

美國貿易救濟制度之研究 - 從鋼鐵進口救濟案件觀察

壹、前言

美國布希總統於本（90）年 6 月 5 日發表一項聲明表示，將針對鋼鐵業採取三項策略：第一，指示貿易代表署（以下簡稱 USTR）會同商務部與各國政府進行諮商或談判，期能在短期內解決鋼品產能過剩現象。第二，針對未來全球鋼鐵貿易秩序進行談判，約束各國政府對鋼鐵業之直接或間接補助。第三，要求國際貿易委員會（以下簡稱 ITC）依 1974 年貿易法第 201 條規定發動調查。關於布希總統對於美國鋼鐵業所採取之第三項策略，案件申請人除國內生產者或工會外，依法 ITC 亦可發動調查，此外總統、貿易代表署、眾議院的歲入委員會、參議院的財政委員會等皆可發動。本次計畫選擇觀察本件由美國總統依職權要求發動全球鋼鐵產品之 201 調查案（以下簡稱本案），觀察重點包括本案之法定處理程序、案件關係人及學術單位對本案之立場及意見等。本報告要旨無關學術評論或研究分析，謹期能藉由彙整觀察及參訪重點，做為未來我國貿易救濟制度運作及發展方向之參考。

貳、參訪行程

本次參訪主要目的在於從不同角度觀察本案，故參訪對象不侷限調查機關，係涵括對本案持不同立場或主張者，略可分為以下三類：一、處理貿易救濟案件主政單位，如商務部、ITC；二、研究單位及學者，如 CATO、國際經濟研究機構（The Institute for International Economics，簡稱 IIE）、各大學經濟教授等；三、涉案關係人，如勞工團體（包括 The American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations，簡稱 AFL-CIO、United Steelworkers of America，簡稱 USWA）、消費者團體、美國鋼鐵業者等。

本項出國計畫係由本部國際合作處聯合技術協助訓練計畫補

助，行程則委由美國農業部研究所安排如下：

十一月十一日（日）	搭機赴美抵達華盛頓
十一月十二日（一）	拜會 The CATO Institute 貿易政策研究中心之副首長 Daniel Griswold 及貿易政策分析家 Daniel Ikenson,
十一月十三日（二）	拜會美國農業部研究所計畫專員 Karmen Baretich
十一月十四日（三）	拜會美國商務部產業分析師 Charles Bell
十一月十五日（四）	拜會美國國際貿易委員會首席顧問 Lyn Marie Schlitt 及調查組組長 Lyn Featherstone； 拜會 Willkie Farr & Gallagher 律師事務所合夥人 Kenneth Pierce
十一月十六日（五）	拜會國際經濟研究機構資深會員 Gary Hufbauer、 Jeffrey Schott 及助理研究員 Ben Goodrich
十一月十七、十八日（六、日）	週末假期，未安排行程
十一月十九日（一）	拜會傳統基金會國際貿易及經濟研究中心主任 Jerry O’Driscoll 及貿易政策分析家 Sara Fitzgerald 拜會美國商務部進口管理局助理秘書辦公室幕僚長 Stephen Claeys，分析師 Nova Daley，政策組資深經濟學家 Albert Hsu，法務組律師 Dave Richardson
十一月二十日（二）	拜會消費產業貿易行動聯盟執行主席 Janet Kopenhaver、 Laura Baughman 拜會喬治華盛頓大學經濟系教授 Steven Suranovic
十一月二十一日（三）	拜會海外私人投資公司幕僚長 Joseph Flynn
十一月二十二至二十五日（四 - 日）	搭機抵達波士頓 感恩節假期，未安排行程
十一月二十六日（一）	拜會哈佛大學法學院東亞法律研究系主任 William Alford

	拜會波士頓大學經濟系教授 Jonathan Eaton 搭機抵達普林斯頓
十一月二十七日(二)	拜會普林斯頓大學經濟系教授 Thomas Prusa
十一月二十八日(三)	搭機抵達匹茲堡
十一月二十九日(四)	拜會美國鋼鐵工人聯盟國際總裁助理 Dewitt Walton 拜會匹茲堡大學經濟系教授 James Cassing
十一月三十日(五)	拜會 AFL-CIO 於 Allegheny 之聯盟總裁 Jack Shea 拜會美國國際鋼鐵公司國際貿易及行銷部總經理 Mindy Fleishman 拜會美國商務部商務服務部主任 Keith Kirkham
十二月一、二日(六、日)	週末未安排行程 搭機抵達芝加哥
十二月三日(一)	拜會芝加哥貿易局訪客中心主管 Sheila Kush 拜會 AFL-CIO 於芝加哥之聯盟總裁助理 Tim Leahy
十二月四日(二)	拜會芝加哥大學商學研究所教授 Robert Aliber
十二月五日(三)	搭機抵達奧勒岡州
十二月六、七、八日(四 - 六)	拜會奧勒岡大學經濟系教授 Bruce Blonigen 轉機回台灣

參、主要觀察重點

一、美國進口救濟制度運作情形

(一) 進口救濟制度之緣由：

美國進口救濟制度的體制完整 運作成熟，從調查程序、總統職權、救濟途徑到產業調整計畫之擬定，皆經明文立法及行政程序規範。此乃因美國為進口救濟制度之濫觴國，該項制度之精神與美國所向來暢議之「自由貿易」有密切關係。根據國際貿易與經濟成長之各項理論，自由貿易之最終結果將使各項生產資源做最有效分配，提升生產效率，各貿

易國整體福利水準皆將提高，為一國最適化的選擇；然而於貿易自由化初期，部分產業將遭受立即衝擊，特別是當進口競爭產業及其員工面臨外來競爭產品時，勢將進行調整。從政治經濟學的角度觀之，此時即為政府介入之適當時機：由政府決定該保護何項產業，其保護程度如何，並利用政府的資源予以救濟，產業進行調整後方能面對進口競爭。此種救濟制度，為多數自由派經濟學者所容許，美國進口救濟法規經過多次修正及調整，即演變為 GATT 逃脫條款之前身。

（二）認定進口損害後之程序：

美國 1974 年貿易法第 201 條款至 204 條明文規範下列相關事項：協助產業為因應進口競爭所做積極調整之措施；委員會之調查、認定及建議；認定進口損害總統之措施；監視及修改或終止措施。鑒於貿委會係進口救濟調查主管機關，有關進口救濟案件調查、認定及建議等相關法規及程序，會內多有研究報告，在此不贅述；監視及修改或終止措施則由於本案尚未進入此階段，未列為本次觀察重點。以下僅就案件調查獲至肯定結果後行政部門之處理做一介紹。

根據 1974 年貿易法第 203 條，總統於收到 ITC 就國內產業受到嚴重損害或嚴重損害之虞作成肯定認定之報告後，得採取有助於該產業積極調整以因應進口競爭之措施，又應依據 1962 年貿易擴張法第 242 條項規定設置跨部會之貿易機構，該機構應針對 ITC 報告之肯定認定，建議總統應採取之措施。

該跨部會之機構，係由美國美國貿易代表署主導。在接獲 ITC 報告後，美國美國貿易代表署下之貿易政策小組委員會 Trade Policy Staff Committee, 以下簡稱 TPSC)旋即邀集各相關部會會商，包括商務部、國務院、勞工部、財政部、ITC

等。小組首先將協助業者研擬產業調整計畫，並接受各界對排除產品之要求及對救濟措施之建議，在考量產業調整計畫及各界意見後，最後提出建議報告供總統參採。根據本次參訪 TPSC 之一成員表示，由於本案涉及之利益團體太多，故 TPSC 早已在 ITC 於 10 月 22 日獲致產業損害成立結論後，即刻於 26 日著手進行小組之運作，召集相關部門密集開會。TPSC 在此階段仍將依循行政程序公開的原則，在聯邦政府公報公開徵求各界的意見。TPSC 公開徵求的意見包括下列事項：

- 1、產業調整計畫：產業調整計畫可由下列身分者提出：國內產業中之公司、國內產業中經認可或承認之工會或勞工團體、州或地方社區、代表國內產業之貿易協會、其他關係人或關係團體。書面內容則需涵蓋：
 - (1) 列舉目前影響產業與進口品競爭之主要問題；
 - (2) 指陳公司及員工在進口救濟措施實施期間將採取之行動，俾於措施終止時增進競爭力，或面臨進口競爭增加時之調整能力；
 - (3) 建議聯邦政府單位可採行之行動，以協助國內產業增強競爭力或面臨進口競爭增加時之調整能力；
 - (4) 解釋進口救濟措施如何協助以上目標之完成。
- 2、排除產品：某一特定產品之製造商、進口商或購買者亦可向 TPSC 要求排除特定產品採行進口救濟措施之適用。惟此項請求之書面文件需提供排除產品相關資訊，包括：
 - (1) 被認可之標準或檢定下之產品設計，或商品化名稱及產品進入美國領域時 HTS；
 - (2) 描述產品之物理特性，以利與未排除產品做區別；

- (3) 要求排除產品之基礎；
- (4) 在美國或國外任何生產商之名稱及地點；
- (5) 產品總消費量及產值 (一定期間內) , 預測未來消費量及消費值 (一定期間內) 及其預測基礎；
- (6) 美國國內該項產品總產量 (一定期間內) ;
- (7) 美國該項產品之替代品、該替代品之總產量 (一定期間內) 及美國任何生產該產品之廠商名稱。

3、救濟措施之建議：TPSC 在接獲 ITC 報告後旋即將評估救濟措施之型式，各界亦可針對此議題表達意見，書面內容需涵蓋：

- (1) 採行提高關稅、關稅配額、配額或其他混合型式之救濟措施，及各項措施之實施程度；
- (2) 各項救濟措施實施之期限；
- (3) 是否提供貿易調整協助或其他調整協助，又其型式為何；
- (4) 針對任何經許由進口美國之產品，有無進口商進行標購配額之程序；
- (5) 是否與國外進行自動出口設限之協商；
- (6) 是否針對目前進口增加之原因或減輕損害之虞發動國際協商；
- (7) 是否向國會提出國內產業針對進口競爭協助之法定建議；
- (8) 總統是否應依職權採取行動等；

另依 1974 年貿易法第 203 條(a)之 (2) 項，總統需考量下列因素後決定是否採行救濟措施：

- (1) 國內產業勞工及公司因調整協助及其他人力計畫而受益之程度及投入勞工再訓練之程度；

- (2) 國內產業以積極調整因應進口競爭所做之努力或準備；
 - (3) 該措施協助積極調整以因應進口競爭之可能效用；
 - (4) 該措施之長短經濟及社會成本與效益，以及與國內產業在美國經濟地位有關之其他考量；
 - (5) 若不提供救濟，納稅人、地方社區及勞工可能負擔之經濟及社會成本；該措施對消費者及系爭產品國內市場競爭之影響；國際補償義務之結果對美國產業及公司之影響；
 - (6) 因為外國限制使外國出口移轉到美國市場之程度；
 - (7) 規避該措施之可能性；
 - (8) 美國國家安全利益；
- (三) 採行救濟措施之權責單位：

美國 ITC 一向定位其為獨立、超黨派及準司法(quasi-judicial)之聯邦機構。惟依前述，201 案件進行至救濟措施之採行階段時，依美國 1974 年貿易法第 203 條賦予總統職責決定是否採行進口救濟措施觀之，ITC 實為政策建議之提供者；最後措施之採行與否決定權在總統，TPSC 則扮演幕僚角色。當然美國之憲政體制為總統制，總統為最高行政首長，國會仍可否決總統決定不採行措施之決議。這與我國行政體系明顯不同，貿委會在決擬進口救濟措施採行與否之建議後需提報經濟部，故救濟措施採行與否之決定權在經濟部。至經濟部如何做成決定，法律尚未有明文規定，亦缺乏明確行政程序規範。

二、美國鋼鐵業 201 案背景說明

- (一) 本案背景：本案之近因可溯及 1997 年亞洲金融風暴後全球鋼鐵業銷產失序，當時美國國內無論是業者、國會及行政部門皆分別對防堵大量鋼品進口有相當大的動作，包括：鋼

鐵產業推出一項名為“Stand up for Steel”的大型遊說活動；參眾兩院提出有關實施鋼鐵進口配額及進口簽證預警制度、修改貿易法 201 條等相關法案；行政部門則提出所謂「鋼鐵行動方案」等。當時美國柯林頓政府受到許多的壓力，201 案已然開始醞釀。

（二）美國鋼鐵業背景：

- 1、歷史背景：論及一國之鋼鐵業時難免心懷一股歷史情結，美國鋼鐵業亦然。其原因為鋼鐵業一般被認為是資本及勞力密集度皆高之產業，亦為工業國家發展初期之基礎產業；尤其美國工業化較早，部份鋼鐵廠擁有百年以上歷史，在其經濟發展過程中實扮演重要角色，故於各階段接受政府不同程度之補貼、獎勵或保護措施實不足為奇。美國鋼鐵業另一值得關注者為其利益團體的政治實力龐大，包括工會及國會內之鋼鐵聯盟，往往主導國內鋼鐵產業生存與發展方向。但隨美國經濟發展方向，對鋼鐵需求日漸飽和，一貫煉鋼廠之產銷策略勢必需隨之調整。例如 20 年前小鋼鐵廠之產能為零，但至今佔全美鋼鐵 30% 的產能，此乃因小鋼鐵廠彈性較大，可以迅速停止無效率之生產線，並生產市場區隔化之產品，又能於長期生產曲線之最低點從事生產，自然較一貫煉鋼廠具競爭力。

自 1980 年起，美國鋼鐵業陸續投入近 600 億美金用於生產現代化、關掉缺乏效率工廠、減少產量、提升產能、裁減工作機會、減少污染排放等措施。惟近四、五年來仍有三十幾家公司宣布破產，近六萬四千名員工失業。一般認為原因之一是全球鋼鐵市場持續生產過剩及市場扭曲。持續性的產能過剩轉變成循環性的價格滑落與產

業停滯，原因之二是產能快速提升，需求卻減緩，其結果即為失業勞工的增加。

- 2、使用貿易障礙背景：美國鋼鐵業使用貿易障礙之歷史可溯及 1960 年代，國外的鋼鐵生業者逐漸以新技術（氧化鍋爐）降低成本生產，也逐漸將多樣化產品銷售至美國（當時正是美國經濟擴張的年代）。當時的鋼鐵聯盟採取的策略有二：其一是利用貿易障礙，其二是訴諸政府的補貼。尼克森政府時代，AISI 與 USWA 聯手遊說爭取進口配額，自此 30 年後，幾乎任何時期都有有關鋼鐵進口的限制，包括配額、價格具結、附加稅、反傾銷稅或平衡稅等。舉其大者包括 1969 年至 1974 年的自動出口設限協議，對象包括日本及歐洲，直至 1974 年全球鋼鐵產業復甦時才取消；1977 年始，美國鋼鐵業針對日本鋼鐵廠提起反傾銷案，這些案件引發另一最低進口參考價格的機制，即所謂的“Trigger Price Mechanism”最低價格機制（TPM），不多久即延申至歐洲鋼鐵業；1978 年至 1982 年反傾銷稅或平衡稅案件增加，卡特政府以「限價」（反傾銷稅或平衡稅）方式保護國內產業；1982 年至 1992 年間反傾銷稅或平衡稅案件主管機關改為商務部，並重新以自動出口設限協議防堵進口；1992 年至今，鋼鐵聯盟勢力不斷坐大，甚至左右美國貿易政策，有評論指出美國反傾銷法修正背後之推手正為鋼鐵聯盟；更有甚者認為柯林頓政府在鋼鐵業者及鋼鐵工會施壓下，導致對反傾銷議題及勞工標準態度過於強硬，1999 年西雅圖回合談判因此而失敗。

三、本案觀察重點：

本項計畫主要藉由參訪對本案持不同立場者，蒐集並彙整

各界對本案之意見及瞭解美國鋼鐵業現況，並期能藉由本案進一步觀察未來美國進口救濟制度可能之發展。以下將依序說明不同立場者之論點、歐盟及部份學者對本案所提出之質疑及各界對美國鋼鐵產業之想法。

(一) 本次參訪對象於本案所持立場大致可歸類為三：

- 1、反對本案者：以自由派經濟學者為首（例如 CATO 之貿易政策研究中心），主張自由貿易可提高全體國民福利水準，對貿易障礙如反傾銷制度持反對的立場，認為美國之反傾銷法有修正必要；此外也有部分學者質疑處理貿易救濟案件之主政單位明顯偏袒案件申請人，政治因素介入程度太深。另自 1998 年起，美國陸續對麥麩、鋼線、焊接鋼鐵線管及小羊肉等產品採行救濟措施，這些學者質疑進口救濟措施恐有取代反傾銷措施，成為另一行政保護（Administrative protectionism）工具之嫌。
- 2、支持本案者：勞工團體以 USWA 為首，支持本案之出發點在於保護勞工工作權益，並主張自由貿易的結果是美國完全開放市場造成低價外勞之湧入，稀釋美國國內工資及福利水準。對本案的主張為：一、美國為鋼鐵進口國，部分產品尚需仰賴進口，因此主張進口量回復 1995 年之水準，但反對國外低價傾銷及大量進口；二、全球鋼鐵生產過剩，各國政府應進行減產之對話。
- 3、對本案無特殊立場者：美國商務部、ITC 等皆表示依法處理貿易救濟案件，不但過程透明公開，也提供案件相對人申訴之管道。部分學者則表示美國反傾銷制度中計算傾銷差率及課徵反傾銷稅之經濟基礎太過

薄弱，且美國反傾銷工具已有濫用之嫌；但進口救濟措施之機制則較為合理，原因為自由貿易之結果在短期內勢必對特定產業造成傷害，政府有權責選擇需要保護的產業。

(二) 本案部份爭議點：歐盟及部份學者指出，調查機關應以符合協定且嚴謹客觀之標準來進行產業損害調查認定，排除政治力的干預，並針對美國鋼鐵業真正問題予以解決。

1、調查產品範圍：

歐盟指出，由於本案「國內產業」及「相同或競爭產品」缺乏明確定義，因而容許調查機關於判定產業是否因進口增加而遭受損害時有更多空間。此外，調查機關將涉案產品分成四大類，但在調查過程中，卻將不同產品類別的產品以累計的方式做處理。

2、採行進口救濟措施的必要性：

歐盟引用 WTO 上訴機構的決議指出，進口救濟措施之採行需進口之增加為「不可預見之發展」。然歐盟認為美國鋼鐵業現存危機並非不可預見之發展，而係過去二十年間缺乏投資、缺乏國際競爭力及負擔過多社會成本所致。美國鋼鐵業未能瞭解困境之根源，卻訴諸貿易障礙或政府補貼，再者部分廠商之獲利表現也不錯，調查機關不能武斷地憑部分廠商之損失做片面分析。此外，部分學者根據資料指出，進口增加趨勢在 1999 年至 2001 年間並不顯著甚至呈下降趨勢；進口價格自 2000 年後也不再下降。

3、政治力介入進口救濟案件調查

部分學者質疑，ITC 六位委員之任用雖顧及黨派平衡

(民主黨及共和黨各半)，但由於其預算來自參議院之下某個委員會的一筆獨立預算，ITC 委員也多與該委員會有淵源，故委員在審查案件時易受到其左右。

(三)鋼鐵業之解答：美國鋼鐵業除依賴貿易障礙之使用外，另長期接受各種形式的政府補貼，包括緊急信貸保證、環保規定之豁免、研發補貼或逃避提撥退休金等。目前鋼鐵業者正努力推動一項 Steel Revitalization 法案 (H.R.808 及 S.957)，據聞已獲得多數眾議員的支持。此項法案將限制未來 5 年半成品鋼品進口配額之水準，並要求國外出口商出示污染排放標準及薪資水準；此法案另對為因公司破產而離職及退休員工設立健保基金之鋼鐵業者提供抵減稅額之誘因。惟目前據估計，美國鋼鐵業只佔不到 2% 之資本市場，多數經濟學者不贊成繼續保護，而提出之部份建議如下：

- 1、合併：日前美國四大鋼鐵廠已透露出合併訊息，包括部份公司將宣布破產、併購、及淘汰無效率之資產。惟合併恐使失業問題雪上加霜。
- 2、薪資保險：由聯邦政府補貼勞工新舊工資之差額，待業員工亦可接受至多六個月的薪資補貼。此種補貼方式雖然被部分經濟學者認為較之貿易障礙之保護效果「顯著而直接」，然為達到明確公平之目標，行政作業勢必繁複。
- 3、全球鋼鐵多邊協議：經由多邊談判討論減少各國補貼及多餘產能的問題，進而達成自動出口設限。本年度 9 月中旬曾在 OECD 舉行鋼鐵高峰會談，論及各國減產之議題，然據聞各國代表對於協議減產之基準及產能資料並未達成共識，12 月中旬的會議恐難達成具

體目標。

肆、觀察心得

- 一、本次行程參訪多位自由派經濟學者，對反傾銷制度持反對的立場，認為美國之反傾銷法有修正必要，尤其是沒有採用 Less Duty Rule（較低稅率原則）的結果常造成傾銷稅率太大，失去反傾銷制度之真義；此外也有部分學者質疑處理貿易救濟案件之主政單位明顯偏袒案件申請人，例如一項調查指出，美國商務部在正常價格之認定無一定標準，而依案件不同存在主觀認定。多數意見咸認為反傾銷制度之使用應更為謹慎、使用時機需適當（掠奪性定價、卡特爾行為之差別取價等）門檻應提高；而進口救濟制度才是自由貿易下特定產業所應尋求之出口，惟應強化調查機關之公平公正及結果之合理性。
- 二、此次參訪的對象涵蓋產官學界，專業領域則分為法律學者及經濟學者，兩者對貿易救濟案件之看法有顯著不同：法律學者通常強調案件調查需依法定程序（due process），調查機關也強調透明化與公開化；然而經濟學者對美國貿易救濟制度則多持保留態度，對調查機關之批評也常不假辭色，甚至建制各種經濟模型來證明調查結果經常受政治力影響。當問及美國商務部如何面對外界對其案件結論之挑戰時，商務部表示於進行反傾銷案件傾銷調查時，工作小組之成員除了主要的案件分析師外，尚包括律師、經濟學家及會計師，一切依法定程序辦理，強調禁得起挑戰。我國似可考量此種調查方式，強化案件調查程序與結果之合理性。而本案另一個有趣觀察為，案件相對人除聘請律師外，另邀請經濟學者擔任顧問，協助經濟分析及研究，並出席聽證進行答辯。此種現象在國內似屬罕見。

三、此次的觀察另見證美國遊說活動於政治上之重要性及專業性，在貿易救濟案件中亦屬必要。許多勞工團體甚至將訓練員工進行政治運作列為主要工作，廠商也不諱言於國會中有鋼鐵聯盟之支持，更不隱瞞對本案之看法與期待 - 政治性之始本應產生政治性之果，亦即期待其政治運作能成功。

四、本案調查產品中有許多現行正課徵反傾銷稅及平衡稅中，總統若決定對現行課徵反傾銷稅及平衡稅中之產品採行進口救濟措施，恐將面臨貿易對手國之質疑，且將引起鋼鐵下游產業或消費者團體之反彈。持平而論，WTO 並未明文規範反傾銷稅（平衡稅）與進口救濟措施可否同時採行；調查機關更明白表示，進行產業損害認定時不會將原本已受反傾銷稅保護之事實加以考量，只重視調查期間內產業之表現，亦即不問其價格是否由於已課徵反傾銷稅之事實存在而產生變動；惟反對者之論點為，原本已受反傾銷稅保護之產品未來若再課以關稅，不免存在「國內廠商欲藉阻隔進口品以提高國內售價」之合理懷疑。

五、CATO 甫於 11 月出版一篇文章中分析上訴機關對美國做為被控訴國的兩件進口救濟措施案（小羊肉及麥麩）之裁決，其中對於美國進口救濟法規與 WTO 規範不一致處做一整理，舉其大者如下列，將其一一對照本案，未來亦有被挑戰之可能性。

（一） 缺乏因果關係之建立：上訴機關認為美國 ITC 不應僅就進口增加之因素進行因果關係分析。調查機構首先應確認同時造成產業損害之各項因素，並分析這些因素所造成之損害；換言之，每項造成產業損害之因素都應進行因果關係的確認。一旦分離出各項因素之因果關係，就毋需證明進口增加為唯一造成產業損害之

因，僅需證明其造成確切且實質（genuine and substantial）之損害。

（二） 不可預見之發展：進口救濟措施需當進口之增加為「不可預見之發展」時方可採行。協定中明確指出進口增加需為不可預見之發展，而此進口之增加亦的確造成進口產業遭受實質損害或實質損害之虞。歐盟已明確指出本案不符合協定之規範。

（三） 國內產業之定義：美國 ITC 對國內產業之定義向來為：包括原料及半成品在內之連續生產線及上下游產品間符合實質經濟利益者。但爭端解決小組認為此種定義方式容許 ITC 於決定上下游產業之程度上無所限制，評論者也批評原本針對上游產業特定產品採行進口措施常使下游產品進口品也遭波及，此種作法無疑為保護上游產業而懲罰下游產業。本次於參訪消費產業貿易行動聯盟執行主席 Janet Kopenhaver 便提及，部分鋼品國內並未生產，卻列入調查範圍，足見調查產品範圍確實需審慎界定，方不致損及其他產業之利益。

（四） NAFTA 國家之排除：上訴機構認為，調查範圍與施行救濟措施應「對稱」且「一致」；然美國 ITC 在進口損害認定時將 NAFTA 國家之進口量列入計算，而於採行措施時卻將其排除在外。本案也存在此種現象，未來勢必又將遭遇挑戰。