

美国债务危机，12月再战？

上海国际经济交流中心副理事长、上海国际经济与金融研究院特聘研究员 徐明棋



徐明棋

美国国会众议院12日通过一项短期调高联邦政府债务上限的法案，暂时避免政府债务违约风险。但之后呢？很显然，年底之前民主共和两党还将再有一场拉锯战，而这又将对世界经济有何影响？专家将为您解答。

1

「非常措施」资金告罄

问：为什么债务上限危机这一次会重回人们的视野？

答：1917年美国国会通过了《第二自由债券法案》将美国政府发行债务弥补财政赤字权力收归国会，只有在上限之下，美国政府才能自行决定发行债券的规模。由于美国政府财政连年赤字，需要不断发债来融资，自那时以来每隔一两年美国国会都要通过新的法案将债务上限提高，以适应政府融资需要。而这个问题也就成为美国两党在国会进行政治博弈的重要议题。

美国政府的债务目前的上限是今年8月1日确定的28.4万亿美元。这个上限实际上与美国当时的债务规模已经接近，是一个两党暂时妥协的债务上限提升。此前，特朗普政府期间美国国会于2019年3月确定的债务上限是22万亿美元。

2019年7月，美国债务触碰到上限，国会决定将上限的限制机制暂停两年。到了今年7月暂停机制到期，美国国会本应该通过新的债务上限并达成新一年的政府预算协议。但是美国两党在政府开支上的分歧导致国会未能通过与政府预算相适应的债务上限。

美国政府目前所有的开支是通过所谓的“非常措施”筹措资金，主要是向美国政府的养老基金借钱。

由于到10月中旬现有的“非常措施”资金也将告罄，美国政府将再次面临着债务违约的风险。于是美国两党10月7日又暂时达成增加债务上限4800亿美元的妥协，以避免政府无钱可用。但是这一增加的金额也只够美国政府维持到12月底，关于2021-2022财年预算和未来政府财政赤字的规模进一步增加所需要的大幅度提升债务上限的计划，目前国会两党议员尚没有达成妥协。

2

靠不断发新债偿还旧债

问：如果不提高债务上限会发生什么？会对美国和世界经济造成什么样的影响？

答：美国政府债务上限如果不提高，美国政府就不能增加新债券的发行规模。由于美国政府连年财政赤字，连拜登政府为了应对新冠疫情增加的1.9万亿美元

元的刺激计划、给美国家庭发的钱也是通过发行联邦政府债券筹措的。如果不能发债，政府就没有足够的资金维持其开支，很多联邦政府部门就不得不关闭。

另外，美国目前每年大约有6.6万亿美元

美国政府不能够发行新的债券来偿还旧债，美国政府就面临债务违约的风险。届时整个金融市场会因为美国不能偿还债务而发生动荡，美国政府的信用将会受损，美元的国际地位也将遭受重创。因此，市场普遍认为美国国会两党议员在相互指责为自己捞取政治资本的同时，不得不在年底之前美国政府的债务再次临近上限时又一次次达成妥协来提升债务上限。

3

政府再停摆可能性仍存

平衡的一票，走“预算调解”程序则可以获得通过，但该预算就成为民主党单独通过的法案，要负全部责任。

美国政府财政大规模刺激和美联储天量的量化宽松政策，导致美国的通胀开始上升。在这样的背景下，国会提高巨额的债务上限以及大规模预算赤字法案，将会给中间选民留下民主党不负责任的印象。

而共和党坚决反对任意扩大开支将可能为其在明年的中期选举中获得更多的支持票。民主党如果走正常的投票程序，拉拢部分共和党参议员投赞成票，可以显示两党共担责任。尽管10月份美国这次国会两党达成了暂时的协议，但是未来围绕着2021至2022财年的预算以及债务上限的提升，美国民主党和共和党之间的争斗不会就此熄火。因此，仍有人担心民主党如果

不负责任地为其中期选举考虑，就是想让共和党承担反对提高上限而导致政府停摆的责任，美国政府再次出现停摆的可能性并不能排除。

而一旦再出现美国政府停摆，目前美国经济和金融市场的情景与奥巴马时期2013年10月1日曾经出现过的停摆带来的冲击相比可能会糟糕得多。美国的债务规模比八年前增加了12万亿美元，从2013年16.1万亿增加至目前的28.4万亿美元，占GDP的比重从96%上升至目前的126%，全球对美国政府财政赤字快速上升感到担忧。如果美国两党又不负责任地只着眼于政治争斗，金融市场大幅度动荡将不可避免，美元也可能会大幅度贬值，美国经济必然会受到严重冲击，GDP增速将会损失0.5%至1%。

4

不会无限上调债务上限

问：为什么美国的债务上限不断上调？未来会永远涨上去吗？

答：美国政府必须不断地“借新偿旧”来弥补巨额财政赤字，这是美国政府财政上寅吃卯粮所决定的。因此，美国政府的债务也就会不断增加，不断触碰国会设定债务上限，需要国会不断出台新的法案来提高上限。

在这个过程中，美国两党因为政治斗争需要会对提高债务上限的相关联的政府开支的结构和内容争吵不休。在达成妥协前，美国政府可能会因为国会没有及时提高债务上限而陷入财政危机，导致政府短期关门。美国历史上出现过多次政府某些

部门关门的情况，未来也不排除会再次出现。

但是，基本可以肯定的是美国政府债务上限将会被不断地调高，美国政府真正因债务上限制约而不能发新债来及时偿还债务的情况大概率不会发生，因为这比政府短期关门带来的冲击要严重得多。

不过这并不意味着美国政府可以无限制地增加债务规模，美国国会也不可能毫无顾忌地不断提高债务上限。

理论上讲，美国政府绝对的债务规模不断增加将不可避免，如果债务增加的速度比经济增长缓慢，甚至保持同步，则发生债务危机的概率比较小。

但是如果美国继续像过去10年那样毫无节制地扩大政府的财政赤字，而经济增长速度又远远低于债务增长的速度，债务占GDP的比重不断上升，那么迟早会发生债务危机。到了一定的阶段，美国过大的债务规模将引发市场对美国联邦政府债券的信心的担忧，迫使美国政府融资成本上升；而美联储不顾美元的信用不断地直接为美国政府的债务提供融资，美国的通货膨胀将大幅度上升，美元的国际货币地位将遭受重创。到了这个阶段，国际货币体系将会迎来真正的重大变革，美元的国际货币霸主地位将会因此丧失。因此，美国政府的信用及与此相关联的美元地位，取决于美国经济未来能否重现较快的增长以及美国国会能否理智地控制美国政府债务的无序扩张。



俄罗斯建北极舰队与美争夺北冰洋控制权



杨震 上海政法学院东北亚研究中心副主任

7日，俄罗斯官方媒体塔斯社援引俄海军消息人士的话报道，俄正在研究组建北极舰队，负责维护和保护国家在北极的利益。俄罗斯为什么要建立北极舰队？这支舰队建立之后将会产生什么样的影响？这得从北极的军事价值说起。

在北极部署潜艇曾有优势

北极是俄罗斯重要的海基核力量部署阵地。鉴于以下优势，俄方在此已部署潜艇。

首先是隐蔽性强。隐蔽性是潜艇的第一战术要素，厚厚的冰层为潜艇的隐蔽和航行

提供了良好的保护，有利于提高潜艇的隐蔽性和生存能力。卫星或侦察机对冰层下的潜艇目标及其活动进行侦察几乎无法进行。此外，冰层膨胀或断裂所发出的噪音为潜艇的活动提供了掩护，使利用声呐系统搜寻和跟踪潜艇变得更加困难。

其次是打击面广。潜艇以北冰洋为攻击点具有突出的区位优势，打击范围大。俄罗斯的“布拉瓦”型潜射洲际弹道导弹射程超过1万公里，从北冰洋可攻击北半球的所有目标。北冰洋外围分布众多战略目标，这里离敌方目标相对较近，潜艇从这里发起攻击，留给对方作出反应的时间相对较短，突袭效果加强。

最后是生存能力强。冰层阻碍了猎潜艇等水面舰艇的航行，使潜艇有效避开了“天敌”的威胁。专门用来对付潜艇的猎潜艇等水面舰艇难以在北冰洋的冰区航行，投掷深水炸弹和发射反潜导弹等常规的反潜手段无法在北冰洋实施，潜艇在北冰洋冰层下活动却少了“天敌”，更加安全。

此外，北冰洋是潜艇训练的特殊场所，复杂、特殊、恶劣的环境条件，将帮助潜艇训练

出随时抵达世界任何战略海区的能力。

气候变化促俄建北极舰队

然而，气候变化导致的北极冰盖融化使得上述部分优势削减，甚至化为乌有。地缘政治学家张文木认为，北极航线的解冻将使俄罗斯在历史上破天荒地不得不面临来自“四面八方”的安全压力，并因此大大改变俄罗斯的国防结构。

美国国防部发布新版《北极战略报告》指出，要保护美国在北极的国家安全和利益，强调当今的北极已进入“战略竞争时代”。北约也不断扩大在北极地区的军事行动，如英国皇家海军开展航行活动、美加战机开展防空演练，而挪威则向美军重新开放潜艇基地，旨在为美国与俄罗斯争夺北冰洋的控制权提供便利。美海军“杜鲁门”号航母打击群更是于2018年10月进入北极地区进行军事演习，标志着美俄在北极地区的战略对抗烈度增强，两大“阵营”的地缘政治博弈中心向北极地区迁移。

此外，北方航道被定位为“俄罗斯联邦在

北极地区唯一的国家水上通道”，其建设与利用由国家层面运作。从俄罗斯的角度来看，该航道不仅仅是运输通道。如果北方航道成为印度洋航道、大西洋航道之类的全球通商航道，就有可能把俄罗斯“从世界的经济体系边缘提升到中心位置”。俄罗斯也可能因此由一个陆权国家向陆海复合型国家转型。

有鉴于此，俄罗斯在该地区建立北极舰队。这不仅是为了自己的海基核力量提供保护，也是为北方防线提供安全屏障，更重要的是为日益重要的北方航道保驾护航。

这样一支舰队如果成型，那么将会在以下几个方面产生影响：首先是北极地区美俄的战略竞争将更为激烈。其次是俄罗斯的海军建设思想将会发生较大转变，海军力量配置将向北极倾斜。最后，美国有可能将联合欧洲盟国和日韩等国在北极采取行动，借此孤立俄罗斯。尤其是美国，可能会率领北约的反潜兵力加强在北极地区对俄罗斯的弹道导弹核潜艇的“猎杀”演习，以此作为反制。而这将使得俄罗斯与北约的关系进一步恶化，从而恶化整个欧洲的安全环境。