

理解美国政治的运作——国会众议院篇

报告发布日期

2023年05月16日

研究结论

- 在美国的政治架构中，总统总揽行政大权，最高法院掌管司法，而国会则负责立法与监察。其中，国会是美国的权力中枢，没有国会的背书，立法就无从谈起，行政机构的政令也无法推行，国会被视为权力的“总仓库”。而美国的国会也是世界上唯一一个并非被动讨论并表决行政机构准备好的政策和法案，而是可以发挥主动性、起草和通过法案的国家议会。
- 美国国会由参议院和众议院组成。众议院是“人民主权”的集中体现，众议员由选民直选，每两年选举一次。美国各州在众议院中拥有的席位比例以该州每十年一次的人口普查数为基准，以州为单位划分选区，50万人以上可以组成一个选区，一个选区产生一名众议员，每州至少会有一名众议员。
- 随着美国领土的扩张以及人口的增加，众议院的人数也不断增加。1789年时，众议院只有来自13个州的65名议员。1920年的人口普查后，众议员人数增长到435人，并一直保持这个规模直到如今。近几十年来，以传统农业和制造业为依托的东北部和中部地区人口大量流出，因而也失去了大量席位；而南部和西部则增加了不少席位。这一变化对美国的经济地理、政治生态以及外交政策都产生了深远影响。
- 美国国会权力的核心是控制政府的财权与人事权，并通过各种手段对政府进行监督。参众两院共同监督政府，而众议院的权力则更倾向于财权，其中最主要的有以下两项：其一是征税权，只有众议院有权开启所有和税收相关的立法，不论加税还是减税；其二是财政权，众议院负责联邦政府的财政预算的起草和后续拨款法案的发起，审批所有的政府开支。
- 美国国会两年为一届，而众议院选举出新任议长（Mr. Speaker）则是每一届国会的开始。在美国的政治生态中，众议院议长是仅次于总统与副总统的第三号人物。议长的职责则包括设定众议院的议程与规则，决定什么样的议案能够被讨论被表决，为本党议员在众议院安排职务等等。一旦就任，只要其所属党派在众议院中保持多数，议长即可连选连任，没有任期限制，一个强势的议长在众议院可以发挥绝对的主导作用。
- 国会运作的核心是委员会。如果把一项法案从提出到通过的过程看作商品生产的话，那么委员会就是国会这个大工厂的车间。议案首先进入委员会审议，表决通过后才会在参众两院进行讨论和审议。今天的美国众议院，根据监管事项的不同，发展出了一系列常设委员会。常设委员会又分为授权委员会和拨款委员会。授权委员会（如农业委员会、军事委员会、外交事务会）负责各自领域政策和法案的制订。它们为所属领域的具体议题提供解决方案，并提出处理相应事务所需的预算。拨款委员会则是“看紧钱袋子”，负责对各类法案的预算金额进行审查和把关。
- 在预算制定的过程中，众议院发挥着重要作用。每年2月的第一个星期一，总统都会向国会提交预算请求。众议院预算委员会根据总统的请求，将首先起草一个预算决议案，参议院预算委员会对众议院版本的预算决议案进行审议。决议在两院一致通过后，众议院的拨款委员会先制定众议院版本的拨款法案，确定每个项目的具体支出金额。
- 联邦政府的财政支出可以分为“强制性支出”和“自主性支出”两大类。“强制性支出”包括绝大部分的社会福利项目。而“自主性支出”则指的是可由政府自主选择的支出。军费、联邦政府开支等都属于此类。目前，强制性支出占全部联邦政府支出的三分之二以上。而在半个世纪之前，两者的比例恰好相反。社会福利开支不断上涨的背后，是美国联邦政府职能的扩张与美国人民政治观念的转变。

风险提示

美国国会近年来一系列举动，导致中美关系紧张恶化。

证券分析师

曹靖楠	021-63325888*3046 caojingnan@orientsec.com.cn 执业证书编号：S0860520010001
孙金霞	021-63325888*7590 sunjinxia@orientsec.com.cn 执业证书编号：S0860515070001
王仲尧	021-63325888*3267 wangzhongyao1@orientsec.com.cn 执业证书编号：S0860518050001 香港证监会牌照：BQJ932
陈玮	chenwei3@orientsec.com.cn 执业证书编号：S0860522080003

相关报告

东方战略观察周报：美对华投资禁令、美债违约风险发酵	2023-04-28
调休影响下节前商场客流回落——扩大内需周观察	2023-04-26
立足中长期，接续稳增长——4月政治局会议前瞻	2023-04-25

目录

一、掌握财权的众议院.....	4
二、众议院的组织架构.....	6
三、国会运作的核心——委员会.....	8
四、国会与联邦政府的财政预算.....	11
风险提示.....	13

图表目录

图 1: 美国国会.....	4
图 2: 众议院议事大厅.....	5
图 3: 1920 年美国各州联邦众议员人数.....	5
图 4: 2020 年美国各州联邦众议员人数.....	5
图 5: 国会议员受教育水平与全体国民受教育水平对比.....	6
图 6: 2018 年第 116 届国会众议员净资产水平（美元计价）.....	6
图 7: 现任议长麦卡锡，在年初的议长选举中经历了 15 轮投票后方才当选众议院议长.....	7
图 8: 第 118 届国会众议院组织架构图.....	8
图 9: 第 118 届国会众议院各常设委员会主要职责及领导人物.....	9
图 10: 美国国会“中国问题特别委员会”成员名单及成立以来活动事项.....	10
图 11: 美国联邦政府财政预算时间表.....	12
图 12: 联邦政府财政支出分类（1962 年）.....	13
图 13: 联邦政府财政支出分类（1982 年）.....	13
图 14: 联邦政府财政支出分类（2002 年）.....	13
图 15: 联邦政府财政支出分类（2022 年）.....	13

在美国的政治架构中，总统总揽行政大权，最高法院掌管司法，而国会则负责立法与监察。其中，国会美国的权力中枢，没有国会的背书，立法就无从谈起，行政机构的政令也无法推行，国会被视为权力的“总仓库”。而美国的国会也是世界上唯一一个并非被动讨论并表决行政机构准备好的政策和法案，而是可以发挥主动性、起草和通过法案的国家议会。

图 1：美国国会



图片来源：维基百科，东方证券研究所

美国宪法规定，总统是美国外交政策的最高决策者。就传统而言，美国国会的重心在内政问题，议员需要在国会内为自己选区内的选民争取利益并监督行政机构的施政。但近年来，美国国会任在外事务上的“存在感”不断加强。美国国会近年来先后通过涉港和涉疆法案，粗暴干涉中国内政。在台海问题上，美国国会去年曾发起《台湾政策法案》，试图在外交、经济、军事等各领域进一步加强美台关系，挑衅“一个中国”原则；去年 8 月，前任众议院议长佩洛西窜访台湾；今年 4 月，蔡英文在加州会见众议院现任议长麦卡锡……国会议员屡屡绕开白宫行事，对中美关系造成了冲击。而在产业领域，去年通过的《削减通胀法案》《芯片法案》等，则是试图通过补贴、税收优惠等方式，吸引高端制造业回流美国，在新能源电池和芯片制造等领域打造一条将中国排除在外的供应链。

知己知彼，百战不殆。在大国博弈加剧的当下，美国国会在地缘冲突、中美关系、全球化以及供应链安全等政治经济各领域的影响力和话语权都不断增强。传统的仅以白宫为对手方的研究视角的局限已经格外凸显，在这样的背景下，理解美国国会的运作就显得尤为重要。

美国国会有哪些权力？国会日常是怎么运作的？国会和白宫之间是怎样的关系？国会议员是一群什么样的人？一项议案如何能成为法案？国会外交与总统外交又有着怎样的区别？我们将以两篇报告的篇幅来回答上述问题。本篇报告中，我们首先介绍美国国会的众议院。

一、掌握财权的众议院

在 1787 年的制宪会议上，美国国父们在经历了数个月的争吵后彼此妥协，决定在这个新生的国家实行两院制——众议院和参议院共同组成美国国会。美国国父们是旧大陆的“叛逃者”，他们熟悉英国议会与英王斗争的历史，为了防止在新大陆再出现国王的暴政，制宪者们决定让国会成为权力的中枢，以制衡行政权力的扩张。其中，众议院是“人民主权”的集中体现，众议员由选民直选，每两年选举一次。麦迪逊在《联邦党人文集》中解释道，“众议院应当直接依赖于人民，并与人民感同身受”，两年的任期可以确保其不会脱离群众。美国各州在众议院中拥有的席位比

例以该州每十年一次的人口普查数为基准，以州为单位划分选区，50 万人以上可以组成一个选区，一个选区产生一名众议员，每州至少会有一名众议员。

图 2：众议院议事大厅



图片来源：维基百科，东方证券研究所

随着美国领土的扩张以及人口的增加，众议院的人数也不断增加。1789 年时，众议院只有来自 13 个州的 65 名议员。1920 年的人口普查后，众议员人数增长到 435 人，并一直保持这个规模直到如今。近几十年来，以传统农业和制造业为依托的东北部和中部地区人口大量流出，因而也失去了大量席位；而南部和西部则增加了不少席位。这一变化对美国的经济地理、政治生态以及外交政策都产生了深远影响。

图 3：1920 年美国各州联邦众议员人数

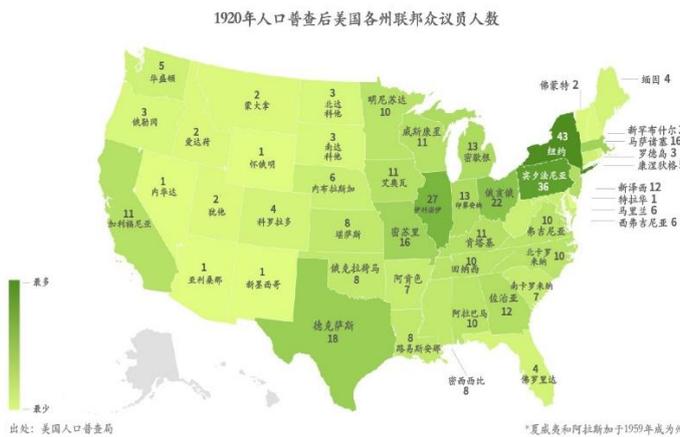
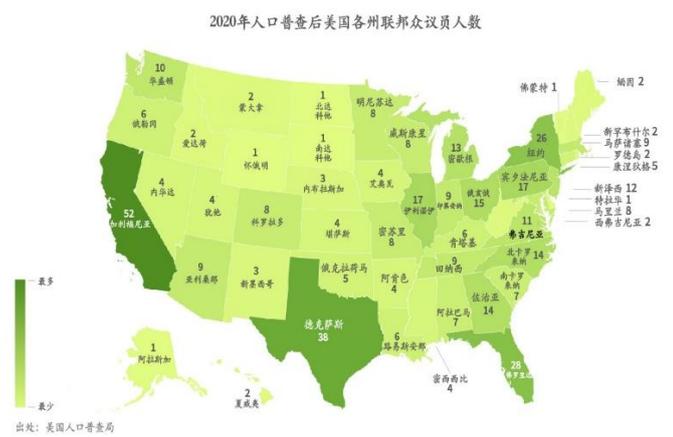


图 4：2020 年美国各州联邦众议员人数

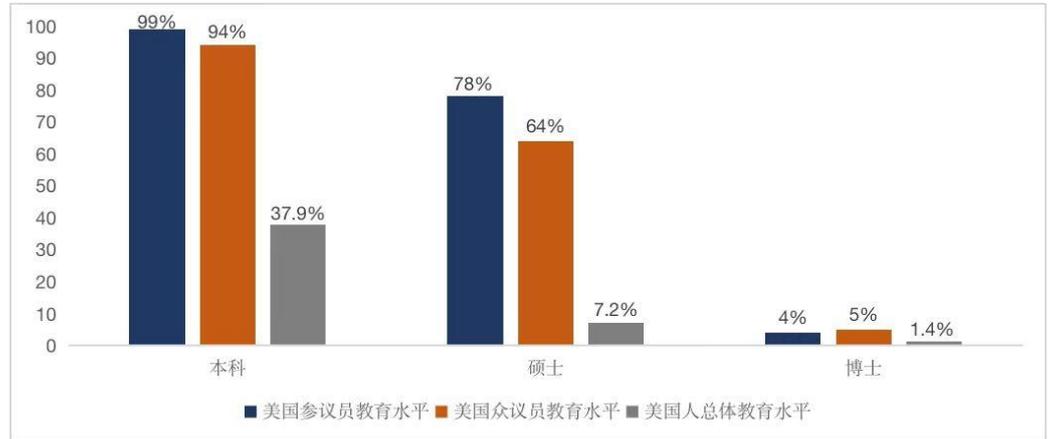


数据来源：ShareAmerica，东方证券研究所

数据来源：ShareAmerica，东方证券研究所

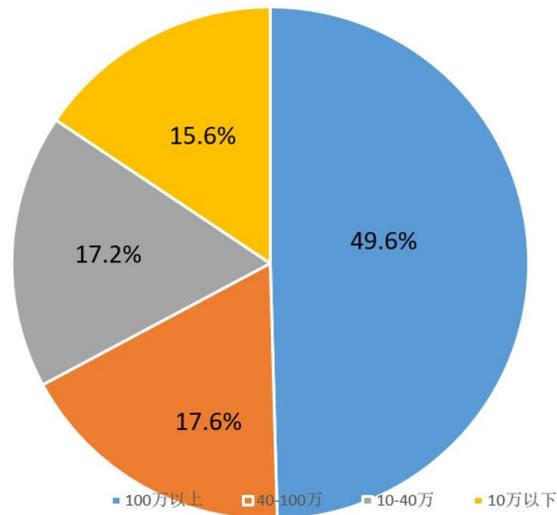
国会议员是精英的俱乐部，即便是相对平民化的众议员，其资产和受教育水平都远高于一般美国民众。

图 5：国会议员受教育水平与全体国民受教育水平对比



数据来源：美国国会官网，皮尤研究中心，东方证券研究所

图 6：2018 年第 116 届国会众议员净资产水平（美元计价）



数据来源：open secret，东方证券研究所

美国国会权力的核心是控制政府的财权与人事权，并通过各种手段对政府进行监督。参众两院共同监督政府，而众议院的权力则更倾向于财权，其中最主要的有以下两项：

1. 征税权：只有众议院有权开启所有和税收相关的立法，不论加税还是减税
2. 财政权：众议院负责联邦政府的财政预算的起草和后续拨款法案的发起，审批所有的政府开支

二、众议院的组织架构

美国国会两年为一届，而众议院选举出新任议长（Mr. Speaker）则是每一届国会的开始。

有关分析师的申明，见本报告最后部分。其他重要信息披露见分析师申明之后部分，或请与您的投资代表联系。并请阅读本证券研究报告最后一页的免责声明。

理论上来说，众议院议长由全体众议员选举产生。根据美国宪法和众议院规则，议员当选众议院议长需要其在众议院投票选举中获得超过半数的选票。但在美国政治日趋极化的当下，众议院内的民主党和共和党几乎没有给对手投票的可能。因此，实际上，众议院议长只从众议院的多数党产生。

图 7：现任议长麦卡锡，在年初的议长选举中经历了 15 轮投票后方才当选众议院议长



图片来源：Politico，东方证券研究所

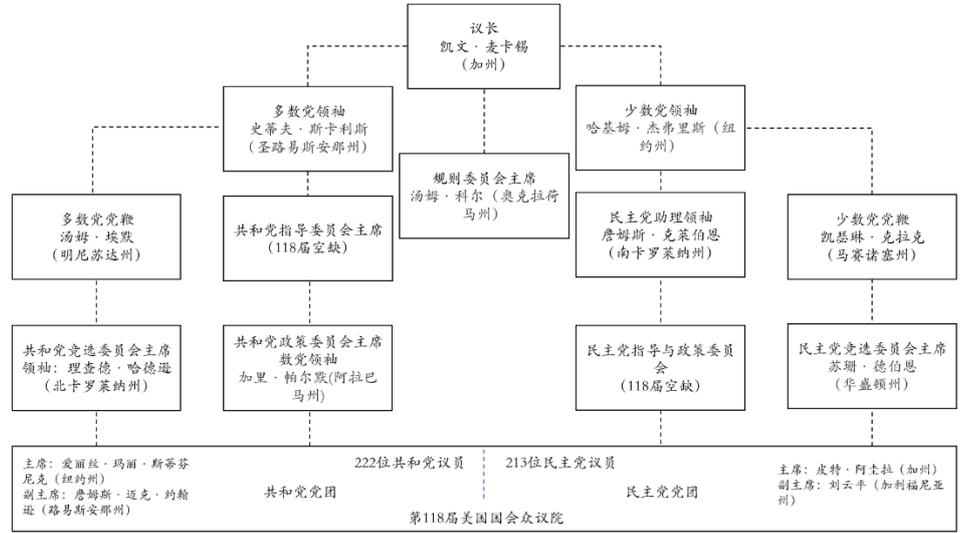
在美国的政治生态中，众议院议长是仅次于总统与副总统的第三号人物。议长的职责则包括设定众议院的议程与规则，决定什么样的议案能够被讨论被表决，为本党议员在众议院安排职务等等。可以说，一个强势的议长在众议院可以发挥绝对的主导作用。从普通议员到成为议长，平均的年限达 20 年之久，历经十次换届选举。而一旦就任，只要其所属党派在众议院中保持多数，议长即可连选连任，没有任期限制。

在议长之下，是多数党领袖（Majority Leader）。议长和多数党领袖之间的关系基本堪比董事长和 CEO。理论上而言，议长代表整个众议院，要尽可能地团结两党。而多数党领袖则是本党的战略的首席规划官和执行官，需要协调各方面关系，确保本党的意志能在众议院层面通过；同时还要兼任首席新闻官，负责向外界说明本党的立场。

与多数党领袖相对的是少数党领袖（Minority Leader），其最核心的使命是带领本党夺回对众议院的控制权，与此同时要监督立法流程，促进党内团结。与多数党领袖主动出击主导立法不同的是，少数党领袖的工作更多是回应性的工作，他们会监督并抨击多数党的政见，并给出自己的替代版本。

在政党领袖之下最重要的职务是“党鞭”（Whip），政党领袖负责政策的制定和提出议案，而党鞭的使命就在于联络各方，确保本党议员支持该议案，搞定足够的票数，使得一个议案能在表决过程中得以通过。美剧《纸牌屋》中，对于“党鞭”这一职务，就有生动的刻画。

图 8：第 118 届国会众议院组织架构图



数据来源：美国国会官网，东方证券研究所

三、国会运作的核心——委员会

第 117 届国会（2021-2022 年）参众两院的 535 名议员共提出了 24789 项议案，其中只有 365 项最终在参众两院通过，被总统签署后成为法律。而国会每年的会期则是 140-170 天不等。这并不意味着国会议员们每年有两百天的假期，议员们更多的时间要在自己的选区内度过，他们需要将自己的主要精力用在和选民沟通并起草相应的法案上。

平均一下，议员们在华盛顿期间，每天需要处理约 160 件议案。这当然是一件不可能完成的任务，且不论是提出议案还是对议案进行审议，都需要一定的专业素养。在这一背景下，国会内的委员会就应运而生了。

如果把一项法案从提出到通过的过程看作商品的生产的话，那么委员会就是国会这个大工厂的车间。

在美国建国之初，秉持着一种“反国家主义的国家观”。美国人对国家、对政府的不信任感非常根深蒂固。早期的美国联邦政府内阁只有总统加国务卿、战争部长、财政部长和司法部长五个人组成。联邦政府管辖的事务非常有限，相应的，国会的监管和立法权限也很局限。一直到 1811 年，国会每年的议案数量都只停留在两位数。

彼时，国会中的委员会是为特定任务设置的临时组织。提案在参众两院进行审议，再交由一个特设的委员会进行加工，议案过审后这些委员会会随即解散。这与国会今日的运转模式恰恰相反。在今天的美国国会，议案首先进入委员会审议，表决通过后才会在参众两院进行讨论和审议。

一直到 1816 年，参议院才开始有一些常设委员会，众议院也在随后跟进。

今天的美国众议院，根据监管事项的不同，发展出了一系列常设委员会。

图 9：第 118 届国会众议院各常设委员会主要职责及领导人选

委员会名称	人数	主要职责	委员会主席简介	反对党首席成员简介
农业委员会	54	进行农业政策相关立法，出台对生物技术等的支持政策	格伦·汤普森，1959年生，宾夕法尼亚州第15选区	大卫·斯科特，1945年生，佐治亚州第13选区
拨款委员会	61	最有权势的委员会之一 ，与参议院一起进行拨款审议	凯·格兰格，1943年生，德克萨斯州第12选区	罗莎·德劳罗，1943年生，康涅狄格州第3选区
军事委员会	59	对国防部进行财政支持和监督	迈克·罗杰斯，1958年生，阿拉巴马州第3选区	亚当·史密斯，1965年生，华盛顿州第9选区
预算委员会	35	制定联邦预算并监督其执行情况	裘德·阿林顿，1972年生，德克萨斯州第19选区	布兰登·博伊尔，1977年生，宾夕法尼亚州第13选区
教育和劳工委员会	45	监督全年龄段教育、职业培训及就业问题	弗吉尼亚·福克斯，1943年生，北卡罗莱纳州第5选区	鲍比·斯科特，1947年生，弗吉尼亚州第3选区
能源和商业委员会	52	拥有最广泛的立法权 ，负责通讯、消费者保护、公共健康、跨国贸易等问题	凯西·罗杰斯，1969年生，华盛顿州第5选区	法兰克·宝龙，1951年生，新泽西州第6选区
道德委员会	10	制定并监督国会成员的行为准则	迈克尔·格斯特，1970年生，密西西比州第3选区	苏珊·怀尔德，1957年生，宾夕法尼亚州第7选区
金融服务委员会	52	议员们最趋之若鹜的委员会之一 ，前身为银行和货币委员会，监督整个金融行业（含房地产）的运作情况	帕特里克·麦卡亨，1975年生，北卡罗莱纳州第10选区	马克辛·沃特斯，1938年生，加利福尼亚州第43选区
外交委员会	51	与参议院一起进行对外立法	迈克尔·麦斯科尔，1962年生，德克萨斯州第10选区	格里高利·米克斯，1953年生，纽约州第5选区
国土安全委员会	33	制定国家安全相关法律，监督国土安全部	马克·格林，1964年生，田纳西州第7选区	本尼·汤普森，1948年生，密西西比州第2选区
行政委员会	12	负责国会基础行政事宜	布赖恩·斯泰尔，1981年生，威斯康星州第1选区	乔·莫雷尔，1957年生，纽约州第25选区
司法委员会	44	监督行政机构的司法情况，负责对官员进行弹劾	吉姆·乔丹，1964年生，俄亥俄州第4选区	杰瑞·那德勒，1947年生，纽约州第12选区
自然资源委员会	45	制定自然资源相关法律	布鲁斯·韦斯特曼，1967年生，阿肯色州第4选区	罗尔·格哈瓦，1948年生，亚利桑那州第3选区
监督和问责委员会	47	国会最具影响力委员会之一 ，确保联邦政府及其所有机构的效率、效力和问责制	詹姆斯·康莫，1972年生，肯塔基州第1选区	杰米·拉斯金，1962年生，马里兰州第8选区
规则委员会	13	国会最具影响力委员会之一 ，“国会交警”，负责审定国会议事规则	汤姆·科尔，1949年生，俄克拉荷马州第4选区	吉姆·麦卡文，1959年生，马萨诸塞州第2选区
科学、空间和技术委员会	38	制定并监督非国家安全相关科学研究计划及其发展	弗兰克·卢卡斯，1960年生，俄克拉荷马州第3选区	佐伊·洛夫格伦，1947年生，加利福尼亚州第18选区
小型企业委员会	26	监督小型企业机构，制定相关扶持法律	罗杰·威廉姆斯，1949年生，德克萨斯州第25选区	尼迪亚·委拉斯开兹，1953年生，纽约州第7选区
运输和基础设施委员会	65	制定交通网建设、公共设施管理相关法律	山姆·格雷福斯，1963年生，密苏里州第6选区	瑞克·拉尔森，1965年生，华盛顿州第2选区
退伍军人事务委员会	25	制定退伍军人保护相关法律，监督退伍军人部及相关机构，管理权有限	迈克·博恩特，1960年生，伊利诺伊州第12选区	马克·塔卡纳，1960年生，加利福尼亚州第41选区
筹款委员会	43	国会最具影响力委员会之一 ， 税法的主要起草机构 ，负责相关法案的起草及监督工作	杰森·史密斯，1980年生，密苏里州第8选区	理查德·尼尔，1949年生，马萨诸塞州第1选区
情报问题常设专门委员会	25	监督美国情报机构，制定部分国家安全相关法律	麦克·特纳，1960年生，俄亥俄州第10选区	吉姆·希姆斯，1966年生，康涅狄格州第4选区

数据来源：美国国会官网，东方证券研究所

常设委员会又能分为授权委员会和拨款委员会。授权委员会（如农业委员会、军事委员会、外交事务会）负责各自领域政策和法案的制订。它们为所属领域的具体议题提供解决方案，并提出处理相应事务所需的预算。拨款委员会则是“看紧钱袋子”，负责对各类法案的预算金额进行审查和把关。

例如 2022 年 12 月 30 日，美国总统拜登签署了 2023 财年的《预算授权法案》，其中《2023 国防授权法案》授权了超过 8500 亿美金的国防开支。但这一法案只是授权了拨款的额度，在拨款委员会通过《国防拨款法案》之前，这 8500 亿美金还只是空头支票。（理论上来说，任何拨款行为都应先有授权法案，其次再通过拨款法案。但在实际的立法行动中，拨款法案早于授权法案而通过的案例不在少数，但有一点可以确定的是：拨款额度不会高于授权额度）

常设委员会之下还设有子委员会（Subcommittee），将立法和监管职能进一步细化。例如，拨款委员会就设有 12 个子委员会，分别负责农业、国防、外交、财政等各领域的拨款。根据规定，每个众议员最多只能加入五个委员会。

常设委员会之外，众议院还设有特别委员会，仅在一届国会的任期内存在，随着当届国会的结束而解散。特别委员会与我国的全面深化改革委员会、财经委员会、外事工作委员会等组织的功能很有些相似，可以整合散落于不同部门的职权，对重叠议题进行协调统一审议。但是，特别委员会只有建议权而无立法权，主要职能在于就相关议题进行调查与研究。麦卡锡就任议长后发起的“中国问题特别委员会”就属于这一类型。

图 10: 美国国会“中国问题特别委员会”成员名单及成立以来活动事项

中国问题特别委员会成员 (24人)		
序号	姓名	简介
1	麦克·加拉格 (Mike Gallagher)	中国问题特别委员会主席, 威斯康星州议员, 军事委员会及常设特别情报委员会成员
2	罗伯特·沃特曼 (Robert J. Wittman)	中国问题特别委员会成员, 弗吉尼亚州议员, 军事委员会及自然资源委员会成员
3	布莱恩·路克迈尔 (Blaine Luetkemeyer)	中国问题特别委员会成员, 密苏里州议员, 金融服务委员会及小型企业委员会成员
4	丹·纽豪斯 (Dan Newhouse)	中国问题特别委员会成员, 华盛顿州议员, 拨款委员会成员
5	约翰·莫雷纳尔 (John R. Moolenaar)	中国问题特别委员会成员, 密歇根州议员, 拨款委员会成员
6	安迪·巴尔 (Andy Barr)	中国问题特别委员会成员, 肯塔基州议员, 金融服务委员会和外交事务委员会成员
7	达林·拉胡德 (Darin LaHood)	中国问题特别委员会成员, 伊利诺伊州议员, 筹款委员会和常设特别情报委员会成员
8	尼尔·邓恩 (Neal P. Dunn)	中国问题特别委员会成员, 佛罗里达州议员, 能源与商业委员会成员
9	吉姆·班克斯 (Jame Banks)	中国问题特别委员会成员, 印第安纳州议员, 军事委员会及教育和劳动力委员会成员
10	达斯迪·约翰逊 (Dusty Johnson)	中国问题特别委员会成员, 南达科塔州议员, 农业委员会及运输和基础设施委员会成员
11	阿什利·辛森 (Ashley Hinson)	中国问题特别委员会成员, 爱荷华州议员, 拨款委员会成员
12	卡洛斯·希门尼斯 (Carlos Gimenez)	中国问题特别委员会成员, 佛罗里达州议员, 国土安全委员会及军事委员会成员
13	朴根珠 (Michelle Steel)	中国问题特别委员会成员, 加州议员, 教育和劳动力委员会及筹款委员会成员
1	克里斯纳莫托西 (Raja Krishnamoorthi)	中国问题特别委员会成员, 伊利诺伊州议员, 监督和问责委员会及常设特别情报委员会成员
2	安迪·金 (Andy Kim)	中国问题特别委员会成员, 新泽西州议员, 军事委员会及外交事务委员会成员
3	凯西·卡斯特 (Kathy Castor)	中国问题特别委员会成员, 佛罗里达州议员, 能源与商业委员会成员
4	安德烈·卡森 (Andre Carson)	中国问题特别委员会成员, 印第安纳州议员, 常设特别情报委员会及运输和基础设施委员会成员
5	塞斯·莫尔顿 (Seth Moulton)	中国问题特别委员会成员, 马萨诸塞州议员, 军事委员会及运输和基础设施委员会成员
6	罗·康纳 (Ro Khanna)	中国问题特别委员会成员, 加利福尼亚州议员, 军事委员会及监督和问责委员会成员
7	米基·谢里尔 (Mikie Sherrill)	中国问题特别委员会成员, 新泽西州议员, 军事委员会成员
8	海莉·史蒂文 (Haley M. Stevens)	中国问题特别委员会成员, 密歇根州议员, 教育与劳动力委员会及科学、空间、技术委员会成员
9	杰克·奥金克洛斯 (Jake Auchincloss)	中国问题特别委员会成员, 马萨诸塞州议员, 运输和基础设施委员会成员
10	里奇·托雷斯 (Ritchie Torres)	中国问题特别委员会成员, 纽约州议员, 金融服务委员会成员
11	桑塔·布朗 (Shontel M. Brown)	中国问题特别委员会成员, 俄亥俄州议员, 农业委员会及监督和问责委员会成员
成立以来活动事项		
序号	时间	事件
1	2023年2月28日	中国问题特别委员会举行了首次公开听证会, 讨论中国威胁, 并呼吁美国政府作出协调一致的回应
2	2023年2月28日	召开组织委员会, 召开会议“中国对美国的威胁”
3	2023年3月23日	召开会议讨论新疆人权问题
4	2023年4月19日	召开会议讨论“台海冲突演练”

数据来源: 美国国会官网, 东方证券研究所

在常设委员会和特别委员会之外, 美国国会还设有由参众两院议员共同组成的联合委员会。联合委员会旨在协调两院的立法活动, 避免在重大问题上两院各自为政, 共同推进立法或者对政府的监督。其中最重要的联合委员会有以下两个:

1. 联合税务委员会 (Joint Committee on Taxation): 负责评估和分析税收政策的影响, 并提供有关税收政策和税法实施的信息和建议。

2. 联合经济委员会 (Joint Economic Committee): 负责监督和调查国家经济和财政状况 (包括就业、通货膨胀、利率等方面的数据评估), 评估政府的财政政策和货币政策, 并就经济政策提出建议。

一项议案要想最终成为法案, 首先必须以相同版本在参众两院得到通过, 协商委员会便由此产生。协商委员会的主要任务是解决两院之间的立法版本差异, 协商出最终版本的法案。

有关分析师的申明, 见本报告最后部分。其他重要信息披露见分析师申明之后部分, 或请与您的投资代表联系。并请阅读本证券研究报告最后一页的免责声明。

2022 年的中期选举之后，共和党在众议院掌握 222 席，民主党 213 席，共和党席位占总 435 席的 51%，而民主党则为 49%，这一比例也基本就是众议院所有委员会中的两党席位对比，各委员会的主席也都由共和党人担任。

四、国会与联邦政府的财政预算

众议院在整个预算制定的过程中发挥着重要作用，而联邦预算的制定程序包括以下五个主要步骤：

第一步、总统向国会提交预算请求。

每年 2 月的第一个星期一，总统都会向国会提交预算请求（budget request），它针对即将于当年 10 月 1 日开始的新财政年度。美国联邦政府的财年为前一自然年的 Q4 到本年度的 Q3。举例而言，2023 财年的时间是 2022 年的 10 月 1 日到 2023 年的 9 月 30 日。

总统的预算案包括了各种各样的支出计划、收入计划和借款计划。它还可能会提出一些政策建议和立法建议。美国总统的预算申请实际上就是一份政策宣言，从中可以看出总统的执政风格和政治理念。但对国会而言，总统提出的预算请求只是一个建议。接下来，国会将审议总统的预算案，能花多少钱、怎么花，能否征收新的税种……行政与立法机构间专业而复杂的博弈在总统提交请求的那一刻才算拉开序幕。

第二步、国会众议院与参议院投票通过预算决议案。

在总统提交了预算请求并经国会的立法者们充分审议后，**众议院预算委员会将首先起草一个预算决议案，参议院预算委员会对众议院版本的预算决议案进行审议。**预算决议设定了联邦政府各部门的年度支出的总额度，但是它并不会规定每个项目的具体支出金额。当众议院与参议院都通过了自己的预算决议后，两院将举行一个联合大会，以消除两个预算决议之间的差异。

第三步、国会众议院与参议院拨款委员会审议 12 个拨款法案。

前文提及，预算决议并不会规定每个项目的具体支出金额。联邦政府各项支出的具体金额，是由参众两院的拨款委员会决定的。参众两院的拨款委员会都下属有 12 个拨款子委员会（Appropriations subcommittees）。包含农业、商业、能源、金融、国防、外交等方面。

各子委员会根据各自专门管辖的领域，分头审议预算决议。例如，国防拨款子委员会就负责审议预算中和国防有关的经费额度。在审议完预算决议后，各小组委员会将举行听证会，向相关的联邦政府部门的首脑提出质询，要求他们回答与预算请求有关的问题。在此之后，**众议院的拨款委员会先制定众议院版本的拨款法案，参议院拨款委员会随后跟进。**

第四步、国会众议院与参议院就每个拨款法案进行投票，并弥合分歧。

在 12 个拨款子委员会提出了拨款法案后，全体众议院及全体参议院将展开辩论，然后进行投票。在众议院与参议院都通过了法案后，拨款法案就被提交到白宫，等待总统的签署。

第五步：总统签署拨款法案，预算成为法律。

国会通过的拨款法案只有经过总统的签署，才具有法律效力。只有当总统签署了全部 12 个拨款法案之后，整个预算过程才正式宣告结束。理论上而言，这一操作要在新财年开始前完成。但在现实中，在新的财政年度开始之前，即在 10 月 1 日到来之前，12 个拨款法案就已经全部获得国会通过、并经总统签署成为法律的情况极少发生。

在这种情况下，国会就会通过一个“持续决议案”（continuing resolution），以保证联邦政府各分支机构在预算正式编制完成之前能够继续获得维持运行所需的资金。

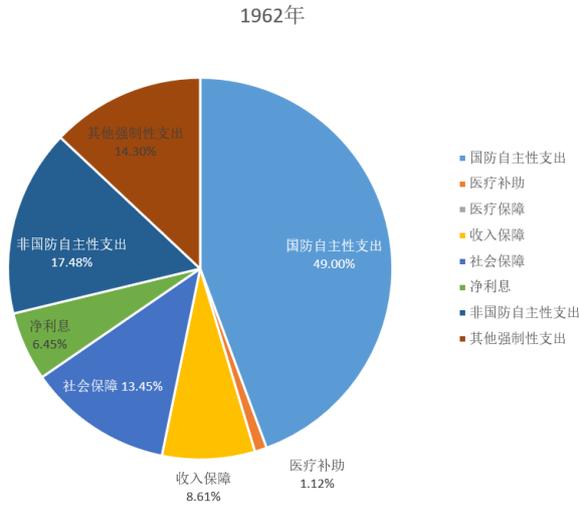
图 11：美国联邦政府财政预算时间表

国会预算时间表	
时间	要完成的行动
2月首个星期一	总统向国会提交预算请求
2-3月	联邦政府官员出席国会听证会，提供支持总统预算案的证词；国会众议院与参议院各委员会听取各政府部门首脑与来自社会的外界公众证人的证词
4月	国会众议院与参议院预算委员会起草针对每个联邦政府机构的预算决议，并进行投票，就每个联邦政府机构的总支出水平提出建议
5月	国会众议院与参议院通过各预算决议案，并将它们统合成一个单一的预算决议。根据预算决议案，国会众议院与参议院拨款委员会确定下属12个拨款子委员会的总支出水平。
5月	众议院各拨款子委员会起草12个拨款法案
6月	参议院各拨款子委员会对众议院各拨款子委员会起草的拨款法案进行审议与修订
7-8月	国会众议院与参议院通过各自的拨款法案
9月	国会众参两院联席委员会举行联合大会，调和众议院与参议院分别通过的拨款法案之间的分歧，并就最终的拨款法案达成一致
最终拨款法案在国会通过之后	总统签署最终拨款法案
10月1日	新财年开始
如果拨款法案在10月1日前未能通过	国会会通过一些“持续决议案”（continuing resolution），在相应的拨款法案缺位的情况下为各联邦政府机构提供资金

数据来源：美国国会官网，东方证券研究所

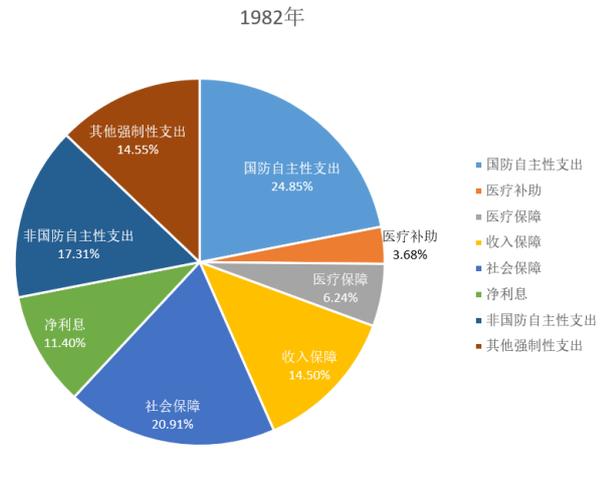
总体而言，联邦政府的财政支出可以分为“强制性支出”（Mandatory Spending）和“自主性支出”（Discretionary Spending）两大类。“强制性支出”包括绝大部分的社会福利项目，社会保障、医疗保险、失业救济等都属于此类。为美债持有者所支付的利息也被包含在内。目前，强制性支出占全部联邦政府支出的三分之二以上。而“自主性支出”则指的是向国民提供社会福利以外，可由政府自主选择的支出。军费、联邦政府开支、针对特定产业的投资与扶持资金都属于此类。“自主性支出”约占联邦政府开支的三分之一。而在半个世纪之前，两者的比例恰好相反。社会福利开支不断上涨的背后，是美国联邦政府职能的扩张与美国人民政治观念的转变。

图 12: 联邦政府财政支出分类 (1962 年)



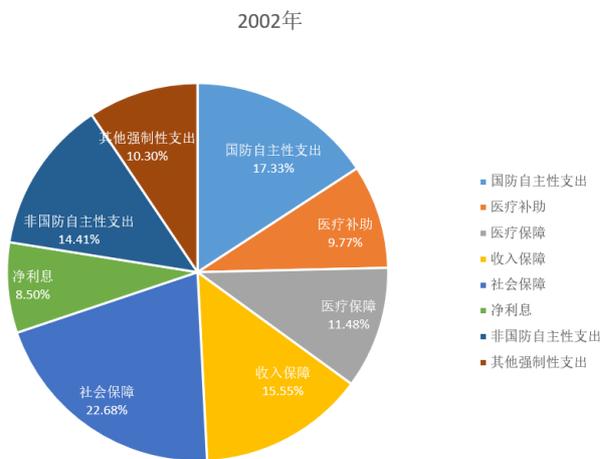
数据来源: 白宫官网, 东方证券研究所

图 13: 联邦政府财政支出分类 (1982 年)



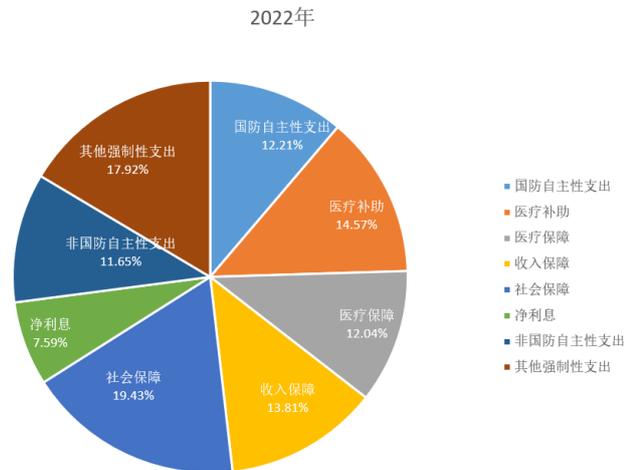
数据来源: 白宫官网, 东方证券研究所

图 14: 联邦政府财政支出分类 (2002 年)



数据来源: 白宫官网, 东方证券研究所

图 15: 联邦政府财政支出分类 (2022 年)



数据来源: 白宫官网, 东方证券研究所

在本篇报告中, 我们介绍了众议院的构成及其与财税问题相关的职能。在下一篇报告中, 我们将对参议院展开介绍, 看参议院是如何行使其“人事权”的, 并探究美国国会作为一个整体, 是如何行使其立法及监督职能的。近年来国会议员热衷于在外交议题上发声, 国会外交和白宫外交又有何异同。

风险提示

美国国会近年来通过一系列涉华法案, 加之某些议员的“越界”行为, 对中美关系造成危害。

分析师申明

每位负责撰写本研究报告全部或部分内容的研究分析师在此作以下声明：

分析师在本报告中对所提及的证券或发行人发表的任何建议和观点均准确地反映了其个人对该证券或发行人的看法和判断；分析师薪酬的任何组成部分无论是在过去、现在及将来，均与其在本研究报告中所表述的具体建议或观点无任何直接或间接的关系。

投资评级和相关定义

报告发布日后的 12 个月内的公司的涨跌幅相对同期的上证指数/深证成指的涨跌幅为基准；

公司投资评级的量化标准

- 买入：相对强于市场基准指数收益率 15%以上；
- 增持：相对强于市场基准指数收益率 5% ~ 15%；
- 中性：相对于市场基准指数收益率在-5% ~ +5%之间波动；
- 减持：相对弱于市场基准指数收益率在-5%以下。

未评级 —— 由于在报告发出之时该股票不在本公司研究覆盖范围内，分析师基于当时对该股票的研究状况，未给予投资评级相关信息。

暂停评级 —— 根据监管制度及本公司相关规定，研究报告发布之时该投资对象可能与本公司存在潜在的利益冲突情形；亦或是研究报告发布当时该股票的价值和价格分析存在重大不确定性，缺乏足够的研究依据支持分析师给出明确投资评级；分析师在上述情况下暂停对该股票给予投资评级等信息，投资者需要注意在此报告发布之前曾给予该股票的投资评级、盈利预测及目标价格等信息不再有效。

行业投资评级的量化标准：

- 看好：相对强于市场基准指数收益率 5%以上；
- 中性：相对于市场基准指数收益率在-5% ~ +5%之间波动；
- 看淡：相对于市场基准指数收益率在-5%以下。

未评级：由于在报告发出之时该行业不在本公司研究覆盖范围内，分析师基于当时对该行业的研究状况，未给予投资评级等相关信息。

暂停评级：由于研究报告发布当时该行业的投资价值分析存在重大不确定性，缺乏足够的研究依据支持分析师给出明确行业投资评级；分析师在上述情况下暂停对该行业给予投资评级信息，投资者需要注意在此报告发布之前曾给予该行业的投资评级信息不再有效。

免责声明

本证券研究报告（以下简称“本报告”）由东方证券股份有限公司（以下简称“本公司”）制作及发布。

本报告仅供本公司的客户使用。本公司不会因接收人收到本报告而视其为本公司的当然客户。本报告的全体接收人应当采取必要措施防止本报告被转发给他人。

本报告是基于本公司认为可靠的且目前已公开的信息撰写，本公司力求但不保证该信息的准确性和完整性，客户也不应该认为该信息是准确和完整的。同时，本公司不保证文中观点或陈述不会发生任何变更，在不同时期，本公司可发出与本报告所载资料、意见及推测不一致的证券研究报告。本公司会适时更新我们的研究，但可能会因某些规定而无法做到。除了一些定期出版的证券研究报告之外，绝大多数证券研究报告是在分析师认为适当的时候不定期地发布。

在任何情况下，本报告中的信息或所表述的意见并不构成对任何人的投资建议，也没有考虑到个别客户特殊的投资目标、财务状况或需求。客户应考虑本报告中的任何意见或建议是否符合其特定状况，若有必要应寻求专家意见。本报告所载的资料、工具、意见及推测只提供给客户作参考之用，并非作为或被视为出售或购买证券或其他投资标的的邀请或向人作出邀请。

本报告中提及的投资价格和价值以及这些投资带来的收入可能会波动。过去的表现并不代表未来的表现，未来的回报也无法保证，投资者可能会损失本金。外汇汇率波动有可能对某些投资的价值或价格或来自这一投资的收入产生不良影响。那些涉及期货、期权及其它衍生工具的交易，因其包括重大的市场风险，因此并不适合所有投资者。

在任何情况下，本公司不对任何人因使用本报告中的任何内容所引致的任何损失负任何责任，投资者自主作出投资决策并自行承担投资风险，任何形式的分享证券投资收益或者分担证券投资损失的书面或口头承诺均为无效。

本报告主要以电子版形式分发，间或也会辅以印刷品形式分发，所有报告版权均归本公司所有。未经本公司事先书面协议授权，任何机构或个人不得以任何形式复制、转发或公开传播本报告的全部或部分内容。不得将报告内容作为诉讼、仲裁、传媒所引用之证明或依据，不得用于营利或用于未经允许的其它用途。

经本公司事先书面协议授权刊载或转发的，被授权机构承担相关刊载或者转发责任。不得对本报告进行任何有悖原意的引用、删节和修改。

提示客户及公众投资者慎重使用未经授权刊载或者转发的本公司证券研究报告，慎重使用公众媒体刊载的证券研究报告。

东方证券研究所

地址：上海市中山南路 318 号东方国际金融广场 26 楼

电话：021-63325888

传真：021-63326786

网址：www.dfzq.com.cn

东方证券股份有限公司经相关主管机关核准具备证券投资咨询业务资格，据此开展发布证券研究报告业务。

东方证券股份有限公司及其关联机构在法律许可的范围内正在或将要与本研究报告所分析的企业发展业务关系。因此，投资者应当考虑到本公司可能存在对报告的客观性产生影响的利益冲突，不应视本证券研究报告为作出投资决策的唯一因素。