

加拿大继续欢迎外国投资: 调整外国国有企业投资指南

Posted on 10 9 月, 2012

Categories: [洞见](#), [Publications](#)

2012年12月7日, 加拿大政府根据《加拿大投资法》发布了外国国有企业投资加拿大的修订指南^[1](简称"国有企业修订指南")。与此同时, 加拿大总理对此指南作了进一步的补充说明, 而加拿大工业部部长则在同一天批准了二个极具重大意义的外国国有企业对加石油和天然气项目的收购案: 中国海洋石油总公司("中海油")对Nexen Inc.(Nexen)的收购和马来西亚国家石油公司Petroliam Nasional Berhad("马石油")对Progress Energy Ltd.(Progress)的收购。

加拿大投资法

加拿大认识到资本和技术对加的重要性, 故而制定了《加拿大投资法》。该法具有二方面的目的: (1) 鼓励加拿大或非加拿大人在加投资, 以此增加就业机会和刺激经济增长; (2) 为非加拿大人在加重大投资的审核提供法律依据, 以此确保该投资有利于加拿大的国家利益。

《加拿大投资法》适用于(1) 非加拿大人收购现有加籍企业的控制权; 或(2) 非加拿大人在加设立新的企业。此两类商业活动必须向加拿大工业部提交交割后通知^[2], 或因投资金额超过一定限额, 而必须进行加拿大"整体利益"的审核。审核金额的门槛因投资者国籍, 投资方式, 或被收购公司业务种类的不同而有所不同。通常而言, 若投资者来源于世贸组织(WTO)成员国, 而投资项目为非文化产业的直接投资, 审核门槛为被收购公司的资产大于3.3亿加元。

2007年国有企业指南

2007年, 加拿大工业部发布了国有企业指南。该指南以外国国有企业的公司管理和商业营运的评估作为是否满足加拿大"整体利益"的主要依据。除了适用所有企业的"整体利益"评估因素外, 该指南还明确要求作为投资者的外国国有企业必须:

- 具备符合加拿大标准的公司管理模式;
- 遵守加拿大的法律和司法实践; 以及
- 确保被收购公司具有持续经营能力, 尤其是在出口, 生产, 确保就业机会, 持续创新, 以及维持企业国际竞争力的资本支出等方面。

2012年国有企业修订指南

2012年的修订指南进一步强化并细分了2007年指南中的审核标准。修订指南继续强调了对外国国有企业投资者在公开性, 信息披露, 公司管理模式, 以及持续经营能力等方面的要求。除此之外, 加拿大工业部部长明确希望外国国有企业投资者对以下几方面提出承诺函:

- 指定加拿大人为公司的独立董事；
- 聘用加拿大人加入公司高级管理层；
- 公司在加拿大注册；以及
- 收购公司或被收购公司在加拿大的证券交易所上市。

相比2007年指南，修订指南扩大了国有企业的定义。修订前，国有企业只包括由外国国家所控制的企业，而修订指南将其定义扩大到外国国家直接或间接"影响"的企业。此外，收购公司对被收购公司的控制程度，以及收购后对相关产业的影响程度，也将是重要考虑因素。

国家安全审核

尽管修订指南中未特别规定，但加拿大总理明确地表达了修改《加拿大投资法》的意愿，以此给加拿大工业部部长更灵活的权利，即在特殊的情况下，加拿大工业部部长可以延长在外国国有企业投资案上的国家安全审核的审核期。

根据《加拿大投资法》，加拿大工业部部长一旦认为一项投资可能威胁加拿大国家安全，及可进入国家安全审核程序（但此类审核迄今为止非常罕见）。此程序的开始不受交易金额大小，收购方国籍，或收购方是否收购被收购方公司控制权等方面的限制。迄今为止，尚无指南规定哪类交易种类会对加拿大的国家安全造成威胁。

《加拿大投资法》的审核门槛

修订指南公布的同时，加拿大政府的新闻稿中提到加拿大政府有意提高针对加籍公司控制权的收购案的审核金额门槛。在四年之内，对来自世贸组织成员国的投资者，获取加籍公司控制权的直接投资，将从3.3亿加元的"资产价值"，逐步提高到10亿加元的"企业价值"。然而，基于针对外国国有企业并购案的持续关注，外国国有企业的投资仍将适用现行的3.3亿加元的审核门槛（将根据加拿大国内生产总值的变化作相应调整）。

马石油-Progress收购案，及中海油-Nexen收购案

在公布修订指南的同时，加拿大也宣布批准了二个颇具争议的外国国有企业对石油天然气项目的收购案：马石油以53亿加元收购Progress和中海油以150亿加元收购Nexen。其中，中海油-Nexen收购案为迄今中国国有企业在海外的最大投资。

马石油交易起初被加拿大工业部否决，但允许交易方重新提交申请。这是因为加拿大工业部部长要求延长审查期，但为马石油拒绝。故此迫使加拿大工业部部长否决其交易。尽管马石油的申请资料没有对外公开，但据报道，重新提交的申请中包含了一套新的拟定公司管理模式^[3]。

中海油交易的审查期被加拿大工业部推迟了二次，主要可能是因其交易的大小和范围，收购所涉及的石油天然气利益，以及在美国同时进行的审查^[4]。据了解，中海油作了以下承诺：（1）Nexen总部仍设在卡尔加里，（2）寻求在多交所上市，以及（3）同意约80亿加元的资产由在加的Nexen管理层控制^[5]。

中海油和马石油交易都是适用于2007年国有企业指南。尽管加拿大总理强调加拿大仍将保持公开的，以市场原则为基础的方式

对待外国投资，但今后外国国有企业针对油沙项目控制权的收购将在修订指南的"整体利益"评估下进行，只有在个别特殊情况下才会通过审核。而非国有的私人企业的投资仍可以通过"整体利益"审核标准。对非控制权的收购以及和加拿大企业的合营模式进行投资仍将被加拿大欢迎，这些交易的审查会根据具体情况以个案进行。由此可见，加拿大政府不曾"半途改变规则"，并再次体现了加拿大政府为创造一个良好的投资环境所做的努力。

总结

2012年12月7日的公告强调了加拿大外商投资政策的三个重点。

- 第一，也是最重要的一点，加拿大政府保持了一贯的欢迎外商投资的政策。绝大多数的对加投资都没有实质性的政府监管。自从加拿大投资法于1985年实施以来，加拿大政府批准了大约18,700个交易。仅2011年一年，就有649个直接和间接的投资和收购在加发生，其中只有3.2%的交易需要提交审查和批准，而96.8%的交易都只需要提交交割后的备案^[6]。只有绝少的交易被拒绝。尽管难度大和敏感性高，中海油和马石油交易的批准再一次地说明了加拿大欢迎外商投资的政策和态度。
- 第二，外国国有企业的对加投资将会受到更严格的审查。加拿大总理清楚指出加拿大所强调的市场原则和减少国家对经济的干预的政策不能因外国国有企业的对加投资而削弱。也就是说，国有企业修订指南是为了更有效地帮助这些国有企业满足加拿大所要求的公开性，充分披露，公司治理，以及市场经济的审核标准。
- 第三，收购油沙项目控制权的外国投资需要由私人控股公司进行。当然，外国国有企业对加油沙项目仍可以进行非控制权的收购和以加拿大企业合营的方式进行投资。

总之，修订指南的公布强调了自由市场经济原则和加强"整体利益"审核程序的效率，故此对国际投资者来说是好消息。新的指南以及获得批准的中海油和马石油交易都保持了加拿大政府在双边投资协议和加拿大投资法中所提倡的自由贸易和投资的一贯政策^[7]，也再一次说明了加拿大欢迎外国投资。

by Neil Campbell, James Musgrove, Stephen Wortley, Martin Masse, Devin Anderson

¹ 参考<http://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/lk00064.html#p2> .

² 如果整个投资都是对加文化产业的投资，则需要向加拿大历史遗产部提交备案。如果仅是一部分投资是对文化产业的投资，则需要向加拿大历史遗产部和加拿大工业部都提交备案。文化产业包括音乐、书籍、杂志的出版和发行等等。

³ 参考 "Progress Shares Rise on Reports Petronas Has Resubmitted Takeover Bid to Ottawa" *The Canadian Press* (16 November 2012).

⁴ Nexen 在美国也有资产，意味着收购交易也需要提交美国外商投资委员会审查。

⁵ 参考Nexen 的新闻发布: [CNOOC Limited Enters Into Definitive Agreement to Acquire Nexen Inc.](#) .

⁶ 参考"Canada: Investment Regulations", *EIU ViewsWire* (8 November 2012) at 1.

⁷ 参考 [Canada continues to welcome foreign investment with Investment Canada Act changes.](#)

提请注意

上述内容仅为概述，不构成法律意见。读者请注意，不要仅基于此份材料做出任何决定，而是应该寻求具体的法律意见。

© 铭伦律师事务所2012

2012年12月7日, 加拿大政府根据《加拿大投资法》发布了外国国有企业投资加拿大的修订指南(简称"国有企业修订指南")。与此同时, 加拿大总理对此指南作了进一步的补充说明, 而加拿大工业部部长则在同一天批准了二个极具重大意义的外国国有企业对加石油和天然气项目的收购案: 中国海洋石油总公司("中海油")对Nexen Inc.(Nexen)的收购和马来西亚国家石油公司Petroliam Nasional Berhad("马石油")对Progress Energy Ltd.(Progress)的收购。

加拿大投资法

加拿大认识到资本和技术对加的重要性, 故而制定了《加拿大投资法》。该法具有二方面的目的: (1) 鼓励加拿大人或非加拿大人在加投资, 以此增加就业机会和刺激经济增长; (2) 为非加拿大人在加重大投资的审核提供法律依据, 以此确保该投资有利于加拿大的国家利益。

《加拿大投资法》适用于(1) 非加拿大人收购现有加籍企业的控制权; 或(2) 非加拿大人在加设立新的企业。此两类商业活动必须向加拿大工业部提交交割后通知, 或因投资金额超过一定限额, 而必须进行加拿大"整体利益"的审核。审核金额的门槛因投资者国籍, 投资方式, 或被收购公司业务种类的不同而有所不同。通常而言, 若投资者来源于世贸组织 (WTO) 成员国, 而投资项目为非文化产业的直接投资, 审核门槛为被收购公司的资产大于3.3亿加元。

2007年国有企业指南

2007年, 加拿大工业部发布了国有企业指南。该指南以外国国有企业的公司管理和商业营运的评估作为是否满足加拿大"整体利益"的主要依据。除了适用所有企业的"整体利益" 评估因素外, 该指南还明确要求作为投资者的外国国有企业必须:

- 具备符合加拿大标准的公司管理模式;
- 遵守加拿大的法律和司法实践; 以及
- 确保被收购公司具有持续经营能力, 尤其是在出口, 生产, 确保就业机会, 持续创新, 以及维持企业国际竞争力的资本支出等方面。

2012年国有企业修订指南

2012年的修订指南进一步强化并细分了2007年指南中的审核标准。修订指南继续强调了对外国国有企业投资者在公开性，信息披露，公司管理模式，以及持续经营能力等方面的要求。除此之外，加拿大工业部部长明确希望外国国有企业投资者对以下几方面提出承诺函：

- 指定加拿大人为公司的独立董事；
- 聘用加拿大人加入公司高级管理层；
- 公司在加拿大注册；以及
- 收购公司或被收购公司在加拿大的证券交易所上市。

相比2007年指南，修订指南扩大了国有企业的定义。修订前，国有企业只包括由外国国家所控制的企业，而修订指南将其定义扩大到外国国家直接或间接"影响"的企业。此外，收购公司对被收购公司的控制程度，以及收购后对相关产业的影响程度，也将是重要考虑因素。

国家安全审核

尽管修订指南中未特别规定，但加拿大总理明确地表达了修改《加拿大投资法》的意愿，以此给加拿大工业部部长更灵活的权利，即在特殊的情况下，加拿大工业部部长可以延长在外国国有企业投资案上的国家安全审核的审核期。

根据《加拿大投资法》，加拿大工业部部长一旦认为一项投资可能威胁加拿大国家安全，及可进入国家安全审核程序（但此类审核迄今为止非常罕见）。此程序的开始不受交易金额大小，收购方国籍，或收购方是否收购被收购方公司控制权等方面的限制。迄今为止，尚无指南规定哪类交易种类会对加拿大的国家安全造成威胁。

《加拿大投资法》的审核门槛

修订指南公布的同时，加拿大政府的新闻稿中提到加拿大政府有意提高针对加籍公司控制权的收购案的审核金额门槛。在四年之内，对来自世贸组织成员国的投资者，获取加籍公司控制权的直接投资，将从3.3亿加元的"资产价值"，逐步提高到10亿加元的"企业价值"。然而，基于针对外国国有企业并购案的持续关注，外国国有企业的投资仍将适用现行的3.3亿加元的审核门槛（将根据加拿大国内生产总值的变化作相应调整）。

马石油-Progress收购案，及中海油-Nexen收购案

在公布修订指南的同时，加拿大也宣布批准了二个颇具争议的外国国有企业对石油天然气项目的收购案：马石油以53亿加元收购Progress和中海油以150亿加元收购Nexen。其中，中海油-Nexen收购案为迄今中国国有企业在海外的最大投资。

马石油交易起初被加拿大工业部否决，但允许交易方重新提交申请。这是因为加拿大工业部部长要求延长审查期，但为马石油拒绝。故此迫使加拿大工业部部长否决其交易。尽管马石油的申请资料没有对外公开，但据报道，重新提交的申请中包含了一套新的拟定公司管理模式。

中海油交易的审查期被加拿大工业部推迟了二次，主要可能是因其交易的大小和范围，收购所涉及的石油天然气利益，以及在

美国同时进行的审查。据了解,中海油作了以下承诺□□□Nexen总部仍设在卡尔加里,(2)寻求在多交所上市,以及(3)同意约80亿加元的资产由在加的Nexen管理层控制□

中海油和马石油交易都是适用于2007年国有企业指南。尽管加拿大总理强调加拿大仍将保持公开的,以市场原则为基础的方式对待外国投资,但今后外国国有企业针对油沙项目控制权的收购将在修订指南的"整体利益"评估下进行,只有在个别特殊情况下才会通过审核。而非国有的私人企业的投资仍可以通过"整体利益"审核标准。对非控制权的收购以及和加拿大企业的合营模式进行投资仍将被加拿大欢迎,这些交易的审查会根据具体情况以个案进行。由此可见,加拿大政府不曾"半途改变规则",并再次体现了加拿大政府为创造一个良好的投资环境所做的努力。

总结

2012年12月7日的公告强调了加拿大外商投资政策的三个重点。

- 第一,也是最重要的一点,加拿大政府保持了一贯的欢迎外商投资的政策。绝大多数的对加投资都没有实质性的政府监管。自从加拿大投资法于1985年实施以来,加拿大政府批准了大约18,700个交易。仅2011年一年,就有649个直接和间接的投资和收购在加发生,其中只有3.2%的交易需要提交审查和批准,而96.8%的交易都只需要提交交割后的备案。只有绝少的交易被拒绝。尽管难度大和敏感性高,中海油和马石油交易的批准再一次地说明了加拿大欢迎外商投资的政策和态度。
- 第二,外国国有企业的对加投资将会受到更严格的审查。加拿大总理清楚指出加拿大所强调的市场原则和减少国家对经济的干预的政策不能因外国国有企业的对加投资而削弱。也就是说,国有企业修订指南是为了更有效地帮助这些国有企业满足加拿大所要求的公开性,充分披露,公司治理,以及市场经济的审核标准。
- 第三,收购油沙项目控制权的外国投资需要由私人控股公司进行。当然,外国国有企业对加油沙项目仍可以进行非控制权的收购和以加拿大企业合营的方式进行投资。

总之,修订指南的公布强调了自由市场经济原则和加强"整体利益"审核程序的效率,故此对国际投资者来说是好消息。新的指南以及获得批准的中海油和马石油交易都保持了加拿大政府在双边投资协议和加拿大投资法中所提倡的自由贸易和投资的一贯政策,也再一次说明了加拿大欢迎外国投资。

by Neil Campbell, James Musgrove, Stephen Wortley, Martin Masse, Devin Anderson

¹ 参考<http://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/lk00064.html#p2>.

² 如果整个投资都是对加文化产业的投资,则需要向加拿大历史遗产部提交备案.如果仅是一部分投资是对文化产业的投资,则需要向加拿大历史遗产部和加拿大工业部都提交备案。文化产业包括音乐,书籍,杂志的出版和发行等等。

³ 参考 "Progress Shares Rise on Reports Petronas Has Resubmitted Takeover Bid to Ottawa" *The Canadian Press* (16 November 2012).

⁴ Nexen 在美国也有资产,意味着收购交易也需要提交美国外商投资委员会审查。

⁵ 参考Nexen 的新闻发布: [*CNOOC Limited Enters Into Definitive Agreement to Acquire Nexen Inc.*](#) .

⁶ 参考"Canada: Investment Regulations", *EIU ViewsWire* (8 November 2012) at 1.

⁷ 参考 [*Canada continues to welcome foreign investment with Investment Canada Act changes.*](#)

提请注意

上述内容仅为概述，不构成法律意见。读者请注意，不要仅基于此份材料做出任何决定，而是应该寻求具体的法律意见。

© 铭伦律师事务所2012