

美式“债务上限”:两党博弈的危险游戏

中国社会科学院世界经济与政治研究所助理研究员 徐晏卓

当地时间15日,美国财政部长耶伦重申,在不提高联邦债务上限的情况下,财政部最快6月1日就会耗尽现金,这加大了国会共和党人与白宫在未来几天达成提高债务上限协议的压力。美国史上首次债务违约将至?这将产生怎样的影响?编者请专家进行解读。



徐晏卓

问:这已经不是美国第一次因党争而为债务上限争执不休了。这又一次有什么特点?

答:为“债”所困是历届美国政府的死循环。美式“债务上限”是指政府可以累积的联邦债务总额的法定上限。自1917年,美国会通过《第二自由债券法》设置债务上限以来,美政府在多数年份均出现了债务总额逼近上限的情况。通常解决这一问题主要通过上调债务上限或暂停债务上限的方式。2001年到2016年,美国会共14次上调债务上限。自2013年初以来,国会7次暂停债务上限。历史上,1995年、2011年和2013年,均爆发过债务上限危机。

此次美国政府新一轮危机始于2021年7月,特朗普政府通过的《2019年两党预算法案》暂停债务上限2年的条款于当月31日到期,同年拜登政府两次提高债务上限至31.381万亿美元。然而,2023年1月19日,时隔13个月后,联邦政府再次触及31.381万亿美元的上限,财政部也再次启动非常规措施维持政府运营。受税收额、各州报税时间、突发事件等因素影响,财政部非常规措施下资金用完的日期(即所谓的“X日期”)范畴大致在6月初到初秋。美财长耶伦警告称,“X日期”最早恐于6月1日到来。也就是说,在最坏的情况下,如果两党未能在未来不到两周的时间内达成短期或者长期协议,美政府可能会出现前

所未有的国家违约。

债务上限归根结底还是政治问题。尽管历届美国政府均出现过“收支不平”现象,但今年债务总额占国民生产总值比例恐创历史新高。根据Trading Economics全球宏观模型预测,到2023年底,美国政府债务与GDP之比恐达133%。

两党均为政府高负债问题提出了解决方案。今年4月,共和党在众议院提出了一项名为《限制、储蓄、增长法案》的议案,要求联邦政府削减开支、废除《通胀削减法案》中关于清洁能源补贴等部分内容、废除学生贷款豁免、收回未使用的新冠疫情救助金等,以换取要么将债务上限增加1.5万亿美元,要么暂停债务上限至2024年3月31日。国会预算办公室预计上述举措可以节约4.8万亿美元的开支。

共和党人这份削减财政预算支出方案主要是在保留社会福利支出的同时大幅砍掉拜登政府此前的政绩和政府支出,这必然遭到民主党人的坚决反对。拜登政府一边公开采取强硬立场,坚持财政预算已获得国会批准,应无附加条件地提高债务上限,一边颁布了政府削减财政支出方案,计划通过增加税收,特别是取消特朗普政府对富人、大企业的减税政策,增加医保药品采购议价能力,削减加密货币、房产、油气税收补贴等举措,在未来十年削减3万亿美元财政赤字。

目前,两党可以在政府需要提高/暂停债务上限上勉强取得共识,但对于在何种条件下通过何种方式削减财政赤字上存在巨大分歧。

2 外溢效应影响世界经济

问:国际货币基金组织警告称美国债务违约将拖累全球经济。美国这一次发生债务违约的可能性大吗?

答:债务上限问题本质上是两党的政治博弈,是否会发生债务违约取决于两党议价的结果。双方都在不断试探对方的底线。如特朗普就向共和党人喊话,如果民主党不同意大规模削减开支,共和党人可以允许美国出现债务违约。鉴于与拜登政府进行谈判的众议长麦卡锡本就在党内处于弱势地位,多次对极端右翼做出让步和妥协,特朗普对违约不以为然的态度将进一步加剧谈判难度。

不过,民主党在逼近谈判最后期限的关头释放出一些缓和的信号。14日,耶伦在七国集团(G7)财长会上表示,拜登政府和国会共和党人关于联邦开支和提高债务上限的谈判正在取得进展,并表示她相信相关会谈可能会达成协议。据消息人士透露,民主党无条

件提高债务上限的立场也有所软化,白宫接受了某些削减政府开支的方案,愿意在收回未使用的新冠疫情救助金等问题上做出让步。中间派民主党参议员曼钦以加快大型投资项目许可程序立法为谈判筹码的提议也得到了白宫和部分共和党人的支持。但同时,白宫明确拒绝了在削减清洁能源补贴、学生贷款减免等方面做出妥协。双方将原定上周举行的谈判推迟到本周,预计在G7峰会前难以达成协议。

根据往年惯例,尽管两党达成共识的过程非常曲折,但双方都不愿成为美国国家信用的“掘墓人”。即使未能在X日期前达成协议,国会也可能仓促通过一个短期应急方案,将谈判延长至夏天或初秋。退一步讲,就算上述举措都未达成,2011年美联储和财政部也曾制定过债务违约应急计划,即延迟向机构、承包商、社会保障受益人、医疗保险受益人等支付费用,

将资金先支付到期国债利息,确保名义上不发生债务违约。

尽管债务上限是美国内政问题,但美一旦发生债务违约不仅会对本国经济造成进一步冲击,其外溢效应还将扩散至全球,威胁世界经济复苏和全球金融市场稳定。目前,经济学家主要认为,美债务违约对经济造成何种程度的冲击存在不确定性,取决于是否会违约、短期还是长期违约、美国政府管理债务举措、投资者对美国债的信心等因素。可以确定的是美债上限僵局导致各机构所持美债恐成定时炸弹。如信用评级机构下调美债评级,就会引发其他金融机构、非金融企业、基础设施供应商、融资和其他债务发行方的一系列问题,恐导致金融市场动荡、借贷成本攀升、削弱美元国际储备货币地位。鉴于当前全球一半以上的外汇储备均以美元计价,美元疲软还加大了高负债低收入国家支付主权债务利息的难度;用其他币种计价的债务更为昂贵,恐造成一些新兴经济体陷入债务危机。

3 暴露美式治理体系失灵

问:有数据称,美国债务上限设立以来已经被突破逾百次。为什么美国会陷入这种死循环的状态?一再拔高的上限,其风险又在哪里?

答:债务上限限制不了债务的死循环,暴露出美式治理体系的失灵。丹麦、澳大利亚、波兰等引入过债务上限的国家均未因该政策陷入过政治经济困境,而美国特色的“债务上限”僵局则是年年有。实际上,债务上限并不会直接限制政府赤字,只能限制财政部在债务达到限额后继续支付已获国会批准的支出和其他财政义务。这一政策设计的初衷是为了制约行政部门管理美国经济的权限,却不是政府债务违约的法律授权。这就导致债务上限限制了政府承担支

付义务的能力。美国会通过的财政预算实际上是联邦政府向民众兑现的政纲承诺。国家大部分经济活动、民众的生活生计都有赖于这些承诺,从某种程度上说这是美国政府应尽的义务。但债务上限对政府提出了矛盾的规定。财政部需同时确保支付款项、偿还债务且不超过债务限额三个要求,这几乎不可能实现。当达到债务上限而没有增加上限时,政府面临债务违约和信用透支,而一味提高债务上限则又会进一步加剧财政赤字。因此,债务上限是否是限制政府权限的适当机制存在一定争议。

债务上限沦为两党政治博弈的危险游戏。原本两党围绕解决债务上限的反复博弈可以在一定

程度上互相妥协让步,最终达成各方势力普遍接受的方案。但试探债务上限筹码的“深渊边缘”策略打破了良性互动,已成为美国政府的惯例,1995年的克林顿政府、2011年的奥巴马政府和2021年的拜登政府均酿成危机。当前,美国政治极化加剧、政治信用严重透支,政客在博弈中愈发没有“下限”,进一步导致债务上限成为政治武器。如拜登政府就曾指望通过商业团体的压力和金融市场动荡的风险对共和党进行极限施压,而以特朗普为代表的共和党也表现出一副不把美国信用放在眼里的架势。这是一种为了政党利益和政客私利不惜让无数个人、家庭和企业蒙受损失,甚至不惜打击美国支撑的全球金融体系的不负责任行为,迫使美民众和全球投资者陪着美国政客“玩火”。

中美止跌企稳,需采取行动的主要是美方



沈逸 教授、复旦大学国际政治系教授、网络空间国际治理研究中心主任

2023年5月10日至11日,中共中央政治局委员、中央外事工作委员会委员办公室主任王毅同美国总统国家安全事务助理沙利文在奥地利维也纳举行会晤。

根据中国外交部发布的官方通报,双方就推动中美关系排除障碍、止跌企稳进行了坦诚、深入、实质性、建设性的讨论。王毅就台湾问题全面阐述了中方严正立场。双方还就亚太局势、乌克兰等共同关心的国际和地区问题交换了意见。双方同意继续用好这一战略性沟通渠道。

如何看待和理解此次事前没有公开的长时间会晤,各方有不同的解读。其中,欧美部分媒体尝试用一种自我建构的乐观情绪对会晤进行解读:英国广播公司尝试从会晤者在各自决策体系中的层级入手,称“这是气球事件后美中最高级别会晤”;《华尔街日报》则以“初步尝试重启中美关系”这样的表述来传递体现白宫观点的乐观判断;法国国际广播电台则以更具戏剧性色彩的“放弃横眉冷对”来非对称地凸显此次会晤对华盛顿所谓的“得分”意义。

显而易见,此类解读具有较为典型的预设立场和先入为主的报道框架,整体遵循了此次会晤消息刚刚发出时西方媒体传递的观点,即华盛顿塑造了“中国难以拒绝”的对话环境,也就是在不对中方合理诉求作出实质性回应的前提下,仅仅通过反复发送“要求对话”的信号,就使得中国陷入

“不对话,承担不对话的责任;对话,则默认华盛顿得分”的所谓“尴尬局面”。

这种解读显然是不成立的,一如客观反映此次会晤的中方新闻通报展现出来的内容,双方同意的只是“继续用好这一战略性沟通渠道”进行对话;在谈及台湾问题的时候,中方使用了“严正立场”一词;将这番描述与坦诚、深入、实质性、建设性等形容词结合起来,展现出来的就是更加接近安克雷奇“坦诚交换意见”的场景,而非某些方面一厢情愿展开的乐观解读。

中方的表态非常清楚,“排除障碍,止跌企稳”,这是当前中美关系要完成的主要任务。而需要采取行动的主要,乃至全部,就是美方。

当前中美关系陷入的境地,是从特朗普政府开始的。这届美国政府入主白宫之后,中方一度希望美方能纠正错误,推动中美

关系回到正常发展的轨道,但令人遗憾的是,本届美国政府几乎没有采取任何实质性的举措来推动中美关系的止跌企稳。且不说美国政府不取消关税制裁,加码技术出口管控,构建具有显著意识形态攻击性的行动战略与国际同盟,甚至反复出现了美方最高领导人当面说一套背后做一套的荒诞场景,以至于中方最高领导人不得不在电话会议与当面会谈中反复提醒美国同行,希望对方能够落实承诺,兑现承诺,一如这样极为罕见的表述——“中美关系之所以出现目前的局面,直接原因是,美方一些人没有落实我们两人达成的重要共识,也没有把总统先生的积极表态落到实处。”

此次会晤前,美方没有进行单方面的大规模炒作,这虽然可以看作是一个改进,但其主要诉求,仍然是毫无根据地希望中国单方面配合美国国内政治的需

求,安排最高领导人的视频乃至当面对话。人们清晰地记得,5月12日刚刚宣布准备在6月退休的美国国务院所谓二号人物舍曼,2021年7月在天津是接到过两份清单的,一份是要求美方纠正错误的清单,另一份是中方关切的重点个案清单;同时,中国也给出了三条底线,即第一,美国不得挑战、诋毁甚至试图颠覆中国特色社会主义道路和制度;第二,美国不得试图阻挠甚至打断中国的发展进程;第三,美国不得侵犯中国国家主权,更不能破坏中国领土完整。

真正要希望中美关系止跌企稳,美方需要做的是把精力从投机取巧的表演中转移出来,脚踏实地面对问题,实实在在地解决华盛顿自己给自己制造的障碍,认真遵守中国给出的底线,完成两份清单。若能如此,中美关系回归良性健康轨道的障碍自然消除。