

理解美国政治的运作——国会参议院篇

报告发布日期

2023年05月31日

研究结论

- 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。众议院是“人民主权”的体现，由各州居民直选产生。但美国国父们害怕民主滑向“多数暴政”，因此决定参议员由各州议会选举产生，而非通过民选。设立参议院的另一个考量在于维护州权。任何一州，无论面积大小与人口多寡，均有两名参议员。
- 正因如此，国会参议院从创立之初就违背了比例代表制的民主原则。州权与比例代表制的原则之间始终存在着某种张力。美国 9 个人口最多的州拥有 51% 的人口，却只有 18% 的参议员；而 26 个人口最少的州，只拥有美国人口的 15%，却产生了 52% 的参议员。参议院席位的这种不公平分配明显削弱了“自由派、民主党、非洲裔美国人以及拉丁裔美国人的话语权”，而大地主、农场主和拥护持枪者的声音则被放大了。
- 参议院掌握人事权。在内政问题上，总统有权任免内阁官员，但是需要参议院多数票的背书。在外交议题上，美国总统拥有广泛的自由裁量权和最终决定权。但是，总统任命驻外大使、与他国缔结条约或是对他国宣战，也都需要得到参议院的批准。而在对总统等文官的弹劾案中，一旦三分之二的参议员投票支持，弹劾就正式生效。
- 与众议院议长的地位有宪法背书不同，参议院议长并没有制度性的特权。在实际的立法和政治博弈中，只能更多地依靠个人的资历与魅力去说服其他议员。由于对个人与少数派权利的强调，法案在参议院通过的难度要远远高于众议院。一位资深参议员曾评价道：“参议院里什么都很难，但只有一件事情容易做，那就是让事情慢下来。参议院就是 100 个活人组成的刹车片。”
- 只有国会议员才有权提出议案。议案有四种基本形式，其流程与法律效力也各不相同。大多数议员的立法建议都是以议案（Bill）的形式呈现，根据发起的初始院会不同，议案被定名为“H.R.”（众议院）或“S.”（参议院），随后是根据其提交顺序而编制的号码。在得到参众两院的通过和总统的签署后，议案会变为法律。任何议案，如果在两年一届的国会中未能表决通过，那么该议案的立法进程便自动终止。联合决议案（Joint Resolution）生效后也具备法律效力，其缩写是“H.J.Res”或“S.J.Res”。不同于议案的包罗万象，联合决议案一般会出现在特定领域，如：针对特定目的单一拨款、对他国宣战以及提出宪法修正案。
- 共同决议案（Concurrent resolution）以（H.Con.Res）或（S.Con.Res）的缩写出现，一般用来制定或者调整国会的规则。共同决议案必须得到国会两院的一致通过，但无须总统的背书，它不是法律，有些类似我国的行业自律规范。单一决议案（Resolution）根据提出院会的不同分为“H.Res”或“S.Res”。单一决议案只针对某一院的内部事务，既不需要另一院的通过，也不需要总统签署。
- 近年来美国国会越来越多地介入乃至主导外交事务。但国会外交与由总统主导的白宫外交又有显著的区别，这背后的根源是两者的民意基础不同。总统由全美范围内的选举产生。因此，在实际的外交决策中，白宫往往更具全局视角。与此相反，议员的合法性来源于其选区内的选民，因此其决策会更加本位主义且感性。与白宫外交相比，更容易被民意所驱动，激情有余而理性不足。国会外交也更加地方本位主义，相对缺乏大局观，也更容易被利益集团影响和游说。

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

理解美国政治的运作——国会众议院篇	2023-05-16
德桑蒂斯：共和党后起之秀，从模仿到试图取代特朗普：——环球政治人物观察 6	2023-04-20
候任议长麦卡锡：民主党家庭成长起来的共和党领袖，身段柔和的“变色龙”：——环球政治人物观察 1	2022-12-29

目录

一、为维护州权与抑制民粹而产生的参议院	4
二、参议院的职权与架构	5
三、议案：从提出到成为法案	9
1. 召开听证会	9
2. 修订议案	10
3. 提交报告	10
四、白宫外交与国会外交	11
风险提示	12

图表目录

图 1: 第 111 届国会参议员在参议院内合影（二层为受邀出席的听众）	4
图 2: 当前美国国会参议院内各州参议员的党派归属.....	5
图 3: 美国总统对内阁成员的任命需要得到参议院的背书	5
图 4: 国会议员受教育水平与全体国民受教育水平对比（2018 年）	6
图 5: 美国参议员个人净资产情况（2018 年，美元计价）	6
图 6: 第 118 届国会参议院组织架构	7
图 7: 电影《史密斯先生去华盛顿》中，参议员史密斯用冗长发言阻止参议院通过一项官商勾结的法案	7
图 8: 真实历史中，1957 年 8 月 28 日，在发表了长达 24 小时的“冗长发言”后，南卡罗来纳州参议员瑟蒙德骄傲地指了指时钟.....	7
图 9: 第 118 届国会参议院各委员会情况	8
图 10: 议案成为法律的全过程	11

在上一篇报告中，我们对美国国会众议院的构成、职能和运作做了介绍。但众所周知，在实际运作中，美国国会是一个整体，由参众两院共同组成。建国之初，美国为何选择了两院制？参议院的职能和运作方式与众议院有何不同？美国国会作为一个整体，是如何行使其立法及监督职能的？国会外交和白宫外交又有何异同？在本篇报告中，我们将对上述问题进行介绍。

一、为维护州权与抑制民粹而产生的参议院

前文提到，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。众议院是“人民主权”的体现，由各州居民直选产生。但美国国父们也深知“物极必反”的道理，他们害怕民主滑向“多数暴政”。起初，参议员由各州议会选举产生，而非通过民选。美国国父们认为这样的设计可以抑制民粹主义的狂热。麦迪逊在《联邦党人文集中》这样论述参议院的作用：“参议院的作用在于其行动相对于民意分支（众议院）而言更为冷静、更为系统、具有更多智慧。”一直要到进步主义思潮盛行的 1913 年，参议员才改为由各州民众直接选举产生。

设立参议院的另一个考量在于维护州权。制宪会议上，小州代表们担心，如果单纯按照人口数量来产生代表，大州将会迅速掌控新生的国会。每州两名参议员的原则此后被写入了美国宪法第五条修正案，“任何一州，没有它的同意，不得被剥夺它在参议院中的平等投票权”。也正是因此，国会参议院从创立之初就违背了比例代表制的民主原则。

现如今，根据 2020 年美国最新的人口统计结果：美国 9 个人口最多的州拥有 51% 的人口，却只有 18% 的参议员；而 26 个人口最少的州，只拥有美国人口的 15%，却产生了 52% 的参议员。

参议院对比例代表制的违背随着时代的演进和美国人口的迁徙还在被不断的放大。1790 年第一次人口普查时，人口最多的州（弗吉尼亚州）人口数量是人口最少的州（特拉华州）的 19 倍。现如今，人口最多的州（加利福尼亚州）人口数量是人口最少的州（怀俄明州）的 69 倍。

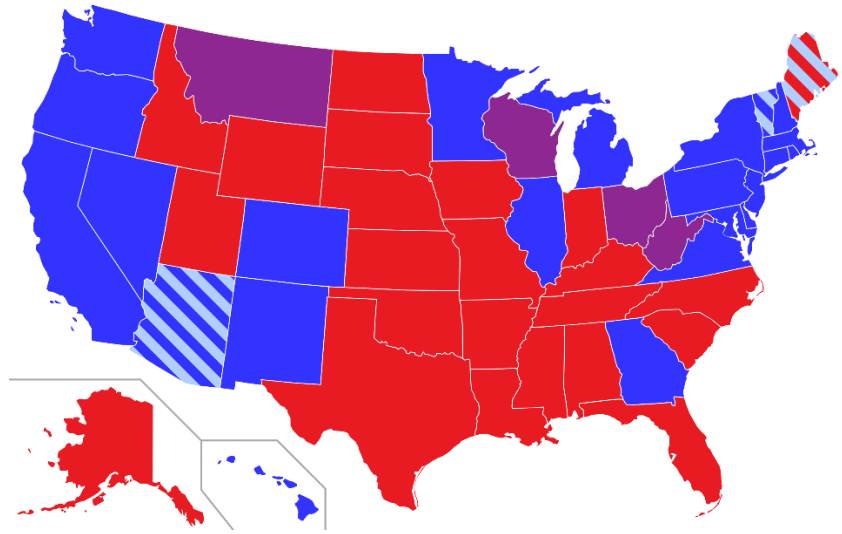
图 1：第 111 届国会参议员在参议院内合影（二层为受邀出席的听众）



图片来源：Share America，东方证券研究所

研究表明，参议院席位的这种不公平分配明显削弱了“自由派、民主党、非洲裔美国人以及拉丁裔美国人的话语权”，而大地主、农场主和拥护持枪者的声音则被放大了。

图 2：当前美国国会参议院内各州参议员的党派归属



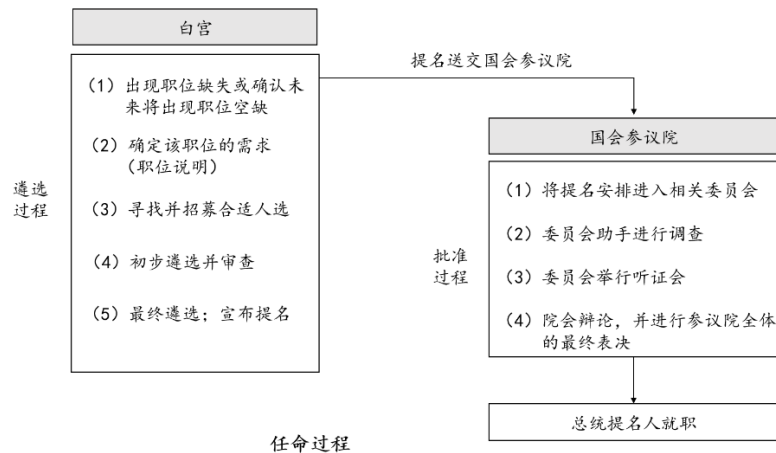
图片来源：维基百科，东方证券研究所（注：深红色代表该州两名参议员皆为共和党，深蓝色代表两名参议员皆为民主党，紫色为一名民主党一名共和党，条纹蓝色为一名民主党以及一名倾向民主党的独立参议员，条纹红色为一名共和党的一名倾向民主党的独立参议员）

二、参议院的职权与架构

权力的本质是调动和分配资源的能力。而在一个组织里，最重要的资源无非是人和钱。众议院掌握财权，参议院则掌握了人事权。

在内政问题上，总统有权任免内阁官员，但是需要参议院多数票的背书。在外交议题上，美国总统的权力比在内政问题上大得多，拥有广泛的自由裁量权和最终决定权。但是，总统任命驻外大使、与他国缔结条约或是对他国宣战，也都需要得到参议院的许可。

图 3：美国总统对内阁成员的任命需要得到参议院的背书



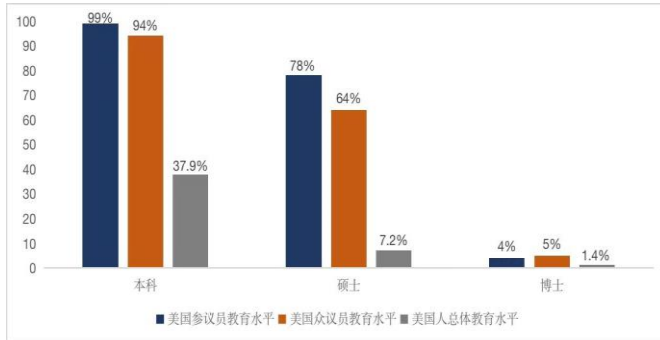
图片来源：东方证券研究所绘制

国会还享有弹劾总统和其他“所有文官”的权力。在弹劾案件中，众议院负责起草并发起弹劾案，而参议院则是进行审判的“终审法官”。一旦三分之二的参议员投票支持，弹劾就正式生效。

在人员构成方面，参议员比众议员更加精英化，在种族分布和性别上也更加单一化。

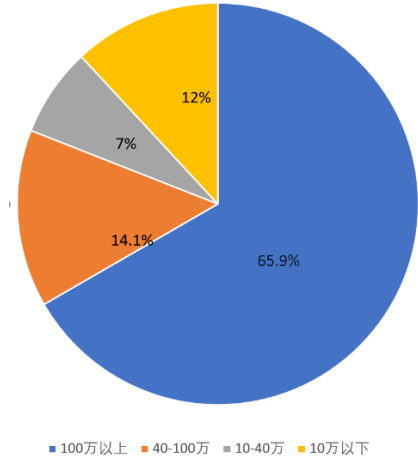
有关分析师的申明，见本报告最后部分。其他重要信息披露见分析师申明之后部分，或请与您的投资代表联系。并请阅读本证券研究报告最后一页的免责申明。

图 4：国会议员受教育水平与全体国民受教育水平对比（2018 年）



数据来源：美国国会官网，皮尤研究中心，东方证券研究所

图 5：美国参议员个人净资产情况（2018 年，美元计价）



数据来源：open secrets，东方证券研究所

众议院是两党博弈的最核心战场，政党领袖在众议院中发挥着重要作用。相较而言，参议院更加个人主义，政党领袖对本党议员的约束力有限。与众议院议长的地位有宪法背书不同，参议院议长并没有制度性的特权。在实际的立法和政治博弈中，只能更多地依靠个人的资历与魅力去说服其他议员。

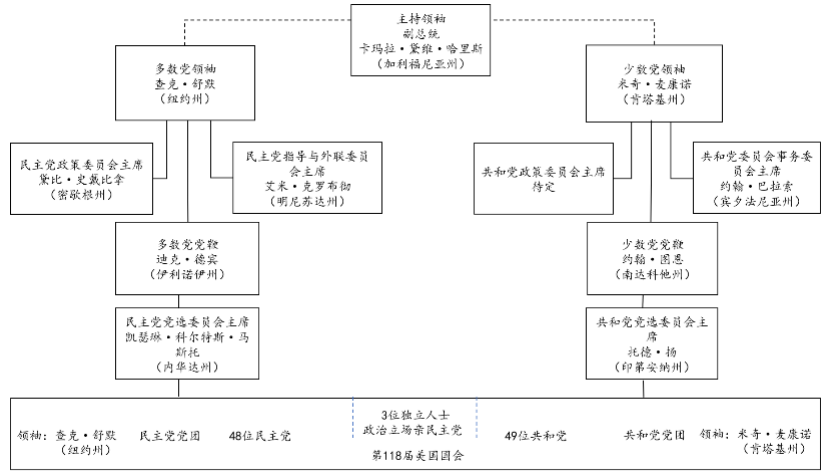
理论上而言，参议院议长由副总统兼任。但实际上，除非是重要场合，其他时候副总统极少主持参议院的会议，也不像众议院议长一样有权设立议程。只有在参议院内两党投票率为 50 比 50 时，作为议长的副总统才能投票打破僵局。

在绝大多数副总统缺席的时刻，参议院由临时议长主持会议。虽然没有明文规定，但在实践中，这一职务一般由参议院多数党中连续任职时间最长的参议员担任。

尊老之外，参议院还有“爱幼”的一面。参议院内的多数党会安排本党资历尚浅的参议员每天定额一小时的担任议长主持会议。这一安排是为了帮助新当选议员尽快熟悉参议院的规则与流程。

在议长之下，与众议院类似，参议院也有多数、少数党领袖及党鞭等职务。多数党领袖与少数党领袖每两年由各自的党团成员秘密投票选举产生。在二十世纪之前，参议院内的多数党与少数党都没有制度性的领袖，某个老资历且能力出众的参议员会凭借其个人魅力肩负起领导作用。一直要到二战以后，参议院内的多数党与少数党领袖才被作为一种制度安排确立下来。

图 6：第 118 届国会参议院组织架构



数据来源：美国国会官网，东方证券研究所

由于对个人与少数派权利的强调，法案在参议院通过的难度要远远高于众议院。1972-1997 年间的路易斯安那州参议员民主党人本内特·约翰斯顿（Bennett Johnston）对此有一句名言：“参议院是一个为了一位参议员的方便，导致了 99 位参议员不方便的地方。”

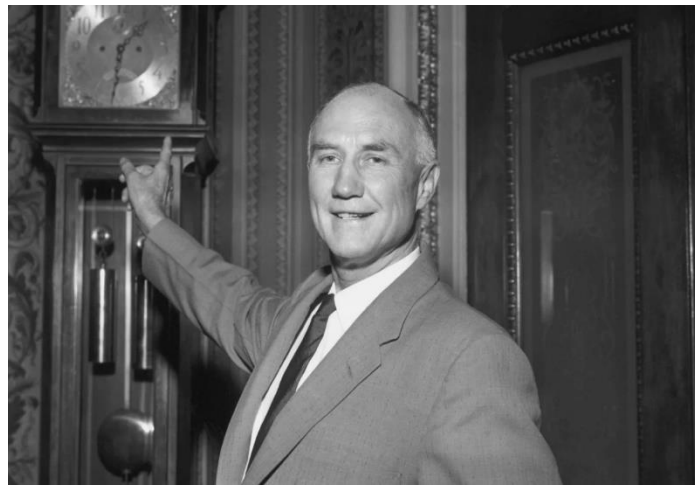
参议员独有的“冗长发言权”（Filibuster）将这一点体现地淋漓尽致：如果某位参议员反对一项议案的通过，那他可以选择使用“冗长发言权”，只要不离开会场且不坐下，那么他可以一直在自己的位置上滔滔不绝，且议员的发言并不需要和在讨论的议题有什么相关度，他可以选择读莎士比亚的剧本，甚至是讲述自己的成长经历。参议员可以用这一方法来阻挠参议院的讨论和投票，除非有 60 位参议员联名表决要求终结冗长发言。1939 年的电影《史密斯先生到华盛顿》（Mr. Smith Goes to Washington）对此有精彩的展现。而在现实中，最长的“冗长发言”是在 1957 年，南卡罗来纳州参议员瑟蒙德为了反对《民权法案》，滔滔不绝地讲了整整 24 小时。

图 7：电影《史密斯先生去华盛顿》中，参议员史密斯用冗长发言阻止参议院通过一项官商勾结的法案



图片来源：电影《史密斯先生去华盛顿》，东方证券研究所

图 8：真实历史中，1957 年 8 月 28 日，在发表了长达 24 小时的“冗长发言”后，南卡罗来纳州参议员瑟蒙德骄傲地指了指时钟



图片来源：维基百科，东方证券研究所

在众议院中，规则委员会负责设定每届国会的议程与议事规则。但在参议院内并没有类似的机构，因此议案在参议院的通过需要大量的私下磋商与妥协。民主党前参议员多根（Bryon Dorgan）评价道：“参议院里什么都很难，但只有一件事情容易做，那就是让事情慢下来。参议院就是 100 个活人组成的刹车片。”

与众议院类似，参议院也有自己的委员会，不过参众两院的委员会并非一一对应，参议院内的委员会其数量和职能与众议院有所不同。

图 9：第 118 届国会参议院各委员会情况

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、营养和林业委员会	23	进行农业政策相关立法，出台对乡村发展的支持政策	黛比·斯塔波诺，1950年生，密歇根州参议员	约翰·伯茨曼，1950年生，阿肯色州参议员
拨款委员会	29	参议院最大委员会，负责所有政府拨款审议	帕蒂·默里，1950年生，华盛顿州参议员	苏珊·柯林斯，1952年生，缅因州参议员
军事委员会	25	对国防部进行财政支持和监督	杰克·里德，1949年生，罗德岛州参议员	罗杰·维克尔，1951年生，密西西比州参议员
银行、住房和城市事务委员会	23	制定银行业、价格控制、金融政策相关法律	谢罗德·布朗，1952年生，俄亥俄州参议员	提姆·斯科特，1965年生，南卡罗莱纳州参议员
预算委员会	21	制定联邦预算并监督其执行情况	谢尔登·怀特豪斯，1955年生，罗德岛州参议员	查克·格拉斯利，1933年生，艾奥瓦州参议员
商业、科学和交通委员会	27	制定跨国商业交易、科学技术政策等相关法律	玛丽亚·坎特维尔，1958年生，华盛顿州参议员	泰德·克鲁兹，1970年生，德克萨斯州参议员
能源和自然资源委员会	19	制定能源（包括核能）使用、土地开发等相关法律	乔·曼金，1947年生，西弗吉尼亚州参议员	约翰·巴拉索，1952年生，怀俄明州参议员
环境和公共工程委员会	19	监督环境保护落实情况并支持相关研究	托马斯·卡波，1947年生，特拉华州参议员	谢莉·卡波托，1953年生，西弗吉尼亚州参议员
财政委员会	27	制定税务、国债、政府收入等相关法律	罗恩·怀登，1949年生，俄勒冈州参议员	麦克·卡拉波，1951年生，爱达荷州参议员
外交委员会	21	制定和支持对外政策法律，对国务院举行听证会	鲍勃·梅内德斯，1954年生，新泽西州参议员	吉姆·瑞施，1943年生，爱达荷州参议员
健康、教育、劳工和养老金委员会	21	制定健康、教育、劳动保障等相关法律	伯纳德·桑德斯，1941年生，佛蒙特州参议员	比尔·卡西迪，1957年生，路易斯安那州参议员
国土安全和政府事务委员会	15	参议院主要调查和监督委员会，支持并监督国土安全部	加里·彼得斯，1958年生，密歇根州参议员	兰德·保罗，1963年生，肯塔基州参议员
司法委员会	21	监督美国司法部，提名行政和司法官员	迪克·杜尔宾，1944年生，伊利诺伊州参议员	林赛·格雷厄姆，1955年生，南卡罗莱纳州参议员
规则和行政委员会	17	制定参议院议事规则及部分国会行政规则	艾米·克劳布查，1960年生，明尼苏达州参议员	德布·菲舍尔，1951年生，内布拉斯加州参议员
小型商业与企业委员会	19	监督小型企业机构，制定相关扶持法律	本·卡丁，1943年生，马里兰州参议员	乔尼·恩斯特，1970年生，艾奥瓦州参议员
退伍军人事务委员会	19	承接劳动部职能，制定退伍军人保护相关法律	琼恩·特斯特，1956年生，蒙大拿州参议员	杰瑞·莫兰，1954年生，堪萨斯州参议员
老龄化委员会	13	对美国老龄化情况展开调查，没有立法权	鲍勃·卡西，1960年生，宾夕法尼亚州参议员	迈克·布劳恩，1954年生，印第安纳州参议员
国际麻醉品控制委员会	7	制定法律，寻求扩大国际合作，打击药物滥用和麻醉品贩运	谢尔登·怀特豪斯，1955年生，罗德岛州参议员	查克·格拉斯利，1933年生，艾奥瓦州参议员
道德委员会	6	制定并监督国会成员的行为准则	克里斯托弗·范恩斯，1963年生，特拉华州参议员	詹姆斯·兰克福德，1968年生，俄克拉荷马州参议员
印第安人事务委员会	11	制定以印第安人为代表的少数族裔保护相关法律	布莱恩·施阿茨，1972年生，夏威夷州参议员	丽莎·莫尔斯基，1957年生，阿拉斯加州参议员
情报委员会	17	监督美国情报机构，制定部分国家安全相关法律	马克·华纳，1954年生，弗吉尼亚州参议员	马尔科·卢比奥，1971年生，佛罗里达州参议员

数据来源：美国国会官网，东方证券研究所

不同于众议院中两党按照席位对比确定各委员会的人数比例，在参议院中，一般是由两党领袖通过协商的方式来确定各委员会的规模和两党人数比例。

举例而言，在 2012 年的选举后，民主党以 55 比 45 的优势掌握着参议院，而上一届国会中两党的席位比是 53 比 47，民主党多赢得了两个席位。参议院民主党领袖里德找到共和党领袖麦康奈尔，表示鉴于民主党在本届国会（第 113 届国会）参议院中多出了两个席位，因此里德提议，在老龄化、农业、预算、商业、对外关系、国土安全、小企业以及退伍军人事务这八个委员会中，将上届国会时上述委员会民主党只有一个席位的优势扩大到两个席位。

参议院规则根据委员会的职权大小及重要性程度将参议院内的委员会分为“超级 A 类”“A 类”“B 类”和“C 类”。

其中，拨款委员会、军事委员会、财政委员会以及对外关系委员会属于“超级 A 类”。参议员最多只能加入一个“超级 A 类”委员会，其次是“A 类委员会”（如能源和自然资源委员会、银行住房和城市事务委员会等）。如果参议员没有在“超级 A 类”委员会任职，那么他们可以加入最多两个“A 类委员会”，如果有“超级 A 类”的任职，那么只能加入一个 A 类。

B 类委员会（如规则委员会、小企业委员会等）也最多只允许加入一个，但 C 类委员会（如道德委员会、印第安人事务委员会等）则没有数量限制。在参众两院，负责监督和约束国会议员们行为准则的道德委员会都是最无人问津的委员会。

三、议案：从提出到成为法案

只有国会议员才有权提出议案，提出议案的议员被称为提案者（Sponsor），一个议案往往还有好些联署者（Cosponsor）。虽然只有议员能够提出议案，但任何人都能参与议案的起草。一般而言，议案有四种基本形式，其流程与法律效力也各不相同。

1. 议案（Bill）

大多数议员的立法建议都是以议案的形式呈现，根据提交和发起的初始院会不同，议案被定名为“H.R.”（众议院）或“S”（参议院），随后是根据其提交顺序而编制的号码，这个数字随着每两年一次的国会重新计算。在得到参众两院的通过和总统的签署后，议案会变为法律。**需要强调的是，任何议案，如果在两年一届的国会中未能表决通过，那么该议案的立法进程便自动终止。下一届国会的议员如果想重启该议案，则需要从头再来。**

2. 联合决议案（Joint Resolution）

联合决议案根据提出的院会不同被分为“H.J.Res”或“S.J.Res”。与议案一样，联合决议案也需要在两院通过并得到总统签署后，方能成为法律。不同于议案的包罗万象，联合决议案一般出现在特定领域，如：针对特定目的的单一拨款、对他国宣战以及提出宪法修正案。值得一提的是，**宪法修正案无须得到总统的签署，但需要五分之四的州同意，才能成为联邦宪法的一部分。**

3. 共同决议案（Concurrent resolution）

共同决议案以（H.Con.Res）或（S.Con.Res）的缩写出现，一般用来制定或者调整国会的规则，或表示参众两院对于某一事物共同的关切，如国会会期的调整、提交国会版本的年度预算案等等，一般都以共同决议案的形式呈现。共同决议案必须得到国会两院的一致通过，但无须总统的背书，因而不具备法律效应，**有些类似我国的行业自律规范。**

4. 单一决议案（Resolution）

根据提出院会的不同分为“H.Res”或“S.Res”。单一决议案只针对某一院的内部事务，既不需要另一院的通过，也不需要总统签署。例如，**第 118 届国会的第 11 号决议案（“H.Res.11”）就由现任众议院议长凯文·麦卡锡提出，其内容是要求在众议院内部建立“中国问题特别委员会”。决议案在今年的 1 月 9 日提出，在 1 月 10 日的众议院会议中全票通过。**

议案或联合决议案提出后，会被参议院的主持官员或众议院议长分配到相应的常设委员会进行审议，**议题的分配大有门道。**以一个涉及税收的立法为例，当参议员提出了一个关于调整税收的议案，理论上来说，税收相关的议案会被安排进参议院的财政委员会。但财政委员会的主席与提案的参议员早有嫌隙，而该议案涉及能源或者农业领域的税收调整，而提案的参议员的密友恰好在这两个委员会中担任要职，那么在实际的立法过程中，他可以想方设法绕开财政委员会，而将议案安排进能源委员会或者是农业委员会进行审议。

被分配进委员会的议案会再被分配进子委员会，也有一些议案会由委员会全体审议。委员会对于议案的审议通常有以下三个流程。

1. 召开听证会

在对议案正式审议前，首先会举行听证会，听取各方当事人的意见。出席听证会的证人包括议案的提出者、联邦政府官员、企业负责人或是法案所涉及领域的代表。**前些时候备受关注的 TikTok**

听证会便是美国国会这一立法流程的体现。听证会由美国众议院能源和商业委员会举行，针对 TikTok 的数据安全问题对 CEO 周受资展开问询。

听证会可以扩大普通民众对于立法的关注度，增强相关委员会的影响力和存在感，也为普通民众和受法案影响的当事方提供了一个申辩和自证的平台，进而探究相关立法的必要性和可行性。

2. 修订议案

在举行了听证会之后，相关委员会对议案进行调整和修订。修订的过程是艰难的博弈，各个利益集团都会借机游说国会议员，希望最后的法案对自身有利。因此，国会要求修订必须公开进行，除非是涉及国家安全等机密议题。参众两院下属各委员会在修订会议召开前的 24 小时前在网上公开本委员会的修订意见。而在网上公开的 24 小时内，委员会必须通过修正案，在 48 小时内要完成投票表决。

在完成了听证与修订之后，委员会将再次对修订后的议案进行讨论和表决。

3. 提交报告

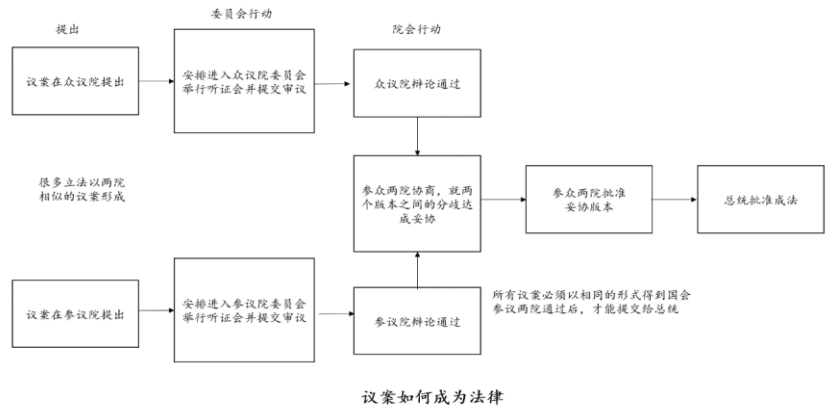
一旦委员会对于议案表决通过，那么议案就会交由院会进行审议。委员会要向院会递交报告，报告用来说明立法的目的以及各条款的相关情况。一项议案的内容可能长达数百页，且充满了专业又晦涩难懂的专业术语，而报告需要凝练和简明易懂。

在提交报告之后，议案就离开了委员会，进入院会进行讨论，议员们对议案的内容进行数小时的陈述和辩论。根据辩论的结果，议案起草人会对议案进行调整，最终交由院会表决。假如议案在众议院通过，参议院也会随即开始相关的立法流程，反之亦然。

在议案被交由总统签署前，该议案必须以相同的版本在参众两院得到通过。据统计，在所有最终成为法律的议案中，有 70% 的议案在参众两院是以相同版本通过的，有 20% 需要在单一院会进行修改后通过，只有 10% 的议案需要由参众两院组成协商委员会来进行协商。协商委员会的成员一般会从参众两院审议该议案的委员会中选取。

当议案在参众两院都获得通过以后，会从国会转到白宫，交由总统签署。一旦获得总统的签署，议案就正式生效，成为法律。而如果总统行使否决权，那么议案就重新回到国会，除非参众两院都能有三分之二的多数投赞成票，否则该议案就只能胎死腹中。实际运作中还有一种情况，即当总统并不认可某个法案，但又觉得不至于上升到行使否决权的时候，总统会搁置该法案，拒不签字。在这种情况下，当议案被呈交给总统十天之后（星期日不计算在内），只要总统不否决，该议案也自动生效。

图 10：议案成为法律的全过程



图片来源：东方证券研究所绘制

从 1789 年到 2012 年，44 位总统中的 36 位共动用了 2564 次否决权，而国会推翻总统否决的次數仅为 110 次，国会只有 4.3% 的概率能在总统行使否决权的情况下获胜。有鉴于此，虽然国会与白宫是相互制衡的关系，但在实际的立法过程中，总统可以以否决权作为威胁，使国会按照自己的意愿来推进立法。

四、白宫外交与国会外交

在冷战期间，参议院的对外关系委员会和众议院的外交委员会都令议员们趋之若鹜。这一时期，国会对外交议题非常关注，这两个委员会在对于越南战争的监督与调查以及处理与社会主义阵营的关系问题上都发挥了重要的作用。而在彼时，上述议题虽非内政，却也吸引了全体美国人的目光。加入这两个委员会意味着能在相关领域积极发声有所作为，进而为自己的议员生涯增光添彩。

在冷战结束之后的头十年里，美国民众对外交事务的兴趣大不如前，国会的关注点也开始聚焦于内政问题，外交议题在美国国内开始乏人问津，参议院的对外关系委员会和众议院的外交委员会变得门可罗雀。

进入 21 世纪，随着“9·11”事件的发生、中国的崛起以及俄乌冲突的爆发，国会又开始积极地介入外交事务。但国会外交与由总统主导的白宫外交又有显著的区别，这背后的根源是两者的民意基础不同。

总统由全美范围内的选举产生，因此也只有总统可以代表整个国家发言。因此，在实际的外交决策中，白宫往往更具全局视角，而科层制的运作模式也使得白宫更加审慎和理性。与此相反，议员的合法性来源于其选区内的选民，因此其决策会更加本位主义且感性。

从白宫的角度出发，一个事情对美国好，才能对某个州好；而对于一位州议员来说，一个事情必须首先该州对好，其次才谈得上对美国好不好。

可以通过两个案例来说明白宫外交与国会外交的不同之处。

1. 国会外交与白宫外交相比，更容易被民意所驱动，激情有余而理性不足。

去年八月，时任众议院议长佩洛西对中国台湾地区的窜访便是一个典型的案例。时值中期选举临近，当时民调普遍预计共和党将会在中期选举中掀起“大红潮”。在这一背景下，佩洛西决定孤注一掷，祭出“反华牌”，以此为自己谋取政治筹码。拜登曾亲自劝阻佩洛西，美国国防部、美

军印太司令部等也都曾向佩洛西阐述了此行的风险和可能造成的严重后果。但佩洛西将个人利益置于中美关系乃至美国的国家利益之上，一意孤行，对中美关系造成了极其恶劣的影响。

2. 国会外交更加地方本位主义，相对缺乏大局观，也更容易被利益集团影响和游说。

在美国朝野上下两党之间，遏制中国已是仅有的共识之一。2021 年底美国国会通过了涉疆法案，主要提出了两项制裁：

- (1) 一切新疆生产的商品，除非企业提供充足证据证明没有使用强制劳动，否则不得进入美国。
- (2) 与新疆有关联的商品，除非企业提供充足证据证明没有使用强制劳动，否则不得进入美国。

其中第一项制裁内容较好落实，美国海关只需要对发货地址和发货企业进行检查即可，且这一制裁的影响相对有限，新疆商品的主要出口地是欧洲，直接出口到美国的很少。

第二项制裁的影响较大，新疆是中国棉花的主产区，很多棉纺企业都用到了新疆棉作为原材料。除了棉纺企业，这一制裁对于中国的光伏企业也有很大的影响。但在实际操作中，美国海关如何能证明一项商品是否与新疆有关联呢？

对此，涉疆法案的原始版本中祭出了“杀手锏”：美国上市公司须向证券交易委员会提交该公司的供应链报告，由证券交易委员会披露给公众。

但在最终的版本中，法案删除了要求美国企业披露供应链的条款，原因是法案在参议院表决时，俄勒冈州的参议员和来自白宫官员对此提出了异议。

俄勒冈州参议员反对的真实原因在于，耐克公司的总部位于俄勒冈州，耐克是俄勒冈规模最大、纳税最多的企业，为两位参议员的历次竞选贡献良多。而耐克有庞大的供应链位于中国，耐克的产品大量使用新疆棉，其工厂里也不乏新疆籍的员工，一旦披露供应链，那么耐克的“中国制造”都将无法出口到美国，对耐克将是毁灭性的打击。为此，耐克花费了不少人力物力，专门对涉疆法案进行游说。除耐克以外，苹果和可口可乐等跨国公司也都参与了游说。

通过两篇报告，我们对美国国会参众两院分别进行了介绍。在可预见的未来，在中美关系等领域，国会的存在感势必不断增强。理解了国会运作的规则与逻辑，有助于我们更好地应对与决策。

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。