

## 总量研究

## 为什么美国不愿意加入 CPTPP?

——《大国博弈》系列第十五篇

## 要点

**事件:** 奥巴马时代美国是 TPP 协定的最积极推动者。如果说特朗普领导美国“退群”，是共和党人的固有烙印；那么在中国加入 RCEP 并且申请加入 CPTPP 后，民主党人却选择拒绝加入 CPTPP。拜登作为跨国企业利益集团的话事人，为何会拒绝加入 CPTPP？什么将是美国在亚太经贸领域的新抓手？

## 核心观点:

**传统贸易协定 CPTPP，已经不是美国最优选。** 对于美国政客而言，加入 TPP/CPTPP 核心机遇，是以更低的关税和贸易壁垒，打开亚洲市场。而其成本，则是会流失劳工组织、环保组织、农业组织、医疗保障组织的支持。然而，两党政客作为美国不同利益群体的话事人，却不约而同的选择了拒绝 TPP/CPTPP：

**对于共和党人特朗普而言：执政根基在于美国工人和农民，退出贸易协定符合其竞选纲领和执政基础。** 特朗普执政后，就农产品和工业品的贸易壁垒，与主要贸易对手国展开了一轮经贸谈判。

**对于民主党人来说，奥巴马、希拉里和拜登则在不同时期，做出了不同的选择。** 奥巴马是坚定的 TPP 支持者，希拉里和拜登则都从 TPP 的支持者，转变为 TPP/CPTPP 的反对者。民主党人行为发生逆转的原因，我们认为有三点：

一、近十年来，共和党在两院的控制权逐步增大。民主党执政根基不稳，要走中间路线，争取劳工组织等群体的选票，以争取最大的支持面。

二、美国产业空心化愈发严重，自由贸易协定难以打开更大范围的中国市场。如果说奥巴马时代看到的中国制造业，依然处于产业链较后端的环节，政客们的思维还局限于传统经贸协定；在拜登时代，随着中国双循环设计思路逐步浮出水面，和中国自主可控持续推进，足以使得美国政客意识到，难以用传统的贸易协定打开中国市场。

三、特朗普政府主导推进的升级版北美贸易协定，已经部分解决了廉价劳动力和终端市场的问题。2018 年特朗普对北美贸易协定做了升级版谈判，不仅解决了跨国企业低价劳动力的需求，也在墨西哥引入了最低工资条款，从而征得劳工组织的同意。在 2021 年升级版北美贸易协定生效后，农产品、机械、机电、医药、钢铁、化工等品类，美国对加拿大及墨西哥的出口增速均出现大幅上行。加拿大两国占到美国出口的 34%，远高于对华出口的 8%（2021 年 1-11 月）。

**抛弃 CPTPP，民主党人的“印太经济框架”构想：供应链安全和核心技术管控。** 民主党人代表了受益于全球化的一方，既想利用全球产业链赚取利润，又想在前沿科技领域保持霸主地位。所以，美国既在非核心产品的领域对华释放缓和信号，包括向华为和中芯国际供货、推出关税排除清单，又在核心领域上加大对中国的封锁，联合盟友在供应链上意图实现“去中国化”。

**拜登和美国商务部长雷蒙多 屡次提到的“印太经济框架”，也基本符合了这两方面的意图：** 一方面，加大对芯片、数字经济等核心技术，以及供应链安全和敏感基础设施等领域的投入，以确保其背后跨国公司利益集团的利润稳固，并且联合日韩等盟友，逐步实现“去中国化”；另一方面，加大对知识产权、信息安全、人员交流等方面的管控，以“保护”之名阻断核心技术在亚太地区扩散，稳固自身在核心技术领域的霸主地位。

## 作者

## 分析师：高瑞东

执业证书编号：S0930520120002  
010-56513108  
gaoruidong@ebsecn.com

## 分析师：赵格格

执业证书编号：S0930521010001  
0755-23946159  
zhaogege@ebsecn.com

## 相关研报

权利重塑：选区划分将如何影响美国中期选举？  
——《大国博弈》系列第十四篇暨光大宏观周报  
(2021-12-26)

中期选举压力显现，拜登如何筹谋对华战略？  
——《大国博弈》系列第十三篇 (2021-11-24)

拜登 1.75 万亿美元财政刺激法案，阻碍在哪里？  
——《大国博弈》系列第十二篇  
(2021-11-02)

美方最新 549 项关税排除清单：缘由、内容、意图——《大国博弈》系列第十一篇  
(2021-10-11)

为什么我们看四季度中美经贸缓和？——《大国博弈》系列第十篇 (2021-08-30)

90 天病毒溯源无果而终，美国政治操弄何时止步？——《大国博弈》第九篇 (2021-08-29)

5500 亿及 3.5 万亿拜登刺激法案，将提升美国增长预期——《大国博弈》第八篇 (2021-08-12)

美国最想减免哪些产品的对华关税？——《大国博弈》系列第七篇 (2021-08-04)

拜登时代，中美科技角逐将如何演绎？——《大国博弈》系列第六篇 (2021-06-24)

“政冷经热”怎么谈，美方诉求在哪里？——《大国博弈》系列第五篇 (2021-06-09)

气候先行，关税殿后，中美经贸缓和路线图——《大国博弈》系列第四篇 (2021-04-14)

## 目 录

一、为什么 CPTPP 已经不是美国最优选? .....	3
1.1、CPTPP 主要内容分析——机遇和成本 .....	3
1.2、民主党人放弃 CPTPP 的三大原因：选情严峻、产业空心化和北美贸易协定 .....	5
二、升级版北美贸易协定：提供廉价劳动力和终端市场 .....	7
三、民主党人的“印太经济框架”构想：供应链安全和技术管控 .....	8
3.1、拜登对华政策：非核心领域谋求合作，核心领域孤立中国 .....	8
3.2、美“印太经济框架”构想：维护供应链安全和技术管控 .....	9

## 图目录

图 1：TPP 主要国家及中国、美国、韩国的对外关税（2018 年） .....	3
图 2：美国对外贸易顺差及逆差的主要来源国（2021 年 1-11 月） .....	3
图 3：2010 年至 2020 年，共和党在两院的控制权逐步增大 .....	6
图 4：2000 年至 2009 年，美国制造业人数迅速下滑；2009 年至 2019 年，出现小幅回升，但远未回到峰值 ...	6
图 5：主要经济体中，中国研发支出费用占 GDP 比重稳定增长 .....	6
图 6：加墨合计占到美国出口份额超过 30%（2021 年 1-11 月） .....	7
图 7：2021 年 1-11 月，农产品、机械、机电、医药、钢铁、化工等品类，美国对加墨出口增速大幅上行 .....	7

## 表目录

表 1：CPTPP 的主要内容 .....	4
表 2：1525 个组织在联名信中声明了反对 TPP 的六大理由 .....	4
表 3：三位民主党人希拉里、奥巴马和拜登对于 CPTPP/TPP 的公开表态 .....	5
表 4：USMCA 相较于其前身 NAFTA 在多领域都有所升级 .....	8
表 5：美国在非核心经贸领域方面，对华释放缓和信号 .....	8
表 6：美国加大对芯片、新能源等供应链的管控，日韩相关企业赴美建设工厂 .....	9
表 7：2021 年年初美国在亚太地区召开多轮会谈，多次提及保护新兴技术和供应链问题 .....	10

奥巴马时代，美国是 TPP 协定的最积极推动者。2016 年特朗普入主白宫后，其作为美国工人和农民的利益代表，主动申请“退群”。然而，在民主党人拜登入住白宫后，美国却拒绝了日本的邀请、拒绝重回 CPTPP。疫情之后，多个主要经济体都在推动经贸关系的重构，为何美国对于加入传统的经贸协定表现的“不感兴趣”？拜登作为跨国企业利益集团的话事人，为何会拒绝加入 CPTPP？什么将是美国在亚太经贸领域的新抓手？

## 一、为什么 CPTPP 已经不是美国最优选？

### 1.1、CPTPP 主要内容分析——机遇和成本

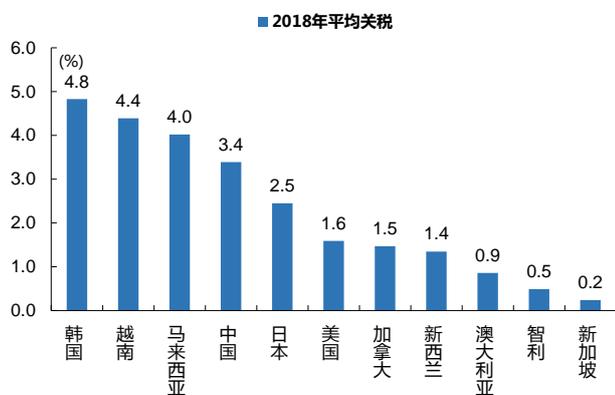
加入 CPTPP，能为美国带来什么，对于政客而言，什么是更划算的生意？

第一，CPTPP 机遇：以更低的关税和贸易壁垒，打开亚洲和中国市场。

CPTPP 最核心的内容便是降低关税和贸易壁垒。根据 CPTPP 协议规定，缔约国平均实现零关税的税目数和贸易额占比接近 99.5%，而且 85% 以上的产品将在协议生效就立即实施零关税。

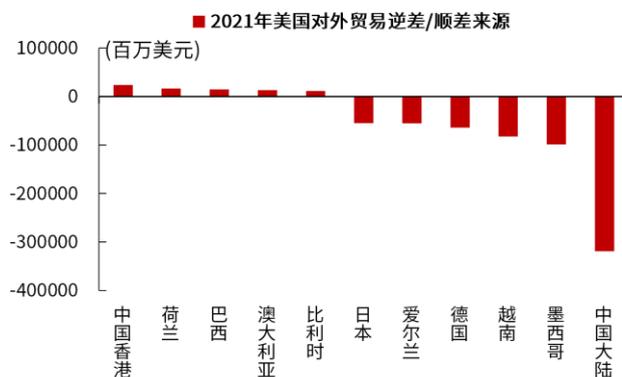
从对外平均关税来看，TPP 中越南、马来西亚、日本等国的平均关税高于美国（2018 年）。因此，若加入 CPTPP，美国将有望借助协议条款进一步打开亚洲和中国市场。在 2016 年白宫关于 TPP（CPTPP 前身）签署的声明中也提到，TPP 签署后，将取消掉其他国家施加于 1.8 万个美国商品上的关税，从而增加美国国内的工作机会。

图 1：TPP 主要国家及中国、美国、韩国的对外关税（2018 年）



资料来源：WORLD BANK，光大证券研究所 备注：马来西亚为 2016 年数据，新西兰为 2017 年数据

图 2：美国对外贸易顺差及逆差的主要来源国（2021 年 1-11 月）



资料来源：US CENSUS，光大证券研究所 备注：截至 2021 年 11 月，所选国家为美国贸易顺差的前五国和贸易逆差的前六国

表 1: CPTPP 的主要内容

主要领域	具体内容
货物贸易高度自由化	成员平均实现零关税的税目数和贸易额占比约 99.5%，85%以上的产品将在协定生效后立即实施零关税。被排除在零关税产品范围外的主要是农产品，但相关成员也多通过设立关税配额、部分降税等方式实现了此类产品贸易的部分自由化。
大幅开放服务和投资市场	在服务贸易和投资领域要求以负面清单方式实施市场开放；在金融和电信领域做出高水平的开放承诺；限制成员对投资者的业绩要求，禁止提出当地成分、技术本地化的要求等。
放宽网络和促进电子商务	确保与互联网和数字经济有关的信息和数据的自由流动；不得保留计算设施本地化要求；对于向大众销售的软件，不得要求企业向官方提供软件源代码；给予数字产品非歧视待遇。
强化知识产权保护	CPTPP 对知识产权的规定大幅超越 WTO《与贸易有关的知识产权协定》(TRIPS) 的范围和水平，要求加入相关条约和公约，扩大知识产权保护范围，延长知识产权保护期，加大对知识产权侵权行为的民事和刑事处罚力度
加强环境纪律	各方承诺不为鼓励贸易投资而降低环境保护水平，并将共同打击野生动植物非法贸易，制止非法捕捞，并实施高水平的环境保护标准，强调环境条款内容的可执行性，将环境保护与贸易制裁挂钩。
开放政府采购	要求各方全面开放政府采购市场，对其他缔约方的产品和服务给予国民待遇，确保及时发布政府采购信息，承诺公平和非歧视地对待投标者。
对国有企业制定新规则	加强信息透明度，提供国有企业名单；政府对国有企业提供的非商业支持，不得损害其他成员及其产业的利益，要求各国政府在企业监管方面保持非歧视和中立性，明确国有企业有关规定适用于争端解决条款。
劳工权益保护规则	要求遵守国际劳工组织 (ILO) 确立的结社自由、集体谈判权、消除强迫劳动、废除童工、消除就业歧视等基本劳工权利；要求成员国将最低工资、工时以及职业健康和安全等规定置于法律监管之下；劳工条款适用争端解决机制，在协定框架下成立劳工事务委员会等机构，审查劳工条款执行情况。
打击腐败和商业贿赂	承诺有效执行各自反腐败法律法规，同时确保利益相关方在行政诉讼中的正当程序权利；承诺对主动或诱导腐败的行为进行刑事处罚；要求制定或者维持公职人员行为准则和标准，鼓励举报腐败行为；保护举报腐败行为的人员，并加强反腐败的国际合作。

资料来源：中国法学会 WTO 法研究会，光大证券研究所

## 第二，成本：劳动机会外流、提高药品垄断、食品安全问题等。

2016 年 5 月，包括民主组织、农业组织、劳工组织、环境组织、医疗保障组织等 1500 多个民间组织共同向国会致信，集体反对 TPP。联名信中申明了对 TPP 的六大理由，包括就业机会流失、汇率操纵、环境问题、食品安全问题、推迟低成本仿制药引入、未保护国内企业利益等问题。

整体来看，反对者认为 TPP 保护了美国医药、跨国企业等大公司的利益，而没有保护普通工人和消费者的权益。

表 2: 1525 个组织在联名信中申明了对 TPP 的六大理由

理由	表态
就业机会流失并压低美国国内工资	TPP 迫使美国雇主与越南等剥削劳动力的公司竞争，使工人的合法工资低于每小时 65 美分；TPP 将更多高薪工作转移到海外，加剧收入不平等；TPP 在政府采购中免除“购买美国货”和“购买本地货”优惠的采购要求，意味着税收和工作机会将流失海外
汇率操纵	TPP 没有针对性的解决一些国家的货币操纵问题，部分国家有意的使货币贬值从而提高本国的出口
环境问题	TPP 可能威胁到气候政策、增加航运排放，并将美国制造业转移到碳密度更高的国家
食品安全问题	一些政策阻碍了对进口食品的严格审查
推迟低成本仿制药引入	推迟低成本仿制药的引入，提高医疗保健价格并减少国内外药品的获取。制药公司在 TPP 中获得了包括癌症治疗等方面的新垄断权。TPP 还要求为已经获得专利的药物提供额外的 20 年专利，以及促进专利垄断“常青化”。其他 TPP 条款可能限制未来美国降低医疗成本的改革效果
未保护国内企业利益等	TPP 使得国外投资者享有更高的权利，甚至逾越了国内法律和法院

资料来源：CornuCopia，光大证券研究所

## 1.2、 民主党人放弃 CPTPP 的三大原因：选情严峻、产业空心化和北美贸易协定

从特朗普、希拉里和拜登的实际选择来看，CTPP/TPP 带来的机遇已经小于成本，不是美国政客的最优选。共和党人和民主党人虽然做出了同样的选择，却基于不同的理由。

对于共和党人来说，执政根基在于美国工人和农民，退出贸易协定符合其竞选纲领和执政基础。2017 年 1 月，特朗普在上任的第一天就宣布退出 TPP，履行了他在“百日新政”中的承诺。特朗普在介绍执政规划时表示，“将协商公平的双边贸易协议以取代 TPP，从而为美国带来工作和产业机会”；此后，特朗普便启动了与欧洲、加拿大、墨西哥、日韩等国家的一系列贸易谈判。

而对于民主党人来说，奥巴马、希拉里和拜登则在不同时期，做出了不同的选择。作为 TPP 的推动者，奥巴马总统认为 TPP 可以为美国带来数百亿美元的出口机会。希拉里在担任奥巴马政府国务卿的初期，明确支持 TPP，却在 2015 年及 2016 年参与总统竞选期间，明确反对 TPP。同样，拜登作为奥巴马第二任期的副总统，也亲力亲为地推动 TPP。但是，拜登在上任后却拒绝了日本对于美国重返 CPTPP 的邀请，并且宣称要构建一个新的“印太经济框架”。

表 3：三位民主党人希拉里、奥巴马和拜登对于 CPTPP/TPP 的公开表态

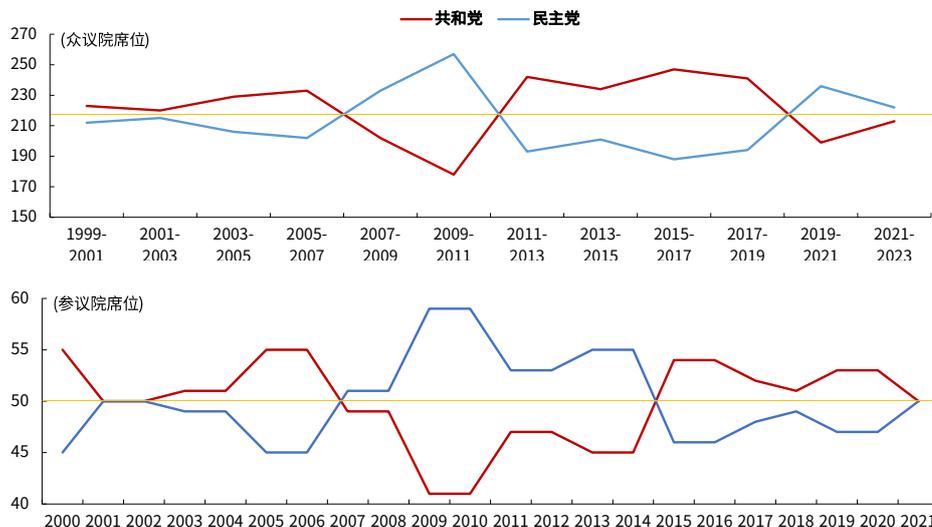
主要领域	表态
奥巴马	2016 年 2 月，白宫在 TPP 签署的声明中表示，TPP 消除了各国对美国制造产品征收的 18,000 多项税款，促进自由和开放的互联网，并防止法律限制数据和信息自由流动，且包括历史上最严格的劳工标准和环境承诺。美国经济可以立即开始受益于数百亿美元的新出口机会。 同意加入 TPP
希拉里	2012 年，希拉里访问澳大利亚时表示“TPP 为开放自由、透明、公平贸易的贸易协定设定了黄金标准，这种环境具有法治和公平的竞争环境”。 2014 年回忆录“艰难的选择”中，希拉里表示 TPP 是“我们最重要的工具之一”。 2015 年 10 月 7 日，希拉里公开反对 TPP，她表示这一协定并不能达到创造就业、提高民众收入和保护国家安全的高标准。该协定中没有针对操纵汇率的相关内容，一些国家可能会凭借这一漏洞抢走美国人的工作。 反对加入 TPP
拜登	2021 年 10 月，拜登在东亚峰会上提出了印度-太平洋经济框架计划，该框架将围绕贸易便利化、数字经济和技术标准、供应链弹性、脱碳和清洁能源、基础设施、工人标准和其他共同感兴趣的领域。 2021 年 11 月，美国商务部长雷蒙多在访问日本期间，明确告知日方，美国将不会加入 CPTPP。雷蒙多表示，美国设想的经济框架“在某些方面可能比传统的自由贸易协定更强大”。 反对加入 TPP

资料来源：latimes，美联社，白宫，光大证券研究所

面对同样的问题，为什么民主党人在不同时期做出了不同的选择？我们认为主要有三大原因。

**第一，民主党执政根基不稳，要走中间路线，争取更大范围选民的支持。**2010 年至 2020 年，共和党在两院的控制权逐步增大，民主党整体执政和竞选基础不稳，为争取劳工组织、环保组织等群体的选票，民主党人的竞选纲领开始走中性路线，以争取最大的支持面。从希拉里和拜登竞选时期表现可以看出，民主党也在展示其“保守主义”的一面。即使拜登在参与竞选前，曾公开反对对华加征关税，在参与竞选后也否认了要取消对华关税。

图 3：2010 年至 2020 年，共和党在两院的控制权逐步增大

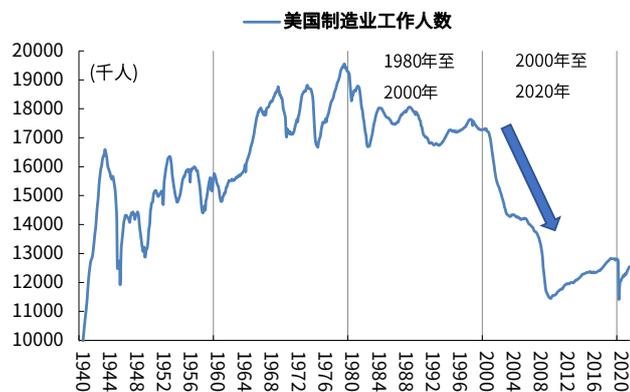


资料来源：ballotpedia, 光大证券研究所  
备注：更新截止 2021 年 12 月 25 日

第二，美国产业空心化愈发严重，参与自由贸易协定，也难以在对外贸易上获得更大的优势，难以打开更大范围的中国市场。CPTPP 带来的最主要机遇，就是以更低的关税和贸易壁垒，打开亚洲和中国市场。然而从 2000 年以来，美国产业空心化严重，在 2000 年至 2010 年的十年间，美国失去了约 33% 的制造业工作岗位。2010 年之后，在历任总统促进制造业回流的政策作用下，制造业工作岗位小幅回升、但依然离峰值较远。特朗普执政后，启动了全面对华加征关税，90% 关税却最终转移到了美国厂商和消费者身上，这恰好也证明了美国制造业对于全球和中国产业链的依赖。

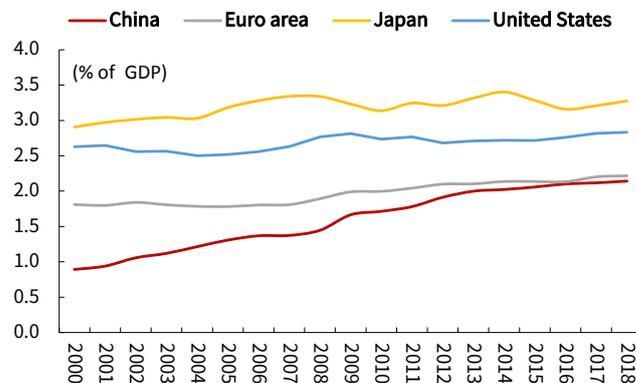
从 2015 年至 2021 年，中国产业升级和高端制造在持续推进，中美在制造业方面的差距也在逐步缩小。如果说奥巴马时代看到的中国制造业，依然处于产业链较后端的环节，美国政客们的思维还局限于传统经贸协定；在拜登时代，随着中国双循环设计思路逐步浮出水面，和中国自主可控及卡脖子技术攻关持续推进，足以使得美国政客意识到，难以用传统的贸易协定打开中国市场。

图 4：2000 年至 2009 年，美国制造业人数迅速下滑；2009 年至 2019 年，出现小幅回升，但远未回到峰值



资料来源：BLS, 光大证券研究所

图 5：主要经济体中，中国研发支出费用占 GDP 比重稳定增长



资料来源：WORLD BANK, 光大证券研究所

第三，特朗普政府主导推进的升级版北美贸易协定，已经部分解决了廉价劳动力和终端市场的问题。由于美国在北美贸易协同谈判中占据了绝对主导权，特朗普政府不仅解决满足了跨国企业低价劳动力的需求，也在墨西哥引入了最低工资条款，从而征得了美国劳工组织的同意。

## 二、升级版北美贸易协定：提供廉价劳动力和终端市场

美国虽然拒绝加入 CPTPP，但特朗普在 2018 年主导推动的 USMCA（美墨加三国协议）谈判，却在国会得到了两党的一致同意。USMCA 协议，是在 1994 年生效的 NAFTA（《北美自由贸易协定》）基础上的升级版谈判。《北美自由贸易协定》，同样长期受到美国劳动组织的反对，也被特朗普总统批评为“损害了美国的就业和制造业”。那么，从 NAFTA 升级到 USMCA，美国两党为什么赞同、又获得了什么利益？

第一，USMCA 延续了 NAFTA 中对于汽车等行业自由贸易的规定，美国企业得以继续在墨西哥建造工厂，雇佣墨西哥廉价工人，从而压低劳动力成本，并通过较低的关税和通商标准实现产成品的自由贸易，这将使美国企业成为协定的最大受益方。

第二，USMCA 引入了最低工资保护条款，强调汽车行业中 40%至 45%的产品必须由时薪不低于 16 美元的劳工制造，同时禁止进口采用强迫劳动制造的货物。这一条款一方面整体抬高了美国制造业企业在墨西哥的用人成本，对美国资本外流形成阻碍，另一方面也有望阻止本国工作机会受到墨西哥廉价劳动力的进一步冲击。

第三，相较于政治和文化高度复杂的东亚地区，美墨加三国一贯在经济、政治、文化等方面深度交融，因而更有利于美国发挥其在各方面的强大影响力，进一步制定有利于本国利益的规则条款，从而为本国以及各利益集团牟取利益，这不仅符合两党的共同诉求，也有利于维持国内稳定。

图 6：加墨合计占到美国出口份额超过 30%（2021 年 1-11 月）



图 7：2021 年 1-11 月，农产品、机械、机电、医药、钢铁、化工等品类，美国对加墨出口增速大幅上行



预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_35889](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_35889)



云报告  
<https://www.yunbaogao.cn>

云报告  
<https://www.yunbaogao.cn>