

加拿大的投资环境

何忠妹摘译

一、政府的态度

外国投资一贯为加拿大历届政府所欢迎，並一直是其国民经济发展的重 要 因素，举例说，1979 年底，制造业部门中的 46% 属外国所有。美国是在加拿大的最大外国投资者。1980 年底美国在加拿大的直接投资的帐面价值曾高达 450 亿美元，占美国在国外直接投资总数的 21%。

虽然加拿大现政府已再次申明继续欢迎外国投资，但是民族主义的情感却导致对外国的新投资实行较为严格的政府控制。然而，除了在石油工业方面给予本国所拥有的企业享受优惠的待遇以及对生产性资产的所有权转移给其它外国所有者需事先得到批准以外，外国和本国的投资者所建立的企业基本上享受相同的待遇。

二、经济概况

加拿大是一个现代化工业国家，制造业占其总增值的一半以上。建筑、矿业、石油、农林也是该国的重要经济部门。对外贸易在加拿大的国民经济中所起的作用比美国显著。美国是加拿大的主要贸易伙伴，美加贸易约占加拿大进出口贸易的三分之二左右。

加拿大的人口和国民生产总值大约各为美国的十分之一，政府部门在经济领域中所起的作用也远比美国重要。许多加拿大企业为联邦政府或省政府全部或部份拥有。加拿大人的生活水平大致可与其美国邻居媲美。由于美加两国经济的广泛联系以及受规模大得多的美国经济的影响，加拿大的经济周期一般倾向于紧随美国。然而，自 1970 年 6 月加拿大实行浮动汇率制以来，这种关系已有所削弱。从七十年代中期开始，以美元表示的加元价值下降了近 20%。

以往十几年加拿大经济显示出受西方工业国家相同症候的困扰，包括高通货膨胀率，失业率不断增长及生产力不断下降等。

加拿大近期经济前景的关键在于美国经济复苏的速度和活力。加拿大国内消费者和投资者还没有足够的信心来支持任何一个部门要求经济急切增长的期望。而从政府这方面看，财政赤字很可能高达国民生产总值的 6%，因此也就没有任何额外财政刺激的余地，使近来在反通货膨胀方面取得的成绩不致遭到破坏。

加拿大中期前景无疑是比较乐观的。有关资源的“大型项目”由于经济和市场的不景气而下马了。一旦世界经济再度增长，这些项目便可能变得具有活力，这在很大程度上将依赖外国投资者的兴趣以及加拿大政府在吸引这种兴趣方面所作出的努力。

三、对投资的政策

由于加拿大实行联邦制，投资要受到国家和省法律的管辖，大多数企业要在联邦政府或者

省政府的许可下，才能进行经营活动。

各省对外国投资的限制是不同的，但大部分是对购买土地的限制。（不管其目的是为了投机还是为了农业生产）以及对金融中间媒介作用的限制。所有外国新的直接投资受联邦政府1973年外国投资审查法令所规定的审查程序管辖，对石油和天然气的投资受国家能源规划的特别条件管辖，外国银行受辖于银行法。下文对这些限制作较详尽的讨论。

1. 外国投资审查法

根据外国投资审查法设立了外国投资审查处（FIRA），该处的职能是对外国的申请和新投资进行预审以保证所有交易能对加拿大提供较大的利益。现有外国企业的再投资不受该审查法管辖；但涉及到所有权转移给国外买方，即使卖方也是外国人，要受该审查法的管辖。而且外国母公司的加拿大子公司所有权转移也同样要受辖于该法。

外国投资审查法权衡以下因素来确定外国投资的建议对加拿大是否有利：加拿大的就业是否增加；出口是否增长；加拿大工业制造的附加价值提高程度如何；对提高生产力和发展技术的贡献；加拿大对新企业拥有的所有权或管理程度；对竞争的影响情况；与联邦和省在工业经济政策上的一致性等等。

在审查过程中，外国投资审查处的官员们特别设法从外国投资者方面寻求承诺以增加投资方案对加拿大的利益。这些承诺在法律上是可实施的，常包括减少进口；同意加拿大规定的出口水平；改为购买加拿大资源；最大可能地利用加拿大的劳务；扩大加拿大参与的资本或管理权的机会等。

审查处的审查工作是秘密进行的。一个项目被否决时可以很少或者不作任何解释。提交审理的建议近90%最终会得到批准。投资者可以对被否决的建议进行修改后再次提交。

美国正对审查的某些法律程序（即哪些有可能阻碍贸易的程序）向关税及贸易总协定提出异议。

2. 全国能源规划

1980年制订了全国能源规划，该规划的主要目的是在石油和天然气工业中，使加拿大的所有权和控制权从1980年的28%提高到1990年的50%，从而达到在1990年加拿大的石油足以自给，同时极大地增加联邦政府的财政收入。

全国能源规划包括一些被外国投资者视作带有歧视性的或不公正的措施。这些实质性措施包括：

——石油奖励计划。该计划是由政府给以补助以补偿勘探和开发费用的一种新制度，以替代过去非歧视性抵销税。加拿大拥有和控制的公司接受的补助标准要高于外国拥有和控制的企业。

——加拿大对企业的所有权比例至少为50%，合伙的企业才能取得在加拿大土地上的石油和天然气生产许可证。（加拿大土地包括加拿大近海区域、波弗特海 the Beaufort Sea、西北地区及育空地区 the Yukon）

——在联邦土地上探明的石油和天然气，政府拥有的所有权是25%。这种权利可追溯至在新立法实施前即已经探明的石油及天然气。（这种规定常被称作“追溯既往”）

加拿大政府认为实施全国能源计划对加拿大拥有的或控制的公司有利，但又坚持对所有

外国和本国的企业均享受同等的权利。许多联邦法律，包括 C—48 法案（石油和天然气法案），以及一些新的税收措施，提供了该计划的法定构成。尤其是 C—48 法案，使加拿大的石油和天然气的勘探和开发，在土地管理体制上，得以实现现代化。它给予联邦能源部长在这些活动中广泛的权力，并建立了以加拿大石油和天然气土地管理委员会（COGLA）该管理机构的一项首要职能是在能源项目中最大限度地鼓励并利用加拿大的商品和劳务。

有些省份包括艾伯塔（Alberta）和新斯科舍（Nova Scotia）已明确表明，在本省的能源发展方面，要继续吸引外国投资。渥太华还在设法与纽芬兰（Newfoundland）政府谈判一个能源协定，后者坚持省政府在近海区域的资源开发管理上须有较大的控制权。

联邦政府已对加拿大的石油和天然气消费实行一种特别税——加拿大所有权帐目——以资助并提高国家在能源部门中的所有权。1981年加拿大买进了几家具有重要意义的外国公司，其中最著名的是加拿大石油公司购买了比利时的飞那石油公司（Petro—Fina）、多美石油公司（Dome Petroleum），从美大陆石油公司（Conoco）购买了哈德逊海湾石油天然气公司（Hudson Bay Oil and Gas）。

1982年5月，加拿大政府颁布了全国能源计划的一项最新文件，该文件被广泛地看作是对全国能源规划原来采取的政策的一种“中期修正”。最新文件表明，联邦政府赞同兴办合资企业，企业合并和其它例如“租借”等正常的商业活动，这些办法胜于用接管外国公司来作为石油和天然气工业的进一步加拿大化的途径。但投资者将拭目以待：即这些修改是真正地改变了主意，还仅仅是在短期经济压力下的一种战术性的反应。

3. 银行业

1980年以前，在加拿大只有国内机构可以经营特许银行业务。1980年的银行法第一次使外国银行可能具有经营特许权，但是，该银行法对外国银行所作的一些限制不适用于本国机构。根据银行法，外国投资审查法无权将外国银行的分支机构转变为特许银行。

外国银行附属机构只限于开设一个总行和一家分行，如要增设分行则必须得到部长的批准。但有条款附带规定，允许外国银行过去已经设立的广泛的分行网继续存在。外国银行附属机构的资产总额，目前限于在加拿大开业的特许银行国内总资产的8%。可见，该条款对外国银行在加拿大的扩展能力作了限制。这与加拿大银行近来在美国的迅速发展形成了鲜明的对照。该银行法将于1991年进行重审。

4. 税收、投资收益的汇回、知识产权的保护

①税收：联邦、省和市政府都需征收各项税款。然而，只有联邦政府才具有无限制的税收权。省政府以及获得额外权力的市政府只可征收直接税。居住在加拿大的个人和公司根据全球收入征税。在加拿大的非居民，只缴纳在加拿大取得的收入的所得税。公司所得税税率是46%。而任何从加拿大获取的收入其税率仅36%。在所得税方面，外国企业与本国企业享受同等待遇。但皇家公司及皇家代理人则免交税款。

加拿大政府最近已提出一些改变税收办法，另有一些办法正在研究之中。在提出的改变办法中，有一点是把原来根据生产水平缴纳的联邦营业税改成根据批发水平，包括进口商品的国外运费作为税收基数。（目前进口商品的营业税，一般根据已付关税价值课征，不包括国外的运费。）该建议于1984年7月1日开始生效。目前正在研究改变的税收办法是通货膨胀

下的指数形式的投资及营业收入。几年来的个人所得税已考虑通货膨胀因素，1983年和1984年税收年的指数标准分别限制在6%和5%的水平，从而使之与联邦政府上述的反通货膨胀计划保持一致。

为了避免双重抽税和防止在财务上逃避所得税，美国和加拿大签订了一些双边协议。目前两国正在商谈关于对现有协议进行修改的问题。

②保护知识产权：外国专利在加拿大得不到保护，只有加拿大的专利才得到保护。专利的保护自专利发表日起17年内有效。版权期限为作者的寿命再加50年。商标权在15年内有效，且可无限制地以15年为一期反复延长。一项工业设计的专利权为5年，还可再保留5年，但不许再延长。

加拿大专利法的第41条款是涉及专门致力于生产供人体使用药品和其它化学产品的投资者的，该条款对上述产品实行强迫性专利并授与专利事务官有权确定有关的特权费。在确定适当的比率时，要求专利事务官考虑消费者及投资者双方的利益。到目前为止，在那些宣布强迫性专利权的领域，特权费固定在4%。外国公司，包括美国的制药公司一致认为强迫许可证制是不公正的，4%的特权费也是不适当的。

为了使专利法和其它管理保护知识产权的法令在今后几年期间能跟上时代发展的需要，加拿大政府正在对这些法令进行再审。看来很有可能会保留强迫专利权的第41条款，但可能会允许一些调整使之更适合外国药物投资者的利益。

5. 国有化

第二次世界大战以来，联邦政府还从未对任何企业实行过国有化。然而，通过全国能源规划和外国投资审查法令，联邦政府能迫使外国企业减弱它们在一特定企业中的管理权或财务权，甚至能剥夺它们在新技术引进中的权利。某省如将一私人企业收归国有，股东们是会得到全部的补偿的，但近几年来，这种事情很少发生。

6. 进出口政策

通过出口开发公司，加拿大对出口本国商品的出口商提供出口信贷、保险及担保。近年来，出口开发公司已被授权提供混合信贷，如若必要，这些混合信贷可包括优惠成份（即补助），从而有利于与提供补助信贷利率的外国投标人竞争。

石油和天然气的出口受政府许可证制的管辖，高级技术向某些地区（如东欧）出口也一样受辖于许可证制。1981年政府取消了皮鞋的进口配额，但于1982年又再度实行。1982年7月，加拿大政府与日本政府议定了限制1982年日本汽车的进口。加拿大并正在寻求与日本达成1983年的新协定。他们还试图减少1983年从香港、朝鲜、中国、台湾省的服装进口，并且正与这些国家和地区在双边纺织品的限制协定上谋求协议条款。

7. 反托拉斯政策

总的说来，加拿大的反托拉斯法及其施行要弱于美国。一家垄断或兼并企业只有被发现是破坏或者违反公众利益时才被认为是非法的。目前还没有法定标准来判断垄断或兼并。只要制造商对一个经销商的拒绝供应，并不是为了要维持再销售价格，互相共谋或滥用垄断地位或以其它特定的法律制裁等，制造商就完全可按自己的意愿自由地选择他们的经销渠道。

联邦政府正在起草法规以加强兼并、垄断及康拜因调查法案中的共谋条款，此法案是加拿大的主要反托拉斯法规。联邦政府打算在1982年晚秋或1983年初冬开幕的议会期间提出自己的法律建议，但议会对一些主要条款的批准最早也需1983年年底。建议在实施前将照例要经过议会的审查，包括委员会对这些建议的详细调查。据加拿大消息灵通人士透露，即使把这些正在计划中的改变全部付诸实施，加拿大的反托拉斯法制也不会比美国严厉。

四、投资刺激

联邦及省政府的投资刺激着眼于：吸引制造企业对经济增长缓慢地区进行投资；增加就业；促进出口；替代进口；致力于研究和发展；促进工厂和设备的现代化。那些符合从地区和工业发展部取得优惠刺激的经济低增长区域包括加拿大的各省，特别集中在魁北克和曼利泰晤 Maritimes。在取得奖励刺激时，加拿大和外国企业受到一视同仁的待遇，奖励包括现金赠与及贷款担保等。

企业发展规划是联邦政府为促进工业调整和具有较大风险的产品或工艺革新的主要手段。区域性发展奖励规划向指定的低增长区域中的制造或加工企业提供赠与和贷款。联邦政府还提供了许多有关研究和发展的援助规划及各种优惠。

各省提供了各种不同的奖励措施，包括按优惠利率提供的资本贷款、赠与、市场调研及工作培训基金等。魁北克工业发展公司有一特别慷慨的一揽子奖励措施。

五、投资争议

目前还没有发生过投资争议，尽管美国官员对加拿大的权威人士表达过他们对外国投资审查法及全国能源规划某些规定的关注，例如对“追溯既往”的规定，这将导致投资争议。

六、投资政策方面可望出现的变化

1981年11月的联邦预算中，加拿大政府表明，全国能源规划的加拿大化政策不适用其他部门；同时，对外国投资审查处的法律程序，进行行政再审，在得出结果以前，政府决定不再扩大外国投资审查法的权力。在政府1982年6月的预算计划中，政府更前进了一步，答应精简审查法程序以减少耽搁和文牍主义。可以预见，未来的变化将不会使目前的投资政策对外国投资者更加麻烦或更为不利。一位关税及贸易总协定的专门小组正在对某些被美国埋怨为破坏贸易的外国投资审查法的一些实施要求进行审查，调查的判定可能导致那些做法的改变。

七、双边投资协定

虽然加拿大同一些国家的工业合作协定包括了在投资活动方面相互提供方便的概括声明，但是加拿大没有与其它国家达成双边投资协定。出口开发公司有时与发展中国家政府达成由该公司为加拿大投资实行保险的协定。

八、劳动力

加拿大的劳动力要比美国的劳动力组织得好，且更是有战斗力。许多加拿大的工会总部设在美国。

劳动力法在各省的司法中占主要地位，但是联邦政府有权在某些方面制定法律。如涉及省际或国际性的工业领域，以及被授与特别法的部门(广播、电讯、铁路、船运、空运等)，一切司法在涉及最低工资水平、每周工作时间、合理的招工规定与同工同酬、工人的补偿、产休假(除爱德华皇子岛及其领地)及劳资的集体合同等方面都具有标准。职业保险和健康水平大多是在省的司法中作出规定。

工资水平与美国相比大致相当。但是由于实行广泛而普遍的社会福利，加重了联邦政府的财政负担，使加拿大雇员的直接收益常常相对比美国低些。

加拿大的劳动力受过良好的教育(加拿大是世界上文化水平最高的国家之一)同美国一样，加拿大人口和劳动力都在老化。目前加拿大的失业率要超出美国1%或2%。加拿大的魁北克和曼利泰晤两地的劳动力供应相对充足，而在艾伯塔和帕莱利雅(Prairie)又相对紧张些，加拿大的失业率在今后几年里可能仍比美国高。高失业率一方面是由于严重的经济衰退，同时，随着一些工业的出现，结构性失业变得越来越严重也是一个原因。在技术领域，今后几年内技能可能会感到供不应求。

九、资本外流政策

加拿大对出口的收益、股息、特许权使用费、所得、或金融资本的输出是有限制的。(然而，外国投资审查法条例规定，不经政府批准，生产性资产不能转让给外国人。但是，这种批准有时被否定)。加拿大元是完全可以自由兑换的货币。

除了1981年发给国内银行的非正式指令，对外国申请的资金融通不要作太多的借贷外(1981年这种过度的借贷给加拿大元造成了剧烈下跌的压力)，加拿大对外界的投资不存在任何障碍。由加拿大国际开发处执行的调节规划鼓励加拿大人在发展中国家的工业企业中进行投资。出口开发公司也提供外国投资的担保。