

美国政府为何频现关门危机

美国政府关门危机折射出当前美国政府的两难困境。如果不进一步提升债务上限，特朗普政府的基建和税改等计划将无法推行，政府还将再次陷入关门危机。而将债务上限提至新高，美国政府长期依靠举债度日的运作模式将积重难返，长期累积的债务问题若任其发展必将引发一场更大的危机。

美国政府关门已是屡见不鲜的事件。近40年来，美国政府关门近20次，其中克林顿政府时期曾连续关门21天。在美国，联邦政府关门有其法律依据。1884年，美国国会根据《美国宪法》第一条第九款规定及相关法案通过了《反超支法案》(Antideficiency Act)，严格限制了政府超预算支出，并规定政府的每次借款都需得到国会的批准。在非紧急状态下，当政府预算不能得到国会批准时，除紧要部门外的其他政府部门应当关门。¹1917年，为了满足战时和战后经济的需要，美国国会通过了《第二次自由债券法案》(也称为《国债上限法案》)。根据该法案，国会只规定政府债务总额的上限，在不突破债务上限的情况下政府可自行确定具体借款额，从而赋予联邦政府财政更大的灵活性。正由于确定了债务上限，触及债务上限便成为政府关门的主要诱因。

特朗普政府首现关门危机

特朗普上任之初，便面临政府债务上限问题的考验。但由于上届政府的有关法案仍处于生效期，这一问题并没有立即表现出来。随着时间的推移，特朗普政府的财政问题日益凸现。2017年3月15日，美国国会于2015年11月通过的暂停债务上限及预算法案到期。这意味着特朗普政府的债务总额不得超过当时公布的18.9万亿美元。而美国财政部数据显示，2017年2月，美国联邦政府债务总额约为19.9万亿美元，已突破这一债务上限。6月29日，美国国会预算办公室(CBO)发布公告称，如果国会不上调债务上限，美国财政部自3月以来筹措的资金可能在10月中旬之前耗尽。

当政府债务触及债务上限时，一般来说有以下三种解决方式：一是提高债务上限。自1940年以来，美国国会已100余次批准提高债务上限，政府支出也因此得到了保障。二是暂停债务上限。在国会未就提高债务上限达成一致时，可通过法案临时允许超过债务上限。在此期间，联邦政府为“偿还现在义务”时可以不受债务上限的约束发行债券筹措资金。在奥巴马政府时期，美国国会曾于2013年2月通过历史上第一个允许政府举债规模超过上限的法案。三是采取非常规措施。在政府债务达到上限并且未得到国会授权继续发债时，美国财政部可采取停止支付政府员工养老基金、暂停政府证券投资基金和外汇稳定基金的再投资、暂停新债发行等非常规措施，以控制债务水平并防止债务违约。

政府债务上限是约束政府举债的红线。为了解决高额债务对政府正常运行的影响，特朗普政府要么得到国会批准提高债务上限，要么争取延长暂停债务上限的期限。否则，美国联邦政府将会面临关门及债务违约等后果。2017年9月8日，美国国会通过法案暂停债务上限至12月8日，特朗普政府的正常运营暂时得到了延续，但国会仍未就提高债务上限议案达成一致。为了避免政府关门，美国国会分别于12月8日和12月22日两次通过短期临时

¹ 在政府关门期间，以下部门及其人员不受影响：负责国家和人民安全以及与之相关事务的外交人员，负责执行预算未用完的政府合同的人员，负责治疗、护理、门诊及公共健康的医院医护人员，负责空中管制和其他交通安全、保护交通设施的人员，负责边境守卫和海岸巡逻、保护联邦政府土地、建筑、河流等财产安全的人员，狱警和其他被监禁人员的看守人员，社会治安的维护人员和犯罪侦查人员，急救和救援人员，发电和供电部门及其工作人员，联邦政府的货币储备系统、税收和财政部门及其工作人员以及政府科研机构的安全警卫人员等。

预算法案。

2018年1月18日，在特朗普的游说和施压下，美国众议院以230票比197票的投票结果通过了新的临时预算案。根据这一预算案，美国联邦政府可正常运转至2月16日。但这一预算案要正式生效还需通过参议院的批准。1月19日晚，美国参议院以50票比49票的投票结果否决了政府临时预算案，美国联邦政府随即正式关门。1月22日，美国参议院投票通过了临时预算案，众议院也随后投票通过该法案。美国联邦政府在关门三天后暂时度过了危机，并于23日恢复运转。政府关门危机暂时得到了缓解。表面上看，美国政府关门是政府财政运行受到现行法律制度约束的结果，而其背后蕴藏着深刻的经济、政治和社会问题。

债务攀升屡破债务上限

2008年国际金融危机爆发后，美国经济遭受重创，经济增速大幅下降。根据国际货币基金组织（IMF）数据，2008年和2009年美国的经济持续衰退，经济增速分别下降了0.3%和2.8%。为了刺激经济和巩固经济复苏，美国政府加大了财政支出规模。但由于财政收入增长有限，财政赤字不断扩大。IMF数据显示，2001年美国政府的财政赤字额为616亿美元，占GDP的比例仅为0.6%；2007年美国政府的财政赤字额占GDP的比例仍控制在3%以下，为2.9%。金融危机后，美国政府的财政赤字大幅攀升。2008年和2009年，美国政府的财政赤字额分别上升至9833亿美元和18960亿美元，占GDP的比例分别达6.7%和13.2%。尽管此后美国政府的赤字水平有所下降，但相比金融危机前，仍处高位。2016年美国政府的财政赤字额为8212亿美元，占GDP的比例为4.4%；预计2017年财政赤字额为8411亿美元，占GDP比例为4.3%。

持续？

多年大规模的财政赤字推动政府债务持续攀升，严重侵蚀了美国财政的可持续性。IMF数据显示，2001年美国政府的总债务额为5.63万亿美元，占GDP的比例为53.0%。2016年美国政府的总债务额上升至19.95万亿美元，为2001年的3.5倍；总债务额占GDP的比例达107.1%，超过2001年的两倍。IMF估计，2017年美国政府的总债务额首次突破20万亿美元，达20.94万亿美元，占GDP的比例进一步上升至108.1%（见下图）。政府债务水平的急速上升以及债务上限的约束，使得美国政府不得不频繁寻求提升债务上限。2001年以来，小布什政府7次提高债务上限，奥巴马政府9次提高债务上限。尽管提高债务上限暂时维持了政府的正常运行，但无法降低政府的债务风险。如此高额且日益攀升的债务不仅是导致政府关门的根本原因，也是美国经济风险不断上升的主要推手之一。



2001-2017 年美国政府总债务额及其占 GDP 的比例

注：2017 年为估计值。

数据来源：IMF, WEO 数据库，2017 年 10 月。

政治极化难以形成合力

2016 年 11 月，共和党候选人特朗普获得了 306 张选举人票，超过 270 张选举人票的获胜标准，顺利当选美国总统。而民主党候选人希拉里·克林顿则仅获得 232 张选举人票而落选。但值得注意的是，在 125249976 张有效普选票中，特朗普获得 62972226 票，占总票数的 50.28%；希拉里获得 62277750 票，占总票数的 49.72%。两者获得的民众支持几乎势均力敌，仅相差 0.56 个百分点。这表明美国民众在关乎国家前途的政治抉择上存在严重的分歧，从而难以形成达成共识和解决问题的合力。

无论在国会还是其他政治场合，美国两党的矛盾更是难以调和，政治极化现象尤为突出。这不仅不利于国会议案的顺利通过，也使政府政策的延续性得不到保障。特朗普上台后，在一系列政策上与上届政府背道而驰。例如，特朗普政府力推废除奥巴马医疗改革计划，宣布退出奥巴马政府结束谈判并签署的跨太平洋伙伴关系（TPP）协定，退出奥巴马政府支持的巴黎气候变化协定等。这不仅展现了共和党执政的特朗普政府与民主党执政的上届政府之间的巨大分歧，也将美国政治极化现象表现得淋漓尽致。

在 2017 年 1 月开始履职的美国第 115 届国会中，共和党占据了参议院和众议院中的多数席位。其中，在参议院 100 个席位中占据 52 席，在众议院 435 席中占据 241 席。按照法律规定，在参议院批准提高政府债务上限后需得到参议院 60 票的支持方可形成法案。由于在两院拥有席位的优势有限，特朗普政府要通过提高政府债务上限的议案必须得到民主党的支持。在两党政策主张针锋相对的情况下，要就提高政府债务上限达成一致并非易事。更何况，在共和党内部，也并非铁板一块。在 1 月 18 日众议院就短期预算案进行投票时，就有 11 名共和党众议员投了反对票。

美国《华尔街日报》与美国全国广播公司新闻组于 2017 年 9 月发布的一项调查结果显示，美国的政治分裂持续扩大，并从联邦政府和国会延伸到了文化、经济和社会结构等领域。在政治分裂和两极分化日益加剧的背景下，两党之间相互妥协并寻求共识已变得越来越难以企及。

加息减税推升债务风险

2015年12月17日，美联储宣布金融危机以来的第一次加息，将联邦基金利率上调25个基点至0.25%-0.50%的区间。这预示着美国开始进入新一轮加息周期。2017年12月14日，美联储宣布本轮加息周期的第5次加息，将联邦基准利率上调25个基点至1.25%-1.5%。这也是2017年的第3次加息。根据美联储预计，2018年还将加息3次，2019年加息2次。持续的加息使美国政府的债务问题更加严峻。金融危机爆发后，美联储一直保持几近为0的低利率，大大降低了美国政府的举债成本。如今，美联储逐步上调利率，并将继续加息，美国政府无疑将不得不因此负担更高的债务利息支出。

与此同时，美国政府还启动了减税进程。2017年12月，美国国会两院通过《减税与就业法案》（即“税改法案”），并于2018年正式启动减税。作为30多年来美国最为重大的一次税改立法，税改法案对企业所得税、企业海外收入税、个人所得税和遗产税等税种进行了整体下调。其中，C型企业税率由35%降为21%；跨国公司现金和现金等价物形式的海外利润收入的税率为15.5%，非流动性资产的税率为8%；个人所得税最高税率由39.6%降至37%，个人申报由6500美元提高至12000美元；遗产税的起征点由550万美元上调至1100万美元等。

根据美国联邦税收委员会的测算，未来10年美国将因税改减少约1.45万亿美元的财政收入，平均每年减少1450亿美元。其中，2018年税收将减少约1350亿美元，2019年减税规模将上升至2800亿美元。尽管减税有望为经济增长带来积极效应从而扩大税基，但在短期内，税基的减少无疑将进一步加大美国的财政赤字，推升政府债务规模。

总而言之，美国政府关门危机折射出当前美国政府的两难困境。如果不进一步提升债务上限，特朗普政府的基建和税改等计划将无法推行，政府还将再次陷入关门危机。而将债务上限提至新高，美国政府长期依靠举债度日的运作模式将积重难返，长期累积的债务问题若任其发展必将引发一场更大的危机。

（徐秀军）