会1992年承认克罗地亚独立相提并论。^⑤此外,克罗地亚还于2009年4月加入北约。

2013年7月1日,克罗地亚成为欧盟成员国。随着国家转型和融入欧洲一体化的深入,经济、社会、文化等领域的议题成为宪法修订^⑥的主要内容和民众的核心关切。根据2020年6月欧洲中央银行发布的周期性趋同报告显示,克罗地亚的法律趋同总体较好,需要修改或者与欧盟法律条约相冲突的条款并不多。^⑦也就是说,在民主巩固的进程中,克罗地亚的法律、政治制度和民主程序得到广泛接受并有效运行,没有任何社会或民族的力量试图通过暴力或寻求外部干涉的行为推翻民主政体,绝大多数

^① “Croatia’s Constitution of 1991 with Amendments through 2001,” https://www.constituteproject.org/constitution/Croatia_2001.pdf.

^② “The Consolidated Text of the Constitution of the Republic of Croatia,” <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/hr/hr060en.pdf>.

^③ Darko Šeperić, “To Europe and Back—The Croatian EU Accession Process and Its Outcomes,” *SEER: Journal for Labour and Social Affairs in Eastern Europe*, Vol.14, No.4, 2011, p.463.

^④ Alan Dashwood and Angela Ward, eds., *Cambridge Yearbook of European Legal Studies: Volume Two*, Bloomsbury Publishing, 1999, p.487.

^⑤ Dejan Jović, “Croatia and the European Union: A Long Delayed Journey,” p.85.

^⑥ 2014年1月1日,在加入欧盟半年后,克罗地亚通过了关于婚姻权利的宪法修正案。

^⑦ 克罗地亚法律趋同的详细分析,参见“Convergence Report,” <https://www.ecb.europa.eu/pub/convergence/html/ecb.cr202006~9fefc8d4c0.en.html#toc130>。

民众相信其民主程序和制度是最佳治理模式,^①宪法层面的大变革、大调整甚至推翻修订几乎都不大可能发生。

二 从疑欧之争转向内部治理:2000年后克罗地亚政党政治的考察

虽然克罗地亚各种政党不断建立、分化和重组,但民共体和社民党无疑是最有影响的中右翼和中左翼政党。20世纪90年代,图季曼及其领导的民共体主宰政坛,对欧盟充满敌意,排欧乃至反欧主义占了上风。进入新世纪,无论中左翼还是中右翼政党(联盟)执政,他们在加入欧盟的问题上达成共识。^②社民党的欧洲主义与民共体的民族主义的对抗形式也在发生变化,其内涵表现为回归和融入欧洲共识下的政策对冲。^③

(一) 欧洲主义与民族主义的弱对抗:克罗地亚入盟前的政党竞争

世纪之交,在国家内部,由于私有化进展不顺,导致大量企业破产和民众失业,经济萎靡不振,战争破坏区域的重建及移民问题更使脆弱的经济雪上加霜,私有化过程中的贪污渎职、少数群体的特权和行政腐败越来越严重;^④在对外关系中,图季曼时期奉行疑欧(欧盟)和反塞(塞尔维亚)的政策使克罗地亚在地区合作和欧洲一体化进程中处于孤立位置。政治家和民众均期待变革的发生。2000年1月,长期执政的民共体首次败选,社民党组成联合政府上台执政。除了民共体自身力量式微外,社民党赢得大选胜利同其倡导的“去图季曼化”运动及采取的政党联盟竞选策略密不可分。

在克罗地亚社会充满开放心态及融入欧洲成为基本共识的背景下,2000年举行的总统选举以及第二次修宪给克罗地亚政治带来全新变化,“翻开了克罗地亚历史的新篇章”。^⑤借用西方学者衡量民主政体巩固与否的标准,即政权是否完成“两度易位”——在转型阶段的首次选举中赢得政权的政党或团体在接下来的选举中失利,把权力让渡给那些选举的赢家,并且后者又和平地把权力让渡给下一次选举的胜利者,^⑥2000年议会大选后克罗地亚中左翼政党上台执政,只是实现了政权的首次让渡。

① 参见[美]胡安·J.林茨、[美]阿尔弗莱德·斯泰潘《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6页。

② “Nations in Transit 2013, Croatia,” <https://freedomhouse.org/sites/default/files/NIT13CroatiaFinal.pdf>.

③ 参见徐刚、徐恒祯《克罗地亚第七届总统选举评析》,载《国际研究参考》2020年第7期,第18页。

④ 参见[克]白伊维《欧洲主义与民族主义的较量:克罗地亚社民党的演变》,第75页。

⑤ 参见左娅《克罗地亚与欧洲一体化》,第29页。

⑥ John S. Dryzek and Leslie Templeman Holmes, *Post-Communist Democratization Political Discourses across Thirteen Countries*, Cambridge University Press, 2002, p.7.

伊维察·拉昌领导的社民党政府上台后一改孤立政策,积极融入欧洲—大西洋进程,强化同外部世界尤其是欧盟的联系。然而,全面“去图季曼化”和“亲欧”政策忽略了长期处于民族主义意识形态下普通民众的适应心理,并引发执政联盟的不满。社会自由党、农民党、伊斯特拉民主议会联盟因在与海牙前南斯拉夫国际刑事法庭(以下简称“前南刑庭”)的合作以及少数民族政策上出现分歧先后退出政府。在社民党领导的联盟力量式微及民众支持率下降的同时,民共体积极调整政策以适应新的国家发展需求。在2000年担任民共体新主席的伊沃·萨纳德尔(Ivo Sanader)看来,继续固守图季曼的强硬民族主义政策,该党的竞争力将受损并可能继续滑落。2002年,萨纳德尔推动民共体修改党纲,突出强调中右翼性质。在2003年大选备战中,民共体在竞选纲领中放弃依靠民族主义复兴与怀旧的标语,转而强调解决经济困难和加入欧盟的优先性。^①但是,更为重要的是,递交入盟申请后,欧盟在克罗地亚同前南刑庭合作、改善少数民族主要是塞尔维亚族权利等层面的过高约束条件,使得克罗地亚政坛中的民族主义势力再次上升,增加了执政联盟的压力。

2003年11月举行的第五届议会大选中,社民党虽然只比上次大选少了6个议席,但是原执政联盟中的人民党和农民党的决裂使其屈居第二。^②民共体领导的联盟则获得66个议席,比上一次大选增加20个议席,时隔3年再次上台执政。民共体能够成功翻身,很大程度上仰赖于其果断放弃“疑欧主义”主张,全力支持加入欧盟的政策。^③由此可见,回归欧洲在克罗地亚政坛已经形成广泛的共识。左翼下台、右翼上台则表明克罗地亚完成了政权的两度易位。这次大选也被西方视为克罗地亚进入民主巩固阶段的标志。^④

从主张上看,民共体的民族主义与社民党的欧洲主义不再是非此即彼、你死我活的较量,而是转向融入欧洲共识下的政策较量。上台执政的民共体政府在推动克罗地亚融入欧洲一体化上发挥了重要作用。2004年至2007年期间,克罗地亚获得欧盟候选国地位并在入盟谈判上有显著进展。到2007年11月议会大选开始前,克罗地亚开启谈判的章节达13章,完成谈判的章节有2章。^⑤不过,在与前南刑庭合作等问题上,

^① “Ljudi ispred politike,” Izborni program HDZ za 2003. godinu, http://www.hidra.hr/politicke_stranke/dokumenti_i_publicacije_stranaka.

^② 克罗地亚人民党组成的联盟获得10个议席,农民党获得9个议席。两个政党“摇身一变”,加入了民共体的新政府。

^③ 参见刘作奎《从“疑欧主义”到“融入欧盟”:克罗地亚的转型进程》,第88页。

^④ Siniša Kušić, “Croatia: Advancing Political and Economic Transformation,” *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol.6, No.1, 2006, p.65.

^⑤ “Croatia Negotiation Progress Table,” 30 June 2011, http://www.delhrv.ec.europa.eu/files/file/tablice%20pregovora/Negotiations%20-TABLICA_ENGL25.doc.

民共体政府仍有一定的保留。虽然萨纳德尔政府选择积极配合前南刑庭的工作,但该法庭的首席检察官德尔庞特(Carla Del Ponte)仍坚持认为克罗地亚未与前南刑庭“全面合作”,理由是她坚信重要战犯嫌疑人安特·戈托维纳(Ante Gotovina)仍然藏身克罗地亚境内。^①有学者指出,2004年至2005年期间,克罗地亚迟迟不愿与前南刑庭配合,使其错过了争取于2008年或2009年加入欧盟的“机会窗口”,也失去了步保加利亚和罗马尼亚后尘的机会。^②直到2005年下半年,在克罗地亚的积极游说和奥地利等欧盟国家的支持下,克罗地亚与前南刑庭的合作得到欧盟较大程度的认可,入盟谈判才正式开启。

在2005年1月的总统选举中,社民党支持曾共同执政的人民党主席、现总统梅西奇,帮助后者击败民共体候选人、现副总理亚德兰卡·科索尔(Jadranka Kosor)蝉联总统。2007年9月,在社民党创始人拉昌去世后,佐兰·米拉诺维奇(Zoran Milanović)当选新的党主席。米拉诺维奇不仅有着丰富的竞选策略,而且善于党务工作。在他的领导下,社民党的定位从拉昌时期的“联盟党”转变为“纲领党”,即政党间的合作取决于党的政纲目标,而不是党员数量。^③同时,社民党内部领导机构和代表性也有了显著改变,青年、老年、妇女、专家及少数民族等群体得到重视。2007年的第六届议会大选是一次很好的检验。虽然民共体同农民党和社会自由党蝉联执政,但社民党获得的议席由2003年的34席上升至56席,同2003年得票率的差距也只有5%。

2008年国际金融危机的冲击给萨纳德尔政府执政带来巨大压力。与此同时,腐败尤其是高层腐败问题也将民共体推向风口浪尖。据媒体披露,萨纳德尔担任总理期间,时常有人扛着大口袋现金出入他的办公楼,^④他本人被曝接受一家匈牙利能源公司和奥地利银行的巨额贿赂。^⑤克罗地亚私有化基金、萨格勒布土地登记部门、萨格勒布税务部门以及克罗地亚电力公司等机构的腐败丑闻相继曝光。^⑥2007年12月,22名官员因为萨格勒布土地登记的腐败问题被捕。^⑦

2009年7月萨纳德尔的突然辞职引发政坛震动,其涉嫌贪腐的传闻对民共体的公信力产生巨大的负面影响。接替萨纳德尔上台的科索尔对内阁进行改组,撤换国防

① 参见胡勇《“欧洲梦”与“欧洲化”:克罗地亚加入欧盟及其影响》,第27页。

② 参见[英]罗伯特·拜德勒克斯、[英]伊恩·杰弗里斯《东欧史》(下册),韩炯等译,东方出版中心2013年版,第978页。

③ 参见[克]白伊维《前南地区社会转型与社会发展研究》,世界知识出版社2020年版,第89页。

④ 参见刘作奎《从“疑欧主义”到“融入欧盟”:克罗地亚的转型进程》,第90页。

⑤ Predrag Bejaković, “Corruption and Tax Evasion in Croatia: Institutional Settings and Practical Experiences,” *Middle East Law and Governance*, Vol.6, No.2, 2014, pp.146-147.

⑥ Ibid., p.147.

⑦ Sabrina P. Ramet, *Central and Southeast European Politics since 1989*, p.270.

部、财政部等数位部长以显示反腐决心,同时努力使国家经济发展回到正轨。但是,这些举措并没有帮助民共体止颓。相反,社民党积极拓展代表性和基层组织,同时借助“专家”战略提出保护欧盟市场中克罗地亚产品、削减开支和吸引欧盟资助项目的方案,得到越来越多的认可。^①针对当时国家存在的困难和问题,2009年12月至2010年1月的第五届总统选举将主题定为经济复苏与反腐。执政党民共体候选人安德里亚·海布兰格(Andrija Hebrang)在首轮投票中仅获12.04%选票位居第三,未能进入次轮。在第二轮投票中,社民党候选人伊沃·约西波维奇(Ivo Josipović)击败独立候选人米兰·班迪奇(Milan Bandić)当选第三任总统。

2011年6月30日,克罗地亚完成了所有入盟章节的谈判。很大程度上讲,这并非民共体政府积极作为的成果,而是欧盟出于不使克罗地亚民众对其产生敌意并给其他西巴尔干国家带来负面形象进而决定提早结束谈判的结果。^②从民共体来看,其领导的政府寄希望提早完成入盟谈判并尽快签署入盟条约以增加民意基础,进而在该年年底进行的议会大选中扭转颓势。^③然而,在2011年11月第七届议会大选中民共体并未如愿以偿。一方面,创历史新低的40%投票率表明民众对新政府已产生冷漠情绪,另一方面,以社民党为首的“库库利库”(Kukuriku)^④联盟赢得81席,米拉诺维奇出任总理。更为重要的是,提早结束入盟谈判意味着克罗地亚的结构改革并不彻底。^⑤从后面的进程可见,当入盟目标实现后,克罗地亚改革动力不足的情形日益显现。

2011年12月9日,克罗地亚与欧盟签署入盟条约,并确定入盟时间为2013年7月1日。对于米拉诺维奇政府来说,入盟时间表已确定,需要应对的挑战是恢复经济、打击腐败和有组织犯罪。这两大挑战既是民共体失去民意下台的原因,也将成为新政府的难题。在国际金融危机的持续冲击下,社民党政府需要恢复理论自信,回归其基本价值观和历史使命,坚持真正的社会民主主义原则,即约束市场的力量、制定混合经济政策、促进社会平等。在加入欧盟后,新政府还必须公开讨论和处理与其他文化和民族的关系,在融入欧洲的同时坚持克罗地亚的身份认同。^⑥

① 参见[克]白伊维《前南地区社会转型与社会发展研究》,第90页。

② Marta Szpala, "Croatia: Accession Negotiations with the EU Overshadowed by Parliamentary Elections," *Ośrodek Studiów Wschodnich Commentary*, 2011, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2011-02-18/croatia-accession-negotiations-eu-overshadowed-parliamentary>.

③ Ibid.

④ “Kukuriku”在克罗地亚语中是对公鸡叫声的模仿。在经历了经济低迷的几年后,人们希望用这种象征性的公鸡叫声来唤醒整个社会。同时,克罗地亚近年来一直在积极寻求加入欧盟,人们对社会变革的呼声越来越高,人们希望“公鸡的叫声”能够为克罗地亚带来好运。

⑤ Marta Szpala, "Croatia: Accession Negotiations with the EU Overshadowed by Parliamentary Elections".

⑥ 参见[克]白伊维《欧洲主义与民族主义的较量:克罗地亚社民党的演变》,第78页。

(二) 内政优先: 克罗地亚入盟后的政党竞争

加入欧盟后,克罗地亚各大政党的核心动力从外交回归内政,彼此竞争或者争论的是国内议题。2015年,克罗地亚举行入盟后的首次总统选举和议会大选。在1月进行的第六届总统选举第二轮投票中,民共体候选人科琳达·格拉巴尔-基塔罗维奇(Kolinda Grabar-Kitarović)以50.74%对49.26%的微弱票数战胜约西波维奇,成为克罗地亚史上首位女总统。赢得总统选举后,民共体在同年11月进行的议会大选中依靠八个政党组成的“爱国联盟”(Patriotic Coalition)获得多数选票。经过两个多月谈判,“爱国联盟”与桥党(Most)达成组阁协议,并第一次提名无党派人士蒂霍米尔·奥雷什科维奇(Tihomir Orešković)担任总理。

然而,萨纳德尔时期的腐败问题仍在发酵,民共体联合政府内部危机不断。围绕民共体主席、第一副总理托米斯拉夫·卡拉马尔科(Tomislav Karamarko)是否涉嫌利益冲突问题,^①上台执政仅五个月的联合政府出现分裂。奥雷什科维奇要求卡拉马尔科辞职,而民共体则提出对奥雷什科维奇的不信任提案。2016年6月,议会通过对奥雷什科维奇及其内阁的不信任议案。在“爱国联盟”组阁尝试失败后,议会在7月15日自行解散。由于未能完成组阁,卡拉马尔科宣布辞去民主体主席职务。7月,安德烈·普连科维奇(Andrej Plenković)当选民共体主席。9月,克罗地亚提前举行第九届议会大选,民共体再次获得最多选票和61个议席并与桥党组成新一届联合政府。10月,普连科维奇出任总理。

仅仅数月之后,一场被认为自2009年萨纳德尔辞职后的最大政治危机爆发。先是在野的社民党利用克罗地亚最大私企阿格罗科尔(Agrokor)集团债务危机和腐败问题对时任财政部长、该集团前财务主管兹德拉夫科·马里奇(Zdravko Marić)提出不信任投票,^②后是普连科维奇以来自桥党的内务部长、司法部长和能源与环境部长不支持马里奇、造成内阁成员不信任为由解除他们的职务,进而导致桥党主席、议长博若·彼得罗夫(Božo Petrov)辞职。随着桥党成员失去在政府和议会中的全部职务并终止

^① 卡拉马尔科的妻子与匈牙利石油和天然气公司(MOL Group)的掮客间有商业往来,因此,他在处理克罗地亚石油公司(INA)与匈牙利石油和天然气公司的争端时涉嫌利益冲突。参见“Rat Mosta i HDZ-a zbog suradnje s MOL-om - Karamarko za istragu,” <https://vijesti.hrt.hr/334354/bulj-poziva-na-provjeru-svih-koji-maju-nekakvu-suradnju-sa-mol-om>。

^② 阿格罗科尔集团营业收入占2016年克国内生产总值的14%,产值约占国内生产总值的3.8%,员工6万人,其中克境内员工2.9万余人。该集团被克政府认定为具有战略影响的公司。参见《克罗地亚特别专员接管阿格罗科尔集团》,商务部网站,2017年4月13日, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/m/201704/20170402556715.shtml>。

与民共体达成的协议,执政联盟彻底破裂。^①此后几年内,阿格罗科尔集团债务危机及其引发的腐败问题持续对克罗地亚政坛产生冲击,成为国际各类评级机构降低克罗地亚分值的重要原因。^②

2017年6月,民共体与人民党结盟重组政府继续执政。然而,反腐仍然是新政府的棘手难题。特别是2019年7月,克罗地亚机构部部长、国有资产管理部部长、地方发展和欧盟基金部部长以及农业部部长等因房地产或其他资产来源不明被撤换。反对党乘机攻击政府。2019年9月,社民党主席米拉诺维奇在克罗地亚公职人员财产公开问题上大做文章,指出克罗地亚唯一的问题就是执政的民共体的腐败。^③2020年1月,克罗地亚首次担任欧盟轮值主席国后不久,第七届总统选举结束。社民党主席米拉诺维奇在第二轮投票中以52.7%对47.3%的得票率击败民共体支持的现总统基塔罗维奇当选第五任总统。米拉诺维奇成为继梅西奇之后第二位分别担任过总理和总统的政治家。^④

遭受总统选举失利的民共体积极调整策略,利用新冠疫情的防控成果和首次担任欧盟轮值主席国的获益将原本于2020年末进行的议会大选提前到7月5日。在总统选举结束后的数月时间里,社民党与民共体的民意支持率不相上下,有时甚至稍占上风。^⑤然而,从第十届议会大选的结果看,民共体取得最终胜利,共获得66个议席,不仅比上届大选增加5席,而且比社民党主导的联盟多25席。社民党赢得总统选举的良好态势、组成包含近十个政党的“重启联盟”(Restart Coalition)参选的声势以及紧抓民共体治理腐败不力的劣势未能转化成议会大选的得票优势。就民共体而言,除了提前大选的竞争策略和内政外交取得的成绩外,“安全的克罗地亚”竞选纲领广泛代表民意以及在历史和民族主义议题、改善族群关系等方面的温和立场为其竞选增分添色。从社民党来说,大选失利的根本原因在于党内矛盾较深,党主席达沃尔·贝纳尔迪奇(Davor Bernardić)威信不够且树敌较多,党员老化严重,以及女性占比加剧减少。

① Vedran Pavlič, “Croatian Government in Crisis: What’s Next,” 29 April 2017, <https://www.total-croatia-news.com/politics/18539-croatian-government-in-crisis-what-s-next>.

② Željko Ivanković, “The Political Economy of Crony Capitalism: A Case Study of the Collapse of the Largest Croatian Conglomerate,” *Croatian Political Science Review*, Vol.54, No.4, 2017, pp.40-60; Marta Zubović, “Agrokor: Political Aspects of the Crisis of Croatia’s Biggest Conglomerate,” *Journal of Political Science*, Vol.21, No.3, 2019, pp.430-438.

③ “The Only Problem in Croatia is Corrupt HDZ, Says SDP Leader,” 28 September 2019, <https://www.total-croatia-news.com/politics/38710-sdp>.

④ 稍有不同的是,米拉诺维奇一直都是社民党成员,而梅西奇担任总理时是民共体成员,担任总统时则是人民党成员。

⑤ “Polling Data of Croatia,” <https://www.politico.eu/europe-poll-of-polls/croatia/>.

此外,社民党的竞选纲领几乎与2016年大选时相同,对选民的吸引力不够。^①

总体看,自2000年第四届议会大选后,克罗地亚政治进程加速转型,并逐步步入民主巩固阶段,左右翼轮流执政成为政党政治的常态和基本格局。其中,2000年和2011年中左翼上台,2003年、2007年、2015年、2016年和2020年为中右翼执政。更为重要的是,在融入欧洲一体化成为国家基本方略的背景下,所谓的欧洲主义与民族主义不再是根本对立的意识形态选择,而是稀释在竞选的具体议题和策略中。

三 克罗地亚民主化的量化评估:政体转型与治理绩效

就中东欧国家而言,民主化质量通过政体转型的实际表现和国家的治理绩效来体现,而治理又可以从国内层面和向欧盟趋同两个方面加以考察。为了进行纵向的历史比较和横向的国别对比,量化评估成为理想选择。^②

(一) 克罗地亚政体转型的指标评估

欧美有关政体转型和民主化的各类评估指标体系^③被广为引用,并在系统化、量化和模型化等方面取得了相当程度的发展。其中,政体IV(Polity IV)是西方学界引用最多的政体评估数据库之一,自由之家(Freedom House)和经济学家信息社(Economist Intelligence Unit)分别在自由评级、民主评级上较具权威。

Polity IV基于选举的竞争力、开放和参与程度对各国政体从1800年至今的表现进行打分,分值从-10到10不等,共21个(包括0)。其中-10分到-6分为威权政体,-5分到5分为“中间政体”或“混合政体”,6分到10分为民主政体。另外,该评级还包括-66分、-77分和-88分三个特殊分值,指代失败国家状态。就克罗地亚来讲,1991年的-3分和1995年的-5分均表明克罗地亚急速转轨,随后进入一段时间的威权统治,在图季曼逝世的1999年得分-88被称为“失败国家”。2000年和2003年政权再度易位后,克罗地亚进入民主巩固阶段。到2005年梅西奇的连任以及入盟谈判

^① Tena Prelec, "Croatian Elections 2020: The Green Wave Reaches Croatia," 10 July 2020, <https://www.boell.de/en/2020/07/08/croatian-elections-2020-green-wave-reaches-croatia>.

^② 有学者指出,国际民主测评指标体系由少数西方大国主导,缺乏“科学”“中立”态度。参见赵卫涛《冷战后国际民主化视角下的中东欧政治转型——基于若干国际民主测评指标的批判性分析》,载《欧洲研究》2019年第5期,第16页。由于本文的研究对象亦是西方国家,故仍旧使用这些指标进行分析。

^③ 包括政体IV(Polity IV)的政体评级、瑞典哥德堡大学民主多样性(V-Dem)的民主指数、美国“自由之家”(Freedom House)的民主得分、英国经济学家信息社(Economist Intelligence Unit)的民主得分、德国贝塔斯曼基金会(Bertelsmann)的转型指数、国际民主与选举援助研究所(IDEA)的民主评估以及奥地利民主排名协会(Democracy Ranking Association)的全球民主质量排行,等等。

的开启意味着克罗地亚的民主巩固进入深化阶段。

表 2 Polity IV 对克罗地亚的政体评级(1991-2018 年)

1991 年	1995 年	1999 年	2000 年	2005-2018 年
-3	-5	-88	8	9

资料来源 “Croatia, Polity5 Regime Narratives 2018,” <https://www.systemicpeace.org/polity/P5Croatia2018.pdf>。

自由之家基于国家治理、选举过程、公民社会、媒体独立、地方民主治理、司法独立以及腐败七个标准进行打分,分值从 1.00 分到 7.00 分不等,1.00 分至 2.00 分为威权政体,2.01 分至 3.00 分为半威权政体,3.01 分至 4.00 分为转轨或混合政体,4.01 分至 5.00 分为半巩固民主政体,5.01 分至 7.00 分为民主巩固政体。据 2005 年以来自由之家对克罗地亚的民主状况打分,分值基本在 4.30 分左右,被评估为“半巩固民主政体”。较为明显的是,以 2013 年入盟为界,之前克罗地亚的民主得分大体呈向好趋势,此后的得分总体下滑,表明克罗地亚民主巩固出现一定程度的倒退。

表 3 自由之家对克罗地亚的政体评级(2005-2021 年)

2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009-2010 年	2011 年	2012-2013 年	2014-2016 年	2017 年	2018-2021 年
4.25	4.29	4.25	4.36	4.29	4.36	4.39	4.32	4.29	4.25

资料来源: Freedom House, <https://freedomhouse.org/country/croatia/nations-transit/2021>。

经济学人信息社依据选举程序与多样性、政府运作、政治参与、政治文化和公民自由五个指数将世界各国或地区的民主状况划入 0—10 的得分区间,0 分为最低,10 分为最高,分别包括“完全民主”(8.01 分-10.00 分)、“有缺陷的民主”(6.01 分-8.00 分)、“混合政体”(4.01 分-6.00 分)和“威权政体”(0.00 分-4.00 分)。自 2006 年起,经济学人信息社对克罗地亚的民主指数评级在 7 分左右,为“有缺陷的民主”,但民主状况整体呈细微下滑趋势,加入欧盟后这一趋势更加明显。这种态势走向和自由之家的评估是相似的。

表4 经济学人信息社对克罗地亚的民主评级(2006-2020年)

2006-2009年	2010年	2011年	2012-2015年	2016年	2017年	2018-2019年	2020年
7.04	6.81	6.73	6.93	6.75	6.63	6.57	6.50

资料来源: Economist Intelligence Unit, <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2020/>。

(二) 克罗地亚治理绩效的指标评估

除对政体本身进行评级外,政府治理绩效也是考察民主化进程的重要方面。还有学者指出,能否达成治理绩效比能否实现民主转型本身更重要。^①对于克罗地亚等转型国家来说,民主化能否导致善治,是检验转型质量的核心问题。上述三项测量数据均突出时间跨度和民主程序本身,对于民主的质量尤其是国家治理的成效反映不够。这就要求对克罗地亚的国家治理进行细致的量化测评。

世界银行从1996年开始定期发布全球治理指数(Worldwide Governance Indicators),从话语权与问责、政治稳定与杜绝暴力、政府效能、监管质量、法治和腐败控制六个方面全面衡量世界不同国家公共治理状况。该指数是影响最大、最为权威的综合性公共治理测评指标,为学界广泛引用。

表5 克罗地亚国家治理指数(1996-2019年)

	1996年	1998年	2000年	2002年	2004年	2006年	2008年	2010年	2012年	2014年	2016年	2018年	2019年
VA	-0.16	-0.34	0.47	0.51	0.64	0.44	0.43	0.43	0.50	0.49	0.53	0.50	0.53
PA	-0.18	-0.04	0.15	0.53	0.64	0.54	0.55	0.58	0.58	0.60	0.66	0.81	0.76
GE	0.07	0.06	0.31	0.34	0.47	0.56	0.57	0.63	0.70	0.69	0.49	0.46	0.41
RQ	-0.17	-0.08	-0.03	0.32	0.54	0.42	0.51	0.57	0.46	0.40	0.36	0.54	0.59
RL	-0.61	-0.34	0.01	-0.17	0.05	-0.05	0.08	0.17	0.21	0.31	0.41	0.32	0.37
CC	-0.82	-0.72	-0.21	0.25	0.20	0.09	0.08	-0.03	-0.04	0.19	0.20	0.13	0.13

资料来源: The Worldwide Governance Indicators, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents>。

注: VA为话语权与问责, PA为政治稳定与杜绝暴力, GE为政府效能, RQ为监管质量, RL为法治, CC为腐败控制。

^① Philippe C. Schmitter and Terry Lynn Karl, "What Democracy Is...and Is Not," *Journal of Democracy*, Vol.2, No.3, 1991, pp.86-87.

通过表 5 可以看出,与克罗地亚 2000 年首次政权易位和 2003 年两度政权易位标志着民主化进入巩固阶段一样,话语权与问责、政治稳定与杜绝暴力、政府效能、监管质量、法治和腐败控制等指数在这两个节点有着显著变化。在此后一段时间内,除腐败控制指数有些波动外,其他指数总体维持稳定。与其他西巴尔干成员相比,克罗地亚的所有这些指数均名列前茅。这就从国家治理层面验证了克罗地亚为什么能在西巴尔干地区率先于 2013 年加入欧盟的原因。克罗地亚一些指数甚至比 2007 年入盟的保加利亚和罗马尼亚还要理想。^①表 6 中贝塔斯曼基金会关于西巴尔干成员转型发展状况的最新排名也充分说明了这一点。

表 6 2020 年贝塔斯曼基金会对西巴尔干成员转型发展状况的排名

	治理指数排名	政治转型排名	经济转型排名
克罗地亚	25/137	16	17
北马其顿	20	30	24
波黑	104	68	36
黑山	15	27	26
塞尔维亚	50	36	27
科索沃	57	49	59
阿尔巴尼亚	29	33	33

资料来源: Bertelsmann Stiftung, “Transformation Index (BTI) 2020 ,” <https://www.bti-project.org/en/reports/regional-dashboard-ESE.html?&cb=00000>。

然而,诚如有学者指出的那样,腐败盛行的突出问题威胁着大多数巴尔干半岛国家民主和社会进步的总体目标。^②克罗地亚也不例外。表 5 治理指数中唯腐败控制指数既有波动又总体欠佳。另从表 7 透明国际(Transparency International)关于克罗地亚腐败指数的全球排名看,虽然克罗地亚总体情况较好,但也存在不稳定现象。这同前述克罗地亚萨纳德尔腐败、阿格罗科尔集团债务危机等几起重大事件的影响分不开。^③民共体近年来遭受的最大政治冲击之一即是内部的腐败和反对派的腐败控诉。

^① 与西巴尔干其他成员、保加利亚和罗马尼亚等比较的数据,参见 The Worldwide Governance Indicators。

^② 参见[德]普拉门·K. 格奥尔基耶夫《东南欧的腐败网络:保加利亚视角》,郑静东译,载《公共行政评论》2010 年第 2 期,第 114 页。

^③ Barney Warf, *Handbook on the Geographies of Corruption*, Edward Elgar Pubm, 2018, pp.169-182; Marta Zubović, “Agrokor: Political Aspects of the Crisis of Croatia’s Biggest Conglomerate,” *Journal of Political Science*, Vol. 21, No.3, 2019, p.435.

表7 克罗地亚腐败指数全球排名(2001-2020年)

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
克罗地亚	48	51	60	67	71	69	65	62	66	62	66	62	58	61	50	55	57	60	63	63

资料来源: Transparency International, <https://www.transparency.org/en/countries/croatia>。

注: 从2007年起统计国家和地区基本稳定在180个左右, 此前的排名需兼顾当年的统计数。

(三) 克罗地亚政治趋同的效果评估

对于中东欧国家来说, 加入欧盟只是回归欧洲的阶段目标, 向欧盟趋同甚至追赶西欧国家才是现代化或者说是国家发展的终极理想。在欧洲一体化进程中讨论趋同, 大体包括政治趋同、经济趋同和法律趋同等层面。从政治一体化或政治趋同的角度看, 转轨经济学者乔尔·赫尔曼(Joel Hellman)、丹尼尔·考夫曼(Daniel Kaufmann)等提出的“政府俘获”(State Capture) 概念是一个很好的切入点。它指的是利益集团或企业通过与权力部门及人员的相互勾结, 规避法律法规、政策制度, 制定有利于个别企业与集团的法律政策, 以损害公共利益为代价获取垄断利润的现象, 为考察一国政府治理能力和制度完善情况提供了重要参考。^①

2000年, 赫尔曼和考夫曼专门对22个中东欧国家和部分独联体国家进行调查并设计了“政府俘获指数”, 将不同国家区分为“高俘获经济体”(High-capture Economies) 和“低俘获经济体”(Low-capture Economies)。克罗地亚以27分(平均分为20分) 被划在高俘获经济体之列。^②虽然赫尔曼等没有对这一指数进行更新, 但他们提出的“政府俘获”得到学术界以及一些国际组织的广泛使用和推广。而且, “政府俘获”被进一步细化为“企业政府俘获”(Corporate State Capture) 和“政党政府俘获”(Party

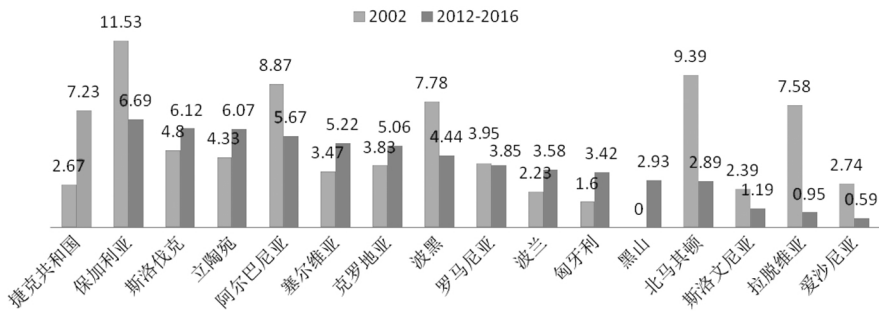
^① 美国诺贝尔经济学奖获得者乔治·斯蒂格勒(George Stigler) 1971年在其文章《经济管制理论》中首先提出“监管俘获”(Regulatory capture) 的概念。George Stigler, *The Theory of Economic Regulation*, The Lancaster Press, 1971。2000年前后, 在世界银行组织的支持下, 乔尔·赫尔曼、丹尼尔·考夫曼等以苏联东欧国家为调查研究对象提出了“政府俘获”(State capture) 的概念。Joel S. Hellman, Geraint Jones and Daniel Kaufmann, “Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence in Transition,” September 2000, World Bank Policy Research Working Paper No.2444, <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-2444>; Joel S. Hellman and Daniel Kaufmann, “Confronting the Challenge of State Capture in Transition Economies,” *Finance and Development*, Vol.38, No.3, 2001; Joel S. Hellman, Geraint Jones and Daniel Kaufmann, “Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence in Transition Economies,” *Journal of Comparative Economics*, Vol.31, No.4, 2003; Joel Hellman and Daniel Kaufmann, “State Capture in Transition: Submission to the Judicial Commission of Inquiry into Allegations of State Capture, Corruption and Fraud in the Public Sector including Organs of State,” <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/state-capture-in-transition.pdf>。

^② Joel S. Hellman, Geraint Jones and Daniel Kaufmann, “Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence in Transition,” p.9。

State Capture) 两类。^①

近 30 年来,克罗地亚执政当局或者利益集团的“政府俘获”能力较强,俘获指数虽有一些波动,但整体情况并不理想,仍然较高。从“企业政府俘获”角度看,1999 年克罗地亚“俘获企业”占比为 10.3%,比赫尔曼等考察的 22 国平均值多 0.8%,有影响力企业占比为 19.5%,比平均值高 8%。^②进入 21 世纪,克罗地亚的“企业政府俘获”情况短期有一定改观,但此后又继续恶化。从图 1 可见,2002 年克罗地亚的“企业政府俘获”指数为 3.83,排在中东欧 16 国的第 9 位。然而,2012 年至 2016 年期间克罗地亚的“企业政府俘获”平均指数上升为 5.06,在多个中东欧国家大幅下降的情况排在 16 国的第 6 位。阿格罗科尔集团案件被视为影响该指数的重要因素。另据前述欧洲中央银行发布的周期性趋同报告显示,《克罗地亚国家银行法》第 71 条第 2 款没有关于禁止政府影响克罗地亚国家银行独立决策的内容,不符合《欧盟运行条约》第 130 条及欧洲中央银行体系和欧洲中央银行章程第 7 条。^③这也是克罗地亚“企业政府俘获”指数居高不下的影响因素之一。

图 1 克罗地亚及其他中东欧国家的“企业政府俘获”指数



资料来源: Business Environment and Enterprise Performance Survey(BEEPS); 转引自 Kristijan Kotarski & Zdravko Petak, “When EU Political Convergence Fails in New Member States Corporate and Party State Capture in Croatia and the Czech Republic,” p.7。

注: 黑山 2006 年成为独立国家 2002 年无数据。

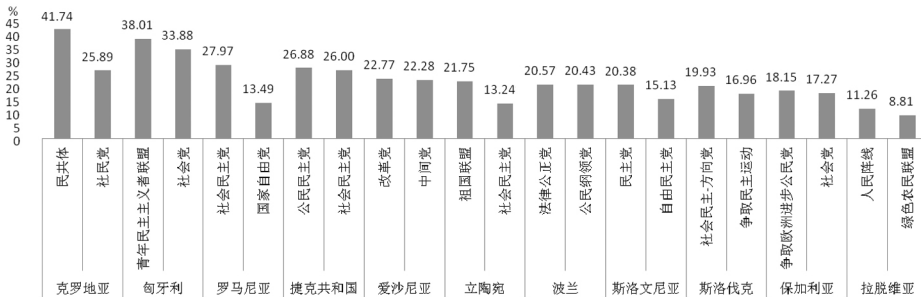
① Kristijan Kotarski and Zdravko Petak, “When EU Political Convergence Fails in New Member States Corporate and Party State Capture in Croatia and the Czech Republic,” p.4; Abby Innes, “Corporate State Capture in Open Societies: The Emergence of Corporate Brokerage Party Systems,” *East European Politics and Societies*, Vol.30, No.3, 2016, p.595.

② Joel S. Hellman, Geraint Jones and Daniel Kaufmann, “Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence in Transition Economies,” p.759.

③ “Convergence Report,” <https://www.ecb.europa.eu/pub/convergence/html/ecb.cr202006~9f6c8d4c0.en.html#toc130>。《欧盟运行条约》系 1957 年 3 月在罗马签署的《建立欧洲经济共同体条约》(或称《罗马条约》),1993 年的《马斯特里赫特条约》将条约的名称删去“经济”二字,改为《建立欧洲共同体条约》,2009 年的《里斯本条约》将本条约重新更改为现名。

如前所述,进入21世纪后,克罗地亚的政坛几乎由民共体和社民党及其主导的联盟把持。由图2可见,在过去近30年的议会大选中,民共体所获议席占比为41.74%,社民党为25.89%,两党共获克罗地亚议席的67.63%,位居中东欧国家首位。同时,在2001年、2005年、2009年、2013年、2017年5次地方选举中,民共体和社民党共获71.42%的选票,占有近三分之二的市长职位。^①另有统计显示,2003年至2009年期间克罗地亚所有政党的21%收入来源不明,民共体在2007年前后的这一比例高达60%。^②2008年至2016年期间,民共体接受了米尔科·哈比阿内茨(Mirko Habijanec)公司的约147万库纳的政治献金。2011年至2017年期间,民共体又接受了尼科拉·汉泽尔(Nikola Hanzel)所在公司127万库纳的政治献金。^③这些都是克罗地亚“政党政府俘获”能力强大的体现。

图2 克罗地亚及其他中东欧国家两大主要政党所获议席占比(1990-2019年)



资料来源: Kristijan Kotarski and Zdravko Petak, “When EU Political Convergence Fails in New Member States Corporate and Party State Capture in Croatia and the Czech Republic,” p.11。

此外,还有学者提出了“媒体俘获”(Media Capture)的概念,用以说明政府、政党、利益集团及寡头等力量通过影响和操纵媒体获取资源、利益及舆论。匈牙利、波兰、捷

^① “Lokalni izbori,” Državno izborno povjerenstvo Republike Hrvatska, 2018, <https://www.izbori.hr/site/izbori-referendumi/lokalni-izbori/69>.

^② Gorana Mišić, “Do Regulations Matter? Impact of Political Financing Regulations on Party Corruption in Croatia and Serbia,” Central Europe University, January 2018, p.82, <http://dsps.ceu.edu/sites/pds.ceu.hu/files/attachment/basicpage/478/misicgoranapp-dissertation2018corrected.pdf>.

^③ Ibid.

克共和国、保加利亚以及塞尔维亚等中东欧国家的“媒体俘获”现象较为严重。^①克罗地亚的情况也不例外。2016年5月,欧洲理事会人权委员会委员尼尔斯·穆伊兹涅克斯(Nils Muižnieks)在对克罗地亚进行五天考察后接受采访称,他对克罗地亚的媒体自由状况十分担忧,特别是在新闻自由和媒体资金方面。^②从表8“无国界记者”(Reporters Without Borders)发布的年度全球新闻自由指数(World Press Freedom Index)^③看,克罗地亚的排名仍较高。需要注意的是,加入欧盟后克罗地亚的新闻自由情况不仅没有明显向好发展,2017年和2018年等年份还出现了变坏的情况。

表8 克罗地亚的新闻自由指数全球排名(2002-2021年)

年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
排名	33	69	54	56	54	41	45	78	63	68	64	64	65	58	63	74	69	64	59	56

资料来源: World Press Freedom Index, <https://rsf.org/en/croatia>。

四 结论与思考

在中东欧国家政治发展进程中,加入欧盟和向欧盟趋同是评估民主化的两个坐标。起初,政治转轨的开启和入盟的诉求在不同时期为克罗地亚民主化提供了动力。实现入盟愿景很大程度上意味着克罗地亚国家建构的完成。^④然而,在欧洲一体化中实现政治趋同和促成国家认同仍任重道远,^⑤对于经历了战争创伤的克罗地亚等多个西巴尔干国家来说尤其如此。此后,以治理为内容、以趋同为形式的欧洲融合成为考察克罗地亚民主化质量的重要参考。从过去30年各种民主指数评级、国家治理指数

^① “Public Service Broadcasting under Threat in Europe,” 2 May 2017, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/public-service-broadcasting-under-threat-in-europe>; Krisztian Simo, “Media Capture Central European Style,” *Green European Journal*, January 18, 2019; “Media Capture is a Growing Concern in Central and Eastern Europe,” 2 May 2019, <https://www.ceu.edu/article/2019-05-02/media-capture-growing-concern-central-and-eastern-europe>; “Capture Proofing Media in Southeast Europe,” Center for the Study of Democracy, Policy Brief No.98, 26 March 2021.

^② “Media in Croatia: A Cause for Alarm,” 11 May, 2016, <https://www.balkanicaucaso.org/eng/Areas/Croatia/Media-in-Croatia-a-cause-for-alarm-170599>.

^③ 2002年始,“无国界记者”(Reporters Without Borders)每年发布年度全球新闻自由指数(World Press Freedom Index),以评估新闻多元化、媒体独立性以及新闻从业人员的安全保障等情况,分值从0到100不等,得分越低则自由指数排名越高。

^④ 有学者指出,克罗地亚已经完成了领土统一、制度改革和宪政安排,框架性的国家建构已经完成,剩下的只有一些领域和内容的完善。参见 Filip Milačić, “A Painful Break or Agony Without End? The Stateness Problem and Its Influence on Democratization in Croatia and Serbia,” *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol.17, No.3, 2017, p.379.

^⑤ 政治整合和国家认同是国家建构的两面。参见[瑞士]安德烈亚斯·威默《国家建构:聚合与崩溃》,叶江译,格致出版社、上海人民出版社2019年版,第1页。

得分,特别是“政府俘获”的情况可以看出,克罗地亚民主巩固的深化并非呈线性发展状态,而是充满着反复、曲折甚至某种程度上的倒退。这种情况在克罗地亚入盟前后有着较为鲜明的对比。

后冲突国家和欧盟新成员国的共同属性使克罗地亚成为考察西巴尔干地区和欧盟中东欧成员国民民主化进程及差异的极好案例和参照。首先,就西巴尔干地区而言,多数成员经历了战争和大规模冲突,它们也无一例外开启了民主化进程,并处于回归欧洲的不同阶段。^①西巴尔干成员民主化的进程与其融入欧洲的进度存在何种关联呢?从欧盟的条件性角度看,已经入盟的中东欧国家在政治改革和民主化领域大体比尚未入盟的中东欧国家表现要好。换言之,入盟刺激和条件性约束在助推中东欧国家政治转轨和民主巩固上发挥显著作用。^②西巴尔干地区也不例外,克罗地亚的率先入盟更加说明了这一点。然而,一个国家是否建成民主制度取决于更广泛的因素,^③如它的政治文化、威权统治的属性和持续时间、全民动员的程度、国内经济形势、国际压力,以及该国在全球经济中的位置。^④对于后冲突国家来说,这些因素同样嵌入复杂且漫长的国家建构的进程中。其中,历史传统和政治文化对国家建构具有显著影响。从身份政治的角度看,克罗地亚认为自身是中欧而非巴尔干国家。^⑤同时,一大批克罗地亚文化保守主义人士认为,虽然同为基督教文化圈,但西欧文明、价值观和规范仍旧对克罗地亚的身份认同造成冲击甚至撕裂。^⑥这就从另一个层面解释克罗地亚入盟进程

① 克罗地亚于2013年加入欧盟,黑山和塞尔维亚处在入盟谈判阶段,北马其顿和阿尔巴尼亚正在争取开启入盟谈判,波黑则为获得候选国而努力。具体时间节点参见“European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations,”https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/check-current-status_en。

② Frank Schimmelfennig and Ulrich Sedelmeier, “Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe,” *Journal of European Public Policy*, Vol.11, No.4, 2004, pp.661-679; Meredith-Joy Petersheim, “The European Union and Consolidating Democracy in Central and Eastern Europe,” *Journal of European Integration*, Vol.34, No.1, 2012, pp.75-91; Democratic Progress Institute, “The Role of European Union Accession in Democratisation Processes,” <https://www.democraticprogress.org/wp-content/uploads/2016/06/The-role-of-European-Union-accession-in-democratisation-processes-PROOF1.pdf>; Fatma Zeynep Özkurt, “European Union Democracy Promotion via Conditionality in Regional Context,” *IGUJSS*, Vol.4, No.2, 2017, pp.1-21; Danijela Dudley, “European Union Membership Conditionality: the Copenhagen Criteria and the Quality of Democracy,” *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol.20, No.4, 2020, pp.525-545.

③ 有学者总结为经济发展与现代化、社会文化、转轨前政体类型和转轨方式、国家性与国家建构以及国际环境五个要素。参见 Wolfgang Merkel and Sascha Kneip, eds., *Democracy and Crisis: Challenges in Turbulent Times*, Springer, 2018。

④ 参见[美]马克·凯塞尔曼、乔尔·克里格《转型中的欧洲政治》,史志钦等译,人民出版社2016年版,第682页。

⑤ Ivan Rimac and Aleksandar Štulhofer, “Socio-Cultural Values, Economic Development, and Political Stability as Correlates of Trust in the European Union,” in Katarina Ott, *Croatian Accession to the European Union*, Vol.2, Institute of Public Finance and Friedrich Ebert stiftung, 2004, p.321.

⑥ John E. Ashbrook, “Croatia, Euroscepticism, and the Identity Politics of EU Enlargement,” *Problems of Post-Communism*, Vol.57, No.3, 2010, p.33.

并不顺畅的原因。进一步说,虽然国家建构的不完善并不必然阻碍民主的出现,但在很大程度上使得民主巩固迟滞。^①克罗地亚和塞尔维亚的情况提供了较好的类比。两个国家在经历战争、威权治理等初始条件上极为相似,但在回归欧洲进程中政策选择的不同、对待历史问题如与前南刑庭的合作、战争的记忆等存在的差异使得两国政治改革的进程及融入欧洲的结果有所区别。^②换言之,由于在以主权完整为核心要素的国家建构进度上比塞尔维亚完成得好,克罗地亚的欧洲化水平也相对要高。^③同样,在尚未入盟的西巴尔干成员中,黑山等入盟进程前者与波黑等后者在民主化各种指标得分的明显差距同样较好地说明了这一点。^④

其次,从中东欧的欧盟新成员国的角度看,不仅克罗地亚而且大多数国家在入盟后都出现了民主回潮甚至倒退的现象。^⑤通过考察入盟后的法治、民主、自由等领域的表现,人们认为克罗地亚如同匈牙利、波兰等国一样出现了“非自由转向”(Illiberal Turn)。^⑥民主回潮甚至民主倒退现象的出现很大程度上是由于入盟后欧盟条件性约

① Jørgen Møller and Svend-Erik Skaaning, "Stateness First?" *Democratization*, Vol.18, No.1, 2011; Sebastián L. Mazzuca and Gerardo L. Munck, "State or Democracy First? Alternative Perspectives on the State-democracy Nexus," *Democratization*, Vol.21, No.7, 2014; David Andersen, Jørgen Møller and Svend-Erik Skaaning, "The State-democracy Nexus: Conceptual Distinctions, Theoretical Perspectives, and Comparative Approaches," *Democratization*, Vol.21, No.7, 2014; Francis Fukuyama, "States and Democracy," *Democratization*, Vol.21, No.7, 2014; Filip Milačić, "A Painful Break or Agony without End? The Stateness Problem and its Influence on Democratization in Croatia and Serbia".

② Sabrina P. Ramet, "Croatia and Serbia since 1991: An Assessment of Their Similarities and Differences," *East European Politics*, Vol.27, No.2, 2011, pp.263-290; Filip Milačić, "A Painful Break or Agony without End? The Stateness Problem and Its Influence on Democratization in Croatia and Serbia," pp.369-387.

③ Filip Milačić, "Europeanization and the Statehood Problem: The Cases of Croatia and Serbia," *Nationalities Papers*, Vol.48, No.5, 2020, p.861; Tanja A. Börzel, "When Europeanization Hits Limited Statehood, The Western Balkans as a Test Case for the Transformative Power of Europe," KFG Working Papers, No.30, September 2011, Kolleg-Forscherguppe, p.3.

④ 根据自由之家的测评,黑山、塞尔维亚虽然在2019年和2020年变为转轨或混合政体,但2005年至2018年一直是半巩固民主政体。北马其顿、波黑、阿尔巴尼亚仍为转轨或混合政体。参见 <https://freedomhouse.org/report/nations-transit>。

⑤ 该判断主要基于自由之家(Freedom House)的民主得分以及经济学人信息社(Economist Intelligence Unit)的民主得分。根据两家机构的测评,除波罗的海三国特别是爱沙尼亚的波动较小,其他八个新入盟的中东欧国家的民主得分均呈下滑趋势,其中2017年以来的下滑趋势更加明显,匈牙利和波兰等国尤为突出。参见 <https://freedomhouse.org/countries/freedom-world/scores>; <http://www.eiu.com/topic/democracy-index/>。

⑥ Dejan Anastasijević, "Croatia Joins EU's Illiberal Democracy Club," *EUobserver*, 26 January, 2016, <https://euobserver.com/opinion/132002>; Tony Barber, "Is 'Illiberal Democracy' Spreading to Croatia?" *Financial Times*, June 10, 2016; Gordana Bosanac, "Report on Illiberal Democracy Trends in Croatia, Slovenia, Hungary and Latvia," February 2018, <https://lapas.lv/wp-content/uploads/2018/03/REPORT-illiberal-democracy.pdf>; Jasmin Mujanović, "Croatia's Illiberal Turn," *Political Insight*, March 2019, pp.22-25; Dario Čepo, "Structural Weaknesses and the Role of the Dominant Political Party: Democratic Backsliding in Croatia since EU Accession," *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol.20, No.1, 2020, pp.141-159; Damir Kapidžić, "The Rise of Illiberal Politics in Southeast Europe," *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol.20, No.1, 2020, pp.1-17; Astrid Lorenz and Lisa H. Anders, *Illiberal Trends and Anti-EU Politics in East Central Europe: Major Findings and Avenues for Future Research*, Palgrave Macmillan, 2020.

束的缺失和欧盟协调机制的缺位所致。^①一方面,民主成为候选国获得欧盟成员的一种手段而非该国发展的自然选择。^②有研究指出,如果入盟日期尚未确定,欧盟的条件限制将是相对有效的;一旦入盟日期确定,条件限制就不再是一种促进改革的有效工具。^③还有学者根据候选国在给定年份中被要求满足的条件与欧盟所有规定的条件之间的比例来计算条件限制强度,发现波兰、匈牙利等第一批中东欧入盟国家在2003年、保加利亚和罗马尼亚在2004年条件限制强度下降得非常明显。^④另一方面,欧盟压制或惩罚“非自由转向”的国家缺乏统一的政治意愿,在程序和机制上存在明显障碍。虽然欧盟委员会2017年12月建议对波兰、2018年9月欧洲议会决定对匈牙利启动《里斯本条约》第七条以惩治两国在民主、法治领域违反欧盟价值和规范,但都因波兰和匈牙利的相互支持、欧盟各成员国的认知不一致以及欧盟机构之间的彼此掣肘难有进展。^⑤然而,诚如亨廷顿所言“没有一个单一的因素对所有国家的民主发展和转型是必不可少的,每一个国家民主化都是各种原因结合的结果,这些产生民主的原因的结合,因国家不同而不同”。^⑥中东欧国家出现的民主回潮或倒退也是外部因素和内部因素相互作用的后果。如果说欧盟的约束不够是主要外部因素,那么,包括历史遗产、政治文化传统、国家地缘属性以及领导人性格和执政能力等在内的内部因素会对一国民主化的不同阶段产生不同程度的影响。具体到中东欧国家,虽然图季曼的威权治理在入盟的大背景下被放弃,但是其遗产仍然对克罗地亚民主化进程产生显著影响,作为克罗地亚政治话语中最具标识的“后图季曼”一词既表明克罗地亚作别历史

① Hilary Appel, “Can the EU Stop Eastern Europe’s Illiberal Turn?” *A Journal of Politics and Society*, Vol.31, No.3-4, 2019; Dario Čepo, “Structural Weaknesses and the Role of the Dominant Political Party: Democratic Backsliding in Croatia since EU Accession”; Kristijan Kotarski and Zdravko Petak, “When EU Political Convergence Fails in New Member States Corporate and Party State Capture in Croatia and the Czech Republic”; 徐刚《欧盟“条件性”的运用:扩大政策与邻国政策的比较》,载《国外理论动态》2014年第7期,第99-104页;姜琳《欧盟的条件性对中东欧国家政治转型的影响——以斯洛伐克为例》,载《国外理论动态》2014年第7期,第105-111页。

② Kristijan Kotarski and Zdravko Petak, “When EU Political Convergence Fails in New Member States Corporate and Party State Capture in Croatia and the Czech Republic,” p.23.

③ Arista Maria Cirtutas and Frank Schimmelfennig, “Europeanisation Before and After Accession: Conditionality, Legacies and Compliance,” *Europe-Asia Studies*, Vol.62, No.3, 2010, pp.440-441; 参见鲁茉莉《对欧盟扩大过程中条件限制有效性的分析》,载《复旦国际关系评论》2009年第131-147页。

④ Alain Marciano and Jean-Michel Josselin, eds., *Democracy, Freedom and Coercion: A Law and Economics Approach*, Edward Elgar Publishing, 2007, p.243.

⑤ Martin Michelot, “The ‘Article 7’ Proceedings against Poland and Hungary: What Concrete Effects?” 6 May 2019, https://institutdelors.eu/en/publications/___trashed/; Beatriz Céu, “EU Blocked Over Sanctions on Hungary, Poland,” 1 March 2021, https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/eu-blocked-over-sanctions-on-hungary-poland/.

⑥ [美]塞缪尔·亨廷顿《第三波:20世纪后期的民主化浪潮》,刘军宁译,上海三联出版社1998年版,第97页。

的努力,也表明现实政治仍深受历史特别是图季曼时代的影响。^①同样,历史上民主经验的缺失和专制的盛行等政治文化和当前政治强人的结合也是匈牙利、波兰等国出现民主回潮的重要原因。^②

基于上述两类比照,最后还有一个现象需要得到解释,即如何看待中东欧欧盟成员国匈牙利、候选国黑山和塞尔维亚在2020年均被踢出民主国家行列以及波兰从巩固政体变为半巩固民主政体的事实?^③这是否削弱或推翻了入盟刺激对候选国民主化进步的正向作用以及入盟后条件约束不足助推成员国民主回潮的判断呢?恐怕并没有。无论是匈牙利、波兰还是黑山、塞尔维亚的情况都具有显著的国别特征,甚至说多数欧盟中东欧成员国出现的民主回潮仍只是阶段性现象,很难说成为一种趋势。进一步说,当我们讨论“非自由主义”与欧盟民主的关系、中东欧国家离心与向心的比照时,一个无法逾越的前提是,无论是中东欧候选国或成员国,均没有选择离开欧盟或者回到制度转轨前的状态。更何况,由于政党政治具有周期特性,“民主倒退”或许是一个执政周期的现象,那么,多长时段的“民主倒退”会被视为“转轨逆转”?在这些问题达成共识之前,谈论“转轨逆转”或许有些为时过早。^④从大历史的角度看,民主不是一夜建成,也并非一天就转向的。^⑤因此,要深入理解中东欧地区的民主化进程,必须超越所谓的“回潮范式”(Backsliding Paradigm)。^⑥从这个角度讲,中东欧新近发生的事实及其演化,为考察这些国家的欧洲趋同包括政治趋同,以及欧洲一体化的走向特别是欧盟政治融合能力提供了极好的视角。

(作者简介:徐刚,中国社会科学院俄罗斯东欧中亚研究所副研究员;责任编辑:蔡雅洁)

① Antonino Castaldo and Alessandra Pinna, “After Competitive Authoritarianism Hybrid Regime Legacies and the Quality of Democracy in Croatia,” *Journal of Contemporary European Studies*, Vol.27, No.4, 2019, pp.497-499.

② Szilard Koszticsak, “Europe’s Illiberal States: Why Hungary and Poland Are Turning Away from Constitutional Democracy,” 4 January 2018, <https://theconversation.com/europes-illiberal-states-why-hungary-and-poland-are-turning-away-from-constitutional-democracy-89622>.

③ “Nations in Transit 2020, Dropping the Democratic Façade,” <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2020/dropping-democratic-facade>.

④ 参见朱晓中《转型三问——写在中东欧转型30年之际》第28页。

⑤ “Democracy Doesn’t Happen Overnight,” 17 December, 2020, <https://www.aspeninstitute.org/blog-posts/democracy-doesnt-happen-overnight/>.

⑥ Licia Cianetti and Seán Hanley, “We Must Go beyond the ‘Backsliding Paradigm’ to Understand What’s Happening to Democracy in Central and Eastern Europe,” 17 April, 2020 <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2020/04/17/we-must-go-beyond-the-backsliding-paradigm-to-understand-whats-happening-to-democracy-in-central-and-eastern-europe/>; Licia Cianetti and Seán Hanley, “The End of the Backsliding Paradigm,” *Journal of Democracy*, Vol.32, No.1, 2021, pp.66-80.

dispensable to deepen cooperation with the EU and the other major powers , turning the Chi-na-US relations back to a normal track and urging the US to make active adjustments to its China policy. The trilateral relationship between China , the US and the EU will be truly transformed into a typical triangular relationship , which will be a significant safeguard for the democratization of international relations.

33 A Comparison and Evaluation of Political Transformation in the Central and Eastern European Countries: The Case of the Democratization in Croatia

XU Gang

In the process of political development in the Central and Eastern European countries (CEECs) , joining and converging towards the EU are the two coordinates for evaluating democratization. The common attributes of being both a post-conflict country and a new EU member state have made Croatia an excellent case and reference for examining the democratization process in and the differences among the Western Balkans and the EU countries in CEE. From the ratings of various democracy index and the national governance indicators in the past 30 years , especially the index of state capture , it can be seen that the positive effect of the EU membership on the democratization of Croatia is very prominent. However , the interaction of factors such as a lack of conditional constraints after accession , dependency on the domestic political culture and the state capture ability of the ruling group make the deepening of democratic consolidation in Croatia full of repetitions , twists and even regressions to some extent. It is difficult to tell whether the phenomenon that took place in CEE has triggered a resurgence of democracy in Europe ,but it undoubtedly provides an excellent perspective for investigating the trend of European integration , especially the EU ' s political integration capacity.

62 Resonance of the Empire in the Second Wave of Modernization: A Case Study and QCA of the Institutional Change in Europe in 1848

YE Chengcheng

The institutional change in Europe in 1848 was one of the most significant events in the process of European modernization in the 19th Century. Social changes were taking place rapidly in most European countries ,but most of them ended up yielding rather limited advances. With the combination of class analysis and modernization theory and with the help of qualitative comparative analysis (QCA) and process tracing , this paper finds out that