

## 区域动态（拉美和加勒比）

2022 年 10 月第二期

### 2022 巴西大选下的“府院”关系新走向

#### 导言：

2022 年 10 月 2 日，巴西大选投票日，11 名总统候选人中无人在首轮选举中得票数过半，前总统卢拉（Luiz Inácio Lula da Silva）和现总统博索纳罗（Jair Messias Bolsonaro）分别以约 48.43% 和 43.20% 的选票位列前两名，双方将进入于 10 月 30 日举行的第二轮角逐。右翼政党代表博索纳罗的首轮得票数大大超出了此前民调的预期，但左翼政党代表卢拉依然有约 600 万选票的领先优势。与此同时，中右翼势力在国会选举中取得了多数席位，卢拉阵营相比之下则稍显弱势。无论双方谁从最终的总统角逐中胜出，新任总统都将面临重组后更为保守的国会。未来，巴西由总统领导的联邦政府（行政机构）与国会参议两院（立法机构）的“府院”关系将何去何从？本期汇编将重点呈现第一轮选举结束后巴西国会的重组情况，并分析下届总统人选对巴西府院关系走势的影响。

#### 一、首轮选举后的国会“洗牌”趋势

##### 1.1 博索纳罗支持基础扩大

巴西实施联邦总统制度，实行行政、立法和司法三权分立的政治体制。巴西的立法机构国会由参议院和众议院两院组成。其中，巴西众议院由来自 26 个州和 1 个联邦区的 513 名代表组成。除宪法修正案外，草案一般需要获得众议院五分之三的多数支持（即 308 票）才能通过。根据《圣保罗页报》（Folha De S. Paulo）10 月 3 日的文章《国会选举给博索纳罗增添活力，但并没有让卢拉失去生存能力》（Congresso eleito vitamina Bolsonaro, mas não inviabiliza Lula），在众议院

中，右翼政党代表博索纳罗所在的自由党（Partido Liberal，简称 PL）将蝉联第一大党的地位，所占席位从目前的 76 个增加至 99 个。由于中间派的摇摆，自 2023 年起，众议院有望出现更多的博索纳罗支持者。

巴西参议院共计 81 名议员（每州和联邦区各 3 名议员），按五分之三的比例计算，法案一般需要至少 49 票才能通过。在参议院中，右翼政党自由党也将成为最大的党派，新增 5 席后将拥有 13 名参议员，其中几位新参议员都是博索纳罗的忠实盟友，如圣保罗州（São Paulo）议员马科斯·蓬特斯（Marcos Pontes）和圣埃斯皮里图州（Espírito Santo）议员马格诺·马尔塔（Magno Malta）。

根据《权力 360》（Poder 360）10 月 3 日报道，作为中间派和博索纳罗阵营中的一员，共和党（Republicanos）的参议员席位从 1 个增加至 3 个。进步党（Partido Progressista，简称 PP，中右翼政党）的席位减少至 7 个，巴西工党（Partido Trabalhista Brasileiro，简称 PTB，右翼政党）原有的 2 席全部易主。巴西联盟党（União Brasil，中右翼政党）将在下届参议院中占据 12 个席位，如果它与进步党结盟成功，博索纳罗的支持基础将大大加强。届时，他的阵营将拥有 35 名参议员（自由党 13 名，共和党 3 名，进步党 7 名，巴西联盟党 12 名），占据参议院近一半的席位。巴西 Frente 交易行（Frente Corretora）的首席经济学家法布里齐奥·韦洛尼（Fabrizio Velloni）表示，即使卢拉当选，由于其盟友在国会的席位数量不占优势，他在推动涉及公共开支或国有化的措施时会遭遇诸多困难。

市场也对这一形势做出反应。根据《环球报》（Globo）10 月 3 日文章《第一轮选举后，IBOVESPA 股指上涨 5%，呈 2020 年 4 月以来最高日涨幅》（Ibovespa sobe 5% após 1º turno das eleições, na maior alta diária desde abril de 2020），第一轮选举投票次日（10 月 3 日），巴西证券交易所的股市指数 Ibovespa 于高位收盘，上涨 5.54% 至 116134 点，这是自 2020 年 4 月以来最高的单日涨幅。韦洛尼对此评论说：“比起分析总统之争，更重要的是巴西国会议员的选举。”随着国会席位的重组，博索纳罗连任的前景也被市场看好。“金融市场对博索纳罗政府抱以希望，如果他连任成功，预计国家议程会朝着更加自由的方向发展”。

## 1.2 卢拉实力尚存

文章《国会选举给博索纳罗增添活力，但并没有让卢拉失去生存能力》还表示，尽管如此，卢拉所在的左翼政党劳工党（Partido dos Trabalhadores，简称 PT）势力也有所增长，如果他能与更多中间派和右翼政党结盟，就有望在胜选后确保执政能力。

在众议院中，劳工党的席位从 56 个增加至 68 个，而社会党（Partido Socialista Brasileiro，简称 PSB，左翼政党）的席位从 24 个减少至 14 个。这样一来，卢拉阵营在众议院的规模与博索纳罗阵营（99 个席位）相比稍显劣势。

在参议院中，卢拉阵营将拥有 11 名参议员，其中 9 名来自劳工党，1 名来自社会秩序共和党（Partido Republicano da Ordem Social，简称 Pros），1 名来自社会党，与博索纳罗阵营（35 名参议员）相比差距明显。其中，劳工党的议员席位新增了 4 个，包括塞阿拉州（Ceará）前州长卡米洛·桑塔纳（Camilo Santana）和皮奥伊州（Piauí）前州长惠灵顿·迪亚斯（Wellington Dias），此外还得到了来自社会党的马拉尼昂州（Maranhão）前州长弗拉维奥·迪诺（Flávio Dino）的支持。

为了加强执政基础，卢拉必须争取中右翼政党，包括民主社会党（Partido Social Democrático，简称 PSD）、巴西民主运动（Movimento Democrático Brasileiro，简称 MDB）和社会民主党（Partido da Social Democracia Brasileira，简称 PSDB）的支持。如果加上这些政党的 24 个席位，卢拉阵营在参议院的席位有望达到 35 个。但只有取得巴西联盟党的支持，并且在中间党派产生分歧的情况下，卢拉才有可能在参议院获得多数席位。

## 二、第二轮选举结果前瞻

### 2.1 总统的最后角逐

对于第二轮总统大选，根据巴西环球电视台（Globo）委托 Ipec 调查机构在 10 月 22 日至 24 日进行的民意调查，卢拉的支持率预计为 50%，博索纳罗的支持率预计为 46%，误差率为上下两个百分点。10 月 19 日最新发布的 Datafolha 民调数据显示，卢拉预计获得 49% 的支持率，博索纳罗约为 48%。

英国《经济学人》杂志（The Economist）10月3日的文章《巴西总统大选将进入第二轮投票》（Brazil's presidential election will go to a run-off）指出，博索纳罗在第二轮投票中势头强劲，主要包括以下三点原因：**第一，国会选举的新议员有不少是他的盟友**，与民调出现了偏差。文章对此解释道，博索纳罗从“隐性投票”中获益：现场民调可能对倾向于支持卢拉的穷人采样过多，而对可能因不信任民调机构而拒绝参与的博索纳罗支持者采样不足。**第二，巴西经济得到改善**。巴西的通胀率曾一度高达12%，现在降为约8.7%。博索纳罗政府今年花费数十亿雷亚尔向贫困居民提供现金转移项目和补贴。在首轮投票结束后的第二天，政府还宣布将提前发放10月份的补助金，发放时间将早于第二轮投票日（10月30日）。**第三，博索纳罗有望再拿新州**，如大选的主战场之一、巴西人口第二大州——米纳斯吉拉斯州（Minas Gerais）。在第一轮选举中，卢拉拿下了该州的多数选票，但右翼州长罗梅乌·泽马（Romeu Zema）以56%的选票成功连任，并在胜选后宣布支持博索纳罗，这可能会促使该州部分选民改变投票意向。

然而，卢拉在首轮选举中依然有约600万张选票的领先优势。2003年至2010年卢拉政府执政期间，经济繁荣，政府大力发展社会保障项目，贫困选民仍对那段时期保有美好回忆。《经济学人》杂志指出，卢拉需要证明他愿意以温和派的身份执政，才有可能争取到约1500万名投弃权票或支持其他候选人的选民。目前，卢拉已经得到了西蒙尼·特贝特（Simone Tebet, 4.2%）和西罗·戈麦斯（Ciro Gomes, 3%）这两位中间派总统候选人的支持。

## 2.2 国会内的各方较量

2023年2月将举行参众两院议长的选举，本次总统大选的结果也将影响最终的议长人选。政府关系分析机构（Distrito Relações Governamentais）的合伙人、曾任职于国会的巴西公法律师普利奥·马德鲁加（Públio Madruga）认为，如果博索纳罗连任，众议院议长之位还属于阿图尔·利拉（Arthur Lira），但参议院议长很可能不再是罗德里戈·帕切科（Rodrigo Pacheco），因为帕切科并不完全支持博索纳罗的提案。此外，帕切科和联邦最高法院关系密切，时常为最高法院的举措背书，所以下一届参议院的多数党会对他有所不满。马德鲁加还指出，自由党将拥有最多的参议院席位，完全有可能再指任新的参议院议长。

另一方面，马德鲁加预测，如果卢拉胜选，劳工党将尝试选出新的众议院议长；而参议院议长则倾向于由帕切科连任。他指出，劳工党有强推其他众议院议长候选人的历史，但一度遭遇失败。比如2005年众议院议长塞韦里诺·卡瓦尔坎蒂（Severino Cavalcanti）曾在议会选举中击败劳工党强推的候选人路易斯·爱德华多·格林哈尔（Luiz Eduardo Greenhalgh）。如果卢拉胜选，鉴于现众议院议长利拉将来未必会在卢拉政府中坚定地对抗卢拉，马德鲁加认为，为了继续与卢拉阵营保持抗衡，届时博索纳罗所在的自由党可能会指派其他众议院议长候选人取代利拉。对于参议院，马德鲁加提到，劳工党已经从现任参议院议长帕切科的部分举措中受益，包括不反对最高法院、把博索纳罗主义的议程卡在参议院等。

“帕切科可能不是卢拉政府最理想的参议院议长，但他足够公正。然而，就像众议院的情况，参议院可能又会爆发另一场斗争，比如劳工党试图保住帕切科，而自由党则通过自身所在阵营的多数席位投票推出支持己方利益的新议长。”

### 三、府院关系何去何从

#### 3.1 巴西府院关系的“不变”

##### 3.1.1 强大的中间派

根据《请看》（Veja）10月7日的文章《2023年卢拉或博索纳罗将应对“超强中间派”的挑战》（Lula ou Bolsonaro terá que lidar em 2023 com o desafio do supercentrão），2018年大选时，博索纳罗曾表示要建立新型的府院关系，不会像前几任总统那样，靠拉拢各党派和各地方的政治领袖立足。然而，面对难以获批的议案和被弹劾的风险，博索纳罗还是向现实低了头，与中间派达成了协议。如今，在两极分化的政治环境中，虽然博索纳罗和卢拉都有各自的拥趸，但任何一方都不可能在不争取中间派的情况下，保证下届国会通过自己的议案。无论谁胜选，中间派势力都将继续发挥重要作用。

虽然下届众议院看似更倾向于博索纳罗主义，但如果卢拉胜选，它也将迎接卢拉。对国会而言，重要的是为未来良好的府院关系打下基础，而非支持某一位总统候选人。根据分析员安东尼奥·奥古斯托·德凯罗斯（Antônio Augusto de Queiroz）的计算，两位总统候选人在众议院的支持者规模相当，麾下各有约120名众议院议员。换句话说，无论谁当选，都将面临对方阵营120名议员的坚决反

对，剩下 270 名中间派议员可供争取——这 270 人依赖政府的资助和支持，因己方利益而变动立场，掌握着决定众议院投票结果的权力。众议员里卡多·巴罗斯（Ricardo Barros）表示，“现任经济部长保罗·格德斯（Paulo Guedes）已经意识到，国会拥有自主权和自己的意愿。”

### 3.1.2 腐败制度化

巴西反腐组织“透明国际”（Transparência Internacional Brasil）执行董事布鲁诺·布兰登（Bruno Brandão）在接受巴西 BBC 采访时称，“秘密预算（Orçamento Secreto）”计划是“巴西有史以来最大的腐败制度化进程”。布兰登认为，议员和政府试图利用这一合法机制为腐败行为披上法律的外衣，导致公共资源被用于私人利益。

据巴西开放账户协会（Associação Contas Abertas）秘书长吉尔·卡斯特罗·布兰科（Gil Castello Branco）介绍，议会的修正案一直是巴西行政机构和立法机构之间的谈判工具，还是行政机构寻求议员支持政府议程的重要政治筹码：那些投票帮助联邦政府的国会议员将得到更多拨款，以巩固自己的政治基础。其中，共有四种类型的修正案，即个人修正案（emendas individuais）、党团修正案（emendas de bancada）、委员会修正案（emendas de comissão）和年度预算法案的总报告员修正案（emendas do relator-geral），即所谓的“报告员修正案”。巴西国会分别于 2015 年、2019 年规定联邦政府强制支付个人修正案和党团修正案的资金。这是立法机构要求行政机构实行共和制的一种形式，即公平对待所有议员。而委员会的修正案和总报告员的修正案则是非强制性的，其裁量空间取决于联邦政府和国会之间的斡旋，因而二者构成了议会的“秘密预算”。吉尔指出，与个人、党团和委员会的修正案中报告员的身份和目的保持透明不同，在报告员修正案中，拨款议员的选择标准、钱款分配方式、拨款去向和具体金额、拨款目的，以及拨款申请成功与否的原因都是不明确的。

2019 年，国会在巴西国家总预算中加入了报告员专属修正案（emendas de relator）的机制，通过修正案来进行拨款，自 2020 年起生效，首次提供了 300 亿雷亚尔用于报告员修正案，即“秘密预算”。2021 年至 2022 年间，博索纳罗为报告员修正案拨款上百亿雷亚尔。到 2022 年，这笔资金共计 163 亿雷亚尔，

加上个人和党团的修正案，总额超出 350 亿雷亚尔。联邦最高法院（Supremo Tribunal Federal，简称 STF）大法官罗莎·韦伯（Rosa Weber）曾提起诉讼，质疑“秘密预算”的合法性。议员的名字隐匿在“秘密预算”背后，无从得知是谁在分配公共资金，同时也缺乏分配这笔资金的标准，最终绝大多数资金都流向了联邦政府在国会的盟友。

西蒙尼·特贝特在 8 月份竞选活动期间强调“秘密预算”缺乏透明度，并称“我们可能正面临着全球最大的腐败计划”。根据总统转交给国会的预算法案，所谓的“秘密预算”在 2023 年很可能将达到 194 亿雷亚尔。特贝特指出，这些资金由国会议员拨给巴西各地，但拨款过程缺乏透明度，相关管控机构的监督能力也很低。华盛顿约翰·霍普金斯大学客座研究员比阿特里斯·雷伊（Beatriz Rey）认为，从博索纳罗没有否决“秘密预算”，而是与国会对这笔资金采取谈判开始，所谓的“秘密预算”就成为了总统与国会之间进行交易，巩固自己的执政基础，并避免被国会弹劾的重要工具。

而在布兰登看来，除腐败问题外，“秘密预算”还带来了其他严重后果。其一，降低公共支出的效率。从匮乏的预算中抽出大笔资金拨给对国会议员们有利的项目，不利于其他重点领域项目的发展。此外，城市获得拨款往往出于议员们的竞选需求，而真正需要投资的城市可能会因此缺乏资源。其二，“秘密预算”会影响选举平衡，削弱巴西民主本身。布兰登称，“也许这就是‘秘密预算’的深层危害：颠覆民主进程。不管是谁侵占了这一公共资源，都是为了获取政治支持，从而赢得选举，继续执政。而往往是那些最腐败的势力获得了好处。现在的结果表明，这一机制起效了，议员们保住了他们的权力，这是巴西政治中最腐败的一环。”

## 3.2 巴西府院关系的“变”

### 3.2.1 博索纳罗连任

普利奥·马德鲁加在《巴西商业观察报》（Monitor Mercantil）中分享了他对下一届巴西国会组成的预测。他认为，如果博索纳罗连任，府院关系将倾向于更加紧密。国会选出了多位倾向于支持博索纳罗的议员，与此同时，利拉领导下的众议院已经形成了支持政府议程的基础，一旦博索纳罗连任，这一执政基础将

得到进一步巩固。博索纳罗联盟党派在众议院的执政基础将达到共 187 名众议员，分属于自由党、进步党和共和党。其中，自由党将占据 99 个席位，这个数目是很惊人的。如果博索纳罗当选，届时众议院中反对他的声音就会非常弱小，仅有 122 席。一旦卢拉败选，左翼政党在众议院的势力将被进一步削弱，这不仅体现在数量层面，还体现在话语权层面。而下一届参议院也将更具博索纳罗主义倾向。马德鲁加表示，由于参议院比众议院更能控制政府的议程，新的参议院组成将使博索纳罗的议程更容易被审批通过。

最重要的是，无论在众议院还是参议院，博索纳罗都可能形成足够的基础来通过自己的提案。为此，则需要众议院获得 308 票，在参议院获得 49 票，而博索纳罗阵营已确定将在下一届参议院中掌握多数席位，这将改变国会的整体形势。马德鲁加直言：“从理论上讲，博索纳罗可以通过任何提案，且几乎不会面临任何阻碍。”

安东尼奥·奥古斯托·德凯罗斯预测，如果博索纳罗连任，国会将把重点放在关于人权的“伦理习俗议程”（*pauta de costumes*）和加重犯罪惩罚的提案上。“下一届国会的倾向将比当前更偏向中右。目前，总统人选对国会的动向影响颇大。如果博索纳罗连任，国会将大幅偏向右翼。”在专家看来，鉴于“福音派势力和博索纳罗阵营的议会席位都出现显著增长”，博索纳罗将有机会进行第一任期内未能完成的“伦理习俗议程”改革。

### 3.2.2 卢拉胜选

另一方面，马德鲁加表示，如果卢拉获胜，他的执政基础相比博索纳罗要弱势很多。然而，除了因为博索纳罗的加入而成为执政党的自由党外，其他政党可能会出于议程和职务等多种原因改换门庭。马德鲁加认为，国会是一个谈判的场合，而卢拉在政治谈判领域非常熟练，他会用很多条件把剩余的党派拉拢到自己的阵营，但是卢拉将很难操纵众议院议长的选举，甚至也很难插手参议院议长的选举，这将使他受到国会掣肘。此外，卢拉一直主张打击“秘密预算”，这也会影响府院关系的发展。

政治学家莱昂纳多·巴雷托（Leonardo Barreto）则认为，现在说哪些政党会绝对反对卢拉还为时过早。“我们将面对一个更加保守、更偏右翼、更自由主义的国会。但这并不意味着卢拉当选后将必然受到阻碍。当下，我们无法确定某个政党会绝对反对卢拉。”马德鲁加也指出，国会是一个大中间派，不只由绝对的左派和右派政党组成，而是各党都有不同程度的左右倾向。“如果说国会不存在协商，政府议程固定不变，我们就根本不需要投票，只要有足够多的议员基础就能为所欲为。”因此，即便博索纳罗在看起来颇具优势的议员基础下连任，考虑到每个政党都有自己的意识形态，他的优势其实并不大。在这种情况下，他的盟友并不完全等同于席位数。马德鲁加强调，“无论哪位总统和国会的关系更好，协商都是不可或缺的必要步骤。”

据马德鲁加总结，如果博索纳罗连任，巴西的府院关系将维持现状，而且将会有一个更亲联邦政府的新国会，从11月初就能开始推进总统提出的改革方案。如果卢拉胜选，新政府第一年需要团结和网罗各方政治力量，以便壮大其执政基础，特别是在明年2月初将举行的两院议长的选举问题上。之后，卢拉将尝试推动他的政府议程，只是需要更长时间、付出更多努力，并且会面临更多困难。

注：本文摘自多家外文新闻媒体，不代表本公众号观点。

### 参考来源：

1. 巴西国家通讯社（Agência Brasil）2022年10月4日文章《高级选举法院完成首轮总统大选计票工作》（TSE conclui apuração dos votos do primeiro turno para presidente）  
<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2022-10/tse-conclui-apuracao-dos-votos-do-primeiro-turno-para-presidente>
2. 《圣保罗页报》（Folha De S. Paulo）2022年10月3日文章《国会选举给博索纳罗增添活力，但并没有让卢拉失去生存能力》（Congresso eleito vitamina Bolsonaro, mas não inviabiliza Lula）  
<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/10/congresso-eleito-vitamina-bolsonaro-mas-nao-inviabiliza-lula.shtml>
3. 《环球报》（Globo）2022年10月3日文章《第一轮选举后，IBOVESPA 股价上涨 5%，呈 2020 年 4 月以来最高日涨幅》（Ibovespa sobe 5% após 1º turno das eleições, na maior alta diária desde abril de 2020）  
<https://g1.globo.com/economia/noticia/2022/10/03/ibovespa.gh.html>
4. 《权力 360》（Poder360）2022年10月3日文章《市场证明：新国会将遏制卢拉或帮助博索纳罗》（Novo Congresso contera Lula ou ajudará Bolsonaro; mercado aprova...）  
<https://www.poder360.com.br/eleicoes/novo-congresso-contera-lula-ou-ajudara-bolsonaro-mercado-aprova/>

5. 《请看》(Veja) 2022年10月7日文章《2023年卢拉或博索纳罗将应对“超强中间派”的挑战》(Lula ou Bolsonaro terá que lidar em 2023 com o desafio do supercentrao)  
<https://veja.abril.com.br/politica/lula-ou-bolsonaro-tera-que-lidar-em-2023-com-o-desafio-do-supercentrao/>
6. 《经济学人》(The Economist) 2022年10月3日文章《巴西总统选举将进入第二轮投票阶段》(Brazil's presidential election will go to a run-off)  
<https://www.economist.com/the-americas/2022/10/03/brazils-presidential-election-will-go-to-a-run-off>
7. 《巴西商业观察报》(Monitor Mercantil) 2022年10月6日文章《对国会的下一届组成人员可以有什么期待?》(O que se pode esperar da próxima composição do Congresso Nacional?)  
<https://monitormercantil.com.br/o-que-se-pode-esperar-da-proxima-composicao-do-congresso-nacional/>
8. 《NexoJoranl》2022年10月13日文章《博索纳罗对“秘密预算”有什么责任?》(Qual a responsabilidade de Bolsonaro sobre o 'orçamento secreto')  
<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2022/10/13/Qual-a-responsabilidade-de-Bolsonaro-sobre-o-%E2%80%988or%C3%A7amento-secreto%E2%80%99?posicao-centro=1>
9. 《G1》2022年10月12日文章《什么是“秘密预算”》(O que é o orçamento secreto)  
<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/10/12/o-que-e-o-orcamento-secreto.ghtml>
10. 《权力360》(Poder360) 2022年8月25日文章《利拉连任问题不亚于卢拉和博索纳罗之争》(Sucessão de Lira é tão importante quanto disputa Lula X Bolsonaro...)  
<https://www.infomoney.com.br/politica/nova-composicao-do-congresso-impoe-desafio-a-coalizacao-de-um-eventual-governo-lula-diz-analista/>
11. 《BBC Brasil》2022年10月12日文章《地球上最大的腐败案?“秘密预算”有多严重?》(Maior caso de corrupção do planeta? Qual a gravidade do Orçamento Secreto)  
<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-63208754>
12. 《权力360》(Poder360) 2022年10月3日文章《自由党和右翼党派共占众议院273席》(PL e partidos de direita somarão 273 deputados na Câmara)  
<https://www.poder360.com.br/eleicoes/pl-e-partidos-de-direita-somarao-273-deputados-na-camara/>

编译：李晓晓、付一诺、许帅

审校：拉美和加勒比组