

国会为什么有两院

参议院和众议院，怎么选、做什么

金子

金子 著 · AI 辅助写作与逐章串行审校

导读

参议院和众议院，怎么选、做什么

同一个选民，为什么要把自己的声音送进两间会议室？一间有四百三十五个有表决权席位，另一间有一百席；一边两年全部改选，另一边六年一届、分批到期。这些数字很容易背下来，却不容易解释：为什么要这样？

本书从一个更小的问题开始：几个大小不同的社区合办一件事，究竟按人数投票，还是每个社区一票？人口多的地方怕少数人压过多数人，人口少的地方怕自己永远没有分量。美国联邦国会把两种考虑放进了不同议院，后面的选举方式、工作节奏和谈判困难，都能沿着这条线理解。

我们先跟着一张选票，看它怎样选出众议员和参议员；再跟着一项虚构的旧桥维修提案，看它怎样进入委员会、通过两院、送到总统桌上。途中会遇到几件看似矛盾的事：多数人赞成，程序仍可能失败；两个议院都通过，法案仍可能尚未完成；总统被弹劾，也可能仍然在任。

这些不是需要死记的例外。只要分清谁在投票、投的是什么、门槛怎么算，它们就能接回同一条因果链。最后一章把这套读法整理成五个问题，供你面对下一条国会新闻时使用。

本书以美国联邦制度为范围，不把其他国家或美国各州的两院混为一谈。制度资料核对至2026年9月9日；书中修桥、分区算票和党派席位情景是解释机制的假想例子，不是对真实事件的报道。各章末尾列有官方核对资料，具体州的选举细节仍须查看该州当期规则。

读完之后，你不必认为两院制最好，也不必觉得它低效得一无是处。你只需要能够回答：**从选民的意见到全国的决定，中间究竟经过了谁，为什么还需要下一道同意？**

第一章 · 同一张地图，两种数法

假设十个社区合建一座水库。一个社区住着十万人，另一个只有一千人。开会时，大社区说：每个人都要喝水，当然应当按人数投票。小社区说：那你一个社区就能替我们全部做主，为什么还要我们加入？双方都说自己要公平，却在数不同的东西。

理解美国参议院和众议院，可以从这道难题入手。本书谈的是美国联邦层级，别的国家即使也使用这些名称，选法和权限也可能完全不同。美国许多州还有自己的两院，它们也不是这里要讲的联邦国会。

先弄清这两间会议室属于哪里

国会，就是美国联邦层面制定法律的议事机关，英文叫 Congress。它由参议院和众议院组成。总统领导行政部门，负责执行法律；法院审理案件、解释适用法律。这些机构有相互制约的办法，但不是总统下面三个不同级别的办公室。

两院制，就是把立法机关分成两部分。一般联邦法案需要两院分别同意相同文字，才进入总统处理的环节。因此，众议院通过一项法案，不等于国会已经完成立法；参议院也不能像上级领导那样，签个批示就替众议院作决定。

有人把参议院叫“上院”、众议院叫“下院”。这很容易让中文读者想到上下级。更实用的理解是：它们是两个各有入口、各有表决程序的机关。普通立法有两道必须分别打开的门，而不是一扇大门带着一扇小门。

按人头，还是按成员州

联邦，可以先理解成各州与全国政府按宪法分担权力的组织方式。美国建国时，规模不同的州必须就全国政府怎样成立达成协议。人口多的州希望人口在代表席位上体现出来，人口少的州担心自己在新政府里失去分量。

1787年的制宪会议接受了后来常称为“大妥协”的安排：众议院的州际席位分配与人口相联系；参议院每州同样有两席。今天美国有五十个州，因此参议院共有一百席。众议院则有依法固定的四百三十五个有表决权席位，各州至少一个。

这不是同一份民意复制两遍。众议院把人放到人口地图上，参议院先把地图切成州，再给每个州同样的席位数。人口大州会有更多众议员，却不会因此得到第三位参议员。小州在参议院的相对分量因此更大。

大白话

众议院问：这些地方住了多少人？参议院问：这些地方是几个州？同一张地图，换了数法，就会得到不同的政治力量分布。

一个选民的三位议员

假设你是一名居住在某州、具有投票资格的公民。一般来说，你居住的国会选区选出一位联邦众议员，整个州选出两位联邦参议员。你与同州另一个选区的人，众议员可能不同，参议员则相同。只有一名众议员的州，其众议员的选区就是全州。

这里的“两位参议员”也不是一位代表执政党、一位代表反对党。两席各自选举，同一个党完全可能同时拿走，也可能分别归不同党。制度给州两张椅子，不替政党预先分椅子。

这个便于入门的“三位”图景还需要边界：华盛顿哥伦比亚特区和美国属地的国会代表安排不同，不能把它们当成第五十一个州套入上述公式。众议院另有不拥有全院最终立法表决权的代表；他们不算在四百三十五席之内。

妥协解决了什么，又留下什么

两种数法让不同规模的州有了共同参与的安排，却没有消灭关于公平的争论。参议院每州平等，意味着不同州选民平均分摊到的席位权重不同。众议院更贴近人口规模，也仍会受到选区边界、人口流动和选民投票行为影响。

因此，不必把这套设计想象成毫无代价的精密机器。它把“能够形成共同决定”和“不能让一方轻易决定一切”放在一起，得到的是一种妥协。需要第二个议院同意，可能逼出协商，也可能使必要的改变迟迟发生不了。

还有一个历史提醒：建国时谈“代表人民”，并不意味着所有成年人都有平等选举权；奴隶制还扭曲了最初的人口计席安排。本书解释今天的主要运行规则，不把当年的妥协包装成已经实现普遍平等的故事。

现在可以把贯穿全书的问题说清楚了：**同一个社会的意见，经过两种代表方式和两套表决程序，怎样变成全国必须遵守的决定？** 第一步不是背谁更厉害，而是看看那四百三十五张众议院椅子，究竟怎样由选票坐满。

核对资料

美国参议院《About the Senate and the Constitution》：

<https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution.htm>；美

国众议院《The House Explained》：<https://www.house.gov/the-house-explained>。规则

核对日期：2026年9月9日。

第二章·众议员是怎样选出来的

你搬了家，仍住在同一个州，却发现选票上的众议员候选人换了一批。这未必是有人退选，很可能只是你跨过了一条国会选区边界。美国联邦众议员的选举，首先是一项地理规则：你住在哪里，决定你能参与哪一场比赛。

先分椅子，再画边界

席位分配，是把众议院四百三十五个有表决权席位分给五十个州。美国每十年进行一次人口普查，据此重新计算。各州至少得到一席，其余按法定方法分配。一个州人口增长，不一定多得一席；关键还在于它相对其他州增长得怎样，因为总椅子数没有随之增加。

这一步数的是用于分席的人口，不是那一年有多少人投票。孩子不能投联邦选票，也计入人口；居住人口与有资格投票的人口不是同一个集合。议员代表的是一个地方的人，选出议员的则是其中具有资格并实际投票的选民。

划分选区，是接下来的另一件事：一个州拿到几席，就划成相应数量的国会选区，每区选一人。只有一席的州直接以全州为一个选区。同一州各国会选区的人口原则上须尽可能相等，同时还要遵守其他适用法律。谁画地图因州而异，可能是州议会，也可能有专门委员会参与，争议还可能进入法院。

所以“这个州增加一位众议员”和“这个州重画选区”不是同一句话。前者决定有几块拼图，后者决定每块怎样切。即使椅子数不变，人口迁移也可能要求调整边界。

一条线怎样改变结果

做个纯粹用于理解的算术实验：一个小地方有十五位选民，九位支持甲党，六位支持乙党，要分成三个各五人的区。若每区都是三甲二乙，甲党会赢下三席。若第一、二区各是二甲三乙，第三区是五甲零乙，乙党反而赢两席。总票数仍是九比六。

这个玩具例子没模拟真实地理和法律约束，却揭示了一个真实机制：**按区选一人，先把选民怎样分组，会影响票数怎样转换为席位**。全国众议院总得票领先，不保证席位一定领先。选民自然聚居也会产生这种效果，不能只看结果不成比例就断定有人违法。

杰利蝾螈，是对操纵选区边界以谋取政治优势的常用称呼。可以把它理解为比赛开始前先改分组。具体地图是否合法，要看适用的联邦与州法律、地图事实和法院判断；一个词不能代替逐案分析。

候选人怎样进入最后一轮

初选，通常是正式大选前筛选候选人的比赛。常见安排是各党选出自己的候选人，再进入普选，但各州规则并不完全相同。有的初选把不同党候选人放在一起筛选；独立候选人也可能依法进入选票。

普选，这里指最后决定议席归属的选举。多数地方采用得票最多者胜出的办法，不必然要求超过百分之五十；另一些地方有决选，即按规则再举行一轮选举，或采用排序投票安排。排序投票就是让选民排出候选人偏好，再按规则逐轮计算。不能把“全国都选同一种议员”误解为“全国每一个计票细节相同”。

参选众议员的宪法基本资格包括至少二十五岁、成为美国公民至少七年、当选时居住在所代表的州。宪法没有要求必须住在所竞选的那个国会选区。这是资格底线，至于选民愿不愿意支持一位区外候选人，是另外一个政治问题。

两年一次，不是只换一半

众议员任期两年，四百三十五席每两年全部进入定期选举。连任的人可能很多，但每张椅子都要重新获得授权。美国国会议员目前没有联邦层面的任期届数上限，因此“两年一届”不等于“只能干两年”。

总统任期四年，因此国会选举一次与总统选举同年，下一次落在总统任期间。后者就叫中期选举，意思是总统任期中途的选举，并不是临时抽查，更不是提前重选总统。众议院在这两种年份都全部改选。

如果众议员辞职或去世出现空缺，补位须通过选举，不能由州长直接任命一个人坐上去。这与下一章要讲的参议院不同。补选选出的议员通常完成剩余任期，不能把一次补位理解为重新启动所有议席的两年时钟。

众议院的链条是：人口决定州有几席，边界决定谁和谁一起投票，选举决定谁坐这一席，两年后再问一次。

这条短时钟让议员频繁面对选民，也让筹款、竞选和选区回应占据大量时间。它不保证每个人都温和，只保证他们很快又要接受自己选区的检验。那为什么另一院要给六年，而且不一起换？答案藏在对“连续性”的另一种选择里。

核对资料

美国人口普查局《About Congressional Apportionment》：

[https://www.census.gov/topics/public-sector/congressional-](https://www.census.gov/topics/public-sector/congressional-apportionment/about.html)

[apportionment/about.html](https://www.census.gov/topics/public-sector/congressional-apportionment/about.html)；USAGov《Congressional elections and midterm

[elections](https://www.census.gov/topics/public-sector/congressional-apportionment/about.html)》：<https://www.usa.gov/midterm-elections>；阿拉斯加选举部门《Election

[Information](https://www.usa.gov/midterm-elections)》：<https://www.elections.alaska.gov/election-information/>。宪法第一条第

二款规定众议员资格与空缺选举。

第三章 · 参议员为什么一千六年

两位参议员都代表同一个州，为什么今年选票上只出现其中一个席位？另一位是不是不用选？如果你刚懂得众议院每两年全部改选，这个现象会显得奇怪。参议院给出的回答是：两张椅子属于同一个州，却不共用一只闹钟。

选票覆盖全州，席位分别争夺

今天，联邦参议员由本州选民直接选举。每州两席，每席任期六年。全州符合资格的选民参与该席位的选举，而不是把州切成东西两半，各选一名。大城市和乡村的选民会进入同一场全州比赛。

候选人通常先经历提名或初选，再参加决定席位归属的选举，具体办法受州规则影响。参议院与众议院一样，不通过总统选举中的选举人团，也就是那套由各州选举人投票决定总统、副总统的制度。参议员是议员，不是选总统的选举人。

同州两席是两个职位，不是一次投票把第一名和第二名同时送进国会。因此，不存在制度保证的“第一大党一席、第二大党一席”。两席可以都归同一个党，也可以分别归不同党，甚至出现独立人士。

宪法对参议员的基本资格要求是至少三十岁、成为美国公民至少九年、当选时居住在所代表的州。年龄与公民年限比众议员高，并不意味着参议员是众议员升职后的身份；一个人不必先当众议员，才能竞选参议员。

六年任期为什么还每两年选

把一百个席位分成三批，分别是三十三、三十三和三十四席。这三批称为参议院的组别，可以把它理解为轮到哪一年到期的日历标签。每两年只有其中一批进行定期改选，所以常见说法是“约三分之一”。

假设某州甲席在第零年改选，下一次定期改选就在第六年；乙席属于另一个组别，可能在第二年或第四年轮到。甲席获胜者并不会因为乙席后来换了人就提前卸任。国会每两年进入新一届，参议员的六年任期仍照自己的时钟继续。

这也解释了为什么不同年份参议院选情不能只看全国情绪。假如一个党今年主要防守自己很难赢的州，即使全国支持率变化不大，也可能承受很大压力；两年后换一批州，难度又不同。真正摆在选票上的只是那一批席位，不是全体一百席。

大白话

众议院每两年把全部椅子拿出来重新选；参议院每两年只拿出约三分之一。六年是每张椅子的周期，两年是每批比赛之间的间隔。

原来不是由选民直接选

最初的宪法安排，是由各州立法机关选出联邦参议员。州立法机关就是负责制定州法律的州议会。这个设计让州作为政治单位直接参与联邦权力结构，但也出现过州议会争执不下、席位长期空缺等问题。

1913年获批准的第十七修正案，也就是后来加入宪法的一项修改，把参议员的选举改为由本州人民直接进行。今天如果看到旧宪法正文里“由州议会选出”的表述，还要继续读修正案，不能停在原来的条文。

改变选举入口，没有改变每州两席。因而今天的参议员既向本州选民争取支持，又仍处在州与州席位平等的结构里。“代表州”不等于必须听州长指挥，更不等于州议会可以随时把他换掉。

闹钟中途坏了怎么办

如果参议员去世、辞职或被开除，席位可能在六年到期前空出来。第十七修正案允许州立法机关授权州长作临时任命，直到选民按州法规定的安排选出继任者。是否可以任命、何时补选、任命有何限制，必须看该州的具体法律。

因此，新闻说某人“获州长任命进入参议院”，并不与“参议员直选”矛盾。一个说常规授权来自选举，一个说出现空缺时如何过渡。不能由这个例外推导出所有参议员都由州长挑选，也不能把每个州的补位程序都想成完全一样。

特别选举，就是为填补空缺等特定需要举行的选举。它可能与定期选举安排在同一天，所以某年参议院实际举行选举的席位会多于常规的一批，同州两席也可能同时出现在选票上。但那仍是两场分别对应不同席位与任期的比赛。

六年与错期改选使参议院保有较强连续性，一次选举通常不会直接改选全部成员。这是制度效果，不能进一步保证参议员一定更理性、更中立，或比众议员更有能力。规则决定他们面对什么激励，不替他们决定品格。

两院怎样产生，现在已经清楚。接下来更有意思：议员带着选票进了国会，为什么不能直接举手，把自己承诺的事全部办成？还要看谁安排会议、谁写具体条文，以及一项提案有没有机会出现在全院面前。

核对资料

参议院《Qualifications & Terms of Service》：

https://www.senate.gov/senators/qualifications_termsofservice.htm；《Landmark Legislation: Seventeenth Amendment》：<https://www.senate.gov/about/origins-foundations/senate-and-constitution/seventeenth-amendment.htm>；《Filling Vacancies》：<https://www.senate.gov/about/origins-foundations/electing-appointing-senators/vacancies.htm>。

第四章 · 赢了选举，为什么还说了不算

假设一位新当选的众议员带着承诺来到华盛顿：要让危险的旧桥尽快得到维修。她已经赢了选举，为什么不能在第二天提出主意，第三天投票，第四天开工？因为赢得一个席位，只给了她参与决定的资格，没有把整座国会交给她。

全院表决之前，有很多小房间

委员会，是国会按领域分工的小组。农业、军事、交通等问题，不可能都由几百人从零研究。有关议员和工作人员先在对应小组里看资料、问问题、修改条文，再决定是否把提案推进给全院。

旧桥该修，这句话容易同意。桥梁危险程度由谁测？全国的钱按人口分，还是按损坏程度分？州和地方要不要出配套资金？这些问题一旦落到文字，利益分歧就会出现。委员会的重要性，不只是让讨论变快，而是把一句口号变成能够执行、也能够追责的规则。

听证会，可以理解为正式请人说明情况并接受询问。委员可能请行政官员、研究者、行业代表或受影响的居民作证。听证能够收集信息、检验说法，也可能成为政治展示。电视上最热闹的几分钟，并不等于立法工作的全部。

逐条审议，英文常叫 markup，指委员讨论并修改提案文字的环节。把“可以补助”改成“必须补助”，或者把适用期限从五年改成一年，看似几个字，花钱方式和执行责任却可能大变。真正的争论常发生在这些不适合做短视频的地方。

有权投票，还得有机会投票

议程，就是先处理什么、何时处理、按什么程序处理的安排。国会时间有限，待处理主意远比可用时间多。一项提案没被排上全院表决，并不能直接说明大多数议员已经投票反对；也可能是委员会没有推进，或领导层不愿安排。

众议院的议长，是全院选出的领导职务，通常来自多数党，对议程和组织运作有重要影响。选民在选区选议员，议员再选议长，并不是全国选民另投一张“议长票”，也不是总统任命议长。

多数党通常拥有委员会主席职位及议程上的优势。众议院规则委员会常为具体法案提出辩论时间、哪些修改可以拿来表决等安排，再由全院按程序处理。这样，人数较多的众议院也能组织相对有边界的辩论。

参议院的日常立法议程则主要由多数党领袖协调推动。副总统在宪法上担任参议院议长，但通常不是每天替参议员安排立法工作的那个人。副总统可以在参议院票数相等时投决定性的一票；这也不意味着他平时拥有一张与普通参议员相同的常规票。

多数党不是自动售货机

假设众议院席位坐满，一个党拥有二百二十席，另一个有二百一十五席。如果全体对某项普通议案投赞成或反对票，前者只要有三人转投反对，就只剩二百一十七票，议案无法靠本党独力通过。这是算术，不需要等到反对党成为多数。

党内为何会分歧？同党的城市议员与乡村议员可能面对不同产业；有人所在选区竞争激烈，有人更担心下次初选；有人坚持控制支出，另一些人急着把项目带回家。党派标签会组织合作，却不能抹去这些不同约束。

党鞭，就是协助党内点票、沟通和争取支持的领导角色。这个名字听起来像拿着鞭子下命令，实际工作里很重要的一部分是提前弄清：到底缺谁的票，对方为什么不答应，改哪一条可能达成协议。

大白话

多数党的优势，是更容易决定谈什么、怎样谈；要让具体文字过关，仍得凑够那一次所需的票。

不开会的时候，也在干什么

议员还要监督行政部门，看法律和经费有没有被正确执行；接触选民与利益团体，了解政策后果；通过办公室帮助居民向联邦机构询问案件进度。这类帮助常叫选民服务，意思是协助沟通办事，不是替居民获得法律之外的特殊待遇。

例如一项联邦申请长期没有回音，议员办公室可能代为询问。但它不能保证审批通过，更不能代替法院作判决。国会议员也不是选区市长：他可以推动修桥制度和资金安排，不负责亲自指挥施工队铺路。

到这里，那位新议员的困难就具体了。她需要找到合作者，把承诺写成提案，推动委员会处理，争取领导层安排，还要维持支持票数。即使这一整段成功，她仍只打开了一院的门。下一章让这座假想旧桥继续往前走，看看第二院和总统怎样改变它的命运。

核对资料

众议院《Committees》：<https://www.house.gov/committees>；众议院规则委员会《About》：<https://rules.house.gov/about>；众议院道德委员会《Overview》关于选民服务的说明：<https://ethics.house.gov/manual/overview-5/>；参议院《Traditions of the United States Senate》：
<https://www.senate.gov/reference/resources/pdf/Traditions.pdf>。

第五章 · 一项主意怎样变成法律

继续上一章的虚构例子：一位众议员希望建立旧桥维修补助计划。她与同事争取到足够支持，众议院终于表决通过。当地新闻立刻写“修桥方案获通过”。如果居民理解成钱已经到账、明天可以施工，就跳过了几道关键步骤。

先把主意装进一份文字

法案，就是提交国会考虑、希望成为法律的正式文本。竞选承诺、记者会讲话、总统的政策愿望，都不自动等于法案。通常要由议员正式提出，再进入国会程序。众议院法案常见编号以 H.R. 开头，参议院法案常见编号以 S. 开头；编号说明它从哪里提出，不说明谁比较重要。

总统可以提出政策要求、与议员协商，行政部门也能参与提供文本意见，但总统不是在两院里亲自投票的议员。反过来，议员提出法案也不代表该法案一定会进入委员会实质审议，更不代表一定得到全院表决机会。

为看清主线，先假设这份修桥案已经走完委员会与众议院的相关程序，获得通过。本章省略不同法案的程序岔路，只追踪一个必须满足的条件：最后送到总统面前的，得是两院接受的同一份文字。

两院同意“修桥”，还不够

参议院读完众议院版本，说修桥可以，但应减少补助总额，并提高最危险桥梁的优先次序。于是参议院通过了修改版。此时两院都投了赞成票，为什么事情仍没结束？因为它们赞成的是两件不完全相同的事。

把它想成两个人签合同：一份写付款十万元，另一份写六万元，即使两人都说“我签了”，也还没有对同一承诺达成一致。**两院同文，是对可执行条款达成一致，不只是对一个政策标题表示支持。**

解决办法可以是众议院接受参议院修改，也可以继续互送修改意见。两院还可能成立两院协商委员会，也就是派出成员谈妥差异，再把共同方案送回两院分别批准。它不是每份法案必经的固定房间，也不能自己替两院作最终决定。

只要其中一院继续拒绝对方版本，普通立法就停在这里。两院权力在这一点上是对称的：参议院不能因为名称像“上院”就命令众议院照收，众议院也不能因为人数更多就把两院票数合并起来算。

到了总统桌上，还有三种方向

两院最终通过相同文本后，法案送交总统。最容易理解的是签署：总统签字，法案成为法律。但法律写明的生效日期可能在以后，具体项目也还可能需要行政细则和资金安排；成法并不总等于明天立刻执行。

总统还可以作否决，也就是把法案连同反对意见退回国会。国会若要推翻否决，两院都必须分别达到出席并投票者三分之二的赞成，在满足法定人数的前提下才行。法定人数就是这个机关能够正式办事所需的最低出席人数。不能一院达到三分之二、另一院只有普通多数，就凑成一个“国会平均数”。

还有不签也不退的情况。宪法给总统十天，星期日不计。若这段时间过去，国会仍允许法案退回，总统没有签也没有否决，法案仍可成为法律。若国会休会造成无法退回，总统不签署就可能使法案不能成法，这叫口袋否决。不是随便遇到一个周末或短暂休会，就自动产生口袋否决；关键是休会是否阻止退回。

大白话

普通法案的核心路线是：一院同意、另一院同意同一文本，再完成总统处理。总统反对时，两院还各有一道更高门槛可以跨过去。

谁想改变，谁要凑齐同意

这套程序有一个不对称后果：要改变现有法律，通常需要许多关键参与者同意；要阻止某项改变，卡住其中一道必要程序就可能足够。因此，现状有时能够继续，并不是因为大家重新投票赞成现状，而是因为没有一个替代方案凑齐所需支持。

旧桥提案的支持者可能接受较小补助，换取参议院与总统同意；也可能坚持原方案，让整件事停住。这不是流程图之外的杂音，正是多道同意要求产生的谈判。制度一方面防止仓促改变，另一方面也让拖延和相互归责更容易。

不过，不要把这条路线用于国会的一切动作。某院安排自己的内部事务，不需要另一院或总统签字；总统人事提名的确认，也不是两院共同通过普通法案。第七章会说明这些不同入口。读新闻前先判断它到底是“立法”，还是另一种权力动作。

我们的修桥法案现在终于走到总统面前，算是看清了主干。可现实新闻里，参议院明明有五十一位议员支持，为什么还可能没法进入最终表决？这就得把“讨论能否结束”和“内容是否通过”拆成两张不同的选票。

核对资料

美国国会图书馆《The Legislative Process: Resolving Differences》：

<https://www.congress.gov/legislative-process/resolving-differences>；《Presidential Actions》：<https://www.congress.gov/legislative-process/presidential-action>。总统处理与否决规则见美国宪法第一条第七款。

第六章 · 多数赞成，为什么还过不了

会议室里一百个人，五十一人赞成修桥，四十九人反对。按照最熟悉的多数表决办法，事情应该通过了。可如果会议规则允许继续辩论，而停止辩论需要另一道更高门槛，五十位支持者就可能暂时没有机会对“是否修桥”投最终一票。

这就是看懂美国参议院新闻的重要分界：一张票可能决定提案内容，另一张票决定程序能不能继续。两次表决的赞成者不必完全相同，所需票数也不一定相同。

先问投的到底是什么

简单多数，在这里指满足法定人数等条件后，投票者中赞成票超过反对票。普通法案最终通过通常适用这个门槛。所以如果一百位参议员都投赞成或反对，五十一票一般足够；若五十比五十，副总统可以投票打破平局。

但参议院有较宽的辩论空间。冗长辩论，常用英文 filibuster 指称，是通过延长辩论或其他程序手段阻挠、拖延事项处理的做法。经典画面是一个人长时间讲话，现代实际运作却不必总有人昼夜站着说话。只要阻挠威胁让多数方无法按通常安排推进，就能影响议程和谈判。

终止辩论，英文 cloture，是启动规则规定的限制，让辩论走向结束的程序。对通常立法事项，现行一般门槛是依法选出并宣誓就职参议员的五分之三；一百席齐备时就是六十票。这不是宪法写死的“所有法案通过线”，而是参议院处理辩论的一项规则。

启动终止辩论也不必然意味着当场投最终票，后面还可能有规则允许的辩论时间及程序。本文不逐一列出这些时限，只抓住读新闻最需要的区别：程序推进成功，与法案内容最终成功，是两个阶段。

五十五票为什么也能输

假设一百席齐备，某次终止辩论表决得到五十五票赞成、四十五票反对。赞成者显然更多，但没有达到六十票，因此这一次程序动议失败。新闻若只写“参议院五十五比四十五否决修桥”，会让读者误以为多数人反对修桥内容。

更准确的追问是：这是不是终止辩论的表决？失败后能否重新谈判、修改或再安排？不能从一张程序票直接读出每位议员对最终政策的全部态度。有人愿意让法案进入最终表决，却准备在最终

表决时反对；也有人借程序票迫使对方先修改条款。

反过来，副总统也不能把五十九张参议员赞成票“补成六十票”。那时不是五十比五十的平局，而且六十票门槛计算的是符合规定的参议员。不同门槛不是能随意互换的筹码。

大白话

别只记住“参议院要六十票”。先问：这是在关上辩论的门，还是已经在决定法案内容？

为什么有时又只需要多数

第一种情况是有关方面同意推进，没有必要靠六十票强行结束争议。第二种情况是事项适用特别规则。例如现在总统提名的终止辩论适用多数门槛，这来自后来形成的参议院先例，不能照搬普通立法的六十票说法。

还有新闻里经常出现的预算协调程序：按照国会预算安排，对指定的收入、支出或债务限额相关法律作调整的一条特殊立法通道。它在参议院的辩论时间受到限制，因此符合规则的协调法案可以通过简单多数推进和最终通过，而不必按通常方式突破冗长辩论。

这不等于给法案标题加上“预算”两个字，就能把任何政策装进去。参议院的伯德规则，是排除协调法案中不符合要求内容的一套限制。例如，某条款的预算影响如果只是非预算政策变化的附带结果，就可能受到挑战。豁免相关限制通常又需要五分之三支持。

想象修桥方案一边安排资金，一边塞入与预算联系不足的全国性监管改写。资金部分能否走协调通道，取决于授权指令与具体规则；监管部分更不能仅靠“执行也要花钱”就自动合格。规则审查要看文字与效果，不看起草者给它贴什么标签。

慢有价值，也有成本

较高的程序门槛可能迫使多数方争取跨党支持，减少狭窄多数对规则的反复改动；也可能让少数方长时间阻止得到广泛支持的改革。这两种效果都来自同一套程序，不能只挑自己喜欢的一面解释。

众议院的辩论安排通常更受多数方控制，参议院则往往给予少数方和个别议员更多拖延空间。但这不是“众议院所有事都五成、参议院所有事都六成”的乘法口诀。不同事项各有门槛，规则与先例也会变化，本章按2026年9月9日核对的规则解释。

下一步要换一个维度：除了共同立法，两院还握着哪些不相同的权力？总统选一个部长、签一项条约，或者被指控严重失职时，刚才的普通法案路线就不够用了。

核对资料

参议院《About Filibusters and Cloture》：<https://www.senate.gov/about/powers-procedures/filibusters-cloture.htm>；《About Voting》：<https://www.senate.gov/about/powers-procedures/voting.htm>；国会研究处《The Budget Reconciliation Process: The Senate's "Byrd Rule"》：https://www.congress.gov/crs_external_products/RL/PDF/RL30862/RL30862.18.pdf。

第七章·钱、人和追责，谁握哪把钥匙

两院都制定法律，是否意味着职责完全一样？可以把它们想成共同管理一栋大楼的两把钥匙：许多房门需要两把一起转动，但有些房间只交给其中一方处理。最容易混淆的，就是钱、人事、对外条约和弹劾。

钱怎么收、怎么花，是两件事

宪法规定，筹集收入的法案应当从众议院提出，但参议院可以像处理其他法案一样提出或同意修改。这常被概括为众议院有“钱袋子权”，可若由此理解成众议院可以独自定税、参议院不能碰税法，就走远了。

这里的特殊性是起点，不是终点。符合这一宪法分类的收入法案从众议院起源，最终仍要两院同意相同文字，并进入总统处理环节。“涉及钱”也比“筹集收入的法案”范围广，不能把所有带金额的法案都粗略塞进同一条规则。

拨款，是通过法律给予政府从国库使用资金的权限。两院都参与拨款立法。政府想开展某个项目，需要相应法律依据与可用资金；一名议员宣布支持修桥，不代表国库就能凭他的讲话付款。

若某些依赖年度拨款的活动没有及时获得新的资金权限，可能出现政府停摆，即受影响的部分联邦活动依法暂停或缩减。并非所有联邦活动都同时停止，因为不同活动的资金来源、持续性授权和例外安排不同。两院在拨款上谈不拢，影响可能直接落到服务与工作人员身上。

总统选人，参议院把关

提名确认，是参议院对总统提出的某些任职人选表示同意的程序。部长、最高法院大法官、许多其他联邦法官和大使，是常见例子。通常会先交有关委员会审查，有的举行听证，再交全院处理。

众议院不对这类总统提名进行同样的确认表决。总统有权提出人选，参议院则可以同意、反对，或者不推进；参议院自己不能另挑一个人，直接要求总统照着任命。这把人事选择分成了提出和同意两个环节。

也不是每个联邦工作人员都要过参议院。宪法与法律对不同职位有不同任命安排；临时代理职位又有各自规则。读到“总统任命某人”时，应先确认究竟是哪一种职位，而不是把所有行政人员都

想成需要一百位参议员面试。

在参议院适用的通常确认表决中，简单多数可以决定结果。这解释了为什么参议院多数地位对总统的人事安排特别重要。但同党议员仍可能不支持个别人选，不能把“同党控制参议院”直接换算成“所有提名自动通过”。

条约不是一份普通法案

宪法意义上的条约，是总统与外国缔结国际约定的一条特定法律路径，需要出席参议员三分之二同意。准确地说，参议院提供对批准条约的建议与同意，正式批准由总统完成。常说“参议院批准条约”便于口语理解，却省略了最后这个角色区别。

众议院不参加这项参议院同意表决。不过条约实施如果还需要国内立法或拨款，众议院就可能在那些环节参与。并且美国的国际协议并不全部走宪法条约这条路，还有其他法律形式；不能看到“与外国达成协议”就立刻断定必须有三分之二参议员赞成。

弹劾为什么不等于下台

弹劾，是众议院对总统、副总统或适用的联邦文职官员提出正式指控的程序。众议院以简单多数通过弹劾条款，意味着众议院已经正式提出指控、形成弹劾案，并不意味着已经由参议院认定有罪和免职。

下一步由参议院审理，定罪需要出席参议员三分之二同意。若一百位全部出席，需要至少六十七票；不能背成任何情况下都固定六十七票。在对总统的弹劾审判中，由最高法院首席大法官主持，不是让副总统主持决定总统能否继续任职。

对仍在任的官员，参议院定罪会导致免职，还可能另行决定禁止担任某些联邦公职。弹劾审判不是普通刑事审判，参议院不会在这里判监禁；是否存在刑事责任，要走另一个司法程序。两种程序处理的责任和后果不同。

大白话

众议院负责正式指控，参议院负责审理并决定是否定罪。看到“被弹劾”，先别自动翻译成“已下台”。

把钥匙放回正确的锁孔

现在可以按动作认人：普通立法和拨款主要靠两院共同完成；收入法案有众议院起源要求；特定总统提名与宪法条约的同意权在参议院；弹劾由众议院指控、参议院审判。两院也都能通过各自委员会开展与职责相关的监督调查。

这张分工图告诉我们，“谁更有权”不是一个脱离事项的排名。你想改税法，就不能忽略众议院；你想确认大法官，就要看参议院；你想让在任总统因弹劾被免职，两院的不同环节缺一不可。理解国会，需要先说清你究竟想让它做什么。

核对资料

众议院《The Power of the Purse》：<https://history.house.gov/Institution/Origins-Development/Power-of-the-Purse/Power-of-the-Purse/>；参议院《About Treaties》：<https://www.senate.gov/about/powers-procedures/treaties.htm>；《About Impeachment》：<https://www.senate.gov/about/powers-procedures/impeachment.htm>；《Nominations: A Historical Overview》：<https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Nominations.htm>。

第八章·用五个问题读懂国会新闻

假想明天早晨你看到三条标题：“甲党赢得国会选举”“参议院多数支持却未通过”“总统被众议院弹劾”。读到这里，你已经知道它们都可能省掉了关键部分。最后一章把前面的知识装成五个问题，让你以后面对新事件，也能自己找到缺的那一块。

第一问：说的是哪一个机关

“国会选举获胜”可能指众议院翻转，也可能指参议院翻转，还可能只是比上次多赢几席。先把两院分别列出来，别让“国会”这个总称抹平差异。一个党完全可能控制众议院，另一个党控制参议院；总统又可能属于其中一方。

分立政府，在美国政治讨论里通常指总统与国会至少一院由不同党控制的状态。它增加跨党协商的需要，却不意味着所有事情绝对停住。双方可以在部分议题合作，也可以在某些问题上拒绝让步。

如果新闻讲的是州议会，先把本书的联邦规则放一边。州议会的任期、规模和权力不是联邦两院的缩小复印件。名称相似，不能替代对机构层级的确认。

第二问：这一轮到底选了哪些席位

众议院定期选举每两年全部改选，参议院通常只有一组、约三分之一改选，空缺特别选举另算。于是“这一年选民改变了态度”，并不意味着参议院一百席都立即接受了一次同样的测试。

接着看地理单位。众议员按国会选区选，参议员按全州选。一个党在全国总得票增加，可能集中在本来就稳胜的地方，也可能足以翻转若干竞争激烈的席位。席位归属依赖一场场具体比赛，而不是把全国票数直接按比例切成椅子。

这也使“民意”至少有几种不同读数：全国调查、某州选民态度、某选区结果，以及这一批实际改选席位的输赢。它们可能相互印证，也可能出现差异。先看取样与比赛单位，才能知道一个数字究竟在说谁。

第三问：事情走到哪一步

一位议员提出方案、委员会通过、某院通过、两院接受同文、总统签署，是不同阶段。新闻里都可能出现“推进”“获批”“过关”，但距离实际成为法律还差多少，需要顺着动作找。

回到修桥例子。如果只在委员会通过，接下来可能还要全院安排；如果参议院修改了众议院文本，就要解决文字差异；如果已成法，还要看生效日期、资金权限与执行安排。理解阶段，可以让人既不低估进展，也不把中途里程碑当成终点。

国会官方网站的法案页面会列行动记录 and 不同文本版本。查看时要核对届次与编号，因为不同届次的相同编号可能是完全不同的提案。把旧版本中的一句话，当成最后法律仍保留的内容，也是一种常见误读。

第四问：这一票需要多少票

先看事项，再看程序，最后看分母。普通法案最终表决一般需要简单多数；通常立法的终止辩论，在一百席齐备的参议院常需六十票；条约同意和弹劾定罪，则是出席参议员三分之二。这些数字回答不同问题。

所以看到五十五比四十五，不能只说“五十五大于四十五，所以一定通过”。如果投的是终止辩论，门槛可能没到；如果投的是适用简单多数的最终事项，结论会不同。新闻中的“失败”，还得进一步问失败的是内容、程序，还是一次临时谈判。

也不要看到众议院就机械背二百一十八。那是四百三十五席全部就某个普通事项投赞成或反对时的过半数。具体投票要看空缺、出席、是否实际投赞成或反对，以及适用规则。有些事项本来就要求更高比例。

第五问：下一道必需的同意来自谁

这一步把分析变成能够继续追踪的判断。若是普通法案，下一道门可能是另一院或总统；若是某项总统提名，重点在参议院，众议院多数党无法用自己的一次否决票挡下确认；若众议院已经弹劾，就要看参议院如何审理，而不是等待总统签字同意被指控。

再看支持者有没有把握凑齐所需票数。一个党在两院都是多数，并不保证内部团结；在参议院有普通多数，也不保证能跨过通常立法的六十票程序门槛。把“控制”这个词拆成议程、人事、实际票数，预测才不会比证据跑得更快。

认机关，认席位，认阶段，认门槛，认下一道同意。五个问题问完，模糊的胜负消息就会变成可以检查的具体过程。

回到一开始那张地图

现在重新回答种子里的问题。美国众议院四百三十五个有表决权席位大体按人口分给各州，由各选区选民选出，任期两年，定期全部改选。参议院每州两席，由全州选民分别选出，任期六年，每两年约改选三分之一。空缺补位和各州选举细节需要另外核对。

它们共同参与立法、拨款与监督；众议院拥有收入法案起源和弹劾指控等特殊职能，参议院对特定总统提名、宪法条约提供同意，并审理弹劾案。一个更贴近按人口划出的地方代表，另一个保留各州平等与错期任期的结构。

理解这些并不要求你喜欢这套制度。它既能迫使协商，也能制造阻塞；既让不同单位得到表达，也会让人口与政治权重不完全对应。重要的是，当有人说“人民已经选了，为什么事情还没办成”，你能指出意见进入了哪扇门、还缺哪一种同意。那时，两院就从两个难记的名称，变成了一段看得见的因果过程。

继续查证

选举基本日历见 USAGov: <https://www.usa.gov/midterm-elections>；具体法案行动与文本见美国国会图书馆: <https://www.congress.gov/>；参议院表决规则介绍: <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/voting.htm>。本书讨论一般制度，不预测某次选举胜负；各州选举安排应以该州选举主管机关的当期说明为准。