

## 美國貿易代表署請求國際貿易委員會調查貿易政策對資源 不足群體之分配效果

蘇意晴 編譯

### 摘要

今(2021)年10月14日美國貿易代表署依據關稅法第332條，請求美國國際貿易委員會調查貨品和服務貿易以及貿易政策所產生的資源分配效果。此調查分為兩個部分，第一部分著重調查貿易以及貿易政策對資源不足之群體的影響；第二部分則請求美國國際貿易委員會研議強化此議題之研究與分析能力，以利分析特定貿易政策如何影響美國勞工。此次貿易調查請求係建立在以美國勞工為中心的貿易政策目標上，思考如何透過貿易政策對美國境內與境外被邊緣化和資源不足之群體產生正面影響並促進平等，此舉昭示著美國貿易政策將朝更具有包容性的方向轉變。

(取材資料：Derick Holt, *USTR Requests Trade Investigation that Gives Underserved Communities a Seat at the Table*, WILEY REIN LLP (Oct. 18, 2021), <https://www.wiley.law/alert-USTR-Requests-Trade-Investigation-That-Gives-Underserved-Communities-a-Seat-at-the-Table>.)

今(2021)年10月14日，美國貿易代表署(United States Trade Representative, USTR)貿易代表戴琪(Katherine Tai)依據關稅法第332條(以下簡稱第332條)，請求美國國際貿易委員會(International Trade Commission, ITC)調查貨品與服務貿易以及貿易政策所產生的分配效果(distributional effects)<sup>1</sup>。這項調查請求係基於拜登政府以美國勞工為中心的貿易政策目標所為。希望藉此讓美國境內外被邊緣化、資源不足(underserved)及弱勢的所有美國公民群體，皆能被積極且平等地納入貿易政策考量<sup>2</sup>。而本次請求之調查分為兩個部分，第一部分為認定貿易與貿易政策對各個資源不足群體(underserved communities)之分配效果，並對未來之研究提出建議；第二部分則請求ITC建構強化針對此議題之研究能力，以使未來能更好地分析特定貿易政策如何影響美國勞工<sup>3</sup>。

<sup>1</sup> Letter from Katherine Tai, Ambassador, United States Trade Representative [USTR], to Jason E. Kearns, Chair, International Trade Commission [ITC] (Oct. 14, 2021), [https://ustr.gov/sites/default/files/files/RL\\_ITC\\_Distributional\\_Effects.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/RL_ITC_Distributional_Effects.pdf).

<sup>2</sup> *Id.*

<sup>3</sup> *Id.*

本文首先簡介本次 USTR 請求 ITC 為調查之背景及法律依據，再分別介紹調查請求中的兩部分內容，最後做一結論。

## 壹、調查請求之背景

根據關稅法第 332 條規定，ITC 得主動或在 USTR 等機構請求下，就涉及關稅或國際貿易之事項展開一般性事實調查並提出報告，其中包含對調查事項得出之客觀調查結果和獨立分析<sup>4</sup>。ITC 依據該條所為「調查」僅為一般性事實調查程序，其調查結果並不直接導致正式貿易行動之採行<sup>5</sup>。然而，此次調查乃因應 USTR 之請求所為，足以彰顯美國貿易政策之重大改變，轉而積極地考量「資源不足群體」之利益，並朝向包容性貿易 (inclusive trade) 之政策目標前進。此等變革將對過去傳統貿易政策導致數百萬個工作機會外移時，權益受影響卻遭忽視的美國勞工群體，產生重大且深遠的影響

此次第 332 條調查請求之提出是緊接在 USTR 公布拜登政府的中美貿易策略<sup>6</sup>，以及美國眾議院歲入委員會 (House Ways and Means Committee) 發表政策報告之後<sup>7</sup>。兩者皆強調數十年來美國貿易政策延續並加劇了個人與群體間貿易利益分配不均之問題，特別對黑人及拉丁裔美國人，更是如此<sup>8</sup>。

根據白宮之定義，此次貿易調查所關注之「資源不足群體」包括黑人、拉丁裔、美國原住民、亞裔美國人和太平洋島民以及其他有色人種；宗教少數族群；女同性戀、男同性戀、雙性戀、跨性別者以及酷兒；殘疾人士；偏鄉居民；受到長期貧窮或不平等之負面影響的人等<sup>9</sup>。由此可知，所謂「資源不足群體」係指「具特定特徵和特定地理區域之群體，而其被系統性地剝奪完整參與經濟、社會及公民生活的機會」<sup>10</sup>。

## 貳、簡介本次 USTR 請求 ITC 所做之兩部分調查

---

<sup>4</sup> Section 332 of the Tariff Act of 1930, 19 U.S.C. § 1332(g).

<sup>5</sup> *Id.*

<sup>6</sup> Center for Strategic & International Studies, *A Conversation with Ambassador Katherine Tai, U.S. Trade Representative*, YOUTUBE (Oct. 4, 2021), <https://youtu.be/2DXkw6Tg3bA>.

<sup>7</sup> *Majority Staff Report: Something Must Change: Inequities in U.S. Policy and Society*, U.S. HOUSE OF REPRESENTATIVES (Jan. 2021), [https://waysandmeans.house.gov/sites/democrats.waysandmeans.house.gov/files/documents/WMD%20Health%20and%20Economic%20Equity%20Vision\\_REPORT.pdf](https://waysandmeans.house.gov/sites/democrats.waysandmeans.house.gov/files/documents/WMD%20Health%20and%20Economic%20Equity%20Vision_REPORT.pdf).

<sup>8</sup> Center for Strategic & International Studies, *supra* note 6; *Id.* at 20.

<sup>9</sup> Exec. Order No. 13985, 86 Fed. Reg. 7009 (Jan. 25, 2021).

<sup>10</sup> *Id.*

USTR 請求 ITC 就貨品和服務貿易及貿易政策之潛在分配效果進行兩部分調查，並特別著重於對資源不足群體之影響。此調查對象係各類型之美國勞工，項目包括各技術領域、薪資、性別、種族、年齡以及收入水準等資料與數據<sup>11</sup>。

## 一、第一部分

此調查之第一部分旨在請求 ITC 提出一份公開報告，針對貿易與貿易政策對各個資源不足群體之分配效果，依其類型提出調查所得之資訊與數據，包括認定各資源不足群體於美國之區域分佈，以及提出對未來研究之建議。USTR 並建議得以圓桌討論、研討會或重新審視相關經濟文獻等方法，來蒐集和整理這些調查資訊<sup>12</sup>。首先，圓桌討論之方法，旨在向各群體之代表蒐集資訊，包括代表性不足 (underrepresented) 與資源不足群體、智庫、學者與研究人員、工會、州政府與地方政府、非聯邦政府之實體、民間社會專家以及利益相關群體<sup>13</sup>。其次，研討會之方法則側重於貿易及貿易政策對代表性不足與資源不足群體之分配效果的學術或類似研究，包括現有分析之結果、方法評估、公開和受限制之資料於現有分析之使用、實際數據與經濟文獻落差之辨別，以及使用受限制資料完成之分析<sup>14</sup>。最後，重新審視相關經濟文獻，檢視其中有關代表性不足與資源不足群體受貿易及貿易政策分配效果影響之研究與分析，包括這些分析中提出之資料限制<sup>15</sup>。

## 二、第二部分

調查之第二部分係請求 ITC 積極建構並發展針對此議題之研究及分析能力，以更好地分析特定貿易政策如何影響美國勞工<sup>16</sup>。具體來說，為了使第 332 條下之調查未來得對貿易政策可能產生之經濟效果提供建議，USTR 請求 ITC 建構估計方法與模型，以分析貿易與貿易政策對美國勞工之潛在分配效果。包括貨品及服務進口之分析，以及擴張美國貨品和服務於境外之市場進入對美國出口產業的影響和分析，並且於可行的範圍內分析當最終產品獲得進入美國市場的優惠待遇時，將如何「間接」影響美國中間投入 (intermediate inputs) 之出口。最後，USTR 請求 ITC 確認是否有任何資料限制一經移除，便可顯著改善 ITC 之分析或縮短分析所需時間<sup>17</sup>。

---

<sup>11</sup> Letter from Katherine Tai, *supra* note 1.

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> *Id.*; 利益相關群體包括傳統黑人高等院校 (Historically Black Colleges and Universities)、拉美裔高等院校協會 (Hispanic Association of Colleges and Universities)、部落高等院校 (Tribal Colleges and Universities)、其他服務少數族裔之機構 (other minority-serving institutions)，以及地方與國家之公民權組織 (local and national civil rights organizations)。 *Id.*

<sup>14</sup> *Id.*

<sup>15</sup> *Id.*

<sup>16</sup> *Id.*

<sup>17</sup> *Id.*

## 參、結論

USTR 向美國 ITC 提交的這項請求，昭示著美國貿易政策將有重大轉變——其不僅將資源不足群體納入貿易政策考量範圍內，甚至將重點考量資源不足群體。這將使貿易政策與美國勞工實務之間的落差縮小，邁向更具包容性與兼顧社會各階層福利之貿易政策。

請求信函中，希望 ITC 能於 12 個月內完成調查並報告關於貨品與服務分配效果之兩部分調查結果<sup>18</sup>。雖然 ITC 通常不會就政策提出任何建議，但拜登政府應當藉此機會向美國大眾宣導其對外政策目標。雖然調查請求中「對未來研究之建議」和「建構並強化議題的研究能力」似乎僅為初階目標，拜登政府應當考慮採取進一步行動，包括鼓勵國內公司招聘與留用員工，並推動資源不足群體投入製造業以及使其擁有機器設備或工廠的所有權等，以實現真正具包容性的貿易政策。

---

<sup>18</sup> *Id.*