

# 欧盟受益所有权制度的治理方案、局限及镜鉴<sup>\*</sup>

李晓欧

**摘 要：**欧盟受益所有权制度可确保法人和法律安排的最终所有权和控制权更加透明。在金融行动特别工作组(FATF)对我国的第四轮互评估报告中,我国受益所有权透明度领域的有效性指标和合规性指标评估均未达标。了解欧盟及其内部典型国家的受益所有权机制,可为我国有效降低法人和法律安排面临的被洗钱和恐怖融资风险、增强法人透明度提供借鉴。同时,欧盟判例及有关规则是欧盟成员国细化完善其受益所有权相关规定的基礎,对于了解欧盟成员国受益所有权制度也具有重要参考意义。我国在借鉴欧盟经验的同时,应结合本国国情,从明晰受益所有人识别标准、完善受益所有权信息登记机关、明确各方的具体职责并制定惩戒机制、加强受益所有权国际合作等方面入手,推动适应我国国情的受益所有权制度的完善发展。

**关键词：**法人透明度；受益所有权；欧盟法制；反洗钱

**作者简介：**对外经济贸易大学 法学院 副教授 北京 100029

**中图分类号：**D914

**文献标识码：**A

**文章编号：**1005-4871(2024)06-0094-22

## 引 言

2022年,国际货币基金组织发布关于法人受益所有权透明度的指南,倡导各

<sup>\*</sup> 本文系对外经济贸易大学校级科研项目“人类命运共同体视域下中国政府重大突发公共事件征用制度设想”(项目编号20YQ08)成果。

国基于反洗钱目标建立有效的受益所有权信息体系,以打击腐败与非法资金流动,保护国家安全和利益,提高法人受益所有权透明度。若一国主管当局不掌握受益所有人(拥有和控制法人的自然人)身份信息,犯罪分子可以滥用法人实体来隐藏其身份及犯罪收益的来源,并享受犯罪所得。在欧盟,这一问题已经给各国经济产生了负面影响。2016年“巴拿马文件”(Panama Papers)<sup>①</sup>、2017年“天堂文件”(Paradise Papers)<sup>②</sup>和2021年“潘多拉文件”(Pandora Papers)<sup>③</sup>等数据泄露事件均凸显出法人被滥用于洗钱和恐怖融资问题的严峻性,同时也提高了人们对受益所有权透明度重要性的认识。受益所有权信息不仅对各国反洗钱和反恐怖融资框架的整体有效性至关重要,而且还能为其他领域的重要政策议题和倡议提供支持。<sup>④</sup>因此,欧盟要求各成员国提高法人受益所有权信息透明度,以确保各成员掌握充分、准确且最新的受益所有权信息。本文从欧盟及其典型成员国受益所有权法规制度、受益所有人识别和信息登记机制、信息收集渠道、个人申报义务、信息查询权限和惩戒等方面,对其法人透明度和受益所有权透明度进行全面研究,以期为我国提高国内法人受益所有权透明度、营造良好的营商环境,并做好第五轮FATF互评估提供借鉴。

## 一、欧盟受益所有权的制度设计及监管架构概览

### (一) 欧盟受益所有权制度的追本溯源

受益所有人(Beneficial owner)指拥有受益所有权的人。这个法律术语最初起源于欧洲中世纪,当时的封建贵族为了逃避税收和继承规则,将财产转让于受托人进行经营,过一段时间后再转回委托人或继承人。这种委托和转让方式形成了信托制度,而信托制度中的委托人通常就是受益所有人。经过长时间的发展,受益所有人的概念逐渐扩展到证券、税收、保险、反洗钱等领域。从2005年起,欧盟通过发布反洗钱指令逐渐建立起受益所有权制度,其过程主要分为以下四个阶段。

第一,欧盟受益所有权制度的初建——“3号指令”[Directive(EU)2005/60/EC,AMLD3]。2005年,欧盟发布第三个反洗钱指引,即“3号指令”。新规定包括

<sup>①</sup> “巴拿马文件”揭露了全球名人利用离岸公司隐藏的巨额资产,该事件曾一度震惊全球。

<sup>②</sup> “天堂文件”是2017年11月5日被曝光的一份财务报告,该报告揭露了数以百计的知名公司和个人的离岸利益。

<sup>③</sup> “潘多拉文件”来自全球多个避税天堂的14家金融服务公司,其数据泄露事件是历史上规模最大的类似泄密事件。

<sup>④</sup> 例如,欧盟各国可以利用受益所有权信息来改善商业环境,确保法人不被滥用;掌握受益所有权信息可以支付反腐败工作,防止公职人员隐藏非法财富,并限制其在公共采购项目上的权力寻租。

必须识别实际受益所有人身份。该指令将受益所有人定义为最终拥有或控制客户的自然人,及代表其进行交易或活动的自然人。一般来说,对于企业实体,所有权或控制权的判断阈值为25%。而对于基金和信托安排而言,受益所有人指的则是:被确定是未来受益,且受益份额在25%或以上的自然人;如某项法律安排或实体的受益人身份无法事先确定,则该法律安排或实体设立或经营的主要利益所有者被视为受益所有人;对某项财产拥有25%以上控制权的自然人。<sup>①</sup>

第二,欧盟受益所有权的核实——“4号指令”[Directive(EU)2015/849,AMLD4]。2015年出台的欧盟反洗钱4号指令允许成员国将最大范围的任何实体纳入受益所有权的认定范畴,并准许各国根据国情考虑并设定适当的证据标准以及受益所有者识别的绝对阈值。<sup>②</sup>

第三,欧盟受益所有权集中登记制的扩展——“5号指令”[Directive(EU)2018/843,AMLD5]。2018年,欧盟反洗钱5号指令扩展并加强了当时已建立的受益所有权集中登记制度。不仅将受益所有权集中登记制度的范围扩展至明示信托(express trust),同时也使其适用于其他类型的法律安排,如罗马信托(fiducie)、日耳曼信托(Treuhand)或拉美信托(fideicomiso),其中也包括具有信托类似结构或功能的其他法律安排<sup>③</sup>。

第四,欧盟受益所有权登记册的修订——“6号指令”[Directive(EU)2018/1673,AMLD6]。欧盟反洗钱6号指令于2020年12月3日起对成员国生效,对持有受益所有权数据的中央登记册进行了重大修订。负责中央登记册的实体有权核实数据,包括在对其掌握的信息的准确性有疑问时,有权在法人实体的场所进行检查。此外,有合法利益的公众也可以访问此信息,例如记者、民间社会组织和第三国主管当局。<sup>④</sup>

## (二) 欧盟受益所有权制度的具体内容

根据国际呼吁和要求,提升法人受益所有权信息透明度就是要穿透法人的股权或控制权结构,识别拥有受益所有权的自然人(即受益所有人)并完整准确掌握其信息。

从欧盟的实践来看,首先,受益所有人识别标准清晰。欧盟尤其对法律安排的

<sup>①</sup> Directive-2005/60-EN-EUR-Lex, 2005-11-25, <http://eur-lex.europa.eu>, 访问日期:2024-06-20。

<sup>②</sup> Directive-2015/849-EN-Paymennt Services Directive-EUR-Lex, 2015-06-05, <https://eur-lex.europa.eu>, 访问日期:2024-06-25。

<sup>③</sup> Directive-2018/843-EN-aml directive-EUR-Lex, 2018-06-19, <https://eur-lex.europa.eu>, 访问日期:2024-06-25。

<sup>④</sup> Directive-2018/1673-EN-EUR-Lex, 2018-11-12, <https://eur-lex.europa.eu>, 访问日期:2024-06-26。

受益所有人识别标准进行了细致规定。特定信托业务指自益性业务或风险处置性业务，投资人购买的动机往往是财富增值或处置风险，且此类业务产品均由金融机构或信托公司（受托人）管理，有确定的投资方向，委托人对其影响较小，欧盟往往简化或者豁免对特定信托业务受益所有人的识别。例如对于集合资管产品和金融工具，欧盟认为要按照金融工具的规则进行识别，将持有 25% 以上份额者或其他有控制权的人作为受益所有人。此外，欧盟关于信托受益所有人识别标准是一致的，委托人、受托人、保护者、有权在信托中享有既得利益的个人（受益人）或受益群体、其他对信托有控制权的个人均可视为受益所有人。欧盟还规定应当评估与不同类型信托和其他类似法律安排相关的洗钱风险，并对受益所有人身份识别规定了豁免条件。作为欧盟成员国可参考的原则性规定，欧盟反洗钱“4 号指令”<sup>①</sup>也列明了豁免受益所有人信息获取的具体情形。欧盟各成员国均根据受益所有人识别豁免条件制定了细则，例如法国、西班牙规定，在本地证券交易所上市并承担披露义务的公司，或受相应国际标准监管能够确保充分受益所有权透明度的公司或实体，可以豁免获取受益所有人信息。

其次，受益所有权信息登记机关丰富。根据风险、背景和重要性，欧盟规定以下机关均可作为信息来源：持有信托（或类似法律安排）受益所有权信息的公共部门或机构（例如，信托的中央登记部门，土地、财产、车辆、股份或其他资产登记部门。且这些部门登记信托和其他类似法律安排的财产信息时也登记其受益所有权信息）。信息无须由单一机构掌握，持有或获取信托（或类似法律安排）信息以及受托人（或同等人士）信息的其他主管部门（例如，收集信托和其他类似法律安排有关资产和收入信息的税务部门），以及其他信托代理人或服务提供商，包括信托和公司服务商、投资顾问或投资经理、会计师、律师或金融机构，都可以掌握信息。

再次，受益所有人处罚规定完备。欧盟各国关于受益所有人处罚的共性规定包括：对违反受益所有人相关规定的行为，将通过罚款等形式进行处罚。<sup>②</sup> 处罚情形方面，英国规定公司或相关人士未按规定时间要求报送、更新或确认重要控制人信息或提供虚假信息均属违法行为，并对不同违法行为规定了相应的处罚标准。处罚形式方面，除罚款外，法国对相关违反行为还采取监禁、剥夺部分权力等民事处罚。英国规定，对拒绝提供重大控制人信息或提供虚假信息的行为，除罚款外，还可能被处

<sup>①</sup> 欧盟反洗钱“4 号指令”规定，若获取信息将令受益所有人暴露于欺诈、绑架、勒索、敲诈、骚扰、暴力或恐吓等不成比例的风险，或受益所有人是未成年人或无行为能力人，则相关受益所有人的部分或全部信息的获取可得到豁免。

<sup>②</sup> Directive-2015/849-EN-Paymennt Services Directive-EUR-Lex, 2015-06-05, <https://eur-lex.europa.eu>, 访问日期:2024-06-25。

以2年监禁。处罚力度方面,西班牙处罚力度较轻,规定当公司未向公司注册部门提供要求的受益所有人信息时,其注册资格或重大变更事项将不会生效。

最后,受益所有权的国际合作紧密。欧盟各国相关政府机关能够及时向其他国家的对应部门提供相关的受益所有人信息,搭建信息共享平台,强化跨部门协作。欧盟各国信息公开程度较高。在欧盟对受益所有人信息公开有关规定的规定的基础上(任何一般公众应至少能获取受益所有人的姓名、出生年月、国籍、居住国及其受益所有权的相关情况,如持有权益的性质和程度,包括持有比例等),欧盟各国均不同程度地实现了面向公众公开受益所有人信息。例如,英国规定,重大控制人的几乎所有信息(除住所地址、出生日期等)都会向公众公开。德国规定,受益所有人的出生年月、居住国和国籍可供公众查阅。法国规定,有关受益所有人姓名、出生年月、居住国、国籍以及其持有实际利益的性质和范围的信息可公开获取。西班牙规定,与公司法律利益相关的任何组织或个人可获取其最终受益所有人信息。(见表1)

表1 欧洲部分国家实施受益所有人制度概况

国家	受益所有人认定标准	登记内容	集中登记部门	信息更新时间	信息访问权限	处罚
英国	《2015年小型商业、企业及就业法案》 <sup>①</sup> 《2016年重要控制人登记条例》 <sup>②</sup> 《2018年制裁和反洗钱法案》 <sup>③</sup> 等法律法规、修订后的《2006年公司法》 <sup>④</sup> 规定了重要控制人概念及判定标准,阈值为25%。	受益所有人/重要控制人名称;出生日期、国籍、居住地区及地址、工作地址、获得受益所有权/重要控制权的起始日期、受益所有人/重要控制人从法人实体受益/施加控制的情况。 <sup>⑤</sup>	公司署。 <sup>⑥</sup>	信息变更后28天内将变更信息报送至公司署的中央登记系统。 <sup>⑦</sup>	向社会公开(常住地址、出生年月信息不会公开)。 <sup>⑧</sup>	根据英国法律规定,未按规定时间要求报送并更新重要控制人信息,相关人员将面临相应罚款。 <sup>⑨</sup>

① Small Business, Enterprise and Employment Act 2015, 2015-12-26, <http://www.legislation.gov.uk>, 访问日期:2024-06-30。

② The Register of People with Significant Control Regulations 2016, 2016-04-06, <http://www.legislation.gov.uk>, 访问日期:2024-07-01。

③ Sanctions and Anti-Money Laundering Act 2018, 2018-05-01, <http://www.legislation.gov.uk>, 访问日期:2024-07-03。

④ Companies Act 2006, 2006-11-30, <http://www.legislation.gov.uk>, 访问日期:2024-07-03。

⑤ 同注②

⑥ 同上。

⑦ 同上。

⑧ 同注③。

⑨ 同上。

续表 1

国家	受益所有人认定标准	登记内容	集中登记部门	信息更新时间	信息访问权限	处罚
西班牙	西班牙《皇家法令》 <sup>①</sup> 规定了受益所有人的定义和 4 种类别受益所有人的识别。	受益所有人的全名、身份证/护照号码。 <sup>②</sup>	商业登记处/公证行业数据库系统(公证员介入注册登记)。 <sup>③</sup>	信息变更后 15 天。 <sup>④</sup>	1. 政府部门和公证人员； 2. 社会公众(没有登录要求,在线获取信息)。 <sup>⑤</sup>	西班牙《反洗钱和反恐融资法令》(Article 8 of the Regulation of the Act 10/2010) <sup>⑥</sup> 规定:法人企业的公司董事必须向其建立业务关系时或进行一次性金融交易时的反洗钱义务主体提供受益所有权相关证明。另有规定要求,法人企业有义务确保注册信息的及时更新和准确,一旦发生虚假披露或者未能提交合格年报,将会面临 3000 欧元至 30 万欧元的罚款。
德国 <sup>⑦</sup>	德国《反洗钱法》对受益所有人进行了定义并明确了 3 种情形的受益所有人识别。	姓名、出生日期、居住地、持有受益所有人的性质与概况。	工商部门。	未明确。	1. 主管当局； 2. 金融情报机构； 3. 反洗钱“4 号指令”中明确的义务主体； 4. 任何有合法合理目的的自然人或企业组织(合法合理目的指特定情况下,经过主管当局的认定后,可以查询获得受益所有权有关信息)。但是,其只可以获取受益所有人的出生年月和国籍信息。	德国《反洗钱法》要求,受该法管辖的所有实体和个人都必须提供该法要求的受益所有人资料,以便各自的权利人向登记部门提交所需文件,如果出现疏忽或者遗漏,将面临巨额罚款。

① Royal Decree 304/2014, 2014-05-05, <http://global-regulation.com>, 访问日期:2024-07-05。

② Law 10/2010 of 28 April 2010 on the prevention of money laundering and terrorism financing, 2010-05-01, <http://global-regulation.com>, 访问日期:2024-07-05。

③ 同上。

④ 同上。

⑤ 同上。

⑥ 同上。

⑦ Anti-Money Laundering Act(Geldwäschegesetz-GwG), 2020-06-19, <http://bafin.de>, 访问日期:2024-07-07。

续表 1

国家	受益所有人认定标准	登记内容	集中登记部门	信息更新时间	信息访问权限	处罚
法国 <sup>①</sup>	法国《货币和金融法典》(Monetary and Financial Code, CMF) article R. 561-1 and article R. 561-2 沿用了欧盟反洗钱“3号指令”有关规定定义的受益所有人的4种情况。	个人身份证明信息、个人住所地址、持有受益所有权的性质与概况。	贸易与公司登记处。	信息变更后15天。	1. 主管当局； 2. 法国金融情报机构； 3. 在反洗钱“4号指令”中明确的义务主体； 4. 被有权机构认定为有合法合理目的的自然人或企业组织； 5. 申报受益所有权登记信息的法人实体。	法国《货币和金融法典》(Monetary and Financial Code, CMF) article L. 561 - 49 条规定：对未提交与受益人有关的文件或提交包含不正确或不完整信息的文件的事实处以 7500 欧元罚款。

来源：作者自制。

## 二、欧盟受益所有权信息有限公开的法律逻辑

信息共享对于打击洗钱、恐怖融资和扩散融资至关重要，但欧盟在制定和实施信息共享举措时需平衡数据和隐私保护相关问题。<sup>②</sup> 受益所有权信息申报及披露要求可能会对经济发展产生负面影响，因此在没有监管者指导的情况下，缺失信息共享和保密目标的平衡措施的制定极具挑战。一是政策方面，公共部门的参与是私营部门反洗钱、反恐怖融资和反扩散融资信息共享举措成功的重要环节。如果政府完全不参与，特别是在早期阶段，往往会增大私营部门信息交流面临的挑战，导致私营部门共享的信息难以与国家反洗钱战略目标和优先事项保持一致。二是法律层面，国内和国际数据和隐私保护的一系列法律法规也给私营部门的信息共享带来了挑战。金融机构要考虑与其他金融机构共享信息是否合法、是否公平与必要、是否会侵犯客户合法权益、是否存在违反保密和禁止披露可疑交易报告规定的风险等法律问题。此外，金融机构有选择地分享客户信息也可能引起竞争和不公平问题。某些机构只与一小部分“受信任的”参与者分享数据，从而形成不平衡的信息分享框架，这会使犯罪分子从拥有完备信息共享机制的金融机构转向缺乏信息共享的金融机构，以降低其不当

<sup>①</sup> Peer review Report on the Exchange of Information on Request France 2018 (Second round), 2018 - 03 - 30, <http://oecd.org>, 访问日期: 2024 - 07 - 16。

<sup>②</sup> 李静:《最新欧盟反洗钱指令解读》,载《中国市场》,2020年第11期,第45-47页,这里第46页。

行为被发现的可能性,从而导致缺乏信息共享机制的机构面临更高的洗钱和恐怖融资风险。

国际上,受益所有人信息公开模式大致可分为两种,一种是以欧盟为代表的完全公开模式,另一种则是以美国为代表的有限公开模式。2022年11月22日,欧盟法院(the Court of Justice of the European Union)在“W. M. 及 Sovim 诉卢森堡商业登记处案”中<sup>①</sup>,认为受益所有人信息公开不符合比例原则,判决其违反了《欧盟基本权利宪章》(the Charter of Fundamental Rights of the European Union,以下简称《宪章》)。比例原则是《宪章》中的基本原则,在该原则下,欧盟各机构采取措施的内容和形式不得超过实现其目标所需的范围,即必须适合达到预期目的,并必须是达到预期目的所必需的,且不得对个人施加与所寻求实现目标相关的过度负担。如若相关机构违反了比例原则,申请人可以在满足条件的情况下就相关措施的有效性向欧盟法院提出挑战。欧盟法院是执行欧盟法律的最高司法机构,在认为欧盟法律违反了《宪章》时,可以宣布相关法条无效(类似于美国最高法院的违宪审查)。该判决宣告了欧盟范围内受益所有人信息完全公开制度的终结,意味着欧盟也将选择类似美国的有限公开模式。欧盟法院主要围绕“社会公众访问受益所有权信息是否已干预《宪章》第7条和第8条私人生活的基本权利”“干预是否符合比例原则”等问题,在层层递进、深入分析的基础上,形成以下裁决结论:

第一,公众人员访问受益所有权信息已严重干预了《宪章》第7条和第8条有关私人生活的基本权利。

“反洗钱5号指令”第30条规定欧盟成员国应建立中央登记册,获取在其领土内成立的公司和其他法律实体的受益所有权信息,且要求成员国允许在所有情况下,任何公众人员都可以访问受益所有权数据,数据内容至少包括受益所有人的姓名、出生年月以及居住国和国籍,以及其所持有受益所有权的性质和程度。<sup>②</sup> 欧盟法院认为,供公众人员访问的受益所有权数据,直接与受益所有人身份、财富状况以及投资领域等情况相关。基于这些信息,在一定程度上能刻画出特定个人的身份特征。如果任何公众人员均被允许无差别访问受益所有权数据,这将导致受益所有权数据的实际利用可能会偏离反洗钱和反恐怖融资目的(如仅出于了解受益所有人资产和财务状况的目的),从而增加个人信息被滥用的风险,特别是在互联

<sup>①</sup> Judgment of 22 November 2022, Luxembourg Business Registers(C-37/20 and C-601/20)ECLI:EU:C:2022:912.

<sup>②</sup> “反洗钱5号指令”第30(5)条规定,如果社会公众访问公司和其他法律主体受益所有权信息,会使“受益所有人面临不成比例的风险、欺诈、绑架、勒索、骚扰、暴力或恐吓的风险,或者受益所有人是未成年人或在法律上无行为能力”,成员国可根据具体情况规定豁免获取有关受益所有权的全部或部分信息。

网环境下,数据主体几乎不可能采取有效的措施防止其个人数据被滥用。因此,欧盟法院裁定“反洗钱5号指令”有关允许任何公众人员访问受益所有人数据的规定,已严重干预了《宪章》第7条和第8条所载的基本权利。

第二,允许任何公众人员获取受益所有权信息对《宪章》第7条和第8条基本权利的干预与其追求的目标不符合比例原则。

根据判例法,对《宪章》第7条和第8条所载权利造成干预的措施,不仅要遵循适当性和必要性的要求,而且要与其所追求的目标成比例。这要求对私人生活和个人数据保护的基本权利的减损和约束必须限制在绝对必要的范围内,如果实现同一目标可以通过多种措施,则应采取最温和的一种措施。同时,在追求普遍利益目标时,所采取的措施必须与基本权利受影响的程度相协调,权衡其影响程度,以确保所追求的目标利益足够抵消该措施造成的不利影响。<sup>①</sup>针对允许任何公众人员访问受益所有人信息对《宪章》第7条和第8条基本权利的干预与其追求的目标是否满足比例要求的问题,欧盟法院做出以下裁定:

第一,就其所追求的目标而言,允许任何公众人员获取受益所有权信息对《宪章》第7条和第8条基本权利的干预,并未限于绝对必要的范围之内。同时,欧盟法院认为,尽管允许任何公众人员获取受益所有权信息有助于打击滥用公司和其他法律实体的行为,同时有助于刑事调查,但是目前“反洗钱5号指令”第30(5)条第1款第(a)项和第(b)项规定的主管部门、情报部门以及金融机构都尚未获得受益所有权相关信息,这也不足以证明规定公众人员获取受益所有权信息这一措施对于防止洗钱和恐怖融资是绝对必要的。

第二,社会公众人员访问的受益所有权数据未被充分定义,不符合明确和精确的要求。<sup>②</sup>按照比例原则要求,涉及干预的相关立法必须制定明确的、精确的规则,规定干预手段的适用范围和适用条件,指明在什么情况下和在什么条件下可以采取处理此类数据的措施,从而确保干预限于严格必要的范围。

第三,允许任何公众人员访问受益所有权信息造成的干预的严重性与其产生的利益不符合比例原则。关于允许任何公众人员访问受益所有权信息对《宪章》第7条和第8条基本权利的干预的严重性与反洗钱和反恐怖融资普遍利益目标的重要性是否平衡的问题,欧盟法院认为,尽管允许任何公众人员访问受益所有权信息所产生的干预具有正当性,但其已严重干预了《宪章》第7条和第8条有关私人生

<sup>①</sup> 人民银行贵阳中心支行党校培训班课题组:《防范金融风险视角下受益所有人识别国际经验借鉴》,载《中国金融家》,2022年第12期,第117-118页,这里第118页。

<sup>②</sup> 王进:《关于所有权、控制权、收益权识别的研究:建立受益所有人识别系统》,载《开发性金融研究》,2022年第4期,第81-95页,这里第95页。

活保护的基本权利，尽管这种干预具有正当性，但是不符合比例原则，因此，裁定“反洗钱5号指令”第30(5)条第1款第(c)项“允许任何公众人员访问受益所有权信息”无效。

欧盟法院在“W. M. 及 Sovim 诉卢森堡商业登记处案”中，按照比例原则，对受益所有人信息公开措施的适当性和必要性，以及是否满足比例要求进行了全面研判，裁定向社会公开受益所有权信息严重干预了个人隐私和个人信息保护基本权利，与该措施追求的普遍利益目标不成比例，最终判决“反洗钱5号指令”第30(5)条第1款第(c)项“允许任何公众人员访问受益所有权信息”法条无效，这可视为欧盟对私权与公权平衡点的审慎度量和把控。

### 三、欧盟受益所有权治理风险预警及中国的制度困境

#### (一) 欧盟受益所有权信息识别存在的新威胁

欧盟各国在开展受益所有权识别工作时，共同面临以下挑战：

1. 缺少对可能滥用人洗钱这一情况的充分风险评估。欧盟各国风险评估并未涵盖所有类型的法人，对网络游戏和赌博平台相关的新兴洗钱和恐怖融资风险及影响未采取有效的对策。欧盟的共同风险趋势包括：合法与非法的网络游戏和赌博平台规模日益壮大；有组织犯罪团伙和洗钱团伙有普遍联系；海外非法平台带来挑战。网络游戏和赌博平台由于其数字化运营的性质，风险更高。此外，勒索软件犯罪继续对欧盟国家安全构成严重威胁。勒索软件犯罪集团招募附属机构部署攻击活动，使用混合器或跳链技术阻断执法机关对交易性质和资金去向的追踪。犯罪分子利用恶意软件侵入受害者计算机，非法获取对数据、资金、信息、位置、服务和系统等的访问权限，通过控制账户、盗用身份从事内幕交易、操纵市场。<sup>①</sup>

2. 虚拟资产及虚拟资产服务商的使用导致受益所有权识别难。虽然使用法定货币洗钱的情况占绝大多数，但欧盟执法机构已发现虚拟资产被滥用于非法活动。首先，虚拟资产服务商规避履行客户尽职调查等反洗钱义务。例如，服务商使用虚拟专用网络或创建空壳公司掩盖实际运营场所在欧盟境内的事实，从而规避欧盟执法机构管辖。又如服务商通过提供嵌套服务进行监管套利。嵌套服务指规模较小的服务商通过在规模较大的服务商开立子账户进行挂靠，享受更广泛的市场和服务便利性，但小服务商以及嵌套服务的受益所有人识别及洗钱风险控制有

<sup>①</sup> 2024 REPORT on THE STATE of CYBERSECURITY IN THE UNION, 2024-06-30, <http://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/europol-report-identifies-most-threatening-criminal-networks-in-eu>, 访问日期:2024-07-17。

效性不足。其次,虚拟资产流动具有跨境属性,且跨境转移基本在短时间内完成,由于欧盟不同国家虚拟资产及虚拟资产服务商洗钱风险管理及标准不一,该行业常被用于混淆受益所有人信息。<sup>①</sup>如芬兰、希腊和葡萄牙未对虚拟资产和虚拟资产服务商进行风险评估,冰岛和爱尔兰未对虚拟资产服务商采取执法行动或其他监管行动,荷兰未将虚拟资产服务商纳入当前的检查计划,挪威未通过“旅行规则”<sup>②</sup>。

## (二) 我国受益所有权的制度束缚

我国受益所有人实践严格来说始于2017年中国人民银行印发的《中国人民银行关于加强反洗钱客户身份识别有关工作的通知》(银发[2017]235号,以下简称“235号文”)。“235号文”首次在监管文件中提出了“受益所有人”这一概念,并规定了受益所有人的识别标准,以及豁免和简化识别情形。但该监管文件未针对不同法人类型特点明确具体的识别方法,导致反洗钱义务机构(以下简称义务机构)在执行过程中存在较大困难。为解决“235号文”执行难的问题,中国人民银行于2018年印发了《关于进一步做好受益所有人身份识别工作有关问题的通知》(银发[2018]164号,以下简称“164号文”),进一步明确了受益所有人的识别方法。由此,我国初步建立了主要依托义务机构开展受益所有人识别的机制。由于我国受益所有人实践起步较晚,在法规体系、管理机制、信息系统、认知程度等方面都存在很多不足,2017年FATF对我国的第四轮互评中,我国合规性指标建议24(R.24)的评价结果为不合规(NC),对直接目标5(IO.5)的有效性评价结果为低(L)。<sup>③</sup>此外,通过对现有法规和FATF评估意见的总结,我国受益所有人实践还存在如下问题:

1. 受益所有人识别标准不够细致。尽管我国“235号文”“164号文”采取列举方式对受益所有人的认定标准和方法进行了规定,较大程度遵循了FATF对受益所有人的定义内涵,但是措辞存在漏洞或不严谨,其形式不符合国际标准。如“235号文”中“义务机构应当逐层深入并最终明确为掌握控制权或者获取收益的自然人”的总括性规定未包含通过股权信息识别受益所有人身份的内容,<sup>④</sup>尽管在后文的认定标准中进行了列举,但并没有得到FATF的认可。同时,现有监管文件未将“代表非自然人从事交易的自然人”作为受益所有人的一项认定标准。此外,

① 2024 REPORT on THE STATE of CYBERSECURITY IN THE UNION.

② 旅行规则(travel rule)要求虚拟资产服务提供商开展虚拟资产交易时,即时、安全地获取、持有和交换汇款人和收款人信息。

③ 邵朱劭:《反洗钱和反恐融资视角下受益所有人透明度问题检视》,载《成都理工大学学报(社会科学版)》,2021年第5期,第43-50页,这里第44页。

④ 杨鼎璞、程相铤:《反洗钱受益所有人识别难点》,载《中国金融》,2021年第1期,第102页。

“164号文”更多的是对“235号文”未详尽事项进行补充和细化,且部分内容存在繁冗和重复,对受益所有人识别要求缺乏连续、系统性规定,可能使义务机构在具体执行方面产生困惑。从透明度管理角度看,法律安排(即信托)的透明度与国际标准相比存在一定差距。慈善信托虽也采集相关信息,但在完整性和非自然人穿透方面未作明确要求。我国已建立了财富管理信托、慈善公益信托的必要的信息集中登记备案工作机制,但在信息要素完整性方面与国际标准存在差异,主要原因是非自然人信息未被彻底穿透,没有明确信托的受益所有人定义、范围和具体的识别标准。金融机构在实践中只能自行决定是进行简化识别还是正常按流程识别,不同机构甚至同一机构的不同分支机构之间存在执行上的差异。我国对信托行业的监管主要是基于业务管理需要,对FATF特别关注的“最终有效控制信托的其他自然人”,在信托实践中存在弹性的信息(如“信托保护人”“指定权范围内的潜在受益人”等),以及穿透识别法人、非法人组织等的要求,尚未在监管制度中规定。综上,满足FATF建议中关于信托受益所有人信息完备性的要求,应当是信托监管规则修订的重点之一。

2. 受益所有人登记机关较单一。2024年施行的《受益所有人信息管理办法》第四条规定,“国家市场监督管理总局统筹指导相关登记注册系统建设,指导地方登记机关依法开展受益所有人信息备案工作,及时将归集的受益所有人信息推送至中国人民银行”。受益所有人登记机关的单一导致受益所有人信息核验渠道单一且要素项不完整。目前,金融机构尚未与民政、公安、税务、住房、自然资源等有权机关实行全面的信息互联和共享,受益所有人信息核验的官方渠道较为单一,往往只能通过国家企业信用信息公示系统进行核验,而上述系统中包含的信息要素也较为有限,无企业法定代表人身份证明文件类型、号码、联系方式以及企业股东股权比例等有效信息,金融机构无法充分进行对比核验以保证信息的真实准确。实践中,对于部分股权嵌套复杂,以协议约定或亲密关系实施实际控制的客户,金融机构识别其受益所有人具有较大难度。一是多层股权嵌套的客户群体时常存在境外机构控股的情形,当金融机构穿透至境外机构层时,识别往往因缺乏可靠核实渠道而被迫中止。二是在通过协议控制或亲密关系实施控制的客户中,控制关系往往较为隐密,除客户主动申报以外,金融机构客观上缺乏有效的识别手段。三是对于股权层层嵌套或其他股权构成较为复杂的情形,金融机构尚不掌握准确计算持股比例的方法。

3. 惩戒机制力度不够。FATF指出我国对受益所有权相关案件实施的处罚措施缺乏有效性、适当性和惩戒性,认为尽管我国主管部门有一系列的处罚政策工具,但处罚的范围和效果未根据面临的具体风险予以提升。同时,FATF通过数据

说明,我国虽存在较高的法人滥用风险,但未提供适当的处罚和制裁案例以证明已达到相应的惩戒效果。FATF 还审查了我国法人管理相关的法律规章,指出我国缺少涉及受益所有权信息的具体罚则。此外,全球法律服务市场面临的洗钱风险日益凸显,律师行业存在控制机制薄弱等风险。尤其在使用加密货币资产进行支付时,受益所有人识别难度增加。识别交易风险的关键在于对异常活动或不符合商业逻辑的业务请求保持警觉。涉及现金的交易都具有较高风险,律师事务所应规定现金接收上限以及使用场景。了解资金来源和财产来源有利于律师事务所管理交易风险,对资金来源的核查不应只局限在确保资金来自一个受监管的金融机构的银行账户。有些服务本身不是高风险,但与其他服务或交易进行组合将增加洗钱风险。例如,设立公司本身是合理合法的,但如果所设公司被用于购买财产,并隐藏了受益所有人,则洗钱风险相应增加。律师事务所应当警惕寻求匿名性交易或产品的客户,以避免增加受益所有人识别的难度。准确且最新的受益所有人信息是预防金融犯罪和追踪犯罪分子的关键。但目前对律师帮助客户隐瞒受益所有人信息的行为却缺乏相应罚则。

4. 受益所有权国际合作渠道不通畅。我国国家层面尚未建立有关受益所有人信息获取、分析、验证的统一平台,也没有与外国金融机构等的主管部门的数据共享或交换机制,义务机构在履职时缺少支撑。一是各类国家平台对受益所有人信息公示的全面性不足。例如,国家企业信用信息公示系统的信息只有法定代表人、高管姓名和股东名称,无股东持股比例及其他关联企业信息,不能完全满足穿透识别的需要。二是多平台获取的受益所有人信息不一致。例如,某分公司有独立营业执照时,在某平台中受益人为其总公司,而在其他平台中的受益人为分公司,造成金融机构在该类分公司开户时对其受益所有人身份识别存在困难。受益所有人信息更新的及时性难以保证。实践中,非自然人因股权发生变化、法定代表人变更等原因导致受益所有人发生变更时,通常不会主动将信息变更情况及时通知金融机构。金融机构只能依靠自身定期、批量比对工商注册信息进行更新,工作量巨大,且存在一定的时滞。受益所有人资料收集和保存存在较大困难。实践中,金融机构受限于客户配合度、股权复杂度等客观因素,往往无法顺利完成受益所有人身份证件等资料的收集和留存。例如,在金融机构穿透多层股权进行受益所有人识别,尤其是在中间层涉及境外机构或个人的情况下(境外信托存在较高的洗钱风险),客户往往表示其与最终的受益所有人缺乏实际联系,无法提供相应的身份信息证明材料;当下级公司向上级公司索要相关受益所有人信息资料时,上级公司可能出于保密或个人信息保护等方面的考虑,拒绝提供相关资料。这些漏洞都会导致我国义务机构与外国主管机构开展受益所有权国际合作时受

到阻碍。

#### 四、欧盟受益所有权制度对我国的启示及靶向路径

金融行动特别工作组(FATF)2017年对我国开展第四轮反洗钱和反恐怖融资互评估,2019年FATF通过中国第四轮反洗钱互评估报告,2020年至2022年FATF先后发布3次中国后续评估报告。以上评估结果反映我国对名义股东采取的管控措施不完整,可能导致公司主体被滥用,法人受益所有权信息透明度及受益所有人识别的技术合规性和有效性都存在重大缺陷,需要在三年内解决合规性问题,五年内全面提升工作开展有效性(见表2)。由此可见,在即将到来的FATF对中国的第五轮互评估中,受益所有权透明度及受益所有人识别实施情况将成为重点。

表2 中国反洗钱第四轮国际互评估及后续评估评级结果

FATF40项建议(合规性指标)	2019年评级 <sup>①</sup>	后续重新评级 <sup>②</sup>
建议24—法人的受益所有权和透明度	不合规	部分合规
建议25—法律安排的受益所有权和透明度	不合规	

来源:作者自制。

2024年4月29日中国人民银行和国家市场监督管理总局联合颁布《受益所有人信息管理办法》(以下简称《管理办法》),进一步规范受益所有人识别机制,建立受益所有人信息管理系统来负责接收、保存、处理受益所有人信息。受益所有人信息管理系统的信息数据来源于企业本身,由其自主备案;义务机构受益所有人尽职调查的信息来自客户资料和义务机构履行反洗钱义务的工作成果。《管理办法》将受益所有权信息设定为有限查询模式,符合FATF、欧盟及世界主要国家通行做法。加快《管理办法》对相关条款的解读及落实、执行是当务之急。欧盟在第四轮国际评估中通过了“建议25”的技术性评估。为尽快与国际标准接轨,通过第五轮国际评估,我国应该借鉴欧盟的定义和识别标准设计受益所有权规则。

##### (一) 平衡信息公开和隐私保护的多元协同

2024年11月8日修订通过的《中华人民共和国反洗钱法》第七条“国家有关

<sup>①</sup> FATF, People’s Republic of China — Mutual Evaluation Report, April 2019, 2019-04-30, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/MER-China-2019>. 访问日期:2024-07-20。

<sup>②</sup> 3rd Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating, November 2022, 2022-11-29, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/Follow-Up-Report-China-2022>, 访问日期:2024-07-20。

机关使用反洗钱信息应当依法保护个人隐私、个人信息”、第二十六条“因提供服务获得的数据应当依法妥善处理,确保数据安全”、第三十三条“国务院反洗钱行政主管部门应当协调推动相关部门为金融机构开展客户尽职调查提供必要的便利”等条款,为我国制定有效的反洗钱体系提供了行动纲领。有效的反洗钱体系需要公共部门和私营部门兼顾反洗钱、反恐怖融资和反扩散融资,以及数据和隐私保护目标,而适当的治理和法律框架是平衡二者的关键。我国平衡数据隐私和信息公开可完善以下方面:首先,数据保护部门与反洗钱主管部门之间应建立定期对话机制。公共部门应考虑在私营部门的信息共享中发挥积极作用。<sup>①</sup>必要时可更新法律或监管规定,为基于反洗钱目的的信息共享提供法律依据和保障措施;利用“监管沙盒”和试点方案,以受控制的方式测试涉及新技术的反洗钱领域数据共享的有效性;制定国家反洗钱信息共享战略,强调金融犯罪的优先关注领域或最能从信息共享中受益的关键数据类型;确定一个领导或协调的牵头机构,为私营部门信息共享建立联络点;提供信息共享相关法律法规的指引或清单。其次,应建议私营部门采用隐私增强技术,最大限度地减少共享的个人数据或对其进行加密共享,以遵守数据和隐私保护要求,使隐私增强技术和人工智能技术达到更准确、可靠、客观和安全的处理效果;建议私营部门采取措施进行数据共享或整合,使可共享利用的数据格式和结构有助于提高数据的准确性和可靠性,从而解决数据与隐私工作带来的挑战;在信息共享计划的设计阶段考虑数据和隐私保护原则、及早与数据和隐私保护相关部门建立并保持联系,并采取措施防止与信息共享相关的去风险化<sup>②</sup>。

## (二) 建立法律安排(信托)的受益所有人识别机制

FATF 标准中的信托限于明定信托,明定信托指由委托人以明确声明方式而直接订立的信托,通常以文件形式(如书面信托文书)设立。对于明定信托,受益人主要包括三种类型:第一类是明确具体型受益人。受益人是明确具体的个人或实体。在信托文件中以个人姓名(名称)明确标识。第二类是类别型受益人(规定类别、特征)。在设立信托时信托文件中可以列出确定受益人的具体条件,也就是受益人的类别特征,从而确定受益人。尽管信托文件中没有规定具体的受益人,但可以通过规定的标准来确定受益人。第三类受益人是“指定权范围内的潜在受益人”(object of a power)。在设立信托时,设立人为了使信托的内容具有弹性、可以针对将来出现的新

<sup>①</sup> 李万超:《借鉴国际经验——完善我国受益所有人识别管理体系》,载《金融电子化》,2022年第3期,第92-93页,这里第93页。

<sup>②</sup> 去风险化指金融机构不加区分地终止或限制与某类客户的业务关系,而不是有针对性地分析和管理工作客户风险,这种做法不符合欧盟风险为本的原则。

情况做出一定的改变,在信托文件中加入“指定权”(power of appointment)条款,授权某人(即指定权人,可以是受托人,也可以是其他人)分配信托财产权益。能够从指定权行使中获得利益的人为“指定权范围内的潜在受益人”。需要强调的是,“指定权范围内的潜在受益人”是潜在的受益人,具有成为受益人的可能性或者资格。指定权是自由裁量权,指定权人有权行使,也可以选择不行使指定权。当指定权人实际行使指定权时,他们可以选择部分或全部潜在受益人来分配财产,而只有被实际选中的人才成为真正的既定受益人。相反,当指定权人不行使指定权时,相关的信托财产会分配给指定权范围之外的人。我国《信托法》中的信托属于 FATF 标准所规制的明定信托。对于信托的受益人,应当考虑受益人的确定性和确定方式,尤其是只规定确定标准的受益人以及通过指定权产生的潜在受益人。

此外,当前我国信托信息登记尚不完备,信托信息登记平台缺少受益所有人信息,经营主体受益所有人查询制度尚未完全建立,受托人仍需根据非自然人信托当事方提供的可靠来源的证明材料进行逐级穿透。在《信托法》短期难以修订的情况下,可以通过修订信托公司监管规则,辅以反洗钱监管政策作为补充,以加强资产服务信托透明度建设为核心来建设受益所有人识别机制,从而较大程度地提高我国在“建议 25”方面的合规水平。

首先,应明确信托的受益所有人范围和穿透规则。受益所有人只能是个人(即自然人),该自然人可能是以个人或专业身份行事的人。穿透标准即当信托的当事方是法人或信托时,要穿透识别到最后控制或获益的自然人,即信托的受益所有人。对于股权家族信托这类客户可能存在多层次股权架构的情况,规范义务机构需要逐层穿透股权来识别受益所有人。客户可能存在不止一个受益所有人,主管机关必须获取全部受益所有人的身份信息,并根据风险状况进行核实。

其次,与划定阈值(25%)对法人受益所有人控制权逐级测算的方法不同,信托的受益所有人没有阈值门槛,只要是信托合同中的当事方,就应被识别为受益所有人。我国可借鉴欧盟关于信托受益所有人的识别标准,可将委托人、受托人、保护人、有权在信托中享有既得利益的个人(受益人)或受益群体、指定权范围内的潜在受益人,以及其他对信托有控制权的个人都作为受益所有人。我国信托的监察人有权以自己的名义,为维护受益人的利益提起诉讼或者实施其他法律行为,这相当于欧盟受益所有人制度中的保护人。信托的指令权人一般存在于家族信托中,指令权人根据委托人的授权,有权指定或变更受益人、签发新的信托利益支付计划等。监察人和指令权人也属于对信托具有控制权的人。“其他对信托的控制权”指根据信托文件或法律规定所拥有的(可以独自行使或

与他人共同行使或经他人同意行使的)权利,一般包括以下情况:处置或投资信托财产,修改信托合同,指示、制定或批准信托分配,变更或终止信托,任命或解除受托人。对于没有确定受益人的全权委托信托和公益信托,可登记其受益人的类别特征或指定权范围内的潜在受益人。

以图1假设的公司结构为例说明,E女士是甲有限公司(客户)的经理,负责所有管理决策。甲有限公司由乙信托公司100%控股。乙信托公司有2名受托人——F女士和M先生,他们对乙信托公司及其与甲有限公司有关的表决权拥有有效控制权,包括任命经理的权力。乙信托公司有1名受益人N先生,他拥有信托财产100%的既得利益。E女士、F女士和M先生对甲有限公司拥有有效控制权,都是受益所有人。根据所有权标准,N先生作为乙信托的唯一受益人,也是受益所有人。

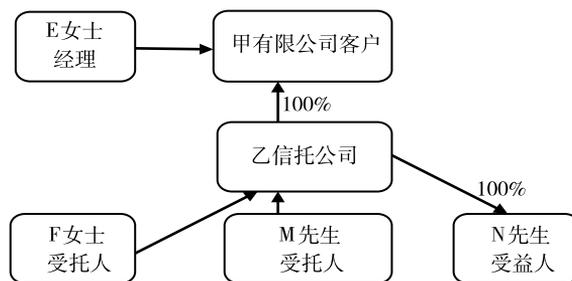


图1 带有信托的公司所有权结构

来源:作者自制。

义务机构在核查信托受益所有人时,对低风险客户开展简化核查,对高风险客户开展严格核查,并且通过反洗钱制度对此进行规范,如在与高风险客户建立新的业务关系、进行一次性交易、开展一次性业务前,应经过高级管理层批准。若信托当事方已在任一登记中心(如信托受益所有人中央登记处)备案过信息,则允许免去受托人的穿透识别义务,只需收集信托当事方的名称、注册地、信托相关声明和该登记中心分配的备案编号(见图2)。<sup>①</sup>若信托当事方没有在中央登记处备案过受益所有人信息,则受托人需要按照要求穿透识别该当事方的受益所有人并持有其身份信息。

<sup>①</sup> “What information is required for Central Register of Beneficial Ownership of Trusts”, 2024-09-09, <http://www.revenue.ie/en/crbot/what-information-required-crbot/index.aspx>. 访问日期:2024-09-15。

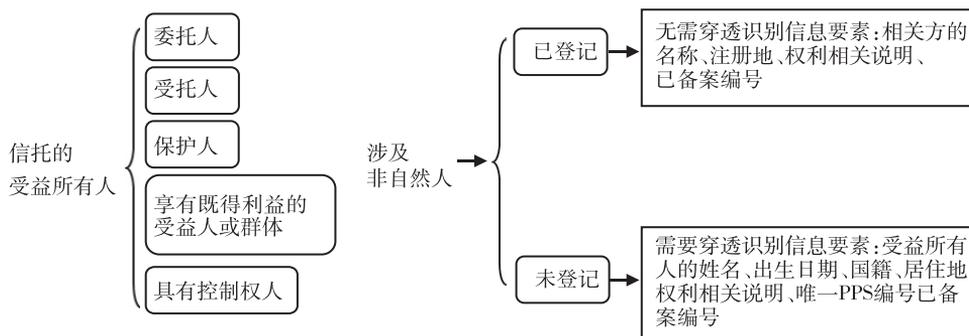


图2 信托受益所有人识别和信息登记的规则

来源：作者自制。

### （三）完善受益所有权信息登记机关

我国可借鉴西班牙识别受益所有人模式。<sup>①</sup> 首先，公证人提供公证服务需识别并获取法人受益所有权信息。应使公证人具有公职人员和反洗钱义务实体（特定非金融职业）双重身份，公证人在合并法人时根据司法部的授权行事，同时也要按照《反洗钱和反恐怖融资法》的规定履行反洗钱义务。由于在法人的形成以及后续所有权变化、章程修订等许多行动方面都需要公证人参与，因此，公证人发挥着重要的“守门人”作用。在所有开展的活动中，公证人都需要收集与行为或交易相关的所有各方（包括支付公证费用以外的人）有关的信息，建立数据库。收集的信息包括：姓名、身份证件、国籍、当事人及其代表的地址、受益所有人的信息；进行的交易类型（包括当事人之间的法律关系类型，以及交易中的权利比例）；付款（付款方式、金额和付款日期）；所涉及的对象（资产的识别和描述）。除了收集的基本信息外，该数据库还包括身份证件和公证书的扫描件。法人企业还应当每年向公证人披露管理人员、股东（及其任何变化）、公司法律形式的变化等。受益所有权信息须在法人或不具有法人资格的实体存续期间保存和更新，保存期限为自其消亡后10年。对于没有法人资格且不由我国管理或未在我国注册，但打算在我国建立业务关系，偶尔开展业务或购买房地产的实体或法律安排，受益所有权信息须在业务关系或财产所有权持续期间保存和更新，并在业务关系结束、财产或临时经营终止后保存10年。

其次，在司法部设立单一登记处，负责全国的受益所有权信息的登记和处理。受益所有人信息来源包括直接获取的信息和集中现有渠道数据两方面。现有渠道

<sup>①</sup> Mutual Evaluation Report Spain 2014, 2014-12-30, <http://fatf-gafi.org>, 访问日期: 2024-07-29。

数据包括基金会、协会、商业登记处和其他登记处中的受益所有权信息,以及公证人协会获得的数据(单一计算机索引系统)。对于没有法人资格且不由我国管理或未在我国注册,但打算在我国建立业务关系,偶尔开展业务或购买房地产的实体或法律安排,由登记处直接获取受益所有权信息。司法部依据法律规定对受益所有权登记处的信息访问权限进行管理。具有预防和打击资助恐怖主义犯罪、洗钱及上游犯罪职权的当局部门<sup>①</sup>可以免费且不受限制地使用受益所有权登记处的信息。上述部门以及公证人不仅可以访问有关个人或实体实际所有权的当前数据,还可以访问已注册的历史数据。反洗钱义务主体有权访问登记处中的当前信息,并能获取该登记处的证明或摘录,以履行受益所有人识别的义务。但当业务关系或客户风险较高时,义务主体不能仅依赖于从登记处获得的信息,还应采取额外的尽职调查措施。其他社会主体可以查询有限的信息,主要包括受益所有人姓名、出生月份和年份、居住国和国籍(包括法人、无法人资格的法律安排的当前受益所有人的国籍),该受益所有权的性质,以及是对财产的控制还是对其管理机构的信息。访问登记处的受益所有权系统均需要验证申请人的身份,并对请求访问的条件进行认证。除公共当局部门、公证人可以免费访问外,其他人员均须支付费用。

#### (四) 丰富受益所有权的罚则

《管理办法》对备案主体违反受益所有权规定的行为,处5万元以下罚款。但对义务机构或律师、会计师的违法甚至犯罪行为没有规定明确罚则。我国可借鉴欧盟国家对违反受益所有权相关报告义务和披露的规定,综合考虑业务类型、经营规模且违法行为持续未纠正的具体情形,制定以下罚则。<sup>②</sup>首先,在法律责任覆盖的制裁领域,应制定民事、行政、刑事全方位制裁体系。对义务机构或相关人员未履行重要控制人登记责任、未在收到通知后在规定日期内执行相应要求的予以民事赔偿或行政罚款,情节严重的承担刑事责任。其次,在法律责任的具体类型设置上,对公司或外国公司以及公司内的任何相关人员,未遵从实际控制人登记册相关法规的可制定包括自由刑等人身类、罚金等财产类刑罚和责令整改、公开谴责、暂停、中止、注吊销执照及职业资格等行政处罚。最后,制定法律责任的具体标准。对人身类法律责任,受益所有权相关违法主体最高设定2年有期徒刑,最低设定3个月至1年刑期。如律师或会计师隐瞒受益所有人或做出虚假陈述的,一经公诉程序或简易程序定罪,可处6个月到2年的自由刑。

<sup>①</sup> 此处的当局部门包括检察机关、公安机关、国安机关、国家情报中心、国家税务局等。

<sup>②</sup> Mutual Evaluation Report Spain 2014, 2014-12-30, <http://fatf-gafi.org>, 访问日期:2024-07-29。

对财产类法律责任,可不具体规定罚款金额。监管部门可根据违规行为的严重性、持续时间、潜在后果及以往违规行为灵活判定。还可借鉴德国做法,区分金融机构和特定非金融机构罚款标准。例如对特定非金融机构最高可罚款 100 万元或罚款金额为违法行为所得经济利益的 2 倍,对金融机构最高可罚款 500 万元或罚款金额为作出处罚决定前财政年度记录的总营业额的 10%。综上,可从义务主体和法人层面完善惩戒措施,以防止法人滥用、增强法人透明度。义务主体应在建立业务关系或开展任何业务之前确定受益所有人并采取适当措施以核实其身份,否则将因触犯行政法、民法或刑法相关规定而被处罚。法人如果没有提供完整、准确的受益所有人信息,公证人将拒绝继续进行相应的活动(如公证)。法人如向公证人提供虚假信息,将触犯刑法,对其直接责任人员判处相应的有期徒刑及罚金。

表 3 受益所有人的惩戒措施建议<sup>①</sup>

主体	法规要求	主要惩戒措施
义务主体	应在建立业务关系前确定受益所有人并核实其身份	未能遵守受益所有人的身份识别和信息义务,情节严重的义务主体,最低罚款 6 万元,最高罚款金额为下列金额中最高者:义务主体财政年度记录的总营业额的 10%;违法所得利润的 2 倍;5000000 元。并进行公开谴责,对于受行政许可经营的实体,可中止或撤销行政许可。
	应及时响应反洗钱主管机关提出的信息请求	在收到反洗钱机关的书面请求时,不遵守合作义务: 对于义务主体,最低罚款 15 万元,最高罚款金额为下列金额中最高者:义务主体财政年度记录的总营业额的 10%;违法所得利润的 2 倍;1000000 元。并进行公开谴责,对于受行政许可经营的实体,可中止或撤销行政许可。 对于负有责任的人员,可对每人处以 60000 - 400000 元的罚款。并可责令其离职,并取消最长期限为 10 年担任行政或管理职位的资格,同时进行公开谴责。
法人	提供完整、准确的受益所有人信息	法人如没有提供完整、准确的受益所有人信息,公证人将会拒绝继续进行相应的活动(如公证)。
	不能提供虚假信息	相关责任人提供虚假信息将触犯刑法,可处 3 个月至 1 年以下有期徒刑。

来源:作者自制。

### (五) 加强我国法人透明度的国际合作

信息渠道不畅会导致难以准确获取及识别外国法人的受益所有人信息。跨国

<sup>①</sup> Mutual-Evaluation-Report-Spain-2014, 2014 - 12 - 30, <http://fatf-gafi.org>, 访问日期:2024 - 07 - 29。

公司或外国公司涉及多个司法管辖区,不同的司法管辖区对公司注册以及管理的要求存在较大差异,部分司法管辖区甚至将信息保密作为其吸引外商投资的重要优势,例如英属维京群岛等。这些地区的监管框架非常灵活,成立公司所需要提供的资料和信息非常少,存在受益所有人信息登记缺失及信息公开限制等问题,成为识别受益所有人的一大障碍。这些跨境实体境外法人信息暂无渠道可查询和核实,尽职调查过程中只能以客户自主申报为准,而该部分客户恰属公认具有较高洗钱风险的客户范畴。此外,对于海外注册实体,各司法管辖区的反洗钱主管部门即使采取通行的国际合作方式来获取受益所有人信息,也受制于语言障碍、信息查询方式、国际合作程序等因素,较难获得相应资料。

为畅通我国受益所有权国际合作渠道,首先,应加强外部数据共享和应用,探索加强我国金融机构与外国金融情报机构等部门的合作,更充分地利用现有可信数据源核验企业、个人的客户信息,并通过搭建信息共享系统、利用大数据实现自动比对,提升金融机构客户身份核验的准确性和效率,为金融机构反洗钱高质高效开展提供有力的信息支持。我国海外受益所有权登记系统建设可在我国驻外法务参赞设立登记处并指定部门统一采购全球企业法人受益所有人信息数据库,按需使用、逐笔付费,解决跨境实体信息获取难、分散采购成本高的问题。尽快通过“旅行规则”的国内立法并迅速执行,有力打击虚拟资产及虚拟资产服务商等网络犯罪,助力推动信息透明的全球布局。我国还应加强与已建立受益所有人信息数据库国家的国际合作,通过采购、开放查询权限等方式实现数据共享,进一步推进外商投资企业、大型跨国企业集团在中国设立的子公司或者合资公司跨国企业的受益所有人识别工作。

其次,应对我国就法人及法律安排的信息开展切实可行的国际合作提出具体要求:外国主管当局应能够获取由登记注册部门或其他国内当局持有的任何信息(例如,建立有效机制以保障外国当局可以获取的相关信息);交换关于法人及法律安排的现有信息,使外国当局能够迅速沿着受益所有权链条获取信息;根据国内法律,国内主管当局可代表外国对应方获取受益所有权信息(例如,应外国主管当局的要求,而不仅在进行自主调查时)。用于确认受益所有权的信息应以易存取的方式获取和保存,以支持快速、建设性和有效的国际合作,具体要求包括:不对信息交换或援助施加不当限制条件;公开联络点、机构或注册信息相关情况以及获取这些信息的程序,或通过发布具体程序指南协助外国对应方请求援助或合作;建立机制以识别和说明我国法人及法律安排的不同类型、形式和基本特征以及设立程序;指定并公开特定机构,负责回应所有与受益所有权信息有关的国际合作请求;将相关法人及法律安排的基本资料翻译成多种语言在互联网公示,这样当外国机构展开调查时可以自行搜寻资料,而无须等待当局的回复。

## 结 语

未来我国和欧盟会继续改进受益所有权识别相关制度,逐步建立一个更为健全、有效的法律框架,以确保政府机关可以及时获得充分、准确和最新的受益所有权信息,防止法人被滥用于洗钱和恐怖融资。我国和欧盟未来还会重点监测为达到受益所有权相关识别标准而采取的措施,并推动上述措施切实执行。

此外,我国在制定实施有关获取、核实和持有受益所有权信息的整体政策时,应保障政策制定者与利益相关者充分参与和互动,以降低政策和监管带来的负面影响。应关注和考量的因素如下:一是利益相关者。一个有效获取、持有法人受益所有权信息的机制可能会涉及广泛的利益相关者,因此我国在建立制度时必须采取周全方法,特别要考虑到这种信息对不同部门的影响力。二是法人类型的复杂度。在每个国家设立和运作的法人类型规模及复杂程度不尽相同,我国应评估与在我国设立和运作的所有法人类型相关的洗钱和恐怖融资风险,并基于评估结果来分析法人的国际业务规模、开展的活动类型以及在我国运作目的等问题。三是法律法规的变化。一个被确定为获取和持有受益所有权信息的公共机构或部门可能需要额外的法律职权来实现其工作目标,如核查职能和制裁权力。四是立法时间安排。我国应考虑对现有制度进行修改所需的时间,如开展立法的时间长度,仅靠发布法规或指导意见是否能达到同样的效果等。

责任编辑:朱苗苗