



7月31日，奥巴马在白宫记者会上宣布美国国会两党已就提高债务上限达成一致

美国债务上限谈判风波

根据美国国会研究处统计，自1962年3月以来，美国的债务上限已经提高了74次。自2001年以来提高了不下10次。美国加州大学经济系教授李·欧哈尼安对本刊说：“自美国宪法诞生以来，几乎还没有过关于债务上限的辩论。通常情况下，一旦预算通过，债务上限也无需什么重大讨论，顺理成章地提高。”

记者◎蒲实

距纽约时报广场不远的第44街上，有一座实时更新的“国家债务钟”。1989年，纽约房地产商瑟莫尔·杜尔斯特建立这座钟时，当时的美国债务高达2.7

万亿美元。那时，新年之际，杜尔斯特给参议员和国会议员寄去卡片，写道：“新年快乐。您那份国债是3.5万美元。”2000年9月，联邦政府有了短暂的预算盈余，债务总额增速减缓，“国家债务钟”曾一度关闭。但很快，随着赤字飞速增

长，它又恢复了运行。杜尔斯特从未想到，这座钟会不断“扩容”至14位数。今天，它显示的数字已经是14万亿多美元。和过去一样，它还显示着国债分摊到每个美国家庭的债务额，今天，这个数字为12万多美元。杜尔斯特曾说，建此钟的



债务违约阴影下，7月27日起投资者开始抛售美国国债

7月18日，一名示威者在华盛顿国会大厦前举牌抗议，表达对美国债务危机的质疑

Munger)告诉本刊记者：“债务上限是美国联邦政府法定的借债总额。”1917年以前，联邦政府的每笔借贷都须经国会批准。后来，为了让财务更有灵活性，国会决定，规定一个借债总额就行了，只要政府不超过这个上限，具体怎么借就不用管了。不过，这个上限极少对联邦政府有实质性约束，甚至鲜为人知。根据美国国会研究处统计，自1962年3月以来，美国的债务上限已经提高了74次。自2001年以来提高了不下10次。美国加州大学经济系教授李·欧哈尼安(Leah Ohanian)对本刊说：“自美国宪法诞生以来，几乎还没有过关于债务上限的辩论。通常情况下，一旦预算通过，债务上限也无需什么重大讨论，顺理成章地提高。”目前，美国债务直逼法定的14.3万亿美元上限。5月16日，美国财长盖特纳告诉国会，美国政府当天已达债务上限。他采取了“特殊措施”，为国会立法者争取到提高债务上限的时间。盖特纳设定的大限是8月2日。

债务上限为什么会在今年演变为一场世界关注的大辩论？李·欧哈尼安告诉本刊记者：“关键原因是债务的规模太大，几乎接近于美国一年的总收入，这在和平时期是史无前例的。一旦债务达到上限而上限未能提高，则意味着政府无力举债支付它的账单——目前，政府每月的财政支出都比财政收入高出1200亿美元。这意味着，财长盖特纳必须做出取舍，确定债务偿还的先后次序，放弃政府已做出的一些政府付费项目的承诺。”印第安纳大学经济系副教授托德·沃尔克(Todd B. Walker)对本刊记者说：“最有可能出现的情形是，美国政府会尊重它的金融义务，优先清偿债券投资者的债务，然后是享受联邦公共福利、向政府提供产品和服务，以及服军役的政府工作人员。而政府提供的公共服务，比如医疗保险和社会保障，会大打折扣。”因此，债务上限就变为了美国政府缩减财政预算，“给谁付费，不给谁付费”的

本意是，警示国人，不要让子孙后代因背负债务的重担而步履蹒跚。看来，事与愿违。

2002年7月，债务钟恢复运行时，人们发现，美国已负债6.1万亿美元。至2008年9月，美国债务突破10万亿，人们不得不用新增的数位替代了债务钟原有的美元符号。“9·11”后，小布什政府大规模举债，奥巴马政府势头不减。根据皮尤中心的统计，2012财年与2001财年相比，在增加的债务中，经济衰退造成的政府收入减少制造了28%的债务，伊拉克和阿富汗战争导致的国防开支贡献了15%的新增债务，小布什政府2001至2003年的减税政策贡献13%，其他的

减税政策贡献8%，债务本身的利息增长贡献11%，奥巴马政府的经济刺激方案贡献6%。2009年10月，国会预算办公室的报告指出，与2008年相比，金融危机造成的衰退和减税刺激方案使2009年税收收入减少了4200亿美元，大规模的救市和经济恢复计划花费了大概3450亿美元，民主党政府的医疗保险、失业保险、社会保障支出和国防开支为1800亿，该财年新增债务额为1.9万亿美元，占美国当年GDP的近10%，是1945年以来债务与GDP的最高比值。

美国债务上限随着赤字的扩大不断悄然提高。美国杜克大学政治与经济系教授迈克尔·蒙格尔(Michael C.

问题,同时也是一个“是否得多上缴一些”的问题,这也就决定了这场辩论有高度政治动机的本质。而一旦美国政府迫于财政困境,连债券投资者的金融义务也无法履行,那就是主权违约了。“这将是一场世界的灾难。股市会下跌,美国的利率会上升,美国经济将重陷衰退的泥潭。违约的风险极高。”托德·沃尔克说。

5月底,在副总统拜登的协调下,两党开始谈判,谈判在6月以崩溃告终:共和党人断然拒绝了民主党人提出的增加财政收入和削减开支的提案。7月,奥巴马总统推出了4万亿美元的大规模赤字削减提案,包括减少在社会保障、医疗保险和医疗救助的开支,以及改革税收、填补税收漏洞的计划,包括增加对美国公司海外盈利的征税和打击海外避税地的逃税行为。众

议院议长约翰·博纳刚表示对此感兴趣,立马又因保守派对增税的坚决反对而改变了立场。随着辩论白热化,人们发现,两党争论的不仅是财务问题,更是对政府规模和角色的认识问题。老共和党人

和新共和党人也分化了——老共和党人对上世纪90年代比尔·克林顿在预算问题上的策略制胜仍记忆犹新,而年轻的新共和党人对增税的看法很绝对。“去年11月中期选举中,新共和党人——‘茶党’人,正是高举着坚决反对提高税收的旗帜进入参众两院的。他们决意减少政府开支,反对增税的强硬立场让这场辩论显得与从前大不同。而在民主党人一边,他们坚定地认为,需要增加财政收入来解决高水平的公共债务问题。双方难以妥协。”李·欧哈尼安对本刊记者说。共和党人给债务上限放行的前提是,白宫必须承诺削减财政开支,包括设定开支上限,而且必须改革预算法案的立法程序。奥巴马政府坚决反对。

7月22日,在与奥巴马再度谈判后,博纳又一次退缩:奥巴马做出让步,削减医疗保险、医疗救助和社会保障的开支,并要求增加4000亿美元的税收,但

博纳无法说服共和党人接受向富裕的美国人增税。7月25日,奥巴马和博纳的分歧进一步扩大:众议院的共和党人提出分两步走的方案,先允许立即将债务上限提高1万亿美元,然后明年在总统选举之前,再由新成立的国会委员会决定进一步提高多少,以此来为明年的总统选举造势。参议院的民主党人坚持推行他们的计划,即削减2.7万亿美元财政赤字,提高赤字上限,且有效期直到明年的总统选举结束。7月27日,债务上限谈判仍无果,投资者开始竞相抛售美国债券。7月28日,博纳和他的助手与新共和党人谈判了5小时,这场“扳手劲”的谈判最终的结果是,新共和党人更加强硬。美国财政部发出预警,如果不能如期就提高债务上限达成一致,

“似乎没人相信,债务上限问题最终会导致真正的债务违约,事实上投资者一直在推高美债价格。”

它将无法从债券市场上借新债,也无法筹集到足够收入用于支付债务,因此将不能保证如期偿付外国债务。美国银行总裁布赖恩·莫伊尼汉、高盛集团总裁劳埃德·布兰克芬和摩根大通银行总裁杰米·戴蒙等14名华尔街高

管联名上书美国总统奥巴马和国会议员,要求尽快就提高债务上限达成协议。“经济情势已非常危险,政治家们正在玩火。”托德·沃尔克说,“美国政府的财政可持续问题确实是重要问题,但8月2日并不需要解决这样的长期问题。就当下的情势,要求削减开支和平衡预算所造成的损失,比它的好处要大得多。”

有趣的是,“正因这件事如此重要,我相信,8月2日,议员们无论如何会达成某种形式的协议”。李·欧哈尼安在接受采访时如此预测。杜克大学经济系教授迈克尔·蒙格尔(Michael C. Munger)也告诉本刊记者:“似乎没人相信,债务上限问题最终会导致真正的债务违约。事实上,投资者一直在推高美债的价格(因此降低了利率)。”美国债务就像金融危机中那些“大而不倒”的银行一样,谁也无法承受它崩溃的后果。两党政策研究中心的报告曾设

想,联邦政府在债务上限不能提高的情况下,将如何做出取舍:8月,它必须削减1340亿美元的开支,即当月GDP的10%。如果它决定继续资助医疗保险和救助、社会保障、军队供应和偿付债券利息,就不可能给联邦政府的各部门提供资金,换句话说,政府也就破产了。而政府需求一旦减少,加之市场的混乱和金融不确定性,经济将被扔进衰退的漩涡。而一旦市场不确定它将怎样支付账单,即使再高的利息,它也找不到债券的购买者。因此,无论怎样取舍,其结果只能是徒增赤字。而联邦政府一旦违约,其后果将不可设想:美国国债是全球金融系统的基础之一,美债被认为是“无风险回报率”的安全投资品,全球市场假定美国在任何情况下都不会违约。几乎所有的其他类型债务——房贷、信用卡、车贷、商贷等都直接或间接与美国国债挂钩。几乎所有的金融体都持有相当数量的美国国债或与美国国债相关的债务,以抵御金融风险 and 动荡。如果市场不得不重估美国国债的风险,它将引发一场比2007年金融危机还严重的全球危机。

美国债务上限也许本身就是一个伪问题。在《纽约客》作家苏洛维奇(James Surowiecki)和《彭博商业周刊》记者查恩永(Ariana Eunjung Cha)看来,美国是世界上极少数设定了债务上限的国家,在其他国家,立法机构一旦通过预算法,财政部自动就有了执行的权力;预算和税收政策已交由国会批准了,再设一个上限无异于作茧自缚。而且,债务上限从来都未能有效控制赤字,因为借债的决定和债务上限的设定是两套完全不同的立法行为,当开始讨论债务上限的时候,政府的账单早就已经摆在那里了,既然多此一举又没有用处,还不如废除算了。而在目前的全球金融系统内,美国债务受到约束的可能性极小,有时约束的风险大于约束的好处。正因如此,美国时间7月31日20点40分,奥巴马总统宣布,美国债务上限谈判取得突破性进展,达成初步协议。这毫无悬念。■