

# 匈牙利经济中的国家干预主义崛起

——以匈牙利银行业为例

马骏驰

**【内容提要】** 自欧尔班担任政府总理以来，匈牙利经济中逐渐出现国家干预主义的色彩，主要表现为通过国有化、国家增资参股和制定特定规则对各个经济领域施加影响。本文以匈牙利的银行业为例，分析国家干预主义在匈牙利崛起的背景、在银行业具体的体现以及给银行业带来的影响。本文认为，匈牙利国家干预主义起因有国际和国内两大因素，给银行业带来了市场份额的变化。而在银行业及其他经济领域逐渐凸显的国家干预主义主要是通过改变国家在经济中的角色、混淆概念和与政治目的相结合等方式实现的。

**【关键词】** 匈牙利 银行业 国家干预主义 欧尔班

**【基金项目】** 2017年国家社会科学基金项目《“一带一路”倡议框架下中国与中东欧国家合作模式研究》（项目批准号：17BGJ030）。

**【作者简介】** 马骏驰，中国社会科学院欧洲研究所助理研究员，中国社会科学院研究生院欧洲研究系国际政治专业博士研究生。

匈牙利作为中东欧非欧元区的欧盟成员国，由于本币汇率的大幅度波动，在欧债危机中首当其冲，这给匈牙利的经济和社会带来了较大的困扰。根据匈牙利中央统计局数据，其GDP增速从2008年第四季度开始变为负数，从当时的-3.8%一路降至最低谷，2009年第二季度为-7.8%，2010年才开始逐渐回正。失业率也从2005年的7%升至2011年的11.8%<sup>①</sup>。根据经合组织（OECD）的统计，匈牙利GDP增速在2012年仍为负增长<sup>②</sup>。

---

① 匈牙利中央统计局（Központi Statisztikai Hivatal），<http://www.ksh.hu/>

② <http://stats.oecd.org/Index.aspx#>

这些数字在中东欧非欧元区区的欧盟成员国中属于较高的水平。可见，匈牙利在欧债危机期间以及后危机时期的经济增长仍比较乏力。在政治领域，2006年执政的左翼社会党录音丑闻事件被曝光。虽然社会党持续执政到2010年，但是匈牙利的经济不见起色，社会党的信誉也直线下降。在2010年的大选中，欧尔班的右翼政党联盟毫无疑问成了绝对赢家。此后，国家大量修改了各类法律法规或颁布了新的法律法规。特别是针对匈牙利的债务危机，国家先后通过削减中央与地方政府的预算、将私人养老金国有化等手段增加了政府收入，同时通过加大特定行业的税收、限制外币贷款汇率范围以及下调能源价格等方式直接干预行业市场。值得注意的是，一方面，这些措施确实能够起到一定提振经济的作用。2013年，匈牙利成功退出了欧盟的过度赤字程序，GDP增长也转负为正。但另一方面，国家直接通过法律法规和税收的形式对价格和市场进行干预，甚至直接注资增持企业股份，这些措施都在一定程度上扭曲了正常的市场竞争环境。匈牙利前经济事务部部长阿提拉·奇坎（Attila Chikan）表示，只要政府还在持续从私人经济中分一杯羹，只要是欧尔班而不是市场力量在决策，那么，匈牙利的经济就不会有持续性的改善<sup>①</sup>。匈牙利著名经济学家科尔内也公开表示，政府已经远远超过了单纯制定规则的程度，开始实施多余的、过度的、全面的干预，政府希望在更多的领域实践它的权力<sup>②</sup>。由此可见，国家干预问题已经成了匈牙利政治和经济领域的焦点之一。本文拟从匈牙利债务危机的背景出发，探求国家干预背后的真正根源性起因，并以国家在银行业的行为为例，深入研究在当今匈牙利经济中国家干预的实现方式及其带来的影响。

## 一 匈牙利国家干预主义的兴起

自转轨以来，匈牙利虽然经历了一段时期的衰退，但是随着稳定化、自由化和市场化的改革不断深入，其经济逐渐恢复至正常水平。特别是加入欧盟之后，单一市场给匈牙利带来了大量的外国投资，让其进一步融入

<sup>①</sup> <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-12-16/populist-magic-fades-in-economy-of-europe-s-big-trump-supporter>

<sup>②</sup> <http://kapitalizmus.hvg.hu/2016/10/14/kornai-janos-orban-nem-akarja-a-szocializmust-visszahozni/>

欧洲乃至全球的产业链之中。这些成果可以说是匈牙利经济转型的最大成就之一。不过，当今匈牙利经济中出现的国家干预主义却与之前的发展经验背道而驰，这不得不让人深思匈牙利国家干预主义兴起的背景和原因。

第一，社会党政府不负责任的财政政策是国家干预主义兴起的直接原因，这为欧尔班的国家干预主义扫清了政治障碍。事实上，对于匈牙利来说，其在债务危机中的表现并非单纯是欧尔班所形容的外资银行业的问题，也存在一定的内因。主要是左翼政府推高了公共债务水平。在2002年大选中，社会党以微弱的优势获胜，得票率为42%，而最大反对党的青民盟得票率为41%。新的政府希望在接下来的地区选举中能够扩大优势，便提出实施财政扩张政策，推行“百天计划”（Száznapos Program），从财政中支出1600多亿福林，用于补贴养老金、补贴教师等公共职业人员的工资、支持贫困地区建设等。但这一巨大的数字并没有被清偿，公共债务持续增长。据匈牙利中央统计局数据，匈牙利公共债务占GDP的比重从1995年逐步下降。然而自2002年开始，该比重从55%直线升至2010年的80.7%，期间从未出现缓和态势<sup>①</sup>。世界银行的数据显示，这一比重从2002年的58.9%升至2010年的81.5%<sup>②</sup>。对此，社会党政府并没有节流大规模的支出项目，如削减退休金和社会福利，仅对一些微小的项目进行削减，如教育支出等，这导致财政赤字继续居高不下。

第二，社会党政府采取的应对措施适得其反。在财政赤字居高不下的情况下，社会党政府采取了一种不需要付出很大政治成本且能够相对降低需求和赤字的办法，即继续加大信贷的力度，刺激供给。这一方式能够将成本分散至整个经济。更重要的是，这些措施均只需央行操作即可，不需要经过议会的批准。于是，在2004年年底，政府通过修改法律增加了央行的货币委员会成员数量，操纵决策人员，以便让央行保持较低的基准利率水平<sup>③</sup>。

<sup>①</sup> 匈牙利中央统计局，[http://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat\\_tablak/tabl/tsdde-410.html](http://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tsdde-410.html)

<sup>②</sup> <http://data.worldbank.org/indicator/GC.DOD.TOTL.GD.ZS?locations=HU>，世界银行的数据与匈牙利本国的统计有出入。最大的出入在2010年之后，世界银行统计的这一比重仍继续走高，2016年达到96.5%。而匈牙利中央统计局的数据显示，从2011年开始，公共债务占GDP的比重一路走低，2016年为74.1%。两方统计数据差距之大，值得深思。不过这一点不在本文的讨论范围内。

<sup>③</sup> 此次委员会人员的扩大并没有得到当时央行行长的支持和认可，<http://www.origo.hu/gazdasag/hirek/20050131negy.html>

第三，政府的财政政策与货币政策不统一，最终引起私人部门外币债务上升。到2006年年中，央行开始主动上调基准利率以应对福林的相对贬值<sup>①</sup>。这带来了另一个问题，即信贷的成本上升。由于此时外汇自由兑换且欧元和瑞士法郎的基准利率持续走低，外汇贷款的成本相对较低。此时，匈牙利的各大信贷机构开始放宽对偿还能力的审查，积极放出外币贷款。根据匈央行的报告，在中东欧地区，虽然在外币贷款绝对值方面匈牙利落后于拉脱维亚和爱沙尼亚，但是在本币和外币贷款数额的差距方面，匈牙利是这一地区差距最大的<sup>②</sup>。尽管在更换了央行行长后央行再次调低基准利率，但这一现象并未好转。

第四，匈牙利储蓄与信贷水平不匹配，这是匈牙利在欧债危机中受损严重的根本原因，也为欧尔班的国家干预主义提供了更具说服力的素材。

在外币贷款不断增长的情况下，原本作为信贷最根本来源的居民储蓄水平却没有相应提高。虽然左翼政府一直实施倡导福利的社会政策，但是，到2008年，人口为1 000万左右的匈牙利，其总储蓄也只有270亿欧元，仅比2002年增长1.3倍。而同期，有着500多万人口的斯洛伐克的总储蓄增长1.93倍，波兰增长2.1倍，捷克增长1.87倍<sup>③</sup>。然而，在信贷方面，私人部门中家庭的债务持续上升。从匈央行的报告来看，2002~2008年，家庭的信贷持续增长。家庭房屋信贷水平增长4.4倍，家庭消费信贷水平增长5.99倍。而企业的信贷水平相对平稳，仅增长0.88倍。在总体经济水平方面，匈牙利周边国家，如波兰和捷克，它们的GDP增长率在6%~7%，波罗的海国家甚至达到两位数的增长，而匈牙利GDP一直在4%左右徘徊<sup>④</sup>。此时，匈牙利已经逐渐进入自己的债务危机，总体经济水平没有得到大幅度提升，而且居民储蓄的增长速度远不及贷款的增长速度。

① <https://www.otpbank.hu/portal/hu/Kondiciok/JegybankiAlapkamat>; <https://www.mnb.hu/arfolyam-tablázat?deviza=rbCurrencyActual&devizaSelected=EUR&datefrom=2002.06.14.&datetill=2009.07.14.&order=1>

② <https://www.mnb.hu/letoltes/hatteranyag-1002.pdf>

③ <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GNS.ICTR.CD?end=2016&start=2001>

④ <http://stats.oecd.org/index.aspx?r=483453#>

表1 2002年12月~2008年12月匈牙利私人部门贷款水平一览表

(单位: 万亿福林)

年份 项目	2002年 12月	2003年 12月	2004年 12月	2005年 12月	2006年 12月	2007年 12月	2008年 12月
家庭房屋 贷款	0.698	1.393	1.775	2.140	2.545	2.980	3.774
家庭消费 贷款	0.497	0.607	0.822	1.231	1.766	2.473	3.478
企业贷款	3.319	4.077	4.660	5.279	5.902	6.647	6.245

资料来源: 匈牙利央行2009年信贷评估报告, <http://www.mnb.hu/penzugyi-stabilitas/publikaciok-tanulmanyok/hitelezesi-felmeres/hitelezesi-felmeres-2009-marcius>

而这一时期, 美国的次贷危机引起信贷的萎缩和银行业的恐慌, 进而引发欧洲国家的债务危机。匈牙利部分周边国家虽然也是预算和经常账户同时赤字的国家, 如波兰、罗马尼亚, 两国的本币也遭到抛售以避免, 但是在资本市场不确定、无法得到有效融资的情况下, 波兰、捷克等国能够依靠自身积累的储备维持一定支出, 而匈牙利却必须依靠国际货币基金组织、世界银行和欧盟提供的200亿欧元。另外, 外币贷款的较高比例也决定了匈牙利的债务清偿需要更大程度地依赖外部金融市场。所以, 虽然匈牙利并没有购买和交易美国的有毒债券, 避免了一定的流动性危机, 但是, 由于自身经济的脆弱性, 信贷危机还是极其严重地打击了匈牙利。

第五, 欧尔班将经济问题与政治话语相结合, 为匈牙利经济的国家干预主义提供了政治上的保证, 塑造了一套完整的话语体系。在政治领域, 欧尔班通过塑造一种“我们—他们”的话语模式来加强自身执政的合法性, 这为国家干预经济提供了政治基础。媒体、非政府组织和非营利性组织都成为欧尔班攻击的目标。例如, 在媒体方面, 他指责外国资本和政治势力, 如索罗斯等, 通过资助匈牙利本土媒体来操纵社会舆论。在非营利性组织方面, 中欧大学事件甚至成为全球关注的焦点。欧尔班本人多次亲赴欧洲议会, 为其这些措施进行辩护。不过, 在一定程度上, 这些事件反而加强了欧尔班宣传的力度, 成为提高其自身形象的工具。在经济领域, 欧尔班也践行了这一模式。他不断宣传外国银行业巨头给匈牙利带来的信贷危机, 指责外资银行不负责任地发放欧元、瑞士法郎、日元等外币贷款, 而没有充分将汇率风险告知贷款人。2016年8月, 欧尔班访问波兰参加经济论坛时曾表示, 在四大行业中, 即媒体、银行、能源和零售业的国内资本必须

要高过外国资本<sup>①</sup>。欧尔班通过这一话语模式为社会矛盾提供了一个发泄口，将本国的社会经济问题转化为“我们—他们”之间的矛盾。匈牙利社会中有一部分人也确实接受了这种话语模式，这为欧尔班的执政以及实践其国家干预主义政策提供了一定的民意基础<sup>②</sup>。

可见，匈牙利国家干预主义兴起的背景有着政治和经济的双重因素影响。欧债危机确实给匈牙利的经济带来一定影响，但匈牙利本国的政治和经济变化才是其国家干预主义兴起的更重要的根源。左翼政府鼓励消费的财政政策让匈牙利陷入自身的信贷危机，同时，内部积累不足导致其整体经济脆弱。欧尔班上台之后借助这一趋势，开始大力推行民族主义，对经济实行国家干预主义，而这一方式反过来也会进一步提高欧尔班的政治地位。

## 二 匈牙利银行业中的国家干预主义

由美国次贷危机引发的并通过欧洲金融体系传播到匈牙利的债务危机首先对银行业产生了影响。外部金融环境的不景气降低了银行的赢利能力和放贷意愿，主要表现在贷款瘫痪、信用等级的下调以及贷款条件从严等。信贷的中断和贷款条件的收紧恶化了总体的营商环境，进一步加深了经济的萎靡不振。对此，匈牙利自然将银行业作为主要改革对象。

通常来讲，国家和央行以维持银行业稳定为目的所采取的措施可以从不同的角度来分类。如果按照对银行业本身的影响来划分，一般主要有三种类型：一是改变整个行业的某项标准，如提高存款担保上限、降低准备金率等。虽然这一改变会以不同的方式触及拥有不同客户群体和不同资产结构的各类银行，但是这一类措施基本上能够保证政策的公平实施且没有歧视性，并能够将银行的资金结构与银行间关系的影响降到最低。二是对行业采取一套规制性的救助方案。虽然救助方案理论上是面向所有银行的，但仍存在一定的歧视性。此类方案最主要的工具之一就是央行增加流动性。原则上央行要对任何一家信贷机构敞开大门，不过，不同情况的信贷机构对不同类别的具体措施的需求是不同的，这会导致央行制定适用于

---

<sup>①</sup> <https://mno.hu/kulfold/orban-nem-letezik-olyan-hogy-europai-nemzet-1360450>

<sup>②</sup> 虽然在匈牙利很多人并不认同欧尔班的做法，但确实存在一定的民意基础支持欧尔班政府。

不同机构的多套方案。三是针对不同的市场参与者采取特定的规则或措施。国家会公开对某一类机构采取特定的措施，这就带来了扭曲竞争的效果，如国家直接增资、购买资产或提供担保等。这些措施对那些资产有风险或即将破产的银行是利好，给它们提供了继续维持商业活动的机会。然而当国家拥有股权时，指导性甚至是指令性经营方式必然会随之而来。同时，国家也可以通过影响市场来直接提高资本回报率。对此，欧委会在2008年发布了一份关于成员国救助银行的指南。该指南指出，成员国的救助要采取非歧视性的方式，不能带有民族色彩；国家的救助应限制在一定范围内，不能滥用国家职权等<sup>①</sup>。区分这一歧视性措施的标准是资金来源。对匈牙利银行来说，充足的资金来源包括国家的预算或是债务，如向国际货币基金组织借款。而其他来源则主要来自外资母银行注入的流动性。例如，早期德国巴伐利亚银行（BayernLB）对其子银行——匈牙利对外贸易银行（Magyar Külkereskedelmi Bank, MKB）的注资。

不过，居高不下的公共债务给匈牙利救助银行业的方式带来了巨大的限制，因此，匈牙利同时采取了上述三种做法。首先，在调节流动性方面，匈央行引入很多不同期限和优惠条件的福林与欧元以及福林与瑞士法郎的外汇兑换工具。匈央行与瑞士国家银行在2009年分别签署了为期一周的欧元对瑞士法郎的外汇掉期协议和为期三个月的欧元对福林的外汇掉期协议。这一方面维持了本国银行业中外汇的流动性，另一方面加大了挤兑福林的成本。匈央行进而对各类商业银行开展救助项目。其中期限最长的是6个月，条件是享受该项目的商业银行必须保证在2009年对匈牙利本国企业发放贷款的水平不低于2008年的水平。其次，为了缓解银行间本币市场的紧张局势，匈央行在2009年放宽了利率走廊，降低准备金率，鼓励对银行间借贷和央行信贷的需求。同时，将可接受的抵押物范围扩大至地方政府的债券以及央行指定合作方的抵押债券等<sup>②</sup>。上述措施属于前两种类型，即改变整个行业的某项标准以及采取规制性的措施。

同时，匈牙利还针对不同的市场参与者采取了特定的规则或措施，这大大改变了匈牙利银行业市场的格局。可以说，政府的这些措施才真正给竞争带来了影响，改变了市场参与者的实力，其行为严重超越了市场经济体制下政府应该扮演的角色。经过3个月的协商，在匈牙利中央

---

① [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-08-1495\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1495_en.htm)

② <https://www.mnb.hu/letoltes/eves-jelentes-2009-magyar-vegl.pdf>

银行（又称匈牙利国家银行，Magyar Nemzet Bank，MNB）主席和国家金融组织监管委员会（Pénzügyi Szervek Állami Felügyelete，PSZÁF）主席的联合建议下，2009年3月31日匈牙利政府开始正式实施对“FHB”银行的救助计划。在匈牙利以长期融资项目和房地产贷款而著称的“FHB”银行获得300亿福林的国家增资。此前，该银行还从国家得到4 000万欧元的贷款。增资后，国家在该银行集团的股份中所占比重为43.75%，不过没有投票权，只有在股息支付问题上有特别否决权。按照协定，“FHB”银行每年付给政府30亿福林的分红（这一水平相当于2008年该银行盈利的近一半）。双方约定，“FHB”银行5年后赎回这些股份。然而这一案例背后的问题是，该银行原本债务中外币贷款比例就较低，也没有大规模的企业坏账，因此，欧债危机没有对其经营状况产生较大影响。可以说，此次国家增资丝毫没有救助的色彩。从该银行随后发布的公告中也可看出这一点，注资更大的意义在于提振金融市场的信心，与救助“FHB”本身并无关系。银行表示：“‘FHB’银行的资本水平高于市场平均水平。通过这次增资，‘FHB’银行能够更好地促进金融行业的整合、金融服务市场的稳定和‘FHB’银行自身的稳定，以加强其在资本市场中的作用，重塑对匈牙利投资的信心。”<sup>①</sup>另外一个例子是匈牙利本土最大的银行——匈牙利国家储蓄银行（OTP）。其在2009年得到政府大约13亿欧元的贷款。这一案例也同样缺乏证据表明该银行陷入了危机。2008年，匈牙利国家储蓄银行集团刚刚将自己的子企业之一——担保保险公司（Garancia Biztosító）出售给法国“Groupama”集团，获得了1 280亿福林的收入<sup>②</sup>。同年还在乌克兰增资开设了新的分支机构<sup>③</sup>。2008年年底，匈牙利国家储蓄银行副董事长乌尔班·拉斯洛（Urbán László）甚至曾宣布该银行根本不需要国家救助或增资<sup>④</sup>。

更重要的是，国家不仅仅是在欧债危机正盛时采取了这种直接增资持股的手段，在2010年之后，国家更是加大了收购的速度且收购对象开始转变为中小型银行。匈国民经济部则认为，欧盟关于禁止国家注资的相关规定是合理的，但是，如果国家完全按照市场逻辑来投资，那么，欧盟相关法律便无法加以限制。2013年6月，国家以25.8亿福林的价格购买了格拉

① [http://www.portfolio.hu/finanszirozas/bankok/30\\_milliardot\\_kap\\_az\\_allamtol\\_az\\_fhb.112680.html](http://www.portfolio.hu/finanszirozas/bankok/30_milliardot_kap_az_allamtol_az_fhb.112680.html)

② [https://www.otpbank.hu/static/portal/sw/file/080211Garancia3\\_hu\\_014.pdf](https://www.otpbank.hu/static/portal/sw/file/080211Garancia3_hu_014.pdf)

③ [http://hvg.hu/gazdasag/20081111\\_otp\\_leany\\_ukrajna](http://hvg.hu/gazdasag/20081111_otp_leany_ukrajna)

④ <http://nepszava.hu/cikk/36471-az-otp-nem-ker-a-segitsegbol>



尼特银行 (Gránit Bank) 49% 的股份。两个月之后, 该银行便获得了匈央行增长信贷项目 (Növekedési Hitelprogram, NHP) 110 亿福林的贷款。格拉尼特银行总经理公开表示, 此次国家以商业为目的的注资能够使该银行拥有一个创新的商业模式, 成为一个高效运行的国有银行<sup>①</sup>。2013 年 7 月, 政府以 30 亿福林的价格收购了塞切尼银行 (Széchenyi Bank) 49% 的股份。然而, 2014 年匈央行启动了对该银行的违规调查, 同年 12 月取缔了其营业执照。这一收购被认为是匈牙利银行国有化过程中典型的失败案例, 引起社会对收购行为背后目的的普遍质疑。2013 年 8 月, 匈牙利邮政集团 (Magyar posta) 以 6 亿福林的价格收购了匈地方储蓄所中的领头羊——储蓄银行 (Takarék Bank) 19.3% 的股份, 以进一步加强该银行在地方储蓄市场的地位。实际上, 国家在 2012 年便通过国有的匈牙利发展银行 (Magyar Fejlesztési Bank, MFB) 购得该银行 35.5% 的股份。此时, 储蓄银行已完全成为国有控股银行。一年之后, “FHB” 银行便从国家手中购买到上述全部国有股份。可见, 通过在国家、国有企业之间不断的转手, 加上 “FHB” 银行之前已拥有储蓄银行 25% 的股份, 可以说, “FHB” 银行通过国有股权的买卖直接获得了新的市场。2014 年 9 月, 国家以 5 500 万福林的价格购买了匈牙利对外贸易银行 99.99% 的股份, 并对其拖欠母公司——德国巴伐利亚银行 2.7 亿福林的债务进行重组。匈牙利国民经济部部长瓦尔高·米哈伊 (Varga Mihály) 表示, 收购该银行是匈牙利银行业重组的第一步, 本土化的比例要进一步增高<sup>②</sup>。不过, 在 2015 年政府相继多次出售了这一银行的股份。可见, 在这一案例中, 国家的投资者角色和危机处理者的角色混合在了一起。

从上述各类案例可以发现, 在债务危机期间以及危机之后, 国家以多种身份一直对银行业进行干预。虽然国家确实以危机救助者的身份对部分银行实施了救助并进行债务重组, 如收购对外贸易银行, 但是国家更多地还是以金融投资者的身份出现在银行业市场。国家期待的是通过收购获得快速的回报, 即通过国家增资的方式购买银行的股份, 然后再快速私有化, 将股份转手, 进而达到重组银行业市场的目的。例如, 在 “FHB” 银行和储蓄银行的案例中, 国家直接通过增资增强了特定银行的实力, 以期改变

---

① [http://m.portfolio.hu/finanszirozas/bankok/kiderult\\_mennyi\\_penz\\_t\\_oszt\\_szet\\_a\\_granit\\_bank.188060.html](http://m.portfolio.hu/finanszirozas/bankok/kiderult_mennyi_penz_t_oszt_szet_a_granit_bank.188060.html)

② <https://www.vg.hu/penzugy/allamositottak-az-mkb-bankot-436327/>

以往的市场竞争结构。不过，在部分案例中，国家投资的商业目的却比较模糊，如在塞切尼银行案例中，至今仍不了解国家和央行在收购之前是否对收购对象进行了充分的调查，投资目的值得怀疑。

### 三 匈牙利的国家干预主义给银行业带来的影响

从上述匈牙利采取的一系列措施可知，自欧债危机以来，国家一直尝试对各类内资和外资银行实行国有化，不过其所采取直接增资的手段模糊了国家原本应扮演的危机救助者的角色。而从这些措施带来的影响看，国家的直接增资和相关政策的实施确实给匈牙利国内市场带来了一定影响。

表 2 匈牙利九大银行的市场份额变化 (%)

年份	2011	2014	2016	2017
匈牙利国家储蓄银行 (OTP)	19.0	21.3	20.5	21.3
奥地利第一储蓄银行 (Erste)	9.0	8.7	5.8	6.1
匈牙利贸易与信贷银行 (K&H)	9.0	7.9	7.8	7.5
匈牙利对外贸易银行 (MKB)	8.0	7.7	5.9	5.7
奥地利中央合作银行 (Raiffeisen)	7.0	6.9	6.0	5.9
匈牙利“CIB”银行 (CIB Bank)	7.0	7.3	5.1	4.9
裕信银行 (UniCredit)	5.0	5.3	8.2	7.9
匈牙利发展银行 (MFB)	3.0	4.4	4.5	3.8
布达佩斯银行 (Budapest Bank)	3.0	2.9	3.0	2.7

资料来源：RZB Group CEE Banking Sector Report, [http://www.rbinternational.com/eBusiness/01\\_template1/829189266947841370-829189181316930732\\_829602947997338151\\_829603177241218127-829603177241218127-NA-2-EN.html](http://www.rbinternational.com/eBusiness/01_template1/829189266947841370-829189181316930732_829602947997338151_829603177241218127-829603177241218127-NA-2-EN.html)

从银行业市场总体份额来看，欧债危机以后只有部分银行实现了份额的增长或者保持了原有的水平。这些银行包括匈牙利国家储蓄银行、匈牙利发展银行、布达佩斯银行和裕信银行。其中增长最明显的是裕信银行，其在 2015 年创造了历史最高的收益水平，达到 390 亿福林，比 2014 年的收益翻了一番<sup>①</sup>。根据其他统计数据，其资产规模在 2015 年列匈牙利所有

<sup>①</sup> [https://www.unicreditbank.hu/content/dam/cee2020-pws-hu/Rolunk/UC\\_Eves\\_Jelentes\\_2015.pdf](https://www.unicreditbank.hu/content/dam/cee2020-pws-hu/Rolunk/UC_Eves_Jelentes_2015.pdf)

银行的第二位<sup>①</sup>，这解释了为何其市场份额从5%增至8%。匈牙利国家储蓄银行作为匈牙利本土银行的巨头，在1995年私有化后便一直遥遥领先于其他银行。不过其国内市场份额的变化并不大，在20%左右徘徊。该银行在2008年出售了子公司，为其带来巨额收入，进而保障了自身资金的流动性。同时，国家在2009年还为其发放了贷款。然而，虽然这家银行在国内的业务没有损失或者明显的增长，但海外的业务却迅速扩大，相继在克罗地亚和罗马尼亚进行了收购。这些都说明该银行几乎没有受到债务危机的冲击，反而借助此次危机增加了在中东欧地区的业务。另一家基本维持了原水平的银行是匈牙利发展银行。不过该银行是国有独资的政策性银行，主要服务于匈牙利经济的长期发展。布达佩斯银行是匈牙利第四大银行，在2015年被国有化之后，其市场份额也没有发生显著变化。

份额明显下降的银行基本都是外资银行，如奥地利第一储蓄银行、匈牙利贸易与信贷银行、匈牙利对外贸易银行、奥地利中央合作银行和匈牙利“CIB”银行。奥地利第一储蓄银行和奥地利中央合作银行作为匈牙利银行市场上老牌的外资银行，2015年的市场份额都下降明显。在2015年的年报中，奥地利中央合作银行各类收入均出现下降，其中最重要的利息收入下降了近20%<sup>②</sup>。该银行的管理层宣布，为了节省成本，将匈牙利全国的分行和支行从112个减至67个，同时也宣布了裁员计划<sup>③</sup>。奥地利第一储蓄银行2015年的收入下降23.8%，运行成本上升3.8%。收入中，利息收入下降24.2%<sup>④</sup>。2016年，该银行向国有银行匈牙利发展银行的控股公司考文纽斯国际投资集团（Corvinus Nemzetközi Befektetési Zrt.）和欧洲复兴开发银行（EBRD）共出售了30%的股份<sup>⑤</sup>。由比利时联合银行（KBC Bank）全资控股的匈牙利贸易与信贷银行在盈利方面也受到了国家干预的影响。该银行明确指出，由于政府对银行业的管制，2014年银行亏损280亿福

---

① [http://www.portfolio.hu/finanszirozas/bankok/magyar\\_banki\\_rangsor\\_foldcsuzamlas\\_az\\_elelen.237133.html](http://www.portfolio.hu/finanszirozas/bankok/magyar_banki_rangsor_foldcsuzamlas_az_elelen.237133.html)

② [https://www.raiffeisen.hu/documents/bank/jelentes/eves/raiffeisen\\_eves\\_jelentes\\_2015.pdf](https://www.raiffeisen.hu/documents/bank/jelentes/eves/raiffeisen_eves_jelentes_2015.pdf)

③ <http://www.origo.hu/gazdasag/20150429-felezi-magyar-fiokjait-a-raiffeisen.html>

④ [https://www.erstebank.hu/static/internet/download/EBH\\_FS\\_2015\\_ENG.pdf](https://www.erstebank.hu/static/internet/download/EBH_FS_2015_ENG.pdf)

⑤ [https://www.erstebank.hu/hu/bankunkrol/erste-bank-hungary-zrt/tulajdonosi\\_struktura](https://www.erstebank.hu/hu/bankunkrol/erste-bank-hungary-zrt/tulajdonosi_struktura)

林，同年其市场份额也出现明显的下降<sup>①</sup>。匈牙利“CIB”银行的母公司是意大利联合圣保罗银行（Intesa Sanpaolo）。根据其2015年的报告，银行当年净利息收入下降26%，税前总收入下降63%<sup>②</sup>。匈牙利对外贸易银行在2014年被国家从德国巴伐利亚银行（BayernLB）的手中国有化之后，虽然其支行等机构的数量并没有较大变化，但是根据其2015年年中报告，在大中型企业客户以及居民的零售业务等服务领域的份额和总收入均出现下降<sup>③</sup>。同时，该银行领导和职员中有近300人被撤换，市场份额出现了较大的下降<sup>④</sup>。

可见，国家深度干预银行业市场的行为带来了两种不同的影响。被国有化的银行并没有因此获得更大的市场份额，而是基本维持原有的市场份额。而那些没有被国有化、仍保留在外资手中的银行，则基本都受到了严重的打击。考虑到这一时期整个欧洲刚刚从债务危机的打击下复苏，银行业自身的资金流动性依旧有限，此时政府的注资或贷款对银行来讲影响十分重大。当然，很难衡量国家具体的一笔贷款或者直接增资的行为究竟是如何作用、在何种程度上帮助了这些银行维持或是增加市场份额，进而排挤了外资银行。不过，可以肯定的是，与那些没有获得国家救助或是增资的外资银行相比，这些被国有化了的银行确实维持了在匈牙利国内市场的份额，甚至进一步扩大了海外业务。总之，在匈牙利的银行业内，以商业为目的的国有银行及其国有股份的比例开始增长，外资银行开始逐渐受到排挤。这一趋势也为那些小型的、没有较大资本实力的匈牙利本土银行提供了扩大市场份额的机会。

值得注意的是，匈牙利的这些国有银行至今并没有展现令人信服的处理经济危机的能力。虽然匈牙利两级银行体系在转轨之前便早已形成，但是当时新成立的很多大型商业银行依旧是国有的。国家不仅仅是直接的也是间接的所有人之一，大型国企也逐渐成为新银行的股东之一。这些银行在转型后的一段时间内积累了大规模的坏债。至20世纪90年代初，各大

① <https://www.kh.hu/csoport/sajto/-/sajtohir/a-k-h-bankcsoport-2015-ben-38-1-milliard-forintos-nyereseg-ert-el-a-k-h-2015-ben-236-milliard-forint-erteku-uj-hitelt-folyositott-a-k-h-biztosito-ne>

② [http://cib.hu/system/files/Server?file=/Sajtoszoba/CIB\\_Bank\\_Zrt\\_2015\\_1231\\_IFRS\\_HU.pdf&type=related](http://cib.hu/system/files/Server?file=/Sajtoszoba/CIB_Bank_Zrt_2015_1231_IFRS_HU.pdf&type=related)

③ [https://www.mkb.hu/sw/static/file/item\\_5763.pdf](https://www.mkb.hu/sw/static/file/item_5763.pdf)

④ [http://index.hu/gazdasag/bankesbiztositas/2015/04/09/300\\_embert\\_bocsatanak\\_el\\_az\\_mkb\\_nal/?token=4a2cb0cd3c3174035ff0a6e8a2fc2de2](http://index.hu/gazdasag/bankesbiztositas/2015/04/09/300_embert_bocsatanak_el_az_mkb_nal/?token=4a2cb0cd3c3174035ff0a6e8a2fc2de2)

银行不得通过股票市场（如匈牙利国家储蓄银行）或是直接出售的方式进行重组合并。国有银行并没有摆脱被私有化的命运。然而，国家如今在完成欧尔班提出的银行本土化 50% 的目标以后，逐步将匈牙利银行业市场转向一个由国家拥有多数股权的、拥有少量中型和大型私人银行的体系。究竟如何让此类银行和银行体系更好地转型，提高抗击风险的能力，避免重蹈历史覆辙，政府至今没有明确的表态和政策。

#### 四 匈牙利政府对其他行业的干预

以国有化为主的国家干预政策已经蔓延至整个匈牙利经济。在能源领域，2011 年，国家通过匈牙利国家资产管理公司（Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.，MNV）购买了老牌能源企业匈牙利油气工业集团（Magyar Olaj- és Gázipari Részvénytársaság，MOL）22% 的股份。2013 年，这家公司又全额收购了德国意昂集团（E.ON）匈牙利分公司旗下的意昂天然气公司和天然气储藏公司。在公共服务领域，国家几大收购项目几乎都是全资购买。例如，2012 年布达佩斯地方政府全额收购了布达佩斯自来水厂，2014 年地方政府全资收购了“AVE”废物处理公司。匈牙利总理办公室主任罗岗·安道尔（Rogan Antal）甚至曾公开表示：“要将全国的公共服务行业纳入一个体系之中”<sup>①</sup>。在媒体和交通行业也是如此，2011 年国家通过媒体服务支持与财产管理基金（Médiaszolgáltatást Támogató és Vagyonkezelő Alap）全资购买了多瑙电视台（Duna TV）。其他地方政府在 2011 年和 2014 年则相继购买了佩奇交通公司（Pécsi Közlekedés Zrt.）、别尔贡德机场（Börgöndi repülőtér）等。在加工制造业领域，匈牙利国家资产管理公司在 2011 年收购了匈牙利老牌汽车企业拉鲍（Rába）73.4% 的股份。匈牙利铝生产和贸易公司（Magyar Alumínium Termelő és Kereskedelmi Zrt.）在 2013 年被国家收购<sup>②</sup>。各类地方的肉制品加工厂也都被全资收购。可见，欧尔班并非仅仅将矛头对准了外资银行。国家直接注资参股或者国有化的政策已经在各个领域均有所体现，而且在部分收购案例中，企业的原所有人并非外资。

---

<sup>①</sup> [https://m.portfolio.hu/vallalatok/rogan\\_ismet\\_elohozta\\_a\\_nonprofit\\_kozmuszolgaltatast.188845.html](https://m.portfolio.hu/vallalatok/rogan_ismet_elohozta_a_nonprofit_kozmuszolgaltatast.188845.html)

<sup>②</sup> 此收购案例并非传统的国家或国有企业出资收购，而是在国家相关部门对该企业因环境污染问题开出巨额罚单后，该企业申请破产，进而被国家清算、重组。

## 五 结 论

本文重点分析了匈牙利银行业中国家干预主义的具体表现、实现手段及其所带来的影响。国家不仅采取了一系列欧债危机中比较普遍的手段来缓解债务危机，如增加流动性、放宽利率走廊等，同时也采取了直接干预的政策，如通过立法引入危机税、交易税等。其中，对银行直接增资或国有化的做法更是直接影响了债务危机中各个银行的经营能力，引起了内资与外资银行在市场份额中的变化。可以说，国家针对银行业采取的措施进一步区分并加强了银行市场上“内资（民族）—外资”的对立模式，将匈牙利银行业向一个新的方向进行扭转。此外，这种国家干预主义也在匈牙利经济其他领域中有所体现。

笔者认为，匈牙利的国家干预主义主要是通过以下几种方式实现的。

第一，国家改变了自身在市场经济中的角色，由市场调节者转变为金融投资者<sup>①</sup>。这是实现国家干预的直接方式。之前，在匈牙利的银行业中，国家扮演过两个角色，一是本土银行业的市场构建者，如构建两级银行体系等；二是重大事件的处理者，如1998年政府出资建立匈牙利邮政银行（Magyar Postabank），2003年对该银行进行重组等。但是在2010年之后，国家以商业为目的的收购或参股的行为，实际上都是一种市场投资行为。此时，国家的身份变成了一个金融投资者、一个私人企业，期待获得快速的回报和利润，而不是一个危机处理者，期待迅速解决银行业危机。

值得注意的是，虽然现在与转型前匈牙利经济中都存在国家干预，但现在的国家角色与之前有很大的不同。在各个经济领域推行的国家参股或者国有化并非计划经济时期的国有化，所以，并不能说国家角色的转变就意味着匈牙利在经济体制方面出现了倒退。在转轨前的计划经济体制下，国家扮演的三种角色相互交织，无法有效分离，造成经营效率低下。当今，国有化的匈牙利企业采用的是现代企业制度，即政府调节、企业经营权与财产所有权相分离。虽然国有化之后存在国家对企业经营的干预，但是大体上只有管制，而没有严格且紧张的计划。而且企业的生产、人力等资源也都是市场化运作，并不存在以前的不正常的短缺和滞存。

第二，匈总理欧尔班刻意混淆了国有化与私有化以及内资与外资两个

---

<sup>①</sup> 国有化的主体除了政府本身以外，还有政策性银行、国有企业等。本文认为，这几种行为均属于国有化的类型。在这两种情况下，国家成为直接或间接的投资主体。

概念之间的区别，这是其推行国家干预的内在逻辑。内资与外资是从财产所有权主体的合作情况出发来区分企业的，而国有化与私有化则是从所有制、控制权的角度出发来区分的。这两者是两个不同层次的概念。内资与外资这一概念被欧尔班描绘成为一副匈牙利民族为了保护自身的利益而必须对抗外来国家的图景。他利用欧债危机谴责外资企业，坚称要扩大内资企业的比例以减少外资对本国经济的干扰。但是，在扩大内资企业的激励措施和实施手段上，他不断推行国有化。似乎只有通过政府的增资或国有化，才能实现内资企业的壮大，似乎只有国家参股或者国有化，才能被称为是民族经济。而真正按照市场需求运行的私人部门的入股或并购却并不在此范围之内。

这种内在逻辑实质上是对财产所有权，即国有和私有财产权的双重不尊重。国家利用自身庞大的资金实力将原本的私有财产权转化为国有财产权，或者通过增资持股的方式分散了企业内部的私人产权，以期完成国家或者说是欧尔班本人的目标，如银行本土化50%以上。之后，名义上是维护市场经济体制，承诺在渡过危机之后迅速转卖这些企业，进行再私有化。但事实上国家在再私有化过程中，让高层亲信进入企业管理层或直接获得所有权，形成所谓的“裙带资本主义”<sup>①</sup>。在这一过程中，可以说欧尔班成功地将分散在市场上的财产所有权重新集中到个别的小型团体手中，这不仅肆意侵犯了私人产权，也肆意将国有产权私有化。这是一种对于国有和私有产权不负责任的做法。

第三，欧尔班将其政治目标与国家干预主义政策相结合，这是其最根本的目的。事实上，银行业及其他行业的国有化和私有化问题从来都不单纯是一个经济问题，通常此类决策会具备一个更加宽广的社会和政治背景。在欧债危机期间，欧尔班大力推行“我们—他们”的政治话语模式，并将这一模式应用到经济领域，形成“内资（民族）—外资”的对立模式。更重要的是，这一模式成为匈牙利政治和经济生活中国家干预主义的幌子。欧尔班刻意忽略了匈牙利经济本身的结构性问题，而制造出一种属于政治话语的、能够协助其本人达到政治目标的话语体系。事实上，这一点在难民危机中也有所体现。欧尔班利用匈塞边境建立隔离带、坚决拒绝接受难民配额等行为加强了本人在国内的民意支持。可以说，无论是何种领域的问题，都会被欧尔班融合到“我们—他们”的话语模式之中，而这种模式则服务于范围更大的政治集中决策。

（责任编辑：李丹琳）

---

<sup>①</sup> 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》，《欧亚经济》2016年第6期。