

第一章 美国和加拿大的外商投资制度及其比较

美国和加拿大作为 APEC 中的发达成员,政体相似,经济发展水平接近。它们既是亚太地区乃至世界范围内主要的对外投资母国,也是外国投资存量巨大的东道国,因此它们的外国直接投资政策存在较多的共性。另外,由于美国和加拿大在经济发展特点、传统习惯以及对外经济关系方面存在差异,使得它们的外国直接投资政策亦有不尽相同之处。

第一节 美国的外商投资制度

一、美国吸收外资简况

美国是 APEC 中经济最为发达的成员,对外投资规模巨大。同时,由于美国国内自由市场经济发达,投资环境优越,因此它也是当今世界上接受外国直接投资最多的东道国。

长期以来,美国一直对外资保持开放的政策。早在 1983 年,美国政府发布的官方政策声明中就指出:“国际直接投资在世界经济中发挥着日益重要的作用。为了确保它对国内和全球经济福利作出最大贡献,美国政府认为,国际直接投资流动应由私人市场力量决定,遵循国

民待遇原则,免受歧视性待遇。’^① 在这一方针的指导下,美国多年来把民间的市场机制作为调节国际直接投资的主要途径,努力排除政府干预对市场运作的限制和妨碍。在具体政策上,美国宣称对外国投资者实行广泛的最惠国待遇和国民待遇原则,对引进外资没有最低出口限制、出资比例及财政金融等政府干预的规定。并且,美国在税收上给予外国投资者优待,以鼓励外商在美进行直接投资。

从外资流入量分析,近十几年美国吸引外国直接投资大致经历了 3 个阶段:从 20 世纪 80 年代后期开始外资逐步增长,到 1989 年达到这一阶段的最高峰,为 677 亿美元;1989~1992 年是外资大幅减少的时期;1992 年以后,外资流入量再次回升,从 1998 年开始连续几年大幅增长。据美国商务部的统计,美国 1998 年的外国直接投资达到 2153 亿美元,比 1997 年猛增了 2 倍多。在 1998 年以前,美国一年内吸收的外国直接投资从未超过 800 亿美元。1999 年美国的外国直接投资额进一步增加到 2750 亿美元,2000 年更是达到了创记录的 3029 亿美元。2001 年,由于美国经济的衰退以及‘9.11’事件的影响,使美国吸收的外国直接投资额下降为 1579.5 亿美元。^②

20 世纪 90 年代末期美国的外国直接投资之所以有非常明显的增长,首要原因是美国经济在 20 世纪 90 年代中后期连续多年快速、稳定增长,并由此带动了市场的扩大和各种高新技术的应用与推广,这些因素都对外资形成了巨大的吸引力。其次,这一时期在全球范围内兴起了新的并购热潮,尤其是在石油、汽车、食品生产、电信和金融服务领域发生了一系列与美国企业有关的重大兼并案例。事实上,近年来的大规模跨境购并,尤其是欧盟国家对美国公司的购并,已经成为美国吸收直接投资的重要内容,此类投资约占美国吸引外资的 90% 左右。

从外资来源分析,欧盟各国、日本和加拿大多年来一直是对美国进行直接投资的重要国家,其中欧盟国家对美国的直接投资占美国吸收

①葛亮、梁蓓著:《国际投资学》,对外经济贸易大学出版社,1994 年,第 67 页。

② 联合国:《国际金融统计年鉴》,2002 年 6 月。

的全部外国直接投资的 75% 左右。从具体排名情况来看,英国、日本、荷兰、德国和加拿大在近二十年来始终居于对美投资的前几位。

从外资的行业流向来看,制造业、批发和零售贸易、不动产业位居美国利用外国直接投资总额的前 3 位,之后依次为金融保险业、银行业和石油业。近几年来,计算机和电子产品行业以及信息服务业利用外国直接投资额迅速增加。

二、外资管理制度

美国联邦政府对外国直接投资没有规定专门的审批程序,外国直接投资的设立事宜参照适用所有公司的法律法规。但是,美国存在大量的影响投资的联邦政府、州政府及地方的法律,这些法律中的大部分适用于任何国籍的投资者,其中包括管辖反垄断、购并、工资和社会保障、出口控制、环保和健康安全方面的内容。

除某些具体行业的限制性规定外,美国 1988 年颁布的贸易法案 5021 条款,即以保障国家安全为目标的‘Exon - Florio 修正案’对外资有较大影响。该修正案规定,如果联邦政府掌握了外国人收购某一美国公司对国家安全构成威胁的可信证据,且其他的法律法规不足以进行保护,联邦政府可以进行为期最多 90 天的审查,并有权中止或禁止该收购项目。此外,美国还有保护机密情报的‘工业安全计划’,使外国公司难以获取为实施涉及机密的合同而必需的安全许可。

美国联邦政府中没有设立对外资进行全面管理的专门机构,^① 非官方性质的美国商会是主要的投资促进机构。该商会代表美国 20 万会员公司的利益,其主要工作旨在减少企业投资和商业运营中的障碍,推动市场公开竞争。此外,众多的双边、多边商务委员会,例如美国 - 东盟商务委员会等,也对美国商会的投资促进工作起到了辅助作用。

三、外国直接投资方面的限制

虽然美国联邦政府在总体上采取了倾向鼓励的中立性外资政策,

^①美国财政部所属的外资委员会 (CFIUS)主要负责涉及 Exon - Florio 修正案的外资项目审查工作。

但在具体的政策实施过程中,美国出于国家安全和单边利益的考虑,仍然在外资并购、落实国民待遇和税收等方面对外资采取了一系列相应的限制性措施。

(一)国家安全考虑Exon - Florio 条款

1988 年贸易法案的 5021 条款,即所谓的 Exon - Florio 修正案授权总统调查任何可能导致外国法人介入国内商务的合并、兼并购或接管可能对美国国家安全产生的影响。该项调查(简称 E - F 调查)是由财政部所属美国外资委员会(CFIUS)负责执行的。调查所需要的时间及法律费用无疑将阻碍外国投资的进入。而且,一旦总统认定某项交易威胁国家安全,他有权暂停或禁止这项交易,甚至强制剥夺资产。在强制剥夺资产的情况下,法律上并不提供行政复议或补偿的条款。目前,该修正案的涵盖范围还在不断扩大。

(二)外国所有权限制

按照《琼斯法案》和《美国远大陆架法案》,在美国沿海和内陆水域从事航运服务包括疏浚、救险或从美国某地向一离岸大陆架钻井平台提供运输等,外国控股投资受到限制。此外,根据 1987 年颁布的《商业捕鱼业船只法案》,从事深水码头开发和在美国专有经济区捕鱼的外国投资者必须组建一个美国分公司方可进行经济活动。

根据美国的《联邦电力法案》,在任何联邦管辖权限以内的陆地或水下,以电力发展、传输和使用为目的的建设、施工或维护,须由联邦能源规则委员会发给许可证,而且该许可证只能发给美国公民或在美国成立的公司。根据《联邦地热法案》,为开发地热及相关陆地资源进行租赁,同样须向内政部或农业部申请许可证。在生产或使用核原料设施的操作、转让、接收、制造、生产、购并及进口或出口方面,《联邦核能法案》要求从业者须持有许可证,对外国个人或受外方控制的公司不得发给许可证。

(三)有条件的国民待遇

美国始终宣称对外资实施最广泛的国民待遇,但实际上美国和其他工业化国家一样,依然长期存在国民待遇原则的例外情况,并由此产

生有条件的国民待遇(CNT),这主要表现在以下几个方面:

1.互惠性

美国有时会针对外方投资提出明确的互惠要求,即只有在外资公司的母国给予美国公司‘类似’或‘等同’机会的情况下,才允许外国在美国投资。

2.经营业绩要求

在某些情况下,美国会要求外国控股公司的经营对美国经济和就业作出贡献或满足确切的生产指数的要求,如生产量和地区含量等。

3.税收歧视

在美国的税收总则中针对外国分支机构和任何持有 25% 以上股权的外方公司设立了信息汇报要求,其要求包括建立或维护交易各方的交易账目和记录。这些文件必须存放在美国税收部门指定的地点,并每年报告交易各方的有关情况。尽管此项规定的目的是防范逃税、避税,但在客观上无疑给在美的外资公司增加了经营负担和难度。

此外,美国一些州(阿拉斯加、亚利桑那、加利福尼亚、科罗拉多、康涅狄格、伊利诺斯、印第安那、依阿华、堪萨斯等)和哥伦比亚特区在征收外资公司州公司所得税时,对公司的全球总利润进行随意计算。这使外国公司不得不为在该州以外获取的收入付税,从而产生了双重征税。

四、与外资有关的产业政策

20 世纪 70 年代以后,随着世界经济形势的巨大变化,外国投资对美国的经济渗透不断加强,范围逐渐扩大到金融、电信、运输等重点行业。针对这种情况,美国政府在坚持开放的外资政策的同时,增加了一些相应的行业性监督管理措施。此外,在涉及安全保障和自身经济利益的敏感部门中,美国也实行了一些限制性措施。

(一)电信服务

目前,外国公司在向美国提供电信服务时仍存在一些壁垒和阻碍,如冗长的申请批准程序、有条件的市场准入和对等要求等。在 1998 年 2 月生效的世贸组织基础电信协议中,美国在大多数电信领域作出了

开放承诺,但仍以‘公众利益’为由,保留了一些对外资的限制措施,包括:

1. 对于一般载波无线电业务,外国投资不能超过合资企业总投资的 20%(非直接投资允许达到 100%) 在单向卫星传输的直接到家(Direct to Home, DTH) 和直接播放卫星(Direct Broadcast Satellite, DBS)业务上实行最惠国待遇的例外。

2. 1995 年 11 月,美国联邦电信委员会(FCC)引进了“有效竞争机会测试(ECO-Test)”,在该委员会的公众利益审议机制中又加了一条对外国电信商在美子公司的市场准入限制。

3. 在卫星服务方面,Comsat 在 Intelsat 和 Inmarsat 太空通信部分仍是官方唯一的服务提供者,即对 Comsat 与 Intelsat 和 Inmarsat 联接实行垄断。

4. 在移动通信方面,进入美国第三代移动通信系统时,美国以缺少频率为由限制外国公司的市场准入。

(二)金融服务

美国拥有巨大的金融保险国内市场,但外资在进入美国的银行、保险和证券市场的准入方面仍然会遇到很多障碍。

首先,美国相关法律规定,如果某外资公司已经在美国境外与美国的金融机构建立了分支、代理或商业借贷关系,那么该公司就不能在美国境内再设立分支机构经营金融业务。

其次,美国不同的州际法律法规是阻止外资进入美金融服务市场的另一大障碍。以保险市场为例,美国各州就有 54 个不同的立法要求,使外国公司难以适应。例如,有些州不允许登记注册保险公司,外资保险公司要在某一不能登记的州设立公司,就必须先行在另一州取得执照。有的州还要求在派发保险费前,必须在其州立保险公司购买再保险。虽然美国国家保险管理协会(NTIC)希望建立相应的联邦法规,以统一和协调各州的法律法规,但此举将需要相当长的程序和时间。

(三)运输服务

在航空运输业方面,美国目前仍然限制外商以飞机营运为目的而进行的直接投资,飞机注册只限于:

1. 美国公司;
2. 合伙公司,但合伙人不能是法人团体;
3. 在美国成立的公司,但公司总裁必须是美国人,公司董事会成员及高级职员合起来有 $\frac{2}{3}$ 是美国公民,并且其股本中有 75% 由美国公民所有或控制;
4. 获得美移民局 'A' number status 的侨民;
5. 非美国公司拥有的公司,但 60% 的飞行时间要用于美国境内两地之间的飞行。

在海运业方面,美国总体上对外高度开放市场,但在沿海和内河航运及国际货物方面仍对外国建造的船舶进行严格限制。

1. 沿海和内河航运

美禁止外国修建(或重建)的船舶^①参与美国内港口之间或经由外国港口的运营。其具体规定为:高于 500 总吨位且在美重建的船舶有权从事沿海岸贸易 低于 500 总吨位的船舶,如其在外国重建,或在美国重建但使用外国材料,则不得从事沿海岸贸易。美政府同时规定,外国修建的船舶不得在美注册经营挖泥、拖船或打捞业务。

2. 货物优先措施

美法令规定,属美政府所有或由政府提供资助的货物运输业务必须由美船舶公司承担。其相关内容如下:

1904 年的《货物优先法》规定,凡由军事部门采购或拥有的货物运输只能由美船舶承担。

1934 年颁布的规定要求:由美政府贷款提供的全部货物必须由美船舶公司承担运输;在个别情况下,美联邦海运署允许不超过 50% 的货物运输由另一贸易方的船舶公司承担。

^①船舶种类的定义涵盖气垫船及气筏。

1954 年的《货物优先法》规定,如美私营船舶公司运价合理,则美国政府货物中的至少 50%应由其承担运输。

1985 年的《食品安全法》规定,外国援助项目下的农产品货物运输,至少有 75%应由美船舶承担。

1995 年克林顿总统签署法令,取消阿拉斯加石油的出口禁令,但规定其运输业务须由美船舶公司承担。

(四)土地和不动产

依照法律,美政府土地管理局所持有的土地不允许出售给外国人。一半以上的州都限制外国人拥有美国的土地(只限农业土地),但限制程度不同。

美联邦政府限制外国人对不动产拥有直接所有权,但不少州对外国人购买不动产则没有限制。

(五)专业服务

经过 1993 年的服务贸易谈判,专业服务人员进入美国的情况有所改善,但仍存在许多国籍条件限制和本州居民条件要求。各州对外国专业人员的进入实行限制,政策上缺乏透明度,而且对外国专业人员进入后的管理也缺乏透明度。

五、外资鼓励措施

如前文所述,美国实行的是倾向鼓励的中性外资政策。目前,此类外资鼓励措施比较多地集中在税收方面。例如,美国的国内收入法(LIRC)规定,对于投向基础设施建设的外国直接投资,美联邦政府可以全部减免外国投资者的资产收益税,并允许某些资产加速折旧。美联邦政府还对落后地区实行税收优惠,主要是鼓励外资流向这些地区,帮助这些落后地区增加就业与收入。此外,从美国银行、储贷机构和保险公司获得的收入以及股票与证券交易所得,如果与美商业无关也可以免税。

除了上述税收优惠政策之外,美国对外国投资者也实行了一些非税收鼓励措施,例如为外商提供交通和通讯方面的便利以及良好的融资环境等。

六、美国各州外资鼓励政策示例

在美国的联邦政治体制下，各州在经贸政策的制定方面拥有比较大的自主权。在吸引外资方面，各州根据自身资源条件和产业结构的特点，制定了各具特色的外资鼓励政策。在此，我们选取东部的纽约州和西部的加利福尼亚州详细加以介绍。

（一）纽约州的鼓励投资政策

纽约州虽然是世界最大的投资资本来源地，但仍然积极鼓励外来投资。截至 2000 年，纽约州累计吸收外商直接投资额约 520 亿美元，仅次于加州和得州，在全国 50 个州中居第三位。

纽约市是世界金融中心、贸易中心、信息中心、通讯中心、媒体中心和时装中心，基础设施完善，人力资本雄厚，这些因素对外资有着极大的吸引力。但是，“9.11”事件给纽约经济带来了巨大的打击，也使外来投资锐减。在这种情况下，纽约市政府一方面积极帮助原有企业恢复经营，同时非常鼓励本地、外州和海外企业来纽约投资，恢复或新建工商企业，并为此出台了一系列新的援助和鼓励政策措施。

1. 财政援助

从 2002 年初开始，纽约州政府通过其下属的经济发展公司，为制造商、装配商、经销商和材料运转商、研发机构和高科技企业、非零售的服务和商业企业、位于经济衰败地区的零售企业、多种经营的企业总部以及当地政府机构开办新企业提供多种财政援助，援助项目包括：

（1）为新建企业提供利息低于市场水平的直接贷款作为企业从各种渠道获得的混合贷款的一部分；

（2）对企业获得的其他常规贷款提供贴息；

（3）提供贷款担保以鼓励私人贷款机构参与投资项目；

（4）创造就业拨款以部分抵消与雇佣有关的公司税开支；

（5）提供资本拨款以减轻企业购买或改良硬件资产的成本。

除上述措施外，纽约州经济发展公司还积极与地方政府合作，使新设立的企业能够获得地方政府的其他优惠。例如，一新建项目能够全部或部分地得到工业发展署（IDA）发行的债券资助，而纽约州经济发

展公司则为此债券贴息。

2. 基础设施贷款和赠款

通过筹措由州、地方和联邦资金组成的成本很低的混合贷款,对合乎条件的公司基础设施建设、调整或改良,包括楼宇墙外场地清理,铺设水管和下水道,修建公路连接线,路面铺设,港口、码头和铁路分支的建设等提供援助。

3. 税收优惠

纽约州的税收政策在总体上一直是比较宽松的。在此基础上,纽约州 2001 年再一次下调了公司税,调整后的公司税率为 7.5%,^①是美国东北部各州中最低的。值得一提的是,纽约州没有个人财产税,这在美國的 50 个州中是唯一的。

在实施宽松税收政策的同时,纽约州还针对经济开发区(Economic Development Zone)和帝国区(Empire Zone)内的企业,不分内商和外商,制定了专门的税收优惠政策。

纽约州共有 52 个经济开发区,区内的税收优惠政策包括:

(1) 投资税收抵扣

① 厂房建筑等新投资 对新投入厂房/办公楼宇,或主要用于生产的个人地产折旧,其应征公司特许税可有 5% 的税收抵扣。

② 所得税 对投资 3.5 亿美元以上的企业,公司所得税和个人所得税享有 4% 的抵扣。

③ 研发投资:对合乎条件的研发投资,其公司特许税的 9% 和个人所得税的 7% 享有抵扣。

④ 未使用的抵扣可延展 15 年。

⑤ 新企业可以报销未使用的抵扣。

(2) 污染控制税收抵扣

用于建设或改进处理工业废料或治理大气污染设施的投资,只要

^① 资料来源:中华人民共和国驻纽约总领事馆经济商务室网站, <http://www.newyork.mofcom.gov.cn>。

经过认证,符合纽约州现行法律、守则和规定,就可在进行投资的当年,在其经营收入应付州税部分获得抵扣。

(3)刺激就业税收抵扣

在投资后的第一年和第二年,如果就业者达到一定数量,可以获得至多相当于投资额 2.5% 的税收抵扣。

(4)商业改进的房地产税豁免

①在纽约市以外建设工商业设施,投资额在 1 万美元以上,第一年可享受县、市、镇、村和/或校区房地产税 50% 的豁免,以后 9 年豁免比例每年递减 5 个百分点。

②在纽约市指定地区内建设工商业设施也可部分豁免房地产税,其比例和条件根据具体地区和工商设施类别而有所不同。

③污染控制设施免征地方房地产税和增值税,其豁免额相当于根据纽约州有关环保和/或健康法律、守则和规定建设这类设施会增加的价值。

(5)新兴产业就业法

①合格新兴产业就业税收抵扣 3 年内,每新增一名员工,给予 1000 美元税收抵扣。

②合格新兴技术公司资本税抵扣:相当于合格投资额的 10% ~ 20%。

(6)雇用残疾人的抵扣

①第一年工资第一个 6000 美元的 35%,最多不超过 2100 美元;

②如第一年工资享受联邦工作机会税收抵扣,则纽约州抵扣适用第二年。

(7)经批准的资本公司保险税抵扣

凡为批准的资本公司(CAPCO)提供投资的保险公司,根据第 33 款,可以申请相当于投资额 100% 的税收抵扣。

①分 10 年收回,每年 10%,但每年最高金额为 1000 万美元;

②未使用的抵扣可无限期结转。

除了经济开发区外,纽约州还有 62 个帝国区。帝国区的前身都是

经济开发区,特点是地皮充足,有现成的工商业建筑、熟练工人和充足的水电供应。帝国区内的企业,无论是内商还是外商,都可以享受免税待遇,以鼓励经济开发、投资和就业。帝国区的投资优惠政策包括:

(1)合格的帝国区企业在区内选址和扩展,其前 10 年购置的主要用于区内的货物和服务(含水电和自用汽车)免交州销售税(2001 年 3 月 1 日起生效);

(2)凡在区内创造新就业的企业,可以在营业税中扣除相当于地产税的比例的金额(2001 年 1 月 1 日起的纳税年度);

(3)自 2001 年 1 月 1 日起,凡在区内新创造就业的企业,5 年内每年每新增一名员工抵扣工资税 1500 美元,特定行业抵扣 3000 美元;

(4)凡创造就业、进行新的生产/地产或设备投资的企业,可以享受相当于投资额 19% 的税收抵扣;

(5)在纽约州投资的新建企业可以按未使用工资税信用和帝国区投资税的 50% 得到现金退税;

(6)对投资者自有的用电、煤气设施,实行优惠费率;

(7) 凡对帝国区资本公司出资或认股或对区内合格企业进行股份投资或对区内批准的社区发展项目进行赞助的企业,可减 25% 的公司和个人所得税。

(二)加利福尼亚州鼓励投资政策

加利福尼亚州是美国的经济大州,GDP 已超过 1.35 万亿美元,约占全美 GDP 总量的 1/8,其 GDP 规模相当于欧洲大国法国。外资在加州的经济发展中起到了重要的促进作用,因此加州政府始终非常重视吸引外资。1987 年,加州政府的商务厅成立了外国投资办公室,专门负责为加州的外国投资者提供咨询服务。为加大招商引资的力度,加州外国投资办公室还在世界各地二十余座城市设立了办事处。

外国投资者在加州投资有许多有利条件:加州现有人口 3400 万,市场庞大 加州 1/4 的人口受过高等教育,科技人才多 当地的高校和科研机构开发了很多高科技领域,如生物技术、集成电路、环保技术、信息技术、多媒体技术和娱乐技术,从而为投资者提供了广阔的投资领

域。

加州利用外资的形式为外资公司全部或部分收购当地公司,或成立新的公司,或设立合资公司、合营项目。利用外资的两项主要指标是创造就业机会的多少和固定资产投资金额即外国投资企业投资购置房地产、厂房、设备的价值。

1. 加州利用外资简况

近年来,加州利用外资水平在全美处于领先地位。截至 2002 年,在加州有固定资产投资的外资企业超过 3500 家,总资产达 1000 亿美元,为 60 万人提供了就业机会,占全州就业人数的 5%。从全美的情况看,加州利用外资的总额占全美利用外资总额的 12%~13%,外资提供的就业机会占全美利用外资创造的就业机会的 11%,均居各州之首。^①

加州的外国投资者多来自亚州,约占加州外资总量的 46.6%。近年来,日本经济疲软,但仍是加州的最大投资国。截至 2002 年,日本在加州的投资近 320 亿美元,占加州外来投资总量的 32%。其他的主要外资来源国依次为 荷兰,145 亿美元 英国,133 亿美元 德国,104 亿美元。

从外资流向来看,外国投资者在加州投资的主要领域是制造业、服务业和批发业。外资制造业提供的就业机会占全部外资企业提供的就业机会的 35%。制造业方面的投资集中在高科技产业,如化工、制药、计算机和电子工业。外资在服务业领域的投资主要集中在银行业。截至 2002 年底,外资银行在加州的总资产达 1000 亿美元,占加州银行总资产的 21%。此外,外资在加州的房地产领域也占有重要地位。根据 2002 年的统计,外国投资者在加州房地产的投资达 400 亿美元。

2. 加州的经济开发区和吸引外资的优惠政策

加州外资政策的行业倾向性不明显,而区域针对性较强。换言之,

^① 资料来源:中华人民共和国驻洛杉矶总领事馆经济商务室网站,<http://www.losangeles.mofcom.gov.cn>。

加州并没有以引导外资进入某些特定的产业领域为目的制定专门的优惠政策，而是通过设立不同类型的经济开发区，使外资全方位带动加州的经济发展。加州的经济开发区共有五种形式：

(1)企业发展区。选择加州经济欠发达地区，推动外资企业在这些地区进行商业投资，促进发展。优惠政策只限于企业发展区规定的起止时段之内有效。

(2)洛杉矶老市区的复兴建设区。主要针对陈旧的城市区域建设，创造就业机会，降低失业率和犯罪率。

(3)已关闭的军事基地重新利用发展区。南加州是美国冷战时期的重要军事基地，冷战后不少军事基地关闭，造成许多人失业。为了利用这些基地，鼓励外资企业投资设厂。

(4)制造业发展区。选择加州经济欠发达地区，设立制造业发展区，鼓励外资在制造业方面投资，促进这些地区的发展。

(5)特定优惠税率区。在特定的经济欠发达地区购买房地产，进行经济商业活动可获得减免税的优惠。

在企业发展区、制造业发展区或废弃的军事基地投资的优惠政策主要体现在减税、免税和退税方面，减免的幅度取决于投资企业创造就业机会的数量。另外，外国投资企业在土地使用、贷款、人员培训、电费减免方面也可享有优惠政策。

七、美国在 APEC 单边行动计划中的承诺^①

美国在其 1995 年首次提交 APEC 的单边行动计划(IAP)中指出，美国拥有世界最自由、透明和稳定的投资体制，该国为外资提供的待遇比“APEC 非约束性投资原则”更加优越，因此美国大体上已经达到《茂物宣言》关于自由投资的目标。

美国外资政策的特点是尽可能少地干预外国投资，这项政策几十年来没有大的变化。外国投资者受到的待遇一般是非歧视性的，在发生纠纷时有非歧视性法律追索权。非歧视性政策例外情况很少，并经

^① 根据美国 1996~2002 年提交 APEC 的 IAPs 整理。

过严格的界定。美国对外资企业没有强制性的业绩要求,企业的资本和利润也可以自由转移。

在透明度方面,美国在历年的 IAPs 中都承诺力争使其投资体制完全透明,并通过政府机构和商会等私营机构提供大量信息。除了经常在美国《当前经济概览》中更新信息外,关于在美国投资的信息更多地出现在易于获取的来源中,如国际互联网络。美国希望能增强这种更广泛传播投资信息的趋势。

在征用和赔偿方面,美国的 IAP 承诺只有出于国家安全或公共目的,征用才会发生,但必须依照国际法以适当的程序进行,并迅速、充足和有效地给予补偿。

除自身努力外,美国还在多边、区域、次区域和双边等不同层次积极推动投资领域的国际合作。例如,美国正在 OECD 谈判《多边投资协定》(MAI),以制定最高标准的投资规则,也欢迎非 OECD 成员参加。美国是‘美洲自由贸易协定投资工作组’会谈的积极参加者,该工作组的主要目标是寻求在美国地区放开投资标准。在多边框架下,美国将继续支持 WTI 中关于投资的教育工作和正在进行中的关于执行 TRIMs (与贸易有关的投资措施)问题的工作。在双边合作方面,美国参议院于 2000 年 10 月通过了与 11 个国家签订双边投资协定的议案,有待双方换文后正式生效。

在 APEC 区域内,美国已经与新加坡和智利成立了双边自由贸易区,其中也涉及了投资领域的合作。在修订所有版本的《APEC 成员经济体投资体制指南》方面美国也作出了积极的贡献。此外,美国还协助组织了 1995 年、1996 年和 2000 年的 APEC 投资专题讨论会。在会上,来自美国私营部门的许多代表对 APEC 政府官员和商业领导人之间的相互沟通作出了贡献。近几年来,美国不断通过官方和非官方渠道与其他 APEC 成员就投资自由化问题进行磋商,并寻求与这些成员签订双边投资保护协定的可能性。

第二节 加拿大的外商投资制度

一、加拿大利用外资简况

加拿大在 APEC 中是外国直接投资存量最多的成员之一,仅次于美国和中国,同时也是外国资本渗透规模最大的成员。在外资政策上,加拿大经历了从完全放开到逐步限制再到逐步放开的独特转变过程。

从自然条件来看,加拿大土地辽阔,资源丰富。但是在早期开发阶段,由于加国内缺乏资金和技术,使得大量的自然资源难以被开发。因此,加拿大政府在早期开发阶段对外国直接投资采取了完全开放的政策,英资、美资很快进入了交通、采矿和制造业等部门,在客观上有效地促进了加拿大经济的迅速发展。

但是,到了 20 世纪 50 年代,外国垄断资本,尤其是美资大量涌入的负面效应逐渐显现出来。这一时期,加拿大在外贸、国防、通讯等方面均有严重依赖外国投资的倾向,其中制造业的 80%,石油及天然气的 70%,交通设备工业的 76%,化工、橡胶、煤矿燃料的 68%,均控制在美国资本手中。^① 这种情况造成了加拿大产业结构的失调及整个经济发展的不平衡。因此,从 20 世纪 50 年代开始,加拿大的一些集团开始游说政府对外国投资加以限制。几经周折和辩论,民族主义倾向逐渐占了上风,政府开始对外资采取限制措施。自 60 年代起,加政府先后就一些具体部门和产业,制定了限制性法规,如保险、信贷和信托公司法,航空管制法,关税法,所得税法,矿业管理法,公有土地授予法等等。1973 年,加政府制定了《外国投资审查法》,并设立了外国投资审查局,规定的审查对象不仅限于原有企业的投资,也包括新企业的设立。至此,加拿大开始实施对外资的全面管理和审查制度。

80 年代以后,为适应外国直接投资在全球范围内活跃增长的新趋

^① 葛亮、梁蓓著:《国际投资学》,对外经济贸易大学出版社,1994 年,第 67 页。

势,加拿大重新调整外资政策,逐渐放松了对外资的限制。1985年6月,加拿大颁布了《外国投资法》,取代了原先的《外国投资审查法》,撤消了外资审查局,代之以加拿大投资局,其目的旨在鼓励和促进外商投资。在新的《外国投资法》中,加拿大政府在创建新企业、审查、市场准人和股权比例等方面进一步放松了对外资的限制。上述措施取得了比较好的效果,近年来外国资本在加拿大的直接投资额一直呈上升趋势。根据加拿大国家统计局公布的数字,自1993年至2002年的10年间,加拿大的外商直接投资额已经由1415亿加元增加到3494亿加元。

2002年,英国一家名为‘经济学家智囊团’的学术权威机构开展了一项关于商业投资环境的综合评估,评估结果显示加拿大的商业投资环境在世界7大工业国中名列第一,原因主要有以下几个:(1)基础设施完备,商业运作成本在7国里是最低的;(2)加拿大对外资实行比较优惠的税收政策;(3)劳动力素质和技术水平较高;(4)政府财政连年有盈余,财政政策稳健;(5)加拿大受到国际恐怖主义威胁的可能性比较小;(6)加拿大的贸易法规比较完备;(7)加拿大国内政局比较稳定,经济政策有连续性。此外,由于自由党在2003年4月举行的魁北克省选举中击败了分离主义党派,从而排除了就魁北克省独立问题进行第三次公民投票的可能,也标志着魁北克省与其他省的关系开始了新的篇章,解除了投资者的担忧,这无疑会大大增强加拿大对外资的吸引力。

二、加拿大的外资法规

1985年6月20日,加拿大政府颁布实施了《加拿大投资法》。该法首先明确承认资本和技术的增加将有益于加拿大,因此鼓励加拿大人和非加拿大人在加投资,以促进经济增长和增加就业机会。同时,对非加拿大人的大型投资进行审查,以确保加拿大的利益。《加拿大投资法》对公司设立型态、投资通知和审查制度以及对外资的各种鼓励 and 限制措施等都作出了详细的规定。

(一)公司设立型态

加拿大的法律源于美国大陆法体系,经营企业的主要型态有:

1. 公司