四、美債危機與中美關係觀察

中山大學中國與亞太區域研究所助理教授張珈健主稿

- 「國債上限」危機，源自美國憲政體制強調分立制衡、內部財政赤字及國內極化政治等三大理由。
- 債務危機除衝擊國際對美元霸權體系的信心外，亦將對美國的對外政策與國際影響力，構成限制。
- 美中兩國均面臨內部債務壓力，預期雙方將避免「脫勾」、但堅持「風險控管」；一方面逐步恢復雙邊高層互訪，另續整編、強化理念相同之可信賴盟邦。

（一）前言：美債危機—美國領導全球秩序的阿基里斯健

在驚濤駭浪中，美國總統拜登終於和眾議院共和黨籍議長凱文·麥卡錫（Kevin O. McCarthy）達成暫時凍結美國國債上限約束之共識，隨後參眾兩院分別在5月31號、6月1號通過「財政責任法」（Fiscal Responsibility Act），並於6月3號由拜登簽署生效，將美國國債上限之限制凍結至2025年1月（Wall Street Journal, 2023.6.3），避免了有史以來首次的美國國債違約與全球政經失序危機。

美「國債上限」危機源自其憲政體制、財政赤字、與極化政治（polarization）等三大理由。第一，美國自立國以來便將權力分立、監督制衡的民主憲政體制奉為主臬，因此美國憲法第1條即明定國會（立法機構）是國家舉債的最終決定者，當總統（行政機構）因推行國家政策而需透過舉債來籌措財源時，需獲得國會同意。然而在一次大戰時，國會有鑑於總統與行政單位經常面對各種突發事件與施政壓力，因此需有一定程度的自主性進行舉債，是以國會在1917年通過「第二次自由債券法」（Second Liberty Bond Act 法案，NY Times 2023.5.2），從此將舉債額度授權給總統（行政機構）決定，國會只制定舉債總額的上限。然而也意味著，當美國聯邦政府的未償還債務餘額超過國會制定的上限，總統就須與國會兩黨協商，請國會提高舉債總額上限，否則美國聯邦政府將面臨資金用罄、甚至違約的危機。

其次是美方內部尚有不斷膨脹的美國聯邦財政赤字與國債，美自冷戰開始便維持龐大國防支出，加上社會福利的要求，造成財政赤字與國債連年攀升，自 1985 年已成為世界最大債務國；後冷戰時代特別是 2000 年後，美國在反恐目標下發動了 2001 年阿富汗戰爭、2003 年美伊戰爭，軍事支出再度提高；之後因面臨 2008—09 年全球金融海嘯衝擊，及 2020 年新冠疫情影響，大幅運用「量化寬鬆貨幣政策」（Quantitative Easing）與擴張性財政政策進行紓困，導致國債在今年 6 月 15 號正式超越 32 兆美元，打破了原本國會制定的 31.38 兆美元債務上限（NY Times，2023.6.16）。

因應不斷擴大的國債，美國國會自二次世界大戰後至今，已經提高過 102 次的國債上限。不過，美國自 2008—09 金融海嘯後，社會對立日益嚴重、政治極化現象明顯，也讓民主、共和兩大政黨越來越難在各項政策議題與政府預算取得共識，也就讓美國的國債上限談判越趨艱辛。例如美國上一次提高國債上限之協商—2011 年歐巴馬政府時的國債上限談判僵局，被認為嚴重影響了美國經濟復甦狀況（US Congressional Research Service，2023.5.2）。而這次的國債上限危機，財政部長葉倫（Janet Yellen）在 1 月時已經敦促眾議院提高國債上限，且提到財政部已因資金見底而被迫暫停部分投資支出。同時在 5 月初再度嚴正呼籲，若無法提高國債上限，則聯邦政府不僅將進一步停止支出，甚至必須面臨違約倒債風險，除構成憲政危機，更會引發災難性的經濟與金融後果（Reuters，2023.5.7）。

美國債上限危機表面上雖是美國內部問題，但因美國是領導全球政經安全秩序的霸權國、美國市場仍是全球經濟成長的關鍵樞紐，且美元作為國際上最核心的儲備貨幣（Reserve Currency），主導國際貨幣、金融與經濟體系的運作，因此美國國債上限危機將會因威脅美國國力、市場穩定、美元信心，而對全球穩定產生重大威脅，從而對現今的美中競爭格局構成劇烈影響。誠如美國國家情報首長海恩斯（Avril Haines）表示，一旦國債上限協商破局、甚至導致美國違約而引發全球經濟危機，俄國與中國不只會趁此機會籠絡受到衝擊的美國盟友，以擴大「去美元化」的戰略版圖，更會透過認知作戰與資訊戰，向國際宣傳美國式民主的脆弱，藉此強化威權統治的正當性（CNBC，

2023.5.4)。

惟共和、民主兩黨雖勉強取得暫時凍結國債上限約束之共識，避免美國政府違約，但在協商過程所顯示的困境，也揭示了未來全球政經秩序與美中關係所可能面臨的挑戰。

(二) 美債上限危機顯示的全球政經挑戰與美中競逐

美債上限危機對美國領導的全球政經秩序，所產生的直接挑戰有二：一是對美元霸權體系的信心衝擊；二則是對美向外擴張國力、規劃政經秩序的資源限制。詳言之；美元自二戰後即逐步取代英鎊，成為世界上最重要的國際儲備資產、交易媒介，與計價單位。根據國際貨幣基金會統計，全球央行持有的公債，有 58% 為美元資產。不論是外匯市場的貨幣交易，或是國際貿易的支付，美元都佔有絕對優勢。由於對美元（與美元資產）的信任與需求，國際資本源源不絕的流入美國資本市場，對美國經濟帶來強大發展動力；其中國際資本趨之若鶩的投資標的之一，便是被視為最具有避險保值作用的財政部公債。美元在國際金融體系的霸權地位，成為美國領導全球政經秩序的基礎，前美國國家安全副顧問 Daleep Singh 便認為，美元霸權讓美國政府得以用比他國更便宜的利息成本借得資金（Bloomberg，2023.5.18）。

換言之，美元霸權使美國得以同時維持全球最高國防支出、龐大社會福利預算與對外相關政策援助。另美元作為國際最重要的流通貨幣、及美國公債作為世界最重要的儲備資產之一，讓美國聯準會與財政部擁有相對他國極高的政策自主性與國際發言權，能在全全球政經重大事件上，發揮無與倫比的影響力；例如在俄烏戰爭爆發後，美元霸權讓美國能在極短時間內，動員有史以來最大規模的聯合金融制裁，甚至讓歐洲國家銀行同意凍結俄國央行在他國資產。

與美國處於戰略競爭關係的中國，向來對美元霸權體系深感疑懼，很早就推動人民幣國際化與去美元化的戰略。當然，現階段完全去美元化涉及到全面開放資本帳與人民幣升值的問題，並不符中國發展利益，是以中國傾向採取雙邊策略、漸進開放。如伊朗在 2009—2012 年因為違反核不擴散條約受到制裁，與中國貿易開始以人民幣

結算；中俄兩國在 2014 年克里米亞事件後，便逐步將雙邊貿易透過人民幣—俄國盧布進行直接結算。2022 年俄烏戰爭爆發後，人民幣更成為中俄兩國主要的貿易結算貨幣。另中國在今年也已分別與巴西、阿根廷兩國達成共識，同意中方對兩國的雙邊貿易以人民幣結算，並積極遊說沙烏地阿拉伯，希望沙國同意兩國的石油交易以人民幣進行結算。由於美債上限危機一定程度傷害了美元體系的信心，無疑將間接助長中國進一步國際化人民幣。

（三）美債上限談判僵局對美中戰略競逐的實質衝擊

債務危機除造成國際對美元霸權的信心衝擊，更將進一步限制美國的對外影響力，進而衝擊美中戰略競逐，此可從美債上限談判僵局所導致的直接後果，以及兩黨在同意凍結國債上限約束後所加的但書，進一步觀察。

首先，拜登 5 月因面臨美債談判僵局的壓力，在出席 19 至 21 日於廣島召開的 G7（七國集團／七大工業國集團）領袖峰會後，取消原訂前往訪問巴布亞紐幾內亞並參加美國—太平洋島國論壇的計畫，立即返回國內進行美債上限談判。由於中國正積極擴張其在太平洋的政經與軍事影響力，並與索羅門群島（Solomon Islands）簽訂雙邊安全合作協議，美國積極透過太平洋島國論壇重新鞏固其影響力，但美債上限談判危機，卻一定程度限制了美方的外交行動。

其次，共和、民主兩黨目前所通過的凍結美債上限法案，附加了幾個重要的控制財政赤字條件，例如需要限制或刪減某些非國防支出，以及雖然不砍國防預算，但將國防預算在 2024 年的年成長率限制在 3%。而中國近年來持續軍事擴張，2023 年的軍事支出成長率已達 7.2%。雖然就絕對數值而言，美國軍事實力仍是各國難以望其項背，但中國急起直追的態勢，對未來美中競逐關係的影響，仍不容小覷。尤其現階段雙邊軍方因缺乏互信，已許久沒有直接聯繫、溝通、互訪，於是美債上限對美國軍力發展與印太區域穩定的長期影響，格外令人擔憂。

此外，美債上限談判附加的刪減非國防支出但書，將可能限制美

國繼續發展國內基礎建設與對外援助。拜登上臺後積極推動印太經濟架構與高品質的全球基礎建設投資，以對抗中國「一帶一路」戰略，然而在美債上限危機下，或將限制美國可以動用的資源。

(四) 結語

美債上限危機雖暫時解除，但對美國未來與中競逐的限制仍然存在，中國目前同受國內債務問題，特別是地方政府債務之影響，加上經濟成長力道趨緩，失業率節節攀升（年輕失業率已達 20%）。在中美雙方皆受到國內債務問題壓力下，預期雙方將避免「脫勾」(de-coupling)、但堅持「風險控管策略」：降低風險(de-risking)、分散風險(diversifying)。一方面逐步恢復雙邊高層互訪，另續整編、強化理念相同之可信賴盟邦，因此中國目前正跟深受「一帶一路」計畫影響而積累龐大債務的國家（如尚比亞），協商債務重組，並續維持人民幣國際化戰略。而美國則會在國內政治的允許範圍內，持續提高 G7、四邊安全聯盟(Quad) 與晶片聯盟的合作關係，並拓展印太經濟架構，以重整規則導向的印太及全球的經濟、供應鏈秩序。