

特朗普政府为什么冒着疫情恶化风险 推动重新开放

近期美国新冠肺炎疫情较高峰时期有所减轻，但形势依然非常严峻。截至北京时间 5 月 25 日上午，美国新冠肺炎累计确诊人数已超过 168 万，死亡人数超过 9.9 万人；当日新增确诊病例达 1.96 万例。在疫情形势如此严重的情况下，近期美国政府却极力推动解禁。截至 5 月 20 日全美 50 个州已全部实现不同程度的重新开放。特朗普政府冒着疫情恶化风险，迫不及待地推动重新开放，本文分析原因如下。

一、5 月份美国实际失业率有可能超过 25%，将创历史纪录

受疫情影响，美国失业人数持续增加。美国劳工部数据显示，自美国总统特朗普 3 月 13 日宣布“国家紧急状态”以来，当周初次申请失业金的人数激增至以往人数的 10 倍以上，在 3 月下旬的一周内甚至达到 686.7 万人次，为过去周平均水平的 30 倍，远远

超过 2007 年至 2009 年金融危机期间 65 万左右的最高值。据美国消费者新闻与商业频道（CNBC）报道，截止到 4 月中旬，受疫情影响损失的就业岗位数量就已经接近金融危机以来 11 年的新增就业数量。根据美国劳工统计局当地时间 5 月 8 日发布的数据，4 月份美国全国失业率高达 14.7%，与 3 月份相比飙升 10.3 个百分点。仅 4 月一个月，非农业失业人口数就达 2050 万，劳动力参与率从 3 月的 62.7% 下降到 4 月的 60.2%，就业人数在 16 岁及以上人口占比降至 51.3%，即有接近一半的美国人目前没有工作，失业规模几乎已经达到 2007 年到 2009 年整个金融危机期间失业人口的两倍，失业率仅次于经济大萧条最严重时期的 25%。

截至 5 月 9 日，使用持有失业保险人数估算的季调失业率为 17.2%，高于 4 月份 14.7% 的失业率数据。根据美国各州劳工开发部的消息，失业者从开始申请到实际收到失业金平均需要 2 至 3 周甚至更久的时间，因此使用该数据衡量的失业率会有较大的延迟和误差。实际上，3 月中旬至 5 月 16 日，累计共有超过 3890 万失业者初次申领失业保险。若根据劳工部提供的 1.46 亿的劳动力总数计算，截止到 5 月 16 日，美国实际失业率已经达到 26.7%。尽管目前当周初次申领人数已经连续两周回落至 300 万以内，但参考 2008 年金融危机后的情况，在经济没有全面复苏之前，该数据还将持续波动较长时间。即使接下来保持每周 200 万左右的增长水平，实际失业率也将会在未来 2 周达到 28% 左右，明显超过经济大萧条时期的水平。

再者，5 月 21 日发布的数据显示，使用失业保险衡量的失业

率，现有三个州超过 20%，加州在 4 月底更是曾经高达 27.7%。考虑到统计中的时间差，劳工部预测 4 月底的实际失业率可能已经高达 20%。纽约时报也预计，如果 5 月的经济形势没有好转（从近期情况看也确实如此），失业率会进一步上升，甚至达到大萧条时期的水平。

二、失业人口持续增加，联邦政府财政压力巨大

特朗普政府将 2.2 万亿“纾困计划”中的约 5000 亿美元直接用于现金补助及失业补贴。根据本次经济刺激法案，自 4 月 9 日开始，美国国税局已经向约 1.5 亿美国人，包括失业者和非失业者，统一发放现金支票。对于年度总收入低于 7 万 5 千美元的个人或夫妻总收入低于 15 万美元的家庭，分别发放 1200 美元或 2400 美元的支票，每一位不满 17 周岁的孩子也将获得 500 美金。对于个人收入超过 7 万 5 千美元或家庭收入超过 15 万美元的纳税人，每增加 100 美金，获得的福利将减少 5 美金。根据美国 2018 年的收入水平，约有 84% 的家庭有资格全额获得该 2400 美元的一次性补贴。美国国税局 5 月 8 日发布的官方消息称，截至当日已经有超过 1.3 亿民众收到总金额超过 2000 亿美元的补贴。根据各州发布的数据，发放总金额已经超过 2132 亿美元。

联邦政府 3 月针对新冠肺炎所发布的失业救济金方案，首先放宽了失业金的领取资格。除了一般定义下的失业者，被解雇或停薪留职，被雇主缩短工作时长，因疫情无法工作，因家人感染需要照顾以及失去收入的个体经营者等，都被算在失业保险（Unemployment Insurance，简称 UI）补助覆盖范围之内。其次，

失业补贴的金额也大幅增加。通常情况下，虽然申请人的具体补助金额要参考其失业前的薪资水平，但是平均每位失业者每周可以领取到 378 美元的州政府失业补贴，领取时长取决于所在州，最长可达 26 周。在联邦新法案之下，失业人士除了可向所在地的州政府申请失业补助金，还可以在 7 月底之前领取联邦政府额外发放的每周 600 美元的失业救济。同时，2020 年底之前，州政府发放的补助金领取时间也额外增加 13 周，即补助期最长可达 39 周。

因此，在特朗普政府“纾困计划”之下，除了一次性领取 1200 美元的现金支票，一位普通失业者将获得至多 16 周、每周 600 美元的联邦政府补贴，以及平均每周金额为 378 美元可长达 39 周的州政府失业补贴。失业补贴最高可达每人 24000 美元以上，其中近 1 万美元由联邦政府直接发放。除了州政府面临的入不敷出的局面，该计划中用于失业补贴的 2500 亿美元也已经无法覆盖目前超过 3000 万的实际失业者。

三、疫情尚未得到控制，特朗普政府为何迫不及待推动复工

（一）二季度美国经济将陷深度衰退，财政收支缺口进一步加大。美国每日新增确诊感染人数居高不下，3 月份美股两周内四次熔断，企业停工停产，员工与消费者居家隔离，都在给美国经济持续施加下行压力。美国一季度 GDP 环比折年率下降 4.8%，疫情影响下失业问题及其带来的消费减少，将进一步拖累经济，将会导致二季度陷入深度衰退。美国智库世界大型企业联合会 5 月初进一步下调美国经济增长预期，预计美国二季度 GDP 环比折年率将萎缩 44.5%。

经济萎缩导致财政收入大幅度下降。根据美国国会预算办公室（CBO）发布的4月份财政评论月报，正常情况下4月份美国一般会出现财政盈余，但今年4月份由于财政收入受疫情影响较上年同月下降55%、减少2960亿美元，而支出增长160%、增加6010亿美元，当月收支缺口高达7370亿美元。2020年3月底美国政府债务达到24.97万亿美元，在3月份一个月内就增加了1.29万亿美元。2019年美国政府债务余额占GDP比重为108%，有分析认为2020年将超过121.2%。

针对受疫情影响的中小企业，特朗普计划用2.2万亿中的3490亿进行联邦担保贷款援助。经济伤害灾难贷款（EIDL）和薪酬保护计划（PPP）分别用于支持企业贷款和帮助企业支付员工薪酬及其他福利。中小企业可通过前者获得1万美元的紧急补助且不用偿还，可通过后者获得高达1000万美元的工资支出贷款，符合条件即无需偿还。这些资金最后也将由联邦政府买单。

（二）疫情下的大选，特朗普遭受经济与政治双重压力。距离11月的总统大选还有6个月的时间，突如其来的疫情在较大程度上会影响到特朗普能否连任。尽管向民众分发现金支票提升了选民的好感度，但是特朗普的经济刺激计划也大大增添了联邦政府的财政压力。接下来的经济增长与失业率将是最直接影响特朗普选票的因素。特朗普遭受经济与政治两方面的双重压力。目前的救助方案支撑不了几个月，后续如果要增加救助的规模，需要得到国会的批准。随着大选的临近，民主党掌控的众议院能否配合不得而知。如果到大选临近时仍有大量的失业人员而且得不到救助，那特朗普大

选获胜的概率必然大打折扣。因此，随着失业率的上升以及财政负担的加重，特朗普不顾公共卫生专家的反对，多次公开提出“重启”美国，以期未来半年美国经济出现 V 型反弹，以此来缓解失业局面，减轻财政压力，并争取选民支持。

四、特朗普政府对疫情影响的复杂性考虑不周，大规模救助计划和推动重新开放举措的效果堪忧

在目前形势下，特朗普政府应对疫情的举措可谓进退维谷。早期由于对疫情的严重性估计不够，防控疫情的措施疏忽大意。疫情迅速爆发后，很快出台了大规模救助措施，但有的措施有出拳过猛之嫌，有的措施执行中存在问题。这些问题也将会影响到推动重新开放举措的效果。

当前疫情形势下重新开放，必然会加大疫情出现反复的风险。事实上，近期美国疫情形势扩散势头尽管得到一定控制，但有部分地区仍然在上升。据《纽约时报》统计，过去 14 天以来，得克萨斯州等 9 个州的新增病例仍出现上升。这将导致部分地方政府和居民对重新开放持反对或谨慎态度。

从对居民的救助来看，在联邦政府与州政府的双重保障之下，部分低收入失业者申领的失业补贴实际上高于他们这段时期的工资，这样会在一定程度上造成部分失业者主动选择并保持失业状态，与政府和企业期待的尽快复工相反；但如果在目前形势下降低救助标准，难免会引发部分人员的不满。

从对企业的救助来看，据 CNBC 当地时间 4 月 25 日的报道，一方面，上述援助贷款审批效率低下，企业等候时间过长。从美国

联邦政府机构小企业管理局（SBA）4月3日正式接受申请起，20天内仅有五分之一的企业获得贷款，而错过最佳申请时间的部分小型企业将会在贷款获批前倒闭。另一方面，薪酬保护计划中明确要求，企业若期望免除贷款偿还，则需要维持员工原薪酬水平且控制在10万年薪以下，并将贷款额的75%用于薪资支付。然而该类中小企业的员工往往可以在失业条件下获得更多补贴，同时降低自身感染几率，因此企业难以保证将其部分贷款额固定用于薪资的支付。这将使得薪酬保护计划的作用受限。

除此之外，新联邦法案虽将大量资金用于大型公司贷款、医疗机构补助以及各州和地方政府的援助，但在失业大潮与经济长期“停摆”的困境之下，想要对抗疫情给各行各业造成的打击，不仅效果不理想，更是治标不治本，进一步增加财政压力。

（中国国际经济交流中心 张永军，国网能源研究院 贾滢方）