

制度扩散下的权力重构：巴西预算修正案的双重趋势 | 《区域动态》2月第2期

摘要：2025年10月，巴西联邦政府发布议会修正案拨款新规，允许将同一项目的多笔资金合并存入统一账户，此举违背了最高法院此前关于“禁止资金合并、确保每笔款项独立可溯”的司法精神。规则的反复折射出巴西预算政治中长期存在难以平衡效率与透明、灵活与问责的困境。

以“PIX修正案”为代表的专项转移机制在强化立法权对预算分配控制的同时，也加剧了行政与立法权力的结构性失衡。立法者直接指定资金用途，绕过了传统行政规划与技术审核，不仅助长裙带关系与腐败，更侵蚀了民主问责与财政可持续性。本文旨在剖析巴西预算修正案制度如何在扩散过程中加剧权力失衡、扭曲地方治理逻辑，并最终对国家治理能力与民主质量构成系统性威胁。

一、预算修正案制度概览

预算修正案（*emendas parlamentares*）是巴西国会用于影响联邦年度预算制定的法定工具。在行政分支提交预算草案后，国会议员可通过该机制对预算项目进行增删修改，以实现其政治承诺对应的资源分配。在联邦层面，国会议员通过提出修正案直接影响联邦预算的分配。资金流向存在着不同路径：除州议员通过州预算修正案将州级资源分配给市镇外，还存在由联邦议员提出、受益方直接指定为市镇的联邦修正案，此类资金直接从联邦拨付至市财政，无需州政府中转。

个人修正案是议员个体影响预算的最直接工具，其总额不得超过净经常性收入（*Receita Corrente Líquida*，简称 RCL）的 2%，且半数额定用于医疗卫生，政府必须依法执行。由 2019 年宪法修正案引入的 PIX 修正案作为个人修正案的延伸，允许在提供详细工作计划的情况下分配未指定用途的资金。与之并行的是由各州国会代表团集体提出的党派修正案，旨在满足各州的集体利益，具备强制性。相比之下，委员会修正案由议会常设委员会提出，因其不具强制性而影响力较弱。

真正将制度复杂性及政治张力推向顶点的是的报告人修正案（*emenda de relator*）。该机制最初旨在为预算报告人提供技术性修正和补充被取消拨款的权

限，然而，2020年这一机制演变为一个以“RP9”为代号、用于分配大规模新支出的“秘密预算”工具。这一实践在2022年12月被联邦最高法院判决违宪。然而争议并未平息，PIX修正案开始受到关注。《G1》2025年10月22日文章《修正案剖析 - 第1582期》指出，审计长办公室（CGU）的数据显示2020年至2024年间通过PIX修正案转入地方政府和市政厅的资金增长了近13倍。2025年，议会修正案拨付的资金总额达500亿雷亚尔（约91亿美元），其中近80亿雷亚尔都是通过这种方式拨款的，并且这些资金的追踪难度更大。

巴西的预算修正案制度旨在平衡行政立法权力、体现地区需求，直接影响公共资源的分配方向与优先级。该制度远不止简单的财政转移，而是一个动态演进的复杂治理体系，总体上呈现立法权与行政权失衡与地方权力在预算分配中的扩大两个趋势。因此，该制度在试图回应地方诉求与实现协商的同时，也在持续挑战着财政纪律与公共问责的边界。本文将分析预算修正机制如何在州和市层面被复制，其对地方财政、政治结构与透明度的影响，以及这种制度带来的民主治理挑战。

二、两院与地方权力再配置：从国会到地方议会的“拨款政治”

预算修正案的制度化巩固了立法部门在财政分配中的核心地位，导致传统的行政—立法权力平衡发生倾斜。政治学者普遍认为，这一机制是“代议制的巴西化”结果：为了维持联盟政治的稳定，行政权不得不以预算资源换取立法支持。立法部门通过掌控特定且巨额的强制性修正案分配权，获得了与行政部门博弈的重要筹码。行政部门则可能通过控制资金拨付节奏，在需要国会支持关键法案时加速放行，以此维持政治运作，这形成了一种以预算资源换取政治支持的“制度化庇护关系”。在地方层面，这种逻辑被进一步放大。自2013年11月国会通过联邦层级强制性议会修正案执行机制后，各州迅速效仿。截至2024年，全国27个联邦单位中已有23个在州预算中引入了强制性修正案，规定行政分支必须执行议会提出的一部分修正案，这导致此类拨款在地方可支配预算中的份额持续增长，从而使立法权在地方层面也实现了对行政主导权的侵蚀。

此外，地方议员的预算参与权与资源分配权得到实质性扩大，深刻改变了地方权力结构。预算修正案机制不仅在联邦预算编制过程中占据核心地位，各州及

市级政府亦在其预算体系中逐步效仿此类分配逻辑,使得地方议员得以直接干预财政分配。因此,预算修正案的运用已形成一套自上而下、贯通联邦、州、市的多层级体系,实现了制度的扩散。例如,强制性执行作为该制度的一项关键特征,已从联邦层面广泛扩散至地方。这种制度趋同同样体现在资金拨付方式上。2019年12月国会创立PIX修正案的专项转移支付机制后,至少18个州相继修改法律,允许以同样方式向市财政进行专项拨款。这种无需签订合作协议的简化流程,极大方便了州议员为其选区直接分配资金。

地方议员通过预算修正案掌握部分预算资源,成为选区政治的“资源分配者”,将公共预算转化为巩固个人选举基础的工具。从2024年的市政选举可以看出议会修正案的分配决定了选举结果,116位受益于议会修正案的市长中98%的人都连任成功。选民更倾向于将地方建设成果归功于分配资源的议员,而不是资金实际来源的纳税人,因此众议员和参议员也会在其所在地区得到更高声望和更多选票,增加了连任的概率。这也印证了该机制是政治精英用来维护其选举基础的工具,巩固了一种制度化的裙带关系,加剧了政治庇护与选举回报的循环。

从理论上来看,资金直接拨付基层政府的机制符合财政分权的原则,回应了地方的需求,却在预算权下放的过程中产生了负面效应。巴西新闻网站《公民》(Estadão)2025年9月17日文章《“PIX修正案”:裙带关系的新面貌与制度化腐败的风险》以PIX修正案为例,指出其通过专项转移的方式将资金直接拨付至市镇政府账户,虽免除了传统公共合作协定的要求、提升了资金拨付的效率,但政府并非基于技术标准、数据和实证证据来规划和推行国家公共政策,而是被迫将预算零散地分配给各个城市,政府宏观政策规划的能力被削弱,无力统筹应对该国长期存在的结构性问题。另一方面,该机制也导致了对财政的过度依赖和资源的碎片化分布。议员们倾向于资助可见度高的短期项目,而非关乎长远发展的战略性投资。这不仅造成公共投资的效率损失,更使得经济落后、政治影响力弱的地区在资源争夺中处于不利地位,最终与财政分权所追求的公平与效率目标背道而驰。

三、透明度危机：从“预算公开”到“资金失踪”

随着资金流动路径日益复杂，透明度问题成为预算修正案制度最大的隐患。理论上，每一笔预算修正案都应可被追踪和审计，但实际情况中，信息缺失、披露延迟甚至“资金失踪”现象屡见不鲜。例如，巴西众议院培训中心立法与公共政策专家达马西奥·内托（Damásio Neto）的在其文章《议会修正案与秘密预算：公开的目的与隐藏的利益》中指出，巴西“秘密预算”的实际运作显著偏离法定目标，常被用作政治选举的交易筹码，其分配缺乏客观标准，且资金在来源与用途上均存在严重的不透明问题。其运作方式是预算总报告人通过修正案在《年度预算法》中纳入支出项目，随后由政府盟友议员指定接受这些资金的联邦机构或实体。总报告人实际上扮演了政府与支持议员之间的中间人角色，负责将处于其管辖下的巨额公共预算在政府支持者之间进行分配，这一过程在政府推动重要法案表决的关键时期尤为活跃。

巴西《环球报》的文章《修宪资金消失：从汽车转售到无顶房屋，市政厅采取各种手段改变资金用途》以圣路易斯-杜阿努阿（São Luiz do Anauá）的PIX修正案为例，说明了向各级政府发送的款项是如何被转移到其他账户，导致资金的最终去向不明。当联邦资金通过PIX修正案等形式拨付至市政账户后，并未按规定进入独立的专项资金账户，而是被存入市政的过渡账户。随后，这些本应专款专用的资金被拆分为多笔小额款项，转移至用于支付日常运营开支的普通账户中，与水电费、人员工资等常规预算资金混合在一起。这种资金混同的操作手法，相当于将指定用于特定项目的专项资金分解后融入市政日常资金流，使原始拨款的专款专用属性丧失。最终，由于资金被挪用于日常开支，原定建设项目因资金链断裂而陷入停滞，而经过多次转移和混合的资金流向，也使审计和司法部门难以追溯其实际去向与最终受益人，形成制度性的监管盲区。

在联邦层面，巴西最高联邦法院（下称：最高法）不断推动新的工作计划来提高预算修正案的透明度。2025年3月，最高法一致通过了一项旨在提高联邦预算议会修正案透明度和可追溯性的工作计划。其中一项要求是规定PIX修正案必须制定工作计划，并且在透明度门户网站上标明提案人和最终受益人。根据现行的联邦透明机制，可以初步看到接收修正案资金的地区，然而可追溯性仍然不足。小型市政当局的透明度门户网站建设通常很差，往往没有设置像联邦政府那样专门追踪修正案的地方，这也使得修正案资金更容易被挪用。

诸如此类的运作模式引发了一系列危及法治与民主秩序的严重问题。首先，资金源头与使用方向的不公开导致透明度缺失，破坏了作为民主法治基石之一的透明文化，削弱了问责机制，阻碍社会对公共支出的监督，并为腐败滋生提供土壤。尽管最高法已要求公开年度相关拨款文件，但各级机构发布的信息仍支离破碎、格式不一，议员、受益人及资金具体用途等关键信息难以得到充分、及时的披露。其次，预算修正案极易成为政治酬庸的媒介，通过将资源拨付给执政联盟议员所在选区，以换取其对政府关键法案的支持。资源分配明显向执政联盟议员倾斜，其中个别人士所获资金高达常规议员额度的数十倍，形成了明显以政治结盟与意识形态认同为标准的不公正竞争模式。同时，资源错配的风险也由此升高。通过政治协议选定的投资项目，可能挤占对社会更具普遍意义的重点项目资源，而缺乏系统化程序则使得对分配标准的检测更加困难。

四、民主的两难：迈向“公民预算”的可能性

巴西预算修正案制度的实践解释了民主制度下分权化改革可能伴随的困境，即在增强地方自主性的同时也为庇护主义提供了土壤。修正案的制度设计因其低透明度和难以追溯的特点而备受争议与批评。即便是在联邦审计法院（TCU）和联邦最高法院强有力的审查之下，面对如此庞大且流程简化的资金流，监管仍然面临巨大的挑战，为庇护主义的滋生提供了温床。预算修正案制度原本有助于实现财政民主化，让公共资源分配更具代表性。然而，在缺乏透明与问责机制的现实中，它反而成为权力操控的新舞台。地方政治借助预算修正案强化了资源动员能力，却也陷入依赖与交易的循环。在巴西的政治传统中，这种以预算资源换取政治支持的做法与现代国家构建所追求的普遍主义原则相悖，也反映了其国家能力，特别是在确保公共资源按既定规则公正分配的能力上存在短板。

此外，立法部门对公共预算的影响力日益扩大，加大了行政部门的压力，也对民主造成了破坏。从比较政治的视角审视，巴西的议会预算修正模式构成了一个显著的制度异数。在多数发达经济体中，议会的核心职能在于审议宏观政策优先级与公共政策的质量，且在提出任何预算增项修正时，必须明确指明等额的补偿性支出削减来源，以此保障财政总量的纪律。相比之下，巴西的国会不仅享有异常广泛的预算修改权，其干预更延伸至微观的执行层面，甚至能通过指定政府

支付优先级的方式，将预算修正案直接嵌入强制性支出。这种制度安排使得预算决策在很大程度上脱离了基于成本效益的技术分析，导致公共资源的分配更多地受制于政治议价而非效率原则，这也反映出巴西在预算民主控制与财政理性两大现代治理基石之间存在严重的结构性失衡。

在探讨巴西预算修正案制度的改革路径时，必须正视关于“存废之争”的核心矛盾。一方面，公众与部分学者基于对腐败案例的观察，主张彻底废除议员修正权，回归纯粹行政主导的技术分配模式，认为这是根除恩庇政治的根本之策。另一方面，此种思路过于理想化地假定技术理性可以替代政治决策的本质，而在资源永远稀缺的前提下，任何分配都是政治性的，议员的修正权在现实中恰恰构成了边缘地区公民诉求得以进入预算渠道的关键机制，其竞争性在历史上反而推动了社会权利的扩张。

巴西的修正案制度由于其宪法化特征，比其他拉美国家更为稳固，这使改革的难度也更大。未来改革的关键不在于废除制度，而在于重塑其透明与参与机制。首先，必须通过联邦立法确立强制性全国统一标准，对联邦、州、市三级政府实施无差别的资金追溯与问责要求，将议会修正案的提出、分配与执行全过程置于明确的技术准则和绩效管理之下，并设立自动触发机制，对任何违规操作立即冻结资金流动。在监督层面，需系统性强化审计与司法监督机构的独立性与权威性。这意味着必须从法律和资源上同时赋能联邦总审计署、各级审计法院及公共检察院，确保这些机构能够摆脱政治干预，独立行使调查与问责权力，从而构筑起抵御权力滥用的坚固防线。

然而，最为根本的解决之道在于推动权力重心向公民社会转移，积极探索并落实参与式预算模式。这要求超越表层的信息公开，致力于构建公民深度参与的制度化渠道。例如，从社区层面的需求讨论与项目提议，到对资金使用绩效的持续监督与评估。其目标是通过将“公民预算”从理念转化为实践，从根本上瓦解将公共资源视为议员私有恩庇工具的政治文化，重塑公共预算作为全民共同财富的本质属性，最终以公民参与的内在正当性驱逐权力寻租的暗箱操作。

孙伊思嘉，清华大学国际与地区研究院博士研究生。

参考来源：

1. 《NEXO》2025 年 10 月 19 日文章《各州和市政当局如何实施修正案》(Parliamentary amendments and the secret budget: declared purpose and (re)veiled interests)
<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2025/10/19/emendas-parlamentares-como-funciona-administracao-estados-e-municipios>
2. 巴西众议院培训中心立法与公共政策专家 Damásio Neto 于 2023 年 7 月 12 日刊登在《研究与辩论：政治经济学研究生项目杂志》(Pesquisa & Debate Revista Do Programa de Estudos Pós-Graduados Em Economia Política) 文章《议会修正案与秘密预算：公开的目的与（再）隐藏的利益》(Parliamentary amendments and the secret budget: declared purpose and (re)veiled interests)
<https://revistas.pucsp.br/index.php/rpe/article/view/60829/42681>
3. 透明国际巴西 (Transparência Internatiocnal Brasil) 2024 年 5 月 16 日发布文章《各州遵循国民大会的决议，对州预算的修正金额达 95 亿雷亚尔》(Estados seguem Congresso Nacional e emendas aos orçamentos estaduais representam R\$ 9,5 bilhões)
<https://transparenciainternacional.org.br/posts/estados-seguem-congresso-nacional-e-emendas-aos-orcamentos-estaduais-representam-r-95-bilhoes/>
4. 巴西《公民报》(Estadão) 2025 年 9 月 17 日文章《“PIX 修正案”：裙带关系的新面貌与制度化腐败的风险》(‘Emendas Pix’: a nova face do clientelismo e o risco da corrupção institucionalizada)
https://www.estadao.com.br/politica/blog-do-fausto-macedo/emendas-pix-a-nova-face-do-clientelismo-e-o-risco-da-corrupcao-institucionalizada/?srsltid=AfmBOop3-ZLiTEfPQegupN_W9icIYgjlvd3tgPSIxeyKPbVvQRGfALaw
5. 《人民公报》(Gazeta do Povo) 2024 年 12 月 6 日文章《议会修正案：对民主的无声威胁》(Emendas parlamentares: uma ameaça silenciosa à democracia)
<https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/emendas-parlamentares-uma-ameaca-silenciosa-a-democracia/>
6. 《圣保罗大学学报》(Jornal de USP) 2025 年 7 月 14 日文章《议会修正案和投票：“P 代表银行”的权力》(Emendas parlamentares e o voto: o poder do “P de banco”)
<https://jornal.usp.br/articulas/gaudencio-torquato/emendas-parlamentares-e-o-voto-o-poder-do-p-de-banco/>
7. 《事实巴西》2025 年 12 月 6 日文章《专家称，利用议会修正案控制公共预算是对民主的威胁》(Uso de emendas parlamentares para controlar orçamento público é ameaça à democracia, diz especialista)
<https://www.brasildefato.com.br/podcast/tres-por-quatro/2024/12/06/uso-de-emendas-parlamentares-para-co>

ntrolar-orcamento-publico-e-ameaca-a-democracia-diz-especialista/

8. 巴西《公民报》（Estadão）2025年8月4日文章《坏榜样盛行》（O mau exemplo prospera）
https://www.estadao.com.br/opiniao/o-mau-exemplo-prospera/?srsltid=AfmBOoohxk5scIJoUJfMshU5fxpf5ra2mNLThmMTvm5guTJHG34jm2_p
9. 《人民公报》（Gazeta do Povo）2013年8月11日文章《议会预算修正案真的很糟糕吗？》（As emendas parlamentares ao orçamento são, de fato, ruins?）
<https://www.gazetadopovo.com.br/vozes/dinheiro-publico/as-emendas-parlamentares-ao-orcamento-sao-de-fato-ruins/>
10. 《G1》2025年10月22日《修正案剖析 - 第 1582 期》（Anatomia das emendas - O Assunto #1582）
<https://g1.globo.com/podcast/o-assunto/noticia/2025/10/22/anatomia-das-emendas-o-assunto-1582.ghtml>
11. 《人民邮报》（Correio do Povo）2025年10月20日文章《议会修正案和规则的制定和废除》（Emendas parlamentares e o vai e vem das regras）
<https://www.correiodopovo.com.br/colunistas/taline-oppitz/emendas-parlamentares-e-o-vai-e-vem-das-regras-1.1660698>